

78

2021 Autumn

<특집> 인구문제와 이민정책

- | | |
|---------------------------------|-----|
| 04 미국의 인구문제와 이민정책 | 장미야 |
| 35 독일의 포용적 이민정책과 인구구조 변화 | 김현정 |
| 61 호주 인구문제의 정치화와 이민정책 | 문경희 |
| 95 저출산·고령화에 대응하는 싱가포르 이민정책 연구 | 오정은 |
| 115 일본의 축소사회 위기와 이민정책 | 석주희 |

<일반논문>

- | | |
|----------------------|---------|
| 138 고령 이주민의 돌봄의 자격 | 이혜진·김현미 |
|----------------------|---------|

Articles

- Population Issues and Immigration Policy in the United States 04
Chang Miya (Daegu Catholic University)
- Germany's Inclusive Immigration Policy and Demographic Changes 35
Kim Hyunjung (Donga University)
- The Politicization of Population and Migration Policies in Australia
 : the temporary–permanent migration link and its ‘unintended’ consequences 61
Moon Kyounghee (Changwon National University)
- A Study on Singapore’s Immigration Policy dealing with the Low Birth–rate and
 Rapidly Aging Population 95
Oh Jungeun (Hansung University)
- Japan's Shrinking Social Crisis and Immigration Policy
 – Focusing on Foreign Workers and Multicultural Symbiosiss 115
Suk Juhee (Daejeon University)
- Welfare Deservingness of Elderly Migrants : The Case of Kobe Foreigners
 Friendship Center in Japan 138
Lee Heyjin (Gyeongnam Institute) · Kim Hyunmee (Yonsei University)

특집

인구문제와 이민정책

미국의 인구문제와 이민정책	장미야
독일의 포용적 이민정책과 인구구조 변화	김현정
호주 인구문제의 정치화와 이민정책	문경희
저출산·고령화에 대응하는 싱가포르 이민정책 연구	오정은
일본의 축소사회 위기와 이민정책	석주희

미국의 인구문제와 이민정책*



장 미 야 (대구가톨릭대)
(philsaram@cu.ac.kr)

국문요약

현재 미국의 인구의 고령화와 이민은 정책 입안자들이 직면하고 있는 주요 과제이다. 세계 주요 국가 간의 상호의존도가 심화하고 있는 상황에서 세계인구 고령화에 따른 파장은 미국도 예외일 수는 없다. 미국의 인구문제는 다른 선진국과 보편적인 특징을 공유하지만, 미국만의 독특한 특징을 드러내고 있다. 미국의 고령화와 인구 감소는 이민자 집단이 노동력의 대체자로서 필요하다는 것을 암시한다. 현재의 이민정책은 고령화 인구, 특히 노인들에게 장기서비스와 지원을 제공하는 노동력과 관련하여 잠재적으로 심각한 결과를 초래한다. 이에 따라 인구의 고령화로 인한 노동력 부재 해소의 방안 검토가 절실하다. 장기요양을 담당할 인력 부족은 건강과 질병 관리 등 전반적으로 영향을 주고 있으므로 부족한 인력을 관리하기 위한 이민정책에서 해답을 찾을 수 있을 것이다. 본 연구에서는 미국의 인구변동 동향과 특징, 이민정책의 과거와 현재를 살펴봄으로써 한국의 인구문제를 해결하기 위한 이민정책의 시사점을 도출한다.

주제어 : 인구문제, 고령화, 이민자, 다양성, 이민정책

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2A04083298).

I. 들어가는 말

국제기구(UN)를 비롯하여 많은 국가는 고령 인구의 비율을 기준으로 65세 이상의 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 7%일 때는 고령화 사회(Aging Society), 14%는 고령사회(Aged Society), 20%는 초고령화 사회(Super-Aged Society)로 분류하고 있다. UN이 제시한 이러한 기준은 국가마다 특수성을 고려하더라도 표준으로 채택하여 주변국과의 비교를 용이하게 하고 있다. 이를 토대로 살펴보면, 2013년에 일본, 독일, 이탈리아의 노인 인구가 20% 이상인 초고령사회에 진입하였고, 미국은 2030년에 초고령사회에 진입하게 된다. 더불어 한국은 2026년에 초고령사회에 진입할 것이라는 UN의 보고가 있다. 즉 고령화는 전 지구적 문제임이 틀림없다고 할 수 있다.

한국은 저출산 현상과 인구 고령사회로의 이동이 급속히 이루어지면서 생산가능인구의 급격한 감소에 대한 우려가 커짐에 따라 최근 이민정책에 대한 논의가 부각되고 있다. 한국의 체류 외국인인 2018년 2,367,607명으로 전체 인구의 4.5%에 이른다(법무부 2019). 한국의 전체 인구는 2021년 현재 약 5,182만 명으로 기록되고 있으며, 이중 65세 이상의 노인인구가 16.5%에 이른다(KOSIS 국가통계포털). 한국노인 인구의 규모는 2017년에 14.2%로 고령사회가 되었으며, 2025년에는 20%가 넘을 것으로 예상되면서 초고령사회의 진입을 앞두고 있다. 정부는 저출산과 인구 고령화 문제에 적극적으로 대응하기 위한 저출산·고령사회 기본계획을 추진하고 있다. 그러나 정책목표의 비일관성, 주요 대책들의 실효성 부족, 사회 구조적 대응 실패 등의 문제로 효과는 미미한 상황이다. 21세기는 주요 선진국들도 자국의 저출산 고령화에 대응하기 위해 이민정책에 관심을 두고 있으며 전통적인 이민 국가인 미국도 한국과 같이 저출산 고령화에 대응하기 위해 적극적인 이민정책을 추진하고 있다.

미국은 2030년에 인구통계학적인 측면에 큰 전환을 맞이하게 될 것으로 예상된다. 그 이유는 먼저, 노인인구의 규모가 확대되기 때문이다. 2030년에 미국은 65세 이상 노인인구가 총인구에서 차지하는 비율이 21%로 예견되는 해이다. 이는 2030년부터 모든 베이비부머(baby boomers) 세대가 65세 이상이 되는 고령화에 기인하며, 이러한 현상은 미국인 5명 중에 1명이 은퇴하는 시기가 될 것으로 전망한다(Vespa 외 2018, 1). 2035년에 미국 역사상 처음으로 노인인구가 청소년(18세 미만) 인구를 앞지르는 첫 해의 시작이 될 것으로 보고 있다. 다음으로, 이민(immigration)이 자연증가를 추월해 인구증가의 주요 동력으로 작동할 전망이다. 인구가 고령화됨에 따라 사망자 수가 많이 증가할 것으로 예상되며 국가의 경제성장을 둔화시킬 것으로 보인다. 이에 따라 순 국제이주(net international migration)가 자연증가를 추월할 것으로 예상된다.

이 연구는 미국의 인구증가에 따른 변화와 인구의 연령, 인종, 민족구성에서 광범위하게 나타나는 변화를 살펴보고, 이에 따른 이민정책을 고찰하고자 한다. 미국은 이민의 나라인 만큼 세계 각국에서 유입된 이민자에 대한 통계자료를 통해 이민법 제정과 이민정책을 수립해 왔다. 한국처럼 출산율 감소와 인구 고령화의 문제를 겪고 있는 전통적인 이민 선진국 중 미국의 이민정책을 분석하고 이를 통해 한국의 향후 이민정책에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 미국의 인구 규모 및 성장의 예측 동향

1. 인구 고령화

21세기가 이전 세기와 다른 점은 인구의 고령화이다. 즉, 더 오랫동안 장수하는 사람들과 이로 인해 증가한 더 많은 노인 집단을 지원하고 돌봐야 한다는 점에서 정책에 큰 영향을 끼치게 된다는 점이다. 인구 고령화는 건강 및 사회 기반시설이 좋지 않은 중동 및 아프리카 지역과 같이 기대수명이 낮은 지역을 제외하고는 세계 대부분의 국가에 새롭고 중대한 영향을 미쳤다. 전 세계 60대 이상의 인구가 2020년에 10억에 이르렀고, 2050년에는 두 배가 되어 20억에 달할 것으로 예상된다(WHO 2020). 미국은 현재 약 4천 9백만 명의 사람들이 65세 이상인데 이것은 미국의 베이비부머 세대들이 나이가 들면서 증가한 숫자이다. 그 결과, 미국의 65세 이상 노인인구의 비율은 2017년에서 2020년 사이에 약 15%에서 17%로 증가하여 이미 ‘고령사회’에 진입하였다. 반면 2016-2060년 사이 18세 미만 인구는 6백만 명 증가할 것으로 전망된다. 이 패턴은 앞으로 수십 년 동안 계속되어 2060년까지 노인인구가 9천 5백만 명의 수치를 나타낼 것으로 보이는데 아동인구는 이보다 적은 8천만 명으로 이전보다 더 고령화되는 것을 알 수 있다. 이를 통해 미국의 85세 이상의 인구가 2060년까지 600만 명에서 1,900만 명으로 200% 증가할 것으로 예상된다.

이러한 변화는 미국에 새로운 변화일 수도 있지만, 이미 고령화된 전 세계의 많은 다른 나라들과 함께 고령화에 관한 문제를 제시하고 해결점을 찾아 공유해 나가야 할 시점이다. 2060년까지 미국은 65세 이상 노인인구가 전체인구의 거의 4분의 1에 달할 것으로 전망되며, 오늘날 일본의 고령화 현상과 많이 닮을 것으로 보인다(He 외 2016, 8). 전 세계적으로 비교했을 때, 그나마 미국보다 일찍 고령화 문제에 직면한 일본, 캐나다, 독일, 이탈리아, 프랑스, 스페인을 포함한 많은 유럽국가보다 상대적으로 젊은 인구를

가질 것으로 전망된다(Ortman 외 2016, 14-15).¹⁾

전통적으로, 여성들이 더 오래 사는 경향을 보여 왔기 때문에, 노년층 남성들보다 훨씬 더 많은 노년층 여성인구로 인해 성비의 불균형이 초래되었다(Crimmins 외 2019, 3-7). 미국의 현재 65세 이상의 성비 차이는 79명이고 85세 이상의 성비 차이는 54명으로 나타났다(Vespa 외 2018, 4-5). 최근 이러한 성비 불균형이 주로 남성들의 기대수명 상승으로 인해 향후 수십 년 동안 다소 줄어들 것이라고 보고 있다. 이처럼 노년층 여성의 수가 노년층 남성의 수보다 높은 비율을 유지하고 있지만, 그 격차는 최고령 집단(the oldest ages)일수록 가장 크게 줄어들고 있다. 이러한 성비 불균형의 변화는 노년 지원과 돌봄 제공에 영향을 미치게 된다.

미국은 앞으로 수십 년에 걸쳐 유소년 부양인구에서 노인부양 인구로 전환될 것으로 예상된다. 저출산은 유소년 인구의 규모를 줄이고 고령화는 고령인구의 비율을 늘려 결국에는 고령 인구 부양의 부담을 증가시키게 된다. 저출산이 지속되면서 노년 부양비의 증가보다 유소년 부양비²⁾의 감소 정도가 크기 때문에 총부양비 또한 감소할 것으로 보인다. 부양비(dependency ratio)는 변화하는 인구의 연령구성을 살펴볼 수 있는 또 다른 방법이다. 따라서 노동연령(working-age) 인구에 대한 부양인구의 잠재적 부담을 나타내는 일반적인 노동연령과 정년연령의 변화는 이러한 비율의 관련성을 변화시킬 수 있다. 유소년 부양비 비율, 즉 성인(18세-64세) 100명당 18세 미만의 유소년은 앞으로 수십 년 동안 약간 줄어들 것으로 예상되며, 2060년까지 3명의 노동연령 성인당 1명 이상의 유소년이 있을 것으로 전망된다. 2010년에서 2060년 사이에 노인 부양비는 21명에서 41명으로 두 배 가까이 증가할 것으로 예상됨에 따라, 노인 부양비의 증가는 사회보장 수혜자들에게도 영향을 미칠 것이라고 판단된다(Reznik 외 2005, 37-40).³⁾ 출산율 감소와 기대수명 증가로 인해 미국 인구가 고령화되고 있다. 인구통계학적 변화로 인해 미국 사회보장 시스템은 가까운 장래에 재정적 어려움에 직면하게 될 것이다.

2. 인종적, 민족적 다양성

미국 인구조사국은 2042년까지 소수 민족과 인종이 미국 인구의 대다수를 차지할 것으로 추정했다. 히스패닉계, 흑인계, 아시아계, 아메리칸 인디언계, 하와이 원주민과 태평양 섬 주민을 합친 수가 비히스패닉계 백인보다 수가 더 많은 것으로 나타났다(Passel 외

1) 예를 들어 일본의 경우 이미 2012년에 노인 인구가 24%를 넘었고 2030년에는 32.2%로 예상된다.

2) 유소년부양비 = 유소년인구(0-14)/생산가능인구(15-64) × 100.

3) 즉, 만 18세에서 64세 사이의 노동연령 성인 100명당 만 65세 이상이 41명이 될 것이다.

2015, 9). 백인은 2015년 인구의 62%에서 48%로 감소했고, 히스패닉계는 18%에서 23%로, 아시아 인구는 6%에서 12%의 높은 증가 비율을 보였으며, 흑인의 인구는 미미한 비율의 증가(12%-13%)에 그쳤다(Passel 외 2015, 9). 미국의 새로운 인종 인구통계는 소수민족, 특히 히스패닉과 아시아인들의 급속한 성장을 기록하는데, 반면 미국 백인의 수는 급격히 감소하였고 고령화 속도는 급속하게 진행되었다(Fry 2016). 이에 따라 백인이 소수가 되면서 노동력 부족을 해결하기 위한 이민자들의 필요성이 부각되었다.

비히스패닉계 백인들은 향후 40년 동안 단일 민족으로 가장 큰 인종이나 민족집단으로 남을 것으로 예상된다. 다가올 미래의 미국은 더 많은 민족적, 인종적으로 다원화된 사회가 될 것으로 여겨진다. 이것은 새로운 패턴이 아닌 과거로부터 이어져 오고 있는 형태에서 찾아볼 수 있는데 1900년에는 대략 8명 중 1명은 백인이 아닌 다른 인종이었다. 그 수치는 1970년에 증가하기 시작하였고(Vespa 외 2018, 5) 그 이후 10년 동안, 타인종 비율은 4명 중 1명으로 계속 증가했다(Hobbs 외 2002, 1). 앞으로 수십 년 동안, 인구의 인종구성은 훨씬 더 많은 변화를 겪게 될 것이며, 2055년까지 미국은 인종 또는 민족 다수가 존재하지 않을 가능성이 제기된다. 이에 따라 백인 인구는 점점 감소하면서 히스패닉과 아시아 인구는 계속 증가하는 현상이 나타날 것으로 전망된다(Torres-Gil 외 2019, 60).

현재 미국의 65세 이상 노인들의 인종은 다양해지고 있다. 2014년과 2060년 사이에 65세 이상의 비히스패닉계 백인 인구는 미국 인구의 78%에서 55%로 감소하고, 65세 이상의 히스패닉계 인구는 8%에서 22%로 증가하며, 65세 이상의 아시아계 인구는 4%에서 9%로 증가할 것으로 예측된다(Torres-Gil 외 2019, 58). 즉 줄어들 것으로 예상되는 유일한 집단은 비히스패닉계 백인 집단이다.⁴⁾ 이러한 감소의 원인은 비히스패닉계 백인 인구의 출산율 감소와 고령화로 인해 시간이 지남에 따라 증가하는 사망자 수에 크게 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 2045년부터는 비히스패닉 백인은 더 이상 미국 인구의 대다수를 차지하지 않을 것으로 예상된다(Mather 외 2019, 9).

미국의 변화하는 인종적 구성은 어린이들 사이에서 가장 잘 나타나는데 2020년에, 약 절반의(49.8%) 어린이들만이 비히스패닉 백인인 것으로 내다보였다(Vespa 외 2018, 7-8). 2060년에는 어린이 3명 중 2명이 비히스패닉 백인이 아닌 다른 인종이 될 것이다. 즉 18세 미만 아동의 인종과 민족구성을 볼 때, 비히스패닉계 백인 어린이의 비율은 2060년에는 2분의 1에서 약 3분의 1로 떨어질 것으로 예상된다. 두 개 이상의 인종(two or more races)인 어린이 집단은 현재부터 2060년 사이에 두 배 이상 증가할 것이며,

4) 2014-2060년 사이 비히스패닉 백인 인구는 미국 전체 인구가 증가하더라도 1억9,800만 명에서 1억7,900만 명으로 1,900만 명이 감소할 것으로 예상된다.

18세 미만 인구는 5%에서 11%로 증가할 것이다(Vespa 외 2018, 7-8). 같은 기간 동안 히스패닉계 어린이들의 비율은 4분의 1에서 거의 3분의 1로 증가할 것이고, 아시아 어린이들의 비율도 많이 증가할 것이다. 이러한 변화들은 미국에서 다원적 인구로의 더 넓은 전환을 반영한다. 2060년에는 노인의 절반 이상이 비히스패닉계 백인이 될 것으로 예상되는데 비해 어린이들의 3분의 1만이 비히스패닉계 백인이 될 거라는 것이다. 이러한 경향은 상당한 기간 지속할 것이며 젊은 세대는 기성세대보다 더욱더 인종적, 민족적으로 다양해질 것으로 전망된다(Federal Interagency Forum on Aging 2016).

3. 이민자의 규모

미국의 출생아는 8명 중 1명꼴인 4,400만 명이 다른 나라에서 태어났는데 대부분의 이민자는 그들의 가족사에서 이민의 역사를 찾을 수가 있다(Abdul-Malak 2016, 1946; Trevelyan 외 2016, 3). 이들 중 절반 이하가 히스패닉계인데, 대다수가 라틴 아메리카와 카리브해 출신이다(Grieco 외 2012, 9-12). 대부분 단일 국가에서 태어난 외국인을 생각하기 쉽지만, 그들은 다른 나라와 다른 배경을 가진 사람들로 구성되어 있다. 또한, 미국에서 태어난 외국인의 약 4분의 1이 아시아인이며, 약 5분의 1이 비히스패닉계 백인이다. 그러나 가장 큰 송신지역(sending-region) 이주자들의 출신국은 최근 변하고 있는데 2000년 이전에 입국한 사람 중 대부분은 중남미 국가 출신이었고 그다음은 아시아 국가였다(Mizoguchi 외 2019, 8-10).

미국은 역사상 19세기 후반부터 20세기 초반까지, 높은 수준의 이민을 경험했는데, 이것은 미국에서 대략 7명 중 한 명이 다른 나라에서 태어났던 시기이다. 제1차 세계대전 이후 외국인 출생 비율은 감소하기 시작해 1970년 20명 중 1명만 외국인 출생으로 사상 최저치를 기록했다. 1970년 이후, 외국인 출생 인구의 규모가 증가하였고, 과거의 추세가 지속한다면 2060년에는 총 6천 9백만 명 이상이 외국인 출생 인구가 될 것으로 추정되는데, 이는 미국에 사는 6명 중 1명꼴이다. 외국인 출생의 증가는 미국 인구의 나이 구조 및 인종적 구성도 변화시키게 될 것이다.

오늘날, 외국인 출생 인구의 약 78%가 18세에서 64세 사이의 노동연령인데 반해, 59%만 내국인 출생자라는 것은 외국인 출생 인구 비율과 비교되는 점이다. 이 두 수치 모두 향후 10년 이내에 하락할 것으로 예상되지만, 2030년에는 그 격차가 각각 72%와 56%로 떨어질 것으로 보인다(Vespa 외 2018, 10-11). 이 격차가 중요한 이유는 외국인 출생자가 노동력에 있을 가능성이 높기 때문이다. 따라서 노동연령 인구의 크기의 변화는 전체 인구집단에 중요한 결과를 가져올 수 있다. 이주 경향은 특히 미국과 이민자의

출신 국가 모두의 정책 및 경제상황에 민감할 수 밖에 없다.

2030년 미국 인구의 외국출생(foreign-born population) 비율은 1850년 이후 그 어느 때보다도 높을 것으로 예상되며, 미국에서 태어난 외국인 인구는 최고점에 도달할 것으로 보인다. 2030년에는 순 국제이주가 인구증가의 주요 동력이 될 것으로 예상됨에 따라 미국의 또 다른 인구통계학적 이정표가 될 것으로 보인다. 인구는 앞으로 40년 동안 계속 증가할 것으로 예상되지만, 그 성장의 원동력은 변할 것으로 보인다. 2017-2060년 사이 인구는 7천8백만 명 증가할 것으로 예상되며, 이 중 절반 이상이 국제이주에 기인한 형태가 될 것이다. 이러한 추세는 2060년에도 미국 인구가 160만 명 증가할 것이며, 그중 3분의 2는 순 국제이주(110만 명), 3분의 1은 자연증가(약 50만 명)로 기대된다. 앞으로 수십 년은 국제이주가 인구증가의 주요 원인이 될 것인데 그 이유는 고령화와 저출산에 의한 것이다.

베이비부머 세대가 노년기에 접어들고 고령인구의 규모가 확대됨에 따라 사망자 수는 2020년에서 2050년 사이에 훨씬 더 빠르게 증가할 것으로 예견된다. 예를 들어, 2020년에는 410만 명의 출산과 335만 명의 사망자가 발생했는데(Ahmad 2021, 1829), 이 수치를 통해 2019년 285만 명보다 17.7% 증가한 것을 알 수 있으며, 2060년에는 440만 명의 출산과 390만 명의 사망자를 예상한다(Vespa 외 2018, 13). 국제이주 수준이 상대적으로 일정하게 유지될 것으로 예상되지만, 이러한 급격한 사망률 증가는 2030년부터 시작되는 인구증가의 주요 원인인 국제이주가 자연증가를 추월할 것이라는 분석이다.

미국은 세계 어느 나라보다 더 많은 이민자를 받아들인다. 미국으로의 순 국제이주는 2017년까지 5년 동안 450만 명으로, 다음으로 높은 국가인 독일의 두 배에 가까운 것으로 나타났다. 미국의 1인당 이민자 비율은 14%-15%로 대부분의 다른 OECD 국가(World Bank 2017)와 비슷하거나 그 이상이다. 미국에 이민의 대부분은 가족결합 이민을 통해 이루어진다. 미국은 매년 약 100만 장의 영주권을 부여하는데 미국 시민의 직계가족 과반수가 부여받고 있으며, 가족결합을 위해 매년 비자를 발급받는 상한선은 정해져 있지 않다. 이에 비해 미국은 고용기반 이주를 위해 단지 14만 장의 영주권을 보유하고 있다(Kerr 2020, 2-3). 이민자의 기여도를 향상할 수 있는 미국 이민 시스템에 대한 잠재적 개혁을 검토해야 할 것이다. 미국의 인구문제는 미국만의 독특한 성격을 지닌다. 이민과 관련된 논쟁, 정치, 경제, 사회 문제들은 향후 미국의 성장과 국가적 통합에 중요한 사안이다.

Ⅲ. 미국의 이민 현황과 이민정책

1. 초기 이민(1925년 이전)

엄밀히 말해, 미국의 이민은 1776년 독립선언과 1783년 파리조약으로 시작되었지만, 공식적인 이민 통계는 1820년에 시작되었다. 초기 이민자들은 다양한 나라에서 다양한 이유로 유입되었고 그들의 정착은 거의 제약을 받지 않고 살 새로운 기회의 땅이었다(Violet 외 1991, 6). 19세기의 대규모 이주는 새로운 나라의 필요와 과밀 유럽 사이의 완벽한 일치의 결과였다. 당시 유럽은 인구과잉으로 인해 극심한 사회 변화와 경제 재편을 겪고 있었는데 인구의 놀라운 증가는 유럽의 많은 지역에서 중세 이래로 시행되어 온 오래된 농업 질서의 붕괴와 동시에 일어났다. 당시의 유럽은 산업혁명이 진행 중이었는데 이민의 최고점은 산업화의 시작과 그에 따른 고용 패턴의 붕괴와 일치점을 보여주었다. 이민은 주로 경제문제 때문이라고 할 수 있으며, 이런 이유로 1841년부터 1860년까지의 이동 인구는 20년 동안 600% 증가한 4,311,465명으로 집계되었다(Violet 외 1991, 7).

미국으로의 이민은 보편적이지는 않지만 19세기 중반에 널리 장려되었다. 가장 중요한 것은 소위 '미국 편지(American letter)'로 집에 있는 친척들과 다른 사람들이 따라오도록 격려하는 편지였고 그 결과 1861-1880년 20년 동안 5,127,015명의 이주자가 증가하였다(Violet 외 1991, 10). 1882년 최초로 법률로 제정된 이민법(Immigration Act of 1882)은 수감자, 정신적 결함자, 빈곤자를 포함한 바람직하지 않은 사람들을 막는 법으로 1943년 폐지될 때까지 계속 시행되었다(Donato 외 2020, 2). 20세기 첫 10년 동안의 이민은 879만 5,386명으로, 지금까지 미국 역사상 가장 많았으며, 이어 1911-1920년은 두 번째로 많은 573만 5,811명이 미국으로의 이민을 택했다.⁵⁾ 제1차 세계대전이 끝나갈 무렵, 점점 더 제한적인 법률의 제정으로 대량 이주시대는 막을 내렸으며, 1920년대까지 이민에 대한 법적 제한은 수적 제한으로 유지되었다. 1921년 임시 쿼터법(The Temporary Quota Act of 1921)은 1952년까지 시행되었는데 1929년 시행된 출신국의 쿼터제 하에서, 연간 쿼터는 국적별로 100명을 기준으로 실시하였다. 그러나 유럽 및 대부분의 아시아 국가를 포함한 '금지구역(barred zone)'에 있는 나라들의 사람들은 어떤 예외를 가진 이민자로서 일반적으로 받아들여지지 않았다(Donato 외 2020, 3).

5) 1905년-1907년, 1910년, 1913년, 1914년에 백만 명 이상의 이민자들이 미국에 입국했다.

2. 1952년 이민 및 국적법 (The Immigration and Nationality Act of 1952)

1952년 제정된 이민 및 국적법(The Immigration and Nationality Act 1952)은 기존의 이민 및 국적법을 대폭 개정하여 시행하였다(Donato 외 2020, 3). 이 법은 공산주의자의 배제에 관한 1950년 내부 보안법의 조항들뿐만 아니라 1917년과 1924년 법률의 필수적인 요소들을 수정하여 성문화하였다. 1951년부터 1960년까지의 이민은 총 2,515,479명으로 1920년대 이후 가장 높은 수치로 나타났으며, 1950년대 입국한 이민자 중 절반 미만이 쿼터제하에서 입국을 허가받았다.⁶⁾ 이민을 규제하기 위한 수단으로 출신 국가 할당제가 효과적으로 기능하지 못하고 있다는 인식이 확산하면서 1965년에 나온 주요 정책 개정으로 이어지는 중요한 요소가 되었다. 또한, 1953년 난민구제법(the Refugee Relief Act of 1953)과 1954년 개정안은 21만 4천 명의 유럽 난민과 공산당이 지배하는 국가로부터의 탈출을 허용했다.⁷⁾

1957년 법률(the Act of 1957)은 ‘난민 탈출법(Refugee Escape Act)’이라고도 불리는데, 이는 난민 구제법의 조건에 따라 자격이 주어지는 특정 외국인들의 입국과 중동 국가에서의 박해를 피해 도망하는 사람으로 정의되는 ‘난민 탈출’을 규정하였다(Mazurkiewicz 2019, 42). 1960년대 동유럽 및 중동의 국가들로부터의 박해로 인한 난민이 계속 수용되었는데, 처음에는 1960년 제정된 공정거래법(Fare Share Law)에 의해, 그 후에는 이민 및 국적법 (Immigration and Nationality Act)에 의해 수용되었다.⁸⁾

3. 1965년 이민 및 국적법 개정 및 그 여파

1965년 개정된 이민법은 1952년 이민법에 명시되어 있던 백인이민자를 중심으로 출신국가에 의한 입국 할당제를 적용한 인종 차별적인 쿼터제를 폐지했으며, 1921년 최초의 쿼터법 이후 가장 광범위한 이민정책 개정을 대표하였다(Passel 외 2015, 8). 그동안 유럽출신 쿼터제를 대체하는 국가로 51% 라틴 아메리카와 4분의 1이 아시아 이민자들이었으나, 1965년에는 84%의 미국인이 비히스패닉 백인이었다(Passel 외 2015, 9).⁹⁾ 국적과

6) 많은 사람이 쿼터 외의 난민과 가족의 입국을 허용하기 위해 제정된 특별입시법에 따라 입국하였는데, 여기에 해당하지 않는 사람들은 기본법에 따라 비쿼터 이민자(서반구 출신)로 입국했다.

7) 난민구제법은 행정법안으로 발원해 난민과 도피자들에 대한 인도주의적 우려를 ‘국제적 정치적 고려(international political consideration)’와 결합했다.

8) 1960년 법제 하에서 약 19,700명의 난민들이 입국했다.

9) 당시 미국 사회를 지배했던 이민 배척주의와 인종주의가 미국 청교도적 가치를 훼손한다는 사회적 반응과 1960년대의 시민권 운동이 이민개혁에 영향을 미쳤다.

민족적 고려 대신에, 1965년 법은 주로 가족결합(reunification of families)과 필요한 기술(needed skills)에 기초한 시스템으로 대체되었다. 1965년 이러한 정책의 큰 변화를 이끈 상황은 인종과 국가 출신에 대한 대중의 진정한 태도 변화를 반영한 결과였으며 미국 이민역사의 전환점이 되었다(Massey 외 2012, 1).

1976년 이민 및 국적법 개정안(the Immigration and Nationality Act Amendments of 1976)은 동반구 이민의 주된 통제로서 출신국 할당제를 동반구 이민에 대한 연간 상한선인 170,000명과 국가당 20,000명으로 제한하였다. 이러한 제한 안에서 이민자 비자는 필요한 기술을 유지하는 가족결합과 난민을 우선시하는 제도(seven-category preference system)에 따라 분배되었다.¹⁰⁾ 1980년 난민법(The Refugee Act of 1980)은 난민 선호 제도의 한 범주로서 난민을 제외하고 전 세계 27만 명의 상한선을 설정했다. 1970년대 이민의 패턴과 이와 관련된 정책적 고려사항은 이민 및 국적법(the Immigration and Nationality Act) 제정 후 1950년대와 유사한 양상을 띠었다. 1980년 난민법(the Refugee Act of 1980)에 포함된 이민 국적법 개정안은 입법적으로 의회와의 협의에 따라 정기적인 흐름과 난민 긴급입국을 위한 규정을 만들었다(Vialet 외 1991, 24).¹¹⁾

4. 오바마 시대의 이민정책

기존 이민정책은 비교적 큰 변화 없이 유지되어오다가 오바마 행정부에서 다시 한번 혁신적인 이민정책의 변화가 시도되었는데 바로 2014년의 ‘이민 개혁 행정명령’이다 (Donato 외 2020, 7-8). 400만 명에 이르는 불법 이민자에게 합법적인 지위를 부여하고자 했던 이 시도는 의회의 인준이 필요한 법률이 아니라 대통령 직권으로 한 행정명령 (Executive Order)이라는 형식을 취하게 되었다. 오바마의 이민 개혁 시도는 당시 상·하원을 장악하고 있던 공화당 강경파의 반대에 부딪혔고 2016년 연방대법원의 최종 기각판결을 받게 되었다. 또한 느린 경제 회복, 의료보험 개혁에 진통을 겪으면서 이민법 개혁을 추진할 동력이 부족하였고 결국 실패하게 되었다.

10) 1965년 법은 1968년 7월 1일부터 서반구 이민을 국가별 제한이나 선호 제도 없이 연간 120,000명의 한도로 제한하도록 규정하였다. 두 반구에는 동구 17만, 서구 12만이라는 별도 상한선이 적용됐다. 1978년에 제정된 법률은 단일 선호도 시스템으로 전 세계 290,000명으로 통합했다.

11) 이 법은 난민들의 정착을 위한 연방 지원을 허가하였다. 1980년 난민법이 제정된 직후, 많은 수의 쿠바인들이 남부 플로리다를 통해 미국으로 입국했고, 총 12만 5천 명으로 추정되었으며, 아이티인들의 수는 계속해서 줄어들었다. 1980년에 700,000명의 쿠바 난민이 미국에 들어왔다.

주(State)별로 추진되던 Dream Act나 2012년 ‘불법체류자 자녀추방유예 행정명령’(Deferred Action for Childhood Arrivals: DACA)’등을 통해 부분적으로만 추진되었다. DACA는 2012년 6월에 오바마 행정부의 행정명령에 의해 도입되었으며, 이것은 미국에 미성년으로 입국하였으나 시민권 또는 합법적 거주 신분을 갖추지 못한 이들의 국외 추방을 유예하는 프로그램이다. 이는 2001년부터 의회에서 포괄적 이민개혁(Comprehensive Immigration Reform)을 여러 번 시도하였음에도 실패한 끝에 나온 행정명령이다. 자격 조건을 갖춘 이들은 2년에 한 번씩 갱신할 수 있지만, 시민권 취득으로 이어지지는 않는다.

5. 트럼프 시대의 이민정책

미국의 이민정책은 트럼프의 취임 이래로 미국 우선주의(American first)를 주장하면서 많은 변화가 있었다. 트럼프 행정부에서는 집권과 동시에 특정 국가 국민의 미국 입국을 제한하는 ‘반이민 행정명령(Executive Order: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States)’을 발동함으로써 이민정책의 변화를 시도하였다(Pierce 외 2018, 1-2). 2017년 이후 미국 남부 국경을 불법적으로 넘는 중미 국가들(멕시코, 과테말라, 온두라스, 엘살바도르 등)의 망명 신청을 거부하는 ‘멕시코 잔류(Remain in Mexico)’ 정책을 시행하였다(Donato 외 2020, 8). 또한, 이민자들의 존재가 미국인들의 소득과 미국의 경제성장에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 주장으로 자국민들의 일자리와 국가의 안보를 주장하면서 ‘반 이민정책’을 진행하였다. 더불어 멕시코 국경에 장벽을 비롯하여 합법적인 이민을 줄이고, 비합법적인 이민자를 추방하였으며, 무슬림국가로부터 온 난민을 금지하였다. 그 어느 시기보다 이민에 대해 부정적인 틀을 유지하였다.

2018년 미국 국토안전부는 ‘무관용 (Zero-tolerance)’ 정책을 실시하였는데, 이는 미국-멕시코 국경에 불법 입국이나 재입국 범죄에 대한 허가 없이 국경을 통과한 모든 사람을 형사 처벌하기 위한 것이다. 2018년에 추방된 이민자 수는 약 10만 명으로 2016년에 비해 30% 가까이 증가하였다(Chishti 외 2020).¹²⁾ 행정부는 대규모 자연재해나 내전을 겪은 특정 국가 출신의 불법 이민자들과 수십 년 동안 미국에서 살아온 수십만 명의 이주자들에 대한 인도주의적 보호를 임시 보호 상태(Temporary Protected Status: TPS)의 형태로 종료하였다. 또한 2018년에 난민제도의 한도를 4만 5,000명으로 제한하였는데

12) 2019년 추방된 이민자 수는 267,258명으로 2018년에 256,085명에 비해 약간 증가하였다(US Immigration and Customs Enforcement).

이는 현재의 미국 정착 프로그램이 1980년에 시작된 이래 최저 수준이다(Ries 2020, 8). 이에 따라 2020년에 대략 310,000 TPS 소지자가 혜택을 잃었는데, 이것은 TPS 소지자의 98%에 해당하는 숫자이다(Pierce 외 2018, 7).

정부는 고용에 기초한 영주권 신청자(employment-based permanent residency: green card)에게 더욱더 까다로운 기준을 내세워 영주권 발급을 제한하였고 직접 면접에 참석하도록 의무화했다.¹³⁾ 특히 미국의 공적 부조인 메디케이드(medicaid)나 푸드스탬프(food stamp)의 수급대상이 될 수 있는 이민자의 입국을 금지하였다. 행정부는 15년간의 여행, 고용기록, 거주기록을 부가 자료로 제출하도록 했으며 비자 발급 수를 줄이기 위해 많은 추가 조치를 했다(Pierce 외 2018, 8).¹⁴⁾ 트럼프 대통령의 반이민정책은 강력하게 미국 우선주의에 기초한 것으로 DACA 정책을 폐지하는 것이었다(Donato 외 2020, 7-8).¹⁵⁾ 트럼프 행정부는 2017년 9월에 DACA가 합법적이지 않다는 이유를 들어 DACA 폐지 결정을 발표하였지만, 연방 대법원은 DACA를 즉각적으로 종료할 수 없다고 판결했다. 트럼프는 결과적으로, 법적으로는 이민제도를 시행하는 데 성공하지 못하였지만, 실제로 이민을 크게 줄이는 데 성공하였다(Donato 외 2020, 8).

6. 바이든 시대의 이민정책

바이든이 제시한 이민정책은 지난 4년간 트럼프 대통령의 반이민 정책을 폐기하는 것을 기초로 서류 미비자 구제와 합법 이민 확대, 비인도적 이민단속 중단 등과 같은 포괄적 이민개혁의 시행에 초점을 두었다(Ries 2020, 2-12). 즉 트럼프 시절 진행해왔던 국방비 전용 국경장벽 설치, 미국입국과 비자 및 영주권 중단, 드리머(Dreamer) 보호조치 폐지 시도, 난민 망명 중지 등과 같은 반이민정책들을 폐지하는 것이다. 또한, 미국 내 불법체류자 1천100만 명에게 8년 뒤 시민권을 얻을 수 있는 길을 열어주는 '바이든포

13) 예전에는 특별한 경우에만 대면 인터뷰를 시행하였다.

14) 예컨대 고용주가 우수 직원을 데려오기 위해 사용하는 임시 비자 프로그램인 H-1B 프로그램을 변경하겠다는 발표와 누가 어떤 유형의 고용으로 비자를 받을 자격이 있는지 축소하고, H-1B 비자 소지자의 부양가족 배우자에게 노동 허가를 해주는 H-4 프로그램을 종료한다는 계획 등이 포함된다.

15) 이는 기존 수혜자들 중 6개월 이내에 만료되는 사람들은 유예기간의 갱신을 신청할 수 있지만 다른 사람에게는 기존의 추방유예 기간이 종료되면 더 이상 갱신할 수 없고, 새로운 신청은 더 이상 받지 않는 정책이다(Felter 외 2020; Bailey 2018). 2012년 미국 국토안보부는 DACA 정책을 통해 미국의 불법 이민자인 부모를 따라 미국에 입국한 미성년자의 경우에는 '2년간 추방 일시정지'를 신청할 수 있는 메모랜덤(memorandum)을 시행하여 약 70만 명 정도가 그 혜택을 받았다.

이민법안'이 발표되었다(Ries 2020, 2-12).¹⁶⁾ 특히 DACA 조치의 대상인 일명 '드림머(Dreamers)'의 경우 즉시 영주권을, 그리고 3년 뒤 시민권을 신청할 수 있는데 이들은 대부분 부모를 따라 어린 시절 미국에 와 불법체류하고 있는 중남미 출신 이민자들이다. 더불어 가족·취업 이민 비자의 국가별 상한을 올리는 것도 법안에 포함되었으며, 포괄적인 이민개혁 법안을 추진할 예정이다(Chen 2021, 51).

바이든 대통령의 DACA 복구 계획은 트럼프 행정부가 프로그램 폐기를 시도한 이후 법적 난관에 봉착한 64만 5천여 명의 젊은이들에게 큰 돌파구가 될 것으로 보인다(Ries 2020, 2-3). 바이든 대통령은 또 자국 내 재난이나 기타 위험한 상황으로 인해 귀국할 수 없는 사람들에게 단기적 법적 지위를 부여하는 두 가지 프로그램인 '임시보호 상태'와 '강제출국 연기'도 검토하겠다고 발표했다(Chen 2021, 52).¹⁷⁾ 미국에서는 레이건 대통령 시절인 1986년 300만 명의 미등록 이민자를 합법화한 이래 시민권 획득과 관련한 대규모 법안이 통과된 적이 없었다. '바이든표 이민법안'이 의회를 통과하면 35년 만의 대규모 이민개혁인 셈이다. 또한, 바이든은 미국으로의 이민을 줄이겠다는 희망으로 중미 국가에 보내는 자원을 40억 달러 늘리겠다고 약속했는데 이는 트럼프 시절 무시되었던 미국과 라틴아메리카와 카리브해 관계 개선의 변화를 의미한다(Rafael 2021, 3).

바이든에게 가장 큰 이민정책 과제는 트럼프 정부가 남기고 간 난민과 망명 시스템을 다시 수정하는 것에 있다. 주로 폭력, 빈곤, 박해를 피해 도망치는 중앙아메리카인 수만 명의 망명 신청자들을 멕시코 국경의 위험한 수용소로 몰아넣은 트럼프의 '멕시코 잔류' 정책은 인도주의적 구제를 추구하는 사람들을 저지하려는 시도였다(Blue 외 2021, 2). 그 정책은 COVID-19 위기로 인해 더욱 복잡해졌고, 이는 국경으로 들어오는 이주자들을 봉쇄했다(Chen 2021, 52). 최근 몇 년간 과테말라, 온두라스, 엘살바도르의 망명 신청 수용률은 5명 중 1명 미만으로 나타나고 있는데, 현재 진행 중인 망명 신청은 120만 건 이상의 밀린 사건으로 인해 해결되기까지 수년이 걸릴 것으로 보인다(Chen 2021, 52).¹⁸⁾ 신속한 검토와 망명사건에 대한 공정한 심리를 위해 법원에 투자하고 국경 지역에 더 많은 출입국 관리들을 배치하겠다고 약속했지만, 이 제도는 더욱 급진적인 개혁이 필요함을 암시하는 것이다.

16) 신원조사 등을 통과하고 세금을 내는 등의 요건을 충족하면 5년 뒤 영주권을 받고 3년 뒤 시민권을 신청할 수 있도록 한 것이다.

17) 행정부는 영구적인 입법적 해결책을 통과시키기 위한 의회의 어떠한 병행 노력도 없이 비시민 집단의 추방을 일시적으로 막는 것으로 제한된다.

18) 많은 이민 수속인들은 법률 상담의 부족과 이민법원의 만연한 편견에 의해 극도로 불리해지고 있는데, 바이든 대통령의 실행은 아직 불분명하다.

IV. 새로운 미국을 위한 정책 제안

1. 장기요양서비스와 지원

트럼프 당선 이후 이민정책은 추방을 늘리고 미국으로 들어오는 이민자들을 제한하는 엄격한 이민정책을 펴왔다. 이민정책의 변화는 특히 노인들에게 공식적인 장기요양서비스와 지원(long-term services and supports)의 대부분을 제공하는 인증된 간호조무사, 가정간호사, 개인간호사 등 미국의 고령화에 커다란 영향을 미치는 집단이라고 할 수 있는데, 인구통계학적 변화로 인해 향후 20년 동안 장기요양서비스와 지원부문에서 인력 문제가 발생할 것으로 보인다(Gonyea 2009, 11; Stone 2015, 57-59).¹⁹⁾ 외국인 출신 개인은 현재 장기요양서비스에 직접케어 인력의 큰 부분을 대표하고 있는데도 불구하고 대량 추방과 이민 제한정책의 시행은 고용이민 노동자들에게 부정적인 영향을 미치고 있다. 이로 인해 미국은 장기요양서비스에 대한 상당한 수요와 인력 부족을 경험하기 시작할 것이다.²⁰⁾

미국에서는 장기요양금융 및 서비스 제공 시스템이 해체되어 노인들에게 질 좋은 서비스를 제공하지 못하고 있다(Abrahamson 외 2016, 6). 매년 점점 더 많은 수의 노인들이 형편없는 서비스와 부적절한 수준의 장기요양서비스를 받고 있다(Angel 외 2015, 299; Herrera 외 2013, 8-10).²¹⁾ 우리가 스스로를 돌볼 수 없을 때 누가 우리를 돌봐줄 것인가 하는 개인적인 현실이 점점 더 소수자, 여성, 이민자로 구성되는 장기요양 인력에 대한 논의를 하게 한다(Angel 외 2015, 299). 미국은 3천5백만 명의 시민들이 그들의 의학적 필요를 적절하게 충족시키기에는 너무 적은 수의 의사가 있는 지역에 거주하고 있다. 이처럼 의사 부족 현상은 건강과 질병 관리 등 전반적으로 영향을 주고 있으며, 부족한 의료 인력을 관리하기 위한 이민정책으로 관심을 가지게 되었다. 요양시설이나 대체거주요양시

19) 이러한 서비스를 필요로 할 가능성이 가장 높은 85세 이상 노인 인구의 성장, 중장년 여성의 무자녀 및 이혼 발생률 증가로 인한 가족 간병인의 가용성 감소, 근로 여성에 대한 직업 선택권 확대 등이 여기에 포함된다. 트럼프 행정부의 TPS 프로그램 종료로 인해 장기서비스에 대한 수요는 향후 수십 년 동안 크게 증가할 것으로 예상된다. 불법이민자의 수가 증가된 속도로 감소하기 시작하면, 그들이 떠난 일자리는 평균적으로 더 높은 임금을 받는 미국 자국민들과 합법적인 이민자들에 의해 채워질 필요가 있을 것이다(Ulery 2018, 27).

20) 장기서비스 및 지원(LTSS)은 다양한 서비스를 포함하며 개인이 장기간 건강 또는 개인적 요구에 필요한 것이다. 대부분의 LTSS는 의료가 아니라 일상생활의 기본적인 개인 업무에 대한 보조이며, 때로는 목욕, 옷 입기, 화장실, 식사 등의 일상 업무를 포함한다.

21) 특히 다수의 노인에 비해 대안이 적은 라티노 인구가 이에 해당된다. 이 새롭게 부상하고 있는 장기요양 위기에 많은 사람에게 영향을 미칠 것이며 모두가 직면하고 있는 다른 사회적, 경제적 차이들 가운데 하나가 될 것이다.

설, 가정간호서비스 이용인구는 2000년 1,500만 명에서 2050년 2,700만 명으로 늘어날 전망이다. 이러한 현상은 대부분은 서비스를 필요로 하는 노인 인구의 증가와 맞물려 있다(Harris-Kojetin 외 2013, 3). 케어격차에 대한 타당한 해결책인 외국인 출신 전문직 종사자는 직접케어 종사자를 포함한 의사와 간호사라는 두 개의 가장 큰 의료 직업에서 심각한 부족을 메우는 데 중요한 역할을 한다.

노인 인구의 다양성 증가로 현재 이민정책과 지원에 필요한 직접케어 인력들에 초점을 맞추어야 한다. 현재의 이민정책은 가정케어 노동자(homecare workers)들의 부족을 초래하고 노인들의 케어비용을 증가시킬 수 있다. 직접케어의 약 4분의 1이 이민자로서 노인을 케어하고 있다(Stone 외 2019, 51). 따라서 장기요양 위기를 고려하여 장기요양서비스와 지원, 자금 조달 및 전달체계를 개선할 수 있는 정책을 설계해야 한다. 모든 노년층을 위한 질 좋고 경제적인 시스템이 필요하며 베이비부머 세대가 향후 수십 년 동안 나이들어감에 따라 서비스 가능성과 경제성에서 우려되는 부분이 없도록 개선해 나가야 한다.

직접케어 인력은 가정 및 지역사회 기반 시설, 요양시설, 생활보조시설(assisted living facilities), 단체주택(group homes), 제도적 건강관리 서비스(intermediate care facilities), 병원 등의 기관에서 종사하는 440만 명의 가정 건강도우미(home health aides), 개인간호사, 간호조무사(nursing assistants)들로 구성된다(Espinoza 2017, 2). 모든 직접케어 노동자는 일상 업무를 돕는 역할을 하는데, 직접케어 노동자(direct care worker)중 약 3분의 1이 25년 이상된 이민자들이다(Stone 외 2019, 51). 2015년, 이 그룹은 총 86만 명의 개인으로, 소비자가 독립적으로 고용한 근로자를 고려한다면, 장기요양서비스 분야에서 100만 명 이상의 이민자가 있을 것으로 추산된다(Espinoza 2017, 3-5). 지역에 따라 뉴욕, 캘리포니아, 뉴저지, 하와이 및 플로리다의 경우 이민자가 직접의료 종사자의 40% 이상을 차지하고 있으며, 불법체류자가 제공한 노동의 상당 부분은 10-20%의 직접케어 종사자가 차지하고 있다(Espinoza 2017, 3-5).²²⁾ 예컨대, 미국에 노동력으로 입국한 영구적 또는 임시적 이민노동자인 경우 직접케어를 위한 비자가 사실상 없다. 따라서 대부분의 직접케어 노동자는 가족결합 또는 난민 프로그램을 통해 미국에 입국하게 된다(Martin 외 2009, 12-13).

외국출생 직접케어 종사자(foreign-born direct care worker)를 공급하는 것은 직접케어 인력을 개발하는 데 중요한 요소로 작용한다. 이들은 오늘날 노동력의 많은 부분을 차지하고 있으며, 현재와 미래의 장기서비스와 돌봄수요를 충족시키는 데 필수적인 것으로 보인다. 고령화 서비스 제공자들은 종종 자국민 근로자를 유치하는 데 어려움을 겪고 있으며

22) 이민노동자는 요양원(20%)보다 가정케어(28%)가 더 보편적이며 이는 가정케어에 대해 덜 엄격한 규제와 감독과 관련이 있다(Espinoza 2017, 3-5). 또한, 요양원의 조직 구조는 가정 의료 환경에서보다 더 나은 언어 기술을 요구할 수 있다(Rodrigues 외 2012, 66).

특히 의료나 기타 부문에서 고임금 직업 선택권이 이용 가능한 경우, 전통적인 노동력에 의존할 수 없다. 이민자들은 심각한 노동력 부족을 경험하는 지리적 영역 내의 돌봄 공백을 메우고, 요양보호사가 가정에 의해 직접 고용되는 공식적인 돌봄 분야와 노동시장의 침체 모두에서 부족을 완화한다.²³⁾

미국이 고령화되고 백인의 인구가 감소함에 따라 주로 젊은 인종과 이민자 집단이 노동력의 대체자로서 필요하고, 흔히 말하는 2.1명 이상의 대체율을 유지하도록 해야 하지만, 이러한 현실은 또 다른 이민추세를 만들고 있다. 미국에서 라틴 아메리카계 대체율이 계속 높아지고 있는 것은 멕시코, 중앙아메리카, 라틴 아메리카에서 이민 온 결과이다. 그렇지만 만약 멕시코와 라틴 아메리카의 고령화로 인해 그들의 대체수준이 감소된다면 이는 미국으로의 이민자 감소로 이어지게 될 것이다. 따라서 이민자 감소는 결국 미국 경제의 주요 부문 즉 농업, 건설 및 무역, 가금류와 유제품, 저임금 서비스와 소매업, 장기요양서비스에 큰 영향을 미친다는 것을 의미한다. 이렇듯 대체가 없는 경우 고령화로 인한 노인 돌봄분야의 심각한 인력 부족에 직면하게 된다. 한편 출산율 저하를 해결할 수 있는 인구의 지속적인 흐름에 대한 우려는 여전히 남아 있다. 그러나 동시에, 상대적으로 건강하고, 교육받으며, 생산적인 고령화 인구의 기회를 포착함으로써 노동력을 활용할 수 있을 것이다. 인구 고령화의 극단적인 결과에 직면한 일본의 경우 전체 인구가 감소하더라도 고령 노동자와 은퇴자들이 어떻게 경제를 지탱할 수 있는지를 보여주고 있다. 그것은 사회의 다양한 분야에서 일할 수 있도록 은퇴자들을 유도하고 있다는 것이다.

2. 사회보장 제도

65세가 되는 베이비부머 세대의 절반 이상이 일상생활에 필요한 개인 활동 등에서 도움을 필요로 하겠지만, 요양원(Nursing home care)마련이 미진한 경향이 있다 (Favreault 외 2020, 1-2). 미국 보건부에 따르면, 요양원의 연간 비용은 현재 138,000달러로 추정되는데, 이는 이러한 비용을 충당하기 위해 이용할 수 있는 은퇴 후 저축 계획의

23) 외국인 출신의 간병인(foreign-born caregivers)은 자신의 직업에 대해 긍정적인 태도, 새로운 기술을 배우려는 의지, 직업에 만족, 풀타임으로 일하고, 일하는 능력에 매우 자신감을 가질 가능성이 더 높다(Katutsky 외 2010, 268-270; Bryant 외 2015, 7-9; Shutes 외 2012, 10-13). 즉 이러한 수치는 외국인 출신 근로자가 본국의 근로자보다 충성도가 높고 이직률이 낮다는 증거가 된다(Spencer-Rodgers 외 2010). 이는 이민노동자들의 낮은 이직률이 같은 국가나 지역에서 온 간병인들 사이에서 형성되는 강력한 고용주 기반 네트워크 때문일 수 있다(Stone 외 2019, 52). 이민노동자들은 이러한 노인들에게 언어·문화적으로 적절한 지원을 제공할 수 있으며, 고용주들에게 나이든 고객이나 노인 시설 거주자들을 그들의 문화를 공유하는 노동자들과 일치시킬 수 있는 기회를 제공할 수 있다(Prester 외 2003, 7-8).

금액으로는 부족한 실정이다(Favreault 외 2020, 1-2). 이는 베이비부머 세대의 절반만이 은퇴 후에 사용할 수 있는 충분한 돈을 저축할 수 있다는 것이므로 사회보장제도에만 의존하게 될 가능성이 높다는 것을 의미한다.²⁴⁾ 특히 이민노동자의 인구는 히스패닉 출신으로 높은 빈곤율을 경험하는 것으로 나타났는데, 이민자 직접케어 노동자의 40%는 사회보장제도(medicaid & nutrition assistance)에 의존했으나 이에 반해, 자국민 직접케어 노동자의 44%가 사회보장제도에 의존하고 있는 것으로 나타났다(Espinoza 2017, 5; Stone 외 2019, 51).

미국의 노동력과 은퇴인구는 재정적 안정에 영향을 끼친다. 예컨대 1945년에는 사회보장을 받는 은퇴자 1인당 50명의 노동자가 있었으나 2030년이 되면 각 은퇴자는 두 명보다 약간 더 많은 노동자의 기여도에 의존하게 될 것이다(Angel 외 2015, 265). 노동연령 인구는 소수 증가하고 있는 반면, 노년층이나, 은퇴층인 경우 비히스패닉계 백인이 다수를 차지한다. 이러한 상황은 특히 히스패닉 인구가 많은 캘리포니아주와 텍사스주에서 두드러지는 양상을 띤다. 미국의 인구통계에 따르면, 2010년 텍사스주 인구의 38%였던 히스패닉의 비율은 2020년까지 급증하여 백인보다 더 많을 것으로 추정되고 있다(Passel 외 2011, 2).²⁵⁾

캘리포니아주는 히스패닉계 인구가 이미 주(State) 인구의 40%를 차지했으나 히스패닉계와 캘리포니아주의 다른 소수민족 사이의 교육수준에서 히스패닉계는 미국의 모든 소수집단 중에서 대학 성취도가 가장 낮은 것으로 나타났다(Torries-Gill 외 2018, 42). 이들 집단이 건강보험에 거의 접근할 수 없는 저임금 서비스업에만 국한된다면 인종과 민족에 기초한 또 다른 불균형이 사회 불평등을 초래할 것이다. 건강, 퇴직 계획이 없는 일자리는 저임금을 지급하는 직업이기 때문에 퇴직 시 이중 불이익을 겪게 된다. 미래 노동력의 많은 부분의 생산적 잠재력이 나쁜 건강과 낮은 교육 수준 때문에 훼손될 수 있다는 예측은 노인과 젊은 미국인 모두에게 심각한 재정적 영향을 미친다. 대부분의 흑인 및 라틴계 가족은 은퇴계좌 저축이 전혀 없는 것으로 조사되었는데 이는 소수민족이 다수를 차지하게 될 때 미국 인구의 고령화는 미래에 대한 새로운 차원의 우려를 더한다(Angel 외 2015, 265). 많은 멕시코계 미국인들은 은퇴를 위해 저축할 수 없는 저임금 직장에서 일생을 보냈으며 이는 개인 은퇴보장 범위에서의 국적 차이를 보여준다(Hagan 외 2014, 81-82).

24) 비록 많은 사람들이 그들의 경력에서 일찍부터 저축하기 시작했지만, 많은 가난한 여성과 인종과 소수 민족들에게, 적절한 은퇴 수입은 여전히 불분명하여 은퇴위기에 처해 있다는 것은 분명하다.

25) 이러한 기하급수적인 성장은 노동연령 성인들 사이에 새로운 인구 붐을 일으킬 것이다. 2040년이 되면 텍사스 노동력의 절반 이상이 히스패닉계이고, 또 다른 8%는 아프리카계 미국인이 될 것이다(Murdock 외 2015).

인종이나 민족에 관계없이 미국의 모든 노인들 중 40%는 사회보장혜택이 없으면 빈곤에 빠지는 것으로 조사되었다(Center on Budget and Policy Priorities 2017). 가난하게 사는 사람들은 계속되는 지원금 삭감이나 구조조정으로 사라질 위협에 처한 메디케이드 같은 공적자금 지원 프로그램에 크게 의존하고 있다(Torries-Gill 외 2018, 45-46). 라틴계 실업률이 지속적으로 높아지면서 문제가 더욱 악화되고 있다(U.S. Bureau of Labor Statistics 2017).²⁶⁾ 2030년까지 라티노 노인들이 크게 증가할 것으로 보이며, 2050년에는 60세 이상의 라티노들의 비율이 두 배로 늘어나 미국 인구의 17%를 차지할 것으로 예상된다. 또한, 85세 이상 노약자(또는 노년층)의 라틴계 인구는 2040년까지 세 배가 될 것으로 전망했다(Angel 외 2010). 이러한 라틴계 노인의 수가 급격히 증가함에 따라 장기요양 인프라에 대한 미래의 수요와 국가가 그 수요를 충족시킬 수 있는 능력에 대한 심각한 우려가 제기되고 있다(Garcia 외 2015).

이러한 우려를 불식시키기 위해서는 먼저, 노후보장 기본인 사회보장제도를 보호하고 강화해야 할 것이다(Torries-Gill 외 2018, 83). 특히 베이비부머 세대의 빈약한 저축 수준을 고려할 때, 이미 노인 빈곤의 현저한 증가를 직면하고 있으며 더 늘어날 것이다. 보편적 은퇴 계획에 대한 정치적, 시민적 지원이 없는 경우, 진정한 하나의 사회 안전망은 사회보장을 점검하는 것이다. 이를 통해 가난한 사람들을 위한 보조수입(SSI), 장애보험, 18세 미만의 어린이 생존을 위한 혜택, 기타 프로그램(SSI, DI, Medicaid, 기타 장애 기준을 사용하는 의료 지원), 모든 공공혜택(가정 지원 서비스) 프로그램들을 강화해야 한다. 더불어 세제 개혁법이 연방 적자와 국가 부채를 악화시키고 10년 후, 모든 베이비부머 세대가 65세 이상이 되는 시점에, 공공의 지지를 받기 위해 연방정부가 나서야 한다(Torries-Gill 외 2018, 83).

다음으로, 메디케어 및 메디케이드를 대체할 적절한 미국 의료 시스템을 재설계하는 일이다. 미국 의료 서비스 시스템의 붕괴 원인은 불필요하게 비싸고 적절한 의료보험이 적용되지 않은 경우가 너무 많기 때문이다. 그리고 대부분의 다른 선진국의 의료 시스템과 비교했을 때, 최악의 건강 관련 시스템 상태를 가지고 있다. 이는 노인 인구의 2배 증가가 가져다 준 더 많은 만성질병, 더 긴 수명과, 부적절한 의료보장 범위에 직면한 저소득층의 지속 등과 같은 심각한 문제들이 증가될 뿐이다. 고령 미국인을 대상으로 한 현재 건강 조사에 따르면 고령 베이비부머 세대가 다른 고소득 국가보다 더 아프다는 불안한 징후를 제공하고 있다(Osborn 외 2017, 2123-2132). 따라서 메디케어, 메디케이드, 그리고 더

26) 낮은 사회 경제적 지위에도 불구하고 멕시코계 미국인들의 기대수명은 비히스패닉계 백인들보다 높다(Vega 외 2015). 미국에 살고 있는 라틴계 사람들의 평균 출생 수명은 82세(남자 79.2세, 여자 84.2세)로 라틴계가 아닌 백인 79세(남자 76.6세, 여자 81.2세)와 흑인의 76세(남자 72.3세, 여자 78.4세)에 비해 계속 증가할 것으로 예측된다.

큰 의료 시스템을 근본적으로 재설계 해야할 것이다(Torries-Gill 외 2018, 84).²⁷⁾

3. 이민개혁

많은 산업분야는 합법적 노동자와 비합법적인 노동자의 흐름을 제한하는 극단적인 이민조치에서 벗어나야 한다. 이러한 이민노동자가 속해있는 직업은 미국인이 할 수 없는 직업이기 때문이다. 미국은 이민자와 미등록자, 드러머의 미래, 그리고 한국을 비롯한 여러국가들과의 무역 조약, 이민자들에 대한 엄청난 양면성을 드러내고 있으며, 인구 변화의 현실, 다양성과 이민의 역할을 새롭게 인식하게 하고 있다(Cohn 외 2016). 미국이 다시 위대해지려면 이민자가 필요하다. 미국, 독일, 일본, 캐나다, 호주 및 영국 등 6개 주요 선진국을 비교한 결과, 인구 증가가 경제성장과 동의어라는 것을 발견하게 된다. 내국인 인구의 감소에도 불구하고 일본과 같이 외국인 노동자와 이민을 줄이는 국가들은 경제적 성장에 걸림돌이 된다는 것을 여실히 보여주는 예라고 할 것이다.

미국을 활성화시키기 위해서 많은 전문가 집단은 미국이 직면하고 있는 중요한 사회적, 정치적, 경제적 우려를 해소하는데 필요한 이민자, 미등록자, 난민 등을 미국의 일원이 되게 하는 데 있다. 미국의 현행 법률, 규정, 기관의 개혁세부 사항들과 그러한 일들이 어떻게 일어나는지 알고 있지만 향후 이민 개혁의 일부가 될 수 있는 몇 가지 요소를 제안하고자 한다. 먼저, 광범위한 개혁이 제정될 때까지 DACA 프로그램이 유지되어야 한다(Torries-Gill 외 2018, 81). DACA 수혜자들은 미래의 노동자와 고령화 백인의 납세자가 될 더 강력한 청년 집단이기 때문이다.

다음으로 DACA뿐만 아니라, 농업, 양계업, 그리고 외국인 노동자에 의존하는 장기요양 서비스와 요양원 산업에 의한 심각한 우려를 인식하고, 외국인들의 제한적인 입국이 허용되는 과거 브레이스(bracero: guest worker) 프로그램을 개편하여 유지하여야 한다(Torries-Gill 외 2018, 811). 미래 난민, 이민자, 외국인 노동자, 즉 미래 경제가 필요로 할 수 있는 노동자의 유형에 더 선택적으로 대응할 수 있다. 여기에는 일본, 한국 및 대만이 추구하는 유형의 가정간호사, 간호사, 장기케어자 등이 포함된다. 이민개혁의 가장 본질적이고 분열적인 이슈는 사면의 개념과 시민권이다. 그렇지 않으면 1,100만 명의 미등록자 모두가 라틴 아메리카, 아시아, 유럽, 중동, 카리브해, 아프리카로 추방되어야 한다(Torries-Gill 외 2018, 81). 그러므로 미국은 가장 가까운 이웃인 멕시코와 미국의 고령화, 그리고 다양성, 이민과의 관계를 살펴봐야 한다. 미국과 가장 많이 연결된 모든

27) 베이비부머 세대인 노인은 저축한 금액은 줄어들고 의료보험 혜택도 줄어들며, 주택 자산은 사라졌는데, 만성 질환에 직면해 있고, 의료비용은 높아져 있다.

나라, 즉 라틴 아메리카에 있는 나라들에 초점을 맞추는 것이 도움이 될 수 있으며, 히스패닉계와 미국 인구 고령화와와의 관계를 비교하고 관찰하는 것도 중요하다(Torries-Gill 외 2018, 67).

미국은 글로벌 고령화에 직면해 있으며 다음 중 하나를 선택해야 할 것이다. 하나는 현상 유지를 받아들이는 차원에서 이민을 제한하고, 불법으로 체류 중인 사람들을 추방하고, 장벽을 설치하며 이민자 수의 제한을 부과하는 것은 본질적으로 미국이 백인 중심의 인구를 유지하려고 시도하는 것이다. 이러면 일본처럼 미국은 결국 인구 감소에 직면하게 될 것이다. 유럽 연합과 마찬가지로 세금 및 공공 수입의 손실로 인한 사회보장, 메디케어 및 메디케이드와 같은 자격 프로그램에 대해 현재 수준의 연방 자금을 유지할 수 없을 뿐만 아니라 다른 모든 연방, 주 및 지역 기능도 축소될 것이다. 또 다른 방법은 외국인 근로자를 고용하는 것인데 이들에 대해 선별적인 수단들, 예를 들어, 어떤 형태의 장점에 기초한 초청 노동자 프로그램 제공과 그들이 본국으로 돌아갈 수 있도록 보장하는 것이다. 그러나 그들이 모두 되돌아가는 것이 불가능하다고 생각할 수 있으며, 이민자를 공개적으로 환영 할 수도 있다. 중요한 것은 이미 이 나라에 있는 이민자와 그 자녀(Dreamers)의 통합 및 적응을 계속 허용할 수 있다는 것이다.

마지막으로 멕시코, 캐나다, 그리고 카리브해와의 국경과 관련하여 합법적인 수단을 통해서만 누군가가 미국에 들어올 수 있도록 해야 한다. 대중들에게 미국 이민과 이민의 진정한 본질을 알리고 교육해야 하는 것이 필요하다. 미국에 도착한 사람들보다 더 많은 멕시코인과 멕시코계 미국인들이 멕시코로 돌아가고 있는 이유는 트럼프와 반이민 옹호자들, 또는 지난 경기 침체 때문이었다. 그러나 현재 멕시코조차 경제에 필요한 일자리가 고령화로 인해 젊은 인력으로 채워지고 있지만, 저출산의 영향으로 미래의 경제를 책임질 아동의 수는 점점 줄어들고 있기 때문이다. 중앙아메리카가 계속 공급원이 될 수도 있지만, 가장 큰 흐름은 현재 아시아(중국, 대만, 한국, 인도, 필리핀 등)에서 유입되는 이민자가 최선의 노동자 집단이라고 할 것이다.

V. 결 론

미국이 당면한 주요 과제는 고령화와 다양성 및 이민이 결합되어 나타나고 있음을 볼 수 있는데, 이렇듯 미국이 직면한 인구변혁은 미국을 변화시키는 하나의 요인이 될 것이다. 예컨대 새로운 소수민족, 특히 히스패닉과 아시아인들의 급속한 성장, 미국 백인 인구의 급격한 감소와 고령화, 이민 역전, 인종이 없는 나라 등의 변화이다. 또한 차세대

미국을 만들어낼 5,900만 명의 이민 물결과 인구성장을 꼽을 수 있다(Cohn 외 2016). 인구통계학적 현실과 추세를 받아들이기 위해 2050년 노년층의 두 배가 되는 미국은 대비해야 한다. 그리고 중요한 것은 미래를 보고 적절하게 대응해야 한다는 점인데, 그 대응은 미국의 이민정책에서 찾아야 할 것이다.

오늘날, 가족의 형태는 수년 전에는 불가능했던 다른 방식으로 다양하게 변화하고 있다. 이러한 새로운 가족 형태는 권위와 의무의 전통적인 역할을 바꾸어 놓았다. 기술과 의료의 발달로 인해 개인과 가족은 과거 운명이나 신들의 손에 맡겼던 선택들은 이제 점점 더 많은 사람이 피할 수 없는 선택을 강요받고 장기요양과 돌봄에 복잡한 결정을 내려야 한다.

현재의 이민정책이 어떻게 가정 의료 종사자들의 부족을 초래하고 노인들의 돌봄비용을 증가시킬 수 있는지에 대해 관심을 기울여야 한다. 고령인구 코호트 내에서 증가하는 다양성과 증가하는 다양한 인종의 비율을 새로운 정책과 서비스를 위한 기회로 보고 설계를 지원하여야 한다. 베이비부머 세대가 이전 인구집단보다 더 오래 살고 더 많은 장애를 가지고 있기 때문에 돌봄약속과 관련된 장기요양서비스의 의미는 상당한 관심을 끌었다. 미래 근로자에 대한 잠재적 의존성 부담을 해결하기 위해, 국가는 그러한 의무를 줄이기 위한 혁신적인 정책을 시행했다. 예를 들어, 노인돌봄을 사회화하도록 고안된 공공 장기요양보험 제도를 도입하여 책임을 가족에서 벗어나 공공영역(국가의 개입)으로 옮겼다.

지난 세기 동안, 선진국들의 수명은 극적으로 증가했다. 세계보건기구(WHO)에 따르면 2016년 미국에서 태어난 아기는 79.3세까지 살 수 있다. 미국에서는 고령 이민자들의 유입이 노인인구 증가에 기여하고 있는데, 노인 이민자 집단의 성장은 미국 출생의 노인 집단을 계속해서 증가시키고 있다. 미국 지역사회 조사 자료에 따르면 65세 이상 이민자의 수는 2006년 430만 명에서 2016년 650만 명으로 증가한(51% 증가) 반면에 65세 이상의 미국 내국인 인구는 2006년 3,290만 명에서 2016년 4,260만 명으로 2.9% 증가했다(U.S. Census Bureau 2017). 1980년대 합법적 영주권자로 인정된 고령의 개인들이 매년 증가하는 등 직계 친인척의 가족결합 이민으로 이민정책 변화가 놀라운 흐름을 설명하고 있다 (Torres-Gil 외 2009, 6-10). 가족 (재)결합과 가족이주는 상당한 수의 사람들이 이주해 왔다는 것을 나타낸다.

미국의 인구문제는 다른 선진국과 보편적인 특징을 공유하지만, 미국만의 독특한 특징을 드러내고 있다. 이민에 관련된 논쟁과 경제, 정치는 미국의 국가적 성장동력과 통합에 중요한 이슈임은 틀림없다. 인구학적 문제가 정치적으로 활용되면서 인구변동에 따른 경제성장 추이의 변화에도 큰 관심을 가질 수밖에 없다. 선진국의 어느 나라도 예외

없이 고령화 문제에서 벗어날 수 없다. 그러나 미국의 인구 고령화는 다른 나라에 비해 노년층의 경제력과 교육 수준이 높은 것은 이미 널리 알려진 사실이며 이러한 노년층의 증가는 경제성장의 부담이 된다는 기존 인식과 달리 인구집단의 잠재력을 최대한으로 살린다면 경제 활성화를 도모할 수 있을 것이다.²⁸⁾ 이러한 점은 한국의 노년층에 시사점을 제공해 줄 것임이 틀림없다.

고령화에 따른 경제문제를 일부 완화할 수는 있지만, 세계 주요 국가간의 상호의존도가 심화되고 있는 상황에서 세계인구 고령화에 따라 파장은 미국도 예외일 수는 없다. 비록 미국은 선진국 중에서도 상대적으로 젊은 편에 해당하지만 2030년 베이비부머들의 대규모 은퇴는 노년층의 경제활동 참여 및 부양, 돌봄의 문제는 중요한 이슈로 대두하고 있다. 빠른 고령화, 생산가능 연령 인구의 감소에 따르는 사회변동에 각별한 관심을 기울여야 할 것이다. 이런 점에서 미국은 고령화보다 인구문제에 더 큰 관심을 가져야 할지도 모른다. 인구문제는 이민 문제와 관련이 깊기 때문이다. 이민정책은 언제나 미국의 정치, 경제 논쟁의 핵심으로 대두되고 있는데, 이는 국내이주와 외국인들의 이민에 따른 고려를 함께해야 할 것이다. 미국 경제의 지속적 성장을 위해서는 해외로부터의 이민에 벽을 쌓기보다 오히려 문을 열어야 한다는 주장을 뒷받침하는 근거다.

세계 각국은 비자 정책을 통하여 특정 분야의 전문성이나 기술을 보유한 인재의 취업을 촉진하는 이민정책을 장려하고 있다. 미국 경제의 특정 분야에서 즉 실리콘 밸리와 미국의 기술 센터들은 고도로 숙련된 기술을 가진 외국인 노동력이 필요하다. 여기에는 과학, 기술, 공학, 수학(STEM) 분야에서 미국 노동자들을 훈련시키는 것뿐만 아니라 전 세계에서 온 숙련된 기술 노동자들의 지속적인 이민도 포함된다. 농업과 제조업 부문은 또한 비용 효율적인 산업을 지속하기 위해 전 세계, 특히 미국 국경과 가까운 지역에서 온 노동자들의 필요성을 찾고 있다. 미국은 취업이나 학업을 위해 한시적인 체류자격으로 입국 후 영주권 자격을 취득하는 장기거주를 장려하고 있다. 이민을 가장 많이 받아들이는 미국은 해마다 외국인 약 100만 명이 영주권을 취득하게 되며, 영주권 제도 중에서도 특히 가족결합의 비중이 가장 크다. 영주권 신청자 중에 미국 시민권자의 직계가족은 제한 없이 허용되어 있다. 미국의 경제적 번영은 다양한 인구에 얼마나 잘 투자하느냐에 달려 있다고 할 것이다. 미국이 인구통계학적 여정을 거치면서 직면하는 큰 도전은 2050년 미국이 노인 인구가 두 배를 갖게 되는 것이며 오늘날의 소수 집단인 흑인, 라틴인, 아시아인, 미국 원주민, 이민자, 그리고 비합법적인 이민자들이 대다수 인구집단을 형성하는 것이다.

28) 왜냐하면, 노년층의 기술혁신과 스타트업(start-up) 활성화에 상당한 공헌을 할 수 있다는 연구발표와 혁신산업이 주도하는 20-30대보다 50대 이상의 장년층과 노년층이 컸다는 점, 또한 소비 주체로서 50대 이상의 연령층은 주목할만하다(Kerr 외 2020, 1-2).

한국은 전통적인 이민 국가나 유럽국가들과 달리 늦게 이민을 받아들였으며 주로 단기 순환이주나 결혼이주자를 많이 받아들인 특징을 지닌다. 한국은 낮은 인구성장률, 급속한 인구고령화에 주목해야 할 때가 되었으며, 한국경제가 지속적인 성장을 위해서 인구규모를 파악하여 대책 마련이 시급할 것이다. 2020년 한국의 합계출산율은 0.84로 나타났다. 생산연령인구 구성비는 2020년 3,579만 명(71.5%)에서 2040년 2,703만 명(55.5%)으로 점점 감소할 것으로 예측된다.²⁹⁾ 고용부에 따르면 노인 세대를 부양해야 할 생산가능인구는 줄고 있으며 그 폭은 계속 커질 것으로 전망했다. 인구 고령화가 초래할 재앙에 대비하여 정부에서 보육 기반 구축, 기업에 대한 인센티브 강화, 육아 휴직 장려 등 저출산 극복을 위한 다각적 노력을 기울였음에도 불구하고, 한국의 저출산율은 OECD 회원국 중에 가장 낮다.

저출산의 원인으로 여성의 고학력화, 경제활동 참가율 증가로 인한 혼인연령 상승과 사회적 지위 향상 효과로 결혼하지 않거나, 늦은 나이에 결혼하는 여성의 비율이 점점 높아지고 자녀에 대한 가치관의 변화로 전통적 관념이 약화하였기 때문이다. 또한 자녀 양육비와 교육비 부담이 커지면서 사람들은 자녀 수를 줄이게 되었다. 사회적으로 불안정한 일자리, 학자금 대출상환, 기약 없는 취업 준비, 치솟은 집값 등 과도한 삶의 비용으로 연애·결혼·출산을 포기하거나 기약 없이 미루는 한국의 젊은이들이 마주쳐야 하는 현실은 저출산을 부추기는 원인이 되고 있다. 저출산은 21세기 초 전 지구 사회가 경험하고 있는 동시대적 사회현상이다. 저출산과 그로 인한 인구 고령화는 서구 선진국뿐 아니라, 태국, 중국, 베트남 등 아시아의 여러 개발 개발도상국에서도 발견되는 현상이다(United Nations 2013).

1987년은 한국 사회에서 이민의 방향에 전환점이 되었다. 이후 해외로 떠나는 한국인의 수는 급격히 줄어들었고, 반대로 국내로 들어오는 외국인의 수가 급증했다. 1980년대 한국 정부는 들어오는 이민정책을 전혀 갖추고 있지 못한 상태였고, 대부분 서류 미비 이주노동자로 자리 잡았다. 1990년대 초, 한국정부는 인력난에 시달리는 중소기업에 인력을 공급하기 위한 방편으로 '외국인 산업기술연수제도'를 채택하여 외국인 이주노동자의 도입을 추진하였으나 불법체류, 송출비리, 인권침해라는 문제점을 양상하게 되었다. 이 제도의 대안으로 2004년부터 '외국인 고용허가제도'를 도입하였는데, 이는 한국의 저숙련 외국인력 제도의 근간이라 할 수 있다. 정부는 '정주화 방지의 원칙'으로 저숙련 이주노동자의 취업을 최장 4년 10개월 이내에서 한시적으로만 허용하였으며 그들이 정착하는 것을 막기 위해 이주노동자의 이동만 허가하고 가족 동반은 허용하지 않고 있다. 또한 한국에는 외국인

29) 2020년 3분기 기준으로 합계출산율은 0.84명으로 이미 출생자보다 사망자가 더 많은 자연인구감소 통계청의 2020년 9월 인구 동향에 의하면 2만1,419명이나 감소한 것으로 나타났다.

이주노동자뿐 아니라 약 24만 명에 달하는 국제결혼이민자가 있다.

한국의 이민 수요는 한국 노동시장에서 노동력 부족 해결의 최후 수단으로 이민자를 수용한다. 2000년 UN 인구국에서는 향후 50년 동안 각 나라에서 얼마나 많은 이민자를 받아들이면 인구 고령화 효과를 상쇄할 수 있는지를 연구해 발표했다(United Nations 2000). 그 연구에서는 총인구와 생산가능인구의 감소, 전반적 인구 고령화를 상쇄하기 위해 필요한 국제이주를 대체이주(replacement migration)로 결론지었다. UN에서는 출산력 수준이 합계출산율 2.1명보다 훨씬 낮은, 즉 저출산 추세를 보이지만 인구 규모는 비교적 큰 여덟 나라는 미국을 비롯하여 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 러시아, 영국과 한국이라고 밝혔다. 한국뿐 아니라 다른 나라들도 인구 목표치를 달성하기 위해서는 순이입 규모를 늘려야 하겠지만, 특히 한국은 인구 경쟁력을 유지하기 위해서 개방적 이민정책을 과감하게 추진해야 할 것이다.

인구 고령화가 초래한 문제를 극복하기 위해서는, 노동자 정년 연장을 통해 생산가능인구를 노동시장에 더 오래 머물게 하고, 노동력 규모를 확대하기 위해 비경제활동인구로 있는 여성과 55-64세 중·장년층의 경제활동 참가율을 높여야 한다. 또한, 한국은 가족주의 전통에 의한 가족 정책의 소극성에서 벗어나야 하며, 미국처럼 출생, 돌봄의 가족영역을 국가가 개입하여야 한다. 사회제도 개혁(취업, 교육, 가족, 복지 등)을 통해 한국 사회가 저출산율을 극복할 수 있는 정책 마련과 출산장려를 위한 시급한 과제가 과제를 안고 있다. 이 과제를 해결하기 위해서는 한국경제와 사회에 필요한 인재를 전 세계에서 적극적으로 유치해야 하며, 현재 결혼이민자 사회통합 지원 정도 수준에 그치고 있는 이민정책이 개편되어야 한다. 더불어 한국 정부는 출산장려정책과 이민정책을 병행해 추진해야 할 것이다.

세계 각국은 글로벌 인재 확보에 초점을 두고 있는데, 이와 발맞추어 미국 의회는 과학·기술·공학·수학 분야 학위를 취득한 외국인 대상 취업 사증 기회를 대폭 확대하는 방향으로 이민법을 개정하여 우수 이민자 유치정책을 강력히 추진하고 있다. 한편, 한국에서는 최근 국내 대학에서 졸업한 외국인 유학생을 적극적으로 활용하는 방안을 모색으로 유학생 고용허가제 허용 등의 제도 개편 및 영주권 쿼터제를 추진하고자 하는 논의가 시작되었다. 이에 따라 성실 근로자 재취업제도를 통해 10년간 취업한 이주노동자들이 국내 정착 허용 여부도 함께 고려해야 하며, 이들을 전문인력에 준하는 처우를 할지, 아니면 여전히 저숙련 인력으로 간주할 것인지를 결정해야 한다. 미국처럼 합법 이주노동자에게 가족결합의 권리를 부여하는 것이 고려되는 이민정책 재정비를 해야 할 시기가 온 것이다.



- Abdul-Malak, Y. 2016. Health and grandparenting among 13 Caribbean (and one Latin American) immigrant women in the United States. *Grandparenting in the United States*, 61-80.
- Abrahamson, K., Bernard, B., Magnabosco, L., Nazir, A., and Unroe, K. T. 2016. The experiences of family members in the nursing home to hospital transfer decision. *BMC Geriatrics* 16(1), 184.
- Administration on Aging. 2016. A profile of older Americans: 2016. Grantmakers in Aging. Retrieved from www.giaging.org/documents/A_Profile_of_Older_Americans__2016.pdf Administration. US Census Bureau.
- Ahmad, F. B., and Anderson, R. N. 2021. The leading causes of death in the US for 2020. *JAMA*.
- Angel, J. L., and Settersten, R. A. J. 2015. What changing American families mean for aging policies. *Public Policy & Aging Report* 25(3), 78-82.
- Angel, J. L. L., and Torres-Gil, F. 2010. Hispanic Aging and Social Policy. *Aging in the America: Societal issues* 3, 1-19.
- Bailey, M. 2018. As Trump Targets Immigrants, Elderly Brace to Lose Caregivers. phinational.org/news/trump-targets-immigrants-elderly-others-brace-lose-caregivers/ Retrieved April 27, 2021.
- Blue, S. A., Devine, J. A., Ruiz, M. P., McDaniel, K., Hartsell, A. R., Pierce, C. J., and Starnes, C. A. 2021. Im/mobility at the US-Mexico border during the COVID-19 pandemic. *Social Sciences* 10(2), 47.
- Bryant, N., Sutton, J. P., and Stone, R. 2015. With Help from Afar: The Role of Immigrant Home Health Aides in Meeting the Growing Demand for Long-Term Services and Supports. Washington, DC: *Leading Age*. 56, 2018-19.
- Center on Budget and Policy Priorities. 2017. Policy basics: Top ten facts about Social Security. Retrieved from www.cbpp.org/research/social-security-policy-basics-top-ten-facts-about-social-security challenge: Fewer children and living

longer. Soc. Sec. Bull., 66, 37.

- Chen, M. 2021. The Desperate Need for an Immigration Overhaul. *Dissent* 68(1), 50-53.
- Chishti, M., and Pierce, S. 2020. Crisis within a Crisis: Immigration in the United States in a Time of COVID-19. *Migration Information*. www.migrationpolicy.org/article/crisis-within-crisis-immigration-time-covid-19.
- Cohn, D., and Caumont, A. 2016. 10 demographic trends that are shaping the US and the world. Pew Research Center.
- Crimmins, E. M., Shim, H., Zhang, Y. S., and Kim, J. K. 2019. Differences between men and women in mortality and the health dimensions of the morbidity process. *Clinical chemistry* 65(1), 135-145.
- Donato, K. M., and Amuedo-Dorantes, C. 2020. The Legal Landscape of US Immigration: An Introduction. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 6(3), 1-16.
- Espinoza, R. 2017. *Immigrants and the direct care workforce*. Bronx, NY: PHI.
- Favreault, M., and Dey, J. 2020. *Long-Term Services and Supports for Older Americans: Risks and Financing, 2020 Research Brief*.
- Federal Interagency Forum on Aging. 2016. *Related Statistics: Older Americans 2016: Key Indicators of Well-Being*. Washington, DC: U.S. Government Printing.
- Felter, C., Renwick, D., and Cheatham, A. 2020. *The US immigration debate*. Council on Foreign Relations, cfr.org/backgrounders/us-immigration-debate-0. Retrieved April 27, 2021.
- Fry, R. 2016. Millennials overtake baby boomers as America's largest generation. Pew Research Center. Retrieved from www.pewresearch.org/fact-tank/2016/04/25/millennials-overtake-baby-boomers.
- Garcia, M. A., Angel, J. L., Angel, R. J., Chiu, C. T., and Melvin, J. 2015. Acculturation, gender, and active life expectancy in the Mexican-origin population. *Journal of Aging and Health* 27(7), 1247-1265.
- Gonyea, J. G. 2013. Changing family demographics, multigenerational bonds, and care for the oldest old. *Public Policy & Aging Report* 23(2), 11-15.

- Grieco, E. M., Acosta, Y. D., de la Cruz, G. P., Gambino, C., Gryn, T., Larsen, L. 2012. The foreign-born population in the United States: 2010.
- Hagan, J., Demonsant, J. L., and Chávez, S. 2014. Identifying and measuring the lifelong human capital of “Unskilled” migrants in the Mexico-US migratory circuit. *Journal on migration and Human Security* 2(2), 76-100.
- Harris-Kojetin, L. D., Sengupta, M., Park-Lee, E., and Valverde, R. 2013. Long-term care services in the United States: 2013 overview.
- Herrera, A. P., George, R., Angel, J. L., Markides, K., and Torres-Gil, F. 2013. Variation in Older Americans Act caregiver service use, unmet hours of care, and independence among Hispanics, African Americans, and Whites. *Home Health Care Services Quarterly* 32(1), 35-56.
- He, W., Goodkind, D., and Kowal, P. R. 2016. An aging world: 2015.
- Hobbs, F., and Stoops, N. 2002. Demographic trends in the 20th century 4.
- J., and Walters, N. P. 2012. The foreign born population of the United States. *American Community Survey Reports*, 2-22.
- Kerr, S. P., and Kerr, W. R. 2020. Immigration policy levers for us innovation and startups. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, (w27040).
- Kerr, W. 2020. Global Talent and US Immigration Policy. *Harvard Business School Entrepreneurial Management Working Paper*, 20-107.
- Khatutsky, G., Wiener, J. M., and Anderson, W. L. 2010. Immigrant and non-immigrant certified nursing assistants in nursing homes: how do they differ?. *Journal of aging & social policy* 22(3), 267-287.
- Martin, S., Lowell, B. L., Gozdzia, E. M., Bump, M., and Breeding, M. E. 2009. The role of migrant care workers in aging societies. *Report on Research Findings in the United States*, Institute for the Study of International Migration, Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, Washington DC.
- Massey, D. S., and Pren, K. A. 2012. Unintended consequences of US immigration policy: Explaining the post-1965 surge from Latin America. *Population and development review* 38(1), 1-29.

- Mather, M., Jacobsen, L. A., Jarosz, B., KILDUFF, L., LEE, A., POLLARD, K. M., and VANORMAN, A. 2019. America's Changing Population. Population Bulletin.
- Mazurkiewicz, A. 2019. Migration crises and interest of a State. American refugee assistance acts during the Cold War. *Studia Migracyjne-Przegląd Polonijny* 45(3 (173).
- Mizoguchi, N., Walker, L., Trevelyan, E., and Ahmed, B. 2019. The older foreign-born population in the United States: 2012-2016. United States Census Bureau. <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2019/acs/acs-42.pdf>.
- Murdock, S. H., Cline, M. E., Zey, M., Perez, D., and Jeanty, P. W. 2015. Population change in the United States. Springer Netherlands.
- Ortman, J. M., and Stevens, G. 2016. Shift happens, but when. In Inter and intra generational language shift among hispanic americans. Population Association of America 2008 Annual Meeting Program, Retrieved (28).
- Osborn, R., Doty, M. M., Moulds, D., Sarnak, D. O., and Shah, A. 2017. Older Americans were sicker and faced more financial barriers to health care than counterparts in other countries. *Health Affairs* 36(12), 2123-2132.
- Passel, J., and Rohal, M. 2015. Modern immigration wave brings 59 million to US, driving population growth and change through 2065. Pew Research Center.
- Pierce, S., Bolter, J., and Selee, A. 2018. Trump's First Year on Immigration.
- Priester, R., and Reinardy, J. R. 2003. Recruiting immigrants for long-term care nursing positions. *Journal of aging & social policy* 15(4), 1-19.
- Rafael, V. L. 2021. Translation, American English, and the national insecurities of empire. In *The Translation Studies Reader* 436-452. Routledge.
- Reznik, G. L., Shoffner, D., and Weaver, D. A. 2005. Coping with the demographic.
- Ries, L. 2020. President Trump and Joe Biden: Comparing Immigration Policies. The Heritage Foundation. Retrieved from.
- Rodrigues, R., Huber, M., and Lamura, G. 2012. Facts and figures on healthy ageing and long-term care. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

- Shutes, I., and Chiatti, C. 2012. Migrant labour and the marketisation of care for older people: The employment of migrant care workers by families and service providers. *Journal of European social policy* 22(4), 392-405.
- Spencer-Rodgers, J., Williams, M. J., and Peng, K. 2010. Cultural differences in expectations of change and tolerance for contradiction: A decade of empirical research. *Personality and Social Psychology Review* 14(3), 296-312.
- Stone, R. I. 2015. Factors affecting the future of family caregiving in the United States. In *Family caregiving in the new normal*. Academic Press 57-77.
- Stone, R. I., and Bryant, N. 2019. The Politics of Immigration: Who Will Care for Grandma?. *Generations* 42(4), 50-56.
- Torres-Gil, J. F., and Angel, J. L. 2018. The politics of a majority-minority nation: Aging, diversity, and immigration. Springer Publishing Company.
- Torres-Gil, J. F., and Demko, C. 2019. The Politics of Aging and Diversity: Moving Toward a Majority-Minority Nation. *Generations* 42(4), 57-64.
- Trevelyan, E. N., Gambino, C., Gryn, T., Larsen, L., Acosta, Y., Grieco, E. M., and Walter, N. 2016. Characteristics of the US Population by Generational Status, 2013. US Department of Commerce, Economic and Statistics Administration, US Census Bureau.
- Ulery, B. 2018. Immigration Reform and What It Could Mean for the Long term care Insurance Industry. *Society of Actuaries Long-Term Care News* (48).
- United Nations. 2000. Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?. New York: United Nations.
- _____. 2013. World Population Ageing 2013. New York: United Nations.
- U.S. Bureau of Labor Statistics. 2017. Economic News Release: Table A-3. Employment status of the Hispanic or Latino population by sex and age. Retrieved from <https://www.bls.gov/news.release/empsit.t03.htm>.
- U.S. Census Bureau. 2017. The nation's older population is still growing. Census Bureau Reports. Retrieved from.
- U.S. Census Bureau, Washington, DC, 2018. Growth Rates and Birth, Death, and International Migration Rates: Main Projections Series for the United States, 2017-

2060. www.prb.org/theus-population-isgrowing-older-and-the-gender-gap-in-life-expectancy-is-narrowing/.
- US Immigration and Customs Enforcement. www.ice.gov/remove/statistics.
 - Vega, W. A., Markides, K. S., Angel, J. L., and Torres-Gil, F. 2015. Challenges of Latino aging in the Americas. New York, NY: Springer.
 - Vespa, J., Armstrong, D. M., and Medina, L. 2018. Demographic turning points for the United States: Population projections for 2020 to 2060. Washington, DC: US Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, US Census Bureau.
 - Violet, J. C., and Education and Public Welfare Division. 1991. A brief history of US immigration policy. Congressional Research Service, Library of Congress.
 - WHO: Aging and health 2020. www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health.
 - World Bank. 2017. Open Data (data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM).

 - KOSIS 국가통계포털 <https://kosis.kr/index/index.do>

● 투고일: 2021.06.08. ● 심사일: 2021.07.21. ● 게재확정일: 2021.08.11.

Population Issues and Immigration Policy in the United States

Chang Miya (Daegu Catholic University)

Currently, aging population and immigration in the United States are major challenges facing policymakers. The United States does not stand alone. In a world of interconnectedness, the United States has always been a nation of immigrants, and although it has struggled with each wave of new populations, it has benefited from these groups. The population problem in the United States shares universal characteristics with other developed countries, but reveals unique characteristics. The general response by most nation in the global aging sphere is to recruit foreign worker. Current immigration policy has potentially dire consequences for the aging population, particularly regarding the availability of direct care workers, who provide most long-term services to older adults. Therefore, the implications of immigration policy is to solve the population problem of Korea by looking at the connection between the population problems of the immigration countries with the United States.

〈Key words〉 Population Problem, Aging, Immigrant, Diversity, Immigration Policy

독일의 포용적 이민정책과 인구구조 변화



김 현 정 (동아대학교)
(hjkim0111@gmail.com)

국문요약

본 논문에서는 독일의 사례를 통해 혈통주의 민족국가에서 다문화 국가로 이행하는 과정의 국가가 취할 수 있는 이민정책 접근 시각에 대해 분석하였다. 각 국의 이민정책은 시민권 혹은 국적 취득 과정과 이주민에 대한 사회통합 정책의 정도를 통해 포용성 여부를 판단할 수 있다. 포용적 이민정책은 이주집단과 주류집단 등 서로 다른 집단 간 상호교류를 통해 공동체 발전방향을 찾아 정책에 반영함을 정책의 기본방향으로 삼는다. 또한 포용적 이민정책의 정책목표는 다양성과 포용성, 상호교류를 통한 사회결속 및 경제 발전에 있다. 독일은 2000년대 이후 심각한 인구문제에 직면하여 포용적 이민정책을 통해 이민법을 개정해 왔다. 독일정부는 해당 시기 광범위한 사회 시스템 및 노동 시장 개혁을 발표하였으며, 새로운 국적법과 포괄적 이민정책 개혁안을 통해 이민정책의 패러다임을 변화시켰다. 이민정책 개혁은 첫째, 이민과 정주에 관한 행정상의 복잡성의 간소화, 둘째, 사회통합에 근거한 이민자 지원책의 시행으로 요약된다. 나아가 독일정부는 난민에 대한 전폭적인 허용정책을 구사하였다. 독일은 현재 이민 및 난민 유입을 통해 유럽 내 경제 및 인구 대국이 되었으며, 이민정책에 대한 결과의 평등 확보와 더불어 주류화, 다양성 정책 추구 관점을 통해 공동체 내 집단 간 이질화를 극복하고 공통의 유대를 확인하여 발전방향을 제시하고 있다.

주제어 : 독일, 포용적 이민정책, 상호문화주의, 사회통합, 다문화, 이민, 난민

I. 서론

2021년 현재 전세계 국가들이 COVID-19 팬데믹 확산으로 어려움을 겪고 있다. 각 국가들은 보건위기 및 경제위기를 겪음과 동시에 이주 및 이민의 감소, 출산율 저하 등 인구통계학적 측면에서의 급격한 위기에 처하였다. 예측 불가능한 위기에 직면한 각 국은 보건안보 강화, 재난지원금 지급 등을 통해 이를 극복하고자 하고 있으나, 2년여에 걸쳐 위기가 지속되며 급속한 인구사회학적 변화에 대응해야 할 필요성에 직면하였다. 중국의 출산율은 2020년 18% 줄면서 1961년 이후 최저를 기록했고, 미국도 1979년 이후 가장 낮은 출산율을 기록하였으며, 유럽에서도 출산 저하 현상이 비슷하게 나타났다(한겨레 2021/06/16).¹⁾

하지만 독일의 경우는 예외적이다. 독일 또한 COVID-19의 영향을 받지 않은 것은 아니다. 2020년 기준 독일 인구는 10년 만에 감소세를 보였다. COVID-19 여파로 이주민 유입이 감소하였기 때문이었다. 지난 2020년 10월 13일 독일 연방통계청(Statistisches Bundesamt)은 2020년 6월 말 기준 독일 인구가 8,310만 명으로 2019년 연말보다 약 4만 명(0.05%) 줄었다고 밝혔다(한겨레 2021/06/16).²⁾ 독일에서 발생한 이와 같은 인구사회학적 쇼크는 빠르게 진정되어, 2021년 상반기 독일의 신생아 수는 2020년 한 해 전체 출생아 수에 비해 0.6% 감소하는데 그쳤고, 2021년 1월 이후 출생률 양상이 안정적 수치를 나타내고 있다.

2021년 7월 현재에도 COVID-19 확산이 진정되기는커녕 델타변이 바이러스에 의해 재확산되고 있는 상황에서, 독일의 출산율과 인구통계가 안정적인 측면을 나타내는 이유는 무엇일까. 우선 독일은 일반적인 개별국가와 다른 점이 있다. 첫째, 독일은 1991년 동독과 서독이 통일을 이루어 유럽 내 인구·경제대국이 되었다. 독일통일 이후 30년, 즉 한 세기 남짓이 경과한 현재, 포스트 통일 세대가 인구 및 경제적 측면에서 안정적 국면을 맞이하고 있다. 둘째, 동·서독 통일 이후, 독일은 사실상 유럽연합(EU: European Union)의 결속을 이끌어 왔다. 2004년 신규회원국(NMS: New Member States 10)³⁾ 가입 이후에는 기존국가와 NMS 국가 간 다양한 이주 흐름이 진행되었다. 유럽대륙을 횡단 및 종단하는

1) 출처: https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/999608.html#csid_x4032df012b456c495b521dc0dd813fb (검색일: 2021. 07. 01.).

2) 출처: https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/965746.html#csid_x3cd9264591e5e25b277c187a73dc972 (검색일: 2021. 07. 01.).

3) 2004년 EU 신규가입국인 NMS 10은 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리, 슬로베니아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 사이프러스, 몰타이다.

활발한 이주 흐름은 2010년 전후로 진행된 유럽재정위기(EU Sovereign Debt Crisis) 이후, 단조로운 형태로 변화하였다. 유럽재정위기로 인해 EU 역내 이주 흐름은 최대 안전처라 할 수 있는 독일로 집중되어, 2012년 당시 독일로의 유입 노동이주의 약 40%가 폭증하게 되었다.⁴⁾ 이후에도 독일로의 노동이주는 지속적으로 최대치를 갱신하여 기록하였다. 이러한 독일 유입 이주 흐름에는 EU 특유의 상황을 간과하지 않을 수 없다. 하지만 한편으로 독일의 이민정책과 인구문제에 접근하는 정책적 방향성을 고려해야 할 것이다. 독일은 전통적인 혈통주의 민족국가였다. 종전 후 서독에는 구 독일 영토 및 동부 유럽지역으로부터 귀환이주와 난민 유입이 끊이지 않았다. 서독 내 전쟁복구와 산업발전에 필요한 막대한 노동인구가 이들에 의해 완충되었다. 하지만 인구의 유입이 1950년대 중반에 고갈됨에 따라 서독 경제는 심각한 노동력 부족 현상에 봉착하였고, 이에 서독 정부는 1955년 이탈리아와의 정부간 계약을 시초로 외국에서 이주노동자를 충원하였다(설동훈 2001, 117). 이후 서독은 장기간 노동력 수급정책인 게스트 워커제(Gastarbeiter)의 시행을 통해 이주민에 배타적이나 경제활성화에 기여하는 이민정책을 시행해 왔다. 이는 전통적인 형태로, 1950년대 중반에 시작되어 1973년 포괄적으로 중단된 외국인 노동자 유치 정책에 상응하는 것으로, 1990년대 말까지 지속되었다(장선희 2014, 3). 이후 유럽통합 내 실질적 리더 국가가 된 독일은 1990년대 말부터 이민 및 난민정책에서 다양한 변화를 나타내었다.

본 논문에서는 독일의 인구변화와 이민정책의 흐름을 분석하였다. 급격한 고령화·저출산, 경제인구의 감소를 겪었던 독일이 경제 및 인구대국으로 거듭난 데에는 포용적 이민정책에 기인한 대규모 인구 유입에 근거하였다. 이에 본고에서는 포용적 이민정책의 개념을 정립하고(2장), 나아가 독일의 이민정책 특징(3장)과 인구구조 변화 양상(4장)의 분석을 한다. 이러한 연구는 인구문제에 직면한 국가들에 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 포용적 이민에 관한 선행연구

1. 기존의 이민정책 선행연구

기존 이민정책에 관한 연구들이 이주자의 입국 관련 정책을 이민정책, 이미 체류하는 이주자의 문제를 사회통합정책 혹은 다문화정책으로 분류해 왔으나, 전 세계 대부분의 국가들이 이주의 시대, 유입과 유출을 경험하고 있는 상황에서 이민정책의 포용성 관점에서

4) Deutsche Welle, "Migration to Germany Skyrockets". 출처: <http://www.dw.de/migration-to-germany-skyrockets/a-17648374> (검색일: 2015. 05. 20.).

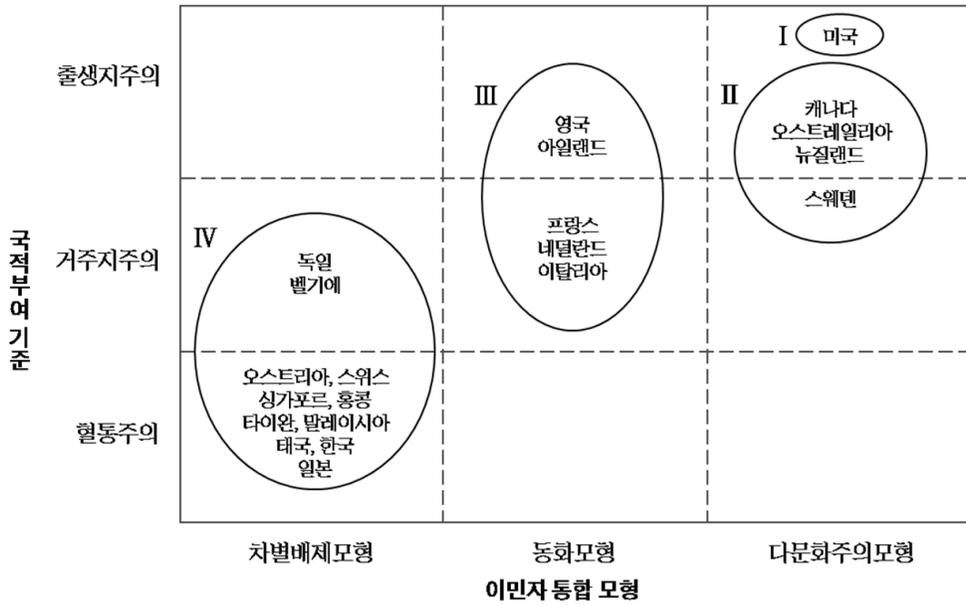
접근할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 접근한 선행연구로는 이해경(2020)의 “포용적 이민정책을 통한 미래 사회·문화 융합의 구상(構想)”이 있다. 그는 이민정책의 개념을 다음과 같이 설명하였다. 첫째, 누구를 얼마만큼의 규모로 허용할 것인가라는 대상과 규모 설정, 즉 국경 및 출입국 관리 정책 수단으로서의 비자제도 문제와 둘째, 이민자 적응, 정착의 문제로 분류하였다(이해경 2020, 50). 즉 첫째, 이주민의 정주를 허용할 것인가, 허용한다면 영주권을 허용하는 체제 혹은 국적 취득 제도가 포용적인가, 배타적인가의 문제다. 둘째, 이미 진입한 이주민에 대한 사회통합 정책이 사회적 배제를 유발하고 있는지, 아니면 포용적인지의 문제다.

설동훈 외(2006)는 국적부여 기준 및 이민자 통합유형에 따라 4개 국가 유형군을 분류하였다. <그림 1> 내 세로축에 해당하는 국적부여기준은 혈통주의, 거주지주의, 출생지주의로 나뉘며, 가로축에 해당하는 이민자 통합유형은 각각 차별배제모형(differential exclusionary), 동화모형(assimilationist model), 다문화주의모형(multicultural model)으로 나뉜다. 가로축의 다문화정책 유형화는 이주정책의 대표적인 학자인 Castle 외(2003)의 저술에서 제시되었다. 차별배제모형은 유입국 사회가 이민자를 3D 직종의 노동시장과 같은 특정 경제적 영역에만 외국인만을 받아들이고, 복지혜택, 국적 및 시민권, 선거권 및 피선거권 부여와 같은 사회적·정치적 영역에서는 이민을 받아들이지 않아 원치 않는 외국인의 정착을 원칙적으로 차단한다(김미나 2009, 198). 동화모형은 다양한 출신국 배경을 가진 이주민에게 주류사회의 정체성 및 핵심가치에 순응할 것을 강요한다. 한 사회 내 소수자들은 배제되었다는 느낌 때문에 자신이 공통의 가치를 나누어 가지는 사람이 아니라고 인식하고, 자신들은 외떨어져 있는 집단이라 판단하여 가치분배 체제, 균등한 삶의 방식, 정체감 혹은 공동체에 대한 소속감이나 소외에 대한 공통적 경험 하에서 사회운동 및 정치참여를 통해 집단적 요구를 시행하거나 아예 소속집단의 정체성을 잃게 된다(안드레아 샘프리니 2010, 56). 이에 ‘인정의 정치(the politics of recognition)’ 혹은 ‘차이의 정치’로 명명되는 소수집단에 대한 제도적 접근은 여러 학자들에 의해 고찰, 정책 반영에 영향을 미쳐왔다. 테일러(Taylor 1994)는 평등과 정체성의 가운데에 차이의 자리를 두는 것이 인정의 정치라 명명하며, 이전의 물리적 공평성을 표방하는 인정정책은 차이를 동일화한 것에 동화하고 통합하려는 것이었다면, 그는 ‘평등의 차이를 복원하는 것’에 중점을 두고 있는 것이다(김휘택 2012, 265).

반면 다문화주의 정책은 이주 문제에 좀 더 전향적인 자세를 취한다. 이는 이주로 인해 공동체 내 발생한 다인종, 다민족, 다양한 국가출신의 구성원의 다문화 주체적 삶의 권리를 제도적으로 보장하는 체제다. 다문화주의 정책은 다문화의 보장, 주류사회와 비주류 사회 간의 상호 이해의 촉진, 소수민족 집단 간의 교류, 사회평등 보장, 구조적 불평과

차별의 극복으로 사회통합을 위한 한 방법이다(김선영 2009, 178). 어떠한 인종이든 문화든 고려하지 않고, 이주자들에게 기회평등과 결과 평등을 보장하여 소수민족 공동체와 다수민족 공동체의 고립화를 막고 사회적 소외를 방지하기 위한 이념으로 볼 수 있다(구건서 2003, 46-47).

〈그림 1〉 유입국 사회의 이민자 통합 유형



출처: 설동훈 외 2006, 262.

현재까지 이민정책 영역에서 논의되어 온 동화주의, 다문화주의는 다양한 문제에 봉착하였다. 다문화주의 정책을 시행해 온 서유럽 국가들의 지도자들은 2010~2011년 경 차례로 다문화주의 정책의 실패를 언급하였다. 영국 캐머런 전 총리(Cameron 2011)와 프랑스 사르코지 대통령(Sarkozy 2011)은 연설에서 ‘국가 다문화주의(state multiculturalism)’의 실패를 언급하였으며, 독일 메르켈 총리(Merkel 2010)는 독일 다문화주의의 ‘전적인 실패(utter failure)’를 지적하며, ‘터키나 아랍공동체와 같은 다른 문화권에서 온 사람들을 통합하는 것은 더 힘들다’라는 다양한 보고서와 의견을 자신의 발언에 차용했다(테드 캔틀 2012, 92).

전 세계 대부분의 국가들이 이주의 유입국이자 유출국인 현재, 국가들은 이민정책에서 어떠한 입장을 취해야 할 것인가. 대부분의 후기 산업국가들이 저출산·고령화의 전형적 인구문제로 시름하고 있는 이 때 포용적 이민정책의 개념화와 적극적 차용이 필요할

것이다.

2. 공동체 내 포용성 및 포용적 이민정책 개념

21세기 각 국가와 사회는 다양한 분열과 갈등을 겪으며 포용성(inclusion)에 집중하고 있다. 포용성은 사전적 정의로 “남을 너그럽게 감싸 주거나 받아들이는 성질”⁵⁾로 설명된다. 사회과학에서 포용은 다음의 세 가지로 구분된다. 첫째, 사상으로서의 포용, 즉 태도 혹은 행위로서의 포용, 둘째, 제도적 포용(inclusive institution), 셋째, 정책적 포용으로 분류할 수 있다(성경룡 2020).

사상적 포용은 포용을 개인의 인식에서 규정하여 적극적 자각과 실천을 통하여 더 높은 수준의 포용발전을 이룩할 수 있게 한다(윤종설 2020, 201). 사상적 포용은 때때로 정치철학의 영역에서 해석된다. 즉 사상적 포용은 오히려 어떠한 사고가 포용적이지 않은 것인지 정치·윤리적으로 가이드라인을 제시함으로써 유효한 가치를 제시한다. 이는 정치적으로 올바름 혹은 올바르지 않음을 나누는 것이다. 사상적 포용의 주된 관심사는 각기 다른 사회적 그룹들, 소수집단 혹은 개인들의 감성이나 자기존중이, 관련된 사람들이 그들을 폄하하거나 죄스럽게 보는 시각들을 증폭시키거나 이끌어내는 부적절한 의도나 태도, 행위에 의해 공격당하거나 약화되지 않도록 하는 것이다(안드레아 샘프리니 2010, 78). 자유주의의 독립적이고 구속받지 않는 자아에 대한 강조는 현대사회의 인문사회학적 가치에 분명 기여한 바가 있으나, 도덕적, 정치적으로 부딪치는 삶의 문제, 특히 사회적 연대(solidarity)의 문제를 위해서는 공동체주의(Communitarians)로의 확장이 필요함을 지적받아 왔다. 자유주의와 공동체주의 간 논란은 특히 코로나 사태를 직면하며 두드러졌다. 각 국의 대책과 방역시스템 체계는 공동체의 도덕적 중요성을 인정하면서 동시에 인간의 자유를 어떻게 인정할 것인지의 문제에 봉착한 것이다. 공동체의 가치는 지역, 시대, 국가, 개인, 환경에 따라 상대적으로 정의되어야 하며, 상호연대 및 상호의존, 사회적 결속을 통해 공공선과 사상적 포용을 재정의하여 추구할 필요가 있다.

제도적 포용 개념은 주로 자유민주주의 경제체제와 연계된 개념이다. 마이클 샌델(Michael Sandel)은 시장의 도덕적 한계, 즉 시장과 전혀 다른 기준의 지배를 받던 전통적 영역까지 시장논리 및 시장 친화적 논리가 파고들을 경계하였다. 경제협력개발기구(OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development)는 ‘포용적 성장 만들기(All on Board: Making Inclusive Growth Happen)’라는 보고서에서 포용적 성장(Inclusive

5) 출처: <https://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000278636&supid=kku000355572> (검색일: 2021. 07. 01.).

Growth)의 정의를 제시하였다. 포용적 성장이란 기존의 경제성장 중심에서 벗어나 사회구성원의 삶의 질 향상, 사회의 다양한 불평등 문제 해소, 계층 간 형평성 있는 분배 등을 추구하는 복합적 개념으로 정의하고, '소득, 일자리, 건강(income, jobs, health)'의 세 가지 판단 기준과 부가적으로 '교육, 환경(education, environment)' 영역에서 다차원적 생활수준(MDLS: Multidimensional Living Standards) 지표를 통해 포용적 성장 정도를 측정하고 있다(OECD 2014, 79-84). 세계은행(World Bank Group)은 '번영 공유(Shared Prosperity)'라는 포용적 성장을 평가하는 측정지표를 제시하였다. 또한 국제연합개발계획(UNDP: United Nations Development Program)은 국제빈곤센터(International Poverty Centre)를 포용적 성장에 관한 국제정책센터(International Policy Centre on Inclusive Growth, IPC-IG)로 변경하여 포용적 성장에 관해 관심을 기울이고 있다.

마지막으로 정책적 포용성은 정부정책에 포용성이 어느 정도 반영되는가의 문제이다. 정책은 바람직한 상태에 도달하기 위한 정책목표와 이를 달성하기 위해 고안된 정책수단에 대한 정부의 활동지침이다(윤종철 2020, 201). 최근 포용성은 정책영역에 따라 정책포용성, 도시포용성, 시민포용성, 환경포용성 등 다양한 영역의 포용 정도를 측정하는 지표로 활용되고 있다. 다음 2절에서는 이민정책의 포용성에 대해 집중하여 개념과 세부사항을 정리한다.

이민 문제 영역에서 사회구성원의 포용성 확산, 제도와 정책에서의 포용성 증진이 필요한 현 상황에서 포용적 이민정책은 위 사상적, 제도적 그리고 정책적 차원에서 고려되어야 할 것이다. 유엔경제사회국 사회정책개발부(Division for Social Policy and Development / United Nations Department of Economic and Social Affairs)(2007)는 사회의 포용성을 높이기 위한 포용성 5단계를 다음과 같이 제시하였다.

〈표 1〉 사회적 포용을 위한 5단계

- | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 가시성: 소수자에 대한 주목과 인정 ② 고려: 정책 입안자가 소수자에 대한 우려와 필요를 고려 ③ 사회적 상호작용에 대한 접근 ④ 권리: 행동하고 주장할 권리(정체성 등 다룰 권리), 양질의 사회 서비스에 접근할 권리(주택, 교육, 교통, 의료 등), 일할 권리, 문화생활에 참여할 권리 ⑤ 사회에 완전히 참여하기 위한 자원: 사회 및 재정 자원이 핵심. 시간, 에너지, 공간적 거리와 같은 다른 중요한 측면도 완전히 참여할 수 있는 가능성에서 고려되어야 함. (사람들이 사회에 참여할 수 없는 이유는 더 탐구되어야 함) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

출처: Division for Social Policy and Development · United Nations Department of Economic and Social Affairs 2007, 5.

유엔경제사회국(2007)은 사회적 포용을 위해 소수자에 주목하고 인정하며, 정책 반영을 위해 고민하여 사회적 상호작용에 대한 접근이 필요하다고 지적하였다. 이를 통해 소수자의 행동하고 주장할 권리, 사회 서비스 접근 권리, 노동권리, 문화생활 향유 권리를 보장하며, 사회에 완전히 참여할 수 있는 자원을 제공해야 한다고 하였다. 즉 포용적 이민정책은 '국민과 이민자의 동등한 참여를 통해 소외 및 배제를 최소화하고, 다양성 수용과 상호작용 촉진으로 사회·문화 간 융합을 이루어 새로운 문화를 창출할 수 있는 기반을 조성하는 정책'이라 할 수 있다(이혜경 2020, 51).

이와 같이 정리된 포용적 이민정책에서 고려되어야 할 사항을 토대로 다른 이민정책 모형과 비교하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 포용적 이민정책을 고려한 외국인정책 구성 모형 비교

	동화 모형	다문화 모형	포용주의 모형
기본방향	'국민됨'을 전제로 주류사회로의 조속한 동화를 지원하고, 형식적(제도적)으로는 내국인과 평등하게 대우	이주외국인의 소수자로서의 동등한 가치를 인정하고, 소수 문화의 유지를 지원하는 것을 넘어 일정한 우대조치	이주집단과 주류집단 등 서로 다른 집단 간 상호교류를 통해 공동체 발전방향을 찾아 정책에 반영함. 상호교류를 위한 적극적 지원 조치
정책목표	소수자의 주류사회 동화	다양성 인정과 공존을 통한 사회통합	다양성과 포용성, 상호 교류를 통한 사회결속 및 경제발전
국가역할	제한적 지원	적극적 지원	적극적 지원 상호교류 지원
이주민에 대한 시각	주류사회에의 동화를 전제로 부분적 인정	상호 존중과 관용	사회 다양성 가치를 위한 구성원 상호교류의 대상
평등에 대한 관점	사회보장 및 기회의 평등	기회의 평등을 넘어 결과의 평등 확보	결과의 평등 확보와 더불어 주류화, 다양성 정책 추구
법적 수단	비차별의 제도화	제반 권리의 허용	직접 정책과 간접 정책 구분
국적부여 조건	숙지주의, 느슨한 조건	숙지주의, 이중국적 허용	숙지주의, 공동체 구성원의 이중국적 허용
정체성	동질화	이질화	이질화 및 공통 유대의 발전

출처: 다음의 자료에서 일부를 발췌하여 필자가 재구성함(원숙연 2012, 251).

포용적 이민정책의 기본방향은 공동체 내 서로 다른 집단 간 상호교류를 통해 공동체 발전방향을 찾아 정책에 반영함에 있다. 다문화주의가 이민자를 정책 대상화하는 것과 달리 포용적 이민정책은 공동체 내 주민 모두를 대상으로 상호 교류를 통해 포용성을 증진시킨다. 이에 정부 정책은 상호교류를 위한 적극적 지원 조치를 위해 기능한다. 물론 이러한 포용적 이민정책의 다양성, 포용성, 상호성이 다문화주의를 완전히 대체하거나 무색하게 만드는 것은 아니다. 이는 다문화주의가 가지고 있는 여러 한계를 극복하고, 공동체 구성원의 한 측이 다른 한 측을 참아 내거나 관용하는 것이 아니라 다양성과 포용성 자체가 사회에 필요한 요소임을 자각하고 이의 상생적 발전을 위해 상호교류하는데 정책의 목표를 두는 것이다. 포용적 이민정책의 주요 근간인 상호성은 우리가 지니고 있는 개인정체성과 집단정체성의 개념에 대한 새롭고 근본적인 변화를 요구한다(테드 캔틀 2012, 223). 포용적 이민정책의 관점은 난민에 대한 사회적 관심과 정책에서 더욱 차이를 나타낸다. 포용적 난민정책은 난민의 양적 수용, 난민신청에 대한 허가 비율, 인도적 보호 조치의 확대 등에서 드러난다. 포용적 이민 및 정책의 정책목표는 다양성과 포용성, 상호 교류를 통한 사회결속 및 경제 발전에 있다.

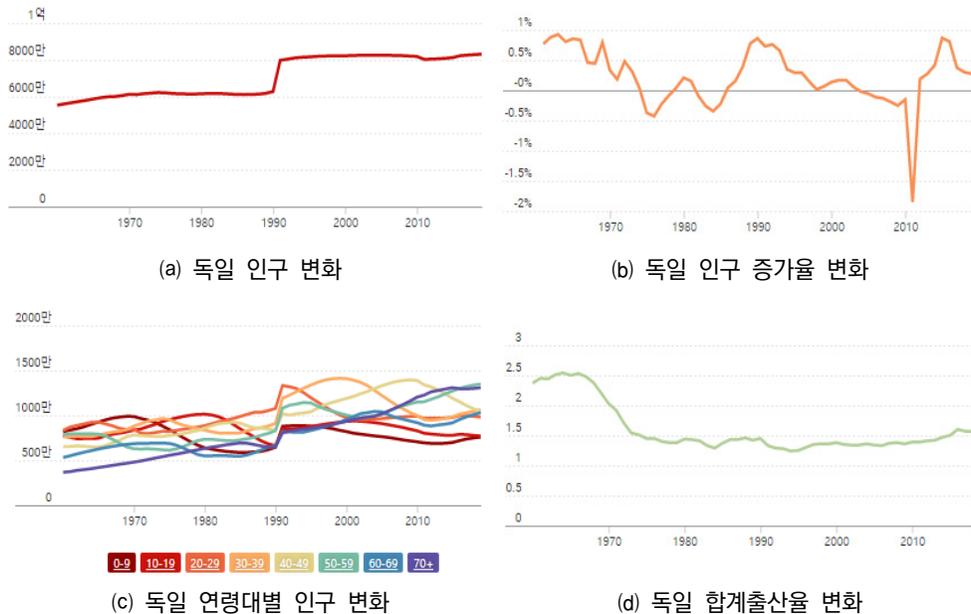
Ⅲ. 독일의 인구구조 및 이민흐름의 변화

1. 독일의 인구구조 변화

독일의 인구는 국제정세 및 지역, 정치경제적 영향에 의해 몇 가지 변곡점을 그려왔다. 독일은 전후 산업화 시대 인구증가세를 보였다. 70년대 이후 점증, 독일 통일을 기점으로 유럽 내 인구대국이 된 독일의 인구는 2002년 8,250만 명으로 최대치를 기록한 이후 약감소세를 보이다가 2010년대 이후 증가하는 모습을 보이고 있다. 2019년 기준 EU통계에 등록된 독일의 인구는 83,019,213명이다. 세계 최고 수준의 초고령 사회였던 독일 인구문제의 요인은 다양했다. 보수적이고 일을 강조하는 사회 분위기, 사회 진출 여성들이 직장가정의 균형을 찾기 어려운 문제점 등이 지적받아 왔다. 독일 인구구조변화의 주요 요인으로 지적 받아 온 사항으로, ① 지속적으로 낮은 출산율로 40년 전부터 출산율은 인구유지를 위해 필요한 1/3만 유지하였고 자녀세대가 부모세대보다 적은 것으로 나타났으며, ② 지속적인 평균수명 연장으로 베이비붐 세대(1955-1964년생)로 인한 고령자 비율 증대와 은퇴 이후 노후 비용은 고령자보다 적은 숫자의 젊은 세대가 부담을 안고 있다는 점을 들 수 있다(한국과학기술기획평가원 2016, 10). 2005년 앙겔라 마르켈 총리가 육아 보조금

과 아동 돌봄 시설 투자를 늘리면서 이러한 상황은 바뀌기 시작했다.⁶⁾

〈그림 2〉 독일의 인구 구조 변화



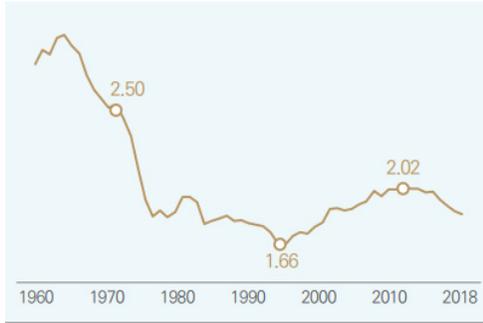
출처: Data Commons, <https://datacommons.org/place/country/DEU?topic=Demographics> &hl=ko (검색일: 2021. 07. 01.).

〈그림 2〉의 (d)에서 제시한 바와 같이, 70년대를 기점으로 독일의 합계출산율이 대폭 하락함으로써 인구 구조적 문제를 겪어왔다. 프랑스, 일본, 한국 등 대부분의 산업화 선진국들이 겪고 있는 저출산·고령화 문제를 독일 또한 직면하고 있다. 2018년 기준 독일의 합계출산율은 1.57로 프랑스 1.88, 영국 1.68보다 낮다. 독일의 합계출산율은 절대적인 수치만으로도 낮아 인구유지가 되지 않는 정도다(〈그림 3〉 참조). 90년대 중후반 대부분의 선진국이 출산율 최저점에 도달하여, 적극적인 출산율 장려정책을 펼친 이후 프랑스 등 일부 국가 내 출산율이 어느 정도의 개선이 되고 있으나, 독일은 2000년대까지 약 반등 후 제자리에 머물고 있다. 또한 독일은 이미 2013년 65세 이상 인구가 21.1%에 달하여 초고령 사회⁷⁾에 진입하였다.

6) 출처: https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/999608.html (검색일: 2021. 07. 01.).

7) 초고령사회란 총 인구 중 65세 이상 인구 비율이 20% 이상인 사회를 의미, 고령화율은 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율로 정의된다. 출처: <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156408078> (검색일: 2021. 07. 01.).

〈그림 3〉 OECD 주요국 합계출산율 추이



• 1994년 1.66명→2010년 2.02명으로 상승

(a) 프랑스 합계출산율 추이



• 1980년 1.6명→1990년 2.14명으로 상승
• 2000년 1.5명→2010년 1.98명까지 상승

(b) 스웨덴 합계출산율 추이



• 1994년 1.24명→2016년 1.59명까지 상승

(c) 독일 합계출산율 추이



• 2005년 1.24명→2015년 1.46명까지 상승

(d) 일본 합계출산율 추이

출처: 김경수 2021, 3.

이상과 같이 독일은 후기 산업사회의 전형적인 인구문제를 겪고 있었으며, 여러 인구문제 정책 시행에도 불구하고 인구감소 추세를 벗어날 수 없었다. 그러나 2010년 전후 독일은 인구문제의 전환 시점을 맞이하게 되었으며, 이는 적극적인 이민 및 난민 정책에서 비롯되었다. 이에 다음 절에서는 독일의 이민 유입을 분석한다.

2. 독일의 이민흐름 변화

2차 세계 대전 중 유럽 전역에서 발생한 대규모 이주 이후, 독일은 이민 유출입이 강하게 나타는 이민국가로 되었다. 당시 독일은 남유럽 이주민의 주요 목적지가 되었으며, 산업 발전 시기 독일의 게스트 워커제에 의해 이탈리아, 터키, 스페인, 그리스 등에서의

수백만 비숙련 노동자가 독일 노동 수요를 충족시켰다.⁸⁾ 하지만 독일은 철저히 차별배제주의 이민정책을 고수였다.

EU 내 대부분의 회원국들은 2000년대 중반부터 다양한 이주의 흐름을 나타내어 왔다. 2004년 10개 NMS, 2007년 2개국(불가리아, 루마니아), 2013년 크로아티아까지 회원국 확대가 진행되며 주로 동에서 서로 향한 대규모 이주가 진행되었다. 2000년대 중반 가장 큰 규모의 양국 간 이주 흐름은 폴란드와 독일(223,000명), 폴란드와 영국(52,000명), 루마니아와 이탈리아(223,000명), 루마니아와 스페인(102,000명) 사이에서 관찰되었다(Thilo Lang 외 2015, 8). 2004년 당시 기존회원국 EU15의 경제적 기회와 전망은 신규 회원국 NMS 10의 이주 유인으로 직간접적 영향을 미치고 있었다(김현정 2020, 384). 그러나 2010년을 기점으로 EU 주요 이주유입국 중 독일의 경우 이주의 유입이 급증하였다. 2010년 404,055명에서 2015년 1,571,047명까지 폭증한 것이다. 프랑스의 경우 2010년 307,111명에서 2015년 364,221명으로 소폭 상승하였고, 스페인(2010년 360,705명에서 2015년 342,114명)과 이탈리아(2010년 458,856명에서 2015년 280,078명)는 오히려 감소하였다.

〈표 3〉 EU 주요국의 이주 유입 (2010–2019)

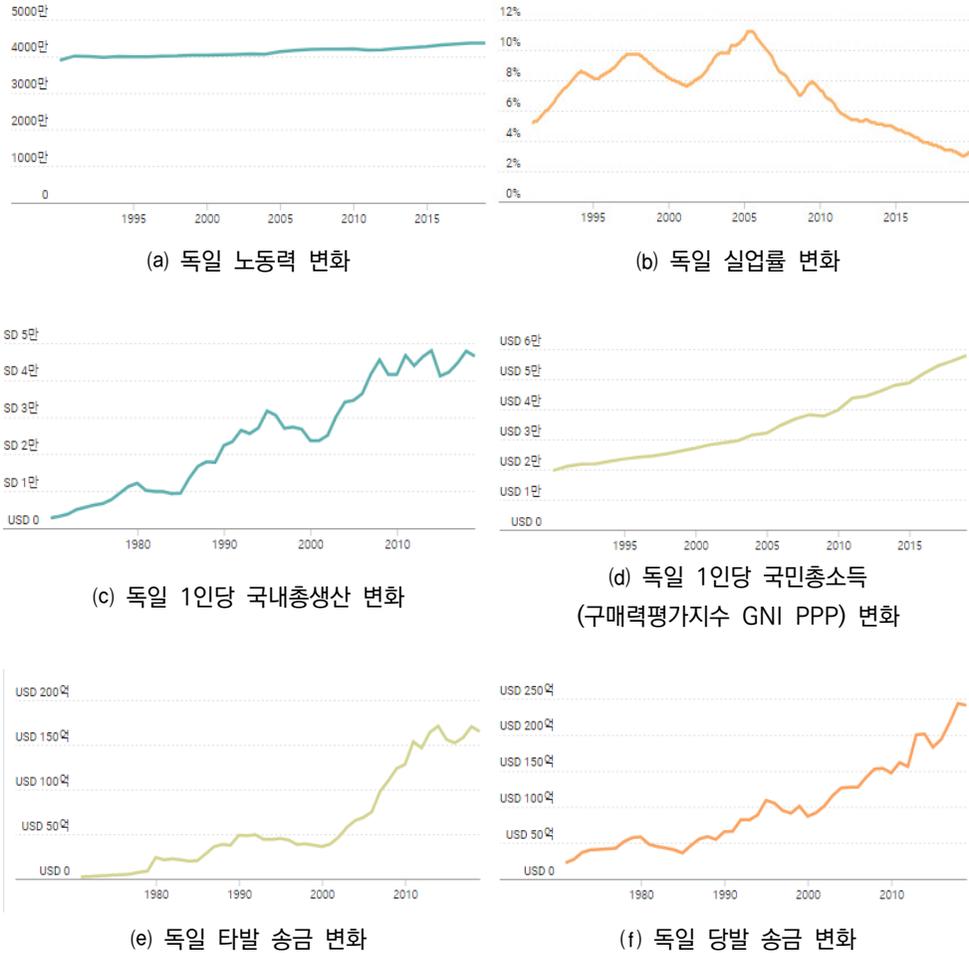
회원국	2010	2013	2015	2017	2019
독일	404,055	692,713	1,571,047	917,109	886,341
스페인	360,705	280,772	342,114	532,132	750,480
프랑스	307,111	338,752	364,221	369,621	385,591
이탈리아	458,856	307,454	280,078	343,440	332,778

출처: Eurostat. <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (검색일: 2021. 07. 01.).

2010년 전후 독일로의 이주 유입이 급격히 바뀐 것은 다음의 두 가지 요인에 기인한다. 첫째, 당시 유럽재정위기가 유럽 전역에 영향을 미쳤기 때문이다. 특히 독일은 경제위기 이후 유로존 내 유일한 안전지역으로 인지되며 유로존 내 위기국가로부터의 이주 및 EU 시민권자, 제3국 출신자들의 이주가 집중되는 지역이었다(김현정 2015, 82).

8) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

〈그림 4〉 독일의 경제 및 노동 지표 변화



출처: Data Commons, <https://datacommons.org/place/country/DEU?topic=Economics&hl=ko> (검색일: 2021. 07. 01.).

EU 역내 노동이주는 경기격차, 국가 간 경제 격차 그리고 임금격차에 의해 추동되는 현상이라 할 수 있으나, 단순히 선형적이지 않으며, 국가별 지원과 억제 정책에 따라 큰 차이를 나타낸다. 〈그림 4〉에서 제시한 바와 같이, 독일은 2000년대 이후 1인당 GDP(Gross domestic product) 및 GNI(Gross National Income) PPP(Purchasing Power Parity)를 지속적으로 증가해 왔으며, 장기실업률 또한 지속적으로 하락시켜 왔다. 이러한 경제적 기회는 독일로의 이주 유입을 유인하는 요인이 되었다. 독일의 경우 타발

송금 및 당발 송금 양측 모두 2000년대 이후 증가하고 있으나, 당발 송금의 규모가 더 큰 편이다.

둘째, 2004년 NMS 10 국가들에 대한 역내 이주 제한조치(최대 7년)의 기한이 만료되는 시점이었기 때문이다. NMS 10 회원국 확대 당시 역내 급격한 인구이동을 우려하여 EU는 각 국가가 NMS에 대한 역내 이주 제한을 선택할 수 있도록 하였다.

〈표 4〉 2004년 EU 가입 국가들에 대한 기존 회원국(EU-15)의 노동이민 제한조치

	1차 기간(2004년 5월~2006년 4월)	2차 기간(2006년 5월~2009년 4월)
프랑스	- 노동시장 접근 제한 - 공급부족이 있는 직종에 한해 한정된 수의 노동허가증 발행	- 2008년 7월부터 EU 규정(노동의 자유이동) 적용
독일	- 노동시장 접근 제한 - 계절근로, 프로젝트 근로 등에 한해 제한된 수의 노동허가증 발급 - 특정 서비스 분야(건설, 청소 등)의 취업금지	- 노동시장 접근 제한 - 2010년 10월부터 특정 기술직종의 경우 테스트 면제
이탈리아	- 노동시장 접근 제한 - 공급부족이 있는 직종에 노동시장 접근을 허용	- 2006년 7월부터 EU 규정(노동의 자유이동) 적용
스페인	- 노동시장 접근 제한 - 양자차원의 쿼터제 운용	- EU 규정(노동의 자유이동) 적용
영국	- 노동이민 허용 - 직장과 거주지 등록이 의무화 - 기간이 제한된 노동허가증 발행	- 1차 기간과 동일한 조건

출처: 강유덕 외 2015, 9; European Commission 2009, 5.

2004년-2007년 NMS의 EU 가입 시 영국, 아일랜드, 스웨덴, 덴마크(고용제안을 받은 경우에 한한 허용)만이 자국 내 노동시장 접근을 전면적으로 허용하였고, 이외의 국가는 제한 및 최장 7년의 유예 조치를 취하였다. 기존 EU 회원국 노동시장의 혼란을 방지하기 위해 부분의 EU 회원국은 조건 및 쿼터, 유예기간을 부여하여 신규회원국 국민의 자국 취업을 최장 7년(2+3+2년 방식)까지 제한하였으며, 지리적 인접성으로 인해 많은 중동부유럽 이민을 받아들인 독일과 오스트리아는 다른 국가에 비해 보다 엄격한 조건을 부과하고 일부 분야의 취업금지 조치를 실시하였다(강유덕 외 2015, 8). 따라서 2011년은 NMS 10개국에 대해 독일이 취한 노동시장 접근 제한 유예기간이 만료되는 해이며, 경제적 기회라는 요인과 겹쳐 독일로의 이주가 급증하게 된 것이다.

〈표 5〉 EU 내 주요 이주유입국의 출신지별 이주자 현황 (2019)

국가	이주합계 (1,000명)	국내 출생		해외 출생		unknown	
		(1,000명)	(%)	(1,000명)	(%)	(1,000명)	(%)
독일	886.3	118.7	13.4	755.0	85.2	12.7	1.4
스페인	750.5	36.2	4.8	714.3	95.2	0.0	0.0
프랑스	385.6	89.4	23.2	296.1	76.8	0.0	0.0
이탈리아	332.8	52.2	15.7	280.6	84.3	0.0	0.0

출처: Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Immigration_by_country_of_birth,_2019.png#filelinks (검색일: 2021. 07. 01.).

독일 거주민 8천만 명 중 15% 이상이 외국 태생이며, 독일에서 태어난 이민가정 자녀를 포함하면 20% 이상이다.⁹⁾ 2019년 기준 독일 내 이주자 중 85.2%가 해외출생이며, 13.4%가 국내에서 출생하였다. 독일은 다른 회원국과 달리 1.4%의 불분명 처리 이주자(12,700명)이 존재한다. 이는 난민 유입이 많이 되고 있는 상황 때문이다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 단순히 국가 간 경제적 격차 및 임금격차만으로 노동이주가 추동되는 데에는 한계가 있다. 국가의 이민정책이 얼마만큼 이주자에 호의적인가가 미치는 영향을 간과할 수 없다. 다음 4장에서는 포용성의 관점에서 독일의 이민정책 변화를 진단한다.

Ⅵ. 포용성의 관점에서 바라 본 독일의 이민정책 변화

1. 2000년대 이전 독일 이민정책

독일은 종전 이후 수십 년간의 산업 발전 시기 수많은 이주자들이 집중하는 목적지 국가였으나, 서유럽 및 미국 등 국가들과 비교하여 이민국가라는 인식이 없었다. 이는 독일이 전형적인 차별 및 배제 유형의 이민정책을 시행해 왔던 국가였기 때문이다. 또한 독일은 지리적으로 중동부유럽에 위치하여 90년대까지는 유고슬라비아, 루마니아, 불가리

9) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

아 등 동구권 국가로부터의 난민 혹은 망명 문제에 직면하였으며, 탈냉전 시기에는 시리아 등 육로 경유 난민 유입 목적지가 되었다. 이러한 흐름은 발칸 분쟁의 완화와 독일 통일의 재정적 부담 속에서 시작된 경기 침체 등으로 인해 축소되었다. 1992년 독일로의 난민신청자가 400,000건 이상에서 2008년 30,000건 미만으로 급격히 감소하게 되었다. 2000년대 초반까지 이와 같은 이주 흐름의 큰 기복이 있었으나, 독일은 여전히 이민국가라는 인식을 하지 않고 있었으며, 내부적으로 제시된 다문화주의 정책 내 이주민의 모국어 및 문화 교육 또한 궁극적으로 이민자의 귀환을 고려하는 차원에서 시행되었다. 다문화주의 핵심은 인종주의와 차별로부터 소수민족을 보호하고 소수 공동체들에게 평등한 기회를 비슷하게나마 제공하는 긍정적 조치 프로그램(positive action programmes)을 개발하는 것이었으나, 이러한 접근은 접촉과 갈등을 피하는 방식에 치우치면서 심각한 수준의 분리를 발생시켰다(테드 캔틀 2012, 93). 이민자들이 독일어를 배우는 것은 선택 사항으로 간주되었고, 독일에서 태어난 이민자의 자녀는 시민으로 간주되지 않았으며, 독일의 국가정체성은 주로 출생지, 거주 기간, 업적 또는 국가에 대한 봉사보다는 민족적 유산에 의해 정의되었다.¹⁰⁾

2. 2000년대 이후 독일 이민정책의 포용성

저출산·고령화로 인해 초래된 심각한 노동력 부족 문제에 직면한 독일은 2000년대 초반 전면적인 변화의 계기를 맞이하였다. 독일 내 고령화 현상의 심화와 결혼기피·저출산으로 인한 인구와 노동력의 감소는 위기의식을 불러왔고, 이것이 이민법을 통한 개방적 사회통합정책을 선택하게 된 계기가 되었다(김영란 2012, 39). 1998년~2005년 집권한 슈뢰더(Gerhard Schröder) 전 총리는 해당 시기 실업 및 사회복지 부담의 증가로 침체된 독일 문제를 해결하기 위해 '아젠다 2010(Agenda 2010)'을 공표하며 전면적 개혁을 이끌었다. 2003년 3월 14일 독일 연방의회 연설에서 슈뢰더 총리는 독일 정부가 계획한 가장 광범위한 사회 시스템 및 노동 시장 개혁을 발표하였다.

10) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

〈표 6〉 독일 국적법 내 이중국적 허용 예외 사항

- ① 부모 한쪽이 외국 국적자이거나 양부모(또는 부모 중 한 명)가 이중 국적자인 경우(제4조)
- ② 구소련 등 과거 독일 영토에 거주하다가 전후 독일로 역이주한 자들(제7조)
- ③ EU 국가, 스위스 등 국가의 국적을 취득한 독일 국적자의 경우 자동으로 독일 국적을 상실하지 않음(제25조 제1항)
- ④ 독일 국적자이면서 개인적, 공적으로 중요한 타당한 사유를 제시하거나 주거 공간이 대부분 해당 외국 국가인 경우 담당 독일관청에 외국 국적 유지 또는 취득 허가 신청 후 허가를 통해 한국의 복수 국적을 보유할 수 있음(제25조 제2항)

출처: 주 독일 연방공화국 대한민국 대사관 본분관. https://overseas.mofa.go.kr/de-bonn-ko/brd/m_7687/view.do?seq=1208355&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2 (검색일: 2021. 07. 01.).

이에 앞서 독일정부는 2000년 제정된 새로운 국적법에 의해, 그리고 2001년 독일 내무부 (Interior Ministry) 산하 이주문제독립위원회는 포괄적 이민정책 개혁을 담은 보고서를 통해 이민정책의 패러다임을 변화하였다. 2000년 새로운 국적법 효력 발생으로, 외국인은 8년만에 적법하게 지속적으로 독일 내에 체류하면 귀화청구권을 취득할 수 있게 되었는데, 이의 요건으로는 독일어에 관한 지식(deutsche Sprachkenntnisse)이 충분하다는 점에 관한 증명, 형벌받은 이력이 없어야(Straflosigkeit) 한다는 신원, 헌법에 대한 충성(Verfassungstreue), 생활에 대한 자립적 재원확보(selbststaendige Finanzierung des Lebensunterhalts) 등을 들 수 있다(배병호 외 2011, 101). 이는 혈통에 기초하여 시민권을 부여 하는 기존의 엄격한 속인주의(jus sanguinis) 원칙을 속지주의(jus soli)의 일부를 포함하도록 확장한 것으로, 출생지를 기준으로 시민권을 부여하게 된 독일의 역사적 이민정책 변화 단계라 하겠다.¹¹⁾

역외이민에 적용되는 거주법과 EU시민의 이주에 적용되는 EU 이동자유법이 모두 포괄된 2005년 이민법(Zuwanderungsgesetz)의 시행은 독일의 이민 환경을 근본적으로 변화시켰다. 동 2005 이민법 개정에서의 포용성 증대는 두 가지로 분석된다. 첫째, 이민과 정주에 관한 행정상의 복잡성을 줄여 거주 허가와 노동허가에 관한 행정절차를 일원화하였다. 이전에는 체류연장에 관한 업무를 지방정부의 이민담당처인 외국인관청이 맡고, 노동허가는 연방정부의 노동청에서 담당하였다. 둘째, 당시 개정된 거주법(the Residence Act)은

11) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

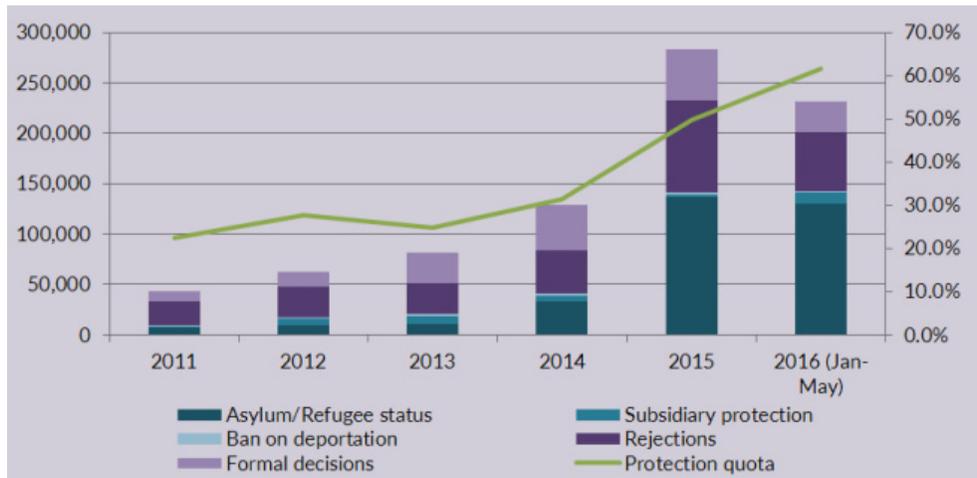
독일 역사상 최초로 사회통합에 근거한 이민자 지원책을 제시하였다. 당시 이민자 통합위원회가 총리 산하에 마련되어 정치, 사회적인 변화를 이끌기 시작하였다. 동 이민법에 따라 정부는 신규 이민자에게 독일어를 가르치고, 이외에도 법제도 및 문화 교육을 위한 자금 지원 통합과정을 설립하였다. 즉 모든 신규 이민자를 해당 과정을 이수하여야 하며, 특히 실업 상태의 이민자는 참여해야 할 교육이 강조되었다.¹²⁾

독일이 이주법 체제는 국제법과 EU법, 국내법에 의거한 다층적 구조로 이루어졌다. 이주와 관련한 독일 국내법으로는 헌법인 기본법(Grundgesetz, GG), 망명법(Asylgesetz, AsylG), 체류법, 망명신청자급부법, 국적법 등이 있으며, 그밖에 행정부에서 제정한 체류규정(Aufenthaltsverordnung, AufenthV), 체류법에 대한 일반행정규정(Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, AVwVAufenthG), 사회통합과정규정(Integrationskursverordnung, IntV) 등의 하위규정이 있다(이보연 2020, 566). 2005년 「이주법」은 독일에서 이주정책의 전환점을 이루는 계기로 평가될 수 있는데, 처음으로 노동시장정책에 기반 한 이주, 인도주의적 차원의 난민과 망명, 이주민의 통합 등을 총망라하여 모든 영역의 이주정책을 포괄적으로 규율하고 있으며, 이주민의 언어통합에 대한 계획을 처음으로 입법화한 것으로, 이후 2007년 이주민 통합의지 관련 요구를 강화한 내용을 담아 재개정되었다(이규영 외 2010, 157-158). 개정의 주요 내용은 첫째, 취업이민에 대한 개방적 허용, 둘째, 투자이민 확대, 셋째, 외국인의 국외 추방 관련 사항 정비로 이루어졌다. 독일이민법의 수정은 경기부양을 바라고 고령화에 따른 생산력저하를 고민하던 경제계와 당시 여당의 정치적인 결단 등이 합의에 이른 결과였다(장선희 2014, 12). 하지만 적극적 다문화주의를 표방한 타 국가들과 같이 언어, 문화 전반에 대해 이민자 그룹을 지지하는 정책적 방향을 선택하지는 못하였다. 독일 국민 대다수가 인종차별, 외국인 혐오 문제에 민감하지만 개방적 사회통합에도 소극적이었다. 2007년 7월에 열린 제2차 '통합정상'에서 「국민통합계획」(NIP)을 발표했는데, 메르켈총리는 연방, 주, 자치단체 등 모든 국가적 차원뿐만 아니라 무슬림단체를 비롯한 이주민단체, 시민·사회 단체와 이주민들이 포괄적으로 참여하여 함께 통합계획을 수립했다는 점에서 '통합정상'을 독일 통합 정책의 역사에서 하나의 이정표로 평가했다(이규영 외 2010, 161). 이러한 변화의 근거에는 이전 시기 게스트 워커의 자식 세대가 성장하여 공적 영역에서 두각을 나타내기 시작한 요인이 작용하였다. 이민자 집단의 주류화가 시작된 것이다. 2세대의 구성원들이 정치와 언론에서 자리를 채우기 시작하고 TV 화면과 신문 기사에서의 의견 개진이 더욱 다양해짐에 따라 그들의 독일인 정체성에 대한 의심과 조상과 출생 국가에 대한 충성도의 균형을 맞추는 능력에 대한 의구심 또한 해소되었다.¹³⁾

12) 출처: <https://dip.bundestag.de/vorgang/.../90946> (검색일: 2021. 07. 01.).

2010년대 이후 또 다른 독일 인구 증가는 난민에 대한 전폭적인 허용이 일조하였다. 2015년 하반기에는 시리아 내전 등으로 발생한 난민을 대거 받아들이면서 인구가 단숨에 71만7천명 증가하기도 하였으며, 2020년 8월 그리스 레스보스섬 난민캠프 화재로 만 명이 넘는 이주민이 갈 곳을 잃자, 독일 정부는 유럽연합 국가 중 가장 적극적으로 수용 의사를 밝혔다(한겨레 2020/10/16).¹⁴⁾

〈그림 5〉 독일 내 난민신청 및 보호수용량에 대한 결정, 2011-2016



출처: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017, 10.

〈그림 5〉에서 제시된 바와 같이, 2013년에는 독일 난민신청자의 4분의 1만이 체류가 허용되었으나, 2015년에는 절반이 허용되었다. 이는 보호 수용률이 단 2년 만에 두 배로 늘어났음을 의미한다. 난민 체류허가가 나면 이전에는 3개월마다 체류허가증이 교부되었지만, 이후 개정을 통해 허가갱신제도가 폐지되었고, 신청 상에 하자가 없다면 취업도 가능한 체류허가가 교부되고 있다. 물론 독일 내부에서 난민포용정책에 관한 심각한 반발 기류도 존재한다. 메르켈 총리의 연정 파트너인 기독교사회당(CSU)의 호르스트 제호퍼 당수는 2015년 9월 총리의 난민포용정책에 대해 “난민의 전례 없는 유입은 독일을 오랫동안 괴롭힐 실수”라며, “독일이 곧 통제 불가능해질 긴급상황을 자초하고 있다”라고 비난했다.¹⁵⁾

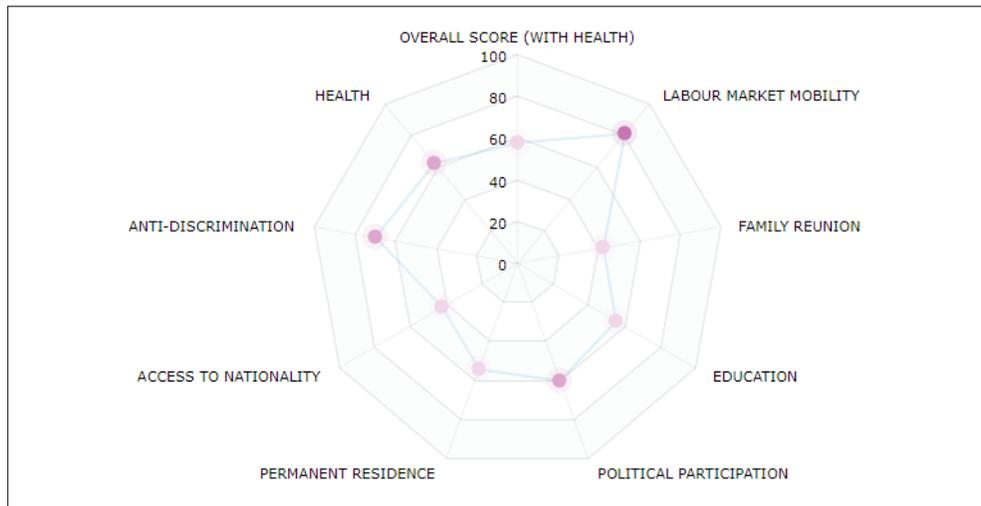
13) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIAIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

14) 출처: https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/965746.html#csid057dd13397803478ec9840eb124e4b3 (검색일: 2021. 07. 01.).

난민 수용 비율이 높은 노르트-라인베스팔리아 주 등에서도 난민정책에 반발해 왔다. 만만치 않은 독일인의 난민에 대한 부정적 시각과 반이슬람 정서는 난민 수용에 큰 부담이 되고 있으며, 부정적 난민 인식은 난민 수용에 지장을 줄 뿐 만 아니라 독일인들의 사회적 비용도 증가하게 할 것이다(김영술 2018, 103). 2021년 7월 16년간의 총리직 사임을 앞둔 메르켈(Angela Merkel) 총리의 여러 업적 중 난민 포용에 관한 정책은 지속적이고 일관되었다.

각 국가의 이민정책을 종합평가하는 '이민자 통합정책 지수(MIPEX: Migrant Integration Policy Index)를 통해 사회통합정책의 체계성을 평가받고 있다.¹⁶⁾

〈그림 6〉 독일의 2019 MIPEX



출처: Migrant Integration Policy Index, <https://www.mipex.eu/germany> (검색일: 2021. 07. 01.).

MIPEX 2019에서 독일은 총점 58점, 14위를 기록하였다. 스웨덴(86점), 핀란드(85점), 포르투갈(81점), 캐나다(80점), 뉴질랜드(77점), 미국(73점), 벨기에(69점), 노르웨이(69점), 오스트레일리아(65점), 아일랜드(64점), 브라질(64점), 룩셈부르크(64점), 스페인(60점)이 1위~13위에 해당한다(Migrant Integration Policy Index 2020, 2). MIPEX는 독일이

15) 출처: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20150912023300009> (검색일: 2021. 08. 18.).

16) MIPEX는 이민자 통합에 관한 142개 항목의 세부 지표 들을 종합하여 여섯 개 영역의 하위지수를 만들어 발표하고 있으며, MIPEX의 여섯 영역 하위지수는 이민자의 ①노동시장 접근성(labour market access), ②가족 재결합 (family reunion), ③장기 체류허가(long-term residence), ④정치참여(political participation), ⑤국적취득가능성(access to nationality), ⑥차별금지(anti-discrimination) 등이다(정재각 2011, 96).

지난 10년 동안 정책을 천천히 개선해 왔다고 지적하였다. 상위 13개국 이 이민정책에 대한 포괄적 접근(comprehensive approach to integration)의 평가를 받은 반면, 독일은 일시적 통합 접근(temporary integration) 상태인 것으로 해석되고 있다. 세부항목에서 노동시장 이동성 및 반차별주의에 강한 편이나, 가족재결합, 교육, 영구이주, 국적취득 접근성 등에서는 낮은 점수로 평가되었다.

독일정부가 이와 같이 이민에 대해 포용적 정책을 취할 수 있었던 데에는 독일 국민 다수가 이민자를 독일 발전의 기회로 인식하고 있기 때문이다. 시민당 정책연구기관 프리드리히-에버트-재단(FES)이 2019년 발표한 여론조사 결과에 의하면, 응답자의 53%가 독일 이민자들이 국가 발전에 기회를 제공할 것이라고 인식(전적으로 동의 20%, 동의하는 편 33%)하고 있으며, 중립적이라는 답변은 17%, 그렇지 않다는 견해 29%를 나타내 독일 국민 다수, 이민자를 독일 발전의 기회로 인식하고 있음을 알 수 있다.¹⁷⁾

2020년 3월 1일 독일은 전문인력이주법(FEG: Fachkräfteeinwanderungsgesetz)을 시행하였다. 개정 전에도 '제3국의 고급인력은 특별한 경우 입국 후 선제류 기간이 없어도 영주권을 받을 수 있다.'는 체류법 제19조가 제정되어 있었으며, 유럽연합 고급인력지침에 근거해 2012년 EU블루카드(Blaue Karte EU)가 체류법 제19a조에 규정되었다(이보연 2020, 570). 2020년 개정으로 전문인력에 대한 일관된 개념을 도입하고, 이들의 노동시장 접근을 완화하며, 취업우선권심사(Vorrangprüfung)을 완화하여 적용, 부족한 전문직업군에 대한 한정된 취업 제한을 폐지, 체류허가 확대 및 영주권 취득 조건을 완화하는 내용이 담겼다.

이와 같이 독일은 일시에 다문화주의 정책의 포괄적 접근 정책을 취하기보다, 경제와 사회의 동반 성장을 추구할 수 있는 포용적 이민정책의 접근을 취하고 있다.

V. 향후 전망 및 시사점

본 논문에서는 독일의 사례를 통해 혈통주의 민족국가에서 다문화 국가로 이행하는 과정의 국가가 취할 수 있는 이민정책 접근 시각에 대해 분석하였다. 적극적 다문화주의를 표방한 타 국가들과 같이 언어, 문화 전반에 대해 이민자 그룹을 지지하는 정책적 방향을 선택하지는 못하였다. 독일은 일시에 다문화주의 정책의 포괄적 접근 정책을 취하기보다, 경제와 사회의 동반 성장을 추구할 수 있는 포용적 이민정책의 접근을 취하고 있다.

17) 출처: https://overseas.mofa.go.kr/de-ko/brd/m_7201/view.do?seq=1347138 (검색일: 2021. 08. 18.).

각 국의 이민정책은 시민권 혹은 국적 취득 과정과 이주민에 대한 사회통합 정책의 정도를 통해 포용성 여부를 판단할 수 있다. 포용적 이민정책은 이주집단과 주류집단 등 서로 다른 집단 간 상호교류를 통해 공동체 발전방향을 찾아 정책에 반영함을 정책의 기본방향으로 삼는다. 또한 포용적 이민정책의 정책목표는 다양성과 포용성, 상호 교류를 통한 사회결속 및 경제 발전에 있다.

독일은 2000년대 이후 심각한 인구문제에 직면하여 포용적 이민정책을 통해 이민법을 개정해 왔다. 현재까지 국적부여 조건에서 독일은 이중국적 허용에 제한적인 요소가 많아 포괄적 사회통합 접근에 한계를 나타내고 있다. 하지만 미국, 캐나다 등 다문화주의 국가들의 정책 입장을 무조건 수용하기 보다는 포용적 이민정책의 관점에서 주류사회의 사회결속 및 경제발전을 위한 입장선택은 일정한 성과를 나타내고 있다. 독일은 현재 이민 및 난민 유입을 통해 유럽 내 경제 및 인구 대국이 되었으며, 이민정책에 대한 결과의 평등 확보와 더불어 주류화, 다양성 정책 추구 관점을 통해 공동체 내 집단 간 이질화를 극복하고 공통의 유대를 확인하여 발전방향을 제시하고 있다.

한국 또한 2000년대 이후 국가 내 증가하는 외국인근로자, 결혼이민여성, 북한이탈주민의 사회결속 문제를 해결하고자 다문화주의 정책 입장을 취하고 있다. 하지만 정책 의도와는 달리 다분히 소수자의 주류사회 동화를 목적인 세부정책 시행에 의해 사회통합에 어려움을 겪어왔다. 한국의 역사적·사회적 발전과정은 독일의 경로와 매우 유사하다. 양국이 분단의 과정을 겪었으며 이민정책에 있어 전형적인 차별배제주의 입장을 고수한 국가였다. 이에 한국 또한 포용적 이민정책을 통해 사회 다양성 가치를 위한 구성원 상호교류, 이주자에 대한 결과의 평등 확보와 더불어 주류화, 다양성 정책 추구 정책적 접근을 시행하여야 할 것이다.



- 강유덕 · 임유진. 2015. EU 역내 노동이동의 변화: 영국과 독일을 중심으로. KIEP
오늘의 세계경제 15(31), 1-22.
- 구견서. 2003. 다문화주의의 이론적 체계. 현상과 인식 (90), 29-53.
- 김경수. 2021. 2020년 합계출산율 현황과 정책적 시사점. Nabo Focus (31), 1-4.
- 김미나. 2009. 다문화 사회의 진행 단계와 정책의 관점: 주요국과 한국의 다문화정책
비교 연구. 행정논총 47(4), 193-223.
- 김선영. 2009. 한국과 독일의 다문화 비교: 다문화정책 환경과 정책 특징을 중심으로.
한국정책연구 9(1), 175-194.
- 김영란. 2012. 독일과 한국의 다문화 가족정책에 대한 고찰: 다문화 가족 관련 법제와
현황을 중심으로. 다문화콘텐츠연구 (13), 31-67.
- 김영술. 2018. 독일의 난민 수용과정에서 나타난 정책 변화의 연구. 분쟁해결연구
16(2), 99-134.
- 김현정. 2015. 유럽재정위기 이후 유럽연합 내 노동이주 흐름의 변화가 지역경제에
미치는 영향: 규모 및 다양성의 측면에서. 국제관계연구 20(2), 67-99.
- _____. 2020. 브렉시트 전후 영국-EU 간 이주 흐름의 구조적 변화: 세계체제이론
관점에서. EU연구 (56), 369-404.
- 김휘택. 2012. 다문화주의에 대한 관점의 변화: ‘끄세쥬(Que sais-je)’ 문고에서 출간된
두 ‘다문화주의(Le multiculturalisme)’를 중심으로. 다문화콘텐츠연구 (13), 263-289.
- 배병호 · 변무웅 · 정철. 2011. 복수국적자 다수발생 국가 국적법제 연구. 법무부.
- 설동훈. 2001. 노동력의 국제이동. 서울대학교출판부.
- 설동훈 · 이해경 · 조성남. 2006. 결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안
연구. 여성가족부.
- 안드레아 샴프리니. 이산호 · 김휘택 역. 2010. 다문화주의: 인문학을 통한 다문화주의의
비판적 해석. 경진.
- 원숙연. 2012. 수렴 또는 발산? 외국인 정책에 대한 서울시 공무원-시민-외국인이주자
간 인식의 지형분석. 한국정책학회보 21(2), 245-276.
- 윤종설. 2020. 정책포용성 확보를 위한 공공갈등 예방모형 구축. 정책개발연구 20(2),
199-266.

- 이규영 · 김경미. 2010. 독일의 이주민 정책과 이주민의 참정권. 국제지역연구 14(1), 153-178.
- 이보연. 2020. 독일 노동이주법제 현황: 2020년 3월 1일 시행 전문인력이주법(FEG)을 중심으로. 법학논총 44(1), 559-588.
- 이해경. 2020. 포용적 이민정책을 통한 미래 사회 · 문화 융합의 구상(構想). 평화와 종교 (10), 47-73
- 장선희. 2014. 독일의 이민정책의 변화와 사회통합 관련 법제에 관한 연구: 독일이민법을 중심으로. 법학연구 55(4), 31-58.
- 정장엽 · 정순관. 2014. 한국 다문화가족정책의 정향성 분석: 동화주의와 다문화주의. 지방정부연구 17(4), 121-142.
- 정재각. 2011. 독일의 이주정책과 사회통합간의 갈등에 관한 연구. 한독사회과학논총 21(3), 79-106.
- 테드 캔틀. 홍종열 · 김성수 · 김운재 · 김정훈 역. 2012. 결속과 다양성의 새로운 시대 상호문화주의. 꿈꿀권리.
- 한국과학기술평가원. 2016. 인구구조 변화에 따른 대응 방안: 독일, 일본, 스위스 사례를 중심으로. 과학기술 동향 심층 분석보고서 (24), 1-27.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2017. Das Bundesamt in Zahlen 2016: Asyl, Migration und Integration. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Castles, S. · M. J. Miller. 2003. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, 3rd Ed. Guilford Press.
- Division for Social Policy and Development · United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2007. Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- European Commission, 2009. Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. European Integration Consortium(IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw).
- Lang, Thilo · Robert Nadler. 2015. 중부유럽의 귀환 이주: 초국가적 프로젝트 리턴 (Re-Turn)의 결과. 국제노동브리프 2015(8), 4-30.
- Migrant Integration Policy Index. 2020. Migrant Integration Policy Index 2020: International Key Findings. MIPEX.

- OECD. 2014. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. OECD.
- 대한민국 정책브리핑. (보도자료) 초고령 사회 대비해 외국의 노인안전 현황과 사례 분석 추진. 출처: <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156408078> (검색일: 2021. 07. 01.).
- 성경룡. 2020. 제18차 세종국가리더십포럼 - '혁신적 포용국가와 세계 포용국가 연합'. 포럼(2020. 4. 9.). 출처: https://nrc.re.kr/board.es?mid=a10301000000&bid=0008&act=view&list_no=170040&otp_id= (검색일: 2021. 07. 01.).
- 주 독일대한민국대사관. 독일 국민 다수, 이민자를 독일 발전의 기회로 인식. 출처: https://overseas.mofa.go.kr/de-ko/brd/m_7201/view.do?seq=1347138 (검색일: 2021. 08. 18.).
- Data Commons. 출처 <https://datacommons.org/place/country/DEU?topic=Economics&hl=ko> (검색일 2021. 07. 01.).
- Daum 한국어 사전. 포용성. 출처: <https://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kku000278636&supid=kku000355572> (검색일: 2021. 07. 01.).
- Deutscher Bundestag. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. 출처: <https://dip.bundestag.de/vorgang/.../90946> (검색일: 2021. 07. 01.).
- MPI(Migration Policy Institute). The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet. 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).
- PolicyLink. Immigrant Inclusion: Good for Families, Communities, and the Economy. 출처: <https://www.policylink.org/sites/default/files/Immigration-Inclusion-Final-05-10-16.pdf> (검색일: 2021. 07. 01.).

- 연합뉴스
- 한겨레

● 투고일: 2021.07.19. ● 심사일: 2021.07.20. ● 게재확정일: 2021.08.09.

| Abstract |

Germany's Inclusive Immigration Policy and Demographic Changes

Kim Hyunjung (Donga University)

In this paper, through the case of Germany, the immigration policy approach that the state can take in the process of transitioning from a pedigree nation state to a multicultural state is analyzed. Each country's immigration policy can be judged on inclusiveness through the process of acquiring citizenship or nationality and the degree of social integration policy for migrants. Inclusive immigration policy takes the basic direction of policy to find a direction for community development and reflect it in policy through mutual interchange between different groups, such as migrant groups and native groups. In addition, the policy goal of the inclusive immigration policy is social cohesion and economic development through diversity, inclusion, and mutual exchange. Germany has been facing a serious population problem since the 2000s, and has been amending its immigration law through an inclusive immigration policy. Germany has now become a major economy and population in Europe through immigration and refugee influx, and has overcome heterogeneity between groups within the community and confirmed common ties through mainstreaming and diversity policies, as well as securing equality of results for immigration policies. It suggests the direction of development.

〈Key words〉 Germany, Inclusive Immigration Policy, Interculturalism, Social Integration, Multiculturalism, Immigration, Asylum

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 단속평형 이론을 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 적용할 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.

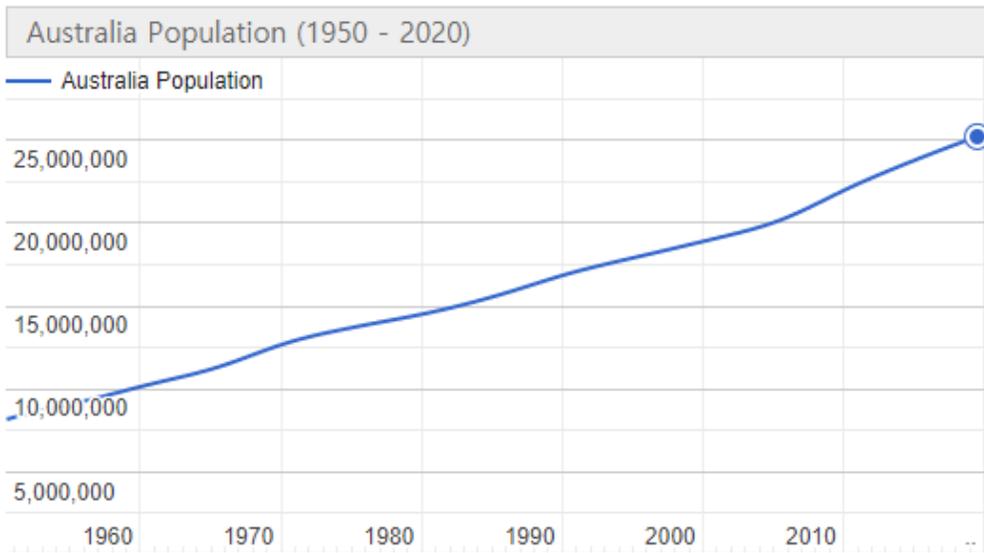
(Dickies 외 2016). 그 책의 저자들은 호주의 이민법과 정책의 개정이 임시체류 비자로 호주에 거주하는 이민자들(temporary migrants)과 영주권자들(permanent migrants)에게 ‘기대하지 않은(unexpected)’, 또는 ‘원하지 않은(unwanted)’, 가끔은 ‘비극적인(tragic)’ 결과를 초래한다고 설명하였다. 정부 입장에서 호주 이민법과 정책 결과를 설명하기보다, 이민자들에게 미치는 영향(애매모호성, 불확실성 등)을 밝히고자 하는 목적에서 ‘의도하지 않은 결과’라는 키워드를 중심으로 사례분석을 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⁾

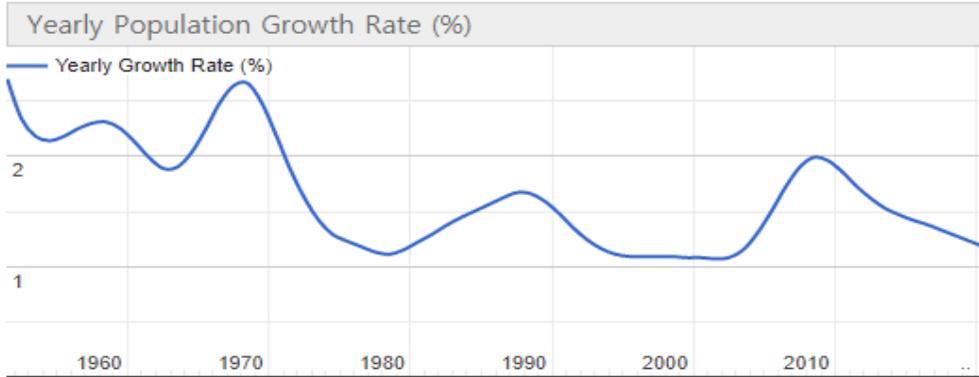
〈그림 1〉 호주의 인구 (1950-2020)



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> (검색일: 2021. 07. 10.).

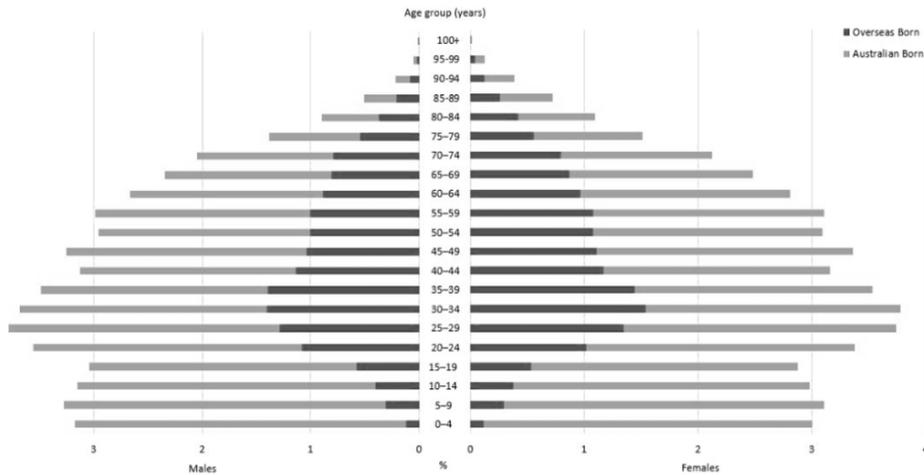
에스닉 공동체에 대해 살펴보면, 멜번에는 앵글로 호주인을 제외하면 인도계 이민자공동체가 가장 큰 것으로 나타났다(The Age 2020/01/25). 시드니의 경우에는 중국계가 가장 큰 에스닉 그룹이며, 브리즈번은 뉴질랜드계가 대표된다.⁶⁾ 이민자들이 대도시를 중심으로 집중거주한다는 점에서 향후 그들 도시에 같은 국가 출신 이민자들의 증가 추세는 이어질 것으로 예상된다. 신규유입 이민자들에게 직업과 교육뿐 아니라 에스닉 경제 및 문화 자원과 인적네트워크의 활용이 거주지 선택에 중요하기 때문이다.

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.

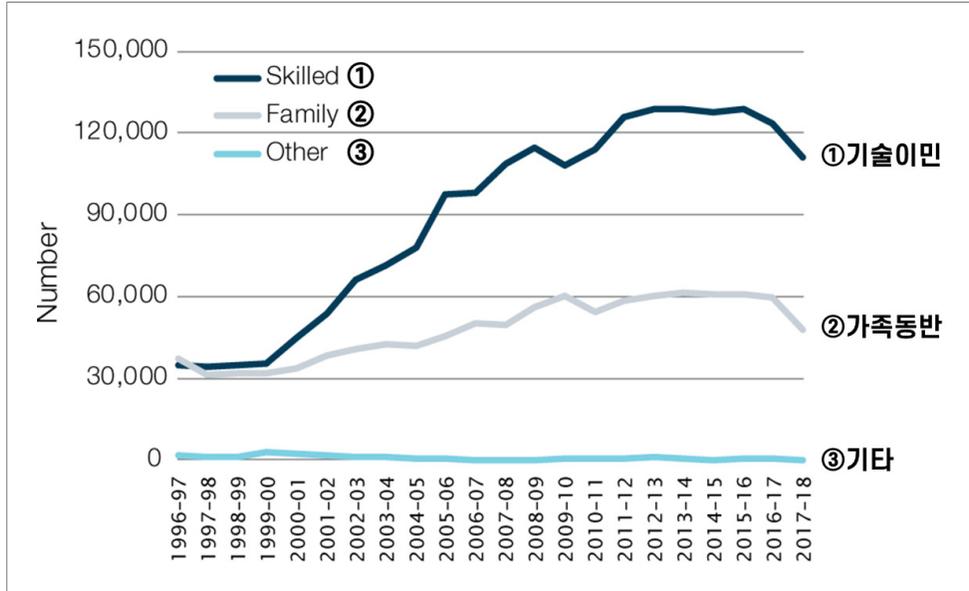
하지만 기술이민자와 그들 가족의 영주 지원과 난민 등을 중심으로 한 이민체계에 새로운 변화가 초래된 시기는 1990년대 중반부터이다. 기술 중심의 영주이민자 유입은 일정 수준 지속하되 단기간 체류를 조건으로 하는 한시적 이민자 수를 확대하는 방식을 채택한 것이다. 노동당 정부 이후 존 하워드 보수당 연합정부가 집권을 시작한 1997년부터 임시 비자(유학, 워킹홀리데이메이커, 457 기술이민) 발급이 증가 되어 영주 기술 이민과 가족 동반 및 인도주의적 비자 발급 수보다 많았고, 그 차이는 점점 확대되었다. 구체적으로, 1990년대 말경 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.

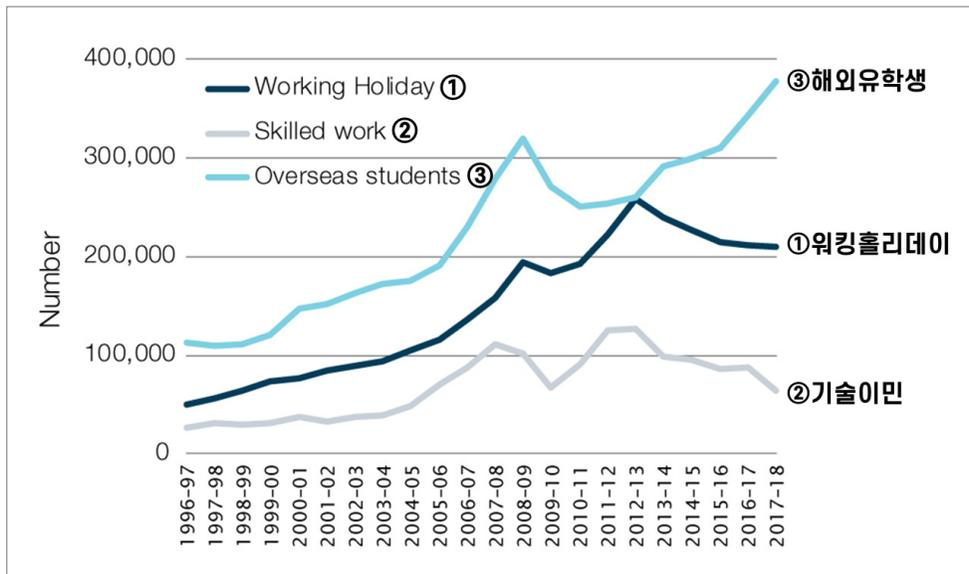
9) Parliament of Australia, 2021.07.10. 출처: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/Migration (검색일: 2021. 07. 10.).

〈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 케빈러드 정부(2010년 6월 24일 사임으로 인해 총리가 교체됨)는 2009년에 '빅 오스트레일리아'(Big Australia) 계획안을 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, AWPA)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.

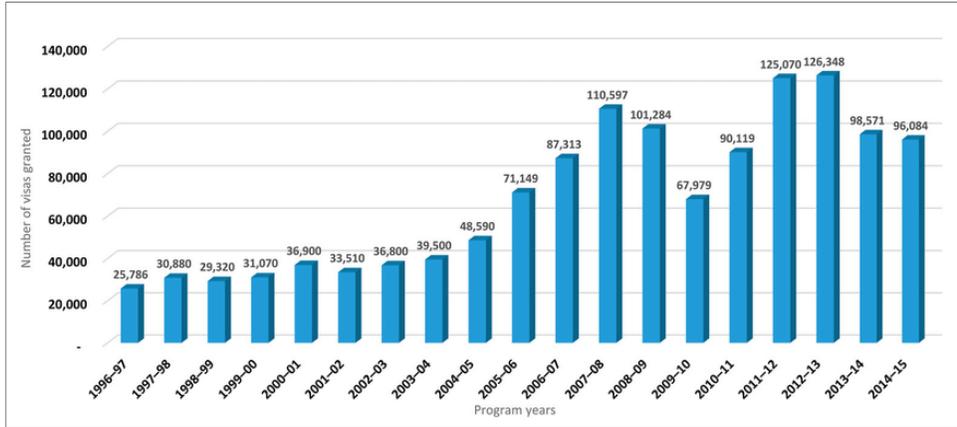
and Talgaswatta 2019, 6). 단, 이직을 하는 경우에 60일 이내에 체류를 보장해 줄 새로운 고용주를 찾아서 직장 이동을 하는 조건이 따랐다.

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 비자유요건을 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 맞출 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 지방 정착이 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 시설 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, 졸업한 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

빚어졌다(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 manging 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.

- Phillip, 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

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 매력적이고, 효율적이며, 활력있는 도시로 만들어 외국인 고급인력을 끌어들이는 것이었다. 싱가포르의 이민정책은 외국인 고급인력 유치를 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 고안에도움이 되기 때문이다. 여기서 대표적인 참고 사례 중 하나로 싱가포르를 꼽을 만하다.

싱가포르는 이미 1980년대부터 저출산·고령화에 대응하기 위해 이민정책을 적극적으로 활용해 온 국가이다. 출산율 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 국가발전 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 Programme 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 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.joins.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 책임자가 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, 고용 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 비거주민 취업자 수(2021-2020)

(단위: 1000명)

연도	전체 취업자	거주민 취업자	비거주민 취업자	거주민 취업자 비율	비거주민 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 일자리은행(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.

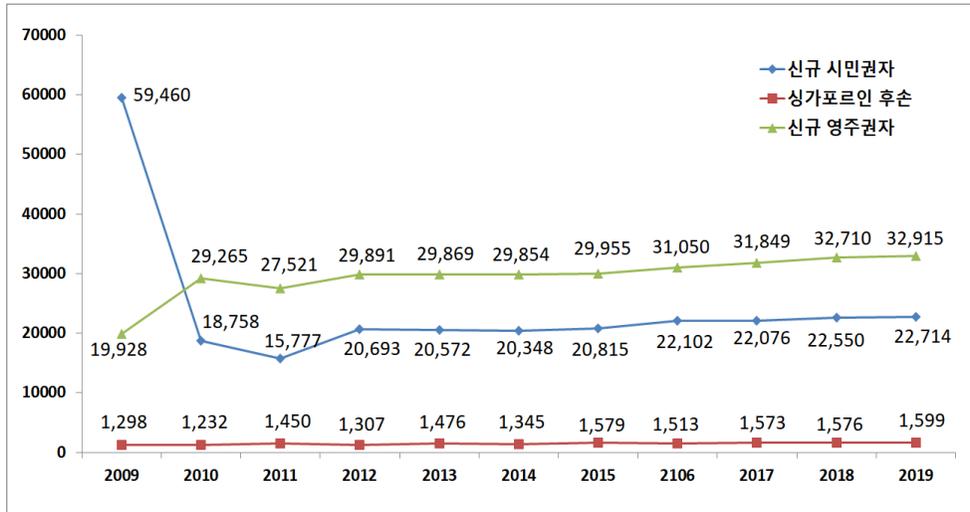
외국인 고급인력에 대한 규제는 EP비자 소지자뿐만 아니라 영주권자에게도 부과되었다. 싱가포르 정부는 기존에 영주권자에게 제공되는 권리를 제외하거나 축소시켰다. 결과적으로 현재 싱가포르 영주권자는 과거에 비해 자녀를 위한 학자금 보조 혜택이 감소하고, 외국인 유학생 학자금 부담은 늘었다. 또한 영주권자를 위한 의료보험 혜택이 줄고, HDB 구입에 있어서도 차등 및 제한을 받게 되었다(임시연 2016, 63).

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: ‘이민국’ 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

일본의 축소사회 위기와 이민정책 - 외국인 노동자와 다문화공생을 중심으로

석 주 희 (대전대학교)
(juhee.suk@gmail.com)



국문요약

이 글은 인구감소에 따른 일본 이민정책의 제도적 변화와 특징을 제시한다. 일본의 이민정책은 출입국관리제도와 사회통합으로서 다문화공생 등 정부와 지자체, 제도와 인식의 차원에서 나타난다. 기존연구에서는 주로 외국인에 대한 지역사회의 인식과 대응을 다루었으며 최근에는 정부의 제도적인 변화를 고찰하였다. 이 글에서는 중앙정부와 지역사회 차원에서 제도와 정책을 통해 이민에 대한 일본 정부의 대응과 변화를 검토한다. 구체적으로는 외국인에 대한 출입국재류관리와 각 성청의 대응, 지자체의 역할을 통해 일본의 외국인 정책에 대한 변화와 흐름을 검토한다. 우선, 1990년대 전후 글로벌리제이션과 급변하는 시장에서 외국인 노동자의 양적 증대를 요구했다면 2000년대 이후에는 전문적이고 숙련된 외국인을 '일본의 생활자'로서 인식하기 시작했다. 둘째, 중앙정부에서는 외국인 노동자 확대를 위한 정책을 마련했으며 지역사회에서는 다문화공생 개념을 도입하기 시작했다. 결론으로 일본에서 저출산 고령화 등 축소사회에 대한 위기의식은 출입국관리 정책의 변화를 야기했다고 제시한다.

주제어 : 축소사회, 인구감소, 출입국관리정책, 다문화공생, 외국인 노동자

I. 서론

이 글의 목적은 인구감소 위기에 대한 일본 정부의 대응으로 일본 이민 정책의 흐름과 변화를 살펴보는 데 있다. 이를 위하여 외국인 노동자와 이주에 대한 일본 정부와 지역사회의 정책적 대응과 제도를 고찰하고자 한다. 일본에서는 1990년대 버블 붕괴 후 축소사회가 도래하는 등 전 세계에서 가장 먼저 저출산 고령화 현상이 나타났을 뿐 아니라 인구감소가 본격화되었다. 일본 국립사회보장·인구문제연구소(国立社会保障·人口問題研究所)에서 발표한 일본의 장래통계인구(「日本の将来推計人口」)에 따르면 일본에서 인구 감소가 지속될 경우 100년 뒤에는 현재 인구의 3분의 2로 감소할 것이라고 전망했다.¹⁾ 일본의 급격한 인구 감소로 인한 노동인력의 부족과 고령자 복지와 연금 문제는 일본 사회 전체의 문제로 인식되면서 이른바 ‘축소사회 위기론’이 나타났다. 게다가 1990년대 버블경기 이후 불거진 중간층 쇠퇴와 경제격차 확대, 젊은층의 고용 불안과 육아출산 문제가 심화되었다. 인구감소와 고용불안, 경제적 격차의 확대 등 축소사회 위기에 대하여 일본 정부는 기술혁신, 의료, 복지, 간호 등 직접적인 대응을 하는 한편 외국인 노동자 유입, 외국인 이주 등 이민정책을 적극 추진했다.

이러한 배경을 바탕으로 이 글에서는 외국인 노동자와 이주에 대한 일본 정부와 지역사회의 정책적 대응과 제도적 변화를 고찰한다. 중앙정부 차원에서는 출입국 관련 정책을 살펴볼 것이며 지역사회 차원에서는 다문화공생정책과 인식을 제시하고자 한다. 출입국 관련 정책은 외국인이 일본에 거주하거나 체류하기 위한 법제도적 규제와 승인에 관한 것을 말한다. 출입국정책의 규정을 완화할 경우 일본 내 체류 또는 거주하려는 외국인의 수가 증가할 수 있다. 문화공생정책은 외국인을 사회의 구성원으로 받아들이는 과정에서 중요한 개념으로 지자체와 지역주민의 인식과 협력이 중요하다.

이 글에서는 두 가지 맥락에서 일본의 이민정책을 고찰한다. 우선 외국인 노동자와 일본 거주, 체류와 관련한 제도와 정책에 관한 것이다. 기존연구에 따르면 일본에는 이민정책이 부재한 것으로 제시된다(안천 2011; 지영임 2021; 北脇保之 2008). 일본에서 이민은 ‘처음부터 그 국가의 국민이 되는 것을 염두에 둔 외국인’으로 인식하며 외국인 노동자는 ‘기본적으로 모국에 귀국할 것을 전제로 타국에서 근로하는 자’로 제시한다(依光編 2006, 4). 기타와키 야스유키(北脇保之)는 일본에는 외국인 출입을 규제하기 위한

1) 일본 인구감소 추이를 보면 2010년에는 1억 2777만 명이었으나 2060년에는 8700만명, 2110년에는 4300만명으로 감소하는 것으로 전망한다(国立社会保障·人口問題研究所, 「日本の将来推計人口」).

출입국관리정책은 있으나 사회의 구성원으로서 고려하는 정책은 부족하다고 보았다(北協保之 2008, 6). 다음으로 중앙정부와 지역사회 차원에서 외국인 노동자 유입에 대한 대응을 제시할 것이다. 일본의 외국인 유입과 관련하여 최근 연구에서는 청년지원정책, 외국인 차별금지정책 등 이슈별 접근을 제시하거나 정부와 사회적 인식이라는 포괄적 분석이 이루어졌다. 예를들어 임영원(2020)은 일제인 청년이 일본 사회에서 고도의 기술을 지닌 인재로 육성될 수 있는 정책적 방안과 정부의 제도적 지원을 제시하였다. 지영임(2021)은 외국인 인구증가에 따른 일본 내 이민자 차별문제와 정부의 차별금지정책에 주목하였다. 박명희(2020)와 사사키테루(佐々木てる 2010)는 일본 정부의 정책과 사회적 인식과 대응의 측면에서 포괄적으로 접근하였다. 이처럼 기존의 연구를 종합하면 일본의 이민정책은 외국인 노동자에 대한 제도로 볼 수 있으며 국가와 사회 또는 제도와 인식이라는 포괄적 분석이 필요하다고 보았다.

이 글에서는 기존 연구의 논의를 바탕으로 일본의 이민정책에 대하여 다음과 같이 접근하고자 한다. 우선 개념적 차원에서 일본의 이민정책은 출입국과 관련된 제도를 통해 외국인 이주와 정착을 제시한다. 일본에서 이민은 ‘초기부터 국민이 되고자 하는 목적’으로 이주하는 것으로 기존연구자들은 일본의 이민정책은 부재한 것으로 인식한다. 이 글에서 일본의 이민정책은 외국인 노동자에 대한 출입국 관리를 위한 제도적 접근과 다문화공생과 외국인의 지역사회 통합이라는 인식적 차원으로 나누어 검토한다.

본문의 내용은 다음과 같이 구성한다. 2장에서는 일본에서 인구감소로 나타나는 축소사회 위기와 그에 대한 대응으로서 외국인 노동자 이주 문제를 검토한다. 3장에서는 정부와 지자체 차원에서 일본의 출입국관련 법제도와 지역사회의 인식으로서 다문화공생 정책의 특징을 제시한다. 일본에서는 1990년대 후반 이후 전문성을 갖춘 외국인 노동자에 대해 고도인재로 분류하고 일본에 장기체류 할 수 있도록 제도를 완화하였다. 일본 정부는 고도인재를 대상으로 ‘결과로서 이민’을 허용하였다. ‘결과로서 이민’은 초기부터 영주를 전제로 일본에 이주하는 것이 아니라 외국인이 일본에 장기간 체류하면서 필요에 따라 영주를 신청하거나 국적을 취득할 수 있도록 하는 것이다. 다문화공생 정책은 지자체의 역할에 관한 것으로 외국인 노동자를 지역사회의 구성원으로 인식하는 과정에서 필요한 제도적 기반을 말한다. 4장에서는 일본의 외국인 노동자와 이주에 대한 제도적 대응을 종합적으로 검토하고 한국의 맥락에서 함의를 고찰한다. 결론으로 일본에서는 축소사회 위기에 대한 대응으로 고도의 전문화된 외국인 노동자 유입을 적극 추진하고 있으며 이를 위한 법제도의 정비가 이루어지고 있다고 제시한다.

II. 일본의 축소사회와 이민문제

1. 일본의 축소사회와 사회변화

일본에서는 인구감소, 고용불안, 경제적 격차 확대 등 사회적인 위기와 인구감소가 가속화되는 가운데 축소사회라는 개념을 통해 미래의 생존 방식을 모색하고 있다. 일본에서 총 인구 수는 2008년을 정점으로 지속적으로 감소하는 추세이다. 일본에서 노동이 가능한 생산 연령(15세~64세)인구의 경우 1990년대 중반 이후 지속적으로 감소했다. 반면 65세 이상 고령인구는 지속적으로 증가하여 2042년에는 375만 명(11%)이 증가할 것으로 보인다(日本総務省統計局). 이 같은 흐름을 볼 때 일본은 향후 20-30년 내 초고령 사회에 진입할 것이다. 일본에서는 인구감소로 인한 생산연령 인구의 부족도 당장 직면한 문제이다. 이는 일본 뿐 아니라 선진국에서 나타나는 현상이나 일본에서 그 추이가 가장 급격한 속도로 전개되고 있다. 일본의 후생노동성과 고용정책연구회에 따르면 “일본은 2040년 경제성장에 따른 노동참여가 이루어지지 않으면 취업 인구는 전체 가운데 총 1,285만 명이 감소할 수 있다”고 보았다(厚生労働省 2019).

일본 인구감소와 인구구조의 변화에 대하여 일본 학자들은 다음과 같은 문제를 제시하였다(日本学術会議 2020). 우선 인구감소로 인한 일본 국내경제의 축소이다. 인구 고령화는 필연적으로 노동력 부족과 내수시장 축소, 소비시장 위축과 저축, 투자 감소를 야기하며 일본 경제성장의 전반적인 축소 또는 감소로 이어질 수 있다. 두 번째는 사회자원의 배분을 둘러싼 세대갈등 및 불평등 문제이다. 인구 1인당 경제적 부담과 책임이 증가하면서 연금과 사회보장에 대한 불균형 문제와 국민생활 수준의 저하가 나타날 수 있다. 젊은층의 생활 빈곤과 저출산 문제, 소득격차는 이전부터 일본 사회에 나타난 문제들로 인구감소로 인해 더욱 가속화될 수 있다. 그러나 이 같은 문제는 사회의 구조적인 변화와 관련된 것으로 매우 복잡한 양상을 가진다. 특히 사회에서 발생하는 문제들은 정부의 일방적인 정책이나 제도만으로 대응하기 어렵다.

일본 정부는 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 여성과 고령자의 취업을 지원하고 혁신기술개발을 통한 고용의 안정화를 모색하는 정책을 추진했다. 또한 축소사회에서는 고도의 교육을 받은 인재를 육성하고 이들을 효율적으로 활용해서 인구 감소에 대비해야 한다고 보았다. 그러나 이러한 해결은 단기간에 부족한 노동력을 확보하는데 한계가 있다.

일본 정부에서는 외국인 노동자를 확대함으로써 인구감소와 노동력 부족에 대하여

대응하고자 하였다. 일본에서는 1980년대와 90년대 브라질 등에서 일본계 저숙련 노동자의 유입이 급격하게 증가하였다. 이 시기 외국에서 유입된 노동자에 대한 일본 정부의 지원이나 제도적 방안은 미비했다. 일본 정부는 출입국관리를 통해 거주지 확인 및 외국인 등록 등 관련된 행정절차를 통해 외국인 노동자를 받아들였다. 일본의 이민 문제에 대해 기존 연구자들은 “산업이나 경제 분야를 넘어 국가의 정책과제로 보아야하며 일반 국민들의 생활에 다양한 영향을 미칠 것으로 예상되므로 국민적 논의와 합의가 필요하다”고 보았다(日本學術會議 2020).

외국인 노동자 유입의 확대는 일본 내에서 직접적인 경제활동이 가능한 노동 인구의 증가라는 측면에서 매우 유용하다. 그러나 외국인 노동자의 증가는 체류기간과 자격에 대한 입증, 지역사회 인식 등 제도만으로 해결할 수 없는 문제들이 발생한다. 외국인 노동자와 현지인 간의 문화적 갈등이 발생하거나 장기 체류를 위한 자격을 갖추어야 하며, 사회적인 요구들이 발생할 수 있다. 따라서 외국인 노동자는 단순히 경제활동 인구의 양적 증가라는 측면 이외에 중장기적인 관점에서 일본 사회에 일반 주민으로 자리잡을 수 있도록 지역사회의 노력과 인식, 지원이 필요하다. 이는 한국의 경우도 마찬가지이다. 예를들어 한국사회에서도 저출산과 인구 고령화는 더욱 가속화되고 있으나 이에 대한 정부의 대응이 미비한 실정이다. 한국에서 자원부족과 젊은 청년층의 감소는 그간 한국 경제발전을 이끌어온 노동력과 기술, 자본과 투자의 저하로 이어질 수 있다. 따라서 일본의 경험에 비추어 한국적 맥락에서도 인구 감소에 대한 대안을 모색할 수 있다.

2. 축소사회 위기와 외국인 노동자

일본 정부에서는 2000년대 들어 축소사회 위기 대응으로서 외국인 노동자 유입과 확대를 적극 추진했다. ‘21세기일본구상간담회(21世紀日本の構想)’에서는 2000년 1월에 발표한 최종보고서에서 일본이 글로벌화에 적극적으로 대응하고 활력을 유지하기 위해서 이민정책이 필요하다고 제안했다. 이는 일본에서 이민정책이 기존에 부재했다는 점을 드러낸다. 2000년 3월에는 국제연합인구부(國際連合人口部)에서 인구감소와 고령화문제에 관하여 ‘보류이민’을 제시했다. 이에 따르면 일본이 1995년과 같은 인구수를 유지하기 위해서는 2000년부터 2050년까지 매년 34만 3천명의 이민자가 필요하며 생산연령인구를 유지하기 위해서는 매년 64만 7천명의 이민을 받아들여야 한다고 보았다(鈴木 2009, 34). ‘2003년판통상백서(2003年版通商百書)’에서는 외국인 노동자를 받아들이는 방법을 구체적으로 제시하였다. 본 백서에서는 일본 경제의 지속적인 성장과 산업의 국

제경쟁력 강화를 위해 고도의 기술을 지닌 인재가 필요하다고 보았다. 향후 노동력 부족에 대응하기 위해서는 새로운 분야에 대해 외국인 노동자를 받아들여야 한다는 입장을 가진다(藤本麻亜華 2020, 216).

이 외에도 일본 정부는 ‘일본재건전략(日本再興戦略)’에서 외국인 인재의 적극적인 유입을 검토해야 한다고 제시하였다. ‘일본재건전략’에서는 일본에서 외국인인재를 어떻게 활용할 것인가 등에 관하여 구체적인 방향성을 명시하였다. 또한 글로벌화 등에 대응하기 위해 외국인 유학생 도입을 촉진하도록 하였으며 고급 외국 인재를 활용하기 위한 ‘고급 외국 인재 포인트제도’를 창설했다. ‘일본재건전략’(2014년 개정)에서는 외국인재의 활용이라는 항목을 별도로 제시하고 우수한 외국인 인재가 일본에 거주할 수 있도록 중장기적인 관점에서 제도적 방안을 모색하였다. 이후에도 ‘일본재건전략’(2015년 개정)에서는 해외의 우수한 인재를 확보하는 것을 최우선 과제로 제시하였다. 이 같은 일본 내 외국인 노동인구를 확대하려는 움직임에 대해 반대하는 의견도 나타났다. 2000년에 발표한 최종 답신 ‘21세기 경제산업정책의 과제와 전망(21世紀經濟産業政策の課題と展望)’에서는 “저출산 고령화에 의한 노동부족은 연구개발이나 정보화에 대한 투자로 극복할 수 있다. 외국인 노동자와 일본의 노동력 부족 문제를 결부하는 것은 경솔하다”라고 지적했다. 그러나 대부분의 전문가들은 정책제언에서 일본 내 외국인 노동자 유입의 확대는 불가피한 것으로 적극적으로 추진해야 한다는 입장을 가진다.

일본에서 외국인 재류자격은 ‘출입국관리 및 난민인정법’(1951년 정령 제319호)로 법적 지위를 정하고 있다. 이에 따르면 지위에 기반한 재류자격과 취업활동에 기반한 자격으로 구분하고 있다. 그 외에 평화조약에 기반하여 일본 국적을 이탈한 자에게 영주를 인정하는 ‘특별영주자’ 자격을 부여한다. 일본에서 재류자격을 지닌 영주자는 매년 증가하여 2015년에는 70만 명에 이르렀다. 이는 2000년대 초반과 비교할 때 두 배 이상 증가한 수치이다. 최근에는 기능 실습이나 유학 등으로 재류자격을 갖거나 일본 기업의 외국인재 수요의 확대로 일본에 체류하는 외국인이 증가하고 있다.²⁾

2) 일본에서 외국인의 재류자격은 ‘출입국관리 및 난민인정법(出入国管理及び難民認定法)’(1951년 정령 제319호)에서 정하고 있으며 자신 또는 지위에 기반하여 재류자격(영주자, 일본인 배우자등, 영주자의 배우자등, 영주자)등 취업활동을 기반으로 하는 재류자격(기술실습, 유학 등)으로 크게 구분한다.

Ⅲ. 일본의 외국인 정책 대응과 변화

1. 출입국관리와 주요 정책

1) 출입국관리기본계획과 재류외국인 관리

일본에서는 출입국관리 정책을 통해 외국인의 유입을 적극 추진하였다. 일본 정부에서는 노동력 뿐 아니라 전문성과 기능을 갖춘 외국인 인재를 확보하고자 했다. 이를 위해 ‘출입국관리 및 난민인정법 및 법무성설치법 일부를 개정하는 법률안(出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案)’(2018년 12월 성립)을 제정하고 법무성입국관리국은 ‘출입국재류관리청’으로 명칭을 변경하는 등 제도적 기반을 갖추었다. 출입국재류관리청에서는 외국인에 대한 출입국 심사와 재류외국인 관리, 난민 보호 등 외국인에 대한 기본적인 법적 관리를 추진했다. 출입국재류관리청의 주요 시책은 다음과 같다(표 1).

〈표 1〉 일본 출입국재류관리청의 주요 시책

주요 시책	내용
일원적 상담 창구 지원	<ul style="list-style-type: none"> 재류외국인이 재류수속, 고용, 의료, 복지, 출산, 자녀 양육 및 교육 등 생활에 관한 다양한 사례에 관한 질문이나 고민을 하는 경우 적절한 정보나 상담소에 신속하게 도달할 수 있도록 지방공공단체가 정보 제공 및 상담을 실시하는 일원적인 상담창구의 정비확충을 위한 ‘외국인수입환경정비교부금’ 재정지원 2019년에는 146개 지방공공단체 교부결정을 실시 교부결정을 받아 일원적 상담창구는 다언어로 상담하거나 국가 및 관계기관과 연대하여 적절한 정보를 제공하도록 함
생활·취업 가이드북	<ul style="list-style-type: none"> 출입국재류관리청에서는 안전·안심한 생활·근로를 위하여 필요한 기초적 정보(재류수속·노동관계법령·사회보험·범죄·교통안전등)에 대하여 〈생활·취업 가이드북〉을 정부횡단적으로 작성하고 법무성 홈페이지의 ‘외국인 생활지원 포털 사이트’에서 14개 언어로 게재함
수입환경조정 담당관을 통한 지방공공단체와의 연대협력	<ul style="list-style-type: none"> 2019년 4월뒀 지방출입국재류관리국에서 ‘수입환경조정담당관’을 배치하고 지방공공단체 요망을 바탕으로 일원적인 상담창구에 지방출입국 재류관리국 직원을 상담원으로 파견. 상담 업무에 종사하는 지방공공단체직원 등에 대하여 정보제공이나 연수를 실시간 도도부현에서 외국인과의 공생사회 실현을 향한 회의를 설치하도록 촉진을 통해 지역의 다문화공생시책 추진을 도모함과 동시에 수입 환경 조정 담당관에 의한 대응을 통해 성공사례 등 공익 정보를 지방공공 단체 등에 전개하도록 함

주요 시책	내용
외국인 재류 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> 외국인재류지원센터(※Foreign Residents Support Center)를 2020년 7월 신주쿠 요츠야에 설치함. 동 센터에서는 출입국재류관리청이나 도쿄출입국재류관리국 외에 4성 기관도 입주하고 있어 각 기관과 연대하면서 외국인 재류를 효과적으로 지원함

출처: 出入国在留管理庁 2000. 「出入国在留管理庁パンフレット(出入国管理のしおり)」. <http://www.moj.go.jp/isa/content/001329982.pdf>를 바탕으로 필자 작성.

이와 함께 ‘출입국관리기본계획’에서는 외국인의 출입국에 대한 기본방침과 고용대책을 명시하였다.³⁾ ‘출입국관리기본계획’은 입관법 제61조 10을 바탕으로 일본 내 외국인의 입국재류관리에 관한 시책의 기본이 되는 계획이다. 구체적으로는 ① 입국·재류에 하는 외국인 상황, ② 외국인의 입국·재류관리지침 ③ 그 외 시책을 법무대신이 정한다고 명시하였다. 2005년에 발표한 제3차 출입국관리기본계획에서는 외국인 노동자에 대한 전문성과 기술분야를 강조하고 외국인을 생활자로 인식하기 시작했다. 기존의 외국인 정책은 외국인 수용에 따른 일본 전체 노동인구의 양적인 증가를 강조하였으나 제3차 출입국관리기본계획에서는 주민으로서 공생하기 위한 대상으로 인식했다는 점에서 기존의 정책과 차이를 보인다. 일본 내 외국인이 살기 쉬운 환경을 가지도록 해야 하며 이를 위해 노동 뿐 아니라 교육, 복지에 대한 지원이 필요하다는 점을 강조한다. 이 같은 변화는 외국인 노동자에 대한 일본 정부의 인식이 달라졌음을 반영한다. 외국인에 대하여 기존의 제도는 중앙정부 차원에서 출입국을 위한 법적 지원만을 제시했다면 최근에는 지역사회와 공생하는 주민으로서 외국인을 바라보고 지자체의 역할을 강조하였다. 이러한 시각은 2019년에 발표한 ‘출입국재류관리기본계획’에서도 나타난다. 본 계획에서는 급변하는 인구 구조와 관련하여 전문적인 고급 기술을 지닌 외국인을 적극적으로 도입해야 하며 이를 위한 구체적인 사항을 명시하였다(〈표 2〉 참고).

3) 출입국재류관리기본계획과 관련하여 다음과 같이 법적으로 명시하였다. “법무대신은 출입국 및 재류의 공정한 관리를 모색하기 위해 외국인의 입국 및 재류관리에 관한 시책의 기본이 되는 계획을 책정함”(제61조 10), “법무대신은 출입국재류관리기본계획에 기반하여 외국인의 출입국 및 재류를 공정하게 관리해야 한다”(제61조 11). 이에 기반하여 총 5차례 출입국관리기본계획을 책정하였다(1992년 5월(1차), 2000년 3월(2차), 2005년 3월(3차), 2010년 3월(4차), 2015년 9월(5차). 2019년부터는 출입국관리기본계획에서 출입국재류관리기본계획으로 명칭을 변경하였다.

〈표 2〉 2019년도 출입국재류관리기본계획

항목	주요 내용
일본경제사회에 활력을 야기하는 외국인의 적극적 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 전문적·기술적인 분야에서 외국인의 도입 추진(운용의 명확화, 수속부담의 경감) • 고급외국인재의 수용 추진(관계행정기관 등과 연대, 적극적인 공보) • 재류자격 '특정기능' 도입제도의 적절하고 원활한 운용 • 일본의 기업 촉진 • 유학생 취업지원 • 일본어 교육기관의 적정화
개발도상국 등 국제공헌 추진을 모색하고 기술실습생 보호의 관점에서 기능실습제도의 적정화를 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 출생률 향상, 생산성의 향상, 잠재적 노동력 활용 등 조직 필요 • 외국인 도입의 방식에 대해서 생산성 향상, 여성, 젊은이, 고령자 등 잠재적인 노동력 활용 등, 광범위 분야에서 실효적이고 강력한 대응을 할 필요가 있으며 이러한 대응을 전제로 검토 • 새로운 인재가 필요한 분야가 전문적·기술적인 분야로 평가할 수 있는 분야의 경우는 산업의 영향 등을 기반으로 검토 • 그 외 분야에서 외국인을 도입하는 것에 대해서는 사회적 비용, 고용전체에 이르는 영향, 산업구조의 영향 등 광범위한 관점에서 국민적인 컨센서스를 바탕으로 검토 • 이후 외국인의 도입에 대해서는 노동력부족으로 재류자격 '특정기능'의 운용상황을 바탕으로 정부전체에서 폭 넓게 검토할 필요가 있음
외국인과 공생하는 사회를 실현하기 위한 환경 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 2개 국가 간 작성추진 및 운용 강화 • 기능실습생에 대한 지원·보호의 강화 • 관계기관의 연대 아래 심사 및 실시검사 등 실시태세 강화
방일외국인여행자의 출입국수속을 신속하고 원활하게 실시하여 관광입국을 실현하는데 기여할 것	<ul style="list-style-type: none"> • 외국 인재의 도입·공생을 위한 종합적 대응책 추진 • 재류관리제도의 적합한 운용과 재류관리기반 강화
관광입국실현을 위한 대응	<ul style="list-style-type: none"> • 최신기술의 활용에 의한 심사업무의 효율화 • 2020년 도쿄올림픽·패럴림픽 경기대회 등 대응 • 크루즈선의 외국인여행객과 관련하여 입국심사수속의 원활화 • 그 외 관광입국 실현을 위한 대응
안전·안심하는 사회를 실현하기 위한 엄격하고 적절한 입국심사 및 재류관리와 불법체재자에 대한 미즈기와 대책 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 엄격한 출입국심사 등 미즈기와 대책 실시(개인식별정보를 활용한 상륙심사의 효과적인 운용, 관계 기관과의 연대에 의한 정보 활용) • 불법체재자·위장체재자 대책 등의 추진 • 출입국재류관리에 관한 인텔리전스 기능 강화 • 재류특별허가의 적정한 운용
난민문제에 대해서는 국제사회의 일원으로 적정하고 신속한 보호를 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 필요한 자의 신속·확실한 보호를 위한 조치 • 제3국정부에 의한 난민 수용

출처: 「出入国在留管理基本計画」를 바탕으로 필자 작성.

2) 일본재건전략과 외국인 인재 도입

일본 정부는 저출산 고령화에 따른 노동력 부족에 대응하기 위해 외국인 노동자를 받아들이기 시작했다. 외국인 노동자는 단순 노무가 아닌 전문적인 기술을 지닌 고급 인재로서 적극적인 도입을 추진했다. 제9차 고용대책기본계획은 이러한 일본 정부의 시각을 명확히 드러낸다. 본 계획에서는 외국인 노동자 가운데 고급 전문직 1호와 2호로 구분하고 단순 노무에서 전문적 인재를 도입할 것을 명시했다. 2015년 4월 1일에는 고급 외국인 인재를 위한 새로운 재류자격으로 ‘고급전문직 1호’를 신설하였다. 재류자격에서는 일정 기간동안 일본에 재류한 사람을 대상으로 활동의 제한을 대폭 완화하고 재류기간을 무기한으로 연장한 재류자격 ‘고급전문직 2호’를 개설하였다(〈표 3〉 참고).

〈표 3〉 고급 외국인 인재 포인트제

구분		주요 요건
고급 전문직 1호	고급학술연구활동	• 기초연구나 최우선단기기술연구를 수행하는 외국인 연구자
	고급전문·학술활동	• 전문적인 기술·지식 등을 활용하여 새로운 시장 획득이나 새로운 제품·기술개발 등을 담당하는 외국인 등
고급 전문직 2호	고급경영·관리활동	• 일본 기업의 글로벌한 사업전개 등을 위해 풍부한 실무 경험 등을 살려서 기업의 경영·관리에 종사하는 외국인
	-	• 고급전문직 1호의 활동과 합쳐서 취업자격 활동 가능 • 재류기간 무기한 • 영주권요건 완화, 배우자 취업, 가족 세대 대동, 가사자 용인 및 대동, 입국·재류수속 우선처리 등 조치를 취함

출처: <http://www.moj.go.jp/isa/content/001329982.pdf> (검색일: 2021. 03. 12.)를 바탕으로 필자 작성.

외국인 고급인재 도입에 대한 요구는 ‘일본재건전략(日本再興戰略2016, 6월 2일 각 의결정)’에서도 나타난다. ‘일본재건전략’에서는 고급 외국인재의 영주 허가 신청을 요구하며 재류기간을 5년에서 대폭 단축하고 일본판 고급 외국인 그린카드(日本版高度外国人グリーンカード)와 포인트제를 활용하도록 하였다. 외국인 포인트제는 ‘고급 외국인재에 대한 포인트제에 의한 출입국재류관리상 우대제도(高度外国人材に対するポイント制による出入国在留管理上の優遇制度)’(이하 고급인재 포인트제)로서 우수

한 능력이나 기술력을 갖춘 외국인이 일본에서 장기간 체류할 수 있도록 하였다. 일본 정부에서 명시하는 고급인재란 “일본 국내의 노동과 보완하는 관계로 대체할 수 없는 양질의 인재로서 일본의 산업에 이노베이션을 야기함과 동시에 전문적 기술적인 노동시장 발전을 촉진하고 일본의 노동시장에 효율성을 높이는 것을 기대할 수 있는 인재”를 말한다.

고급인재 포인트제는 일정한 취업자격에 해당하는 외국인 가운데 본인의 희망에 따라 우수한 인재를 포인트제라는 형태를 통해 인정하고 출입국재류관리상 우대조치를 하는 제도이다. 본 제도에서는 고도의 외국인재로서 활동유형으로는 ‘고급학술연구활동’, ‘고급전문 기술활동’, ‘고급경영 관리활동’ 등 3가지로 구분한다. 이는 학력과 경력, 연수입 등 항목별로 포인트를 계산하여 총합이 일정 점수에 이른 경우 출입국관리상 우대조치를 부여한다(〈표 3〉참조). 포인트는 학력과 경력, 연수입, 연령 등 각 항목별로 산정하여 합계 70점 이상인 경우부터 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 이에 따르면 70점 이상 포인트를 받아서 고급외국인재로 인정을 받은 경우에는 영주허가 신청에 필요한 재류기간을 5년에서 3년으로 단축할 수 있다. 외국인이 80점 이상 포인트를 보유한 경우 영주허가신청에 필요한 재류기간을 5년에서 1년으로 단축하는 등의 혜택을 제공한다.⁴⁾

일본 정부는 2019년부터 인구감소에 따른 심각한 노동력 주목에 대응하기 위해 추가적인 대응책을 제시하였다. 이는 단순노동자로서 외국인과 전문적인 기능을 갖는 외국인을 도입하는 것으로 ‘특정기능 1호’와 ‘특정기능 2호’로 구분했다(〈표 4 참조〉). ‘특정기능 1호’는 특정산업분야에 속하는 상당정도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 기능을 요하는 업무에 종사하는 외국인을 향한 재류자격이다. ‘특정기능2호’는 특정산업 분야에 속하는 숙련된 기능을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인을 향한 재류자격이다. 이들은 고도의 지식이나 기술, 일정 연도의 경험 등을 특히 필요로 하지 않는 단기간 훈련으로 실시하는 간단한 노동을 말한다. 특정산업분야로는 간호, 빌딩청소, 소형재산업, 산업기기제조업, 전기 전자정보관련 산업, 건설, 선박, 선박 관련 공업, 자동차정비, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료제품제조, 외식업 등이다(出入国在留管理庁「入管法及び法務省改正法について」).

4) 출처: <http://www.moj.go.jp/isa/content/001329982.pdf> (검색일: 2021. 03. 02.).

〈표 4〉 특정기능 재류자격

	특정기능1호	특정기능2호
재류기간	1년, 6개월 또는 4개월마다 갱신 통산 상한 5년까지	3년, 1년 또는 6개월마다 갱신
기능수준	시험 등 확인(기능실습2호를 수료한 외국인 은 시험 등 면제)	시험 등으로 확인
일본어 능력수준	생활이나 업무에 필요한 일본어능력을 시험 등으로 확인(기능실습 2호를 수료한 외국인 은 시험 등 면제)	시험 등으로 확인 불필요
가족 체류	기본적으로 인정하지 않음	요건을 만족시키는 경우 가능(배우자, 자녀)
대상	특정산업분야에 속하는 상당 정도의 지식, 경력 기능을 요하는 업무에 종사하는 외국인 을 향한 재류자격	특정산업 분야에 속하는 숙련된 기능을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인에 대한 재류 자격
기타사항	수용기관 또는 등록지원기관에 의한 지원대상	수용기관 또는 등록지원기관에 의한 지원대상 외

출처: 出入国在留管理庁 2020. 「出入国在留管理庁パンフレット(出入国管理のしおり)」를 바탕으로
필자 작성.

2. 사회통합과 다문화공생 추진

1) ‘생활자로서 외국인’과 다문화공생

일본에서 ‘다문화공생’이라는 용어를 처음 제시한 곳은 총무성이다. 총무성에서는 ‘다문화공생 추진에 관한 연구회 보고서’(2006)를 발표하고 지방자치체에 협력을 구했다. 동 보고서에서는 다문화공생에 대하여 “국적이나 민족 등 다른 사람들이 상호 문화적인 차이를 인정하고 대등한 관계를 구축하면서 지역사회의 구성원으로 함께 살아가는 것”으로 정의했다. 외국인을 지역에서 생활하는 주민으로 인식하고 ‘커뮤니케이션 지원’ 및 ‘생활지원’, 지역사회 구성원으로서 함께 살아가야 한다는 관점에서 ‘다문화공생 지역만들기’를 제언하고 지역에서 ‘다문화공생 추진체제 정비’를 제언했다(北脇保之 2008, 17). 이에 따르면 외국인을 ‘정주자’ ‘연수’ 등 재류자격으로 받아들이고 있으며 이를 구체화한 것이 다문화공생정책이다. 이를 토대로 지방자치체에서는 다문화공생계획이나 지침을 책정하였다.

외국인의 사회통합에 관한 정책과 관련하여 일본 정부에서는 각 성정황단적으로 구체적인 시책을 검토하기 위한 유일한 조직으로 ‘외국인 노동자 문제 관계성청연락회의’를 설치했다. 2006년 12월 25일 생활자로서 외국인에 관한 종합적 대응책(生活者としての外国人に関する総合的対応策)을 책정했다. 이를 통해 일본 정부는 외국인의 증가, 정주화, 자녀의 정주화를 제시하고 외국인이 일본 사회의 일원으로서 일본인과 같은 공공 서비스를 받을 수 있도록 하였다. 사례로는 ‘살기 쉬운 지역사회만들기’, ‘자녀교육’, ‘노동환경 개선, 사회보험 가입촉진 등’, ‘재류관리제도의 견지 등’이 있다.⁵⁾

그 외에도 일본 정부에서는 외국인 생활에 대한 지원정책을 다음과 같이 제시하였다. ‘일본재건전략(日本再興戦略)(2016)’에서는 일본정부에서 처음으로 외국인의 생활환경 정비에 관하여 언급하였다. 외국인재의 활용이라는 항목에서 ‘고도외국인재를 다시 부르는 입국·재류관리제도의 검토’, ‘외국인 유학생, 해외학생의 일본 기업 지원 강화’, ‘글로벌화를 전개하는 일본 기업의 외국인 종업원 도입 촉진’, ‘재류관리기반강화와 재류자격 수속에 이은 원활화·신속화’ 이외에 ‘외국인 도입 추진을 위한 생활환경정비’를 명시하였다. 2016년 6월에 발표한 ‘경제재정운영과 개혁기본방침 2016(経済財政運営と改革の基本方針)’에서는 고도의 외국인재의 도입을 확대하기 위해 JET프로그램⁶⁾ 수료자에게 취업지원이나 JET프로그램, 외국인의 자녀 교육환경을 포함한 생활환경 정비를 실시하였다.

일본에서 재류외국인은 ‘개정출입국관리 및 난민인정법(1990)’이 시행된 이래 정주자 재류자격을 통해 일본계 3세까지 취업이 가능한 지위를 부여하고 있다. 일본에서는 이민 정책을 포괄적으로 추진하기 위하여 2018년 12월 외국인재를 수용하고 공생을 하기 위한 조직 정비를 강화하기 위해 노동환경, 교육, 의료, 주택 등 생활과 관련한 시책을 정리한 ‘외국인재 도입·공생을 위한 종합적대책(外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策)’을 발표했다. 2019년 1월에는 포괄적인 관점에서 특정기능1호 및 2호를 창설하였다. 2019년 12월에는 ‘종합적 대책’을 개정하여 ‘특정기능외국인의 대도시권 집중방지책’ 등을 마련하고 ‘유학생 취직지원에 관한 시책’을 내세웠다. 2020년 7월에는 이를 개정하고 일본어교육과 외국인 자녀에 관한 대책을 추진하였다. 일본에서 2006년부터 2016년까지 약 10년간 재류외국인 총수는 매년 증가하였다. 2020년에는 재류외국인 수가 288만 7,116명으로 코로나19로 인해 전년 대비 8년

5) 生活者としての外国人に関する総合的対応策. 출처: <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf> (검색일: 2021. 03. 15.).

6) JET프로그램이란 어학지도등을 실시하는 외국청년초청사업(The Japan Exchange and Teaching Programme)으로 총무성, 외무성, 문부과학성 및 일반 재단 법인의 자치체국제화협회(CLAIR)의 협력, 지방자치체등이 실시하는 사업이다.

만에 1.6%가 감소하였다.⁷⁾ 이는 코로나19 시기를 제외하면 일본의 재류외국인은 증가하는 추세로 나타난다.

이처럼 일본 정부는 저출산 고령화로 인한 인구감소 문제의 대응방안으로 외국인에 대한 적극적인 유입 확대를 추진했다. 최근에는 생활자의 관점에서 외국인을 인식하면서 중앙정부 뿐 아니라 지자체와 지역사회의 역할이 중요해졌다. 지역사회에서 외국인이 장기간 거주하기 위해서는 외국인 교육, 외국인 의료, 행정서비스, 재해정보 등의 실질적인 정보와 지원이 필요하다. 이 같은 흐름에서 나타난 다문화공생정책은 외국인에 대한 지역사회 인식의 변화를 반영한다.

2) 다문화공생을 향한 지자체의 대응과 하마마쓰 선언(浜松宣言)⁸⁾

일본 지자체에서는 다문화공생을 통해 외국인에 대한 정착을 지원하고 있다. 외국인 수가 많은 지역이나 1990년대 이후 남미계의 일본계 등이 증가하는 지역에서는 독자적으로 지방자치체나 지역의 국제교류협회, 민간단체가 주도하여 외국인 주민을 대상으로 정책을 추진해왔다. 2005년에는 가와사키시가 〈가와사키시 다문화 공생사회 추진 지침(川崎市多文化共生社会推進指針)〉을 책정했다. 개별지방자치체 대응으로 하마마쓰시(浜松市)가 중심이 되어 2001년에 설립한 〈외국인집주도시회의(外国人集住都市会議)〉와 아이치현이 2004년에 설치한 〈다문화공생추진협의회(多文化共生推進協議会)〉에 의한 정책제언활동 등 외국인시책에 선진적으로 대응하며 지방자치사이에 네트워크가 확대하는 되었다.⁹⁾ 이처럼 주로 기존에 외국인이 다수 거주하거나 교류를 이어온 지역에서는 더욱 적극적으로 다문화공생 정책을 추진하였다.

그 가운데 하마마쓰시(浜松市)는 지자체가 주도하여 다문화공생을 실천해 온 대표적인 사례이다. 2001년 10월 19일 주요 13개 도시는 하마마쓰에서 ‘외국인집주도시공개수장회의’를 개최하고 ‘하마마쓰 선언 및 제언(浜松宣言及び提言)’을 채택했다. 같은 해 11월 30일에는 총무성, 법무성, 외무성, 문부과학성, 문화청, 후생노동성, 사회보장청에서 본 제언을 받아들였다.¹⁰⁾ 하마마쓰 선언 이후 외국인집주도시회의는 2007년 11월 23개

7) 이 가운데 중국인이 77만 8112명으로 가장 비중이 높으며, 베트남인이 44만 8053명, 한국인이 42만 6908명이다. 베트남인은 최근 기술실습과 유학생 자격으로 입국자가 급증하였다(출처: 出入国在留管理庁 2021년3월31일 (검색일: 2021. 04. 03.)).

8) 総務省 2017. 「多文化共生事例集～多文化共生推進プランから10年 共に拓く地域の未来～」, 출처: https://www.soumu.go.jp/main_content/000476646.pdf (검색일: 2021. 04. 18.).

9) 総務省 2017. 「多文化共生事例集～多文化共生推進プランから10年 共に拓く地域の未来～」, 출처: https://www.soumu.go.jp/main_content/000476646.pdf (검색일: 2021. 04. 18.).

10) 〈하마마쓰선언 및 제언〉의 주요 내용은 다음과 같다. “글로벌리제이션과 저출산 고령화가 진전하는 가운데 일본의 많은 도시에서 우리 도시와 같이 지역공생이 중요한 과제라고 인식하고

단체로 확대되었으며 2002년 ‘14도시공동어필’, 2004년 ‘도요타선언(豊田宣言)’, 2006년 ‘오키카이치선언(四日市宣言)’, 2007년 ‘미노카모 2007 메시지’등 관련한 선언 및 제언이 이어졌다. 그 가운데 도요타 선언은 경제계 등의 연대와 협력을 모색했다는 점에서 평가를 받는다(北脇保之 2008, 20).

지자체 차원에서는 외국인 정책으로 외국인집주도시회의(外国人集住都市会議)¹¹⁾를 설립했다. 2001년 5월 7일, 하마마츠시에서 제1회 회의를 개최해, 설립 취지를 승낙했으며 이후 담당자 회의를 거듭해 같은 해 10월 19일 ‘외국인 집주도시 공개 수장회의’를 하마마츠시에서 개최해 외국인 주민과의 지역공생을 위한 ‘하마마츠 선언 및 제언’을 채택했다. 11월 30일에는 총무성, 법무성, 외무성, 문부과학성, 문화청, 후생노동성, 사회보험청의 5성 2청에 ‘하마마츠 선언 및 제언’을 신청했다. 외국인집주도시회의의 설립 취지는 다음과 같다.¹²⁾

외국인 주민과 관련된 시책이나 활동을 하는 도시의 행정 및 이 지역의 국제교류 협회로 구성하고, 외국인 주민과 관련된 시책이나 활동 상황에 관한 정보를 교환하는 가운데 지역에서 나타나고 있는 여러 가지 문제의 해결에 적극적으로 임하는 것을 목적으로 설립한다. 또한 외국인 주민과 관련된 여러 과제는 광범위하고 다방면에 걸쳐 취업, 교육, 의료, 사회보장 등 법률이나 제도에 기인하는 것이 많으므로 필요에 따라 수장회의를 개최하고 국가, 현 및 관계기관에 대한 제언이나 연계된 대응을 검토한다. 이러한 여러 활동을 통하여, 분권 시대의 새로운 도시 간 제휴를 구축하고 향후 일본 여러 도시에서 국제화에 필요 불가결한 외국인 주민과의 지역 공생의 확립을 목표로 한다.(2001년 5월 7일)

있다. 정주화가 진행되는 가운데 외국인 주민은 같은 지역에서 함께 생활하고 지역경제를 지탱하는 큰 힘이 됨과 동시에 다양한 문화 공존이 야기하는 새로운 지역문화와 마을만들기의 중요한 파트너로서 인식하고 모든 주민의 총의와 협력을 바탕으로 안전하고 쾌적한 지역사회를 구축하여 지역공생을 위한 규칙과 시스템을 확립해야 한다. 우리 13개 도시는 이후에도 긴밀히 연대하여 일본인주민과 외국인 주민이 상호 문화와 가치관에 대한 이해와 존중을 심화하는 가운데 건전한 도시생활에 없어서는 안 되는 권리의 존중과 의무의 수행을 기본으로 한 진정한 공생사회 형성을 모든 주민의 참가와 협동으로 추진하도록 한다.” 浜松宣言. 출처: <https://www.shujutoshi.jp/2015/s12.pdf> (검색일: 2021. 03. 10.).

11) 출처: 外国人集住都市会議. <https://www.shujutoshi.jp/soshiki/index.htm> (검색일: 2021. 04. 05.).

12) 출처: 外国人集住都市会議. <https://www.shujutoshi.jp/soshiki/index.htm> (검색일: 2021. 04. 05.).

〈표 5〉 일본정부의 대응과 지자체 제언: 외국인정책 분야별 비교

분야	지자체(하마마쓰) 제언	정부 대응
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 공립 초중학교의 일본어 등 지도 제도의 확충 • 취학지원의 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • JSL 커리큘럼의 개발·보급 • 일본어지도대응 교원 배치 • 취학지원의 실천연구, 취학개발자료 작성, 포럼 개최 • 외국인학교에 대한 학교 허가 촉진
사회보장	<ul style="list-style-type: none"> • 의료보험제도 개정 • 건강보험·연금 동시 가입 • 귀국시납부액 반환제도 개선 • 외국인을 향한 의료보험제도 창설 • 외국인 노동환경정비 • 사회보장가입촉진을 위한 사업자에 대한 감독관청의 처벌을 포함한 지도 체제 강화 • 사업소가 외국인을 고용하는 업자 등과 계약하는 경우 사회보험가입을 요건으로 하는 등 기업의 책임을 명확히 할 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험 가입촉진 등 • 사회보장청의 중점사업소지도 • 공공직업안정소 구인 수리나 도도부현 노동국의 노동자파견사업 • 사회보험사무소에 의한 가입촉진 • 보험료 이중부당등을 해소하기 위한 두 국가 간 보장협정의 적극 체결 • 시정촌의 국민건강보험 외국인 상담 창구 설치 보조, 외국인에 대한 국민연금가입 촉진 • 취업적정화를 위한 사업주요취지 및 지도 강화 • 외국인고용상황도출제도 • 고용의 안정: 취업강화, 미취업 일계 인 젊은이 대책 강화 • 공공직업 안정소 체제 정비
외국인등록절차	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인등록제도 개정 • 외국인등록시스템의 전산화 • 입국관리국과 지자체 간 네트워크화 • 출입국 시 거주지변경 수속 등 주민 기본대장과 일치화 • 복지·교육·세금 등 행정사무사업 또는 지역 공생사업에 대한 정보 개시 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 재류관리제도 개정 외국인의 거주지, 취업처 등 정확한 정보파악 및 활용에 의해 행정서비스 제공, 취학촉진, 노동적정화, 사회보험 가입촉진 모색 • 재류기간갱신 등에서 인센티브, 일본어능력, 사회보험 등 가입, 자녀 취학에 대하여 입국시, 체류 기간 갱신·재류자격의 변경시 확인 또는 고려하도록 검토

출처: 外国人集住都市会議. <https://www.shujutoshi.jp/soshiki/index.htm> (검색일: 2021. 04. 05.)를 바탕으로 필자 작성.

IV. 일본 이민정책의 제도적 한계

일본에서는 저출산 고령화 문제가 가시화되면서 노동력 부족 문제가 전면에 등장하였다. 이에 대하여 외국인 노동자를 적극 도입하는 정책을 추진하고 있으나 몇 가지 측면에서 한계를 가진다. 우선 일본의 외국인에 대한 출입국 정책은 대졸자나 화이트 컬러 등 고급인재와 전문직에 대해서는 개방적이나 현장직이나 단순직에 대해서는 제한적이다. 또한 이민정책에 대하여 다소 소극적인 입장을 가진다. 자민당에서는 2018년 4월 17일 경제구조개혁에 관한 특명위원회에서 ‘경제구조개혁전략(經濟構造改革戰略): Target 4’를 발표했다. 본 전략에서는 ‘이민정책을 취하지 않는 전제로 기술이나 기능을 가진 외국인재를 활용해야 한다.’고 명시하였다. 또한 ‘기능실습 수료자 등이 일본에서 취업하는 길을 열어 일본에서 취업할 수 있도록 자격을 부여하는 방향으로 제도를 모색한다’고 하였다.¹³⁾ 이는 일본에서는 대학을 졸업한 자 이외에는 원칙적으로 외국인 노동자의 고용을 인정하지 않으며 외국인 이민에 대하여 제한적인 입장을 가지는 것으로 보인다. 또한 일본에서는 농림수산업이나 제조업, 건설업 등 노동력이 부족한 전통산업에서 외국인 노동자가 필요하게 되었다.¹⁴⁾ 그럼에도 일본의 출입국관리정책은 고도의 전문기술을 지닌 특정한 외국인을 대상으로 규제를 완화하는 것으로 보인다. 다시말해 일본에서는 외국인 이민에 대한 전면적인 개방이 아닌 선별적이고 제한적인 정책을 추진하는 것으로 볼 수 있다.

한편 일본에서 다문화공생은 지역사회 차원에서 일부 적극적인 움직임을 보이나 중앙정부 차원에서는 일관된 정책이 부재하며 모호하다는 비판을 받는다. 특히 외국인 생활환경을 정비하기 위해서는 관련 성청의 협력이 중요하다. 지자체에서는 ‘다문화공생청’과 같이 외국인에 대한 정책을 포괄적이고 종합적으로 입안하고 조정하기 위한 정부기관의 필요성을 제기했다. 게다가 다문화공생 정책은 정부기관과 같은 조직보다는 사회적 인식에 대한 부분에서 기인한다. 다문화공생은 외국인이 자국의 문화와 생활관습이 일본에서도 유지될 수 있도록 해야 한다. 그러나 다문화공생은 개념적 차원에서도 모호한 측면이 있으며 지자체의 역할에 한계가 있다는 점에서 우려가 제기되고 있다(北脇保之 2008, 17).

일본의 이민정책은 미비하거나 정비되어 있지 않다는 것이 기존의 인식이다. 최근에는 외국인 정주자와 재류에 관한 자격을 강화하고 이를 통해 정부와 지자체 차원에서 외국인

13) 自民党, ‘經濟構造改革戰略: Target 4. 출처: https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/137249_1.pdf (검색일: 2021. 04. 12.).

14) 毛受敏浩, 日本政府が「本格的な移民政策」に踏み出したと言える理由一画期的な新方針の「3つの課題」, 現代ビジネス(2018.06.12.), 출처: <https://gendai.ismedia.jp/articles/-/55905> (검색일: 2021. 05. 20.).

노동자를 위한 제도를 강화했다. 반면 지역사회에서는 “260만에 가까운 정주외국인 사이에는 지금까지 정부의 대응에 대한 불만이 높다. 일본정부는 외국인의 생활이나 자녀 교육을 방치한다는 비판을 받는다. 증가하는 외국인 주민에 대한 생활지원을 자치체와 NPO 등에 맡고 있다. 일본 정부도 독일이나 한국과 같이 강한 책임을 가지고 정책을 추진해 나가길 바란다”는 비판을 받았다.¹⁵⁾ 이처럼 일본에서는 외국인 재류를 위한 제도적 정비가 구축되었으나 전문직과 고급인재를 향해 있으며 다문화공생을 추진하고는 있으나 다소 모호한 측면이 있다.

V. 결론

이 글에서는 일본의 인구감소 위기에 대한 대응으로서 외국인에 대한 출입국 정책의 변화와 다문화공생을 검토하였다. 우선 외국인 출입국 정책에 대해서는 다음과 같은 흐름이 나타났다. 일본에서 외국인 이민에 대한 정책이 부재한 가운데 2005년 인구감소가 가시화되면서 새로운 논의단계에 접어들었다. 일본 정부는 전문성과 기술을 지닌 외국인 노동자에 대한 적극적인 유입을 추진하였다. 이를 위해 출입국관리 기본계획을 수립하고 일본재건전략을 통해 고급 외국인재를 위한 정책을 제시하였다. 일본 정부는 고급 외국 인재를 활용하기 위한 ‘고급 외국 인재 포인트제도’를 창설하고 이를 통해 외국의 우수한 인력이 일본에 거주할 수 있도록 제도적인 조치를 모색했다. 다음으로 일본 지자체에서는 외국인의 정착과 관련하여 다문화공생 정책을 추진했다. 다문화공생은 “국적이나 민족 등 다른 사람들이 상호 문화적인 차이를 인정하고 대등한 관계를 구축하면서 지역사회의 구성원으로 함께 살아가는 것”으로 제시하였다. 이는 외국인을 외부인으로 보는 시각에서 벗어나 지역에서 거주하는 생활자 혹은 지역주민으로 인식해야 한다는 점을 강조한다. 이를 위해서 지역사회 차원에서는 외국인에게 원활한 커뮤니케이션을 위한 지원이나 생활서비스와 정보 제공 등이 필요하다고 보았다. 하마마쓰시의 경우 지자체 가운데 적극적으로 다문화공생을 추진하고 있다.

이러한 시도는 일본에서 외국인 노동자의 적극적인 유입을 위하여 중앙정부와 지자체 차원에서 기존과 다른 접근을 보여준다. 우선 기존에는 저숙련, 단순 노동자로서 외국인 노동자를 인식했다. 그러나 일본 인구의 감소와 생산인구의 급격한 저하는 외국인 노동자의 필요성을 제기하였다. 일본 정부는 외국인 노동자에 대하여 선별적인 우대 제도를 통해

15) 출처: <https://gendai.ismedia.jp/articles/-/55905?page=5> (검색일: 2021. 05. 20.).

고급 인재를 확보하고자 하였다. 또한 다문화공생이라는 정책을 추진함으로써 외국인 주민으로서 일본의 지역사회에 정착할 수 있도록 제도적 기반을 모색하였다. 이 같은 흐름을 종합할 때 현 단계에서는 제도적인 한계가 있으나 일본에서 외국인 노동자는 단순한 이주를 넘어 경제적 사회적으로 중요한 역할을 모색할 수 있을 것이다.

한국의 이민정책은 법무 출입국과 외국인 정책본부를 중심으로 외교부와 고용노동부, 보건복지부에서 관리하고 있다. 외국인 노동자의 경우 국내 노동시장과 관련하여 고용허가 제도와 외국인 노동자 사업장 변경제도, 재입국 특례 외국인노동자 취업제도를 통해 관리하고 있다. 외국인 노동자의 사회적 안정을 위한 외국인노동자 체류지원 및 외국인 노동자 지원센터를 운영하기도 한다. 2017년 10월에는 ‘재한외국인처우기본법’을 시행하고 외국인 정책을 수립하고 추진체계를 정비하였다. 각 지자체에서도 외국인 노동자 및 이민자를 위한 정책을 추진하며 생활자로서 외국인이 정착할 수 있도록 지원 하고 있다. 한국과 일본은 인구감소와 노동력 부족이라는 측면에서 유사한 사회문제를 가지고 있다. 향후 외국인 노동자와 이주 문제는 양 국가에서 더욱 중요한 사회적 과제가 될 수 있다. 이를 위해서 제도적 차원 뿐 아니라 인식적 차원에서의 포괄적인 접근이 필요하다. 본 글에서 제시한 바와 같이 일본의 사례를 통해 한국의 맥락에서 이민과 외국인 노동자 문제를 고찰할 수 있을 것이다.



- 사카이 스미오. 2011. 일본의 외국인 전문인력 이민제도의 개요와 실태. 국제노동브리프 9(3), 38-48.
- 박명희. 2020. 일본, 이민국가로 전환할 것인가? : 이민국가 논의와 사회적 기반을 중심으로. 동북아연구 35(1), 115-138.
- 안천. 2011. 일본의 이민정책과 일본거주 외국인 현황. 민족연구 48, 60-73.
- 이유진. 2018. 일본의 이민정책 결정에 영향을 미치는 구조 및 행위자 요인에 관한 연구. 다문화사회연구 11(1), 5-49.
- 이진원. 2013. 전후 일본의 외국인 정책의 흐름. 日本學報 94, 215-230.
- 임영원. 2020. 글로벌 디아스포라의 이민정책이 사회혁신에 미친 영향 고찰. 日本近代學研究 67, 239-271.
- 지영임. 2021. 일본의 이민자 차별금지정책과 한국적 함의. 민족연구 77, 49-72.
- 최민경. 2018. 일본에 있어서의 이민 통합과 지방 정부 네트워크. 아세아연구 60(2), 568-595.
- 佐々木てる. 2010. 日本の国籍制度とその問題点ー日本における外国人・移民政策の視点からー. 일감법학 17, 55-68.
- 日本学術会議. 2017. 楽しい縮小社会：小さな日本でいいじゃないか. 森まゆみ.
- _____. 2020. 人口縮小社会という未来ー持続可能な幸福社会をつくるー. 2020年8月. 人口縮小社会における問題解決のための検討委員会.
- 北脇保之. 2008. 日本の外国人政策ー政策に関する概念の検討及び国・地方自治体 政策の検証. 多言語多文化ー実践と研究 1(3).
- 鈴木江里子. 2005. 移民受け入れをどう考えるか? - 依光正哲 日本の移民政策を考える. 明石書店.
- 藤本麻亜華. 2020. 増加する外国人労働者と日本における移民政策の在り方. 經濟政策研究 16.
- 総務省. 2017. 多文化共生事例集ー多文化共生推進プランから10年 共に拓く地域の未来~.

- 出入国在留管理庁. 出入国在留管理基本計画.
- _____ . 出入国管理基本計画.
- _____ . 入管白書ー出入国管理.
- _____ . 2020. 出入国在留管理庁パンフレット(出入国管理のしおり). 출처: <http://www.moj.go.jp/isa/content/001329982.pdf> (검색일: 2021. 04. 20.).
- 出入国在留管理庁. 2020. 在留外国人統計. 2020年 12月.
- 浜松宣言. 2015. 출처: <https://www.shujutoshi.jp/2015/s12.pdf> (검색일: 2021. 03. 10.).
- 生活者としての外国人に関する総合的対応策. 2006. 출처: <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf> (검색일: 2021. 03. 15.).
- 毛受敏浩. 日本政府が「本格的な移民政策」に踏み出したと言える理由ー画期的な新方針の「3つの課題」. 現代ビジネス (2018.06.12.). 출처: <https://gendai.ismedia.jp/articles/-/55905> (검색일: 2021. 05. 20.).
- 自民党. ‘経済構造改革戦略: Target 4’. 출처: https://jimin.jp-east-2.storage.apis.nifcloud.com/pdf/news/policy/137249_1.pdf (검색일: 2021. 04. 12.).
- 外国人集住都市会議. 출처: <https://www.shujutoshi.jp/soshiki/index.htm> (검색일: 2021. 04. 05.).
- 生活者としての外国人に関する総合的対応策. 출처: <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf> (검색일: 2021. 03. 15.).

● 투고일: 2021.07.19. ● 심사일: 2021.07.22. ● 게재확정일: 2021.08.05.

| Abstract |

Japan's Shrinking Social Crisis and Immigration Policy - Focusing on Foreign Workers and Multicultural Symbiosis

Suk Juhee (Daejeon University)

This article examines the institutional characteristics and changes of immigration policies of Japan Society. Japanese immigration policy refers to immigration control and social integration. This article analyzes immigration policies in terms of government, local governments, including multi-cultural symbiosis. Existing studies mainly dealt with the community's perception and response to foreigners and institutional changes in government. We present a change in Japan's foreign policy through immigration institutions for foreign workers and the role of local governments. In the 1990s, there is a considerable growth of foreign workers in Japan, on the other hand, skilled migrant population increased after 2000. The Japanese governments has begun to recognize professional and skilled foreigners as “Seikatsusya(生活者)”. The Ministry of Internal Affairs and Communications established policies to expand the number of foreign workers and the local community has proposed policies on multicultural symbiosis. In conclusion, there has been a policy change for foreign workers in Japan due to the population decline.

<Key words> Shrinking Society, Population Decline, Immigration Policy, Multicultural Symbiosis, Foreign Worker

일반논문

고령 이주민의 돌봄의 자격

이혜진 · 김현미



고령 이주민의 돌봄의 자격*

- 일본 고베정주외국인지원센터(KFC)의 고령 이주민 지원 사례를 중심으로-



이혜진

제1저자 경남연구원
(portsait@gmail.com)



김현미

교신저자 연세대학교
(hmkim2@yonsei.ac.kr)

국문요약

본 논문은 국가 사회복지정책에서 배제된 고령 이주민의 '돌봄을 받을 자격'에 대해 논의한다. 합법이든 불법이든 모든 이주민은 저임 혹은 무임 노동을 수행하며 유입국의 사회 건설에 기여 하는 존재이며, 이들이 고령화되었을 때 누가 이들을 돌보아야 하는가 또한 중요한 사회적 이슈이다. 본 논문은 일본 고베정주외국인지원센터(Kobe Foreigners Friendship Center)에 대한 사례연구를 통해, 돌봄 취약성에 노출된 고령 이주민에게 제공되는 돌봄서비스의 내용을 분석한다. 연구진은 센터가 운영하는 돌봄시설에 대한 현장조사를 수행했고, 리더와 활동가들에 대한 인터뷰, 문헌조사 및 통계자료 등을 분석했다. 여전히 많은 수의 이주민은 일본 정부의 사회보장제도에서 배제되어 노후생활을 영위하는 데 어려움을 겪고 있다. 센터는 고령 이주민이 인생의 말년에 존엄한 돌봄을 받으면서 생을 마무리할 수 있도록 이들의 수요에 맞는 다양한 돌봄서비스를 확장해왔다. 또한, 고령 이주민의 문화적 근거를 존중하고, 서비스 이용자 간의 문화적 교류를 증진하는 다문화 공존 지향의 돌봄을 실천하고 있다. 이 사례는 글로벌 에이징(aging)에 대한 지식, 상상력, 해결책을 포함하는 고령 이주민 통합정책의 대안적 틀을 구성해내는데 유의미한 시사점을 제공한다.

주제어 : 고령 이주민, 고베정주외국인지원센터, 사회통합, 사회적 돌봄, 이주민 복지, 돌봄의 자격

I. 문제제기

고령 이주민은 국가의 사회통합정책과 이주 연구에서 가장 비가시화된 존재다. 이들은 젊고, 활력 있고, 기꺼이 3D 노동을 수행하는 전형적인 이주민 상과는 거리가 있다. 주류 이주 연구는 경제발전국의 인구 '고령화'에 대처하고, 노동력 부족을 메울 수 있는 존재로 이주민의 유입을 적극 지지해왔다. 하지만 이렇게 유입된 이주민이 '고령화'되었다면, 이들의 존재 가치는? 이주민의 노동력을 사용해 온 유입국은 기존의 복지정책에 고령 이주민을 어떻게 통합시켜낼 수 있을까? 본 연구는 이런 의문을 중심으로 고령 이주민의 '돌봄을 받을 자격'에 대해 논의하고자 한다. 이주민의 존재 이유가 젊음, 활력, 기술, 친밀성과 돌봄의 제공 등의 세대적이며 젠더적인 특질로 상상될 때, 고령 이주민은 사회적, 학술적 관심 밖으로 사라진다. 더는 양질의 노동력을 제공하기 어려운 고령 이주민은 '쓸모없거나' '사회적 비용'을 축내는 부담스러운 대상으로 취급된다.

본 논문은 국가의 사회복지정책에서 쉽게 배제되는 고령 이주민의 돌봄 요청에 응답해 온 일본의 이주민 지원단체의 사례를 통해 고령 이주민의 '돌봄을 받을 자격'에 대해 논의하는 것을 목표로 한다. 본 논문의 사례는 재일코리아인이 주축이 되어 개호¹⁾사업소²⁾를 운영해 온 고베정주외국인지원센터(Kobe Foreigners Friendship Center; 이하, KFC로 표기)이다.

한국보다 먼저 이주민의 고령화를 경험하고 있는 일본은 2000년도부터 개호보험법(介護

* 이 논문은 연구진이 2016년 11월 24일 ~ 27일, 2018년 1월 25일 ~ 29일까지 두 차례 고베정주외국인지원센터를 방문한 경험 및 그 이후의 지속적인 교류의 결과물이다. 관련 자료와 다양한 활동 경험을 공유해주시고, 인터뷰에 응해주신 고베정주외국인지원센터의 김선길 이사장님과 활동가들에게 감사드린다.

- 1) 일본의 '개호(介護)'는 한국에서는 간호, 간병, 돌봄 등의 용어로 번역되어 사용된다. 일본에서 '개호'에 대한 법적인 정의는 없으나, 개호서비스를 제공하는 '개호복지사'에 대해 「사회복지사 및 개호복지사법」 제2조에서는 다음과 같이 정의되어 있다. "개호복지사는 제42조 제1항에 따라 등록되어, 개호복지사의 명칭을 사용하여 전문적인 지식과 기술을 가지고, 신체에 또는 정신상의 장애가 있어 일상생활을 영위하는데 지장이 있는 사람에 대하여 심신의 상황에 맞게 개호(가래 흡입이나 기타 그 사람이 일상생활을 영위하는데 필요한 행위로서 의사의 지시 하에 행해지는 것(후생노동성령으로 정하는 것에 한함)을 포함한다.)를 하고, 또한 그 사람과 개호자에 대해 개호에 관한 지도를 하는 것을 직업으로 가진 사람을 말한다". 즉 '개호'란 노령이나 심신의 장애 등의 원인으로 일상생활을 하는 데 지장이 있는 사람들에 대해, 일상생활의 동작, 가사, 건강관리, 사회활동에 대한 원조를 하는 것이라고 생각할 수 있겠다.
- 2) 본 논문에서는 주간보호센터(데이서비스센터), 방문요양, 재가간호지원, 공동생활시설, 소규모 다기능 재택개호 등의 개호서비스를 제공하는 기관을 포괄하여 '개호사업소'로 지칭한다.

保險法)을 시행했다. 개호보험법(한국의 노인장기요양보험에 해당)의 수혜 대상 조건에는 국적조항이 없기에 일본에 거주하는 외국 국적 고령자 또한 수혜자가 될 수 있었다. 따라서 이 법은 ‘한국’, ‘조선’의 국적³⁾을 가진 재일코리언에게 큰 영향을 끼치게 되었다. 재일코리언은 일본에서 거주하는 외국 국적자 인구의 약 30%를 차지한다. 그러나 1990년대 이후로 점점 그 수가 감소하고 있고, 재일코리언의 고령화가 빠르게 진행되었다. 고령 이주민을 위한 개호서비스 수요가 증가하는 가운데, 1990년대 후반부터 재일코리언 밀집 지역에서 코리언계 개호사업소와 고령자 개호시설이 설립되기 시작했다. 이곳에 개호직원, 간병인의 육성과 고용이 확대되어, 특히 재일코리언 여성의 취업기회 또한 증가했다(牧田 2006).

코리언계 개호사업소가 개설된 또 다른 이유는 일본 사회에서의 오래된 차별과 배제의 경험으로 재일코리언 고령자들이 일본인 노인요양시설에는 입소하지 않겠다는 의지를 표명했기 때문이다. 더는 노동 시장에서 일본인과 교류할 필요성이 없어진 고령화된 재일코리언 1세대들은 ‘문화적 돌봄’을 요청했다. 코리언계 개호사업소는 재일코리언의 역사, 언어, 식사, 문화, 놀이 등에 맞춘 개호서비스를 제공하기 시작했다. KFC는 재일코리언을 위한 개호사업소로 시작했지만, 일본인을 비롯하여 중국인, 베트남인 등 다양한 이주 배경을 가진 고령자들을 받아들이기 시작하면서 ‘다문화적 공존’의 관점으로 고령 이주민을 위한 개호서비스를 운영해오고 있다. 이러한 실천을 수행하고 있는 KFC는 국가의 법 제도가 구성한 조건과 방식 때문에 ‘돌봄을 받을 자격’으로부터 배제되어 온 고령 이주민의 돌봄과 돌봄의 성격, 내용, 지향의 특수성에 관한 구체적인 사례를 제공한다.⁴⁾

3) 식민지 시대 조선에서 일본으로 이주해서 살아가던 조선인과 그 자손들은 ‘일본제국신민’의 신분이었으나, 1947년 ‘외국인등록령’에 따라 ‘외국인’으로 등록되었다. 외국인등록증의 국적 및 출신지는 ‘조선’으로 기입되었다. 이 ‘조선’의 의미는 국적을 의미하는 것이 아니라 출신지를 의미하는 것이었으나, 1952년 샌프란시스코 강화조약에 따라 국적 선택권 없이 ‘외국인’의 신분으로 ‘조선적(朝鮮籍)’을 갖게 되었다. 1947년의 외국인등록제도 상으로 ‘조선적’은 59만 명 정도였는데, 2019년 말에는 28,096명으로 감소했다. ‘조선적’은 사실상 무국적자 내지 국적 미확인자로 분류되었다. 현재는 재일코리언 대부분이 한국 국적 혹은 일본 국적을 취득한 상태이다. 동 시기의 한국 국적자는 446,364명이며, 그 중 특별영주자는 281,266명으로 과반수를 차지하며, 매년 수천 명 정도가 일본 국적으로 귀화하고 있다. ‘조선적’ 재일코리언 중에는 북한의 국적과 여권을 취득한 사람도 있지만, 일본 정부는 한국을 유일한 합법정부로 인정하고 있기 때문에 북한 국적과 여권은 인정되지 않는다(李里化 외 2021).

4) 연구자들은 KFC의 개호 현장을 두 차례 방문하여 기관의 리더 및 종사자들과의 인터뷰를 진행했다. 이를 통해 고령 이주민 대상 돌봄서비스의 내용을 분석했다. 또한, 고령 이주민 간의 상호작용이나 식사 돌봄, 생일잔치 등을 관찰할 기회가 있었다. 다만, 개호서비스를 이용하는 고령 이주민과는 고향, 나이, 기분 등에 대한 간단한 대화를 나눴을 뿐, 심도 있는 인터뷰를

한국 사회 또한 재한 중국 동포 등 한국 사회의 사회적 재생산에 기여해 온 이주민의 고령화가 사회적 현안이 되고 있다. 일본의 사례연구는 한국 사회의 다민족적 고령화 사회 속의 고령 이주민의 ‘돌봄을 받을 자격’에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 아직 국가의 고령자 복지정책에 충분히 통합되지 못하는 고령 이주민에 대한 사회적 서비스를 고안하고 활성화한 KFC의 사례를 통해 고령 이주민 또한 ‘돌봄의 자격’⁵⁾이 있는 존재임을 강조한다.

II. 고령 이주민의 돌봄의 자격(deservingness)

이주민들은 합법과 불법 등 다양한 방법을 통해 유입국에 들어와 삶의 중요한 시간 대부분을 노동하고, 생계를 꾸려나가고, 경제를 부흥시키는데 보낸다. 이들의 이주는 개인적인 차원의 결정이지만, 이들은 전 지구적인 국가 간, 지역 간 계급 불평등의 결과로 이주를 감행한다. 이들은 유입국의 노동력 부재를 해결하고, 지역민이 꺼리는 필수노동을 수행함으로써 사회를 건설하고 지역사회의 재생산을 지속시키는데 기여한다. 이런 이유로 아프거나 산재를 당했을 때는 물론 고령이 되었을 때도 이주민은 사회복지정책의 수혜자가 되어야 하고, ‘돌봄을 받을 자격’이 있다. 하지만 이주민의 ‘돌봄을 받을 자격’은 유입국의 정책적 관심의 대상이 아니며, 이들은 보편적 복지서비스의 혜택을 받지 못한다. 보통 돌봄을 받을 ‘자격’은 국민이나 영주권자처럼 법적 권리를 가진 자만이 누리는 혜택으로 규정되기 때문이다. 국민이나 시민 중심으로 구성된 국가의 노동과 복지 체제에서 이주민은 쉽게 배제된다. 국가의 법제도, 전문가 집단, 언론이나 미디어는 왜 외국인이나 이주민이 돌봄을 받을 ‘자격’이 없는가를 규정해왔다.

진행할 수 없었다. 2020년에 예정한 3차 방문 조사가 코로나로 무산되는 바람에 후속 연구는 김선길 이사장님과 이메일 인터뷰로 대체했다.

- 5) 본 논문에서는 ‘돌봄의 자격’이라는 관점으로 논의하고 있으나, 이와 유사한 분석 틀을 제공해주는 것으로 우에노 치즈코(上野 2011, 58-64)의 ‘돌봄의 인권(human rights to care)’ 개념을 참조할 수 있다. 우에노는 ‘돌봄의 인권’에 대해 X축에는 돌봄을 받는 자와 돌봄을 하는 자, 그리고 Y축에는 돌봄의 자기결정성을 설정하여 4가지 차원에서 돌봄을 다음과 같이 상정하였다. 첫째 ‘돌봄을 할 권리(a right to care)’, 둘째 ‘돌봄을 받을 권리(a right to be cared)’, 셋째 ‘돌봄을 하라고 강요당하지 않을 권리(a right not to be forced to care)’, 넷째 ‘(적절치 못한) 돌봄을 받으라고 강요당하지 않을 권리(a right not to be forced to be cared)’이다. 고령 이주민도 이 4가지 차원에서의 ‘돌봄’을 고려해야 할 필요가 있다.

신자유주의 경제화 이후 대부분의 복지국가는 국민에게 제공해 온 복지 혜택을 축소하고, 많은 복지 서비스를 민영화해왔다. 하지만 경제부국은 인구 고령화, 아동과 환자 돌봄, 노동력 부족, 결혼 시장에서의 성 불균형에서 오는 사회적 재생산의 위기를 해결하기 위해 더 많은 이주민을 받아들일 수밖에 없다. 국민의 ‘돌봄을 받을 자격’을 충족하기 위해 점점 더 많은 수의 이주민의 노동과 돌봄 능력에 의존하지만, 이주민의 사회적 재생산을 위한 돌봄 요구는 쉽게 무시된다. 이주민 또한 건강을 유지하고, ‘돌봄을 받을 자격’이 있는 존재라는 점은 자연스럽게 삭제된다.

혹셜드(2016)는 현재의 글로벌 돌봄 사슬(Global care chains)을 감정제국주의라 정의한다. 즉, 경제 부국은 자국민의 안녕, 좋은 삶과 노후, 건강을 위해 전 세계 경제개발국가나 빈곤 국가 이주민이 보유하고 훈련해 온 감정, 돌봄, 간호, 노동, 지식을 마치 천연자원처럼 마구 착취하고 값싸게 사용하지만, 이들의 돌봄 요구를 외면하거나 무시하는 체제로 돌봄의 불평등을 심화시키기 때문이다. 유입국은 고령화, 저출산, 노동력 부재를 해결하기 위한 목적으로 이주민을 불러들이지만, 이 과정에서 동시에 돌봐야 할 이주민의 요구에 반응하지 않는다는 점에서 전 지구적인 차원의 돌봄 불평등이 심화하고 있다.

이주민에 대한 우파 정치인과 미디어 담론은 이주민이 ‘돌봄을 받을 자격’이 없는 존재임을 설교해왔다. 이들은 이주민에 대한 의존도가 높아지더라도 이주민을 “원치 않는”, “기여한 게 없는”, “도덕적으로 열등한”, “비위생적인”, “범죄를 저지르는” 외국인으로 담론화하면서 이주민이 유입국 사회에 통합되기에는 부적합한 존재임을 설득하는 담론을 확장한다 (Willen 2012, 814). 또한, 유입국은 이주민을 가상의 적이나 사회의 안전을 위협하는 범죄자로 묘사하고(LeVoy & Geddie 2010; Oelgemöller 2010; Paspalanova 2008), 민족이나 국가 정체성을 해치는 인종적 타자로 담론화하면서(Askola 2010), 이주민의 이질성을 부각하고, ‘문제화’함으로써 이들이 복지와 건강권에 접근할 자격이 없는 존재임을 강조한다.

그러나 이주민이 늘 보편적 복지의 대상에서 배제되는 것은 아니다. 유입국은 정치 경제적 상황과 보편적 인권 의식의 확장을 통해 이주민을 복지의 수혜자로 통합하기도 한다. 하지만 이주민의 ‘돌봄을 받을 자격’은 유입국의 정치 상황 변화에 따라 유동적으로 변화된다. 미국에서 1996년에 통과된 ‘개인 책임 및 일 기회 조정법’(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act; 이하, PRWORA로 표기)이 그 예가 될 수 있다. 그레이스 유(Grace Yoo 2001; 2008)는 PRWORA가 기존의 복지 관련 법안 중 고령 이주민이 수령자의 다수를 차지했던 ‘추가 보장 소득’(Supplemental Security Income Program, SSI)의 ‘자격 기준’을 변경하여, 어떻게 이들을 수혜 대상에서

배제하는 데 성공했는지를 잘 보여준다. 미국 클린턴 정부의 1996년 PRWORA 복지개혁법은 전형적인 복지 삭감 정책으로, 미국 국민과 이주민 모두 이 법에 영향을 받았다. 하지만 이 법안의 주요 표적은 저소득 노인, 장애인과 고령의 이주민이었다. 법안이 통과되기 전, 추가 보장 소득의 생활보조 지원금 수령인의 12%는 합법 이주민이었고, 이들 중 70%는 고령 인구였다. 이 법안은 기존에 소외 계층 고령 이주민으로 분류되던 사람 중, 서류 미비자나 2006년 8월 22일 이후에 이민한 사람들의 자격을 박탈했다. 과거에 혜택을 받던 고령 이주민의 상당수가 '자격 없는 자'로 규정되면서 매월 받던 월 530달러의 현금과 의료 혜택을 받을 자격을 잃었다. 그레이스 유는 미국 의회 청문회의 법안 제정 과정에 대한 기록들을 분석하여 고령 이주민이 혜택을 받을 자격이 없는 존재임을 설득하는 담론이 어떻게 구성되었는지를 분석한다.

고령 이주민은 '자격 있는 미국 시민'과는 대조되는 이질적이고, 위협적인 존재로 프레임되었다. 즉, 미국 시민이 근면, 독립, 개인주의의 가치를 신봉하는 자로 개념화되는 것에 반해, 이주민, 특히 고령 이주민은 도덕적, 심리적 결함이 있고, 복지 혜택을 남용할 의도를 지닌 자로 묘사되었다. 그레이스 유의 분석에 따르면 고령 이주민들은 복지 혜택을 받기 위한 목적으로 미국으로 이주하거나, 중개인이나 브로커를 통해 '사기'나 위법을 행사하며, 수령인의 자격을 얻어낸 것으로 묘사되었다. 정치인들은 저소득 소외 계층의 장애인과 고령 이주민의 사회 통합의 목적으로 제공된 복지 혜택이 오히려 의존적인 빈곤계층을 재생산할 뿐 아니라 이들이 시스템을 남용하도록 장려하고 있다고 비판했다. 청문회에서 고령 이주민의 자격 박탈을 외치는 의원들은 고령 이주민은 실제로는 매우 부유하며, 일부는 유럽과 지중해로 크루즈 여행을 다녀왔다는 주장을 제기한다. 이를 통해 이들에게 복지 수당을 지급하는 것은 '터무니없는 일'로 정의되었다.

하지만 이 과정에서 고령 이주민에게 지속해서 현금과 의료 서비스를 제공해야 한다는, 법안 반대 의견도 개진되었다. 즉, 고령의 이주민은 노동 시장에서 배제되어 돈이 필요한 존재이며, 이들에게 기본 소득을 제공하는 것이 정당하다는 관점이다. 이들은 사기꾼이나 범죄자가 아니며 사회의 규칙을 잘 따르는 존재라는 점이 강조되었다. 또한 미국 시민과 마찬가지로 이주민 또한 다치거나 아플 때 적절한 사회적 지원을 당연히 받아야 한다는 주장이 제기되었다. 이런 대안적 프레임은 비록 법안 통과를 막지는 못했지만, 고령의 이주민에 대한 사회적 토론을 촉발했다. 그레이스 유는 청문회에서 고령의 이주민들이 다양한 유급과 무급의 노동을 수행하며 미국 사회의 유지와 건설에 이바지해왔다는 점은 거론조차 되지 않았음을 지적한다. 빈곤계층과 이주민에 덧씌워진 '범죄자'나 '무임승차자'의 이미지가 강력한 혐오 감정을 일으켰고, 마침내 이 법안은 통과되었다. 이후 수많은

고령의 이주민은 '돌봄을 받을 자격'을 박탈당했다.

유입국은 이주민의 '돌봄을 받을 자격'을 '합법'과 '비합법'의 법적 지위에 따라 구분한다. 즉, 이주민을 체류자격, 체류 기간, 국적이나 인종에 따라 다양하게 위계화함으로써 수용할 수 있는 이주민과 수용할 여지가 없는 이주민으로 구분한다. 이 때문에 소위 불법이나 '비합법' 이주민은 유입국의 모든 사회복지나 의료 서비스 체제에서 배제된다. 사라 윌런(Sarah Willen 2007; 2012)은 이스라엘 텔아비브에 거주하는 체류 경과자나 불인정난민과 같은 '비합법' 이주민을 연구하면서 이들이 어떻게 자신의 돌봄 '자격'을 개념화하고, 이해하고, 경험하고 있는지를 조사한다. '비합법' 이주민은 국가가 정의하는 도덕성에 어긋나는 '비합법'적 지위 때문에 자신이 법을 어기고 있다는 점은 인식하면서도 '범죄자'는 아님을 분명히 했다. 즉, 법적으로는 모든 권리에 접근할 수 없는 존재지만, 건강과 안전, 치료를 위해 건강 서비스를 받을 '자격이 있는 존재'라고 생각하고 있었다. '비합법' 이주민은 '무임승차자'라는 낙인에 저항하며, 의료비를 내더라도 의료 서비스와 건강 관리를 위한 복지 시스템에 통합되기를 희망하는 등, 국가와 '호혜적인 관계'를 맺고 싶어 했다. 담론을 통해 규정되는 이주민과 실재하는 이주민 간의 간격이 크기 때문에 '비합법' 이주민들은 매우 복잡한 생각과 감정을 드러냈다.

윌런은 이주민 또한 자신의 건강을 돌보고, 안전을 보호받고 좋은 건강 상태를 유지할 수 있는 사회적 조건에 접근해야 한다고 주장한다. 건강과 관련한 자격(health-related deservingness)을 갖는다는 것은 보편적 법적 권리를 완벽하게 보장하라는 요구와는 다른 것이기 때문이다. 법적 권리는 법적 지위, 정치 사회적 조건, 실존의 양식을 결정한다. 법과 자격을 같은 의미로 이해하게 되면, '비합법' 이주민은 재고의 여지 없이 건강 복지 체제와 사회 계약에서 당연히 배제될 수밖에 없다. 윌런은 '비합법' 체류자란 이유로 이들을 국가의 건강 보호와 증진 체계에서 배제하는 것은 인권과 인도주의 차원에서뿐만 아니라, 공익에 어긋나고, 사회 정의에도 반하는 일이라 주장한다. 건강, 돌봄, 좋은 삶은 모든 이에게 제공되어야 하는 세속적이고, 상황적이고, 도덕적인 문제이기 때문이다.

고령 이주민의 돌봄이 사회적 의제로 수용되지 않는 또 다른 이유는 이들이 오랜 기간 유입국에 거주하였기 때문에 이미 유입국의 시스템과 기회 구조에 익숙해졌다는 전제 때문이다. 하지만 고령 이주민은 오랜 기간 축적된 차별 경험으로 오히려 장기계획이 불가능한 상태로 삶을 살게 된다. 즉, 변화 가능성이 없는 취약한 노동환경과 물질적·정신적 소외를 경험하면서, 애착과 믿음이 부족하고, 무관심이 일상화된 시스템 안에 갇히게 된다. 특히 다치거나 병에 걸렸을 때 사회서비스로부터 구조적으로 배제당한 경험이 축적되면, 이들은 주류 사회에서 대안을 찾기보다는 익숙한 동족 에스닉 공동체로 회귀하는

경향이 강하다. 즉, 이주민이 고령화될수록, 건강 유지와 돌봄, 죽음을 개인적이고 사적인 문제로 인식하게 된다. 이 때문에 이주민들은 제도와 법, 사회운동을 통해 ‘돌봄을 받을 자격’을 주장하기보다는 혼자, 혹은 동족 에스닉 공동체를 통해 비공식적인 방식으로 돌봄의 욕구를 충족시킨다. 또는 큰 비용을 지불하면서 돌봄의 문제를 해결하는 경향이 강하다. 즉, 이주민은 오래된 차별과 배제의 경험과 의식 속에서 개인화된 생존방식을 만들어간다(Willen 2007). 결국, 고령 이주민의 ‘돌봄의 자격’은 사회적 의제가 되지 못한다.

국가 혹은 지역 정부는 전염병이나 재난 상황의 경우, 일시적 배려 혹은 예외적인 대우로 이주민의 건강과 돌봄 문제를 처리한다. 이주민의 고령화는 전체 사회의 고령화 문제와는 별개의 사안으로 취급되며 사회적 토론에서 제외된다. 국민에게만 집중된 요양, 돌봄, 건강에 대한 접근권은 동시대를 살아가는 고령 이주민의 배제를 오히려 국익과 국민을 위해 공평하거나 공정한 일로 평가한다. 이를 통해 ‘돌봄을 받을 자격’이 있는 국민과 ‘돌봄을 받을 자격’이 없는 이주민의 불평등한 이분법은 강화된다.

Ⅲ. 일본의 고령 이주민 사회 통합

이 장에서는 KFC의 사례를 본격적으로 검토하기 전에, KFC 실천의 전제가 되는 일본의 인구 및 고령화 양상 그리고 이주민들의 사회보장제도 적용 상황을 살펴보고자 한다.

먼저 인구 부문을 살펴보면, 일본은 이미 ‘초고령화’ 사회로 진입했다. 총무성(総務省)의 인구추계(2015년 국세조사 기준으로 한 추계치)에 따르면,⁶⁾ 2021년 1월 1일 현재 일본의 총인구는 1억 2,563만 명이며, 65세 이상의 노령인구는 3,621.5만 명으로 일본의 고령화율⁷⁾은 28.8%로 보고되었다. 성별에 따른 65세 이상 인구를 살펴보면 남성은 1,574.7만 명, 여성은 2,046.7만 명이며, 성비⁸⁾는 76.9로 나타나 여성 노령인구가 현저히 많은 것을 알 수 있다. 전기 고령자에 해당하는 65 ~ 74세 인구는 1,751.8만 명으로, 총인구의 13.9%를, 그리고 후기 고령자에 해당하는 75세 이상 인구는 1,869.7만 명으로 총인구의 14.9%를 차지한다.

6) 일본 총무성 통계국 홈페이지 참조. 출처: <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html> (검색일: 2021. 06. 25.).

7) 고령화율은 총인구에 차지하는 65세 이상 인구의 비율이다.

8) 성비는 여성 인구 100명에 대한 남성 인구를 나타낸다.

2020년 6월 기준, 체류 외국인통계⁹⁾에 따르면, 체류 외국인은 총 2,885,904명(남성 1,425,043명, 여성 1,460,861명)이며, 65세 이상 외국인 고령자는 187,990명으로 외국인 인구의 6.5%를 차지한다. 성별에 따른 65세 이상 외국인 인구를 살펴보면 남성은 80,436명, 여성은 107,554명이며, 성비는 74.8로 외국인 인구에서도 여성 노령인구가 현저히 많게 나타났다. 전기 고령자에 해당하는 65 ~ 74세 외국인 인구는 115,807명으로 전체 외국인 인구의 4.0%를, 75세 이상 외국인 인구는 72,183명으로 전체 외국인 인구의 2.5%를 차지한다. 한편, 한국 국적자 총 435,459명(남성 200,051명, 여성 235,408명) 중 65세 이상 노령인구는 117,295명(65 ~ 74세 64,318명, 75세 이상 52,977명)으로 26.9%를 차지하였고, 조선 국적자 총 27,695명(남성 15,156명, 여성 12,539명) 중 65세 이상 노령인구는 11,937명(65 ~ 74세 6,326명, 75세 이상 5,611명)으로 43.1%를 차지하여, 일본에 사는 이주민 가운데 재일코리인들의 고령화율이 가장 높은 편이다.

일본의 경우, 이주민들도 사회보장제도에서 국민연금, 의료보험, 사회보험 등의 혜택을 부분적으로 받을 수 있지만, 재일코리언 고령자의 무연금 문제는 아직 해결되지 않고 있다.

일본의 연금제도는 군인, 공무원을 위한 연금이 그 시초로 민간고용자를 대상으로 하는 연금은 비교적 늦게 만들어졌다. 국민연금제도(한국의 기초연금에 해당)가 만들어지기까지는 후생연금(한국의 국민연금에 해당)이 가장 일반적인 형태였다. 그러나 상업이나 농업, 5인 미만 사업장 등 후생연금에 가입되지 않은 일터에서 일하는 사람들(金宣吉 2007, 4)이나, 특히 고용차별 등에 의해, 사회보험 적용을 받지 않는 자영업 또는 영세기업에서 근무할 수밖에 없었던 재일코리언들은 후생연금의 수령자가 될 수 없었다. 1981년까지는 국민연금 가입조건에는 국적조항이 있었기 때문에 재일코리언은 국민연금에도 가입할 수 없었다. 즉, 후생연금이나 국민연금 양쪽 모두의 가입 자격에서 배제된 재일코리언들은 안정된 노후 생활을 영위하기 어려워졌다.

1982년에는 일본 정부가 난민협약을 비준하면서 국민연금보험 가입 조건에 국적조항이 폐기되었으나, 그 시점에서 20세 이상이었던 장애인의 구제조치는 이루어지지 않았다. 1986년 4월에 연금제도의 개혁이 있었으나 그 시점에 60세를 넘은 외국인은 연금제도에서 완전히 제외되었다(磯野 2009). 원래 국민연금은 20세에서 60세까지 25년간 보험금을 납입하고, 65세부터 노령기초연금을 받는 것이 원칙이다. 그러나 25년을 채우지 못한

9) 일본 정부통계 종합창구(e-Stat) 참조. 출처: <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20200&month=12040606&tclass1=000001060399> (검색일: 2021.07.11.).

일본 국민에게는 ‘경과 조치’¹⁰⁾를 적용했다. 즉, 국민연금제도가 발족한 1961년 시점에 50세를 넘은 일본 국민에게는 70세부터 노령복지연금을 받을 수 있도록 ‘경과 조치’가 실시되었다. 또한, 일본 정부는 오가사하라(小笠原) 및 오키나와(沖縄)가 일본 영토로 복귀¹¹⁾된 후 해당 지역의 주민과 중국 귀국자¹²⁾ 및 납치 피해자¹³⁾에게는 납입에 필요한 기간의 보험료를 국고로 부담하는 등 일정한 구제조치를 시행했다. 이렇듯 일본인이거나, 일본인의 자손이거나, 일본인의 배우자일 경우, 일본 연금제도의 수혜 자격을 갖출 수 있도록 다양한 조치를 취해왔다. 그러나 외국 국적의 장기체류자인 재일코리언 등 이주민에 대한 구제조치는 이뤄지지 않았다. 이미 고령 이주민은 노령복지연금의 대상에서 누락되었고, 이런 상황은 지금까지도 고령 이주민의 삶에 지대한 영향을 미치고 있다.

재일코리언은 차별 조치를 시정하고자 일본 정부를 대상으로 몇 차례 소송을 진행했지만 모두 기각되었다. 1982년 난민협약이 발효된 시점부터 국민연금법에 국적 요건이 폐지되었지만, 고령 이주민에게 연금 수급자격을 주지 않는 차별적인 일본 정부의 태도가 현재까지도 지속되고 있다. 난민협약 비준을 통해 사회보장의 수혜 자격에서 내외국인 모두의 평등이 지켜져야 한다는 조건은 지켜지지 않았다. 1996년에 있었던 ‘재일외국인 고령자의 복지서비스 이용 상황 등 조사’에 따르면, 조사 대상자 982명 중 “1986년 4월 1일 시점에서 60세 이상 외국인의 70% 이상이 무연금자”였다고 한다(河本 2010, 77).

고령 이주민의 연금 수혜 자격을 제한해 온 일본 정부의 ‘돌봄 부재’를 메운 것은 지방자치단체(이하, 지자체로 표기)들이었다. 각 지자체는 외국인 무연금자에게 복지급부금을 제공함

10) 경과 조치(経過措置)란 법령이나 규정 등의 제정·개정·폐지의 경우, 새로운 규정을 느슨하게 적용해 새로운 질서로 매끄럽게 이행되도록 하는 조치를 말한다.

11) 제2차 세계대전에서 일본이 패망한 직후 일본 정부로부터 연합군에게 이양된 지역이 다시 일본 정부로 반환되어 일본 주권으로 복귀하였다. 1959년 4월 16일에 국민연금이 제정되었는데, 이 이전에 복귀된 것은 이즈 제도(1946년), 토카라 열도(1952년), 아마미 제도(1953년)이며, 이후에 복귀된 지역은 오가사하라 제도(1968년), 오키나와(1972년)이다.

12) 1972년 일본과 중국의 국교회복으로 중국에 잔류하고 있는 일본인에 대한 조사가 시작되었다. 이로 인해 중국에 잔류하던 일본인 후손이나 일본인의 배우자(부인)에게는 1996년에 「중국 잔류 일본인 등의 원활한 귀국의 촉진 및 영주귀국 후의 자립 지원에 관한 법률」을 일부 개정하고, 「중국 잔류 일본인 등에 대한 국민연금의 특례조치」가 시행되어 20세 이후의 중국에서의 체류 기간을 ‘합산대상 기간(어쩔 수 없는 사정으로 국민연금에 가입하지 못했던 기간도 수급 자격 기간으로 합산하지만, 연금액에는 반영되지 않음)’이 아니라, 보험료 면제 기간을 두어 구제했다(金宣吉 2007, 13-14).

13) 2002년에는 법률 143호 「북조선 당국에 의해 납치된 피해자 등의 지원에 관한 법률」이 성립되어, 제11조(국민연금의 특례)를 규정하여 북조선 납치 피해자에 대해 납치 기간 중의 보험료를 전액 국고 부담으로 국민연금을 온전히 지급받도록 구제책이 마련되었다(金宣吉 2007, 14).

으로써 연금 부재에 따른 고령 이주민의 빈곤화와 고립을 막아내고자 했다. 이후, 외국인 무연금 장애인들의 사회운동이 촉발되어 장애 복지연금이 실현되었다. 장애 복지연금의 수급권이 없었던 재일코리언 장애인들은 후생성을 상대로 국민연금제도의 발본적 개혁을 요구하고, 지자체를 상대로는 (잠정적인 조치로서) 독자적인 구제제도를 마련할 것을 요구했다. 이것이 '복지급부금' 지급으로 결실을 보게 되었다. 오사카 등 재일코리언이 많이 거주하고 있는 간사이 지역의 지자체가 1980년대에 급부금제도를 만들고, 1990년대에 들어서는 다른 지자체들로 확대되었다. 그러나 애초에 지자체가 제정한 급부금제도의 대상은 장애인에게만 해당하였기에, 1990년대 중반 이후에 새롭게 제도를 제정한 지자체에서는 장애인과 별도로 고령자를 대상으로 급부금제도를 제정하는 경우가 많아졌다(河本 2010, 77). 이 제도는 지자체가 독자적으로 운영하는 사업이며, 일본 중앙정부의 사회보장제도는 아니기에 지자체에 따라 제도의 내용이 다르며, 급여대상 및 지급액 등 급여조건도 달라진다.¹⁴⁾ 이 때문에 재일코리언의 '돌봄을 받을 자격'은 지역과 상황에 따라 유동적인 형태로 보장된다.

고령 이주민에 대한 복지급부금제도에는 국가의 사회보장제도에서 배제되어 제도적으로 빈곤 상태에 있는 이주민들을 지방정부가 자체적으로 지원한 것이며, 지역사회의 역할과 책임 여부에 따라 이주민도 '돌봄을 받을 자격'을 얻게 될 수 있음을 보여준다. 그러나 국가의 사회보장제도의 빈틈을 메꾸는 이 제도 또한 사회보장이 필요한 고령 이주민 모두에게 적용된 것이 아니다. 존재의 합법성을 증명해 내지 못하는 '비합법' 이주민은 지원대상에서 제외되었다. 일본 사회의 근간을 지탱해 오던 재일코리언 등 그 많던 '비합법' 이주민들은 유입국의 돌봄 제도의 가시권 밖으로 밀려나 있다.

한국과 마찬가지로 '비합법' 이주민의 건강과 안전을 위한 일본 정부의 노력은 부재하다.

14) 무연금 외국인의 복지를 향상할 목적으로 만들어진 제도이나, 실질적으로는 노령복지연금과 장애기초연금 대신으로 지자체가 지급하는 것이다. 전국 800곳 이상의 지자체가 노령복지연금과 거의 비슷한 금액으로 월 5,000 ~ 30,000엔(효고현 고베시의 경우, 30,000엔)을 요건을 갖춘 신청자를 대상으로 지급하고 있다. 지급조건은 대개 다음과 같다. ① 영주자 혹은 특별영주자, ② 1926년 4월 1일 이전 출생자로 1982년 1월 1일 이전부터 일본에 외국인등록을 한 재일외국인, ③ 1911년 4월 2일부터 1926년 4월 1일 사이에 태어난 일본인 중에 1961년 4월 1일 이후에 해외에서 일본으로 건너와 일본 내에 주소지를 두게 된 일본인, ④ 1982년 1월 1일 이전부터 장애인이었던 재일외국인(장애인 복지급부금을 받을 경우), ⑤ 1961년 4월 1일부터 1986년 3월 31일까지 해외 체류 중에 장애인이 된 일본인(장애인 복지급부금을 받을 경우), ⑥ 생활보호 대상자가 아닐 것, ⑦ 공적연금을 수급받지 않을 것, ⑧ 전년도 소득이 기준액 이하이어야 한다는 조건이 있다. 그리고 고령자 복지급부금과 장애인 복지급부금은 동시 지급이 불가능하다.

일본에서 육체노동을 하다가 질병이나 사고를 당하게 되면, 노동자로서 산재처리를 하는 것은 가능한 일이다. 다만 노동을 했다는 증거를 제출해야 만, 어느 정도 산재처리에 의한 보상이 이루어지고 있다. 하지만 노동과 질병의 연관성을 증명하기 어려운 경우, 의료보험 등 사회보험이 없는 상태에서는 자비로 병마와 싸워내지 않으면 안 되고, 응급상태로 병원에 실려 가게 되면 의료보험 적용이 안 되어 비싼 병원비를 감당해야 한다. 이주민 지원단체의 도움으로 본국으로 돌아가는 경우는 그나마 운이 좋은 경우라고 할 수 있겠다. 병든 ‘비합법’ 이주민들은 별다른 돌봄 없이 일본에서 죽음을 맞이하고 ‘행려병자와 행려사망인 취급법’에 의해 무료로 장례절차를 밟게 된다. 화장 후 일본에 뿌려지거나, 본국 가족들이 유해를 받겠다는 의지를 표명하는 경우에는 고향에 돌아가서 묻혔다. 일본에서 ‘비합법’ 상태로 이주노동을 해오다가 늙고 병든 이주민들은 대부분 이런 방식으로 죽음을 맞이했다. 이들의 늙음과 병듦과 죽음에는 ‘돌봄’이 깃들기 어려우며, 운에 따라 도움을 주는 사람이나 기관을 만나게 되면 임시적인 ‘돌봄’을 받을 뿐이었다. 늙고 병들고 아픈 ‘비합법’ 이주민이 병원비를 못 낼 경우, 그 부담은 해당 병원이 고스란히 짊어져야 한다. 비록, ‘미지급 의료비 보전제도’로 그 비용을 약간 충당할 수는 있겠지만 병원이 ‘비합법’ 상태의 이주민을 달가워하지 않는 것도 현실이다. 현재 일본에 체류 중인 ‘비합법’ 이주민은 임금 혹은 무임 노동을 통해 일본 사회의 사회적 재생산에 기여하지만 제대로 된 돌봄을 받을 수 없는 존재이다. 이들이 모든 종류의 복지, 건강, 의료 서비스에서 제외된 존재로 고령화되는 경우 이들의 빈곤화와 사회적 고립은 심화된다. ‘비합법’ 이주민은 복지부담과 사회비용을 늘리는 기여도 없는 존재처럼 취급되고 이들의 고령화는 사회적 의제가 될 수 없었다.

IV. KFC의 ‘다 함께 살아가기’

앞서 일본의 고령 이주민의 인구 비율 및 사회통합 상황에 대해 살펴보았다. 이 장에서는 KFC의 활동 근거가 되는 지역적, 역사적, 사회적 맥락을 통해 KFC의 설립 배경을 고찰하고자 한다.

먼저 고베시의 역사성에 대해 살펴보면, 1858년 미·일 수호통상조약이 체결되고 일본은 5개의 항구(나가사키, 요코하마, 고베, 니가타, 하코다테)를 개항했다. 한낱 어촌에 불과했던 고베는 세계적인 국제항을 가진 항만도시로 발돋움하게 되었고, 이때부터 본격적으로

외국인과의 교류가 시작되었다. 일본 정부는 무역이나 통상업무를 하는 서양인의 편의를 돕기 위해, 고베항 근처에 외국인거류지를 설치했다. 외국인거류지에서 일거리를 찾기 위해 나가사키와 중국 본토에서 화교들이 몰려들었다. 얼마 후 경제력을 가지게 된 화교들은 고베에 생활기반을 두고 거주하게 된다. 청일전쟁과 러일전쟁에서 승리한 일본이 조선을 지배하게 되면서, 조선으로의 무역량도 비약적으로 증가하여 고베 항구의 규모도 커졌다. 조선과의 교역은 물건뿐만 아니라 사람의 이동도 증가시켰다. 무역량이 늘어난 고베에서는 항만노동의 수요가 증대했다. 가와사키조선(현, 가와사키 중공업)과 고베제강 등 대형수송선을 건조하기 위한 철강, 조선 등의 중공업이 발전하게 되어 노동력의 대량 공급이 필요했다. 이를 위해 조선에서의 노무자 모집이 진행되어, 조선 출신 이주노동자가 늘어났다. 1900년대 이후로는 고무제품 제조가 활발해지고, 이 분야에 재일코리언이 많이 종사하게 되었다. 1980년대에는 베트남 난민들을 수용하기 위한 ‘히메지(姫路) 정주촉진센터’가 고베시 부근에 설립되면서, 이곳을 거쳐 간 베트남 난민들이 일자리, 종교시설, 행정처리 등의 편의를 위해 대중교통으로 한 시간 남짓 떨어져 있는 고베시로 이주해 왔다. 2020년 6월 기준, 고베시의 외국인 인구는 49,415명이며, 그중 한국 국적자가 15,519명으로 가장 많고, 중국 13,562명, 베트남 7,446명, 필리핀 1,447명, 대만 1,394명 등의 순으로 나타난다. 2021년 3월 현재 고베시 추계인구는 1,511,393명으로, 대략 외국인 인구는 고베시 전체 인구의 3.3%에 해당한다.¹⁵⁾

KFC는 고베시에 있는 대표적인 이주민 지원기관으로, 1995년 1월 17일에 발생한 한신아와지 대지진¹⁶⁾으로 피해를 본 이주민에 대한 지원을 계기로 발족했다. 지진으로 큰 피해를 본 이주민들을 위해 민단, 조선총련, 화교총회 등 기존의 에스닉 공동체를 비롯하여 종교단체, 대학 등 다양한 사람들이 고베시로 모여들었다. 지진재해를 입은 이주민들을 위한 지원은 피난민에 대한 긴급지원, 모어에 의한 정보제공 등의 ‘초기대응’부터 시작되었다. 이는 무보험 이주민에 대한 의료비 지급, 단기 체류 자격자 등에 대한 재해조위금 지급문제 등으로 확대되어 재해구제시책에 관한 문제 해결이나 가설주택 입주 신청 등의 ‘재해대책’으로 이어졌다. 이주민은 오랜 기간 사회보장을 받을 자격에서 배제되었기 때문에 지진 피해는 이들에게 더 큰 치명타를 안겨주었다. 지진으로 인해 집을 잃고, 일자리를 잃은

15) 일본 정부통계 종합창구(e-Stat) 참조. 출처: <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20200&month=12040606&tclass1=000001060399&tclass2val=0> (검색일: 2021.07.11.).

16) 한신아와지 대지진은 아야지섬 북부(북위 34도 36분, 동경 135도 02분)를 진원지로 진원의 깊이는 16km, 규모는 매그니튜드 7.3, 진도 6(일부 지역은 진도 7)의 도시부 직하형의 대규모 지진이었다(이혜진 2012, 373).

이주민들이 일본어로만 제공되는 어렵고 복잡한 정보 속에서 자신에게 필요한 정보를 선택하여 서류를 작성하여 지진재해에 대한 지원을 신청하는 것은 매우 어려운 일이었다. 지진 피해를 본 이주민들을 지원하던 단체인 ‘재난피해를 입은 베트남인 구원 연합회(被災ベトナム人救援連絡会)’와 ‘효고현 정주 외국인 생활 부흥센터(兵庫県定住外国人生活復興センター)’는 중첩되는 활동을 정리하고, 일상생활 지원의 필요성에 공감하여 1997년 2월 11일에 ‘고베정주외국인지원센터(KFC)’를 발족하여 두 단체를 통합했다. KFC는 발족 당시부터 이주민 스스로가 자립할 수 있는 지원 활동을 지향한다는 것을 이념으로 내걸고, 생활상담, 통·번역, 일본어 학습지원 등을 실시했다. 이주민의 재난 취약성에 맞서 자발적 지원을 제공해 온 KFC는 이후 고베시에서 정주하는 다양한 외국인의 ‘다 함께 살아가기’를 지향하며 생활상담, 일본어 학습지원, 민족문화 육성, 정부 및 유관기관에 대한 제언 등의 사업을 추진했다. 이후 이주민의 고령화 문제를 돌보는 사업을 본격적으로 수행하게 된다.

V. 고령 이주민을 위한 다문화 공생 돌봄

KFC의 고령 이주민 지원 활동은 한신아와지 대지진 이후 구청의 복지사무소로부터 온 요청으로 시작되었다. 일본어를 모르는 치매 상태의 재일코리언 고령자가 피난민용 가설주택에 있으니 통역을 해달라는 부탁을 받은 것이다. 가설주택을 방문한 한국어가 가능한 스태프와 자원활동가는 재일코리언 1세 고령자가 일본어를 이해하지 못한 것이 아님을 알게 되었다. 고령자는 일본어 질문에 대해 한국어로 대답하고 있었으며, 일본인 헬퍼(한국의 요양보호사에 해당)가 만들어 준 식사는 입맛에 맞지 않아서 먹지 않았던 것이었다. 그는 치매 상태가 아니었고, 문화 차이가 만들어낸 오해로 치매 환자로 인식된 것이다. KFC의 김선길 이사장은 이 사건을 통해, 수십 년 동안 일본에 살고 있어도 자신의 모어로 말하고, 자신에게 익숙한 음식을 먹고 싶어 하는 재일코리언 고령자가 있으며, 그것을 치매로 판단해 버리는 일본 국가의 복지 행정의 문화적 무능함에 대해 진지하게 생각해보는 계기가 되었다고 했다.

KFC의 고령자 지원은 1999년 재일코리언을 위한 식사 모임부터 시작되었다. 한국·조선 요리를 함께 만들어 먹는 식사 모임 중심으로 출발한 ‘하나노카이(ハナの会)’는 상시적으로 30명 이상이 모였다. 그러나 참가자가 고령화됨에 따라 “하나노카이에 모이고는 싶으나 신체적, 정신적인 쇠약 등의 건강상의 이유로 갈 수 없는 상황이 속출하게 되어” 모임의

방식에 대한 재검토가 필요해졌다. 이에 KFC는 재일코리언 고령자들의 욕구를 파악하기 위해 인터뷰 조사를 했다. 그 결과, 경제적으로 어려운 상태의 고령자가 많다는 점과 이들의 일본어 문해력이 많이 부족한 상태임을 발견했다. KFC의 ‘하나노카이’를 이용하는 재일코리언 여성 고령자의 생활실태조사 결과, 대부분 과거에 제조업, 소매상, 음식점, 폐지 수거업, 건설업, 청소업 등의 업종에서 자영업이나 임시직 형태로 일하고 있었던 것으로 나타났다(文鐘聲 외 2005, 16-20). 또한, 재일코리언 중 개호보험의 수령 자격이 있는 고령자에게도 일본의 개호보험제도¹⁷⁾는 너무 어려운 제도였다. 개호보험 서비스 이용에 있어 언어의 장벽이 존재했고, 연금을 받지 못해 심각한 경제적 빈곤 상태에 있는 고령자가 많았다. 당시 KFC에는 전쟁으로 인한 혼란 및 빈곤, 그리고 남존여비 사상의 영향으로 교육을 받지 못한 여성 고령자가 압도적으로 많았고, 이들은 개호보험 서비스와 관련되는 정보와 내용을 이해하지 못했다(李錦純 2009, 222). 따라서 심신이 약해져 있더라도 이들은 개호보험 서비스를 적절하게 이용하지 못했고, 개호보험은 거동을 전혀 할 수 없을 때 이용하는 것으로 이해하여 거동이 가능한 자신들에게는 적용되지 않는 서비스라고 생각하고 있었다(文鐘聲 외 2005, 5-39). KFC는 ‘하나노카이’의 후속 사업으로 개호사업소를 운영하기로 했다. 재일코리언 고령자들을 위해 개호보험제도 설명회를 개최하고, 가이드북 작성을 통한 정보제공 및 홍보 활동을 하면서 ‘민족성’과 ‘문화적 차이’를 배려할 수 있는 개호인재를 육성하기 시작했다. 이를 위해 협력관계에 있는 NPO와 함께 ‘헬퍼 2급 양성강좌’를 열었다.

기존의 ‘하나노카이’를 계승하여 주간보호센터를 운영했고, 2004년 9월에는 NPO 법인 인증을 취득했다. 또한, 전문직 직원도 확보하여 2005년 1월에 입욕시설과 슬로프 등 개호설비를 완비하여 개호보험을 적용받는 ‘하나노카이 데이서비스센터’를 개설했다. 김선

17) 일본의 개호보험은 40세 이상인 사람이 가입자가 되어서 보험료를 부담하고, 개호가 필요하다고 인정되었을 때는 소요된 비용 일부(10% ~ 30%)를 지급하여 개호서비스를 이용하는 제도이다. 의료보험에 가입한 65세 이상 또는 40세 ~ 64세인 사람이 가입자가 된다. 이주민도 합법적인 체류를 하고 있다면 개호보험의 가입자가 된다. 65세 이상인 고령자의 보험료는 소득 등의 상황에 따라 단계별로 결정되며 3년마다 개정된다. 40세 ~ 64세의 경우 가입해 있는 의료보험의 보험료에 개호보험분을 추가해서 납부하도록 되어 있다. 보험료의 액수는 가입해 있는 의료보험에 따라 다르다. 65세 이상인 사람은 개호가 필요하게 된 원인과 관계없이 서비스를 이용할 수 있는데, 40세 ~ 64세인 사람은 뇌혈관 질환, 치매 등 가령(加齢)으로 초래되는 병이 원인으로 개호가 필요하게 된 경우 이용할 수 있다. 서비스를 이용하기 위해서는 신청을 하여 ‘요개호(要介護) 인정’이나 ‘요지원(要支援) 인정’을 받을 필요가 있다. 조사원이 자택이나 병원 등을 방문하여 심신이나 일상생활의 상황 등을 조사하고 해당자의 주치의가 작성한 의견서를 받는다. 일본 신주쿠구 홈페이지 참조. 출처: http://www.foreign.city.shinjuku.lg.jp/kr/kenko/kenko_5/ (검색일: 2021.06.15.).

길 이사장은 재일코리언 고령자들이 “일본에 와서 이렇게 재미난 곳은 처음이다”, “나같은 노인에게 맛있는 밥을 차려줘서 고마워”, “같은 나라 사람들과 별 신경 안 쓰고 지내니까 기쁘다” 등의 이야기를 들려줬다고 한다(金宣吉 2014, 65).

2009년에는 방문요양을 지원하는 ‘하나 개호서비스 시설’도 개설했다. KFC는 재택지원에 힘을 싣고 있었지만, 재택지원만으로는 고령자를 제대로 돌볼 수 없는 경우가 발생했다. 상시로 돌봄을 제공할 수 있는 고령자 입소시설을 설치할 필요가 있었다. KFC는 2012년 7월, 총액 13,000만 엔이 넘는 예산으로 3층짜리 건물을 짓고 공동생활시설과 소규모 다기능형 재택개호를 위한 복합시설을 완성했고, 이후 ‘하나 공동생활시설’ 사업이 시작되었다.

1999년 재일코리언 고령자를 위한 식사 모임으로 시작한 KFC의 고령자 지원이 현재는 개호보험사업으로서 주간보호센터, 방문요양, 재가개호지원, 공동생활시설, 소규모 다기능 재택개호로 확장되었다.¹⁸⁾ 이용자도 재일코리언, 일본인, 베트남인, 중국인, 중국 잔류 일본인 귀국자 등 다양하다.¹⁹⁾ 고령 이주민의 욕구를 민감하게 발견하고 이에 대응하면서,

18) 방문요양은 케어 매니저가 계획한 플랜을 기반으로 신체개호(병원 통원 등)와 생활개호(청소, 세탁 등 가사 원조)를 자신의 개호도에 따른 점수의 범위 내에서 다른 서비스들과 조정하면서 받을 수 있는 서비스이다. 고령 이주민의 경우 언어와 문화(요리 등)의 차이에 대응할 수 있는 방문 헬퍼의 수요가 높기 때문에 KFC에는 다양한 국적과 배경을 가진 스태프가 참여하고 있다. 그룹홈(공동생활시설)은 행정용어로 ‘인지증 대응형 공동생활개호’라는 사업인데, 연도 계획에 따라 고베시가 지역(KFC의 경우 나가타구)의 허가시설을 모집하여, 심사를 통과한 법인이 설치·운영하는 소규모(개인실은 1유닛으로 9개의 방이며, 2유닛의 경우 18명이 정원이 됨) 노인홈 사업이다. 입주자 조건으로는 고베 시민으로 개호 판정 결과, 인지증 판정을 받아야만 입소할 수 있다. 그룹홈 자체가 적은 상태이며, KFC의 그룹홈은 저렴하여(생활보호 대상자도 입소할 수 있는 금액) 현재는 입소를 기다리는 대기자도 있다. 소규모 다기능형 재택개호 시설은 고베시가 그룹홈 설치 운영자 모집 시에 병설을 요구하는 사업으로, 소규모 다기능형 재택개호사업소의 케어 매니저가 케어플랜을 작성하고, 데이서비스, 방문, 숙박 등 모든 부분을 소규모 다기능형 재택개호 스태프가 담당하게 되어 있다. 자택에 살면서 다양한 개호서비스의 수요를 가진 사람들이 정액(1개월의 개호점수가 정해져 있음) 부담으로 이미 익숙해진 스태프의 개호를 받도록 하는 사업이다(김선길 이사장 이메일 인터뷰, 2021.08.17.).

19) 2021년 7월 기준으로 KFC의 개호사업소 이용자 수 및 월 이용금액은 다음과 같다. 재택 부문 개호에 해당하는 데이서비스와 방문개호의 이용자 수를 살펴보면, 데이서비스의 경우 37명(한국인 22명, 베트남인 11명, 일본인 3명, 중국인 1명이며, 성별은 여성 25명, 남성 12명)이며, 방문개호의 이용자수는 21명(한국인 10명, 일본인 4명, 베트남인 6명, 중국인 1명이며, 성별은 여성 13명, 남성 8명)이다. 시설 부문에 해당하는 ‘그룹홈 하나’와 ‘소규모다기능형 재택개호 하나’의 이용자 수를 살펴보면, 그룹홈의 경우 18명(한국인 10명, 일본인 6명, 베트남인 1명, 중국계 베트남인 1명이며, 성별은 여성 16명, 남성 2명)이며, 소규모 다기능형 개호시설의 이용자수는 17명(한국인 5명, 중국인 7명, 일본인 5명이며, 성별은 여성 11명,

다양한 방식의 복지자원을 동원하여 서비스를 제공하고 있다. KFC의 몽골 출신 활동가는 고령 이주민 지원에 대한 고민이 왜 필요한지 자신의 경험을 들려준다.²⁰⁾

그가 경험한 첫 번째 사례는, 중국 잔류 일본인 귀국자 A씨의 재택개호 서비스 담당자 회의를 하게 되었을 때의 상황이다. 일본인 케어 매니저는 A씨가 녹차 있을 그대로 컵 속에 넣고 차를 마시고 있었다는 점을 근거로 치매가 심각해졌다고 말했다. 일본에서는 녹차를 내릴 때, 찻잎이 차 속에 빠져나오지 않도록 해서 마시지만, 중국에서는 직접 컵에 넣어서 마신다. 그러나 일본인 케어 매니저는 이를 보고 A씨의 치매가 심해졌다고 판단했다. 언어가 통하지 않는 외국인이 왜 찻잎을 직접 컵에 넣고 마시고 있었는지 알기 위해서는 통역이 필요할 뿐만 아니라 고령 이주민의 문화적 배경을 파악하고 있어야 한다. 이 상황이 문화의 차이로 인한 것인지, 병환으로 인한 것인지 알아차릴 수 있는 사람이 필요하다. 이러한 점에서 개호서비스 제공자들은 고령 이주민과 다문화에 대한 이해를 높일 필요가 있다.

두 번째 사례로는 일본 방송국에서 ‘하나노카이 데이서비스센터’를 방문했을 때의 일이다. 80대의 재일코리언 B씨가 프로그램 연출가에게 “나는 일본 국적을 취득하고, 손자들도 일본인으로 살아가고 있습니다. 이 방송에 내가 나오게 되면, 재일코리언이라는 것이 탄로 나서 손자들에게 폐를 끼칠 수도 있으니까 이름과 영상이 안 나가도록 해주시오.”라고 부탁했다. B씨는 2살 때 일본으로 건너와 80살이 넘어서야 일본 국적을 취득한 여성이었다. 그는 78년 동안 일본에서 살았고 일본 국적을 취득했지만 재일코리언이라는 출신 배경이 강력한 사회적 낙인임을 알고 있었다. B씨는 마음 편히 노후를 보내고 싶었다. B씨는 일본인 중심의 데이서비스는 “거북하고, 밥도 입맛에 안 맞고, 마음도 불편해서” KFC에서 운영하는 ‘하나노카이 데이서비스센터’를 이용하고 있었다.

세 번째 사례는 치매 상태에 있는 C씨의 사례이다. C씨는 치매를 앓고 있고, 일본어는 어느 정도 이해할 수 있으나, 말은 거의 한국말로 하는 사람이었다. 그가 ‘하나노카이 데이서비스센터’로 오게 된 이유는 다음과 같다. C씨가 아파트 단지 내에서 큰 목소리로 한국말을

남성 6명)이다. 개호서비스 이용금액은 이용자의 소득수준이나 서비스에 따라 달라지지만, KFC의 개호서비스 전체 이용자의 이용금액 평균치를(2021년 7월 기준) 살펴보면 다음과 같다. 데이서비스의 경우는 평균 68,000엔 정도(국비 88%, 자부담 12%), 방문개호의 경우는 평균 7,000엔 정도(국비 90%, 자부담 10%), 그룹홈의 경우는 평균 450,000엔(국비 70%, 자부담 30%), 소규모다기능형 재택개호의 경우 평균 260,000엔 정도(국비 90%, 자부담 10%)로 나타났다. 생활보호 대상자의 경우 자기부담금이 없다.

20) 이 사례는 데이서비스센터 하나노카이의 관리자인 후후테루겔씨의 리포트를 인용하였다(呼吸 2017, 24-25).

하면서 배회하는 등 문제를 일으키자 지역주민들이 그를 구청에 신고하였다. 이에 구청 담당자가 재택개호 지원사업소와 데이서비스센터를 연결하였다. 그러나 C씨는 데이서비스센터에서 다른 이용자들로부터 왕따를 당했고 이용을 그만두게 되었다. C씨와 지역주민과의 마찰이 증가하였고 C씨의 영양 상태도 나빠졌으며 치매도 심해졌다. 구청 담당자가 '하나노 카이 데이서비스센터'로 C씨를 연결했다. 그 이유는 KFC의 경우, 한국어 대응이 가능하고 오랜 기간 다문화적 대응력을 키워온 스태프와 이용자가 있기 때문이었다. 처음에는 부적응을 보이던 C씨도 스태프의 노력으로 점점 차분해지고 영양 상태도 호전되었다. 그리고 방문간호와 연계하여 C씨의 생활환경 개선도 함께 진행되었다.

위와 같은 사례들은 고령 이주민에 대한 지원은 언어나 문화뿐만 아니라, 이들의 역사적 배경에 대한 이해나 치매 등 특정 질환에 대한 대응능력을 포함해야 한다는 것을 보여준다. 또한, 고령 이주민은 물질적 돌봄뿐만 아니라 주류 사회의 축적된 차별을 해소하기 위한 세심한 배려를 통해 존중감과 존엄을 유지한 채 늙어갈 수 있도록 문화적 돌봄을 제공받아야 함을 일깨운다.

현재 KFC의 개호서비스를 이용하는 고령 이주민들의 압도적 다수가 빈곤한 상태에 있어 생활보호 대상자로 수급을 받아 생활하고 있다. 유입국의 국민과 비교해볼 때 협소한 사회적 자원을 가질 수밖에 없는 고령 이주민들은 더 외롭고 고독한 상태에서 기존 제도권의 경계선이나 바깥에 위치하게 된다. 사회보장을 받을 권리를 취득한 이주민 또한 자신의 문화적 근거를 존중받고, 인생의 말년에 존엄한 돌봄을 받으면서 생을 마무리하는 데는 어려움이 따른다. KFC의 고령 이주민 지원 활동은 바로 그런 한계를 극복하여 고령 이주민들의 존엄한 삶에 대한 문화적 돌봄을 수행해가고 있다고 볼 수 있다. 고령 이주민들이 KFC의 개호서비스를 선택하는 이유는 다양하겠지만, 크게 분류하면 KFC 자체가 고령 이주민에게 개호서비스를 제공하기 위해 언어 및 문화의 장벽을 낮추는 스태프 구성과 언어 대응력을 가지고 있다는 점, 고령 이주민이 일본인 주류의 개호사업소에서 느끼게 되는 불편함과 불안함으로부터 해방될 수 있도록 소수자 경험을 존중한다는 점, 코리언, 베트남인, 중국인 등 다양한 배경을 가진 고령 이주민의 상호 교류를 적극적으로 지원하고 동시에 음식이나 음악, 놀이 문화 등 각 집단의 고유한 문화를 즐길 수 있도록 소규모 커뮤니티 활동을 장려한다는 점, 경제적으로 빈곤한 고령 이주민도 이용할 수 있는 서비스를 구성(생활보호 대상자 및 할인제도 실시)하고, 이를 위해 행정기관과 연계하여 통번역과 견제도를 실시한다는 점 등이다.²¹⁾ 또한 고령 이주민이 자신의 삶에 활력과 가치를 느낄

21) KFC의 김선길 이사장 이메일 인터뷰(2021.08.16.).

수 있도록 청년, 일본인, 외국인 등을 대상으로 한국어, 중국어 및 베트남어 수업을 할 수 있게 주선한다는 점이다.

그럼에도 불구하고, KFC에서 돌보는 고령 이주민들은 ‘합법적인’ 체류 자격을 가진 존재이고, ‘비합법’의 고령 이주민이 참여했던 적은 없다고 한다.²²⁾ 현재까지도 일본 전역에서 ‘비합법’ 상태의 고령 이주민의 의료지원이 문제가 되고 있지만, 이들이 개호 서비스 대상으로 논의된 바가 없다. 개호보험의 미가입자에 대해서는 ‘전액 자기 부담’이라는 패널티가 따르기 때문에, ‘비합법’ 상태의 고령 이주민의 돌봄은 전적으로 자기 책임이 된다. 자본력을 갖추지 못한 이주민의 경우 제대로 된 돌봄을 받기는 불가능하다. 비합법 이주민의 늙고 병든 모든 돌봄 체계에서 배제되며 이들의 비인간화를 지속시킨다.

Ⅵ. 맺음말

국가 단위를 중심으로 이뤄지던 사회적 재생산이 불가능해지면서, 국제 이주를 통한 국가간 상호의존성은 더욱 심화하고 있다. 식민지 시대부터 현대의 이주 시대에 이르기까지 노동력 부재를 메우기 위한 강제적 혹은 비자발적 이주로 본국을 떠나 해외에서 체류하는 이주민이 급증했다. 이들은 주로 피식민 국가에서 식민국가로, 글로벌 남반구에서 북반구로, 경제개발국가나 빈곤 국가에서 경제부국으로 이주하여, 저임금의 위태로운 노동을 수행하며 유입국의 사회적 재생산에 기여해왔다. 하지만 기존의 국민 중심의 복지, 의료 및 돌봄 정책은 이주민을 ‘자격 없는 존재’로 범주화하여 이들이 자신을 돌보고 건강한 삶을 유지할 수 있게 하는 사회적 서비스에 접근할 수 있는 권리를 제한해왔다.

본 논문은 자격 있음과 자격 없음을 구분 지어왔던 논의에 깊이 전제된 국민/비국민, 장기 체류자/단기 체류자, 합법 이주민/‘비합법’ 이주민 등의 중층적인 위계 체제의 문제를 일본의 사례를 통해 분석했다. 일본의 KFC 사례는 장기체류자인 재일코리언과 그 밖의 이주민이 일본 국민에게 제공하는 복지와 돌봄 서비스에서 어떻게 부분적으로 통합 혹은 배제됐는지를 잘 보여준다. 일본 정부의 사회복지정책의 이주민 배제에 대항하면서 KFC는 지역사회 차원에서 고령 이주민에 대한 돌봄을 제공했다. 이주민은 정주 기간이 길더라도 자신의 기원, 언어, 생활양식을 유지하면서 늘어갈 수 있는 문화적 돌봄을 요구한다. KFC는 지역사회의 다양한 배경의 고령 이주민을 돌보며 다문화 공생적 돌봄의 가치를

22) KFC의 김선길 이사장 이메일 인터뷰(2021.07.12.).

확장해가고 있다. 오랜 기간 자신을 차별해 온 유입국 사회에 대한 신뢰를 갖지 못하는 이주민들은 동족 에스닉 공동체와 지역 활동가에 의존한 생존방식을 택하게 된다. 특히 고령 이주민은 질병, 가족과 친족 네트워크의 부재로 인한 외로움, 고립감과 빈곤화에 시달린다. KFC는 모든 이주민이 ‘돌봄을 받을 자격’을 갖춘 존재이며, 자신의 문화적 기원과 자존을 지켜나가야 한다는 원칙과 가치 아래 고령자 돌봄의 내용을 구성해가고 있다. 하지만 여전히 국가의 복지 체제에 재정적으로 의존해야 하는 상황에서, ‘비합법’ 고령 이주민을 돌보지 못하는 한계를 보인다.

한국의 이주민 사회통합정책 또한 돌봄과 지원을 받을 자격을 갖춘 자와 자격이 없는 자로 이주민을 분화하고 위계화한다. 이주민이 ‘돌봄을 받을 자격’이 없음(underservingness)을 정당화하기 위해 가장 자주 사용되는 논리는 외국에서 출생한 이주민의 건강이나 좋은 삶을 보살피는 것은 결국 ‘국민’ 납세자의 부담을 높이고 국민이 누려야 할 혜택을 앗아가는 것을 허용한다는 주장이다. 이주민의 ‘무임승차’가 증가할수록, 더 많은 이주민이 정주하게 되고, 막대한 사회적 비용이 들어간다는 논리다. 한국에서 이주민의 정주화에 반대하는 주요한 이유 또한 ‘사회적 비용’의 문제로 귀결된다(이향수 외 2016). 사회적 비용의 관점에서 이주민을 사회복지와 돌봄 체계에서 지속적으로 배제하는 것은 두 가지 차원에서 문제가 있다. 하나는 이주민 또한 다양한 방식으로 세금을 내는 ‘자격 있는’ 행위자란 점이다. 또 하나는 이주민을 경제적 부담을 주는 성가신 존재로만 범주화함으로써 실제 이주민이 제공해 온 노동과 사회적 기여를 비가시화 한다. 저출산·고령화 사회의 사회적 재생산의 위기를 해결하기 위해 동원된 이주민은 충분한 돌봄을 받을 자격을 갖춘 존재임이 분명하다.

합법이든 불법이든 모든 이주민은 저임 혹은 무임 노동을 수행하며 유입국의 사회 건설에 기여한 존재들이며 이들이 고령화되었을 때 누가 이들을 돌보아야 하는가 또한 중요한 사회적 이슈이다. 이들은 본국의 사회보장 시스템에서도 배제되고 유입국의 복지 체제 안에서조차 수용되지 못하는 존재다. 이주민이기 때문에 열악하고 위태로운 노동에 배치되다 보니 질병이나 사고로 인해 삶의 위기를 자주 맞이할 수밖에 없다. 이들이 노동력을 상실하여 취약해지면 돌봄 받지 못하는 외로운 노년을 보내다가 죽음을 맞이한다. 국민 중심의 돌봄권을 주장해 온 국가와 지역사회, 시민사회는 이주민의 건강과 노후 문제에 무관심하면서 이들의 돌봄 욕구를 무시해왔다. 또한, 이번에 목격된 것처럼 코로나와 같은 전 지구적인 전염병 상황에서도 방역과 재난 구호 체제에서 이주민은 쉽게 배제된다. 저임 돌봄 노동자로만 규정되는 이주민 또한 자신의 건강을 돌볼 권리가 있고, 늙는 존재이며, 사회적 돌봄을 받으며 존엄한 죽음을 맞이할 자격이 있다.

이들에 대한 돌봄의 책임은 누가 져야 하는가? 단순히 이주민이란 이유로 이들의 ‘돌봄을 받을 자격’ 없음을 영구화하는 것이 정당한가? 이주민 또한 유입국의 지역 거주민이며, 노동자, 세입자, 소비자, 사업가로 세금을 내고 노동력을 제공하며, 일상을 영위해가는 행위자이다(김현미 외 2013). 본 논문은 일본의 사례를 통해 국가가 어떻게 돌봄의 자격을 규정하면서 이주민의 생명, 안전, 건강권을 증진할 책임을 지거나 회피하는가의 문제를 분석했다. 국민국가와 국민경제라는 틀 속에서만 파악되었던 복지국가 및 복지제도 내부에서 이미 인간의 생활과 생존, 노동력 재생산과정을 둘러싸고 민족과 인종의 다양화가 진행되고 있다(久場 2007, iii). 국민국가와 국민경제라는 틀을 넘어서는 국가 간 상호의존성이 심화하는 상황에서 이주민의 수가 급증하고 있다. 고령 이주민의 ‘돌봄의 자격’은 글로벌 에이징에 대한 지식, 상상력, 해결책을 확충하는 측면에서도 중요한 의의가 있다. 고령 이주민들은 강제적이든 자발적이든 유입국에 들어와서 생산 및 재생산 노동을 제공하며 기여해 왔다. 이주민에 대한 기능적 측면(돌봄 제공자적 측면)에만 관심을 가져왔던 주류 사회는 이주민들이 어떤 돌봄을 열망하는지에 대한 관심이 없다. 우리는 늙어서까지 주류 사회의 차별받는 존재로 살기를 원치 않는 고령 이주민들의 자존감과 문화적 원천을 존중하는 평등한 문화적 돌봄을 적극 모색해야 한다.

본 논문은 이런 문제의식이 한국의 이주민 사회통합정책의 대안적 틀을 구성해내는데 유의미한 시사점을 줄 것을 희망한다. 이주민이 건강하게 살고 죽음을 맞이할 때까지 이들 또한 존귀한 생명체로 평등한 ‘돌봄을 받을 자격’이 있다.



- 김현미 · 류유선. 2013. 미등록이주민의 사회적 관계와 지역 재생산: 경기도 A공단 사례를 중심으로. *비교문화연구* 19(2), 53-84.
- 이향수 · 이성훈. 2016. 이주노동자 정주화 방지원칙에 대한 연구. *디지털융복합연구* 14(5), 117-123.
- 이혜진. 2012. 일본의 다문화공생 개념과 커뮤니티라디오방송국 FMYY. *경제와사회* (96), 360-401.
- 흑실드, 엘리 러셀. 이계순 역. 2016. 가족은 잘 지내나요: 현대 가족의 일과 삶과 사랑의 공감지도. 이매진.
- Askola, Heli. 2010. 'Illegal Migrants', Gender and Vulnerability: The Case of the EU's Returns Directive. *Feminist Legal Studies* 18(2), 159-178.
- LeVoy, Michele · Eve Geddie. 2010. Irregular Migration: Challenges, Limits and Remedies. *Refugee Survey Quarterly* 28(4), 87-113.
- Oelgemöller, Christina. 2010. 'Transit' and 'Suspension': Migration Management or the Metamorphosis of Asylum-Seekers into 'Illegal' Immigrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(3), 407-424.
- Willen, Sarah. 2007. Toward a critical phenomenology of "illegality": State power, criminalization, and abjectivity among undocumented migrantworkers in Tel Aviv, Israel. *International Migration* 45(3), 8-38.
- _____. 2012. How is health-related 'deservingness' reckoned? Perspective from unauthorized im/migrants in Tel Aviv. *Social Science & Medicine* 74, 812-821.
- Yoo, Grace J. 2001. Constructing Deservingness: Federal Welfare Program, Supplemental Security Income, and Elderly Immigrants. *Journal of Aging and Social Policy* 13(4), 17-34.
- _____. 2008. Immigrants and Welfare: Policy Construction of Deservingness. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 6(4), 490-507.
- 上野千鶴子. 2011. *ケアの社会学 —当事者主権の福祉社会へ—*. 太田出版.
- 河本尚枝. 2010. *在日外国人高齢者福祉給付金制度の創設とその課題—東広島市*

の事例から. 文明科学研究 5, 71-84.

- 金宣吉. 2007. 在日コリアン無年金者訴訟の変遷と社会的影響—在日コリアン社会への反響を主軸として—. 竜谷大学修士論文.
- 金宣吉. 2014. グローカル化と多文化共生—異文化コミュニケーションと地域づくり—. 21世紀ひょうご. 第16号.
- 文鐘声・林正明. 2005. 在日コリアン女性高齢者の生活—「KFCハナの会」聞き取り調査(2003, 神戸)より—. NPO法人神戸定住外国人支援センター (KFC) 編. 在日マイノリティ高齢者の生活圏—主として在日コリアン高齢者の実態から考える—. 新幹社.
- 呼和徳力根. 2017. 高齢化する外国人のサポートの必要性—特定非営利活動法人 神戸定住外国人支援センター(KFC)の取り組みから—. 自治体国際化フォーラム 334.
- 牧田幸文. 2006. 在日外国人の高齢化と地域介護における女性の役割—在日コリアン女性介護労働者の事例から. 社会科学研究年報 37, 82-91.
- 李錦純. 2009. 日本で高齢期を迎えた在日コリアン. 河村千鶴子・近藤敦・中本博皓. 移民政策へのアプローチ—ライフサイクルと多文化共生. 明石書店.
- 李里花編. 2021. 朝鮮籍とは何か—トランスナショナルの視点から—. 明石書店.

- 일본 동경도 신주쿠구. 출처: http://www.foreign.city.shinjuku.lg.jp/kr/kenko/kenko_5/ (검색일: 2021.06.15.).
- 일본 정부통계 종합창구(e-Stat). 출처: <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20200&month=12040606&tclass1=000001060399> (검색일: 2021.07.11.).
- 일본 총무성 통계국. 출처: <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html> (검색일: 2021.06.25.).

● 투고일: 2021.07.19. ● 심사일: 2021.07.20. ● 게재확정일: 2021.08.11.

| Abstract |

Welfare Deservingness of Elderly Migrants : The Case of Kobe Foreigners Friendship Center in Japan

Lee Heyjin (Gyeongnam Institute)

Kim Hyunmee (Yonsei University)

This article aims to discuss the deservingness of elderly migrants excluded from the national social welfare policy. All migrants, whether legal or undocumented, contribute to the social construction of the host country by providing low-paid or unpaid labor. It is also an important social issue who should take care of them when they are aging. This article analyzes the Kobe Foreigners Friendship Center(KFC) activities in Japan, which has met the care needs of elderly migrants. The researchers conducted fieldwork on the elderly care facilities at KFC, interviewed leaders, and activists, and analyzed relevant literature and statistical data. Many migrants are excluded from the Japanese government's pension system and have difficulties in leading a life of old age. Care service users at KFC are encouraged to develop a multicultural coexistence concerning cultural roots and cultural exchanges. The KFC's case is meaningful in expanding knowledge, imagination, and solutions for global aging by providing significant implications for constructing an alternative framework for an integrated policy for elderly migrants.

〈Key words〉 Deservingness, Elderly Migrants, Kobe Foreigners Friendship Center, Social Integration, Social Care, Welfare for Migrants