

연구보고서 2022-31

이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구

- 해외 주요국 사례분석을 중심으로

김유휘

이정은·신영규·임덕영·김경환·이지은



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	김유휘	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	이정은	한국보건사회연구원 전문연구위원
	신영규	한국보건사회연구원 부연구위원
	임덕영	한국보건사회연구원 부연구위원
	김경환	강원대학교 행정학과 교수
	이지은	독립연구자

연구보고서 2022-31

이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구

- 해외 주요국 사례분석을 중심으로

발행일 2022년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-895-2 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2022.31>

발|간|사

2020년 12월 말 한국에 체류하는 외국인인은 약 204만 명이고 이 중 장기체류 외국인이 약 161만 명이었다. 국내 거주하는 외국인 규모는 지속적으로 증가해왔고, 재외동포, 노동자, 유학생, 결혼이민자 등의 다양한 이주민들이 지역사회에 거주하며 생활하고 있다. 이처럼 국내 이주민 인구가 증가함에 따라 사회통합과 인권보장의 측면에서 이주민의 사회보장에 대한 논의 또한 계속 확대되었다. 최근 고령화와 지방소멸이라는 위기 속에서 한국 이민정책의 방향에 관한 관심이 높아지는 상황에서 이주민 사회보장의 정책 방향에 대한 모색이 필요하다.

이 연구의 목적은 해외 주요국의 이주민 사회서비스 보장 현황을 분석하고 한국 사회보장제도에 대한 함의를 도출하는 것이다. 이를 위해 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 돌봄과 주거 영역을 중심으로 사회서비스의 이주민 수급에 대한 제도적 현황, 지방정부 사례, 사회서비스 정책과 이민정책을 중심으로 한 사회서비스 보장의 특성을 분석함으로써 한국 사회보장제도에 대한 정책적 함의를 도출하였다. 해외국가 사례 분석을 통해 이주민에 대한 사회서비스 보장의 근거를 고찰하고, 사회정책과 이민정책 차원의 개선방안과 동시에 지방정부 차원의 이주민 사회서비스 보장 개선 전략을 제안하였다는 점에서 본 연구의 의의가 있다. 이 연구가 향후 한국의 이주민 대상 사회보장제도 개선에 도움이 되고 한국의 사회통합과 이주민의 인권보장에 기여하기를 기대한다.

이 연구는 김유휘 부연구위원의 책임하에 본원의 이정은 전문연구원, 신영규 부연구위원, 임덕영 부연구위원, 강원대학교 김경환 교수, 독일에 계신 이지은 박사가 참여하여 작성하였다. 연구 과정에서 유익한 자문의 의

견과 조언을 주신 한국보건사회연구원 이한나 부연구위원, 강릉원주대학교 김규찬 교수, 익명의 평가위원들께 감사의 마음을 전한다. 또한 연구 수행에 큰 도움을 주신 사회정책과 이민정책 전문가분들께 감사드린다. 마지막으로 이 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2022년 12월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요약	5
제1장 서 론	39
제1절 연구의 배경 및 목적	41
제2절 연구의 내용 및 방법	48
제2장 이론적 배경 및 국내 제도 현황	53
제1절 이주민의 사회보장 수급	55
제2절 국내 제도 현황 및 선행연구	67
제3절 연구범위 및 분석틀	79
제3장 영국 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석	87
제1절 개관	89
제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석	92
제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석	105
제4절 소결	128
제4장 독일 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석	133
제1절 개관	135
제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석	137
제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석	157
제4절 소결	165

제5장 스웨덴 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석	171
제1절 개관	173
제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석	177
제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석	195
제4절 소결	200
제6장 일본 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석	203
제1절 개관	205
제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석	212
제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석	234
제4절 소결	248
제7장 해외국가 이주민 사회서비스 보장의 특징	257
제1절 개관	259
제2절 해외국가 이주민 사회서비스 보장의 제도 현황	265
제3절 해외국가 이주민 사회서비스 보장의 특징	277
제8장 국내 이주민 사회서비스 보장 현황	281
제1절 돌봄 및 주거 서비스의 이주민 보장 현황	283
제2절 지방자치단체 돌봄 및 주거 서비스의 이주민 보장 현황	308
제9장 결론 : 국내 이주민 사회서비스 보장을 위한 정책 제언	335
제1절 분석결과 요약 및 함의	337
제2절 국내 이주민 사회서비스 보장의 개선방안	340



참고문헌	353
부 록	383
부록 1 일본 입관법에 따른 재류자격 상세 내용	383

표 목차

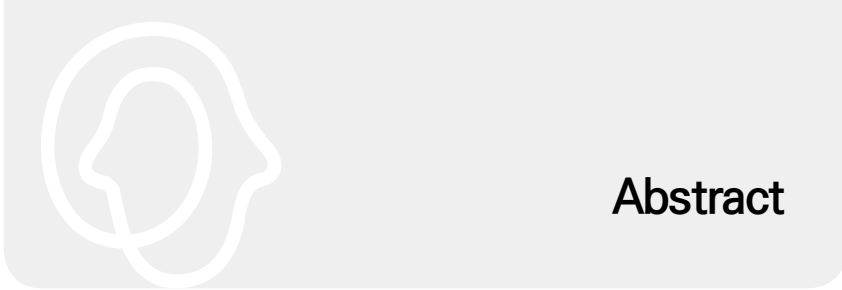
〈표 2-1〉 사회서비스 체제의 유형별 특징	63
〈표 2-2〉 OECD SOCX의 영역별 social expenditure 범주	81
〈표 3-1〉 영국 사회서비스(돌봄/주거) 서비스 목록	93
〈표 3-2〉 영국 점수기반제: 이민 범주의 변화	96
〈표 3-3〉 영국 이주민 사회서비스 수급 보장	101
〈표 3-4〉 영국 지방정부의 이주민 NRPF 지원 현황(2021년)	106
〈표 4-1〉 독일 사회서비스(돌봄/주거) 서비스 목록	138
〈표 4-2〉 독일 체류법(AufenthG) 상 거주허가 유형	140
〈표 4-3〉 독일 장기체류 비자 분류	143
〈표 4-4〉 이주민의 범위(체류법 상 거주허가 유형 재정리)	144
〈표 5-1〉 스웨덴 사회서비스(돌봄/주거) 서비스 목록	181
〈표 5-2〉 스톡홀름 오리엔테이션 과정 내용	198
〈표 6-1〉 일본의 재류 외국인 수(2021년 6월 말)	205
〈표 6-2〉 출입국재류관리기본계획 주요 내용(2019년 4월 발표)	207
〈표 6-3〉 제1종 사회복지사업	210
〈표 6-4〉 제2종 사회복지사업	210
〈표 6-5〉 일본 입관법에 의한 재류자격 구분	213
〈표 6-6〉 모자보건수첩 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용	215
〈표 6-7〉 임신 출산 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용	216
〈표 6-8〉 아동 건강 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용	217
〈표 6-9〉 육아 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용	218
〈표 6-10〉 한부모 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용	220
〈표 6-11〉 장애인 수첩 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용	222
〈표 6-12〉 장애인 의료비 부담 경감 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용	223
〈표 6-13〉 장애인 복지서비스 종류	224
〈표 6-14〉 노인 일상생활 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용	225
〈표 6-15〉 임대주택 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용	228



〈표 6-16〉 주택확보 요배려자의 범위	230
〈표 6-17〉 재류자격과 무관하게 받을 수 있는 서비스 목록(2018년)	232
〈표 6-18〉 도쿄도가 실시하고 있는 주요 사업	236
〈표 6-19〉 도쿄도 다언어상담 내비서비스 개요	240
〈표 6-20〉 출산·보육 등 아동 관련 서비스	250
〈표 6-21〉 장애인 관련 서비스	251
〈표 6-22〉 노인 관련 서비스	252
〈표 6-23〉 주거 관련 서비스	252
〈표 7-1〉 국가별 비EU 출신 외국인에 대한 목적별 체류허가 현황	264
〈표 7-2〉 영국 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준	267
〈표 7-3〉 독일 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준	268
〈표 7-4〉 스웨덴 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준	270
〈표 7-5〉 일본 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준	270
〈표 7-6〉 국가별 이주민 사회서비스 보장의 특징	279
〈표 8-1〉 사회서비스 관련 법령(대상별 개별법령 제외)	284
〈표 8-2〉 주거복지 관련 법령(대상별 개별법령 제외)	286
〈표 8-3〉 주거복지 관련 법령의 주요 내용	288
〈표 8-4〉 돌봄서비스의 이주민 보장 관련 규정	293
〈표 8-5〉 주거 서비스의 이주민 보장 관련 규정	304
〈표 8-6〉 난민법 사회보장 관련 사항	306
〈표 8-7〉 시군구별 외국인 주민 현황: 상위 10개 시군구	309
〈표 8-8〉 충청북도 외국인주민 관련 조례제정 현황	312
〈표 8-9〉 서울특별시 주요 구의 외국인주민 관련 조례제정 현황	316
〈표 8-10〉 충북 음성군 이주민 관련 사업 운영 현황(2021년 말)	320
〈표 8-11〉 서울 영등포구 이주민 관련 사업 운영 현황(2021년 말)	327

그림 목차

[그림 1-1] 국내 체류외국인 증감추이	41
[그림 2-1] 이주민 사회서비스 보장의 특징에 대한 분석틀	86
[그림 3-1] 영국 사회보장제도: 두 개의 축	91
[그림 3-2] 영국 정부와 스코틀랜드 자치정부 간 권한이양 및 유보사항	109
[그림 3-3] NRPF 이주민의 궁핍에의 위험 요소	112
[그림 3-4] '함께 궁핍 끝내기' 전략의 실천 영역 및 결과	117
[그림 3-5] '서섹스 통역 서비스'(SIS)의 사회적 처방 프로그램	122
[그림 3-6] 브라이튼 앤드 호브의 사회적 처방 프로그램 결과	123
[그림 3-7] NRPF 네트워크와 COMPAS의 이주민 가족 지원을 위한 웹 도구	127
[그림 4-1] 바덴뷔르템베르크 주의 이주민 인구의 추이	158
[그림 5-1] 스웨덴 이입민 및 이출민 규모 추이(1850-2021년)	175
[그림 5-2] 스웨덴 교회가 운영하는 랭귀지 카페 인터넷 홈페이지	193
[그림 5-3] 스웨덴 예테보리 시의 통합센터 인터넷 홈페이지	196
[그림 5-4] 스웨덴 예테보리 시의 오리엔테이션 과정 홍보물	197
[그림 5-5] 스웨덴 광역지방정부 보건복지정보 포털사이트의 통역 서비스 홍보물	199
[그림 6-1] 일본 사회복지체계	209
[그림 6-2] 일본 주택 세이프티넷 제도의 개요	229
[그림 6-3] 도쿄도의 다문화공생 실현을 위한 정책의 체계	235
[그림 6-4] 개호보험제도 팜플렛(한국어판, 일본어판)	237
[그림 6-5] 도쿄 다문화 공생시책 전체상(2021년)	239
[그림 6-6] 도쿄도 다문화공생 포털 서비스 한국어 페이지	241
[그림 7-1] 국가별 외국출생 인구 비중(2019년)	261
[그림 7-2] 국가별 외국인 비중(2019년)	262
[그림 7-3] 국가별 외국인 비중 추이(2002~2019년)	263
[그림 9-1] 부처별 외국인 관련 서비스 전달체계 현황	349



Abstract

A Research on the Social Services for Migrants – Focused on International Cases

Project Head: Kim, Yuhwi

Number of foreigners increases who are entering Korea for various reasons and staying for a long time, including Korean Chinese, migrant workers, and marriage immigrants. And social services for immigrants should be guaranteed for several reasons. The first issue is that immigrants need for social right in Korean society, so that their entitlement to social services should be discussed in terms of basic rights. Secondly, when immigration policy is changing, it is important to discuss whether the entitlement to social services is necessary to ensure immigrants' social integration. Thirdly, it is necessary to discuss social security for immigrants who participate in economic activities in their communities and pay taxes.

Therefore, this study analyzes current status of immigrants' entitlement to social services in major foreign countries and derives implications for Korean social security policy. The first step in this study is to analyze the social service systems in major foreign countries in order to determine the current status of immigrants' entitlement. The second objective of this study is to examine the structure of immigrants' entitlement to social services based

on the social policies and immigration policies. The third aspect of this study is to provide policy implications for Korea's social security systems based on the analysis results of the overseas cases.

Accordingly, this study has examined social security systems for child care, elderly care, care for the disabled, and housing (housing assistance and social housing) in UK, Germany, Sweden, and Japan. Also the current status of immigrants' security in Korea has been examined based on the systems of central and local governments.

In comparison to Germany, Sweden, and Japan, UK offers relatively limited foreigner protection in the social services. German and Swedish governments guarantee social services to immigrants with valid residence permits, regardless of their nationality and type of residence permit. Foreigners with residence permits in the countries are covered by social security services if they are "residing" there. However, more restrictive requirements are demanded for German child care allowances when it comes to residence permits. Next, in Japan, foreigners can apply for care and social housing in the same way as the nationals.

UK, however, classifies many care and housing services as public funding, so foreigners subject to the NRPF (No Recourse to Public Funds) are not able to access to them, excluding the recognized refugees. UK's central government applies limited standards to social services for immigrants. However, local governments can

provide limited social services to NRPF immigrants at their discretion. Moreover, overseas countries are improving accessibility for migrants to the social services to allow their entitlements mentioned above.

In Korea, excluding marriage migrants and recognized refugees, most immigrants have difficulty in receiving the public social services. In areas with a high proportion of immigrants, local governments, however, provide social services to immigrants through their own businesses or services.

Social rights of immigrants must be guaranteed as universal human rights, in terms of the movement of "people" rather than the influx of short-term labor. Future immigrants would need better social security, and immigration policy should be gradually improved of the social security systems for foreigners with possibility of permanent residency, and for long-term residents. Changes in immigration policy may require revisions of related laws or guidelines for social services. It is necessary for local governments to expand social services for immigrants and to improve their access to the services since foreigners are likely to be included as "residents" of local governments.

Keyword : social service, immigrants, entitlement to social services, social right for immigrants, analysis of overseas cases



요약

1. 서론

가. 연구의 배경 및 목적

□ 연구 배경

○ 국제이주 확대와 국내 이주민 인구 증가

- 국제노동이주 확대라는 배경 속에서 동포, 외국인 근로자, 결혼이주자, 유학생 등 다양한 이유로 국내에 입국하여 장기적으로 거주하는 외국인 증가
- 2020년 12월 말 기준 국내 체류외국인의 규모는 204만 명으로 국내 외국인 집단의 규모는 증가해왔음.

○ 이주민의 사회권 보장에 대한 논의 확대 필요

- 국경을 넘나드는 사람의 이동은 사회적 문제의 이동까지 포함하고 있음. 이주민이 생활하고 있는 지역에서 개인의 기본권 보장의 필요성이 있고 이는 사회통합과 사회문제 경감의 측면에서도 중요함.
- 다만, 기여 기반의 사회보장제도와 비교할 때 기여에 기반하지 않는 급여의 이주민 보장은 상대적으로 논쟁적인 주제임.
- 사회서비스는 조세 기반으로 주로 지원된다는 점에서 이주민 보장에 대한 사회적 논의와 합의가 이루어질 필요가 있음.

○ 국내 이주민 대상 사회보장제도 현황

- 한국의 사회보장제도에서 이주민의 사회보장은 국내 관련 법령과 국제법 및 조약 등에 근거함.

- 「사회보장기본법」은 국민을 사회보장 대상으로 명시하며, 다만 국내에 거주하는 외국인에 대한 사회보장제도 적용 관련 규정을 “상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다”고 명시함.
- 사회보장제도 유형별로 이주민 보장 기준의 차이가 있음.
 - 기여 기반인 사회보험의 경우 이주민을 가입대상으로 포괄하며, 다만 이주민 세부 집단에 따라 가입 및 기여의 조건이 부가되는 경우가 있음.
 - 한편, 공공부조의 경우 “국민”을 대상으로 하나 특례 규정을 통해 매우 제한된 범위의 이주민 수급을 보장하며, 사회서비스의 경우 개별 법령과 사업에서 이주민 관련 규정의 유무가 각각 상이함.

○ 이주민의 기본권 차원에서 사회서비스 보장 논의 필요

- 첫째, 이주민이 한국 사회에서 생활하는 개인이라는 점에서 일상생활의 욕구에 대한 기본권 보장 차원에서 사회서비스 보장 논의 필요
- 둘째, 한국 사회의 이주민에 대한 사회통합 측면에서 사회서비스 보장 논의 필요
- 셋째, 적어도 지역사회에서 경제활동의 생산과 소비에 참여하고 세금을 납부하고 있는 이주민에 대한 사회보장 논의 필요

○ 한국의 사회보장제도가 발전해왔음에도 불구하고 국민이 체감하는 사회보장 수준이 여전히 충분하다고 보기 어렵기에 이주민의 사회보장 개선과 그 근거에 대한 더 면밀한 논의가 필요함.

- 이를 위해 해외 주요국의 사회보장제도에서 이주민의 사회서

비스 보장 현황과 그 근거를 파악하는 연구가 이루어질 필요가 있음.

□ 연구 목적

- 본 연구는 해외 주요국의 이주민 사회서비스 보장 현황을 분석하고 한국 사회보장제도에 대한 함의를 도출하고자 함.
 - 해외 주요국의 사회서비스 영역별 제도를 분석하여 이주민에 대한 수급권 보장의 현황 파악
 - 국가별 사회서비스 정책과 이민정책의 특징을 바탕으로 이주민 대상 사회서비스 보장의 특징 분석
 - 국가별 이주민 사회서비스 보장의 특징을 바탕으로 한국 사회보장제도에 대한 정책적 함의 도출

나. 주요 연구내용

□ 연구범위

- (분석국가) 영국, 독일, 스웨덴, 일본
 - 미국, 호주 등의 전통적 이민 유입국을 제외하고 다양한 유형의 복지국가 유형별 이주민 사회서비스 보장 현황을 파악하기 위해 영국, 독일, 스웨덴, 일본을 분석대상으로 선정함.
- (분석영역) 돌봄(아동, 노인, 장애인), 주거 영역의 사회서비스
 - 소득보장 목적이 아닌 급여를 사회서비스로 정의함.
- (분석내용) 실제적 수급권을 중심으로 사회서비스 보장 현황 파악
 - 이주민의 주요 범위는 이주노동자, 학생, 가족구성원(가족재

8 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 - 해외 주요국 사례분석을 중심으로

결합, 가족형성 등), 난민인정자, 인도적 체류자 및 난민신청자
임(해외동포, EU 내 이민자 제외).

- 영역별 법·제도상 수급자격 규정에서 이주민 중 어떤 집단을 포괄 혹은 제외하고 이주민에 대한 별도 수급 관련 규정이 추가되는지 등을 파악함.
- 국가별 사회서비스 정책과 이민정책을 중심으로 이주민의 사회서비스 수급권 보장의 특징을 분석함.

□ 연구내용

연구 목표	해외 주요국의 이주민 사회서비스 보장 현황 분석 및 한국 사회보장제도에 대한 함의 도출	
연구 흐름	연구 내용	연구 방법
이론적 배경 및 선행연구 고찰	이론적 배경 및 선행연구 고찰 - 이주민의 사회보장 수급 관련 선행연구 고찰 - 국내 사회보장 제도 및 관련 선행연구 고찰	문헌연구
4개 국가 사례 분석	국가별 사회서비스 제도적 현황 파악 - 법·제도상 사회서비스 수급자격 규정의 이주민 허용/제한 현황 분석 - 실질적 보장을 위한 접근성 등의 쟁점 파악 - 지방정부 사회서비스 보장 사례 분석 - 사회서비스 정책, 이민정책을 중심으로 이주민의 사회서비스 보장의 특징 분석	문헌연구 사례분석
국내 현황 분석 및 정책적 제언	국내 사회서비스 보장 현황 파악 및 정책적 제언 도출 - 국내 돌봄, 주거 정책의 이주민 보장 현황 분석 - 지방자치단체 돌봄, 주거 사업 이주민 보장 사례 분석 - 이민정책과 사회서비스 정책 차원의 이주민 사회서비스 보장 개선방안 도출	문헌연구 사례분석 전문가 자문회의

2. 이론적 배경 및 국내 제도 현황

가. 이주민 사회보장 수급

□ 이주민의 사회권

- 국경을 넘나드는 초국가적 이주 현상은 국민국가 차원의 국민 범위를 넘어서는 사회권에 대한 논의를 불러일으킴.
 - 사회보장 영역에서 국민과 시민, 주민의 불일치가 발생하며, 전통적인 시민권 개념의 사회권은 이주민에게 해당되지 않음.
- 이주민의 사회권 보장에 대한 논의는 시민권보다 더욱 포괄적인 인권 차원에서 이주민 권리보장의 근거를 제시하거나, 혹은 국가별 사회구성원의 범위에 대한 재분류를 통해 이주민을 포괄하는 사회권 보장이 논의될 수 있음.
 - 인권 등의 당위적 차원의 이주민 사회권은 국제협약 등에서도 규정됨.
 - 개별 국가의 사회정책 등에서 기존 국민국가의 시민보다 더 포괄적으로 사회구성원의 범위를 확대하여 국내 거주하는 이주민을 포괄할 수 있음.
- 개별 국가 차원에서 이주민에게 사회적 권리를 부여하고 규정하는 데에 국가 간 협약, 인권에 근거한 당위성, 평등성 원칙, 역사적·혈통적 동질성, 기여, 대우받을만한 자격 여부 등이 영향을 미칠 수 있음.
 - 복지국가의 이주민 수용과 배제 양상의 차이는 국가별 이념적 전통, 복지 공급체계 등으로 설명됨.

□ 사회보장수급권

- 사회보장수급권은 개인이 인간다운 삶을 영위하기 위해 사회보장을 받을 권리를 의미함.
 - 사회보장수급권은 실체적 권리, 수속적 권리, 절차적 권리로 구분됨.
- 이주민의 사회보장수급권에서 실체적 권리는 실체법상으로 이주민의 사회보장 급여의 신청과 지급을 규정하는 구체적인 내용임.
 - 한편, 수속적 권리는 이주민이 사회보장급여를 받기 위한 수속과정 내에서 권리를 보장받고 있는지를 의미함.
- 본 연구는 국가별 이주민 사회서비스 보장의 수준을 파악하기 위한 첫 단계로써, 이주민의 실체적 수급권을 중심으로 사회서비스 보장 현황을 파악하고자 함.

나. 국내 제도 현황 및 선행연구

□ 국내 이민정책

- 외국인 노동자와 해외동포를 중심으로 외국인 출입국 정책이 발전하기 시작함.
- 국내 체류 외국인 증가에 대응하여 2007년 「재한외국인 처우 기본법」이 제정되었고, 이후 2008년 「다문화가족지원법」이 제정됨.
 - 위 외국인처우법에 근거하여 2008년부터 5년마다 외국인정책 기본계획을 수립하기 시작함.
 - 2015년 「다문화가족지원법」 개정에서 “다문화가족 지원을 위한 기본계획의 수립”이 명시되면서 5년 주기의 기본계획이 수립되기 시작함.

○ 한국의 이민정책은 주로 체류자격에 근거하여 이주민 집단별로 체류권, 노동권 등을 각각 다르게 적용함.

- 다문화정책과 사회통합정책은 주로 결혼이민자라는 협의의 이주민 집단을 대상으로 하고 있고, 재외동포나 결혼이주자에 대한 출입국 정책과 외국인 정책은 혈통주의적 특징을 보임.

□ 국내 사회보장 제도와 이주민

○ 국내 사회보장 관련 법령의 외국인 관련 규정을 살펴보면 「사회보장기본법」 제8조에서 외국인 대상 사회보장제도 적용은 상호주의 원칙이며, 관계 법령을 따르도록 명시함.

- 공공부조의 경우 「국민기초생활보장법」과 「긴급복지지원법」에서 외국인 수급권자 특례 규정을 두어 결혼이민자(자녀 양육, 직계존속 부양의 경우), 난민인정자까지만 지원 대상으로 한정하고 있음.
- 사회서비스 영역의 외국인 보장 여부는 개별 법령과 관련 사업 안내 등에 근거함.

□ 이주민과 사회보장제도 관련 선행연구

○ 이주자의 시민권, 인권, 사회통합의 관점에서 이주민 사회보장 관련 논의가 이루어짐.

○ 이주민 사회보장제도 연구는 주로 법·제도적 현황을 고찰하는 연구였고, 초기에는 사회보험 중심으로 진행되었고 일부 연구가 사회서비스까지 포괄하였음.

- 한국의 이주민 사회보장은 체류자격별로 분절적인 특징을 보

이며, 비기여적 급여에 대한 외국인 제한 수준이 높다는 점이 지적되었음.

- 한편, 사회보장의 다양한 영역 중 가장 필수적이라 할 수 있는 의료권, 건강권에 관한 연구가 최근 다수 이루어짐.

○ 체류자격에 근거한 이주민 집단에 따라 체류, 노동, 사회보장의 권리가 상이하기 때문에 이주민 집단별 사회보장 관련 이슈가 각각 상이하여 이주민 집단별 사회보장 적용 여부, 접근성 등에 관한 연구가 다수 수행되었음.

- 다문화정책의 주요 대상인 결혼이주여성 관련 연구가 다수 수행되었으며, 다음으로 이주노동자, 북한이탈주민, 최근에는 난민, 이주 배경 아동·청소년 등을 대상으로 세부 집단별 사회보장제도 연구가 이루어졌음.

3. 해외국가 이주민 사회서비스 보장

가. 국가별 사회서비스(돌봄, 주거) 이주민 수급 보장의 제도적 현황

- 독일, 스웨덴, 일본과 비교할 때 영국의 사회서비스 외국인 보장의 포괄성은 상대적으로 낮은 수준임.
- 독일과 스웨덴은 일반적으로 적법한 거주허가를 받은 이주민은 국적 및 거주허가 종류와 무관하게 사회서비스를 보장받고 있음.
 - 다만 독일의 아동 및 육아 관련 수당의 경우 영주권, 노동 목적의 허가 등으로 제한하고, 사회복지의 경우 신청절차에 최소 거주기간 등의 요건이 부과됨.
 - 두 국가 모두 난민신청자에 대해서는 사회서비스 수급권이 다소 제한적임. 별도의 법령이나 일부 예외 경우 등을 통해 최소한의 보장을 하고 있음.
- 일본의 경우 제도상으로 대부분의 돌봄 및 주거 서비스에서 외국인이 내국인과 동일하게 서비스를 신청할 수 있음.
 - 다만 사회보험 관련 서비스는 외국인이 사회보험 가입과 장기 체류(6개월 이상) 기준을 갖춰야 하고 주거 관련 정책은 장기 체류하는 경우 신청 가능
 - 기본적으로 사회서비스 수급대상에서 외국인을 구분하는 일관된 근거가 부재하며 세부 서비스 및 사업별로 국적 요건이 부재하되 체류자격 및 지자체 거주 등의 조건이 부과됨.
- 영국은 돌봄 및 주거 서비스 중 다수가 공공기금(public funding)으로 분류되어 NRPF(공공기금에 의존하지 않음) 조건을 적용받는 대부분 외국인에게 수급이 제한됨(난민인정자 제외).

14 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 - 해외 주요국 사례분석을 중심으로

- 일부 보육서비스, 장기요양서비스의 경우 난민인정자 외의 외국인도 수급 가능
- 주거는 난민신청자 대상의 별도 지원을 제외하면 난민인정자 정도만 지원받을 수 있음.

○ 상대적으로 수당 방식 급여의 경우 외국인 수급이 더 제한적임.

- 영국의 경우 수당 방식 급여가 공공기금의 범주에 포함되어 NRPF 외국인의 수급이 제한됨.
- 독일의 경우 아동돌봄 영역 내에서도 수당의 경우 거주허가 종류의 요건이 더 제한적임.
- 스웨덴의 경우는 이주민 보장 수준이 포괄적인 편이지만, 급여 유형이 현금인 경우 거주허가를 가진 외국인으로 수급권이 제한함.

〈표 1〉 영국 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준

구분		점수기반제 (PBS) 관련	가족(재)결합	난민인정자	난민신청자	비고
아동	보육서비스(만 2세)	제외	제한적 허용 (특정 소득기준 이하)	허용	제외	일부 대상에 제한적 허용
	보육서비스(만 3~4세)	제한적 허용 (주당 30시간은 불가)		허용	제외	무상보육은 아동 또는 아동 부모의 이민 상태와 관계없이 보편적으로 수급이 가능하나 주당 30시간의 추가 보육서비스는 대부분 제한
	면세 보육서비스		제외	허용	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
	아동급여		제외	허용	제외	
	통합공제		제외	허용	제외	
노인	장기요양보장	허용	허용	허용	허용	NRPF에 해당하지 않고 구체적인 자격 기준은 지방정부에 따라 상이
장애인	장애생활수당		제외	허용	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
	개인자립 지불금		제외	허용	제외	
	간호수당		제외	허용	제외	
기타	돌봄 제공자 수당		제외	허용	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
주거	사회주택		제외	허용	허용	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외) ※ 난민신청자는 숙소 지원
	통합공제		제외	허용	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)

〈표 2〉 독일 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준

구분	노동	학업	가족(제)결합	난민인정자	난민신청자	비고
이동	보육서비스	허용	허용	허용	허용	국적, 거주허가 종류 등과 무관하게 독일에 거주하는 아동 수급 가능
	부모후직수당	제외	제한적 허용 (부 또는 모의 거주허가 유형에 따라)	허용	제한적 허용 (일부 국가 출신 노동자 허용)	
	이동수당	제외	제한적 허용 (부 또는 모의 거주허가 유형에 따라)	허용	제한적 허용 (일부 국가 출신 노동자 허용)	부모가 영주권자, 노동 목적의 거 주허가를 받은 자인 경우 수급권 인정(계절근로자, 임시거주자 제외)
	아동추가수당	제외	제한적 허용 (부 또는 모의 거주허가 유형에 따라)	허용	제한적 허용 (일부 국가 출신 노동자 허용)	
노인	장기요양보험- 제가 및 시설서비스	허용	허용	허용	허용	국적, 거주허가 종류 등과 무관하 게 장기요양보험 가입자는 수급 가능(최소 가입기간 요건 부과)
	공공부조- 제가 및 시설 서비스	허용	허용	허용	제한적 허용 (18개월 이상 거주자)	영주권 또는 거주허가를 가진 경 우 수급권 인정

구분		노동	학업	가족(제)결합	난민인정자	난민신청자	비고
장애인	아동돌봄-질병수당	허용	허용	허용	허용	제한적 허용 (건강보험 미가입시 별도 유사 급여 수급 가능)	국적, 거주허가 종류 등과 무관하 게 건강보험 가입자는 수급 가능
	통합지원급여	허용	허용	허용	허용	제한적 허용 (18개월 이상 거주자)	영주권 또는 거주허가를 받고 독 일에 영구체류할 것으로 예상되 는 외국인은 수급 가능
	중증장애인 등록증	허용	허용	허용	허용	허용	독일에 거주하는 경우 발급되나, 거주허가의 적법성 여부는 묻지 않음.
주거	주거급여	허용	허용	허용	허용	제한적 허용 (난민신청자지 원법의 주거보조 우선 적용)	적법한 주거허가(채류법상 거주허 가, 국제협약에 의한 거주권, 난 민신청자지원법상 거주허가 등)가 있는 경우 권리 인정
	사회주택	제한적 허용 (1년 이상 거주허가)	제한적 허용 (1년 이상 거주허가)	제한적 허용 (1년 이상 거주허가)	제한적 허용 (1년 이상 거주허가)	제한적 허용 (1년 이상 거주허가)	최소 1년 이상의 적법한 거주허 가를 가진 외국인이 거주지 지자 체에서 주택자격증명서를 발급받 은 경우 신청 가능

〈표 3〉 스웨덴 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준

구분		거주허가 외국인	난민신청자	비고
아 동	보육서비스	허용	허용	적법한 거주허가를 가진 외국인 수급 가능하고 6세 이하 난민신청자도 이용 가능
	아동급여	허용	제외	현금급여는 시민이나 거주허가를 가진 외국인 수급 가능 ※재정적 어려움이 있는 난민신청자는 별도의 일비 지원
노 인	노인돌봄서비스	허용	제외	적법한 거주허가를 가진 외국인 수급 가능 ※18세 이상 난민신청자의 경우 사회서비스 이용 어려워 실질적으로 제외됨.
장 애 인	장애인 간병비 보조금	허용	제외	현금급여는 시민이나 거주허가를 가진 외국인 수급 가능 ※재정적 어려움이 있는 난민신청자는 별도의 일비 지원
	추가비용수당	허용	제외	
	자동차수당	허용	제외	
	보조기구수당	허용	제외	
주 거	청년을 위한 주택수당	허용	제외	현금급여는 시민이나 거주허가를 가진 외국인 수급 가능
	자녀가 있는 가족을 위한 주택수당	허용	제외	※난민신청자는 별도 시설에 거주하며 3개월 이상 일자리를 얻고 별도 거주지를 구한 경우 주택 비용 일부 지원

〈표 4〉 일본 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준

구분		국적 조건	재류자격 조건	지자체 거주 조건
아 동	출산육아일시금	×	○ ¹⁾	×
	보육소	×	○	○
	유치원	×	○	○
	인정아동원	×	○	○
	패밀리 서포트 센터 사업	×	△ ²⁾	△ ²⁾
	산전, 산후 가사지원 등	×	△ ²⁾	○
	지역아동지원거점사업	×	△ ²⁾	○
	육아휴업급여부금	×	○ ³⁾	×
	아동수당	×	△ ⁴⁾	○ ⁴⁾
	유아교육·보육 무상화	×	×	×
장 애 인	아동부양수당	×	△ ⁴⁾	×
	신체장애인 수첩	×	○ ⁵⁾	×
	양육수첩	×	○ ⁵⁾	×
	정신장애인 보건복지수첩	×	○ ⁵⁾	×
	개호급부	×	○ ¹⁾	×
	훈련 등 급부	×	○ ⁶⁾	×
	지역상담지원급부	×	○ ⁶⁾	×
노 인	아동복지법 서비스	×	○ ⁶⁾	×
	개호보험	×	○ ⁷⁾	×
	독거 고령자 등 지원사업	×	△ ²⁾	△ ²⁾
주 거	공영주택	×	○ ⁸⁾	○ ⁹⁾
	UR	×	○ ¹⁰⁾	×
	주택 세이프티넷	×	×	×

1) 건강보험이 있어야 하는데 단기재류자는 건강보험 가입 불가

2) 지자체에 따라 상이함.

3) 고용보험이 있어야 하는데 단기재류자는 고용보험 가입 불가

4) 국내 주소가 있어야 함.

5) 단기재류자는 제외

6) 장애인 수첩이 있어야 하는데 단기재류자는 수첩 발급 불가

7) 단기재류자는 개호보험 가입 불가

8) 지자체마다 상이하나 보통 1년 이상 재류기간이 남아 있어야 함.

9) 공영주택은 지자체 주민에게 공급되므로 주소가 해당 지자체에 있어야 함.

10) 3개월 이상 재류기간이 남아 있어야 하므로 단기재류자는 사실상 입주 불가함.

□ 제도 기준 수급 보장 외의 실질적 수급 보장에서의 한계

○ 영국의 경우 외국인 관련 사회서비스 법적 규정이 불명확하고 접근성 차원의 불평등이 지적되고 있음.

- 외국인의 사회서비스에 관한 법적 규정은 불명확함.
 - 외국인 사회권의 ‘법제도 상의 권리와 실제 간의 괴리’를 더욱 크게 만들 수 있고(김경환, 2021), 실제 일선 현장에서 관련 법적 규정이 적용되는 데 자의적인 결정과 과도한 교정이 발생할 수 있음(Oliver, 2020).
- 실천적 차원에서 이주민의 불평등한 접근이나 불합리한 경험 이 여전히 존재함.
 - 이주민의 언어적 장벽과 사회서비스 제공자의 문화적 불감 등등이 이주자의 사회서비스에 대한 실제적인 접근을 제한한다는 점이 지적되고 있음.

○ 독일의 경우 이주민의 정보 접근성에 관한 문제가 존재함.

- 특히 건강보험 및 장기요양서비스와 관련하여 이주민들이 정확한 정보를 제대로 접하지 못하고 있으며 그 결과 필요한 수준보다 적은 수준의 급여를 신청하고 있다는 점이 문제로 지적되고 있음.
 - 지방정부는 이주민의 독일어 습득을 시급한 사안으로 보고 있으며, 이주민을 위한 독일어 교육 프로그램인 ‘사회통합프로그램’(Integrationskurs)을 제공
- 독일 내 난민정서의 확산과 함께 사회보장의 수준과 범위가 지속적으로 축소되어 옴. 난민신청자 및 난민을 위한 주거 서비스 또한 지속적인 쟁점이 되고 있음.

- 난민신청자들은 난민심사 종료 시까지 수용시설에 의무적으로 입소하고 이후 취업하면 일반 주거지로 이동 가능하나 독일 임대주택시장은 수요가 많아 경쟁이 심하여 현실적으로 난민들이 일반 주택을 구하기 어려움.

○ 스웨덴의 경우도 이주민들은 사회서비스 접근과 이용에 어려움을 경험하고 있음.

- 특히 돌봄서비스 분야에서 언어와 문화 차이로 인한 서비스 접근 및 이용의 어려움이 보고됨.
- 이주민(특히 노인)들은 사회서비스 이용을 주저하거나 시민들과는 다른 서비스 선호를 나타내는 경우도 있음.
- 언어나 문화 차이로 인한 어려움을 경감시키기 위해 이주민 대상으로 오리엔테이션 과정, 스웨덴어 학습 프로그램, 정착 지원 프로그램, 통역 서비스 등을 무상 제공함.

○ 일본의 경우 법률 등의 제도 기준에서 외국인 포괄성이 높으나 세부 규정이 명확하지 않음.

- 법률이나 정부 통지에서는 국적 및 체류기간에 무관하게 다수의 서비스가 제공되어야 한다는 점을 명시하고 있으나 실제 현장에서는 지역 간 편차가 존재함.
- 법률에서는 주소, 거처, 주민등록, 재류자격이 상세하게 규정되어 있지 않아 자격과 무관하게 이용 가능한 제도가 많을 수 있으나 현실에서는 대체로 장기체류 외국인에게만 서비스가 공급되고 있음.

나. 지방정부 단위에서 이주민 사회서비스 보장 사례

□ 독일, 스웨덴, 일본 지방정부 사례

○ 독일, 스웨덴, 일본은 상대적으로 중앙정부 기준에서 이주민 포괄 범위가 넓기 때문에 지방정부 사례는 사회통합이나 이주민의 서비스 접근성 관련 내용을 파악하였음.

○ 독일 바덴뷔르템베르크주

- 2015년 참여와 통합을 위한 법(PartIntG)을 제정하였으며, 이 법에 근거하여 다양한 고유사업을 펼치고 있음. 예를 들어 유치원과 어린이집의 언어집중 프로그램, 다양성의 수용과 관용을 위한 다양한 문화사업 등을 시행하고 있음.
- 2010년대 들어 독일에 유입되는 난민신청자 및 난민의 숫자가 급격히 증가함에 따라 바덴뷔르템베르크의 주법(州法)인 난민수용법(Flüchtlingsaufnahmegesetz; FlüAG) 제13조 제2항은 난민신청자에게 무상으로 기초 독일어 수업이 제공되어야 한다고 규정하고 있음.

○ 스웨덴 예테보리 시

- 예테보리 시는 이주민의 스웨덴 사회 정착을 돕고 각종 사회서비스 이용 방법을 안내하기 위해 시 정부 조직으로 '통합센터(Integrationscentrum)'를 운영함.
- 통합센터의 주요 활동은 오리엔테이션 과정 제공과 다중언어 정보안내소 운영임.

○ 일본 도쿄도

- 도쿄는 다문화 공생 추진 지침을 발표하였는데 정책 목표는 세

가지로 구성됨. 그 중 정책 목표 2에서는 외국인이 안심하고 생활하기 위한 커뮤니케이션과 관련된 정보 제공 및 다언어 대응의 강화를 명시함.

- 2021년 다문화 공생시책에서는 외국인의 생활지원을 위한 통역제도나 정보 접근성 개선을 위한 내용이 포함되어 있음.

□ 영국 지방정부 사례

- 영국의 경우 중앙정부의 이주민 대상 사회서비스 보장이 제한적이었기 때문에 실제로 이주민 대상 사회복지 혜택을 부가적으로 보장하는 지방정부의 사례를 파악하였음.
- 지방정부가 개별 법안에 따라 자율적으로 제공할 수 있는 복지자금(discretionary welfare funds)은 일반적으로 이민 목적의 ‘공공기금’으로 분류되나 몇 가지 예외적인 상황에서 NRPF 조항이 적용되지 않을 수 있음.
 - 다만 빈곤한 NRPF 가족에 대한 지방정부의 재량적 복지자금 제공과 관련하여 명확한 규정이나 해석이 존재하지 않아 지방정부의 행정적 혼란을 가중시키고 이들 가족의 빈곤 상황을 심화시키고 있음.
- 스코틀랜드 자치정부는 이민 체류자격으로 인해 노숙과 궁핍의 위험에 처한 스코틀랜드 주민을 지원하기 위해 새로 ‘함께 궁핍 끝내기’(Ending Destitution Together) 전략 발표
 - 스코틀랜드 지역 공동체에서 이민 체류자격의 이유로 빈곤을 경험하지 않기 위해 ‘위기의 상황에서 기본적인 안전망을 제공’하고, ‘조언(자문)과 옹호(변호)에 접근’하도록 하고 ‘사람과 공동체를 지원하는 포용적 접근(법)을 보장’하고자 함.

- ‘필수적 필요’ 영역에서의 실천(계획)은 지방정부와 제3섹터를 통한 거주(시설), 음식, 재정적 지원에 대한 접근 제공을 늘리고 보건의료 서비스에 대한 장애물을 제거하는 것임.
- ‘조언과 옹호’ 영역에서의 실천(계획)은 이민 배경의 지역주민에 대한 전문가 조언과 옹호에 대한 접근을 향상시킬 수 있음.
- ‘포용’ 영역에서의 실천(계획)은 사회서비스의 설계와 전달에 대한 포용적 접근을 지원할 것임.

○ 브라이튼 앤드 호브 지방정부에서 이주민을 위한 사회적 처방 프로그램은 2014년 건강증진사업의 일환으로서 이용자의 사회복지 필요를 충족하기 위한 주요 방식 중 하나로 시행되기 시작함.

- 브라이튼 앤드 호브 지방정부에서 건강증진사업은 사회적 처방 프로그램을 중심으로 ‘언어적 필요가 있는 이들과 함께 일하기’, ‘공공 및 지역사회 서비스와 함께 일하기’, ‘자원봉사자와 함께 일하기’로 재편됨.
- (언어적 필요가 있는 이들과 함께 일하기) 공공 및 지역사회 서비스에 대한 정보 배포 및 홍보, 서비스에 대한 접근 및 위탁 촉진, 핵심 건강 메시지의 홍보 등
- (공공 및 지역사회 서비스와 함께 일하기) 번역된 정보 개발을 위한 자문, 언어적 필요를 가진 이들과 함께 일하는 지역사회단체와의 협력, 공공서비스의 의사결정에서 언어적 필요를 가진 이들의 발언권 부여 등
- (자원봉사자와 함께 일하기) 자원봉사 통역가 모집, 훈련, 지원 등

○ NRPF 네트워크(NRPF[No Recourse to Public Funds] Network)

는 이민 체류자격 때문에 사회복지 혜택에 접근할 수 없는 궁핍한 이들을 보호하기 위한 전국적 네트워크임.

- NRPF 네트워크는 지방정부가 이주민의 노숙 방지, 아동 빈곤 완화, 지역 공동체에의 통합 증진, 서비스 운영의 비용 효율성 강화를 지원하고 있음.
- 지방정부가 NRPF 외국인에게 필수적인 사회안전망을 제공하여 이들의 빈곤과 노숙을 예방·완화하는 데 기여할 수 있도록 실천 지침서를 작성·발표

다. 국가별 이주민 사회서비스 보장의 특징

□ 복지국가 유형별 사회정책 특징보다는 이민정책의 특성이 이주민 사회서비스 보장에 영향을 미침.

- 영국의 경우 이민정책 상의 규정이 이주민 사회서비스 보장에 더 큰 영향을 미치고 있음.
 - ‘공공기금 청구 금지’(NRPF) 조항에 따라 외국인의 사회권이 제한됨.
 - 다만 이주민 사회권 관련 법적 규정의 복잡성과 지방정부의 재량권에 따라 지방정부가 제한적이거나 NRPF 외국인에게 사회서비스를 제공할 수 있는 여지가 존재함.
- 독일과 스웨덴의 경우 사회정책 수급 대상에서 합법적으로 국내에 체류하는 외국인을 포괄하고 있음.
 - 독일과 스웨덴은 대부분의 사회서비스 정책에서 적법한 체류 허가를 가진 외국인을 대부분 포괄하고 있음(난민신청자 제외).

- 독일의 사회정책 관련법에서 원칙적인 수급 기준은 거주지를 가진 자이고 외국인 관련 규정을 적법한 체류허가를 가진 자로 명시함.
- 스웨덴의 경우에도 사회서비스 관련법에서 지원대상을 스웨덴 내 거주자나 욕구를 가진 자로 명시하고 있음.

○ 일본의 경우 사회복지제도에서 서비스 대상에 대한 국적기준이 부재

- 역사적 배경이 있는 이주민 집단(재일 한국·조선인, 닛케이진)이 오랜 기간 존재해왔고 이들이 영주자/정주자로서 대부분 서비스를 받고 있음. 즉, 사회보장 영역에서 이주민 포괄에 대한 별도의 논쟁이 이루어지지 않았던 것으로 해석됨.
- 사회복지제도에서 서비스 대상에 대한 국적기준이 부재하며, 다만 외국인의 경우 재류자격에 따른 재류기간, 주소 등에 따른 서비스 제한이 있음. 이에 따라 사회서비스 영역에서 영주자/정주자, 6개월 이상 체류자는 대부분 서비스를 보장받을 수 있음.
- 지방정부는 지역 내 이주민과 관련하여 주로 커뮤니케이션 지원과 다문화를 반영한 다양한 지역 단위 프로그램 시행에 주력하고 있음.

〈표 5〉 국가별 이주민 사회서비스 보장의 특징

국가	이민정책	사회서비스 정책	지방정부
영국	• 이주민의 사회권은 일차적으로 중앙정부 차원의 이민 관련 법령에 근거 • 「이민난민법」 상의 '공공기금 청구 금지'(NRPF) 조항에 따라 외국인의 사회권 제한	• 이주민 사회서비스 보장에서 사회정책 차원의 규정이나 기준의 영향이 적음. • 사회정책 관련법에서 수급 대상에 대해 국민, 외국인 등의 규정을 구체적으로 제시하지 않음.	• 지방정부가 재량권에 따라 제한적이거나 외국인에게 사회서비스를 제공할 여지가 있음. • 중앙정부로부터 상당한 자치(입법)권을 부여받은 자치정부의 경우, 자치권 인정 분야(사회복지)에서 이주민 사회서비스 보장을 개선하고 있음.
독일	• 이주민의 사회통합을 중시하지만, 이주민의 국적 취득을 강조하지는 않음. • 적법한 거주허가가 있는 외국인의 경우 기본적인 사회권을 보장	• 사회보장제도에서 수급자의 독일 국적 또는 영주권을 요구하지 않음. • 사회법전 적용범위는 지역에 거주지 혹은 상시적인 거주지가 있는 경우임. • 일부 사회보장급여 관련법은 '적법한 거주허가를 가진 자'로 외국인 관련 별도 규정을 명시	• 지방정부별 중앙정부 사업의 급여 수준이나 공급체계 정도가 상이할 수 있음. • 지방정부 고유사업의 경우 대상 포괄성, 수준, 제공방식을 모두 자율적으로 결정 • 중앙정부 기준에서 거주허가를 가진 외국인의 서비스 수급을 허용하기 때문에 지방정부 정책은 주로 이주민 사회통합 또는 서비스 접근성을 지원하고 있음.
스웨덴	• 합법적인 거주허가를 받은 외국인의 경우 기본적인 사회권을 보장	• 보편주의적 사회서비스 정책을 바탕으로 이주민에게 시민과 동등한 사회보장 자격을 부여 • 관련법에서 실제 거주지가 있고 욕구를 가진 사람이 지원받을 권리가 있음을 명시	• 중앙정부는 이주민 대상 사회보장 지원대상 등의 급여 규정을 정하고 기초지방정부는 중앙정부 제도의 틀 안에서 지역 상황을 고려한 서비스를 제공함. • 중앙정부 기준에서 거주허가를 가진 외국인의 서비스 수급을 허용하기 때문에 기초지방정부는 추가적으로 외국인 정착 지원을 위한 노력을 기울이고 있음.

28 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 - 해외 주요국 사례분석을 중심으로

국가	이민정책	사회서비스 정책	지방정부
일본	• 최근 기조는 경제사회에 활력을 가져다줄 외국인을 적극적으로 받아들일 것을 강조 • 외국인 중 역사적 배경이 있는 집단이 영주자/정주자로서 대부분 서비스를 보장받아왔기 때문에 외국인 사회보장 수급이 쟁점화되지 않았음.	• 사회복지제도에서 서비스 대상에 대한 국적 기준이 부재(다만 재류기간, 주소 여부 등에 따른 서비스 제한 있음) • 영주자/정주자는 대부분 사회서비스 수급에서 배제되지 않고 6개월 이상 체류자는 대부분 서비스를 받을 수 있음.	• 지방자치단체는 서비스 적용 대상이나 지원 수준을 결정할 권한을 가지고 있지 않음. • 지방자치단체들이 가장 역점에 두고 있는 사항은 커뮤니케이션 지원과 다문화 반영한 다양한 지역 단위 프로그램 시행임.

4. 국내 이주민 사회서비스 보장 현황 및 정책 제언

가. 돌봄 및 주거 서비스의 이주민 보장 현황

□ 아동돌봄

- 「아동복지법」, 「영유아보육법」에서 아동의 기준에 국적 등을 명시하지 않음.
- 산모·신생아 건강관리 지원사업의 경우 영주권자, 결혼이주자, 난민인정자까지만 대상으로 포괄함.
- 보육료 지원, 아이돌봄지원사업의 경우 외국인의 입소·이용은 원칙적으로 가능하나, 정부지원은 대한민국 국적 보유 아동으로 대상을 제한하기 때문에 결혼이민자, 난민인정자를 제외한 대부분의 외국인 가구 자녀는 제외됨.
- 지역아동센터, 다함께돌봄센터의 경우 이용아동 선정기준에서 국적 관련 별도의 기준을 가지고 있지 않음.

□ 노인돌봄

- 「노인복지법」은 국적 등의 기준을 명시하지 않고 있음.
- 건강보험 외국인 가입자는 모두 노인장기요양보험의 가입자가 되며, 외국인도 연령과 욕구 기준을 갖추면 내국인과 동일하게 장기요양인정 신청 가능
 - 다만 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 등의 외국인은 보험가입 제외 신청 가능
- 노인맞춤돌봄서비스의 경우에는 수급자, 차상위층, 기초연금 수

급자를 대상으로 하므로 「국민기초생활보장법」 외국인 특례에 해당하는 일부 결혼이민자, 난민인정자를 제외하고는 대부분의 외국인은 지원대상에서 제외됨.

□ 장애인돌봄

- 「장애인복지법」에서 외국인 장애인 관련 기준을 명시하고 있고, 재외동포, 영주권자, 결혼이민자, 난민인정자를 장애인 등록이 가능한 외국인으로 정하고 있음.
- 하지만 장애인활동지원, 발달장애인 지원 등의 개별 사업/서비스 별 규정을 보면 위와 같이 장애인 등록 가능한 외국인도 제도에서 대부분 배제되고 있는 것으로 파악됨.
 - 예를 들면, 장애인활동지원의 경우 장애 등록한 재외동포 및 외국인(난민인정자 제외)을 제외대상에 포함시키고 있음,

□ 주거

- 공공임대의 경우 기본적으로 외국인은 신청 불가하며, 다만 외국인 배우자, 외국인 직계존·비속은 세대구성원에 포함 가능
- 주거급여의 경우 「국민기초생활 보장법」의 수급자 선정기준에 따라 국민과 일부 특례 외국인이 신청할 수 있음.
 - 즉, 제한된 조건의 결혼이민자(미성년 자녀 양육, 임신, 배우자의 한국인 직계존속과 생계/주거를 함께하는 경우), 난민인정자에 한하여 제도적으로 신청 가능

□ 난민, 난민신청자, 인도적체류자

- 난민인정자의 경우 「난민법」에 근거하여 내국인과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있고 동법에서 별도 조항으로 기초생활보장을 신청할 수 있음을 명시하고 있음.
- 「난민법」에서 난민신청자 대상 생계비, 의료지원, 주거, 교육 등을 명시하나 그 범위는 제한적이며, 인도적체류자는 취업활동 허가를 받을 수 있다는 내용까지만 명시함.

나. 지방자치단체 돌봄 및 주거 사업의 이주민 보장 현황

- 전체 인구 중 외국인 비중을 기준으로 충북 음성군과 서울 영등포구를 선정하여 이주민 사회서비스 보장의 제도 현황 파악함.
- 각 지자체의 이주민 관련 조례 현황과 자체 사업 운영 현황 등의 내용을 파악함.

〈표 6〉 지방자치단체 조례 비교(음성군, 영등포구)

지자체	충북 음성군	서울 영등포구
조례명	음성군 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례	서울특별시 영등포구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례
지원 대상 (외국인 주민)	「출입국관리법」 제31조에 따라 관내에 90일을 초과하여 거주하면서 생계활동에 종사하는 외국인, 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀, 한국어와 한국문화 생활에 익숙하지 않은 자 등	관내에 90일을 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인과 대한민국 국적을 취득한 사람과 그 자녀 및 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 사람 등 ※ 긴급구호가 필요한 경우, 불법 체류 해소 목적의 사업의 경우 미등록외국인도 지원대상에 포함할 수 있음

32 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 - 해외 주요국 사례분석을 중심으로

지자체	충북 음성군	서울 영등포구
지원 범위	1. 외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 2. 외국인주민이 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보 제공 및 상담 3. 전문외국인력의 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책 4. 각종 문화·체육행사의 개최 5. 외국인·외국투자기업의 사업상 필요한 행정서비스 6. 외국인주민 자녀 보육·교육사업 7. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항	1. 외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 등 2. 외국인주민이 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보 제공 및 상담 등 3. 전문외국인력의 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책 등 4. 각종 문화·체육행사의 개최 5. 외국인·외국투자기업의 사업상 필요한 행정서비스 6. 외국인주민 자녀 보육·교육사업 7. 건강검진 등의 의료서비스 지원 8. 외국인주민의 한국문화 이해 및 안정적 정착을 위한 워크숍 개최 9. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

○ 음성군의 돌봄 및 주거 관련 사업에서 이주민 포괄 여부는 사업마다 상이함.

- 재가급여 지원, 보험료 지원, 보육료 지원과 같이 비용지원 측면의 사업의 경우 외국인 이용이 불가능한 것으로 확인됨.
- 아동복지시설이나 지역아동센터, 어린이집과 같이 시설에서 서비스를 지원하는 사업의 경우에는 이주민에게 해당 시설 입소자격이 주어진다면 국적과 무관하게 지원 가능
- 현물 지원 방식의 일부 사업(급식, 농가도우미, 여성장애인 가사도우미)에서도 선정기준에 해당하는 외국인도 지원 가능

○ 영등포구 역시 돌봄 및 주거 관련 사업에서 이주민 포괄 여부는 사업마다 상이함.

- 현금성 급여인 출산장려금이나 출산지원금, 월체어 수리비 등의 사업은 국적취득자라는 조건이 있는 것으로 파악됨.

- 반면 시설 및 서비스 이용 성격의 사업은 사업별 조건을 충족할 시 서비스 이용 가능
- 또한 최근 돌봄 분야에서 지자체가 이주민에게 보완적으로 사회 서비스를 지원하는 사례들이 등장하였음.
- 경기도 안산시가 2018년부터 외국인 아동 보육료 지원사업을 시행한 것을 필두로 하여, 2022년 경기, 서울, 대구 지역의 기초지자체에서 외국인 아동 대상 보육료를 지원하기 시작함.

다. 국내 이주민 사회서비스 보장의 개선방안

□ 외국인 정책의 관점 전환 필요

- 이주민 사회보장 개선의 필요성은 아래와 같음.
 - 첫째, 이주민이 한국 사회에서 생활하는 개인이라는 점에서 사회서비스 욕구에 대한 기본권 차원에서 사회서비스 보장 필요
 - 둘째, 인구구조 변화와 지방소멸 등의 배경 속에서 정주 가능한 이주민의 유인과 사회통합 및 정착을 위해서 이주민 사회보장 개선 필요
 - 셋째, 지역사회에서 경제활동의 생산과 소비에 참여하고 정당하게 세금을 납부하고 있는 이주민을 사회보장에서 배제하는 것의 정당성 문제
- 단기 노동력의 유입보다는 “사람”의 이동이라는 관점에서 보편적 인권으로서의 사회권 보장 개선 필요
 - 사회권의 개념을 국민에게만 부여되는 의무와 권리에서 공동체 구성원에게 부여하는 의무와 권리로서의 전환 모색

- 특히 정주 가능성이 있는 이주민에 대한 사회보장 개선 모색 필요
 - 정주민의 가능성이 있는, 혹은 정주민으로 유인할 수 있는 대상 중심의 사회보장 개선 필요
 - 사회서비스 보장은 정주 외국인의 유인 및 정착, 사회통합에 기여할 수 있을 것

□ 이민정책 차원의 이주민 사회서비스 보장에 대한 개선

- 첫째, 영주권자 외에도 정주형 외국인 기준을 마련하여 정주형 외국인의 관련 제도 마련
 - 정주 가능 체류자격 여부, 장기체류 가능한 체류자격, 적법 체류자격으로 일정 기간 이상 체류 여부, 특정 목적으로 입국하고 체류하는 자 등의 기준을 고려할 수 있음.
- 둘째, 영주권자에 대한 사회보장 수준을 예를 들어 결혼이주자에 준하는 수준까지 개선
 - 영주권자는 외국인 집단 내에서 한국 사회에 거주하는 구성원의 개념에 더 가까운 집단이기에 사회통합 관점에서 사회보장 수준 개선 필요
- 셋째, 영주권자, 정주형 외국인에 대한 사회보장 수준을 순차적으로 확대하는 로드맵 마련
 - 이민정책의 방향성과 한국 사회가 사회통합을 촉진하고자 하는 대상에 따라 사회보장의 대상이 되는 외국인의 범위를 순차적으로 확대하는 방안 고려
- 넷째, 위와 같은 이민정책 기초의 변화를 반영한 법적 근거 마련

- 예를 들어 재한외국인처우법의 영주권자 관련 조항에서 사회보장에 관련 내용을 추가하도록 개정할 필요성이 있음.
- 정주형 외국인을 별도의 외국인 분류(체류자격)로 정하게 된다면 해당 조항이 재한외국인처우법에 포함될 수 있으며, 관련 조항에 사회보장에 대한 근거 포함이 가능할 것
- 이민정책에서 영주권자, 정주형 외국인을 사회보장의 대상으로 포괄한다면, 이에 따라 다문화가족지원법의 지원대상 범위를 영주권자 등의 정주형 외국인까지 확대하는 방안 고려

○ 다섯째, 난민인정자 등의 제도적 수급권을 실질적으로 보장하기 위한 지원 프로그램 개선

- 난민인정자(재정착난민 포함)에 대해 지역사회에서 사회보장제도의 급여나 서비스를 신청할 때 지원할 수 있는 지원체계 마련

□ 사회보장제도 차원의 이주민 사회서비스 보장에 대한 개선

- 이민정책 변화와 연동하여 사회서비스 보장의 대상으로 포괄 가능한 외국인 범위 확대
- 「사회보장기본법」 차원보다는 개별 법령 개정 혹은 개별 사업안내/지침 등의 변경을 통해 이주민 사회서비스 수급권 확대를 위한 법적 근거를 확보
 - 사회서비스 관련 개별 법령과 사업안내 및 지침 등의 영주권자, 정주형 외국인까지 포괄할 수 있도록 규정 개선 등
- 이민정책의 정주형 외국인 포괄의 관점에서 사회서비스 전반의 이주민 보장을 개선하는 한편, 기본권 차원에서 필수 불가결하고 긴급한 서비스의 경우 체류자격과 무관하게 지원하도록 개선

□ 지방자치단체 중심의 이주민 사회보장에 대한 개선

- 광역 및 기초 지방자치단체의 각종 조례의 대상이 되는 '주민'의 범위에 외국인 포괄 여지가 있음.
 - 이미 지자체에 따라 지역 내 이주민을 고려한 사업을 별도로 실시하고 있음.
- 지방자치단체 조례 등에 근거하여 이주민 대상 사회서비스 사업 지원 강화
 - 지역 내 외국인 가구나 외국배경 배우자 혹은 자녀가 있는 가족의 특수성을 고려하여 사업 개발
 - 지자체 행정조직 내에서 이주민 지원시책 및 사업을 담당하는 부서와 사회복지 담당 부서와의 협력을 강화하고 사업간 연계 강화 필요
 - 중앙정부 차원에서 이를 활성화하기 위한 공모사업 등을 실시 필요
- 지역 내 이주민에 대한 실질적 사회서비스 보장을 위해서는 사회 서비스 이용에 대한 현황 파악
 - 현재 제도에 포괄되는 외국인을 중심으로 사회서비스 신청 및 이용 과정에서의 어려움 파악 필요
 - 지역 내 공공행정조직은 물론이고 서비스 제공기관에서의 이주민 수용성 제고 필요
 - 특히 사회서비스 이용에 있어서 외국인종합안내센터의 도움 정도를 파악할 필요성이 있음.
- 지역 단위에서 이주민의 사회서비스 접근성을 높이기 위해 전달 체계 개선

- 단기적으로는 기존 외국인 지원조직을 활용하여 사회보장 관련 정보안내, 서비스 연계, 상담 등의 역할 수행하도록 함.
- 외국인 지원조직과 지자체 공공행정조직(주민센터 등) 및 사회서비스 제공기관 등과의 협력 기반 마련 필요
- 향후 국내 정주 가능 외국인이 사회서비스 보장의 대상으로 포괄될 것이라 가정할 때, 장기적으로 지역 내 공공행정조직 등의 다문화 역량 강화 필요

○ 사회보장 정보에 대한 외국어 콘텐츠 확대, 정보안내 강화 등의 노력이 병행되어야 함.

□ 기타 이주민 사회보장에 대한 개선

○ 첫째, 이주민 사회보장과 관련하여 중앙정부 부처, 지방자치단체 부서 간 협력 강화 필요

- 이주민 정책 관련 전담 부처를 정하고 범정부적 조정기구 혹은 체계를 마련할 필요성이 있음.
- 기존 외국인정책위원회, 다문화정책위원회보다 부처 간 협력과 조정에 대한 실효성을 가질 수 있는 체계 마련 필요
- 지자체 단위에서도 외국인 관련 담당 부서와 사회보장 담당 부서와의 협력체계 구축 필요

○ 둘째, 지역 중심의 사회통합제도 마련과 자체 사업 활성화 필요

- 중앙정부 단위에서는 현행대로 사회통합프로그램을 제공하고, 지역에서는 이주민의 지역사회 정착과 적응을 위한 지역 통합 프로그램을 개발하고 이주민의 참여를 유인하는 방안을 마련

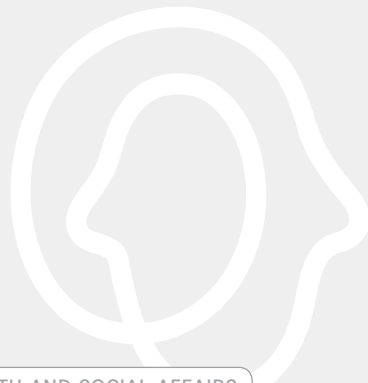
- 지역의 인구구성이나 이주민 특성을 고려하여 지원 필요성이 있는 대상에 대한 프로그램이나 지원체계 구축이 가능할 것
- 셋째, 정주형 외국인에 대한 사회보장이 확대된다는 전제하에 정주형 외국인의 정착을 위한 사회보장 강화
 - 사회통합적 관점에서 입국부터 사건/생애주기별 이주민의 욕구에 대응할 수 있는 사회보장 지원 고려
 - 장기체류 이주민의 경제활동 참여를 유인할 수 있도록 적극적 노동시장 정책의 일부 허용도 고려할 필요가 있음.

주요 용어 : 사회서비스, 이주민, 사회서비스 수급권, 이주민 사회권, 해외사례

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

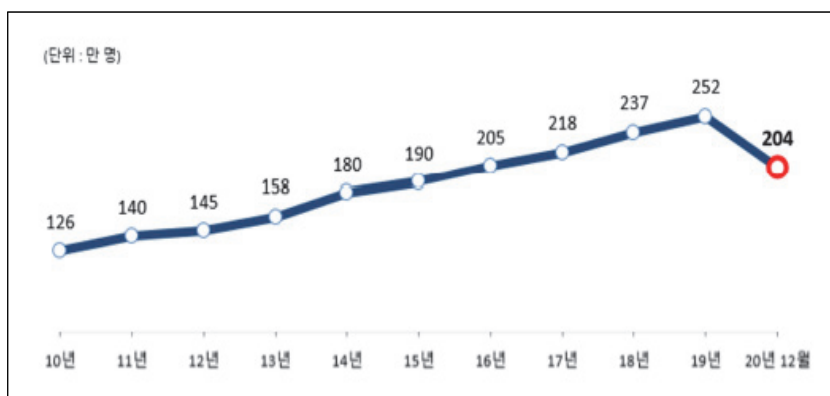
제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구 필요성

국제노동이주 확대라는 배경 속에서 동포, 외국인 근로자, 결혼이주자, 유학생 등 다양한 이유로 국내에 입국하여 장기적으로 거주하는 외국인이 증가하고 있다. 1980년대부터 한국은 이주송출국에서 이주유입국으로 변화하기 시작하였으며, 2020년 12월 말 기준 국내 체류외국인의 규모는 204만 명으로 국내에 거주하는 외국인 집단의 규모는 지속적으로 증가해왔다.

[그림 1-1] 국내 체류외국인 증감추이



자료 : 법무부. (2020). 출입국·외국인정책 통계월보 (2020년 12월호). p.15.

체류외국인 204만 명 중 장기체류자가 161만 명이고, 체류자격별로는 2020년 기준 재외동포(F-4) 466,682명, 비전문취업(E-9) 236,950명, 영주(F-5) 160,947명, 방문취업(H-2) 154,537명, 결혼이민(F-6) 133,987명, 유학(D-2) 101,810명, 방문동거(F-1) 105,382명 등의 순이었다(법무부, 2020). 즉 재외동포의 비중이 가장 높았고 그 다음으로 외국인 근로자, 영주권자, 결혼이민자, 유학생 등이었다.

한국 사회의 외국인 규모가 증가함에 따라 지역에서 장기적으로 거주하고 일하는 이주민 집단이 증가하였다. 외국인은 체류(거주)국의 국적을 취득하지 않은 사람을 의미하고, 이주민은 국가 내에서 혹은 국경을 넘어, 일시적 혹은 영구적으로 이동하는 사람을 뜻하여(International Organization for Migration, 2019, p.132) 외국인보다 포괄적인 개념이다. 2020년 지방자치단체 외국인주민 현황을 살펴보면, 외국인주민은 총 2,156,417명으로, 이 중 한국 국적을 가지지 않은 자 1,695,643명, 한국 국적을 취득한 자 199,128명, 외국인주민 자녀 261,646명이다. 전체 인구 51,829,136명 대비 외국인 주민은 4.2% 수준이었다(행정안전부 사회통합지원과, 2021).

사회통합실태조사에서 이주민에 대한 국민의 인식을 살펴보면, 외국인 이민자·노동자를 어떠한 관계로도 받아들일 수 없다는 비율이 2013년 9.64%에서 2018년 5.75%로 감소한 것으로 나타났다(주유선, 김기태, 김보미, 2019, p.94). 아산정책연구소의 2017년 조사에서도 외국인에 거부감이 들지 않는다고 응답한 경우가 전체의 83.6% 수준이었으나, 외국인이 일자리를 위협한다는 진술에는 26.2%가 동의하고 가치를 어지럽힌다는 진술에는 19.2%가 동의하는 것으로 나타났다(김지윤, 강충구, 2018). 한편, 권진과 경승구의 연구(2016)에서는 국제사회조사프로그램(International Social Survey Programme, ISSP)의 이민자에 대한 태도 분석 결과와 한

국종합사회조사(Korea General Social Survey, KGSS) 분석 결과를 비교하여, 한국인들은 이주민을 경제발전에 도움이 되는 인력으로서는 긍정적으로 보지만 자국 시민이 되기 위해서는 혈연에 근거한 출신을 중요하게 인식하고 있는 것으로 파악되었다. 관련 연구결과를 요약하면, 경제적 측면 등을 고려하여 이주민을 받아들이는 비율은 높아졌으나 이주민들이 사회의 구성원으로서 충분히 인정받고 있다고는 보기 어렵다. 이주민에 대한 인식에서도 출신, 인종에 따라 차별적인 태도를 보이기도 하였으며(김지윤, 강충구, 2018), 2018년 예멘 난민 제주도 입국과 관련하여 난민에 대한 가짜 뉴스와 혐오 발언이 확산되고 반(反)이민 정서가 조성된 바 있다. 또한 외국인의 건강보험 일부 부당·과다 수급 사례가 과대 해석되어 이주민에 대한 혐오 정서를 조성하기도 하였다.

이주민에 대한 제도적 포용과 국민의 인식은 이주민이 인식하는 소속감이나 한국 사회의 포용성과도 관련될 수 있다. 이주민이 인식하는 한국 사회의 다문화 수용성을 조사한 결과, 한국인이 응답한 수준보다 이주민이 인식하는 한국인의 다문화 수용성 수준이 더 낮은 것으로 파악되었다(변수정, 2022). 다음으로 이주민 대상으로 한국 사회에 대한 소속감과 한국 내 지역사회에 대한 소속감을 조사한 결과, 한국 사회 전체에 대한 소속감(5점 만점에서 3.7점)보다 지역사회에 대한 소속감(3.63점)이 소폭 낮아(유민이 외, 2021, p.166) 실생활에 밀접한 지역사회 소속감이 오히려 상대적으로 낮은 수준으로 나타났다.

인간은 상품이 아니기 때문에 국경을 넘나드는 “사람”의 이동은 기본권을 지니고 욕구가 있는 개인의 이동을 의미한다. 따라서 이주민이 머무르고 생활하고 있는 지역에서 개인의 기본권 보장 차원에서 이주민 사회보장의 필요성이 있고, 이는 또한 사회통합과 사회문제 경감의 측면에서도 중요하다. 실제로 2018년 국가인권위원회에서 실시한 이주민 대상 실

태조사에서 여러 범주의 권리보장 중에서도 사회보장, 아동수당, 보육권 등의 사회권 요구 정도가 노동권이나 정치권에 비해 높은 수준으로 조사되었다(장명선 외, 2018, p.166). 국제이주의 확대 속에서 사회통합과 인권보장 측면에서 이주민의 사회권 논의가 확대될 필요가 있다.

대부분 국가에서 이주민은 국적 취득 여부나 체류자격 등에 따라 내국인과 다르게 법률을 적용받기 때문에 이주민의 시민권 보장은 내국인과 비교할 때 제한적이다. 이주민의 사회권 보장 또한 내국인과 다르게 적용되며 국가별 이민정책의 이주민 범주 관련 규정, 사회보장제도 특성 등이 이주민 사회보장에 영향을 미칠 수 있다. 사회보장제도의 유형에 따라 사회보험 등의 기여 기반 제도, 공공부조 및 아동수당, 사회서비스 등에서 이주민을 포괄하는 방식은 상이하다. 기여 기반의 사회보장제도는 상대적으로 이주민 접근의 용이성이 있다. 국제노동기구(ILO)의 연구에서 120개국 중 국민과 비국민이 모두 기여 기반 사회보장(건강보험 제외)에 접근 가능한 국가의 수가 70개국으로 나타났다(Van Panhuys, Aoul, Binette, 2017). 또한 사회보장협정을 체결한 국가 간 이동을 하는 경우 보험료 면제 등의 기준을 통해 이중가입 없이 사회보장제도를 이전 적용받을 수 있다. 반면, 이주민 사회보장 논의에서 기여에 기반하지 않는 급여는 기여 기반 급여에 비해 논쟁적인 주제이다. 유럽연합 국가의 경우 비기여성 급여와 관련하여 이주민에 대한 직간접적 배제를 보이기도 한다(Vintila & Lafleur, 2020, pp.25-26). 일반적으로 사회서비스는 거주지역을 중심으로 개인의 욕구에 대응하는 지원을 제공하기 때문에 지역의 이주민에게도 사회서비스 보장의 필요성이 있으나, 사회서비스는 주로 조세 기반으로 지원된다는 점에서 이주민 보장에 대한 사회적 논의와 합의가 이루어질 필요가 있다.

한국의 사회보장제도에서 이주민의 사회보장은 국내 관련 법령과 국제법 및 조약 등에 근거한다. 「사회보장기본법」은 국민을 사회보장 대상으

로 명시하며, 다만 국내에 거주하는 외국인에 대한 사회보장제도 적용 관련 규정을 별도로 제시하고 있다. 「사회보장기본법」 제8조에서 “국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있다. 상호주의 원칙은 국가간 상호 호혜주의를 의미하며 국제협약 혹은 국가 간 상호협정 등을 통해 실현될 수 있다. 다만 국내 이주민의 사회보장에 있어 국제협약은 실효성이 제한적이며, 국가 간 상호보장협정은 주로 연금제도에 대한 협정으로 대상 국가가 제한되어 있다.

사회보장제도 유형별로 살펴보면, 기여에 기반한 사회보험의 경우 이주민을 가입대상으로 포괄하며, 다만 이주민 세부 집단에 따라 가입 및 기여의 조건이 부가되는 경우가 있다. 다음으로, 공공부조의 경우 “국민”을 대상으로 하나 「국민기초생활보장법」과 「긴급복지지원법」은 외국인 수급권자 특례 규정을 두어 혼인 관계나 자녀 양육 등의 경우를 특례로 인정하여 제한된 범위의 이주민 수급을 보장하고 있다. 마지막으로, 사회서비스의 경우 개별 법령과 사업에서 이주민 관련 규정의 유무가 각각 상이하며, 일부 관련법에서는 외국인 관련 별도 규정을 제시하는 경우가 있다. 예를 들어 「아동복지법」에서는 외국인 관련 규정이 부재하지만, 「장애인복지법」은 영주권자, 결혼이민자, 난민인정자의 장애인 등록이 가능하다는 내용을 포함한다.

이미 한국 사회에는 이주민 집단이 존재하고 향후 그 규모가 크게 감소하지는 않을 것으로 예상된다. 첫째, 이주민이 한국 사회에서 생활하는 개인이라는 점을 고려하면 일상생활에서 발생하는 욕구에 대한 기본권 차원에서 사회서비스 보장에 대한 논의가 필요하다. 둘째, 한국 사회의 이주민에 대한 사회통합 측면에서도 사회서비스 보장 논의가 필요하다. 특히 인구구조 변화로 인해 이민정책 방향 전환이 논의되는 현재 시점에

서 정주 가능한 이주민의 유인과 이미 지역사회에 거주하고 있는 이주민의 정착을 위해서도 이주민 사회서비스 보장에 대한 논의가 필요하다. 셋째, 적어도 지역사회에서 경제활동의 생산과 소비에 참여하고 세금을 납부하고 있는 이주민에 대한 사회보장에 대한 논의 필요성이 있다.

한국의 사회서비스 정책은 전통적 사회사업으로 시작하여 보편적 수급권자의 욕구에 기반한 서비스로 발전해왔고(양난주, 2020), 앞으로는 지역 중심 사회서비스의 포괄적이고 보편적인 접근이 확대될 것으로 예상된다. 한국의 사회서비스 정책이 지역사회 주민 대상의 포괄적인 접근으로 나아간다면 지역에 거주하는 이주민의 사회서비스 수급에 대한 고려가 필요할 것이다. 다만 한국은 공공사회복지 지출이 빠르게 증가하였으나 여전히 OECD 국가 평균보다 낮은 수준이고, 국민이 체감하는 사회보장이 아직은 높은 수준이라고 보기 어렵기 때문에, 이주민의 사회보장 개선에 대해서는 더욱 면밀한 논의가 필요하다.

이를 위해 이주민 사회서비스 보장에 대한 기초연구로서 해외 주요국의 사회보장제도는 이주민의 사회서비스를 어느 정도 보장하고 있고, 보장의 근거가 무엇인지 파악하는 연구가 필요하다. 특히 기존 이주민 사회보장 관련 연구는 사회보장제도 전체를 포괄하여 국내 관련 법령을 분석하고 쟁점을 제시하였기에 사회서비스에 초점을 맞춘 논의가 보완될 필요가 있다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 해외 주요국의 이주민 사회서비스 보장 현황을 분석하고 한국 사회보장제도에 대한 함의를 도출하는 것이다.

첫째, 해외 주요국의 사회서비스 영역별 제도를 분석하여 이주민에 대한 수급권 보장의 현황을 파악한다.

둘째, 국가별 사회서비스 정책과 이민정책을 중심으로 이주민 대상 사회서비스 보장의 특성을 분석한다.

셋째, 해외국가의 이주민 사회서비스 보장 현황을 바탕으로 한국 사회보장제도에 대한 정책적 함의를 도출한다.

본 연구는 사회서비스에 초점을 맞춰 이주민의 수급권에 관한 주요 해외국가 사례를 분석함으로써 국가별 이주민의 사회서비스 보장의 제도적 현황을 파악하고 향후 한국의 이주민 사회보장 관련 개선 방향을 제안하고자 한다. 해외국가의 이주민 사회보장은 이주민 유입의 역사적 맥락과 사회서비스 정책의 발전방향에 따라 상이하므로 국가별 제도를 한국 제도와 직접적으로 비교하기에는 한계가 있다. 다만 본 연구는 주요 해외국가의 이주민 사회서비스 보장의 제도적 특성에 관한 기초적인 연구를 수행함으로써 복지국가 이주민 사회보장 연구의 기초자료를 마련하고 관련 정책 방향 개선에 기여하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구내용

가. 연구범위 및 분석대상

본 연구는 주요 해외국가의 이주민에 대한 사회서비스 수급권 보장을 분석하고자 하며, 이주민 사회보장의 가장 기초적인 단계에 해당하는 실체적 수급권을 중심으로 사회서비스 보장을 파악하고자 한다. 해외 주요국 사례가 한국에 주는 함의를 고려하여 돌봄, 주거를 중심으로 사회서비스 이주민 보장을 분석하고자 한다. 돌봄, 건강, 주거 영역은 개인 가구 삶을 영위하기 위한 기본적 서비스에 해당하는데, 한국의 보건의료서비스는 사회보험 방식으로 지원되며 제도상으로는 장기체류 외국인을 포괄하고 있어, 본 연구에서는 해외국가의 실체적 수급권 보장이 주는 함의가 적어 연구범위에서 제외한다. 돌봄서비스는 아동돌봄, 노인돌봄¹⁾, 장애인돌봄으로 구분하여 이주민 보장을 분석한다.

본 연구의 이주민은 사회보장의 실체적 수급권을 파악하기 위한 목적에 적합하게 국적취득자와 그 자녀를 제외한 외국인(유입국가 국적을 가지지 못한 경우)을 기준으로 한다. 본 연구에서 이주민의 주요 범위는 이주노동자, 학생, 가족구성원(가족재결합, 가족형성 등), 난민인정자, 인도적 체류자 및 난민신청자이다. 국가별 체류자격 기준에서 단기체류 외국인을 제외하고 해외동포, EU 내 이민자 등 사회권 측면의 제한이 상대적으로 적은 집단은 주요 분석대상으로 삼지 않는다. 다만 국가별 이민정책

1) 노인장기요양보험제도는 국적과 무관하게 가입이 가능하나 가입제외 신청이 가능하다는 점과, 노인장기요양보험 외에도 노인돌봄 서비스가 운영되고 있다는 점에서 연구범위에 노인돌봄을 포함하였음.

과 사회보장제도의 특성에 따라 분석대상인 이주민은 위 주요 범위보다 확대될 수 있다.

해외 주요국의 사회서비스 이주민 보장을 파악하기 위해 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 사례를 분석한다. 시민과 이주민의 사회권은 차이가 있고, 서로 다른 복지레짐을 대표하는 국가 간에 이주민의 사회권은 다른 양상을 보인다(Sainsbury, 2012, p.130). 한국은 상대적으로 후발적인 이주민 유입국가이고 중국동포, 결혼이주자를 제외하고는 이주민의 장기적 정착에 소극적인 국가이기 때문에 캐나다, 호주 등의 전통적 이민국가 사례는 한국에 대한 정책적 함의를 제시하기에 한계가 있을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구는 미국, 호주 등의 전통적 이민유입국을 제외하고 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 사례를 분석하고자 한다. 국가별 복지체계에 따라 비기여 기반 사회보장제도의 차이가 있을 수 있다는 점에서 영국, 독일, 스웨덴을 선정하여 복지국가에서의 여러 유형의 이주민 사회서비스 보장을 파악하고자 한다. 다음으로 서구 복지국가와 비교할 때 일본은 한국과 사회보장제도에서 유사성이 있고 아시아 국가 내에서도 경제적 위상 대비 외국인 유입에 제도적으로 소극적인 국가라는 공통점을 가진다는 점에서 분석대상에 포함하였다.

나. 주요 연구내용

본 연구의 사회서비스 보장은 수급권 관련 규정을 중심으로 분석하고자 한다. 이주민의 사회보장 권리는 실체적 수급권, 수속적 수급권, 절차적 수급권 차원으로 분석될 수 있고, 사회보장 수급의 현황뿐만 아니라 수급권 보장의 통시적 변화 등으로도 분석할 수 있다. 본 연구는 해외국가의 이주민에 대한 기초적인 사회보장 수준을 파악하기 위해 현재 시점

의 실제적 수급권을 중심으로 사회서비스 보장 현황을 파악하고자 한다. 이를 위해 국가별 이주민 사회서비스 수급의 제도적 현황(이주민의 사회서비스 수급을 허용/제외하는 규정)을 분석하고 이에 대한 제도적 근거를 파악하고자 한다. 또한 국가별 문헌 고찰을 통해 이주민의 서비스 접근성 등의 쟁점을 보완적으로 제시하고자 한다.

해외국가의 돌봄, 주거 서비스 영역별 이주민 보장 현황과 근거를 분석하기 위한 국가별 분석내용은 다음과 같다. 첫째, 아동돌봄, 장애인돌봄, 노인돌봄, 주거에 해당하는 영역별 법·제도상 사회서비스 수급자격 규정에서 이주민 중 어떤 집단을 허용 혹은 제한하는지 제도 규정을 분석한다. 둘째, 지방정부의 사회서비스 보장 관련 사례를 분석한다. 셋째, 국가별 사회서비스 정책, 이민정책을 중심으로 이주민의 사회서비스 보장의 특징을 분석한다.

다음으로 해외 이주민 대상 사회서비스 보장에 대한 분석을 바탕으로 국내 이주민 사회서비스 보장의 개선방안을 제시한다. 첫째, 국내 사회서비스 영역별 이주민 보장 현황을 파악한다. 둘째, 해외사례 분석을 바탕으로 이민정책과 사회서비스 정책차원의 이주민 사회서비스 보장 개선방안을 도출하고자 한다.

2. 연구 방법

본 연구는 해외 주요국의 이주민 사회서비스 보장 현황을 분석하고 한국 사회보장제도에 대한 함의를 도출하기 위해 문헌 연구, 행정자료 수집 및 분석, 전문가 자문회의를 시행하였다.

가. 문헌 연구

이주민 사회보장 관련 선행연구와 제도 및 현황 관련 자료를 다음과 같이 수집하여 분석하고자 한다. 첫째, 이주민 사회보장 관련 기존 이론 및 선행연구를 검토한다. 둘째, 국내 사회서비스 정책 및 이민정책 관련 법제도 자료를 검토한다. 셋째, 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 이주 및 사회서비스 정책 관련 선행연구를 검토하여 돌봄 및 주거 관련 선행연구를 바탕으로 수집 가능한 2차 자료를 파악한다. 넷째, 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 중앙정부 사회서비스 정책 및 이민정책 관련 법제도 자료를 수집하고 분석한다. 조사 자료는 이주민의 사회보장 관련 선행연구와 사회서비스 영역별(돌봄, 주거) 관련 법령, 지침, 규정 등의 정책자료이다. 다섯째, 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 지방정부 사회서비스 정책 및 이민정책 관련 자료를 수집하고 분석한다.

해외국가 사례를 분석하기 위해 4인의 연구진을 구성하였다. 영국, 독일, 일본의 경우는 조사대상 국가에 장기체류한 경험이 있는 사회정책 전문가가 분석을 수행하고, 스웨덴의 경우는 유사한 북유럽 국가에 장기체류한 경험이 있는 사회정책 전문가가 분석을 담당한다. 국가별 연구진이 주요 정보 제공자(key informants)인 동시에 관련 전문가로서 이주민 사회서비스 보장을 분석할 수 있도록 설계하였다.

나. 행정자료 수집 및 분석

지방자치단체에서 운영하는 이주민 관련 사회보장사업 분석을 위해 관련 행정자료를 수집, 분석하고자 한다. 분석대상 지자체를 대상으로 지방재정통합공개시스템(지방재정 365)에 접속하여 2021년 12월 31일을 기

준으로 시스템에 등록된 세부사업을 1차로 추출하고, 해당 세부사업 중 1) 외국인 관련 사업, 2) 돌봄 및 주거 영역의 사회서비스 관련 사업을 2차로 추출한다. 마지막으로는 해당 사업 중 지자체 예산만으로 운영되는 자체사업을 최종 분석대상 사업으로 선정한다. 최종 분석대상 사업의 세부 정보와 지원조건, 이주민 수급 가능 여부 등을 확인하기 위하여 정보공개포털(<https://www.open.go.kr>)을 활용하여 지자체 사업별 담당자에게 정보공개청구를 실시, 해당 응답 결과를 본 보고서에 포함하고자 한다.

다. 전문가 자문회의

연구 수행과정에서 연구 진행 방향에 대한 의견 수렴, 국내 사회보장 정책 관련 의견 수렴을 위해 전문가 자문회의를 진행하였다. 첫째, 사회서비스 전문가 대상으로 자문회의를 실시하여 분석대상 범위에 대한 의견을 수렴하였다. 둘째, 사회서비스 및 이주 분야 전문가 대상 자문회의를 실시하여 정책대안을 모색하였다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

이론적 배경 및 국내 제도 현황

제1절 이주민의 사회보장 수급

제2절 국내 제도 현황 및 선행연구

제3절 연구범위 및 분석틀

제2장 이론적 배경 및 국내 제도 현황

제1절 이주민의 사회보장 수급

1. 인권과 사회권

인권은 개인의 성별, 인종, 국가, 종교 등과 무관하게 모든 인간이 존엄한 존재로서 누려야 하는 기본적인 권리를 의미한다. 「세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)」과 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」은 모두 인간에게 부여되는 보편적인 권리인 인권과, 인권보장을 위한 국가의 책무를 명시하고 있다. 「세계인권선언」은 1948년 국제연합(United Nations; 이하 UN)이 채택한 문서이며 모든 인류 구성원의 자연적이고 양도 불가한 기본적 권리와 이에 대한 존중을 명시하였다. 이후 국제연합은 1966년 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」을 채택하여 더 구체적이고 포괄적인 권리의 내용을 제시하고 있다.

이외에도 인권 관련 국제적 규범으로 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」, 「인종차별철폐협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)」, 「여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women)」 등의 협약이나 아동, 장애인, 이주노동자에 대한 권리협약 등이 있다. 인

권에 대한 국제적 규범은 국제기구의 주관하에 조약으로 성립되어 국가가 이에 비준, 수락, 승인, 또는 가입함으로써 국내에서 효력을 가지게 된다. 「대한민국헌법」(이하 헌법) 제6조 제1항은 "헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다"고 규정한다. 국내 법적 기준을 살펴보면, 헌법 제10조에서 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다"고 함으로써 기본적 인권의 정의와 국가의 보호 의무를 명시한다.

시민권(citizenship)은 "법적으로 제도화된 공동체에 소속된 지위 또는 그러한 소속에 바탕을 두고 누리는 권리 또는 부여받는 권리와 의무의 총체"를 의미한다(이철우, 2008, p.63). 국가와 같은 정치적으로 조직화된 공동체 소속으로서 부여되는 권리와 의무를 모두 포괄하는 것이다. 베스트팔렌 조약 이후 점진적으로 발전한 주권국가의 개념과 프랑스혁명 이후 제도화된 인민주권의 개념이 결합하여 국민국가의 성원으로서 시민권이 등장한 것이다(이철우, 2008, p.79).

시민권은 하위 범주의 권리를 포괄하는 개념으로도 파악될 수 있다. Marshall은 시민권(citizenship)을 공민권(civil right), 정치권(political, right), 사회권(social right)의 범주로 구분하였다(Marshall, 1992). 자유권은 법 앞에서의 인신과 재산, 신앙 등의 자유를 보장하고, 정치권은 유권자로서 선거권 행사에 참여할 수 있는 동등한 권리를 보장하며, 마지막으로 사회권은 일정 수준의 경제적 복지와 보장,文明화된 삶의 영유, 사회 유산에 참여할 수 있는 권리이다. Marshall은 시민권 발전을 권리의 확대 과정으로 보고 불평등 체계인 사회 계급 체계와 평등 체계인 시민권 체계가 경합하면서 결국 시민권이 계급의 완화에 기여한다고 설명하였다(서정희, 2008). 시민권은 공동체의 구성원에게 동등하게 주어지는 권리로 설명된다. 이 중 사회권은 의료, 교육, 복지제도 등에 대한 실

질적 보장과 관련되며 복지국가 발전은 시민권으로서의 사회권을 달성하기 위한 노력으로 볼 수 있다.

국내의 사회권에 대한 법적 기준을 살펴보면, 헌법이 사회권에 해당하는 국민의 권리를 명시하고 있다. 제31조 제1항에서는 모든 국민이 균등하게 교육을 받을 권리를, 제32조 제1항에서는 모든 국민의 근로의 권리를, 제34조에서는 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를, 제35조 제1항에서는 모든 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를, 제 36조에서는 모성의 보호와 보건에 대한 권리를 명시하고 있다. 다음으로 「사회보장기본법」에서 사회보장의 기본 이념을 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현하는 것”으로 명시하고 이를 위한 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 관련 복지제도를 제시하고 있다.

한편, 앞에서 제시한 인권 관련 국제협약의 경우 국가 주권의 범위보다 넓은 차원에서 사회권 보장의 내용을 포함하고 있다. 앞에서 제시한 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」은 사회권의 구체적인 내용을 포괄하고 있으며, 아동, 장애인, 이주노동자에 대한 권리협약 등에서도 교육, 의료, 복지제도 등의 사회권을 명시하고 있다.

2. 이주민의 사회권 논의

가. 국제이주 확산과 사회권 개념

국경을 넘나드는 초국가적 이주 현상은 국민국가 차원의 국민 범위를 넘어서는 사회권에 대한 논의를 불러일으키고 있다. 이주의 확대는 거주지의 이동성 확대로 국적지와 거주지가 일치하지 않는 개인이 늘어나기

때문이다. 국경을 넘는 이동의 확대는 영토적 주권의 행사와 전 지구적 차원의 체제나 경제구조 사이의 불일치를 드러낸다(Held, 1989; 오경환, 2018에서 재인용). 사회보장 영역에서도 국제이주의 증가로 인해 국민과 시민, 주민의 불일치가 발생하고 있으며, 시민권에 기반한 사회권의 개념 또한 이주 현상의 확대로 인해 국가 중심적 논의를 벗어나 다양한 정의가 가능해지고 있다. 이주의 시대에 이동성은 출신국과 유입국 간의 이동보다 더욱더 복합적이고 유동적인 특징을 가진다. 이와 같은 이동성과 관련하여 초국가적 방식으로 개인을 보호하고 지원하는 정책, 프로그램, 조직 등으로 "초국가적 사회보장"이 논의된 바 있다(Levitt, Viterna, Mueller, & Lloyd, 2017, p.6). 한편, 이철우(2008)는 이와 같은 논의는 이주 확대 속에서 국민국가 시민권 개념의 내재적 모순이 자극된 것이며 탈국가적 시민권 개념이 부적합하다고 지적하였다.

위와 같이 이주의 시대에는 탈국가적 시민권 논의도 등장한 바 있으나, 일반적으로 국가의 시민권은 국민에게 부여되는 자격으로 정의되기 때문에 전통적인 시민권 개념의 사회권은 외국국적의 이주민에게는 해당되지 않는다. 이주민의 사회권 보장에 대한 논의는 시민권보다 더욱 원리적인 인권의 개념에서 이주민의 사회권 보장의 근거에 기반하거나, 혹은 국가별 사회구성원의 범위에 대한 재분류를 통해 국민이 아닌 이주민의 사회권 보장을 논의할 수 있다. 물론 사회구성원 범위의 재분류 과정에서도 기본적인 인권 개념이 주요한 근거가 될 수 있다.

먼저, 인권 등 당위적 차원의 이주민 사회권은 앞에서 제시한 국제협약을 통해서도 규정되어 있다. 국제협약은 모든 인간에 대한 기본적인 권리를 보장하고 차별 없는 권리보장 의무를 명시함으로써 개별 국가의 이주민의 사회권 보장의 근거를 제시한다. 「세계인권선언」은 모든 인간에 대한 기본적 권리를 존중하고자 하는 취지에서 자유권, 노동권, 생존권 등

을 규정하고 있다. 사회권과 관련하여 사회보장에 관한 권리(제22조), 휴식과 여가의 권리(제24조), 의식주, 의료, 필수적 사회서비스, 생계보장, 모성보호, 아동보호에 대한 권리(제25조), 교육권(제26조) 등을 명시하였다(UN, n.d.b).

「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)은 세계인권선언과 마찬가지로 모든 인간의 존엄성과 권리를 보장하는 내용을 담고 있는데, 사회권 차원에서 사회보장에 대한 권리(제9조), 가정, 모성, 아동의 보호받을 권리(제10조), 의식주 등의 적정한 생활 수준을 누릴 권리(제11조), 도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리(제12조), 교육에 대한 권리(제13조, 제14조) 등을 포함하고 있다(UN OHCHR, n.d.b).

「아동권리협약」(Convention on the Rights of the Child)은 모든 아동의 보호받을 권리와 이를 위한 조치를 명시하고 있다. 아동이나 아동 부모의 인종이나 국적, 민족과 무관하게 보호받아야 함을 명시함으로써 이주민 아동의 권리보장 근거를 제시하고 있다. 사회권 차원에서 아동의 양육, 발달, 건강, 교육, 사회보장 등의 권리를 포함하고 장애아동의 권리를 명시한다(UN OHCHR, n.d.a). 한편, 「장애인권리협약」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)은 모든 장애인의 인권과 기본적인 자유를 향유하기 위한 권리를 명시하고 있으며, 특히 제18조에서는 다른 사람과 동등하게 이주 및 국적의 자유를 가짐을 규정하고 있다. 사회권과 관련해서는 자립적으로 생활하고 모든 영역에서 활동하기 위한 접근성, 이동성 등의 권리를 명시하고 교육, 건강, 재할, 근로, 사회보장 차원의 권리를 명시한다(UN, n.d.a).

다음으로 직접적으로 이주민 관련 국제협약에서 이주민의 사회권 보호가 포함되어 있다. 국제노동기구(International Labour Organization)

는 1939년 「취업이주 협약(Migration for Employment Convention)」을 채택하고 1949년 개정한 바 있다. 취업을 위한 이주와 관련하여서는 각국이 이용할 수 있는 정보 및 이주노동자 지원 관련 내용을 담고 있으며, 이주노동자 대상 의료시설 설치, 평등고용(임금, 고용조건) 등을 포함하고 있다(ILO, n.d.). 이후 국제연합이 1990년 「이주노동자권리협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)」을 채택하였다. 이는 기존 국제노동기구 협약보다 국제적 합의 차원에서 더 강력한 문서의 채택으로 볼 수 있으며, 보호의 범위와 지원내용 또한 더 포괄적인 수준이다. 본 협약은 이주노동자가 국민이 아님에도 보장받아야 하는 권리를 제시하고 있으며, 그 내용은 국민과 동일한 사회보장(제27조), 긴급의료(제28조), 교육권(제30조), 이주노동자와 그 가족의 교육, 직업훈련, 주거, 보건복지서비스, 문화생활 등에 대한 동일한 접근(제43조, 제45조) 등을 포함하고 있다(UN OHCHR, n.d.c). 이주노동자권리협약에서 이주노동자는 국적국가가 아닌 체류국에서 유급활동을 하거나 과거 유급활동을 한 경험이 있거나 유급활동을 예정하고 있는 경우를 모두 포괄하며, 적법한 체류자격 유무와 무관하게 이주노동자와 그 가족을 포괄한다.

나. 복지국가의 이주민과 사회권

개별 국가에서는 사회구성원의 범위를 확대함으로써 국내 거주하는 인구를 기존 국민국가의 시민보다 다양한 유형으로 구분할 수 있다. 사회구성원의 범위 내에서 외국국적의 이주민은 국적을 가진 시민이 아니더라도 사회구성원의 범위에 포함되어 일정 수준의 사회적 보호를 제공받을 수 있는 것이다. 전통적인 복지국가의 사회보장체계는 정주하는 시민의 욕구를 충족시키기 위한 목적으로 구성되어 있는데, 초국가적 이동의 확

대는 복지국가에서 사회적으로 보호되어야 하는 대상과 그렇지 않은 대상의 구분을 어렵게 만들었다(Mingot, 2021, p.221). 관련 연구와 국가별 사례를 종합해보면 개별 국가 차원에서 이주민에게 사회적 권리를 부여하고 규정하는 데에 국가 간 협약, 인권에 근거한 당위성, 평등성(equality) 원칙, 역사적·혈통적 동질성, 기여(경제적 측면 등), 대우받을 만한 자격 여부(deservingness) 등이 영향을 미칠 수 있다.

복지국가에서는 이주민 집단이나 유형에 따라 사회권 등의 권리를 차등적으로 부여하고 있다(Morris, 2003). 이민의 유형 혹은 입국 목적 등에 따라 경제적 이민, 난민 신청, 가족구성원, 미등록외국인 등으로 구분되는데 집단별로 인권 등의 당위성, 역사적·혈통적 동질성, 기여 등의 근거가 사회권 등의 보장에 서로 다르게 작용할 수 있다. Sainsbury(2012)에 의하면 복지국가별로 이주민과 시민의 사회권에서 차이가 있고 이주민 내에서도 집단 간 권리에서 차이가 존재한다. 즉, 복지레짐별로 욕구, 자산조사, 근로, 시민권 등의 수급권 부여의 특징이 이주민 대상 사회권 보장에도 서로 다르게 작용하고 있다는 것이다. 복지국가의 이민자 수용과 배제 양상의 차이는 국가별 이념적 전통, 복지 공급체계 등으로 설명될 수 있다. 즉, 복지체제와 이민체제의 발전과정과 특징이 이주민의 사회권 보장에 영향을 미친다.

한편, 기여방식의 사회보장제도를 중심으로 이주민 보장을 살펴보면, 사회보장협정이나 국가별 법·제도에 근거하여 사회보장 수급권을 부여하고 있다. Van Panhuys 외(2017)의 연구에 의하면 2017년 전 세계 120개국 중 65개국은 양자 간 및 다자 간 사회보장협정을 모두 맺고 있는 것으로 파악되었다. 국가별 사회보장협정 체결국가 수를 살펴보면, 캐나다, 미국, 호주는 체결국가 수가 약 20개국 이상으로 파악되었으나, 동남아시아와 일부 아프리카 지역의 경우 사회보장협정 관련 정보가 없거나 체결

하지 않은 경우가 많은 것으로 파악된다(Van Panhuys et al., 2017, p.12). 다음으로 전체 120개국 중 70개국에서 국적자가 아닌 외국인이 기여형 사회보장에 접근 및 이용할 수 있는 권리를 부여하고 있는 것으로 파악되었다(Van Panhuys et al., 2017, p.10).

Sainsbury(2006)는 복지레짐 유형별 세 국가의 이주민 사회권을 분석하였는데, 미국의 경우 자유주의 복지체제와 포용적 이민체제의 특징을 보이며 공적 부담이 될 수 있는 이민자에 대해서는 시장을 통한 자급자족을 강조하고 있다. 다음으로 독일의 경우 보수적 복지체제와 배제적 이민체제의 특징을 보이는데, 이주노동자도 기여에 기반하여 사회권을 보장받고 이후 이주노동자의 가족재결합 이주민 또한 사회권을 보장받는다. 스웨덴은 사회민주주의 복지체제와 포용적 이민체제의 특징을 보이는데 시민권 상의 주거지 원칙과 스웨덴 사회의 평등 원칙 등에 근거하여 이주민의 사회적 권리가 확장되는 특징을 보였다. 또한 국가별 이주민의 사회정책 및 탈상품화와 관련한 분석에서, 미국, 영국과 같은 자유주의 레짐에서는 이주민에게 사회정책의 탈상품화 효과가 낮았던 반면, 사회민주주의 레짐의 사회정책의 탈상품화 효과가 높았고 자유주의 레짐이나 보수적 조합주의 레짐 국가와 비교할 때 이주민의 빈곤률이 낮았다(Sainsbury, 2012, pp.130-131). 한편, 유럽연합 내의 자유로운 이주와 관련해서 Ruhs와 Palme(2018)는 유럽 15개국 중 상대적으로 유연한 노동시장과 비기여 기반 복지국가의 특성을 가진 영국과 아일랜드에서 자유로운 노동이동(EU 출신 외국인의 자유로운 유입)으로 인한 경제적 긴장과 공정성에 대한 우려가 클 것으로 분석하였다.

또한, 복지국가별로 사회보장 공급에서 지방정부의 역할에서 차이가 있어 이주민 사회보장에 영향을 미칠 여지가 있다. Sainsbury는 6개 복지국가의 이주민 사회권에 대한 분석에서 중앙정부의 기준이 지방정부가 이주민 사회권 보장을 축소하려는 시도를 제한하는 측면이 있다고 보았

다(Sainsbury, 2012, p.256). 다만 이는 난민신청자 지원에 초점을 맞춘 해석이며, 독일, 스웨덴의 경우는 주로 지방정부에서 난민신청자를 받아 들이는 역할을 하고 있기 때문이다.

위와 같이 이주민의 사회보장 전반에 대한 복지국가 유형의 영향 가능성을 파악하였다. 하지만 비기여 기반의 사회서비스로 한정할 때 이주민 사회보장에서 복지국가 유형별 특성에 대한 기존 논의가 부재하였다. 사회서비스 체제와 관련하여 김영순, 최현수, 이윤경, 방효정(2007)이 <표 2-1>과 같이 북유럽형, 대륙유럽형, 앵글로색슨형, 남부유럽형, 동아시아형으로 국가별 사회서비스 복지혼합, 공여 원칙, 중앙-지방정부 관계 등이 서로 다른 특징을 보임을 제시한 바 있다. 이주민의 사회서비스 보장과 관련하여 복지국가 사회서비스 공여 원칙의 보편주의와 선별주의 경향은 규범적으로 이주민의 사회서비스 보장의 수준이 영향을 미칠 수도 있으나, 공여 원칙의 선별주의가 결국 자산조사와 연결된다는 점에서 상대적으로 이주민 포괄성과의 관련성이 낮을 수도 있다. 또한 Sainsbury 논의와 같이 이주민의 사회보장은 사회정책과 동시에 해당 국가 이민정책의 영향을 받기 때문에 이주민 사회서비스 보장 또한 복지국가의 사회정책과 이민정책의 특성을 함께 고려해야 할 것이다.

<표 2-1> 사회서비스 체제의 유형별 특징

구분	북유럽형 (공공서비스 모델)	대륙유럽형 (보충주의모델)		앵글로색슨형 (자산조사 -시장 의존 모델)	남유럽형 (가족주의 모델)	동아시아형 (가족주의모델)
대표국가	스웨덴, 덴마크	프랑스, 벨기에 (준공공서비스 모델)	독일, 네덜란드	영국, 아일랜드	스페인, 이탈리아	일본
복지혼합	공공부문 압도적 우위	공공부문 우위	비영리부문 우위	영리부문 우위	가족 책임	노인: 비영리, 영리 부문 우위 아동: 가족책임

구분	북유럽형 (공공서비스 모델)	대륙유럽형 (보충주의모델)		앵글로색슨형 (자선조사 -시장 의존 모델)	남유럽형 (가족주의 모델)	동아시아형 (가족주의모델)
공여 원칙	보편주의	보편주의 +보충주의	보충주의	선별주의	선별주의	보편주의+보충주의
중앙 -지방정부 관계	지방정부가 주된 서비스 기획· 제공자	강한 중앙집중성 → 80년대 이후 탈집중화	네덜란드: 중앙집중 독일: 분권화	중앙-지방 이중 체계	최근 탈집중화	중앙정부 →계획수립 지방정부 →세부계획 수립·실행
재원조달 중 조세비중	매우 높음	높음	높음	낮음	낮음	아동: 높음 (조세통한 충족) 노인: 보통 (보험료 중 조세 50%)
지출 우선대상	아동	아동	노인	노인	노인	노인
일-가족양립 가능성	높음	높음	낮음	낮음	낮음	낮음
사회서비스 계층화	낮음 (보편주의)	아동: 낮음, 노인: 높음	높음	높음	높음	낮음

주 : Bahle, T. (2003). The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat?. Journal of European Social Policy, 13(1), 5-20; Munday, B. (2003). European social services: A map of characteristics and trends. Strasbourg, Council of Europe, 3(1); 일본 내 각부. (2005). 소자화사회백서를 바탕으로 김영순 외(2007)가 작성함.
자료 : 김영순 외. (2007). 복지국가유형별 사회서비스의 발전과정과 시사점. p.47 <표4>.

3. 이주민의 사회보장수급권

사회권은 인간답게 살기 위한 권리와 이를 달성하기 위한 사회보장에 대한 권리를 모두 포괄한다. 즉, 사회보장수급권은 인간다운 삶을 영위하기 위한 사회보장을 받을 권리를 뜻한다. 「사회보장기본법」 제9조는 “모든 국민은 사회보장에 관한 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리를 가진다”고 명시함으로써 전 국민의 사회보장수급권을 법적으로 보장한다. 사회보장 관련 법령에서 현금이나 서비스를 신청하

기 위한 구체적인 기준과 내용이 명시되고, 사회보장수급권은 법령에 근거하여 구체화된 권리라고 볼 수 있다.

사회보장수급권은 실체적 권리, 수속적 권리, 절차적 권리로 구분될 수 있다(남기민, 홍성로, 2016, pp.80-81; 윤찬영, 2010, pp.336-337; 현외성, 2013, pp.92-94). 실체적 권리는 실체법상에서 수급권자, 수급요건, 급여유형, 급여수준, 재정조달, 전달체계, 수급권의 보호 및 제한 등을 규정함으로써 사회보장급여를 받을 수 있는 구체적 권리를 의미한다. 다음으로 수속적 권리는 사회보장급여를 받기 위해 신청, 조사, 급여 제공 등의 수속 과정이 수급권 보장의 목적에 적합하게 진행될 수 있도록 요구하는 권리를 의미한다. 예를 들어 급여에 대한 정보 제공이나 상담을 요구할 수 있는 권리가 수속적 권리에 해당한다. 절차적 권리는 사회보장급여에 대한 실체적 권리와 수속적 권리가 침해되지 않고 보장될 수 있도록 하는 절차와 관련된 권리이다. 예를 들어 사회보장급여에 대한 청구권이 법적으로 보장되더라도 행정기관 등에 의해 실현될 때 실체적 권리나 수속적 권리가 침해되었다면 이에 대한 구제를 요구할 수 있다. 한편, 서정희(2010)는 사회보장수급권의 실효성을 분석하기 위한 틀로 실체적, 절차적 권리를 급여대상, 급여구성, 급여제한, 권리구제의 4개 영역으로 구성하고, 적용의 일반원칙을 강행규정, 국가재정부담, 무조건성, 적절성, 벌칙조항 수반 원칙 등으로 제시하였다.

설동훈(2007)은 외국인의 시민권을 국적·영주권·체류자격 등을 아우르는 정치공동체의 구성원 자격이라는 형식적 측면과 그 자격에 기반한 권리·의무 혹은 이를 보장하는 제도·관행 등을 아우르는 내용적 측면으로 정의한 바 있다. 본 연구는 후자의 외국인 시민권 개념에 초점을 맞춰 사회의 구성원이라는 자격에 근거한 이주민 사회보장수급권을 파악하고자 한다.

이주민 사회보장수급권 또한 위의 같이 실체적 권리, 수속적 권리, 절차적 권리로 구분하여 파악할 수 있다. 이주민의 사회보장수급권에서 실체적 권리는 실체법상으로 이주민의 사회보장 급여의 신청과 지급을 규정하는 구체적인 내용이다. 사회보장 급여대상의 선정기준 및 포괄범위, 급여 제공 시 부과되는 조건이나 국가의 재정부담 수준 등에서 이주민의 수급권이 보장되고 있는지를 파악할 수 있다. 다음으로 수속적 권리는 이주민이 사회보장급여를 받기 위한 수속 과정 내에서 권리를 보장받고 있는지를 의미하며, 특히 이주민의 경우 사회보장급여의 신청과 수급 절차에서 충분한 정보를 지원받고 있는지가 중요한 쟁점이 될 수 있다. 다음으로 이주민의 사회보장수급권이 제한되었을 때 권리구제를 요구할 수 있는냐는 절차적 권리에 해당한다.

한 사회의 이주민 사회보장 수준을 파악하기 위해서는 가장 먼저 이주민의 사회보장 수급을 위한 실체적인 권리를 보장하고 있는지를 알아야 한다. 다음으로 수속 과정 내에서의 권리를 보장하고 있는지, 수급 제한에 대한 권리구제를 요구할 수 있는지의 순으로 파악할 수 있다. 따라서 국가별 이주민 사회서비스 보장의 수준을 파악하기 위한 첫 단계는 이주민의 실체적 사회서비스 수급권을 파악하는 것이다.

제2절 국내 제도 현황 및 선행연구

1. 국내 이주민의 사회보장 관련 제도

가. 국내 이민정책 발전

한국의 외국인 관련 정책은 국경 및 출입국 관리, 국적 부여 정책, 이민자 사회통합정책 등을 포괄한다. 외국인 및 이민 관련 정책은 영문으로 “migration policy” 또는 “immigration policy” 등으로 표현된다. 한국에서 출입국, 외국인, 이민 등과 관련된 정책은 범위와 목적에 따라 이주정책, 이민정책, 외국인정책, 출입국정책, 다문화정책, 사회통합정책 등으로 표현되었으며, 최근 법무부 등의 정부 문서에서 외국인 및 이민 관련 정책을 “이민정책”으로 표현하는 경향이 나타나고 있다. 따라서 본 연구에서 외국인 및 이민 관련 제도를 “이민정책”으로 표현하고자 한다.

1980년대 중반 이후 생산직 업종의 인력난으로 인해 1990년대 외국인 근로자 관련 제도가 도입되고 국내 외국인 유입이 증가하기 시작하였다. 1999년 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」이 제정되고 이후 2004년 고용허가제, 2007년 방문취업제의 시행으로 외국인 노동자와 동포 노동자 관련 정책이 확대되었다.

이처럼 외국인 노동자가 증가하고 2000년대 초부터 결혼이민자 유입이 확대되면서 장기체류 외국인의 비중이 높아졌다. 이에 대응하여 2007년 재한외국인에 대한 처우개선을 목적으로 「재한외국인 처우 기본법」(이하 외국인처우법) 제정되었다. 외국인처우법은 국내 체류 외국인에 대해 사회통합 관점에서 정책을 논의하기 시작하였다는 점에 의의가 있다. 외국인처우법에서 재한외국인은 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서

대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자”를 의미하며, 이 법은 “재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지”하려는 목적에서 제정되었다. 이 법은 재한외국인 등에 대한 처우 등의 조치를 명시하고 있고 외국인정책 관련 사항을 심의·조정하기 위한 외국인정책위원회 설치와, 외국인정책에 관한 기본계획 수립(5년 주기)을 명시하고 있다. 즉, 국내 체류 외국인에 대한 구체적인 정책 수립을 가능하게 하는 체계를 법령에서 제시하고 있다. 외국인처우법에 근거하여 2008년부터 5년마다 외국인정책 기본계획이 수립되었다.

같은 시기 결혼이민자 유입에 따른 국제결혼 가구 증가에 대응하여 2008년 「다문화가족지원법」이 제정되었으며, 2015년 동법 개정에서 “다문화가족 지원을 위한 기본계획의 수립”이 명시되어 5년 주기의 기본계획이 수립·시행되기 시작하였다. 한편, 1992년 「난민의 지위에 관한 협약」 가입 이후 난민인정 및 처우에 대한 문제점이 지적됨에 따라 난민인정 절차 및 난민 처우 관련 사항을 규정하기 위한 목적에서 2012년 「난민법」이 제정되었다. 이 법은 ‘난민’, ‘인도적체류자’, ‘난민신청자’ 등의 개념을 명확히 제시하고 난민인정 절차와 처우 등에 대한 구체적인 내용을 명시하고 있다.

나. 국내 이민정책 개요

현재 한국의 외국인 및 이민 관련 정책은 「출입국관리법」, 「국적법」, 「재한외국인 처우기본법」(외국인처우법), 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「다문화가족지

원법」, 「난민법」 등의 관련 법률에 근거하여 법무부, 외교부, 여성가족부, 고용노동부, 보건복지부 등에서 관련 정책을 관리하고 있다. 개별 법령은 각각의 목적과 대상이 구분되어 있으며, 외국인처우법은 국내 체류 외국인에 대한 포괄적인 사항들을 명시하고 있다.

외국인처우법의 내용을 살펴보면, 법령 내에서 재한외국인 등의 처우 등의 규정을 포함하고 있다. 국가 및 지방자치단체가 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 차별 방지 및 인권 옹호를 위한 조치(제10조), 재한외국인의 사회적응 지원(제11조), 결혼이민자와 그 자녀에 대한 사회적응 및 교육·의료 지원(제12조), 영주권자의 체류와 경제활동 보장(제13조), 난민의 거주 등에 대한 지원(제14조) 등을 수행할 수 있음을 명시하고 있다. 이처럼 외국인처우법은 외국인의 권리를 명시하고 있으나 사회권의 구체적인 내용은 결혼이민자에게 한정하여 제시하고 있다.

다음으로 이 법에서 중요한 부분은 외국인정책의 수립 및 추진체계를 제시한다는 것이다. 법령에 근거하여 제1~3차 외국인정책 기본계획이 수립 및 시행되었다. 제1~2차 계획이 우수한 외국인 인력의 유입 및 확보에 중점을 두었던 반면, 2018년 수립된 제3차 기본계획의 경우 외국인의 출입국 및 체류 관리와 사회통합 간의 연계 강화를 강조하고 외국인 주민의 유입-자립-성장-기여 등의 과정까지 고려한 것으로 평가된다(송철종 외, 2020, p.45). 외국인처우법에 근거한 외국인정책 기본계획과, 「다문화가족지원법」에 근거한 다문화가족정책 기본계획이 각각 5개년 계획으로 수립 및 시행되고 있다. 외국인정책 기본계획과 다문화가족정책 기본계획에 근거하여 지방자치단체에서는 외국인, 이주민, 결혼이주자 등에 대한 기본계획을 수립하여 시행하고 있다.

한국의 이민정책은 이주민을 체류자격에 따라 각각의 관리 규정과 처우 내용을 다르게 정하고 있다. 위의 관련 법령들도 외국인처우법을 제외

하면 특정 체류자격 혹은 이주민 집단에 해당하는 법령이며, 외국인처우법의 내용도 인권옹호나 사회적응 지원 외에는 개별 이주민 집단에 해당하는 조치를 명시하고 있다. 한국의 이민정책은 주로 체류자격에 따라 이주민 집단별로 체류권, 노동권 등을 각각 다르게 적용하고 있다. 다문화정책과 사회통합정책은 주로 결혼이주자라는 협의의 이주민 집단을 대상으로 하고 있고 재외동포나 결혼이주자에 대한 출입국 정책과 외국인 정책은 혈통주의적 특징을 보인다. 역사적 맥락을 살펴보면, 과거 보수정권 하에서 민족주의를 인종적·문화적 단일성 차원에서 정의하면서 외국국적 인구에 대한 호의적인 정책 방향이 등장하기 어려웠으나, 이후 저출산·고령화 심화 등의 배경 속에서 인종적 민족주의의 내포를 동포, 결혼이민자 등의 특정 이민자 집단까지 확장한 것으로 파악된다(김경환, 2020).

최근 코로나 이후 인력 부족 문제가 심화되고 한국 사회의 지방소멸 문제가 대두되면서 외국인 근로자 관련 정책이 변화하고 있다. 계절근로자 허용 체류자격 확대, 농업 계절근로자 관리체계 개선, 외국인 근로자에 대한 한시적 취업활동 기간 연장, H-2 허용업종 추가, 유학생의 외국인 근로자(E-9) 활용 등이 변화하였다(고용노동부, 2020.08.23; 관계부처 합동, 2021.12.29; 국무조정실 국무총리비서실, 2022.09.08). 요약하자면, 외국인 근로자 정책이 체류자격별로 대상 범위나 외국인 규모를 확대된 것이다. 또한 2022년부터 지역사회의 인구감소 대응과 지역경제 활력 제고를 목적으로 지역 특화형 비자 시범사업이 실시되기 시작하였다(법무부, 2022.07.25). 지금까지 이민정책은 중앙정부에서 주도하고 지자체는 외국인 주민 대상 지원이나 사회통합 관련 시책을 시행하였으나 위와 같은 시범사업을 통해 지자체의 권한과 역할이 이주민의 유치까지 확대되는 사례가 등장하고 있다.

다. 국내 이주민 사회보장 관련 제도 개요

헌법 제10조는 국민의 기본적 인권과 행복추구권을 명시하며, 동법 제34조는 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고 국가는 사회보장 및 사회복지 증진을 위해 노력해야 한다고 명시한다. 따라서 이주민이 국적을 취득하는 경우 국민의 범주에서 사회권이 보장되어야 한다. 반면, 국적을 취득하지 못한 외국인과 관련해서는 동법 제6조 2항에서 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 지위가 보장된다고 명시하며 이는 상호주의 측면에서의 보장을 명시하고 있다. 다만 이주민 관련 헌법재판소 판례는 외국인인 경우에도 인간의 권리로 볼 수 있는 기본권에 대해서는 주체가 될 수 있는 것으로 해석되고, 특히 외국인 근로자에게도 관련 사회권의 주체성을 인정하는 것이 타당하다는 뜻으로 분석되었다(장명선 외, 2018, pp.32-33). 한편, 「사회보장기본법」 제8조에서도 외국인 대상 사회보장제도 적용에서 상호주의 원칙을 명시하고 있다. 상호주의 원칙은 국가간 상호 호혜주의를 의미하며 국제협약 혹은 국가 간 상호협정 등을 통해 실현될 수 있다.

이주민의 사회권 보장은 사회보장제도별로 상이하며 개별 법령과 지침에 근거하고 있다. 첫째, 기초생활보장제도의 경우 「국민기초생활보장법」과 사업안내에서 외국인 관련 특례를 명시하고 있는데, 결혼이민자, 난민 인정자에 한하여 지원 대상이 될 수 있고, 결혼이민자는 미성년 자녀를 양육하거나 임신한 경우, 배우자의 한국인 직계존속과 생계/주거를 함께 하는 경우, 이혼/사별하였지만 미성년 자녀를 양육하거나 임신한 경우에만 수급 대상이 될 수 있다.

둘째 사회보험제도의 경우 제도별로 가입대상에 외국인을 포함하고 있다. 국민연금은 「국민연금법」 제126조(외국인에 대한 적용)에 근거하여

외국인이 가입 가능하며, 다만 이주민의 출신국이 사회보장협정을 맺은 국가인 경우 협정에 따라 보험료 면제 및 기간 합산 등의 사항이 결정된다. 다음으로 건강보험은 2019년 등록외국인을 대상으로 가입을 의무화함에 따라 이주민의 가입 자체는 직장가입, 지역가입의 형태로 가능하다. 다만 보험료 책정 방식(건강보험 가입자 평균 보험료 기준 적용), 의료서비스에 대한 접근성 등의 한계가 있어 이주민의 건강권을 충분히 보장하고 있다고는 보기 어려운 실정이다. 산재보험과 고용보험은 근로자를 적용대상으로 하고 있어 이주노동자가 가입대상으로 포괄된다. 산재보험은 적용대상을 국민이 아닌 근로자로 정하기 때문에 외국인에 대한 특례 등의 규정이 없다. 고용보험은 외국인근로자에 대한 적용이 의무화되어 있으나 「고용보험법」 시행규칙 제2조에서 고용주 신청에 따라서 가입 등이 가능하도록 규정하고 있어 실제 수급 보장의 한계가 존재한다.

셋째, 사회서비스의 경우 이주민 관련 「사회보장기본법」 제8조는 국내 거주 외국인의 경우 상호주의 원칙에 따르되 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장제도를 적용하도록 명시하고 있다. 이주민 사회보장에 있어 국제협약은 실효성이 제한적이고 국가 간 상호보장협정은 주로 연금제도와 관련되어 있기 때문에, 이주민 사회서비스 보장은 개별 법령 규정에 근거한다.

2. 국내 이주민 사회보장 관련 선행연구

국내 외국인 혹은 이주민 대상 지원에 관한 연구는 주로 이민정책(외국인 관리정책, 다문화정책)의 차원에서 논의되었으며, 외국인 근로자 관련 연구는 노동정책 차원에서도 논의되었다. 본 절에서는 외국인 혹은 이주민 대상 사회보장 관련 논의를 고찰하고자 한다.

가. 이주민과 사회보장제도 관련 선행연구

위와 같이 한국에서는 2000년대부터 외국인 유입이 증가하고 2000년대 중반 이후 정부의 다문화 관련 정책이 추진되면서 이주민 인권이나 사회통합 관점의 논의가 확대되었고 사회보장 관련 논의가 부분적으로 포괄되기 시작하였다. 이주민 시민권, 인권, 사회통합의 관점에서 사회보장 영역을 포함한 논의가 이루어졌다(김정순, 2009; 설동훈, 2007; 오윤수, 2017; 조재호, 2020). 최근에는 복지국가 레짐과 이주 레짐의 변화를 중심으로 이주민 권리보장을 파악하였다(김규찬, 2020).

이주민의 사회보장에 관한 연구를 구체적으로 살펴보면, 국내 외국인 혹은 이주민을 포괄하여 사회보장제도의 적용 여부를 파악하는 연구가 다수 수행되었다. 김복기(2019)는 외국인의 사회보장수급권에 관한 국내 법의 태도 및 외국인 사회보장수급권(사회보험, 공공부조, 사회서비스)을 분석하여 개선 방향을 모색하였으며, 구인회, 손병돈, 엄기욱, 정재훈, 이수연(2009)은 기여적 복지급여인 사회보험을 비롯하여 비기여적 복지급여인 공공부조와 사회복지서비스 정책의 외국인 수급권 여부에 대해 미국, 일본, 독일과 비교하여 시민권자에게만 한정하는 비기여적 급여를 영주권자까지 확장하는 방안을 제안하였다. 노호창 (2015)은 외국인 사회보장의 기본 내용을 검토하고 사회보험, 공공부조, 사회서비스 관련법의 외국인 적용 여부를 분석하여 현행 외국인 관련 사회보장제도의 문제점을 지적하였다. 전용일, 강정향, 강태인, 정노화, 윤성은(2021)은 체류자격에 따라 단기, 장기(비정주형, 정주형), 결혼, 난민, 영주권자로 분류하여 체류자격별 외국인의 사회보장 수준을 비교하고, 중앙부처의 외국인 대상 정책을 검토하였으며, 이를 바탕으로 사회보장 수급 대상자 확대에 관한 의견과 함께 사회보장기본법, 재한외국인처우기본법의 개정안을 제

시하고, “장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률안” 제정 방안을 제안하였다. 한편 조재호(2020)는 외국인의 사회보장권리를 검토하고 코로나 19로 인해 지급된 긴급재난지원금의 사례를 바탕으로 외국인에 대한 재난지원금 지급 여부와 함께 향후 기본소득 논의에서 외국인의 인정 범위에 대한 논의의 필요성을 제시하였다.

위와 같이 사회보장제도 관련 연구 중 일부는 사회서비스까지 포괄하여 법·제도적 현황을 고찰하였다. 한편, 사회보장의 다양한 영역 중 가장 필수적이라 할 수 있는 의료권, 건강권에 관한 최근의 연구를 확인할 수 있다. 장주영, 박민정, 강동관, 이재경, 신소희(2019)는 다양한 배경을 가진 이주민을 대상으로 건강권과 의료접근성에 대한 논의를 검토하고 건강과 의료접근성 현황을 확인하였으며, 심층 인터뷰를 바탕으로 의료서비스 제공실태와 개선점을 제시하였다. 이한숙 외(2021)과 장주영(2021)은 최근의 환경변화에 따른 이주민의 건강권 보장의 필요성을 강조하였는데, 이한숙 외(2021)는 2019년 건강보험제도의 개정으로 이주민의 차별이 심화되고 있으므로 이에 대한 개선의 필요성을 강조하였다. 이 연구는 이주민의 건강권을 중심으로 국민건강보험제도, 노인장기요양보험제도, 의료급여 등의 제도를 검토하고 설문 및 면접조사 결과를 바탕으로 정책 개선방안을 제시하였다. 한편 장주영(2021)은 코로나 19로 인한 이주민 건강권의 중요성을 바탕으로 이주민의 의료서비스 이용 현황과 관련된 요인들을 검토하고, 이주민 건강권 제고를 위한 제언을 제시하였다.

기존 연구에서 한국의 이주민 사회보장은 체류자격별로 분절적인 특징을 보이며, 비기여적 급여에 대한 외국인 제한 수준이 높다는 점을 지적하였다. 한국의 사회보장제도는 기본적으로 경제활동 기여에 전제하여 노동이민자의 사회보험 포괄이 가능하고 사회적 재생산에 기여하는 결혼 이민자의 경우 공공부조까지 제한적으로 허용하고 있다(김규찬, 2020).

나. 국내 이주민 집단별 사회보장 관련 선행연구

체류자격에 근거한 이주민 집단에 따라 체류, 노동, 사회보장의 권리가 다르기 때문에 사회보장 관련 이슈가 각각 상이하여 이주민 집단별 사회보장 적용 여부, 접근성 등에 관한 연구가 다수 수행되었다. 관련 연구에서는 대상별로 이민정책 및 사회정책 차원의 개선방안을 제안하였다. 특히 한국의 이주민 권리는 결혼이민자를 중심으로 선별적으로 확대되는 특징을 보였기 때문에(김규찬, 2020), 다문화정책의 주요 대상인 결혼이주여성 관련 연구가 다수 수행되었다. 다음으로 이주노동자, 북한이탈주민, 최근에는 난민, 이주 배경 아동·청소년 등을 대상으로 세부 집단별 사회보장제도 연구가 이루어졌다.

우선 결혼이주여성을 대상으로 한 연구를 살펴보면, 결혼이민자 대상의 다문화 관련 법안을 검토하고 시민권 부여 없는 다문화주의의 한계 극복을 위한 개선방안을 제시하거나(이미영, 2017), 사회보장법제의 주요 내용 및 이주민 대상 적용의 특징을 분석하고, 외국인처우법, 다문화가족지원법, 건강가정기본법의 검토 및 이주여성 관련 쟁점을 분석하고(노호창, 2017), 결혼이민자 지원정책을 검토하여 문화적응, 사회복지, 가정유지 정책의 현황 진단과 함께 개선과제를 제시한 연구(신영진, 이광석, 2019) 등이 있다.

한편 결혼이민자 연구는 결혼이민자를 면접 혹은 설문으로 실제 사회보장제도의 수혜, 사회서비스 이용에 관한 경험 등을 확인하여 개선방안을 제시한 연구들이 다수 확인된다. 김기화, 김영순(2018)은 결혼을 통한 이주여성을 대상으로 주요 생활영역의 적응과정을 심층 인터뷰하여 적응과정에서 겪는 사회서비스 접근성, 다문화가족을 위한 복지제도의 한계, 분절적 전달체계 등에 대한 개선방안을 제시하였으며, 성향숙(2010)은 사회복지관에서 사회서비스를 이용하고 있는 결혼이민여성을 대상으로

자조집단, 사회복지사와의 관계 등에 관한 서비스 이용경험을 분석하였다. 이선주, 양애경, 장미혜, 최현미, 송성실, 송유나(2008)는 여성결혼이민자에게 제공되는 사회서비스 정책의 현황을 심층 면접조사를 통해 파악하고 생애주기별 사회서비스 정책의 지원 강화를 위한 정책과제를 제시하였으며, 이주재, 김순규(2010)는 결혼이주여성을 설문 조사하여 사회복지서비스 이용에 영향을 미치는 요인을 소인 요인, 촉진 요인, 욕구 요인으로 구분하고 서비스 이용을 개선하는 데 필요한 이론적·실천적 함의를 제시하였다. 결혼이주여성뿐 아니라 일반·특별귀화자 가족까지 포괄하여 2차 자료 분석 및 심층 인터뷰를 시행하여 각 집단의 욕구에 부합하는 맞춤형 다문화가족정책의 제도화를 주장한 연구도 수행된 바 있다(김이선, 김영란, 이해웅, 2016).

결혼이주여성 중 특정 대상 집단으로 한정된 연구도 확인되는데, 박송이, 강혜린, 문영민(2020)은 결혼이주여성 중 한부모 베트남 이주여성을 대상으로 결혼 및 이혼 과정에서 경험하는 사회문화적 맥락과 함께 이 과정에서 경험하는 사회복지제도와 서비스 수혜요건 등을 파악하였다. 국민기초생활보장제도부터 긴급복지지원 제도와 함께 다문화가정을 위한 주요 사회복지서비스인 이민자 조기적응 프로그램, 다문화가족지원센터 등에서 한부모 베트남 이주여성의 수혜요건을 검토함으로써 이들의 안정적인 삶의 영위를 위한 제도개선방안 마련을 제안하고 있다. 한편 결혼이민자 당사자뿐 아니라 결혼이민자 가족을 대상으로 국내취업활동의 허용에 관한 논의를 바탕으로 결혼이민자를 둘러싼 사회·경제적 실태를 분석하여 외국인근로자고용등에 관한 법률, 출입국관리법령 등 관련법 개정방안을 제시한 연구도 확인할 수 있다(조현, 고준기, 2013). 결혼이민자는 외국인 집단 내에서 상대적으로 사회보장 적용을 받는 집단이기 때문에 기존 연구는 실질적 사회보장 경험에 관한 연구가 다수 이루어진 것으로 분석된다.

다음으로는 이주노동자의 사회권에 초점을 맞춰 노동, 보건, 복지, 주거를 중심으로 사회권 실태를 분석하는 연구가 수행되었다(김기태 외, 2020). 해당 연구는 국내 이주노동자 사회권 보호 관련 정책을 검토하고, 이주노동자 실태조사를 통해 노동권, 건강권 등 사회보장 현황을 분석하여 이주노동자의 사회권 보장을 위한 정책 제언을 제시한 바 있다. 방준식(2016)은 외국인 사회보장 관련 헌법, 사회보장기본법을 고찰하고, 외국인 사회보장 수급권을 분석하여 외국인 근로자에 대한 사회보장기본법의 상호주의 원칙의 문제점을 제시하고 평등원칙 도입의 타당성을 고찰하였으며, 조성혜(2020)는 외국인 근로자를 대상으로 외국인고용법의 주요 내용과 사회보장기본법, 고용보험, 국민연금법, 산재보험, 노인장기요양보험법 등 사회보장 관련 주요 규정을 검토하고 이를 바탕으로 외국인 근로자의 사회안전망을 더욱 촘촘하게 정비할 필요성을 제시하였다. 다양한 사회권 중 주거권에 초점을 둔 연구도 확인할 수 있는데, 여경수(2015)는 이주노동자의 주거권 보장을 위해 현행 국내 이주노동자의 주거환경을 분석하고 주거복지와 관련된 외국의 기본원칙을 검토함으로써 국내 사회보장제도의 법적 지위를 바탕으로 주거권 보장을 위한 다양한 법제도 개선방안을 제시하였다. 이주노동자 당사자뿐 아니라 이주노동자의 가족을 대상으로 사회보장의 사각지대를 분석한 홍규호(2016)의 연구에서는 이주노동자 가족의 의료서비스, 교육서비스의 사각지대를 검토하여 이주노동자와 그 가족의 권리에 관한 협약의 비준과 함께 “이주아동권리보장기본법” 제정의 필요성을 강조한 바 있다.

2010년대 서아시아 지역의 난민 문제가 전 세계적으로 확대되고 국내에서도 2018년 제주의 난민 유입으로 난민 등에 대한 사회보장 관련 연구가 수행되기 시작하였다. 김대근 외(2018)는 난민에 대한 유럽연합, 독일, 프랑스, 영국, 캐나다, 미국 등의 사회통합프로그램을 고찰하여 이를 바탕으로 난민의 사회통합을 위한 보편적 쟁점을 확인하고 우리나라의

사회통합지원체계 구축 방향을 제안하였다. 김연주(2020)는 난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자의 사회보장제도 현황 및 쟁점을 분석하고, 그들의 사회권 보장에 관한 제언을 제시하였다. 난민과 북한이탈주민에 초점을 맞춘 사회보장 관련 연구들도 수행되었는데, 송철종 외(2020)는 북한이탈주민과 난민을 대상으로 한 사회보장제도에 관한 연구를 수행하여 북한이탈주민과 지자체 외국인 주민의 지역사회 정착을 지원하는 정착지원 프로그램 등의 현황을 바탕으로 사회통합정책의 지표 및 지수를 개발하였다. 장주영, 김수경(2020)은 난민과 북한이탈주민의 유사성을 바탕으로 정착지원정책을 교육, 의료, 취업, 사회보장, 주거, 사회적응 교육, 국민 수용성 개선 등의 영역으로 구분하여 난민 정착지원 정책 개선방안을 제시하기도 하였다.

다음은 앞서 살펴본 결혼이주여성, 외국인 근로자, 북한이탈주민, 난민 등 다양한 집단의 이주민 자녀, 즉 이주배경 아동·청소년에 관한 연구도 확인된다. 신윤정 외(2018)는 결혼이민자의 국내출생 자녀뿐 아니라 외국인 근로자 자녀, 미등록 외국국적 아동, 제3국 출생 탈북자 자녀 등 외국에서 출생하여 성장하고 아동·청소년기에 한국에 중도 입국한 자녀를 대상으로 이들의 규모를 추정하고, 출입국관리법, 아동복지법, 영유아보육법 등을 바탕으로 법적 지위와 권리, 이주배경 아동의 건강한 성장, 발달을 지원하는 정책 방안을 제시하였다. 더불어 중국, 베트남, 필리핀에 거주하고 있는 한국이주배경의 아동 현황과 일본, 대만, 독일의 이주배경 아동 지원정책의 사례를 함께 제시하였다. 연보라, 이윤주, 김현철(2019)은 이주배경 아동·청소년 지역기관 연계 실태 및 연계 지원 사업의 실태 조사와 사례분석을 통해 이주배경 아동·청소년의 지역기관 연계 종합지원모형을 개발하였으며, 이중희, 구은미(2016)는 이주 아동의 인권 연구를 통해 교육권과 건강권을 중심으로 이주아동의 실태를 검토하고 미국, 독일, 일본, 유럽연합 등의 사례를 바탕으로 시사점을 도출하였다.

제3절 연구범위 및 분석틀

1. 연구범위

가. 사회서비스(돌봄, 주거) 범위

본 연구는 사회보장제도 내에서도 사회서비스에 초점을 맞추고, 사회 서비스 내에서도 돌봄과 주거 영역에 초점을 맞춰 주요 해외국가의 이주민 사회서비스 수급권 보장을 분석하고자 한다. 이주민 사회서비스 수급권에서도 가장 기본적인 실체적 권리에 주목하여 사회서비스 급여대상의 선정기준 및 포괄범위 상의 이주민 관련 사항(이주민 포괄 또는 제한하는 규정)을 파악하고자 한다.

사회서비스 범위는 국가별로 차이가 있어 포괄적으로 제시되거나 돌봄 서비스를 중심으로 협의의 개념으로 제시된다. 한국 「사회보장기본법」 제3조 제4항에서 사회서비스는 "국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도"로 정의한다.

사회복지에서 개인 사회서비스(personal social services)는 특정 욕구나 환경과 관련하여 개인에게 제공되는 서비스를 의미하며, 개인 사회서비스는 보건, 교육, 고용, 사회보장 서비스와 구분된 개념 또는 좀 더 광의의 개념으로 파악된다(Munday, 2007, pp.10-11). 사회서비스가 광의의 개념으로 활용된 경우를 살펴보면, 영국은 6~70년대까지는 의료, 교육, 주거 등을 포괄하는 범위로서 사회서비스(social service) 개념을

활용하였으며, 이후 장애인, 노인 등에 대한 서비스를 사회서비스 혹은 사회적 돌봄의 개념으로 공공서비스(public service)와 구분하는 경우가 많아졌다(김보영, 2012, p.301). 스웨덴의 경우 사회서비스(socialtjänsten)는 「사회서비스법」에 근거하여 지자체가 담당하는 사업을 의미하며, 사회부조 성격의 현금급여, 돌봄, 서비스 등을 모두 포괄한다(백인립, 2013, p.305).

여러 국가에 통용되는 사회서비스 범위 혹은 분류 기준은 부재하며, 목적이나 급여유형, 방식 등에 근거하여 사회서비스를 분류할 수 있다. 유럽연합의 경우 사회서비스(Social Service of General Interest, SSGI)는 사회보장(social security), 고용훈련서비스(employment and training services), 사회주택(social housing), 아동돌봄(child care), 장기요양(long-term care), 지원서비스(social assistance services)를 포함한다. 다음으로, 사회서비스의 범위는 소득보장과 다른 유형으로 구분해서 분류할 수 있다. 김보영(2018, p.63)은 영국 보장제도의 기본구조를 ‘소득보장-고용’의 축과 ‘보건의료-사회적 돌봄’의 축으로 구분한 바 있다. 다음으로 현금 급여(cash benefit)가 아닌 현물 급여(benefit in kind)로 사회서비스를 구분할 수도 있다. 예를 들어 아래 표와 같이 OECD 영역별 사회적 지출의 분류에서는 급여 유형별로 구분하고 있다. 한편, 한국의 「사회보장기본법」의 경우 사회보장의 방식을 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 제시하고 있어 사회서비스의 범위가 사회보험과 공공부조를 제외한 나머지 영역을 포괄하는 분류로 해석될 수 있다.

〈표 2-2〉 OECD SOCX의 영역별 social expenditure 범주

구분	내용
1. OLD AGE	Cash benefits Pension Early retirement pension Other cash benefits <u>Benefits in kind</u> <u>Residential care / Home-help services</u> <u>Other benefits in kind</u>
2. SURVIVORS	Cash benefits Pension Other cash benefits Benefits in kind Funeral expenses Other benefits in kind
3. INCAPACITY-RELATED BENEFITS	Cash benefits Disability pensions Pensions (occupational injury and disease) Paid sick leave (occupational injury and disease) Paid sick leave (other sickness daily allowances) Other cash benefits <u>Benefits in kind</u> <u>Residential care / Home-help services</u> Rehabilitation services <u>Other benefits in kind</u>
4. HEALTH	Benefits in kind
5. FAMILY	Cash benefits Family allowances Maternity and parental leave Other cash benefits <u>Benefits in kind</u> <u>Early childhood education and care (ECEC)</u> <u>Home help / Accomodation</u> <u>Other benefits in kind</u>
6. ACTIVE LABOUR MARKET PROGRAMMES	PES and administration Training Employment Incentives Sheltered and supported employment and rehabilitation Direct job creation Start-up incentives

구분	내용
7. UNEMPLOYMENT	Cash benefits Unemployment compensation / severance pay Early retirement for labour market reasons Benefits in kind
8. HOUSING	<u>Benefits in kind</u> <u>Housing assistance</u> <u>Other benefits in kind</u>
9. OTHER SOCIAL POLICY AREAS	Cash benefits Income maintenance Other cash benefits Benefits in kind Social assistance Other benefits in kind

자료 : OECD. (2019). The OECD SOCX Manual 2019 Edition, pp.16-17.

본 연구에서 사회서비스의 범위는 제도의 목적에 초점을 맞춰 소득보장과 구분되는 서비스 보장의 영역으로 파악하고자 한다. 다음으로 사회서비스의 여러 영역 중에서 해외 주요국 사례가 한국에 주는 함의를 고려하여 돌봄, 주거를 중심으로 사회서비스 이주민 보장을 분석하고자 한다. 국내외 사회서비스 범위를 기준으로 개인 가구가 삶을 영위하기 위한 기본적인 서비스에 해당하는 돌봄, 주거 서비스로 범위를 제한하였다. 보건의료서비스는 한국의 경우 기여에 기반한 사회보험 방식이고, 이주민 가입이 제도적으로는 보장되나 외국인의 보험료 기준의 적절성과 실제 이용의 어려움이 있는 상황이기에 해외사례의 실제적 수급권(제도 기준) 보장이 줄 수 있는 함의는 제한적일 것으로 예상되어 제외하였다. 다음으로 교육서비스는 국가별 정책과 국제협약 등을 통한 기본적 교육권을 보장하고 있으며, 고용서비스는 사회서비스 내에서도 외국인 포괄 여부가 다소 논쟁적일 수 있음을 고려하여 본 연구의 주요 초점에서는 제외하였다.

따라서 돌봄 및 주거 서비스의 범위는 소득보장 관련 제도(노령연금, 퇴직금, 장애연금, 산재 관련 급여, 상병수당, 실업급여, 생계비 관련 공

공부조 등), 보건의료 서비스를 제외한 영역으로 한정하고자 한다. 다만 국가별로 돌봄서비스가 건강보험에 기반하여 제공되는 경우가 분석대상에 일부 포함될 수 있다. 공공(국가, 지자체)에서 서비스 제공주체를 직접 지원하거나 서비스 이용자를 지원하는 방식 모두 포함하도록 한다.

돌봄은 아동, 노인, 장애인을 주요 대상으로 돌봄을 지원하는 서비스/사업이며, 현금성 돌봄 지원(cash-for-care)을 포함한다. 노인돌봄의 경우 보건의료와 연계된 서비스도 포함하며, 아동돌봄의 경우 양육수당, 자녀수당까지 포괄하여 파악하였다. 한국, 독일, 일본의 경우 노인돌봄에서 사회보험제도가 큰 비중을 차지하는데 한국의 노인장기요양보험제도에 서 가입 제외 신청이 가능하다는 점과 보험 방식이 아닌 정책도 운용되고 있다는 점에서 장기요양보험을 포괄하는 노인돌봄을 분석 대상에 포함하였다. 한편, 주거의 경우 OECD의 주거 관련 기준을 준용하여 공공주거(social housing, public housing), 주거수당(housing allowance)을 기준으로 파악하고자 한다.

나. 이주민(migrant) 범위

국제이주기구(International Organization for Migration, 이하 IOM)는 이주자 혹은 이주민(migrant)을 국가 내에서 혹은 국경을 넘어, 일시적 혹은 영구적으로 이동하는 자로 정의하는데(International Organization for Migration, 2019, p.132), 국경 내에서, 혹은 국경 간 이동하는 자를 의미한다. 한편 국제연합 경제사회부(Department of Economic and Social Affairs; 이하 DESA)는 거주지가 있는 국가를 변경한 모든 종류의 사람을 국제 이주자(international migrant)로 정의한다(UN DESA, 1998, p.9). Zimmerman, Kiss, Hossain(2011)은 이주민을 국경

선을 넘나드는 이동을 중심으로 국제 이주자(international migrants), 불법 이주자(irregular migrants), 인신매매 등의 국가 간 이주자(trafficked persons), 이주노동자(international labor migrants), 난민(refugees), 망명신청자(asylum-seekers), 여행자(tourists), 유학생(international students)으로 분류한다.

위와 같은 이주민의 정의는 국적취득 여부와 무관하지만, 국적을 취득한 이주민의 경우 사회보장체계에 포괄되기 때문에, 사회보장의 수급권 분석에서 제도적 기준을 논의하기 위해서는 국적을 취득한 이주민과 그 자녀를 제외한 외국인 신분(유입국가 국적을 가지지 않은 경우)의 이주민을 중심으로 분석되어야 한다. 따라서 본 연구는 이주민의 주요 범위를 국가별 기준에서 단기체류를 제외한 장기체류 외국인으로 정하였으며, 다만 국가별 이주민 사회보장 쟁점을 논의할 때는 외국국적자를 포괄하는 이주민의 개념이 활용하고자 한다. 국제연합의 이주민 정의에서 장기체류는 1년을 기준으로 하나 실제로 국가별 이민정책에서는 외국인의 장기체류 기준이 각각 상이하므로 본 연구에서는 국가별 분석에서 해당 국가의 장기체류 기간을 기준으로 이주민 범위를 정한다.

한편, 영주권자와 해외동포는 사회권 측면의 제한이 상대적으로 적은 집단이다. 영주권은 외국 정부로부터 무기한 체류권리를 부여받은 체류 자격에 해당하며, 해외동포는 외국에 정착하여 살고 있으면서 내국인과 역사적, 민족적 동질성을 가진 집단(한국의 재외동포, 영국의 Ancestry 비자, 일본의 닛케이진 등)을 의미한다. 또한 유럽연합(EU) 내 이주자의 경우 이동권과 노동권 등을 보장받고 있어 사회권 제한이 상대적으로 낮은 집단으로 판단된다. 따라서 국가별 분석에서 영주권자, 해외동포, 유럽연합 내 이주자의 경우는 주요 분석대상으로 보지 않고, 주요 분석대상은 이주노동자, 학생, 가족구성원(가족재결합, 가족형성 등), 난민인정자,

인도적체류자 및 난민신청자로 정하였다. 다만 국가별 이민정책 특성에 따라 이주민의 범위는 위 주요 범위보다 확대될 수 있다.

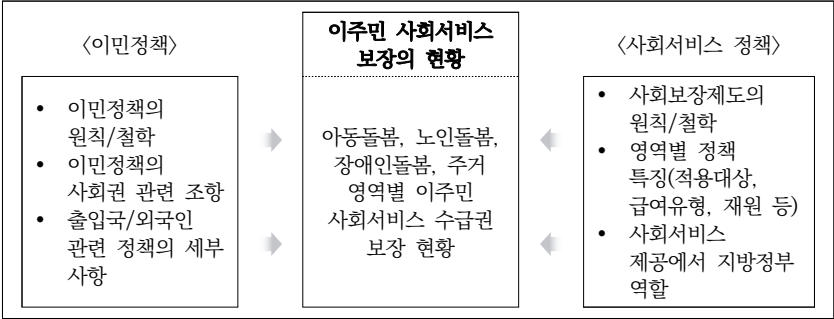
2. 분석틀

본 연구는 해외국가의 이주민에 대한 기초적인 사회보장 수준을 파악하기 위해 현재 시점의 실제적 수급권을 중심으로 사회서비스 보장 현황을 분석하고, 이에 대한 제도적 근거를 파악하고자 한다. 앞에서 기본 사회보장 관련 연구를 고찰한 결과와 같이, 이주민 사회보장은 사회정책, 이민정책이 교차적으로 영향을 미칠 수 있고 또한 사회정책의 경우 지방정부의 역할 등을 고려할 필요가 있다. 본 연구는 이처럼 관련 정책의 틀 안에서 이주민의 사회서비스에 대한 제도적 보장이 어떤 특성을 가지는지 분석하고자 한다.

첫째, 국가별 사회서비스(돌봄, 주거) 급여대상의 선정기준 및 포괄범위에서 이주민 수급권 보장 현황을 분석한다. 구체적으로는 국가별 이주민의 사회보장제도 접근성 등의 실질적 수급보장의 쟁점을 추가로 파악한다. 또한 지방정부에서 국가별로 중앙정부 제도의 수급권 제한을 보완하거나 접근성 등을 개선하고자 노력하는 사례를 파악하였다.

둘째, 위 사회서비스 수급권 보장 현황을 관련 이민정책 및 사회서비스 정책과 연결하여 국가별 이주민의 사회서비스 보장의 특징을 분석한다. 즉, 국가별 이주민 사회서비스 보장을 형성하는 제도적 구조로서 이민정책과 사회서비스 정책 차원의 특징을 살펴보는 것이다. 이민정책의 하위 요소는 국가별 이민정책의 원칙과 철학, 이민정책(관련 법령 등)의 사회권 관련 조항, 관련 정책의 세부 사항 등이다. 사회서비스 정책의 하위 요소는 사회보장제도 원칙 및 철학, 영역별 정책 특징(적용대상, 급여유형, 재원 등), 사회서비스 제공의 지방정부 역할 등이다.

[그림 2-1] 이주민 사회서비스 보장의 특징에 대한 분석틀



자료 : 연구진 작성

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

영국 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석

제1절 개관

제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석

제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석

제4절 소결

제3장

영국 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석

제1절 개관

1. 이민정책

제2차 세계대전 이후 영국의 이민정책은 산업 노동력의 부족 문제를 해결하기 위해 이주민들에 대한 문호를 개방하였다. 다만, 초청근로자제도(guest-worker system)를 도입·적용한 여타 유럽국가들과 달리, 영국은 과거 식민지였던 영연방 시민들(British subjects)을 대상으로 영국에서의 거주 및 경제활동 참여를 조금 더 쉽게 허용하는 방식을 취하였다(Boswell, 2008). 그러나 1962년 제정된 「영연방이민법」(Commonwealth Immigration Act)이 노동이민자들을 적절하게 통제·규제하기보다 오히려 가족이민을 촉진하는 계기가 됨에 따라, 1960년대 말부터 제3세계로부터의 이민을 엄격하게 제한하기 시작하였다(강동관 외, 2017).

2021년 ‘브렉시트’(Brexit) 이전까지의 영국 이민정책의 기본 방향은 유럽국가 국민의 이민을 장려하는 반면에, 비유럽국가 국민의 이민은 엄격하게 통제하는 것이었다. 현재까지 영국 이민정책의 법적 근거가 되는 기본법은 1971년 제정된 「이민법」(Immigration Act)이며, 1971년부터 영연방 시민들도 여타 외국인과 동일한 「이민법」 상의 통제·제한을 받기 시작하였다. 반면에, 영국이 1972년 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC)에, 그리고 1994년 유럽경제지역(European Economic Area, 이하 EEA)에 가입하면서, 유럽국가(즉, EEA 회원국) 국민은 영국

사회로의 이주 및 경제활동 참여가 점차 쉬워지게 되었다(이규용, 김기선, 정기선, 최서리, 최홍엽, 2015).

1997년 노동당 정부가 개방적인 이민정책을 추구함에 따라, EEA 출신 이민자뿐 아니라 비EEA(제3국) 출신 이민자에 대한 영국사회로의 유입 및 취업제한이 완화되었다. 특히, 2002년 개정된 「국적이민난민법」(Nationality, Immigration Asylum Act)을 통해 고숙련이민프로그램(Highly Skilled Migrant Programme)이 도입되면서, 영국의 취업허가 건수가 대폭 증가하였다. 그러나 이와 동시에, 강력한 이민통제 정책들도 시행되었다. 예를 들어, 2007년 「영국국경법」(UK Borders Act) 개정을 통해 비EEA 출신 이민자에 대한 생체인식거주허가(biometric residence permits) 제도가 도입·시행되었다(강동관 외, 2017).

그러나 2021년 영국이 공식적으로 유럽연합(European Union)을 탈퇴한 이후로, EEA출신 이민자들도 여타 외국인과 마찬가지로 ‘점수기반제도’(Point Based System, PBS)에 따라 영국사회로의 입국 및 경제활동에 제한을 받게 되었다.

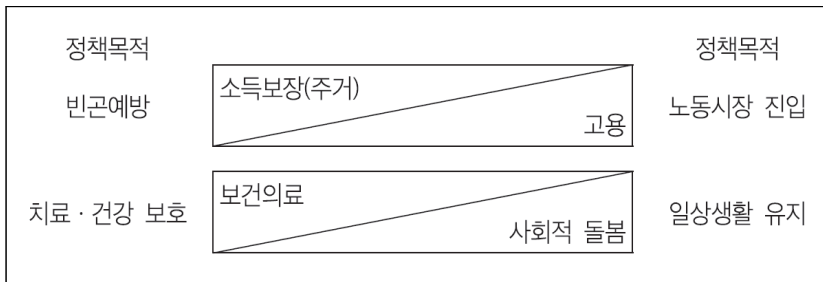
2. 사회서비스 정책

영국 사회보장제도의 기본구조는 아래의 [그림 3-1]에서 볼 수 있듯이, 크게 ‘소득보장-고용’의 축과 ‘보건의료-사회적 돌봄’의 축으로 구분할 수 있다(김보영, 2018).¹⁾ 보건의료와 사회적 돌봄의 경우, 전자는 중앙정부를 정점으로 하는 국민건강서비스(National Health Service, 이하 NHS)를 중심으로, 후자는 지방정부를 중심으로 발달하였다. 그러나

1) 본 연구의 초점은 이주민의 사회서비스 보장이기 때문에, 영국의 ‘소득보장-고용’ 관련 사회보장제도에 관한 설명은 김보영(2018)의 연구를 참조하기 바랍.

1990년 「국민건강서비스 및 지역사회돌봄법」(National Health Service and Community Care Act 1990)이 제정된 이래로, 점차 두 영역 간의 통합적 연계가 중요시되고 있다. 특히, 영국에서 사회적 돌봄은 사회 서비스(social service)로 지칭되기도 하며, “취약하거나 질환이나 장애가 있어 자신을 완전히 돌보기 어려운 사람에게 제공되는 비의료적 개별 지원”을 지칭하는 포괄적 용어로서 그들의 자립을 유지하도록 돕는 목적을 가진다.

[그림 3-1] 영국 사회보장제도: 두 개의 축



자료 : 김보영, (2018). 사회보장제도의 기본구조, 최복천 편, 영국의 사회보장제도, 파주: 나남, p.64.

영국의 사회서비스는 크게 노인에 대한 장기요양 관련 서비스와 장애인에 대한 활동 보조 서비스 등을 포함한 ‘성인 사회적 돌봄’(adult social care)과 요보호 상태에 있거나 학대나 방임의 위험이 있는 아동에 대한 전문적인 아동보호 서비스 등을 포함하는 ‘아동 사회적 돌봄’(child social care)으로 구분된다(김보영, 2018). 중앙정부 차원에서 성인 사회적 돌봄과 아동 사회적 돌봄은 각각 보건·사회적돌봄부(Department of Health and Social Care)와 교육부(Department of Education)에서 담당하지만, 실질적인 서비스 제공은 지방정부의 책임 아래 있으므로 전달체제는 지역마다 다양하게 나타난다.

한편, 주거서비스는 중앙정부의 권한 및 책임이 지속적으로 지방정부 및 민간영역에 이양되는 모습을 보이고 있다. 특히, 2011년 「지역중심주의법」(Localism Act)의 제정과 함께, 중앙정부는 국가 차원의 주택공급 목표를 설정하지 않은 채 지방정부와 지역사회가 사회주택(Social Housing) 등을 포함한 자발적·자체적 주택공급 계획을 설정하도록 하였다. 또한, 2012년 「복지개혁법」(Welfare Reform Act)을 통해 기존의 주거급여(Housing Benefit)와 여타 사회복지 급여를 통합하여 제공하는 ‘통합공제’(Universal Credit) 제도를 도입하였다.²⁾ 과거 주택조합과 지방정부 등 임대인에게 주 단위로 직접 지급되었던 주거급여와 달리, 통합공제는 급여 수혜 대상자에게 한 달에 한 번 직접 지급된다는 점이 특징적이다.

제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석

1. 분석범위

가. 돌봄, 주거 서비스 범위

본 연구에 포함되는 돌봄 및 주거 서비스에 해당하는 구체적인 정책 및 프로그램은 다음의 <표 3-1>과 같다.

2) ‘통합급여’ 제도에 통합된 여섯 개의 급여제도는 소득기반 구직수당(Income-based Jobseeker's Allowance), 소득연계 고용 및 지원수당(Income-related Employment and Support Allowance), 소득지원(Income Support), 근로세금공제(Work Tax Credit), 아동세금공제(Child Tax Credit), 주거급여(Housing Benefit) 등

(표 3-1) 영국 사회복지서비스(돌봄/주거) 서비스 목록

구분	사업/서비스	대상	주요 내용	자격기준	주요 재원	관련 법령	비고
아동	보육서비스 (Childcare)	만 2세 이하 아동	무료 아동돌봄 서비스(주당 15시간) 제공	자산조사 (소득)	조세	아동돌봄법 (Child Care Act)	
		만 3~4세 아동	무료 아동돌봄 서비스(주당 15시간) 제공(다만, 부모가 직장생활 등으로 양육 필요가 있는 경우, 주당 30시간 가능)	육구	조세		
	면세 보육서비스 (Tax-Free Childcare)	만 11세 이하 아동	부모가 직장생활 등으로 양육 필요가 있는 경우 제공	육구	조세	아동돌봄지불법 (Childcare Payments Act)	
	아동급여 (Child Benefit)	16세 미만 아동의 부양책임자를 가진 사람	가구 내 아동의 수에 따라 차등 지급(다만, 연간 소득 5만 파운드 이상 가구의 경우, 지원대상에서 제외)	육구	조세	아동급여법(Child Benefit Act)	
	통합공제 (Universal Credit)	영국에 거주하는 18세 이상 국가연금연령 (State Pension age) 미만 사람	기존의 아동세금공제(Child Tax Credit) 등의 공제를 받기 위해서는 16세 미만 또는 교육 및 직업훈련에 참여 중인 19세 이하 자녀가 있어야 함	자산심사 (소득)	조세	복지개혁법(Welfare Reform Act)	

구분	사업/서비스	대상	주요 내용	자격기준	주요 재원	관련 법령	비고
노인	장기요양보장	질병, 부상, 장애 등으로 인해 지속적인 돌봄서비스가 필요한 성인(장애인 포함)	시설 돌봄서비스와 재가 돌봄서비스 등 현물급여와 현금급여 등으로 구성(다만, 6주까지의 단기 지원은 무상으로 제공)	육구 (전문가 조사, 자산조사 (소득)	조세, 본인부담금	돌봄법(Care Act)	
	장애생활수당 (Disability Living Allowance)	질병이나 장애로 인해 돌봄 필요 또는 이동 어려움이 있는 16세 미만 아동	돌봄 요소(care component)와 이동 요소(mobility component) 등 두 가지 구성요소에 따라, 수당 지급	육구 (전문가 조사, 소견서)	조세	사회보장규칙(Social Security (Disability Living Allowance and Personal Independence Payment) (Amendment) Regulations)	장애인의 소득보장제도로 분류되지만, 장애인돌봄에 필요한 추가 비용을 보전·지원한다는 목적을 고려하였음
장애인	개인자립지불금 (Personal Independence Payment)	질병이나 장애로 인해 돌봄 필요 또는 이동 어려움이 있는 16세 이상 65세 미만 성인	일상생활 요소(daily activity component)와 이동 요소(mobility component) 등 두 가지 구성요소에 따라, 수당 지급	육구 (전문가 조사, 소견서)	조세		

구분	사업/서비스	대상	주요 내용	자격기준	주요 재원	관련 법령	비고
주거	간호수당 (Attendance Allowance)	65세 이상 장애인	일상생활 보조나 간호, 보호가 필요한 경우 지급	육구 (전문가 평가)	조세	사회보장규칙(The Social Security (Disability Living Allowance, Attendance Allowance and Carer's Allowance) (Amendment) Regulations)	
	사회주택(Social rented Housing)	영국에 거주하는 18세 이상 성인 (단, 현 거주 주소지, 국가보험번호 등 필요)	지방정부나 민간 등록임대인(주택협회 등)이 소유한 임대주택으로서, 지역 수요에 맞춰 제공	자산심사 (소득)	조세	주택법(Housing Act), 지역중심주의법(Localism Act)	지방정부에 따라 구체적인 자격기준은 다를 수 있음
	통합공제 (Universal Credit)	영국에 거주하는 18세 이상 국가연금연령 (State Pension Age) 미만 사람	주거비용(housing costs)으로서, 민간임대주택, 사회(임대)주택 등에서의 거주 임대료와 관리비 등에 대한 지원	자산심사 (소득)	조세	복지개혁법(Welfare Reform Act)	
	망명지원 (asylum support)	난민신청자 (asylum seeker)	난민심사 기간 동안의 주거 지원	육구	조세	이민·난민법 (Immigration and Asylum Act)	

자료 : 연구진 작성.

나. 이주민 범위

본 연구의 이주민은 장기체류 외국인을 기준으로 하므로 ‘점수기반제’(PBS)에 따른 체류자격 보유자, 난민인정자 및 난민신청자(asylum seeker) 등을 포함하고자 한다. 구체적으로, 점수기반제에 따른 체류자격에는 세계적 인재(Global Talent), 졸업자(Graduate), 숙련 노동자(Skilled Worker), 학생(Student), 청년교류(Youth Mobility) 등이 있다(아래의 <표 3-2> 참조).

<표 3-2> 영국 점수기반제: 이민 범주의 변화

기존	변화
Tier 1(Exceptional Talent)	세계적 인재(Global Talent)
Tier 1(Post-Study Work)	졸업자(Graduate)
Tier 2(General)	숙련 노동자(Skilled Worker)
Tier 3	(중단)
Tier 4(General)	학생(Student)
Tier 5(Youth Mobility)	청년교류(Youth Mobility)

자료 : 연구진 작성.

또한, 망명(asylum)을 신청한 사람 중에서 난민 지위(Refugee Status) 또는 인도주의적 보호(Humanitarian Protection) 등을 인정받는 경우 모두 일반적으로 난민 또는 난민인정자로 지칭할 수 있다. 영국은 1993년 「난민·이민항소법」(Asylum and Immigration Appeal Act)을 통해 1951년 「난민의 지위에 관한 협약」(Convention relating to the Status of Refugees, 이하 난민협약)을 국내법화하면서, 「난민협약」 상의 난민 개념을 인정하고 있다.³⁾ 다만, 난민협약 규정에서 국가에 의한

3) 1951년 난민협약(제1A(2)항)에 따르면, 난민은 “국적국이나 일상적 거주국을 밖에 있으며, 인종, 종교, 민족성, 특정 사회집단이나 정치적 견해로 인해 박해를 받을 위험이 있다는 충분한 근거가 있는 공포가 있어야 하고, 박해의 우려로 해당국의 보호를 받을 수 없거나 받을 의사가 없거나, 돌아갈 수 없거나 돌아갈 의사가 없는 사람”이라고 규정함.

직접적인 박해가 인정되는 경우에 초점을 두었다는 점에서 협의의 난민 개념을 인정하는 것으로 판단된다(김성진, 2016).

한편, 앞서 살펴본 바와 같이, 그동안의 영국 이민정책의 기본방향은 유럽국가(특히, EEA 회원국⁴⁾) 출신 이민자들의 이주를 장려하는 반면에, 비EEA 출신 이민자들의 입국 및 거주에 대해서는 엄격한 제한을 두었다. 다시 말해, 영주권자를 제외한 이주민의 체류자격은 EEA 회원국 출신인지 여부에 크게 좌우되었다. EEA 회원국 출신 이민자의 경우, 별도의 체류 자격조건 없이 영국사회로의 입국, 그리고 영국사회에서의 거주 및 경제활동을 보장받았다.⁵⁾ 반면에, 비EEA 회원국 출신 이민자는 2008년부터 시행된 점수기반제에 따라 체류자격을 받아야만 영국사회로의 입국 및 거주가 가능하였다.

그러나 2021년 ‘브렉시트’(Brexit) 이후, EEA 회원국 출신 이민자들 역시 6개월 이상 영국에 체류하려면 점수기반제에 의한 비자와 거주허가를 받도록 하였으며, 이러한 변화에 따라 기존의 점수기반제의 범주 역시 다소간 변화하였다(위의 <표 3-2> 참조). 다만, 2021년 이전부터 이미 영국사회에 체류·거주해왔던 경우에는, ‘유럽연합 정착제도’(EU Settlement Scheme)의 신청을 통해 거주권을 계속 인정받도록 하였다.

2. 이주민의 사회서비스 수급 보장의 제도적 현황

영국에서 사회서비스에 대한 이주민의 수급권이 어떠한지에 대해 구체적으로 살펴보기에 앞서, 이주민의 사회권(특히, 사회서비스 수급권)과

4) 유럽경제지역(European Economic Area) 국가는 EU회원국, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이를 포함함.

5) 특히, 2004년 ‘EEC 거주권 지침’(Directive 2004/38/EC)에 따라, 입국 3개월이 지난 시점에 모든 EEA 회원국 국민은 영국사회에서의 거주권(right to reside)을 인정받을 수 있게 되었음.

관련한 두 가지 기준을 언급할 필요가 있다. 첫째, 1999년 「이민·난민법」(Immigration and Asylum Act)을 통해 ‘이민통제 대상자’(Person Subject to Immigration Control, PSIC)의 사회복지 수급권을 제한하기 시작하였다. 특히, 「이민·난민법」 제115조에 “공공기금 청구 금지”(no recourse to public funds, NRPF) 조항을 명시함으로써, ‘공공기금’(public fund)으로 분류된 사회복지 급여 및 서비스에 대한 외국인의 수급이 불가능하게 되었다. 여기에는 소득지원, 소득기반 구직수당, 소득기반 고용 및 지원수당, 연금공제, 주거급여, 지방세 감액, 아동급여, 아동세금공제, 통합공제, 지방정부로부터의 주거지원 등이 포함된다.

둘째, EEA 출신 외국인의 경우라도, 사회서비스의 수급을 위해서는 일정한 조건을 충족해야 한다. 특히, 2006년 ‘거주권 시험’(“right to reside” test)이 도입된 이후, 영국에서 EEA 출신 외국인을 포함한 모든 외국인은 영국사회에서의 거주권 유무에 따라, 사회서비스의 수급 여부가 달라지게 되었다. 만약 거주권이 인정되지 않으면, 앞서 언급한 공공기금에 해당하는 사회복지 급여 및 서비스에의 접근이 불가능하게 된다.

가. 아동돌봄⁶⁾

영국에서 아동돌봄과 관련한 사회서비스에는 만 16세 미만 아동의 부양책임을 가진 부모에게 지급되는 아동급여(Child Benefit)와 통합공제(Universal Credit), 그리고 만 4세 이하 아동을 대상으로 하는 보육서비스(Childcare)와 만 11세 이하 아동을 대상으로 하는 면세 보육서비스(Tax-Free Childcare) 등 조기 교육 및 보육서비스(early education

6) GOV.UK 홈페이지(<https://www.gov.uk/browse/childcare-parenting/childcare>)를 참조하였음.

and childcare)가 포함된다. 현금 형태로 지급되는 아동급여와 통합공제의 경우, 공공기금으로 구분되어, 난민인정자를 제외한 외국인들은 해당 수당의 수급이 원칙적으로 제한된다.

반면에, 아동을 위한 조기 교육 및 보육서비스의 경우, ‘이민 목적의 공공기금’(public fund for immigration purposes)으로 분류되지 않기 때문에, 체류자격보다는 해당 서비스의 구체적인 자격 기준에 따라 접근 가능성이 결정된다. 그러나 일부 제도는 부모의 이민 상태와 관련한 자격 요건이 있어서 모든 외국인이 접근 가능한 것은 아니다.

무상보육은 만 3~4세의 모든 아동에게 보편적으로 주당 15시간이 제공된다. 이는 아동 또는 아동 부모의 이민 상태와 관계없이 보편적으로 수급이 가능하다. 보편적 무상보육은 연간 최소 570시간, 즉 최소 38주 동안 주당 15시간의 이용이 가능하도록 규정되어 있다.

그러나 만 2세 아동을 위한 보육서비스(주당 15시간), 만 3~4세 아동을 위한 추가 보육서비스(주당 30시간), 그리고 만 11세 이하 아동을 위한 면세 보육서비스 등은 부모의 이민 상태에 따라 수급이 제한되는 것으로 규정되어 있다. 예를 들어, 만 2세 아동을 위한 보육서비스를 수급할 수 있는 이민 관련 자격은 부모가 난민심사 과정에 있거나 영국 국적 돌봄 대상자(아동 또는 성인)의 돌봄 제공(Zambrano carer) 또는 가족(재)결합 목적(private or family life grounds)으로 영국에 거주하는 경우에만 신청이 가능하다. 더욱이 후자(가족 관련 목적)의 경우는 가족의 연간 소득이 15,400파운드(2,430만여 원) 이하여야 한다는 조항까지 추가되어 있다.

또한 만 3~4세 아동을 위한 주당 30시간 보육서비스(즉, 연간 570시간의 추가 보육서비스)나 만 11세 이하 아동을 위한 면세 보육서비스를 신청하려면 해당 아동의 부모가 최소한의 소득 기준(3개월 기준 1,976파

운드(310만여 원))을 충족하는 경제활동에 참여하여야 한다. 그러나 무엇보다도 부모가 다음의 거주 관련 자격조건을 충족하여야 한다. 구체적으로, 부모가 영국 또는 아일랜드 시민권자이거나, 유럽연합 정착제도 해당자이거나, 공공기금에의 접근이 허용되는 체류자격 소지자일 경우이다. 다시 말해, 「이민법」상의 공공기금에의 청구 금지(NRPF) 조항에 해당하면 신청할 수 없다.

나. 성인 돌봄: 노인 및 장애인

성인 돌봄(특히, 장기요양보장)은 지방정부가 돌봄과 지원이 필요한 지역사회에 사는 노인 및 장애인을 대상으로 다양한 종류의 지원을 제공하거나 이들이 학대나 방치의 위험에 처했을 때 적절한 조치를 취하는 사회서비스이기 때문에, 구체적인 자격 기준은 지방정부에 따라 상이할 수 있다. 그러나 성인 돌봄서비스는 ‘이민 목적의 공공기금’으로 분류되지 않기 때문에, ‘공공기금에의 청구 금지’(NRPF) 조건 대상자인 외국인도 이의 수급이 가능하다.

한편, 성인 돌봄서비스의 필요가 있는 난민신청자의 경우에도 성인 돌봄서비스를 수급할 수 있는 권리가 있다. 예를 들어, 성인 돌봄 관련 욕구사정(need assessment)이 진행되는 과정에서 지방정부는 해당 난민신청자에게 숙소를 제공할 책임이 있다. 또한, 돌봄 필요가 있다고 판단되는 경우, 일반적으로 요양원(care home) 등 시설 돌봄서비스로 배정하도록 규정하고 있다(Home Office, 2018).

그러나 장애인의 사회서비스 중에서 장애생활수당, 개인자립지불금, 간호수당 등은 모두 공공기금에 해당하기 때문에, 대부분 외국인은 신청하는 것이 불가능하다.

다. 주거서비스

지방정부 또는 민간 등록임대인에 의해 제공되는 사회주택은 ‘이민 목적을 위한 공공기금’으로 분류되기 때문에, ‘공공기금에의 청구 금지’(NRPF) 적용을 받는 대부분의 외국인(난민인정자 제외)은 사회주택에 대한 수급권이 없다.

한편, 난민신청자의 경우, 난민심사가 진행되는 과정에서 1999년 「이민·난민법」 상의 ‘98절(節)’(Section 98) 지원 및 ‘95절’(Section 95) 지원을 받을 수 있으며, 여기에는 각각 초기(임시) 숙소(initial accommodation) 및 분산 숙소(dispersal accommodation)의 제공이 포함된다(Gower, 2021).

〈표 3-3〉 영국 이주민 사회서비스 수급 보장

구분		점수기반제(PBS) 관련 체류자격	가족(재)결합	난민인정자	난민신청자
아동	보육서비스 (만 2세)	제외	제한적 허용 (단, 특정 소득기준 이하)	허용	제외
	보육서비스 (만 3~4세)	제한적 허용 (단, 주당 30시간은 불가)		허용	제외
	면세 보육서비스	제외		허용	제외
	아동급여	제외		허용	제외
	통합공제	제외		허용	제외
노인	장기요양보장	허용	허용	허용	허용
장애인	장애생활수당	제외		허용	제외
	개인자립 지불금	제외		허용	제외
	간호수당	제외		허용	제외

구분		점수기반제(PBS) 관련 체류자격	가족(재)결합	난민인정자	난민신청자
기타	돌봄 제공자 수당	제외		허용	제외
주거	사회주택	제외		허용	허용
	통합공제	제외		허용	제외
	망명지원	-	-	-	허용

주: 점수기반제(PBS) 관련 체류자격에는 세계적 인재, 졸업생, 숙련노동자, 학생, 청년교류 등이 포함됨.

자료: 연구진 작성.

3. 이주민의 사회서비스 수급 보장의 쟁점

그동안 이주민의 사회권(사회복지 급여 및 서비스에 대한 이주민의 권리 및 자격)에 관한 논의는 영국 사회에서 상당한 정치적, 경제적, 사회적 논쟁을 불러왔다. 특히, 이주민의 사회서비스 수급(권)과 관련하여, 다음의 세 가지 쟁점을 살펴볼 수 있다.

첫 번째 쟁점은 외국인의 사회서비스에 관한 법적 규정은 불명확하고 혼란스럽다는 점이다(Jayaweera & Oliver, 2013; Oliver, 2020). 다시 말해, 각각의 체류자격에 따라 외국인이 신청·수급할 수 있는 사회서비스의 영역과 종류가 무엇인지, 그리고 세부 규정이 어떻게 적용되는지에 대한 설명이 수백 쪽에 달한다. 더구나 몇몇 사회서비스(예를 들어, NHS에 대한 접근 또는 의무교육 이후의 교육(post-compulsory education) 등)의 경우, 「이민법」 상의 명시적인 자격 규정이 없이 외국인의 거주 여부(예를 들어, ‘거주권 시험’ 등)에 달려 있다.

이러한 법적 규정의 불명확성은 이주민 사회권의 ‘법제도 상의 권리와 실제 간의 괴리’를 더욱 크게 만들 수 있다(김경환, 2021 참조). 관련 법적 규정이 개별 사회서비스의 운영기관(보건부, 노동연금부 등)과 시행기

관(병원, GP, 교육기관, 직업센터, 지방정부 등)에 따라 다르게 분석되어 있어 이주민의 사회서비스 관련 법적 규정이 실제 일선 현장에서 적용되는데 자의적인 결정과 과도한 교정이 발생할 수 있다는 점이 종종 지적되고 있다(Oliver, 2020).

두 번째 쟁점은 이주민의 사회서비스 관련 법적 규정의 적용 문제를 넘어, 실천적 차원에서 이주민의 불평등한 접근이나 불합리한 경험이 여전히 존재한다는 점이다. 예를 들어, 영국에서 이주민의 모성돌봄(maternity care, 산전/산후 서비스 포함) 서비스에 대한 경험과 접근에 대한 연구(Higginbottom et al., 2019)에 따르면, 해당 서비스에의 이주민 여성의 접근, 이용 및 결과상의 불평등은 다원적인 요인에서 비롯되고 있다. 여기에는 단순히 체류자격에 따른 법 제도적 제한뿐 아니라 언어적 장벽(제한적인 영어 숙련도), 모성돌봄 서비스에 대한 인식 및 이해 부족, 모국의 보건의료 체계와의 차이, 특정 지역사회에서의 모성돌봄 서비스에 대한 나쁜 평판 등이 포함된다.

구체적으로, 사회서비스 대상자(이주민)의 언어적 장벽과 사회서비스 제공자(의료진 또는 돌봄서비스 제공자 등)의 문화적 불감증 등이 이주민의 사회서비스에 대한 실제적인 접근을 제한한다는 점이 지적되고 있다. 특히, 특정 사회서비스와 관련한 전문적인 언어를 사용할 때, 이러한 제한성은 배가될 수 있다. 더구나, 문화적 차원에서 정의되는 비언어적 의사소통(nonverbal communication)의 경우 서비스 대상자와 제공자 사이에 표정이나 제스처 등에 대한 오해를 불러일으킬 수 있다.

셋째, 이주민의 사회서비스 수급(권)과 직접적으로 관계된 내용은 아니지만, 2021년 1월 브렉시트 이후 영국의 이민정책 변화는 EEA 출신 외국인의 사회권에 상당한 영향을 줄 것으로 판단된다. 「이민과 사회보장 조정법」(Immigration and Social Security Co-ordination (EU

Withdrawal) Act, 2020)에 따라, 기존의 ‘EU 시민권자’가 ‘이민통제 대상자’(PSIC)로 변화되었다. 많은 EEA 출신 외국인들이 ‘유럽연합 정착제도’를 통해 영국 사회에서의 거주권을 계속 인정받았음에도 불구하고, 이에 해당하지 않는 이들 역시 상당수 존재할 수 있다는 점이 지적되고 있다. 다시 말해, 합법적인 거주권이 없는 EEA 출신 ‘비정규’(irregular) 외국인(미등록외국인)이 발생할 수 있다는 것이다(Ahlberg & Granada, 2022). 일반적으로 비정규 외국인은 노동시장뿐 아니라 사회복지 전반에 대한 접근성이 가장 제한적인 이주민 집단이라는 점을 고려했을 때, 브렉시트 이후의 비정규 외국인의 증가 가능성은 향후 이주민의 사회서비스 수급(권)에 대한 영국 사회의 정치적, 경제적, 사회적 논쟁에 상당한 영향을 줄 것으로 예상된다.

제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석

1. 개요

앞서 살펴본 바와 같이, 영국에서 외국인의 사회서비스 수급권은 「이민·난민법」 상의 “공공기금 청구 금지”(이하 NRPF) 규정에 따라 상당한 제한을 받는다. 그렇기는 하지만 영국의 지방정부는 사회서비스 관련 개별 법안에 따라 특정 유형의 개인과 가구에는 사회서비스를 제공할 수 있다. 여기에는 1989년 「아동법」(Children Act) 상의 ‘도움이 필요한 아동이 있는 가족’(families with a child in need)과 ‘지방정부의 공식적 돌봄이 필요한 아동’(a young person formerly looked after by the local authority), 그리고 2014년 「돌봄법」 상의 ‘돌봄과 지원의 필요가 있는 성인’(adults with need for care and support) 등이 포함된다. 특히, 「아동법」 제17조에 따르면, 모든 지방정부는 “(a) 그들의 지역 내에 도움이 필요한 아동의 복지를 보호·증진하고, (b) 이 의무와 일치하는 한, 그들의 가족이 그러한 아동을 양육할 수 있도록 이들 아동의 필요에 적합한 범위와 수준의 서비스를 제공”해야 할 의무가 있다. 이상의 「아동법」 조항은 영국 시민권을 가진 아동에만 해당하는 것이 아니라, 국적 또는 이민 상태와 관계없이 모든 아동과 이들의 부모 또는 일차적 보호자의 복지를 지원할 지방정부에게 의무를 부여한다(House of Commons, 2022).

중앙정부 차원에서 이주민의 사회권에 관한 법 제도적 제한이 있음에도 불구하고, 실제 지방정부 차원에서 공적 사회복지 혜택을 받는 이주민(즉, NRPF 조항에 영향을 받는 이들)는 여전히 존재한다. NRPF 네트워크(NRPF Network)의 2021년 조사에 따르면, 2020년 4월부터 2021년 3월까지 68개의 지방정부에서 총 3,200 가구를 대상으로 총 5,700여만 파운드(약 917억 원) 규모의 사회복지 관련 지원(주거 및 재정적 지원 포

함)을 제공하였다(NRPF Connect, 2021).⁷⁾ 한편, 지방정부로부터 사회 복지 지원을 받은 총 1,578개의 가구(아동 포함) 중 47%는 초과 체류자(over stayers)를 포함하여 현재 공식적인 체류자격이 없는 가구였으며, NRPF 조항의 적용을 받은 이민 체류자격('leave to remain')을 가진 가구 역시 10%에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 3-4〉 영국 지방정부의 이주민 NRPF 지원 현황(2021년)

지역	지방정부 수 (정보제공 기준)	연간 지출 (백만 파운드)	지원 가구 수	신청 가구 수
그레이트 런던 (Greater London)	30	37.2	1,991	3,411
노스 이스트 잉글랜드 (North East England)	3	0.3	24	13
노스 웨스트 잉글랜드 (North West England)	2	0.9	59	267
사우스 이스트 잉글랜드 (South East England)	11	5.3	295	331
사우스 웨스트 잉글랜드 (South West England)	2	1.6	110	125
요크셔와 험버 (Yorkshire & Humber)	3	1.35	108	242
웨스트 미들랜드 (West Midlands)	6	1.8	140	451
이스트 미들랜드 (East Midlands)	5	2.35	144	405
이스트 오브 잉글랜드 (East of England)	4	4.8	223	461
스코틀랜드(Scotland)	2	0.58	62	56
전체	68	57.0	3,200	5,762

자료 : NRPF Connect. (2021). NRPF Connect data summary, financial year 2020-2021. Briefing Note. p.1.

<https://www.nrpfnetwork.org.uk/-/media/microsites/nrpf/documents/nrpf-connect/nrpf-connect-data-summary-briefing-note.pdf?la=en&hash=843D53D120FE91A578683563D4E3769F48CA6E19>에서 2022.10.01. 인출.

7) NRPF 네트워크의 조사에 정보를 제공한 지방정부의 수가 총 68개이기 때문에, 영국의 전체 지방정부 중에서 68개의 지방정부만 이주민에게 사회복지 혜택을 제공한 것으로 볼 수는 없음.

그러나 NRPF 조항의 적용을 받은 이민 체류자격을 가진 이들(특히, 「아동법」 상의 ‘도움이 필요한 아동이 있는 가족’, 이하 NRPF 가족)을 지원하기 위한 책임이 모든 지방정부에게 균등하게 주어지는 것은 아니다. 영국 전역에 NRPF 가족이 분포되어 있지만, 지역에 따라 이들의 인구 규모가 다르기 때문에, NRPF 가족이 상대적으로 더 많이 거주하는 지역의 지방정부는 그렇지 않은 지방정부에 비해 재정적 부담이 훨씬 더 클 수 있다. 예를 들어, 런던광역시(Greater London Authority)의 32개 지방자치단체 중 하나인 서더크 지방의회(Southwark Council)는 「아동법」 제17조에 따라 220명의 아동을 포함한 130개의 NRPF 가족에 대한 주거 및 임시숙소를 지원하는 데 1년간 600만 파운드를 지출하였다. 반면에, 같은 기간 동안 글라스고 시의회(Glasgow City Council)는 137개의 NRPF 가족에 대한 주거 지원에 50만 파운드를, 그리고 울버햄프턴 시의회(The City of Wolverhampton Council)는 40개의 NRPF 가족을 대상으로 40만 파운드를 지출한 것으로 조사되었다(House of Commons, 2022).

영국 중앙정부의 관점에서 지방정부의 사회복지 지원이 NRPF 조항의 적용을 받은 이들에 대한 필수적인 사회안전망으로 인식됨에도 불구하고, 지방정부의 입장에서 이러한 지원의 재정적 부담에 대한 보상은 부족한 것으로 나타난다. 런던에서의 NRPF 정책의 사회적 비용편익에 관한 런던광역시와 런던정경대학(LSE)의 연구에 따르면(Benton et al., 2022), NRPF 외국인을 지원하는 데 런던의 지방정부들이 연간 6,000만 파운드 이상을 지출하는 것에 반해, 중앙정부가 지출하는 예산의 규모는 불과 1억 파운드가량에 불과하였다. 이와 관련하여, 현재 지방정부가 이미 지난 몇 년간 상당한 예산삭감에 대응하고 있는 가운데, 이주민의 복지수급권과 관련한 문제를 해결하는 책임까지 부과된 상황에 놓여있음을 지적하였다.

한편, 지방정부가 개별 법안에 따라 자율적으로 제공할 수 있는 재량적 복지기금(discretionary welfare funds)은 일반적으로 이민 목적의 ‘공공기금’으로 분류된다. 그러나 몇 가지 예외적인 상황에서 NRPF 조항이 적용되지 않을 수 있는데, 여기에는 경제적 궁핍 상황에 있거나 아동의 특정한 또는 필수적인 욕구를 충족하기에 충분한 소득이 없는 등의 상황이 포함된다. 그러나 지방정부의 입장에서 빈곤 상태에 있는 NRPF 가족에게 재량적 복지기금을 어떻게 제공할 수 있는지 명확한 규정이나 해석이 존재하지 않는다. 다시 말해, 빈곤한 NRPF 가족의 재량적 복지기금에의 접근성에 대한 불확실성이 지방정부의 행정적 혼란을 가중할 뿐 아니라, 이들 가족의 빈곤 상황을 심화시키고 있음을 지적한다(Broadhead & Kierans, 2021; House of Commons, 2022).

2. 스코틀랜드 자치정부 사례

가. 개요

영국에서 자치정부에의 자치권 이양은 지역에 따라 차등적으로 이루어졌으며, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 자치정부 중 스코틀랜드 자치정부의 자치권(특히, 자치입법권)이 가장 강한 것으로 평가된다(장은혜, 2018). 1998년 「스코틀랜드법」(Scotland Act)에 따라 1999년 형성된 스코틀랜드 자치정부(The Scottish Government)는 여타 자치정부에 비하여 상대적으로 광범위한 자치(입법)권을 행사할 수 있다. 특히, 동법 제29조에 따라 영국 의회에 ‘유보’된(reserved) 사항이 아닌 경우(예를 들어, 스코틀랜드가 아닌 다른 지역에 관한 사항, 유보조항과 관련한 사항, 국제협약과 호환·양립할 수 없는 사항 등), 자치정부의 기본법률로 제정할 수 있

으며, 스코틀랜드 주민에게 부과하는 소득세의 기본세율을 조정할 수 있는 권한도 가진다.

[그림 3-2] 영국 정부와 스코틀랜드 자치정부 간 권한이양 및 유보사항



자료 : Scottish Parliament. (n.d.). Devolved and Reserved Matters.
<https://archive2021.parliament.scot/visitandlearn/Education/18642.aspx>에서
 2022.10.01. 인출.

이주민의 사회서비스 보장과 관련하여, 두 가지 정책분야, 즉 이민정책과 복지정책 등에 관한 스코틀랜드 자치정부의 법적 권한이나 주요 정책을 간략하게 언급할 필요가 있다. 우선, 「스코틀랜드법」에서 이민에 관한 법적 권한은 공식적으로 영국 정부에 ‘유보’(reserve)한 것으로 규정되어

있어서 스코틀랜드 자치정부가 별도의 이민정책을 결정하거나 시행할 수 없다(Meer et al., 2018). 다시 말해, 이민 체류자격을 가진 스코틀랜드 주민은 여전히 영국 정부의 「이민·난민법」에 따라 NRPF 조항의 적용을 받는다.

그러나 스코틀랜드 자치정부가 가진 광범위한 자치권을 고려했을 때, 스코틀랜드 지역의 NRPF 이주민이 경험하는 사회서비스 보장은 여타 지역(잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드)과 다를 수 있다. 특히, 사회복지 분야에서 스코틀랜드 자치정부는 “스코틀랜드 문제에 대해 스코틀랜드 해결책을 내놓을”(deliver Scottish solutions for Scottish problems) 수 있는 권한을 가진다(Mooney & Wright, 2009, p.362). 실제로, 1999년 이후 스코틀랜드의 사회보장제도는 전체 영국의 사회보장제도로부터 어느 정도 차별화된 경로(예를 들어, 빈곤정책과 보건정책 등)를 보인다는 평가를 받고 있다(Mooney & Scott, 2015).

최근 스코틀랜드 자치정부는 2018년 「스코틀랜드 사회보장법」(Social Security (Scotland) Act)의 제정 및 승인을 통해 스코틀랜드만의 사회보장제도를 발전시키고 있다(Simpsonl, McKeever, & Gray, 2019). “사회보장은 우리 모두에게 중요하고, 우리가 필요할 때 우리 각자를 지원할 수 있다”고 명시하였으며, 이러한 ‘이양된 사회보장’에 대한 비전의 실현은 다음의 8가지 원칙에 기반해야 함을 강조하고 있다.

- (a) 사회보장은 스코틀랜드 사람에 대한 투자이다;
- (b) 사회보장은 그 자체로 인권이며, 다른 인권의 실현에 필수적이다;
- (c) 사회보장의 전달은 공공서비스이다;
- (d) 개인의 존엄성(dignity)에 대한 존중은 스코틀랜드 사회보장제도의 핵심이다;

- (e) 스코틀랜드의 사회보장제도는 스코틀랜드의 빈곤을 줄이는 데 기여한다;
- (f) 스코틀랜드의 사회보장제도는 증거에 기초하여 스코틀랜드 사람과 함께 설계된다;
- (g) 스코틀랜드의 사회보장제도를 지속적으로 개선할 수 있는 기회는 도움을 필요한 이들의 필요를 최우선으로 생각하고, 평등과 차별금지를 촉진하는 방식으로 모색된다;
- (h) 스코틀랜드의 사회보장제도는 효율적이고 가격적격성(value for money)에 기반하여 전달된다.

나. 스코틀랜드의 ‘함께 궁핍 끝내기’ 전략

2021년 3월 스코틀랜드 자치정부와 스코틀랜드 지방정부 협의회(Convention of Scottish Local Authorities, 이하 COSLA)는 이민 체류자격으로 인해 노숙(homelessness)과 궁핍(destitution)의 위험에 처한 스코틀랜드 주민을 지원하기 위한 새로운 전략인 ‘함께 궁핍 끝내기’(Ending Destitution Together) 전략을 발표하였다(COSLA, 2021). 새로운 전략의 목표는 스코틀랜드의 모든 지역 공동체에서 이민 체류자격의 이유로 빈곤을 경험하지 않도록 하는 것이다. 다시 말해, 영국 이민 법령에 따라 대부분의 사회보장, 지방정부의 사회주택, 노숙 관련 사회서비스 등에의 접근권이 제한되는 NRPF 이주민의 빈곤을 예방하고 완화하기 위함이다.

[그림 3-3] NRPF 이주민의 궁핍에의 위험 요소

 Living in an informal letting arrangement	 Working on a zero hours contract with varying monthly income	 Having a child to support	 Gap whilst awaiting access to support (e.g. Universal Credit)
 Illness or injury; unable to work or study	 Increase in rent or other living costs	 Reduction in working hours	 Needing to apply to extend leave to remain
 Unable to prove status in the UK	 Redundancy	 Experiencing domestic abuse	 Cost of applying for settlement or leave extension
 Negative asylum application decision	 Unexpected cost: e.g. house move or funeral	 Caring responsibilities	 Relationship breakdown

자료 : Scottish Government & COSLA. (2021). Ending Destitution Together A Strategy to Improve Support for People with No Recourse to Public Funds Living in Scotland 2021-2024. p.33.

‘함께 궁핍 끝내기’ 전략의 배경으로, 스코틀랜드 자치정부와 COSLA (2021)는 NRPF 조항의 적용을 받는 이들이 극심한 빈곤과 노숙, 가정 내 학대, 노동 착취, 그리고 사회적 고립 및 배제 등의 문제에 더 쉽게 노출 될 뿐 아니라, 이와 같은 위기의 순간에 도움을 받을 수 있는 (사회복지) 지원 조치에 대부분 접근할 수 없다는 점을 지적한다(그림 3-3 참조). 따라서 스코틀랜드 지역에 한해서라도 이러한 문제를 다룰 필요가 있음을 강조하면서, 위기의 순간에 처한 이들을 대상으로 한 ‘존엄한 지원’(dignified support)의 접근성(accessibility), 가용성(availability), 그리고 조화(coordination)를 향상하고자 하였다(Scottish Government & COSLA, 2021, p.6).

다만, 여기에서 한 가지 언급할 필요가 있는 부분은 스코틀랜드 자치정부가 NRPF 이주민이 겪고 있는 사회경제적 어려움(특히 궁핍)의 상당 부

분이 영국의 국가적 이민체계(특히, NRPf 조항)에서 비롯되었다는 점을 부인하지 않는다는 것이다. 앞서 언급한 스코틀랜드 자치정부의 자치(입법)권과 영국 정부에의 유보사항과 관련하여, NRPf 이주민의 경제적 궁핍이 자치정부의 입법적 권한을 벗어난 문제일 수 있다는 점을 인지하고 있다는 것이다. 그렇기는 하지만 스코틀랜드 자치정부와 COSLA(2021)는 ‘함께 궁핍 끝내기’ 전략이 자치정부의 입법적 권한 내에서 이주민의 사회경제적 문제를 예방할 수 있는 데 긍정적으로 기여할 수 있음을 강조한다.⁸⁾

‘함께 궁핍 끝내기’ 전략의 비전과 목적, 그리고 실천 계획은 다음과 같다. 우선, ‘함께 궁핍 끝내기’ 전략의 비전은 “아무도 가난을 강요당하지 않고, 모든 사람이 그들의 체류자격과 관계없이 그들의 인권을 보호받는”(no one is forced into destitution and everyone has their human rights protected, regardless of their immigration status) 스코틀랜드를 만드는 것이며, 이의 핵심 원리로서 예방(prevention), 협력관계(partnership), 그리고 개인화(personalization)를 제시하였다. 또한, ‘위기의 상황에서 기본적인 안전망을 제공’하고, ‘조언(자문)과 옹호(변호)에 접근’하도록 하며, ‘사람과 공동체를 지원하는 포용적 접근(법)을 보장’하는 것을 이의 주요 목적으로 명시하였다(Scottish Government & COSLA, 2021, p.8).

스코틀랜드 자치정부는 이상의 비전과 목적을 달성하기 위해 ‘인권에 기반한 접근법’을 강조하면서, 스코틀랜드의 지역주민으로서 이주민이 가지는 ‘적절한 수준의 삶에 대한 근본적인 권리’를 인정하였다. 또한,

8) 장기적인 관점에서, 스코틀랜드 자치정부와 COSLA(2021, p.9)는 ‘함께 궁핍 끝내기’ 전략을 통해 영국정부에 NRPf 관련 문제(즉, NRPf 조항이 이민배경의 지역주민에게 어떠한 부정적 영향을 미치는지)를 지속적으로 제기하면서, 향후 영국 이민정책의 변화에 영향을 미치고자 하는 목적을 가진.

‘적절한 수준의 삶’의 구체적인 예시로, ‘음식, 거주, 그리고 사회보장’에의 권리’를 언급하였다. 다시 말해, 이주민이 적절한 수준의 삶에 대한 인간의 권리와 자격을 확고히 하고, 이들의 건강과 웰빙(wellbeing)을 증진하며, 궁핍을 벗어날 수 있는 경로로서 양질의 유급 근로 또는 지속 가능한 지원에 접근할 수 있도록 도움을 주어야 한다는 것이다.

이에 더해, 이민 배경의 지역주민에게 적절한 수준의 삶을 보장하는 책임은 비단 스코틀랜드 자치정부나 개별 지방정부에 국한되지 않으며, 오히려 지역 공동체의 지지까지 포함된다는 점을 분명히 하였다. 다시 말해, 자치정부나 지방정부 차원에서 아동이 있는 가족과 돌봄의 필요가 있는 성인을 위한 공공의 사회안전망을 강화할 뿐 아니라, 제3섹터나 보다 넓은 시민사회 차원에서 지방정부의 공식적인 지원을 받을 수 없는 이들에 대한 비공식적인 사회안전망을 개발하고자 하였다. 또한, NRPF 이주민이 이민 체류자격의 문제를 해결하고, 이들의 신체적·정신적 건강을 지원하는 사회서비스에의 접근의 방해물을 제거할 수 있도록 전문가 조언의 가용성도 높이하고자 하였다.

‘함께 빈곤 끝내기’ 전략은 크게 세 가지 실천 영역, 즉 ‘필수적 필요’(Essential Needs)와 ‘조언과 옹호’(Advise and Advocacy), 그리고 ‘포용’(Inclusion) 등에서 총 13개의 정책적 실천(계획)을 통해 추진되고 있다(Scottish Government & COSLA, 2021, pp.9-11; 그림 3-4 참조). 첫째, ‘필수적 필요’ 영역에서의 실천(계획)은 지방정부와 제3섹터를 통한 거주(시설), 음식, 재정적 지원에 대한 존엄한 접근의 제공을 증가시킬 뿐 아니라, 정신건강(mental health)을 포함한 보건의료 서비스에 대한 장애물을 제거하는 데 도움이 될 수 있다. 여기에는 다음의 일곱 가지 실천(계획)이 포함된다.

- ① 우리는 스코틀랜드 전역에서 위기의 상황에 직면한 NRPF 조항에 영향을 받는 이들(이하 NRPF 주민)을 지원하기 위해 ‘고난기금’(Hardship Fund)을 시범적으로 운영하고 있다.
- ② 우리는 “존엄: 함께 배고픔 끝내기”(Dignity: Ending Hunger Together) 보고서에서 제시한 ‘존엄의 원칙’(dignity principles)에 따라, 문화적으로 적절한 음식에 대한 존엄한 접근을 개선할 것이다.⁹⁾
- ③ 우리는 노숙을 끝내고자 하는 포부에 기여할 것이며, 특히 NRPF 주민과 빈곤한 난민신청자에 대한 조치를 지원할 것이다.
- ④ 궁핍한 가족(아동 포함)과 취약한 성인에 대한 재정적 지원과 지방정부의 더 폭넓은 (사회서비스 차원의) 지원을 강화할 것이다.
- ⑤ 우리는 NRPF 주민에 대한 지방정부의 서비스 제공을 지원하기 위한 지침과 교육·훈련을 갱신할 것이다.
- ⑥ 우리는 일차적 보건의료 서비스에 대한 접근을 개선할 것이다. 여기에는 NRPF 주민이 경험하는 보건의료 불평등을 개선하기 위해 스코틀랜드 공중보건국(Public Health Scotland)과 여타 협력기관과 협력하는 것, 보건의료카드(Health Access Cards)를 번역하는 것, 그리고 보건의료 서비스에 대한 이주민과 난민신청자의 접근권을 NHS 직원에게 홍보하는 것 등이 포함된다.
- ⑦ 우리는 NRPF 조항의 적용을 받는 성인과 아동을 위한 정신건강 관련 서비스에 대한 접근을 개선할 것이다. 여기에는 관련 장애물을 더 잘 이해하는 것, 그리고 관련 실천적 조치들에 대해 스코틀랜드 자치정부, 지방정부, NHS가 공동으로 합의하는 것 등이 포함된다.

9) 2016년 스코틀랜드 자치정부는 스코틀랜드의 ‘음식빈곤’(food poverty)과 관련하여 “존엄: 함께 배고픔 끝내기”(Dignity: Ending Hunger Together) 보고서를 발표하였다. 여기에서 음식불안정(food insecurity)에 대한 존엄한 대응으로서 네 가지 원칙(‘존엄의 원칙’)을 제시함. 여기에는 “직접적 경험을 가진 이들을 의사결정(과정)에 참여시키기”, “음식의 사회적 가치를 인정하기”, “기여할 수 있는 기회를 제공하기”, “사람들에게 선택할 수 있는 권한을 남기기” 등이 포함됨(Scottish Government, 2016, pp.13-14).

둘째, ‘조언과 옹호’ 영역에서의 실천(계획)은 이민 배경의 지역주민이 영국의 이민 및 난민체계를 탐색하고, 그들의 미래에 대해 정보에 기반한 결정을 내릴 수 있도록 전문가 조언과 옹호에 대한 접근을 향상시킬 수 있다. 여기에는 다음의 두 가지 실천(계획)이 포함된다.

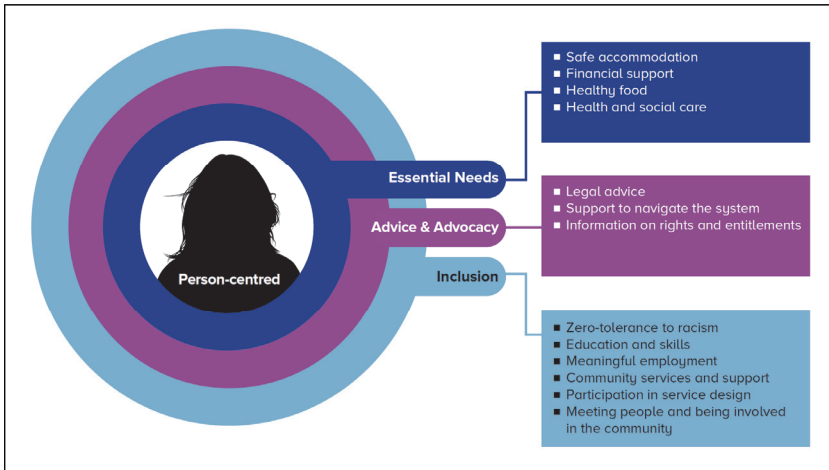
- ⑧ 우리는 NRPF 주민을 위한 옹호(변호) 관련 지원과 함께 전달되는 진단적 법률 조언을 제공하는 데 투자할 것이다.
- ⑨ 우리는 NRPF 주민을 돕는 지방정부를 지원하기 위한 이민 관련 전문가 조언(자문)에 대한 접근을 늘릴 것이다.

셋째, ‘포용’ 영역에서의 실천(계획)은 스코틀랜드의 확장된 사회보장 권한과 고용가능성(employability)을 포함하여 사회서비스 지원의 설계와 전달에 대한 포용적 접근을 지원할 것이다. ‘함께 궁핍 끝내기’ 전략이 시행되는 가운데, 해당 전략에의 참여자는 계속해서 이를 알리고 구체화하고자 하는 동시에, 해당 전략은 포용적인 공동체 접근법을 지원하도록 기능할 것이다. 여기에는 다음의 네 가지 실천(계획)이 포함된다.

- ⑩ 우리는 NRPF 주민에의 재정적 지원을 가능한 한 (영국 시민권자와) 동일한 기준으로 확대할 것이다.
- ⑪ 우리는 근로허가(permission to work)를 가진 NRPF 주민이 고용 가능성 관련 지원에 접근할 수 있음을 보장한다.
- ⑫ 우리는 다음의 ‘인종평등 행동계획’(Race Equality Action Plan)의 개발에 기여함으로써, 인종평등 행동계획에서 NRPF 주민이 직면한 도전을 고려하도록 보장하고, 누구도 궁핍에 직면하지 않기 위해 어떤 추가적인 조치가 필요한지를 탐색하도록 할 것이다.

- ⑬ 우리는 ‘함께 궁핍 끝내기’ 전략이 시행되는 가운데 해당 전략을 지속적으로 알리고 구체화하기 위해 궁핍과 NRPF에 관한 생생한 경험을 가진 사람들과 협력할 것이다.

[그림 3-4] ‘함께 궁핍 끝내기’ 전략의 실천 영역 및 결과



자료 : Scottish Government & COSLA. (2021). Ending Destitution Together A Strategy to Improve Support for People with No Recourse to Public Funds Living in Scotland 2021-2024. p.40.

3. 브라이튼 앤드 호브 지방정부 사례

가. 배경: 사회적 처방 프로그램

영국의 사회적 처방(social prescribing) 프로그램은 1990년대부터 NHS에서 도입·시행되고 있으며, 2006년 당시 보건부(Department of Health)는 이의 통합돌봄 서비스에 관한 백서(“Our health, our care, our say: a new direction for community services”)에서 사회적 처

방 프로그램이 장기적인 (보건의료)필요(longer-term needs)가 있는 이들을 위해 반드시 도입되어야 함을 강조한 바 있다(DH, 2006). 또한, 2019년 1월 영국정부는 NHS 장기계획(NHS Long Term Plan)을 발표하면서, 개인의 역량과 필요에 기초한 보건의료 체계의 구축을 통한 개인 맞춤형 돌봄 서비스의 제공이라는 목적을 달성하기 위한 주요 정책프로그램으로서 사회적 처방 프로그램을 제시하기도 하였다(NHS, 2019). 특히 2020/21년까지 1,000명 이상의 사회적 처방 링크 워커(link worker)를 충원하고, 2023/24년까지 최소한 90만 명이 사회적 처방 프로그램을 이용할 수 있도록 하겠다는 구체적인 계획이 발표되었다(NHS, 2019, p.25).

지역사회 기반의 소개 또는 의뢰(community-based referral)로 불리는 사회적 처방 프로그램은 신체적 건강상의 필요뿐 아니라 사회적 또는 일상적 필요를 가진 이들을 대상으로, 자원봉사단체나 지역(시민)사회 단체를 포함한 지역의 광범위한 비의료적(non-clinical) 지원 서비스에 소개 또는 연결하는 정책프로그램을 의미한다(런트, 2019). 이의 도입 필요성은 개별 환자의 건강에 대한 일차적 책임이 있는 일반의(General Practitioners, GPs)가 이들 환자의 건강 상태에 영향을 미치는 사회심리적 요인에 대해 탐색할 수 있는 기회가 제한적이라는 지적에 기반한다(Grayer et al., 2008). 사회적 처방 프로그램의 대상은 장기적인 치료가 필요한 이들, 정신건강 상의 지원이 필요한 이들, 정서적인 외로움이나 고립감을 겪는 이들, 그리고 다양한 사회복지 서비스의 필요가 있는 이들 등 상당히 다양하다. 이 때문에, 사회적 처방 프로그램은 일차 보건의료 네트워크(primary care network)에 포함되는 지역의 보건의료 관련 실무자로 구성되며, 여기에는 일반의(GPs), 간호사, 기타 보건의료 전문가 등이 포함된다.

사회적 처방 프로그램에서 개별 환자에게 내리는 사회적 처방은 이들의 건강(신체적, 정신적, 정서적 건강 모두 포함)에 영향을 미치는 다양한 요인들, 즉 사회적, 재정적, 환경적 요인 등을 복합적·종합적으로 고려하여 이루어진다. 일반적으로 일반의(GPs)가 개별 환자의 복합적인 사회복지에 필요한 사회적 처방을 내리고, 링크 워커(link worker), 커뮤니티 커넥터(community connect) 등과 같은 사회적 처방사에게 연결한다. 이들 사회적 처방사는 환자와의 일대일 상담을 통해 환자에게 적합한 해결책을 구성하고, 실제적인 도움을 제공하거나 사회복지 필요를 충족시킬 수 있는 (지역사회)서비스와 연결한다. 다시 말해, 환자 스스로 자신의 건강과 복지를 위해 보건의료 전문가 및 사회적 처방사의 소개 또는 추천을 통해 지역사회의 지원(서비스)을 받도록 하는 제도이다(강미화 외, 2021). 지역사회의 지원(서비스)에는 특정 사회활동에 대한 단순한 안내부터 개별 환자에 대한 집중적·장기적 지원에 이르기까지 다양하고 광범위하다(Drinkwater, Wildman, & Moffatt, 2019).

한편, 보건·사회적돌봄부는 사회적 처방 프로그램이 이주민의 보건의료 상의 필요를 충족하는 데 효과적일 수 있음을 지적한다(DHSC, 2021). 사회적 처방 프로그램에서의 지역사회 서비스는 전국적으로 표준화된 서비스 체계가 아니라 지역마다 위탁 서비스 체계가 구성되어 있고, 일반적인 보건의료 서비스보다 광범위한 서비스나 활동(예를 들어, 언어 지원, 이민(자) 지원 등)을 포함한다. 이 때문에, 사회적 처방 프로그램은 언어·문화상의 의사소통에 대한 지원(예를 들어, 통역이나 변호 등), 일반의 중심의 보건의료 체계에의 등록에 대한 지원 등을 통해 이주민이 영국사회의 보건의료 서비스에 충분히 접근할 수 있도록 도움을 준다.

나. 브라이튼 앤드 호브의 이주민을 위한 사회적 처방 프로그램

브라이튼 앤드 호브 지방정부(Brighton & Hove City Council)의 사례는 2014년부터 건강증진사업(Health Promotion Project)의 일환으로 도입·활용되기 시작하였다. 브라이튼 앤드 호브의 건강증진사업은 당시 지역자선단체인 ‘서섹스 통역 서비스’(Sussex Interpreting Services, SIS) 이용자의 정책 제안에 기반하여 시작되었고, 건강증진사업에서 이용자 자신의 사회복지적 필요를 충족하기 위한 핵심 방식(요소) 중 하나로 사회적 처방 프로그램이 포함되었다(SIS, 2017). 2014~15년 시범사업 이후, 2022년 현재까지 지역의 여러 시민사회단체와의 협력관계 속에서 시행·운영되고 있다(그림 3-5 참조).

사업 초기에 사회적 처방 프로그램의 활용은 비교적 낮은 수준에서 이루어졌지만, 해가 거듭될수록 다양한 지역사회 서비스 간의 유기성이 강화되는 방향으로 점차 발전하였다. 주로 이용자의 역량을 전체론적으로(holistic) 강화한다는 측면에서 이들의 지역적 차원의 필요를 충족하는 방식으로 나타나고 있으며, 특히 일반의와의 협력관계가 필수적인 요소로 제시되고 있다. 사회적 처방 프로그램은 종종 다음의 여섯 가지 특징을 가진 것으로 이해된다(SIS, 2017, p.5).

- ① 일반의(GP) 진료로부터의 직접적인 일차 진료의 의뢰(referral)가 있다.
- ② 사회적 처방 서비스의 제공자는 명확한 지역(local) 소관을 가지며, 서비스 이용자에게 적절한 지원을 연결해주기 위해 지역에 관한 지식을 활용한다.
- ③ 사회적 처방 서비스는 일차 진료(서비스)의 제공자와 사회적 처방

서비스 제공자 간의 협력관계(partnership) 속에서 발전되고 지속된다.

- ④ 사회적 처방 서비스의 제공자는 서비스 수혜자의 필요를 총체적인(holistic) 방식으로 다룬다. 서비스 이용자는 하나의 문제를 위해 위탁받을 수 있지만, (사회적 처방 서비스는) 모든 필요를 살펴보고, 발견된 모든 문제를 지원할 것이다.
- ⑤ 사회적 처방 서비스의 수혜자가 해당 서비스를 이용하는 횟수에는 제한이 없다(no limits).
- ⑥ 사회적 처방 서비스는 서비스 수혜자의 웰빙(well-being)을 증진하고자 한다,

브라이트 앤드 호브의 건강증진사업은 본래 사회적 처방 프로그램이 아니라, 오히려 자원봉사 통역사(Community Linguistics)를 통한 이용자의 건강 증진, 지역 공동체 발전, 그리고 컨설팅 등에 초점을 가진 정책이었다. 그러나 2014~15년의 시범운영 과정에서 본래 예상했던 바와 비교하여 서비스 간의 연계, 그리고 개입의 필요성이 더 크다는 점을 인식하였다. 특히, 시범사업 결과보고서에서 ‘사례사업옹호’(Case Work Advocacy)와 ‘방문 서비스’(Drop-In Service) 등을 제안하였다. 전자는 복합적인 사회적·건강상의 필요를 가진 개인에 대한 지원과 관련되며, 개인의 건강 또는 웰빙 상의 어려움은 일반적으로 서비스에 대한 지식(인식)의 부족, 서비스에 접근할 수 있는 능력의 부족, 그리고 공공서비스 체계를 탐색하는 어려움 등의 결과임을 지적한다. 후자는 자원봉사 통역사가 연계사업(예를 들어, 이용자가 편지를 읽거나, 양식을 작성하거나, 서비스 신청을 예약하거나, 위탁 서비스를 이용하는 것을 돕는 것)을 수행하기 위한 핵심 지점과 관련된다. 방문 서비스를 통해 이용자들이 관련 서비스에 접근

할 때 실제로 어떻게(how to) 해야 하는지를 보여줌으로써, 단순한 통역 서비스의 제공과 사례사업옹호 서비스 간의 격차를 메우고자 하였다(SIS, 2017).

[그림 3-5] '서섹스 통역 서비스'(SIS)의 사회적 처방 프로그램

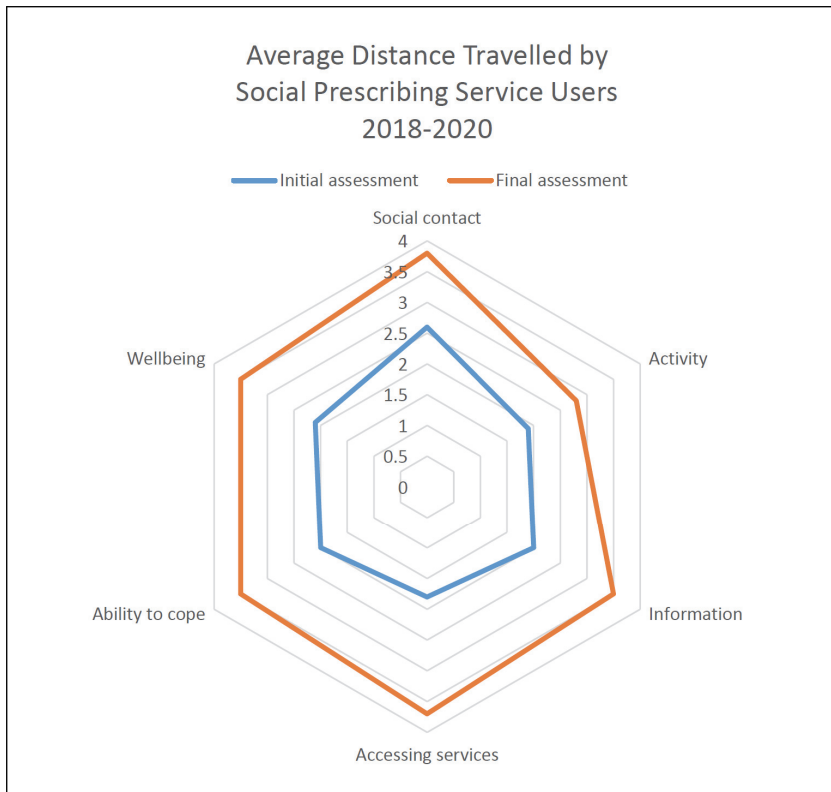


자료 : SIS 홈페이지(2022). <https://sussexinterpreting.org.uk/>에서 2022.10.01. 인출.

2014~15년의 시범사업 이후, 브라이튼 앤드 호브 지방정부의 건강증진사업은 사회적 처방 프로그램을 중심으로 다음의 세 가지 영역으로 재편되었다(SIS, 2017). 첫째, ‘언어적 필요가 있는 이들과 함께 일하기’(working with people who have language needs)로서, 여기에는 공공 및 지역사회 서비스에 대한 정보의 배포 및 홍보, 공공 및 지역사회 서비스에 대한 접근 및 위탁 촉진, 핵심 건강 메시지의 홍보, 그 외의 추가적인 지원(예를 들어, 편지 읽기, 양식 작성, 예약 등) 등이 포함된다. 둘째, ‘공공 및 지역사회 서비스와 함께 일하기’(working with public and community services)로서, 여기에는 적절하게 번역된 정보의 개

발을 위한 자문, 언어적 필요를 가진 이들과 함께 일하는 지역사회단체와의 협력, 공공서비스의 의사결정에 언어적 필요를 가진 이들의 발언권 부여 등이 포함된다. 셋째, ‘자원봉사자와 함께 일하기’(working with volunteers)로서, 여기에는 자원봉사 통역가로서의 지역사회 구성원의 모집, 건강 증진을 위한 자원봉사 통역가의 훈련, 자원봉사 통역가의 기술 개발과 자신감 증진을 위한 지원 등이 포함된다.

[그림 3-6] 브라이튼 앤드 호브의 사회적 처방 프로그램 결과



자료 : SIS. (2020). Bilingual Community Navigators Social Prescribing Case Studies 2018-2020. Sussex Interpreting Services. p.2.

한편, 사회적 처방 프로그램에 대한 ‘서섹스 통역 서비스’의 2020년 보고서에 따르면(SIS, 2020), 대체로 프로그램 이용자 모두가 사회적 접촉(social contact), 활동(activity), 정보(information), 서비스 접근(accessing service), 문제 해결 능력(ability to cope), 웰빙(wellbeing) 등의 여섯 가지 영역에서 긍정적인 변화를 보이는 것으로 나타났다(그림 3-6 참조).

4. NRPF 네트워크 사례

가. 개요

NRPF 네트워크(NRPF Network)는 이민 체류자격으로 인해 사회복지 혜택에 접근할 수 없는 궁핍한 이들을 보호하기 위한 전국적 네트워크이다.¹⁰⁾ 앞서 살펴본 바와 같이, 영국사회에서 지방정부는 NRPF 이주민에게 재정 및 주거 지원을 통해 이들의 노숙을 예방하고, (아동)빈곤을 완화하는 데 필수적인 역할을 담당하고 있다. 그러나 개별 지방정부의 입장에서 이는 상당한 비용적 부담이기 때문에, 지방정부의 법적 의무를 이해하고, 부족한 재정적 자원의 효율적 활용을 통해 관련 서비스를 제공하며, 중앙정부 차원에서의 재정적 지원과 관련 정책의 변화를 촉구하는데 여러 지방정부가 협력하는 것이 필수적이라는 의식이 공유되었다. 이에 따라, 2006년부터 NRPF 네트워크는 지방정부가 국가적 기준에 맞는 서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 역할을 담당한다. 다시 말해, 지방정부가 이주민의 노숙을 방지하고, 아동 빈곤을 완화하며, 지역 공동체와의

10) 현재 NRPF 네트워크에는 지방정부와 제3섹터, 중앙정부, 경찰, NHS 등을 대표하는 5,500여 명의 구성원이 참여하고 있다. 한편, NRPF 네트워크에 관한 이후의 설명은 NRPF 네트워크의 홈페이지(<https://www.nrpfnetwork.org.uk/>)를 참조 바람.

통합을 증진하면서, 서비스 운영의 비용 효율성을 높일 수 있도록 지원하는 것이다.

NRPF 네트워크가 제공하는 지방정부에 대한 지원은 관련 전문가 지식과 모범사례를 공유하거나, 전략적·정책적 차원에서 지방정부의 집단화된 목소리를 제공하도록 협력하거나, 중앙정부로부터 비용을 상환받은 사례를 수집하거나 효과적인 사례 해결을 통해 (지방정부의) 사례 부담을 감소시키는 등의 방식을 통해 이루어진다. 구체적으로, 영국의 지방정부 협회(Local Government Association, LGA)와 아동서비스국장협회(Association of Directors of Children's Services, ADCS)에 의해 승인된 실천 지침서를 발간하거나, 지역 차원의 회의에서 온라인 자료나 정보를 무료로 공유하거나, 전문가 훈련을 시행하거나, NRPF 이주민에 대한 지원을 제공하는 지방정부와 내무부(Home Office)가 사용하는 NRPF Connect 데이터베이스를 관리하거나, NRPF Connect의 데이터와 NRPF 네트워크 구성원의 자원을 활용하여 근거 기반(evidence-based) 정책 권고안을 작성하는 등의 활동을 전개하고 있다.

나. NRPF 네트워크의 지방정부를 위한 실천 지침서

NRPF 네트워크는 지방정부가 NRPF 이주민에게 필수적인 사회안전망을 제공하여 이들의 빈곤과 노숙을 예방·완화하는 데 기여할 수 있도록 실천 지침서(practice guidance)를 작성·발표하였다.¹¹⁾ NRPF 이주민의 유형과 지원의 내용에 따라, “NRPF 아동과 가족을 평가·지원하기”(Assessing and Supporting children and families who have

11) NRPF 네트워크 홈페이지(<https://www.nrpfnetwork.org.uk/>)에서 ‘지방정부를 위한 지침서’(guidance for councils) 참조.

no recourse to public funds (NRPF)), “NRPF 성인을 평가·지원하기”(Assessing and supporting adults who have no recourse to public funds (England)), 그리고 “인권 평가를 수행하는 시기와 방법”(When and how to undertake a human rights assessment) 등이 존재한다.

구체적으로, NRPF 아동과 가족, 그리고 NRPF 성인에 관한 실천 지침서는 각각 영국의 공공기금에 접근할 수 없는 가족, 그리고 성인의 사회 복지 필요를 평가하고 충족하고자 할 때, 지방정부가 반드시 알아야 하는 법령과 관련 판례를 포함하고 있다. 특히, 각각 1989년 「아동법」 제17조에 따라 관련 아동복지(돌봄) 서비스, 그리고 2014년 「돌봄법」에 따라 관련 성인돌봄 서비스를 제공해야 하는 사회복지사와 여타 담당자가 활용할 수 있도록 하였다(NRPF Network, 2018, 2022).

한편, NRPF 네트워크는 옥스퍼드 대학교(University of Oxford)의 이주·정책·사회센터(Centre on Migration, Policy and Society, COMPAS)와 공동으로, ‘이주민 가족을 위한 지원’(support for migrant families)을 위한 웹 도구(web tool)을 개발하였다(그림 3-7 참조). 해당 웹 도구는 실제 사회복지사나 관련 담당자가 NRPF 가족의 재정 또는 주거상의 필요를 충족하기 위해 어떠한 정책지원의 선택지가 있는지를 쉽게 확인할 수 있도록 하였다. NRPF 가족의 답변을 기반으로 하여, 사회복지 혜택이나 노숙 관련 지원에 관한 지원자격, 아동돌봄의 요청에 대한 지방정부의 고려사항, 이민 선택지와 관련 법률 자문을 이용하는 방법, 그 외에 NRPF 가족이 접근할 수 있는 서비스 등에 관한 정보를 제공한다.

[그림 3-7] NRPF 네트워크와 COMPAS의 이주민 가족 지원을 위한 웹 도구

Support for migrant families

This tool has been created in partnership between the [NRPF Network](#) and [COMPAS](#), with funding from the Legal Education Foundation.





Find out where migrant families can get help with housing and financial support when they have no recourse to public funds (NRPF).

Support Options

Find out what help may be available

Start

You can use this tool if you are a person needing help, adviser, or local authority practitioner considering an application for social services support. You will need information about the person's immigration status.

Please note:

It will take around 10-15 mins to complete the tool.

The tool will generate guidance based on the answers you provide. It does not provide a guarantee that any form of help will be provided as this will be subject to assessment by the support provider.

For voluntary sector advisers and local authority practitioners, the tool will direct you to more detailed guidance.

Whilst every effort will be taken to keep the content up to date, the law changes regularly and people should seek appropriate advice where this is recommended.

The tool does not ask for confidential information, nor keep any record of personal details.

You will be able to email the advice provided to yourself but your email address will not be stored.

The advice provided about help from social services is based on English legislation with references to the equivalent legislation that applies in Wales, Scotland and Northern Ireland.

Use this tool to find out if a person:

- May be able to claim benefits and social housing
- May be able to get help from social services
- Might need to seek immigration advice

Additional resources

For more information please visit the [NRPF Network website](#)

For detailed guidance for local authority practitioners please visit [NRPF Network. Assessing and supporting children and families who have no recourse to public funds \(NRPF\)](#)

자료 : NRPF Network. (n.d.). Support for migrant families.
<https://migrantfamilies.nrpfnetwork.org.uk>에서 2022.10.01. 인출.

제4절 소결

1. 이주민 사회서비스 보장 현황

앞서 살펴본 바와 같이, 영국사회에서 이주민의 사회서비스 수급권은 중앙정부와 지방정부 차원에서 이해할 수 있다. 첫째, 중앙정부 차원에서 이주민의 사회서비스 보장은 이민 체류자격 및 사회서비스의 유형에 따라 다르게 나타난다. 본 연구의 분석대상(즉, 점수기반제(PBS) 관련 체류자격 보유자, 난민신청자, 난민인정자 등)에 따라 살펴보면, 우선, 점수기반제 관련 체류자격을 가진 외국인의 경우, 일반적으로 1999년 「이민·난민법」의 ‘공공기금 청구 금지’(NRPF) 조항에 따라 ‘공공기금’으로 분류되는 사회복지 급여 및 서비스에 대한 수급이 제한된다. 다만, 일부 아동돌봄 서비스(즉, 만 3~4세 대상의 보육 서비스), 성인돌봄(노인 및 장애인 대상) 서비스(즉, 장기요양)에 한해, 서비스 접근이 가능한 것으로 분석되었다. 난민신청자의 경우, 앞선 사회서비스에 더해, 일부 주거 관련 서비스(즉, 사회주택과 망명지원 등)의 수급권을 보장받고 있다. 마지막으로, 난민인정자는 영국 국적자와 마찬가지로, 모든 사회서비스에 대한 수급이 가능하다.

둘째, NRPF 조항의 제약에도 불구하고, 사회서비스 관련 개별 법안(예를 들어, 1989년 「아동법」과 2014년 「돌봄법」 등)에 따라, 지방정부 차원에서 특정 유형의 개인 또는 가구에 대한 사회서비스의 제공이 가능한 것으로 분석되었다. 다만, 자치정부 또는 지방정부마다 이주민(특히, NRPF 조항의 적용 대상 외국인)의 사회서비스 보장과 관련한 접근(법)에 차이가 있다. 예를 들어, 스코틀랜드 자치정부는 2018년 「스코틀랜드 사회보장법」에서 개인의 인권과 존엄성을 강조하면서, 2021년 NRPF 이주민을 대상으로 한 ‘함께 궁핍 끝내기’ 전략을 발표하였다. 해당 전략에서

스코틀랜드의 지역주민으로서 이주민의 ‘적절한 수준의 삶에 대한 근본적인 권리’를 인정하고, 이를 실현하기 위해 ‘필수적 필요’, ‘조언과 옹호’, ‘포용’ 등 세 가지 영역에서 13가지 실천 계획을 제시하였다.

또한, 보건의료 및 돌봄 영역에서의 사회적 처방 프로그램은 영국사회 이주민의 보건의료 및 사회복지 상의 필요를 충족하는 데 활용되고 있다. 다시 말해, 지역의 광범위한 비의료적 지원 서비스를 소개·위탁함으로써, 지역사회에서 이주민이 사회적, 재정적, 환경적 차원의 복합적 어려움을 극복할 수 있도록 돕는다. 특히, 브라이튼 앤드 호브 지방정부의 경우, 여러 지역사회단체와의 협력관계 속에서 이민 배경 주민의 복합적 필요를 총체적인 방식으로 지원하고 있다. 한편, 중앙정부, 지방정부, 제3섹터 등 다양한 구성으로 구성된 NRPF 네트워크의 경우, 지방정부가 실제 NRPF 이주민에게 적절한 사회서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 역할을 담당한다. 예를 들어, 관련 전문가 지식이나 모범사례를 공유하거나, 효과적인 사례의 해결을 통해 지방정부의 관련 비용 부담을 완화하거나, 중앙정부에 지방정부의 집단화된 목소리를 전달하는 등의 방식으로 지원하고 있다.

2. 이주민 사회서비스 보장의 특징

영국의 이주민 사회서비스 보장과 관련하여, 다음의 다섯 가지 특징을 제시할 수 있다. 첫째, 이주민의 사회권은 일차적으로 중앙정부 차원의 이민 관련 법령에 근거한다. 다시 말해, 이민법상의 체류자격에 따라, 이주민이 특정 사회복지 급여 또는 서비스에 접근할 수 있는지가 결정된다. 영국정부로부터 광범위한 자치(입법)권을 부여받은 스코틀랜드 자치정부의 경우에도, 이민에 관한 사항은 그 권한을 영국의회에 ‘유보’하고 있다.

이러한 점에서, 영국 사회에서 이주민의 사회서비스 보장은 일차적으로 중앙정부의 소관이며, 지방정부가 별도의 이민정책을 결정하거나 시행할 수 없다.

둘째, 이주민의 사회권은 1989년 「이민·난민법」 상의 ‘공공기금 청구 금지’(NRPF) 조항에 따라 제한된다. 앞서 언급한 바와 같이, 점수기반제(PBS) 기반의 체류자격과 NRPF 조항은 서로 긴밀하게 연결되어 있다. 이 때문에, 점수기반제 기반의 체류자격을 가진 이주민의 사회권은 영국 국적자뿐 아니라 여타 이주민 집단(예를 들어, EEA 출신 이민자나 난민 인정자 등)과 비교하여, 상당히 제한적이다.

셋째, 이주민의 사회서비스 보장에서 사회서비스 정책 차원의 규정이나 기준의 영향이 적다. 사회서비스 정책 관련법은 수급대상에 국민, 외국인 등의 규정을 구체적으로 제시하지 않으며, 일부 사회서비스에만 영국에 거주하고 있거나 서비스 욕구가 있는 개인이나 사람 등으로 대상을 제시하고 있다. 또한 사회서비스의 기여 방식은 대부분 조세 지원 방식이었기 때문에 이주민 대상 사회서비스 보장에서 재원 방식에 따른 차이는 없었으며, 다만 공공기금에 해당하는 급여는 이민정책 상의 기준에 따라 점수기반제 기반의 체류자격 외국인 수급을 제한하고 있다.

넷째, 그렇기는 하지만 지방정부가 제한적이거나 이주민(특히, NRPF 이주민)에게 사회서비스를 제공하는 경우가 존재한다. 다만, 이와 관련하여, 다음의 세 가지 사항을 언급할 필요가 있다. 우선, 이주민의 사회권(특히, 사회서비스 보장)과 관련한 법적 규정이 혼란스럽다는 점이다. 다시 말해, 개별 체류자격과 사회서비스의 유형에 따라, 어떤 체류자격을 가진 이주민이 어떤 종류의 사회서비스를, 어떤 기준(자격요건)에 따라 신청·수급할 수 있는지에 관한 설명이 매우 복잡할 뿐 아니라, 불명확하다. 또한, 지방정부의 일선 현장에서 이주민의 사회서비스 수급에 관한

결정이 이루어지기도 하므로, 자의적인 결정이나 과도한 교정이 발생할 수도 있다는 점이 종종 지적되곤 한다.

그러나 다른 한편으로는, 이러한 법적 규정의 복잡성 또는 지방정부의 재량권 때문에 지방정부가 NRPF 이주민이 필요한 사회서비스를 제공할 수 있는 여지가 존재할 수 있다. 특히, 「아동법」이나 「돌봄법」상에 특정한 사회복지서비스를 필요로 하는 이들(이주민 포함)에 대한 지방정부의 책임을 명시함으로써, 지방정부가 어느 정도 자율성을 가지고, 이민 체류자격을 가진 지역주민에게 사회서비스를 제공할 수 있다. 다만, 이러한 지원에 대한 재정적 보상(특히, 중앙정부로부터의 지원)이 없어서 지방정부 차원에서 상당한 부담이 되는 것도 사실이다.

마지막으로, 중앙정부로부터 상당한 자치(입법)권을 부여받은 자치정부의 경우, 여전히 이민법상의 제약이 있음에도 불구하고, 자치권을 인정받은 분야(즉, 사회복지)에서의 정책변화를 통해 이주민의 사회서비스 보장을 개선하고 있다는 점은 주목할만하다. 예를 들어, 영국(잉글랜드)의 사회보장제도와 달리, 스코틀랜드 사회보장제도의 중심 가치로 지역주민의 인권과 존엄성을 명시하면서(2018년 「스코틀랜드 사회보장법」), 인권과 존엄성 차원에서 지역주민으로서 이주민의 사회서비스 접근 역시 보장하고자 하였다. 특히, 2021년 ‘함께 궁핍 끝내기’ 전략에서 자치정부의 입법적 권한 내에서 이주민의 사회경제적 문제를 예방할 수 있다는 점을 강조하였다.



제4장

독일 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석

제1절 개관

제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석

제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석

제4절 소결

제4장

독일 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석

제1절 개관

1. 이민정책

독일은 유럽의 대표적인 유입이민국에 속한다. 1950년대 이후 노동력 부족 해결을 위해 적극적인 노동자 유치정책을 펼쳤으며 이후에도 시대 별로 차이는 있었으나 전반적으로 이주민의 숫자는 증가해왔다. 특히 2010년 이후부터 이주민이 큰 폭으로 증가했는데 이는 EU 내 이주가 늘어난 것, 기타 국가들로부터 취업이민 및 난민, 망명자가 크게 증가한 것이 그 이유로 꼽힌다(김영란, 2021; 정연택, 김근홍, 김상철, 김상호, 김원섭, 2018).

독일은 향후 저출산 고령화로 인하여 인구구조에 심각한 변화가 있을 것으로 예상되고 있으며 지속적으로 외국으로부터 노동력이 유입되게 함으로써 사회경제적인 어려움을 완화 또는 지연시키는 것을 대응전략으로 세우고 있다. 이를 위해서 독일 연방정부는 외국의 전문인력 및 학생을 적극 유치하고 외국에서 취득한 학력 및 자격을 독일에서 인정하는 등 다양한 정책적 노력을 기울이고 있으며, 이주민들의 사회통합에 대한 지원을 늘리고 있는 상황이다(Bundesinstitut für Bevölkerungs forschung, 2016).

법 제도적인 차원에서는 1993년부터 「난민신청자지원법(Asylbewerberleistungsgesetz: AsylbLG)」을 통해서 난민신청자에 대한 체계적인 보호가 이루어져 왔다.

또한 2004년 이민법 제정을 통해 기존 개별법으로 추진된 정책들(독일동방이주민, 외국인노동자, 난민 및 망명자 등)을 유기적으로 포괄하는 이주민 통합정책을 시행하고자 하였다(박명선, 2007; 한명진, 2020). 이 이민법은 2008년 EU 이외 국가의 외국인 전문인력의 취업 이민을 허용하는 내용이 추가되었고, 2020년에는 영주권 취득의 기간, 거주허가 취득요건이 완화되는 방향으로 개정되는 등 이주민 유입에 우호적인 방향으로 정책이 추진되고 있다.

2. 사회서비스 정책

독일은 세계에서 기여 기반의 사회보험이 가장 먼저 도입된 복지국가로 다섯 개의 사회보험제도(건강보험, 연금보험, 실업보험, 산재보험, 장기요양보험)가 사회보장제도에서 중추적인 역할을 하고 있다. 이와 더불어 조세로 지급되는 복지체제에서는 자산조사를 통해 지급되는 생계급여, 실업급여, 주거급여와 같은 공공부조제도와 보편적 급여로 지급되는 아동수당 등이 존재한다¹⁾. 본 연구의 분석대상인 아동, 노인, 장애인에 대한 돌봄 서비스와 주거 서비스는 사회보험제도와 공공부조, 보편적 수당제도에 넓게 분포되어 있으며, 후술하듯이 이주민에 대한 제도의 적용은 그 제도가 기여 기반인지 조세 기반인지에 따라 구분되는 경우가 많다.

독일은 16개의 연방 주로 구성되어 있어 사회보장의 구체적인 이행을 연방 주별로 결정할 수 있다. 장기요양보험과 같이 보험체제인 경우 수급 조건 및 급여수준은 연방정부 공통의 기준이 있으나 서비스 공급체계 등에 대한 사항은 주 정부별로 상이하다. 이와 유사하게 아동 보육서비스

1) 그러나 실질적으로는 독일의 사회보장제도가 기여/조세 기반으로 정확히 양분화되지는 않는데, 이는 사회보험제도의 재원은 원칙적으로 가입자의 기여로 충당되나 독일의 사회보험제도(연금보험 등)는 일부 국고보조로 운영되기 때문이다.

역시 주 정부, 지방자치단체별로 지원 수준, 서비스 제공체계 등이 상이하며, 일부 주 정부에서만 시행하는 양육수당이 존재하기도 한다.

독일의 사회보장제도는 일반적으로 「사회법전(Sozialgesetzbuch; SGB)」을 통해 규율된다. 사회법전은 12개의 개별 법들로 구성되어 구직자 대상 보장, 노동 관련 지원, 사회보험(건강보험, 연금보험, 실업보험, 산재보험, 장기요양보험), 아동청소년 지원, 장애인 재활 및 참여 등의 내용을 명시하고 있다. 이와 함께 「연방아동수당법(Bundeskindergeldgesetz; BKGG)」, 「연방부모휴직수당법(Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit; BEEG)」, 「주거급여법(Wohngeldgesetz; WOGG)」, 「주택진흥법(Wohnraumförderungsgesetz; WoFG)」 등 다양한 사회서비스법이 존재한다. 본 연구에서는 사회서비스 관련 법 규정들을 살펴봄으로써 이주민에 대한 사회서비스의 적용 현황을 파악하도록 할 것이다.

제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석

1. 분석범위

가. 돌봄, 주거 서비스 범위

독일의 사회서비스 중 아동돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄 및 주거와 관련된 사회서비스는 다음 <표 4-1>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 4-1〉 독일 사회서비스(돌봄/주거) 서비스 목록

구분	사업/서비스	대상	주요 내용	자격 기준	주요 재원	관련 법령
아동	보육서비스 (Kindertagesstätte & kindertagespflege)	만 3세 미만 아동 (어린이집), 만 7세 미만 아동 (유치원), 만 12세 이하 아동 (방과 후 돌봄), 만 14세 이하 아동 (아이돌보미)	어린이집, 유치원, 방과 후 돌봄을 통한 서비스 혹은 아이돌보미 서비스 제공	육구	조세	사회법전(SGB)
	부모후직수당 (Elterngeld)	독일 내 거주 혹은 상주하는 자녀양육 목적으로 휴직상태인 부모(학생, 주부 포함)	휴직 전 마지막 달 임금의 65~100%를 수당으로 지원	육구	조세	연방부모후직수당법(BEEG)
	아동수당 (Kindergeld)	독일 내 거주 혹은 상주하는 만 18세 이하 아동의 양육권자	월별 아동수당 지원	육구	조세	연방아동수당법(BKGG)
	아동추가수당 (Kinderzuschlag)	독일 내 거주 혹은 상주하는 저소득 만 25세 미만 자녀의 양육권자	아동수당에 추가금액 지원	자산 조사	조세	연방아동수당법(BKGG)
노인	장기요양보험-제가 및 시설서비스	자립성이나 능력의 손상으로 인해 장기요양 서비스를 필요로 하는 자 (모든 연령대 포함)	제가서비스: 현금, 현금, 혼합 방식의 장기요양급여(단체수발, 장구 포함) 시설서비스: 부분주거시설, 단기보호, 완전거주시설 서비스	기여와 육구	보험 기금	사회법전(SGB)
	공공부조-제가 및 시설 서비스	자립성이나 능력의 손상으로 인해 장기요양 서비스를 필요로 하는 자 중 자신의 능력 또는 다른 사회급여를 통해 필요를 충족시킬 수 없는 자 (모든 연령대 포함)	장기요양보험의 서비스와 유사	육구	조세	사회법전(SGB)
장애	아동돌봄-질병수당 (Kinderpflege-Krankengeld)	질병이나 장애가 있는 자녀 돌봄을 위해 근로활동을 못 하는 부모	자녀당 10일의 근로일에 대한 수당 지원	기여와 육구	보험 기금	사회법전(SGB)

구분	사업/서비스	대상	주요 내용	자격 기준	주요 재원	관련 법령
주거	통합지원급여 (Eingliederungshilfe)	신체/정신적 장애로 인하여 사회참여에 현저한 제약이 있는 자	재활, 고용, 교육, 사회참여를 위한 포괄적인 서비스 및 현물, 현금급여 제공	육구	조세	사회법전(SGB)
	중증장애인 등록증 (Schwerbehindertenausweis)	중증장애를 가진 자	본인 및 보호자의 교통비 및 주차 공간 지원, 라디오/TV 수신료 면제, 다른 복지급여 수급을 위한 필요가 추가적으로 인정	육구	조세	사회법전(SGB)
	주거급여 (Wohngeld)	모든 저소득 주민	임대료 보조, 주택유지보조금 (Lastenzuschuss)*	자산 심사	조세 (연방/ 지방 각50%)	주거급여법 (WOGG)
	사회주택 (Sozialwohnung)	주택자격증명서 소유자 (Wohnungsberechtigungsscheins; 법적 연령 기준, 소득 기준, 영주권 혹은 1년 이상 거주허가)	고정된 저가의 임대료의 주택(임대인 대상 국가 보조 및 임대료 통제)	자산 심사	조세	사회주택법 (WoBindG) 주택진흥법 (WoFG)
	난민 수용시설 (Aufnahmeeinrichtung)	난민신청자	긴급주거 지원	육구	조세	난민신청지원 법(AsylbLG)

주 : 주택유지보조금은 주택소유자 대상 보조금임.

자료 : 연구진 작성

나. 이주민 범위

1) 독일의 외국인 관련 법령

「연방 내 외국인의 거주, 경제활동 및 정착에 관한 법 (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet)」(이하 체류법: AufenthG)에서는 외국인의 독일 입국 및 체류에 관한 관련 규정을 제시하고 있다. 여기에는 교육 목적, 경제활동 목적, 국제법·인도주의·정치적 사유, 가족 관련 등 체류 목적·사유에 따른 체류권이 명시되어 있으며, 동법 시행령을 통해 외국인의 거주, 경제활동 및 통합 등의 사항을 명시하고 있다. 체류법 (AufenthG) 상 외국인의 거주허가 유형은 아래와 같다.

〈표 4-2〉 독일 체류법(AufenthG) 상 거주허가 유형

목적/사유	구분	비고	체류법 조항
교육 (Ausbildung)	직업훈련		제16a조
	학업		제16b조
	해외 취득 전문자격 인정	Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen	제16d조
	EU 학업 연계 실습		제16e조
	어학연수 및 학교 출석		제16f조
	직업훈련/대학 지망생	직업훈련지 탐색, 학업 준비	제17조
경제활동 (Erwerbstätigkeit)	직업훈련 수료 숙련노동자		제18a조
	학업 이수 숙련노동자	독일대학 구직자	제18b조
	연구		제18d조
	법인 내 전근	법인 내 전근 및 임시 파견	제19조
	공무직	Beamte	제19c조
	적격 채용자	qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung	제19d조

목적/사유	구분	비고	체류법 조항
	유럽 자원봉사 참여		
	숙련노동자의 구직	직업훈련 수료 구직자	
	자영업자		제21조
국제법적, 인도주의적, 정치적 사유 (völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen)	상급 주 정부 허가, 정치적 이익 관련 특별 허용, 보호가 필요한 경우	국제법 또는 인도적 이유, 정치적 이익 보호 등의 목적	제23조
	임시 보호		제24조
	인도주의적 이유	난민신청자(Asylberechtigter) 등	제25조
	통합된 청소년	용인(geduldete) ²⁾	제25a조
	지속적 통합	일정 기간 이상 거주허가를 받았고 생계유지 및 생활이 가능한 경우	제25b조
가족 관련 (familiären Gründen)	독일인의 가족 초청	독일인의 배우자 및 미성년 미혼자녀, 미성년 독일인의 부모(양육권 행사)	제28조
	외국인과의 가족 초청	거주허가, EU 장기거주 허가, EU블루카드, ICT카드, 정착 허가를 받은 외국인의 가족재결합	제29조
	배우자 초청		제30조
	자녀 초청	체류허가 소지자의 외국인 미성년 미혼자녀	제32조
	자녀 출생	독일 내 거주허가를 가진 부모의 자녀 출생	제33조
	부모 등	정치적, 인도주의적 거주허가를 받은 미성년 외국인의 부모 등	제36조
	임시 보호를 위한 가족 초청		제36a조

주 : 1) 외국인 청소년의 학업, 직업훈련, 대학교육을 보장하기 위함(미성년 외국인 양육 부모에도 거주허가 발급)

2) 외국인이 체류허가를 받지 못하여 출국 대상이나 특정 사유(예를 들어 출신국의 치안 상황 등)로 추방이 중단된 경우를 의미한다.

자료 : 체류법(AufenthG: Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet).

http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html에서 2022.05.10. 인출한 내용을 재구성함.

난민(Flüchtlinge)의 경우, 별도의 난민법(Asylgesetz; AsylG)에서 난민에 대한 정의와 보호를 명시하고 있다.²⁾ 이에 따르면 난민희망자(Asylsuchende)는 독일로의 망명 혹은 독일의 보호를 희망하는 대상자이며, 이들은 관련 신청서를 접수함으로써 난민신청자(Asylbewerber)의 지위로 변경되고 관련법에 따라 지원을 받을 수 있게 된다. 그리고 신청이 승인되는 경우 난민으로서 비호를 인정받게 된다(Asylberechtigter). 난민신청자 등을 지원하기 위한 법률로 난민신청자지원법(Asylbewerberleistungsgesetz; AsylbLG)이 있으며 여기에서 사회보장제도의 내용과 수준을 명시하고 있다. 또한 난민의 경우 독일 기본법(Grundgesetz) 제16a조에 정치적으로 박해받는 사람들의 망명의 권리(Asylrecht)를 명시하고 있다.

2) 독일 외국인 체류자격 현황

EU 회원국 혹은 EEA 국가 국적자가 아닌 이주민이 독일 내에서 장기 체류하기 위해서는 체류 목적별 거주허가(Aufenthaltserlaubnis)를 취득해야 한다. 이를 위해서는 먼저 아래 <표 4-3>에 따른 비자가 필요하다. 쉥겐 조약에 근거하여 조약 국가 국적의 외국인들은 최대 90일까지 비자 없이 단기 체류가 가능하나 이를 초과하여 장기 체류하는 경우 비자를 취득해야 하며, 비자를 취득한 자는 독일 입국 후 외국인청에 거주허가(Aufenthaltserlaubnis)를 신청하게 되어 있다.

2) “난민(Flüchtlinge)” 관련 법령으로 「연방 난민법(Bundesvertriebenengesetz; BVFG)」, 「난민보호법(Flüchtlingshilfegesetz; FluHG)」이 있는데 해당 법령들은 구소련 점령지역의 피난민 관련 법령에 해당하며 본문의 난민 관련 법령과는 구분됨.

〈표 4-3〉 독일 장기체류 비자 분류

구분	세부 구분	대상
학업 (Studium)	대학입학, 입학허가서 없는 학업, 어학연수/인턴십 병행, 박사	대학생, 어학연수/인턴십 참여자, 박사
직업훈련 (Visa zur Berufsausbildung)	직업훈련 계약 취득자, 직업훈련 자망생 ¹⁾	직업훈련생
연구 (Forschung)	연구, 박사유학(Promotion). 블루카드	연구자, 박사 유학생
영리활동 (Ausübung einer selbständigen Tätigkeit)	프리랜서, 회사설립	자영업자, 프리랜서
취업 (Arbeitsaufnahme)	블루카드 ²⁾	취업자, 구직자
약혼·결혼 (Verlobten oder Ehemann bzw. zur Verlobten oder Ehefrau)	독일 시민과의 결혼, 외국인 ³⁾	독일 거주자의 배우자(파트너)
자녀 재결합 (Nachzug zum Kind)	독일 미성년 자녀로의 재결합, EU/EEA 미성년 자녀로의 재결합, EU/EEA 성인 아동으로의 재결합, 외국인 난민 아동으로의 재결합	독일 거주하는 아동의 해외 거주 부모
부모 재결합 (Nachzug zu den Eltern)	미성년 자녀와 독일 부모 ⁴⁾ , 미성년 자녀와 외국인 부모, 21세 이하 자녀와 EU/EEA 시민 부모, 21세 이상 자녀와 EU/EEA 시민 부모	독일 거주자의 해외 거주 아동

주 : 1) 직업훈련장을 찾기 위해 6개월간 체류 가능

2) 공인된 학위와 연간 일정 수준 이상 급여의 특정 직업인을 대상으로 EU블루카드를 발급함.

3) 외국인 배우자가 거주허가, EU블루카드, ICT카드, 정착 허가, EU장기거주 허가를 소지한 경우

4) 부모 중 1인이 독일 국적인 경우.

자료 : Auswartiges Amt 홈페이지. (2022). Visa-Navigator.

<https://visa.diplo.de/de/index.html#/vib/kurzinfo>에서 2022.05.10. 인출한 내용을
재구성함.

3) 독일 이주민 사회서비스 수급 보장 분석을 위한 이주민 범위

이상의 내용을 바탕으로 본 연구의 대상인 독일 외국인 거주허가 유형
을 〈표 4-2〉 독일 체류법(AufenthG) 상 거주허가 유형에 근거하여 재분

류하고자 한다. 독일의 이민정책은 일정 숙련 이상의 대상자에게만 거주 허가를 주기 때문에 숙련 수준에 따른 노동 목적의 이주민을 하나의 범주로 정리하였다. 또한 독일의 사례분석에서는 EU 내 이주자는 제외하고자 한다. EU 국적인 자는 독일로 이주하는 데 있어 비자나 거주허가가 필요 없으며 독일 사회서비스에 대해 원칙적으로 독일 국민과 동등한 수급권을 가지기 때문이다. 따라서 본 연구의 이주민 범위는 EU를 제외한 기타 외국국적의 이주노동자, 학생, 결혼이주, 가족재결합, 난민인정자, 난민(난민)신청자이며 구체적인 유형은 아래 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 이주민의 범위(체류법 상 거주허가 유형 재정리)

목적/사유	구분	체류법 조항
고용	직업훈련 수료 숙련노동자	제18a조
	학업 이수 숙련노동자	제18b조
	연구	제18d조
	법인 내 전근	제19조
	공무직	제19c조
	적격 채용자	제19d조
	숙련노동자의 구직	
학생	자영업자	제21조
	학업	제16b조
	어학연수 및 학교 출석	제16f조
	직업훈련/대학 지망생	제17조
결혼이주	배우자 초청	제30조
가족재결합	독일인의 가족초청	제28조
	외국인과의 가족초청	제29조
	자녀 초청	제32조
	자녀 출생	제33조
	부모 등	제36조
난민인정자	상급 주 정부 허가, 정치적 이익 관련 특별 허용, 보호가 필요한 경우	제23조
	인도주의적 이유	제25조
난민신청자 등	임시 보호	제24조
	통합된 청소년	제25a조
	지속적 통합	제25b조

자료 : 연구진 작성.

2. 이주민의 사회서비스 수급 보장의 제도적 현황

독일의 사회서비스 수급조건에는 국적이나 거주허가 종류 등이 고려되지 않는다. 그러나 EU 국적이 아닌 외국인은 특정 급여로부터 배제되거나 특정 급여만을 수급할 수 있는 경우가 있으며, 이 경우 수급권의 보장 여부는 적법한 거주허가의 유무, 사회서비스의 재원, 그리고 거주기간에 따르는 경향이 있다.

첫째, 적법한 거주허가를 받은 외국인은 대체로 모든 사회서비스를 독일인과 동일하게 인정받을 수 있다. 여기에는 영주권자, 고용 또는 교육, 가족재결합 등을 목적으로 한 체류법(AufenthG)의 적법한 거주허가를 소지한 외국인이 해당된다. 난민인정자 역시 체류법(AufenthG) 상의 거주허가를 받은 자에 해당되기 때문에 해당 사회서비스의 법 규정에서 특별히 명시되지 않는 한 기타 거주허가를 받은 자와 동일하게 사회서비스를 보장받는다(김종호, 2017). 반면, 난민신청자는 적법한 거주허가가 있는 자에 해당하지 않기 때문에 사회서비스 수급은 제한적으로 보장되고 있다. 난민신청자는 독일에 입국한 후 도착증명서(Ankunftsnachweis)를 발급받으며, 이와 함께 난민신청서를 제출하면 신청절차 기간 동안의 거주자격을 부여하는 임시거주승인(Aufenthaltsgestattung)을 얻게 된다. 이 임시거주승인은 법적인 의미에서의 거주허가는 아니며 단지 해당자가 독일에 거주하는 것이 금지되지는 않았다는 것을 증명할 뿐이다(한명진, 2020). 따라서 난민신청자는 적법한 거주허가가 있는 자에 해당하지 않으며, 원칙적으로 사회법전 상의 사회서비스 급여의 적용 대상이 되지 않는다. 대신 이들은 난민신청자지원법(AsylbLG)에 의해 의료서비스 등 기본적인 사회서비스 급여만을 수급하게 되어 있고, 18개월이 지나면 그 기간 동안 급여를 남용하지 않은 자만 사회법전 제12편을 준용하여 기타 사회급여에 대한 급여를 청구할 수 있다(§2 AsylbLG).

둘째, 기여 기반인 사회보험제도에서 사회서비스를 제공할 경우, 그 수급권은 사회보험 가입자의 재산권으로 보호되며 이주민일 경우에도 독일인과 동일한 보장을 받는다. 반면, 일반조세로 재원이 충당되는 사회서비스의 경우, 외국인에게는 적용을 부분적으로 제한하기도 한다.

셋째, 사회서비스는 대부분 거주기간과 무관하게 지급되나 드물게 최소 거주기간 요건이 있는 급여가 있다. 구체적인 수급 보장의 현황에 대해서는 아래에서 제도별로 살펴보도록 하겠다.

가. 아동돌봄

독일의 보편적인 보육서비스의 경우, 독일 국민과 구별되는 외국인에 대한 특별한 제약은 없다. 2013년부터 독일에 거주하는 12개월 이상의 모든 아동은 보육서비스에 대한 법적 권리를 가지게 됨에 따라 거주허가의 종류 및 거주기간과 무관하게 독일에 거주하는 아동은 어린이집(3세 미만)과 유치원(3세 이상)의 기관 보육서비스(Kindertagesstätte) 및 아이돌보미 서비스(Kindertagespflege)를 이용할 수 있다. 그러나 이것이 실질적인 개인의 보육서비스 수급권을 보장하는 것은 아니며, 서비스를 제공할 수 있는 보육기관 또는 아이돌보미를 확보하는 것은 개인의 책임이다. 지역에 따라 보육서비스 바우처(Kita-Gutschein)를 통해 보육료를 감면받을 수 있는데, 바우처 신청에도 아동의 법정 보호자의 근로 유무와 소득이 영향을 미치는 경우가 있으나 국적 또는 거주허가에 따른 특별한 제약은 없는 것으로 판단된다.

아동수당(Kindergeld), 아동추가수당(Kinderzuschlag), 그리고 부모휴직수당(Elterngeld)은 원칙적으로 적법한 거주허가를 통해 독일에 거주지가 있는 외국인은 독일인과 동일하게 급여를 수급할 수 있다. 이에

대해서는 해당 수당 관련 법령(§1 BKGG, §1 BEEG)에서 규정하고 있다. 이에 의하면 부모가 영주권자, 고용 목적의 거주허가를 받으면 위의 수당을 지급할 수 있으며, 가족재결합 목적의 거주허가 역시 소득 활동이 허가되면 수당을 받을 수 있다. 난민 인정자의 경우는 적법한 거주허가를 받은 이주민에 해당되므로 아동수당 및 양육수당의 지급권을 가진다. 하지만 부모가 교육 목적의 체류허가(유학생 등) 소지자, 계약기간을 연장할 수 없는 임시거주자와 계절근로자, 난민신청자 등인 경우 지급권이 인정되지 않는다. 다만 정부 간 협약에 근거하여 예외적으로 허용되는 경우(터키, 알제리, 세르비아, 모로코, 튀니지, 보스니아 헤르체고비나, 몬테네그로 출신인 부모가 독일에서 고용된 경우) 제한적으로 수당을 받을 수 있다.

나. 노인돌봄

독일의 장기요양(수발)서비스³⁾는 일차적으로 장기요양보험을 통해서 제공되고 있다. 장기요양보험의 서비스에는 재가 및 시설 서비스가 있으며 사회법전 제11권 (SGB VI)에서 관련 급여의 내용 및 지급 요건에 관해서 규정하고 있다. 독일에서 장기요양보험은 사회보험의 하나로 건강보험에 가입된 자는 장기요양보험의 강제적용대상이 된다. 그리고 건강보험 상의 의료서비스와 동일하게 장기요양보험의 가입자는 국적 및 거주허가의 유형과 상관없이 독일 국민과 동일한 서비스를 지급할 수 있다. 단, 장기요양보험 서비스의 지급 요건에는 건강보험과 달리 최소 가입기간 요건이 있어, 급여신청일로부터 과거 10년간 최소 2년의 가입을 유지했던 자만 급여를 지급할 수 있게 되어 있다.

3) 독일의 장기요양(수발)서비스는 노인뿐 아니라 돌봄의 필요가 인정되는 모든 연령대를 포괄한다. 편의상 노인돌봄의 항목에서 설명하였으나 장애인돌봄도 동일하게 장기요양보험과 공공부조의 요양급여를 통해 제공됨.

한편 공공부조제도의 장기요양서비스(이하 요양급여)는 돌봄의 필요성이 인정되는 자 중 장기요양보험에 대한 수급권이 없고 자신의 능력으로 필요를 충족시킬 수 없는 자에게만 지급되는 이차적인 제도이다. 그 급여 내용은 장기요양보험의 서비스와 유사하며 구체적인 규정이 없는 경우 장기요양보험법(SGB VI)을 준용하기도 한다. 장기요양보험의 서비스가 수급요건에 이주민과 독일 국민을 구분하지 않는 것과는 달리 공공부조의 요양급여(사회법전 12권, SGB VII)는 외국인 적용에 관한 별도의 조항(§ 23 SGB VII)⁴⁾을 두고 있다. 이에 따르면 독일에 실질적으로 거주하는 외국인들은 요양급여에 대한 권리가 인정되며, 영주권 또는 거주허가를 가진 자는 당연히 여기에 포함된다. 그러나 난민신청자지원법(AsylbLG) 상의 급여를 수급하는 난민신청자에 대해서는 공공부조의 요양급여가 지급되지 않는다고 명시⁵⁾하고 있다. 대신 이들은 독일에서 거주한 지 18개월이 지나면 난민신청자지원법(§2 AsylbLG)을 통해서 급여를 수급할 수 있다. 18개월 미만 거주자에게도 인정되는 기본적인 급여가 있으나 요양에 대한 권리는 인정되지 아니한다.

4) 이 조항에 따르면 독일에 실질적으로 거주하는 외국인은 공공부조의 여러 급여 중 생계 급여, 의료급여, 모성보호, 요양급여에 대한 권리만이 인정되지만, 영주권자, 기간이 정해진 거주허가를 가진 자에게는 이 제약이 적용되지 아니함.

§ 23 SGB VII (1) Ausländern, die sich im Inland tatsächlich aufhalten, ist Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe bei Krankheit, Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft sowie Hilfe zur Pflege nach diesem Buch zu leisten. Die Vorschriften des Vierten Kapitels bleiben unberührt. Im Übrigen kann Sozialhilfe geleistet werden, soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt ist. Die Einschränkungen nach Satz 1 gelten nicht für Ausländer, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis oder eines befristeten Aufenthaltstitels sind und sich voraussichtlich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten.

5) § 23 SGB VII (2) Leistungsberechtigte nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes erhalten keine Leistungen der Sozialhilfe.

다. 장애인돌봄

장애인돌봄에 대한 사회서비스는 노인과 동일하게 위의 장기요양보험 및 공공부조 요양급여를 통해 이루어지고 있다. 이 항목에서는 장애인에 국한된 사회서비스의 이주민 수급 보장 현황에 관해 설명하고자 한다.

먼저 아동돌봄 질병수당(Kinderpflege-Krankengeld)은 사회보험인 건강보험제도의 급여 중 하나이다. 사회법전 제5권 제61조(§61 SGB V)에서 관련 급여의 내용 및 수급요건에 대해서 규정하고 있다. 가입자의 기여를 바탕으로 하는 사회보험 급여이기 때문에 건강보험 가입자는 국적 및 거주허가의 유형과 상관없이 독일 국민과 동일한 수급권을 가진다. 따라서 수당을 청구하는 아동과 그 아동의 부 또는 모가 공공건강보험에 가입되어 있으며 기타 수급요건을 충족하는 외국인은 아동돌봄 질병수당을 수급할 수 있다. 난민신청자의 경우, 건강보험에 가입되지 않았더라도 난민신청자지원법(AsylbLG)에 의해 건강보험급여와 유사한 급여를 사회복지국(Sozialamt)을 통해 수급할 수 있는 경우가 있으나, 아동돌봄 질병수당은 여기에 해당되지 않는다(§2 AsylbLG).

통합지원급여(Eingliederungshilfe)는 사회법전 제9권(SGB IX)에서 규정하고 있는 독일의 대표적인 장애인 지원 서비스제도이다⁶⁾. 장애가 있는 자가 재활, 고용, 교육, 사회참여의 네 영역에서 독립적으로 살아갈 수 있도록 현물 및 현금 서비스를 지급하는 포괄적인 제도에 해당한다. 통합지원급여는 조세를 기반으로 하는 사회서비스로 외국인에 대한 수급요건을 관련 사회법전에서 따로 명시하고 있다(§100 SGB IX). 이에 따르

6) 사회법전에는 이 제도와 연계된 다양한 지원급여가 명시되어 있음. 예를 들어 사회법전 8권에는 정신지체아동 및 청소년을 위한 통합지원급여(Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche)와 장애아동 교육 활동 지원을 위한 통합지원급여 등이 있음.

면 실제로 독일에 거주하는 외국인은 개별적으로 정당화될 수 있으면 수급권이 있으며, 영주권 또는 거주허가를 받고 독일에 영구체류할 것으로 예상되는 외국인의 경우에는 아무런 제약이 따르지 않는다⁷⁾. 여기에서 영구체류할 것으로 예상되는 거주허가에는 가족재결합(제27조), 학생(제16조), 고용(제18조)이 있다(Gag & Weiser, 2022). 또한 난민신청자지원법(AsylbLG)상의 급여를 수급하는 난민신청자에 대해서는 공공부조의 요양급여가 지급되지 않는다고 명시하고 있다. 난민신청자지원법상의 급여 수급자 중 독일에 18개월 이상 거주한 자는 난민신청자지원법(§2 AsylbLG)에 의한 급여를 수급할 수 있으며, 그 후에 상위 법률(UN 장애인 협약, 아동권리협약, 기본법 등)에 따라 사회복지국으로부터 통합지원급여를 받을 수 있다. 18개월 미만 거주자는 통합지원급여를 수급할 수 없다.

마지막으로 중증장애인 등록증(Schwerbehindertenausweis)은 독일의 기본적인 장애인 관련 사회서비스 제도로 중증장애를 가진 자가 신청하면 발급받을 수 있는 신분증이다. 사회법전 제9권(SGB IX)에 구체적인 사항을 규정하고 있는데, 장애의 정도가 100점 중 50점 이상일 경우에만 발급되며, 장애의 정도에 따라 본인 및 보호자의 교통비 및 주차공간 지원, 라디오/TV 수신료 면제, 다른 복지급여를 수급받기 위한 필요가 추가로 인정된다. 이 중증장애인 등록증 발급을 위해서는 독일에 거주하고 있을 것이 요구되나, 거주 의 적법성 여부는 묻지 않는다. 연방사회법원의 판례에 따르면, 독일에서의 체류가 6개월 이상 지속될 것으로 예상되는 경우 외국인은 중증 장애를 확인할 권리가 있으며 연방노동사회부는 외국인의 독일 거주가 가까운 미래에 끝날 것 같지 않다는 가정을 허

7) 이 내용은 앞서 공공부조의 요양급여에 대한 외국인 수급자격에 대한 규정(§ 23 SGB VII)과 동일함.

용해야 한다고 한다(Gag & Weiser, 2022). 즉, 독일에 거주하고 있는 모든 외국인은 거주허가의 유무나 유형에 상관없이 중증장애를 심사받고 장애인 등록증을 신청할 수 있다.

라. 주거

독일의 주거급여(Wohngeld)는 「주거급여법(WoGG)」에 의해 독일에 거주하고 있는 외국인에게 포괄적으로 적용되고 있다. 단, EU국적의 외국인이 자동으로 독일인과 동일한 권리를 가지는 것과 달리 EU국가 이외의 국적을 가진 외국인은 적법한 거주허가가 있어야 한다. 주거급여법(§3 WoGG)에 의하면 여기에는 체류법(AufenthG)상의 거주허가가 있는 자⁸⁾, 국제협약에 의해 거주권이 주어진 자, 난민신청자지원법(AsylbLG)상의 거주허가가 있는 자 등이 포함된다. 난민신청자의 경우, 원칙적으로는 난민신청자지원법(AsylbLG)에 의한 주거보조가 우선이기 때문에 이를 수급하는 자는 주거급여 수급자에서 제외되나, 난민신청자지원법(AsylbLG)에 의한 급여가 지체되거나 주거급여보다 적을 때는 난민신청자 역시 주거급여를 수급할 수 있다. 난민신청자가 난민으로 인정받게 되면 기존의 임시거주 승인 대신 체류법(AufenthG)상의 거주허가를 받게 되므로 난민신청자지원법(AsylbLG)에 의한 급여는 정지되고 일반 외국국적의 이주민과 동일하게 주거급여를 신청할 수 있다(WOHN GELD.org).

저소득자에게 제공되는 사회주택(Sozialwohnung) 역시 독일에 거주하고 있는 외국인에게 적용되나 EU국가 이외의 국적을 가진 외국인은 적

8) 여기에는 학생 또는 직업훈련을 위한 거주허가가 포함됨. 그러나 이들은 일차적으로는 독일연방직업훈련지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz, 이하 BAföG)에 의해 주거 지원을 받을 수 있으며 연령제한 등의 사유로 BAföG 급여를 수급하지 못하는 자는 주거 급여를 신청할 수 있음.

법한 거주허가가 있어야 한다. 외국인에 대한 구체적인 규정을 살펴보면 다음과 같다. 사회주택을 신청하기 위해서는 먼저 본인의 거주지가 있는 지방자치단체에서 주택자격증명서(Wohnberechtigungsschein)를 발급받아야 한다. 이 증명서를 발급받기 위한 요건은 사회주택법(§5 WoBindG)과 주택진흥법(§27 WoFG)에서 규정하고 있는데 여기에서 소득 및 거주요건을 명시하고 있다. 사회주택을 제공받으려면 적법한 거주허가를 통해 실질적으로 독일에 거주하고 있어야 하며, 이 거주허가는 최소 1년 이상의 거주를 허가하는 것이어야 한다. 이 규정은 1년 이상의 거주기간을 요한다는 점을 제외하고는 주거급여법(§3 WoGG)과 유사하며 학생 및 고용, 가족재결합 목적 등의 체류법(AufenthG)상의 거주허가가 있는 자, 국제협약에 의해 거주권이 주어진 자, 난민신청자지원법(AsylbLG)상의 거주허가가 있는 자 등이 포함되는 것으로 판단된다.

마지막으로 난민수용시설(Aufnahmeeinrichtung)은 난민신청자를 위한 주거시설이다. 이와 관련된 내용은 난민법(AsylG)에서 규정하고 있다. 독일에서 난민으로 인정받기를 희망하는 모든 자는 난민신청과 함께 난민 수용시설에 의무적으로 입소하게 된다. 그 기간은 최소 6주부터 최장 6개월이나 본인이 원한다면 난민심사가 종료될 때까지 수용시설에 거주할 수 있다(§47 AsylG). 난민 수용시설에서는 식품 및 생필품이 지급되며 부부, 부부에 준하는 파트너, 미성년 자녀 등은 함께 수용될 수 있다. 난민 수용시설은 독일 16개 주 전역에 분포되어 있으며 연방이민난민청은 각 주의 인구 및 세수를 고려하여 난민신청자를 어느 수용시설로 보낼지 결정한다. 난민신청자는 원칙적으로 입소할 수용시설의 지역을 선택할 수 없으며, 수용시설에 입소하는 동안 그 지역 밖으로 이동할 수 없는 거주 의무를 가진다(§56 AsylG).

3. 이주민의 사회서비스 수급 보장의 쟁점

2010년 이후로 독일 내 이주민의 수가 급속히 증가함에 따라 이주민 유입 및 사회통합과 관련한 다양한 사회적 쟁점들이 주목받고 있다. 사회서비스를 포함하여 이주민 사회보장 전반과 관련된 쟁점은 아래와 같다.

첫째, 이주민의 정보 접근성에 관한 문제가 제기되고 있다. 특히 건강보험 및 장기요양서비스와 관련하여 이주민들이 정확한 정보를 제대로 접하지 못하고 있으며 그 결과 필요한 수준보다 적은 급여의 서비스를 신청하고 있다는 점이 문제로 지적되었다. 이에 대하여 연방정부(National Action Plan - Integration, The Federal Government's commissioner for integration)는 이주민들의 실질적인 상황과 이민기록이 반영되는 방식으로 서비스가 개선되어야 한다고 밝힌 바 있다(Müller, Mayer, & Bauer, 2014).

이주민의 정보 접근성에 대한 문제는 근본적으로는 언어의 장벽이다. 이주민의 증가와 함께 연방정부는 이주민의 독일어 습득을 사회통합을 위해서도 가장 시급한 사안으로 보고 있으며, 이주민을 위한 독일어 교육 프로그램인 ‘사회통합프로그램’(Integrationskurs)를 통하여 이주민을 대상으로 700시간(600시간의 독일어 교육과 100시간의 독일 사회 및 역사 교육)의 수업을 제공하고 있다. 고용, 가족재결합, 인도주의 목적 등의 이유로 거주허가를 받은 외국인인은 통합과정에 참여할 수 있으며, 독일에 새로 입국하였으나 간단한 독일어를 이해하지 못하는 경우(거주허가 시 부과)나 실업수당Ⅱ 수급자이고 센터에서 요구하는 경우 의무적으로 참여하도록 한다(BAMF, n.d.). 700시간의 수강료는 총 1,540유로로 사설 어학원보다 저렴하게 제공되며 고용, 가족재결합을 위한 거주허가를 가진 이주민은 프로그램 수료 후 이주민을 위한 독일어 시험(DTZ)에 합격

하면 반액을 환급받을 수 있다. 난민에게는 무상으로 서비스가 제공된다(BAMF). ‘일반적인 사회통합프로그램(Allgemeiner Integrationskurs)’ 외에도 청년, 부모, 여성 등 대상을 세분화하여 맞춤형 교육프로그램을 제공하고 있다(송철중 외, 2020, p.52).

둘째, 난민신청자의 사회보장은 독일 내에서 첨예한 의견대립이 있는 문제이다. 독일의 난민신청자는 사회법전 대신 난민신청자지원법(AsylbLG)에 의해 사회보장급여를 수급하게 되어 있는데, 이 보장 수준은 독일 국민 및 적법한 거주허가를 가진 이주민에 대한 급여수준보다 낮게 책정되어 있다. 공공부조의 경우, 1993년 난민신청자지원법(AsylbLG) 입법 당시 기준으로 보면 사회법전 상의 공공부조 급여보다 약 20% 낮은 수준이었으며(Lehnert & Pelzer, 2010), 그 이후로도 독일 내의 반난민 정서의 확산과 함께 사회보장의 수준과 범위가 지속적으로 축소되어 왔다. 예컨대 2016년 사회통합법(Integrationsgesetz) 시행으로 난민신청자는 독일 외의 EU 국가에서 거주허가를 받은 적이 있거나 연방난민이민청이 부과하는 특정 의무를 이행하지 않으면 식사와 숙박 등 기본적인 사회보장만 받을 수 있도록 하는 등(§1 AsylbLG) 급여수급요건이 강화되었고, 일정 수준의 소득이 있는 등 몇 가지 예외적인 경우를 제외하고는 처음 배정된 지역에 3년간 거주할 의무가 부과되었다(이보연, 2019).

이와 같은 상황에 대해 종교단체 및 시민단체에서는 사회통합의 의지가 부족한 이들에 대한 잠재적 제재라고 비판하였고(BAMF/EMN, 2017; 이보연, 2019에서 재인용), 난민 거주지 지정으로 구직, 직업교육, 대학진학 등 거주지 이동이 필요한 난민들의 이동을 제한함으로써 사회통합에 걸림돌이 될 것이라는 지적이 있었다(김영란, 2021). 또한 난민신청자지원법(AsylbLG) 상의 사회보장급여가 사회법전 상의 급여보다 낮게 책정된 것에 대해서는 독일 내의 모든 사람이 인간답게 살 권리를 침해했다

는 점에서 비헌법적이며 난민신청자지원법(AsylbLG)은 차별적 요소를 가지고 있다는 비판(Lehnert & Pelzer, 2010)이 제기되었다. 결국 2012년 연방헌법재판소는 난민신청자지원법(AsylbLG) 제3조에서 규정하는 급여수준이 비헌법적이며 입법자는 최소생계유지비용을 인상할 수 있도록 법을 개정할 것을 촉구하였으며, 이에 대해 연합정부 역시 난민신청자에 대한 급여서비스가 보다 투명하고 현실을 제대로 반영하도록 산정되어야 한다는 입장을 표명하였다(Müller et al., 2014).

셋째, 난민신청자 및 난민을 위한 주거 서비스 또한 지속적인 쟁점이 되고 있다. 독일에 도착한 난민신청자들은 난민심사가 종료할 때까지 난민 수용시설에 의무적으로 입소하여야 하며, 그 후 취업하여 주거비용을 스스로 감당할 수 있게 되면 일반 주거시설로 옮기게 되어 있다. 그러나 현실적으로 난민들이 일반 주택을 구하기는 대단히 어렵다. 독일의 임대주택시장은 수요가 많아 경쟁이 심하고 난민은 임대인에게 선택받지 못하는 경우가 많기 때문이다(Wolff, 2018). 그 결과, 난민들은 오랜 기간 난민 수용시설을 벗어나지 못하는 경우가 많다. 함부르크의 통계에 의하면 2017년 1월부터 11월 사이에 이 지역의 33,000명의 난민 중 약 3,000명만이 난민수용시설을 나가 일반 주거시설로 옮긴 것으로 나타났다(Wolff, 2018). 난민에 대한 여론 역시 호의적이지 않다. 2015부터 2016년까지 독일의 난민 및 난민신청자의 수가 급증하여 저소득층 독일 국민이 주거 서비스를 누리지 못하고 있다는 신문 기사가 계속 나왔으며, 이는 특히 뮌헨 등 주거비용이 가파르게 상승하고 있는 지역에서 사회주택을 둘러싼 쟁점이 되고 있다(Beyerische Staatszeitung, 2019.03.09).

넷째, 독일에서 이주민의 노동시장 참여율은 독일 국민보다 낮으며 이로 인해 이주민은 사회보험제도 적용에서 배제되는 경향이 있다. 2019년 기준 독일 전체 실업률은 3.2%였음에 불구하고 독일 내 외국인의 실업률

은 13%에 달하는 것으로 드러났다(Fuchs, Rossen, Weyh & Wydra-Somaggio, 2019). 이주민 내에서도 이주민 여성은 특히 실업 상태에 머무르는 비율이 이주민 남성보다 훨씬 높은 것으로 드러났다. 2016년에 실직 상태였던 이주민 남성의 7.7%가 2019년 취업하거나 직업훈련프로그램에 들어갔으나 이주민 여성은 1.4%에 그친 것으로 나타났다(Fuchs et al., 2019). 한편, 난민의 경우 2013년에 독일에 정착한 난민의 49%만이 2018년까지 5년 이내에 취업한 것으로 나타났다(Brücker, Kosyakova, Schuß, 2020). 난민의 경우에도 마찬가지로 취업, 교육·직업훈련 참여 모두 남성에 비해 여성이 낮은 수준으로 나타났다.

이렇듯 이주민의 노동시장 참여율이 낮은 데에는 언어장벽과 고용시장에서의 차별 등의 이유가 있으며, 이주민 여성들은 이에 더하여 전통적인 성역할에 대한 문화적 관습 등의 영향을 받는 것으로 분석되고 있다(Brücker & Kosyakova, 2020). 문제는 이로 인하여 이들 집단이 사회보험제도의 보장을 받기 어렵다는 점이다. 독일에서 사회보험제도는 국적 및 거주허가의 유형과 상관없이 독일 국민과 이주민을 동일하게 취급하나, 노동시장에서 배제되는 이주민 집단은 사회보험제도의 실질적인 사각지대에 처하게 될 위험이 크다는 우려가 있다.

제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석⁹⁾

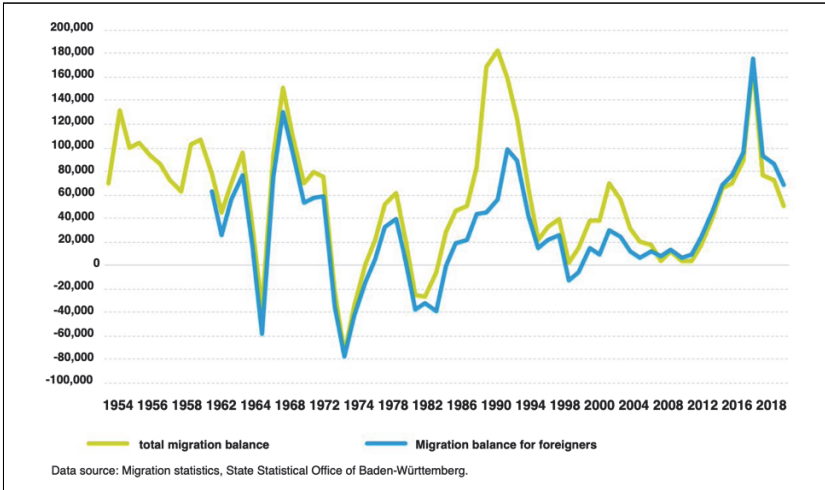
본 절에서는 독일의 16개 연방 주 중에서 바덴뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주를 중심으로 독일 지방정부의 사회서비스 보장을 포괄하는 이주민 정책 전반에 대해서 살펴보고자 한다. 바덴뷔르템베르크 주는 독일 남서부에 있는 자동차 산업 및 금융업이 발달한 지역으로 바이에른 주와 더불어 독일 내에서 가장 부유한 주의 하나이다. 면적은 35,752 km² 이고 인구는 2019년 기준 1,107만 명으로 면적과 인구 모두 독일에서 세 번째로 큰 주이다.

바덴뷔르템베르크 주는 2021년 기준 외국인 거주자가 약 188만 명으로 세 번째로 많은 주이기도 하다. 1950년대부터 객원노동자(Gast Arbeiter)의 유입 및 베트남, 터키, 유고슬라비아의 난민이 많았으며, 현재는 시리아 내전으로 인한 난민신청자 및 난민 인구의 수가 독일의 기타 지역에 비해 높은 편이다. 독일은 현재 2015년 이후 난민신청자가 급증함에 따라 난민신청자의 수를 주별로 할당¹⁰⁾하고 있는데 바덴뷔르템베르크 주는 2022년 현재 독일에서 세 번째로 많은 난민신청자를 수용하고 있기 때문이다. 이는 전체 난민신청자의 13%에 해당한다. 또한 이주민의 범위를 이주 배경을 가진 자(본인은 독일에서 출생하였으나 적어도 부모 중 한 명이 이주민인 경우까지 포함)로 확장할 경우, 바덴뷔르템베르크 주민의 무려 31.5%(3,428,000명, 2018년 기준)가 여기에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 이 중 터키 이주배경이 있는 주민이 14%, 루마니아 배경인 주민이 7.7%, 카자흐스탄 배경인 주민이 6.9%로 가장 큰 집단이며 이탈리아, 폴란드, 러시아, 코소보가 뒤를 잇고 있다.

9) 3절의 주요 내용은 Baden-Württemberg(2020)을 참고하여 작성함.

10) 독일은 난민신청자 유입을 각 주별로 공평하게 부담하도록 Königstein Key 원칙에 따라 난민신청자를 각 주의 인구(1/3)와 조세수입(2/3)을 기준으로 배분하고 있음.

[그림 4-1] 바덴뷔르템베르크 주의 이주민 인구의 추이



자료 : Baden-Württemberg. (2020) Integrationsbericht des Landes Baden-Württemberg (2020), Baden-Württemberg Ministerium Für Soziales und Integration, p18.

이렇듯 인구 중 이주민의 높은 비율을 반영하여 바덴뷔르템베르크 주는 베를린과 노르트라인베스트팔렌 주에 이어 일찍이 참여와 통합을 위한 주법(州法) (Partizipations- und Integrationsgesetzes für Baden-Württemberg; PartIntG BW)을 제정하였으며, 난민수용법 (Flüchtlingsaufnahmegesetz; FlüAG)을 통해서 이주민을 적극적으로 포용하는 정책을 펼치고 있다. 또한 그 결과를 정기적으로 분석하여 공개 하고 있어 독일 16개의 연방 주 중에서 지방정부 단위의 사례로 우리에게 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

1. 이주민의 사회통합 정책

이주민을 대상으로 하는 지방정부의 고유사업으로 바덴뷔르템베르크 주의 사회통합정책을 살펴보고자 한다. 바덴뷔르템베르크 주는 2015년

참여와 통합을 위한 법(PartIntG)을 제정하였다. 이는 베를린(2010년)과 노르트라인베스트팔렌(2012년)에 비하면 늦지만, 독일의 16개 연방 주에서 세 번째에 해당하며 이주민의 사회참여와 통합에 대한 지방정부의 포괄적이고 구체적인 책임을 명시하였다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

이 법률의 제정은 그 준비단계에서부터 이주민의 적극적인 참여가 이루어졌다. 기업협회, 노동조합, 자유복지연맹, 바덴뷔르템베르크의 이주민 대표자 협회, 교회, 이스라엘 종교 공동체, 무슬림 협회 등 124개의 기관 및 이익단체가 준비단계에 참여하였으며 일부 제안은 법률에 반영되었다. 또한 다양한 행사를 통해 일반 대중이 입법 과정에 자기의 아이디어와 바람을 전달할 수 있는 기회를 제공하였으며 입법 과정의 일환으로 공청회가 열렸다.

총 15조로 구성되는 이 법이 이주민의 참여와 통합을 촉진하도록 규정하는 영역은 광범위하다. 먼저 이 법은 이주 배경이 있는 사람과 없는 사람 모두 사회적, 민족적 경계를 넘어 사회생활의 모든 영역에서 평등한 참여를 실현하는 데 기여하고 이를 통해 다른 문화권의 사람들과 평화롭게 공존할 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 이 법에 의하면 정부는 이주민의 독일어 습득을 장려하고 고용과 교육, 영유아 및 청소년의 교육을 지원할 임무를 가진다. 이주민의 정치 참여기회를 높이기 위해 국가가 영향을 미칠 수 있는 모든 위원회에서 이주민은 인구에 비례하여 적절히 대표되어야 하며, 종교적 이유로 일터에서 휴가를 얻을 권리를 갖는다. 정부는 모든 영역에서 인종차별과 싸우며 강제결혼과 명예폭력을 근절하기 위해 노력하여야 하며, 사회통합을 촉진시킬 수 있는 지방정부 차원의 구조를 만들 책임이 있다.

바덴뷔르템베르크 주는 이 법에 근거하여 다양한 고유사업을 펼치고 있다. 예를 들어 2019년부터 미취학 이주민 아동이 취학 전 집중적으로

독일어 교육을 받을 수 있도록 유치원 및 어린이집에서 언어집중 프로그램을 시행하는 사업이 시작되었으며, 모국어가 독일어가 아니고 독일어에 대해 지식이 거의 없는 아동 및 청소년을 대상으로 일반학교에 입학하기 전 예비반 과정을 개설하였다. 다양성의 수용과 관용을 위한 다양한 문화사업 역시 활발하게 실행되었다. 예를 들어 13세 이상의 청소년을 대상으로 하는 연극 프로젝트 “Instant Acts - Against Violence and Racism”이 정부의 자금지원을 통해 연간 약 10곳에서 선보였으며, 독일 남부 최대 규모의 다문화 축제 중 하나인 슈투트가르트 여름 문화축제, 슈투트가르트 다문화 연극제와 다양한 캠페인을 지원하고 있다.

참여와 통합을 위한 법(PartIntG)에 의하면 바덴뷔르템베르크 주 정부는 5년마다 전반적인 사회통합의 정도를 적절한 통계를 바탕으로 측정하고 이를 주 의회에서 공표할 의무가 있으며, 이 보고서를 바탕으로 미비한 점을 개선하여야 한다. 이 보고서는 참여와 통합을 위한 법(PartIntG)이 규정하는 10개의 영역에 대해 주민의 인식조사 결과를 보여주는데, 이에 따르면 2011년 이후 바덴뷔르템베르크의 이주민 사회통합 결과는 독일 전역과 대비하여 높은 수준으로 평가되고 있다. 난민신청자의 급증으로 사회적 갈등이 높았던 2015~2016년을 지나 2019년 바덴뷔르템베르크의 응답자 중 과반은 주 정부가 난민통합을 위해서 충분한 역할을 하였다고 평가하였으며 3분의 1은 역할이 미미하였다고 평가하였고 11%는 너무 과도한 개입이었다고 평가하였다(Baden-Württemberg, 2020).

사회통합 정책과 관련하여 바덴뷔르템베르크 주의 35개 시의 하나인 뵐블링엔(Böblingen) 시는 2014년 말, 시 협의회를 통해 최초의 사회통합계획을 수립하였다.¹¹⁾ 이 사회통합계획은 이주민의 성공적인 정착을

11) 이하 Amt für Migration und Flüchtlinge Landratsamt Böblingen Sachgebiet Integration (2018)을 참고하여 작성함.

위해 뢰블링엔 시의 정책적 개입이 필요한 여덟 가지 영역(도착, 주거, 언어, 교육과 일자리, 건강, 사회, 종교, 여가)을 명시하였으며, 이에 더하여 2015년 4월에는 이주민을 전담하는 ‘이주민과 난민 지원국(Amt für Migration und Flüchtlinge)’이 창설되었다. 이 부서는 이주민의 거주 허가 등 행정업무 제반 사항과 이주민의 사회통합을 위한 사회서비스 제공을 통합적으로 지원하며 위의 사회통합계획을 구현할 책임을 가진다.

뢰블링엔 시가 이처럼 지역주민의 다양성을 포용하기 위해 적극적으로 제도적 정비를 시작했던 2014년~2015년 당시에는 특별히 난민을 사회통합계획의 주된 대상으로 삼지는 않았다고 한다. 당시는 아직 난민의 수가 급증하기 이전이었으며 난민을 포함한 모든 국적 이주민의 사회통합이 중요하게 여겨지고 있었다. 그러나 2015년 8월 독일이 시리아 난민을 대거 수용하기로 선언함에 따라 2015년 중반부터 2016년 말까지 뢰블링엔에도 난민과 난민신청자의 수가 급증하였고, 이들을 정착시키는 문제가 급선무가 되어 사회통합정책의 기류가 바뀌지 않을 수 없었다. 2017년부터 뢰블링엔에 유입되는 난민 및 난민신청자의 수가 크게 줄었지만, 여전히 뢰블링엔 시의 사회통합정책은 난민과 난민신청자를 주된 대상으로 하고 있다.

뢰블링엔은 현재 다양한 문화 프로그램 및 캠페인을 벌이고 있다. 연방 정부와 연계하여 청소년을 대상으로 이주 배경을 가진 주민의 성공적인 정착 경험담을 나누는 프로그램인 “Vielfalt gefällt!(다양하게 부탁해요!)”가 시의 60여 곳에서 진행되고 있으며 “Vielfalt tut gut(다양성은 좋아)”와 “Toleranz fördern - Kompetenz stärken(관용을 통해 더 커지는 역량)”과 같은 문화 프로젝트는 57개에 달한다. 여기에는 다양성을 주제로 하는 영화제와 사진전, 토론회 등 교육 캠페인이 포함되어 있다 (Böblingen, 2016).

2. 이주민의 독일어 습득 지원 정책¹²⁾

독일은 이주민이 독일 사회에 성공적으로 정착하기 위해 가장 중요한 열쇠를 독일어의 습득이라고 보고 있다. 특히 이주민의 사회서비스 보장과 관련하여 일정 수준의 독일어 구사가 가능해야 비로소 서비스에 대한 실질적 접근이 가능해지기 때문이다. 장기적이고 지속 가능한 이주민의 사회통합을 위해 독일은 지방정부가 중앙정부와 연계하여 이주민을 대상으로 하는 독일어 습득 프로그램을 운영하고 있다. 이주민의 접근성을 배려하는 지방정부 사업으로 바덴뷔르템베르크의 사례를 살펴해보도록 하겠다.

현재 바덴뷔르템베르크 주의 경우, 이주민을 대상으로 하는 독일어 습득 프로그램은 이주민의 거주허가 유형에 따라 다르게 제공되고 있다. 먼저 앞서 제2절에서 소개하였듯이 고용과 가족재결합을 목적으로 한 체류법(AugenthG)상 적법한 거주허가를 받은 이주민과 난민인정자는 ‘사회통합프로그램’(Integrationskurs)를 통해서 총 700시간의 독일어 수업을 들을 수 있다. 이 사회통합프로그램은 각 시의 평생교육원 등을 통해 제공되며 시의 관리감독을 받으나, 중앙정부의 이주민과 난민 부서(The Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; BAMF)의 정책사업에 해당하는 프로그램이다. 지역의 사회통합프로그램과 연계하여 추가적인 아동돌봄 서비스를 지원하기도 한다. 영유아를 돌보는 이주민 여성들을 위해서 통합코스 이수기간에 보육서비스를 함께 제공하는 특별 프로그램이 시행되고 있다. 총 700시간의 프로그램 이수기간에 무료 또는 해당 지역의 공립 어린이집/유치원 보육료로 영유아 자녀를 보육시설에 맡길 수 있

12) Amt für Migration und Flüchtlinge Landratsamt Böblingen Sachgebiet Integration (2018)을 참고하여 작성함.

다. 현재 바덴뷔르템베르크 주에서도 이와 같은 추가적 아동돌봄 서비스를 지원하고 있다.

이주민에 대한 독일어 교육 정책에 있어서 지방정부의 역할이 좀 더 강조되는 부분은 난민 및 난민신청자에 대한 지원이라고 할 수 있다. 2010년대 들어 독일에 유입되는 난민신청자 및 난민의 숫자가 급격히 증가함에 따라 바덴뷔르템베르크의 주법(州法)인 난민수용법(Flüchtlingsaufnahmegesetz; FlüAG) 제13조 제2항¹³⁾은 난민신청자에게 무상으로 기초 독일어 수업이 제공되어야 한다고 규정하고 있다. 이에 근거하여 바덴뷔르템베르크 주는 중앙정부 사업인 통합코스(Integrationskurs)와 연계하여 독일어 지원 프로그램을 시행하고 있는데, 난민신청자를 대상으로 하는 무상 독일어 교육프로그램은 출신 국가에 따라 두 가지로 나뉜다.

첫 번째는 난민승인이 날 가능성이 큰 국가에서 온 난민신청자를 대상으로 하는 교육프로그램이다. 난민 사유가 인정되는 국가는 국제정세에 따라 계속 조정되며 현재 여기에는 이란, 이라크, 소말리아, 시리아, 에리트리아의 다섯 국가가 해당된다. 이들은 위에서 설명한 일반 이주민을 대상으로 하는 ‘사회통합프로그램’(Integrationskurs)을 통해 B1 수준까지 독일어를 배우게 된다. 일반 이주민은 전액 본인 부담이거나 B1 합격 후 수업료의 반액을 환급받으나 난민신청자는 중앙정부(BAMF)가 수업료를 전액 지원한다.

두 번째는 난민신청자로 현재 독일에 체류하고는 있지만 결국 난민승인이 거절될 확률이 높은 국가(Flüchtlinge mit geringer Bleibeperspektive)에서 온 난민신청자를 위한 교육프로그램이다. 감비아와 아프가니스탄 등 위의 5개국을 제외한 기타 모든 국가가 여기에 해당된다. 이들은 난민심

13) FlüAG §13 (2) Im Rahmen der vorläufigen Unterbringung ist sicherzustellen, dass unentgeltlich Grundkenntnisse der deutschen Sprache erworben werden können.

사가 진행되는 수개월에서 1~2년 동안 독일에 거주할 수 있으나, 최종적으로 난민신청이 거절당하면 독일에서 떠나게 된다. 바덴비르템베르크 주는 주법(州法)에 따라 이들에 대해서도 기본적인 독일어 교육을 시행하되, 난민승인을 받을 가능성이 큰 집단보다는 제한된 서비스를 제공하고 있다. 구체적인 프로그램은 시별로 다양하게 운영되고 있는데, 예를 들어 뢰블링엔 시의 경우 “100시간+100시간 수업” 프로그램을 통해 모든 국적의 난민신청자 및 난민을 위한 기초 독일어 수업을 제공한다. 이 프로그램은 중앙정부(BAMF)가 승인한 교재를 사용하되 뢰블링엔 시에 의해 수업이 무상으로 제공되며, 임시 거주지 인근에 교육시설이 없으면 교통비도 별도로 지급된다. 이 프로그램을 수료한 난민신청자 중 더 고급 독일어를 학습하고 싶은 자는 심사를 통해 상급코스인 “VwV 언어코스(VwV Kurse)”를 무상으로 수강할 수 있다. 이 프로그램은 독일 내 취업 및 대학입학을 위한 독일어 수준인 C1 수준까지의 교육이 제공되며 바덴비르템베르크 주와 뢰블링엔 시가 6:4로 비용을 충당하고 있다.

이러한 독일어 교육프로그램을 통해 이주민 정착이 성공적으로 이루어질 수 있도록 지방정부 내에서 다양한 정책이 시행되고 있다는 사실은 주목할 만하다. 예를 들어 바덴비르템베르크 주의 경우, 각 시의 독일어 프로그램의 수강자 수, 대기자 수, 출결, 수료 여부 등에 관한 모니터링 결과를 정기적으로 공개하고 있다. 또한 뢰블링엔 시는 독일어를 가르칠 자원봉사자를 모집하여 조직하고 지역 기업이 직접 독일어 프로그램을 운영하게 하는 등 시민이 함께하는 다수의 프로그램을 운영하고 있다.

제4절 소결

1. 이주민 사회서비스 보장 현황

독일에서 돌봄 및 주거 서비스에 해당되는 사회서비스로는 보육서비스, 부모후직수당, 아동수당, 재가 및 시설 서비스, 아동돌봄 질병수당, 통합지원급여, 중증장애인 등록제도, 주거급여, 사회주택 및 난민 수용시설을 들 수 있다. 이러한 서비스와 관련하여 EU 국적이 아닌 이주민은 특정 급여로부터 배제되거나 특정 급여만을 수급할 수 있으며, 이 경우 수급권의 보장 여부는 적법한 거주허가의 유무, 사회서비스의 재원, 그리고 거주기간에 따르는 경향이 있다.

첫째로, 적법한 거주허가를 받은 이주민은 대체로 사회서비스를 독일인과 동일하게 인정받을 수 있다. 여기에는 영주권자, 교육 또는 경제활동, 가족재결합 등을 목적으로 한 체류법(AufenthG)의 적법한 거주허가를 소지한 이주민이 해당된다. 난민인정자 역시 체류법(AufenthG) 상의 거주허가를 받은 자에 해당되기 때문에 해당 사회서비스의 법 규정에서 특별히 명시되지 않는 한 기타 거주허가를 받은 자와 동일하게 사회서비스를 보장받는다(김종호, 2017). 반면, 난민신청자는 적법한 거주허가가 있는 자에 해당하지 않기 때문에 사회서비스 수급은 제한적으로 보장되고 있다. 둘째, 기여기반인 사회보험제도에서 사회서비스를 제공할 경우, 그 수급권은 사회보험 가입자의 재산권으로 보호되며 이주민일 경우에도 독일인과 동일한 보장을 받는다. 다만, 일반조세로 재원이 충당되는 사회서비스의 경우, 이주민에게의 적용을 부분적으로 제한하기도 한다. 셋째, 사회서비스는 대부분 거주기간과 무관하게 지급되나 드물게 최소 거주기간 요건이 있는 급여가 있다.

2. 이주민 사회서비스 보장의 특징

독일은 외국인의 유입에 개방적인 국가이다. 독일은 1950년대부터 이탈리아, 스페인, 그리스, 터키, 한국 등으로부터 객원 노동자를 유치하였고 1970년대 이후로는 베트남, 터키, 유고슬라비아 등으로부터 난민을 받아들이고 있다(Baden-Württemberg, 2020). 2010년대 중반부터는 특히 시리아 난민을 대거 수용하여 2021년 기준 약 124만 명의 난민과 23만 명의 난민신청자가 독일에 거주하고 있다(UNHCR). 독일이 이렇게 이주민 유입에 적극적인 데에는 인도적 사유 이외에 인구문제가 있다. 1950년대와 1960년대에는 제2차 세계대전 이후 재건을 위한 노동력 부족이 문제가 되었으며, 이후에는 점차 출산율의 저하와 기대수명의 연장으로 인한 인구문제가 예상되어 왔다(김영란, 2021; 정연택 외, 2018). 독일은 이에 대응하는 전략으로 자국 노동인구의 감소를 이주민으로 충원하여 왔다. 독일은 지난 20여 년에 걸쳐 이민법의 개정과 기타 법 제도의 정비를 통해 외국의 숙련노동자와 학생을 적극적으로 유치하고 있으며 해외의 학위와 자격증을 독일에서 인정받을 수 있도록 하고 있다. 또한 이주민의 증가와 함께 사회통합의 문제가 중요해지고 있어 이를 위한 정책적 지원도 증가하고 있다. 유의할 점은 이처럼 독일은 이주민의 유입에 대해서 개방적이며 이주민의 사회통합을 중시하고 있으나 이주민의 독일 국적 취득을 강조하지는 않는다는 것이다. 독일은 적법한 거주허가자가 있는 한 사회서비스 등에서 외국인과의 독일 국적자를 차별하지 않는 경우가 대부분이며, 영주권자와 독일 국적자의 법적 권리 역시 선거권 등을 제외하고는 크게 다르지 않다.

독일의 이민정책에서 외국인 분류 방식은 적법한 거주허가 여부를 기본으로 한다. 체류법(AufenthG) 상의 거주허가 유형으로는 교육, 경제활

동, 국제법적/인도주의적/정치적 사유, 가족재결합 목적이 있다. 또한 독일은 EU 기준에 따라 1년 이상 거주허가가 있는 경우 법적으로 ‘영구적으로 거주할 가능성이 있는 자’로 간주한다.

이들에 대한 사회권은 독일인과 동일하게 사회법전 등을 통해 규정되어 있다. 예외적으로 이민정책과 관련된 법령에서 사회권 관련 조항을 따로 명시하는 경우로는 난민신청자지원법(AsylbLG)을 들 수 있다. 난민신청자는 적법한 거주허가가 있는 자에 해당하지 않으며, 원칙적으로 사회법전상의 사회서비스 급여의 적용대상이 되지 않는다. 대신 이들은 난민신청자지원법(AsylbLG)에 의해 의료서비스 등 기본적인 사회서비스 급여만을 수급하게 되어 있고, 18개월이 지나면 그 기간 급여를 남용하지 않은 자에게만 사회법전 제12편을 준용하여 기타 사회급여에 대한 급여를 청구할 수 있다(§2 AsylbLG).

독일의 최근의 이민정책은 크게 두 갈래로 변화하였다. 하나는 향후 예상되는 인구구조의 변화에 대응하여 외국의 인력을 효과적으로 유치하는 방향이다. 이는 외국인 중 독일에 필요한 전문인력을 환영하고 독일에 정착할 수 있도록 하는 정책으로 2000년대 이후 외국에서 취득한 직업 관련 자격증의 인증제도, 해외로부터 직업교육 수련생 초빙제도, 영주권 및 거주허가 취득 요건의 완화, 독일 내 해외 유학생을 위한 지원 강화 등이 이루어졌다. 또 하나의 이민정책의 변화는 난민 및 난민신청자를 신속하게 심사하고 지원/규제하기 위한 것으로, 2015년 이후 시리아 난민이 급증함에 따라 난민법(AsylG)과 난민신청자지원법(AsylbLG)의 개정 및 제정이 이루어졌다.

독일의 사회보장제도는 수급자가 독일 국적 또는 영주권을 취득하도록 요구하지 않는다. 본 연구의 대상인 사회서비스의 경우, 수급자가 ‘적법한 거주허가를 가진 자’일 것을 규정하는 경우(공공부조상 돌봄서비

스, 통합지원급여, 주거급여, 사회주택)가 가장 많았다. 다만 수당 방식의 급여 일부(아동수당, 부모휴직수당)는 영주권 혹은 노동 가능한 거주허가에 한정하여 수급 대상에 포함하고 있다. 한편, 기여기반인 사회보험제도의 급여는 거주허가 여부를 따로 묻지 않고 사회보험 가입자일 것을 수급요건으로 하고 있다. 이때 드물게 최소 거주기간을 규정하는 경우(장기요양법상의 돌봄서비스)가 있다. 또한 사회보험 서비스가 아니지만 적법한 거주허가조차도 묻지 않는 서비스(보육서비스, 중증장애인등록) 역시 존재한다.

독일의 사회보장제도는 기본적으로 12개의 개별법으로 구성된 사회법전(SGB)을 통해서 규정되고 있다. 본 연구의 대상인 사회서비스 중 이 법전이 적용되는 서비스는 장기요양보험과 공공부조상의 돌봄서비스, 통합지원급여, 아동돌봄 질병수당 등이다. 사회법전 제 I 권은 총칙에 해당하는데 제30조에서 사회법전 적용범위를 규정하며 그 첫 번째가 적용 지역에 거주지 혹은 상시적인 거류지가 있는 경우이다(§ 30 SGB I). 또한 장기요양보험, 통합지원급여의 경우 관련 법령에서 외국인 관련 규정을 명시하고 있다. 사회법전(SGB)에서 규정하는 사회서비스의 구체적인 수급권자 요건은 서비스가 기여 기반의 사회보험인가 조세를 통한 사회서비스인가에 따라 다르다. 사회보험제도인 장기요양보험을 통한 돌봄서비스와 건강보험을 통한 아동돌봄 질병수당의 경우 수급요건에 외국인과 독일인을 구분하지 않는 것과는 달리, 공공부조 상의 돌봄서비스와 통합지원급여에 대해서는 외국인에 관한 별도 규정이 있어 '적법한 거주허가를 가진 자' 일 것을 수급요건으로 하고 있다.

사회법전(SGB)이 아닌 사회서비스와 관련된 영역별 법령으로는 연방아동수당법(BKGG), 연방부모휴직수당법(BEEG), 주거급여법(WoGG), 주택진흥법(WoFG) 등이 있다. 이를 통해 제공되는 아동수당, 부모휴직

수당, 주거급여, 그리고 사회주택은 모두 조세 기반의 사회서비스이며, 모두 적절한 거주허가를 수급요건으로 하고 있다. 난민신청자의 경우, 위에서 기술하였듯이 임시 거주허가를 받은 것에 불과하므로 원칙적으로 위의 사회법전 및 영역별 법령의 적용대상이 아니며 난민신청자지원법(AsylbLG)을 통해 규정된 사회서비스를 수급할 수 있음에 유의할 필요가 있다.

사회서비스 제공에 있어 중앙정부와 16개의 연방 주의 역할은 사회서비스 급여에 따라 상이하다. 해당 급여가 사회보험인 경우나 중앙정부의 사업이면 중앙정부의 기준에 따르되 주 지방정부의 각기 다른 서비스 공급체계를 통해 서비스가 제공될 수 있다. 해당 서비스가 지방정부의 고유 사업이면 주별로 서비스의 종류 및 대상의 포괄성, 수준, 서비스 제공방식 모두 지방정부별로 다양하게 이루어지고 있다.

사회서비스 정책에서 최근 변화가 두드러지는 영역은 이주민의 사회통합 및 난민지원과 관련된 부분이라고 할 수 있다. 독일에서는 2010년대 들어 이주민의 사회통합에 대한 사회적 관심이 높아졌으며, 중앙정부와 지방정부 양쪽을 통해 이주민에 대한 언어 지원, 모든 영역에서의 차별금지, 문화사업 등 각종 사회통합정책이 추진되어 왔다. 그러나 2015년 이후 난민 유입이 급증함에 따라 난민 및 난민신청자에 대한 지원이 독일 사회의 가장 시급한 사안으로 떠오르게 되었다. 그 결과 최근의 사회서비스 정책의 변화는 주로 이들에 대한 지원 프로그램의 도입과 정비 형태로 이루어졌으며 사회통합과 관련하여서도 주된 관심사는 이주민 집단 중에서도 난민 집단이 되는 경향이 나타나고 있다.



제5장

스웨덴 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석

제1절 개관

제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석

제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석

제4절 소결

제5장

스웨덴 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석

제1절 개관

1. 이민정책

1850년대부터 1930년대 중반까지는 스웨덴으로 이주하는 이민자보다 스웨덴을 떠나는 사람이 압도적으로 많았다. 당시 약 150만 명의 스웨덴인들이 자신의 나라를 떠난 것으로 나타나는데, 주요 이유는 가난, 기근, 종교적 박해, 정치적 제약 등이었다. 스웨덴을 떠난 이민자들의 주요 목적지는 미국, 캐나다, 호주 등이었다(Sweden.se, 2022a).

제2차 세계대전을 겪으면서 스웨덴의 이민 경향은 크게 바뀌었다. 전쟁 중에는 독일, 북유럽 국가, 발트 3국으로부터 대규모 이민자들이 전쟁의 위험을 피해 스웨덴으로 이주했고, 전후 스웨덴이 호황을 누리며 경제 성장을 달성하자 핀란드, 이탈리아, 그리스, 터키를 비롯해 유고슬라비아와 같은 구 동구권 국가의 이민자들이 구직을 위해 몰려들었다. 이주민을 유인하는 변화와 함께 제도적으로도 1954년 북유럽 노동시장 협정으로 북유럽 이민자에 대한 허가 요건이 없어지고 같은 해 「외국인법」이 제정되었다. 이주민 유입 경향은 1950년대부터 1970년대까지 이어졌고, 이때부터 스웨덴은 이민 유입 규모가 유출 규모를 압도하는 경향을 보이고 있다(Ahlén & Palme, 2020; Sweden.se, 2022a).

1960년대 말 경기침체로 인하여 실업률이 높아지고 노동시장 경쟁이 심화됨에 따라 이민에 대한 자유주의적 관점이 변화하기 시작하였다. 1968년 이민을 관리하기 위한 이민정책 지침이 도입되고 이주민들은 이

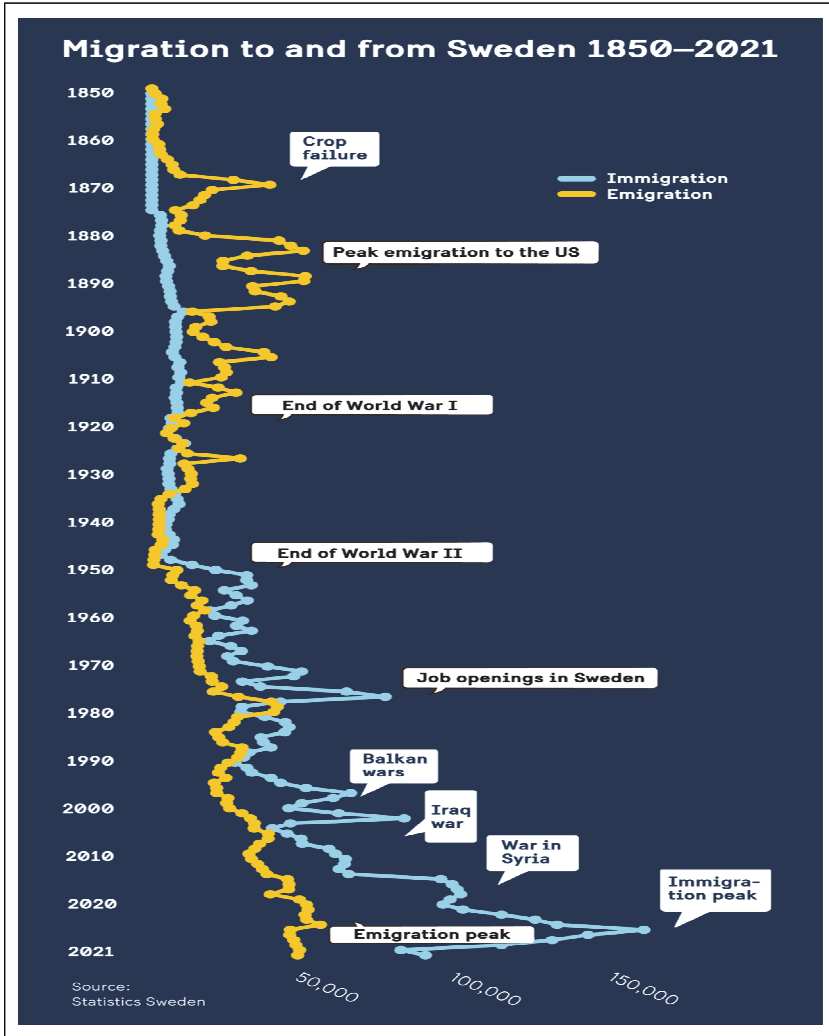
제 스웨덴 입국 전에 거주 및 취업 허가를 신청하고 거주지를 마련하도록 제도가 변화하였다. 이에 따라 이주민 유입은 억제되었다.

하지만 1980년대 들면서 국제정세 변화에 따라 스웨덴에는 난민신청자가 급속히 증가했다. 세계 각지에서 국제 분쟁이 이어지면서 이라크, 이란, 레바논, 시리아, 터키, 소말리아 등을 떠난 사람들이 난민이 되기 위해 스웨덴으로 향한 것이다(Sweden.se, 2022a). 스웨덴은 보편적 복지국가의 평등주의 이념을 바탕으로 대규모 난민을 받아들이는 결정을 했고, 1990년대 이후 세계에서 가장 많은 난민을 받아들인 국가로 평가되고 있다(Byström & Frohnert, 2013). 여전히 스웨덴은 다른 나라에 비해 상대적으로 관대하게 난민신청자들과 그 가족들의 입국을 허용하는 경향을 보여서 스웨덴의 이민정책은 자유로우면서 야심적인 정책으로 평가받는다(Brochmann & Hagelund, 2012).

스웨덴이 1995년 유럽연합(European Union), 2001년 쉥겐조약(Schengen Agreement)에 가입하면서 2000년대 들어 교육, 구직, 창업을 위해 젊은 사람들의 스웨덴 이주가 증가했다(Sweden.se, 2022a). 2008년에는 유럽연합 회원국이 아닌 다른 나라 노동자들의 이민을 허용하는 법률이 제정되면서 스웨덴으로의 노동 이민은 점차 더 늘었다. 이 법으로 인도, 태국, 중국, 우크라이나, 미국, 호주 등에서 이주하는 이주민이 크게 늘었다(Migration Policy Institute, 2018). 이렇게 증가한 노동 이민은 최근 정보통신기술을 중심으로 한 스웨덴의 기술 창업 발전의 기반이 되었다(Sweden.se, 2022a).

2010년대 중반에는 시리아 전쟁으로 스웨덴으로의 난민 유입이 증가하였다. 스웨덴 정부는 난민유입에 따른 위기에 대응하여 2016년부터 스웨덴-덴마크 접경지역 입국심사를 실시하고 난민의 거주허가를 제한하는 임시법을 시행해왔다(주스웨덴 대한민국 대사관, 2021).

[그림 5-1] 스웨덴 이입민 및 이출민 규모 추이(1850-2021년)



자료 : Sweden.se. (2022a). Sweden and migration.
<https://sweden.se/culture/history/sweden-and-migration>에서 2022.06.19. 인출.

2. 사회서비스 정책

스웨덴의 정부 구조는 ‘국가-광역(regional)-기초(local)’의 3단계로 이루어져 있다. 21개로 나누어진 광역지방자치단체(län; county)는 보건 의료서비스, 문화, 대중교통, 지역 개발 등에 관한 공공서비스를 제공하고, 전국 290개 기초지방자치단체(kommuner; municipalities)는 돌봄, 유치원, 초·중·고등학교, 직업교육, 환경 보호, 상하수도서비스, 응급 서비스 등 대부분의 사회서비스를 담당한다(Sveriges Kommuner och Regioner, 2022). 반면 중앙정부는 현금 급여 전반을 관리하고, 직접 서비스 제공보다는 공공서비스 전달체계와 서비스 품질을 관리·감독하는 역할을 한다.

기초지방자치단체는 해당 지역에서의 사회서비스 기획과 제공은 물론 그에 필요한 재원에 관한 사항을 모두 직접 결정한다. 이는 주민들이 직접 선출하는 의원들로 구성된 기초지방의회가 기초지방정부의 정책을 결정하기에 가능하다. 기초지방의회는 지방세의 세율을 결정하고 그에 따라 직접 거둔 세금을 재원으로 활용하여 거주민에게 필요한 사회서비스를 직접 제공하거나 민간 서비스공급자들에게 위탁한다(Government Offices of Sweden, 2022; Informationsverige.se, 2022a).

1990년대에 시작된 스웨덴의 복지개혁은 사회서비스 정책에 큰 변화를 가져왔다. 그전까지 보육, 노인돌봄 등과 같은 사회서비스는 공공기관 중심으로 제공되었지만, 서비스 이용자의 선택권을 보장하고 서비스 제공의 효율성을 높인다는 명분으로 스웨덴 중앙정부는 바우처 시스템을 도입하고 민간 서비스제공자의 역할을 확대하는 방향으로 정책을 전환했다. 이에 따라 민간기관의 참여가 급속히 늘었고, 공적 자금이 민간으로 쏠리는 현상이 발생했다. 이와 더불어 소득 격차에 따른 서비스의 양극화가 심해지면서 불평등이 확대되는 양상이 나타나고 있다(Pelling, 2019).

제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석

1. 분석범위

가. 돌봄, 주거 서비스 범위

1) 아동돌봄

스웨덴의 아동돌봄 관련 서비스는 크게 보육서비스(childcare)와 아동급여(child allowance)로 나누어 살펴볼 수 있다. 스웨덴 「교육법(Skollagen)」에 따라 보육서비스는 만 0~6세 아동을 대상으로 어린이집, 유치원 등을 통해 제공된다. 일 또는 학업을 하거나 구직활동을 하는 부모는 누구나 미취학 자녀를 지역 내 어린이집이나 유치원에 맡길 권리가 있다. 보육서비스의 이용자부담금은 가구소득과 자녀의 출생 순서에 따라 달라지는데 저소득층 가구는 무상으로 이용할 수 있다. 이때 이용자부담금은 기초지방정부의 자산조사를 통해 결정된다.

스웨덴 「사회보험법(Socialförsäkringsbalk)」에 따라 아동급여는 만 16세 미만 아동의 부양책임을 가진 사람에게 지급된다. 아동급여는 해당 연령의 모든 아동을 대상으로 지급되는 보편적 급여로서 아동 2022년 현재 1인당 매월 1,250크로나가 지급된다(Försäkringskassan, 2022a). 스웨덴 사회보험청(Försäkringskassan)이 관리하는 이 급여의 재원은 조세를 통해 마련된다.

2) 장애인돌봄

스웨덴의 「기능장애인 지원 및 서비스에 관한 법률(Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)」은 장애가 있는 사람들이

독립적이고 온전한 생활을 영위할 수 있도록 정부에 도움을 요청할 권리가 있음을 명시한다. 따라서 장애가 있는 사람은 일이나 공부할 기회 또는 의미 있는 직업을 가질 기회를 요청할 수 있다. 이 법률은 지적 장애, 자폐증 또는 그와 비슷한 상태에 있는 사람, 사고나 질병으로 인해 심각한 뇌 손상을 겪은 사람, 노화와 상관없는 기능성 장애를 겪고 있는 사람 등에게 정부의 지원을 요청할 수 있는 권리가 있다고 규정한다. 지원 요청이 있으면 장애가 있는 사람들에게 상담서비스, 개인 맞춤형 지원, 재정적 지원, 동행서비스 등 적절한 유형의 서비스가 제공되어야 한다 (Informationsverige.se, 2022a).

장애인을 위한 현금 급여에는 장애인 간병비 보조금(attendance allowance), 추가비용수당(additional cost allowance), 자동차수당(car allowance), 보조기구수당(allowance for assistive device) 등이 있다. 장애인 간병비 보조금은 영구적이고 심각한 장애가 있는 65세 미만의 성인이 주당 20시간 이상의 간병서비스가 필요할 때 지급된다. 해당 장애로 인한 간병서비스 비용이 그 급여액이 된다(Försäkringskassan, 2022b). 추가비용수당은 최소 1년 이상 지속될 것으로 보이는 장애로 인해 연간 12,075크로나가 넘는 추가 비용이 발생하는 18세 이상의 성인에게 지급된다. 급여액은 월 최소 1,208크로나와 최대 2,818크로나 사이에서 결정된다(Försäkringskassan, 2022c). 자동차수당은 영구적인 장애로 인해 9년 이상 대중교통을 이용하는 것이 상당히 어려운 성인을 대상으로 지급된다. 장애인의 욕구에 따라 자동차 개조에 필요한 비용이 수당의 급여액으로 결정된다(Försäkringskassan, 2022d). 보조기구수당은 질병이나 장애로 인해 직장에서 보조기구가 필요한 만 68세 미만의 고용 상태에 있는 성인에게 지급된다. 직장에서 업무 수행에 필요한 보조기구 구입비용을 이 수당으로 지급하는 것이다(Försäkringskassan, 2022e). 이러한 수당은 모두 스웨덴 사회보험청이 관리한다.

3) 노인돌봄

법률에 따라 스웨덴에 거주하는 모든 노인은 사회로부터 일상생활에 필요한 도움과 지원을 받을 권리가 있다. 노인 대부분은 자기 집에서 생활을 영위하길 바라므로 기초지방정부는 그들에게 다양한 재가서비스를 제공한다. 재가서비스 이용료는 서비스 항목과 기초지방정부에 따라 다르다. 자택에서 독립적인 생활이 어려운 노인들은 기초지방정부나 민간 기관이 운영하는 보호시설이나 요양시설에서 거주하면서 보살핌을 받고 필요한 서비스를 이용한다(Informationsverige.se, 2022a).

스웨덴의 노인돌봄서비스는 일반적으로 노화, 질병, 장애 등으로 인해 독립적인 생활이 어려운 노인을 대상으로 한다. 서비스의 내용은 크게 재가서비스, 시설돌봄서비스, 교통서비스 등으로 구성된다. 서비스를 이용하는 노인은 이용자부담금을 낸다. 그 금액은 기초지방정부가 실시하는 자산조사를 통해 결정되는데 사회서비스법(Socialtjänstlag)에 따라 월 최대 2,200크로나를 넘을 수 없다(Sweden.se, 2022b).

4) 주거지원

주거수당은 현금 급여이므로 기초지방정부가 아니라 중앙행정기관인 스웨덴 사회보험청을 통해 지급된다. 주거수당은 사회보험법을 근거로 지급된다. 스웨덴 인구등록부에 등록되어 있으면서 저소득층에 해당하는 주민은 누구나 주거비 지원을 받기 위해 스웨덴 사회보험청에 주거급여를 신청할 수 있다. 급여액은 신청자의 소득, 나이, 자녀 수, 동거가족 수 등에 따라 결정된다(Informationsverige.se, 2022a).

스웨덴의 주거수당 프로그램은 청년을 위한 주택수당(housing allowance for young people)과 자녀가 있는 가족을 위한 주택수당(housing

allowance for families with children)으로 구성된다. 청년을 위한 주택수당 프로그램은 매월 1,800크로나 이상의 주거비용을 내는 만 18~28세의 저소득층 청년에게 주거비용 일부를 수당으로 지급한다(Försäkringskassan, 2022f). 자녀가 있는 가족을 위한 주택수당 프로그램은 미성년 자녀를 키우면서 매월 1,400크로나 이상의 주거비용을 내는 저소득층 가족에게 그 일부를 수당으로 지급한다(Försäkringskassan, 2022g).

(표 5-1) 스웨덴 사회서비스(돌봄/주거) 서비스 목록

구분	사업/서비스	대상	주요 내용	자격기준	주요 재원	관련 법령	담당 기관
아동	보육서비스 (Childcare)	만 0~6세 아동	가구소득 및 자녀의 출생 순서에 따라 보육서비스 비용 차등 적용(저소득층 가구는 보육서비스를 무상으로 이용 가능)	육구 (기초지 방정부 의 조사)	조세, 본인 부담금	교육법 (Skollagen)	기초지방정부 (municipality)
	아동급여 (Child allowance)	만 16세 미만 아동의 부양책임 가진 사람	아동 1인당 매월 1,250크로 나가 지급되고, 복수의 아동을 부양할 경우 추가 수당 지급	대상자 에게 보편적 지급	조세	사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)	스웨덴 사회보험청 (Försäkringskassan)
노인	노인돌봄서비스 (Elderly care services)	노화, 질병, 장애 등으로 인해 스스로 일상생활에 필요한 활동을 수행하기 어려운 노인이나 장애인	재가서비스, 시설 돌봄서비스, 교통서비스 등으로 구성되고, 서비스 이용의 본인부담금은 월 최대 2,200크로나 미만의 범위에서 지방정부가 자율적으로 결정	육구 (기초지 방정부 의 조사)	조세, 본인 부담금	사회서비스법 (Socialtjänstlag)	기초지방정부 (municipality)
장애인	장애인 간병비 보조금 (Attendance allowance)	영구적이고 심각한 장애가 있는 65세 미만의 성인	장애인의 일상생활을 위해 주당 20시간 이상의 간병서비스가 필요한 경우에 그 비용을 지급	육구 (의사 소견서 필요)	조세	사회서비스법 (Socialtjänstlag) 기능장애인 지원 및 서비스에 관한 법률(Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)	스웨덴 사회보험청 (Försäkringskassan)

구분	사업/서비스	대상	주요 내용	자격기준	주요 제한	관련 법령	담당 기관
	추가비용수당 (Additional cost allowance)	최소 1년 이상 지속될 것으로 보이는 장애로 인해 연간 12,075크로나 이상의 추가비용이 발생하는 18세 이상의 성인	연간 발생하는 추가비용 규모에 따라 매월 1,208~2,818크로나의 수당 지급	육구 (의사 소견서 필요)	조세	사회서비스법 (Socialtjänstlag) 기능장애인 지원 및 서비스에 관한 법률(Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)	스웨덴 사회보험청 (Försäkringskassan)
	자동차수당 (Car allowance)	영구적인 장애가 있어 9년 이상 대중교통을 이용하는 데 상당한 어려움을 겪을 것으로 보이는 성인	해당 장애인의 육구에 따라 자동차 개조에 필요한 비용을 수당으로 지급	육구 (의사 소견서 필요)	조세	사회서비스법 (Socialtjänstlag) 기능장애인 지원 및 서비스에 관한 법률(Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)	스웨덴 사회보험청 (Försäkringskassan)
	보조기구수당 (Allowance for assistive devices)	질병이나 장애로 인해 보조기구가 필요한, 12개월 이상 고용 상태에 있는 68세 미만의 성인	직장에서 업무 수행에 필요한 보조기구 구입비용을 수당으로 지급	육구 (의사 소견서 필요)	조세	사회서비스법 (Socialtjänstlag) 기능장애인 지원 및 서비스에 관한 법률(Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)	스웨덴 사회보험청 (Försäkringskassan)

구분	사업/서비스	대상	주요 내용	자격기준	주요 제원	관련 법령	담당 기관
주거	청년을 위한 주택수당 (Housing allowance for young people)	만 18~28세의 성인	매월 1,800크로나가 넘는 주거비용을 내는 저소득층 청년에게 그 일부를 주택수당으로 지급	육구 (소득 및 자산 조사)	조세	사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)	스웨덴 사회보험청 (Försäkringskassan)
	자녀가 있는 가족을 위한 주택수당 (Housing allowance for families with children)	미성년 자녀가 있는 성인	매월 1,400크로나가 넘는 주거비용을 내는 자녀가 있는 저소득층 가족에게 그 일부를 주택수당으로 지급	육구 (소득 및 자산 조사)	조세	사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)	스웨덴 사회보험청 (Försäkringskassan)

자료 : 연구진 작성

나. 이주민 범위

스웨덴에서 90일 이상 장기체류를 원하는 외국인은 입국 전에 거주허가를 신청해야 한다. 스웨덴 이민청(Migrationsverket)이 장기체류를 위해 발급하는 거주허가의 유형은 크게 스웨덴 거주자와의 결혼이나 동거를 위한 거주허가(permit for moving to someone in Sweden), 취업을 위한 거주허가(permit for work), 학업을 위한 거주허가(permit for studies) 등 세 가지로 구성된다. 이러한 분류에 따라 이주민은 기본적으로 스웨덴 거주자의 가족 구성원, 이주노동자, 학생으로 나눌 수 있다. 이외에도 거주허가 없이 스웨덴에 입국한 후, 난민 자격을 신청하는 사람도 있으므로 이러한 난민신청자도 이주민에 포함된다.

1) 스웨덴 거주자의 가족 구성원

유럽연합 회원국 시민이 아닌 사람이 스웨덴에 이미 거주하고 있는 가족과 함께 살기 위해 스웨덴에 입국하려면 거주허가증(residence permit)을 얻어야 한다. 이때 배우자, 등록된 파트너, 동거인, 18세 미만의 자녀 등이 모두 가족으로 인정된다. 또한, 스웨덴에 거주하고 있는 가족 구성원은 스웨덴 시민권, 영주권 또는 난민 지위에서의 임시 거주허가증을 취득한 상태여야 한다(Migrationsverket, 2022a).

2) 이주노동자

스웨덴에서 일하기 위해 입국하려는 사람은 반드시 스웨덴에 고용 계약을 하고 있어야 거주허가증을 얻을 수 있다. 고용 계약이 없이 스웨덴

에서 개인적으로 사업을 시작하거나 3개월 이상 일할 계획인 사람은 입국 전 미리 취업허가증(work permit)을 신청해야 한다. 취업허가증 신청자는 입국 후 스웨덴에서 2년 동안 자신과 가족들의 생활을 유지할 수 있는 경제력이 있음을 증명해야 한다. 이주노동자는 전문인력, EU블루카드, 비전문인력, 계절노동자 등으로 구분된다(Migrationsverket, 2022b).

3) 학생

스웨덴에서 3개월 이상 전업 학생으로 공부할 계획인 사람도 거주허가증을 얻어야 입국할 수 있다. 이러한 거주허가증을 신청하기 위해서는 우선 신청자가 미리 스웨덴의 고등교육기관이나 전문교육기관으로부터 전일제 교과과정의 입학 허가를 얻어야 한다. 또한, 학업 중에 생활을 유지할 수 있는 경제력도 증명해야 한다(Migrationsverket, 2022c).

4) 난민신청자

출신 국가에서 박해를 받았거나 박해받을 위험에 있는 사람 또는 비인간적인 처우를 받은 사람은 스웨덴에 난민 신청을 할 수 있다. 이들은 스웨덴 입국과 동시에 국경 경찰이나 스웨덴 이민청에 난민신청서를 제출할 수 있다. 난민심사를 거쳐 UN난민협약(UN refugee convention) 또는 유럽연합의 규정에 따라 거주허가가 수여된다(Migrationsverket, 2022d).

2. 이주민의 사회서비스 수급 보장의 제도적 현황

복지 보편주의의 원칙에 따라 스웨덴의 사회보장체제는 스웨덴에 거주하는 모든 사람이 평등하게 필요한 복지급여와 서비스를 받을 수 있도록

설계되어 있다. 비록 소득비례(earnings-related) 실업급여나 연금 등과 같이 사회보험의 원리에 따라 노동시장에 참여하는 사람들의 기여금을 바탕으로 운영되는 현금 급여 제도가 있지만, 스웨덴은 노동시장에 참여하지 않는 사람들에게 보편적 급여와 서비스를 제공함으로써 그들을 보호한다(Ahlén & Palme, 2020). 즉, 사회보장 수급의 권리는 거주 또는 노동시장 참여를 기반으로 한다.

이와 같은 제도적 특징에 따라 거주허가를 받은 외국인인 스웨덴 시민과 동등하게 사회보장의 보호를 받을 자격을 갖는다. 따라서 합법적으로 거주하는 평범한 이주민이라면 앞서 소개한 스웨덴의 사회서비스를 모두 이용할 수 있다. 특히 스웨덴 사회보장제도는 비시민권자에 대해서도 국적이나 신분에 따른 별도 규정을 정하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 국적이나 거주허가 유형과 무관하게 최소 1년 이상 거주할 것으로 예상되는 거주허가를 가진 외국인은 사회보장에 접근할 수 있다. 1년 이하 기간에 해당하는 거주허가를 받은 이주민은 사회보장의 보호를 받을 수 없으므로 개인적으로 민간보험사가 제공하는 여행자보험이나 의료보험에 가입하여 상해와 질병에 대비해야 한다(Migrationsverket, 2022b).

한편 난민신청자와 인도적 체류자는 거주허가를 받지 못한 상황이므로 이들에게는 보편적으로 제공되는 사회서비스에 예외가 있을 수 있다. 따라서 여기에서는 난민신청자와 인도적 체류자를 위한 돌봄서비스와 주거를 중심으로 그 예외적인 사례를 살펴보고자 한다.

가. 돌봄서비스

스웨덴에서 아동수당, 부모수당 등의 가족 관련 사회보장은 스웨덴에 거주하는 모든 아동과 부모를 대상으로 하는 보편적 제도이다. 따라서 위

에서 설명한 사회보장 수급원칙과 마찬가지로 외국인이라도 1년 이상 유효한 거주허가를 가진 경우 급여를 보장받는다. 마찬가지로 노인돌봄 서비스, 질병이나 장애 관련 수당 등에 대해서도 적절한 거주허가를 보유하고 급여별 욕구 등의 조건을 갖춘 외국인은 스웨덴 시민권자와 동일하게 보장받을 수 있다.

스웨덴 정부는 난민신청자에게도 건강한 생활을 위해 필요한 서비스를 이용할 권리가 있음을 밝히고 있다. 그러나 그들의 보건의료서비스와 돌봄서비스 이용 자격과 범위는 거주허가를 가진 이주민보다 제한적이다(Informationsverige.se, 2022b).

18세 미만의 난민신청자는 원칙적으로 같은 나이의 스웨덴 거주자들과 동일한 권리를 가지므로 모든 보건의료서비스와 사회서비스를 무료로 받을 수 있다. 따라서, 6세 이하의 난민신청자는 해당 지역에서 제공되는 모든 보육서비스를 이용할 수 있고, 이후에는 스웨덴 학생들과 같은 교육을 받을 수 있다(Migrationsverket, 2022e). 그러나 난민신청자에게 아동급여는 제공되지 않는다. 스웨덴의 현금 급여는 원칙적으로 시민이나 거주허가를 가진 이주민에게만 제공되기 때문이다. 대신 재정적으로 어려움이 있는 난민신청자는 스웨덴 이민청으로부터 일비(daily allowance)를 받을 수 있다(Migrationsverket, 2022f).

반면 18세 이상 난민신청자는 상대적으로 보건의료서비스와 사회서비스를 원하는 만큼 이용하기 힘들다. 이는 난민신청자가 성인이면 거주허가를 받을 때까지 스스로 생계를 책임지는 것이 원칙이기 때문이다. 따라서 18세 이상 난민신청자는 응급치료가 필요하거나 위급한 상황이 될 가능성이 큰 경우에만 보건의료서비스를 이용할 수 있고, 이때에도 일정 금액의 이용자부담금을 내야한다(Migrationsverket, 2022g). 이러한 맥락에서 성인 난민신청자는 해당 기초지방정부가 제공하는 돌봄서비스를

온전히 이용하는 데 어려움이 크다고 볼 수 있다. 다만 이들은 비영리조직, 비정부기구, 종교단체 등이 제공하는 돌봄서비스를 이용하는 경우가 있다.

난민신청이 거부된 인도적 체류자는 스웨덴 이민청과의 협의를 통해 스웨덴을 떠날 계획을 세워야 한다. 스웨덴을 떠날 때까지 인도적 체류자는 난민신청자와 같은 돌봄서비스를 받을 수 있다. 그러나 이들은 난민신청자에게 지급되는 일비는 받을 수 없다(Migrationsverket, 2022h).

나. 주거

주택수당은 「사회보험법」에 근거한다. 동법 제5장 거주 규정에서 스웨덴에 실제 거주지가 있는 사람을 기준으로 하는데, 1년 이상 체류하는 외국인을 포함하기 때문에 이에 따라 적법하게 1년 이상 체류할 수 있는 거주허가를 받은 외국인은 주택수당의 수급권을 보장받는다. 즉, 적법한 거주허가로 1년 이상 체류 가능한 외국인은 시민과 마찬가지로 주거 관련 지원을 수급할 수 있다.

주거 영역에서도 난민신청자와 같이 거주허가가 일시적인 경우는 사회보장 수급이 제한적이다. 난민 신청 심사가 이루어지는 동안 난민신청자는 스스로 거처를 정할 수 있다. 만약 난민신청자가 스스로 주거 문제를 해결하기 어려운 상황이면 스웨덴 이민청은 난민신청자를 위한 단체생활시설의 숙소를 제공한다. 이때 스웨덴 이민청이 지정한 시설에 입소해야 하고 난민신청자는 그 지역을 선택할 수 없다. 단체생활시설에는 난민신청 심사가 진행되는 동안에만 머물 수 있으므로 난민신청자는 심사 기간에 이곳을 떠날 준비를 해야 한다. 난민으로 인정받아 거주허가를 받으면 이 시설을 떠나 독립적으로 살아갈 거처를 마련해야 하고, 난민 신청이 거부되면 이곳에 머물 자격이 없어지기 때문이다(Informationsverige.se, 2022c).

거주허가를 받은 난민신청자는 새로운 거처를 구할 때까지 단체생활시설에 머물 수 있다. 그러나 단체생활시설의 난민신청자가 난민 지위를 인정받지 못하고 인도적 체류자가 되면, 난민 신청 결과를 들은 날 또는 스웨덴을 자발적으로 떠나야 하는 날까지만 이 시설에서 생활할 수 있다. 단, 인도적 체류자가 18세 미만이거나 18세 미만의 아동을 보호하고 있다면 예외적으로 해당 시설에 더 머물 수 있다(Migrationsverket, 2022i).

단체생활시설이 아닌 스스로 구한 주택에 거주하면서 3개월 이상의 일 자리를 얻은 난민신청자는 스웨덴 이민청으로부터 주택 비용의 일부를 지원받을 수 있다. 난민신청자가 가족이 있으면 그 지원액은 월 850크로나(약 10만 8천 원), 1인 가구이면 월 350크로나(약 4만 4천 원)다(Migrationsverket, 2022f).

3. 이주민의 사회서비스 수급 보장의 쟁점

가. 사회서비스에 대한 이주민 접근성의 한계

복지 보편주의와 평등을 강조하는 스웨덴의 정책 기조에 따라 사회서비스 수급 자격 측면에서 이주민은 시민들과 별다른 차이를 겪지 않는다. 하지만 많은 연구가 실제로 이주민들은 시민들보다 사회서비스 접근과 이용에 불편함이나 어려움을 겪고 있음을 보여준다. 이주민들의 이러한 한계는 대부분 언어와 문화의 차이에 기인하고, 주로 돌봄서비스 분야에서 발생하는 것으로 나타난다.

Garvis와 Lunneblad(2018)의 연구는 이민가정의 아동들이 다른 가정의 아동들보다 유치원 입학 시기가 늦음을 지적한다. 이 연구에 따르면, 부모가 모두 스웨덴에서 태어난 가정의 5세 아동이 유치원에 다니는 비율은 97%였지만, 외국에서 태어나 스웨덴으로 이주한 아동은 그 비율이 76%로 나타나 20%p 이상의 격차를 보였다. 이러한 결과는 이민가정

의 아동들이 유치원을 통해 받는 교육과 돌봄서비스의 기간이 상대적으로 짧음을 의미한다. 이러한 차이가 발생하는 원인으로 이민 시기와 유치원 입학 시기의 부조화와 이민가정이 겪는 언어적, 문화적 차이가 꼽힌다 (Gavis & Lunneblad, 2018).

이주민이 언어적 차이로 인해 겪는 어려움을 줄이기 위해 스웨덴은 사회서비스 제공 과정에서 통역 서비스를 적극적으로 활용하고 있다. 하지만 통역 서비스가 소통의 문제를 완벽하게 해결하지는 못하는 것으로 보인다. 최근 연구들은 이주민을 위한 통역 서비스의 한계를 보여준다. Krupic, Hellstrom, Biscevic, Sadic, Fatahi(2016)는 통역자의 전문성 부족을 발견한다. 돌봄서비스와 보건의료서비스 제공 과정에서 이주민들을 위해 통역자가 배정되지만, 그들은 관련 서비스의 지식이 부족한 경우가 많아 이주민이 원하는 만큼의 소통이 이루어지지 못하는 경우가 많다는 것이다. Hadziabdic, Lundin, Hjelm(2015)의 연구는 노인 이주민에게 돌봄서비스 제공 과정에서 전문 통역사 활용의 한계를 보여준다. 전문 통역사가 소통을 돕더라도 이주민의 문화와 관습을 이해하지 못해 통역이 단순히 언어적 정보를 전달하는 수준에 그치는 경우가 많다는 것이다.

언어와 상관없이 문화적 차이로 인해 이주민이 사회서비스 이용을 주저하거나 시민들과는 다른 서비스 선호를 보이기도 한다. 이러한 사례는 주로 노인 이주민에게서 많이 발견된다. Hovde 외(2008)의 연구는 고령 이주민, 특히 복지제도가 발달하지 않은 국가에서 이주한 사람들은 무상 서비스를 이용하는 데 어색함을 느끼는 경우가 있음을 보여준다. 이것은 이들이 스웨덴으로 이주하기 전에 무상의 돌봄서비스나 보건의료서비스를 원하는 만큼 충분히 받아본 경험이 적기 때문이거나 대부분의 돌봄을 가정에서 해결하는 문화에 익숙한 경우가 많기 때문이다. Songur(2021)는 이주민 노인과 스웨덴 노인 사이의 돌봄서비스 이용 현황 차이를 분석한다. 이 연구 결과는 스웨덴 노인들과 비교하면 고령 이주민, 특히 중동

과 아프리카에서 이주한 노인은 주거시설 이용을 피하는 경향이 강하고, 재가서비스를 활발히 이용하거나 가족과 친척들의 도움을 선호함을 보여 준다. 또한, 이 연구는 이러한 차이가 돌봄에 있어 가족의 역할을 중시하는 이주민들의 인식에서 비롯된 것임을 발견한다.

나. 이주민의 사회 정착을 위한 지원

북유럽 복지국가의 복지 보편주의 차원에서 스웨덴의 이주민을 위한 사회보장은 시민들과 같은 자격과 내용을 허가하는 것을 넘어 보편성을 강화하기 위해 추가적인 서비스를 제공한다. 기존 시민들과 비교하면 이주민들은 사회보장제도를 이용하는 절차와 방법에 대한 지식이 부족하고, 서비스 이용 과정에서도 시민들은 겪지 않는 어려움이나 불편함을 겪을 수 있으므로 이러한 문제를 줄이기 위한 지원이 필요한 것이다.

스웨덴은 이주민에 대해 이주민 대상 오리엔테이션 과정, 스웨덴어 학습 프로그램, 정착 지원 프로그램, 통역 서비스 등을 아래와 같이 지원하며, 대부분 무상으로 지원된다. 이는 사회보장제도의 직접적 서비스는 아니지만 사회서비스에 대한 이주민의 실질적 접근성 개선에 기여한다.

1) 오리엔테이션 과정¹⁾

스웨덴은 거주허가를 받아 처음 입국한 이주민을 대상으로 스웨덴 사회에 대한 이해를 돕기 위한 오리엔테이션 과정을 제공한다. 최소 100시간 이상으로 구성되는 이 과정은 이주민의 모국어, 낮은 수준의 스웨덴어 또는 당사자가 선호하는 외국어 중 하나로 제공된다. 이 과정이 다루는 내용은 인권, 민주적 권리, 권리와 의무, 스웨덴 사회의 구조와 조직, 일

1) Informationsverige.se(2022d)의 내용을 바탕으로 정리하였음.

상생활 관련 정보 등이다. 따라서 이 과정을 통해 이주민은 직업, 교육, 주거, 보건의료서비스, 돌봄서비스 등에 대한 정보를 얻을 수 있다.

2) 스웨덴어 학습 과정

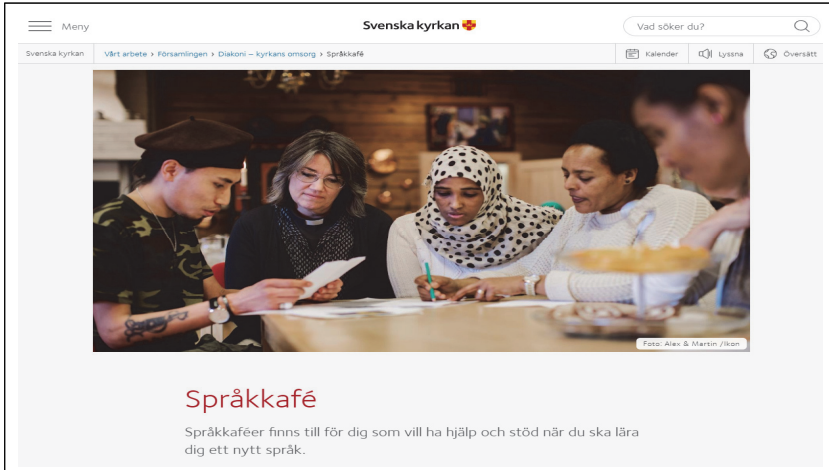
이주민이 가장 흔하게 겪는 어려움은 스웨덴어 활용 능력의 부족으로 인한 소통의 한계다. 이러한 문제를 극복하기 위해 스웨덴은 이주민들에게 다양한 무료 스웨덴어 학습 과정을 제공한다.

가장 대표적인 과정은 기초지방정부가 운영하는 ‘이민자를 위한 스웨덴어(Svenska för invandrare: SFI)’ 프로그램이다. 기초적인 수준의 스웨덴어 실력이 필요한 이주민을 대상으로 하는 이 프로그램은 16세 이상이면 스웨덴어에 대한 기초 지식이 부족한 이주민은 누구나 수강할 수 있다. 수강생은 개인의 수준과 목표에 따라 각자의 계획을 수립하여 수업에 참여하고, 적어도 주 15시간의 강의를 들어야 한다. SFI 프로그램을 이수한 사람은 ‘제2언어로서의 스웨덴어(Svenska som andraspråk)’ 과정에 등록하여 더 높은 수준의 스웨덴어를 배울 수 있다(Utbildningsguiden, 2022).

공공고용서비스센터에 구직자로 등록한 이주민은 ‘직무를 위한 스웨덴어(Yrkessvenska)’ 과정을 통해 스웨덴어를 배울 수 있다. 이 과정은 이주민에게 직업훈련, 인턴십, 취업 등에서 필요한 스웨덴어 능력을 갖추도록 돕는다(Arbetsförmedlingen, 2022a).

또한 많은 기초지방정부와 종교단체는 이주민에게 스웨덴어를 가르치기 위해 ‘랭귀지 카페(språkcafé)’를 운영하고 있다. 랭귀지카페는 참가자의 스웨덴어 수준에 따라 다양한 과정을 개설하여 이주민들이 일상생활에서 스웨덴어를 익히고 연습할 수 있도록 돕는다(Informationsverige.se, 2022e).

[그림 5-2] 스웨덴 교회가 운영하는 랭귀지 카페 인터넷 홈페이지



자료 : Svenska kyrkan. (2022). Språkkafé. <https://www.svenskakyrkan.se/sprakcafe>에서 2022.10.20. 인출.

3) 정착 지원 프로그램²⁾

스웨덴 정부는 스웨덴에 처음 거주하는 이주민을 위한 정착 지원 프로그램(etableringsprogrammet)을 운영하고 있다. 다양한 교육과 활동으로 구성되는 이 프로그램은 이주민이 가능한 이른 시간 안에 스웨덴어를 배우고 일자리를 찾아 독립적인 생활을 할 수 있도록 돕기 위한 것이다. 따라서 이 프로그램의 내용은 개인의 직접적 선호에 따라 구성된다.

스웨덴 고용부(Arbetsmarknadsdepartementet)의 산하 조직인 공공 고용서비스센터가 제공하는 정착 지원 프로그램에는 최근 난민(refugee)이나 국제적 보호 신분(subsidiary protection status)으로 인정받았거나 가족 구성원 자격으로 거주허가를 받은 20세 이상 65세 미만의 이주민이 참가할 수 있다. 프로그램 참가 이주민과 공공고용서비스센터 담당

2) Arbetsförmedlingen(2022b)의 내용을 바탕으로 정리하였음.

자는 상담을 통해 해당 이주민에게 가장 적합한 스웨덴어 학습 과정과 구직 방법을 찾아 계획을 수립한다. 만약 이주민의 교육 수준이 스웨덴의 의무 교육 수준보다 낮다면, 이들은 스웨덴의 성인교육기관(folkhögskola)을 통해 언어와 기초교육을 받게 된다.

프로그램은 모두 무상으로 제공되고, 프로그램의 참여나 구직활동을 위한 여비는 이주민 개인에게 별도로 지급된다. 또한, 프로그램 참가자는 스웨덴 사회보험청으로부터 정착수당(introduction benefit)을 받을 수 있다. 정착수당 급여액은 1일 308크로나(약 3만 9천 원)로 주당 5일간 지급된다.

이 프로그램은 보통 전일제로 운영되지만, 참가자가 시간제 육아휴직(part-time parental leave)이나 시간제 근로 중이거나 장애나 질병으로 인해 온종일 참가가 어려울 때는 하루 중 일부만 프로그램 참가가 가능하다. 정착지원 프로그램 참여 여부는 이주민이 자율적으로 결정할 수 있다. 프로그램에 참여할 수 있는 최대 기간은 24개월이지만, 스웨덴 개인식별번호(personal identity number)를 받은 지 36개월이 지나면 프로그램 참여가 불가능하다.

4) 통역 서비스

스웨덴의 ‘소수민족 및 소수언어에 관한 법률(Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk)’은 핀란드어(Suomi), 이디시어(Yiddish), 메엔끼엘리(Meänkieli), 롬어(Romani), 사미어(Sami) 등을 스웨덴의 소수언어로 지정하고, 광역지방정부와 기초지방정부가 이러한 언어로도 공공서비스를 제공해야 한다고 규정한다. 또한, 이 법률에 따르면 위와 같은 언어를 사용하는 사람은 공공서비스를 이용할 때 자신의 언어로 소통할 수 있도록 통역 서비스를 이용할 권리가 있다. 따라서 돌봄서비스 역시 위와 같은 언어의 통역 서비스와 함께 제공된다.

제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석

1. 지방정부 자율성을 바탕으로 한 이주민 지원

스웨덴의 행정구역은 21개 랜(län), 290개 코뮌(kommun)으로 구성되어 있다. 란스팅은 주나 광역 지방정부의 개념으로 볼 수 있고 코뮌은 기초지방정부라 할 수 있다. 코뮌의 규모는 지역별로 차이가 있다.

앞서 살펴본 것처럼 스웨덴은 법률과 중앙정부의 정책을 통해 이주민에게 시민들과 동일한 사회서비스 이용 권한을 보장하고 있다. 이와 더불어 서비스 전달체계에서 핵심적인 역할은 하는 기초지방정부(코뮌)들은 해당 지역의 특징과 지역 내 이주민들의 욕구를 고려하여 자율적으로 이주민을 위한 추가적인 사회서비스를 운영하는 경우가 많다. 이는 기본적으로 기초지방정부가 복지, 노인돌봄, 아동보육 등을 제공하는 권한과 책임을 갖는 스웨덴 사회보장제도의 특징 때문이다. 지방정부는 이주민 대상 지원체계를 통해 이주민의 적응을 지원하며, 이는 이주민의 사회보장 접근성 개선에 기여할 수 있다.

2. 지방정부 이주민 정착 지원 사례

지방정부는 이주민의 지역 정착을 위한 오리엔테이션을 제공하고 공공 서비스 이용을 위한 통역 등을 지원한다. 제2절에서 제시한 바와 같이 거주허가를 받아 스웨덴에 처음 입국한 이주민을 대상으로 오리엔테이션 과정을 제공한다. 오리엔테이션 과정을 수강하고자 하는 이주민은 중앙정부 조직인 공공고용서비스센터의 사례관리자나 기초지방정부의 사회서비스 담당자를 통해 등록할 수 있다.

인구 58만 명으로 스웨덴에서 두 번째로 큰 도시인 예테보리 시(Göteborgs Stad)는 이주민의 스웨덴 사회 정착을 돕고, 그들에게 각종 사회서비스 이용 방법을 안내하기 위해 시 정부 조직으로 '통합센터(Integrationscentrum)'를 운영하고 있다. 이 통합센터의 주요 활동은 오리엔테이션 과정 제공과 다중언어정보안내소(multilingual information office) 운영이다.

[그림 5-3] 스웨덴 예테보리 시의 통합센터 인터넷 홈페이지



자료 : Göteborgs Stad. (2022c). Lär dig mer för en bra start i Sverige.
<https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/samhallsorientering>에서 2022.10.11.
 인출.

통합센터의 오리엔테이션 과정은 크게 ① 스웨덴 사회에 대한 소개, ② 일상생활, ③ 보건의료서비스, ④ 가정과 사회, ⑤ 개인의 권리와 의무, ⑥ 교육과 직업, ⑦ 사회참여 방법 등 7가지 주제로 구성되어 모두 약 100시간에 걸쳐 진행된다(Göteborgs Stad, 2022a). 예테보리 다중언어정보안내소는 현재 아랍어(Arabic), 다리어(Dari), 영어(English), 페르시아어(Persian), 소말리아어(Somali), 티그리냐어(Tigrinya) 등으로 이주민들에게 각종 정보를 안내하고 서비스를 제공한다. 안내소에서 주로 다루어

지는 활동은 각종 문서의 번역과 해석, 스웨덴 사회에 대한 정보 전달, 공공서비스 이용이나 민원 처리를 위한 담당 부서 및 절차 안내 등이다 (Göteborgs Stad, 2022b).

[그림 5-4] 스웨덴 예테보리 시의 오리엔테이션 과정 홍보물



A course for you who are new in Sweden

The course in civic orientation provides important and useful information as well as a greater comprehension of Swedish society — for a good start in Sweden!

You will learn more about:

- » Your rights and obligations
- » Swedish democracy
- » How Swedish society is organized
- » Work and education
- » Health and healthcare
- » Children and families
- » How to apply for accommodation.

Bild: Proababy

The course is given in your mother tongue providing the opportunity for you to ask questions and discuss ideas. You also visit different organizations and companies with your class. The course consists of 34 three hour lessons. When finishing the course you will receive a certificate.

The course is free. It is organized by the City of Gothenburg. Anyone who is newly arrived in Sweden, from a country outside the European Union, can register.

The course in civic orientation is held at the Integration Center in Andra Långgatan 19 in Gothenburg.

"The Integration Center also offers other courses, programs and activities"

자료 : Migrationsverket. (2022d). How to apply for asylum.
<https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Applying-for-asylum/How-to-apply-for-asylum.html>에서
 2022.11.30. 인출.

다음으로 스톡홀름 주(Stockholms län)는 ‘스톡홀름 시민오리엔테이션센터(Centrum för samhällsorientering i Stockholms län)’를 설립하여 그 지역에 포함된 기초지방정부에 거주하는 이주민들을 대상으로 오리엔테이션 과정을 제공하고 있다. 교과과정의 구성과 교육 진행은 계약을 통해 민간 교육기업인 ABF Stockholm과 Cuben Utbildning AB이 담당하고 있다(Centrum för samhällsorientering i Stockholms län, 2022a). 스톡홀름의 오리엔테이션 과정은 스웨덴 소개, 일과 교육, 민주

주의와 참여, 스웨덴 생활 등 크게 4가지 영역으로 구성되고, 100시간 동안 수업이 이루어진다(Centrum för samhällsorientering i Stockholms län, 2022b).

〈표 5-2〉 스톡홀름 오리엔테이션 과정 내용

영역	주요 내용	수업 시간
Welcome to Sweden	- Coming to Sweden - Living in Sweden - Looking after your health in Sweden	27시간
Work and education	- Making a living and developing in Sweden - Occupations with shortages and the labour market - Adult education and higher education	24시간
Democracy and participation	- Rights and obligations of the individual - Having an influence in Sweden - The legal system in Sweden	24시간
Living life in Sweden	- Setting up a family and living with children in Sweden - Associations - Ageing in Sweden	25시간

자료 : Centrum för samhällsorientering i Stockholms län. (2022b). Contents. <https://nyistockholm.se/engelska/civic-orientation-eng/contents>에서 2022.10.22. 인출.

지역 내 이주민의 사회서비스 접근성을 높이기 위해서는 이주민 대상 통역 서비스 또한 중요하다. 스웨덴의 법률은 위에서 설명한 바와 같이 다섯 개 소수언어의 통역 서비스를 규정하고 있으며, 실제 서비스 현장에서 광역지방정부와 기초지방정부는 훨씬 더 많은 언어의 통역 서비스를 제공하고 있다. 스웨덴 광역지방정부의 보건복지정보 포털사이트인 1177.se (2022a)에 따르면 보건의료서비스와 돌봄서비스를 이용하는 이주민이 통역 서비스를 요청할 수 있는 언어는 아라비아어, 페르시아어, 스페인어, 타갈로그어, 소말리아어, 터키어 등 30개다. 통역 서비스는 모두 무료

로 제공된다. 이는 서비스 제공자와 이용자 사이의 신뢰 구축과 올바른 정보 전달을 위해 꼭 필요하기 때문이다(1177.se, 2022a).

〔그림 5-5〕 스웨덴 광역지방정부 보건복지정보 포털사이트의 통역 서비스 홍보물

[illegible]

자료 : 1177.se. (2022b). Tolk.

<https://www.1177.se/globalassets/1177/nationell/media/dokument/tolkkarta/tolkkarta-med-tecken.pdf>에서 2022.10.20. 인출.

제4절 소결

1. 이주민 사회서비스 보장 현황

복지 보편주의의 원칙에 따라 스웨덴의 사회보장체제는 합법적 거주자 모두에게 평등하게 복지급여와 사회서비스를 제공한다. 따라서 거주허가를 받은 이주민은 시민과 동등하게 사회보장의 보호를 받기 때문에 스웨덴의 사회서비스 이용에 제한이 없다.

한편 거주허가를 받지 못한 상태에 있는 난민신청자는 사회서비스 이용에 제한을 받는다. 돌봄서비스의 경우, 18세 이상 난민신청자는 응급치료가 필요하거나 위급한 상황이 될 가능성이 큰 경우에만 이용자부담금을 지불하고 서비스를 이용할 수 있다. 주거의 경우, 난민신청자가 스스로 주거 문제를 해결할 수 없으면 스웨덴 이민청이 단체생활시설의 숙소를 제공한다.

복지 보편주의와 평등을 강조하는 스웨덴의 정책 기조에 따라 사회서비스 이용 자격에 있어 이주민은 차이를 경험하지 않지만, 실제로 그들은 시민들과 비교하면 사회서비스 접근과 이용에 불편함이나 어려움을 겪는 경우가 많다. 이러한 문제를 극복하기 위해 스웨덴은 이주민을 위해 오리엔테이션 과정, 스웨덴어 학습 프로그램, 정착 지원 프로그램, 통역 서비스 등 추가적인 서비스를 제공하고 있다. 이러한 서비스는 모두 무상으로 제공되는데 기초지방정부가 그 기획과 전달을 주도적으로 담당한다.

2. 이주민 사회서비스 보장의 특징

스웨덴 이주민 사회서비스 보장의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 보편주의적 사회서비스 정책을 바탕으로 스웨덴은 법률을 통해 이

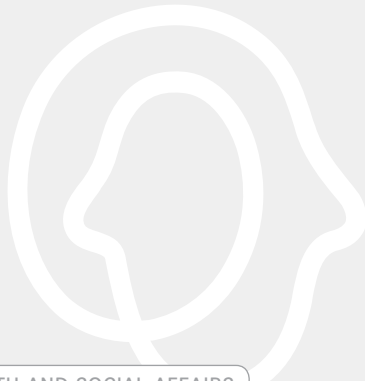
주민에게 시민과 동등한 사회서비스 이용 자격을 부여한다. 사회보험법(Socialförsäkringsbalk)의 경우 거주 기반 급여, 근로 기반 급여, 기타 급여에 관한 규정이 있는데 제5장 거주 규정에서 스웨덴에 실제 거주자가 있는 사람(person)을 거주자로 간주하며 스웨덴에 와서 1년 이상 체류하는 것으로 파악되는 경우(미등록 외국인 등은 제외)를 포함하고 있다(5 kap.). 사회서비스법(Socialtjänstlag)에서도 욕구가 있는 사람이 지원을 받을 권리가 있음을 명시하고 있다(4 kap.). 즉, 스웨덴 복지국가는 시민과 거주자를 기준으로 사회적 권리를 보장하고 있다.

둘째, 이민정책 차원에서 사회권 제한 등의 근거가 부재하고 합법적인 거주허가를 받은 이주민은 사회보장의 대상이 된다. 스웨덴에 장기적으로 체류하고자 하는 외국인은 입국 전에 관련 거주허가를 신청해야 하며 이와 같은 이민정책의 절차를 통해 스웨덴 이민청으로부터 합법적인 거주허가를 받은 외국인은 시민과 동등한 사회서비스 수급권을 보장받을 수 있다. 다만 거주허가가 없는 난민신청자는 사회서비스 이용에 제한을 받고, 난민신청이 거절된 인도적 체류자는 그 제한이 더 크다.

셋째, 스웨덴은 이주민의 사회서비스 보장을 위해 그들을 위한 추가적인 서비스를 적극적으로 기획하여 제공한다. 북유럽 복지국가에서 복지 보편주의는 단순히 모든 사람에게 동일한 급여와 서비스를 제공한다는 소극적인 의미에 그치지 않는다. 그들이 말하는 보편주의는 거주자가 특정한 욕구를 갖거나 위험에 직면하면 누구나 그것을 해결할 수 있도록 평등한 급여와 서비스를 받을 수 있어야 함을 뜻한다. 따라서 같은 수준의 급여와 서비스를 지급하는 것에 그치는 것이 아니라 모두가 평등하게 그것을 이용할 수 있도록 함으로써 더 평등한 사회를 만드는 것이 북유럽 복지국가가 지향하는 복지 보편주의다. 이러한 맥락에서 스웨덴은 이주민에게 오리엔테이션 과정, 스웨덴어 학습 프로그램, 정착 지원 프로그

램, 통역 서비스 등을 운영하고 있으며, 이는 이주민의 실질적 사회보장에 기여하고 있다.

넷째, 스웨덴의 이주민 대상 사회서비스 보장의 또 다른 특징은 중앙정부와 지방정부의 협력이 중요하다는 점이다. 스웨덴 중앙정부 기관인 스웨덴 이민청, 스웨덴 사회보험청, 공공고용서비스센터는 국가 차원에서 이주민에게 제공되어야 할 현금 급여와 사회서비스의 전체적인 규정과 전달체계를 구축하고 있다. 한편 기초지방정부는 중앙정부가 마련해놓은 제도적 틀 안에서 해당 지역의 상황과 이주민들의 욕구를 고려하여 그들을 위한 각종 서비스를 준비하고 제공한다. 이주민 사회서비스 보장과 관련하여 중앙정부와 지방정부의 역할이 구분되어 있지만, 중앙정부는 전체적인 제도를 수립하고, 지방정부는 권한과 자율성을 바탕으로 구체적인 서비스 내용을 결정하여 지역의 수요에 맞는 사회서비스를 제공하는 것이다.



제6장

일본 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석

제1절 개관

제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석

제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석

제4절 소결

제 6 장

일본 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석

제1절 개관

1. 이민정책

일본에서 이주민은 법적으로 ‘외국인’(外国人)이라는 단어로 표현된다. 「출입국관리 및 난민인정법」(이하 입관법)에서는 외국인을 ‘일본의 국적을 가지지 않는 자’라고 규정하고 있다(e-Gov. n. d. a, 법 제2조 제2항). 일본에 입국, 재류하는 외국인은 원칙적으로 이 법에서 규정하는 ‘재류자격’의 어느 하나를 가져야 한다.

2021년 6월 말 현재 중장기 재류 외국인 수(여행자 등 비자가 없는 외국인은 제외)는 총 252만 3,124명, 특별영주자(재일조선인 등) 30만 441명으로 이를 합한 재류 외국인 수는 282만 3,565명이다(出入国在留管理庁, 2021). 국적별로 보면 중국이 가장 많은 약 74.5만 명(26.4%)이며, 베트남 약 45.0만 명(15.9%), 한국 약 41.6만 명(14.7%) 등의 순이다. 재류자격별 분포는 영주자가 54.1만 명(19.2%), 기능실습이 35.4만 명(12.5%), 특별영주자 30.0만 명(10.6%), 기술·인문·지식·국제업무 등이 28.3만 명(10.0%), 유학이 22.7만 명(8.1%) 등의 순이다.

〈표 6-1〉 일본의 재류 외국인 수(2021년 6월 말)

순위	국가명	명 수 (비율)
1	중국	745,411 (26.4%)
2	베트남	450,046 (15.9%)
3	한국	416,389 (14.7%)

순위	국가명	명 수 (비율)
4	필리핀	277,341 (9.8%)
5	브라질	206,365 (7.3%)
6	네팔	97,026 (3.4%)
7	인도네시아	63,138 (2.2%)
8	미국	53,907 (1.9%)
9	타이완	52,023 (1.8%)
10	타이	51,409 (1.8%)

자료 : 出入国在留管理庁. (2021). 令和3年6月末現在における在留外国人数について.

https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00017.html에서 2022.10.02. 인출.

또한 이러한 국적 이외에 역사적 배경에 따른 외국인과 관련된 용어를 알아볼 필요가 있다. 닛케이진(日系人)은 1880년대부터 시작된 해외 이주자들의 자손으로서, 주로 브라질, 미국, 필리핀 등에 있다. 1990년에 「입관법」 개정으로 남미 등을 중심으로 많은 닛케이진이 일본으로 입국 하였으며 아이치현에 특히 많이 거주한다. 주요 재류자격은 정주자, 일본인 배우자 등이다. 중국잔류민은 1945년 종전 때 중국이나 사할린에 남겨져 있던 사람들이나 그 자손 중 일본으로 귀국한 사람을 의미한다. 이들에게는 일시귀국 시 필요한 자금이나 정착, 자립을 위한 지원사업들이 이루어지고 있다(厚生労働省, n.d.a). 재류자격은 대부분 정주자이다.

다음으로 역사적 배경이 있는 외국인은 재일 코리언 또는 재일 한국·조선인이다. 1910년 조선병합 이후 일본에 왔다가 돌아가지 않은 사람들이다. 승전국 국민도 아니고 패전국 국민도 아닌 제3국민 신분으로 다루어지다가 1966년 한일협정에 따라 한국적 및 직계비속 신청자에게 영주권이 부여되었으며, 1991년 이후에는 국외거주도 포함한 한국적 또는 조선국적인 사람에게 특별영주권이 부여되었다.

한편 「입관법」 제61조 제10호에 의하여 「출입국재류관리기본계획」을 정하도록 규정하고 있다. 본래 「출입국관리기본계획」(이하 「기본계획」)이었으나, 2018년 법 개정과 더불어 계획 명칭에 ‘재류’라는 단어가 추가

되었다. 가장 최근의 「기본계획」은 2019년 4월에 발표된 것으로 법 제정에 따라 제5차 「출입국관리기본계획」을 「출입국재류관리기본계획」으로 명칭을 수정하면서 내용도 일부 수정한 것이다. 주요 내용은 아래와 같다.

〈표 6-2〉 출입국재류관리기본계획 주요 내용(2019년 4월 발표)

[기본방침] ○ 우리나라 경제사회에 활력을 가져다줄 외국인을 적극적으로 받아들일 것 ○ 개발도상국 등에 대한 국제공헌 추진을 꾀함과 동시에 기능연습생 보호 관점에서 기능실습제도의 적정화를 추진할 것 ○ 받아들인 외국인과외의 상생사회 실현을 위한 환경을 정비해 나갈 것 ○ 방일 외국인 여행자의 출입국 수속을 신속하고 원활하게 실시함으로써 관광입국의 실현에 기여할 것 ○ 안전·안심 사회의 실현을 위해 엄격하고 적절한 출입국 심사 및 체류 관리와 불법체류자 등에 대한 대책을 강화해 나갈 것 ○ 난민 문제에 대해서는 국제사회의 일원으로서 적정하고 신속한 보호 추진을 도모해 나갈 것. 이상의 6가지를 기본방침으로 하여 모든 대응을 통해 외국인의 인권에 대한 충분한 배려를 실시하면서 필요한 시책을 전개해 나간다.	[대응책] 향후 방침 1. 우리나라 경제사회에 활력을 가져다줄 외국인의 원활한 수용 ○ 전문적·기술적 분야의 외국인 수용 추진 ○ 고도 외국 인재의 수용 추진 ○ 체류자격 '특정기능' 수용제도의 적절하고 원활한 운용 ○ 우리나라의 창업 촉진(창업가 수용 촉진 제도)의 원활한 운용 ○ 유학생의 취직 지원 ○ 일본어 교육기관의 적정화 2. 소자고령화 진전을 바탕으로 한 외국인 수용에 대한 국민적 논의의 활성화 ○ 외국인의 수용 방식에 대해서는 생산성 향상, 여성, 청년이나 고령자 등의 잠재적인 노동력의 활용 등 폭넓은 분야의 시책에 실효적이고 정력적으로 임할 필요가 있으며, 그러한 대응이 필요하다는 것을 전제로 검토 ○ 새롭게 인재의 요구가 생기는 분야가 전문적·기술적 분야라고 평가할 수 있는 분야의 경우는 산업에 대한 영향 등을 감안하면서 검토 ○ 그 이외의 분야에 대한 외국인 수용에 대해서는 사회적 비용, 고용 전체에 미치는 영향, 산업구조에 미치는 영향 등 폭넓은 관점에서 국민적 공감대를 바탕으로 검토 ○ 향후 외국인의 수용에 대해서는 인력 부족 대책으로서의 체류자격 '특정기능'의 운용상황 등을 감안하면서 정부 전체적으로 폭넓은 검토가 필요 3. 기능실습제도의 적정화를 위한 실천 ○ 양국 약정의 작성 추진 및 운용 강화 ○ 관계기관의 연계 하에 심사 및 현장검사 등의 실시 태세 강화
---	--

4. 외국인 수용·공생을 위한 실천
 - '외국 인재의 수용, 공생을 위한 종합적 대응책'의 추진
 - 체류관리제도의 정확한 운용과 체류관리기반 강화
5. 관광입국 실현을 위한 실천
 - 최신 기술의 활용에 의한 심사 업무의 효율화
 - 2020년 도쿄올림픽·패럴림픽 대회 등에 대한 대응
 - 크루즈선의 외국인 여객과 관련한 입국심사 절차의 원활화
 - 기타 관광 입국 실현에 이바지하는 대응
6. 안전·안심 사회의 실현을 위한 검역 대책
 - 엄격한 출입국 심사 등 신속한 검역 대책 실시
 - 불법체류자·위장체류자 대책 등의 추진
 - 출입국 체류 관리에 관한 인텔리전스 기능 강화
 - 체류특별허가의 적절한 운용
7. 난민의 적정하고 신속한 보호 추진
 - 실제로 보호를 필요로 하는 자의 신속·확실한 보호를 위한 대응
 - 제3국 정주에 의한 난민수용
8. 기타
 - 출입국 체류 관리 체제 정비, 직원의 인재 육성, 국제 협력의 추가 추진, 인신 거래 피해자 등에 대한 배려, 영주허가 방식 검토

자료 : 総務省. (2019). 出入国在留管理基本計画における基本方針及び対応策 (今後の方針).
<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002142.pdf> 에서 2022.10.02. 인출.

위 기본계획에서 외국인에 대해 가장 강조되고 있는 정책방향은 일본 사회에 경제적 활력을 불어넣는 점이라 할 수 있다. 또한 이를 위해 외국인 수용에 대한 국민적 공감대 형성이 필요하다는 정책적 인식도 알 수 있다. 즉 불가피한 외국인 인력 수입에 대한 공감대 형성이 외국인 관리 정책에서 가장 핵심적 관심사라 할 수 있을 것이다. 본 연구의 주제인 사회서비스 지원은 여기에 포함되어 있지는 않지만, 사회서비스 지원도 일본에 필요한 인력 수입과 관련하여 본격적인 제도적 논의가 이루어질 것이라는 예상은 가능하다.

2. 사회서비스 정책

일본에서는 사회복지란 무엇이며 무엇을 대상으로 하는지 등을 다루는 사회복지 본질 논쟁이 오랫동안 전개될 정도로 사회서비스 범위를 정하

는 것도 간단한 문제가 아니다. 다만, 일본의 사회복지는 아래와 같이 각 사회서비스 정책의 일부분으로서의 복지와 사회복지 고유의 영역으로 구성되는 이른바 L 자형 복지체계라는 점이 공유되고 있는 것으로 보인다. 즉, 인권옹호, 소비자 보호, 건강정책, 교육정책, 고용정책, 소득보장, 보건서비스, 의료서비스, 사법복지, 갱생보호, 주택정책, 마을만들기 등의 사회서비스 정책과 일부 영역을 공유하면서도 독자적 사회복지 영역이 있는 것으로 이해되고 있다.

[그림 6-1] 일본 사회복지체계



자료 : 古川孝順. (2012). 社会福祉の新たな展望. ドメス出版. p.33.

한편, 본 연구에서 대상으로 하는 사회서비스는 위의 각 영역과도 중첩되면서 광범위한 범위를 포함한다고 할 수 있다. 법적으로 사회서비스는 규정되어 있지 않으나, 사회복지법에서는 사회복지사업을 규정하고 있다. 그런데 이 사회복지법에서는 복지서비스의 기본적 이념과 복지서비스 제공의 원칙 등도 담고 있어서, 대체로 사회복지법상의 사회복지사업을 사회서비스로 보아도 크게 문제는 없어 보인다. 사회복지사업은 제1종과 제2종으로 나뉜다. 제1종 사회복지사업은 이용자에게 영향이 커서 경

영안정을 통한 이용자의 보호 필요성이 높은 사업을 의미하며 주로 입소 시설 서비스가 포함된다. 제2종 사회복지사업은 비교적 이용자에 대한 영향이 적기 때문에 공적 규제의 필요성이 낮은 사업으로 주로 재택 서비스가 포함된다(厚生労働省, n. d. b.). 사회복지사업의 종류는 아래와 같다.

〈표 6-3〉 제1종 사회복지사업

대구분	세부 사업
생활보호법 관련	구호시설, 갱생시설, 숙소제공시설
생계곤란자대상 장의시설	
아동복지법 관련	유아원, 모자생활지원시설, 아동양호시설, 장애아입소시설, 정서장애아단기치료시설, 아동자립지원시설
노인복지법 관련	양호노인홈, 특별양호노인홈, 저렴노인홈
장애인의 일상생활 및 사회생활 종합적 지원을 위한 법률 관련	장애인 지원시설
매춘방지법 관련	부인보호시설
취로훈련 관련	작업훈련 사업
생계곤란자 지원	이자지원 사업

자료 : e-Gov. (n.d.b). 社会福祉法. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC0000000045> 에서 2022.10.02. 인출을 바탕으로 연구진 작성

〈표 6-4〉 제2종 사회복지사업

대구분	세부 사업
생계곤란자 대상	생활필수품 배포 사업, 생활 상담사업
아동복지법 관련	(사업) 장애아 통원지원사업, 장애아상담지원사업, 아동자립생활원조사업, 방과 후 아동건강육성사업, 아동보육단기지원사업, 유아가정방문사업, 양육지원방문사업, 지역보육지원거점사업, 일시탁아사업, 소규모주거형아동양육사업 (시설) 조산시설, 보육소, 아동후생시설, 아동가정지원센터
아동복지 증진에 대한 상담사업	
모자 및 과부 복지법 관련	(사업) 모자가정 등 일상생활지원사업, 과부일상생활지원사업 (시설) 모자복지센터, 모자휴양홈

대구분	세부 사업
노인복지법 관련	(사업) 노인거택개호등 사업, 노인데이서비스사업, 노인단기입소사업, 소규모다기능형거택개호사업, 인지증대응형 노인공동생활원조사업 (시설) 노인데이센터, 노인단기입소시설, 노인복지센터, 노인개호지원센터
장애인의 일상생활 및 사회생활 종합적 지원을 위한 법률 관련	(사업) 장애인복지서비스 사업, 일반상담지원사업, 특정상담지원사업, 이동지원사업 (시설) 지역활동지원센터, 복지홈 (신체장애인복지법 관련 사업) 신체장애인생활훈련등 사업, 수화통역사업, 개조견훈련사업, 청도견 훈련사업 (신체장애인복지법 관련 시설) 신체장애인복지센터, 보장구제작시설, 맹도견 훈련시설, 시청각장애인정보제공시설,
신체장애인 갱생상담 사업	
지적장애인 갱생상담 사업	
생계곤란자를 위한 간이주택 제공 등	간이주택 대여사업, 숙박소 등을 이용하게 하는 사업
생계곤란자를 위한 무료 혹은 저렴 의료 사업 (생활보호법상의 의료보호시설 포함)	
생계곤란자를 위한 무료 또는 저액 개호보험법에 규정하는 개호노인보건시설	
인보사업	
복지서비스 이용 원조 사업	
사회복지사업에 관한 연락 혹은 자금조성 사업	연락을 취하는 사업, 자금조성을 행하는 사업

자료 : e-Gov. (n.d.b). 社会福祉法.

<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC0000000045> 에서 2022.10.02. 인출을 바탕으로 연구진 작성.

이를 종합하면, 대상자는 생계곤란자(수급자 포함), 아동, 장애인, 노인, 성매매여성, 취업곤란자 등이며, 사업내용은 생활시설 및 이용시설에서 이루어지는 상담, 생활지원, 저소득자 대상 의료, 주거, 자금 지원 등을 포함한다는 점을 알 수 있다. 따라서 대체적인 큰 틀은 한국의 복지서비스와 크게 다르지 않다고도 할 수 있다.

제2절 이주민 보장의 제도적 현황 분석

1. 분석범위

가. 돌봄, 주거 서비스 범위

일본의 사회복지사업에서 아동과 관련된 서비스는 임신 및 출산, 보육, 교육 등과 관련되어 있다. 본 장에서는 아동과 관련된 출산, 보육 등의 서비스를 포괄하는 서비스를 제시하고자 한다. 다음으로 장애인 관련 서비스는 장애인 수첩을 기준으로 하므로 장애인 수첩 발급, 장애인 대상 복지서비스를 중심으로 이주민 사회서비스 보장 현황을 파악하고자 한다. 노인 대상 서비스의 경우 노인돌봄의 중요한 축인 개호보험 서비스를 중심으로 기타 지원사업을 파악한다. 일본의 주거 관련 서비스는 대표적으로 주거제공과 주거비 지급을 중심으로 이주민 사회서비스 보장을 파악 하겠다.

나. 이주민 범위

외국인이 일본의 영역 내에 들어오기 위해서는 유효한 여권(패스포트)을 소지해야 한다(입관법 제3조). 또한 여권에는 재류자격이 부여되기 때문에 재류자격에 따라 외국인의 범위가 정해진다. 재류자격은 ‘활동’과 ‘재류’, 이렇게 두 가지 요소를 결부한 개념이다(입관법 제2조의 2). 구체적으로 재류자격은 다음과 같이 크게 구분될 수 있다(입관법 별표 제1).

- ① 외국인이 일본에서 행하는 활동에 따라 분류되는 재류자격(활동자격)
- ② 외국인의 신분이나 지위에 따라 분류되는 재류자격(거주자격)

①과 관련해서는 취업이나 유학과 같은 활동 종류에 따라 부여되는 재류자격을 의미한다고 볼 수 있다. 법조문 상에서는 「입관법」 별표 제1에 규정되어 있다. ②와 관련해서는 취업활동 등과 무관하게 가족 등의 관계와 관련되어 있다. 내용은 「입관법」 별표 제2에 규정되어 있다. 이를 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 6-5〉 일본 입관법에 의한 재류자격 구분

자격 종류			재류자격 또는 신분지위	취업제한 여부
「입관법」 별표 제1	1	취업자격	외교, 공용, 교수, 예술, 종교, 보도	재류자격에 정해진 범위 내 취업 인정됨
	2	취업자격 (상륙허가 기준 적용 있음)	고도 전문직, 경영·관리, 법률·회계 업무, 의료, 연구, 교육, 기술·인문지 식·국제업무, 기업 내 전근, 개호, 홍행, 기능, 특정기능, 기능실습	
	3	비취업자격	문화활동, 단기체류	
	4	비취업자격 (상륙허가 기준 적용 있음)	유학, 연수, 가족체재	원칙적으로 취업 불가
	5	특정활동	특정활동(법무대신이 개개별 외국 인에 대해 특별히 지정하는 활동을 하게 하는 자격)	
「입관법」 별표 제2	거주자격		영주자, 일본인 배우자 등, 영주자 의 배우자 등, 정주자(제3국 정주난 민, 일제 3세, 중국잔류국민 등)	취업활동에 제한이 없음

주 : 상세 내용은 부록에 수록하였음.

자료 : e-Gov. (n. d. c). 出入国管理及び難民認定法. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>.에서 2022. 10. 03. 인출을 바탕으로 연구진 작성.

여기에서 난민에 대한 정보를 추가하자면, 일본에서 난민은 법무대신이 난민이라 인정하고 정주허가를 부여한 외국인을 말하는데, 그 수용의 역사적 경위에 따라 ① 내각 각료 인정에 따라 정주가 허가된 ‘인도차이나 난민’, ② 「입관법」에 기초하여 난민인정신청을 하여 법무대신이 난민이라 인정한 「조약난민」, ③ 각료 인정에 따라 2010년부터 시범 케이스로

개시되고 2015년 이후에 제3국 정주사업으로 계속 시행이 결정된 미얀마 난민을 대상으로 한 ‘제3국 정주난민’, 이렇게 세 가지의 ‘난민’이 거주하고 있다.

현재 일본에 체류 중인 외국인과 사회서비스 관계에서 재류자격의 유무와 그 종류는 매우 중요하다고 할 수 있다. 「정신보건 및 정신장애인 복지에 관한 법률」 등의 행정조치에 의한 입원(厚生労働省, 2018)과 같은 이른바 사회방위적 성격이 있는 제도는 재류자격의 유무나 종류와 관계없이 적용되지만, 다수의 제도 이용을 위해서는 일정한 재류자격이 필요하다.

또한 일본은 1981년 「난민 지위에 관한 조약」(이하 난민조약)을 비준하면서 이 조약에 규정되어 있는 내외인 평등 등의 원칙에 근거하여 대부분의 사회보장·사회복지에 관련된 국내법에 국적 조항은 삭제되어 있다. 구체적으로는 위 조약의 비준과 더불어 「아동수당법」 「아동부양수당법」 「특별아동부양수당 등 지급에 관한 법률」 「국민연금법」의 개정이 이루어져 국적조항이 삭제되었다. 또한 「국민건강보험법」에서는 시행규칙 제정과 통지에 의해 대응이 이루어진 뒤, 1986년 3월 법이 개정되었다. 현재 사회보장·사회복지 관련 법에서 국적조항이 있는 것은 「생활보호법」이 유일하다. 「생활보호법」에는 법 조문 중 「국민」이 대상이라고 명기되어 있어 「준용」이라는 형태로 외국인에 대한 적용이 이루어지고 있다.

2. 이주민의 사회서비스 수급 보장의 제도적 현황

가. 출산·보육 등 아동 관련 서비스

임신 및 출산 등 모자보건과 관련된 서비스는 주민이기만 하면 국적과 관계없이 인도적 관점에서 모든 사람이 보장받을 수 있다. 후생노동성의 통지에 따르면, 외국인은 재류자격의 유무와 관계없이 거주하는 기초지

자체에 신고하면 모자보건수첩을 교부받을 수 있다. 또한 임신부나 영유아에 대한 건강진단, 의료를 제공받을 수 있으며, 임신 전에도 기초지자체 사무소나 보건센터(보건소)에서 출산이나 보육과 관련한 상담을 받을 수 있다. 또한 지역에서 안심하고 보육할 수 있는 육아세대포괄지원센터가 전국적으로 확대 설치되고 있다.

1) 모자보건수첩

모자보건수첩은 임신건강진단이나 입원조산 등을 비롯하여 모자 건강에 관한 다양한 보건서비스를 이용하기 위한 것으로, 임신 사실을 알게 되면 먼저 이 수첩을 취득할 필요가 있다.

〈표 6-6〉 모자보건수첩 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
모자보건수첩	임신·출산 상태, 유아기 경과, 예방접종 기록 등 임신부의 건강관리 및 신생아의 양육에 대해 필요한 정보를 기재. 모친이 스스로 기록하는 형식임	기초지자체 사무소, 보건센터(또는 보건소)	모자보건법	국적요건 없음. 재류자격과 관계 없이 거주지의 기초지자체에서 교부됨.
임산부 표식	임산부가 교통기관 등을 이용할 때 몸에 부착하여 임산부를 배려하기 쉽게 하는 것	보건센터(또는 보건소)	모자보건법, 아동복지법	국적요건 없음. 재류자격 관계없음.
헬프 표식	임신초기인 경우 등 외견으로 알기 어려운 사람이 주위에 지 원이나 배려를 필요로 한다는 것을 알리는 것	기초지자체 사무소, 보건소 등		국적요건 없음. 재류자격 관계없음.

자료 : 公益財団法人愛知県国際交流協会. (2022). 相談員のための多文化ハンドブック社会福祉編上巻. p.19. http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/202203shakaifukushi_jyou/00all.pdf. 에서 2022.10.02. 인출.

2) 임신 출산과 관련한 제도 및 서비스

임신·출산과 관련한 상담이나 건강진단에 필요한 비용지원 등은 원칙적으로 국적요건이나 재류자격과는 관계없이 이루어진다. 다만 국민건강보험 등에서 지원되는 일시금은 보험에 가입한 사람을 대상으로 하는데, 이와 같은 건강보험은 취업 가능한 재류자격을 가지는 사람으로 한정되는 경우가 있어 지원대상이 한정되어 있다.

〈표 6-7〉 임신 출산 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
조산부, 보건사의 방문지도	임신 중 생활방식, 출산 준비, 신생아 발육임산부의 불안이나 고민 등 각각의 상황에 맞춘 상담 방문지도	보건센터 (또는 보건소)	모자보건법, 아동복지법	국적요건 없음. 재류자격 관계없음.
임산부 건강진단 비용 지원	임산부 진단 비용의 일부를 공공비용으로 부담하는 것. '임산진단비 비용지원 표'를 받아 검사를 받음. 14회 지원을 받을 수 있음	기초지자체 사무소, 보건센터 (혹은 보건소)	모자보건법	국적요건 없음. 재류자격은 관계없으나 재류카드를 가지지 않은 외국인(주: 중장기 체류가 아닌 외국인)의 비용을 부담하지 않는 기초지자체가 일부 있음.
산후 케어 사업	퇴원 후 모자에게 심신의 케어나 육아를 지원하고 산후에도 안심하고 육아를 할 수 있도록 하는 지원사업	기초지자체 사무소, 보건센터 (또는 보건소)	모자보건법	국적요건 없음.
출산육아 일시금	국민건강보험, 협회건보, 건강보험조합 등에 가입되어 있는 경우, 일시금으로 42만 엔(한 명당)이 지급되며 사산도 가능함.	기초지자체 삼소, 협회건보, 건강보험조합 등	건강보험법, 각 지자체 조례에 근거함	국적요건 없으나, 건강보험 가입에는 재류자격 제한이 있음.

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
출산 수당금	건강보험 가입자 본인이 출산을 위해 회사를 휴직하고 급료를 받을 수 없을 때는 출산(예정)일 이전 42일부터 출산일 후 56일까지 범위 내에서 출산수당금이 지급됨	협회건보, 건강보험조합 등	건강보험법	국적요건 없음. 취업 가능한 재류자격을 가지며 사회보험에 가입한 사람에 한함.
임원조산 제도	출산 시 보건상 필요가 있음에도 경제적 이유로 병원 혹은 조산소에 입원할 수 없는 임산부를 대상으로 그 비용을 지원함. 반드시 출산 전에 수속을 진행해야 함	기초지자체 사무소, 복지사무소	아동복지법	국적요건 없음. 재류자격 관계없음.

자료 : 公益財団法人愛知県国際交流協会. (2022). 相談員のための多文化ハンドブック社会福祉編上巻. pp.19-20. http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/202203shakaifukushi_jyou/00all.pdf.에서 2022.10.02. 인출.

3) 아동 건강에 관한 제도 및 서비스

아동 건강 진단 및 예방접종과 관련한 서비스는 국적요건이나 재류자격과 관계없이 이루어진다.

〈표 6-8〉 아동 건강 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
유아건강 진단	3~4개월, 1년 6개월, 3년 등 유아를 대상으로 발육 및 발달 진찰, 신장, 체중 측정, 아동상담 등 실시	보건센터 (또는 보건소)	모자보건법	국적요건 없음. 재류자격 관계없음.
예방접종	아동접종법에 근거한 예방접종의 다수는 자기부담없이 접종가능(정기예방접종)	기초지자체 사무소, 보건센터(보건소)	예방접종법	국적요건 없음. 재류자격 관계없음.
유아의료비 지원제도 (아동의료)	공적보험에 가입한 사람을 대상으로 기초지자체에서 의료비 부담을 지원함	기초지자체 사무소	각 지자체 조례에 근거함	국적요건 없음.
불임치료	전문의사나 카운슬러 등 전문가에 의한 불임 관련 상담을 받을 수 있음	불임전문상담센터		국적요건 없음.

자료 : 公益財団法人愛知県国際交流協会. (2022). 相談員のための多文化ハンドブック社会福祉編上巻. pp.20. http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/202203shakaifukushi_jyou/00all.pdf.에서 2022.10.02. 인출.

4) 육아와 관련된 제도 및 서비스

육아를 맡길 수 있는 보육소, 유치원, 인정아동원 등은 국적요건 없이 무상으로 제공되나, 주소지가 해당 지자체에 있어야 하며 재류자격이 있어야 한다.

〈표 6-9〉 육아 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용

제도 명	개요		문의처	근거법	외국인 적용
보육소·유치원·인정 아동원	보육소	보호자가 직업, 질병, 개호 등 가정에서 보육할 수 없는 경우에 맡아줄 수 있는 시설로 0세에서 5세까지 가능함	기초지자체 사무소	아동복지법	국적요건 없음. 해당 기초지자체에 주소가 있으며 재류자격이 있는 사람
	유치원	유아교육을 행하는 곳으로 3세부터 다닐 수 있음	각 유치원 (공립은 기초지자체 사무소)	학교교육법	국적요건 없음. 해당 기초지자체에 주소가 있으며 재류자격이 있는 사람
	인정 아동원	유치원과 보육소 두 역할을 모두 할 수 있는 시설	기초지자체 사무소	아동복지법, 취학 전 아동에 관한 교육, 보육 등 종합적 제공의 추진에 관한 법률	국적요건 없음. 해당 기초지자체에 주소가 있으며 재류자격이 있는 사람
패밀리 서포트 센터 사업	육아 중인 사람을 회원으로 아동을 맡기는 것을 원하는 사람과 이를 해줄 수 있는 사람을 상호연락하여 조정해 지원활동이 이루어지도록 함		기초지자체 사무소	아동복지법, 아동·육아 지원법, 각 지자체 실시 요강	국적요건 없음. 실시하지 않는 기초지자체가 있으며 제도 명칭도 지자체에 따라 상이함.

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
산전, 산후 가사지원 등	이민 중 혹은 산후 육아나 가사가 곤란한 가정에 육아 및 가사 등 지원을 함. 유상이며 지원 내용에 제한이 있음	기초지자체 사무소	각 지자체 실시 요강	국적요건 없음 해당 기초지자체에 주소가 있는 사람. 실시하지 않는 기초지자체가 있으며 제도 명칭도 지자체에 따라 상이함.
지역아동 지원거점 사업	육아살롱 등 육아 중 부모와 아이가 함께 모여 상호교류를 함	기초지자체 사무소	아동복지법, 아동육아 지원법	국적요건 없음 해당 기초지자체에 주소가 있는 사람. 실시하지 않는 기초지자체가 있으며 제도 명칭도 지자체에 따라 상이함.
육아휴업 급부금	고용보험 피보험자가 1세 미만의 아동을 양육하기 위해 육아휴직을 한 경우 일정 요건을 충족하면 지급받을 수 있음	헬로워크 (공공직업 상담소)	고용보험법	국적요건 없음. 취업 가능한 재류자격이 있으며 고용보험에 가입한 사람
아동수당	일본 국내에 주소가 있으며 중학교 졸업 이전의 아동을 양육하고 있는 사람에게 지급됨	기초지자체 사무소	아동수당법	국적요건 없음. 일본 국내에 주소가 있는 사람. 아동이 해외에 살고 있는 경우에는 원칙적으로 지급되지 않음.
유아교육·보육 무상화	3세부터 5세까지의 유치원, 보육소, 인정아동원 등을 이용하는 아동들의 보육료는 무상화되어 있음	기초지자체 사무소	아동·육아 지원법	국적요건 없음. 0세부터 2세까지의 주민세 비과세 세대 아동도 대상이 됨.

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
취학지원	초중학교에 재학 중인 아동의 보호자가 아동을 취학시키는 것이 경제적으로 곤란한 경우에 취학에 필요한 비용이 지원됨	기초지자체 교육위원회	학교교육 법, 취학지원 법	국적요건 없음. 해당 기초지자체에 주소가 있는 사람

자료 : 公益財団法人愛知県国際交流協会. (2022). 相談員のための多文化ハンドブック社会福祉編上巻. p21. http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/202203shakaifukushi_jyou/00all.pdf.에서 2022.10.02. 인출.

5) 한부모와 관련된 지원

한부모 지원에는 수당과 의료비 지원, 상담 지원 등이 이루어지고 있다. 모두 국적요건은 없으며 일본 국내에 주소가 있으며 재류자격이 있어야 하고, 동시에 소득제한 등의 조건을 충족해야 한다.

〈표 6-10〉 한부모 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
아동부양 수당	한부모 가정, 부 또는 모가 중증의 장애가 있으며, 18세(18세 도달 후 첫 3개월 말까지) 이하의 아동을 양육하고 있는 사람이 대상. 소득제한이 있음.	기초지자체	아동부양 수당법	국적요건 없음. 일본 국내에 주소가 있으며 재류자격이 있는 사람 중 요건을 충족하는 사람
고아수당	한부모 가정 등에서 18세(18세 도달 후 첫 3개월 말까지) 이하의 아동을 양육하고 있는 경우에 최대 5년간 지급되며 아이치현 등 일부 지자체에서 실시	기초지자체	아이치현 고아수당 지급규칙 등	국적요건 없음. 해당 지자체 내 주소가 있으며 요건을 충족하는 사람
모자부자 가정의 의료제도	한부모 가정 등 18세(18세 도달 후 첫 3개월 말까지) 이하의 아동과 그 자식을 부양하고 있는 부 또는 모가 의료기관에서 진료를 받은 경우에는 의료보험 자기부담액이 지급됨. 소득제한이 있음.	기초지자체	각 지자체의 조례에 근거함	국적요건 없음. 해당 지자체에 주소가 있으며 요건을 충족하는 사람

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
모자부자 자립 지원원 등에 의한 상담	한부모 가정 사람이 자립할 수 있도록 생활안정이나 육아 상담, 취업에 관한 상담 등을 종합적으로 함	기초지자체 사무소, 복지상담 센터	모자, 부자 및 과부복지 법에 의한 모자부자 자립지원 원의 설치요강	국적요건 없음. 해당 지자체에 주소가 있으며 요건을 충족하는 사람

자료 : 公益財団法人愛知県国際交流協会. (2022). 相談員のための多文化ハンドブック社会福祉編上巻. p22. http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/202203shakaifukushi_jyou/00all.pdf.에서 2022.10.02. 인출.

나. 장애인 관련 서비스

일본의 장애인 관련 서비스는 대부분 장애인 수첩과 연동되어 있다. 장애인 수첩을 받기 위해서는 국적 요건은 없으나 재류자격이 3개월을 넘는 조건을 충족해야 한다.

1) 장애인 수첩

일본에서 장애인 수첩은 장애가 있다는 것을 증명하는 것으로 장애 종류에 따라 세 가지가 있다. 신체장애인 대상인 신체장애인수첩, 발달장애인 대상인 양육수첩, 그리고 정신장애인 대상인 정신장애인보전복지수첩이다. 장애가 있다고 해서 반드시 취득할 필요는 없으나 장애 관련 수당이나 세금 경감 서비스 등을 받기 위해서는 장애인 수첩 취득이 조건인 경우가 많다. 장애인 수첩에는 국적 요건은 없으나, 재류기간이 보통 3개월 이하의 경우에는 대상이 되지 않는다.

〈표 6-11〉 장애인 수첩 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
신체 장애인 수첩	질병이나 부상 등으로 신체에 장애가 영구적으로 남은 경우가 신청할 수 있음. 각종 복지제도를 이용하는 데 필요하며 등급은 중증부터 1~6급. 장애 내용이 기재되어 있음.	기초지자체 사무소	신체장애 인복지법	국적요건 없음. 재류자격, 체류기간에 따라 발급 가능 여부가 다름.
양육수첩	지적기능의 장애가 발달기(대략 18세까지)에 나타나 어떤 지원이 필요한 경우에 신청이 가능함. 각종 복지제도를 이용하는 데 필요하며 등급은 중증부터 A~C 까지임	기초지자체 사무소	지적장애 인복지법	국적요건 없음. 재류자격, 체류기간에 따라 발급 가능 여부가 다름.
정신 장애인 보건복지 수첩	정신질환으로 일상생활 혹은 사회생활에 제약이 있는 경우 신청이 가능함. 2년 갱신. 등급은 중증부터 1~3급.	기초지자체 사무소, 보건센터(또는 보건소)	정신보건 및 정신장애 인복지에 관한 법률	국적요건 없음. 재류자격, 체류기간에 따라 발급 가능 여부가 다름.

자료 : 公益財団法人愛知県国際交流協会. (2018). 相談員のための「多文化」ってこういうこと社会福祉編. p57. <http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/29shakaifukushi/00all.pdf>.에서 2022. 10. 02 인출.

2) 의료비 부담 경감

장애인종합지원법에 근거한 ‘자립지원의료’에 의해 신체장애인(아) 또는 정신장애인은 장애 및 의료 내용에 따라 건강보험 등 의료비 자기부담을 경감(30%→10%)받을 수 있다. 또한 장애가 있는 사람으로 기초지자체의 장애인 의료비 조성제도 대상이 되면 자기부담분의 전부 혹은 일부가 공비로 지원된다.

〈표 6-12〉 장애인 의료비 부담 경감 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
자립지원 의료 (갱생의료)	신체장애인 수첩이 있는 18세 이상을 대상	기초지자체 사무소	장애인종합 지원법	국적요건 없음. 재류자격, 재류기간에 따라 가능여부 다름. 공적보험 미가입자는 대상 제외(생활보호 수급자는 대상)
자립지원 의료 (육성의료)	신체장애가 있는 18세 미만 아동 및 장래 생활에 지장이 될 신체적 부자유가 남을 우려가 있다고 인정되는 18세 미만의 아동이 대상	기초지자체 사무소, 보건센터 (또는 보건소)	장애인종합 지원법	국적요건 없음. 재류자격, 재류기간에 따라 가능여부 다름. 공적보험 미가입자는 대상 제외(생활보호 수급자는 대상)
자립지원 의료 (정신 통원의료)	정신적 질환으로 정신과 등에 통원하고 있는 사람이 대상	기초지자체 사무소, 보건센터 (또는 보건소)	장애인종합 지원법	국적요건 없음. 재류자격, 재류기간에 따라 가능여부 다름. 공적보험 미가입자는 대상 제외(생활보호 수급자는 대상)
장애인 의료비 조성제도	장애가 있는 사람의 의료비의 자기부담분을 공비로 지원하는 기초지자체 제도. 대상자나 지원 범위 등은 기초지자체에 따라 상이함	기초지자체		국적요건 없음. 재류자격, 재류기간에 따라 가능여부 다름. 공적보험 미가입자는 대상 제외(생활보호 수급자는 대상)

자료 : 公益財団法人愛知県国際交流協会. (2018). 相談員のための「多文化」ってこういうこと社会福祉編. p57. <http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/29shakaifukushi/00all.pdf>.에서 2022. 10. 02 인출.

3) 장애인 복지서비스 관련 지원

장애인 서비스는 장애가 있는 사람이 지역에서 적절히 생활할 수 있도록 필요한 지원의 정도나 생활 상황을 바탕으로 개별 지급이 결정된다.

수속 창구는 보통 기초지자체의 장애복지 담당창구이다. 앞의 장애인 수첩이 있는 사람이 주요 대상이며, 주요 복지서비스는 아래와 같다.

〈표 6-13〉 장애인 복지서비스 종류

제도 명	복지서비스
개호급부	재택개호(홈헬프), 중증방문개호, 동행지원, 행동지원, 중증장애인 등 포괄지원, 단기입소(쉼 스테이), 요양개호, 생활개호, 장애인지원시설에서의 야간 케어 등
훈련 등 급부	자립훈련(기능훈련, 생활훈련), 취로이행지원, 취로계속지원(A형·B형), 공동생활지원
지역상담지원급부	지역이행지원, 지역정착지원
지역생활지원사업	지역생활지원사업
아동복지법 서비스	아동발달지원, 방과 후 등 테이서비스, 보육소 등 방문지원

자료 : 公益財団法人愛知県国際交流協会. (2018). 相談員のための「多文化」ってこういうこと=社会福祉編. p58. <http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/29shakaifukushi/00all.pdf>.에서 2022. 10. 02 인출.

다. 노인 관련 서비스

노인 관련 서비스에서 가장 중심을 차지하는 것은 개호보험에 의한 서비스 제공이다. 개호보험은 한국의 노인장기요양보험에 해당하는 제도로 개호보호 가입자 중 요개호·요지원을 인정받은 사람은 국적에 상관없이 필요한 서비스를 받을 수 있다. 단 보험에 가입되어 있어야 하는데, 개호보험의 피보험자는 건강보험 가입자이기 때문에, 단기체제 자격은 건강보험 가입에서 제외되므로 개호보험 서비스를 이용할 수 없다.

노인의 일상생활 지원서비스는 개호보험이 가장 중심이며 그 지자체에서 행하는 고령자 1인 가구에 대한 지원사업과 성년후견제도 등이 있다. 모두 국적 요건이 부재하다.

〈표 6-14〉 노인 일상생활 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
개호보험	원칙적으로 주민기본대장에 등록되어 있는 40~64세 특정질환에 해당하는 사람, 65세 이상 개호가 필요한 상태의 사람이 신청함으로써 이용할 수 있음	기초지자체 사무소	개호 보험법	국적요건 없음. 재류자격, 재류기간에 따르며 단기체재는 대상 외임.
독거 고령자 등 지원사업	고령이 되더라도 건강하고 안전하게 홀로 살아갈 수 있는데 주위로부터 어떠한 배려나 지원이 필요한 사람을 대상으로 한 사업, 개호보험에 의한 서비스에 추가로, 다수의 지자체에서는 홀로 살아가는 고령자에 대한 지원을 제공하고 있음	기초지자체 사무소	개호 보험법, 노인 복지법 등	국적요건 없으며 지자체에 따라 근거법 및 지원 내용이 상이함.
성년후견 제도	인지증이나 지적장애 등 이유로 판단능력이 불충분하여 의사결정이 어려운 사람을 위한 권리나 재산을 지키는 제도	각 지역의 성년후견지원센터, 사회복지협의회, 지역포괄지원센터, 가정재판소	민법, 가사사건수속법	국적요건 없음.

자료 : 公益財団法人愛知県国際交流協会. (2018). 相談員のための「多文化」ってこういうこと=社会福祉編. p67. <http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/29shakaifukushi/00all.pdf>.에서 2022. 10. 02 인출.

라. 주거 관련 서비스

주거 관련 서비스는 대표적으로 주거제공과 주거비 지급을 들 수 있다.

먼저 일본에서 주거제공은 대표적으로 공영주택과 UR도시기구(약칭: UR)라 할 수 있다. 공영주택은 소득제한이 있는 주로 저소득층 대상 주택으로 공급 및 운영 주체는 지자체가 맡고 있다. 이것은 전국적 공공사업

자인 LH가 공공임대주택 대부분을 공급하는 한국과 상이한 점이다. UR은 Urban Renaissance Agency의 약자로 독립행정법인도시재생기구법에 의한 독립행정법인이다. UR은 저소득이 아닌 중산층을 대상으로 임대주택 사업을 하고 있다. 주택 수가 절대적으로 부족했던 1980~90년대에 전국적으로 대량의 임대주택을 공급하였다. 임대료는 시중 임대료와 유사한 수준이나, 보증인이 필요 없고 다양한 지역재생사업을 펼치고 있다.

공영주택의 외국인 입주 자격은 사실 재류기간이 1년 이상이면 입주가 가능하다고 할 수 있다. 공영주택법이 시행되었던 1951년에는 외국인의 거주는 허용되지 않았다. 공영주택 이용에 대해서 외국인은 이를 권리로 요구할 수 없다는 것이 1970년대까지 국가의 기본 입장이었다. 그러다 이런 국가방침이 민족차별철폐 운동 등의 영향을 받아 1975년 와카 시와 가와사키 시가 시영주택 입주 자격요건을 철폐하였다. 이처럼 공영주택에 대한 외국인의 입주에 대해서는 지자체가 국가에 선행하여 자격요건 완화를 추진했다(田中宏, 2013).

국가의 방침은 1979년 국제인권규약 비준에 따라 달라졌는데, 1980년 건설성은 ‘공영주택 임대에서 외국인의 취급에 관하여’라는 통달을 내고 원칙적으로 영주허가를 받은 자 등으로 입주조건을 넓혔다. 그 이후 1987년 외국인 등록자에 대한 거주기간 제한이 철폐되고 1992년 건설성에서 ‘공영주택에 대한 통달’이 내려져 ‘외국인 등록을 받은 자’는 ‘가능한 한 지역주민과 동일한 입주신청 자격을 인정한다’고 정해졌다(田中宏, 2013).

따라서 현재 공영주택은 원칙상 국적에 상관없이 세대의 소득기준을 충족하면 입주가 가능하다고 할 수 있다. 다만, 도쿄도 등 다수의 지자체에서 외국인 자격으로 ‘영주자(특별영주자 포함) 및 그 배우자’ ‘일본인 배우자 등’ ‘정주자’여야 하며, 그 외에는 본인 및 동거가족의 재류기간이 1년 이상 남아 있을 것을 조건으로 하고 있다(JKK東京, n.d.).

UR 입주 자격도 유사하다. 첫째, 영주·외교·공용인 사람으로, 일본에 10년 이상 거주하고 영주권이 있는 사람 및 ‘영주’ ‘외교’ ‘공용’의 재류자격이 있는 사람이다. 둘째, 특별영주권이 있는 사람이다. 셋째, 중장기재류인으로 3개월 이상 일본에 체재하여 재류카드를 소지하고 있는 사람이다(UR, 2022). 중장기재류하는 사람의 조건이 공영주택에 비해 다소 완화된 측면이 있다.

UR은 임대료가 그다지 저렴하지 않기 때문에 경제적으로 큰 이점이 없어 보이지만, 외국인의 입장에서는 여러 장점이 있다. 먼저 보증인이 필요 없다. 민간임대에는 보증금과 월세 규모에 따라 소득이 있는 보증인 1~2명이 반드시 필요한데, 외국인은 보증인을 구하기가 쉽지 않다. 별도의 보증보험에 가입해도 되나 매월 수수료를 지불해야 하므로 경제적 부담이 가중된다. UR의 보증인 면제는 기댈 곳이 없는 외국인에게 큰 혜택일 수 있다. 그 외 갱신료, 중개수수료, 집주인에 대한 사례금(레이킹: 礼金)이 없다. 계약 기간이 끝나면 보통 2~3개월의 월세를 갱신료로 지불해야 하며, 중개수수료는 한국과 유사한 부동산 수수료이다. 또한 사례금은 일본의 독특한 제도로 집주인에게 2~3달의 월세를 지불하는데 이 금액은 되돌려 받지 못한다. 이러한 문화에 익숙하지 않은 외국인은 민간임대에 입주하거나 계약을 갱신할 때 생각지 않은 목돈이 들어가 당황하는 경우가 많은데, UR은 이러한 비용을 절약하게 해준다.

〈표 6-15〉 임대주택 관련 지원서비스 및 외국인 적용 내용

제도 명	개요	문의처	근거법	외국인 적용
공영주택	주로 저소득층 대상으로 제공되는 공공임대주택으로 임대료는 매우 저렴하며 지자체가 운영, 관리함.	기초지자체 사무소	공영주택법	국적요건 없음. 구체적 기준은 지자체마다 상이하나 보통 1년 이상 재류기간이 남아 있어야 함.
UR	주로 중산층 대상으로 제공되는 공공임대주택으로 임대료는 시중과 유사하나 보증인이나 갱신료 등이 면제됨	UR 지역사무소	독립행정 법인도시 재생기구 법	국적요건 없음. 재류자격 중 일부 및 3개월 이상 재류기간이 남아 있어야 함.

자료 : UR. (n.d.) お申込み資格. <https://www.ur-net.go.jp/chintai/rent/requirements/> 에서 2022.10.02. 인출. JKK東京, n.d. 東京都施行型都民住宅申込資格. https://www.to-kousya.or.jp/to/mz_shikaku.html 에서 2022.10.02. 인출을 바탕으로 연구진 작성

주거비 지원은 생활보호법에 의한 주택부조가 대표적이다. 일본은 수입이 최저생활비에 비치지 못하면 공공부조 제도인 생활보호 수급자가 되고, 수급자가 되면 총 8개의 부조를 받을 수 있게 된다. 이 부조 중 하나가 주택부조이다. 주택부조는 정해진 범위 내의 임대료 실비를 지급하게 되어 있다. 지급 범위는 지역별로 상이하다.

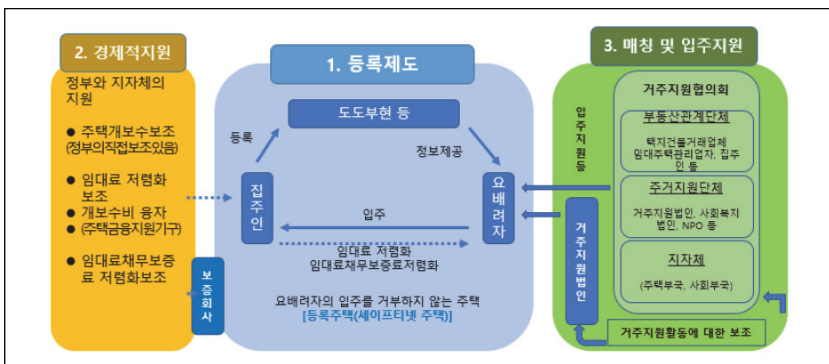
주택부조 수급은 생활보호 수급 여부에 따라 결정된다. 생활보호법은 앞서 언급한 대로, 법 조문 중 「국민」이 대상이라는 점이 명기되어 있어 외국인 「준용」이라는 형태로 외국인에 대한 적용이 이루어지고 있다. 그러나 모든 외국인에게 적용되는 것은 아니고, 일본인 및 영주자의 배우자, 난민인정자만 수급자가 될 수 있다. 또한 취업목적의 재류자격은 생활보호를 받을 수 없으므로 다른 일본인과 마찬가지로 생활이 어려워 필요한 보호를 받는다는 조건을 충족시켜야 한다.

이 밖에 ‘주택 확보 요배려자에 대한 임대주택 공급 촉진에 관한 법률’(이하 주택세이프티넷법)에 근거하여 지원되는 주택 세이프티넷 제도가

있다. 주택 세이프티넷 제도는 주택확보 요배려자를 정하여, 주택을 확보하기 쉽도록 이들을 배제하지 않는 주택등록제도(마쓰시타 마나, 2022, p, 121) 등을 의미한다.

집주인이 요배려자의 입주를 거부하지 않는 주택으로 지자체에 등록하면, 국가 및 지자체는 요배려자에게 정보를 제공하고 집주인에게 주택개보수비 지원 및 융자, 주거비를 보조한다. 그밖에도 지역의 부동산단체, 거주지원단체, 지자체가 모인 거주지원협의회에서는 입주를 위한 다양한 지원을 하게 된다.

[그림 6-2] 일본 주택 세이프티넷 제도의 개요



자료: 厚生労働省. (n.d. c). 新たな住宅セーフティネット制度とは. <https://www.mlit.go.jp/common/001349874.pdf>. p 1에서 2022. 10. 02 인출.

여기에서 주택확보 요배려자는 법률에서 정하는 자와 국토교통성령에서 정하는 자로 구성된다. 이 중 외국인은 국토교통성령에서 정하는 주택 확보 요배려자 범위에 포함된다.

〈표 6-16〉 주택확보 요배려자의 범위

법률에서 정하는 자	국토교통성에서 정하는 자
①저소득자 (월수입 15.8만 엔(수입분위 25%)이하인 자 ②재난피해자 (재난 발생 후 3년 이내) ③고령자 ④장애인 ⑤아동(고등학교 연령까지)을 양육하고 있는 자 ⑥주택확보에 특히 배려를 요하는 자로서 국토교통성령에서 정하는 자	• 외국인 등(조약이나 기타 법령에서 거주와 확보에 관한 규정이 있는 자를 상정하고 있으며, 외국인 이외에, 중국잔류국민, 아동학대를 받은 자, 한센병 요양입소자, 가정폭력 피해자, 납치피해자, 범죄피해자, 교정시설 퇴소자, 생활곤궁자 등) • 동일본대지진 피해 등 대규모 재해 피해자로 재해 발생 후 3년 이상 경과 • 도도부현이나 시구정촌이 공급촉진계획에서 정하는 자 ※ 지역 실정 등에 따라 해외로부터의 인양자(주1참고), 신혼세대, 원자폭탄피해자, 상이군인, 아동양호시설 퇴소자, LGBT, UIJ 턴(주2참고)에 의한 전입자, 이들에 대한 필요한 생활지원 등을 행하는 자 등을 포함할 수 있음.

주 : 1) 인양자(引き上げ者)는 제2차 세계대전에서 일본이 패망하였을 때 일본 외지에 거주하였던 민간 일본인이 다시 일본 본토로 돌아온 사람을 의미함,
 2) UIJ 턴은 도쿄나 오사카 등 대도시에서 지방으로 이주하는 것을 의미하며, U 턴은 지방에서 취학이나 취직을 위해 대도시로 이주했으나 다시 태어나고 자란 지방으로 돌아가는 것을, I 턴은 도시부에서 태어나 자란 사람이 지방으로 이주하는 것을, J 턴은 진학이나 취직 때문에 지방에서 도시로 이주한 후 태어나고 자란 지역 가까운 지방 도시로 이주하는 것을 의미함
 자료 : 厚生労働省. (n.d.c.). 新たな住宅セーフティネット制度とは.
<https://www.mlit.go.jp/common/001349874.pdf>. p.1. 에서 2022. 10. 02 인출을 바탕으로 연구진 작성

이 주택세이프티넷 제도에 대한 평가는 다소 엇갈리는 편이다. 정부는 개정법 시행 이후 3년 동안 목표량을 17만 5천 호로 설정하였으나, 등록된 주택 수는 이에 훨씬 못 미치는 2만 6,026호이다. 또한 이 중 1개의 회사가 1만 5,129호를 관리하는 등 안정적 진행은 되고 있지 못한 실정이다. 그 이유로는 집주인에 대한 지원이 부족하여 사업에 참여할 동기가 부족하다는 점을 들 수 있다(이상, 浅川澄一, 2020).

3. 이주민의 사회서비스 수급 보장의 쟁점

앞에서 살펴본 바대로 일본의 거의 모든 사회서비스는 국적 여부를 자격으로 요구하지 않는다. 다만 사회보험과 관련된 서비스는 대부분 장기재류(6개월 이상)의 자격이 있는 외국인만 대상이 된다. 또한 사회보험과 관련된 서비스는 사회보험에 가입해야만 받을 수 있으므로 만약 외국인 중 자격이 되지만 가입하지 않거나 보험료 납부를 하지 않는다면 서비스를 받을 수 없다. 주거정책과 관련하여, 공영주택이나 UR 주택 모두 국적요건을 두지 않는다. 다만 단기간 재류자격은 입주할 자격이 부여되지 않으며 장기재류인 경우에는 일본국적민과 동일하게 신청과 입주를 할 수 있다.

이상을 종합한다면 일본의 사회서비스 외국인 수급 보장은, 기본적으로 국적이나 재류자격을 묻지 않으나, 사회보험이나 주거와 관련된 정책은 장기재류 이상인 경우에만 대부분 일본국적민과 동일하게 받을 수 있다고 할 수 있다.

다만 위의 사항들이 지자체 현장에서 반드시 일치하여 이루어지고 있지 않다는 문제점들이 지적된다. 즉, 법률이나 정부의 통지에서는 국적이거나 재류기간에 상관없이 다수의 서비스가 제공되어야 한다는 점을 명시하고 있으나 실제 현장의 실현 과정에서는 지역 간 편차가 존재하는 것으로 보인다. 특히 재류자격 관련 제도가 변동되었는데도 지자체에 반영이 안 되는 경우가 지적된다. 제도 자격에서 ‘거주지’ ‘소재지’ 등이 포함되는 경우가 있는데, 이것은 주민등록과 동일한 규정이 아니라는 주장이다(特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク編, 2019, p.25).

예를 들어, 2012년 7월 외국인 재류자격 제도의 변화가 있어서 예전의 외국인 등록제도가 폐지되고 새롭게 재류제도가 신설되었다. 이로 인해

장기재류 외국인 등은 일본국민과 동일하게 거주지에 주민등록을 하여 주민표에 등록된다. 하지만 단기재류 외국인은 주민등록을 하지 못하므로 이용할 수 있는 서비스임에도 제도이용에서 배제될 위험이 있다는 지적이 있었다. 이에 3년마다 통지를 통해 재류자격과 무관하게 이용할 수 있는 제도가 기재되게 되었다. 2012년 첫 번째 통지가 이루어진 이후 2015년, 2018년 연속하여 통지가 이루어졌으며 통지 때마다 일부 제도가 추가되기도 하였다. 아래는 2018년에 이루어진 ‘입관법 등의 규정에서 본국에 재류할 수 있는 외국인 이외의 재류 외국인에 대해 행정서비스를 제공하는 데 필요한 기록 관리 등에 관한 조치에 대한 각 부처의 대응 상황에 대하여’에서 제시된 주민등록과 무관하게 이용할 수 있는 제도이다(特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク編, 2019, p.25). 앞서 언급한 사회서비스 이외에도 각종 의료서비스 등도 포함되어 있다.

〈표 6-17〉 재류자격과 무관하게 받을 수 있는 서비스 목록(2018년)

○ 예방접종법에 의한 예방접종 및 예방접종으로 인한 건강피해 구제	○ 정신장애인 지정의 진찰, 조치입원, 긴급 조치입원
○ 감염증 예방 및 감염증 환자 건강진단	○ 노인흡 입소조치
○ 원자폭탄피해자에 대한 지원	○ 공립 의무교육 학교에 입학
○ 소아만성특정질환의료비 지원 등	○ 장애인에 대한 부당한 차별금지, 합리적 배려제공 의무 등
○ 아동복지법상 아동상담소장, 도도부현의 조치 (요보호아동 보호조치 등)	○ 재난피해자 생활재건지원금 급부
○ 아동 일시보호	○ 재난 피해구조법에 근거한 응급구조
○ 지역아동지원거점사업	○ 소방행정서비스
○ 유아가정방문사업	○ 행정불복심사제도
○ 부인보호사업(매춘방지법, 배우자폭력방지법, 인신매매대책행동계획2014)	○ ① 행정기관이 보유하는 자기를 본인으로 하는 보유개인정보의 개시청구 ② 독립 행정법인 등이 보유하는 자기를 본인으로 하는 보유개인 정보의 개시청구 등
○ 모자보호 실시 (모자생활지원시설 등)	○ 개정입관법부칙에 따른 피추방가석방면제자 정보 통지

○ 모자보건사업 (임산부 및 유아 보건지도, 신생아방문지도, 영유아 건강검진, 모자 건강수첩 교부, 임산부 방문지도, 미숙아 방문지도, 미숙아 양육의료급부, 결핵요양급부, 조산 실시)	○ 개정입관법 지자체의 외국인 등록에 근거한 정보 취급
○ 행려병자 및 여행사망인 취급법에 의한 조치	○ 장애인 학대 통보, 신고 등
○ 신체장애인 및 지적장애인 개호지원	○ 육성의료(장애아 혹은 장애예상아에 대한 장애제거, 장애경감을 위한 의료)

자료 : 特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク編, (2019), 外国人の医療・福祉・社会保障相談ハンドブック, pp 23-24.

그런데 위 자료에 기재되어 있지 않은 제도라 할지라도 재류자격 유무에 관계없이 이용할 수 있는 제도가 많다는 지적이 있다. 주민등록이 되어 있지 않은 외국인이나 비정규 체재 외국인을 명시적으로 배제하고 있는 제도는 국민건강보험법 및 후기고령자의료법뿐이라는 것이다(特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク編, 2019, p.25). 예를 들어 신체장애인 수첩은 장기재류가 아니면 받을 수 없는 것으로 되어 있지만, 실제 법상에서는 재류자격 여부를 언급하고 있지 않다(特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク編, 2019, p.25). 이렇게 주민등록이 되어 있지 않더라도 해당 지자체에 거주하고 있으면 서비스 대상자에 포함되어야 하며 실제 서비스도 그렇게 이루어져야 한다는 주장도 제기되고 있다(特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク編, 2019, p.25).

이러한 문제는 법률에서는 주소, 거처, 주민등록, 재류자격이 상세하게 규정되어 있지 않으나 현실에서는 대체로 장기재류 외국인에게만 서비스가 공급되고 있어 나타나는 괴리라고 보여진다.

제3절 지방정부 단위의 정책 사례 분석

본 절에서는 지방 단위에서 이주민 대상 사회서비스를 지원하기 위한 지방정부의 이주민 정책 사례를 제시하고자 한다.

1. 도쿄의 사회서비스(돌봄/주거) 이주민 보장 사례

가. 도쿄도 다문화 공생 추진 지침 (2016년)과 주요 정책

도쿄도에서는 2020년 도쿄올림픽 개최를 4년 앞둔 2016년 도쿄도 다문화공생추진 지침을 책정하여 공표하였다. 도쿄도 내 외국인이 3.3%로 비중이 높으며, 올림픽을 계기로 더욱 그 수가 증가할 것으로 예상되어 도쿄가 한층 더 발전하기 위해서는 외국인과 일본인이 도쿄도 일원으로 함께 활약하는 것이 불가결해졌다는 인식이 바탕에 있었다(東京都, 2016, p.1).

기본 목표는 “도시 만들기에 다양성을 살리고, 모든 도민이 도쿄의 발전을 향해 참가·활약할 수 있고, 안심하며 생활할 수 있는 사회의 실현”(東京都, 2016, p.25)으로 하고, 정책 목표를 세 가지로 책정하여 각각의 목표별 정책 예시를 정하고 있다([그림 6-3] 참고).

정책목표 1에 해당하는 내용은 주로 교육과 기업 활동과 관련되어 있다. 정책목표 2는 생활문제와 관련되어 있으며, 정책목표 3은 인식이나 가치관, 의식 등을 다룬다. 이 연구의 주제인 사회서비스는 정책목표 2에 해당할 수 있는데, 서비스 자체의 개발이나 확충보다는 커뮤니케이션과 관련된 정보제공 및 다언어 대응의 강화가 주된 내용임을 알 수 있다. 특히 방재 정보, 의료기관, 교통기관, 교육은 정보제공이 주요 내용으로 구성된다.

[그림 6-3] 도쿄도의 다문화공생 실현을 위한 정책의 체계

기본목표	정책목표	정책 전개 예시
도시 만들기에 다양성을 살리고, 모든 도민이 도쿄의 발전을 향해 참가·활약할 수 있고, 안심하며 생활할 수 있는 사회의 실현	1 일본인과 외국인이 함께 활약할 수 있는 환경 정비	• 외국인의 차세대 육성 • 일본어 학습지원의 충실 • 유학생 등 외국인 취업·창업지원 • 외국계 기업의 도쿄진출 지원 • 지역활동 및 자원활동 등 참가 촉진
	2 모든 외국인이 안심하고 생활할 수 있으며 또한 생활을 보다 즐길 수 있도록 필요한 서비스의 충실	[안심할 수 있는 생활을 위한 지원] • 생활정보 및 방재정보 등 일원적 제공 • 의료기관 등의 외국인 대응 등 강화 • 교통기관 등 다언어대응 충실 • 모국과 동등한 교육을 시행하고 있는 교육기관 정보 제공 • 기초지자체(구시정촌)이 실시하는 외국인 지원정책의 충실 지원 [보다 충실한 생활을 위한 지원] • 도쿄의 생활을 보다 즐길 수 있는 정보제공 • 지역활동이나 자원활동 등 참가 촉진(재계제)
	3 글로벌 도시에 어울리는 다양성을 존중하고 함께 도우며 살아가는 의식의 양성	• 다양한 가치관을 받아들일 의식의 양성 • 인권존중의식의 양성과 국내외에 대한 발신 • 세계에서 활약할 수 있는 인재 육성을 위한 교육의 충실 • 일본인과 외국인과의 교류의 장의 확충

자료 : 東京都. (2016). 東京都多文化共生推進指針 : 世界をリードするグローバル都市へ. pp.28-29.

한편, 이 지침의 자료 편에는 다문화 공생 추진과 관련된 도쿄도의 주요 활동이 정리되어 있는데 대부분 다언어를 통한 정보제공과 관련되어

있다. 의료·보건·복지와 관련된 내용도 의료정보 서비스에 대한 외국어 안내 책자와 통역 서비스, 외국어 팸플렛 등 정보제공 위주이다.

〈표 6-18〉 도쿄도가 실시하고 있는 주요 사업

영역	내용
교육	• 도립 고등학교 및 도립 국제고등학교 외국인 학생 모집 요강 설정 (교육청) • 도립 고등학교 입시안내 팸플렛 영어판·중국어판·한국어판 작성 및 배포 (교육청) • 도립 학교의 외국인 아동과 학생에 대한 일본어 지도 외부인재 파견(교육청) • 외국인 아동·학생 상담(중국어, 영어, 한국·조선어) 시행 (교육상담, 진로상담회 등) (교육청) • 일본어 지도가 필요한 외국인 아동·학생의 실태 파악 (교육청) • 일본어 지도에 관한 교육연수 실시 (교육청) • 기초치자체(구시정촌) 교육위원회의 초중학교의 일본어 학급 설치 인증 (교육청) • ‘즐거운 학교(22언어 대응)’ ‘일본어 지도 핸드북(1)(2)’ 등 일본어 지도에 활용할 수 있는 교재 등 작성 및 배포 (교육청)
노동환경	• 외국어에 의한 노동상담 (산업노동국) • 외국인 노동자 고용 매뉴얼 (외국어번역판)의 작성 (청소년·치안대책본부)
방재	• 도쿄도 방재(어학) 자원활동 (생활문화국) • 긴급 시 포켓 매뉴얼 (헬프가이드) (생활문화국) • 외국인 지원을 위한 방재 훈련 (생활문화국) • 방재 북 ‘도쿄방재’ 영어판, 중국어판, 한국어판 작성 (총무국)
의료·보건·복지	• 외국어 대응 가능한 의료기관 등 의료정보 서비스 (영어·중국어·한글·타이어·스페인어) (복지보건국) • 의료기관 이용 긴급 시 전화에 의한 통역 서비스 (영어·중국어·한글·타이어·스페인어) (복지보건국) • 개호보험에 관한 영어판, 중국어판, 한국어판 팸플렛을 발행 (복지보건국) • 도립병원 내 영어에 의한 원내 표시 및 통역(자원활동 포함)에 의한 진료 시 대응이나 병원 안내 (병원경영본부)
지역사회에 대한 의식계발	• 국제화 시민 포럼 in TOKYO 개최 (도쿄도국제교류위원회) • 리플렛 ‘외국인의 인권’ 배포 (총무국) • 스포츠 단체와 연계한 계발(시합장에서 계발영상 상영, 계발책자 배포 등) (총무국) • 영상 ‘외국인의 인권’(YouTube 인권부 채널)에서의 계발 (총무국) • 인권계발 이벤트 ‘휴먼라이즈 페스타 도쿄’에 의한 계발 (총무국)
지역의 각 주체 역할분담과 연계	• 국제교류, 협력 TOKYO 연락회 개최 (도쿄도 국제교류위원회) • 도쿄국제교류단체연락회의 개최 (도쿄도 국제교류위원회) • 도, 구시정촌(기초치자체), 국제교류협회, 외국인단체 등에 의한 합동 연락회의 개최 (생활문화국)

자료 : 東京都. (2016). 東京都多文化共生推進指針 : 世界をリードするグローバル都市へ. pp.40-41.

이 중 개호보험에 대한 한국어판 팸플렛은 인터넷에 공개되어 있다. 아래에서는 왼쪽은 한국어판, 오른쪽은 일본어판이다.

[그림 6-4] 개호보험제도 팸플렛(한국어판, 일본어판)



자료 : 도쿄도, (n. d.). 개호보험제도 (한국어판).

https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kourei/koho/kaigo_pamph.files/R3kaigohoken_Kor_1.pdf 에서 2022.10.02. 인출. 東京都, (n. d.). 介護保険制度. https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kourei/koho/kaigo_pamph.files/R3kaigohoken_Kor_1.pdf 에서 2022.10.02. 인출.

나. 다문화 공생추진위원회와 추진체계의 강화

도쿄도에서는 2001년도부터 일본인과 외국인으로 구성된 ‘지역국제화 추진검토위원회’를 설치하여 외국인과 관련된 과제를 검토하고 있다. 이 위원회는 2015년도부터 ‘다문화추진검토위원회’로, 2016년도부터는 ‘다문화공생추진위원회’로 명칭을 변경하여 매년 회의를 통해 다문화 관련 정책의 추진 상황을 점검하고 검토하고 있다(東京都生活文化局, 2021).

또한 2020년에는 다문화 공생추진 체제를 강화하기 위하여 10월 도쿄 쓰나가리¹⁾ 창생재단을 설립하였다. 쓰나가리 창생재단은 도쿄도가 추진하는 다문화 공생추진을 위한 다양한 사업 및 네트워크 구축 사업을 전개하고 있다(多文化共生推進委員会, 2021, p.4).

가장 최근에 열린 위원회 회의는 2021년도 다문화공생추진위원회였는데, 이 위원회에서는 도쿄도의 외국인 정책 전반에 대한 검토 및 논의가 이루어졌다. 이 중 이 연구의 주제인 사회서비스는 아주 부분적으로만 다루어지고 있다. 아래는 2021년도 다문화공생추진위원회에 제출된 도쿄의 다문화 공생시책의 전체상을 나타낸 것이다. 외국인의 생활지원과 관련하여 ‘지역복지의 외국인 대응’이 언급되고 있으며 복지제도의 외국인 대응과 주거 부분의 환경 정비 등이 제시되어 있기는 하나, 상세한 추진 내용은 자료집에 언급되어 있지 않다.

따라서 도쿄도의 독자적인 외국인 대상 사회복지서비스는 계획되지 않고 있는 것으로 보이며, 제도에 접근하기 쉽도록 통역제도나 정보 접근성 향상을 위해 주로 노력하고 있는 것으로 보인다.

1) 쓰나가리는 연계, 이어짐, 관계, 유대 등의 단어로 번역됨(네이버 일본어 사전, n.d.).

[그림 6-5] 도쿄 다문화 공생시책 전체상(2021년)

〈커뮤니케이션 지원〉	〈외국인 생활지원〉	〈지역만들기와 의식양성〉	〈국제도시도쿄 실현을 위한 환경정비〉
언어 커뮤니케이션 등 외국인이 살아가는 데 필요한 기반정비	외국인이 생활하는 데 직면하는 개별 과제에 관한 환경정비	외국인을 받아들이는 지역만들기와 의식양성	일본인과 외국인이 함께 활약하는 국제도시 도쿄
알기 쉬운 일본어의 보급 계발 ■ 알기 쉬운 일본어 보급 계발·활용 촉진			세계로부터 기업·인재를 하는 환경 만들기 ■ 도쿄개발 원스톱 센터 운영 ■ 외국인 인재 지원사업
외국인 상담 대응 ■ 외국인 상담 대응 ■ 상담창구 충실 ■ 전문분야별 상담		다문화공생을 담당 할 인재육성 ■ 외국인지원 자원 활동가 양성	
일본어 학습지원 지역 일본어 교실 실시	외국인 차세대 육성 ■ 학령기를 넘어서는 아동에 대한 학습지원 ■ 아동 자유공간 만들기 ■ 보육지원		
생활정보 등 다언어 대응 ■ 배포물 등 다언어화	의료기관 외국인 대응 의료기관 등의 외국인 대응 강화	지역 교류 장의 확충 지역교류 이벤트 실시	
표시 등 다언어대응 ■ 교통기관 및 표시 다언어화	취업지원사업 실시 중소기업 외국인 인재 초청 지원사업	지역활동 참가 촉진 반상회, 자치회 등 지역의 환경정비	
통역지원 ■ 원격통역 실시 ■ 통역지원 방식 검토		다문화 공생 의식 양성 다문화공생 강좌 실시	
지역복지의 외국인 대응 복지제도, 사회복지협의회 사업의 외국인 대응 강화			
외국인 거주환경 등 정비 주택 세이프티넷 제도, 거주지원협의회 지원		인권존중의식 양성 인권제발 이벤트 실시	
방재, 방법 외국인 대상 방재훈련			

주 : ■가 표시된 사업명은 대표적 예시이며, 점선은 조성금을 통해 간접적으로 시행하는 사업이고, 음영 표시된 사업은 생활문화국·도쿄도쓰나가리창생재단이 직접 실시하는 사업임.

자료 : 多文化共生推進委員会. (2021). 令和3年(2021年)度第1回多文化共生推進委員会(会議資料等), p.2. https://www.seikatubunka.metro.tokyo.lg.jp/chiiki_tabunka/tabunka/tabunkasuishin/tabunkakokusai/에서 2022.10.02. 인출을 바탕으로 연구진 작성.

다. 도쿄도 다언어상담 내비(TMC Navi)

실제 복지 관련 정보를 얻기 위해 강조되는 서비스는 도쿄도 다언어상담 내비서비스이다(東京都生活文化局, 2022). 도쿄도 다언어상담은 월요일부터 금요일까지 10시부터 16시까지 대표전화로 상담이 가능하다. 상담내용은 법률 상담, 재류 관련 상담, 코로나19 관련 상담이다. 대화가 가능한 언어는 알기 쉬운 일본어, 영어, 중국어, 한국어 등을 포함하여 15개 언어이다.

〈표 6-19〉 도쿄도 다언어상담 내비서비스 개요

상담 내용	법률, 코로나19 등 관련	재류 관련	한국어 안내 유인물
예약 가능 한 시간과 요일	10시~16시 (월요일~금요일) 공휴일과 연말연시는 휴무	14시~16시 네 번째 월요일	2021년 4월 1일부터 스타트 한국어 とうきょうとたげんことうだん 東京都多言語相談ナビ TMC Navi Tokyo Multilingual Consultation Navi 코로나(COVID-19)로 힘든 일이 있을 때 상담하실 수 있습니다. ☎ 03-6258-1227 월요일~금요일 AM 10:00 ~ PM 4:00 (주말 및 공휴일 휴무) 상담은 우선 쉬운 일본어로 시작합니다. 그 후 원하는 언어로 상담하실 수 있습니다.
가능한 언어	알기 쉬운 일본어, 영어, 중국어, 한국어, 포르투갈어, 스페인어, 타이어, 러시아어, 타갈로그어, 베트남어, 힌디어, 네팔어, 프랑스어, 인도네시아어, 미얀마어		

자료 : 東京都つながり創生財団, (n.d.a). 東京都多文化共生ポータルサイト. <https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/information/consultation.html>에서 2022년 10월 2일 인출. 東京都つながり創生財団, (n.d.b) 東京都多言語相談ナビ. https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/information/pdf/consultation_covid_ko.pdf 에서 2022년 10월 2일 인출을 바탕으로 연구진 작성.

전화를 통한 상담 이외에 홈페이지를 통한 정보 취득은 쉽지 않다. 도쿄도 다문화 공생 포털사이트에서는 다양한 생활에 필요한 정보를 연계

하고 있다. 그러나 이 사이트에서는 정보연계까지만 하고 있으며, 상세한 정보는 일본어로만 제공된다. 또한 이 정보들은 외국인 맞춤형 내용이 아니라 하는 한계도 있다. 아래는 한국어 페이지인데, 복지서비스에 대한 설명 가이드는 모두 일본어로만 제공되고 있음을 알 수 있다.

[그림 6-6] 도쿄도 다문화공생 포털 서비스 한국어 페이지



자료 : 東京都多文化共生ポータルサイト. (n.d.). 외국인을 위한 생활가이드. https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/guide_kor/child/03.html 에서 2022. 10. 2. 인출.

2. 다문화 공생 사례집에서의 서비스 지원 사례

일본의 총무성에서는 지자체의 다문화 공생시책 추진에 관한 지침 및 계획 책정을 위하여 ‘지역 다문화공생 추진 플랜’을 개정하였다. 개정된 내용 중 지자체나 지역국제화 협회, NPO 법인 단체가 추천하는 사례집

을 발간하게 되어 있다(総務省, 2021). 2021년에 발간된 사례집에는 커뮤니케이션 지원 (17 사례), 생활 지원(53 사례), 의식계발 및 사회참가 지원(12 사례), 지역활성화 및 글로벌화 대응(9 사례), 추진체제 정비(6 사례) 등으로 구성되어 있다. 이 중 이 연구와 관련된 생활 지원 사례²⁾에서 3가지 사례를 소개하고자 한다.

가. NPO 법인 고베 정주 외국인 지원 센터: 다양한 문화적 배경을 가진 외국인 고령자 지원 ³⁾

1) 지자체 : 효고 현 고베 시

인구 1,526,835명, 주산업은 도매업 및 소매업이다. 외국인 인구는 48,449명으로 전체 3.17%를 차지하며 외국인의 출신 및 지역은 한국, 중국, 베트남 순이다. 외국인 재류자격은 특별영주자, 영주자, 유학 순이다.

2) 배경

고베시는 외국인 주민 고령화가 진행되고 있는 상황인데, 고령 외국인 주민 중에는 일본어를 이해할 수 없는 사람이 많아, 의료나 돌봄이 필요하게 되더라도 언어의 벽 때문에 지원을 받지 못하는 경우가 있다. 외국인 주민을 대상으로 식사 모임 등을 통해 심터를 제공해온 NPO 법인 고베정주외국인지원센터는 외국인 문화의 차이 등으로 일본의 개호 및 복

2) 생활 지원 사례는 ① 교육기회 확보 12 사례 ② 적절한 노동환경 확보 9 사례 ③ 재난 시 지원체제 정비 11 사례 ④ 의료보건 서비스 제공 5 사례 ⑤ 아동, 보육 및 복지서비스 제공 7 사례 ⑥ 주택확보를 위한 지원 3 사례 등 총 53 사례임.

3) 이하의 내용은 総務省(2021, pp.150-151)을 참고하여 작성함.

지서비스 받기를 주저하거나 어려움을 겪는 주민을 대상으로 본 활동을 전개하기에 이르렀다.

3) 활동 내용

지원센터에서는 다양한 개호사업을 실시하고 있는데, 이러한 사업 중에 고령인 외국인 주민의 다양한 문화적 배경을 존중하기 위한 사업을 시행 중이다. 이용자 중 재일한국인·조선인, 중국잔류국민 및 가족, 정주·영주권이 있는 베트남인이 많다는 점을 고려하여 조사자로는 한국·조선어, 중국어, 베트남어 대응이 가능한 인재를 선발하고 있으며, 문화를 고려한 식사 준비, 민족악기를 활용한 레크레이션 등을 실시하고 있다.

또한 외국인 고령자가 개호보험을 쉽게 이용할 수 있도록 고베시와 협동으로 커뮤니케이션 서포터를 고령자 본인이나 가족의 요청에 따라 파견하여 전문용어를 쉬운 단어로 알기 쉽게 설명하고 있다.

4) 활동 포인트

외국인 고령자의 일본어 능력이 높지 않아서 필요한 행정수속을 혼자서 수행하기 어려운 경우에는 커뮤니케이션 서포터가 관청의 창구까지 동행하여 각종 수속을 지원하고 있다.

또한 지원센터에서는 이용자 출신국의 문화적 배경을 배려한 서비스를 제공할 수 있는 인재 확보를 위해 외국인 종사자 육성에도 힘을 기울이고 있다. 구체적으로는 헬퍼 자격을 가지고 있지 않은 외국인 스태프에 대한 자격취득 지원제도(강습비 지원), 자격시험대책학습회 개최, 무상 일본어 학습지원 등을 하고 있다.

5) 활동 성과 및 전망

다양한 문화적 배경이 있는 외국인 이용자를 지원하는 환경이 정비되어 지원센터가 외국인 고령자의 쉼터로서 정착하고 있다. 향후 외국인 고령자 출신국이 더욱 다양해질 것이 예상되므로 계속하여 이용자층의 변화에 따라 대응 언어 및 활동 내용을 검토해나갈 예정이다.

나. 취학 전 아동 및 보호자 지원사업: 보육소, 유치원 대상 다언어문 서작성 툴 및 손가락 커뮤니케이션 시트 작성⁴⁾

1) 지자체 : 시마네 현 이즈모 시

인구는 174,684명이며 주 산업은 제조업이다. 외국인 인구는 4,600명으로 전체 인구의 2.63%를 차지하며 주요 출신국은 브라질, 베트남, 중국 순이고, 외국인 재류자격은 정주자, 영주자, 일본인 배우자 등의 순이다.

2) 배경

2019년 4월에 재류자격 ‘특정기술’이 새롭게 도입되었고, 경제활동의 글로벌화 영향으로 외국인 주민이 계속 증가하는 추세를 나타낸다. 이 중에서도 브라질 출신 외국인 주민은 2013년~2018년 5년간 약 3.4배 증가하였다. 시내 보육원이나 유치원에서도 외국인 주민 이용자가 증가하고 이와 더불어 일본인 직원과 외국인 보호자의 의사소통에 지장이 발생하는 사례가 증가하였다. 이에 시에서는 보육, 교육 현장에서의 원활한

4) 이하의 내용은 総務省(2021, pp.154-155)을 참고하여 작성함.

활동을 지원하고자 일본어 능력이 충분치 않은 외국인 보호자나 영유아 간 커뮤니케이션에 도움이 되는 툴을 제작하였다.

3) 활동 내용

이즈모 시에서는 2018년에 지자체국제화협회 ‘다문화 공생 마을만들기 촉진사업조성금’을 활용하여 시내의 보육원, 유치원 직원이 외국인 보호자, 영유아와 원활하게 의사소통이나 감정공유를 할 수 있도록 다문어 문서작성 툴 및 손가락 커뮤니케이션을 작성했다. 각 툴을 작성할 때는 전국의 선진적 지자체 사례를 조사하여 참조하였다.

다문화 언어작성 툴은 표 계산 소프트웨어 기능을 활용하여 문서명과 언어를 지정하면 자동으로 문서를 생성할 수 있는 것이다. 시내 각 보육원이나 유치원이 공통으로 이루어지는 행사(입학식, 운동회 등)나 급식비 등 회비안내, 부모회 활동 안내 등 문서에서, 유아원 이름이나 날짜를 입력만 하면 간단하게 영어, 포르투갈어로 번역된 문서를 작성할 수 있다.

손가락 커뮤니케이션 시트는 원내에서 이루어지는 일들이나 준비물 설명 등이 지면에 일러스트와 함께 표기되어 있어 보육원, 유치원 지원이원아를 배웅할 때 외국인 보호자에게 연락사항을 손으로 간단하게 알려줄 수 있다.

4) 활동 포인트

다문화 문서작성 툴은 과거에 각 보육소, 유치원 등 번역의뢰가 있던 문서 데이터로부터 공통된 내용을 추출하여 포맷에 끼워 맞추는 것으로 다수의 보육원이나 유치원에서 간단하게 다문화 문서작성을 할 수 있도록 한 것이다.

손가락 커뮤니케이션 시트는 외국인 주민을 지원하는 NPO 단체나 다문화 공생 매니저로부터 조언을 받아 많이 제안되는 사안이나 커뮤니케이션 내용 등을 담고 있으며, 외국인 아동이 많은 보육원, 유치원 직원과 외국인 보호자를 인터뷰하여 보육, 교육 현장의 필요에 부합하는 커뮤니케이션 시트를 작성하였다.

5) 활동 성과 및 전망

손가락 커뮤니케이션 시트는 직원, 외국인 보호자 모두 이용하기 쉽고 호평을 받았다. 현장 직원은 상대에게 명확하게 정보를 전달하기 위해 ‘알기 쉬운 일본어’를 배우고 싶다는 의견, ‘간단한 외국어 회화를 배워서 써보고 싶다’는 등의 적극적 목소리를 보내주었다. 시에서는 이러한 요청에 따라 계속하여 보육, 교육의 현장에서 외국인과의 원활한 커뮤니케이션을 지원하는 활동을 시행해 나간다.

다. NPO 법인 가나가와 외국인 주거 서포터 센터 : 외국인 주거에 관한 다언어 상담창구 및 주거지원⁵⁾

1) 지자체 : 가나가와 현

인구는 9,220,245명이며 주 산업은 도매업, 소매업이다. 외국인 인구는 226,766명으로 전체 인구의 2.46%를 차지한다. 외국인 출신국은 중국, 한국, 베트남 순이며 외국인 재류자격은 영주자, 기술·인문·지식·국제업무, 가족체재 순이다.

5) 이하의 내용은 総務省(2021, pp.158-159)을 참고하여 작성함.

2) 활동 내용

외국인 주거 서포트센터는 2001년도부터 현 내에 살고 있거나 살기를 희망하는 외국인에게 주거를 중개할 수 있는 부동산업자소개, 입주 후 민원 등 주거에 관한 상담을 8개 언어와 알기 쉬운 일본어로 실시하고 있다. 또한 공영주택의 종류, 신청 자격, 신청 방법, 입주 수속, 공영주택 담당 창구 등이 기재된 가이드북 ‘가나가와 현에서 살아가는 외국인을 위한 공영주택 입주 입문’을 알기 쉬운 일본어를 포함하여 9개 언어로 작성하고 외국인에 대한 공영주택 입주에 관한 수속 등을 소개할 때 배포하고 있다.

3) 활동 포인트

가나가와 현에서는 외국인 입주를 중개하는 부동산업자를 ‘외국인 주거 서포트 가게’(이하 ‘서포트 가게’)로 등록하는 제도가 있다. 외국인 주거 서포트센터는 외국인 상담자에게 부동산회사를 소개할 때 서포트 가게 및 외국인 주거 서포트센터에 회원등록을 한 부동산업자 중에서 고를 수 있으며 상담자의 만족도 향상과 업무의 효율화로 이어지고 있다. 이때 서포트 가게 등에 대한 상담자의 선호나 지식에 따라 중점적으로 전달해야 할 사항을 전달하는 등 자연스러운 가교역할을 하고 있다. 그 외에도 외국인 주거 서포트센터는 임차계약 관련 내용을 9개 언어로 기재된 매뉴얼을 서포트 가게에 제공하고 있으며 언어 서포트가 필요한 외국인에게는 통역 동행 등 입주 지원도 하고 있다. 외국인 주거 서포트센터 상담자가 서포트 가게 등에서 입주 상담을 할 때의 통역은 원칙적으로 무료이다.

국제교류 단체나 NPO 법인, 부동산 업체 등과 정기적으로 상담회, 연수회 등을 시행하여 상담 대응 시 제출된 과제나 공유한 정보는 외국인이

주거와 관련하여 안고 있는 문제, 입주 시 필요한 수속 내용, 보조금 활용 등에 대한 정확한 조건을 알려준다.

4) 활동 성과 및 전망

2015년 약 1,000건이었던 상담 건수는 2020년도에는 2,307건으로 2배 이상 증가하였다. 한정된 인원으로 증가하는 상담에 대응할 수 있도록 통역 및 번역 업무에만 종사하던 스태프에게 부동산업자와 외국인 상담자 사이의 가교역할을 할 수 있도록 연수(코디네이터 연수)를 실시하는 등 체제의 강화를 위해 노력하고 있다.

한편 스태프 증강을 위한 안정된 자원 확보가 필요한데, 외국인 주거 서포트센터 운영자금은 관으로부터의 보조금, 조성금과 회원 찬조금 등 회비 수입을 큰 축으로 하고 있으므로 향후 활동 및 체제의 강화를 위해 안정 자원인 회비수입을 증가시킬 필요가 있어, 강습회, 연수회 등을 통해 활동 내용을 적극적으로 알리는 홍보 활동에도 힘을 쏟고 있다.

제4절 소결

1. 이주민 사회서비스 보장 현황

가. 이민정책과 외국인 사회서비스의 관계

일본의 이주민은 외국인이라는 단어로 표현되는데, 재류 외국인은 중국, 베트남, 한국 순으로 많다. 관련된 법은 출입국 관리 및 난민인정법으로 재류자격이 결정되는데, 이 재류자격에 따라 이용할 수 있는 사회서비

스의 종류가 결정된다. 닛케이진이나 재일조선인 등은 외국인 정책에서 중요한 위치를 차지하는데 이들은 국적이 일본은 아니나 정주자 또는 영주자로서 장기간 재류가 가능하며 사회서비스도 일본 국민과 동등하게 받을 수 있다. 외국인에 대해서는 출입국재류관리기본계획이 수립되는데, 그 주요 내용은 경제적 활력을 불어넣을 수 있는 정책들로서 사회서비스는 중요한 위치를 차지하고 있지 않음을 확인할 수 있다. 한편, 사회서비스는 주로 사회복지 개념으로 설명이 가능한데, 포괄되는 사업은 한국의 사회복지 영역과 매우 유사하다.

나. 서비스와 국적 조건

각 사회서비스를 ① 출산·보육 등 아동 관련 서비스 ② 장애인 관련 서비스 ③ 노인 관련 서비스 ④ 주거 관련 서비스로 구분하여 살펴본 결과, 대부분 서비스에서 국적요건이 조건으로 작용하지 않음을 알 수 있다. 다만 서비스 중 일부는 국적요건은 없으나 재류자격과 재류기간 조건이 있다. 또한 서비스 중에서는 지자체 거주 조건을 두는 경우도 있다. 아래에서는 국적, 재류자격, 주소 조건을 중심으로 각 서비스를 정리해 본다.

먼저 출산·보육 등 아동 관련 서비스이다. 모든 서비스에서 국적조건은 없지만, 건강보험이나 고용보험과 관련된 서비스는 단기재류자의 경우 보험에 가입할 수 없으므로 서비스에서 제외된다. 또한 서비스 중 해당 지자체 또는 국내에 주소를 둘 것을 요건으로 하는 경우도 있다.

〈표 6-20〉 출산·보육 등 아동 관련 서비스

서비스	국적 조건	재류자격 조건	지자체 거주조건	서비스	국적 조건	재류자격 조건	지자체 거주조건
모자보건수첩	×	×	○ ³⁾	보육소	×	○	○
임산부 표식	×	×	×	유치원	×	○	○
헬프 표식	×	×	×	인정아동원	×	○	○
조선부, 보건소에 의한 방문지도	×	×	×	패밀리 서포트센터 사업	×	△ ⁴⁾	△ ⁴⁾
임산부 건강진단 비용 지원	×	△ ¹⁾	×	산전, 산후 가사지원 등	×	△ ⁴⁾	○
산후 케어 사업	×	○ ²⁾	×	지역아동지원거점사업	×	△ ⁴⁾	○
출산육아일시금	×	○ ²⁾	×	육아휴업금부금	×	○ ⁵⁾	×
출산수당금	×	○ ²⁾	×	아동수당	×	△ ⁶⁾	○ ⁶⁾
임원조산제도	×	×	×	유아교육·보육 무상화	×	×	×
유아건강진단	×	×	×	취학지원	×	△ ⁷⁾	○ ⁷⁾
예방접종	×	×	○	아동부양수당	×	△ ⁶⁾	×
유아의료비 지원제도(아동의료)	×	○ ²⁾	×	고아수당	×	△ ⁷⁾	○ ⁷⁾
불임치료 (상담)	×	×	×	모자부자가정의 의료제 도	×	△ ⁷⁾	○ ⁷⁾
				모자부자자립지원원 등 에 의한 상담	×	△ ⁷⁾	○ ⁷⁾

- 주: 1) 일부 지자체는 3개월 미만 단기 재류자 제외
 2) 건강보험이 있어야 하는데 단기 재류자는 건강보험 가입 불가
 3) 해당 거주지 시정촌에서 교부함.
 4) 지자체 자율
 5) 고용보험이 있어야 하는데 단기재류자는 고용보험 가입 불가
 6) 국내 주소가 있어야 함.
 7) 해당 지자체 주소가 있어야 함.

자료: 연구진 작성

다음은 장애인 관련 서비스인데, 서비스수급자격을 나타내는 신체장애인수첩, 양육수첩, 정신장애인 보건복지수첩이 단기재류자에게는 발급되지 않으므로 이 수첩이 있어야 받을 수 있는 서비스로부터 배제된다.

〈표 6-21〉 장애인 관련 서비스

서비스	국적 조건	재류 자격 조건	지자체 거주 조건	서비스	국적 조건	재류 자격 조건	지자체 거주 조건
신체장애인 수첩	×	○ ¹⁾	×	자립지원의료 (정신통원의료)	×	○ ²⁾	×
양육수첩	×	○ ¹⁾	×	장애인의료비 조성제도	×	○ ²⁾	×
정신장애인 보건복 지수첩	×	○ ¹⁾	×	개호급부	×	○ ²⁾	×
자립지원의료 (갱생의료)	×	○ ²⁾	×	훈련 등 급부	×	○ ³⁾	×
자립지원의료 (육성의료)	×	○ ²⁾	×	지역상담지원급부	×	○ ³⁾	×
자립지원의료 (갱생의료)	×	○ ²⁾	×	지역생활지원사업	×	○ ³⁾	×
자립지원의료 (육성의료)	×	○ ²⁾	×	아동복지법 서비스	×	○ ³⁾	×

주 : 1) 단기재류자는 제외

2) 건강보험이 있어야 하는데 단기재류자는 건강보험 가입 불가

3) 장애인 수첩이 있어야 하는데 단기재류자는 수첩 발급 불가

자료 : 연구진 작성

노인 관련 서비스에서 국적 조건을 묻지 않는다. 다만 노인 관련 서비스에서 가장 핵심이라 할 수 있는 개호보험의 경우 단기재류자는 가입할 수 없으므로 제외되고, 독거 고령자 등 지원사업은 지자체에 따라 재류자격이나 지자체거주 조건이 상이하다.

〈표 6-22〉 노인 관련 서비스

제도 명	국적 조건	재류자격 조건	지자체거주 조건
개호보험	×	○ ¹⁾	×
독거 고령자 등 지원사업	×	△ ²⁾	△ ²⁾
성년후견제도	×	×	×

주 : 1) 단기재류자는 개호보험 가입 불가

2) 지자체에 따라 상이함.

자료 : 연구진 작성

주거 관련 서비스로 공공주거 공급은 국적 조건을 묻지 않는다. 다만 3개월 미만의 단기재류자는 대상에 포함되지 않는다.

〈표 6-23〉 주거 관련 서비스

제도 명	국적 조건	재류자격 조건	지자체거주조건
공영주택	×	○ ¹⁾	○ ²⁾
UR	×	○ ³⁾	×
주택 세이프티넷	×	×	×

주 1) 지자체마다 상이하나 보통 1년 이상 재류기간이 남아 있어야 함.

2) 공영주택은 지자체 주민에게 공급되므로 주소가 해당 지자체에 있어야 함.

3) 3개월 이상 재류기간이 남아 있어야 하므로 단기 재류자는 사실상 입주 불가함.

2. 이주민 사회서비스 보장의 특징

앞서 살펴본 바와 같이, 일본의 이주 정책은 일본 사회의 경제적 문제에 중점을 두고 있다. 관련된 대표적인 계획인 출입국재류관리기본계획에서 제시하는 기본방침과 대응책으로서의 향후 방침을 살펴보면, 가장 중요하게 내걸고 있는 방향은 경제사회에 활력을 가져다줄 외국인을 적극적으로 받아들일 것이 강조된다. 특히 최근에는 동남아시아 등으로부터 기능실습을 개방하고자 하여 더욱 외국인 유입의 문호를 확대하고 있다. 이를 위해 인식의 변화, 기능실습제도 정착, 관광 활성화 등이 강조된다. 다른 한편

으로는 검역대책 강화, 난민보호 등이 언급된다. 즉 경제적으로 도움이 될 인력은 적극적으로 유치하되, 엄격한 출입국 심사 및 관리를 통해 ‘안전·안심’ 사회를 실현하겠다는 목적도 빠지지 않고 등장하고 있다.

일본의 사회서비스 관련 법 규정은 국제협약 비준에 따라 외국인을 배제하지 않는 방식으로 개선된 측면이 있다. 일본은 1981년 난민조약 비준 이후 이 조약에 규정되어 있는 내외인 평등 등의 원칙에 근거하여 대부분의 사회보장 및 사회복지에 관련된 국내법에서 국적 관련 조항은 삭제되었다. 현재에는 「생활보호법」이 유일하게 ‘국민’을 대상으로 한다고 명기하고 있으나 ‘준용’이라는 형태로 외국인에 대한 적용이 이루어지고 있다. 또한 주거 영역에서도 국제인권규약 비준 이후 점진적으로 공영주택에서 외국인에 대한 포괄성이 개선되었다.

한편, 일본은 역사적 배경을 가지고 있는 외국인 집단을 영주자 혹은 정주자로서 인정하고 있다. 남미 등으로 이주했다가 그 자손 등이 일본으로 귀국한 닛케이진, 종전 이후 일본에 남게 된 재일 코리언 또는 재일 한국·조선인 등은 영주자 혹은 정주자로서 인정되며, 대부분 서비스에서 원칙적으로 배제되지 않는다. 따라서 외국인의 사회서비스 보장 여부를 논할 때 이와 같은 역사적 배경으로 인한 외국인 자격보장 그 자체는 그다지 논점화되고 있지는 않아 보인다. 이들보다는 새롭게 증가하는 동남아시아 등의 외국인이 향후 이주 정책에 주요한 화두가 될 것이며, 사회서비스 보장 문제도 새로운 전환을 맞이할 가능성이 커 보인다. 일부 지자체에서 사회복지의 접근성 문제는 사실 재일 한국·조선인 등보다는 새롭게 등장한 닛케이진이나 동남아시아인과의 관계를 더욱 강조하는 경향도 발견된다.

다음으로 일본 사회복지정책의 특성과 이주민 사회서비스 보장을 살펴보면, 「사회복지법」 제3조에서 복지서비스의 취지를 개인의 존엄 유지로

규정하고 제4조에서 지역복지의 추진목표를 지역주민이 서로 인격과 개성을 존중하고 공생하는 지역사회의 실현으로 제시하고 있다. 사회서비스의 경우 앞서 언급하였듯이 서비스 대상에 대한 국적기준이 부재하여 대상자의 포괄성은 매우 넓다고 할 수 있다. 다만, 외국인의 경우 재류자격에 따른 재류기간, 주소 등의 자격에 따라 받을 수 있는 서비스가 제한된다.

먼저 영주자 및 정주자는 사회서비스의 제한을 받지 않는다. 6개월 이상 재류자격자도 대부분 서비스를 받을 수 있다. 단기재류를 위해 3개월을 넘지 않는 기간 동안 머물면 여러 서비스를 받지 못하며, 단기재류 시에는 사회보험에 가입할 수 없으므로 사회보험이 제공하는 서비스를 받지 못한다. 또한 장애인 관련 대인서비스도 단기재류자에게는 제공되지 않는다. 주거는 지자체에서 공영주택을 공급, 운영하기 때문에 그 지역의 주민이기만 하면 거주가 가능하다. 또한 이러한 자격과는 무관하게 일본에 거주하거나 재류하는 것만으로도 받을 수 있는 서비스가 있으며, 이러한 서비스는 3년마다 정기적으로 발표되고 있다. 재류자격에 따른 지원 수준의 편차는 기본적으로 존재하지 않는다.

이렇게 일본에서는 서비스의 자격을 둘러싼 별도의 논쟁은 그다지 활발하게 이루어지지 않는 편이다. 일부 법률에서 서비스 수급조건으로 재류자격을 언급하고 있지 않다는 지적도 있으나, 실제 주요 서비스에서는 단기재류자(3개월 미만)를 제외하는 경우가 많다. 반대로 말하자면, 단기재류자 이외의 재류자격이 있는 모든 사람은 기본적으로 사회서비스를 받을 수 있는 자격이 부여된다고 볼 수 있다.

이러한 재류자격은 지자체가 자의적으로 결정할 수 있는 사안이 아니므로, 지자체는 재류자격에 따른 서비스 지원에 대해 적용 대상이나 지원 수준을 결정할 권한을 가지고 있지 않다. 따라서 지자체들이 가장 역점에 두고 있는 사항은 커뮤니케이션 지원과 다문화를 반영한 다양한 지역 단

위 프로그램 시행이다. 커뮤니케이션 지원으로는 통·번역 지원, 다언어 안내문 발간, 일본어 교육 등이 이루어진다. 다문화를 반영한 프로그램은 고령자의 언어와 문화를 배려하여 시행되고 있다.

이상을 정리하면 일본의 외국인 관련 사회서비스 보장의 특징은 외국인의 재류자격이 거의 그대로 반영되어 사회서비스 자격으로 이어지는 체계이며, 재류자격에 따른 외국인 자격의 위계에 따라 사회서비스 자격이 결정된다는 점에 있다고 할 수 있다. 그 가장 핵심적이고 중요한 기준은 사회보험 가입 여부를 결정할 수 있는 3개월 초과 재류자격 여부로 보인다. 따라서 불안정한 재류자격인 경우에는 사회서비스로부터 배제될 우려가 있다고도 할 수 있다.



제7장

해외국가 이주민 사회서비스 보장의 특징

제1절 개관

제2절 해외국가 이주민 사회서비스 보장의 제도 현황

제3절 해외국가 이주민 사회서비스 보장의 특징

제 7 장

해외국가 이주민 사회서비스 보장의 특징

제1절 개관

1. 분석 개요

본 장은 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 이주민 대상 사회서비스 보장을 실제적 수급권(법·제도 기준, 규정 등)을 분석한 내용을 요약하여 제시하겠다. 사회서비스의 범위는 아동돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄, 주거였고, 이주민의 범위는 장기체류 외국인인 이주노동자, 학생, 가족(재)결합, 난민 인정자, 난민신청자를 중심으로 분석하였다(해외동포, EU 내 이주는 제외). 국가별 분석결과를 요약해 제시하기에 앞서, 먼저 국가별 이주민 규모와 특징을 살펴보고자 한다.

2. 국가별 이주민 규모 및 특징

OECD 2018년 보고서의 국가별 외국 출생 인구의 특성에 근거하여 이민유입국으로서 OECD와 EU 국가를 다음과 같이 유형화하였다(OECD, 2018, pp.27-30).

첫 번째 유형은 정착국가(settlement countries)로, 호주, 캐나다, 이스라엘, 뉴질랜드인데, 외국 출생이거나 부모 중 한 명이 이주민인 인구의 비중이 높고 이민이 국가유산의 일부로 간주되는 특징을 가진다. 이주민의 교육수준이 높으며 차별을 받고 있다고 보고할 가능성은 낮다. 두 번째 유형은 고등교육을 받은 이주민이 많은 오래된 목적지(long-standing

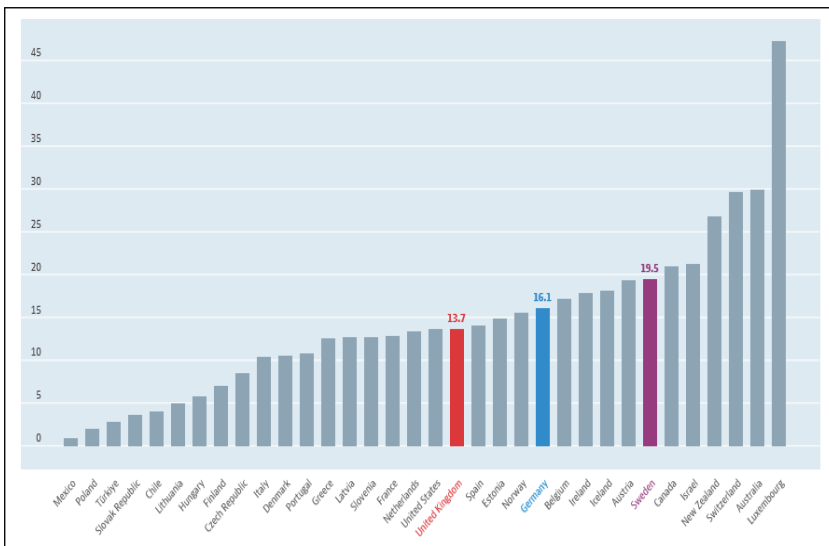
destinations with many recent and highly educated migrants)로 룩셈부르크, 스위스, 영국, 미국이 있는데 최근 이주민과 장기간 정착한 이주민을 모두 수용하고 있다. 세 번째 유형은 교육수준이 낮은 이주민이 많은 오래된 목적지(long-standing destinations with many low-educated migrants)로 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드가 있으며 제2차 세계대전 이후 낮은 학력 수준의 “초청 노동자”와 이후 그 가족이 다수 유입된 경우이다. 네 번째 유형은 최근 인도주의적 이주가 많은 국가(destination countries with significant recent and humanitarian migration)로 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴이 이 유형에 해당하는데 2015년 이후 유입된 이주민의 비중이 상대적으로 큰 나라이다. 다섯 번째 유형은 최근 저학력 이주민이 많은 새로운 목적지(new destination countries with many recent, low-educated migrants)이며, 그리스, 이탈리아, 포르투갈이 이에 해당한다. 여섯 번째 유형은 최근 고학력 이주민이 많은 새로운 목적지(new destination countries with many recent highly educated immigrants)이며, 아이슬란드, 아일랜드, 몰타가 이에 해당한다. 일곱 번째는 국경 변경 및 소수 민족으로 인한 이주민 국가(countries with an immigrant population shaped by border changes and/or by national minorities)이며, 동유럽 및 발칸 국가들이 이 유형에 해당한다. 마지막 유형은 이주민 인구가 적은 신흥 목적지(emerging destination countries with small immigrant populations)이며, 불가리아, 칠레, 일본, 한국, 멕시코, 루마니아, 터키가 이에 해당한다.

본 연구의 대상을 중심으로 요약하면, 일본과 한국은 이주민구가 적은 신흥 목적지이고, 스웨덴은 난민 등 최근 이주민 유입이 많은 국가, 독일은 초청 노동자가 이미 존재하는 오래된 유입국, 영국은 교육수준이 높은 이주민 비중이 큰 오래된 유입국으로 구분할 수 있다.

다음으로 국가별 이주민 규모를 살펴보겠다. 국가별 외국 출생 인구 비중(foreign-born population)은 '18년 기준 영국 13.7%, '19년 기준 독일 16.1%, 스웨덴 19.5% 수준으로 스웨덴의 외국 출생 인구 비중이 상대적으로 높은 것으로 파악된다.

[그림 7-1] 국가별 외국출생 인구 비중(2019년)

(단위: %)



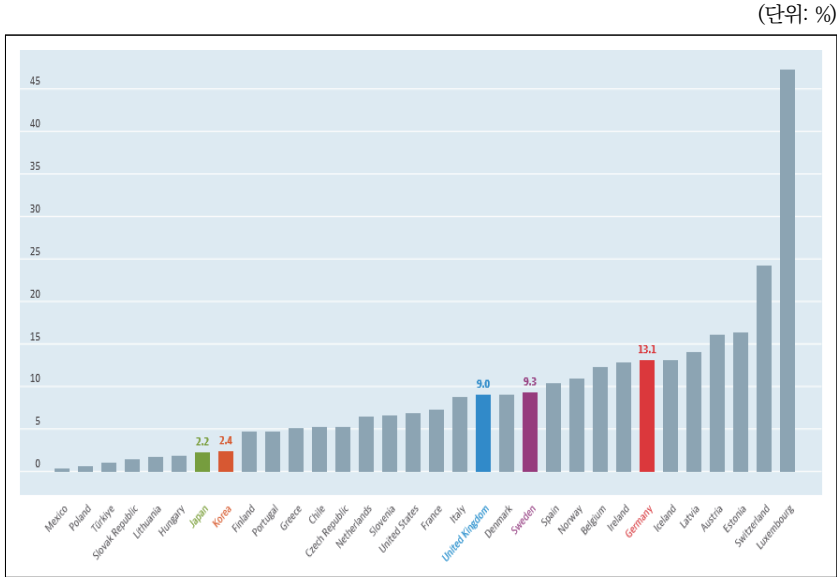
주 : 영국은 2018년 기준

자료 : OECD. (2022a). Foreign-born population (indicator).

<https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm#indicator-chart>
에서 2022.10.26. 인출.

다음으로 본 연구의 분석대상에 해당하는 국가별 외국인 비중(foreign population)을 살펴보면, '18년 기준 영국 9%, '19년 기준 독일 13.1%, 스웨덴 9.3%, 일본 2.2%였다. 유럽 국가의 외국인 비중은 일본과 한국(2.4%)보다 높은 수준이며, 유럽국가 내에서도 독일의 외국인 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

[그림 7-2] 국가별 외국인 비중(2019년)

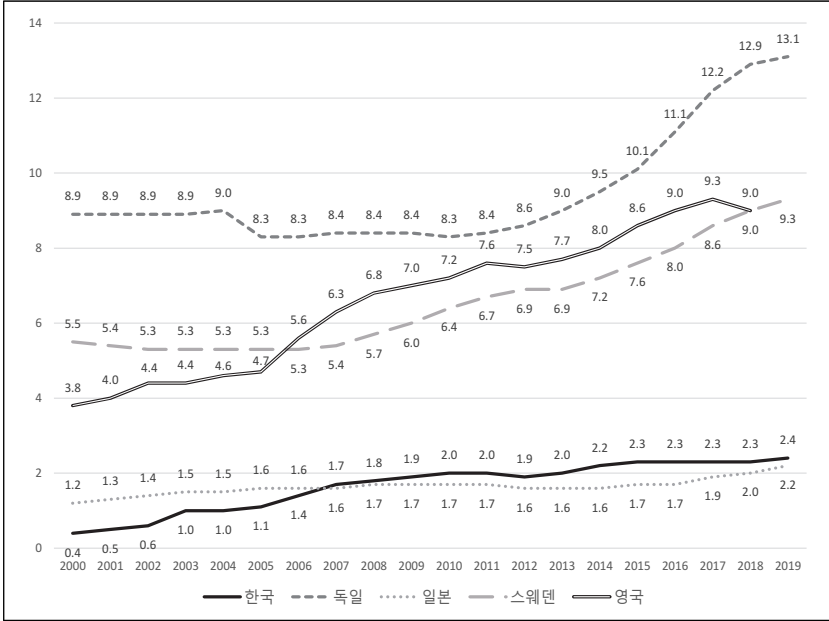


주 : 영국은 2018년 기준
 자료 : OECD. (2022b). Foreign population (indicator).
<https://data.oecd.org/migration/foreign-population.htm#indicator-chart>에서
 2022.10.26. 인출.

국가별 외국인 비중의 추이를 살펴보면, 독일의 경우 2000년대 8~9% 수준을 유지하다가 2000년대 후반부터 외국인 비중이 증가하였는데 이는 EU 이주민 증가와 난민 유입의 영향으로 추정된다. 한편, 영국의 경우 2000년 3.8%에서 2018년 9%까지 외국인 비중이 상승하였고, 스웨덴의 경우 2000년대 중반까지 5%에 머무르다가 이후 꾸준히 상승하였다. 영국의 외국인 비중은 동유럽 국가의 유럽연합 가입으로 2000년대 중반 이후 EU 이주민 비중이 늘었기 때문으로 추정된다. 한편, 일본의 외국인 비중은 앞의 세 국가에 비해 매우 낮은 수준이며, 2000년대 초반 1% 초반에서 소폭 상승한 후 1.6~1.7%를 유지하다가 2017년 이후 증가한 것으로 나타났다.

[그림 7-3] 국가별 외국인 비중 추이(2002~2019년)

(단위: %)



자료 : OECD. (2022b). Foreign population (indicator).

<https://data.oecd.org/migration/foreign-population.htm#indicator-chart>에서
2022.10.26. 인출.

다음으로 영국, 독일, 스웨덴의 외국인(비EU 출신) 목적별 체류허가 현황을 살펴보면, 세 국가 모두 전체 체류허가 중 가족 관련 비중이 가장 높았다. 영국의 경우 교육 관련 목적의 체류허가 비중이 독일과 스웨덴에 비해 높았고, 스웨덴과 독일의 경우 난민 관련 체류허가의 비중이 영국보다 상대적으로 높았다.

〈표 7-1〉 국가별 비EU 출신 외국인에 대한 목적별 체류허가 현황

(단위: 명, %)

구분	영국	독일	스웨덴
합계	1,577,559 (100.0)	4,632,497 (100.0)	517,541 (100.0)
가족에 관한 사유 (Family reasons)	616,125 (39.1)	1,847,362 (39.9)	251,691 (48.6)
교육에 관한 사유 (Education reasons)	467,977 (29.7)	148,441 (3.2)	24,034 (4.6)
취업, 직장에 관한 사유 (Employment reasons)	345,642 (21.9)	240,172 (5.2)	66,130 (12.8)
난민 신분 (Refugee status)	36,986 (2.3)	836,909 (18.1)	87,481 (16.9)
국제적 보호 신분 (Subsidiary protection status)	- -	229,092 (4.9)	50,430 (9.7)
기타 사유 (Other reason)	110,829 (7.0)	1,330,521 (28.7)	37,775 (7.3)

주 : 독일과 스웨덴은 2021년 말 기준, 영국은 2018년 말 기준

자료 : Eurostat. (2022). All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_RESVALID__custom_3710102/default/table?lang=en에서 2022.10.26. 인출.

또한 영국, 독일, 스웨덴에서 장기체류한 외국인들은 국적을 취득하는 비중이 높다. 2017년 기준 10년 이상 체류한 외국인의 국적취득 비율을 살펴보면 영국은 58.1%, 독일은 61.1%, 스웨덴은 86.8%이며, 영국과 독일은 2006~07년 대비 약 10%p 감소한 수치이고 스웨덴은 약 5%p 증가한 값이다(OECD, 2018, p.125).

제2절 해외국가 이주민 사회서비스 보장의 제도 현황

1. 사회서비스(돌봄, 주거) 이주민 수급 보장의 제도적 현황

본 연구에서 살펴본 해외국가들은 국적자인 시민 외의 이주민에 대해서도 사회서비스 수급권을 부분적으로 보장하고 있다. 다만 스웨덴, 독일, 일본과 비교할 때 영국의 외국인 사회서비스 보장의 수준이 상대적으로 제한적인 것으로 파악되었다.

독일과 스웨덴의 경우 적법한 거주허가를 받은 이주민은 다수의 개별 서비스에서 국적 및 거주허가 종류와 무관하게 급여를 받을 수 있다. 세부적으로 살펴보면, 스웨덴은 적법한 거주허가를 기준으로 외국인의 사회서비스를 보장하고 있다. 다음으로 독일은 적법한 거주허가를 받은 외국인에 대해 사회서비스를 허용하나, 아동·육아 관련 수당의 경우 거주허가 유형을 일부 제한하고 있으며, 장기요양보험 서비스는 최소 가입기간 요건을 부과하고 사회주택 신청 시 외국인의 경우 1년 이상 거주허가 조건을 제시하고 있다.

두 국가 모두 2010년대 이후 난민 유입의 규모가 컸는데, 난민신청자에 대해서는 사회서비스 수급권이 제한적이며, 별도의 난민 관련법에 의하여 별도의 유사 기능의 서비스 급여를 제공하기도 한다.

다음으로 일본의 경우 제도상으로 대부분의 돌봄서비스와 주거 지원에서 외국인이 내국인과 동일하게 서비스를 신청할 수 있다. 다만 사회보험 관련 서비스는 외국인이 사회보험 가입과 장기체류(6개월 이상) 기준을 갖추어야 하고 주거 관련 정책은 장기체류하는 경우 신청이 가능하다. 또한 세부 서비스 및 사업별로 국적 요건이 부재하나 체류자격 여부 및 지자체 거주 등의 조건이 부과되는 경우가 있다.

한편, 영국은 돌봄 및 주거 서비스 중 다수가 공공기금(public funding)으로 분류되어 외국인 대상 NRPF(공공기금에 의존하지 않음) 조건을 적용받아 난민신청자를 제외한 대부분 외국인이 제한된다. 다만 일부 보육서비스, 장기요양서비스의 경우 난민신청자 외의 외국인도 수급이 가능하다. 다음으로 주거는 난민신청자 대상 별도 지원을 제외하면 난민신청자 정도만 지원이 가능하다.

영국은 공공기금에 해당하지 않는 서비스에 한정하여 외국인 수급이 가능하지만 독일과 스웨덴은 일정기간 이상 합법적으로 거주하는 외국인을 사회서비스 수급대상에 포괄한다. 다만 스웨덴과 독일의 경우에도 인권적 차원에서 보호의 대상이 될 수 있는 난민신청자 등에 대해서는 대부분 사회서비스 보장이 제한적이다. 일본의 경우 기본적으로 사회서비스 수급대상에서 외국인을 구분하는 일관된 근거가 부재하며 개별 사업 및 서비스별로 재류자격이나 지자체 거주 관련 요건이 부과된다.

다음으로 국가별 이주민 사회서비스 보장의 제도적 현황을 사회서비스 내용을 중심으로 살펴보면, 상대적으로 수당 방식의 급여의 경우 외국인 수급이 더 제한적인 측면이 나타났다. 영국의 경우 수당 형태의 급여가 공공기금의 범주에 포함되어 NRPF 외국인의 수급이 제한되고, 독일의 경우 아동수당과 같은 일부 수당 방식 급여의 경우 거주허가의 유형에 따라 외국인 수급이 일부 제한된다. 스웨덴의 경우 이주민의 사회서비스 보장의 포괄성이 높으나 현금성 수당은 1년 이상 거주허가를 받지 않는 외국인에게는 제한되며, 이에 따라 거주허가를 받지 못한 난민신청자의 수급이 제한된다. 즉, 이주민 대상 사회서비스 보장의 포괄성이 높은 국가의 경우에도 상대적으로 수당 방식 급여의 경우 이주민에 좀 더 제한적인 경향을 보이는 것이다.

〈표 7-2〉 영국 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준

	구분	점수기반제 (PBS) 관련		가족(재)결합	난민신청자	난민신청자	비고
		보육서비스(만 2세)	제외	제한적 허용 (특정 소득기준 이하)			
아동	보육서비스(만 3~4세)	제한적 허용 (주당 30시간은 불가)	제외	제외	제외	제외	일부 대상에 제한적 허용
	면세 보육서비스	제외	제외	제외	제외	제외	무상보육은 아동 또는 아동 부모의 이민 상태와 관계없이 보편적으로 수급이 가능하나 주당 30시간의 추가 보육서비스는 대부분 제한
	아동급여	제외	제외	제외	제외	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
	통합공제	제외	제외	제외	제외	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
	장기요양보장	허용	허용	허용	허용	허용	NRPF에 해당하지 않고 구체적인 자격 기준은 지방정부에 따라 상이
장애인	장애생활수당	제외	제외	제외	제외	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
	개인자립 지불금	제외	제외	제외	제외	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
	간호수당	제외	제외	제외	제외	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
기타	돌봄 제공자 수당	제외	제외	제외	제외	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
주거	사회주택	제외	제외	제외	허용	허용	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외) ※ 난민신청자는 숙소 지원
	통합공제	제외	제외	제외	허용	제외	NRPF 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)

자료: 연구진 작성

〈표 7-3〉 독일 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준

구분	노동	학업	가족(제)결합	난민인정자	난민신청자	비고
아동	보육서비스	허용	허용	허용	허용	국적, 거주허가 종류 등과 무관하게 독일에 거주하는 아동 수급 가능
	부모후직수당	허용 (체절근로자 제외)	제한적 허용 (부 또는 모의 거주허가 유형에 따라)	허용	제한적 허용 (일부 국가 출신 노동자 허용)	
	아동수당	허용 (체절근로자 제외)	제한적 허용 (부 또는 모의 거주허가 유형에 따라)	허용	제한적 허용 (일부 국가 출신 노동자 허용)	부모가 영주권자, 노동 목적의 거주허가를 받은 자인 경우 수급권 인정(체절근로자, 임시거주자 제외)
	아동추가수당	허용 (체절근로자 제외)	제한적 허용 (부 또는 모의 거주허가 유형에 따라)	허용	제한적 허용 (일부 국가 출신 노동자 허용)	
노인	장기요양보험-재가 및 시설서비스	허용	허용	허용	허용	국적, 거주허가 종류 등과 무관하게 장기요양보험 가입자는 수급 가능(최소 가입기간 요건 부과)
	공공부조-재가 및 시설 서비스	허용	허용	허용	제한적 허용 (18개월 이상 거주자)	영주권 또는 거주허가를 가진 경우 수급권 인정

구분		노동	학업	가족(제)결합	난민신청자	난민신청자	비고
장애인	이동돌봄- 질병수당	허용	허용	허용	허용	제한적 허용 (건강보험 미가입시 별도 유사 급여 수급 가능)	국적, 거주허가 종류 등과 무관하게 건강보 험 가입자는 수급 가능
	통합지원급여	허용	허용	허용	허용	제한적 허용 (18개월 이상 거주자)	영주권 또는 거주허가를 받고 독일에 영구체 류할 것으로 예상되는 외국인은 수급 가능
	중증장애인 등록증	허용	허용	허용	허용	허용	독일에 거주하는 경우 발급되나, 거주허가 의 적법성 여부는 묻지 않음.
주거	주거급여	허용	허용	허용	허용	제한적 허용 (난민신청자지 원법의 주거보조 우선 적용)	적법한 주거허가(체류법상 거주허가, 국제협 약에 의한 거주권, 난민신청자지원법상 거 주허가 등)가 있는 경우 권리 인정
	사회주택	제한적 허용 (1년 이상 거주허가)	제한적 허용 (1년 이상 거주 허가)	제한적 허용 (1년 이상 거주허가)	제한적 허용 (1년 이상 거주허가)	제한적 허용 (1년 이상 거주허가)	최소 1년 이상의 적법한 거주허가를 가진 외국인이 거주지 지자체에서 주택자격증명 서를 발급받은 경우 신청 가능

자료 : 연구진 작성

〈표 7-4〉 스웨덴 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준

구분		거주허가 외국인	난민신청자	비고
아 동	보육서비스	허용	허용	적법한 거주허가를 가진 외국인 수급 가능하고 6세 이하 난민신청자도 이용 가능
	아동급여	허용	제외	현금급여는 시민이나 거주허가를 가진 외국인 수급 가능 ※재정적 어려움이 있는 난민신청자는 별도의 일비 지원
노 인	노인돌봄서비스	허용	제외	적법한 거주허가를 가진 외국인 수급 가능 ※18세 이상 난민신청자의 경우 사회서비스 이용 어려워 실질적으로 제외됨.
장 애 인	장애인 간병비 보조금	허용	제외	현금급여는 시민이나 거주허가를 가진 외국인 수급 가능 ※재정적 어려움이 있는 난민신청자는 별도의 일비 지원
	추가비용수당	허용	제외	
	자동차수당	허용	제외	
	보조기구수당	허용	제외	
주 거	청년을 위한 주택수당	허용	제외	현금급여는 시민이나 거주허가를 가진 외국인 수급 가능 ※난민신청자는 별도 시설에 거주하며 3개월 이상 일자리를 얻고 별도 거주지를 구한 경우 주택 비용 일부 지원
	자녀가 있는 가족을 위한 주택수당	허용	제외	

자료 : 연구진 작성

〈표 7-5〉 일본 이주민 대상 사회서비스(돌봄/주거) 보장의 제도적 기준

구분		국적 조건	재류자격 조건	지자체 거주 조건
아 동	출산육아일시금	×	○ ¹⁾	×
	보육소	×	○	○
	유치원	×	○	○
	인정아동원	×	○	○
	패밀리 서포트 센터 사업	×	△ ²⁾	△ ²⁾
	산전, 산후 가사지원 등	×	△ ²⁾	○
	지역아동지원거점사업	×	△ ²⁾	○
	육아휴업급여부금	×	○ ³⁾	×

구분		국적 조건	재류자격 조건	지자체 거주 조건
장애인	아동수당	×	△ ⁴⁾	○ ⁴⁾
	유아교육·보육 무상화	×	×	×
	아동부양수당	×	△ ⁴⁾	×
	신체장애인 수첩	×	○ ⁵⁾	×
	양육수첩	×	○ ⁵⁾	×
	정신장애인 보건복지수첩	×	○ ⁵⁾	×
	개호급부	×	○ ¹⁾	×
	훈련 등 급부	×	○ ⁶⁾	×
	지역상당지원급부	×	○ ⁶⁾	×
노인	아동복지법 서비스	×	○ ⁶⁾	×
	개호보험	×	○ ⁷⁾	×
주거	독거 고령자 등 지원사업	×	△ ²⁾	△ ²⁾
	공영주택	×	○ ⁸⁾	○ ⁹⁾
	UR	×	○ ¹⁰⁾	×
	주택 세이프티넷	×	×	×

- 주 : 1) 건강보험이 있어야 하는데 단기재류자는 건강보험 가입 불가
 2) 지자체에 따라 상이함.
 3) 고용보험이 있어야 하는데 단기재류자는 고용보험 가입 불가
 4) 국내 주소가 있어야 함.
 5) 단기재류자는 제외
 6) 장애인 수첩이 있어야 하는데 단기재류자는 수첩 발급 불가
 7) 단기재류자는 개호보험 가입 불가
 8) 지자체마다 상이하나 보통 1년 이상 재류기간이 남아 있어야 함.
 9) 공영주택은 지자체 주민에게 공급되므로 주소가 해당 지자체에 있어야 함.
 10) 3개월 이상 재류기간이 남아 있어야 하므로 단기재류자는 사실상 입주 불가함.

자료 : 연구진 작성

2. 이주민의 실질적 수급 보장에서의 한계

영국의 경우 외국인 관련 사회서비스 법적 규정이 불명확하고 접근성 차원의 불평등이 지적되고 있다. 외국인의 사회서비스에 관한 법적 규정이 불명확해서 이주민 사회권의 ‘법제도 상의 권리와 실제 간의 괴리’를 더욱 크게 만들 수 있고(김경환, 2021), 실제 일선 현장에서 관련 법적 규정이 적용되는 데 자의적인 결정과 과도한 교정이 발생할 수 있다(Oliver,

2020). 실천적 차원에서 이주민의 불평등한 접근이나 불합리한 경험은 여전히 존재한다.

사회서비스 대상자(이주민)의 언어적 장벽과 사회서비스 제공자의 문화적 불감증 등이 이주민의 사회서비스에 대한 실제적인 접근을 제한한다는 점이 지적되고 있다. 독일의 경우 이주민의 정보 접근성에 관한 문제가 존재한다. 특히 건강보험 및 장기요양서비스와 관련하여 이주민들이 정확한 정보를 제대로 접하지 못하고 있으며 그 결과 필요한 수준보다 적은 급여를 신청하고 있다는 점이 문제로 지적되고 있다. 지방정부는 이주민의 독일어 습득을 사회통합을 위해서도 가장 시급한 사안으로 보고 있으며, 이주민을 위한 독일어 교육 프로그램인 ‘사회통합프로그램’(Integrationskurs)를 통하여 이주민을 대상으로 700시간의 수업을 제공한다.

스웨덴에서도 이주민들은 사회서비스 접근과 이용에서 불편함이나 어려움을 겪고 있다. 특히 돌봄서비스 분야에서 언어와 문화 차이로 인한 서비스 접근 및 이용의 어려움이 보고되었다. 이주민(특히 노인)들은 사회서비스 이용을 주저하거나 시민들과는 다른 서비스 선호를 나타내기도 한다. 국가는 언어나 문화 차이로 인한 이주민들의 어려움을 경감시키기 위해 오리엔테이션 과정, 스웨덴어 학습 프로그램, 정착 지원 프로그램, 통역 서비스 등을 무상 제공하고 있다.

한편, 독일과 스웨덴 모두 난민신청자에 대해서는 사회서비스 수급 기준 자체가 제한적이다. 독일의 사례를 살펴보면 난민 정서의 확산과 함께 사회보장의 수준과 범위가 지속적으로 축소되었다. 난민신청자 대상 사회보장 급여가 낮은 수준으로 책정되는 문제와, 난민신청자 및 난민이 실질적으로 일반 주거지로 이동하기 어려운 상황 등이 지적되고 있다.

일본의 경우 법률 등의 제도 기준에서 외국인 포괄성이 높으나 세부 규정이 명확하지 않다. 법률이나 정부 통지에서는 국적 및 체류기간에 무관

하게 다수의 서비스가 제공되어야 한다는 점을 명시하고 있으나 실제 현장에서는 지역 간 편차가 존재할 수 있다. 법률에서는 주소, 거처, 주민등록, 재류자격이 상세하게 규정되어 있지 않아 체류자격과 무관하게 이용이 가능한 제도가 많을 수 있으나 현실에서는 대체로 장기체류 외국인에 제만 서비스가 공급되고 있다.

3. 지방정부 단위에서 이주민 사회서비스 보장 사례

지방정부 사례는 이주민 사회서비스 보장의 포괄성 수준에 따라 영국과 나머지 국가로 구분될 수 있다. 독일, 스웨덴, 일본은 상대적으로 중앙정부 기준의 이주민 포괄 범위가 넓어서 지방정부 사례는 이주민의 서비스 접근성 개선에 기여할 수 있는 이주민 정책 사례를 파악하였다.

독일의 경우 바덴뷔르템베르크 주의 사회통합정책을 살펴보았다. 바덴뷔르템베르크 주는 2015년 참여와 통합을 위한 법(PartIntG)을 제정하였으며, 이 법에 근거하여 다양한 고유사업을 펼치고 있다. 예를 들어 유치원과 어린이집의 언어집중 프로그램, 다양성의 수용과 관용을 위한 여러 문화사업 등을 시행하고 있다.

독일에서는 이주민의 서비스 접근성 차원에서 언어교육을 포함한 사회통합프로그램(Integrationskurs)이 강조되고 있다. 2010년대 들어 독일에 유입되는 난민신청자 및 난민의 숫자가 급격히 증가함에 따라 바덴뷔르템베르크의 주법(州法)인 난민수용법(Flüchtlingsaufnahmegesetz; FlüAG)은 난민신청자에게 무상으로 기초 독일어 수업이 제공되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 중앙정부 사업인 사회통합프로그램과 연계하여 독일어 지원 프로그램을 시행하고 각 시의 독일어 프로그램의 수강자 수, 대기자 수, 출결, 수수료 여부 등에 관한 모니터링 결과를 정기적으로 공개하고 있다.

스웨덴의 경우 지방정부의 지원체제와 통역 서비스를 살펴보았다. 예테보리 시는 이주민의 스웨덴 사회 정착을 돕고 각사회서비스 이용 방법을 안내하기 위해 시 정부 조직으로 '통합센터(Integrationscentrum)'를 운영하고 있다. 통합센터의 주요 활동은 오리엔테이션 과정 제공과 다중언어정보안내소 운영이다. 스톡홀름 주의 경우 '시민오리엔테이션센터(Centrum för samhällsorientering i Stockholms län)'를 설립하여 지역 내 이주민 대상 오리엔테이션을 제공하고 있다. 또한 스웨덴 지방정부들은 법정 5개 소수언어 외의 다양한 언어의 통역서비스를 제공함으로써 이주민 정착과 서비스 이용을 지원하고 있다.

일본의 경우 다문화 공생을 추진하는 지자체 사례를 살펴보았다. 도쿄도는 다문화 공생 추진 지침을 발표하였는데 정책목표 2에서 외국인이 안심하고 생활하기 위한 커뮤니케이션과 관련된 정보제공 및 다언어 대응의 강화를 명시하였다(방재 정보, 의료기관, 교통기관, 교육은 정보 제공 등). 2021년 다문화 공생시책에서는 외국인의 생활지원을 위한 통역 제도나 정보 접근성 개선을 위한 내용이 포함되어 있다. 도쿄도 외에도 지자체별로 지역의 외국인 특성에 맞춰 다문화 공생 목적의 사업을 시행하고 있다. 지역 내 외국인의 사회보장 접근성 등의 개선을 위해 예를 들어 외국인 고령자 대상 지원, 보육시설 다언어 커뮤니케이션 지원, 주거 관련 다언어 상담창구 등을 지원하고 있다.

한편, 영국의 경우 중앙정부 기준에서 이주민 대상 사회서비스 보장이 제한적이었기 때문에 지방정부가 실질적으로 이주민 대상 사회복지 혜택을 부가적으로 보장하는 사례를 파악하였다.

지방정부가 개별 법안에 따라 자율적으로 제공할 수 있는 복지기금(discretionary welfare funds)은 일반적으로 이민 목적의 '공공기금'으로 분류되나 몇 가지 예외적인 상황에서 NRPF 조항이 적용되지 않을 수

있다. 다만 빈곤한 NRPF 가족에 대한 지방정부의 재량적 복지자금 제공과 관련하여 명확한 규정이나 해석이 존재하지 않아 지방정부의 행정적 혼란이 가중되어 이들 가족의 빈곤 상황을 심화시키고 있다.

스코틀랜드 자치정부에서는 이민 체류자격 때문에 노숙과 궁핍의 위험에 처한 스코틀랜드 주민을 지원하기 위한 새로운 전략인 ‘함께 궁핍 끝내기’(Ending Destitution Together) 전략을 발표하였다. 스코틀랜드의 모든 지역 공동체에서 이민 체류자격의 이유로 빈곤을 경험하지 않기 위해 ‘위기의 상황에서 기본적인 안전망을 제공’하고, ‘조언(자문)과 옹호(변호)에 접근’하도록 하며, ‘사람과 공동체를 지원하는 포용적 접근(법)을 보장’하고자 하였다. ‘필수적 필요’ 영역에서의 실천(계획)은 지방정부와 제3섹터를 통한 거주(시설), 음식, 재정적 지원에 대한 접근 제공을 늘리고 보건의료 서비스에 대한 장애물을 제거하는 데 도움이 될 수 있다. ‘조언과 옹호’ 영역에서의 실천(계획)은 이민 배경의 지역주민에 대한 전문가 조언과 옹호에 대한 접근을 향상시킬 수 있다. ‘포용’ 영역에서의 실천(계획)은 스코틀랜드의 확장된 사회보장 권한과 고용가능성(employability)을 포함하여 사회서비스 지원의 설계와 전달에 대한 포용적 접근을 지원하고자 한다.

다음으로 브라이튼 앤드 호브 지방정부에서는 2014년 건강증진사업(Health Promotion Project)의 일환으로서 이주민을 위한 사회적 처방 프로그램¹⁾을 이주민의 보건의료 및 사회복지 상의 필요를 충족하기 위해 시행하고 있다. 브라이튼 앤드 호브 지방정부의 건강증진사업은 사회적 처방 프로그램을 중심으로 ‘언어적 필요가 있는 이들과 함께 일하기’, ‘공

1) 사회적 처방(social prescribing) 프로그램은 신체적 건강상의 필요뿐 아니라 사회적 또는 일상적 필요를 가진 이들을 대상으로, 자원봉사단체나 지역(시민)사회단체를 포함한 지역의 광범위한 비의료적(non-clinical) 지원 서비스에 소개 또는 연결하는 정책프로그램을 의미함(런트, 2019).

공 및 지역사회 서비스와 함께 일하기', '자원봉사자와 함께 일하기'로 재편되었다.

- ① (언어적 필요가 있는 이들과 함께 일하기) 공공 및 지역사회 서비스에 대한 정보 배포 및 홍보, 서비스에 대한 접근 및 위탁 촉진, 핵심 건강 메시지의 홍보, 그 외 추가적인 지원 등
- ② (공공 및 지역사회 서비스와 함께 일하기) 번역된 정보 개발 자문, 언어적 필요를 가진 이들과 일하는 지역사회단체와의 협력, 공공 서비스의 의사결정에서의 언어적 필요를 가진 이들의 발언권 부여 등
- ③ (자원봉사자와 함께 일하기) 자원봉사 통역가 모집, 훈련, 지원 등

마지막으로 영국의 NRPF 네트워크는 이민 체류자격 때문에 사회복지혜택에 접근할 수 없는 궁핍한 이들을 보호하기 위한 전국적 네트워크이다. NRPF 네트워크는 지방정부의 이주민 노숙 방지, 아동 빈곤 완화, 지역 공동체와의 통합 증진, 서비스 운영의 비용 효율성 강화를 지원하고 있다. 지방정부가 NRPF 이주민에게 필수적인 사회안전망을 제공하여 이들의 빈곤과 노숙을 예방·완화하는 데 기여할 수 있도록 실천 지침서 (practice guidance)를 작성·발표하고 있다.

제3절 해외국가 이주민 사회서비스 보장의 특징

국가별 이주민 사회서비스(돌봄 및 주거) 보장의 현황과 특징을 분석한 결과, 전통적 복지국가 레짐의 특징은 상대적으로 두드러지지 않았다. 국가별 분석대상인 돌봄 및 주거 서비스의 재원을 살펴보면, 영국과 스웨덴은 조세 기반 서비스이고, 독일과 일본은 대부분 조세 기반 서비스에 일부 사회보험(노인돌봄) 기반 서비스가 포함되어 있어, 독일, 스웨덴, 영국의 레짐별 사회보장 포괄성 특징이 드러나지 않은 것으로 보인다. 다만 개별 국가별로 살펴보면, 스웨덴 사회보장체계의 보편주의적 특성이 이주민에 대한 높은 포괄성으로 연결되는 것으로 해석된다.

복지국가 레짐의 영향보다는 이민정책의 영향이 큰 것으로 파악되었다. 영국의 사회서비스 보장은 사회정책의 특징보다는 이민정책 변화의 영향을 받아 독일이나 스웨덴에 비해 제한적으로 규정되고 있는 것으로 해석된다. 1999년 이민정책에서 “공공기금 청구 금지”(NRPF) 조항 도입 등 이주민의 사회복지 수급권을 제한하기 시작하였으며, 현재 영국은 "reside"와 "stay"를 구분하고 있어 영국 시민, 아일랜드 시민, 영주권자, EU 정착제도를 통해 이미 정착한 경우에만 거주권(right to reside)을 가진다. 따라서 영국 사회서비스의 이주민에 대한 포괄성이 상대적으로 낮은 것은 앵글로색슨형 사회서비스 체제의 선별주의 특성과는 또 다른 이민정책의 영향으로 파악된다.

국가별로 요약해서 서술하자면, 영국은 이민정책 상의 규정이 이주민 사회서비스 보장에 더 큰 영향을 미치고 있다. ‘공공기금 청구 금지’(NRPF) 조항에 따라 이주민의 사회권을 제한하고 있으며, 다만 사회권 관련 법적 규정의 복잡성과 지방정부의 재량권에 따라 지방정부가 제한적이나마 이주민(특히 NRPF 이주민)에게 사회서비스를 제공할 수 있는 여지가 존재한다.

독일과 스웨덴의 경우 사회보장 수급권자에 합법적으로 “거주”하는 외국인을 포괄함에 따라 대부분의 사회서비스 정책에서 적법한 체류허가를 가진 외국인을 모두 포괄하고 있다(난민신청자 제외). 독일의 사회정책 관련법에서 원칙적인 수급 기준은 거주지를 가진 자이고 외국인 관련 규정은 적법한 체류허가를 가진 자로 명시한다. 스웨덴의 경우에도 사회서비스 관련법에서 지원대상을 스웨덴 내 거주자나 욕구를 가진 자로 명시하고 있다. 이와 같이 중앙정부 사회서비스 규정에서 이주민이 포괄되어 있기 때문에 지방정부는 주로 이주민의 정착이나 서비스 접근성을 지원하고 있다.

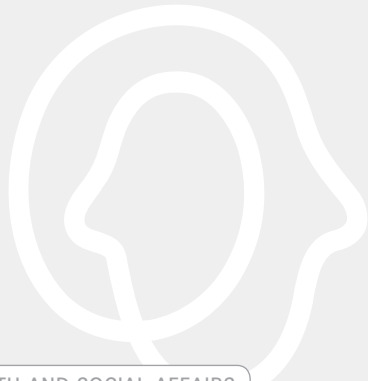
일본의 이주민 사회서비스 보장은 이민정책 특성과 더 관련이 있는 것으로 파악된다. 사회복지제도에서 서비스 대상에 대한 국적기준이 부재하며 「사회복지법」에서도 복지서비스의 취지를 개인의 존엄 유지로 규정하고 있다. 일부 체류자격에 따른 체류기간, 주소지 여부 등에 따른 수급 제한이 있으나, 제도상으로는 영주자/정주자, 6개월 이상 체류자는 대부분 서비스를 받을 수 있다. 일본의 경우 기존 영주자 또는 역사적 배경이 있는 이주민 집단(재일 한국·조선인, 닛케이진 등)이 국내에 오랜 기간 존재해왔고 이들이 영주자/정주자로서 대부분 서비스에 포괄되어 왔다. 일본의 외국인 비중은 유럽국가 대비 낮은 수준인데도 그 외국인 내에서 오랫동안 일본 사회에 영주자/정주자로 존재해왔던 외국인의 비중이 큰 것이다. 이와 같은 배경 속에서 영주자/정주자의 사회보장 여부에 대해 별도의 논쟁이 이루어지지 않은 것으로 해석된다. 또한 일본의 사회서비스 관련 법 규정은 국제협약 비준에 따라 외국인을 배제하지 않는 방식으로 변화한 측면이 있다.

〈표 7-6〉 국가별 이주민 사회서비스 보장의 특징

국가	이민정책	사회서비스 정책	지방정부
영국	• 이주민의 사회권은 일차적으로 중앙정부 차원의 이민 관련 법령에 근거 • 「이민난민법」 상의 ‘공공자금 청구 금지’(NRPF) 조항에 따라 외국인의 사회권 제한	• 이주민 사회서비스 보장에서 사회정책 차원의 규정이나 기준의 영향이 적음. • 사회정책 관련법에서 수급 대상에 대해 국민, 외국인 등의 규정을 구체적으로 제시하지 않음.	• 지방정부가 재량권에 따라 제한적이거나 이주민에게 사회서비스를 제공할 여지가 있음. • 중앙정부로부터 상당한 자치(입법)권을 부여받은 자치정부의 경우, 자치권 인정 분야(사회복지)에서 이주민 사회서비스 보장을 개선하고 있음.
독일	• 이주민의 사회통합을 중시하지만, 이주민의 국적 취득을 강조하지는 않음. • 적법한 거주허가가 있는 외국인의 경우 기본적인 사회권을 보장	• 사회보장제도에서 수급자의 독일 국적 또는 영주권을 요구하지 않음. • 사회법전 적용범위는 지역에 거주지 혹은 상시적인 거주지가 있는 경우임. • 일부 사회보장급여 관련법은 ‘적법한 거주허가를 가진 자’로 외국인 관련 별도 규정을 명시	• 지방정부별 중앙정부 사업의 급여 수준이나 공급체계 정도가 상이할 수 있음. • 지방정부 고유사업의 경우 대상 포괄성, 수준, 제공방식을 모두 자율적으로 결정 • 중앙정부 기준에서 거주허가를 가진 외국인의 서비스 수급을 허용하기 때문에 지방정부 정책은 주로 이주민 사회통합 또는 서비스 접근성을 지원하고 있음.
스웨덴	• 합법적인 거주허가를 받은 외국인의 경우 기본적인 사회권을 보장	• 보편주의적 사회서비스 정책을 바탕으로 이주민에게 시민과 동등한 사회보장 자격을 부여 • 관련법에서 실제 거주지가 있고 욕구를 가진 사람이 지원받을 권리가 있음을 명시	• 중앙정부는 이주민 대상 사회보장 지원대상 등의 급여 규정을 정하고 기초 지방정부는 중앙정부 제도의 틀 안에서 지역 상황을 고려한 서비스를 제공한다. • 중앙정부 기준에서 거주허가를 가진 외국인의 서비스 수급을 허용하기 때문에 기초지방정부는 추가적으로 외국인 정착 지원을 위한 노력을 기울이고 있음.

국가	이민정책	사회서비스 정책	지방정부
일본	• 최근 기조는 경제사회에 활력을 가져다줄 외국인을 적극적으로 받아들일 것을 강조 • 외국인 중 역사적 배경이 있는 집단이 영주자/정주자로서 대부분 서비스를 보장받아왔기 때문에 외국인 사회보장 수급이 쟁점화되지 않았음.	• 사회복지제도에서 서비스 대상에 대한 국적 기준이 부재(다만 재류기간, 주소 여부 등에 따른 서비스 제한 있음) • 영주자/정주자는 대부분 사회서비스 수급에서 배제되지 않고 6개월 이상 체류자는 대부분 서비스를 받을 수 있음.	• 지방자치단체는 서비스 적용 대상이나 지원 수준을 결정할 권한을 가지고 있지 않음. • 지방자치단체들이 가장 역점에 두고 있는 사항은 커뮤니케이션 지원과 다문화화를 반영한 다양한 지역 단위 프로그램 시행임.

자료 : 연구진 작성



제8장

국내 이주민 사회서비스 보장 현황

제1절 돌봄 및 주거 서비스의 이주민 보장 현황

제2절 지방자치단체 돌봄 및 주거 서비스의 이주민
보장 현황

제8장 국내 이주민 사회서비스 보장 현황

제1절 돌봄 및 주거 서비스의 이주민 보장 현황

1. 돌봄 및 주거 서비스 범위

2012년 「사회보장기본법」 개정에서 사회보장의 범위에 사회서비스가 포함되기 시작하였다. 「사회보장기본법」에서 사회보장의 범주로 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 제시하는데, 사회보장제도에서 사회보험과 공공부조를 제외한 영역이 광의의 사회서비스 범위가 될 수 있다. 동법에서 사회서비스 분야와 서비스 내용, 제공 주체가 명시되어 있다. 「사회보장기본법」 제3조 제4항에서 사회서비스의 분야를 “복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등”으로, 서비스 내용을 “상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등”으로 명시하고 있다. 사회서비스 제공 주체는 국가, 지방자치단체, 민간을 모두 포함하며, 공공(국가, 지방자치단체)의 사회보장에 대한 책임을 명시하고 있다(제5조, 제23조, 제25조 등).

서비스 제공 주체는 공공과 민간을 모두 포괄하지만, 본 연구에서 사회서비스 보장을 분석할 때, 공공이 지원하는 사회서비스를 중심으로 이주민 보장을 논의하고자 한다. 공공이 사회서비스를 지원하는 방식은 사회서비스 제공기관을 직접 운영 혹은 지원하는 방식, 사회서비스 제공기관의 현물 및 서비스에 대한 이용/구입 비용의 전액 또는 일부를 지원하는 방식으로 구분할 수 있다.

국내 사회보장 관련 법령은 국민의 복지증진을 목적으로 명시하고 보장 대상을 국민으로 전제한다. 아래 <표 8-1>과 같이 사회서비스 관련법에서도 각 법령의 목적에 국민의 복지증진을 명시하고 있고 「사회복지사업법」에서 사회복지서비스를 정의할 때 국민을 대상으로 하는 서비스임을 명시하고 있다. 다만 「사회보장기본법」 제8조에서 국내 거주 외국인에 대한 사회보장제도 적용에 대한 사항을 제시하며, 그 내용은 “상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다”는 것이다.

<표 8-1> 사회서비스 관련 법령(대상별 개별법령 제외)

법령명	사회서비스 개념	보장 대상 관련 사항
사회보장기본법 [법률 제18215호]	국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도	• 제1조(목적)에서 “국민의 복지증진” 명시 • 제2조(기본 이념)에서 “모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나” 명시 • 제8조(외국인에 대한 적용)에서 “국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다” 명시 • 제9조에서 국민의 사회보장받을 권리(사회보장수급권) 명시 • 제25조(운영원칙)에서 “제도를 필요로 하는 모든 국민에게 적용하여야 한다”고 명시
사회복지사업법 [법률 제5358호]	국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 「사회보장기본법」 제3조제4호에 따른 사회서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것	• “도움을 필요로 하는 국민”을 대상으로 함 • 지역사회복지, 사회복지관 관련 규정에서는 주민의 복지를 위함을 명시

법령명	사회서비스 개념	보장 대상 관련 사항
사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률(약칭: 사회서비스 이용권법) [법률 제18216호]	「사회복지사업법」 제2조 제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조 제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스	• 사회서비스 이용자 기준을 구체적으로 명시하지 않음. • 제1조 목적에 “국민의 복지 증진” 명시
사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률 [법률 제18467호]	「사회보장기본법」 제3조 제4호의 사회서비스	• 제1조(목적)에서 “국민의 복지증진” 명시

자료 : 연구진 작성

위와 같이 「사회보장기본법」의 분야로 “주거”를 포함하고 있는데, 주거 복지에 대한 범위와 정의는 법적으로 명확하게 규정되어 있지 않다. 「주거기본법」 등에 주거복지 관련 내용을 제시하는데 「주거기본법」 제10조~제23조에 근거하면 주거정책은 주택(임대주택 포함)의 공급, 주거환경 정비, 주거비 보조(저소득가구), 주거약자 지원(장애인, 고령자 등), 최저주거기준 설정 및 미달 가구 우선 지원, 주거복지 관련 정보제공 등을 포함한다. 관련 법령의 주거정책 범위와 위 주거복지 개념을 바탕으로 주거복지 정책을 저소득층, 주거약자의 주거 관련 욕구를 충족시키기 위한 주거 공급, 주거환경 개선, 주거비 지원, 정보 및 상담 제공으로 정의할 수 있다.

〈표 8-2〉 주거복지 관련 법령(대상별 개별법령 제외)

법령명	주거정책 및 대상 관련 내용	보장 대상 관련 사항
주거기본법 [법률 제16391호]	제3조(주거정책의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제 2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다. 1. 소득수준·생애주기 등에 따른 주택공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것 2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(『아동복지법』 제3조 제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 “주거지원필요계층”이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것 3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것 4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것 5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것 6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것 7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것 8. 저출산·고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것 9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것	• 제1조(목적)에서 “국민의 주거안정과 주거수준의 향상” 명시
주거급여법 [법률 제15358호]	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “주거급여”란 「국민기초생활 보장법」 제7조 제1항 제2호의 주거급여로서 주거 안정에 필요한 임차료, 수선유지비, 그 밖의 수급품을 지급하는 것을 말한다. 2. “수급권자”란 주거급여를 받을 수 있는 자격을 가진 사람을 말한다. 3. “수급자”란 주거급여를 받는 사람을 말한다. 4. “수급품”이란 이 법에 따라 수급자에게 지급하거나 대여하는 금전 또는 물품을 말한다.	• 국민기초생활 보장법에 따른 중앙생활보장위원회 결정 소득인정액 이하인 사람
장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 (약칭: 장기임대주택법) [법률 제17949호]	제1조(목적) 이 법은 장기공공임대주택의 시설개선을 통한 장기공공임대주택 입주자의 주거환경개선 및 주거복지증진을 위하여 필요한 사항을 지원하여 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.	

법령명	주거정책 및 대상 관련 내용	보장 대상 관련 사항
장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 (약칭: 주거약자법) [법률 제18052호]	제1조(목적) 이 법은 장애인·고령자 등 주거약자의 안전하고 편리한 주거생활을 지원하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 주거약자의 주거 안정과 주거수준 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “주거약자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 65세 이상인 사람 나. 「장애인복지법」 제2조 제2항에 해당하는 장애인 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람 2. “주거약자용 주택”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다. 가. 주거약자에게 임대할 목적으로 건설하는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조 제2호의 민간건설임대주택 나. 주거약자에게 임대할 목적으로 개조한 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조 제2호의 민간건설임대주택 또는 같은 조 제3호의 민간매입임대주택 다. 「공공주택 특별법」 제2조 제1호 가목의 공공임대주택으로서 가목과 나목에 준하는 주택 라. 주거약자가 거주하는 주택으로서 제15조의 주택 개조 비용을 지원받아 개조한 주택	주거약자를 연령, 「장애인복지법」 등의 기준으로 명시

자료 : 연구진 작성

주거 관련 기본법이라 할 수 있는 주거기본법(법률 제18561호)은 주거 관련 계획, 주거실태조사, 최저주거기준 등은 본법에서 다루고, 구체적인 사업과 관련된 사항들은 개별법에 위임하는 형태를 취하고 있다. 주거기본법에서 다루고 있는 관련 조항과 위임하는 법령 및 내용은 아래와 같다. 동법 제1조에서 법의 목적을 ‘주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다’고 하고 있다. 이 법의 목적을 ‘주거권 보장’이라고 밝힘과 동시에, 그 대상을 원칙적으로 ‘국민’으로 명시하고 있다. 한편, 주거권은 ‘물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리’라고 정의하고 있다(제2조).

〈표 8-3〉 주거복지 관련 법령의 주요 내용

법령명	주거기본법의 조항 및 내용
주거기본법 [법률 제16391호]	• 목적 및 주거권 정의 (제1조, 제2조) • 주거정책의 기본원칙 (제3조) • 주거종합계획 수립 (중앙정부, 시도) (제4조, 제5조) • 주거정책 협의 및 주거정책 심의위원회 (제8조) • 최저주거기준 설정 (제17조, 제18조) • 유도주거기준 설정 (제19조) • 주거실태조사 (제20조) • 주거복지전달체계 (제21조) • 주거복지정보체계 (제22조) • 주거복지 전문인력 양성 등 (제23조)
주택법	• 주택의 건설 및 공급 (제10조)
공공주택특별법	• 임대주택의 공급 (제11조)
공동주택관리법	• 공공주택의 관리 (제12조)
주택도시자기금융법	• 주거정책자금 (제13조)
도시 및 주거환경 정비법	• 주거환경의 정비 (제14조)
주거급여법	• 주거비 보조 (제15조)
주거약자법	• 주거약자 지원 (제16조)

자료 : 연구진 작성

본 절에서 국내 이주민 사회서비스 보장을 분석하기 위해 돌봄 및 주거 서비스의 범위를 아래와 같이 정의한다. 「사회보장기본법」 상의 사회서비스 범위를 바탕으로 돌봄서비스를 정리하면, 복지 분야 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용 등에 해당한다. 본 절의 돌봄 영역은 아동, 노인, 장애인 대상 시설 혹은 재가의 방식으로 돌봄을 제공하는 사업 및 서비스를 파악하고자 한다. 다음으로 주거 서비스의 범위는 저소득층/주거약자 등에 대한 주거 제공, 저소득층/주거약자 등에 대한 주거비 지원, 저소득층/주거약자 등에 대한 주거 관련 서비스(주거환경 개선 및 기타 서비스) 지원, 주거 관련 상담 및 정보제공 등이 될 수 있다. 따라서 저소득층/주

거약자 등에 대한 주거의 현물 지원과 급여 지원(주거급여)를 함께 포함하여 살펴보고자 한다.

돌봄 및 주거 서비스 모두 국가, 지방자치단체, 민간에서 지원하는 서비스이고 공공에서 서비스 제공 주체를 직접 지원하거나 서비스 이용자를 지원하는 방식 모두 포함하여 파악하고자 하였다. 본 절에서는 중앙정부에서 지원하고 관리하는 사업 및 서비스를 중심으로 이주민 사회서비스 보장 관련 규정 및 쟁점을 파악하였다.

2. 돌봄 및 주거 서비스의 이주민 보장에 대한 제도 기준

1) 아동돌봄

관련 법령의 대상 관련 사항을 살펴보면, 「아동복지법」에서는 아동의 기준에 국적 등을 명시하지 않고 있다. 「영유아보육법」의 경우에도 제2조 제1호에서 ‘영유아’는 ‘6세 미만의 취학 전 아동’으로 정의하고 국적이거나 체류자격에 따른 기준을 명시하지 않는다. 또한 동법 제3조 제3항에서 “영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다”는 점을 강조하고 있다.

아동돌봄 서비스의 범위를 영유아, 아동 대상 돌봄을 제공하는 사업과 서비스로 정하고 지원대상 기준에서 이주민 관련 사항을 파악하였다. 먼저 산모·신생아 건강관리 지원사업의 경우 영주권자, 결혼이주자, 난민인정자까지만 대상으로 포괄하고 있어 나머지 이주민은 모두 배제된다.

다음으로 외국인 아동의 어린이집 입소 자체는 관련법과 사업안내상으로 가능하다. 사업안내에서도 외국인 아동은 일반 순위에 따라 입소 가능

함을 명시하고 있고 「영유아보육법 시행규칙」 [별표 8] 어린이집의 운영 기준에 의하면 정원의 범위 내에서 입소를 신청한 영유아에 대해 정당한 사유 없이 입소를 거부할 수 없다. 다만 어린이집 보육료와 양육수당을 지원받을 수 있는 자격은 대한민국 국적 및 유효한 주민등록번호를 보유한 영유아로 제한하고 있다. 따라서 결혼이민자, 난민인정자를 제외한 대부분의 이주민 가구의 자녀는 지원에서 제외된다.

아이돌봄 지원사업의 경우에도 유사하게 정부지원을 받지 않는 경우 외국인도 서비스를 신청할 수 있지만, 정부지원은 대한민국 국적 보유 아동만 가능하므로 결혼이주자, 난민인정자를 제외한 이주민 가구는 정부 지원에서 제외된다.

한편, 지역아동센터, 다함께돌봄센터의 경우 이용아동 선정기준에서 국적과 관련한 별도의 기준을 가지고 있지 않다. 또한 초등돌봄교실, 방과후학교, 청소년방과후아카데미의 경우 초등학교, 중학교 재학 중인 학생을 대상으로 하므로 외국인 아동이 모두 포함되는 것으로 파악되었다.

2) 노인돌봄

「노인복지법」은 "노인의 질환을 사전 예방 또는 조기 발견하고 질환 상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활 안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함"을 목적으로 하며, 노인의 국적 등의 기준을 명시하지 않고 있다.

장기요양서비스, 노인맞춤돌봄서비스를 중심으로 이주민 관련 규정을 파악하였다. 장기요양보험제도의 가입자는 건강보험 가입자와 동일하다. 「국민건강보험법」 제109조는 외국인 등에 대한 기준을 명시하는데 국내 체류 외국인은 적용대상사업장의 근로자는(1개월 미만의 일용근로자 등

은 제외) 직장가입자가 되며, 직장가입자에 해당하지 않는 국내체류 외국인인은 지역가입자가 된다. 따라서 건강보험에 가입한 국내 체류 외국인인은 장기요양보험의 가입자가 되며, 외국인도 만 65세 이상이거나 노인성질환을 가진 만 65세 미만인 경우 내국인과 동일하게 국민건강보험공단에 장기요양인정 신청을 할 수 있다. 다만 취업활동 체류자격을 소지한 외국인(비전문취업(E-9), 방문취업(H-2), 기술연수(D-3))은 장기요양보험가입자 제외 신청을 할 수 있다. 국내 장기체류가 제도적으로 불가한 이주노동자들은 장기요양 이용을 위한 연령 등의 조건을 충족시키기 어렵기 때문에 제외 신청을 하는 경우가 높을 것으로 예상된다.

다음으로 노인맞춤돌봄서비스의 경우는 수급자, 차상위층, 기초연금 수급자를 대상으로 하므로 「국민기초생활보장법」의 외국인 특례에 해당하는 일부 결혼이민자(미성년 자녀 양육, 임신, 배우자의 한국인 직계 존속과 생계/주거를 함께하는 경우), 난민인정자가 지원 대상에 포함될 수 있다.

3) 장애인돌봄

「장애인복지법」의 경우 제32조의2에서 외국인 장애인 관련 기준을 명시하고 있고, 재외동포, 영주권자, 결혼이민자, 난민인정자를 장애인 등록 가능한 외국인인으로 정하고 있다. 하지만 장애인활동지원, 발달장애인 지원, 시설 입소/이용 등의 개별 사업/서비스별 규정을 살펴보면 위와 같이 장애인등록이 가능한 외국인도 제도에서 대부분 배제되고 있는 것으로 파악되었다.

장애인활동지원의 경우 지원대상자(만 6세 이상부터 만 65세 미만의 등록 장애인) 규정에서 제외 대상을 명시하고 있는데, 장애인으로 등록한

재외동포 및 외국인(난민인정자 제외)을 제외 대상에 포함시키고 있어 난민인정자를 제외한 외국인(영주권자, 재외동포, 결혼이민자까지도)이 제외되고 있다.

발달장애인 대상 서비스(발달장애인지원센터, 발달장애인 주간활동서비스, 청소년발달장애학생 방과후활동서비스)에서도 지원에서 제외되는 대상 기준에 장애인으로 등록한 재외동포 및 외국인을 포함시키고 있어 외국인이 배제되고 있음을 확인할 수 있다. 장애인 시설(거주시설, 생활 이동지원센터, 주간보호시설) 입소 및 이용과 관련하여서는 사업안내에서 외국인 규정 자체가 부재한 상황이다.

〈표 8-4〉 돌봄서비스의 이주민 보장 관련 규정

구분	사업/서비스	관련 법령		사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항	구분	대상자 관련 규정	
이동	산모· 신생아 건강관리 지원사업	-	-	2021년 산모·신생아 건강관리 지원사업 안내	(35쪽) 지원 대상 -산모 또는 배우자가 생계·의료·주거·교육급여 수급자 또는 차상위계층에 해당하는 출산가정 -산모 및 배우자 등 해당 가구의 건강보험료 본인부담금 합산액이 기준중위소득 120% 이하 금액에 해당하는 출산가정 ※광역 시도지사가 예산범위 내에서 예외지원 대상 지정 가능 (37쪽) 바우처 신청 자격 -국내에 주민등록 또는 외국인 등록을 둔 출산가정 ※단, 부부 모두가 외국인인 경우 F-2(거주), F-5(영주), F-6(결혼이민)인 경우에 한함	F-2(거주), F-5(영주), F-6(결혼이민) 지원 가능 *난민인정자는 거주(F-2)에 포함

구분	사업/서비스	관련 법령		구분	사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항		대상자 관련 규정		
	어린이집 임소	「영유아 보육법 시행 규칙」	[별표 8] 어린이집의 운영기준에서 정원의 범위 내에서 임소를 신청한 영유아에 대해 정당한 사유 없이 임소를 거부할 수 없음을 명시	2021년 보육사업 안내	(70쪽) 임소 우선순위 -임소 우선순위(1순위)에 다문화가족 다문화가족의 영유아 포함 (76쪽) 어린이집의 운영 준수사항 -외국인 아동은 어린이집을 이용할 수 있으나 일반 순위에 따라 임소가 가능하며 시군구 담당자가 보육통합정보시스템 행정지원시스템에 등록함으로써 임소 가능	외국인 아동의 임소 자체는 가능	
	보육서비스 (보육료 지원)	「영유아 보육법」	제1조 목적에서 국민 등의 대상을 명시하지 않음. 제2조 제1호에서 “영유아”를 6세 미만의 취학 전 아동으로만 명시하고 국적 등의 조건은 제시하지 않음. 제3조 제3항에서 “영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다”고 명시	2021년 보육사업 안내	(330, 332쪽) 지원 대상 -대한민국 국적 및 유효한 주민등록번호를 보유한 만 0~5세 영유아 ※난민은 지원 대상에 포함	결혼이주자 가구와 난민 가구 지원 가능	

구분	사업/서비스	관련 법령		사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항	구분	대상자 관련 규정	
	가정양육수당	「영유아보육법」	제1조 목적에서 국민 등의 대상을 명시하지 않음. 제2조 제1호에서 “영유아”를 6세 미만의 취학 전 아동으로만 명시하고 국적 등의 조건은 제시하지 않음. 제3조 제3항에서 “영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다”고 명시	2021년 보육사업 안내	(330, 332쪽) 지원 대상 -대한민국 국적 및 유효한 주민등록번호를 보유한 만 0~5세 영유아 ※난민은 지원 대상에 포함	결혼이주자 가구와 난민 가구 지원 가능
	아동수당	「아동수당법」	제4조에서 지급 대상을 8세 미만 아동으로 명시하나 전체 법령에서 국적 등의 조건은 제시하지 않음.	2021 아동수당 사업 안내	(4쪽) 지원 대상 -대한민국 국적을 보유한 아동 ※부모가 모두 외국인이라도, 아동이 한국 국적이면 요건 충족 -「난민법」에 따른 난민인정자 포함 ※난민인정 신청에 대한 심사 진행 중인 경우 등은 제외	결혼이주자 가구와 난민 가구 지원 가능
	아이돌봄서비스 이용	「아이돌봄지원법」	제2조(정의)에서 아이를 만 12세 이하 아동으로 정의하나 국적 등의 조건은 제시하지 않음.	2021년도 아이돌봄 지원사업 안내	라형은 정부지원 결정 절차 없이 국민행복카드 명의자 정보로 홈페이지 회원가입 후 서비스 신청 가능	외국인도 신청 가능

구분	사업/서비스	관련 법령		사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항	구분	대상자 관련 규정	
	아이돌봄 지원사업	「아이 돌봄 지원법」	제2조(정의)에서 아이를 만 12세 이하 아동으로 정의하나 국적 등의 조건은 제시하지 않음. 제13조의2에서 우선 제공 대상에 다문화가족의 자녀 포함	2021년도 아이돌봄 지원사업 안내	(27쪽) 정부지원 대상 아동 기준 -대한민국 국적과 주민등록번호를 유효하게 보유하고 있는 아동 (41쪽) 우선순위 기준 -우선순위 기준의 자격 요건에 다문화가족 자녀 포함	결혼이주자 가구 지원 가능
	지역아동 센터	「아동 복지법」	제50조~제52조에서 지역아동센터 관련 사항을 명시하나 대상에 대한 기준은 제시하지 않음.	2021년 지역아동 센터 사업안내	(43쪽) 이용아동 선정기준 -소득기준 관련 증명서 대상에 해당되지 않으나 건강보험료 본인부담금 기준 중위소득 100% 이하인 경우 ※「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인 등록을 한 외국인 아동도 동일한 선정기준에 따라 적용 가능 (45쪽) 가구특성 기준 -가구특성 기준에 다문화가족 포함하나 “외국인으로 이루어진 가족”은 다문화가족이 아님을 명시	외국인 관련 규정 부재 ※지원대상 기준을 모두 충족시키는 외국인의 경우 입소 대상이 될 것으로 예상된다.

구분	사업/서비스	관련 법령		사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항	구분	대상자 관련 규정	
	다함께 돌봄센터	「아동복지법」	제44조의2(다함께돌봄센터) 관련 사항을 명시하나 대상에 대한 기준은 제시하지 않음.	2021년 다함께돌봄 사업안내	(43쪽) 이용 대상 -돌봄이 필요한 만 6세~12세(초등학생) 아동 ※지방자치단체는 지역 여건에 따라 이용 우선순위를 정할 수 있음	외국인 관련 규정 부재
	아동양육 시설/아동 일시보호 시설	「아동복지법」	제3조 4호에서 보호 대상 아동을 명시	2021년 아동 분야 사업안내	유엔아동권리협약 제2조 및 제9조에 따라 보호조치가 필요한 무국적 및 외국국적 피해아동에 대하여 아동복지시설 입소 등의 적절한 보호조치를 실시	학대 등의 피해의 경우 외국국적 아동도 보호 가능
노인	노인장기 요양보험 (시설/제가)	「장기요양보험법」	제7조에서 가입자를 * 「국민건강보험법」 제109조는 * 「국민건강보험법」 제109조는 국내 체류 외국인도 적용 대상 사업장의 근로자인 경우 직장가입자가 되고 직장가입자에 해당하지 않는 국내체류 외국인은 지역가입자가 됨을 명시함. 제7조 4항에서 공단은 외국인이 신청하는 경우 장기요양보험가입자에서 제외할 수 있음을 명시함	-	-	건강보험 가입된 외국인은 자동으로 가입됨. ※다만 취업활동 체류자격 외국인은 가입 제외 신청 가능

구분	사업/서비스	관련 법령		사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항	구분	대상자 관련 규정	
	노인맞춤 돌봄서비스	-	-	2021년 노인맞춤돌 봄서비스 사업안내	(28쪽) 서비스 신청자격 -만 65세 이상 ①국민기초생활수급자, ②차상위계층 또는 ③기초연급수급자로서 유사 증복사업 자격에 해당되지 않는 자	「국민기초생활보장법」 외국인 특혜에 해당하는 일부 결혼이민자(미성년 자녀 양육, 임신, 배우자의 한국인 지계혼속 생계/주거 함께 하는 경우), 난민신청자 지원 가능 ※기초연급수급 대상은 대한민국 국적자임.
장애인	장애인등록	「장애인 복지법」	제32조에서 장애인등록 관련 사항을 규정 제32조의2에서 재외동포 및 외국인 장애인등록 기준 제시 1. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람 2. 「주민등록법」 제6조에 따라 재외국민으로 주민등록을 한 사람 3. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람으로서 같은 법 제10조 제1항에 따른 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 사람 4. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조 제3호에 따른 결혼이민자 5. 「난민법」 제2조 제2호에 따른 난민신청자	-	-	재외동포, 영주권자, 결혼이민자, 난민신청자 등록 가능

구분	사업/서비스	관련 법령		사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항	구분	대상자 관련 규정	
	장애인활동지원	「장애인복지법」	-	2021 장애인활동지원 사업안내	(3쪽) 지원 대상 -만 6세 이상부터 만 65세 미만의 「장애인복지법」 상 등록 장애인 (4~5쪽) 제외 대상의 외국인 규정 - 「장애인복지법」 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인등록)에 따라 장애인 등록한 재외동포 및 외국인 ※다만, 예외적으로 난민신청자로서 「장애인복지법」상 장애인으로 등록된 외국인은 신청자격이 있음.	난민신청자 (제외대상자 규정에서 제외) 재외동포 및 외국인 제외)
	발달장애인지원센터	「발달장애인지원센터 관리법」 제32조 제2항	-	2021 발달장애인지원센터 사업안내	(372쪽) 대상자 선정기준 -발달장애인지원센터 관리법 제32조 제2항 제2호 (372쪽) 제외 대상의 외국인 규정 -장애인복지법 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인등록)에 따라 장애인등록한 외국인(재외동포 포함)	대상 없음 ※「난민법」 제31조 근거 난민신청자는 지원대상이 되어야 하나 행정 사업안내에는 관련 규정 부재
	발달장애인지원센터	「발달장애인지원센터 관리법」 제32조 제2항	-	2021 발달장애인지원센터 사업안내	(372쪽) 대상자 선정기준 -발달장애인지원센터 관리법 제32조 제2항 제2호 (372쪽) 제외 대상의 외국인 규정 -장애인복지법 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인등록)에 따라 장애인등록한 외국인(재외동포 포함)	대상 없음 ※「난민법」 제31조 근거 난민신청자는 지원대상이 되어야 하나 행정 사업안내에는 관련 규정 부재

구분	사업/서비스	관련 법령		사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항	구분	대상자 관련 규정	
	발달장애인 주간활동 서비스	「발달장애인 권리 보장 및 지원에 관한 법률」	-	2021년 발달장애인 활동서비스 사업안내	(12쪽) 신청 자격 -만 18세 이상 ~ 만 65세 미만의 「장애인복지법」상 등록된 지적 및 자폐성 장애인 (12쪽) 제외 대상의 외국인 규정 -「장애인복지법」 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인등록)에 따라 장애인등록한 재외동포 및 외국인 (170쪽) 신청 자격 -만 6세 이상 ~ 만 18세 미만으로 초·중·고등학교, 전공과에 재학 중인 「장애인복지법」상 등록된 지적 및 자폐성 장애인 (171쪽) 제외 대상의 외국인 규정 -「장애인복지법」 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인등록)에 따라 장애인등록한 재외동포 및 외국인 (18쪽) 이용 대상 -우선임소 : 장애인 중 국민기초생활보장수급자 및 부양자가 없거나 부양을 받을 수 없는 자	대상 없음 ※「난민법」 제31조 근거 난민신청자는 지원대상이 되어야 하나 현행 사업안내에는 관련 규정 부재
	청소년 발달장애 학생 방과후활동 서비스	「발달장애인 권리 보장 및 지원에 관한 법률」	-	2021년 발달장애인 활동서비스 사업안내	(12쪽) 신청 자격 -만 18세 이상 ~ 만 65세 미만의 「장애인복지법」상 등록된 지적 및 자폐성 장애인 (12쪽) 제외 대상의 외국인 규정 -「장애인복지법」 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인등록)에 따라 장애인등록한 재외동포 및 외국인 (170쪽) 신청 자격 -만 6세 이상 ~ 만 18세 미만으로 초·중·고등학교, 전공과에 재학 중인 「장애인복지법」상 등록된 지적 및 자폐성 장애인 (171쪽) 제외 대상의 외국인 규정 -「장애인복지법」 제32조의2(재외동포 및 외국인의 장애인등록)에 따라 장애인등록한 재외동포 및 외국인 (18쪽) 이용 대상 -우선임소 : 장애인 중 국민기초생활보장수급자 및 부양자가 없거나 부양을 받을 수 없는 자	대상없음 ※「난민법」 제31조 근거 난민신청자는 지원대상이 되어야 하나 현행 사업안내에는 관련 규정 부재
	장애인 거주시설	「장애인 복지법」	-	2021년 장애인복지 시설 사업안내	(18쪽) 이용 대상 -우선임소 : 장애인 중 국민기초생활보장수급자 및 부양자가 없거나 부양을 받을 수 없는 자	외국인 관련 규정 없음

구분	사업/서비스	관련 법령		사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항	구분	대상자 관련 규정	
					-실비임소: 종합조사 결과를 충족하고 시설 소재지 관할 시·군·구 담당부서에서 입소 결정	
	장애인 생활이동지원센터	「장애인 복지법」	-	2021년 장애인복지시설 사업안내	(239쪽) 이용 대상 -장애인복지법 제32조에 의한 등록장애인을 우선으로 하되, 인근 지역 장애인의 요청이 있는 경우 센터 업무의 특별한 사정이 없는 한 이용할 수 있도록 지원	외국인 관련 규정 없음
	장애인 주간보호시설	「장애인 복지법」	-	2021년 장애인복지시설 사업안내	-	외국인 관련 규정 없음
	장애아가족 양육지원 사업	-	-	2021년 장애아동 가족지원 사업안내	(347쪽) 지원 대상 -만 18세 미만의 「장애인복지법」상 등록 장애정도가 심한 장애아와 생계·주거를 같이하는 기준 중위소득 120% 이하 가정	외국인 관련 규정 없음

구분	사업/서비스	관련 법령		사업안내/지침		이주민 포함 여부
		법령	대상자 관련 조항	구분	대상자 관련 규정	
기타	가사간병 방문지원 사업	-	-		(53쪽) 지원 대상 -만 65세 미만의 생계·의료·주거·교육급여 수급자, 차상위계층 중 아래에 해당하는 사람으로 가사·간병 서비스가 필요한 자	「국민기초생활보장법」 외국인 특별에 해당하는 일부 결혼이민자(미성년 자녀 양육, 임신, 배우자의 한국인 직계존속 생계/주거 함께 하는 경우), 난민인정자 지원 가능

주 : 재외국민 관련 규정은 모두 제외함.
자료 : 연구진 작성

4) 주거

「주거기본법」은 그 목적을 “국민의 주거안정과 주거수준의 향상”으로 명시하고 있어 대상을 “국민”으로 보고 있다. 주거 서비스의 이주민 보장 기준을 파악하기 위하여 중앙정부 단위의 저소득층/주거약자 등에 대한 주거의 현물 지원과 급여 지원(주거급여)을 함께 살펴보았다. 주거 관련 지원에서도 공공분양, 분양전환 공공임대를 제외한 공공임대, 주거급여를 중심으로 개별 사업/급여별 이주민 관련 규정을 파악하였다.²⁾

공공임대의 경우 기본적으로 외국인은 신청이 불가하며, 다만 외국인 배우자, 외국인 직계 존·비속은 세대 구성원에 포함될 수 있다. 또한 난민 인정자의 경우 2020년 판례에서 공공임대주택 입주자로 선정될 권리가 있다고 판결되었다.³⁾ 즉, 공공임대에서 결혼이민자, 난민인정자를 제외한 외국인은 제도에서 제외된다.

다음으로 주거급여의 경우 「국민기초생활보장법」의 수급자 선정기준에 따라 국민과 일부 특례 외국인이 신청할 수 있다. 따라서 주거급여는 제한된 조건의 결혼이민자(미성년 자녀 양육, 임신, 배우자의 한국인 직계존속과 생계/주거를 함께하는 경우), 난민인정자에 한하여 제도적으로 신청 가능한 것으로 파악되었다.

또한 「주택공급에 관한 규칙」 제42조(외국인 특별공급)에서 외국인 투자 축진을 목적으로 건설량의 10% 범위에서 무주택자 외국인에게 시·도지사가 정하여 고시하는 기준에 따라 한 차례에 한정하여 특별공급할 수 있다는 내용을 명시하고 있다. 이는 지자체 시책에서 외국인 대상 공공주택 지원의 근거가 될 수 있다.

2) 주거복지센터 등의 서비스는 지자체를 중심으로 수행되고 있어 이후 중앙정부 단위의 사업/서비스 고찰에서는 제외하고 이후 지방정부 사례 분석에서 살펴볼 예정이다.

3) 난민인정자의 공공임대주택신청 반려에 대한 소송(서울행정법원 2020구합78100)에서 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는 난민의 경우 국민과 동일하게 전세임대주택 입주 자격을 갖출 수 있다'로 판결함(법률신문. 2021.12.03).

〈표 8-5〉 주거 서비스의 이주민 보장 관련 규정

구분		지원대상	이주민 포함 여부
공공임대	영구 임대	-생계·의료급여수급자 -유공자 또는 그 유족(관련 소득 기준 충족시) -일본군위안부 피해자 -지원 대상 한부모가족(한부모가족증명서 발급대상) -북한이탈주민(관련 소득 기준 충족시) -장애인등록증이 교부된 자(관련 소득 기준 충족시) -65세 이상 직계존속을 부양하는 자(수급자 선정기준의 소득인정액 이하) -아동복지시설 퇴소자(관련 소득 기준 충족시) -전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 50% 이하인 자 -장애인등록증이 교부된 자(관련 소득 기준 충족시)	-공공임대는 기본적으로 외국인은 신청 불가 -다만 외국인 배우자, 외국인 직계 존·비속은 세대구성원에 포함 ※난민인정자 지원을 인정한 판례 있음.
	국민 임대	소득기준, 자산조사 기준을 충족하는 자 ※우선공급 대상신혼부부, 자녀가 만 6세 이하인 한부모 등)	
	행복 주택	주택요건, 소득·자산기준을 충족하는 대학생, 청년, 신혼부부, 산단근로자 등	
	매입 임대	일 반	
		청 년	
		신 혼 부 부	
	전 세 임대	청 년	
		신 혼 부 부	

구분		지원대상	이주민 포함 여부
주거급여	주거급여/수선급여	관련 소득기준을 충족하는 자	「국민기초생활보장법」 외국인 특례에 해당하는 일부 결혼이민자(미성년 자녀 양육, 임신, 배우자의 한국인 직계존속 생계/주거 함께 하는 경우), 난민인정자 지원 가능

자료 : 연구진 작성

3. 외국인 관련 법령에서 사회서비스 보장 관련 기준

추가적으로 외국인 관련 법령에서는 사회보장 관련 사항을 파악하였다. 먼저 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 경우 제2조에서 외국인근로자를 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람”으로 정의한다. 동법 제14조에서 건강보험 적용 관련 사항을 명시하고 있으며, 제13조(출국만기보험·신탁), 제15조(귀국비용보험·신탁), 제23조(보증보험 등의 가입)에서 외국인근로자 대상 보험 관련 사항을 명시하고 있으나 본 연구의 초점인 사회서비스 관련 보장은 포함되어 있지 않다.

다음으로 「난민법」은 난민인정자 등의 처우를 명시하고 있다. 동법 제30조에서 “대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다”고 규정하고 있다. 해당 법령에 근거하여 위에서 돌봄 및 주거 서비스별로 파악한 바와 같이 난민인정자는 내국인

과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있다. 또한 동법 제32조는 난민인정자가 기초생활보장을 신청할 수 있음을 명시하고 있다. 이처럼 난민인정자는 내국인과 준하는 사회보장 권리를 가지나 다만 실제로는 난민인정자의 관련 정보 부족, 일선 공무원의 이해 부족 등으로 급여나 서비스를 받지 못하는 경우가 발생하고 있다(김기태 외, 2019, p.310; 한국난민인권연구회, 2018, pp.15, 70).

한편, 「난민법」에서 난민신청자⁴⁾ 대상 생계비, 의료지원, 주거, 교육 등을 명시하나 그 범위는 제한적이며, 인도적체류자는 취업활동 허가를 할 수 있다는 내용까지만 명시하고 있다.

〈표 8-6〉 난민법 사회보장 관련 사항

구분	세부 내용	대상
난민협약에 따른 처우	제30조(난민인정자의 처우) ① 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다. ② 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비, 관계부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.	난민 인정자
사회보장	제31조(사회보장) 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 「사회보장기본법」 제8조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다.	난민 인정자
기초생활 보장	제32조(기초생활보장) 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 「국민기초생활 보장법」 제5조의2에도 불구하고 본인의 신청에 따라 같은 법 제7조부터 제15조까지에 따른 보호를 받는다.	난민 인정자
교육	제33조(교육의 보장) ① 난민인정자나 그 자녀가 「민법」에 따라 미성년자인 경우에는 국민과 동일하게 초등교육과 중등교육을 받는다. ② 법무부장관은 난민인정자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그의 연령과 수학능력 및 교육여건 등을 고려하여 필요한 교육을 받을 수 있도록 지원할 수 있다.	난민 인정자

4) 난민신청자 중에서도 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람, 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 신청한 경우, 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 하거나 강제퇴거 대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우 법령에서 명시한 처우 일부를 제한할 수 있음.

구분	세부 내용	대상
사회적응 교육	제34조(사회적응교육 등) ① 법무부장관은 난민인정자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국어 교육 등 사회적응교육을 실시할 수 있다. ② 법무부장관은 난민인정자가 원하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업훈련을 받을 수 있도록 지원할 수 있다.	난민 인정자
생계비 등	제40조(생계비 등 지원) ① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 생계비 등을 지원할 수 있다. ② 법무부장관은 난민인정 신청일부터 6개월이 지난 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 취업을 허가할 수 있다.	난민 신청자
주거	제41조(주거시설의 지원) ① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자가 거주할 주거시설을 설치하여 운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 주거시설의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	난민 신청자
의료지원	제42조(의료지원) 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 의료지원을 할 수 있다.	난민 신청자
교육	제43조(교육의 보장) 난민신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인은 국민과 같은 수준의 초등교육 및 중등교육을 받을 수 있다.	난민 신청자

자료 : 연구진 작성

제2절 지방자치단체 돌봄 및 주거 서비스의 이주민 보장 현황

지방자치단체 차원에서 이주민 관련 법적 위치와 관련하여 「지방자치법」을 살펴보면 제16조에 주민의 자격을 “지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자”로 명시하고, 주민의 권리로 주민생활에 영향을 미치는 지자체 정책의 결정·집행과정 참여권, 지자체 재산 및 공공시설 이용하고 행정의 혜택을 받을 권리, 지자체 선거 참여권을 나열한다. 동법의 주민의 범위에 외국인을 제외할 근거는 제시되지 않으며, 다만 감사 청구 가능한 주민의 범위에서 제외되는 기준에는 외국인이 포함된다. 즉, 「지방자치법」 상으로는 외국인에 대한 주민으로서의 사회권 보장을 제한하는 근거는 부재하다.

이에 본 절에서는 지방자치단체에서 이주민을 대상으로 사회서비스 보장의 범위와 수준을 어떻게 규정하고 있는지 확인해보고자 한다. 더불어 지자체가 자체적으로 운영하는 실제 사회서비스 사업에서 이주민에 대한 포괄 정도는 어떠한지, 제공되는 서비스는 내국인과 비교해서 어떠한 차이가 있는지 등에 관한 현황을 확인하고자 한다. 이를 위해 시군구별 총 인구 대비 외국인 비중을 파악하여, 외국인 주민 비중이 가장 높은 기초지자체인 충북 음성군과 서울 영등포구를 선정하여 해당 지자체의 이주민 관련 조례제정 현황과 자체 사업 운영 현황 등의 내용을 확인하였다. 이들 두 지자체는 외국인 주민 비중이 높다는 공통점이 있으나, 음성군의 경우 외국인 근로자의 비중이, 서울 영등포구는 외국국적 동포의 거주 비율이 높은 것으로 나타나 두 지자체에 거주하는 외국인의 특성이 상이한 것으로 보인다. 이러한 특성을 바탕으로 해당 지자체의 전체 외국인 관련 사업 운영 현황과 함께 외국인 사회서비스 보장 수준과 그 내용을 검토해 보고자 한다.

〈표 8-7〉 시군구별 외국인 주민 현황: 상위 10개 시군구

시군구	총인구 (명)	총인구 대비 외국인 비중 (%)	한국 국적을 가지지 않은 외국인					
			소계	외국인근 로자	결혼 이민자	유학생	외국 국적 동포	기타 외국인
충북 음성군	103,725	12.9%	13,425 (100.0)	6,036 (45.0)	671 (5.0)	66 (0.5)	2,425 (18.1)	4,227 (31.5)
서울 영등포구	403,619	11.6%	46,970 (100.0)	12,361 (26.3)	2,444 (5.2)	434 (0.9)	18,668 (39.7)	13,063 (27.8)
서울 금천구	249,419	10.9%	27,116 (100.0)	7,174 (26.5)	1,748 (6.4)	209 (0.8)	10,688 (39.4)	7,297 (26.9)
경기 안산시	717,345	11.1%	79,498 (100.0)	21,533 (27.1)	5,071 (6.4)	1,333 (1.7)	24,554 (30.9)	27,007 (34.0)
서울 구로구	435,442	10.5%	45,610 (100.0)	11,582 (25.4)	2,732 (6.0)	502 (1.1)	17,087 (37.5)	13,707 (30.1)
경기 포천시	157,939	11.1%	17,457 (100.0)	8,548 (49.0)	853 (4.9)	594 (3.4)	1,249 (7.2)	6,213 (35.6)
전남 영암군	57,076	10.4%	5,910 (100.0)	2,529 (42.8)	427 (7.2)	32 (0.5)	799 (13.5)	2,123 (35.9)
경기 시흥시	535,147	9.8%	52,297 (100.0)	14,470 (27.7)	3,846 (7.4)	534 (1.0)	17,470 (33.4)	15,977 (30.6)
충북 진천군	89,514	9.9%	8,881 (100.0)	3,355 (37.8)	553 (6.2)	31 (0.3)	2,100 (23.6)	2,842 (32.0)
서울 중구	128,744	8.9%	11,492 (100.0)	1,501 (13.1)	649 (5.6)	2,395 (20.8)	2,486 (21.6)	4,461 (38.8)

주 : 2020년 기준

자료 : KOSIS. (n.d.b). 시군구별 외국인 주민 현황.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11025_A001_A&conn_path=I3에서 2022.8.3. 추출

1. 이주민 관련 조례 제정 현황

지방자치단체들은 외국인 주민 관련 조례를 제정하고 관련 정책을 시행해왔다. 지자체별로 이주민, 외국인, 이주노동자, 결혼이주여성, 다문화가족 등 이주민 관련 조례의 대상이 상이하며, 하나의 지자체에서 위와 같은 대상 구분에 따라 복수의 이주민 관련 조례를 제정한 경우도 있다.

우선 본 연구의 사례대상 지역인 충북 음성군을 살펴보면, 외국인 관련 조례는 크게 「음성군 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」와 법무부 사업인 외국인 계절근로자 프로그램 운영을 위한 「음성군 외국인 계절근로자 지원에 관한 조례」가 있다. 충청북도 내의 여타 군 지역과 비교해봤을 때, 음성군은 괴산군과 함께 다문화가족 지원과 외국인주민 지원을 하나의 조례로 포괄하여 운영하고 있었고, 그 밖의 군 지역에서는 각각의 조례를 별도로 제정하고 있는 것으로 나타났다. 한편 음성군의 「외국인 계절근로자 지원에 관한 조례」는 앞서 확인한 것과 같이 전체 외국인의 45.0%를 차지하는 외국인 근로자의 높은 비중을 반영한 것으로 보인다. 전체 외국인의 37.8%를 외국인 근로자가 차지하고 있는 진천군에서도 음성군과 마찬가지로 「진천군 외국인 계절근로자 프로그램 운영 및 지원에 관한 조례」를 별도로 제정하고 있었다.

음성군의 「외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」를 좀 더 구체적으로 살펴보면, ‘외국인주민’은 「출입국관리법」 제31조에 따라 음성군 관내에 90일을 초과하여 거주하면서 생계활동에 종사하는 외국인, 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀, 한국어와 한국문화 생활에 익숙하지 않은 자 등(제2조)으로 규정한다. ‘외국인주민’ 혹은 ‘거주외국인’ 등 지자체마다 표현의 방식은 조금씩 상이하지만, 「출입국관리법」에 근거하여 90일 이상 거주하며 생계활동을 하는 외국인으로 지원 대상을 한정하는 것은 모든 지자체의 조례에서 공통적으로 확인할 수 있다.

음성군에서 외국인주민으로 지원받으려면 ‘군 관내에 거주하는 외국인주민’이면 가능하지만, 여타 지자체와 마찬가지로 ‘합법적 체류자격을 가지지 않은 외국인’은 제외하고 있다(제6조). 외국인주민에게 지원되는 보장의 범위는 제7조에 규정되어 있다. ‘1. 외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보, 2. 외국인주민이 생활하는 데 필

요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담, 3. 전문외국인력의 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책, 4. 각종 문화·체육행사의 개최, 5. 외국인·외국투자기업의 사업상 필요한 행정서비스, 6. 외국인주민 자녀 보육·교육사업, 7. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항'으로 구분된다. 음성군의 외국인 조례에서 규정된 '외국인주민의 자녀에 대한 보육·교육서비스 제공'은 특징적이다. 아래 <표 8-8>에 제시된 바와 같이 대부분의 충청북도 내 군 지역에서는 인권보장, 한국어 교육, 생활편의, 응급구호, 문화 및 체육행사 등에 관한 서비스를 외국인주민에게 지원하고 있으나, 음성군과 괴산군에서는 추가적으로 외국인주민 자녀를 대상으로 한 돌봄(보육 및 교육)서비스를 제공할 수 있음을 조례로 규정하고 있었다. 인구 대비 외국인 거주 비중과 거주 외국인 특성이 유사한 진천군과 비교해봐도 음성군에서 돌봄서비스 제공을 조례로 마련했다는 점은 눈여겨볼 만하다.

또한 특징적인 부분은 음성군의 「외국인주민 지원에 관한 조례」 제4조에서 '외국인주민 및 다문화가족의 지원정책을 전담하는 부서 설치를 위해 노력'하는 것을 군수의 책무로 규정하고 있으며, 이에 근거하여 실제로 음성군은 외국인주민을 위한 별도의 조직을 구성하고 있다는 점이다. 전담부서 설치에 관한 조항은 음성군 인근의 다른 군 단위의 조례에서 제시된 수준에 비해 높은 강도의 책무로 볼 수 있으며, <표 8-8>에서 확인할 수 있는 것과 같이 음성군의 경우 충북도의 군 지역에서 유일하게 주민지원과에 '외국인지원팀'을 구성, 운영하고 있었다. 팀장 1인, 팀원 2인으로 구성된 해당 팀에서는 외국인지원센터·다문화이주민플러스센터·건강가정다문화가족지원센터 운영 지원, 외국인주민·다문화가족·사할린동포 지원 등의 업무를 담당하고 있는 것으로 확인되었다(음성군 내부자료).

〈표 8-8〉 충청북도 외국인주민 관련 조례제정 현황

구분	음성군	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	증평군	진천군
조례명	음성군 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례	괴산군 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례	단양군 거주외국인 등에 관한 지원 조례	보은군 외국인주민 지원 조례	영동군 거주외국인 지원 조례	옥천군 거주외국인 지원 조례	증평군 외국인주민 지원 조례	진천군 거주외국인 지원 조례
지원대상 (외국인 주민/ 거주 외국인)	(제6조) 군 관내에 거주하는 외국인주민 (90일 초과)	(제2조) 관내에 90일을 초과하여 거주하면서 생계활동에 종사하는 외국인과 한국국적을 취득한 사람과 그 자녀 및 한국어와 한국문화 생활에 익숙하지 않은 사람 등	(제5조) 1. 거주외국인 (90일 초과) 2. 결혼이민자 및 그 자녀 3. 그 밖에 대한민국 국적을 취득한 지 3년 미만으로 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 귀화인과 그 자녀	(제5조) 1. 외국인주민 (90일 초과) 2. 한국 국적을 새롭게 취득한 사람과 그 자녀 3. 그 밖에 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 아니한 사람	(제5조) 1. 외국인 2. 외국인으로서 한국 국적을 새롭게 취득한 자 3. 외국인 가정	(제5조) 1. 거주외국인 (90일 초과) 2. 대한민국 국적을 취득하고 2년이 지나지 아니한 사람	(제5조) 군에 거주하는 외국인주민 (90일 초과)	(제5조) 1. 외국인 2. 한국 국적을 새롭게 취득한 외국인 및 자녀 3. 기타 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 외국인

구분	음성군	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	증평군	진천군
지원범위	(제7조) 1. 외국이주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 2. 외국이주민이 생활하는 데 필요한 기본적 교육·정보 제공 및 상담 3. 전문·외국인의 법적 지위 및 처우개선에 필요한 제도와 시책 등 4. 각종 문화 체육행사의 개최 5. 외국인·외국투자의 사업상 필요한 행정서비스 6. 외국인·외국인의 법적 지위 및 처우개선에 필요한 제도와 시책 7. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항	(제7조) 1. 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 등 2. 생활에 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등 3. 전문·외국인의 법적 지위 및 처우개선에 필요한 제도와 시책 등 4. 각종 문화 체육행사의 개최 5. 외국인·외국투자의 사업상 필요한 행정서비스 6. 자녀의 교육·보육 제공 7. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항	(제6조) 1. 한국어 및 기초생활 적응 교육 2. 고충·생활·법률·취업 등 상담 3. 생활편의 제공 및 응급 구조 4. 외국이주민을 위한 문화·체육행사 개최 5. 외국인·외국투자의 사업상 필요한 행정서비스 6. 그 밖에 외국이주민의 지역사회 적응을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사항	(제6조) 1. 한국어 및 기초생활 적응 교육 2. 고충·생활·법률·취업 등 상담 3. 생활편의 제공 및 응급 구조 4. 외국이주민을 위한 문화·체육행사 개최 5. 외국인·외국투자의 사업상 필요한 행정서비스 6. 그 밖에 외국이주민의 지역사회 적응을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사항	(제6조) 1. 한국어 및 기초생활 적응 교육 2. 고충·생활·법률·취업 등 상담 3. 생활편의(보호 시설 등) 제공 및 응급구조 의료지원 행위 등 4. 거주외국인을 위한 문화·체육행사 개최 5. 지역 이해도 향상을 위한 체험 행사 6. 기타 거주외국인의 지역사회 적응을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사업 등	(제6조) 1. 한국어 및 기초생활 적응 교육 2. 고충·생활·법률·취업 등 상담 3. 생활편의(보호 시설 등) 제공 및 응급구조 의료지원 행위 등 4. 거주외국인을 위한 문화·체육행사 개최 5. 지역 이해도 향상을 위한 체험 행사 6. 기타 거주외국인의 지역사회 적응을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사업 등	(제6조) 1. 한국어 및 기초생활 적응 교육 2. 고충·생활·법률·취업 등 상담 3. 생활편의(보호 시설 등) 제공 및 응급구조 의료지원 행위 등 4. 외국이주민을 위한 문화·체육행사 개최 5. 외국인·외국투자의 사업상 필요한 행정서비스 6. 그 밖에 외국이주민의 지역사회 적응을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사항 등	(제6조) 1. 한국어 및 기초생활 적응 교육 2. 고충·생활·법률·취업 등 상담 3. 생활편의(보호 시설 등) 제공 및 응급구조 의료지원 행위 등 4. 거주외국인을 위한 문화·체육행사 개최 5. 외국인·외국투자의 사업상 필요한 행정서비스 6. 그 밖에 거주외국인의 지역사회 적응을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사업 등

구분	음성군	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	증평군	진천군
기타 외국인 관련 조례	-음성군 외국인 계절근로자 지원에 관한 조례	-	-단양군 다문화가족 지원 조례	-보은군 다문화가족 지원 조례	-영동군 다문화가족 지원 조례	-옥천군 건강가정· 다문화가족 지원센터의 설치 및 운영에 관한 조례	-증평군 다문화가족 지원 조례	-진천군 다문화가족 지원 조례 -진천군 외국인 계절근로자 프로그래밍 운영 및 지원에 관한 조례
외국인 전담부서 설치여부	설치 (외국인지원팀)	미설치	미설치	미설치	미설치	미설치	미설치	미설치

자료 : 음성군 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제2264호. (2015).
음성군 외국인 계절근로자 지원에 관한 조례. 조례 제2614호. (2020).
괴산군 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제2683호. (2022).
단양군 거주외국인 등에 대한 지원 조례. 조례 제2189호. (2015).
단양군 다문화가족 지원 조례. 조례 제1984호 (2010).
보은군 외국인주민 지원 조례. 조례 제2503호. (2018).
보은군 다문화가족 지원 조례. 조례 제2495호 (2018).
영동군 거주외국인 지원 조례. 조례 제2853호. (2021).
영동군 다문화가족 지원 조례. 조례 제2483호 (2015).
옥천군 거주외국인 지원 조례. 조례 제2723호. (2017).
옥천군 건강가정·다문화가족지원센터의 설치 및 운영에 관한 조례. 조례 제2952호 (2021).
증평군 다문화가족 지원 조례. 조례 제543호 (2014).
증평군 외국인주민 지원 조례. 조례 제515호. (2013).
진천군 거주외국인 지원 조례. 조례 제 2425호. (2015).
진천군 다문화가족 지원 조례. 조례 제2878호 (2021).

다음은 서울특별시 영등포구의 외국인 관련 조례를 살펴보면, 영등포구는 충북 음성군과 마찬가지로 다문화가족 지원을 포함한 「서울특별시 영등포구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」를 제정하고 있었다. 외국인 거주 비율이 상위 10위 안에 포함되는 서울특별시 내 금천구, 구로구, 중구와 비교해본 결과, 중구를 제외한 네 개의 구에서 외국인주민과 다문화가족 지원 조례를 통합하여 제정하고 있는 것으로 확인되었다(〈표 8-9〉 참고).

영등포구의 「서울특별시 영등포구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」를 구체적으로 살펴보면, 앞서 확인한 음성군과 마찬가지로 ‘관내에 90일을 초과하여 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인’을 외국인주민으로 정의하고 있다. 다만 한가지 특징적인 부분은 합법적 체류자격을 가지고 있지 않더라도 ‘① 재해, 질병 등으로 인해 긴급한 구호를 필요로 하는 경우, ② 불법 체류를 해소할 목적으로 수행하는 사업의 경우’를 한정하여 지원대상에 포함할 수 있다고 규정하고 있다. 외국인주민에 대한 지원범위는 ‘1. 외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 등, 2. 외국인주민이 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등, 3. 전문외국인력의 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책 등, 4. 각종 문화·체육행사의 개최, 5. 외국인·외국투자기업의 사업상 필요한 행정서비스, 6. 외국인주민 자녀 보육·교육사업, 7. 건강검진 등의 의료서비스 지원, 8. 외국인주민 한국문화 이해 및 안정적 정착을 위한 워크숍 개최, 9. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항’으로, 앞서 살펴본 음성군과 마찬가지로 외국인주민 자녀를 위한 돌봄(보육 및 교육)서비스를 제공할 수 있음을 조례로 규정하고 있었다. 이는 서울특별시의 외국인 거주 비율이 높은 금천구, 구로구에서도 동일하게 나타났다. 중구의 경우 외국인주민 자녀를 위한 보육·

교육사업에 대한 지원이 조례에 포함되어 있지 않았으며, 구로구의 경우 외국인 노동자의 권익과 인권에 관한 지원을 명시해두었다는 점에서 차이가 있다.

한편 영등포구 역시 외국인 사업 운영 관련 전담부서가 설치되어있는 것으로 확인되었는데, 제4조 구청장의 책무로 ‘구청장은 외국인주민 및 다문화가족의 지원정책을 전담하는 부서를 설치하고, 이에 따른 인력 및 재정 수요 보전방안을 강구하여야 한다’는 점을 명시하고 아동청소년복지과 내에 두 개의 팀(다누리정책팀, 다누리지원팀)을 설치하고 10인의 직원을 배치하고 있었다. 해당 팀에서는 다문화정책, 외국인 관련 사업 등을 담당하고 있었다.

〈표 8-9〉 서울특별시 주요 구의 외국인주민 관련 조례제정 현황

구분	영등포구	금천구	구로구	중구
조례명	서울특별시 영등포구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례	서울특별시 금천구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례	서울특별시 구로구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례	서울특별시 중구 가주외국인 자원에 관한 조례
지원대상 (외국인 주민/거주 외국인)	관내에 90일을 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국 인과 대한민국 국적 을 취득한 사람과 그 자녀 및 한국어등 한 국문화와 생활에 익 숙하지 않은 사람 등 ※합법적 체류 자격 을 가지지 않은 사람 은 제외하나 다음 각 호의 경우 지원대상 에 포함 가능 1. 재해 질병등으로 인 해 긴급한 구호를 필 요하는 경우 2. 불법 체류를 해소 할 목적으로 수행 하는사업의 경우	관내에 90일을 초과 하여 거주하고 있는 외국인 및 한국 국적 을 취득한 자와 그 자녀	관내에 90일을 초과 하여 거주하고 있는 외국인 및 한국 국적 을 취득한 자와 그 자녀	1. 거주외국인(합법적 으로 90일 이상 체류하고 있는 자) 2. 대한민국 국적을 취득하였으나 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자

구분	영등포구	금천구	구로구	중구
지원범위	1. 외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 등 2. 외국인주민이 생활하는데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보 제공 및 상담 등 3. 전문외국인력의 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도·시책 등 4. 각종 문화·체육행사의 개최 5. 외국인·외국투자기업의 사업상 필요한 행정서비스 6. 외국인주민 자녀보육·교육사업 7. 간강점진 등의 의료서비스 지원 8. 외국인주민 한국문화 이해 및 안정적 정착을 위한 워크숍 개최 9. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항	1. 외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 등 2. 외국인주민이 생활하는데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보 제공 및 상담 등 3. 각종 문화·체육행사의 개최 4. 외국인주민 자녀보육·교육사업 5. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항	1. 외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권·옹호를 위한 교육·홍보 등 2. 외국인주민이 생활하는데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보 제공 및 상담 등 3. 전문외국인력의 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도·시책 등 4. 각종 문화·체육행사의 개최 5. 외국인·외국투자기업의 사업상 필요한 행정서비스 6. 외국인주민 자녀의 보육·교육사업 7. 생활편의 제공 및 응급구호 8. 외국인 노동자 권익 및 인권 보호 9. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항	1. 한국어 및 제도·문화에 대한 교육 2. 고충·생활·법률·취업 등 정보제공 및 상담 3. 기타 거주외국인의 지역사회 적응을 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사업 등
기타 외국인 관련 조례	-	-	-	서울특별시 중구 다문화가족 지원 조례
외국인 전담부서 설치여부	설치 (다누리정책팀, 다누리자원팀)	설치 (외국인다문화팀)	설치 (외국인자원팀)	미설치

자료 : 서울특별시 영등포구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제1004호. (2014).
 서울특별시 금천구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제1113호. (2020).
 서울특별시 구로구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제1658호. (2022).
 서울특별시 중구 거주외국인 지원에 관한 조례. 조례 제1440호. (2019).
 서울특별시 중구 다문화가족 지원 조례. 조례 제1151호 (2012).

2. 지자체 자체사업의 이주민 수급 가능 현황

다음은 이주민 관련 지자체 자체사업 운영 현황을 검토하였다. 검토대상 사업은 지방재정통합공개시스템(지방재정 365)에 2021년 12월 31일을 기준으로 등록된 세부사업 중 국고 및 광역자치단체의 매칭 없이 기초지자체 예산만으로 운영되는 1) 외국인 관련 사업, 2) 돌봄 및 주거 영역의 사회서비스 관련 사업으로 한정하였다. 지방재정통합공개시스템에 등록된 정보를 바탕으로 해당 사업들의 세부 내용을 검토하였으며, 정보공개청구를 통하여 사업별 담당자에게 현행 대상자 선정기준과 함께 이주민 수급자격 여부를 확인하였다.

우선 음성군의 경우 지방재정통합공개시스템에 등록된 1,801개의 세부사업에서 외국인 대상 자체 사업 6개, 돌봄 및 주거 서비스 관련 자체 사업 20개를 추출하였다. 해당 사업을 기준으로 음성군청 농정과, 주민지원과, 사회복지과의 담당자에게 사업별 대상자 선정기준 및 이주민 수혜 가능 여부에 대한 확인을 요청하였으며, 최종적으로 3개의 폐지(종료) 사업과 1개의 행사성 사업을 제외한 22개 사업의 정보를 입수하였다.

외국인을 대상으로 운영하는 자체 사업은 앞서 살펴본 「음성군 외국인 계절근로자 지원에 관한 조례」에 근거한 외국인 계절근로자 지원, 다문화가족 지원, 결혼이주여성 지원, 외국인주민 지원, 외국인지원센터 지원 등의 사업이 확인되었다. 이들 외국인 대상 사업의 경우는 상대적으로 이주민의 접근성이 높았으나, 다문화가족 지원이나 결혼이주여성 지원 사업 등 특정 대상이 명시되어 있는 사업의 경우 결혼이민자가 아닌 외국인에 대한 지원이 불가능한 것으로 확인되었다. 음성군 주민지원과 담당자는 결혼이민자가 아닌 외국인은 보통 외국인 지원센터로 안내한다는 점을 명시하기도 했다.

다음으로 음성군의 돌봄 및 주거 서비스 관련 자체사업은 출산 여성을 대상으로 하는 농가도우미 지원, 여성장애인 가사도우미 지원 사업이 있으며, 관내 부랑인, 행려사망자 등을 대상으로 하는 노숙인 구호사업도 운영하고 있었다. 노인을 대상으로는 경로식당 무료급식사업, 저소득 재가노인 식사 배달 사업 등 식사 지원 사업과 함께 노인장기요양기관 재가급여 지원사업과 건강보험료 및 장기요양보험료를 지원하는 노인 생활보장 지원 사업 등이 운영되고 있었다. 독거노인 가정으로 생활지도사를 파견하는 노인맞춤돌봄서비스 사업도 확인되었다. 아동대상 자체사업은 크게 아동복지시설 이용을 위한 지원 사업, 시설외소 아동의 자립지원 사업과 함께 지역아동센터를 대상으로 체험학습, 급식비를 지원하는 사업, 어린이집을 대상으로 간식비, 차량유지비를 지원하거나 보육료 차액을 지원하는 사업으로 구분할 수 있다. 그밖에 학기 및 방학 중 저소득 아동을 대상으로 하는 급식 지원 사업과 음성형 마더센터 운영 사업이 있었다.

돌봄 및 주거 관련 사업에서 이주민 포괄 여부는 사업마다 상이했는데, 재가급여 지원, 보험료 지원, 보육료 지원과 같이 비용 지원 측면의 사업은 외국인 이용이 불가능한 것으로 확인되었다. 반면, 급식 및 식사배달 지원, 농가도우미 지원, 여성장애인 가사도우미 지원과 같은 현물 지원 방식의 일부 사업의 경우 선정기준에 해당하는 외국인은 지원 가능한 것으로 확인되었다. 다음으로, 아동복지시설이나 지역아동센터, 어린이집과 같이 시설로 서비스 비용을 지원하는 사업의 경우에는 이주민에게 해당 시설 입소자격이 주어진다면 국적과 무관하게 지원이 가능한 것으로 확인되었다.

〈표 8-10〉 충북 음성군 이주민 관련 사업 운영 현황(2021년 말)

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 기능 여부
1	외국인 계절근로자 지원 (기간제 근로자)	- 농촌 고령화 및 여성화에 따라 발생 되는 농촌일손 부족현상을 해소하기 위해 중국, 캄보디아, 필리핀 등 외국인 계절근로자 도입(60명) - 외국인 계절근로자 고용으로 농가-월급제, 군-산재보험 가입/	1. 대한민국 지자체와 MOU를 체결한 외국 지자체 주민으로서 본국에서 농·어업에 종사한 이력이 있으며, 연령이 만 30세 이상 55세 이하인 자 2. 국민과 결혼한 결혼이민자의 본국 거주 가족 또는 사촌 이내 친척(사촌의 배우자 포함)으로서, 연령이 만 19세 이상 55세 이하인 자 * 추천자: 대한민국에 체류 중인 대한민국 국민과 결혼한 사람으로서 결혼이민(F-6) 또는 영주(F-5) 체류자격으로 국내에 체류 중인 사람 및 국민과 결혼을 사유로 대한민국 국적을 취득한 사람	가능
2	다문화가족 지원	- 다문화가족 지원을 위한 센터운영 지원(공공요금, 안전점검) - 다문화 한마음축제 지원 - 방문지도사 운영 지원, 언어발달 지도사 운영 지원 - 글로벌 언어교실 운영 - 다문화 나눔봉사단 운영	음성군은 통합서비스 운영기관인 건강가정·다문화가족지원센터를 운영하고 있음. 다문화가족에 제한을 둔 것이 아니라 대한민국 국민, 결혼이민자, 다문화가족 자녀(중도입국자녀 포함), 북한이탈주민, 기타 등으로 회원이 구성되어 있음.	결혼이민자 외에는 불가능 ※결혼이민자가 외국인이면 경우, 음성군 외국인 지원센터로 안내
3	결혼이주여성 지원사업	결혼이주여성 리더십과정 지원, 결혼이주여성 바리스타 자격증 취득지원 등	관내 결혼이주여성	결혼이민자 외에는 불가능
4	외국인주민 지원사업	외국인근로자 한국어(한국어 기초, 토픽 등) 교육 강사비 지급	관내 외국인 주민	가능

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
5	외국인지원센터	외국인지원센터 운영비, 인건비 및 사업비 지원	관내 외국인 주민	가능
6	농가도우미 지원	출산으로 영농 중단을 방지하고 영농을 대신할 농가도우미를 선정하여 출산 전 45일~출산 후 135일 총 180일 기간 중 80일 이용	출산 또는 출산 예정 여성농업인	가능
7	여성장애인 가사도우미 사업	여성장애인의 임신, 출산 및 산후조리를 위한 도우미 파견, 여성장애인의 자녀양육 및 가사활동 지원, 여성장애인의 산전 산후 관리 등 건강관리, 여성장애인 가사도우미 양성 교육 등	장애인복지법 제32조에 따른 등록 여성 장애인(외국인 등록장애인 포함)	가능
8	노숙인 구호	부랑인의 귀향여비 및 행려사망자의 장제비 지원	관내 부랑인, 행려사망자	판단 어려움 ※「2022 장사 업무 안내」 p.209 및 「외국인보호규칙(별무부령)」 제23조 관련 "외국인 사망자의 연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는 경우 해당국 영사에게 자국민 여부, 자국 내 연고자 파악 및 시신 인수를 요청한 후 연고자가 없거나 알 수 없는 경우 또는 시신 인수를 거부 기피하는 경우에는 내국인 무연고 시신 등 처리" 규정에 따라 처리
9	경로식당 무료급식사업	- 결식우려 저소득 노인들에게 주 1회 식사제공 - 노인 일거리 사업, 자원봉사자를 활용하여 급식보조인력 지원	경로식당 방문자	가능

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
10	저소득 재가 노인 식사 배달 사업	- 결식우려 거동불편 저소득 노인들에게 주 1회 밀반찬 배달하여 건강증진 및 식생활 안전 도모 - 자원봉사자를 활용하여 배달지원 서비스 - 안부 확인 및 말벗서비스 등을 동시에 시행	결식우려 저소득 노인	가능
11	노인장기요양기관 재가급여 지원	노인성질환으로 장기요양등급 1~5 등급자 중 요양시설에 입소 또는 재가서비스를 이용하는 국민기초생활보장수급자 및 국가유공자의 요양비용 지원	장기요양등급 1~5 등급자 중 기초생활수급자(의료급여) 및 국가유공자	불가능
12	노인맞춤돌봄서비스	독거노인 현황조사를 통해 서비스 제공대상자로 선정된 독거노인 510명(기준에 가사·간병도우미, 노노케어, 자원봉사 등 서비스 지원을 받고 있지 않는 독거노인 중심)에게 독거노인 안전 확인 및 생활교육, 서비스 연계를 위한 생활지도사 파견	65세 이상 독거노인 (단, 중복사업 대상자 아님시)	불가능
13	노인 생활보장 지원	65세 이상 저소득 노인가구의 건강보험료 및 장기요양보험료 지원	65세 이상 최저 건강보험료 노인	불가능
14	아동복지시설 이용	음성향예원, 음성 꽃동네 아동복지시설, 꽃동네 천사의 집 이용	보호대상아동 및 시설 종사자	가능
15	지역아동센터 이용아동 급식비 지원	지역아동센터 이용 아동에게 급식지원	연령기준(18세 미만 아동)에 부합하는 아동 중 우선돌봄아동(취약계층) 50%, 일반아동 50% 비율로 이용대상자 선정	조건부 가능 (지역아동센터 이용자라면 가능)

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
16	지역아동센터 지원	지역아동센터 체험학습 지원 월 400,000원 * 12개월 *18개소	연령기준(18세 미만 아동)에 부합하는 아동 중 우선돌봄아동(취약계층) 50%, 일반아동 50% 비율로 이용대상자 선정	조건부 가능 (지역아동센터 이용자라면 가능)
17	저소득가정 아동급식지원	급식지원 대상으로 선정된 아동 약 50명에게 연간 365일 조·석식 중 1일 1식을 지원	1. 「국민기초생활보장법」 제2조 제2호에 따른 수급자 가구의 아동 2. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자인 아동 3. 보호자가 장애인복지법상 등록장애인으로 「국민기초생활보장법」 제2조 제10호에 따른 차상위계층에 속하는 가정의 아동 4. 「긴급복지지원법」에 따른 긴급복지지원대상 가구의 아동 5. 보호자가 사망, 가출, 행방불명, 구금 시설에 수용되는 등의 사유로 보호자가 없는 가구의 아동 6. 보호자의 사고, 급성질환, 만성질환 등의 사유로 보호자의 양육 능력이 미약하거나 보호자로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당하여 긴급한 보호가 필요한 아동 7. 맞벌이가구로 건강보험료 부과액 기준 소득인정액이 중위소득 52퍼센트 이하인 가구의 아동 8. 그 밖에 담임 교사, 사회복지사, 이장·반장, 담당공무원 등이 추천하는 아동으로서 읍·면·동 아동급식위원회에서 급식 지원이 필요하다고 결정한 아동	가능

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
18	아동급식지원 (방학중)	결식아동 약 360명에게 1인 1식지원	상동	가능
19	시설 퇴소 아동 자립 지원	시설아동 중 만 18세가 되어 취업 등의 이유로 퇴소하는 아동들에게 자립정착금을 지원하고, 대학교를 진학하는 아이들에게 대학등록금을 지원	아동복지시설 및 가정위탁 보호아동 중 만 18세가 되어 보호가 종료된 아동	가능
20	어린이집 및 아동 지원	아동간식비 지원, 차량유지비 지원 (아동간식비: 관내 어린이집 재원아동에게 월 1인/최대 20일/700원 어린이집으로 지원 차량유지비: 어린이통학버스 신고 어린이집에 월 20천 원 지원)	아동 국적과 무관하게 어린이집 등록된 아동에게 제공되는 서비스로서 관내 어린이집에 직접 지원하는 사업	조건부 가능 (어린이집 입소자라면 가능)
21	어린이집 부모 부담 보육료 차액 지원	민간 가정 어린이집에 재원 중인 만 3~5세 아동에 대한 부모 부담 보육료 차액을 지원	관내 민간, 가정어린이집에 재원 중인 만 3~5세 아동 (보육료 기 자격자)	불가능
22	음성형 마더센터 운영	부모의 수요를 반영하되 지역의 특화된 프로그램 운영 및 지원 (예시) 양육, 교육에 서툰 부모를 위한 전문교육(우리아이 첫 교육 등), 엄마들의 유기적 소모임 공간 제공 (고민나눔, 정보공유 등), 할머니·할아버지 또는 엄마·아빠와 함께하는 세대 간 소통(문비day 등), 부모 재능기부 특강 프로그램 등	관내 아동과 보호자 초등돌봄서비스는 만 12세 미만 아동 (맞벌이가구의 자녀 우선)	가능

주 : 2021년 12월 31일 기준
자료 : 충청북도 음성군. (2022). 충북 음성군 이주민 관련 사업 운영 현황. 음성군 내부자료. 2022. 10. 11. 정보공개.

다음으로 서울 영등포구의 자체사업을 확인한 결과를 아래 <표 8-11>에 제시하였다. 1,181개의 세부사업에서 5개의 외국인 대상 자체사업과 22개의 돌봄 및 주거 서비스 사업을 추출하여 영등포구청의 8개 과(건강증진과, 보육지원과, 아동청소년복지과, 어르신복지과, 미래교육과, 복지정책과, 사회복지과, 자치행정과)의 사업담당자에게 사업별 대상자 선정 기준 및 이주민 수혜 가능 여부에 관한 확인을 요청하였다.

외국인을 대상으로 자체사업은 외국인 주민 상호 문화체험, 문화복합센터 운영, 다문화 인식개선 교육, 생활 적응 지원, 일자리 지원, 지역사회 참여 활동 강화 등의 사업을 운영하고 있었다. 외국인 대상 사업은 음성군과 마찬가지로 이주민의 접근성이 높았으나, 다문화가족 디딤돌 일자리 지원, 다문화가족 지역사회 참여 활동 강화 사업과 같은 일자리 지원 사업의 경우는 귀화자 혹은 결혼이주여성 등으로 대상자 선정기준을 제한하고 있는 것으로 나타났다.

다음으로 영등포구의 돌봄 및 주거 서비스 관련 자체사업은 정신건강증진사업, 아동청소년 정신건강증진사업, 새희망 힐링캠프 등 정신건강 관련 사업과 함께 임산부, 영유아 건강관리사업, 출생장려 지원, 장애인 가정 출산지원금, 육아종합지원센터 지원 등 출산 및 양육 지원에 필요한 자체 사업을 운영하고 있었다. 아동 대상으로는 드림스타트 사업, 요보호 아동지원 사업과 함께 기초학력이 부진하거나 돌봄이 필요한 아동을 대상으로 학력 신장 프로그램과 자체 공부방을 운영하고 있었다. 발달장애 청소년의 경우는 꿈더하기 학교와 지원센터를 통해 학업과 직업훈련을 제공하고 있으며, 등록 장애인을 위한 복지센터 운영으로는 휠체어 등 보조기구 수리비를 지원하고 있었다. 노인의 경우 노인상담센터, 어르신복지센터를 운영하고, 공동생활주택을 통해 주거공간을 지원하고 있었다. 그 밖에 노숙인 관리사업과 함께 고독사 위기가구를 대상으로 돌봄단을 운

영하거나 여성 1인가구를 대상으로 안심홈서비스를 운영하고 있는 것으로 확인되었다.

영등포구 역시 돌봄 및 주거 관련 사업에서 이주민 포괄 여부는 사업마다 상이했는데, 음성군과 유사하게 현금성 급여인 출산장려금이나 출산지원금, 월세어 수리비 등의 사업은 국적취득자라는 조건이 있는 것으로 확인되었으며, CCTV나 디지털 비디오창 벨 등 현물을 제공하는 여성 1인가구 안심홈서비스 지원 역시 귀화자만 지원 가능한 것으로 나타났다. 반면 시설 및 서비스 이용 성격의 사업은 사업별 조건을 충족할 시 서비스 이용이 가능한 것으로 나타났다.

또한 본 절에서 '21년 말 기준으로 지자체별 사업을 파악함에 따라 누락되었으나 '22년부터 영등포구에서 차별 없는 교육기회 보장과 아동복지 사각지대 해소를 목적으로 외국인 아동에 대한 보육료 일부를 지원하기 시작하였다. 영등포구에 90일 초과하여 거주하는 외국국적의 만 0~5세 영유아가 관내 어린이집에 다니는 경우 보육료 부담분의 20%를 지원하고 있다(연합뉴스, 2022.04.04).

(표 8-11) 서울 영등포구 이주민 관련 사업 운영 현황(2021년 말)

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
1	외국인주민 상호 문화체험	내, 외국인이 상호 문화를 이해할 수 있는 다양한 문화체험 기회 (외국인 한국문화 체험 행사, 세계문화 체험 일일 교실 등)	기준 없음(내외국인 모두 가능)	가능
2	다드림 문화복합센터 운영	- 중도입국청소년의 건전한 가치관 형성에 필요한 교육사업 - 외국인의 한국사회 적응과 통합을 위한 재사회화 욕구 충족 - 내외국인이 함께하는 커뮤니티 공간 조성	다문화가정 구성원: 중도입국 청소년, 부부 중 한 명이라도 외국인·귀화자·결혼이민자 등에 해당될 시	가능
3	다문화 인식개선 및 이해 교육	다문화 이해교육 및 다문화가족 한 국생활 적응교육 실시	기준 없음(주로 내국인을 대상으로 다문화 관련 인식개선 교육)	가능
4	다문화·외국인주민 생활적응 지원	문화가족 및 외국인 주민을 위한 한 국어 교육 등 한국 생활 문화 프로그램 운영(동주민센터 자치화관 프로그램 등으로 개설 운영)	다문화가정 구성원: 중도입국 청소년, 부부 중 한 명이라도 외국인·귀화자·결혼이민자 등에 해당될 시	가능
5	다문화가족 다문화 일자리 지원	- 민원여권과, 서남권글로벌센터 등 부서 및 기관에 다문화가족 통역사 배치 - 외국인 주민의 언어 소통 불편 해결을 위한 통·번역 서비스 제공	공고일 기준 영등포구에 계속하여 1년 이상 거주한 다문화가족 구성원으로 다문화가족지원법에 따른 결혼이민자 또는 귀화 등으로 한국 국적을 취득한 자	결혼이민자, 귀화자 외에는 불가능 ※단, 통역사를 이용해 행정서비스를 제공하는 것은 가능

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
6	다문화가족 지역사회 참여 활동 강화	- 유관기관 네트워크 운영 및 화의개최 - 사회통합 인식개선 홍보부스 운영 - 다문화청소년 또래친구 만들기 및 동아리 운영 - 청소년 캠프 - 결혼이민자 취업지원 사업	다문화가족취업지원교육 대상 - 다문화가족(결혼이민자)	결혼이민자 외에는 불가능
7	정신건강증진사업	- 정신건강심(심사) 위원회 운영 - 자살예방 및 생명존중위원회 운영 - 정신건강증진 교육 프로그램 : 118회 - 심리극 3회	- 정신건강증진교육 프로그램: 영등포구민 - 심리극(현재 실시 안 함)	조건부 가능 (의사소통 가능 범위 내)
8	아동·청소년 정신건강증진사업	- 지역사회 아동·청소년 정신건강 현황 파악 및 연계체계 구축 - 아동·청소년 대상 정신건강증진 및 정신질환 예방교육 등 실시 - 아동·청소년 정신건강 고위험군 조기발견 및 사후관리 - 교사 및 학부모 대상, 지역사회 유관기관 대상 교육 및 정보 제공	2022년 정신건강사업 안내(보건복지부 지침)의거, 지역 내 만 18세 이하 아동·청소년(미취학 아동포함) 누구나, 아동·청소년 정신건강 관계자(부모, 교사, 시설 종사자 등)	조건부 가능 (의사소통 가능 범위 내)
9	새 희망 힐링캠프	- 상담실 설치 운영 - 정신질환자 조기발견 및 의뢰, 알코올, 우울 자살 예방사업, 소아·청소년 정서장애 발견 및 개입 - 일반상담 및 정신건강 정보제공 등 증진	영등포구민	조건부 가능 (의사소통 가능 범위 내)

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
10	임산부·영유아 건강관리	- 보건소 등록 임산부 기초 건강검진, 초음파검사, 철분제 공급, 태아 기형아 검사, 풍진검사 연중 실시 - 모자건강교실 운영 - 임산부의 날 운영(특강 및 캠페인 진행)	영등포구 주소(주민등록등본 기준) 임산부	조진부 가능 (의사소통 가능 범위 내)
11	출산장려 지원 및 홍보	- 출산장려금 - 출산장려 인형극 공연	- 영등포구 조례(조례 제1214호)상 관내에 주민등록을 두고 실제 거주하고 있는 신생아의 부모 또는 모로 하고있음 - 출산장려 인형극: 학교 단위로 관내 10여개 학교 차학년에게 진행	조진부 가능 (자녀가 한국 국적인 경우) ※외국인이어도 관내 일반 초등학교를 다니는 저학년이면 출산장려 인형극 관람 가능(다만, 현재 미진행)
12	장애인 가정 출산지원금	신생아 1명당 출산지원금 50만 원 지원	「영등포구 장애인가정 출산지원금 지원에 관한 조례」 제3조(지원대상) - 신생아 출생일을 기준으로 1년 전부터 신청일 현재까지 계속하여 영등포구에 주민등록을 두고 거주하는 장애인 가정	불가능
13	육아종합지원센터 운영지원(자체)	장난감도서관 4개소, 육아종합지원센터 행정업무 지원	영등포구 거주, 만 5세 이하 영유아 및 부모	가능
14	영등포 드림스타트 사업	대상자의 복합적인 욕구를 파악하여 지역자원과 연계한 맞춤형 통합서비스 제공	만 12세(초등학교) 이하 기초수급, 차상위, 법정 한부모 아동 및 그 가족 중 드림스타트 사제관리를 희망하는 자	가능 (드림스타트 사제관리 대상자의 외국국적 가족은 가능)

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
15	요보호아동 지원	아동복지시설 입소 관리	- 양육시설: 보호대상아동(보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동, 학대아동, 가정 내에서 보호하기 어려운 아동 등) - 보호치료시설: 보호치료를 요하는 아동 - 자립지원시설: 보호종료 아동 중 취업, 취업준비 중, 24세 이하 기초생활수급자	조건부 가능 (외국인 특별기준에 적합한 대상은 시설수급생제비 지원 가능) ※단, 보호치료시설인 경우 서울시 지원으로 외국인에 한해서도 생계비 지원을 받아 입소 가능
16	학력신장 프로그램 지원	기초학력 부진 학생 집중 지원, 학력 신장 프로그램 운영, 각급학교 특색 사업 지원 등	관내 학교로 지원	조건부 가능 (해당 학교 재학생이라면 지원 가능)
17	우리동네공부방 운영	방과 후 안전 및 생활지도, 기타 다양한 활동(교재학습, 그림그리기 등)을 제공	- 강사: 만 18세 이상 영등포구민으로 어린이 지도업무에 종사하기 자질과 품성을 갖춘 자(대학원) 재학, 기 취업자 제외) - 아동: 영등포구에 거주하는 돌봄이 필요한 저소득·다문화·맞벌이 가정 아동	가능
18	컴퓨터학교 운영	발달장애 청소년을 위한 위탁형 대안 학교 운영(중학교, 고등학교 과정)	일반계 중·고등학교에 재학 중인 발달장애인 청소년(복지카드 소지자)	가능
19	컴퓨터기 지원센터 운영	발달장애인 연령별 맞춤형 프로그램 및 직업적응훈련 등 제공	발달장애인 이용 신청 시 컴퓨터기 지원센터 이용상담 후 이용 또는 타 기관 연계	조건부 가능 (장애인 등록된 발달장애인 또는 의사/치료사 소견서가 있는 외국인으로 이용 가능)

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
20	장애인 복지센터 운영	- 장애인복지센터(영등포장애인사랑 나눔의 집) 운영 - 영등포구 거주 저소득장애인의 무료 급식, 무료 이·미용, 무료 목욕, 푸드뱅크 등 - 장애인, 노인 등에게 무료셔틀버스 운영	영등포구에 주민등록을 두고 거주하는 등록장애인(회원제 운영)	가능
21	장애인 휠체어 수리비 지원	휠체어 수리센터(5개소) 지정을 통한 보장구(수동/전동 휠체어, 전동스쿠터) 수리비 지원	「영등포구 장애인휠체어 등 수리 지원에 관한 조례」 제5조(지원기준) - 영등포구 주민등록, 실제거주, 등록 장애인	불가능
22	노인상담센터 운영	영등포구 노인상담센터 이용	영등포구 관내 만 65세 이상 저소득 및 차상위 독거 어르신, 지역주민	불가능
23	어르신복지센터 운영	- 어르신복지센터 운영을 위한 인건비 및 운영비, 사업비 지원 - 경로당 시설 리모델링 및 내부 기능보강	영등포구 관내 만 65세 이상 어르신	불가능
24	어르신 공동생활주택 운영	기초생활수급자 등 만 65세 이상 독거어르신에게 주거공간 지원	- 선정기준: 만 65세 이상 국민생활기초수급자로서 공동생활이 가능한 자 - 우선순위: 독거어르신으로 부양가족 없는 자(실질적으로 부양을 받지 못하는 경우 포함), 신청자 많을 경우, 월평균 소득액(저축액 등 포함, 노인성질환 여부, 서울시 거주기간, 연령 등 모두 고려하여 순위 산정)	조건부 가능 (기초생활수급자 보장가구(외국인특례)면서 공동생활이 가능한 만 65세 이상 독거어르신의 경우 가능)

구분	세부사업 명	사업내용	현행 대상자 선정기준	이주민 지원 가능 여부
25	노숙인 관리	노숙인 복지시설(7개소) 관리, 일차 리 사업 지원 등	- 지정된 쪽방건물에 실거주하는 주민이면서 상담소에 등록한 주민 - 「노숙인 등의 복지 및 자립 지원에 관한 법률」에 해당하는 노숙인 - 노숙인 복지법 제2조 1항에 해당 하는 사람으로서 노숙인 서비스 정보제공 등 이용동의서를 작성한 자 등	조건부 가능 - 시립영등포종합상담소: 판단이 어려움 - 시립영등포보건종합지원센터: 불가능 - 달샘드림인센터: 여름철, 겨울철 특 별보호대책 기간 중 서울시 지침에 따라 일시보호기능에 한하여 지원이 가능할 수 있음 - 햇살보금자리: 불가능 - 광아홀리스센터: 외국인에 대해 지원 지침이 있으면 가능하나, 현재는 내국인만 지원하고 있음
26	우리동네 돌봄단 운영	지역을 잘 아는 주민이 고독사 위기 가구에 정기적인 가정방문 및 전화 를 통한 안부 확인	- 참가자: 만40~67세 영등포구민 - 수혜자 - 1순위: 중장년 고독사 위기가구 - 2순위: 복지사각지대 위기가구	조건부 가능 참가자(①, ②, ③ 모두 만족시): ① F-4, F-5, F-6 비자 중 하나 ②신청일 현재 국내거소신고증, 사실 증명원 등 서류를 통해 서울 시 거주 사실 확인 가능자 ③ 신청일 현재 국내거소신고증, 사실 증명원 등의 서류를 통해 서울시 에 체류 허가된 기간의 종료 시점 이 참여하고자 하는 사업의 활동 기간 종료일까지나 그 이후인 자 수혜자: 외국인도 고독사 위기가구 및 복지사각지대 위기가구일 경우 가능
27	여성1인가구 안심홈서비스 지원	여성1인 가구 범죄 불안 해소를 위해 CCTV, 디지털비디오장, 헬 등 지원	- 영등포 거주 여성 1인가구 - 한부모 모자가정 - 전세 2억5천 미만 (자가 제외)	귀화자 외에는 불가능

주 : 2021년 12월 31일 기준

자료 : 서울특별시 영등포구. (2022). 서울특별시 영등포구 이주민 관련 사업 운영 현황. 영등포구 내부자료. 2022. 10. 06. 정보공개.

본 절에서는 전체 인구 대비 외국인 비중이 높은 지자체를 선정하여 파악하였다. 위 두 지자체 외에도 자체적으로 외국인 대상 돌봄 및 주거 서비스 보장을 확대한 사례가 존재하며, 그 내용은 아래와 같다.

경기도 안산시는 외국인 주민 대상 정책이 발전된 지역으로, 돌봄 분야에서는 2018년부터 외국인 아동에 대한 보육료를 지원하기 시작하였다. 2022년 기준 안산시는 외국인 아동 보육료(관내 어린이집을 이용하고 안산시에 체류자로 등록된 0~5세 외국인 아동)와 유치원 외국인 원아 유아 학비(관내 유치원을 이용하고 안산시에 90일 초과 체류자로 등록된 만 3~5세 외국인 아동)를 지원하고 있다(안산시 임신·출산·육아지원, n.d.).

또한 최근 서울, 경기 등의 기초지자체를 중심으로 외국인 아동에 대한 보육지원이 도입되기 시작하였다. 2022년 11월 기준 보육지원 범위를 외국인까지 확대한 기초지자체는 서울 구로구, 서울 금천구, 경기 김포시, 경기 시흥시, 경기 의정부시, 경기 부천시, 경기 군포시, 대구 달성군 등으로 파악되었다. 개별 사례를 살펴보면, 경기도 김포시의 경우 관내 90일 초과 체류 외국인(외국인등록증 및 외국인등록사실증명 발급 가능한 경우) 아동에 대해 총 28만 원의 보육료를 지원하기 시작하였다(머니투데이, 2022.09.14.). 대구 달성군의 경우에도 '22년부터 관내 어린이집 재원 중인 90일 초과 체류 외국인 아동에 대해 보육료의 50%를 지원하기 시작하였다(경북매일, 2022.10.20).

한편, '22년부터 '지역특화형 비자 시범사업'이 실시되기 시작하였는데 이를 통해서도 향후 지역 중심의 이주민 사회서비스 보장이 보충될 가능성이 있다. 시범사업의 평가항목은 사회통합계획에 대한 항목을 포괄하고 있는데 해당 항목에 "외국인주민 자녀돌봄 등 사회통합 사각지대 해소방안 마련"이 포함되어 있다(법무부, 2022.07.25). 시범사업 참여 지자체의 경우 자체적으로 외국인 대상 아동돌봄 등 보완적 사업을 수행할 가능성이 클 것으로 예상된다.

또한 '22년 11월 서울시에서 '반지하 거주 가구 지원대책'의 일환으로 '반지하 특정바우처'를 최장 2년까지 월 20만 원씩 보조하는 사업을 시작하였다. 본 사업은 서울시 거주 등록외국인 중 사회보장정보시스템을 통해 소득조사가 가능한 경우까지 지원대상에 포함하고 있다(서울특별시, 2022.11.24).



제9장

결론 : 국내 이주민 사회서비스 보장을 위한 정책 제언

제1절 분석결과 요약 및 함의

제2절 국내 이주민 사회서비스 보장의 개선방안

제9장

결론 : 국내 이주민 사회서비스 보장을 위한 정책 제언

제1절 분석결과 요약 및 함의

본 연구는 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 돌봄 및 주거 서비스의 이주민 수급권 보장에 대한 제도적 현황을 분석하고 추가적으로 국내 제도 현황까지 파악하였다.

해외국가 사례를 분석한 결과, 영국을 제외한 독일, 스웨덴, 일본은 적법한 체류허가를 가진 외국인에 대해 수급권을 어느 정도 인정하고 있다. 스웨덴, 독일의 경우 적법한 거주허가를 받은 외국인에 대해 사회서비스를 보장하고 있으며, 일부 급여의 경우 거주허가 유형이나 거주기간 등의 요건이 부과되고 있다. 일본의 경우에도 제도상 다수의 돌봄 및 주거 서비스에서 외국인이 내국인과 동일하게 서비스를 신청할 수 있어 장기체류 외국인은 수급 가능한 사회서비스가 다수 있다. 한편, 영국의 경우 외국인 대상 사회보장급여 제한 조건이 작용하여 대부분의 서비스에서 외국인이 제외되며, 일부 서비스에 한하여 외국인도 수급 가능하다. 독일과 스웨덴은 사회서비스 관련법에서 “거주”를 주요 수급조건으로 보고 있어 적법한 체류자격을 갖추고 거주하는 외국인이 포괄되고 있다. 다음으로 일본의 경우 관련법에서 국적 여부에 관한 규정이 제시되지 않고 있고 개별 서비스별로 체류자격 여부, 체류기간 등이 조건으로 제시함에 따라 장기체류 외국인이 사회서비스 대상에 포괄되고 있다.

영국은 이민정책 차원에서 사회보장급여 제한 조건이 작용하여 다수의 사회보장급여가 외국인에 대해 제한적이며, 다만 지방정부 차원에서 부가적으로 이주민 대상 사회보장 개선을 노력하는 사례를 확인할 수 있었

다. 한편, 중앙정부 제도의 이주민 포괄성이 높은 독일, 스웨덴, 일본의 경우 지방정부는 이주민 사회통합 또는 서비스 접근성 개선을 위한 지원이 이루어지고 있음을 파악하였다. 예를 들어 독일의 경우 지방정부 단위에서 언어교육 등을 포함하는 사회통합프로그램을 강조하고 독일 내에서 적법한 장기체류자로 분류되지 않는 난민신청자 등에 대해서도 사회통합 프로그램 지원 등의 노력을 기울이고 있다.

한편, 국내 돌봄 및 주거 서비스의 이주민 보장의 제도적 현황을 파악한 결과, 대부분의 사업/서비스의 법령·사업안내 등의 기준에서 결혼이민자, 난민인정자를 제외한 외국인이 지원대상에서 제외되어 있음을 확인할 수 있었다. 외국인 인구 비중이 높은 지자체 사례에 대한 분석에서도 지자체 자체사업 중 현금 지원 방식의 사업/서비스의 경우 결혼이민자를 제외한 외국인이 대부분 제외되어 있으며, 다만 일부 현물 지원, 시설이용 등의 사업/서비스의 경우 별도의 제외기준이 없어 외국인도 규정상으로는 지원 가능함을 확인할 수 있었다. 위 해외국가 사례와 비교할 때 국내 사회서비스 제도의 이주민 보장은 상대적으로 제한적이며, 체류자격 유형이 일부 외국인 집단에 한하여 수급을 보장하는 기준으로 작용하고 있다.

해외국가의 사례는 합법적으로 정주하는 외국인을 중심으로 사회서비스를 보장할 수 있음을 보여주고 있다. 물론 한국과 비교할 때 분석대상 해외국가 중 대부분은 사회보장지출 수준이 높고 제도 발전의 역사 또한 오래되었으며, 이주민 유입의 역사에서도 차이가 있다. 2020년 GDP 대비 가구에 대한 사회급여(국민계정) 수준은 한국이 상대적으로 낮은 수준이며, 특히 현물성(in kind) 사회급여 수준은 스웨덴(19.2%), 영국(14.7%), 독일(13.9%), 일본(12.8%)의 순으로 모두 한국(10%)보다 높은 국가들이다(OECD, 2022d). 이처럼 복지국가 간 비교에서 한국의 사회

서보장 수준이 상대적으로 낮은 현실에서 혁신적으로 이주민에 대한 사회서비스 보장을 확대하기에는 한계가 있다. 또한 본 보고서에서 분석한 영국, 독일, 스웨덴의 경우 한국보다 이주민 유입의 역사가 긴 국가이며, 일본의 경우 외국인 규모는 한국과 비슷하지만 제2차 세계대전 이전부터 외국인 유입의 역사적 경험을 가지고 있다. 따라서 단순히 해외국가의 사례를 참고하여 국내 이주민 대상 사회서비스 포괄성을 단번에 확대하는 것은 국내 실정에 적절하지 않은 것으로 판단된다.

다만 한국 사회에서도 적어도 장기적 정주가 가능할 것으로 예상되거나 정주를 유도하고자 하는 외국인에 대해서는 사회구성원으로서 충분한 사회서비스를 보장받을 수 있도록 정책 방향을 전환할 필요성이 있다. 중앙정부 차원의 제도 변화가 실행되기까지는 긴 시간에 걸쳐 사회적 합의를 이루어야 하므로 중앙정부 차원의 제도 개선과 병행하여 지방정부 차원에서 “주민”에 포괄되는 지역 내 이주민에 대한 보장을 개선하는 방안을 제안하고자 한다. 구체적인 내용은 제2절을 통해 제시하겠다.

본 연구는 복지국가의 사회정책과 이민정책의 맥락 속에서 이주민 사회서비스 보장의 제도적 기준을 파악함으로써, 이주민 사회서비스 수급권을 사회권의 확장적 차원에서 논의하고 복지국가의 이주민 사회권 보장에 대한 기초자료를 제공하였다는 데 의의가 있다. 다만 본 연구에서는 이주민의 사회보장 권리를 실체적 수급권 중심의 제도적 현황을 파악한 것에 그치고 있어 이주민에 대한 실질적 사회보장을 충분히 다루지 못하였다는 한계점이 있다. 본 연구가 해외국가의 이주민 사회서비스 보장의 제도적 특성에 관한 기초적인 연구를 수행하였기 때문에, 이후 후속 연구에서는 국가별 이주민 유입의 역사적 맥락과 사회서비스 정책의 발전방향 등을 종합적으로 고려하여 복지국가 이주민 사회서비스 보장의 유형과 관련된 영향요인 등을 분석할 필요성이 있다.

제2절 국내 이주민 사회서비스 보장의 개선방안

1. 이주민에 대한 정책적 관점 전환

제1장에서 언급한 바와 같이 이주민 사회보장 개선 논의의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 이주민이 한국 사회에서 생활하는 개인이라는 점에서 자연스럽게 사회서비스 욕구가 발생할 수 있으므로 기본권 보장 차원에서 사회서비스 보장이 필요하다. 둘째, 인구구조 변화와 지방소멸 문제와 관련하여 최근 이민정책 방향 전환이 논의되고 있다는 점에서, 정주 가능한 이주민의 사회통합 및 정착을 위해서도 이주민 사회보장 개선이 필요하다. 셋째, 지역사회에서 경제활동의 생산과 소비에 참여하고 세금을 납부하고 있는 이주민을 사회보장에서 배제하는 것의 정당성 차원에서 사회보장 개선 논의가 필요하다.

국내 체류자격별 등록외국인 규모 추이를 살펴보면(KOSIS, n.d.a.), 비전문취업(E-9)은 2012년 약 22.5만 명에서 2018년 약 27.5만 명까지 확대되었다가 이후 2021년 약 21.3만 명으로 감소하였으며, 방문취업(H-2)의 경우 2012년 약 23.5만 명에서 2015년 28.3만 명까지 증가하였다가 이후 소폭 감소하고 코로나 이후 빠르게 감소하여 2021년 약 12.3만 명이었다. 한편, 유학생(D-2)은 2012년 약 6.4만 명에서 2021년 약 11만 명으로 증가하였으며, 영주권자(F-5)는 약 8.4만 명에서 약 16.8만 명으로, 외국인 가족에 해당하는 동반 비자(F-3)는 2012년 약 1.8만 명에서 이후 2만여 명 전후를 유지하였으며, 결혼이민(F-6)의 경우 2012년 8.6만 명에서 2021년 약 13.3만 명으로 증가하였다.

요약하면, 비전문취업의 경우 코로나19 영향을 받은 2019년 이후를 제외하면 규모가 증가해왔고, 영주권자, 결혼이민자, 유학생 모두 규모가 확

대되어왔다. 최근 코로나19 영향을 제외하면 등록외국인 기준으로도 장기적으로 체류하는 이주민 인구가 증가하고 있다. 제8장 제2절에서 살펴본 것처럼 이미 전체 인구 대비 외국인 주민 비중이 10%를 넘어서는 기초지자체들이 존재한다.

이처럼 지역의 외국인 주민이 증가하고 있음을 고려할 때 외국인을 단기 노동력으로 간주하는 것에서 벗어나 지역사회 구성원 중 일부로 보도록 외국인 정책의 관점이 전환될 필요가 있다. 이주민을 지역사회 구성원으로 보고 이들이 일상에서 경험하는 사회적 위험에 대한 보장을 논의하는 것이다. 특히 위에서 언급한 바와 같이 고령화 등의 인구구조 변화에 대응하는 전략으로서 이민정책 방향 전환을 고려한다면 장기적 정주의 가능성이 있는, 혹은 정주민으로 유인할 수 있는 외국인에게 초점을 맞추고 범부처 차원의 이주민 관련 정책을 모색할 필요가 있다. 즉, 이주민에 대한 사회서비스를 포함한 사회보장 전반의 개선은 정주 외국인을 국내 정착과 사회통합 개선에 기여할 수 있을 것이다.

물론 관대한 사회보장이 상대적으로 빈곤한 외국인을 국내로 유인할 수 있다는 주장이나 외국인 급여대상자의 확대에 의한 사회보장재정 부담의 우려가 제기될 수 있으므로 사회보장제도에서 이주민 포괄성 강화를 위해서는 사회적 합의가 전제되어야 한다. 특히 주거 영역의 경우 안정적인 주거 확보에 대한 국민의 욕구와, 이에 따른 공공의 지원 필요성이 크다는 점에서, 이주민 포괄성 강화는 매우 논쟁적일 수 있다.

그럼에도 불구하고 장기적으로 한국 사회에서 지역사회 구성원으로 포괄할 수 있는, 또는 포괄하고자 하는 이주민에 대한 사회서비스 보장을 확대하는 방향으로 전환을 모색해야 한다. 사회권의 범위를 국민에게만 부여되는 의무·권리에서, 공동체 일원에게 부여하는 의무·권리로 확대하는 방향을 모색하고 특히 정주의 가능성이 있는 이주민에 대한 전략으로

서 사회보장 개선을 고려할 필요성이 있다. 제4차 외국인정책기본계획 수립을 위한 연구에서도 활용 관점의 정책을 넘어 통합 관점의 이민정책으로의 본격적 전환을 강조하고 있다(조영희 외, 2021). 본 연구는 이민 정책과 사회서비스 정책의 개선 방안과, 지자체 중심의 실질적 사회서비스 수급 보장 개선을 위한 방안을 다음과 같이 제안하겠다.

2. 이민정책 및 사회서비스 정책 차원의 개선 방안

가. 이민정책 차원의 이주민 사회서비스 보장에 대한 개선

1) 장기체류 외국인 정책 방향 개선

이민정책에서 영주권자, 정주형 외국인에 대한 정책 방향을 개선할 필요성이 있다.

첫째, 영주권자 외에도 정주형 외국인 기준을 마련하여 정주형 외국인의 사회권 관련 제도를 개선하는 것이다. 정주형 외국인에 대한 범위는 현행 체류자격 기준에 근거할 수 있으며, 정주 가능 체류자격 여부, 장기 체류 가능한 체류자격, 적법 체류자격으로 일정 기간 이상 체류 여부, 특정 목적으로 입국하고 체류하는 자 등의 기준을 고려할 수 있다.

둘째, 영주권자의 경우 외국인 집단 내에서 한국 사회에 정주하는 구성원에 가장 가까운 집단이라 볼 수 있다. 이들에 대한 사회보장 수준을 예를 들어 결혼이주자에 준하는 수준까지 개선하는 방안을 모색할 필요성이 있다.

제4차 외국인정책기본계획 수립을 위한 연구에서도 한시체류-정주 연계 체류 경로 제시, 육성형 이민정책(유학생) 강화, 우수인재 및 전문취업

이민자 유치 및 정주 유도 등의 과제를 제안한 바 있다(조영희 외, 2021). 이와 같이 한국의 이민정책 지향점을 명확히 할 필요가 있다. 한국의 현실과 미래전망과 모두 고려하여 이민정책 방향을 명확히 하고, 이에 따라 외국인에 대한 사회보장 수준을 순차적으로 확대하는 로드맵을 마련해야 할 것이다.

2) 이민정책 관련법 개선

위와 같은 이민정책 기초의 변화를 고려하여 관련 법적 근거를 마련할 필요성이 있다.

첫째, 재한외국인처우법 개정 등을 고민해볼 수 있다. 예를 들어 재한 외국인처우법의 영주권자 관련 조항에 사회보장 관련 내용을 추가하도록 개정할 수 있다. 또한 정주형 외국인을 별도의 외국인 분류(체류자격)로 정하게 된다면 해당 조항이 재한외국인처우법에 포함될 수 있으며, 관련 조항에 사회보장에 대한 근거를 포함할 수 있을 것이다.

둘째, 이민정책에서 영주권자, 정주형 외국인을 사회보장의 대상으로 포괄한다면, 이에 따라 다문화가족지원법의 지원대상 범위를 영주권자 등의 정주형 외국인까지 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다.

3) 난민인정자 등에 대한 지원 개선

난민인정자는 국민에 준하는 권리를 보장받기 때문에 대부분의 사회서비스에 포괄되고 영주권자도 일부 서비스에 한하여 수급 대상이 될 수 있다. 그러나 사회서비스 수급권을 실질적으로 보장하기 위해서는 이들에 대한 지원 프로그램의 개선이 필요하다.

난민¹⁾의 경우 제도상으로는 내국인과 동등하게 사회보장을 적용받고 있으나 실제 현장에서 당사자와 현장 공무원 등의 정보 부족이 지적되고 있다. 난민인정자(재정착난민 포함)는 국적취득을 위해 사회통합 프로그램에 참여할 유인이 크기 때문에 사회통합 프로그램에 참여하여 사회보장 관련 정보를 안내받을 수 있다. 하지만 한국어 역량과 문화적 익숙함이 낮다는 점을 고려하여 지역사회에서 난민인정자가 사회서비스를 신청하거나 이용할 때 필요한 지원체계를 마련할 필요가 있다. 또한 내국인에 준하는 사회보장 외에도 난민인정자의 사회정착을 위한 부가적인 지원을 확충할 필요성이 있으며, 이를 위해 기존 북한이탈주민 대상 정착지원제도 사례를 참고할 필요가 있다.

나. 사회보장제도 차원의 이주민 사회서비스 보장에 대한 개선

현행 사회보장제도의 수급대상의 범주를 확대함으로써 외국인 사회보장 개선을 모색할 필요성이 있다. 위에서 제시한 이민정책 변화에 연계하여 사회서비스 보장의 대상인 외국인 범위를 점진적으로 확대하는 것이다. 사회보장제도의 구성 원리와 운용 방식을 고려하여 영주권자, 정주형 외국인 등을 대상으로 보장 범위를 확대하는 방안을 모색할 필요성이 있다. 이민정책과 마찬가지로 정주 가능 체류자격 여부, 장기체류 가능한 체류자격, 적법 체류자격으로 일정 기간 이상 체류 여부, 특정 목적으로 입국하고 체류하는 자 등의 기준을 고려할 수 있으며, 이민정책의 변화 기조에 맞춰서 사회보장제도의 외국인 포괄성을 개선할 수 있을 것이다.

1) 2021년 기준 누적 난민인정자 수는 총 1,163명으로 외국인 중에서 규모가 작은 편임(e-나라지표, n.d.).

이에 따라 이주민 사회서비스 수급의 법적 근거를 확보하고자 한다면, 「사회보장기본법」 차원보다는 개별 법령 혹은 개별 사업 규정 수준에서 제도 개선이 가능할 것이다. 즉, 사회서비스 관련 개별 법령과 사업안내/지침 등에서 영주권자, 정주형 외국인까지 포괄할 수 있도록 내용을 개선하는 것이다.

장기적으로 이주민의 사회서비스 수급을 기본권 차원과 정주민 사회통합 차원의 양방향으로 개선할 필요성이 있다. 즉, 위와 같이 이민정책의 정주형 외국인 포괄의 관점에서 사회서비스 전반의 이주민 보장을 개선하는 한편, 기본권 차원에서 필수 불가결하고 긴급한 서비스의 경우 이민정책의 체류자격과 무관하게 지원 가능하도록 개선하는 것이다. 전자는 앞서 이민정책 차원의 개선방안에서 제안한 바와 같이, 장기적으로 정주하는 이주민을 중심으로 사회서비스 수급권 보장을 확대하는 것이다. 후자는 기본권 차원에서 체류허가 등과 무관하게 지역에 살고 있는 외국인에 대해 생존에 필수적이거나 위기상황에 필요한 서비스를 보장하는 것이다. 예를 들어 미등록 이주아동에 대한 보호서비스가 이에 해당하며, 본 연구의 범위에는 포함되지 않았으나 미등록 외국인에 대한 의료서비스 또한 현재 수준보다 지원범위를 넓히고 접근성을 개선할 필요성이 있다.

3. 지방자치단체 중심의 이주민 사회보장에 대한 개선 방안

광역 및 기초지자체의 각종 조례 대상이 되는 ‘주민’의 범위는 국적을 따지지 않아 외국인이 포괄될 여지가 있고, 앞서 제7장에서 살펴본 바와 같이 기초지자체에 따라 지역 내 이주민을 고려한 사업을 별도로 실시하기도 한다. 위에서 제시한 중앙정부 이민정책과 사회서비스 관련 정책 차

원의 개선에 이어 지자체 차원의 이주민 사회서비스 보장과 관련한 개선 방안과 접근성 강화를 위한 개선방안을 다음과 같이 제안하겠다.

1) 지자체 이주민 대상 사업/서비스 강화

첫째, 지자체 조례 등에 근거하여 중앙정부 사회서비스(돌봄, 주거) 사업과 유사한 서비스를 지자체 사업으로 지원할 수 있다. 지역 내 외국인 가구나 외국배경 배우자 혹은 자녀가 있는 가족의 특수성을 고려하여 사업을 개발할 수 있다. 예를 들어 지역 내 외국인 대상 예비 부모 지원사업, 언어발달지원사업, 예비 학부모 지원사업, 취업지원사업 등을 고려할 수 있다. 특히 외국인 인구가 많은 지역의 경우 이들의 사회통합과 정착을 목적으로 주민으로 생활하는 외국인을 지원하는 것이다. 또한 지자체 행정조직 내에서 이주민 지원시책 및 사업을 담당하는 부서와 사회복지 담당 부서와의 협력을 강화하고 사업간 연계 강화를 모색하도록 한다.

둘째, 지역 내 이주민 사회서비스의 실질적 보장을 위해서는 이주민의 사회서비스 이용에 대한 현황 파악이 필요하다. 현재 사회서비스 수급대상에 포괄되는 이주민(국적취득자, 결혼이주자 등)을 중심으로 사회서비스 신청 및 이용 과정에서의 어려움을 파악할 필요성이 있다. 언어나 정보 부족 등의 어려움을 경험할 것으로 예상되며, 현황 분석을 바탕으로 지자체 사회복지 업무 현장에서 서비스 신청, 연계, 제공 등 일련의 과정에서 일어나는 어려움을 개선하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 사회서비스를 이용할 때 지자체 공공행정조직은 물론이고 서비스 제공기관의 이주민 수용성도 외국인의 실질적 사회서비스 접근성에 중요한 요인이기 때문에 이를 고려한 사회서비스 현장의 쟁점 파악과 개선방안 모색이 필요하다. 예를 들어 현재 외국인종합안내센터(1345)에서 외국인 대상 정

보안내와 통역 등을 지원하는데, 사회서비스에 초점을 맞춰 외국인종합 안내센터의 도움 정도를 파악할 필요성이 있다.

2) 지자체 이주민 관련 전달체계 개선

다음으로 지역사회 이주민의 사회서비스 접근성을 높이기 위해 관련 전달체계에 대한 개선이 필요하다. 현재 지역의 외국인 주민 대상 정책은 다문화가족 정책을 중심으로 이루어져 있어 담당부서 또한 다문화가족 관련 부서로 지정되는 경우가 대부분이다. 지역에서 이주민 사회보장 관련 지원체계를 강화하기 위한 단기적, 장기적 과제를 아래와 같이 제안한다.

단기적으로는 기존 외국인 지원조직을 활용하여 사회보장 관련 정보안내, 서비스 연계, 상담 등의 역할을 수행하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 지자체의 외국인 주민 관련 부서 및 지원조직(가족센터 등)과 지자체 내 공공행정조직(주민센터 등) 및 사회서비스 제공기관 등과의 협력 기반이 마련되어야 한다. 특히 외국인 주민 전반을 지원할 수 있도록 현행 가족센터의 역할이 강화될 필요성이 있다.

향후 국내 정주 가능 외국인이 사회서비스 보장의 대상으로 포괄될 것이라고 가정할 때, 장기적으로 지역 내 공공행정조직 등의 다문화 역량 강화가 필요하다. 기존 지자체 복지행정조직과 지역 내 사회서비스 제공기관 등의 다문화 역량이 강화되어야 하며, 예를 들어 주민센터(행정복지센터)에 대한 다문화 관련 인력(예를 들어 다문화사회전문가) 배치 등을 고려하여야 한다. 위와 같이 전달체계 차원의 다문화 대응 역량 강화와 함께, 사회보장 정보에 대한 외국어 콘텐츠 확대, 정보안내 강화 등의 노력이 병행되어야 할 것이다.

4. 기타 이주민 사회보장에 대한 개선 방안

사회서비스 제도 및 전달체계 외에도 이주민 사회통합을 위한 사회보장 전반의 개선 방안을 아래와 같이 제안하고자 한다.

첫째, 이주민 사회보장과 관련하여 중앙정부 부처, 지자체 부서 간 협력 강화가 필요하다. 중앙정부 단위의 이민정책 전담 행정조직, 범정부적 조정기구 등의 체계를 마련할 필요성이 있다. 이미 2020년 이민정책연구원의 보고서에서 자문위원회 형 이민 행정조직, 행정위원회 형 이민 행정조직, 독립제 성격의 이민 행정조직(처 또는 청)의 대안을 제시한 바 있다(유민이, 라휘문, 박윤, 2020). 기존 외국인정책위원회, 다문화정책위원회보다 부처 간 협력과 조정에 대한 실효성을 가질 수 있는 체계를 마련하고, 범정부적 조직 또는 조정기구를 통해 이주민 사회보장 관련 정책이 수립될 필요성이 있다.

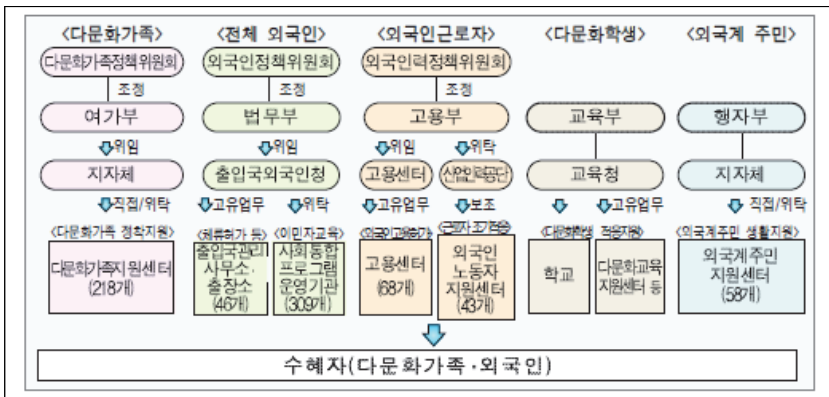
다음으로 지자체 단위에서도 이주민(외국인 주민) 관련 담당 부서를 강화하고 사회보장 담당 부서와의 협력체계를 구축할 필요성이 있다. 지자체 외국인정책 및 주민 지원을 위한 전담부서를 설치하고 관련 조직체계 및 인력을 확충하는 방향으로 나아가야 한다.

현재 다문화가족(여가부), 외국인(법무부), 외국인근로자(고용부) 등 유형별로 부처별 정책이 따로 시행되고 있어 지자체 단위에서도 주요 지원 대상이나 목적에 따라 외국인 주민에 대한 지원이 분절적으로 이루어지고 있다. 부처별 사업의 준정부조직 집행기관으로 다문화가족지원센터, 외국인근로자지원센터, 외국인력상담센터, 외국인복지센터, 다누리콜센터 등이 민간위탁 등의 방식으로 운영되고 있다. 그 외 민간 영역에서 이주민 지원 단체, 후원기관 등이 존재한다. 예를 들어 서울시의 경우 서울

글로벌센터, 서남권 글로벌센터, 외국인노동자센터, 서울글로벌문화체험센터, 글로벌빌리지센터 등을 운영하고 있고, 민간이 운영하는 기관도 서울외국인노동자센터 쉼터, 외국인이주노동자인권을 위한 모임 등이 있다 (김윤희, 2021, p.3).

위와 같이 외국인 관련 서비스 제공에 부처별 지원조직이 분절적으로 기능하고 있어 행정안전부는 2017년부터 다부처 서비스 통합적 관점에서 다문화이주민+센터 설치 및 운영을 시범사업으로 시작하였다. 다만 다문화이주민+센터 체계의 효과성에 대한 평가가 아직 충분히 이루어지지 못한 상황이다.

[그림 9-1] 부처별 외국인 관련 서비스 전달체계 현황



자료 : 관계부처 합동. (2018.09.19). 부처 간 협업으로 다문화 외국인을 위한 원스톱행정서비스 확산한다. p.5.

지자체 조직체계와 관련하여 안산시 사례를 살펴보면, 조직도상 별도의 외국인주민지원본부를 설치·운영하고 있다. 외국인주민지원본부는 외국인주민정책과와 외국인주민지원과로 구성되어 관내 외국인 관련 정책 업무를 총괄하고 외국인주민 관련 사업, 지원 활동 등을 수행한다. 관내

에 다문화가족지원센터, 글로벌청소년센터, 외국인주민상담지원센터, 다문화이주민+센터 등이 외국인주민 지원을 시행하고 있다. 이와 같은 지자체 사례를 참고하여 지자체 외국인정책 및 주민 지원체계 모델 등을 마련할 필요성이 있다.

둘째, 지역중심의 사회통합제도 마련과 자체 사업 활성화가 필요하다. 중앙정부 단위에서는 현행대로 사회통합프로그램을 제공하는 것 외에, 지자체에서 이주민의 지역사회 정착과 적응을 위한 지역통합 프로그램을 개발하고 이주민의 참여를 유인하는 역할을 강화할 필요성이 있다. 이를 통해 지역의 이주민 특성을 고려한 맞춤형 프로그램 시행이 가능할 것이다. 또한 지역의 인구구성이나 이주민 특성을 고려하여 지원 필요성이 더 높은 대상에 초점을 맞춘 프로그램이나 지원체계를 구축할 수 있다. 예를 들어 이주배경 청소년과 같이 지역 차원에서 개입하여 지원할 필요성이 큰 대상에 적합한 사업을 개발할 수 있을 것이다.

셋째, 지자체의 맞춤형 정책을 유인하기 위한 중앙정부의 지원이 병행되어야 한다. 현재 행정안전부는 재한외국인처우기본법 제3조 등에 근거하여 야 외국인주민·북한이탈주민의 정주환경 개선 목적의 공모사업을 시행하고 있다(행정안전부, 2021.12.20). 2022년까지 안산시를 포함한 14개 지자체가 선정되었으며, 1개소당 최대 3억 원을 지원하여, 외국인주민·북한이탈주민 등의 거주지역 인프라 조성사업(외국인주민·북한이탈주민과 지역주민의 소통·교류 공간, 안전시설, 임시생활 시설 및 거주지역 기초생활 인프라 조성 및 확충 등)을 시행하고 있다. 향후 이와 같은 공모사업을 사회보장 목적까지 확대하고 지원내용을 강화할 필요성이 있다. 이를 통해 이주민 지원과 정착을 위한 물적·인적 자원을 강화하고 지

역 내 역량 강화를 위한 사업 지원 및 컨설팅 등을 확대 가능할 것이다.
(보건복지부 사회보장특별지원구역 사업 참고)

넷째, 앞서 제안한 것처럼 사회보장 수급 대상이 정주형 외국인 등까지 확대된다는 전제하에, 정주형 외국인의 정착을 지원하기 위한 사회보장 범위 확대를 고민할 필요성이 있다. 정주형 외국인의 정착과 사회통합을 고려하여 입국부터 사건/생애주기별 이주민의 욕구에 대응할 수 있도록 지원하고, 특히 장기 체류하는 이주민의 경제활동 참여가 더욱 활성화되도록 노동시장 정책의 일부 허용도 고려할 필요가 있다.

현재 고용 분야 서비스에서 외국인은 대부분 제외되고 있다. 결혼이민자(F-6) 대상으로 취업지원이 일부 가능하고, 외국인 근로자에 해당하는 비자 소지자의 경우 취업관리 및 상담을 받을 수 있다(강정향, 정노화, 윤성은, 전용일, 2022, p.11). 내일배움카드는 특정 비자 소지자(F-2[거주], F-5[영주], F-6[결혼이민] 등)가 고용보험 이력이 있는 경우만 발급 받을 수 있다(인천북부고용복지센터, n.d.). 장기적으로 영주권자 및 정주형 외국인에 대한 교육훈련 및 고용서비스 확대 가능성을 모색할 필요성이 있으며, 국적취득자 및 난민인정자를 대상으로 고용서비스 접근성 개선 및 맞춤형 지원 등을 고려할 필요가 있다.



1~2장

- 고용노동부. (2020.08.23). 코로나19로 출국이 어려운 외국인근로자를 위한 계절근로 취업 기회 부여 및 생계비 대출 실시. 고용노동부 보도참고자료. https://www.moel.go.kr/news/eneews/report/eneewsView.do?news_seq=11301에서 2022.11.15. 인출.
- 관계부처합동. (2021.12.29). 현장의 인력난과 최근 방역상황을 고려하여 외국인근로자를 도입·운용하겠습니다. 관계부처합동 보도자료. http://www.moel.go.kr/news/eneews/report/eneewsView.do?news_seq=13114에서 2022.11.15. 인출.
- 구인회, 손병돈, 엄기욱, 정재훈, 이수연. (2009). 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로. 보건사회연구, 29(2), 126-150.
- 국무조정실 국무총리비서실. (2022.09.08). 농가의 일손 부족 문제 해결을 위해 계절근로자 관리체계 전면 개선. 국무총리비서실 보도자료. <https://www.moj.go.kr/bbs/moj/182/562856/artclView.do>에서 2022.11.15. 인출.
- 권진, 경승구. (2016). 이주민에 대한 한국인의 이중적 태도 연구. 사회복지정책, 43(1), 165-185.
- 김경환. (2020). 한국 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제에 관한 연구: 담론적 제도주의 관점에서. 정부학연구, 26(2), 275-322.
- 김규찬. (2020). 한국복지국가와 이민자의 권리. 다문화사회연구, 13(2), 27-63.
- 김기태, 곽윤경, 이주미, 주유선, 정기선... 김보미. (2020). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발 - 이주노동자 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김기화, 김영순. (2018). 결혼이주여성의 생활영역별 사회복지 경험에 관한 사례 연구. 여성학연구, 28(1), 155-184.
- 김대근, 강태경, 송효진, 구미영, 이재경... 김연주. (2018). 사회적 소수자의 사

- 회통합을 위한 형사정책적 개선방안: 난민을 위한 사회통합지원체계 구축.
세종: 경제인문사회연구회.
- 김보영. (2018). 사회보장제도의 기본구조. 최복천 편. 영국의 사회보장제도. 파주: 나남. 53-88.
- 김보영. (2012). 영국 사회서비스 담론 분석: 두 개의 축에 따른 네 가지 지형. 한국사회복지학, 64(1), 299-324.
- 김복기. (2019). 외국인의 사회보장법상 지위. 법제연구, 56, 27-51.
- 김연주. (2020). 난민법상 난민에 대한 사회보장제도와 관련 쟁점. 사회보장법연구, 9(1), 97-144.
- 김영순, 최현수, 이윤경, 방효정. (2007). 복지국가유형별 사회서비스의 발전과 성과 시사점. 보건복지포럼, 2007(3), 37-61.
- 김이선, 김영란, 이해응. (2016). 다문화가족의 구성 변화와 정책 대응 다각화 방안. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김정순. (2009). 외국인 이주민의 사회통합 법제 연구. 서울: 한국법제연구원.
- 김지윤, 강창구. (2018). 달린 대한민국 II: 한국인의 다문화 인식과 정책. 아산정책연구원 Issue Brief, 2018(26), 1-17.
- 남기민, 홍성로. (2016). 사회복지법제. 파주: 공동체.
- 노호창. (2015). 현행 사회보장제도에서 외국인의 처우에 대한 현황과 문제점. 사회보장법연구, 4(1), 55-97.
- 노호창. (2017). 이주여성과 사회보장법제. 이화젠더법학, 9(2), 159-214.
- 박송이, 강혜린, 문영민. (2020). 베트남 한부모 이주여성에 대한 사회복지 제도 및 서비스에 대한 탐색적 연구. 복지와 문화다양성 연구, 2(1), 59-86.
- 백인립. (2013). 사회복지학의 정체성: 21세기 한국사회와 사회복지의 역할. 한국사회복지조사연구, 36, 297-332.
- 방준식. (2016). 외국인근로자의 사회보장법적 지위: 사회보장기본법 제8조와 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제22조의 관계를 중심으로. 법학연구, 57(3), 341-362.
- 법무부. (2020). 출입국·외국인정책 통계월보 (2020년 12월호).

- 법무부. (2022.07.25). 지역 특화형 비자 시범사업 공모 안내. <https://www.moj.go.kr/bbs/moj/184/561480/artclView.do>에서 2022.11.15. 인출.
- 변수정. (2022). 이주민이 인식하는 한국 사회의 다문화 수용성. 보건복지포럼, 2022(2), 7-20.
- 서정희. (2008). 시민권 담론의 두 얼굴-Marshall의 사회적 시민권에 대한 재해석을 중심으로. 사회복지연구, 39, 147-165.
- 서정희. (2010). 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준에 관한 연구. 한국사회복지학, 62(1), 211-235.
- 설동훈. (2007). 국제노동력이동과 외국인노동자의 시민권에 대한 연구. 민주주의와 인권, 7(2), 369-419.
- 성향숙. (2010). 결혼이민여성의 사회복지서비스 이용경험에 관한 현상학적 연구: 사회복지관을 중심으로. 사회과학연구, 26(4), 25-43.
- 송철중, 김성아, 박윤경, 최혜진, 모춘홍, 한준성, ... 정다희. (2020). 지역사회통합 지표 및 지수 연구: 북한이탈주민과 외국인 주민을 중심으로. 세종: 경제·인문사회연구회.
- 신영진, 이광석. (2019). 여성결혼이민자지원정책의 현황진단 및 개선방안. 한국범죄정보연구, 5(2), 63-84.
- 신윤정, 양미선, 최혜리, 이창원, 최서리...장은숙. (2018). 인구 변화 대응을 위한 포용적 다문화 정책 방안: 이주 배경 아동의 발생·성장 환경 분석. 세종: 경제인문사회연구회.
- 양난주. (2020). 4세대 사회서비스정책, 어디서 시작할 것인가?: 사회서비스정책의 목표를 다시 묻는다. 제3차 사회서비스혁신포럼 자료집.
- 여경수. (2015). 이주 노동자 주거복지를 위한 법제개선방안. 법학논총, 33, 281-298.
- 연보라, 이윤주, 김현철. (2019). 이주배경 아동·청소년 지역기관 연계 종합지원 모델 개발. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 오경환. (2018). 주권의 등급화와 전지구적 통치성: 트랜스내셔널한 주권의 (비)생산. HOMO MIGRANS, 18, 56-86.

- 오윤수. (2017). 이주외국인의 사회권 기반으로서의 시민권과 인권 그리고 분배 정의에 대한 논의. 사회과학연구, 28(1), 117-132.
- 유민이, 박민정, 김도원, 이창원, 박형준, 이병하... 김민경. (2021). 이민통합정책 평가지표 개발 및 지수 측정. 서울: 이민정책연구원.
- 윤찬영. (2010). 사회복지법제론. 서울: 나남출판.
- 이미영. (2017). 한국사회 내에서의 사회권 발전에 있어서의 다문화주의: 한국의 여성결혼이민자 대상으로 한 다문화 관련 법안 중심으로. 지방자치법연구, 56(17), 395-422.
- 이선주, 양애경, 장미혜, 최현미, 송성실, 송유나. (2008). 다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(II): 여성결혼이민자를 위한 사회서비스 현황과 정책과제. 서울: 한국여성정책연구원.
- 이주재, 김순규. (2010). 결혼이민 여성의 사회복지서비스 이용에 영향을 미치는 요인. 한국가족복지학, 30, 299-322.
- 이중희, 구은미. (2016). 이주 아동의 인권에 대한 연구: 교육권과 건강권을 중심으로. 공공사회연구, 6(4), 297-323.
- 이철우. (2008). 탈국가적 시민권은 존재하는가. 경제와사회, 62-87.
- 이한숙, 광재석, 권영실, 김미선, 김사강...이인경. (2021). 이주민 건강권 실태와 의료보장제도 개선방안 연구. 이민정책레포트, 33-59.
- 일본 내각부. (2005). 소자화사회백서.
- 장명선, 김민정, 이수연, 이영임, 이완, 허영숙, 박희수. (2018). 이주민의 권리에 기반한 사회통합 방안 실태조사. 서울: 국가인권위원회.
- 장주영, 박민정, 강동관, 이재경, 신소희. (2019). 이주민 의료서비스 제공 실태 및 개선방안. 서울: 이민정책연구원.
- 장주영, 김수경. (2020). 난민 정착지원 개선을 위한 난민-북한이탈주민 정착지원 정책 비교. 서울: 이민정책연구원.
- 장주영. (2021). 이주민 건강과 건강권 제고. 이슈브리프, 2021-04. 이민정책연구원.
- 전용일, 강정향, 강태인, 정노화, 윤성은. (2021). 체류 자격에 따른 외국인사회보장 기준 연구. 법무부·(사)한국고용복지연급연구원.

- 조성혜. (2020). 외국인근로자의 사회보장법상 지위: 외국인고용법이 사회보장법에 미치는 영향을 중심으로. *사회법연구*, 40, 35-84.
- 조재호. (2020). 외국인에 대한 사회보장과 재난지원금. *사회보장법연구*, 9(2), 215-252.
- 조현, 고준기. (2013). 결혼이민자 가족의 국내 취업활동 허용을 위한 관련법 개선 방안. *The Journal of Digital Policy & Management*, 11(8), 251-263.
- 주유선, 김기태, 김보미. (2019). 사회적 소수자에 대한 한국인의 인식 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 지방재정통합공개시스템 홈페이지. (2022). <https://www.open.go.kr>에서 2022.07.10. 인출.
- 행정안전부 사회통합지원과. (2021). 2020 지방자치단체 외국인주민 현황 (2020. 11. 1. 기준).
- 현외성. (2013). *한국사회복지법제론*. 파주: 양서원.
- 홍규호. (2016). 이주노동자가족 인권실태와 복지사각지대 해소를 위한 방안. *월간 복지동향*, (209), 35-38.
- Bahle, T. (2003). The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat?. *Journal of European Social Policy*, 13(1), 5-20.
- Held, D. (1989). *Political Theory and the Modern State*. Stanford: Stanford University Press.
- ILO. (n.d.). C097 - Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,en,C097,/Document에서 2022.09.07. 인출.
- IOM. (2019). *Glossary on Migration*. Geneva: International Organization for Migration.
- Levitt, P., Viterna, J., Mueller, A., & Lloyd, C. (2017). Transnational social

- protection: Setting the agenda. *Oxford Development Studies*, 45 (1), 2-19.
- Marshall, T. H. (1992). *Citizenship and social class (Vol. 2)*. London: Pluto Press.
- Mingot, E. S. (2021). Securing Old-Age Pensions Across Borders: Sudanese Transnational Families Across the Netherlands, the UK and Sudan. In Ryndyk et al.(Eds.). *Migration to and from Welfare States*, 219-235.
- Morris, Lydia. (2003). 'Managing contradiction: civic stratification and migrants' rights'. *International Migration Review*, 37(1), 74-100.
- Munday, B. (2003). European social services: A map of characteristics and trends. Strasbourg, *Council of Europe*, 3(1).
- Munday, B. (2007). *Integrated social services in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- OECD. (2019). *The OECD SOCX Manual 2019 Edition*.
- Ruhs, M., & Palme, J. (2018). Institutional contexts of political conflicts around free movement in the European Union: A theoretical analysis. *Journal of European Public Policy*, 25(10), 1481-1500.
- Sainsbury, D. (2006). Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 229-244.
- Sainsbury, D. (2012). *Welfare states and immigrant rights: The politics of inclusion and exclusion*. Oxford University Press.
- UN. (n.d.a). Convention on the Rights of Persons with Disabilities. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>에서 2022.08.20. 인출.
- UN. (n.d.b). Universal Declaration of Human Rights. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>에서 2022.08.20. 인출.

- UN DESA. (1998). *Recommendations on Statistics of International Migration*. New York: United Nation.
- UN OHCHR(Office of the High Commissioner for Human Rights). (n.d.a). Convention on the Rights of the Child. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> 에서 2022.08.20. 인출.
- UN OHCHR(Office of the High Commissioner for Human Rights). (n.d.b). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> 에서 2022.08.20. 인출.
- UN OHCHR(Office of the High Commissioner for Human Rights). (n.d.c). International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers> 에서 2022.08.20. 인출.
- Van Panhuys, C., Aoul, S. K., & Binette, G. (2017). Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements a review of 120 countries and nine bilateral arrangements. *ILO Working Papers*, (9949557 92602676).
- Vintila, D., & Lafleur, J. M. (2020). Migration and access to welfare benefits in the EU: The interplay between residence and nationality. *In Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1)*. Springer, Cham. pp. 1-32.
- Zimmerman, C., Kiss, L., & Hossain, M. (2011). Migration and health: a framework for 21st century policy-making. *PLoS Med*, 8(5), e1001034.

법령

고용보험법 시행규칙. 보건복지부령 제897호. (2022).
국민기초생활 보장법. 법률 제18607호 (2022).
국민연금법. 법률 제18608호 (2021).
국적법. 법률 제18978호 (2022).
긴급복지지원법. 법률 제18327호 (2021).
난민법. 법률 제14408호 (2016).
다문화가족지원법. 법률 제17281호 (2020).
대한민국헌법. 헌법 제10호 (1987).
사회보장기본법. 법률 제18215호 (2021).
아동복지법. 법률 제17784호 (2020).
외국인근로자의 고용 등에 관한 법률. 법률 제18929호 (2022).
장애인복지법. 법률 제18625호 (2021).
재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률. 법률 제16917호 (2021).
재한외국인 처우 기본법. 법률 제18793호 (2022).
출입국관리법. 법률 제18397호 (2021).

3장

강동관, 김원숙, 민지원, 박성일, 양윤희, 이상지, 현재민. (2017). 주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법. IOM이민정책연구원 연구총서 No. 06. IOM 이민정책연구원.
강미화, 윤규탁, 남은우. (2021). 영국의 사회적 처방 도입과 운영 사례: 킹스톤 지역을 중심으로. 대한보건연구, 47(2), 1-15.
김경환. (2021). 한국의 이민자 권리 변화에 관한 연구: 이민자 권리의 조건부를 중심으로. 한국사회정책, 28(2), 155-188.
김보영. (2018). 사회보장제도의 기본구조. 최복천 편. 영국의 사회보장제도. 파주: 나남. 53-88.

- 김성진. (2016). 영국의 난민정책: 시리아난민 사례를 중심으로. *정치정보연구*, 19(2), 107-140.
- 런트(Lunt, Neil). (2019). 자산 및 역량 기반 지역사회 이니셔티브: 영국의 사례. *국제사회보장리뷰*, 11, 63-75.
- 이규용, 김기선, 정기선, 최서리, 최홍엽. (2015). 이민정책의 국제비교. 한국노동연구원.
- 장은혜. (2018). 주요 외국의 지방자치제도 연구: 영국. 한국법제연구원.
- Åhlberg, M., & Granada, L. (2022). The making of irregular migration: post-Brexit immigration policy and risk of labour exploitation. *Journal of Poverty and Social Justice*, 30(2), 120-140.
- Benton, E., Karlsson, J., Pinter, I., Provan, B., Scanlon, K., & Whitehead, C. (2022). *Social Cost Benefit Analysis of the no recourse to public funds (NRPF) policy in London*. CASE Reports 140, Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE.
- Boswell, C. (2008). UK Labour Migration Policy: Permanent Revolution? Working Paper CeSPI. Rome: Centro Studi di Politica Internazionale. https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/country_migration_uk.pdf에서 2022.10.01. 인출.
- Broadhead, J., & Kierans, D. (2021) *NRPF, Covid-19 response and the role of local government*. COMPAS (Centre on Migration, Policy and Society), University of Oxford.
- COSLA. (2021). New strategy to support migrants facing destitution. Convention of Scottish Local Authorities. <https://www.cosla.gov.uk/news/2021/new-strategy-to-support-migrants-facing-destitution>에서 2022.10.01. 인출.
- DH. (2006). *Our health, our care, our say: a new direction for community services*. Department of Health.

- DHSC. (2021). Social prescribing: migrant health guide. Department of Health and Social Care. <https://www.gov.uk/guidance/social-prescribing-migrant-health-guide>에서 2022.10.01. 인출.
- Drinkwater, C., Wildman, J., & Moffatt, S. (2019). *Social prescribing*. *Bmj*, 2019;364:l1285. <https://doi.org/10.1136/bmj.l1285>.
- GOV.UK 홈페이지. (2022). <https://www.gov.uk/browse/childcare-parenting/childcare>에서 2022.10.01. 인출.
- Gower, M. (2021). *'Asylum support': accommodation and financial support for asylum seekers*. Briefing Paper No. 1909. London: House of Commons Library.
- Grayer, J., Cape, J., Orpwood, L., Leibowitz, J., & Buszewicz, M. (2008). Facilitating access to voluntary and community services for patients with psychosocial problems: a before-after evaluation. *BMC Family Practice*, 9(1), 1-8.
- Higginbottom, G. M. A., Evans, C., Morgan, M. Bharj, K. K., & Hussain, B. (2019). *Experience of and access to maternity care in the UK by immigrant women: a narrative synthesis systematic review*. *BMJ Open*, 2019;9:e029478.
- Home Office. (2018). Asylum seekers with care needs, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/731907/Asylum-Seekers-With-Care-Needs-v2.0ext.pdf에서 2022.10.01. 인출.
- House of Commons. (2022). *Children in poverty: No recourse to public funds*. Seventh Report of Session 2021-22.
- Jayaweera, H., Oliver, C. (2013). *Mapping the conditions of stay and the rationale for entitlements and restrictions for family migrants in the United Kingdom*. IMPACIM project report. Oxford: COMPAS, University of Oxford.

- Mooney, G., & Scott, G. (2015). Scotland - new directions in welfare? In: Müller, Klaus Peter ed. *Scotland 2014 and Beyond - Coming of Age and Loss of Innocence?* Scottish Studies International Series (39). *Frankfurt Main: Peter Lang*, 403-422.
- Mooney, G., & Wright, S. (2009). Introduction: social policy in the devolved Scotland: towards a Scottish welfare state?. *Social Policy and Society*, 8(3), 361-365.
- Meer, N., Peace, T., & Hill, E. (2018). *The governance and local Integration of migrants and Europe's refugees: The UK, Scotland and Glasgow*. GLIMER (The Governance and the Local Integration of Migrants and Europe's Refugees).
- NHS. (2019). *The NHS Long Term Plan*. National Health Service.
- NRPF Connect. (2021). NRPF Connect data summary, financial year 2020-2021. Briefing Note. <https://www.nrpfnetwork.org.uk/-/media/microsites/nrpf/documents/nrpf-connect/nrpf-connect-data-summary-briefing-note.pdf?la=en&hash=843D53D120FE91A578683563D4E3769F48CA6E19>에서 2022.10.01. 인출.
- NRPF Network. (2018). Assessing and Supporting children and families who have no recourse to public funds: Practice guidance for local authorities. <https://guidance.nrpfnetwork.org.uk/reader/practice-guidance-families>에서 2022.10.01. 인출.
- NRPF Network. (2022). Assessing and supporting adults who have no recourse to public funds (England): Practice guidance for local authorities. <https://guidance.nrpfnetwork.org.uk/reader/practice-guidance-families>에서 2022.10.01. 인출.
- NRPF Network. (n.d.) Support for migrant families. <https://migrantfamilies.nrpfnetwork.org.uk>에서 2022.10.01. 인출.
- NRPF Network 홈페이지. (2022). <https://www.nrpfnetwork.org.uk>에서 2022.10.01. 인출.

- Oliver, C. (2020). Irrational rationalities and governmentality-effected neglect in immigration practice: Legal migrants' entitlements to services and benefits in the United Kingdom. *The British Journal of Sociology*, 71(1), 96-111.
- Scottish Government & COSLA. (2021). *Ending Destitution Together A Strategy to Improve Support for People with No Recourse to Public Funds Living in Scotland 2021-2024*.
- Scottish Government. (2016). *Dignity: Ending hunger together in Scotland*.
- Scottish Parliament. (n.d.). Devolved and Reserved Matters. <https://archive.2021.parliament.scot/visitandlearn/Education/18642.aspx>에서 2022. 10.01. 인출.
- SIS. (2017). *Report on social prescribing within SIS health promotion project*. Sussex Interpreting Services.
- SIS. (2020). *Bilingual Community Navigators Social Prescribing Case Studies 2018-2020*. Sussex Interpreting Services.
- SIS 홈페이지. (2022). <https://sussexinterpreting.org.uk>에서 2022.10.01. 인출.
- Simpson, M., McKeever, G., & Gray, A. (2019). From principles to practice: social security in the Scottish laboratory of democracy. *Journal of social security law*, 26(1), 13-31.

법령

- Asylum and Immigration Appeals Act 1993. c. 23 (1993).
- Care Act 2014. c. 23 (2014).
- Child Benefit Act 2005. c. 6 (2005).
- Child Care Act 1980. c. 5 (1980).
- Childcare Payments Act 2014. c. 28 (2014).
- Housing Act 1996. c. 52 (1996).

- Immigration Act 1971. c. 77 (1971).
- Immigration and Asylum Act 1999. c. 33 (1999).
- Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act, 2020.
c. 20 (2020).
- Localism Act 2011. c. 20 (2011).
- National Health Service and Community Care Act 1990. c. 19 (1990).
- Nationality, Immigration Asylum Act 2002. c. 41 (2002).
- Scotland Act 1998. c. 46 (1998).
- Social Security (Scotland) Act 2018. asp 9 (2018).
- The Social Security (Disability Living Allowance, Attendance Allowance
and Carer's Allowance) (Amendment) Regulations 2013. No. 389
(2013).
- The Social Security (Disability Living Allowance and Personal Independence
Payment) (Amendment) Regulations 2016. No. 556 (2016).
- UK Borders Act 2007. c. 30 (2007).
- Welfare Reform Act 2012. c. 5 (2012).

4장

- 김종호. (2017). 독일의 난민사태에 대한 대응입법의 연구. 법과 정책, 23(3), 65-100.
- 김영란. (2021). 독일 다문화 사회의 난민정책과 관련 법제 연구. 다문화콘텐츠 연구, 36, 83-122.
- 박명선. (2007). 독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구. 한국사회학, 41(2), 271-303.
- 이보연. (2019). 독일의 난민 관련법 개정 현황. 법학연구, 27(2), 27-46.
- 송철종, 김성아, 박윤경, 최혜진, 모춘홍, 한준성, ... 정다희. (2020). 지역사회통

합 지표 및 지수 연구: 북한이탈주민과 외국인 주민을 중심으로. 세종: 경제·인문사회연구회.

정연택, 김근홍, 김상철, 김상호, 김원섭. (2018). 독일의 사회보장제도. 나남.

한명진. (2020). 독일법상 난민의 지위별 법적 권리에 관한 검토. 이화여자대학교 법학논집, 24(3), 287-322.

Amt für Migration und Flüchtlinge Landratsamt Böblingen Sachgebiet Integration. (2018). *Status-Quo-Bericht „Integration aus Flüchtlingsperspektive im Landkreis Böblingen*

Auswärtiges Amt 홈페이지. (2022). Visa-Navigator. <https://visa.diplo.de/de/index.html#/vib/kurzinfo>에서 2022.05.10. 인출.

Baden-Württemberg. (2020) Integrationsbericht des Landes.

BAMF 홈페이지. (2022). https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite_node.html에서 2022.05.10. 인출.

BAMF 홈페이지. (n.d.). Integration courses - Attendance and costs. <https://www.bamf.de/EN/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/TeilnahmeKosten/teilnahmekosten-node.html>에서 2022.11.15. 인출.

BAMF/EMN. (2017). Migration, Integration, Asylum: Political Developments in Germany 2016, BAMF.

Bayerische Staatszeitung. Nehmen Flüchtlinge armen Deutschen die Sozialwohnungen weg? (2019.03.09). <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/nehmen-fluechtlinge-armen-deutschen-die-sozialwohnungen-weg-so-sehen-die-fakten-aus.html#topPosition>에서 2022.05.10. 인출.

Böblingen. (2016). *Integrationsbericht der Stadt Böblingen 2016*.

Brücker, H., & Kosyakova, Y. (2020). *What do we know about the employment*

- of refugees in Germany? Answers to some frequently asked questions.*
IAB-FORUM. Nürnberg.
- Brücker, H., Kosyakova, Y., & Schuß, E. (2020). *Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. IAB-Forschungsbericht, 4/2020.* Nürnberg.
- Bundesinstitut für Bevölkerungs forschung (2016). Forschungsbereich 3: Demographischer Wandel und Alterung. [https:// www.bib-demografie.de/DE/Forschung/3_FB3/fb3_node.html](https://www.bib-demografie.de/DE/Forschung/3_FB3/fb3_node.html)에서 2022.05.10. 인출.
- Fuchs, M., Rossen, A., Weyh, A., & Wydra-Somaggio, G. (2019). *Gender-Pay-Gap von Vollzeitbeschäftigten auf Kreisebene: Unterschiede in der Lohnlücke erklären sich vor allem durch die Betriebslandschaft vor Ort. IAB-Kurzbericht, 10/2019.* Nürnberg.
- Gag, M., & Weiser, B. (2022). *LEITFADEN zur Beratung von Menschen mit einer BEHINDERUNG im Kontext von MIGRATION UND FLUCHT.* Migration und Internationale Zusammenarbeit.
- Lehnert, M., & Pelzer, M. (2010). Diskriminierendes Sondergesetz: Warum das Asylbewerberleistungsgesetz verfassungswidrig ist. *Kritische Justiz*, 43(4), 450–457.
- Müller, A., Mayer, M., & Bauer, N. (2014). *Social Security for Third-Country Nationals in Germany.* Federal Office for Migration and Refugees.
- UNHCR 홈페이지. (2022). <https://www.unhcr.org/germany.html>에서 2022.05.10. 인출.
- WOHNGELD.ORG 홈페이지. (2022). <https://www.wohngeld.org>에서 2022.05.10. 인출.
- Wolff, J. S. (2018). *Hamburg, Germany: A Case Report of Refugees in Towns.* <https://fic.tufts.edu/publication-item/hamburg-germany-refugees-in-towns>에서 2022.11.15. 인출.

법령

- Asylbewerberleistungsgesetz(AsylbLG). (2021).
Asylgesetz(AsylG). (2021).
Bundeskindergeldgesetz(BKGG). (2009).
Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet(AufenthG). (2004).
Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz - BEEG). (2006).
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland(Grundgesetz). (1949).
Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz - WoBindG). (2020).
Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG). (2019).
Sozialgesetzbuch(SGB). (2002).
Wohngeldgesetz (WoGG). (2008).

5장

- 1177.se. (2022a). Tolkning till mitt språk. <https://www.1177.se/sa-fungerar-varden/vard-om-du-kommer-fran-ett-annat-land/tolkning-till-mitt-sprak>에서 2022.10.20. 인출.
- 1177.se. (2022b). Tolk. <https://www.1177.se/globalassets/1177/nationell/media/dokument/tolkkarta/tolkkarta-med-tecken.pdf>에서 2022.10.20. 인출.
- Ahlén, A., & Palme, J. (2020). Migrants' access to social protection in Sweden. In: Lafleur, J. M., & Vintila, D. (2020). Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1): *Comparing Access to Welfare Entitlements* (pp.421-435) Springer Nature.

- Arbetsförmedlingen. (2022a). Yrkessvenska. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/for-leverantorer/vara-tjanster/yrkessvenska>에서 2022.10.22. 인출.
- Arbetsförmedlingen. (2022b). The establishment programme. <https://arbetsformedlingen.se/other-languages/english-engelska/extra-stod/stod-a-o/etableringsprogrammet>에서 2022.10.22. 인출.
- Centrum för samhällsorientering i Stockholms län. (2022a). Om oss. <https://nyistockholm.se/svenska/om-oss>에서 2022.10.22. 인출.
- Centrum för samhällsorientering i Stockholms län. (2022b). Contents. <https://nyistockholm.se/engelska/civic-orientation-eng/contents>에서 2022.10.22. 인출.
- Försäkringskassan. (2022a) Barnbidrag och flerbarnstillägg. <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/barnbidrag-och-flerbarnstillagg>에서 2022.11.30. 인출.
- Försäkringskassan. (2022b). Assistance allowance for an adult. <https://www.forsakringskassan.se/english/disability/assistance-allowance-for-an-adult>에서 2022.11.30. 인출.
- Försäkringskassan. (2022c). Additional cost allowance for adults. <https://www.forsakringskassan.se/english/disability/additional-cost-allowance-for-adults>에서 2022.11.30. 인출.
- Försäkringskassan. (2022d). Car allowance for an adult. <https://www.forsakringskassan.se/english/disability/car-allowance-for-an-adult>에서 2022.11.30. 인출.
- Försäkringskassan. (2022e). Allowance for assistive devices. <https://www.forsakringskassan.se/english/for-employers/employee-with-a-disability/allowance-for-assistive-devices>에서 2022.11.30. 인출.
- Försäkringskassan. (2022f). Housing allowance for young people. <https://www.forsakringskassan.se/english/job-seeker/housing-allowance/>

- housing-allowance-for-young-people에서 2022.11.30. 인출.
- Försäkringskassan (2022g). Housing allowance for families with children. <https://www.forsakringskassan.se/english/parents/housing-allowance-for-families-with-children>에서 2022.11.30. 인출.
- Garvis, S., & Lunneblad, J. (2018). *Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Sweden*. The Equal Access Study.
- Göteborgs Stad. (2022a). Kursens innehåll. <https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/samhallsorientering/kurs-om-sverige/kursens-innehall>에서 2022.10.11. 인출.
- Göteborgs Stad. (2022b). Informationskontor på flera språk. <https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/integrationscentrum---motesplats-kring-ny-i-sverige/informationskontor>에서 2022.10.11. 인출.
- Göteborgs Stad. (2022c). Lär dig mer för en bra start i Sverige. <https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/samhallsorientering>에서 2022.10.11. 인출.
- Government Offices of Sweden. (2022). The Swedish model of government administration. Retrieved from <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration>에서 2022.6.19. 인출.
- Hadziabdic, E., Lundin, C., & Hjelm, K. (2015). Boundaries and conditions of interpretation in multilingual and multicultural elderly healthcare. *BMC health services research*, 15(1), 1-13.
- Hovde, B., Hallberg, I. R., & Edberg, A. K. (2008). Older immigrants' experiences of their life situation in the context of receiving public care in Sweden. *International Journal of Older People Nursing*, 3(2), 104-112.
- Informationsverige.se. (2022a). Social services in your everyday life.

- Retrieved from <https://www.informationsverige.se/en/omsverige/att-forsorja-sig-och-utvecklas-i-sverige/social-service-i-din-vardag>에서 2022.6.19. 인출.
- Informationsverige.se. (2022b). Your health during the asylum application period. <https://www.informationsverige.se/en/jag-ar-asylsokande/ma-bra-under-asyltiden>에서 2022.10.3. 인출.
- Informationsverige.se. (2022c). Accommodation during the asylum application period. <https://www.informationsverige.se/en/jag-ar-asylsokande/boende-under-asyltiden>에서 2022.10.3. 인출.
- Informationsverige.se. (2022d). Samhällsorientering. <https://www.informationsverige.se/sv/omsverige/samhallsorientering-om-sverige>에서 2022.10.6. 인출.
- Informationsverige.se. (2022e). Learning Swedish. <https://www.informationsverige.se/en/jag-har-fatt-uppehallstillstand/lar-dig-svenska>에서 2022.10.6. 인출.
- Krupic, F., Hellstrom, M., Biscevic, M., Sadic, S., & Fatahi, N. (2016). Difficulties in using interpreters in clinical encounters as experienced by immigrants living in Sweden. *Journal of clinical nursing*, 25(11-12), 1721-1728.
- Migration Policy Institute. (2018). Sweden: By Turns Welcoming and Restrictive in its Immigration Policy. Retrieved from <https://www.migrationpolicy.org/article/sweden-turns-welcoming-and-restrictive-immigration-policy>에서 2022.6.19. 인출.
- Migrationsverket. (2022a). Resi - dence permit to move to a spouse, registered partner or cohabiting partner in Sweden. <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Moving-to-someone-in-Sweden/Spouse-registered-partner-or-cohabiting-partner.html>에서 2022.11.30. 인출.

Migrationsverket. (2022b). Work permit requirements. <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Employed/Work-permit-requirements.html>에서 2022.11.30. 인출.

Migrationsverket. (2022c). Studying in higher education. <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Studying-and-researching-in-Sweden/Higher-education.html>에서 2022.11.30. 인출.

Migrationsverket. (2022d). How to apply for asylum. <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Applying-for-asylum/How-to-apply-for-asylum.html>에서 2022.11.30. 인출.

Migrationsverket. (2022e). Children in the asylum process. <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Applying-for-asylum/Children-in-the-asylum-process.html>에서 2022.11.30. 인출.

Migrationsverket. (2022f). Financial support for asylum seekers. <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Financial-support.html>에서 2022.10.15. 인출.

Migrationsverket. (2022g). Hälso- och sjukvård för asylsökande. <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Halso-och-sjukvard.html>에서 2022.10.15. 인출.

Migrationsverket. (2022h). Återvända självmant. <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Lamna-Sverige/Avslag-pa-ansokan-om-asyl/Atervanda-sjalvmant.html>에서 2022.10.15. 인출.

Migrationsverket. (2022i). Accommodation with the Migration Agency. <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for->

- a-decision/Accommodation/Accommodation-with-the-Migration-Agency.html에서 2022.10.15. 인출.
- Pelling, L. (2019). The Swedish face of inequality. Social Europe. <https://socialeurope.eu/the-swedish-face-of-inequality>에서 2022.6.18. 인출.
- Songur, W. (2021). Older migrants' use of elderly care in Sweden: family affects choice between home help services and special housing. *European Journal of Social Work*, 24(3), 481-491.
- Svenska kyrkan. (2022). Språkkafé. <https://www.svenskakyrkan.se/sprakcafe>에서 2022.10.20. 인출.
- Sveriges Kommuner och Regioner. (2022). Kommuner och regioner. Retrieved from <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner.431.html>에서 2022.6.19. 인출.
- Sweden.se. (2022a). Sweden and migration. Retrieved from <https://sweden.se/culture/history/sweden-and-migration>에서 2022.6.19. 인출.
- Sweden.se. (2022b). Elderly care in Sweden. <https://sweden.se/life/society/elderly-care-in-sweden> 2022.11.30. 인출.
- Utbildningsguiden. (2022). SFI, Swedish for immigrants. <https://utbildningsguiden.skolverket.se/languages/english-engelska/sfi>에서 2022.10.15. 인출.
- 주스웨덴 대한민국대사관. (2021). 스웨덴 외국인법 개정 동향(난민 대응). https://overseas.mofa.go.kr/se-ko/brd/m_7987/view.do?seq=1345474에서 2022.11.30. 인출.

6장

네이버 일본어 사전. (n.d.). つながり.

<https://ja.dict.naver.com/#/entry/jako/9b28c2cf53004d9d974b54fb98fef7e6>에서 2022.10.02. 인출.

도쿄도. (n.d). 개호보험제도 (한국어판).

https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kourei/koho/kaigo_pamph.files/R3kaigohoken_Kor_1.pdf 에서 2022.10.02. 인출.

마쓰시타 마나. (2022). 일본의 주거 지원 정책. 주택 세이프티넷 제도를 중심으로. 국제사회보장리뷰, Vol. 21, 120-124.

e-Gov. (n.d.a). 出入国管理及び難民認定法. https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319_20220401_503AC0000000047&keyword=%E5%87%BA%E5%85%A5%E5%9B%BD%E7%AE%A1%E7%90%86%E5%8F%8A%E3%81%B3%E9%9B%A3%E6%B0%91%E8%AA%8D%E5%AE%9A%E6%B3%95에서 2022.10.02. 인출.

e-Gov. (n.d.c). 出入国管理及び難民認定法. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>에서 2022.10.03. 인출.

e-Gov. (n.d.b). 社会福祉法. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC0000000045>에서 2022.10.02. 인출.

JKK東京. (n.d.). 東京都施行型都民住宅申込資格. https://www.to-kousya.or.jp/to/mz_shikaku.html에서 2022.10.02. 인출.

UR. (2022). UR賃貸は外国籍の入居条件は厳しい?. <https://ur-hyogo.com/2020/07/14/ur-5>에서 2022.10.02. 인출.

UR. (n.d.). お申込み資格. <https://www.ur-net.go.jp/chintai/rent/requirements>에서 2022.10.02. 인출.

古川孝順. (2012). 社会福祉の新たな展望. ドメス出版.

公益財団法人愛知県国際交流協会. (2018). 相談員のための「多文化」ってこういうこと社会福祉編. <http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/29shakaifukushi/00all.pdf>에서 2022. 10. 02 인출.

公益財団法人愛知県国際交流協会. (2022). 相談員のための多文化ハンドブック社会福祉編上巻. http://www2.aia.pref.aichi.jp/sodan/j/manual/img/202203shakaifukushi_jyou/00all.pdf에서 2022.10.02. 인출.

- 多文化共生推進委員会. (2021). 令和3年(2021年)度第1回多文化共生推進委員会(会議資料等), 2. https://www.seikatubunka.metro.tokyo.lg.jp/chiiki_tabunka/tabunka/tabunkasuishin/tabunkakokusai에서 2022.10.02. 인출
- 東京都. (2016). 東京都多文化共生推進指針: 世界をリードするグローバル都市へ. 東京都. (n. d.). 介護保険制度. https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kourei/koho/kaigo_pamph.files/R3kaigohoken_Kor_1.pdf에서 2022.10.02. 인출.
- 東京都つながり創生財団. (n.d.a). 東京都多文化共生ポータルサイト. <https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/information/consultation.html>에서 2022.10.02. 인출.
- 東京都つながり創生財団. (n.d.b). 東京都多言語相談ナビ. https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/information/pdf/consultation_covid_ko.pdf에서 2022.10.02. 인출.
- 東京都多文化共生ポータルサイト. (n.d.). 외국인을 위한 생활가이드. https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/guide_kor/child/03.html에서 2022. 10. 2. 인출.
- 東京都生活文化局. (2021). 多文化共生推進委員会(旧地域国際化推進京都委員会・多文化共生推進検討委員会)について. https://www.seikatubunka.metro.tokyo.lg.jp/chiiki_tabunka/tabunka/tabunkasuishin/tabunkakokusai에서 2022.10.02. 인출.
- 東京都生活文化局. (2022). 東京都多言語相談ナビ(TMC Navi). https://www.seikatubunka.metro.tokyo.lg.jp/chiiki_tabunka/tabunka/tabunkasuishin/0000001565.html에서 2022.10.02. 인출.
- 田中宏. (2013). 『在日外国人 第三版』. 岩波書店.
- 浅川澄一. (2020). 生活困窮者向けの「セーフティネット住宅」はなぜ不評なのか. DIAMOND. <https://diamond.jp/articles/-/232666?page=4>에서 2022.10.02. 인출.
- 総務省. (2021). 多文化共生事例集(令和3年度版)の公表. https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei05_02000156.html에서 2022.10.02. 인출.

- 総務省. (2019). 出入国在留管理基本計画における基本方針及び対応策 (今後の方針). <https://www.moj.go.jp/isa/content/930002142.pdf>에서 2022.10.02. 인출.
- 出入国在留管理庁. (2021). 令和3年6月末現在における在留外国人数について. https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00017.html에서 2022.10.02. 인출.
- 特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク編. (2019). 外国人の医療・福祉・社会保障相談ハンドブック. 明石書店.
- 厚生労働省. (2018). 「措置入院の運用に関するガイドライン」について. https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc3289&dataType=1&pageNo=1 III. 7. 外国人の被通報者の取扱い에서 2022.10.02. 인출.
- 厚生労働省. (n.d.a). 中国残留邦人等への支援. <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/senbotsusha/seido02/index.html>에서 2022.10.02. 인출.
- 厚生労働省. (n.d.b). 生活保護と福祉一般：第1種社会福祉事業と第2種社会福祉事業. <https://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/shakai-fukushijigyoku2.html>에서 2022.10.02. 인출.
- 厚生労働省. (n.d.c). 新たな住宅セーフティネット制度とは. <https://www.mlit.go.jp/common/001349874.pdf>에서 2022.10.02. 인출.

7장

- Eurostat. (2022). All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year. https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/MIGR_RESVALID__custom_3710102/default/table?lang=en에서 2022.10.26. 인출.
- OECD. (2018). *Settling in 2018: Indicators of immigrant integration*.

- OECD. (2022a). Foreign-born population (indicator). <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm#indicator-chart>에서 2022.10.26. 인출.
- OECD. (2022b). Foreign population (indicator). <https://data.oecd.org/migration/foreign-population.htm#indicator-chart>에서 2022.10.26. 인출.
- OECD. (2022c). OECD Affordable Housing Database. <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database>에서 2022.10.28. 인출.
- Oliver, C. (2020). Irrational rationalities and governmentality-effected neglect in immigration practice: Legal migrants' entitlements to services and benefits in the United Kingdom. *The British Journal of Sociology*, 71(1), 96-111.

8~9장

- 강정향, 정노화, 윤성은, 전용일. (2022). 한국형 우수인재 외국인 규모예측과 사회보장지원 방안. *다문화사회연구*, 15(1), 5-39.
- 경북매일. (2022.10.20.). “달성군, 지역 첫 외국인 아동 보육료 지원”. <https://www.kbmaeil.com/news/articleView.html?idxno=941164>에서 2022.11.15. 인출.
- 관계부처 합동. (2018.09.19). 부처간 협업으로 다문화·외국인 위한 원스톱행정서비스 확산한다. 관계부처합동 보도자료. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=66089에서 2022.11.15. 인출.
- 김기태, 정세정, 최준영, 강예은, 정용문, 이주영... 이승현. (2019). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발 - 제2부 난민인정자 연구. 세종: 한국보건사회연구원.

- 김윤희. (2021). 외국인주민정책 추진체계 모색. 이민정책연구원 Issue Brief, 2021(24), 1-6.
- 머니투데이. (2022.09.14). “김포시 '0~5세 외국인 아동 보육료' 지원”. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022091415331382949>에서 2022. 11.15. 인출.
- 법률신문. (2021.12.03). “체류 난민도 공공임대주택 신청할 수 있다”. <https://www.lawtimes.co.kr/Case-Curation/view?serial=174773>에서 2022. 11.27. 인출.
- 법무부. (2022.07.25). 지역 특화형 비자 시범사업 공모 안내. <https://www.moj.go.kr/bbs/moj/184/561480/artclView.do>에서 2022.11.15. 인출.
- 서울특별시. (2022.11.24). “반지하 가구 지상층 이주시 2년 간 월 20만원 지원…11.28부터 신청”. <https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/518487>에서 2022.11.27. 인출.
- 서울특별시 영등포구. (2022). 서울특별시 영등포구 이주민 관련 사업 운영 현황. 영등포구 내부자료. 2022. 10. 06. 정보공개.
- 안산시 임신·출산·육아지원. (n.d.). 외국인 아동 보육료 지원. <https://ansan.go.kr/iloveyou/sub/contents.do?c1=4&c3=63>에서 2022.11.15. 인출.
- 연합뉴스. (2022.04.04). “영등포구, 0~5세 외국인 영유아 보육료 지원”. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220404047100004?input=1195m>에서 2022.11.15. 인출.
- 유민이, 라휘문, 박윤. (2020). 이주민 유입 증가에 대응하기 위한 합리적 행정조직 구조 및 설계 방안. 서울: 이민정책연구원.
- 인천북부고용센터. (n.d.) 2022년 국민내일배움카드 안내. <https://www.work.go.kr/incheonbukbu/infoPlace/formData/formDataDetail.do?formSeqno=13747>에서 2022.12.15. 인출.
- 조영희, 이혜경, 이정우, 이창원, 윤인진, 김태환... 이현경. (2021). 제4차 외국 인정책기본계획 수립을 위한 연구. 법무부 출입국·외국인정책본부, 이민정책연구원.

지방재정통합공개시스템 홈페이지. (2022). <https://www.open.go.kr>.에서 2022. 07.10. 인출.

충청북도 음성군. (2022). 충북 음성군 이주민 관련 사업 운영 현황. 음성군 내부 자료. 2022. 10. 11. 정보공개.

한국난민인권연구회. (2018). 한국에서 난민으로 살아가기. 한결ProBonoCenter. 행정안전부. (2021.12.20). 외국인주민·북한이탈주민 거주지역 생활환경 개선 확대. 행정안전부 보도자료. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=qx1+hiAPR7FzQSxYV-B8XaGJ.node20?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=89420에서 2022.11.30. 인출.

e-나라지표. (n.d.). 출입국 통계 - 난민. <https://www.moj.go.kr/moj/2417/subview.do>에서 2022.11.30. 인출.

OECD. (2022d). Social benefits to households (indicator). <https://data.oecd.org/socialexp/social-benefits-to-households.htm#indicator-chart>에서 2022.10.28. 인출.

KOSIS. (n.d.a). 국적(지역) 및 체류자격별 등록외국인 현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=111&tblId=DT_1B040A7&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A8&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do에서 2022.11.30. 인출.

KOSIS. (n.d.b). 시군구별 외국인주민 현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11025_A001_A&conn_path=I3에서 2022.08.03. 인출.

법령, 조례, 지침

국민기초생활 보장법. 법률 제18607호 (2022).

국민건강보험법. 법률 제19123호 (2022).

난민법. 법률 제14408호 (2016).

노인복지법. 법률 제18609호 (2021).
노인장기요양보험법. 법률 제18610호. (2022)
발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률. 법률 제18613호 (2022).
사회보장기본법. 법률 제18215호 (2021).
아동복지법. 법률 제17784호 (2020).
아동수당법. 법률 제18579호 (2022).
아이돌봄 지원법. 법률 제17283호 (2022).
영유아보육법. 법률 제18899호 (2022).
영유아보육법 시행규칙. 보건복지부령 제895호 (2022).
외국인근로자의 고용 등에 관한 법률. 법률 제18929호 (2022).
유아교육법. 법률 제18298호 (2022).
장애인복지법. 법률 제18625호 (2021).
재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률. 법률 제16917호 (2021).
재한외국인 처우 기본법. 법률 제18793호 (2022).
주거기본법. 법률 제18561호 (2022).
주택공급에 관한 규칙. 국토교통부령 제1112호 (2022) .
지방자치법. 법률 제18661호 (2022).
출입국관리법. 법률 제18397호 (2021).
괴산군 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제2683호 (2022).
단양군 거주외국인 등에 대한 지원 조례. 조례 제2189호 (2015).
단양군 다문화가족 지원 조례. 조례 제1984호 (2010).
보은군 다문화가족 지원 조례. 조례 제2495호 (2018)
보은군 외국인주민 지원 조례. 조례 제2503호 (2018).
서울특별시 구로구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제1658호 (2022).
서울특별시 금천구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제1113호 (2020).
서울특별시 영등포구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제1004호 (2014).
서울특별시 중구 거주외국인 지원에 관한 조례. 조례 제1440호 (2019).
서울특별시 중구 다문화가족 지원 조례. 조례 제1151호 (2012).

- 영동군 거주외국인 지원 조례. 조례 제2853호 (2021).
- 영동군 다문화가족 지원 조례. 조례 제2483호 (2015).
- 옥천군 거주외국인 지원 조례. 조례 제2723호 (2017).
- 옥천군 건강가정·다문화가족지원센터의 설치 및 운영에 관한 조례. 조례 제2952호 (2021).
- 음성군 외국인 계절근로자 지원에 관한 조례. 조례 제2614호 (2020).
- 음성군 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례. 조례 제2264호 (2015).
- 증평군 다문화가족 지원 조례. 조례 제543호 (2014).
- 증평군 외국인주민 지원 조례. 조례 제515호 (2013).
- 진천군 거주외국인 지원 조례. 조례 제 2425호 (2015).
- 진천군 다문화가족 지원 조례. 조례 제2878호 (2021).
- 진천군 외국인 계절근로자 프로그램 운영 및 지원에 관한 조례. 조례 제2886호 (2021).
- 보건복지부. 2021년 노인맞춤돌봄서비스 사업안내.
- 보건복지부. 2021년 국민기초생활보장 사업안내.
- 보건복지부. 2021년 발달장애인 활동서비스 사업안내.
- 보건복지부. 2021년 발달장애인지원센터 사업안내.
- 보건복지부. 2021년 산모신생아 건강관리 지원사업 안내.
- 보건복지부. 2021년 장애아동 가족지원 사업안내.
- 보건복지부. 2021년 장애인복지시설 사업안내.
- 보건복지부. 2021년 장애인활동지원 사업안내.
- 보건복지부. 2021년 지역아동센터 사업안내.
- 여성가족부. 2021 아동수당 사업 안내.
- 여성가족부. 2021년 보육사업 안내.
- 여성가족부. 2021년도 아이돌봄 지원사업 안내.



부록 1. 일본 입관법에 따른 재류자격 상세 내용

〈표 1〉 입관법의 표 1의 1

재류 자격	본국에서 가능한 활동	해당 예시	재류 기간
외교	일본 정부가 접수하는 외국 정부의 외교사절단이나 영사기관의 구성원, 조약 또는 국제관행에 따라 외교 사절과 동일한 특권 및 면제를 받는 자 또는 이러한 자와 동일한 세대에 속하는 가족의 구성원으로 활동	외국 정부의 대사, 공사, 총영사, 대표단 구성원 등 및 그 가족	외교활동 기간
공용	일본 정부가 승인한 외국 정부나 국제기구의 공무에 종사하는 사람 또는 그 사람과 동일한 세대에 속하는 가족의 구성원으로 활동(이 표의 외교항에 열거된 활동을 제외한다.)	외국 정부의 대사관·영사관 직원, 국제기구 등으로부터 공공용무로 파견되는 사람 등 및 그 가족	5년, 3년, 1년, 3개월, 30일 또는 15일
교수	일본의 대학이나 이에 준하는 기관 또는 고등전문학교에서 연구, 연구의 지도 또는 교육을 하는 활동	대학교수 등	5년, 3년, 1년 또는 3개월
예술	수입을 수반하는 음악, 미술, 문학 기타 예술 활동(2의 표 흥행항에 제시하는 활동을 제외한다.)	작곡가, 화가, 저술가 등	5년, 3년, 1년 또는 3개월
종교	외국의 종교단체가 일본에 파견한 종교인이 실시하는 선교 및 그 밖의 종교적 활동	외국 종교단체에서 파견된 선교사 등	5년, 3년, 1년 또는 3개월
보도	외국 언론사와의 계약에 따라 실시하는 취재 및 기타 보도 활동	외국 보도기관의 기자, 카메라맨	5년, 3년, 1년 또는 3개월

〈표 2〉 입관법의 표 1의 2

재류 자격	본국에서 가능한 활동		해당예시	재류 기간
고도 전문직	1호 고도의 전문적인 능력을 가진 인재로서 법무성령으로 정하는 기준에 적합한 자가 실시하는 다음의 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 활동으로, 일본의 학술연구 또는 경제의 발전에 기여할 것으로 예상되는 것	가. 법무대신이 지정하는 일본의 공공·민간기관과의 계약에 따라 연구, 연구의 지도 또는 교육을 하는 활동 또는 해당 활동과 함께 해당 활동과 관련된 사업을 직접 경영하거나 해당 기관 이외의 일본의 공공·민간기관과의 계약에 따라 연구, 연구의 지도 또는 교육을 하는 활동 나. 법무대신이 지정하는 일본의 공공·민간기관과의 계약에 따라 자연과학이나 인문과학 분야에 속하는 지식이나 기술을 요하는 업무에 종사하는 활동 또는 해당 활동과 함께 해당 활동과 관련된 사업을 직접 경영하는 활동 다. 법무대신이 지정하는 일본의 공공·민간기관에서 무역 및 그 밖의 사업을 경영하거나 해당 사업의 관리에 종사하는 활동 또는 해당 활동과 함께 해당 활동과 관련된 사업을 직접 경영하는 활동	포인트 제에 의한 고도 인재	5년
	2호 1호에 열거하는 활동을 실시한 사람으로, 그 체류가 일본의 이익에 이바지하는 사람으로서 법무성령으로 정하는 기준에 적합한 사람이 실시하는 다음에 열거하는 활동	가. 일본의 공공·민간기관과의 계약에 따라 연구, 연구의 지도 또는 교육을 하는 활동 나. 일본 공공·민간기관과의 계약에 따라 자연과학 또는 인문과학 분야에 속하는 지식 또는 기술을 요하는 업무에 종사하는 활동 다. 일본의 공공·민간기관에서 무역 및 그 밖의 사업을 경영하거나 해당 사업의 관리에 종사하는 활동		무제한

재류 자격	본국에서 가능한 활동		해당예시	재류 기간
		라, 2호 가목부터 다목까지 어느 하나의 활동과 함께 실시하는 표 1의 교수, 예술, 종교, 보도의 항에 제시하는 활동 또는 이 표의 법률·회계 업무, 의료, 교육, 기술·인문 지식·국제 업무, 간호, 흥행, 기능, 특정 기능 2호의 항에 제시하는 활동(2호 가목부터 다목까지 어느 하나에 해당하는 활동을 제외한다.)		
경영· 관리	일본에서 무역 및 그 밖의 사업을 경영하거나 해당 사업의 관리에 종사하는 활동(이 표의 법률 회계업무 항에 열거하는 자격을 갖추지 않으면 법률상 실시할 수 없도록 되어 있는 사업의 경영 또는 관리에 종사하는 활동을 제외한다.)		기업 등 경영자관리자	5년, 3년, 1년, 6개월, 4개월 또는 3개월
법률· 회계 업무	외국법 사무 변호사, 외국 공인 회계사, 기타 법률상 자격을 갖춘 자가 실시하도록 되어 있는 법률 또는 회계와 관련된 업무에 종사하는 활동		변호사, 공인회계사 등	5년, 3년, 1년 또는 3개월
의료	의사, 치과의사, 기타 법률상 자격을 갖춘 자가 실시하도록 되어 있는 의료와 관련된 업무에 종사하는 활동		의사, 치의사, 간호사	5년, 3년, 1년 또는 4개월
연구	일본의 공공·민간기관과의 계약에 따라 연구를 실시하는 업무에 종사하는 활동(표 1의 교수항에 열거하는 활동을 제외한다.)		정부관계기관이 나 사기업 등 연구자	5년, 3년, 1년 또는 3개월
교육	일본의 초등학교, 중학교, 의무교육학교, 고등학교, 중등교육학교, 특별지원학교, 전수학교 또는 각종 학교나 설비 및 편제에 관해 이에 준하는 교육기관에서 어학교육, 기타 교육을 하는 활동		중학교, 고등학교 등의 어학교사 등	5년, 3년, 1년 또는 3개월
기술· 인문· 지식· 국제 업무	일본의 공공·민간기관과의 계약에 근거해 실시하는 이학, 공학, 기타 자연과학 분야나 법률학, 경제학, 사회학, 기타 인문과학 분야에 속하는 기술이나 지식을 필요로 하는 업무 또는 외국 문화에 기반을 둔 사 고나 감수성을 필요로 하는 업무에 종사하는 활동(표 1의 교수, 예술, 보도의 항에 제시하는 활동, 이 표의 경영·관리, 법률·회계 업무, 의료, 연구, 교육, 기업 내 전근, 간호, 흥행 항에 제시하는 활동을 제외한다.)		기계공학 등 기술자, 통역, 디자이너, 사기업의 어학교사, 마케팅업무종사 자 등	5년, 2년, 1년 또는 3개월

재류 자격	본국에서 가능한 활동		해당예시	재류 기간
기업내 전근	일본에 본점, 지점 및 그 밖의 사업소가 있는 공공·민간기관·사업소가 외국에 있는 경우, 그 외국 사업소의 직원이 일본에 있는 사업소로 기간을 정하여 전근하여 해당 사업소에서 실시하는 이 표의 기술·인문 지식·국제 업무의 향에서 제시하는 활동		외국 사무소의 전근자	5년, 3년, 1년 또는 3개월
개호	일본 공공·민간기관과의 계약에 따라 개호복지사 자격을 갖춘 자가 개호 또는 개호 지도를 하는 업무에 종사하는 활동		개호복지사	5년, 3년, 1년 또는 3개월
홍행	연극, 연예, 연주, 스포츠 등의 홍행과 관련된 활동 또는 기타 예능 활동(이 표의 경영·관리 항에 제시하는 활동을 제외한다.)		배우, 가수, 댄서, 프로스포츠 선수 등	3년, 1년, 6개월, 3개월 또는 15일
기능	일본의 공공·민간기관과의 계약에 따라 실시하는 산업상 특수한 분야에 속하는 숙련된 기능을 요하는 업무에 종사하는 활동		외국요리의 조리사, 스포츠 지도자, 항공기 조종사, 귀금속 등 가공 장인 등	5년, 3년, 1년 또는 3개월
특정 기능	1호	법무대신이 지정하는 일본의 공공·민간기관과의 고용에 관한 계약(입관법 제2조의 5 제1항부터 제4항까지의 규정에 적합한 것에 한한다. 다음 호도 동일)에 기초하여 실시하는 특정산업분야(인재를 확보하는 것이 곤란한 상황에 있으므로 외국인에 의해 부족한 인재의 확보를 도모하여야 하는 산업상의 분야로서 법무성령으로 정하는 것을 말한다. 2호도 동일)로서 법무대신이 지정하는 것에 속하는 법무성령으로 정하는 상당 정도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 기능을 요하는 업무에 종사하는 활동	특정산업분야에 속하는 상당 정도의 지식 또는 경험을 요하는 기능을 요하는 업무에 종사하는 외국인	1년, 6개월 또는 4개월
	2호	법무대신이 지정하는 일본의 공공·민간기관과의 고용에 관한 계약에 따라 실시하는 특정산업분야로서 법무대신이 지정하는 것에 속하는, 법무성령으로 정하는 숙련된 기능을 요하는 업무에 종사하는 활동	특정산업분야에 속하는 숙련된 기능을 요하는 업무에 종사하는 외국인	3년, 1년 또는 6개월

재류 자격	본국에서 가능한 활동		해당예시	재류 기간
기능 실습	1호	가. 기능실습법상 인정을 받은 기능실습계획(제2호 기업단독형 기능실습과 관련된 것에 한함)에 따라 기능 등을 요하는 업무에 종사하는 활동	기능실습생	법무대신이 개별 지정하는 기간(1년을 넘지 않는 범위)
		나. 기능실습법상의 인정을 받은 기능실습계획(제1호 단체감리형 기능실습과 관련된 것에 한함)에 기초하여 강습을 받고 기능 등과 관련된 업무에 종사하는 활동		
	2호	가. 기능실습법상 인정을 받은 기능실습계획(제2호 기업단독형 기능실습과 관련된 것에 한함)에 따라 기능 등을 요하는 업무에 종사하는 활동		법무대신이 개별 지정하는 기간(2년을 넘지 않는 범위)
		나. 기능실습법상 인정을 받은 기능실습계획(제2호 단체감리형 기능실습과 관련된 것에 한함)에 따라 기능 등을 요하는 업무에 종사하는 활동		
	3호	가. 기능실습법상 인정을 받은 기능실습계획(제3호 기업단독형 기능실습과 관련된 것에 한함)에 따라 기능 등을 요하는 업무에 종사하는 활동		법무대신이 개별 지정하는 기간(2년을 넘지 않는 범위)
		나. 기능실습법상 인정을 받은 기능실습계획(제3호 단체감리형 기능실습과 관련된 것에 한함)에 따라 기능 등을 요하는 업무에 종사하는 활동		

〈표 3〉 입관법의 표 1의 3

재류 자격	본국에서 가능한 활동		해당예시	재류 기간
문화 활동	수입을 수반하지 않는 학술상 또는 예술상의 활동 또는 일본 특유의 문화 또는 기예에 대해 전문적인 연구를 실시하거나 전문가의 지도를 받아 이를 습득하는 활동(표 4의 유학, 연수함에 열거된 활동을 제외한다.)		일본문화의 연구자 등	3년, 1년, 6개월 또는 3개월
단기 체류	일본에 단기간 체류하여 실시하는 관광, 보양, 스포츠, 친족의 방문, 견학, 강습 또는 회합 참가, 업무 연락 기타 이와 유사한 활동		관광객, 회의참가자 등	90일 또는 30일 또는 15일 이내 일을 단위로 하는 기간

〈표 4〉 입관법의 표 1의 4

재류 자격	본국에서 가능한 활동	해당예시	재류 기간
유학	일본의 대학, 고등전문학교, 고등학교(중등교육학교의 후기과정 포함) 또는 특별지원학교의 고등부, 중학교(의무교육학교의 후기과정 및 중등교육학교의 전기과정 포함) 또는 특별지원학교의 중학부, 초등학교(의무교육학교의 전기과정 포함) 또는 특별지원학교의 소학부, 전수학교 또는 각종 학교 또는 설비 및 편제에 관해 이에 준하는 기관에서 교육을 받는 활동	대학, 전문대학, 고등전문학교, 고등학교, 중학교 및 초등학교 등 학생	법무대신이 개개별 지정하는 기간(4년 3개월을 넘지 않는 범위)
연수	일본의 공공·민간 기관에 의해 받아들여 실시하는 기능 등의 습득을 하는 활동(표 2의 기능실습 1호, 이 표의 유학항에 열거된 활동을 제외한다.)	연수생	1년, 6개월 또는 3개월
가족 체제	표 1의 교수, 예술, 종교, 보도, 표 2의 고도 전문직, 경영·관리, 법률·회계 업무, 의료, 연구, 교육, 기술·인문 지식·국제 업무, 기업 내 전근, 간호, 흥행, 기능, 특정 기능 2호, 표 3의 문화 활동 또는 이 표의 유학 체류 자격을 가지고 체류하는 사람의 부양을 받는 배우자 또는 자녀로서 행하는 일상적인 활동	재류 외국인이 부양하는 배우자, 자식	법무대신이 개개별 지정하는 기간(5년을 넘지 않는 범위)

〈표 5〉 입관법의 표 1의 5

재류 자격	본국에서 가능한 활동	해당예시	재류 기간
특정 활동	법무대신이 개별 외국인에 대해 특히 지정하는 활동	외교관 등 전문사용인, 워킹 홀리데이, 경제연계협정에 근거한 외국인 간호사, 개호복지사 후보자 등	5년, 3년, 1년, 6개월, 3개월 또는 법무대신이 개개별 지정하는 기간(5년을 넘지 않는 범위)

〈표 6〉 입관법의 표 2

재류자격	본국에서 가능한 활동	해당예시	재류기간
영주자	법무대신이 영주를 인정하는 자	법무대신으로부터 영주 허가를 받은 자(입관특례법의 '특별영주자' 제외)	무제한
일본인 배우자 등	일본인의 배우자나 특별양자 또는 일본인의 자녀로 출생한 자	일본인의 배우자·자녀·특별양자	5년, 3년, 1년 또는 6개월
영주자의 배우자 등	영주자 등의 배우자 또는 영주자 등의 자녀로서 일본에서 출생하고 그 후 계속 일본에 체류하고 있는 자	영주자·특별영주자의 배우자 및 일본에서 출생하여 계속 체류하고 있는 자녀	5년, 3개월, 1년 또는 6개월
정주자	법무대신이 특별한 이유를 고려하여 일정한 체류기간을 지정하여 거주를 인정하는 자	제3국 정주난민, 일본계 3세, 중국 잔류국민 등	5년, 3개월, 1년 또는 6개월 또는 법무대신이 개개별 지정하는 기간(5년을 넘지 않는 범위)