

국내 유입 이주 인구의 사회권 제고 방안 연구 : 공공부조 제도를 중심으로

김기태

임덕영·곽윤경·정주성·김경환



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	김기태	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	임덕영	한국보건사회연구원 연구위원
	곽윤경	한국보건사회연구원 부연구위원
	정주성	한국보건사회연구원 연구원
	김경환	이주대학교 행정학과 교수

연구보고서 2025-57

국내 유입 이주 인구의 사회권 제고 방안 연구

: 공공부조 제도를 중심으로

발행일 2025년 12월
발행인 신영석
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 ㈜에이치에이엔컴퍼니

© 한국보건사회연구원 2025
ISBN 979-11-7252-132-5 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2025.57>

발|간|사

우리 사회에서 이주배경인구는 지속적으로 증가하고 있다. 2042년에는 대한민국 체류 전체 인구 가운데 8.1%로 증가할 전망이다. 다수는 잠시 다녀가는 인구가 아니다. 2003년을 기점으로 장기 체류 외국인의 비율이 단기 체류 외국인보다 많아지는 추세로 바뀌었다. 영주자격(F-5)을 가진 체류 외국인도 4년 사이 26% 증가했다. 국내에 영주하는 이주 인구가 늘어나고 있다. 이러한 급격한 변화에도 불구하고, 이들에 대한 사회보장 현황 및 수요에 대한 연구가 희소하다. 국민(citizenship) 중심의 사회보장 제도는 이주민의 사회보장 욕구 증가와 필연적으로 긴장을 낳을 수밖에 없다.

이번 연구는 이주민 사회보장을 위한 선제적인 연구가 필요하다는 문제의식에서 출발했다. 이주민의 인권을 보호하고, 동시에 한국 복지국가의 지속 및 발전 가능성을 높이기 위해서는 필요한 연구다. 사회보장제도가 사회보험제도와 조세 기반의 공공부조 제도로 크게 나뉘는 점도 고려했다. 올해 연구에서는 공공부조제도로 초점을 맞췄다. T.H. Marshall이 제시한 시민권 및 사회권(social rights) 개념이 국내 이주 배경 인구가 전체 인구의 12분의 1을 초과하는 시대에는 적합성을 잃을 수 있다는 시대적 요청에 부응하고자 했다. 연구는 이주민 사회권에 대한 이론적 검토, 4체제 12개국에 대한 국제 비교, 그리고 일본과 영국의 정책 사례 연구 등 세 가지 주요 내용으로 구성됐다.

이번 연구는 이주민 인권 보호의 대원칙 아래, 선주민과의 형평성, 국민적 수용성, 재정적 지속가능성 등을 두루 고려한 정책 제언을 제시했다. 앞으로 관련 정책 구축 및 개선에 주요한 참고 자료가 되기를 기대한다.

2025년 12월
한국보건사회연구원 원장
신 영 석



요약	1
제1장 서론	5
제1절 연구의 배경 및 필요성	7
제2절 연구의 내용 및 기대효과	11
제2장 이주민 공공부조 수급권에 대한 이론적 검토	13
제1절 복지국가의 이주민 사회권	15
제2절 공공부조 영역의 이주민 복지수급권	26
제3절 소결	36
제3장 이주민 대상 공공부조 제도 국제 비교	39
제1절 들어가며	41
제2절 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조	45
제3절 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조	52
제4절 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조	57
제5절 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조	63
제6절 소결	68
제4장 영국의 이주민 대상 공공부조 제도 및 현황	75
제1절 이주민 체류 현황	77
제2절 공공부조 제도의 특징	83
제3절 이주민 대상 공공부조 제도 특성 및 현황	91
제4절 이주민 포괄 여부에 대한 찬반	102
제5절 결론 및 정책적 함의	110

제5장 일본의 외국인 공공부조 보장 실태와 시사점	115
제1절 외국인의 체류 현황	117
제2절 공공부조 제도의 특징	128
제3절 외국인 대상 공공부조 제도 역사 및 현황	131
제4절 외국인 공공부조 수급 현황	139
제5절 외국인 포괄 여부에 대한 찬반	148
제6절 결론 및 정책적 함의	150
제6장 결론	153
제1절 요약	155
제2절 이주민 대상 공공부조 제도의 논점들	156
제3절 정책 제언	159
참고문헌	165
Abstract	183

표 목차



〈표 2-1〉 복지체제 유형: 주요 특징	17
〈표 2-2〉 복지국가의 현금성 급여: 사회보험과 공공부조 비교	27
〈표 2-3〉 이주민의 공공부조 수급권 논리	35
〈표 2-4〉 이주민, 수용국 및 제도의 원칙 차원에서의 검토 사항	38
〈표 3-1〉 이주민 대상 공공부조의 국가 비교 분석틀	44
〈표 3-2〉 이주민 공공부조 분석 대상 12개국과 자문 전문가들	45
〈표 3-3〉 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ① 이주민 포괄/배제 여부	48
〈표 3-4〉 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ② 수급 조건 및 의무	49
〈표 3-5〉 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ③ 배경, 논점 및 전망	51
〈표 3-6〉 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ① 이주민 포괄/배제 여부	53
〈표 3-7〉 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ② 수급 조건 및 의무	55
〈표 3-8〉 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ③ 배경, 논점 및 전망	56
〈표 3-9〉 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ① 이주민 포괄/배제 여부	59
〈표 3-10〉 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ② 수급 조건 및 의무	60
〈표 3-11〉 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ③ 배경, 논점 및 전망	62
〈표 3-12〉 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ① 이주민 포괄/배제 여부	64
〈표 3-13〉 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ② 수급 조건 및 의무	65
〈표 3-14〉 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ③ 배경, 논점 및 전망	66
〈표 3-15〉 12개국의 이주민 대상 공공부조 제도 현황	71
〈표 4-1〉 유니버설 크레딧(Universal Credit) 의무 이행 조건 제도(conditionality) 분류	84
〈표 4-2〉 체류자격별 유니버설 크레딧 수급자 비율, 2025년 6월	90
〈표 4-3〉 EU 정착제도(EU Settlement Scheme, EUSS) 제도에 따른 사전 정착 신분과 정착 신분 - 비교	93
〈표 4-4〉 체류 조건 변경 신청자 분류	96
〈표 5-1〉 '외국인'과 유사한 단어	118
〈표 5-2〉 취업이 인정되는 체류자격(활동제한 있음) 및 해당 사례	120
〈표 5-3〉 신분 지위에 근거한 체류자격(활동제한 없음)	121
〈표 5-4〉 취업가능 여부는 지정된 활동에 따라 결정	121
〈표 5-5〉 취업이 인정되지 않는 체류자격	121
〈표 5-6〉 일본의 사회보장제도 개요	125
〈표 5-7〉 외국인과 사회보장 적용 현황	126



〈표 5-8〉 일본 공공부조제도의 연혁 및 주요 특징	132
〈표 5-9〉 주민감사청구 및 재판 개요	138
〈표 5-10〉 지자체의 주장 분류와 유무	139
〈표 5-11〉 일본의 외국인의 생활보호 적용대상과 책임	140
〈표 5-12〉 일본의 영주자가 되기 위한 조건	141
〈표 5-13〉 일본의 특별영주자가 되기 위한 조건	142
〈표 6-1〉 이주민 대상 공공부조의 포용/배제의 논리와 근거	158

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



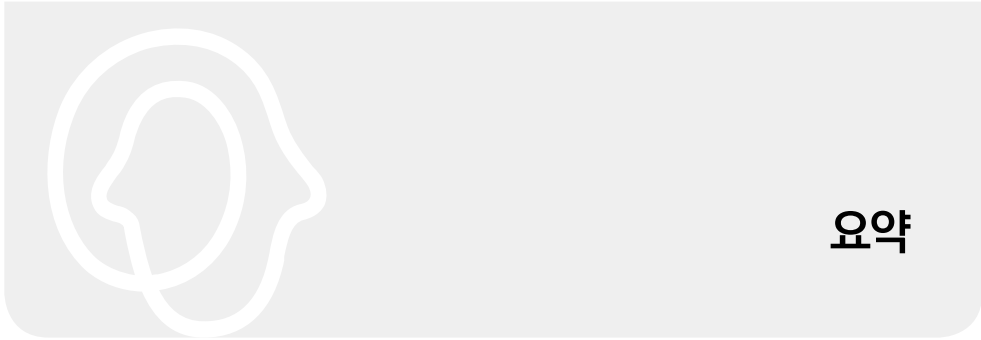
[그림 1-1] 이주배경인구(2022~2042년) 추이	7
[그림 1-2] 단기 및 장기 체류 외국인 인구 변화 추이	8
[그림 2-1] EU 내 국가 이민자 통합체제의 배태성	22
[그림 2-2] OECD 국가의 이민자 권리와 의무에 관한 이상형 분석 결과	25
[그림 4-1] 영국 내 국제이주 규모(1964~2024년)	79
[그림 4-2] 영국 체류 목적별 비자 발급 동향(2005~2023년)	80
[그림 4-3] 영국 취업 비자 유형별 발급 현황(2010~2024년, 12월 기준)	81
[그림 4-4] 비EU 이민 사유별 추이(2019년 6월~2024년 12월)	82
[그림 4-5] 영국의 유니버설 크레딧 수급자(2020.06~2025.06)	86
[그림 4-6] 유니버설 크레딧(UC) 조건부 활동 유형별 인원 추이(2020.6~2025.6)	87
[그림 4-7] 유니버설 크레딧(UC) 수급자 중 고용자 수, 2020년 5월~2025년 5월	88
[그림 4-8] 인종별 유니버설 크레딧(UC) 수급자 현황(2024.6.과 2025.6. 비교)	89
[그림 4-9] 유니버설 크레딧(UC) 수급자 중 체류자격별 취업 유무 비율(2025년 5월)	91
[그림 4-10] 공공기금 청구금지(NRPF) 조건 아래, 제한되는 복지급여	92
[그림 4-11] CoC 해지 신청자 수	97
[그림 4-12] NRPF 해지 승인율	97
[그림 4-13] 노동당에서 제작한 머그컵	108
[그림 4-14] 정당별 정책 비교(2010~2025)	110
[그림 5-1] 일본 외국인 수의 변화	119
[그림 5-2] 체류자격별 분포	123
[그림 5-3] 국적 및 지역별 외국인 분포	124
[그림 5-4] 난민 인정 신청자 추이	125
[그림 5-5] 일본, 독일, 한국의 생활보호비(단신자, 주택부조 제외) 추이(엔 환산액)	130
[그림 5-6] 일본 생활보호 피보호 세대 수, 인원, 보호율의 연차추이	131
[그림 5-7] 영주자 등 및 특별영주자 규모 추세(2015~2024)	143
[그림 5-8] 난민 신청자 및 인정자 규모 추세(2015~2024)	144
[그림 5-9] 준용대상자 규모 및 비율추세(2015~2024)	145
[그림 5-10] 준용조치 이용자 및 생활보호 수급자 규모 추세(2015~2023)	146
[그림 5-11] 준용조치 이용자의 수급자 비율 추세(2015~2023)	146
[그림 5-12] 국적별 준용조치 이용자 비율(2015~2023)	147
[그림 6-1] 이주민의 복지급여 자격 부여 시점에 대한 설문 문항	160



[그림 6-2] '이민자·이주노동자를 내 이웃으로 받아들일 수 없다'라는 응답 비율 추이 161

[그림 6-3] 이주민의 복지급여 권리 부여 시점에 대한 국가별 차이 161

[그림 6-4] 이주민 유형에 따른 생계급여 수급 권리 보장에 대한 동의 정도 161



요약

1. 연구의 배경 및 목적

한국의 이주배경인구는 2022년 220만 명에서 2042년 404만 명(전체 인구의 8.1%)으로 증가할 전망이다. 이주 인구의 성격도 변화하고 있다. 2003년 이후 장기체류 외국인 비중이 단기체류를 넘어섰다. 영주자격(F-5) 보유자도 2020년 대비 2024년에 26% 증가했다. 이주민의 정주화 경향은 사회보장 수요를 높이고 있다. 그러나 기존의 국민(citizenship) 중심 사회보장 제도는 이주민 정주화 경향과 긴장을 낳고 있다. 관련 선행 연구도 희소하다. 이번 연구는 이주민 사회보장 중 가장 쟁점이 되는 공공부조 영역에 초점을 맞춘다. 이주민 사회권에 대한 이론적 검토, 12개국 국제 비교, 영국·일본 사례연구를 수행했다. 이를 통해 정책적 대안을 모색하고, 한국 복지국가의 지속가능성을 높이는 데 목적을 둔다.

2. 주요 연구 내용

제2장에서는 이주민 공공부조 수급권에 대한 이론적 검토를 수행했다. 마샬(Marshall)의 시민권(citizenship) 개념은 복지국가 사회권의 토대였지만, 현대 복지국가에서는 사회권과 관련한 권리/의무의 재구성이 강조된다. 복지급여의 수급자격은 전통적으로 필요(need), 노동(work), 시민권(citizenship)의 세 원칙에 기반한다. 사회보장제도 가운데 공공부조는 최후의 사회안전망 및 자립 촉진 기능을 수행하며, 앞선 세 원칙과 연계된다. 이 원칙들이 이주민에게 적용될 때, 포용과 배제의 논리로 동시에 작동한다. ‘필요’는 인도주의적 포용의 논리가 되지만, 동시에 ‘복지 자석’ 우려를 동원한 배제 논리가 된다. ‘노동’의 원리는 기여를 근거로 이주민이 수급권을 정당화하지만, 비노동 이주민을 배제한다. ‘시민권’은 국적 기반의 강력한 배제 원칙으로 작동하지만, ‘거주(residence)’ 기준으로 원칙을 확장할 경우 이주민 포용의 근거가 되기도 한다.

제3장에서는 이주민 대상 공공부조 제도의 국제 비교 분석을 시도했다. 한국을 포함한 12개국을 사회민주주의, 보수주의, 자유주의, 동아시아 4개 복지체제로 세나라씩

분류하여 이주민 대상 공공부조 제도를 비교 분석했다. 분석틀은 ①제도적 포괄/배제 여부, ②수급 조건 및 의무, ③국가별 배경 및 논점으로 구성된다. 분석 결과, 체제별 차이가 명확했다. 사회민주주의 체제(스웨덴, 덴마크, 핀란드)는 ‘거주(residence)’를 기반으로 가장 포용적이었다. 보수주의 체제(독일, 프랑스)는 ‘5년 이상 장기체류’를 요구하는 등 엄격한 거주 조건을 부과했다. 자유주의 체제(미국, 영국, 캐나다)는 영주권자나 난민 등 특정 자격자만 포괄하는 배제적인 특성을 보였다. 동아시아 체제(한국, 일본, 대만)는 ‘국민(nationality)’ 원칙에 기반하여 이주민을 원천 배제하는, 네개 체제 중 가장 배제적인 모습을 보였다. 동아시아 세나라 가운데서도 한국은 난민과 일부 결혼이주여성을 제외한 모든 유형의 체류 외국인을 공공부조에서 제외했다. 가장 배타적인 유형이었다.

제4장에서는 영국의 이주민 대상 공공부조 제도 및 현황을 사례 분석했다. 영국은 자유주의 유형의 복지국가로, 2012년 복지개혁법으로 6개 급여를 통합한 유니버설 크레딧(UC)을 도입했다. 유니버설 크레딧은 근로 유인과 선별성을 강화한 것이 특징이다. 영국은 이주민의 공공부조 접근을 원칙적으로 엄격히 제한한다. 핵심 기제는 ‘공공기금 청구 금지(NRPF)’ 조항과 ‘상시 거주 요건(HRT)’이다. 이러한 이중 장치로 인해 영주권자(ILR)나 난민 지위 인정자 등을 제외한 대부분의 임시 체류 비자 소지자는 공공부조에서 배제된다. 브렉시트 이후 유럽연합(EU) 시민도 EU 정착제도(EUSS) 지위에 따라 접근성이 달라진다. 이주민도 극심한 빈곤에 처했을 때 ‘조건 해제(CoC)’를 신청할 수 있으나, 승인이 어렵고 한시적이다. 영국 사회에서는 ‘복지 관광’ 우려에 기반한 배제 논리와 인도주의 및 사회통합에 기반한 포용 논리가 대립해왔다.

제5장에서는 일본의 외국인 공공부조 보장 실태와 시사점을 살펴보았다. 일본의 생활보호법은 대상을 ‘국민’으로 한정하여, 외국인은 법적 수급권이 없다. 대신 1952년 샌프란시스코 강화조약으로 재일조선인이 국적을 상실하자, 1954년 후생성 통지를 통해 행정 재량으로 보호를 ‘준용’하는 조치가 시작되었다. 여기서 ‘준용’은 법적 권리가 아니다. 따라서, 이의제기가 불가능하고 제도적으로 불안정한 문제를 안고 있다. 1990년 후생성 구두 지시 이후 준용 대상은 영주자, 특별영주자, 일본인의 배우자, 난민 등 활동에 제한이 없는 체류 자격으로 한정되었다. 일본 내에서는 사회권 보장 책임이 본국에 있다는 ‘본국주의’ 입장과 장기 거주 및 납세 의무를 이행한 ‘사회구성원’을 포용해야 한다는 입장이 대립해왔다.

3. 결론 및 시사점

제6장에서는 이주민 공공부조 포괄의 쟁점을 정리하면서, 정책을 제언한다. 이주민 포괄 논점은 ①필요/인권 원칙, ②노동/기여 원칙, ③시민권/거주 원칙, ④사회통합/재정부담 등 기타 요인으로 검토된다. 참고로, 2024년 사회통합 실태조사 결과, 이주민 복지 수급권에 대한 한국인의 태도는 유럽 평균과 유사했다. 특히 영주권자(72.53%)와 결혼이주자(60.90%)에 대한 생계급여 수급 동의율은 높았으나, 이주노동자(31.27%)나 유학생(22.40%) 등 정주 가능성이 낮은 집단에 대해서는 동의 수준이 낮았다. 여기에서 정주형 이주민에 대한 공공부조 포괄의 가능성을 확인할 수 있다.

연구는 다음 네 가지 정책적 제언을 제시하였다. 첫째, 영주 및 정주 이주민에게 공공부조 수급권을 부여하는 제도적 변화가 필요하다. 급격한 제도 변화가 혼란을 초래할 수 있으므로, 내국인의 수용성을 고려한 점진적 접근을 고려할 수 있다. 둘째, 빈곤 이주 아동을 공공부조에서 보호하기 위한 전향적 검토가 요구된다. 빈곤 아동의 복지는 체류 자격과 무관하게 보장되는 접근이 필요하다. 셋째, 공공부조 사각지대에 놓인 이주민을 위해 긴급복지지원제도를 유연하게 적용할 필요가 있다. 긴급복지지원법은 대상을 ‘국민’이 아닌, ‘사람’으로 명기하고 있음에 주목했다. 넷째, 관련 법제를 체계적으로 정비해야 한다. 보건복지부에 이주민 사회보장 관련 조직 신설을 검토할 필요가 있음도 제언했다. 연구는 이주민의 사회권 보장이 단순한 인도주의적 지원을 넘어 복지국가 시민권의 재구성을 요구한다는 점도 강조했다.

주요 용어: 이주민, 공공부조, 국민기초생활보장제도, 이주, 시민권, 사회권

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

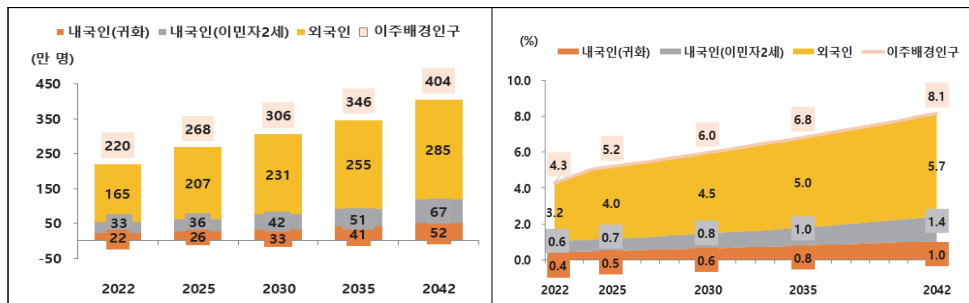
제1절 연구의 배경 및 필요성
제2절 연구의 내용 및 기대효과

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

한국에서 이주배경인구는 지속적으로 증가하고 있다. 여기에서 이주배경인구란 본인 또는 부모 중 적어도 한 명이 출생 시 또는 현재 외국 국적인 사람, 내국인(귀화), 내국인(이민자 2세), 외국인을 합한 개념이다. 이주배경인구는 2022년 220만 명에서 2042년 404만 명으로 증가해서, 대한민국 체류 전체 인구 가운데 이주배경인구 구성비는 2022년 4.3%에서 2042년 8.1%로 증가할 전망이다(통계청, 2024). 2042년에는 한국의 인구가 4963만명까지 감소할 것으로 전망되면서, 국내 이주배경인구의 비중은 앞으로도 지속적으로 커질 것으로 예상된다(통계청, 2024).

[그림 1-1] 이주배경인구(2022~2042년) 추이

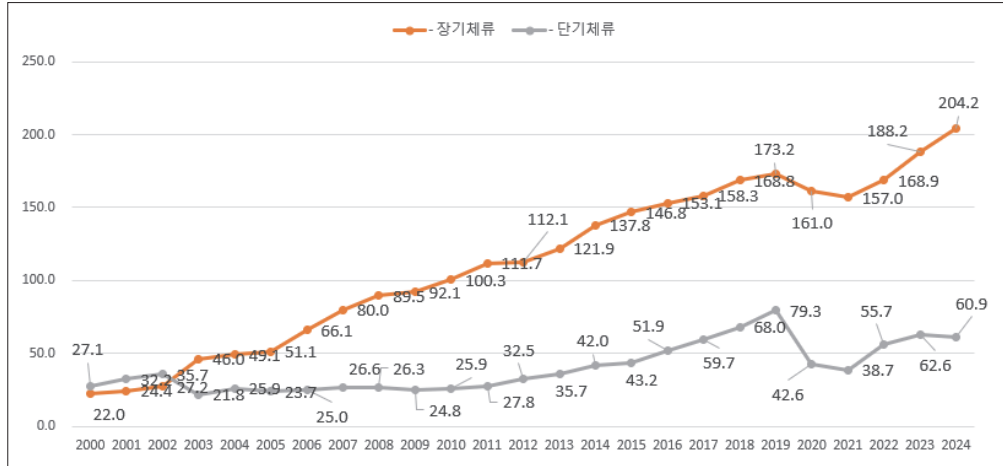


출처: “2021년 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구전망: 2022~2042년,” 통계청, 2024.4.11., 통계청 p.3.

체류 외국인의 성격도 바뀌고 있다. 장기체류 외국인의 비율이 급격히 증가하고 있기 때문이다. 2000년대 초반까지는 단기 체류 외국인이 장기 체류 외국인보다 많았지만, 2003년을 기점으로 추세가 바뀌었다(통계청, 2025). 2000년 이후 단기 체류 외국인이 약 34만명 정도 늘어나는 동안, 장기 체류 외국인은 180만명이 넘게 증가하였다.

[그림 1-2] 단기 및 장기 체류 외국인 인구 변화 추이

(단위: 만 명)



출처: 통계청, (2025). 체류외국인 현황.

https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756.

2024년 기준으로 보면, 장기 체류 외국인인 204.2만명으로, 단기 체류 외국인 60.9만 명의 세 배를 넘는다(통계청, 2025). 출입국관리법에 따르면 장기와 단기 체류의 구분 기준은 체류 기간 90일이다. 이러한 변화의 배경에는 2000년대 초반 재외동포의 유입 및 정착 확대, 외국인 유학생 증가, 고용허가제 도입 등이 있다.

장기 체류 이주민 가운데는 영주권을 보유하고 한국에서 노년을 맞이할 수 있는 경우도 상당하다. 이를테면, 영주자격(F-5)을 가진 체류 외국인은 2020년 16.1만 명에서 2024년 20.3만명으로, 4년 사이 26% 증가했다(법무부, 2025).

이주 인구의 확대는 앞으로도 지속될 가능성이 있다. 국내 저출산·고령화 추세와 제조업·서비스업·농림어업 분야의 인력 부족으로 인해 이주 인력에 대한 수요는 계속 증가하고 있다. 물론 이주민 유입 규모는 정책 변수도 작용한다. 예를 들어, 고용허가제와 같은 제도를 통해 국내에 들어오는 이주노동자의 규모는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제5조에 따라 외국인력정책위원회에서 결정한다. 그러나, 이주민 유입의 대세를 거스르기에는, 국내의 수요가 너무나 크다(김꽃별, 2024).

이주민의 급격한 증가에도 불구하고 이들에 대한 사회보장 현황 및 수요에 대한 연구는 희소하다. 이들에 대한 사회보장 제도별 적용 방식 및 수준에 대한 논의도 많지 않다(전용일, 윤성은, 2021). 이들 인구의 증가에 따라서 이주민 인권 보장 및 제도적·

실질적 차별, 이주민과 선주민 사이의 급여 형평성 및 공정성에 대한 논란은 더욱 증폭될 가능성이 높다. 특히, 국내에서 정주 및 영주하는 이주 인구가 늘어나면서 이들의 사회보장에 대한 욕구가 증가할 것으로 예상된다. 국민(citizenship) 중심의 사회보장 제도는 이주민이 자유롭게 국경을 넘나드는 시대적 경향과 필연적으로 긴장을 낳을 수밖에 없다.

특히, 지난 코로나19 범유행 상황에서 이주민에 대한 재난지원금 지급 여부를 두고 중앙정부 부처 사이, 지방정부 사이에서 혼선이 빚어진 경험을 복기할 필요가 있다(조재호, 2020). 이러한 혼란은 복지제도에 대한 신뢰성 및 일관성을 허물 수 있다. 사회보장제도에서 이주민을 얼마나, 어떻게 포괄하고, 배제할지에 대한 기준의 설정이 필요하다.

이번 연구는 이러한 문제의식에서 출발했다. 한국 복지국가의 지속 및 발전 가능성을 제고하기 위해 이주민 사회보장을 위한 선제적 연구가 필요하다. 이주민의 증가 속도를 고려하면, 이미 늦은 연구일 수도 있다. 이번 연구는 이주민 대상 기존 사회보장 제도의 재설계를 시도한다는 점에서 기초연구의 성격을 가진다. 그러한 점을 고려해서 올해 연구는 공공부조제도로 연구의 초점을 좁혔다. 참고로, 사회보장제도는 조세 기반의 공공부조제도 및 사회수당, 가입자의 기여에 기반한 사회보험제도를 크게 나뉜다. 이러한 제도의 성격에 따라 이주 인구의 포괄 여부에 대한 수용성이 크게 다르다는 점도 고려할 필요가 있다(곽윤경 외, 2024).

이주민 대상 사회보장 관련 선행연구들은 대부분 이주민의 사회보장을 위한 법적·제도적 기반을 연구했으나, 이주민 전체 집단을 대상으로 하는 사회권을 연구한 사례는 희소하다. 선행연구는 법학 혹은 사회복지학 분야에서 주로 이뤄졌으며, 법학 쪽 연구에서는 이주민의 법적 권리에 대한 검토를 수행한 논문(김홍영, 2003; 조성혜, 2020)이 대부분이다. 이를테면, 김홍영(2003)은 당시 시행된 외국인 고용허가제를 이주민의 노동권 및 사회보장권에 근거해서 평가했다. 새로운 제도는 노동법 등 관련 법·제도를 원활하게 적용한다는 점에서 긍정적으로 평가하면서 관련 정책 제언을 제시했다. 조성혜(2020)는 외국인근로자의 사회보장법상 지위에 대해서 법적인 분석을 시도했다. 그에 따르면, 출입국관리법 및 외국인고용법상의 규제의 필요성, 그리고 근로자라는 지위에서 비롯된 보호의 필요성이 이주노동자에게는 공존하고 있어서, 이들은 일반 외국인과도, 내국인 근로자와도 차별화될 수밖에 없다는 점을 설명했다.

한편, 사회복지학에서의 이주민 사회권 관련 연구는 특정 집단 혹은 제도에 초점을 맞췄다. 예를 들어, 난민인정자(김기태 외, 2019), 이주노동자(김기태 외, 2020), 유학생(곽윤경 외, 2021) 혹은 특정 사회보장 분야로서의 사회서비스(김유휘 외, 2022)에 주목했다. 이를테면, 김기태 외(2020)는 이주노동자에 대한 내국인의 인식과 태도를 조사한 결과 및 이주노동자 약 1,400명을 대상으로 한 사회권 관련 실태조사 결과에 근거해서 정책 제언을 시도한 바 있다. 곽윤경 외(2021)는 한국 체류 아시아 유학생을 대상으로 경제활동, 주거, 소득, 건강 등의 영역으로 구성된 설문조사를 실시하고 수집된 결과를 제시했다. 또, 영국과 호주의 외국인 유학생 대상 정책을 비교 분석했다. 김유휘 외(2022)는 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 돌봄과 주거 영역을 중심으로 사회서비스의 이주민 수급에 대한 제도적 현황을 분석하고, 이를 바탕으로 국내 이주민 사회서비스 보장에 대한 개선방안을 제안했다.

이주민 대상 공공부조의 현황 및 정책 대안에 대한 연구는 상대적으로 희소했다. 법학 분야에서 공공부조제도에서 이주민 포괄에 따르는 법적 쟁점을 정리한 사례는 있지만(김복기, 2019; 조재호, 2020), 사회정책 관점에서 해당 주제를 접근한 사례는 희소했다. 이번 연구는 이러한 문제의식에서 출발했다.

공공부조 제도에서 이주민 포괄의 문제는 기초적인 생계 보장이라는 측면에서 포괄의 당위성이 있지만, 기여가 없는 외부자에 대한 조세 기반 급여 제공이라는 점에서는 반론의 여지도 크다. 이러한 점에서 이번 연구에서는 이주민 대상 사회보장 제도에서 공공부조에서 논점이 가장 도드라진다는 점도 고려했다.

이번 연구는 이주민의 사회보장을 위한 이론적·제도적 기반을 공공부조를 중심으로 고찰하고자 한다. 이주민은 한국에서 태어나지 않고 한국 국적을 취득하지 않는 이들이다. 전통적인 사회보장제도의 수급 자격 기준인 시민권(citizenship)을 획득하지는 않은 집단이다. 세계화로 인한 국제적인 상품과 노동력의 이동이 촉진되면서, 기존의 국경 내부의 시민권 개념은 희석되는 경향이 나타나는 점도 고려했다.

제2절 연구의 내용 및 기대효과

보고서 2장에서는 이주민의 공공부조 수급권을 이론적으로 검토한다. 국경의 테두리 안에서 시민권(citizenship)에 근거해서 복지급여를 지급하던 복지국가에서, 시민권이 없는 이주민은 이론적, 정책적으로 긴장을 초래한다. 여기에서는 복지국가에서의 이주민 사회권이라는 결끄러운 의제를 점검하고, 한발 더 들어가, 공공부조 영역에서의 이주민 복지수급권에 대한 이론적 고찰을 시도했다. 검토의 결과, 복지급여 수급자격의 세 원칙인 필요, 노동, 시민권이 이주민의 포괄과 배제 근거로 동시에 작용하는 점을 확인했다. 필요는 인도주의적 포용 논리이나 '복지 자식' 우려로 배제 논리가 된다. 노동은 기여를 근거로 하지만 비노동 이주민을 배제한다. 시민권은 국적 기반의 강력한 배제 원칙이지만, 거주 기준으로 확장하면서 이주민을 포용할 수 있는 여지를 남겼다.

3장에서는 12개국을 4개 복지체제로 나누어서 비교분석을 시도했다. 개별 국가에서 ① 공공부조의 이주민 포괄 및 배제 여부, ② 이주민 공공부조 수급 조건, ③ 이주민 수급 관련 배경 및 논점으로 동일한 분석틀에 근거한 분석이었다. 12개국에 개별 국가 전문가들이 작업한 결과를 종합했다. 분석을 보면, 이주민 공공부조 수급권에 나라별로 큰 차이가 나타난다. 사회민주주의 체제는 대체로 거주 기반으로 권리를 부여하고, 가장 포용적이다. 보수주의 체제는 '5년 이상 장기체류'를 요구하며 일정한 거주 조건을 달았다. 자유주의 체제는 영주권자·난민 등 특정 자격자만 허용하며 매우 배제적이다. 동아시아 체제(한국, 일본)는 '국민' 원칙으로 이주민을 원천 배제하고 특례만 인정하여, 네 개 체제 중 가장 배제적이다. 한국은 난민과 일부 결혼이주여성을 제외하고는 모든 외국인을 공공부조에서 배제했다. 영주권자도 배제된다. 비교 대상이 된 모든 국가에서 가장 배타적이었다.

4~5장에서는 영국과 일본에 대한 사례연구를 시도했다. 먼저, 영국은 유니버설 크레딧(UC)을 중심으로 공공부조를 운영하나, 이주민 접근은 엄격히 제한한다. '공공기금 청구 금지(NRPF)' 조항과 '상시 거주 요건(HRT)'이 핵심 기제다. 영주권자나 난민 외 대부분의 임시 체류자는 배제된다. 빈곤 시 '조건 해제(CoC)' 신청이 가능하나 어렵고 한시적이다. 영국에서도 '복지 관광'에 대한 우려와 인도주의적 통합 논리가 대립하면서 오랜 토론과 논쟁의 역사를 거쳤다. 5장에서는 일본의 사례를 보았다. 일본에서

는 ‘국민’만을 대상으로 생활보호법을 운영한다. 외국인은 법적 권리가 아닌 행정 조치인 ‘준용’으로 제한적 보호를 받는다. 준용 대상은 1990년 구두지시 이후 영주자, 특별 영주자, 일본인의 배우자, 난민 등으로 한정되며, 그나마도 법적 권리가 아니다. 즉, 권리 보장의 근거가 불안정하다. 사회권의 ‘본국주의’ 입장과 ‘사회구성원주의’ 입장이 일본 사회에서 오래 대립했다. 6장 결론에서는 전체 연구를 요약하면서, 이주민 대상 공공부조 제도의 논점을 네 영역으로 나누어서 검토했다. 그리고 보고서 전체 분석에 근거한 정책 제언을 네가지 제시했다.

이번 연구의 의의는 다음과 같다. 먼저, 이론적 측면에서 보면, 보고서는 이주민 증가라는 시대적 변화에 부응하여 시민권(citizenship)의 재구성을 위한 이론적 작업을 시도한다. 이번 검토는 전통적인 사회보장의 핵심 영역인 공공부조를 중심으로 수행한다. 과거 20세기 복지국가 형성기에서 T.H. Marshall이 제시한 시민권 및 사회권(social rights) 개념은 국내 이주 배경 인구가 전체 인구의 12분의 1을 초과하는 시대에는 적합성을 잃을 수 있다. 시대 변화에 부응하는 새로운 시민권 개념의 재구성 혹은 새로운 개념으로의 대체가 요구되는 시점이다. 이번 연구를 통해서 앞으로 시민권 개념의 재구성을 위한 기초적인 근거를 제시하고자 한다.

이번 연구의 정책적인 기여도 있을 것이다. 이주민의 사회보장에 대한 제도적 수요가 늘어나는 상황에서 이번 연구의 정책 제언은 앞으로 관련 정책 구축 및 개선에 주요한 참고자료가 될 것이다. 국내에 정착하는 이주 인구가 증가하면서 해당 집단의 사회보장 수요 및 욕구도 증가할 것으로 예상된다. 다수의 복지국가에서 이주민의 사회권 보호 및 복지 급여에 제공 의제가 사회적 갈등을 유발하고, 정치 양극화를 조장하는 불씨가 되는 점도 고려할 필요가 있다(Edo et al., 2019). 이주민 사회보장의 의제를 이주민 인권 보호의 대원칙 아래, 선주민과의 형평성, 국민적 수용성, 사회적 합의 가능성, 재정적 지속가능성을 두루 고려한 정책 제언을 시도하고자 한다.



제2장

이주민 공공부조 수급권에 대한 이론적 검토

제1절 복지국가의 이주민 사회권

제2절 공공부조 영역에서의 이주민의 복지수급권

제3절 소결

제 2 장

이주민 공공부조 수급권에 대한 이론적 검토

제1절 복지국가의 이주민 사회권

1. 복지국가의 사회적 시민권

복지국가(welfare state)는 한 사회의 구성원, 즉 정회원(full membership) 지위를 가진 이들에게 해당 사회에서 일반적으로 수용 가능한 삶의 수준을 누릴 수 있도록 보장한다(Kymlicka & Norman, 1994). 이러한 측면에서 복지국가의 개념에는 시민들에게 사회보장의 권리(특히, 사회권)를 제공해야 한다는 ‘규범적’ 관점이 녹아있다(Pierson, 1998 참조). 서구 복지국가의 역사적 발전 과정에서 사회적 시민권의 원칙은 주로 다양한 사회복지정책, 즉 사회보험, 공공부조, 사회(복지)서비스를 통해 구현됐다(Bottomore, 1992; Oliver & Heater, 1994; Twine, 1994). 특히, Bottomore(1992)는 사회권이 “교육, 의료, 고용 및 적절한 주택에 대한 접근권”(p.69)뿐 아니라, 보다 넓은 의미에서 “특정 집단의 특별한 요구와 관련한 (복지)제공”(p.69)까지 포함하는 것으로 해석하였다.

Marshall(1992)은 시민권을 “한 (정치)공동체의 정회원인 이들에게 주어진 지위”(p.18)로 정의하였다. 즉, “(시민권) 지위를 가진 모든 사람은 그 지위가 부여하는 권리와 의무와 관련하여 동등”(p.18)함을 강조하였다. 마샬의 관점에서 시민권은 시민의 구성원(특히, 정회원) 지위에 수반된 권리와 의무다. 여기서 시민권 개념은 세 가지 요소로 나뉜다. 시민적 요소(civil element), 정치적 요소(political element), 그리고 사회적 요소(social element)다. 사회적 요소는 “경제적 복지와 안보를 위한 권리에서부터 사회적 유산을 충분히 공유하고 한 사회에서 일반적으로 받아들여지는 기준에 따라 문명화된 존재의 삶을 살 권리”다(Marshall, 1992, p.8).

많은 이론가가 마샬의 시민권 이론에서 사회적 요소가 사회계급에 미치는 영향에 주목하였다. 우선, Marshall(1992, p.20)은 20세기에 이르러 기존에 시민적 요소와 정치적 요소 중심의 시민권 개념에 사회적 요소가 더해짐에 따라 “시민권과 자본주의 계

급 체제 간의 전쟁 관계"가 시작되었음을 지적하였다. 또한, Oliver & Heater(1994)에 따르면, 사회적 요소는 개인의 자유를 넘어서 물질적 자원의 재분배를 강조할 뿐 아니라, 공동체 내의 평등주의(egalitarianism)를 제고하는 데 이바지한다는 점에서 시민권의 앞선 두 가지 요소(즉, 시민적 요소와 정치적 요소)와 구별·구분된다. 특히, 개인이 상품화되는 복지 자본주의 체제에서 실질적인 지원, 즉 경제, 보건의료, 교육 차원의 지원에 대한 (사회적) 권리가 없는 시민권은 실질적인 의미를 가질 수 없다.

마셜은 시민권 권리가 다양한 사회 내에서 다양한 개념과 방식으로 존재할 수 있다는 가능성을 가정한다(Marshall, 1992). 더욱이, 그의 또 다른 저작인 “복지에의 권리 및 다른 에세이(The Right to Welfare and Other Essays)”(Marshall, 1981)에서 현대 자본주의 사회는 자본주의 경제체제, 민주주의 정치체제, 그리고 복지국가 등 세 가지 체제로 구성된 사회로 제시하였다. 그리고 민주주의 복지국가의 평등과 자본주의 경제의 불평등 사이에는 불가분의 (긴장)관계가 있다. 이러한 점에서 서로 다른 복지국가가 사회적 시민권 개념을 어떻게 각기 다른 복지 성과 또는 제도로 발전시키고 구체화하였는지를 이해하기 위해서는 이들 국가의 서로 다른 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 맥락에 대한 이해가 선행될 필요가 있다.

특히, Esping-Andersen(1990)의 “복지자본주의의 세 가지 세계(The Three Worlds of Welfare Capitalism)”는 복지국가를 넘어서 “복지(국가)체제”(welfare (state) regime)의 관점을 채택함으로써, 사회권이 여러 복지국가에서 어떻게 발전하고 구체화됐는지에 대한 포괄적인 설명을 제시하였다. Esping-Andersen(1990, p.32)에 따르면, 복지체제는 “역사적 행위자들이 기꺼이 단결하고 투쟁해 온 원칙”에 따라 수집되고 발전되었기 때문에, 단순히 개별 사회복지정책과 프로그램의 축적으로 볼 수 없다. 오히려 역사적으로 발전되고 구성된, 즉 “국가, 시장, 가족 사이에 복지가 생산되고 할당되는 결합적, 상호의존적 방식”으로 이해될 수 있다(Esping-Andersen, 1990, pp. 34-35).

에스핑-안데르센의 복지자본주의 이론을 보면, 여러 복지체제에서 복지 제공의 본질은 ‘탈상품화’(de-commodification), ‘계층화’(stratification), 그리고 국가, 시장, 가족 간의 ‘복지혼합’(welfare mix) 등 세 가지 핵심 기준에 의해 평가된다(Esping-Andersen, 1990). 첫째, 탈상품화 개념은 ‘사회권’의 질을 의미하며, 개인이 시장적 관계에의 참여와 관계없이 국가에 의한 복지 제공을 통해 괜찮은 수준의 생활

을 영위할 수 있는 정도를 평가한다. 다시 말해, 탈상품화는 “(복지)서비스가 권리와 관련한 사안으로서 제공될 때, 그리고 개인이 시장에 의존하지 않은 채 생계를 유지할 수 있을 때” 실현될 수 있다는 것이다(Esping-Andersen, 1990, p.22). 둘째, 계층화 개념은 사회복지정책의 불평등 구조에의 탈상품화 영향, 즉 사회복지정책에 의하여 어떠한 종류의 사회적 계층 체계가 생성되는지 또는 국가에 의한 복지 제공에 의해 어느 정도의 사회적 연대가 형성되는지 등에 대한 답을 제공할 수 있다. 다시 말해, 사회복지정책의 원칙이나 목적, 그리고 실천 등이 시장적 관계에서의 자원 배분 상태에 어떠한 영향을 주는지를 평가하도록 한다. 마지막으로, 복지혼합 개념은 한 사회의 주된 복지 제공자인 국가와 시장, 그리고 가족 사이에 “사회적 위험이 어떻게 관리되고 분배되는지”를 보여준다(Esping-Andersen, 1990, p.36). 이상의 세 가지 기준에 따라, Esping-Andersen(1990, 1999)은 서구 복지체제를 자유주의(liberal), 보수-조합주의(conservative-corporatist), 사회민주주의(social democratic) 등 세 가지 유형으로 구분하였다(다음의 <표 2-1> 참조).

<표 2-1> 복지체제 유형: 주요 특징

	자유주의 복지체제	보수-조합주의 복지체제	사회민주주의 복지체제
주요 복지 제공자	가족	가족(보충성 원칙: 국가)	국가
사회적 연대 방식	개인적	친족, 조합주의	보편적
복지 제공	기준	필요(선별적)	노동/가족적 필요
	대상	빈곤층 중심	피용자(남성 가장) 중심
	목적	빈곤자 부양	소득의 차등
탈상품화(사회권)	최소	높음(단, 가정에 한해)	최대
계층화	높음(불평등)	중간(덜 불평등)	낮음(평등)

출처: “Social Foundations of Postindustrial Economies,” Esping-Andersen, 1999, Oxford: Oxford University Press, p.85; “Welfare and work in the open economy: Volume I. From vulnerability and competitiveness,” Scharpf & Schmidt, 2000, Oxford: Oxford University Press, p.11. Esping-Andersen(1999)과 Scharpf and Schmidt(2000)의 내용을 활용하여 연구진 작성.

그러나 최근 서구 복지국가는 산업사회에서 탈산업사회로 전환되는 과정에서 과거 ‘케인즈주의적 복지 국민국가(Keynesian welfare national state)’에서 ‘슈페터주의적 근로연계복지 탈국민체제(Schumpeterian workfare postnational regime)’, 즉 ‘새로운 복지국가(new welfare state)’로 변화했다(Bonoli & Natali, 2012; Jessop, 2000). 이러한 새로운 복지국가는 노동시장 유연성과 경제적 경쟁력에 대한 주된 관

심, 탈국가체제로의 공간적 재정비, 그리고 정부-시장-시민사회 모두를 포괄하는 ‘복지사회(welfare society)’ 중심의 복지서비스 전달체계 등의 이슈로 특징지어진다. 새로운 형태의 불안정성과 불확실성에 대응하기 위한 복지국가의 새로운 역할로서 위험관리자(risk manager) 역할도 강조되고 있다. 이러한 변화의 배경에는 서구 복지국가에서 노령, 퇴직, 질병, 실업, 장애, 사망 등과 같은 구(舊) 사회적 위험에 더해 ‘신(新) 사회적 위험(new social risks)’의 등장이 있었다.

이러한 복지국가의 재구조화 이면에 사회적 시민권 개념의 재구성이 있다는 점을 언급할 필요가 있다(Taylor-Gooby, 2009). 특히, 신복지국가로의 전환 과정에서 통합과 배제(inclusion and exclusion), 그리고 권리와 의무(rights and duties) 등 두 가지 측면에서의 사회적 시민권 논의는 주목할 만하다. 우선, 사회적 시민권(의 목적과 초점)에 대한 담론은 점차 지위의 평등(equality of status)에서 사회적 통합과 배제(social inclusion and exclusion)를 중심으로 변화하였다. 서구 복지국가에서 계급, 성별, 인종, 장애 등의 이유로 주류 사회에서 배제되는 이들이 점차 증가함에 따라, 사회적 시민권이 지위의 평등이 아니라 사회적 통합과 배제, 그리고 기회와 참여의 평등(equality of opportunity/participation) 등의 측면에서 고려되기 시작하였다(Lister, 1990; Twine, 1994). 그러나 최근의 복지 개혁에서 사회적으로 배제된 이들, 즉 사회경제적 장벽(예를 들어, 빈곤, 열악한 교육 기회, 소수 인종 등)으로 인해 사회적 시민권을 충분히 행사하고 향유할 수 없는 이들에 대한 이해가 변화하고 있음을 발견할 수 있다(Collins, 2003). 다시 말해, 실제 사회적 배제와 관련한 정책담론의 초점이 사회적 자원과 권력의 재분배에 대한 강조에서 배제된 이들의 도덕적 행동이나 노동시장 참여에 대한 강조로 이동하면서, 사회적 시민권 담론 역시 점차 재분배적 관심보다는 ‘근로’, 즉 유급근로를 통한 노동시장에의 참여에 초점을 두게 되었다(Lister, 1998).

둘째, 사회적 시민권의 권리와 의무에 관한 논의 역시 신복지국가로의 전환에 상당한 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 1970년대 중반 이후 서구 복지국가가 재정 긴축의 압력에 직면하면서, 사회적 시민권의 또 다른 측면인 의무를 과소평가하려는 경향이 수동적인 복지의존 문화를 만들어낸다는 비판이 제기되기 시작하였다(Dwyer 2000, 2016). 이런 배경에서 복지 책임(welfare responsibilities)이나 복지 조건부(welfare conditionality) 개념이 강조되었다. 이에 따라, 사회적 시민권은 시민 개인의 책임 또는 행동에 직접적으로 영향을 받고 있다(Taylor-Gooby, 2009).

2. 복지국가의 복지수급자격

복지수혜자격(deservingness)은 누가 사회복지 혜택을 받을 자격이 있는지를 판단하는 사회적·정책적 기준을 의미하며, 서구 복지국가에서 공공 재원의 배분과 관련하여 시민들의 태도와 밀접하게 관련된다(Cook, 1979; De Swaan, 1988; van Oorschot, 2000). 예를 들어, 미국 내에서 빈곤층 지원에 관한 인식을 조사한 쿡(Cook, 1979)의 연구에 따르면, 일반 시민이 빈곤층에게 어느 정도의 지원을 제공할지를 결정하는 데 영향을 미치는 빈곤층의 자격요건으로 ‘필요 수준(level of need)’, ‘책임 소재(locus of responsibility)’, ‘감사하는 태도(gratefulness)’, 그리고 ‘유쾌함(pleasantness)’ 등이 제시된 바 있다. 여기서 필요 수준이란 빈곤층의 필요 정도가 클수록 더 많은 지원을 제공할 의사가 있음을 의미한다. 그러나 필요 수준을 제외하면, 책임 소재가 가장 중요한 자격요건으로 제시되었다. 빈곤층이 현재의 상태(빈곤)에 빠진 이유가 개인이나 가구의 능력 또는 통제를 벗어난 상황에서 비롯된 경우 사람들은 더 높은 지원을 제공하고자 하는 경향을 보였다. 다시 말해, 빈곤 상태가 개인의 통제 가능성을 벗어난 것으로 간주될 때, 해당 개인이나 가구는 스스로 빈곤의 책임을 질 수 없는 존재로 여겨짐과 동시에, 복지수급자격이 있다고 간주된다는 것이다.

van Oorschot(2000)도 서구 복지국가에서 국민들의 복지수혜자격을 판단할 때 사용하는 다섯 가지 기준(five criteria of deservingness)을 제시하였다. 첫째, 통제 가능성(control) 기준에서 시민이 경험하는 경제적 어려움이 해당 개인의 책임에서 기인한 것인가. 둘째 필요성(need) 기준에서 시민이 사회보장의 필요가 있는가, 그리고 그러한 필요는 어느 정도인가, 셋째, 기여도(reciprocity) 기준에서 시민이 해당 사회에 대한 기여가 있는가, 그리고 그러한 기여는 어느 정도인가, 넷째, 정체성(identity) 기준에서 사회보장 혜택의 수혜자가 ‘내집단(in-group)’에 속하는가, 다섯째, 태도(attitude) 기준에서 복지 수혜자가 자신의 상황을 개선하고자 노력하는가 등이다.

복지수급자격에 관한 일반적인 기준은 거의 모든 서구 복지국가에서 발견된다. 이 가운데 가장 대표적인 기준으로는 Sainsbury(2012, p.11)의 세 가지 원칙을 꼽을 수 있다. 그는 사회복지 수급권(entitlement)의 근거로 ‘필요(need)’, ‘노동(work)’, 그리고 ‘시민권(citizenship)’을 제시하였다. 각각의 원칙은 서로 다른 자격요건과 정당성(deservingness)의 개념에 기초한다. 첫째, 필요 원칙은 모든 개인이 인간으로서의 존

업성을 유지하기 위한 최소한의 생활 수준을 보장받아야 한다는 전제와 관련된다. 즉, 사회보장 혜택은 경제적 자원이 충분하지 않은 사람들에게 최후의 사회안전망(safety net)으로 기능할 수 있어야 한다. 둘째, 노동 원칙은 복지수급자격으로서 사회에 대한 개인의 기여를 강조한다. 즉, 해당 사회에서 개인이 특정 재화와 서비스를 생산하는 데 기여했다면 해당 개인은 다양한 사회적 위험으로부터 보호받을 수 있다. 셋째, 시민권 원칙에 따르면, 모든 시민은 한 사회의 구성원으로서 해당 사회에서 수용 가능한 수준의 삶을 향유할 수 있는 권리를 가진다. 즉, 개인의 빈곤 여부나 기여에 상관없이 시민으로서의 지위(시민권)만으로 사회복지 급여 및 서비스가 보장된다.

대부분의 복지국가에서 실제 사회복지 급여나 서비스를 공급하는 데 이상의 세 가지 원칙 모두가 적용된다. 다만, 살펴본 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1990)의 복지체제 유형에서는 유형별로 특정 원칙을 중시한다. 이를테면, 자유주의 복지체제에서는 사회복지 수급자격은 주로 ‘필요’ 원칙이, 보수조합주의 복지체제에서는 ‘노동’(또는 기여) 원칙이, 그리고 사회민주주의 복지체제에서는 ‘시민권’(또는 거주) 원칙이 두드러진다(Sainsbury, 2012).

또한, 사회복지 급여 및 서비스의 재정조달(funding) 방식 역시 복지수급자격의 포괄성과 배제성을 결정하는 중요한 기제로 작용한다. 예를 들어, 일반 조세(taxation)에 기반한 사회보장 혜택의 경우, 해당 복지수급과 세금 납부 여부 사이에 직접적 연계가 거의 고려되지 않기 때문에 상대적으로 포괄적인 경향을 보인다. 반면에, 사회보험료(contribution)에 기반한 복지혜택은 대체로 (보험료) 기여의 이력을 가진 사람에게만 제공된다. 이러한 기여 기반 복지혜택(대표적으로, 사회보험)은 종종 보험료를 더 많이 또는 더 오래 납부한 사람에게 더 높은 급여가 제공된다. 더구나, 대부분의 사회보험제도에서 보험료 납부의 상한선이 설정되어 있다는 점에서 상한선 이상의 소득을 가진 사람에 비해 저소득층은 소득 대비 더 큰 비율의 보험료로 납부함으로써 상대적으로 불리한 측면이 있을 수 있다(Sainsbury, 2012).

일반적으로, 자유주의 유형의 복지국가는 일반 조세 기반의 자산조사형 또는 비기여형 급여(non-contributory benefit)의 비중이 높다. 보수조합주의 유형의 복지국가는 복지급여 재원의 상당 부분을 종종 사회보험료에 의존한다. 사회민주주의 복지체제 역시 포괄적 사회보험 체계를 운영하지만, 보수조합주의 유형에 비해 상대적으로 피보험자 개인의 기여 부담이 상대적으로 낮은 것으로 나타난다(Sainsbury, 2012).

3. 복지국가에서의 이민자 권리

복지국가에서의 이민자 권리에 관한 논의는 이민자 권리의 공적 권리와 그러한 권리의 실질적 행사 및 향유 등 두 가지 차원으로 구분할 수 있다. 전자의 경우, 이민수용국 사회에서 이민자가 어떤 종류의 ‘공적’(formal) 또는 ‘법적’(legal) 권리를 가지는지 또는 해당 사회의 구성원으로서 어떤 권리를 주장할 수 있는지에 관한 것이다. 반면에, 후자의 경우, 이민자 권리의 ‘실질적’(substantive) 차원, 즉 이민자가 그들의 공적 권리를 얼마만큼 효과적으로 행사할 수 있는지, 그리고 이를 통해 얼마만큼 그 사회에 참여할 수 있는지에 관한 것이다.¹⁾

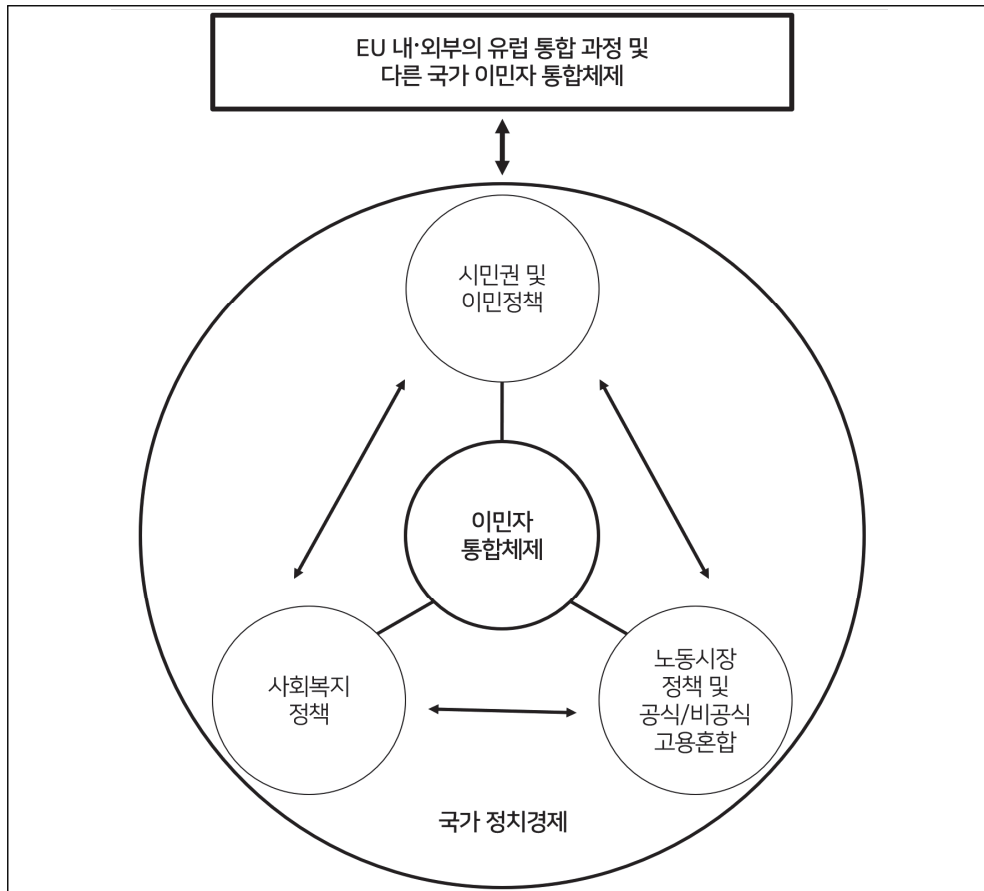
복지국가에서의 이민자 권리에 관한 선행연구를 검토하기에 앞서, 성원권 지위와 성원권 권리 간의 구분을 언급할 필요가 있다. 전자는 한 국민국가의 구성원으로서의 지위를 의미한다(Brubaker, 1992). 후자는 공공 의사결정 과정에의 참여를 포함한 “공민권, 정치권, 그리고 사회권의 집합체”를 의미할 뿐 아니라(Bottomore, 1992, p.66), “추정상의 국민적 ‘사회’의 정회원으로서의 실질적인 수용”(their substantive acceptance as full members of a putatively national ‘society’)까지 포함할 수 있다(Brubaker, 2010, pp. 64-65). 특히, Brubaker(1992)는 국민됨과 시민권의 이해가 다른 독일과 프랑스에서 공통적으로 나타나는 현상, 즉 다수의 비시민(공적 시민권 지위가 없는) 이민자가 해당 사회의 사회적·경제적 영역에 참여하고 있다는 점에 주목하였다. 이러한 점에서 그는 ‘다양한 비시민 구성원이 어떠한 경제적·사회적 권리(economic and social rights)를 누리는가?’라는 질문에 대한 답으로서 이민수용국 사회에서의 비시민 구성원의 권리를 “시민권 없는 성원권”(membership without citizenship)으로 정의하였다. 여기에는 이민자 지위에의 접근(access to immigrant status)으로서 거주권(가족 재결합 포함), 일 할 권리(직업선택의 자유, 공공부문 취업, 자영업 등 포함), 그리고 사회권(social rights)으로서 다양한 복지급여 및 서비

1) 다만, 여기에서 의미하는 이민자 권리의 ‘실질적’ 측면(즉, 이민자가 그들의 권리를 얼마나 ‘실질적’으로 행사하는가)은 이민자의 경험(즉, 이민자가 매일의 삶에서 사회적 통합(배제)을 어떻게 경험하는가)과 구분될 필요가 있다는 점을 언급할 필요가 있다. Soysal(1994, p.134)이 지적하는 바와 같이, “법제도상의 권리와 실제 간의 괴리(discrepancy between formal rights and their praxis)”는 항상 존재하며, 이민자가 경험하는 사회적 통합(배제)의 격차는 여러 요인에 따라 상당히 다를 수 있기 때문이다. 다만, 본 연구의 초점이 복지국가에서의 이민자 복지수급권이기에 때문에, 이민자의 경험에 관한 논의는 편의상 제외하고자 한다.

스(사회보험, 사회서비스, 여타 사회복지에의 자격 포함)에 대한 권리 등이 포함된다 (Brubaker, 1989).

그러나, 많은 이주민들이 일상생활에서 “법적, 경제적, 공간적, 사회적 문화적 영역에서 특별한 형태의 배제”를 경험하고 있다는 점도 언급할 필요가 있다(Castles & Davidson, 2000, p.83). 즉, 수용국 사회에서 이주민이 공적·법적 차원의 성원권 권리를 갖는 것과 실제로 그러한 권리를 행사하는 것 사이에 간극이 있다는 사실에 충분한 주의를 기울일 필요가 있다.

[그림 2-1] EU 내 국가 이민자 통합체제의 배태성



출처: “Immigration and the variety of migrant integration regimes in the European Union,” Papadopoulos, 2012, In E. Carmel, A. Cerami, & T. Papadopoulos (eds.), Migration and Welfare in the New Europe: Social Protection and the Challenges of Integration, Policy Press, p.38. 연구진이 번역.

이러한 비판의식과 함께, 다수의 연구가 복지국가에서의 ‘실질적’ 이민자 권리를 분석하는 과정에서 이민자를 둘러싼 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 맥락을 고려해야 함을 강조하였다(Papadopoulos, 2012; Sainsbury, 2012). 예를 들어, Sainsbury(2012)는 서구 복지국가에서의 이민자 권리를 복지체제와 편입체제 간의 교집합 차원에서 비교·분석하였다. 다시 말해, 이민자 권리의 실질적 행사와 향유는 국가에 의한 복지 제공에 대한 접근성뿐 아니라, 이민자의 사회적 포용과 배제를 규제하거나 촉진하는 (이민)편입체제 내 다양한 이주 관련 정책과 프로그램에 의해 상당히 영향을 받을 수 있다. 특히, 편입체제는 다양한 이민(통제) 및 이민자(통합) 정책 등이 포함된다. 예를 들어, “시민권 취득, 거주 및 취업 허가체계, 가족 재결합, 이민자 대상의 정착 프로그램, 국적, 민족, 인종, 이민 지위에 관한 차별금지 법령, 그리고 비시민의 참여적 권리의 부여 또는 제한”(Sainsbury, 2012, pp.16-17) 등을 들 수 있다. 이와 유사하게, Papadopoulos(2012)의 연구 역시 국가 정치·경제체제에서의 이민자의 사회적 통합이 이민자 통합체제(immigrant integration regime)에 의해 결정된다고 보았다. 여기에는 “사회복지정책, 시민권 및 이민정책, 그리고 공식적·비공식적 고용혼합을 형성하는 노동시장정책”(p.37) 등 세 가지 주요 영역이 포함된다([그림 2-1] 참조).

이민자의 사회권은 개별 국가의 복지체제와 이민체제 간의 다양한 결합 방식에 따라 다를 수 있고, 복지정치 또는 이민정치에 의해 확대되거나 축소될 수 있다. 즉, 복지체제는 한 사회의 집단화된 복지 공급체계로서 해당 사회 구성원(즉, 이민자)의 사회보장 혜택의 가부 여부와 정도를 결정한다. 편입체제는 정회원 지위가 없는 구성원의 정치·경제적, 사회문화적 참여의 영역과 정도에 영향을 미친다. 종합하면, 복지체제는 사회 구성원의 통합과 배제 방식에, 그리고 이민체제는 시민적 소속감과 민족적 정체성에 영향을 미친다.

한편, 이주민 권리에 관한 일부 연구는 이주민 성원권 개념이 이주민의 ‘권리’뿐 아니라 ‘의무’ 변화까지 고려할 필요가 있음을 지적한다. 예를 Sainsbury(2012)의 연구에 따르면, 신복지국가로의 전환 과정에서 다수의 서구 복지국가가 복지 또는 통합의 조건(의무)을 도입함에 따라, 이민자 권리(특히, 사회권)가 축소됐다고 주장한다. 그러나 Goodman(2010, 2012)은 사회적 시민권 또는 성원권의 또 다른 차원으로서의 의무를 권리 차원과 구분하여 고려할 필요가 있음을 강조한다. 왜냐하면 이주민 권리의 실질적 행사에 영향을 주는 것은 비단 이들의 성원권 권리에의 공적인 자격(즉, 범위나

수준)의 변화뿐만이 아니라, 이러한 공적인 자격에 영향을 미치는 자격요건의 변화도 포함될 수 있기 때문이다.

복지체제와 이민체제의 교집합 관점에서 이주민의 사회권에 관한 비교연구를 수행한 김경환(Kim, 2021)의 연구에 따르면, 스칸디나비아 국가들(덴마크, 노르웨이, 스웨덴)과 앵글로색슨 국가들(호주, 캐나다, 뉴질랜드, 미국) 사이에 흥미로운 차이가 존재한다([그림 2-2] 참조). 예를 들어, 스칸디나비아 국가들은 1A 유형(적극적 보호형 복지체제와 다문화주의형 이민체제)에 속하고, 앵글로색슨 국가들은 4A 유형(취약형 복지체제와 다문화주의형 이민체제)에 속한다. 다시 말해, 이민체제의 측면에서 보면, 스칸디나비아 복지국가들과 마찬가지로 앵글로색슨 복지국가들 역시 인종·종족·문화적 배경과 상관없이 비시민 이민자들에게 사회적 권리를 비교적 차별 없이 부여할 것으로 기대할 수 있다. 그러나 복지체제의 측면을 함께 고려했을 때, 앵글로색슨 복지국가에서 이주민의 사회권 또는 국가에 의한 복지 제공의 탈상품화(de-commodification) 효과는 스칸디나비아 국가들과 실질적으로 다를 수 있다.

[그림 2-2] OECD 국가의 이민자 권리와 의무에 관한 이상형 분석 결과

1A				2A			
Norway, Sweden and the UK		1B Denmark and the Netherlands		2B		Belgium, Finland and Ireland	
1C Luxembourg		1D Czech Republic, Poland and Switzerland		2D		2C	
Germany, Italy and Spain		Austria, France, Greece and Italy		Hungary and Slovak Republic			
3C		3D		4D		4C	
Portugal and Spain		3B		4B		Canada	
3A				4A			
2007							
1A				2A			
Norway and Sweden		1B Denmark		2B The Netherlands		Belgium, Finland, Ireland and Luxembourg	
1C Czech Republic and Korea		1D Czech Republic, Japan, Poland and Switzerland		2D Switzerland		2C	
Germany		Austria, France, Italy and Slovak Republic		Hungary			
3C		3D		4D		4C	
Germany, Portugal and Spain		Greece		The UK		4B Australia, Canada, New Zealand and the US	
3A				4A			
2010							
1A				2A			
Denmark, Luxembourg, Norway and Sweden		1B		2B The Netherlands		Belgium, Finland and Ireland	
1C Korea		1D Czech Republic, Japan, Poland and Switzerland		2D		2C	
3C		3D Austria, France, Greece, Italy and Slovak Republic		4D Hungary		4C	
Germany, Portugal and Spain		3B		4B The UK		Australia, Canada, New Zealand and the US	
3A				4A			
2014							

주: 1) 복지체제 유형 구분(1 = 적극적 보호형, 2 = 소득 보호형, 3 = 고용 보호형, 4 = 취약형);
 2) 이민체제 유형 구분(A = 다문화주의형, B = 보편주의형, C = 분리주의형, D = 동화주의형).
 출처: "Welfare and immigration regimes: A fuzzy set ideal type analysis of immigrants' social rights and responsibilities in 27 OECD countries," Kim, 2021, Asian Social Work and Social Policy Review, 14(3), p.215.

제2절 공공부조 영역의 이주민 복지수급권

1. 공공부조와 복지수급자격

공공부조(public assistance)는 국가가 생활 유지 능력이 없는 국민에게 최저 생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도이다. 일반적으로, 공공부조제도는 다음의 세 가지 조건, 즉 비기여형(non-contributory), 선별주의(selectivism)에 따른 대상자 선정, 법에 근거를 둔 공적 지원 등을 모두 충족하는 제도로 정의할 수 있다(노대명 외, 2014, p.15). 이러한 정의에 따라 공공부조의 세가지 성격이 부각된다. 첫째, 사회보험이 개인의 재정적 기여(contribution)를 전제하는 것과 달리, 공공부조제도는 조세를 재원으로 한다. 둘째, 소득이나 재산 기준 등을 적용하는 엄격한 선별주의 또는 잔여주의 제도다. 셋째, 자선과 같은 민간에 의한 소득 지원이 아니라 법적으로 국가가 직접 집행하는 소득 지원 제도다.

복지국가의 역사적 발전 과정에서 공공부조가 가지는 의미와 역할은 크게 세 가지 차원에서 논의할 수 있다. 첫째, 공공부조는 사회적 위험 상황에 직면한 개인이나 가구에 최소한의 생계를 보장하는 '최후의 사회안전망'으로서의 역할을 담당하였다(여유진 외, 2023). 둘째, 사회보험 제도가 충분히 보호하지 못하는 이들을 지원함으로써, 사회적 포괄성과 형평성을 보완·확장하는 기능을 수행하였다(Leisering & Barrientos, 2013). 셋째, 빈곤층이 단순히 복지수급 상태에 머무르는 것을 넘어 노동시장 참여를 통해 이들의 자활과 자립을 돕도록 작동하였다(강진연, 2015). 이러한 세 가지 기능은 각각 사회보장제도의 세 가지 원칙, 즉 필요 원칙, 시민권 원칙, 노동 원칙과 연결되는 점에서 공공부조 제도의 제도적 정당성을 구성하는 것으로 이해할 수 있다.

보다 구체적으로 살펴보면, 공공부조의 첫 번째 기능인 '최후의 사회안전망'은 복지국가가 수행해야 할 가장 기본적이고 근본적인 역할로서, 사회적 위기 상황에서 개인의 생존과 최소한의 생활을 보장하는 데 목적이 있다(여유진 외, 2023). 일반적으로 복지국가는 실업, 질병, 노령, 장애 등 다양한 사회적 위험에 대응하기 위해 사회보험, 공공부조, 사회서비스라는 세 가지 제도적 축을 중심으로 운영된다(노대명 외, 2014). 특히, 다음의 <표 2-2>에서 볼 수 있듯이, 사회보험은 복지수급 대상자의 기여를 전제로 한 제도인 반면에, 공공부조는 기여 여부와 무관하게 빈곤 상태에 놓인 이들에게 국가

가 최소한의 생활을 보장하는 제도라는 점에서 차별성을 지닌다(여유진 외, 2023). 다시 말해, 노동시장에의 참여 또는 사회보험 제도를 통해 보호받지 못하는 이들, 즉 사회경제적으로 취약한 상황에 있는 개인이나 가구에 최소한의 생계 기반을 제공하는 제도로 기능한다(노대명, 2005).

〈표 2-2〉 복지국가의 현금성 급여: 사회보험과 공공부조 비교

	사회보험	공공부조
재정 방식	기여금	일반 조세
주요 수급요건	해당 위험의 발생(노령, 실업 등), 기여기간	자산 수준이 최저생계비 이하 (means test)
커버리지	보편적(보험가입자)	표적화(targeting)된 인구
급여단위	개인	대체로 가구
급여수준 결정방식	기여와 과거 소득에 따른 차등	최대급여액과 가구소득의 차액 (보충급여방식)
지급 방식	현금 또는 현물	현금 또는 현물
운영 기관	공단	중앙정부/지자체
대표적 제도	국민연금, 고용보험의 실업급여	국민기초생활보장제도

출처: “공공부조 기준선의 국제비교 연구,” 여유진, 2023, 한국보건사회연구원, p.28. 일부 수정

공공부조의 생계보장 기능은 무엇보다도 필요(needs) 원칙에 기반을 두고 있다. 이는 인간다운 생활을 유지하는 데 요구되는 최소한의 조건이 충족되지 못하는 경우, 개인의 노력이나 과거의 기여 여부와 무관하게 사회가 이를 보장해야 한다는 규범적 원칙을 의미한다(Sainsbury, 2012). 다만, 이러한 필요를 제도적으로 구현하기 위해서는 수급 대상자를 판별할 수 있는 기준이 필요하며, 대부분의 복지국가는 자산조사(means test)를 통해 수급 자격을 선별하는 방식을 채택하고 있다(여유진 외, 2023). 다시 말해, 개인이나 가구의 소득과 재산 수준이 최저생계비 이하인지 여부를 판단함으로써, 진정한 사회경제적 보호가 필요한 이들에게 제도적 지원이 집중되도록 하는 것이다.

그러나 이러한 최저 생계보장의 필요성은 단순히 국가의 시혜적 배려에 그치는 것이 아니라, 헌법과 법률에 의해 보장되는 권리로서의 성격을 지닌다는 점을 지적할 필요가 있다. 대한민국의 「헌법」 제34조 제1항이 선언한 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”는 규정은 이러한 권리성을 명확히 보여준다. 나아가 「국민기초생활보장법」은 헌법적 원칙을 구체화하여, 최저생활 보장을 국가의 법적 의무로 명문화하였다(김종수, 2012). 이러한 맥락에서 공공부조의 최저 생계보장 기능은 공공부조는 빈

곤 상태에 놓인 사람들의 기본적 필요를 충족시킨다는 점에서 ‘필요’ 원칙에 의해 정당화될 뿐만 아니라, 국민 누구나 법적으로 청구할 수 있는 권리라는 점에서 사회적 권리(social rights)의 구체적 실현, 즉 ‘시민권’ 원칙에 기반한 것으로 이해할 수 있다(Marshall, 1992).

다음으로, 공공부조는 복지국가의 포괄성과 형평성을 확장하는 역할을 한다(Leisering & Barrientos, 2013). 일반적으로 사회보험은 고용 기반의 안정적인 소득을 전제로 설계된다. 그러나 복지제도가 사회보험 중심으로 운영될 경우, 전통적인 고용관계에 있는 노동자-시민(worker-citizen) 외에 여타 시민들(예를 들어, 자영업자, 실업자, 비정규직 등)은 사회보장제도의 적절한 보호를 받지 못할 수 있다(Taylor-Gooby, 2009). 이때 공공부조는 이러한 사각지대를 해소함으로써 모든 사회구성원이 최소한의 인간다운 생활을 보장받을 수 있도록 돕는다. 예를 들어, 스웨덴과 같은 사회민주주의 복지국가는 공공부조보다는 사회보험 및 보편적 복지 서비스에 중점을 두고 있음에도 불구하고, 최소한의 소득을 보장하는 공공부조의 운영을 통해 복지 사각지대가 없도록 설계하고 있다(임완섭 외, 2015a).

시민권(citizenship) 원칙과 관련하여, 공공부조는 빈곤층에 대한 복지급여의 ‘선별적’ 제공을 넘어 사회적 시민권을 제도화한다(Leites et al., 2017). Marshall(1992)이 주장한 바와 같이, 사회적 시민권은 시민적 요소와 정치적 요소뿐 아니라 사회적 요소까지 포함한다. 특히, 사회적 요소는 한 사회의 구성원 지위를 가진 이들에게 “경제적 복지와 안보를 위한 권리에서부터 사회적 유산을 충분히 공유하고 한 사회에서 일반적으로 받아들여지는 기준에 따라 문명화된 존재의 삶을 살 권리까지” 보장한다(Marshall, 1992, p.8). 이를 고려했을 때, 개인이나 가구의 기여(보험료)에 근거한 사회보험과 달리, 일반 조세로 운영하는 공공부조는 사회적 시민권의 포괄성과 형평성을 담보하는 중요한 기반으로 작동할 수 있다. 다시 말해, 사회 구성원 모두가 납세를 통해 공동의 사회복지 재원을 마련하고, 이러한 공동의 재원을 사회경제적 필요가 있는 이들에게 (재)배분하는 방식은 해당 사회의 시민 모두가 동등한 권리 주체임을 전제하는 시민권 원칙의 구체적 적용으로 이해할 수 있다(Bottomore, 1992). 이러한 차원에서 공공부조는 사회보험의 적용 범위 밖에 놓인 개인과 집단까지 포섭함으로써, 사회 구성원 전체의 동등한 권리를 보장하고, 나아가 사회보장제도 전반의 사회적 연대(social solidarity)를 제도화하는 역할을 수행한다(Leites et al., 2017).

마지막으로, 공공부조는 단순히 빈곤층의 소득보장을 위한 최후의 사회안전망 기능에만 머무르지 않고, 복지 수급자의 자활과 자립을 촉진한다(김중수, 2012). 다수의 연구자가 지적하는 바와 같이, 공공부조에서의 자립과 자활의 강조는 복지 수급자의 사회권을 약화시키는 요소라기보다 제도의 정당성과 지속가능성을 뒷받침하는 주요 원칙으로 이해할 수 있다. 다시 말해, 공공부조와 연계된 자활지원제도가 공공부조의 '건강성을 담보하는 소극적 의미'와 '미취업 빈곤층에게 취업 기회를 제공하는 적극적 의미'라는 두 가지 목표를 동시에 내포한다는 점을 고려했을 때, '자활' 기능은 공공부조의 이중적 성격을 보여주는 핵심 개념이라 할 수 있다(노대명, 2007). 이러한 맥락에서 자활과 자립은 공공부조를 수동적 권리에서 적극적 권리로 전환하는 계기이자 복지권의 권리성에 책임과 의무를 결합하는 제도적 메커니즘으로 이해할 수 있다(강진연, 2015).

비록 공공부조의 자활과 자립 기능이 본질적으로 '노동(work)' 원칙과 긴밀하게 연결되어 있음에도 불구하고, 여타의 원칙, 즉 '필요' 원칙과 '시민권' 원칙까지 포괄한다는 점 역시 지적할 필요가 있다(김중수, 2012 참조). 우선, 국가로부터 최소한의 생활을 보장받아야 하는 이들 중에서 근로능력은 있지만 근로기회를 얻지 못함으로써 생계유지가 불가능한 이들에게 근로의 기회, 즉 자활사업 등에의 참여를 조건으로 공공부조 수급이 이루어지도록 한다는 점에서 자활 기능은 필요 원칙을 전제로 한다(김중수, 2012; 노대명, 2005). 그러나 최소한의 생계 보장이 단순한 생존의 차원에 그치지 않고, 수급자의 사회적 참여나 노동시장 참여로 이어져야 한다는 점에서 자활은 권리와 책임이 결합된 형태로 작동한다(강진연, 2015). 특히, 사회적 시민권 개념이 권리와 의무의 이중성을 포함한다는 점을 고려할 때(Marshall, 1992), 자활은 사회권의 권리적 측면과 책임적 측면을 연결하는 매개로 이해될 수 있다. 이러한 점에서 자활은 수급자 개인의 경제적 자립을 넘어 시민으로서 공동체에 기여할 수 있는 역량을 회복하는 과정이기 때문에, 필요 원칙에 기초해 최소한의 생계를 보장받은 개인이 시민권의 틀 안에서 권리 주체이자 동시에 책임 주체로 재구성된다는 점에서 시민권 원칙의 연장선상에 위치한다(노대명, 2005).

최근 신복지국가로의 전환 과정에서 다수의 서구 복지국가가 공공부조의 보호 대상을 전통적 빈곤층에서 근로빈곤층(working poor)과 같은 새로운 취약계층으로 확대하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(노대명 외, 2014; 임완섭 외, 2015b). 과거 공공부조의 주요 대상이 노동시장으로부터 배제된 집단이었다면, 신복지국가에서는 노동

시장에 참여하고 있음에도 불구하고 생활이 불안정한 근로자들 역시 주요 보호 대상으로 포함된다(여유진 외, 2023). 이는 근로빈곤층의 노동시장 참여를 유지·강화하고 사회적 배제를 예방함으로써, 사회적 포용을 증진하려는 정책적 목표와 맞닿아 있다. 예를 들어, 영국의 유니버설 크레딧은 근로소득과 수급자의 근로 유인을 제도적으로 강화하도록 설계되었다(노대명 외, 2014). 프랑스의 활동연대수당(RSA) 역시 공공부조 수급자의 근로 인센티브를 제고하고 사회적 통합을 촉진하는 것을 주요 목표로 한다(임완섭 외, 2015b).

신복지국가 체계에서는 공공부조의 자격요건이 기존의 자산조사 중심에서 벗어나 수급자의 적극적 사회 참여와 책임을 강조하는 방향으로 변화하고 있다(Taylor-Gooby, 2009). 이러한 변화는 공공부조를 포함한 복지제도가 '사회적 위험'에 대한 사후적·수동적 개입(passive, repairing)에서 사전적·적극적 개입(active, preparing)으로 전환되는 흐름과 밀접하게 연관된다(Morel et al., 2009, p.16). 다시 말해, 대부분의 복지국가가 공공부조(급여)를 복지 수급자 개인이나 가구의 최저 생계를 보장하기 위한 현금 급여라는 측면을 넘어 수급자의 직업훈련이나 구직활동 지원, 교육 지원 등 사회 투자적 급여로서의 기능을 강조하는 방향으로 재구성하고 있다(김경환, 2018; 임완섭 외, 2015a). 예를 들어, 스웨덴의 사회부조 제도는 수급자에게 구직활동 의무를 부과하는 한편, 적극적 노동시장 정책(ALMP)과 연계하여 다양한 훈련 및 재교육 프로그램을 제공한다(임완섭 외, 2015a). 영국의 유니버설 크레딧 역시 구직활동과 직업훈련 참여를 명확한 의무로 설정하고, 이를 이행하지 않을 경우 급여 삭감이나 중단과 같은 강력한 제재를 적용한다(김경환, 2018).

그렇다면 앞서 살펴본 공공부조의 세 가지 목적과 기능은 복지국가에서 어떠한 의미를 가지는가? 첫째, 생계보장 기능의 핵심은 단순히 빈곤층의 경제적 생활을 유지하는데 그치지 않고, 사회 구성원 모두가 최소한의 인간으로서의 존엄을 보장받도록 하는데 있다(강진연, 2015; 김중수, 2012). Marshall(1992)이 지적한 바와 같이, 복지국가의 역사적 발전과정에서 사회적 시민권은 시민이 인간다운 생활을 누릴 권리로서 제도화되었으며, 공공부조는 이러한 권리(특히, 사회권)을 직접적으로 구현한 제도이다(Bottomore, 1992). 다시 말해, 공공부조 수급 여부는 행정적 배려나 정책적 선택의 결과가 아니라, 법적으로 보장된 사회적 기본권의 행사로서 국가에 최소한의 생계 보장을 요구할 수 있는 권리이다(정관영·박보영, 2014).

둘째, 공공부조는 사회구성원 모두가 동등한 권리를 가진다는 시민권적 토대를 확립함과 동시에, 사회권의 실질적 보장을 통해 복지국가의 포괄성과 형평성, 그리고 사회적 연대를 제도화한다(Leites et al., 2017; Leisering & Barrientos, 2013). 사회적 연대는 흔히 사회보험의 작동 원리로 논의되지만, 공공부조 역시 빈곤 문제를 개인의 책임이 아닌 공동체가 함께 해결해야 할 사회적 문제로 인식하게 함으로써, 사회적 연대를 강화하는 역할을 수행한다(Leites et al., 2017). 이는 사회보험의 사각지대를 보완하여 고용 기반 보호를 넘어 모든 시민에게 최소한의 생활을 보장하는 제도적 장치로 기능하며, 결과적으로 사회적 불평등과 갈등을 완화하는 효과를 갖는다(Leisering & Barrientos, 2013; De Deken et al., 2006).

셋째, 공공부조의 자활과 자립 기능은 공공부조 수급자의 권리 보장뿐 아니라, 이들의 사회적 책임과 의무를 제도 속에 내재화한다는 점에서 중요한 함의를 지닌다(김종수, 2012). 비록 자활이 공공부조의 권리성을 조건화할 위험을 내포함에도 불구하고, 복지제도의 지속가능성을 위해 권리와 의무 간의 균형이 불가피하다고 지적한다(강진연, 2015). 다시 말해, 공공부조에서의 자활사업 참여는 공공부조가 수급자의 인간적 존엄 및 사회적 권리를 보장함과 동시에 공동체의 일원으로서 사회적 책임 및 기여를 회복하도록 촉진하는 과정으로 이해할 수 있다(Leisering & Barrientos, 2013).

마지막으로, 공공부조의 구조와 기능은 복지국가 유형에 따라 상이하게 나타난다는 점을 지적할 필요가 있다(Esping-Andersen, 1990; Scharpf & Schmidt, 2000). 자유주의 복지국가에서 사회적 보호가 종종 빈곤층에 대한 선별주의적 급여를 중심으로 이루어진다는 점에서 사회보장제도에서 공공부조의 역할은 상대적으로 큰 것으로 이해할 수 있다(Esping-Andersen, 1990). 예를 들어, 영국의 유니버설 크레딧은 이러한 맥락에서 노동 유인을 강화하고 빈곤을 완화하기 위한 핵심 제도로 기능한다(노대명 외, 2014). 사회민주주의 복지국가인 스웨덴은 공공부조를 사회보험의 보조적 제도로 활용하면서도, 강력한 적극적 노동시장 정책과의 연계를 통해 포괄적 사회보장을 지향한다(임완섭 외, 2015a). 반면에, 보수주의 복지국가에서는 종종 가족을 복지 책임의 기본 단위로 설정하는 동시에 공공부조는 보충적 역할을 수행하는데, 이러한 맥락에서 프랑스의 활동연대수당(RSA)은 근로빈곤층을 포함한 대상 확대와 노동시장 참여 촉진을 결합한 보수조합주의적 공공부조의 대표적 사례라 할 수 있다(임완섭 외, 2015b).

2. 이주민의 공공부조 수급권

다수의 복지국가에서 비기여(non-contributory) 공공부조에 대한 이주민의 접근성과 수급권은 점점 더 민감하고 논쟁적인 이슈가 되고 있다(Riphahn, 1999; Smedsvik et al., 2022). 유급노동을 통한 노동시장 참여 또는 기여 이력에 따라 수급 여부가 결정되는 사회보험과 달리, 일반적으로 조세에 기반한 비기여형 제도인 공공부조는 제도 설계에 따라 이주민에게 자산조사 외에도 거주 기간, 국적, 체류 자격 등 추가적인 자격요건을 부과하는 경우가 많다(Riphahn, 1999; Lafleur & Vintila, 2020). 이주민의 복지수급권은 종종 각국의 이민정책과 복지정책이 맞물려 작동한 결과로 나타난다는 점을 고려했을 때, 이주민의 공공부조 수급권은 이주민에 대한 선별성과 배제 가능성을 제도적으로 내포하고 있다(Boucher, 2014; Melin, 2023).

앞서 논의했듯이, 복지국가에서 사회복지 수급권은 세 가지 원칙, 즉 ‘필요’ 원칙, ‘노동’ 원칙, ‘시민권’ 원칙 등에 의해 규정된다는 점에서 이주민의 공공부조 수급권 또한 이들 원칙의 영향을 크게 받을 수밖에 없다는 점을 전제할 필요가 있다(Sainsbury, 2012, p.11). 첫째, 필요(needs) 원칙은 인간다운 생활을 위해 모든 개인에게 최소한의 사회적 생활수준이 보장되어야 한다는 전제에서 출발한다. 이는 공공부조가 사회적 위험에 직면한 사람들을 위한 최후의 사회적 안전망(safety net)으로 작동해야 함을 뜻한다(김종수, 2012). 특히, 공공부조의 자산조사 기준은 개인이나 가구의 과거 기여 이력과 무관하게 생존의 필요 자체가 수급 정당성을 구성한다는 점을 고려했을 때(여유진 외, 2012), 원칙적으로 이주민의 공공부조 접근을 포괄할 수 있는 논거가 될 수 있다. 이주민은 정착 초기 단계에서 정치·경제적 자원이 부족하거나, 그러한 자원에 접근하는 데 직간접적으로 영향을 미치는 사회·문화적 자원과 네트워크가 취약해 빈곤 위험에 더 쉽게 노출될 수 있다(Lafleur & Vintila, 2020). 또한, 공공부조가 대체로 일반 조세에 기반해 운영된다는 점은 기여와 수급이 직접적으로 연동되지 않음을 의미하며, 이는 제도의 포괄성이 상대적으로 높아질 수 있는 제도적 조건으로 지적된다(Leisering & Barrientos, 2013).

그러나 필요 원칙은 동시에 이주민 접근에 대한 선별과 배제를 정당화하는 근거로 활용되기도 한다. 많은 복지국가는 공공부조의 목표 집단을 식별하기 위해 ‘자산조사’를 핵심 장치로 운영하는데, 이는 ‘누가 진정으로 도움이 필요한가’를 엄격히 가르는

제도적 문턱으로 기능한다(Sainsbury, 2012). 이때 ‘필요’를 가진 이주민의 유입은 수용국의 관점에서는, 이른바 ‘원치 않는 이주(unwanted migration)’로 해석될 수 있다. 수용국의 공공부조에서 이주민을 포괄할 경우, 빈곤 이주민 유입을 유인하는 흡입 요인(pull factor)이 된다는 비판에 직면하기도 한다(Lafleur & Vintila, 2020).

둘째, 노동(work) 원칙은 개인이 사회에 기여한 만큼 보호와 급여를 받을 정당성이 있다는 관점을 강조하며, 전통적으로 사회보험의 정당화 논리로 작동해왔다(Scharpf & Schmidt, 2000). 그러나 공공부조 영역에서도 이러한 원칙이 암묵적 선별 기준으로 작동할 수 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 많은 국가에서 법률상 공공부조 자격요건에 국적, 체류자격, 거주기간 등을 명시하지 않더라도, 실제 급여가 결정되는 과정에서는 이주민의 노동허가(work permit)나 합법 취업 여부와 같은 추가 고려 요인이 개입할 수 있다(Schnabel, 2020, p.190; Vankova & Draganov, 2020, p.78). 이 경우, 노동 이주 외에 가족 이주나 유학 이주처럼 유급노동 접근이 제한된 집단은 ‘현재 시점’에서 수용국 사회에 대한 사회·경제적 기여가 부족하다는 이유로 사실상 수급에서 배제될 가능성이 높다(Lafleur & Vintila, 2020).

그러나 노동 원칙이 이주민의 실질적 또는 잠재적 기여를 강조함으로써, 이들의 공공부조 수급권을 정당화하는 논리로도 적용될 수 있다는 점 역시 언급할 필요가 있다(Moreno-Fuentes, 2020, p.408). 첫째, 가족(재)결합이나 유학 등 노동 외의 목적으로 이주한 집단은 잠재적 노동력으로서 ‘미래 시점’의 사회·경제적 기여 가능성을 가진다. 둘째, ‘현재 시점’에서 이주민이 노동자이자 납세자로서 수용국 사회(사회보장제도 포함)에 사회경제적으로 기여해 왔다는 점에서 사회 구성원으로서의 책임과 의무를 수행하고 있다. 실제로 이주민은 시간제 근무나 비공식 노동 등 다양한 방식으로 경제활동에 참여할 뿐 아니라, 지역사회 구성원이자 납세자로 기능한다(김경환, 2024; 김경환, 2022).

셋째, 시민권(citizenship) 원칙은 한 사회의 정회원으로서의 시민권 지위와 시민으로서의 사회적 권리 간의 직접적 관계를 전제로 하기 때문에, 일반적으로 비시민(non-citizen)인 이주민을 공공부조에서 배제하는 가장 강력한 논리로 작동한다(Sainsbury, 2012). 사회적 시민권에 관한 전통적 관점(Brubaker, 1992; Marshall, 1992)에 따르면, 시민권 원칙은 특정한 기여나 빈곤 여부와 무관하게 시민 지위 그 자체를 근거로 복지 급여와 서비스 접근이 보장되어야 함을 강조한다. 이러한 맥락에서

시민권 원칙이 엄격하게 적용되는 경우, 국적을 가지지 못한 이주민은 공공부조 수급권의 범주 밖에 위치할 수밖에 없다(Melin, 2023). 실제로 많은 복지국가가 공공부조 자격을 국적과 연동시키는 운영 관행을 보이며, 이는 이주민의 공공부조 접근에 제도적 장벽으로 작동한다(Lafleur & Vintila, 2020).

그럼에도 불구하고, 많은 국가에서는 ‘거주(residence)’ 기준을 통해 시민에게만 부여되던 권리가 다양한 이주민 집단으로 확장되는 경향이 나타난다(Lafleur & Vintila, 2020). 그러나 거주 원칙을 실제 제도 속에서 구체화하는 과정에서 여러 가지 제약이 발생할 수 있다는 점도 지적할 필요가 있다. 예를 들어, 이주민의 공공부조 수급에서 단순히 거주 여부만이 아니라 거주기간 요건이나 영주권(permanent residence) 소지 여부 등을 추가하는 경우, 해당 추가 요건들을 충족하기 전까지 이주민의 수급은 제한될 수밖에 없다(Isidro & Math, 2020, p.169, p.175). 더 나아가, 일부 국가에서는 공공부조 수급 이력이 체류자격 변경, 특히, 영주권이나 귀화 심사에서 불리하게 작용해 실질적인 공공부조 ‘수급’뿐 아니라 ‘신청’ 자체를 위축시키는 사례도 보고된다(김경환, 2023). 이상의 논의를 정리하면, 다음의 <표 2-3>과 같다.

그렇다면 유럽 복지국가에서 이주민의 공공부조 수급권은 어떠한 방식으로 이루어지는가? 결론적으로 말하자면, 앞서 살펴본 세 가지 원칙(필요, 노동, 시민권) 중 어느 하나의 원칙이 배타적으로 적용된다기보다, 각국의 사회보장제도 하에서 이들 원칙이 동시에, 때로는 순차적으로 적용된다는 점을 언급할 필요가 있다. 일부 국가의 사례를 간략하게 제시하면, 다음과 같다. 예를 들어, 핀란드는 형식상으로는 영주권 취득 여부만으로 비기여형 급여에 접근할 수 있지만, 이주민이 이러한 영주권의 취득 요건을 충족하는 과정에서 사실상 많은 이주민이 배제된다. 더구나, 제3국 출신 이주민이나 난민은 일반적으로 임시 체류자로 분류되기 때문에, 아동수당이나 사회부조와 같은 비기여형 급여에 접근하기 어렵다(Kalliomaa-Puha, 2020, p.162). 이와 유사하게, 영국의 비기여형 급여인 유니버설 크레딧은 ‘상시주거시험(habitual residence test)’을 통해 이주민의 수급자격을 판단한다. 그러나 2020년 브렉시트(Brexit) 이후 모든 이주민(2021년 이전에 입국한 EU 출신 이주민 제외)은 ‘이민통제 대상자(Person Subject to Immigration Control, PSIC)’에 대한 ‘공공기금 청구 금지(no recourse to public funds, NRPF)’ 조항의 적용을 받기 때문에, 공공부조에의 접근은 사실상 불가능하다(김경환, 2023).

〈표 2-3〉 이주민의 공공부조 수급권 논리

원칙	공공부조 기능	이주민 포괄의 근거	이주민 배제의 근거
필요 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 생계보장 • 기여와 무관하게 최소한의 생활을 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 초기 정착 단계에서 빈곤 위험이 높음 • 조세 기반 재정이기 때문에, 기여 여부와 상관없이 포괄적 	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤 이주민은 '원치 않는 이주민', 이들을 공공부조에서 포괄하면 빈곤 이주 유인 가능성 있음 • 공공부조 필요가 있는 이주민은 체류 연장/영주권 취득에 필요한 경제적 요건 미달
노동 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 자활·자립 • 수급자가 노동·사회참여를 통해 책임을 다하도록 요구 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동이주자 외에 가족이주·유학생 등도 잠재적 노동력 • 현재 시점에서도 납세, 기간제 근로, 지역사회 기여 등 다양한 방식의 기여 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 가족 이주민 및 유학 이주민의 노동 기여 없음
시민권 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄성 및 형평성 • 사회적 권리·연대 실현 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민권 원칙을 '거주' 기반 권리로 재해석해 확장 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 국적·영주권이 없는 집단은 원리상 배제 • 복지 수급 이력이 영주권·귀화심사에 불리하게 작용

출처: 연구진 작성.

벨기에는 유럽연합(European Union, EU) 시민이 공공부조 혜택을 받기 위해서 최소 3개월의 거주요건을 요구하는 반면에, 비EU 출신 이주민인 '제3국 국민'(third-country nationals)에게는 보통 5년의 거주기간 요건을 요구한다. 이와 유사하게, 여타의 유럽 국가들(덴마크, 크로아티아, 리투아니아, 슬로베니아, 키프로스, 룩셈부르크 등)에서도 비EU 시민의 공공부조 수급권을 위한 조건으로 보통 5년 또는 8년 이상의 거주 또는 영주권 조건을 필요로 한다(Vintila & Lafleur, 2020, p.26). 프랑스의 경우, 비EU 출신 이주민이 비기여형 사회급여를 받기 위해서는 더 엄격한 조건의 충족을 요구한다. 특히, 노령최소보장수입(Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées, ASPA)을 받기 위해서는 최소 10년 동안 합법적으로 거주하고 노동허가를 받은 경우에 한하여 최저보장소득 제도와의 접근을 허용하고 있다. 이는 실질적으로 난민 등 일부 예외적인 이주민 집단 외에 공공부조 수급권을 제한하는 조치로 이해할 수 있다(Isidro & Math, 2020, pp.169-170).

한편, 일부 복지국가(예를 들어, 독일, 스웨덴, 노르웨이 등)에서 이주민의 공공부조 수급권을 법적으로 보장하고 있다는 점을 언급할 필요가 있다. 즉, 비기여형 사회복지 프로그램에 대한 자격요건으로 합법적 거주자격 및 거주자로서의 등록 여부를 포함하기 때문에, 이주민 역시 공공부조 수급이 가능하다. 다만, 법적으로 신청 가능하다는 것이 반드시 수급 대상으로 선정된다는 것을 의미하지는 않으며, 다수의 연구에서 실

제 이들 국가에서 이주민이 수급 대상자에서 제외되거나 지원되고 있다는 점을 지적한다(Hammarstedt, 2009; Riphahn, 1999; Smedsvik et al., 2022 참조).

예를 들어, 노르웨이의 사회부조는 노르웨이 거주자로 등록된 사람 중 ‘실질적 필요’가 있는 사람 모두가 자신의 국적과 무관하게 신청할 수 있다. 즉, 시민권이나 영주권이 없더라도 합법적 체류자격 및 등록된 거주자로서의 등록 요건만 충족하면 사회부조 수급이 가능하다는 것이다. 그러나 실제로는 영주권이 없는 이주민은 ‘거주의 안정성’이 부족하다는 이유로 지방 사회복지기관(NAV)의 수급 대상에서 제외되거나 지연될 수 있다. 또한, 가족을 동반하지 않은 남성 이주민의 경우 ‘사회적 자립 가능성’을 이유로 더 엄격한 판단을 내리기도 한다(Smedsvik et al., 2022). 이와 유사하게, 스웨덴에서 이주민은 합법적인 체류자격과 실질적 거주 요건을 충족하면 사회부조 수급을 신청할 수 있다. 그러나 스웨덴 이주청(Migrationsverket)에서 장기 체류자가 아닌 ‘임시 체류자’는 거주 안정성 및 자립 가능성을 기준으로 이주민의 사회부조 수급 여부를 판단한다는 점을 지적할 필요가 있다(Hammarstedt, 2009). 이와 같은 내용은 3장에서 보다 자세히 다루겠다.

제3절 소결

본 연구의 목적은 한국사회 이주민의 사회권, 특히 공공부조 수급권을 분석하는 것이다. 지금까지 복지국가의 사회권과 수용국의 성원권, 그리고 이주민의 복지수급권 등에 관한 이론적 논의를 바탕으로, 세가지 측면에서의 분석이 가능할 것이다. 즉, 이주민 차원과 수용국 차원, 그리고 공공부조의 제도적 차원이다. 하나씩 살펴보겠다.

첫째, 이주민 차원에서 이주민 공공부조 수급권의 정당성을 검토할 수 있다. 이는 실제 복지급여나 서비스를 수급하는 이주민 개인이나 가구 측면에서 이들의 공공부조 수급을 포괄 또는 제한을 가능하게 하는 논리적 근거를 탐색하는 것이다. 앞서 검토한(공공부조) 수급권의 세 가지 원칙, 즉 필요, 노동, 시민권 등을 적용한다면, 이주민의 공공부조 수급권은 ‘필요’로서의 복지 수급, 사회적 책임 이행에 대한 ‘대가’로서의 복지 수급, 그리고 ‘권리’로서의 복지 수급 등으로 설명될 수 있다(Sainsbury, 2012 참조). 예를 들어, 이주 수용국 사회에서의 초기 정착 과정에서 경제적 자원이 부족한 이

주민은 필요 원칙에 의해 보호될 수 있다. 또한, 이들이 노동시장 참여나 납세 등 일정한 사회적 책임을 이행한 경우에 노동 원칙을 통해 이들의 공공부조 수급의 정당성이 강화될 수 있다. 그러나 동일한 원칙이 동시에 배제의 근거로 작동할 수도 있다. 필요 원칙이 ‘원치 않는 이주민’ 논리와 결합할 경우 공공부조 수급에서 배제될 수 있다. 시민권 원칙은 권리의 기초가 국적에 있는지 또는 인권에 있는지에 따라 접근성을 다르게 규정할 수 있다. 또한, 이주민은 수용국에 거주할 수 있는 권리를 누리며, 일정 기간 이상 거주하고 있다는 점을 고려할 때, 이에 부수하는 수급권을 주장할 여지도 생긴다. 이주민 차원에서 공공부조 수급권은 항상 포용과 배제의 이중성을 내포한다.

둘째, 수용국 차원에서 이주민 공공부조 수급권의 정당성은 해당 사회가 이주민의 공공부조 수급을 어떠한 목적과 기능으로 이해하는가에 달려 있다. 이 역시 공공부조의 기본적 기능인 생계보장, 자활·자립, 그리고 사회적 포괄성의 관점에서 접근할 수 있다(Lafleur & Vintila, 2020 참조). 먼저, 인권적 차원에서 빈곤 상태에 처한 사람에 대해 국가가 정책적으로 대응해야 할 필요성이 제기될 수 있다. 더 나아가, 이주민에 대한 공공부조 제공은 책임을 다한 사회 구성원으로서 이주민을 인정하거나 이주수용국 사회의 사회적 통합을 촉진하는 수단으로 정당화될 수 있다. 예를 들어, 이주민은 현재 시점에서 지역사회의 일상적 구성원으로 기능하거나 미래 시점에서 노동력이나 납세자로서 기여할 잠재력을 지닌 집단이라는 점에서 사회통합의 논리에 의해 포용될 수 있다(Moreno-Fuentes, 2020). 또한, 시민권은 없지만 거주권을 보유한 집단으로서 이주민은 사회적 보호를 요구할 정당성을 주장할 수 있는데, 이는 ‘시민권 없는 성원권(membership without citizenship)’을 가진 집단의 권리 요구로 해석할 수 있다(Brubaker, 1992).

이주민의 공공부조 수급은 이주수용국 사회의 성원권 인식이나 조세 재정 부담에 대한 태도와도 밀접하게 연관된다. 이주민은 공적 시민권, 즉 국적을 보유하지 않았다는 점에서 사회의 ‘정회원(full member)’으로 인정받지 못할 가능성이 있으며, 노동 이주가 아닌 경우에는 현재 시점에서의 사회·경제적 기여가 불분명하다는 평가를 받을 수 있다. 또한, 공공부조가 조세 기반 제도라는 점에서 국민 다수는 자신의 조세가 ‘비시민’ 이주민에게 사용되는 것에 대해 추가적인 정당화를 요구할 수 있다. 이러한 맥락에서 이주수용국 차원에서 이주민의 공공부조 수급권은 사회통합을 촉진할 가능성과 사회적 갈등을 유발할 잠재성을 동시에 내포한다고 볼 수 있다.

셋째, 제도적 차원에서 이주민 공공부조 수급권은 공공부조 제도 자체의 운영 논리에 의해 구체적으로 규정된다. 공공부조는 일반적으로 자산조사(means test)를 통해 수급 여부를 결정하지만, 이주민의 경우 동일한 기준이 적용되더라도 추가적인 체류 요건이나 노동허가 여부가 함께 고려되는 경우가 많다(Riphahn, 1999; Lafleur & Vintila, 2020). 더불어 공공부조 수급자가 자격을 유지하기 위해 구직활동이나 직업 훈련 참여 등 일정한 의무 조건을 충족해야 하는 경우가 일반적이는데, 이는 공공부조가 권리와 책임이 결합된 제도임을 잘 보여준다(Morel et al., 2009). 아울러, 다수 국가에서 시민권을 가진 내국인에게조차 해외 체류 기간이 일정 수준을 초과할 경우 공공부조 수급 자격을 박탈할 수 있다는 점 역시 고려할 필요가 있다. (Lafleur & Vintila, 2020). 이러한 논리에 따르면, 국내에서 일정 기간 이상 거주하거나 사실상 영주하는 외국인인 거주 요건을 충족한 것으로 간주할 여지도 존재한다. 다만, 공공부조가 일반 조세에 기반한 제도라는 점에서 이주민을 수급 대상에 포함하는 것이 국가 재정의 포괄성과 형평성에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 논의는 불가피하다.

마지막으로, 제도적 차원에서는 국가 간 제도 설계의 다양성이 이주민 공공부조 수급권의 경계를 형성하는 핵심 변수로 작용한다는 점을 지적할 필요가 있다. 예를 들어, 영국은 이주민에게 ‘공공기금 청구 금지(No Recourse to Public Funds, NRPF)’ 조항을 적용함으로써 공공부조 접근을 엄격히 제한하는 반면(김경환, 2023), 스웨덴은 거주 요건을 중심으로 비교적 포용적인 접근을 취한다(Smedsvik et al., 2022).

이상의 논의를 종합하면, 이주민 공공부조 수급권을 둘러싼 쟁점은 이주민 차원, 수용국 차원, 그리고 제도적 차원이라는 세 가지 분석 수준에서 체계적으로 검토될 수 있다. 이를 필요, 노동, 시민권 원칙을 기준으로 종합하면 <표 2-4>와 같이 정리될 수 있다.

<표 2-4> 이주민, 수용국 및 제도의 원칙 차원에서의 검토 사항

	이주민	수용국	공공부조 제도의 원칙
필요 원칙	• 필요로서의 복지수급 권리	• 인권적 차원에서의 빈곤 대응	• 빈곤에 대응하는 최저생활 보장
노동 원칙	• 납세 등 사회적 책임 이행의 대가로서 복지 수급 권리	• 납세, (미래) 노동력 제공, 혹은 지역 사회 기여에 대한 대가 지급	• 구직, 자활, 직업훈련 참여 요구
시민권 원칙	• 거주민으로서 복지 수급 권리	• 시민권은 없지만, 거주민(‘시민권 없는 성원’)에 대한 사회권 보장	• 일정한 기간 거주 요구

출처: 연구진 작성.



제3장

이주민 대상 공공부조 제도 국제 비교

제1절 들어가며

제2절 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

제3절 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

제4절 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

제5절 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조

제6절 소결

제 3 장

이주민 대상 공공부조 제도 국제 비교

제1절 들어가며

이 글에서는 이주민을 대상으로 하는 공공부조 제도 현황을 국가별로 비교 분석하고자 한다. 나라별로 이주민에 대한 사회권 보호 혹은 배제의 원칙이 공공부조 제도의 예에서는 어떻게 드러나는지 분석하기 위해서다. 한가지 참고할 점은, 사회권의 원칙은 국가별로 단일하게 성립 및 적용되지 않았다는 것이다. Mann(1987)에 따르면, 국가마다의 계급 관계, 정치적 연합, 그리고 지배 계급의 전략에 따라 다른 방식으로 사회권이 구체화했다. 나라에 따라 이질적으로 형성되고 발전한 사회권의 기준에 따라 이주민은 다양한 형태로 포괄 혹은 배제됐을 것이다. 나라별로 다른 복지제도의 토양에 따라 이주민을 포괄하는 방식도 다양할 수밖에 없을 것이다.

한가지 참고할 지점이 있다. 복지국가의 태동 단계에서는 이론적으로 이주민의 배제를 전제로 한다는 점이다. 복지국가 건설의 주요한 개념적 토대를 마련했던 Marshall(1950)의 시민권(citizenship)은 원칙적으로 이주민을 포괄하지 않았다. 시민(citizen)을 호명하는 순간 비시민(non-citizenship) 배제는 당연한 논리적인 귀결이다. Marshall(1950) 당시로서는 한 사회 안에서 분리된, 혹은 적대하는 계급들에게 ‘시민(citizen)’이라는 단일한 정체성을 부여하면서 보편적 복지국가의 토대를 구축하는 것이 시대적인 요구였을 것이다. 이러한 시민권의 토대 위에서 가장 늦게 발전한 사회권(social right)은 당연히 내부자인 시민들에게 한정될 수밖에 없었다.

이러한 이론적인 기대와 역사적인 현실은 달랐다. Soysal(1994)은 이주민(migrants)이 유럽 국가 내에서 법적 시민권이 없음에도 불구하고 복지, 교육, 거주 등 다양한 권리를 누렸던 현상을 관찰했다. 그의 분석 결과는 전통적인 국민국가 기반의 시민권 개념이 현실을 설명하는 데 한계를 드러낸다는 점이었다. 특히, 유럽 국가들은 유엔(UN), 유럽연합(EU), 국제노동기구(ILO) 등의 국제기구와 협약의 영향 아래, 인권 기반의 규범적 제도를 통해 이주민에게 권리를 부여했다. 여기에서 ‘탈국민적 시민권(Postnational Citizenship)’이라는 개념이 등장한다. 여기에서 탈국가적 시민권은

국가 소속 여부와 무관하게, 보편적 인권 논리와 국제규범에 기반해 권리가 부여되는 새로운 형태의 시민권을 가리킨다. 김경환(2023)이 영국을 관찰한 사례를 보면, 영국 복지국가에서 이민자에 대한 사회권 보호는 국제화와 더불어 강화하는 것이 아니라, 오히려 퇴보하는 과정을 거치고 있다. 영국뿐 아니다. Römer(2022)는 Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD) 19개국에서 이주민에 대한 공공부조 수급권은 지난 50년간 대체로 축소하는 경향을 나타냈다고 분석했다. 복지수급권은 Soysal(1994)의 ‘탈국민적 시민권(Postnational Citizenship)’에서 시간을 거슬러 Marshall(1950)의 시민권(citizenship)으로 위축되는 양상을 보인다. 이주민의 사회권은 이주민이 국경을 넘나드는 초국가시대로 옮겨가는 역사적인 추세와 반대의 추세를 보인다.

이주민을 대상으로 하는 공공부조 수급권의 문제는 이러한 동적인, 지구적인 맥락에서의 접근을 요구한다. 이번 장에서는 국가별 공공부조 제도에서 이주민이 선주민(native)에 비해 사회적 권리의 실질적 행사로부터 어떻게 통합 혹은 배제되었는지, 이주민에 대한 사회적 권리 부여에 앞서 어떤 의무가 요구되었는지 구체적으로 파악하려고 한다. 이를 통해 국가별 또는 복지체제별 공공부조 제도에서 명기된 이주민 대상 사회권의 내용을 탐구하고자 한다. 앞으로 한국 사회 이주민의 공공부조 수급권과 관련한 정책적 함의를 도출하고자 하기 위해서다.

이번 장의 국가 선택 및 범주화는 Esping-Andersen(1990)의 복지체제 유형론(welfare regime theory)에 기반했다. 이에 따라, 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 유형으로 국가들이 분류된다. 다만, 이에 따르면 서구 국가들만 포괄하는 단점이 있다. Esping-Andersen(1990)은 일본을 제외하고는 동아시아 국가는 논의에서 제외했다. Esping-Andersen(1999)은 한국과 대만, 일본을 묶어서 ‘intriguing’ (p.90)한 ‘fourth world’(p.90)라고 짧게 언급했다. 이번 연구에는 동아시아의 한국, 대만, 일본을 묶어서 ‘East Asian welfare regime’(Walker & Wong, 2005)으로 제시한다. Esping-Andersen(1990)에 따르면, 개별 복지국가는 고유한 제도적 조합 속에서 공공부조를 운영하고 있다. 이는 2장에서도 살펴본 바와 같다. 따라서, 공공부조의 구조와 기능은 복지국가 유형에 따라 명확한 차이를 보일 것으로 기대할 수 있다.

국내·외를 막론하고, 복지국가 또는 복지체제 유형별로 이주민의 공공부조 수급권에 주목한 연구는 희소하다. 개별 국가 단위에서 이주민의 공공부조 수급권에 관한 연구

는 일부 있다. 이를테면, 스웨덴(Mood, 2011), 노르웨이(Smedsvik et al., 2022), 독일(Castronova et al., 2001) 등이다. 그렇지만, 이러한 연구들은 이주민의 공공부조 수급률을 선주민과 비교하거나, 전자의 수급률이 높다면 원인이 무엇인지를 분석하는데 초점이 맞춰져 있다. 서구의 복지국가에서 이주민의 공공부조 수급에 우호적이었던 전통에서 비롯된 연구 경향으로 보인다. 연구의 초점이 이주민의 공공부조 수급권 보호의 제도적·철학적 근거 혹은 제도의 비교분석으로 옮겨가면 관련 연구는 더욱 희소하다. 이종미(2017)는 드물게 프랑스에서 이주민 대상 공공부조 수급권에 관한 담론을 분석하는 연구로서 의미가 있다. 또한, Lafleur and Vintila(2020)의 연구는 유래가 드물게 이주민의 복지수급권에 대한 폭넓은 비교연구로서 의미가 크지만, 유럽국가를 대상으로 한정했다.

이번 연구는 조사 대상인 12개국을 네 개의 복지체제로 나누어서 분석했다. 네가지는 자유주의(미국, 영국, 캐나다), 보수주의(독일, 프랑스, 네덜란드), 사회민주주의(스웨덴, 핀란드, 덴마크), 동아시아(한국, 일본, 대만)다. 체제별로 세 나라씩을 배치했다. 이렇게 복지국가 유형별로 이주민 대상 공공부조 제도 여건에 나타난 사회권을 비교 분석하고자 한다.

한가지 염두에 둘 대목은 있다. 이주민의 사회권 보장이 복지체제 유형에 따라서만 특징을 드러내지 않는다는 점이다. 2장에서도 살펴보았듯이, Sainsbury(2006)는 복지 체제 유형이 이민자의 사회권에 미치는 영향을 Esping-Andersen(1990)의 복지 체제 유형론을 출발점으로 삼아 탐구했다. Sainsbury(2006)는 이주민에 대한 사회권에 한정해서는 이러한 유형론이 명백한 한계를 보이며, 이민 정책 체제와 이민 형태라는 두 가지 분석적 구성 개념이 보완되어야 한다고 주장한다. 그에 따르면, 미국, 독일, 스웨덴 세 나라를 중심으로 분석을 시도한 결과, 복지 체제, 이민 형태, 이민 정책 체제가 이민자의 사회권을 형성하는 과정에 상호작용한다고 설명한다. 이번 연구에서는 이러한 국가별 특징도 염두에 일부 두고자 한다.

이번 글에서 이주민 대상 공공부조 수급권에 대한 국가비교에서 사용할 분석틀은 두 가지 차원에서 구성했다. 첫째, 벨기에 University of Liège의 인종과 이주 연구 센터(Centre for Ethnicity and Migration Studies)에서 제작한 국가 비교 데이터인 “Migration, Transnationalism and Social Protection(MiTSoPro)”의 분석틀을 참고했다(Vintila & Lafleur, 2021). 두 번째, 연구진이 첫 번째 틀에 문항을 추가하여

〈표 3-1〉과 같은 분석틀을 만들었다. MiTSoPro가 유럽내 국가 비교를 목적으로 만들어진 점을 고려했다. 내용을 보면, 분석틀은 크게 세 가지 범주로 구성된다. 첫째, 공공부조의 이주민 포괄 및 배제 여부다. 여기에는 세부 항목으로 국가별 대표적 공공부조 제도, 제도의 목적, 이주민 포괄 여부, 이주민 특례 및 배제 대상, 공공부조 수급이 거주권·시민권에 미치는 법적 영향 등의 세부 항목을 검토한다. 두 번째는 이주민의 공공부조 수급 조건 및 의무다. 여기에서는 이주민의 거주 필요조건, 수급의 전제가 되는 의무(노동 및 직업탐색 조건)를 검토한다. 셋째, 이주민 수급 관련 배경 및 논점이다. 여기에는 이주민 공공부조 포괄 여부 관련한 개별 국가들의 역사적 배경, 찬반 논쟁, 논점 및 향후 쟁점 등을 검토한다.

〈표 3-1〉 이주민 대상 공공부조의 국가 비교 분석틀

주된 범주	검토 내용	세부 내용
① 공공부조의 이주민 포괄 및 배제 여부	공공부조의 제도적 특성에 따른 이주민 포괄 및 배제 여부 검토	대표적 공공부조 제도
		제도의 목적
		이주민 포괄 여부
		외국인 배제 대상
		외국인 특례 대상
② 이주민 공공부조 수급 조건	이주민 수급 관련 조건 및 의무	공공부조 수급 시 법적 영향
		거주 필요조건
		수급의무1. 노동 조건
③ 이주민 수급 관련 배경 및 논점	이주민 수급 관련 국가적 배경 및 논점	수급의무2. 직업탐색 조건
		이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁
		논쟁의 역사적 배경
		향후 쟁점

주: 연구진 작성.

이러한 분석틀을 통해 국가 비교 분석에서 중점적으로 파악하고자 하는 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 이주민이 국가별 공공부조의 제도적 특성에 따라 얼마나 제도에서 포괄되거나 배제되는가(①공공부조의 이주민 포괄 및 배제 여부). 복지국가 혹은 복지체제의 차이로 나타나는 사회 구성원의 통합과 배제 방식의 차이(patterns of inclusion and exclusion)를 살펴보고자 한다.

둘째, 이주민의 공공부조 수급 조건이 어떻게 차이가 나는가(② 이주민 수급 조건). 다수의 복지국가에서 공공부조의 자격요건이 기존의 자산조사 중심에 더해 수급자의

적극적 사회 참여와 책임을 강조하는 방향으로 변화했다는 것을 고려했다(Handler, 2004). 이주민의 공공부조 수급 관련해서 권리와 의무의 관계가 체제별로 어떻게 차이가 나는지 주목했다.

셋째, 이주민 공공부조 수급권 부여를 둘러싼 국가별 배경 아래에서 찬반 논쟁에서 어떻게 전개됐으며, 주된 쟁점은 무엇이었나, 논쟁이 미래에 던지는 함의는 무엇인가(③이주민 수급 관련 배경 및 논점). 여기에서는 개별 국가에서 공공부조의 이주민 포괄 여부를 두고 이뤄진 논쟁의 맥락과 찬반의 근거를 간략하게나마 살펴보고자 한다.

이러한 분석을 위해서 과제의 연구진 및 국·내외의 전문가 12명에게 동일한 분석틀을 제공하고 응답을 받았다. 12명의 명단은 다음과 같다. 이들로부터 2025년 6~8월 자문을 받은 결과를 분석했다.

〈표 3-2〉 이주민 공공부조 분석 대상 12개국과 자문 전문가들

복지체제	국가	이름	소속	직급
사회민주주의	스웨덴	김우성	카롤린스카 연구원	박사
	핀란드	박영선	헬싱키 대학교 사회과학	박사과정
	덴마크	Jon Kvist	Roskilde University	교수
보수주의	독일	박은정	육아정책연구원	부연구위원
	프랑스	유경원	씨앙스보 파리	석사과정
	네덜란드	서효진	벨기에 튀빙대	박사
자유주의	영국	곽윤경	한국보건사회연구원	부연구위원
	미국	정주성	한국보건사회연구원	연구위원
	캐나다	권인옥	토론토 대학교 사회복지학부	박사과정
동아시아	한국	김기태	한국보건사회연구원	연구위원
	일본	임택영	한국보건사회연구원	연구위원
	대만	홍이진	National Taiwan University	교수

주: 연구진 작성.

제2절 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

사회민주주의 복지체제에서 분석할 국가와 대표적 공공부조 제도는 스웨덴의 경제적 지원(Ekonomiskt bistånd), 핀란드의 기초 사회보장 제도(Basic Social Assistance), 덴마크의 현금부조(Kontanthjælp)다. 〈표 3-3〉에서 정리한 내용을 바탕으로 사회민

주주의 복지체제에서 ① 공공부조의 제도적 특성에 따라 이주민이 공공부조 제도에서 포괄되거나 배제되는지 비교 분석했다. 먼저, 제도의 '목적'에서 세 국가 모두 각각 '적절한', '최소한의' 생계보장 또는 '기초소득 제공'이라는 목적의 유사성을 갖지만, 덴마크의 경우 '활성화(activation)와 통합(integration) 보장'이 강조되는 차이점이 있다. 덴마크 복지국가와 다른 북유럽 복지국가 비교해서 시민들의 노동시장의 참여를 강조하는 유연안정성 모델(flexicurity model)을 발전시킨 것과 관련한 것으로 보인다(Madsen, 2014). 핀란드는 영주권자 및 난민에 한해, 덴마크는 특정한 거주 및 통합조건을 충족한 이주민과 난민, 보호대상자 등에 한해 수급권을 부여하고 있다. 또한 스웨덴은 '외국인 특례대상'은 없지만 '외국인 배제대상'으로 거주허가를 받지 못한 외국인과 망명신청자만을 제외하고 있다. 즉, 배제대상 외에는 모두 포괄하는 네거티브 방식을 활용하고 있다.

'이주민 포괄 여부'에 있어서 스웨덴은 국적과 상관없이 거주 허가를 받은 모든 외국인에게 공공부조 수급권을 부여하고 있지만, 핀란드는 장기거주자 및 난민에 한해, 덴마크는 특정 체류기간 및 노동기간 조건을 모두 충족한 외국인과 난민, 보호대상자 등에 한해 수급권을 부여하고 있다²⁾. 요컨대 스웨덴은 체류 허가를 조건으로, 핀란드는 장기 체류 허가를 조건으로, 덴마크는 체류기간 및 노동기간을 조건으로 수급권을 부여한다고 할 수 있다. 스웨덴은 '외국인 특례대상'은 없지만 '외국인 배제대상'으로 체류 허가를 받지 못한 외국인과 망명신청자만을 제외하고 있다. 즉, 배제대상 외에는 모두 포괄하는 네거티브 방식을 활용하고 있다. 반면, 핀란드는 원칙적으로 수급대상을 장기거주자로 한정하고 있다. 여기에 더해 특례대상으로 난민을 포괄하는 포지티브 방식을 활용하고 있다. 다만, 여기서 말하는 장기거주자가 영주권자만을 의미하지 않는다는 것에 유의할 필요가 있다. 핀란드 사회보험기관(KELA, 2025)은 장기거주 여부를 정규직 취업 여부, 가족관계 등 개별 사례별로 판단하여 수급요건을 부여하기 때문이다. 예컨대 정규직으로 취업하거나 핀란드 영주권을 가진 이와 결혼관계를 맺은 외국인은 실제 거주기간에 상관없이 장기거주자로 인정받아 수급자격을 얻을 수 있다(KELA, 2025).

2) 참고로, 이번 연구에서 분석의 대상이 되는 유럽연합 회원국들은 복지급여 대상자들을 유럽연합 회원국과 비회원국 출신으로 나누어서 기준을 달리 설정하고 있다. 이번 보고서에서 분석 대상은 유럽연합 비회원국 출신 이주민 대상 기준이라는 점을 확인해둔다.

덴마크의 제도는 독특하다. 덴마크의 현금부조(Kontanthjælp)에서는 원칙적으로 지난 10년 동안 9년 이상의 거주조건과 2년 6개월 이상 근무 경력의 고용조건을 모두 충족한 외국인만을 포괄한다. 이 기준만 보면 매우 엄격하다. 그렇지만, 이러한 조건을 충족하지 못한 외국인이라도 현금부조의 50-60% 수준의 ‘자립 및 귀국 수당(Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, 이하 자립수당)’을 받을 수 있다(Beskæftigelsesministeriet, 2024). 자립수당에서 배제되는 이주민은 미등록 체류자 등으로 소수다. 덴마크에서 자립수당까지 포괄하면 이주민에 대한 공공부조 대상자의 범위가 포괄적이다. 물론, 자립수당급여 수급 시 영주권 취득이 제한된다는 불이익이 발생한다(Udlændingestyrelsen, 2025). 덴마크의 이주민 대상 공공부조는 이주민을 다소 차등적으로 대우하지만, 공공부조의 테두리 안에 이주민을 포함한다는 점에서 (차등적) 원칙적 포괄로 볼 수 있다.

북유럽 세나라를 통해서 세 가지를 확인할 수 있다. 첫째, 사회민주주의 복지체제 내에서도 스웨덴의 공공부조가 가장 포용적으로 이주민들을 제도에 포괄한다. 참고로, 스웨덴에서는 공공부조 수급자의 61.9%가 외국 출생 가구주 가구다(김기태 외, 2018). 스웨덴에서 사회보험 중심의 강력한 1차 사회안전망은 내국인들이 공공부조의 수급에 이르는 길을 예방하고 있다. 그래서 스웨덴에서 공공부조는 사회보험의 기여가 적은 이민자를 대상으로 하는 제도로 주된 기능을 하고 있다.

둘째, 같은 복지체제 내에서도 국가별로 차이가 상당하다. 예컨대 핀란드는 형식상으로는 영주권 취득 또는 장기거주 인정 여부만으로 비기여형 급여에 접근할 수 있지만, 이러한 영주권의 취득 조건(장기체류 자격으로 4년 이상 거주) 및 장기거주 인정 여부(정규직 취업, 가족관계 등)에 따라 많은 이주민이 배제된다. 덴마크는 현금부조(Kontanthjælp) 기준으로만 보면, 공공부조의 포괄성이 매우 낮다. 실제로, 이주민 대상 복지에 한해서는 스웨덴과 덴마크를 대척점으로 두는 연구도 있다. 이를테면, “스웨덴은 다문화주의와 난민에 대한 비교적 관대한 입장으로 잘 알려져 있다. 반면 덴마크는 국제적으로 특히 가혹한 이민 및 통합 정책을 대표하는 국가로 알려져 있다”(Brochmann & Hagelund, 2011, p.13).

셋째, 사회민주주의 복지체제의 국가들이 다른 복지체제에 비해서 전반적으로 이주민에 대한 포용성이 여전히 높았다. 가장 엄격한 기준을 적용하는 덴마크에서도 자립 및 귀국 수당을 통해 차등적으로나마 다수의 이주민을 공공부조 제도에 포괄했다.

다음으로 ‘공공부조 수급이 거주권 및 시민권에 미치는 법적 영향’을 살펴보면, 덴마

크와 핀란드에서는 자립요건(self-sufficiency requirements)이 존재하여 공공부조 수급이 영주권이나 시민권 취득에 지연이나 제한을 가져올 수 있다. 반면, 스웨덴은 관련 내용이 법적으로는 명시된 바가 없다. 하지만 ‘법적’ 영향을 ‘실질적’ 영향과 구별해야 할 필요는 있다. 이를테면, 법적으로 명시된 바가 없다고 해도 심사 담당자의 재량에 의존하는 거주권 및 시민권 심사의 특성 때문에, 공공부조 수급경험이 심사에서 불리하게 고려될 가능성도 있다. 이주민에 대하여 통합적이고 포용적인 방향을 추구하는 것으로 보이는 사회민주주의 복지체제에서도 이주민에 대한 사회권 부여를 ‘실질적’으로 배제하는 방향으로 작동할 수 있을 것으로 보인다. 스웨덴의 경우, 거주허가증 신청 및 연장, 영주권이나 노동 거주허가증, 시민권 신청 시 공공부조에 의존하지 않고 재정적 자립가능성을 증명해야 한다. 이러한 대목이 빈곤 이주민에게는 제도에 접근하는 과정에서 걸림돌이 될 수 있다.

〈표 3-3〉 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ① 이주민 포괄/배제 여부

복지체제	사회민주주의		
	스웨덴	핀란드	덴마크
대표적 공공부조 제도	경제적 지원 (Ekonomiskt bistånd: financial support)	기초 사회부조 (Basic Social Assistance)	현금부조(Kontanthjælp: Cash Assistance)
제도의 목적	적절한 생활수준(skälig levnadsnivå) 보장	최소한의 생계 보장 인간의 존엄성 유지	기초소득(basic income) 제공 및 활성화와 통합 보장
이주민 포괄 여부	원칙적 포괄	조건부 포괄: 영구체류허가	원칙적 포괄: 차등적 제도 운영
외국인 배제대상	거주 허가를 받지 못한 외국인, 난민법의 적용을 받는 망명 신청자	이하 영구 거주자가 아닌 경우	현금 부조(Kontanthjælp)에서는 엄격한 기준 적용해서 다수가 배제되지만, 자립수당 (Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse)을 통해 대부분 이주민 보호
외국인 특례대상	-	영구거주자 (정규직 이주민 등 사실상 정착민) 우크라이나 난민	난민, 보호대상자(protection status holders), 가족결합 이주민(family reunified migrants)
공공부조 수급의 법적 영향	명시된 문서 없음	「사회보장법」에 직접적으로 명시된 바 없으나, 2025년 12월 「시민법」 개정으로 과거 2년 동안 3개월 이상 공공부조를 수급한 경우 시민권 획득을 위한 재정적 요건을 충족하지 않는 것으로 간주될 수 있음	자립수당 수급으로 영주권이나 시민권에 대한 접근이 제한됨

주: 연구진 작성.

다음으로 사회민주주의 복지체제에서 ② 이주민 공공부조 수급권의 조건이 무엇인지, 즉, 이민자가 수급권과 관련된 의무가 무엇인지 비교 분석했다(〈표 3-4〉). 사회민주주의 복지체제는 시민권(citizenship)보다는 거주(residency) 기반의 사회복지 수급이 두드러진 것으로 알려져 있다(Sainsbury, 2012). 이는 앞의 〈표 3-3〉에서 살펴본 바와 같이 세 국가 모두에서 거주를 기반으로 공공부조 수급권을 부여한다는 점에서 잘 드러난다. 물론, 세 나라에서도 차이는 부각된다. 스웨덴과 핀란드에서 ‘거주 필요조건’, 즉 거주 조건을 충족하기 위해 별도 기한을 요구하지 않는다.³⁾ 반면, 덴마크는 비유럽연합 시민의 공공부조 수급권을 위한 조건으로 지난 10년 기간 중 9년 이상의 합법적인 체류를 요구한다. 유럽 대부분의 국가에서 5년의 체류 조건을 요구하는 점을 고려하면(Vintila & Lafleur, 2021), 덴마크의 조건이 상당히 엄격함을 짐작할 수 있다. 물론, 앞서 살펴본 자립수당(Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse)에서는 미등록체류 이주민 등을 제외한 대부분의 이주민을 포괄한다는 점도 확인해 둔다. ‘급여수급 중 해외체류 상한’, 즉 급여 수급 중인 외국인이 수급자격 유지를 위한 해외체류 기간의 상한은 스웨덴은 1년, 핀란드는 3개월을 허용하고 있지만, 덴마크는 원칙적으로 허용하지 않고 있다.

〈표 3-4〉 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ② 수급 조건 및 의무

복지체제		사회민주주의		
		스웨덴	핀란드	덴마크
거주 필요조건		별도 기한 없음	별도 기한 없음 (단, 영주권 신청에 4년 필요)	지난 10년 내 9년 이상 거주 (별도의 자립수당에서는 기준이 느슨함)
급여수급 중 해외체류 상한		1년	3개월	원칙적으로 해외출국 시 수급자격 정지
수급 의무	지역사회 노동 조건	없음	없음	활성화(직장, 인턴 등) 및 지역 직업준비 프로그램 참여
	직업탐색 조건	일자리 유형과 상관없이 구직활동 필요	적합한 유형의 일자리에 구직활동 필요	일자리 유형과 상관없이 구직활동 필요

주: 연구진 작성.

3) 다만, 핀란드에서 공공부조와 관련하여 명시된 거주 필요 기간은 없지만, 영주권을 얻기 위해 4년 이상의 거주를 요구한다는 점은 유의할 필요가 있다.

다음으로 ② 공공부조 수급에 따르는 의무를 지역사회 노동 조건, 직업탐색 조건으로 살펴봤다. 세 나라 가운데 덴마크만이 지역사회노동 조건을 요구했다. 직업탐색 조건에 있어서는 스웨덴과 덴마크가 일자리 유형과 무관하게 구직활동을 해야 하는 조건이 붙는 반면, 핀란드는 수급자가 본인에게 적합한 유형의 일자리를 찾을 수 있도록 허용해 주고 있다. 핀란드가 다른 두 국가에 비해 관대한 의무를 부여하는 것으로 보인다.

북유럽 국가에서 ③ 이주민 수급 관련 배경 및 논점을 살펴보겠다. 사회민주주의 복지체제에서 이주민 공공부조 급여 지급의 목적과 논거가 어떻게 나타났는지 비교 분석한다. 먼저 공공부조로의 이주민 포괄 여부에 대한 논쟁을 살펴보면, 스웨덴과 핀란드에서는 관련 논의가 뚜렷이 확인되지 않았다. 반면 덴마크에서는 도드라졌다. 2002년 당시 덴마크 우파 연정은 이주민에 대한 공공부조 수준을 처음으로 차별화한 초기정착수당(Starthjælp)을 도입했다(European Commission, 2018). 이는 다시 2015년과 2019년에 각각 통합수당(Integrationsydelse)과 자립수당으로 이름을 바꿨다. 이 과정에서 덴마크의 시민단체와 학계뿐 아니라 유럽집행위원회까지 참여한 논쟁이 벌어졌다. 보수적인 입장에서는 이주민의 고용 촉진 및 내국인과의 공정성을 기하기 위한 조치라고 주장해왔지만, 반대편에서는 일련의 조치가 이주민 집단의 빈곤을 심화시키고 생계형 범죄율을 높이는 등 부작용을 초래했다는 의견도 비등했다(De Økonomiske Råd, 2024). 크게 보면, 이주민 포괄 반대의 근거는 조건성(conditionality), 공정성 등이었고, 찬성의 근거는 통합 지지, 빈곤 감소였다.

사회민주주의 복지체제에서 나타나는 이주민에 대한 포용성을 고려하면, 스웨덴과 핀란드 공공부조의 이주민 포괄에 대해 논쟁 자체가 두나라에서 표면화하지 않았다는 것은 흥미로운 대목이다. 물론, 해당 국가에서 이주정책 및 통합정책도 일관성을 유지한 것은 아니다. 이를테면, 스웨덴의 관대한 다문화주의 정책도 이주민 유입 증가에 따라 단계적인 위축 혹은 조절의 과정을 거쳤다(Brochmann & Hagelund, 2011). 다만, 이번 연구의 초점인 이주민 공공부조 수급에 한해서는 일관된 정책 기조를 유지한 것으로 보인다. 따라서, 스웨덴에서는 이주민을 내국인과 크게 구분하지 않고, 거주민으로 공공부조 수급권을 보장하는 것으로 보인다. 이러한 배경에는 20세기 전반 이후 스웨덴이 사회민주주의적 복지국가를 확장하고, 노동 수요 증가로 인해 다른 유럽 지역에서 이민자가 유입되는 상황에서 노동 이민자들을 포괄하는 방향으로 사회보장 제도를 갖추었던 역사적 배경이 있다(Albertini & Semprebon, 2018). 북유럽 특유의

이주민의 사회권에 대한 통합적 방향에도 불구하고, 이민자에 대한 규제 및 난민 관련 이슈로 인해 이민자의 수급권을 제한하자는 논의가 앞으로 본격화할 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 이러한 경향을 덴마크에서는 일련의 제도 변경을 거치면서 드러냈다.

〈표 3-5〉 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ③ 배경, 논점 및 전망

복지체제	사회민주주의		
	국가	스웨덴	핀란드
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁	이민자의 사회적·재정적 부담에 관한 논의 대부분은 공공부조 수급보다는 난민 정책에 초점을 맞추고 있으며, 이민자의 공공부조 수급권 제한에 대한 논의는 확인되지 않음	이주민의 기초사회보장 수급과 관련한 정치적 논의는 거의 이루어진 바 없음	〈반대 근거〉 조건성(conditionality), 통합 성과, 공정성 등 세가지를 둘러싼 정치적 논란 〈찬성 근거〉 통합 지지, 빈곤 감소
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁의 역사적 배경	북유럽 국가들은 20세기 전반 이후 사회민주주의적 복지국가를 확장하고, 노동 수요 증가로 인해 다른 유럽 지역에서 이민자가 유입되는 상황에서 자국의 노동 이민자들을 포괄하는 사회보장 제도를 갖추는 방향으로 나아갔다고 평가됨	1990년대 이후부터 핀란드의 이주민 관련 정치적 논의는 난민 할당(refugee quotas)과 이들의 사회적 통합에 관한 논의로 서서히 시작되었고, 2000년대부터 이주민에 대한 정치적 논의가 이들의 법적 보호와 함께 난민제도의 오용, 국가 보안, 경제적 문제 등을 중심으로 전반적으로 논의가 되었음	2002년 초기정착수당(Starthjælp)부터, 2015년 통합수당(Integrationsydelse), 2019년 자립수당까지 논점은 인센티브, 공정성, 국민성(nationhood)이었음
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁의 향후 쟁점	스웨덴은 2022년 보수 연합 정권 집권 이후 시민권 자격 요건 강화, 영주권 제도의 잠정적 폐지, 근로자 비자 요건 강화, 난민의 스웨덴 진출 장려금 지원 제도 등 전방위적으로 이민자에 대한 규제를 강화하는 정책을 펼치고 있음. 이러한 내용은 보수 연합과 스웨덴 민주당 간의 합의인 “Tidö agreement”에 잘 드러남. 스웨덴 정부 지출에서 공공부조가 차지하는 비중은 적지만, 수급자 중 이민자가 많은 점을 감안할 때 이민자의 수급권을 제한하는 논의가 향후 등장할 가능성을 배제할 수 없음	현재 논의가 되고 있는 주요 이슈는 거주허가증이 없는 미등록 난민에 관한 것인데, 핀란드 「헌법」 제19조에 의거하여 행정시스템에 등록되지 않은 난민을 파악하고, 이들의 기본적인 사회보안, 보건사회서비스를 어디까지 제공할 것인지와 그 방안에 대하여 학계에서의 논의와 정치적 담론이 형성되고 있음	조건부 보편성 모델이 강화되었음 접근성은 국적(nationality)보다는 통합 노력에 묶임 정책은 논란의 여지가 있지만 제도화될 가능성이 높음

주: 연구진 작성.

제3절 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

보수주의 복지체제에서 분석할 국가와 대표적 공공부조 제도는 독일의 시민수당(Bürgergeld)⁴⁾, 프랑스의 활동연대수당(Revenu de solidarité active: RSA), 네덜란드의 참여사회부조(Participatiewet)다. 이들 국가에서 ①공공부조의 제도적 특성에 따라 이주민이 제도에서 얼마나 포괄 혹은 배제되는지 분석했다. 먼저, 제도의 목적에서 세 국가 각각 ‘자립적인 생계유지 지원’, ‘자립 촉진’, ‘노동시장 유입’ 등 노동과 연계된 자립을 강조한다는 공통점이 있다. 독일은 ‘인간다운 삶 보장’, 프랑스는 ‘최저생계 수준 보장’, 네덜란드는 ‘노동시장 유입’이 강조되는 차이점이 있다.

이주민 포괄 여부에 있어서 독일 법전(SGB II §7)에서는 독일 내 근로자격, 특히 고용여부를 중시한다. 따라서, 근로능력이 없거나, 근로능력이 있어도 구직 목적으로만 체류하면 시민수당 수급 자격이 없다. 즉, 이주민이 일반 노동 시장에서 일할 수 있도록 취업이 허용된 체류 허가(Aufenthaltserlaubnis)를 보유하고 있다면 수급이 가능하다. 프랑스를 보면, 5년 이상 취업 가능한 체류 허가증을 보유하는 등의 기준을 만족해야 한다. 네덜란드는 외국인법(Vreemdelingenwet 2000) 제8 a-e, 1조에 근거하여 합법적으로 거주하는 외국인의 일부에 한해 공공부조 수급을 허용하고 있다. 이 중 확실히 공공부조를 수급받을 수 있는 영주허가자(Art. 8d)의 경우 5년 이상 합법체류가 필요하다. 세 나라 모두 취업 가능한 체류허가를 갖춘 외국인에 한해 수급대상에 포괄하는 것으로 이해할 수 있다. 독일은 취업이 허용되면 체류 기간이 3개월을 초과하면 공공부조 수급권이 보장된다. 프랑스는 5년 이상의 합법 체류를 기준으로 설정하고 있음을 알 수 있다. 이들 국가들은 체류와 더불어 취업 및 노동 여부를 중시한다는 점에서, 이주민 공공부조 포괄의 기준이 ‘기여에 기반한 조건부 포괄’로 볼 수 있다.

4) 독일의 공공부조 제도는 근로능력 여부를 기준으로 사회법전 제 2권의 시민수당(SGB II: Bürgergeld)과 사회법전 제12권의 사회부조(SGB XII: Sozialhilfe)로 나뉜다. 본 장의 목적은 국가별 공공부조의 이주민 포괄 및 배제 여부와 수급 의무 등을 비교하는 것이므로 이주민의 대다수를 차지하는 근로능력이 있는 이주민을 대상으로 하는 시민수당을 기준으로 비교하고자 한다.

〈표 3-6〉 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ① 이주민 포괄/배제 여부

복지체제	보수주의		
	독일	프랑스	네덜란드
대표적 공공부조 제도	시민수당 (Bürgergeld: SGB II)	활동연대수당 (Revenu de solidarité active)	참여사회부조 (Participatiewet)
제도의 목적	인간다운 삶 보장, 자립적인 생계유지 지원	최저생계수준 보장, 자립촉진	노동시장 유입 및 사회부조 제공
이주민 포괄 여부	조건부 포괄: 기여 기반	조건부 포괄: 기여 기반	조건부 포괄: 기여 기반
외국인 배제 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 체류 허가가 없거나 다음 목적에 따른 체류인 경우 - 독일 근로자나 자영업자가 아니며, 체류 초기 3개월 이내로 EU 자유이동권한이 없는 경우 - 체류자격이 없거나, 체류자격이 취업, 직업훈련 및 학업 목적 또는 교육/적응 목적의 단기 체류에 따른 거주허가라면 있는 경우 - 난민신청자지원법에 따른 수급 자격이 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 학생, 고등학생, 무급인턴, 육아휴직(전일제 또는 시간제), 안식휴가, 무급휴가, 또는 직위해제(휴직) 중인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공안보의 목적으로 거주가 제한되는 경우, - 망명신청자
외국인 특례 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 인도주의, 국제법적 체류권 등 체류법에 따라 특정 체류허가를 보유한 외국인, 우크라이나 난민 	<ul style="list-style-type: none"> - 프랑스에서 5년 이상 취업가능한 체류허가증을 보유한 경우(알제리 국적자 제외) - 거주증(carte de résident) 또는 이에 준하는 체류허가를 보유한 경우 - 난민 신분을 가진 경우 - 무국적자로 인정된 경우 - 보조적 보호를 받고 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 거주허가 보유자, EU/EEA 시민, 장기거주 EU 시민, 난민, 가족결합체류자, 국제기구의 조약 및 결정 이행을 위해 거주하는 외국인
공공부조 수급이 거주권/시민권에 미치는 법적 영향	<ul style="list-style-type: none"> - 시민권 신청 시에 경제적인 자립 능력 증명 요건이 포함되어 있어 공공부조 수급 시 거부될 수 있음 	<p>이민국이나 귀화 담당 부서에서 행정적인 불이익을 초래할 가능성이 존재 (2024년 공공부조 수급 여부가 외국인의 체류증 갱신 심사 시 고려할 수 있는 요소로 법제화되었으나 위헌판결로 무효화)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부조 수급이 거주권에 영향을 미칠 수 있음. 단, 주거, 건강, 양육보조금 등과 같은 추가 부조의 경우 해당사항 없음.

주: 연구진 작성.

다음으로 공공부조 수급이 거주권 및 시민권에 미치는 법적 영향을 살펴보자. 독일은 시민권법(StAG § 10)에 시민권 신청 시 경제적인 자립 능력 증명 요건이 포함되어 있다. 이에 따르면 공공부조, 즉 사회법전 제2권(SGB II: Bürgergeld) 또는 제12권(SGB XII: Sozialhilfe)에 따른 급여(Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch) 수급이 시민권 신청에 영향을 줄 수 있다. 네덜란드도 대부분 임시거주자의 경우 자급자족이라는 거주권의 기본 조건을 충족하지 못하는 경우 공

공부조 수급이 거주권에 영향을 미칠 수 있다. 다만 주거, 건강, 양육보조금과 같은 추가 부조의 경우에는 영향을 미치지 않는다. 반면, 프랑스에서 적법한 공공부조 수급은 법적으로 보장된 권리이기에 시민권에 대한 법적 영향은 없다. 그렇지만, 이민국이나 귀화 담당 부서에서 행정적인 불이익을 초래할 ‘실질적’ 가능성이 존재하는 것으로 본다. 특히, 2024년에 개정된 이민법에 의하면 공공부조 수급 여부가 외국인의 체류증 갱신 심사에서 행정당국이 고려할 수 있는 요소로 실제 법제화(Légifrance)되었으나, 이후 위헌판결로 무효화됐다. 이를 통해 알 수 있는 것은 독일과 네덜란드의 공공부조가 법적으로도 실질적으로도 이주민에 대한 체류 자격 부여에 영향을 미친다는 점이다. 반면, 프랑스의 공공부조는 ‘법적’으로 공공부조에 따른 불이익을 배제하고 있지만 ‘실질적’으로는 배제하지 않는다. 앞선 사회민주주의 복지체제와 비교했을 때 보수주의 복지체제가 이주민에 대한 배제 가능성이 크다고 할 수 있다.

다음으로 <표 3-7>에서 정리한 내용을 바탕으로 보수주의 복지체제에서 ② 공공부조 수급 조건이 무엇인지 비교 분석했다. 보수주의 복지체제는 ‘노동’을 바탕으로 한 복지 수급이 가장 두드러진 것으로 간주된다(Sainsbury, 2012). 이를 책임/의무에의 대가로서의 복지수급이라고 본다면 한 사회의 구성원으로서 이주민이 수행하는 사회적 책임이나 의무가 수급권의 근거가 될 수 있다. 실제로, 앞의 <표 3-6>에서 살펴본 바와 같이 세나라 모두 노동능력 혹은 취업 허용 여부를 중요하게 고려한다. 북유럽 복지국가와 비교했을 때, 보수주의 복지국가 내국인과 이주민에게 수급권을 부여하는 방식에서 차이가 나는 점은 흥미로운 대목이다. 즉, 내국인에게 복지 수급권을 부여하는 방식과 마찬가지로, 이주민에게도 노동 혹은 취업을 통한 기여를 기준으로 설정하고 있다. 급여수급 중 해외체류 상한은 독일은 3주, 프랑스는 3개월을 허용하고 있고, 네덜란드는 4주다.

다음으로 보수주의 국가의 공공부조 수급을 위한 노동 및 직업탐색 조건을 살펴봤다. 프랑스는 지역사회노동 조건을 요구하지 않는 반면, 독일과 네덜란드는 요구했다. 독일과 네덜란드에서 수급 의무가 더 엄격했다. 또한 독일과 프랑스는 근로 이력에 적합한 유형의 일자리에서 구직활동을 하도록 요구하는 반면 네덜란드는 어떤 유형의 일자리라도 구직활동을 요구했다. 네덜란드가 다른 두 국가에 비해 엄격한 의무를 부여했다.

〈표 3-7〉 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ② 수급 조건 및 의무

복지체제		보수주의		
국가		독일	프랑스	네덜란드
거주 필요조건		(표 3-6) 수급 대상자 한하여) 3개월 이상	5년 이상	별도 기한 없음
급여수급 중 해의체류 상한		3주	3개월	4주
수 급 의 무	지역사회 노동 조건	있음	없음	있음
	직업탐색 조건	적합한 유형의 일자리에 구직활동 필요	적합한 유형의 일자리에 구직활동 필요	일자리 유형과 상관없이 구직활동 필요

주: 연구진 작성.

보수주의 국가에서 ③ 이주민 공공부조 제공에 관한 배경, 논점 및 전망도 살펴보았다. 보수주의 복지체제에서 공공부조의 이주민 포괄여부에 대한 찬반 논쟁을 살펴보면, 반대 근거로 재정부담, 복지자석(welfare magnet) 또는 사회관광(Sozialtourismus)⁵⁾, 자국민 우선 등의 논의가 공통적으로 나타났다. 찬성 근거로는 재정에 대한 긍정적 또는 중립적 효과, 사회문제 해결(저출산, 고령화, 노동자 부족 등)이 공통적으로 등장했다. 이는 보수주의 복지체제에서 국가와 사회의 관점으로 바라보는 이주민 복지수급의 목적과 기능을 ‘기여자에 대한 복지제공’으로 파악하는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 복지 수급 자격을 놓고 자국에 대한 이주민의 경제적·사회적 기여가 논의의 중심에 있음을 추정할 수 있다. 북유럽 복지체제에서 대부분의 합법적인 체류 외국인을 포괄하는 반면, 보수주의 국가에서는 노동을 통한 기여를 하는 이주민을 주로 포괄하는 점에서 이를 확인할 수 있다. 이러한 배경에는 체류자격과 무관하게 경제적 기여를 이유로 노동에 기반한 사회보험 체계를 구축 해온 프랑스(Lafleur & Vintila, 2020)와 초청근로자(Gastarbeiter)를 독일에 정착시켜 온 독일의 역사와도 연관될 것으로 보인다. 특히 독일 사회에서는 전후 지속적으로 숙련 노동자 부족 문제가 제기됐던 역사적 경험이 있다(Bonin, 2014). 이주 숙련노동자 및 이주민의 정착 및 사회통합에 대한 투자는 장기적으로 경제 성장을 촉진할 것이라는 주장과 이주민이 독일 사회보장 시스템에 재정적 부담을 준다는 견해가 경합했다(Bonin, 2014).

5) 이른바 ‘빈곤이주자(Armutsimmigranten)’들이 복지급여가 관대한 독일로 이주해오는 현상을 가리키는 일종의 혐오 표현이다. 독일의 보수당에서 이주민에 대한 복지급여를 제한해야 한다는 취지로 이러한 표현을 사용한다(Jobelius & Stoiciu, 2014).

향후 쟁점으로 떠오르고 있는 의제는 독일의 난민에 대한 지원이나 프랑스의 비EU 출신 이민자에 대한 공공부조 수급자격 요건 강화 등이다. 프랑스 정치권에서는 비EU 출신 외국인 대상 일부 공공부조 제도의 수급 요건을 강화하려는 움직임이 본격화되고 있다. 특히 2025년 상원에서 통과된 제안법안(PPL n° 299)은 활동연대수당(Revenu de Solidarité Active), 주거보조금(APL), 가족수당 등 비기여성 급여의 조건을 강화하는 내용을 담고 있어서, 이주민의 사회권 접근성에 증대한 제약을 초래할 수 있다는 우려가 제기되고 있다(Sénat, 2025). 네덜란드에서는 이주민의 사회보장 포괄 여부에 대한 조건, 유럽 연합 내 자유로운 이주, 노동 및 거주라는 맥락 하에 EU국가간 사회보장이 어떻게 조정(coordination)될지에 대한 논의의 필요성이 제기되고 있다.

〈표 3-8〉 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ③ 배경, 논점 및 전망

복지체제 국가	보수주의		
	독일	프랑스	네덜란드
이주민 포괄 여부에 대한 논쟁	<p>〈반대 근거〉 국가 재정의 과도한 부담과 기존 독일 시민에 대한 역차별적인 요소 '사회관광(Sozialtourismus)'</p> <p>〈찬성 근거〉 저출산 및 고령화 문제, 숙련 노동자 부족의 해결책으로 이주민의 유입이 불가피하며, 이들의 성공적인 사회통합을 위한 지원이 장기적으로 재정에 긍정적 영향을 미침</p>	<p>〈반대 근거〉 '복지자석(welfare magnet)' 효과에 대한 우려 복지 재정에 압박이 가중되는 상황에서, 이주민보다 자국민 우선 지원 중시 이주민의 공공부조 부정수급 문제</p> <p>〈찬성 근거〉 인도주의 원칙과 사회권 전통에 기반하여, 일하며 세금을 기여하는 이주민에게 공공부조 수급 권리를 보장해야 하는 것을 사회통합 정책의 일환으로 간주 이주민의 중립적인 수준의 순재정효과</p>	<p>〈반대 근거〉 자국민 우선복지(welfare chauvinism) 복지급여 해외유출</p> <p>〈찬성 근거〉 외국인 노동자의 사회보장제도 배제</p>
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁의 역사적 배경	<p>1950년대~1970년대에 유치한 초청근로자(Gastarbeiter)들이 본국으로 귀국하지 않고 독일에 정착하면서, 이미 1970년대 중반 오일쇼크 이후부터 이주민 사회보장의 재정 부담이나 사회통합 문제가 대두됨</p>	<p>1945년 사회보장제도의 창설 이후, 프랑스는 보편주의 복지국가를 표방하며 노동에 기반한 사회보험 체계를 구축해왔음. 당시에는 주로 노동자들이 산업 인력으로 유입되었으며, 이들은 경제적 기여를 이유로 체류 자격과 무관하게 일정 수준의 사회보장을 누릴 수 있었지만, 1980년대 이후 가족 재결합,</p>	<p>2007~2013년 수백명의 불가리아인들이 사회보장제도 급여를 불가리아로 빼돌려 정부에 약 1.2억 달러 상당의 손해를 입힌 일련의 사건 이후 네덜란드의 사회보장제도 수급자격조건 및 과정이 매우 까다로워졌으며, 복지급여가 해외로의 유출되거나 집단 사기에 이용될 수 있다는 사회적 우려가 생김.</p>

복지체제		보수주의	
국가	독일	프랑스	네덜란드
		난민 수용 등 이주 유형이 다양화되면서, 비기여 기반 공공부조에 대한 이주민의 접근 문제가 새롭게 부상했음	또한 네덜란드의 주거 위기의 원인이 높은 이주민(난민, 외국인 학생 포함) 비율인 것으로 정치적 기조가 형성되면서 자국민 우선복지가 더욱 강화됨
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁의 향후 쟁점	우크라이나 난민에게 난민신청자지원법에 따른 지원이 아닌 시민수당 및 사회부조를 제공하는 특혜에 대한 형평성 문제가 제기됨. 이 과정에서 사회관광관(Sozialtourismus) 여론과 이주민 사회보장 지원의 재정적 부담 논쟁이 심화되었음. 이로 인해 극우 정당에서는 모든 난민이나 이주 신청자에 대한 현금 지원 대신 난민신청자에게 지급되는 바우처 형태의 결제카드(BezahlKarte) 도입을 강력히 주장하게 되었음. ⁶⁾ 향후 이주민에 대한 사회보장 확대보다 지원방식 변경이나 제한에 대한 논의가 확대될 것으로 예상됨.	최근 프랑스 정치권에서는 비EU 출신 외국인의 공공부조 수급 자격 요건을 강화하려는 움직임이 본격화되고 있음. 특히 2025년 상원에서 통과된 제안법안(PPL n° 299)은 RSA, APL, 가족수당 등 비기여성 사회수당의 조건 강화 규정 포함	이민정책에 대한 합의를 이루지 못해 정부가 2023년 해산한 바 있음. 이주민의 사회보장 포괄 여부에 대한 조건, 유럽 연합 내 자유로운 이주, 노동 및 거주라는 맥락 하에 EU국가간 사회보장이 어떻게 조정(coordination) 될지에 대한 논의가 지속됨.

주: 연구진 작성.

제4절 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

자유주의 복지체제에서 분석할 국가와 대표적 공공부조 제도는 영국의 유니버설 크레딧(Universal Credit), 미국의 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)이다. 캐나다의 경우 연방정부 수준의 공공부조 제도가 부재하기 때문에 각 주정부(provincial government) 혹은 준주정부(territorial government) 수준에서 운용하는 공공부조 프로그램 중 Ontario 주의 Ontario Works, British Columbia 주의 Employment and Assistance, Manitoba 주의 The Manitoba Assistance Act 등을 참고하였다.

6) AfD 연방의회. <https://afdbundestag.de/rene-springer-bezahlkarte-fuer-fluechtlinge-ist-ein-schlechter-witz/> (2025. 6. 19 인출)

자유주의 복지체제에서 ① 공공부조의 제도적 특성에 따라 이주민이 공공부조 제도에서 포괄되거나 배제되는지 비교 분석해보자(〈표 3-9〉 참고). 먼저, 제도의 목적은 세 국가가 각각 ‘생활비 보조(to help with your living costs)’(영국), ‘빈곤가정 지원’(미국), ‘소득보장, 자립촉진, 노동시장 재통합’(캐나다) 등 다르게 나타났다. 또한 이주민 포괄 여부에 있어서 영국은 2020년 브렉시트(Brexit) 이후⁷⁾ 모든 이주민(2021년 이전에 입국한 EU 출신 이주민 제외)은 ‘이민통제 대상자(Person Subject to Immigration Control, PSIC)’에 대한 ‘공공기금 청구 금지(no recourse to public funds, NRPF)’ 조항을 적용했다(김경환, 2023). 따라서 이들은 공공부조에의 접근이 사실상 불가능하다. 미국은 자격 있는 외국인(qualified aliens)에 한정하여 수급권을 부여했다. 이는 합법적 영주권자(다만 입국 후 5년 경과 또는 예외 대상), 군 복무와 관련된 자, 난민, 망명자, 추방보류자 등을 의미한다. 이 외의 외국인은 자격 없는 외국인으로 구분되어 공공부조 수급자격을 받지 못하기 때문에 매우 배제적이라고 할 수 있다. 급여를 받기 위해서는 거주 이후 5년이 경과해야 한다. 난민 등 일부 사례는 거주 요건에서 예외로 적용된다. 캐나다의 경우에도 영주권자에 더해 난민 및 보호대상자 등 소수 집단만을 포괄하고 있다. 따라서 노동 허가 소지자 등의 일시적 체류자는 모두 배제된다. 앞선 복지체제와 비교했을 때, 자유주의 복지체제가 이주민 공공부조 접근성에서 가장 배제적인 특성을 보인다.

다음으로 이주민의 공공부조 수급 여부가 거주권이나 시민권에 미치는 법적 영향을 살펴보면 영국의 경우 제한적 체류 허가를 가진 사람이 이 조건을 어기고 공적 자금을 신청하거나 이용할 경우, 추방, 추가 체류 허가 거부 또는 법적 처벌 대상까지 될 수 있다. 미국 또한 신분 조정 신청 시 이민자가 공적부담이 될 가능성이 있다고 판단되면 신분 조정이 거부될 수 있다. 반면 캐나다의 경우 법적 영향은 없다. 다만, 보증 이민자(sponsored immigrant)의 경우, 보장 기간 중 공공부조를 수급하면 보증인(sponsor)에게 상환 요구가 발생한다. 종합하면, 자유주의 복지체제에서는 공공부조가 이주민에 대해 매우 배제적이다.

7) 브렉시트 이전에는 영국도 프랑스와 같이 EU/EEA 이주민과 비EU/EEA 이주민을 구분했다. 비 EU/EEA 이주민은 영국 영주권자나 난민 및 인도적 체류자에 한해서만 공공부조 수급권을 부여했고, EU/EEA 및 스위스 출신 이주민에 대해서는 제도를 포용적으로 운영했다.

〈표 3-9〉 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ① 이주민 포괄/배제 여부

복지체제	자유주의		
	영국	미국	캐나다
대표적 공공부조 제도	Universal Credit	TANF	연방정부 수준의 공공부조 제도는 부재 (Ontario Works, Employment and Assistance 등 참고)
제도의 목적	생활비 보조	빈곤가정에 대한 지원 제공	소득 보장, 자립 촉진, 노동시장 재통합
이주민 포괄 여부	제한적 포괄: 영주권자 등 포함	제한적 포괄: 영주권자 등 포함	제한적 포괄: 영주권자 등 포함
외국인 배제대상	이민 통제 대상자 (단, 정착 거주 상태이거나, 정착 거주요건이 면제된 경우 등 신청가능)	-	관광·학생비자 등 일시적 체류자는 대부분 제외
외국인 특례대상	영주권자, 난민, 인도적 체류자	합법적 영주권자, 군 복무와 관련된 자, 난민, 망명자, 추방보류자	영주권자, 난민, 보호대상자 등
공공부조 수급이 거주권/시민권에 미치는 법적 영향	추방, 추가 체류허가 거부, 법적 처벌 대상이 될 수 있음	신분조정 신청 시 이민자가 공적부담이 될 가능성이 있다고 판단되면 신분조정이 거부될 수 있음	법적 영향은 없음 단, 보증 이민자(sponsored immigrant)가 보장 기간 중 공공부조 수급 시, 보증인에게 상환 요구 발생. 이로 인해 추후 가족초청에 불이익 가능성 있음

주: 연구진 작성.

다음으로 자유주의 복지체제에서 ② 공공부조 수급 조건이 무엇인지를 살펴보겠다(〈표 3-10〉 참고). 이러한 조건이 이민자가 수급권을 얻기 위해 부여되는 의무와 어떻게 연결되는지도 점검하겠다. 자유주의 복지체제의 공공부조 수급자격에서 가장 강조되는 원칙은 ‘필요’ 원칙이다(Sainsbury, 2012). 이러한 관점에 따르면, 복지 필요를 가진 이주민 개인이나 가구의 실질적인 생존의 위협 및 사회적 위험은 복지수급의 근거가 된다. 앞의 〈표 3-9〉에서 살펴본 바와 같이 세 국가 모두에서 공공부조 제도가 잠재적 수급자의 ‘필요’를 기반으로 수급권을 부여한다는 점에서 이러한 태도가 잘 드러난다. 물론, 대상자는 영주권자 및 난민 등으로 범위가 매우 협소하다.

한편, 거주 조건을 충족하기 위해 기간에 대한 필요조건이 있는지를 살펴보면 영국은 확실히 공공부조를 수급받을 수 있는 영주권자(Indefinite Leave to Remain, ILR)의 경우 5년 이상, 미국은 5년 이상, 캐나다는 해당 주 또는 준주의 거주 요건

(residency)을 충족해야 한다. 급여수급 중 국외체류 기간 상한을 보면, 영국에서는 한 달이 기한이다. 미국은 명문조항은 없으나 제도 자체가 미국 내 거주를 전제하므로 장기 해외체류 시 급여가 중단될 것으로 예상할 수 있다. 캐나다는 주 별로 다른 기준을 적용하고 있다.

다음으로 공공부조 수급 의무를 노동 및 직업탐색 조건으로 살펴봤다. 미국과 캐나다 모두 지역사회노동 조건을 요구하는 반면 영국은 요구하는 의무조항이 없는 것으로 나타났다. 또한 세 국가 모두 어떤 유형의 일자리라도 구직활동을 요구하는 것으로 나타났다.

〈표 3-10〉 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ② 수급 조건 및 의무

복지체제		자유주의		
국가		영국	미국	캐나다
거주 필요조건		상시거주 요건(Habitual Residence Test: HRT)을 충족해야 함 (단, 영주권 신청에 5년 필요)	5년 이상 (난민 등은 예외)	주에 따라 다름
급여수급 중 해외체류 상한		한달	명문조항 없음 (단, 미국 내 거주 전제)	Ontario: 7일 이내 British Columbia: 30일 이내
수급 의무	지역사회 노동 조건	의무조항 없음	지역사회 서비스 프로그램 참여	지역사회 참여 (무급지역사회서비스 등)
	직업탐색 조건	일자리 유형과 상관없이 구직활동 필요	일자리 유형과 상관없이 구직활동 필요	일자리 유형과 상관없이 구직활동 필요

주: 연구진 작성.

다음으로 ③ 공공부조 수급과 관련된 배경, 논점 및 전망을 살펴보겠다(〈표 3-11〉참고). 자유주의 복지체제에서 이주민 공공부조 수급을 둘러싼 논쟁을 살펴보면, 반대 근거로 복지자석, 복지남용 및 복지의존 등이 공통적으로 나타났다. 찬성 근거로 인도주의적 이유(빈곤 아동 등), 수급자격 있는 이들에 대한 지급요구 등이 공통적으로 나타났다. 이들 세나라에서는 수용국에 대한 이주민의 경제적·사회적 기여가 복지수급자격의 근거가 될 수 있는지를 중심으로 논의가 이뤄졌다. 다른 한편으로는 수급자격 있는 빈곤 아동 등 이주민 집단의 빈곤과 사회적 배제가 전체 사회에 미치는 영향을 고려했다. 후자는 사회통합과 안정성 측면에서 이주민 복지수급의 정당성을 주장했다. 자유주의 복지체제의 사회복지 수급자격에서 가장 강조되는 원칙이 '필요'라는 점에 더해

이주민 복지수급의 목적과 기능이 ‘기여자에 대한 복지제공’과 ‘빈곤 및 사회적 배제 경감’이라는 것은 이들 사회에서 이주민의 복지수급이 오직 ‘필요한 이들에 한해’, ‘기여자들에 한해’, ‘빈곤 및 사회적 배제를 경감하는 차원에 한해’서만 허용되는 최소주의 복지국가(Minimalist Welfare State)의 특성을 드러낸다고 할 수 있다. 자유주의 복지국가로 설명되는 세 나라의 역사적인 경로가 매우 다른 점도 염두에 둘 필요는 있다.

이러한 세 나라의 역사적 배경에는 1990년대부터 늘어난 난민과 이민에 대해 복지 의존, 재정적 부담 등의 부정적 담론을 중심으로 사회적 논의가 이뤄진 것에 기인한다. 영국의 경우, 전후 국민의료서비스(NHS)가 상징하는 보편적 복지국가에서 1970~1980년대 신자유주의의 거센 흐름 속에서 자유주의의 흐름에 합류한 역사를 가지고 있다(Esping-Andersen, 1999). 이 과정에서 영국 복지국가의 제도적 중심도 사회보험 등 여타 제도에서 공공부조로 이동했다. 이를테면, Duffy et al.(2013)은 영국의 복지국가가 잔여적 모델로 변화하는 흐름을 제시했다. 즉, 근로연령대를 대상으로 한 복지급여의 실질가격 기준 추이를 보면, 공공부조가 70년대 이후 40여년 동안 네배 가까이 증가하는 동안, 다른 기여기반급여, 아동급여 등은 제자리를 맴돌았다. 영국의 보편적 복지국가의 위축 과정에서 복지는 ‘우리’를 위한 제도가 아니라, ‘가난한 그들’을 위한 제도로 위축됐다. 이러한 환경에서 ‘세금을 내는 우리’와 ‘세금을 쓰는 그들’이 분리된다. 여기에 이주민들이 ‘세금을 쓰는’ 공공부조 수급에 대해 내국인들이 우호적인 환경이 형성되기는 어렵다. 더욱이, 자유주의 체제에서 노동시장 중심적인 성격은 이주민의 공공부조 수급보다는 노동시장 참여를 유인하는 방식의 정책 조합을 선호할 수밖에 없다.

미국의 경우 1996년에 이주민은 물론 내국인까지 복지수급을 제한하는 개혁법안인 “개인 책임 및 근로 기회 조정법”(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: 이하 PRWORA)이 발의되기 전 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)의 단점에 대한 논쟁이 다년간 축적되었다. PRWORA 법안에 찬성하는 보수주의자들은 AFDC의 불법수급 사례를 강조하며 복지수급자가 빈곤 순환의 덫에 빠졌다고 주장했고 복지국가 해체를 촉구했다. 당시 공화당은 상원과 하원을 장악하고 민주당 대통령인 빌 클린턴은 복지의 종식(“end welfare as we know it”)을 약속한 상황이었다. 하지만 이미 두 번의 비토권을 행사한 클린턴에게 PRWORA 법안까지 비토하기에는 정치적 리스크가 큰 것으로 여겨졌다. 결국 1996년 8월 22일

클린턴은 해당 법안에 서명하였고 모든 이주민에 대한 지원을 규제하기 시작하였다 (Centre for Public Impact, 2017). 요컨대, 당시 상하원에서 다수를 차지하며 강력한 정치적 영향력을 발휘했던 공화당의 AFDC에 대한 공격에 대하여 민주당은 이민자 문제까지 논쟁에 포함하여 방어하기 어려웠던 상황이었다. 이 때문에 이주민 포괄에 찬성하는 여론이 거의 만들어지지 못하고 이주민을 배제하는 제도에 대한 비판만이 소수 있었을 뿐이었다.

〈표 3-11〉 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ③ 배경, 논점 및 전망

복지체제	자유주의		
국가	영국	미국	캐나다
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁	<p>〈반대 근거〉 저임금 이민자는 다른 납세자들에게 비용을 전가하며 이는 비도덕적임</p> <p>〈찬성 근거〉 수급 자격이 있는 모든 사람에게 복지급여를 지급할 의무 강조</p>	<p>〈반대 근거〉 복지자식 담론 등 비시민권자들이 복지 혜택을 과도하게 사용함 복지개혁을 통해 빈자들의 경제적 기회를 개선할 수 있음</p> <p>〈찬성 근거〉 수백만의 빈곤아동 피해 합법적 이주민(사회보장제와 소득세 납부)들의 수급까지 제한</p>	<p>〈반대 근거〉 이주민 및 난민의 복지남용 및 복지 의존에 관한 우려 부동산 가격 및 물가 상승의 주요 원인으로 이주민 인구가 지목</p> <p>〈찬성 근거〉 인도주의적 이유, 장기적 통합, 노동시장 참여 촉진, 장기적 공공의료비용 감소 효과</p>
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁의 역사적 배경	<p>1990년대 전까지 영국에서 이주민 포괄 여부는 그리 큰 문제로 여겨지지 않았으나, 1999년 ‘난민 및 이민법’ 제정으로, 대부분의 난민 신청자를 일반적인 사회보장 수당 수급에서 제외하였고, 이주민 복지제도 남용에 대한 우려가 제기됨. 2004년부터는 동유럽이 유럽 연합에 가입하면서, 동유럽 출신 이주민이 대거 영국으로 유입되면서, 이들이 이들이 복지제도를 악용한다는 비판적 목소리가 언론과 정치권에서 커짐.</p>	<p>1996년 이주민에게 배제적인 PRWORA 법안이 도입된 것은 이전까지 쌓여온 AFDC에 대한 비판에 기인함. 보수주의자들은 불법수급 사례를 강조하며 복지수급자가 빈곤순환의 덫에 빠졌다고 주장. 당시 상하원에서 다수를 차지하며 강력한 정치적 영향력을 발휘했던 공화당의 AFDC에 대한 공격에 민주당은 이민자 문제까지 논쟁에 포함하여 방어하기 어려웠던 상황이었음.</p>	<p>1990년대 및 2000년대 이후 이주민 및 난민의 복지 남용 및 복지 의존을 비롯하여 이민이 유발하는 재정적 부담에 관한 우려가 사회적으로 활발히 논의되기 시작함 2015년부터 2025년 3월까지 이민 입장을 고수하여 이민 인구를 증가시켰으며, 이주민, 특히 난민에 대한 인도주의적 접근을 강조하였으나 집값 및 물가 상승 등의 환경 속에서 대중의 이주민에 대한 부정적 평가가 점증됨</p>
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁의 향후 쟁점	<p>복지지출 증가에 대한 재정적 부담 우려, 정치권 및 언론의 반발로 인한 사회적 갈등 가능성, 이민정책의 폐쇄화 및 규제 강화로 이어질 가능성</p>	<p>불법 이민자에 대한 연방 복지혜택을 종료하는 정책을 발표하는 등 미국의 정치적 상황은 보수적으로 흐름. 이주민에 대한 배제의 경향이 강함.</p>	<p>이민 수용 규모 및 이주민 포괄 정도에 있어서 제한적 포괄이 얼마나 더 심화할지, 그 과정에서 이주민, 비이주민(토착민 포괄여부), 그리고 관련 단체 및 집단 간 상호작용이 어떠한 균형을 이룰지가 쟁점임</p>

주: 연구진 작성.

제5절 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조

동아시아 복지체제에서 대표적 공공부조 제도는 한국의 국민기초생활보장제도와 일본의 생활보호법, 그리고 대만의 사회구조법이다. <표 3-12>에서 정리한 내용을 바탕으로 동아시아 복지체제에서 ① 공공부조의 제도적 특성에 따라 이주민이 공공부조 제도에서 얼마나 포괄되는지 비교 분석해보자. 먼저, 제도의 목적에서 세 국가 모두 각각 ‘최저생활 보장 및 자활(자립) 지원’(한국, 일본), ‘생존보장, 생활안정, 자립지원’(대만)으로 거의 동일하게 나타났다. 또한 이주민 포괄여부에 있어서 세 국가 모두 원칙은 국민만 포함하고 외국인은 특례를 적용하는 방식으로 매우 배제적인 특성을 보였다. 다만, 일본과 대만의 경우 내국인과의 혼인관계(‘일본인 및 영주자의 배우자’, ‘대만인과 혼인했거나 혼인했던 자’)에 기반하여 외국인을 포괄하는 것이 흥미로운 부분이다. 외국인 특례대상을 보면, 한국의 경우 난민, 한국인 직계존·비속을 돌보는 이주민, 영주 귀국 사할린 한인의 경우만 수급권을 부여받을 수 있고, 일본은 영주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자 등 및 정주자, 특별영주자(입관특례법), 특정난민의 경우 수급권을 부여받을 수 있다. 대만의 경우 외국인은 대만인과 혼인했거나 혼인했던 자에 한해 수급권을 부여받을 수 있다.⁸⁾ 세 국가 중에서 영주권자에게 수급권을 부여하는 국가는 일본뿐이었다. 대만은 내국인과 혼인했거나 혼인 중인 이주민 집단을 포괄했다. 다른 두 국가에 비해 한국이 외국인 포괄의 측면에 있어서 가장 배제적인 특성을 보인다고 할 수 있다.

이주민의 공공부조 수급 여부가 거주권이나 시민권에 미치는 법적 영향을 살펴보면 세 국가 모두 별도 조항이 없는 것으로 나타났다. 동아시아 국가와 북유럽 국가와의 동시에 관찰되는 공통점이었다. 사회민주주의 복지체제에서는 이런 특징이 이주민에 대해 포용적인 접근의 결과지만, 동아시아의 특징은 이주민 포용에 대한 무관심의 결과로 추정된다. 물론, 이는 이주민 수용의 역사가 짧고, 이주민 유입의 절대량이 적었던 동아시아의 역사적 배경도 있을 것으로 보인다(OECD, 2024). 지난 2023년 기준으로 국외 출생 거주자의 비율이 한국이 3.8%, 일본이 2.5%였고, OECD 회원국 평균이

8) 귀화하지 않은 외국인, 무국적자, 중국 본토 출신자, 홍콩 또는 마카오 거주자(未入籍外國人、無國籍人、大陸地區人民、香港或澳門居民) 중 대만인과 혼인했거나 혼인했던 자가 동거 중인 가족이 없고 일정 거주·재산 요건을 충족하는 경우

14.7%였다. 종합해서 보면, 동아시아의 이주민 대상 공공부조는 이주민의 사회권 차원에서 다른 어떤 복지체제보다 가장 배제적이다.

〈표 3-12〉 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ① 이주민 포괄/배제 여부

복지체제	동아시아		
	한국	일본	대만
대표적 공공부조 제도	국민기초생활보장제도	생활보호법	사회구조법(社會救助法)
제도의 목적	최저생활 보장 및 자활 지원	최저생활 보장과 자립 지원	생존보장, 생활안정, 자립지원
이주민 포괄 여부	원칙적 배제	원칙적 배제: 영주권자 포괄	원칙적 배제
외국인 배제대상	-	-	-
외국인 특례대상	① 난민, ② 한국인 직계존비속을 돌보는 이주민 ③ 영주귀국사할린한인	① 영주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자 등 및 정주자 ② 특별영주자 (입관특례법) ③ 특정난민	귀화하지 않은 외국인, 무국적자, 중국 본토 출신자, 홍콩 또는 마카오 거주자 중 대만인과 혼인했거나 혼인했던 자가 동거 중인 가족이 없고 일정 거주·재산 요건을 충족하는 경우
공공부조 수급이미치는 법적 영향	별도 조항 없음	별도 조항 없음	별도 조항 없음

주: 연구진 작성.

다음으로 〈표 3-13〉에서 정리한 내용을 바탕으로 동아시아 복지체제에서 ② 공공부조 수급의 조건이 무엇인지, 이것이 이민자가 수급권을 얻기 위해 부여되는 의무와 어떻게 연결되는지 비교 분석해보자. 동아시아 복지체제가 서구의 복지체제와 달리 특정한 복지 수급의 원칙 혹은 기준을 따르는지 선행연구에서는 확인되지 않는다. 다만, 〈표 3-12〉를 살펴보면 세 국가에서 모두 복지수급 자격은 국민됨(nationalhood)에 기반하는 것으로 보인다. 이러한 원칙에 따라 국민 외에 외국인이나 이주민은 원칙적으로 배제된다. 따라서, 서구의 복지국가에서 요구되는 거주 요건이 필요할 이유도 없다. 참고로, 내국인 수급자에게 요구되는 거주 요건은 한국은 180일 이내 120일 이상 국내 체류, 일본은 별도 조항이 없고,⁹⁾ 대만은 최근 1년 내 183일 이상 국내 체류로 나타난다.

9) 영주권 취득을 위해 10년 이상 거주가 요구되며, 이 중 5년 이상 취업가능한 체류자격으로 거주해야한다.
https://www.moj.go.jp/ENGLISH/m_hisho06_00043.html

동아시아의 공공부조에 관찰되는 흥미로운 특징은 가족주의적인 요소다. 이를테면, 한국은 공공부조 대상자로 “한국인 직계존·비속을 돌보는 이주민”을, 일본은 “일본인의 배우자, 영주자의 배우자 등”, 대만은 “대만인과 혼인 중이거나 혼인했던 자”를 공공부조 수급 대상자로 명시한다. 세 나라에서 기여나 체류 조건보다 혼인을 강조하는 점은 눈길을 끈다. 동아시아에서 관찰되는 이러한 특징은 동아시아 복지체제에 관찰되는 가족주의적(familialist) 요소와 일정한 연관이 있는 것으로 보인다(Jones, 1990; Estevez-Abe, Yang, Choi, 2016). 앞서 살펴본 다른 복지체제와 비교했을 때도 뚜렷이 부각되는 동아시아의 특징이다.

다음으로 공공부조 수급 의무를 지역 사회 노동 및 직업탐색 조건으로 살펴보자. 한국에서는 공공부조 수급자는 국적과 상관없이 노동 능력이 있는 경우, 자활사업에 참여해야 한다. 일본은 구체적인 조항 없으나 최저생활 유지를 위해 적절한 수준으로 노동능력 활용을 요구할 수 있다. 대만은 지역사회노동 조건이 부여될 수 있는 것으로 나타났다. 직업탐색 조건에 있어서는 한국과 대만은 정부 또는 지방자치단체가 제공하는 취업알선이나 직업훈련 프로그램에 참여해야 한다. 일본은 별도 조항이 없었다.

〈표 3-13〉 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ② 수급 조건 및 의무

복지체제		동아시아		
국가		한국	일본	대만
거주 필요조건		거주와 무관하게 배제	별도 조항 없음 (단, 영주권 신청에 10년 필요)	(표 <3-12> 특례 대상에 한해서) 최근 1년 내 183일 이상 국내 거주
급여수급 중 해외체류 상한		(기존 수급자 기준) 180일 이내 60일	조항 없음	최근 1년 내 183일 이상 국내 거주
수급 의무	지역 사회 노동 조건	근로능력이 있는 경우 자활 사업에 참여	구체적인 조항 없으나 최저 생활 유지를 위해 적절한 수준으로 노동능력 활용을 요구할 수 있음	지역사회활동 및 비영리 사회서비스 참여해야 할 수 있음
	직업 탐색 조건	자활사업 미참여 시 국민취업지원제도를 통해서 취업 알선, 직업훈련 참여	별도 조항 없음	직업훈련 참여 필요

주: 연구진 작성.

다음으로 <표 3-14>에서 정리한 ③ 공공부조 수급과 관련된 배경, 논점 및 전망을 살펴보겠다. 공공부조에서 이주민 포괄여부에 대한 찬반 논쟁을 살펴보면, 한국과 대만에서는 공개적으로 논쟁이 이뤄지지 않았다. 한국에서는 학계, 시민단체 등에서 이주민 포괄을 둘러싼 연구가 일부 이뤄졌지만, 관련 논쟁이 공개적으로 발생하지 않았다. 이주민 배제를 위한 논리도 공개적으로 제시된 바가 없다. 2005년에 기초생활보장법 제 5조의 2(외국인에 대한 특례) 조항이 도입되면서, 외국인 가운데는 이례적으로 일부 결혼이주여성이 공공부조 수급권을 받게 됐다. 당시 이를 둘러싼 토론이나 논의 과정에 관한 자료는 찾기 힘들다. 대만에서는 이주민 유입의 과정에서 중국 본토와의 역사적 특수성으로 인해 다양한 기준이 고려됐다. 이러한 고려 사항에서 빈곤한 이주민, 즉 이주빈민에 대한 검토 및 논의는 이뤄진 바가 없다. 일본에서는 역사적으로 재일 조선인을 대상으로 하는 제도 포괄 여부에 대한 논의가 있었다. 그 과정에서 법적 근거의 결여, 제도의 안정성·투명성·공평성 등의 문제가 노출됐다(5장 참고).

동아시아 복지체제에서 공공부조의 이주민 포괄에 대해 논쟁은 거의 이뤄지지 않았다. 해당 의제에 대한 국가적, 사회적 관심이 그만큼 적었기 때문인 것으로 풀이된다. 이러한 역사적 배경에는 한국과 일본 모두 전통적으로 이주민 비율이 낮은 국가라는 점을 들 수 있다(OECD, 2024). 대만은 중국과의 독특한 정치적 역사로 인해 ‘이주빈민’이라는 개념이 공공 담론에서 주목받지 못했다. 향후 쟁점으로는 한국은 영주권자에 대한 공공부조 수급권 의제와 일본은 재일조선인 수급 문제 등이 있다. 대만은 개방적인 이민 정책 기조로 인해서 ‘이주빈민’ 개념이 정책 결정과정에서 익숙한 용어로 자리잡게 될 가능성이 있다.

<표 3-14> 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조: ③ 배경, 논점 및 전망

복지체제 국가	동아시아		
	한국	일본	대만
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁	논쟁이 있었다기보다는 다소 보수적인 접근을 하는 정부에 대해서 학계, 시민단체 등 사회 일각의 요구가 있음. 이에 대한 반대 논리는 공개적으로 제시된 바 없음	외국인은 원칙적으로 법률상 제외이지만, 준용되어 있어 법적 근거가 결여되어 있으며, 제도의 안정성, 투명성, 공평성에 문제가 있음 대상자로 영주자 및 정주자로 한정되어 유학생이나 기능실습생 등은 대상에서 제외됨 재일 조선인 등은 무연금자가 많아 고령화에 따라 생활보호 수급자가 늘어나고 있음	이민자에 대한 구체적인 문제제기는 특별히 이루어지지 않고 있음

복지체제 국가	동아시아		
	한국	일본	대만
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁의 역사적 배경	한국은 전통적으로 이주민 비율이 매우 낮은 국가였고 빈곤이라는 사회정책적인 요구에 대한 대응에서 이주민은 포착되기 어려웠음	1950년 현행 생활보호법이 시행되면서 대상은 '국민'으로 한정, 외국인인은 법률상 대상외가 되었음	중국과의 독특한 정치적 역사로 인해, 대만으로의 이주는 다음의 기준으로 고려됨. 이주자가 중국계인지(도움이 필요한 사람으로 보기보다는 국가 안보 목적상 감시의 대상으로 간주), 홍콩 혹은 마카오 출신인지, '고품질 이주'에 기여할 수 있는 고숙련 전문가인지(평균보다 높은 임금을 받기 때문에 공공부조를 필요로 하지 않음), 혹은 저숙련 노동(대개 단기 체류를 전제로 하며, 이는 고용 계약 기간 동안에만 머무르는 것으로 간주)에 종사하거나 대만 국적자와 결혼한(가장 공공부조 수급에 적합한 대상으로 간주되지만 이들 중 일부는 결국 귀화를 선택) 경제적 이주자인지. 따라서 '이주빈민'이라는 개념은 공공 담론에서 가시적으로 등장하지 않으며, 학계에서도 연구 주제로 주목받지 못하고 있음
이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁의 향후 쟁점	한국에서 정주하면서 생산활동에 기여하고 세금을 낸 다수의 이주민의 사회권 의제는 부상할 수밖에 없음. 국내에 영주하는 영주권자(F4) 등에 대한 공공부조 수급권 의제는 앞으로 부상할 가능성 있음.	생활보호법 자체가 수급자 자격 기준이 엄격한 제도라는 점도 감안할 필요가 있음. 참고로, '곤궁자자립 지원'의 경우에는 외국인도 지원 대상에 포함됨 제일조건인 수급 문제는 '헤이트 스피치'에 자주 활용됨	지난 20년간 대만의 급속한 인구 고령화와 출산율 저하는 정부가 이민 정책에 대해 보다 개방적인 입장을 취하도록 만들었음. 또한, 많은 외국인 배우자들의 귀화는 현재 및 과거 이주민들이 정치 선거에 영향을 미칠 수 있는 중요한 유권자 집단이 될 수 있음을 시사함. (The News Lens 2019). 이러한 모든 변화는 이주 배경을 가진 현재 및 미래 인구가 장기적으로 정착하고 더 다양화될 것임을 예고함. 즉, '이주빈민'이라는 개념은 앞으로 대만의 정책 결정 과정에서 더욱 익숙한 용어로 자리 잡게 될 가능성이 높음.

주: 연구진 작성.

제6절 소결

지금까지의 연구 결과를 요약하고, 이론적 및 정책적 함의를 제시하겠다. 먼저, 네가지 복지체제에서 첫째, 사회민주주의 복지체제는 공공부조의 제도적 특성에서 ‘거주 혹은 체류’를 중심으로 이주민에게 수급권을 부여했다. 다른 복지체제에 비해 가장 이주민에게 포용적이고 통합적인 특성을 보인다. 수급권의 근거가 ‘거주’에 있기 때문에, 필요 거주 기간, 지역사회노동 조건이 없는 등 수급권을 얻기 위한 의무도 비교적 관대한 편으로 나타났다. 또한 이주민 포괄에 대해 논쟁에 대한 기록이 많지 않았다. 세나라는 이주민을 대체로 내국인과 동등하게 대우하면서 복지 급여 수급권을 부여했다. 단, 핀란드는 장기거주자에 한해 포괄한다는 점에서 제도의 포괄성이 상대적으로 낮았다. 덴마크는 이주민에 대한 포괄성을 유지하면서도, 선주민과 별도의 제도를 마련하는 식으로 급여를 차등 지급하는 변화를 겪었다.

둘째, 보수주의 복지체제는 공공부조에서도 이주민의 기여를 중시하는 특징을 나타냈다. 분석 대상이 된 세 나라 모두에서 취업 가능한 체류 허가를 갖춘 외국인인은 공공부조를 수급할 권리가 있었다. 물론, 취업이 가능한 집단에서 공공부조를 수급할 가능성이 낮다는 점을 고려하면 보수적인 접근이다. 프랑스는 취업 가능 체류 허가증의 기간 기준이 5년으로 상대적으로 길다. 노동을 통한 기여가 없는 이주민을 배제한다는 점에서 보수주의 체제는 북유럽 체제보다 포괄성이 낮다. 또, 공공부조 수급이 이주민의 체류 자격 부여에 법적으로도, 실질적으로도 영향을 미친다는 점에서 이주민 배제 가능성이 크다. 이주민 포괄 여부에 대해 ‘사회관광’, ‘복지자식’, ‘자국민 우선복지’ 등을 근거로 반대하는 여론이 등장했음에도 불구하고 이주민의 경제적·사회적 ‘기여’에 기반하여 사회보험 체계를 구축해 온 역사적 경험이 공공부조 제도 설계에도 영향을 미친 것으로 보인다.

셋째, 자유주의 복지체제에서 공공부조의 제도적 특성을 보면, ‘생활비 보조’, ‘빈곤 가정 지원’, ‘소득보장, 자립촉진, 노동시장 재통합’ 등의 목적으로 제시한다. 여기에서 ‘필요’, 즉 실질적인 생존 및 사회적 위험에 대한 대응을 목적으로 수급권을 부여한다. 이주민 포괄 방식이 영주권자나 난민 등 인도적 체류자 등 소수에 집중된 포지티브(positive) 방식을 채택한다. 제한적 체류 허가를 가진 이주민이 공공부조를 신청하거나 수급할 경우 법적 처벌까지 받을 수 있다는 점에서 이주민에게 매우 배제적인 특성

을 드러낸다. 이주민 대상 공공부조 지급이 소수 특정 집단에 한해서만 허용되는 특성을 드러낸다. 보수주의 체제에서 ‘기여가 있는 집단’ 및 영주권자 및 난민 등으로 공공부조 수급대상자를 한정했다면, 자유주의에서는 ‘기여가 있는 집단’도 배제했다는 점에서 공공부조의 포괄범위가 더욱 좁다.

넷째, 동아시아 복지체제는 공공부조에서 ‘국민’만 포함하는 원칙이 드러난다. 자유주의 복지체제보다 더 이주민에게 배제적인 특성을 갖는다. 대만과 한국은 영주권자도 수급 대상자에서 배제하기 때문이다. 동아시아 복지체제의 특징은 결혼 등을 매개로 한 이주민 가구원에 대해서는 상대적으로 관대하다는 점이다. 동아시아에서는 이주민 포괄 여부에 대한 찬반 논쟁도 거의 이뤄지지 않았다. 이들 국가에서는 이주민의 사회권에 대해 관심이 매우 낮으며, 이주민 대상 제도도 발달되지 않았다. 이러한 무관심에 더해 공공부조 수급권의 정당성의 근거가, 다른 복지체제에서 나타난 ‘필요’, ‘노동’, ‘거주’가 아니라, ‘국민됨’에 있다는 점이 특징으로 부각된다. 이와 같은 배경에는 동아시아에서 이주민 유입의 역사가 짧고, 유입의 규모도 상대적으로 적었던 역사적인 경험이 있는 것으로 보인다. 이주민 포용이나 수용에 대한 반감이 크다고보다는 관심 자체가 적었다고 볼 수 있다. 이러한 동아시아에서 이러한 ‘국민됨’의 예외가 결혼을 통한 가족 구성인 점도 눈에 띈다. 동아시아 특유의 가족주의적 요소가 영향을 미친 것으로 보인다.

네 가지 체제의 특징을 종합하면, 다음과 같은 이론적, 정책적 함의를 제시할 수 있다. 이론적으로는 이번 연구가 복지체제별 공공부조 제도 자체의 특징을 부각시켰다는 점에서 의의가 있다. 복지체제별 공공부조를 비교분석한 선행연구들은 체제 내부의 사회보장 제도 가운데 공공부조의 위상을 비교 분석하는 데 중점을 뒀다(Esping-Andersen, 1990; Gough, Bradshaw, Ditch, Eardley, Whiteford, 1997). 이를테면, Esping-Andersen(1990)은 잔여적 자유주의 복지체제에서 공공부조가 사회보장의 핵심적 역할을 하는 반면, 보편적 사회민주체제에서는 보편적 사회보험과 공공서비스 중심의 1차 안전망이 중심이 되고 공공부조는 상대적으로 부수적인 역할을 수행한다고 설명했다. Gough et al.(1997)은 공공부조 제도를 기준으로 OECD 국가들을 8개의 유형, 즉 공공부조 레짐(assistance regime)으로 범주화해서 제시한 바 있다. 이러한 선행연구들은 공공부조 제도의 규모뿐 아니라, 제도의 내용 자체가 전체 복지체제의 내용과 조응하면서 차별성을 가질 수 있다는 점을 간과하고 있는 것으로 보인다. 이

번 연구를 보면, 네 가지 복지체제에서 전통적으로 강조했던 급여자격, 즉, 보편주의의 체류, 보수주의의 기여, 자유주의의 필요 혹은 잔여, 동아시아의 국민됨 혹은 가족주의의 원칙이 개별적 공공부조에서 관철되고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 특징이 이주민을 급여 대상자로 상정했을 때 부각된다는 점은 흥미로운 결과였다.

분석 결과의 정책적 함의는 다음과 같다. 동아시아, 특히 한국은 비교 분석 대상이 된 12개 국가 가운데서도 이주민에 대해서 가장 배제적이었다. 이러한 태도는 한국 복지국가의 생산적(productivist), 최소주의적(minimalist)적 요소가 이주민에게도 관철된 결과로 볼 수 있다. 그러나, 한국의 복지국가는 1990년대 이후 양적으로, 질적으로 비약적으로 증가했다. 한국 공공부조의 급여수준은 OECD 국가 평균에 근접하고, 수급자의 규모도 크게 늘었다. 이를테면, 부부와 두 자녀 기준으로만 보면, 한국의 최저소득보장 수준은 중위소득 대비 45%로, OECD 평균 37%를 상회하고 있다(여유진 외, 2023). 국민기초생활보장제도 수급 인구도 2001년 142만명에서 2024년에는 267만명을 넘어섰다(국가데이터처, 2026). 그렇지만, 이주민을 대상으로 하는 한국의 공공부조는 여전히 최소주의적 접근에서 벗어나지 못하고 있다. 이주민 관련 통계를 보면, 시대가 크게 바뀌었다. 2000년에는 국내 장기체류 외국인이 20만여명이었지만, 2024년에는 200만명을 넘었다(통계청, 2025). 국내에서 정주하면서 고령화 및 빈곤화를 거칠 수 있는 정주 이주민 집단에 대해서 한국 복지국가가 계속 눈 감고 있을 수는 없다는 의미다.

〈표 3-15〉 12개국의 이주민 대상 공공부조 제도 현황

복지체계	동아시아				자유주의			보수주의			시민주의	
	한국	일본	대만	영국	미국	캐나다	독일	프랑스	네덜란드	스웨덴	핀란드	덴마크
국가	한국	일본	대만	영국	미국	캐나다	독일	프랑스	네덜란드	스웨덴	핀란드	덴마크
대표적 공공부조 제도	국민기초생활보장	생활보호	사회구조	Universal Credit	TANF	Ontario Works 등	Bürgergeld	Revenu de solidarité active	Participatiewet	Ekonomiskt bistånd	Basic Social Assistance	Kontant hjælp
제도의 목적	최저생활 보장, 자립 지원	최저생활 보장, 자립 지원	생존보장, 생활안정, 자립지원	생활비 보조	빈곤가정 지원	소득보장, 자립촉진, 노동시장 재통합	인간다운 삶 보장, 자립적인 생계유지 지원	최저생계 수준 보장, 자립촉진	노동시장 유입 및 사회부조 제공	적절 생활수준 보장	최소한의 생계보장, 인간존엄성 유지	기초소득 제공, 활성화 및 통합 보장
이주민 포괄 수준	원칙적 배제	원칙적 배제: 영주권자 포괄	원칙적 배제	제한적 포괄: 영주권자 등 포함	제한적 포괄: 영주권자 등 포함	제한적 포괄: 영주권자 등 포함	조진부 포괄: 기여 기반	조진부 포괄: 기여 기반	조진부 포괄: 기여 기반	원칙적 포괄	조진부 포괄: 체류 기반	원칙적 포괄: 차등적 제도운영
외국인 배제 대상	-	-	-	이민 통제 대상자	-	일시적 체류자	독일 내 미취업자, 체류미허가자, 체류3개월 이내 구직자, 구직·유학·교육 목적 입국	학생, 무급인턴, 육아휴직 등	공공안보 목적 거주 제한외국인, 망명신청자	거주 미허가 외국인, 망명신청자	이하 영구 거주자가 아닌 경우	현금부조에 서 배제, 자립수당에 서 포괄
외국인 포괄 대상	난민, 한국인 직계존비속을 돌보는 이주민, 영주권국사	영주권자, 영주권자의 배우자 등 및 정주자, 특별영주자, 특정난민	대만인과 혼인했거나 혼인했던 외국인	영주권자, 난민 및 인도적 체류자	영주권자, 난민, 망명자 등	영주권자, 난민, 보호대상자 등	영주권자, 기한부 체류 허가 보유 및 취업 외국인, 우크라이나	비EU 이주민: 5년 이상 체류허가증 또는 거주증	거주허가 보유자 등, 난민, 가족결함 이주민 등	영구거주자 우크라이나 난민	영구거주자	거주 및 노동조건 충족자, 난민, 보호대상자

복지제도 국가	동아시아			자유주의			보수주의			시민주의		
	한국	일본	대만	영국	미국	캐나다	독일	프랑스	네덜란드	스웨덴	핀란드	덴마크
	할린한인						난민	가진 경우, 보호적 보호를 받는 경우, 난민, 무국적자				가족결합 이주민
사회부조 수급 시 거주권·시 민권 영향	조항 없음	조항 없음	조항 없음	○	○	법적 X 실질 ○	○	법적 X 실질 ○	○	○	○	○
거주 필요조건	거주와 무관하게 배제	영주권 신체에 10년 이상	최근 1년 내 183일 이상	5년 이상	5년 이상	x	3개월 이상	5년 이상	x	x	x	10년 중 9년 이상
국의체류 상한	180일 이내 60일	조항 없음	최근 1년 내 183일 이상 국내 체류 필요	한 달	조항 없음	Ontario: 7일 이내 British Columbia : 30일 이내	3주	3개월	4주	1년	3개월	불가
수급 의무	○	○	○	x	○	○	○	x	○	x	x	○
	알선 일자리	조항 없음	알선 일자리	모든 일자리	모든 일자리	모든 일자리	적합한 일자리	적합한 일자리	모든 일자리	모든 일자리	적합한 일자리	모든 일자리
찬반 논쟁	이루어진 바 없음	〈반대근거〉 법적근거 결여, 제도인정성 · 투명성, 공평성문제	이민자에 대한 구체적 문제제기 없음	〈반대근거〉 비도덕적 납세 전가	〈반대근거〉 복지자식, 빈자들의 경제적기회 개신	〈반대근거〉 복지남용, 복지의존, 부동산 및 물가상승	〈반대 근거〉 국가재정부 담, 사회관광, 여차별	〈반대 근거〉 복지제정암 박	〈반대근거〉 자국민 우선복지, 복지급여 헤외유출	모든 일자리	이루어진 바 없음	〈반대근거〉 조건설, 통합 성과, 공정성에 대한 정치적논란
	확인되지 않음	〈찬성근거〉 수급자격이	〈찬성근거〉	모든 일자리	모든 일자리	모든 일자리	적합한 일자리	적합한 일자리	모든 일자리	모든 일자리	확인되지 않음	이루어진 바 없음

복지체계 국가	동아시아			자유주의			보수주의			시민주의		
	한국	일본	대만	영국	미국	캐나다	독일	프랑스	네덜란드	스웨덴	핀란드	덴마크
				있는 모든 사람에게 복지급여를 지급할 의무	빈곤아동, 합법적 이주민들의 수급 제한	<찬성근거> 인도주의, 장기적통합	저출산고령화, 수면노동자 부족, 재정적 영향 긍정적 영향	인도주의원칙기여하는 이주민 증립적인 순재정효과	<찬성근거> 외국인 노동자의 사회보장제도 배제			<찬성근거> 통합 지지, 빈곤 감소
찬반 논쟁의 역사적 배경	이주민 비율이 낮음	입법 당시 외국인은 법률상 대상 제외	중국과의 역사적 배경으로 '이주민' 개념 없음	난민 및 이민자의 급격한 증가	난민·이주민 증가에의 부정적 답변	난민 및 이민자의 급격한 증가	이민자 초청 경험	이민노동자 유입 경험	이민자 대규모 부정수급	이민자 포괄 경험	이민자보다는 난민을 위주로 논의 진행	인센티브, 긍정성, 국민성
향후 쟁점	영주권자 공공부조 수급	재일조선인 수급	'이주민' 개념	이민정책 폐쇄화 및 규제 강화	불법이민자 해택 종료	이민수용규모, 이주민 포괄정도	난민 지원	비EU 출신 이민자의 공공부조수급	이민자의 사회보장제도 포괄 조건	이민자 수급권 제한 논의 등장 가능	난민에 대한 사회보장체계 제외 범위	조건부 보편성 모델 강화에 따른 제도화

주: 연구진 작성.



제4장

영국의 이주민 대상 공공부조 제도 및 현황

제1절 이주민 체류 현황

제2절 공공부조 제도의 특징

제3절 이주민 대상 공공부조 제도 특성 및 현황

제4절 이주민 포괄 여부에 대한 찬반

제5절 결론 및 정책적 함의

제 4 장

영국의 이주민 대상 공공부조 제도 및 현황

영국은 전통적으로 자유주의 복지국가로 분류된다(Esping-Andersen, 1990). 영국의 복지국가 모델은 1970년대 후반 대처 정권의 신자유주의적 복지 개혁을 시작으로, 2000년대 신노동당 블레어 정부의 근로유인 강화 정책을 거치면서 보다 시장친화적인 모습으로 변모했다. 2010년 보수당-자민당 연립정부가 2012년 복지개혁법(Welfare Reform Act 2012, 2012년 3월 8일 승인) 하에 도입한 유니버설 크레딧(Universal Credit, UC)에서도 근로유인을 강화했다(허용창·양다연, 2024). 유니버설 크레딧은 2013년부터 전국적으로 단계적 도입이 이루어졌으며, 실업수당·주거수당 등 기존 여섯 가지 복지급여를 하나로 통합하고 단일 신청·지급 체계를 마련하고자 했다. 특히, 근로소득 증가에 따라 급여가 줄어드는 비율을 점진적으로 설계해서, 저소득층의 근로 유인을 강화하는 데 중점을 두었다(허용창·양다연, 2024).

이번 장에서는 영국에서 이주민 체류 현황을 짚고, 영국 공공부조 제도의 역사적 전개와 제도적 전환 과정을 살펴보았다. 그리고, 이주민을 대상으로 한 복지 수급 제한의 제도적 구조, 예컨대 공공기금 사용 제한(No Recourse to Public Funds, NRPF), 상시 거주 요건(habitual residence), 인도주의적 예외 적용 기준을 중심으로 정책의 맥락과 적용 실태를 분석했다. 아울러 이러한 제도 아래 이주민의 공공부조 접근을 둘러싼 영국인의 수용성과 찬반 논의도 함께 살펴보았다. 이를 통해 한국의 이주민 공공부조 정책 수립에 필요한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

제1절 이주민 체류 현황

1. 개괄적 현황

1964년부터 1990년대 초반까지는 영국에서 인구 유입과 유출의 규모가 대체로 균형을 이루었다(Kirk-Wade, 2025). 크게 보면, 순이민이 인구를 소폭 감소시키는 경

향을 보였다. 1994년 이후에 영국은 일관되게 순이민 증가 양상을 보였다(그림 4-1). 특히 1998년부터 2020년까지는 매년 이민자(immigrants)가 이주자(emigrants)보다 10만 명 이상 더 많았다. 2011년부터 9년간은 비영국 국적자가 연평균 33만 6천 명 순유입되는 등 순이민 규모가 크게 확대됐다(Somerville & Walsh, 2021).

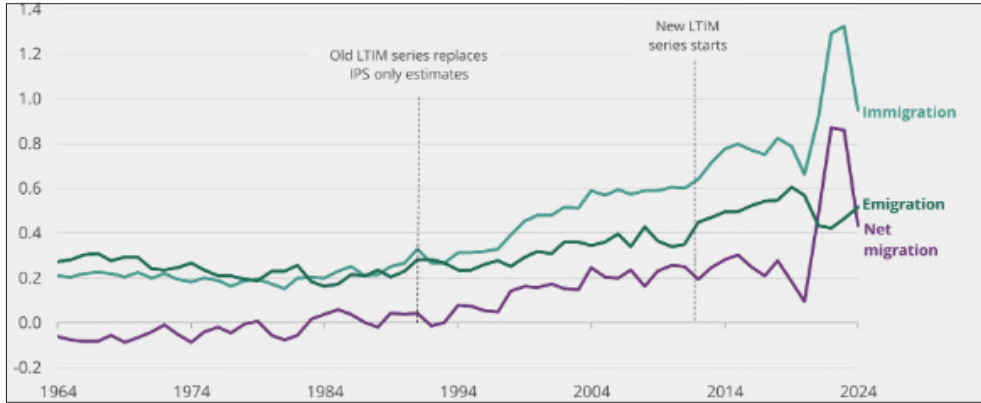
코로나19 팬데믹 기간에는 이민 패턴에 일시적 충격이 있었다. 2020-2021년 팬데믹 기간에는 이주 규모 자체가 이전보다 급감하였다(그림 4-1[그림 4-1]). 당시 새로운 비자 체계를 도입하는 등 이민제도 변화도 이주 규모에 영향을 주었다(Somerville & Walsh, 2021).

2022년부터 이민은 다시 급격히 증가하기 시작했으며([그림 4-1]), 2022년과 2023년에는 연간 약 120만~130만 명 수준에 도달했다(그림 4-1[그림 4-1]). 이 시기의 가장 뚜렷한 특징은 EU 에서 비EU 국적자 중심으로 이주민 구성이 변화하였다. 즉, EU 국적자 이민은 브렉시트 이후 지속적인 하락세를 보인 반면, 비EU 국적자 이민은 급격히 증가하여 전체 이민자 수 급증을 견인했다([그림 4-2]). 이는 특히 유학 및 취업 목적 비자 수요 증가에 기인한 것으로 분석된다.

2024년에는 추세가 전환되었다. 2024년 12월 기준 잠정 추정치에 따르면 총 이민자 수는 약 94만 8천 명으로, 전년(132만 6천 명) 대비 36만 6천 명(32%) 감소하였다(Office for National Statistics, 2025). 이 가운데 비EU 국적자는 76만 6천 명으로 전체의 81%를 차지하여 여전히 주된 비중을 유지하고 있으나, 절대 수치는 전년 대비 뚜렷하게 감소했다(ONS, 2025). 이러한 변화는 2024년 초 시행된 이민 규정 개편의 영향으로 인해 유학생 비자(본인 및 동반 가족)와 보건·요양 인력 비자(Health and Care Worker) 신청이 모두 감소한 것이 주요 원인으로 분석된다(Kirk-Wade, 2025).

[그림 4-1] 영국 내 국제이주 규모(1964~2024년)

(단위: 백만 명)



참고: 1964-1991년은 IPS(International Passenger Survey)를 사용했고, 1991년 이후는 OLD LTIM(long-term international migration), 그리고 2012년 이후는 NEW LTIM을 사용. 1964-1991년은 IPS 시대로, 공항 및 항만 표본조사를 기반으로 한 여행자조사(IPS) 단독 사용. 1991-2012년은 OLD LTIM 시대로 IPS 중심이되, 기타 데이터 소스 통합해서 활용. 2012년-현재는 NEW LTIM 시대로, 비EU 국적자는 내무부 비자·출입국 데이터, EU 국적자는 RAPID(Registration and Population Interaction Database) 자료, 영국인은 아직 IPS 사용하나, 행정자료 전환 중임.

출처: "Migration Statistics", Kirk-Wade, 2025, House of Commons Library, p.5,
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06077/SN06077.pdf>.

2. 이민 사유별 현황

먼저 취업 비자 유형별 발급 현황([그림 4-2])을 살펴보자. 2021년 1월부터 도입한 EU 국적자의 새로운 이민제도를 기점으로, 영국 내 체류 목적별 비자 발급 동향은 큰 변화를 거친다. 당시 코로나19 범유행도 영향을 미쳤다.

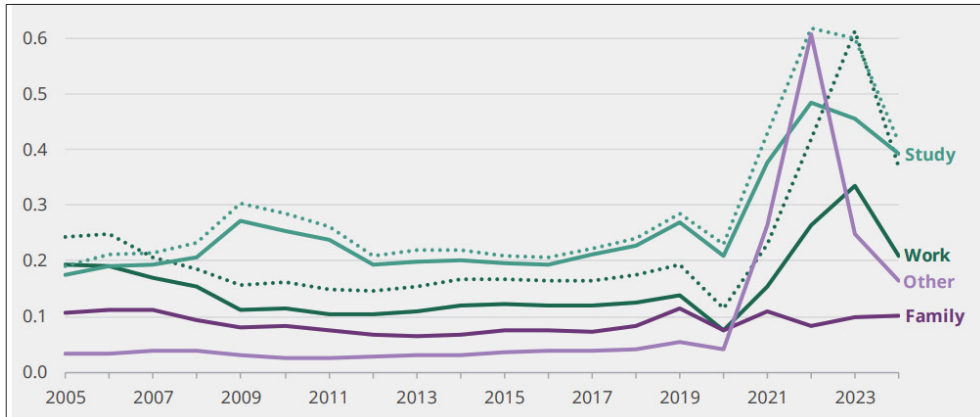
유학 비자가 가장 큰 변화를 보였다. 2005~2019년 기간 동안 연간 20~30만 명 수준에서 안정적으로 유지되던 비자 발급량이 2020년부터 급격히 증가하기 시작하여 2022년 약 60만 명으로 정점에 도달했다. 그러나 2023년에는 약 40만 명 수준으로 감소하여, 정부의 유학생 정책 변화가 즉각적 효과를 나타냈다.

취업 비자는 브렉시트의 영향을 가장 직접적으로 받은 것으로 보인다. 2005~2019년 동안 연간 10~20만 명의 일관된 수준을 유지하다가 2020년부터 증가하여 2022년 약 30만 명에 도달했다. 이는 EU 국민의 자유이동 종료로 인해 기존 EU 근로자들도 비자를 취득해야 했기 때문이었다. 2023년 급격한 감소(약 10만 명대)는 숙련 노동자 비자 기준 강화의 효과로 해석된다.

가족 비자는 전 기간에 걸쳐 연간 5-10만 명 수준에서 가장 안정적인 패턴을 보였다. 다른 비자 유형과 달리 2021년 이후에도 큰 변동 없이 일관성을 유지하고 있어, 가족 결합에 대한 기본적 수요는 정책 변화에 상대적으로 덜 민감했다.

[그림 4-2] 영국 체류 목적별 비자 발급 동향(2005~2023년)

(단위: 백만 건)



참고: 1) '기타- 단기 체류(주로 관광 비자)' 및 '학생 방문 / 단기 학습'은 제외.
 2) '기타(Other)' 범주에는 난민 및 재정착자, 우크라이나인, 영국 해외 시민(BN(O)) 신분 보유자, 그리고 다른 분류에 포함됨. 가족 비자 및 기타 비자의 동반 가족은 주요 총계에 포함됨.
 출처: "Migration Statistics", Kirk-Wade, 2025, House of Commons Library, p.23,
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06077/SN06077.pdf>.

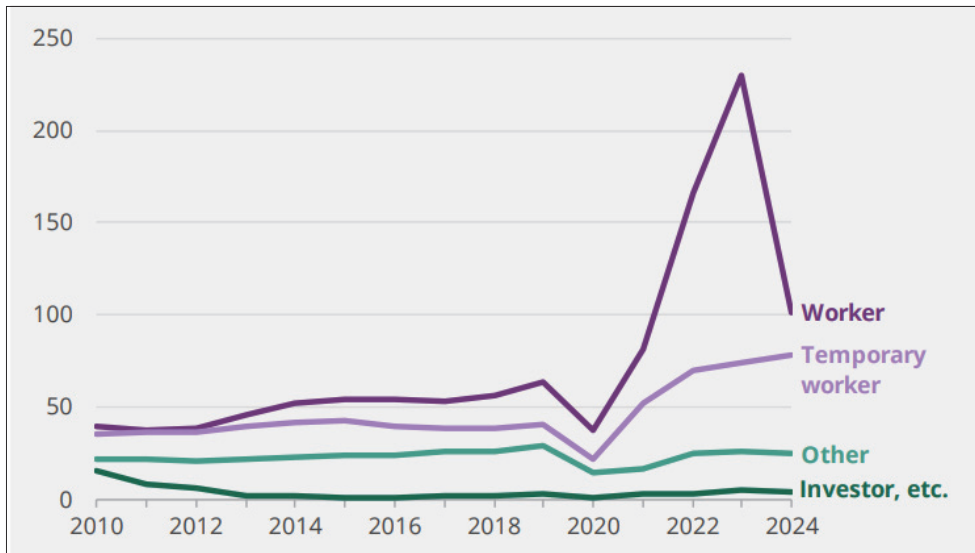
먼저 취업 비자 유형별 발급 현황([그림 4-3])을 살펴보면, 세 가지 주요 유형으로 구분할 수 있다. 취업 비자는 가장 큰 변화를 보인다. 2010-2020년 동안 연간 4-6만 명 수준에서 완만한 증가세를 유지하던 것이 2021년 약 23만 명으로 급증하여 전체 취업 비자 가운데 압도적 비중을 차지했다. 이는 과거 Tier 2(General) 비자에서 전환된 것으로, 브렉시트 이후 EU 국민도 취업 비자가 필요하게 되면서 발급량이 증가한 결과로 보인다. 그러나 2022년부터 급격한 감소세로 전환하여 2024년에는 약 11만 명 수준까지 하락했다.

단기 취업자 비자는 전 기간에 걸쳐 연간 5-8만 명 수준에서 상대적으로 안정적인 패턴을 보였다. 과거 'Tier 5' 비자에 해당하는 이 유형은 계절 농업 노동자, 청년교류 제도(Youth Mobility Scheme) 참가자 등을 포함한다. 다른 비자 유형과 달리 브렉시트나 정책 변화에 큰 영향을 받지 않는 안정성을 보여준다. 기타 투자자 등(Other

Investor, etc.) 비자는 투자자, 기업가 등을 대상으로 하며 2010년 약 2만 명에서 2024년 약 5천 명 수준으로 지속적 감소 추세를 보였다. 이는 투자 비자 기준 강화와 심사 절차 엄격한 정책의 누적 효과로 해석된다.

[그림 4-3] 영국 취업 비자 유형별 발급 현황(2010~2024년, 12월 기준)

(단위: 천 건)



참고: 이 데이터는 최신 이민 통계 자료를 바탕으로 새로운 분류 체계를 사용하고 있음. 과거에는 비자가 티어(Tier)별로 분류되었는데(예: 장기 근로자는 Tier 2, 임시 근로자는 Tier 5), 새로운 분류 체계를 적용하기 위해 이전 시스템의 비자들을 소급 적용하여 현재의 해당 그룹으로 재분류함.

출처: "Migration Statistics", Kirk-Wade, 2025, House of Commons Library, p.24,
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06077/SN06077.pdf>.

비EU 이민 사유별 변화를 살펴보면, [그림 4-4]와 같다. 2024년 기준 비EU 국적자가 영국에 장기 체류 목적 1위는 유학(26만 6천 명), 2위는 취업(26만 2천 명)이었으며, 그 외에도 난민 신청(9만 5천 명), 가족 결합(7만 6천 명), 인도주의 경로¹⁰⁾(5만 1천 명) 등이었다(ONS, 2025). 다만, 비EU 국적자가 유학 및 취업 목적으로 이민을 한다는 사유는 2023년 대비 각각 37%, 42% 감소하였다(ONS, 2025).

유학생의 경우, 유학생 본인(main applicants)은 17% 줄어들어 24만 9천 명, 유학생 가족(dependants)은 86% 급감하여 1만 7천 명에 그쳤다(ONS, 2025). 이는

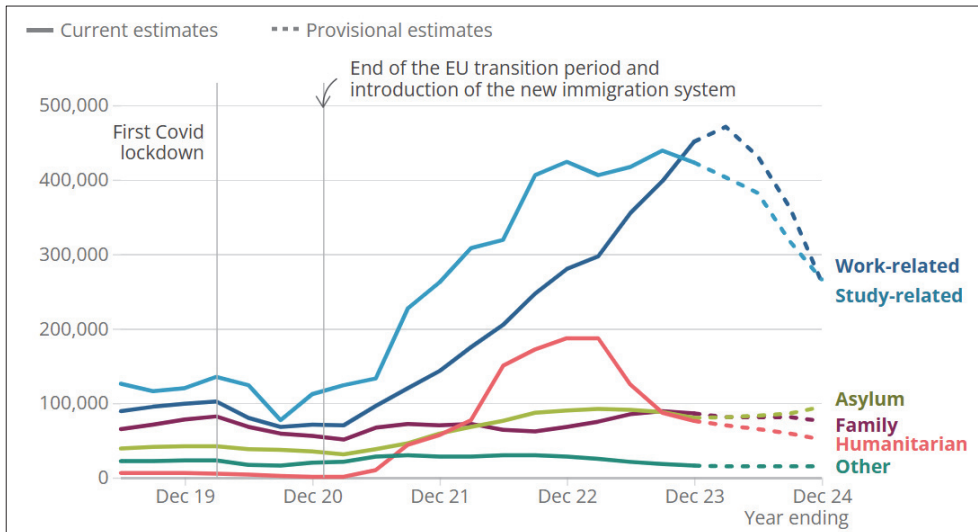
10) 인도주의 경로에는 홍콩(BNO), 우크라이나 스킵, 재정착 프로그램 등이 포함

2024년 1월부터 대부분의 유학생에 대해 가족 동반을 제한하고, 요양보호사(care worker)의 가족 동반 자격을 축소했으며, 숙련 노동자 비자(Skilled Worker visa)의 최저 연봉 기준을 상향 조정하였다(ONS, 2025).

취업 이민의 경우, 비EU 국적자인 제1 신청자(main applicants)는 전년 대비 49% 감소한 11만 3천 명이었으며, 가족 동반자는 35% 감소한 14만 9천 명으로 나타났다(ONS, 2025). 특히 제1 신청자보다 가족 동반자의 수가 더 많은 현상은 지속되고 있다(ONS, 2025). 이는 2024년 3월과 4월에 시행된 취업 비자 관련 규제 강화의 영향을 받은 것으로 보인다(ONS, 2025).

요약하자면, 2024년에도 비EU 국적자는 여전히 영국 이민의 핵심 축을 이루고 있다. 다만, 유학과 취업 목적 이민은 정책 변화로 눈에 띄게 감소하였다. 특히 동반 가족에 대한 규제 강화는 유입 규모뿐만 아니라 이민 구성에도 중대한 영향을 미쳤다. 그렇지만 취업 이민자의 가족 동반 수요는 여전히 상당한 것으로 보인다. 또한 보건·요양 분야 등 일부 산업군은 이민 축소로 인한 인력 부족 위험에 직면할 가능성이 있다.

[그림 4-4] 비EU 이민 사유별 추이 (2019년 6월~2024년 12월)



출처: “Long-term international migration, provisional: year ending December 2024”, Office for National Statistics, 2025, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/longterminternationalmigrationprovisional/yearendingdecember2024>.

제2절 공공부조 제도의 특징

1. 유니버설 크레딧(Universal Credit, UC) 제도의 도입과 특징

2010년 집권한 보수당-자유민주당 연립정부는 복지 개혁을 중요한 정책과제로 삼았다. 당시 정부는 2012년 복지개혁법(Welfare Reform Act 2012)을 제정하여 2013년부터 새로운 복지급여인 유니버설 크레딧(Universal Credit, UC)을 도입하였다(Beck et al., 2024).

유니버설 크레딧은 기존의 복잡했던 6가지 근로연계형 복지급여와 세금공제(tax credits) 제도를 하나로 통합하여 제도 운영의 효율성과 근로 유인을 강화하려는 결과였다(Hobson, 2020; Kennedy, 2012). 영국 노동연금부(DWP)가 운영을 담당하는 유니버설 크레딧은 가구의 기본급여(standard allowance)와 자녀, 주거, 장애 등 가구 특성에 따른 추가 급여(additional amounts)로 구성된다. 지급액은 신청자의 소득과 자산에 따라 결정되는데, 근로소득은 일정 수준을 초과할 경우 초과분의 55%만 차감하는 '단일 차감율(single taper)'을 적용하여 근로 유인을 강화하도록 설계되었다(Kennedy, 2012).

과거 급여들의 유니버설 크레딧으로의 전환 과정은 지연되고 있다. 당초 2022년 3월 완료 예정이었던 기존 복지수급자 전환 계획이 여러 차례 연기되어 최종적으로 2028년까지 늦춰지고 있다(National Audit Office[NAO], 2024). 2023년 말 기준 전체 대상자의 14%만이 전환을 완료했으며, 정부는 낮은 지급액, 제도에 대한 오해, 낙인감 등으로 많은 수급자가 신청을 포기하는 문제도 있는 것으로 나타났다(NAO, 2024). 이에 노동연금부는 '탈락 방지'를 목표로 워크 코치 상담, 가정방문 등 취약계층을 위한 '관리된 전환(managed migration)'을 확대하고 있으며, 이러한 전환 지연과 행정 개입 강화 등의 영향으로 총 도입 비용은 2023년 12월 기준 약 29억 2,800만 파운드까지 증가했다(NAO, 2024).

유니버설 크레딧의 특징은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 근로연령층의 저소득 가구를 대상으로 한다. 구체적으로 영국에 거주하는 18세 이상부터 연금 수급 연령 미만의 자 중, 거주 주택을 제외한 자산이 16,000파운드 이하인 경우 신청할 수 있다(Brewer et al., 2024; NAO, 2024). 또한, 실업 상태는 물론 자영업이나 시간제 근로

를 통해 소득 활동을 하고 있더라도 생활비 지원이 필요하거나, 질병 등으로 근로가 어려운 경우에도 지원받을 수 있다.

둘째, 수급자의 근로 의욕을 유지하기 위해 ‘단일 경사 감액구조(single taper rate)’를 적용한다. 수급 가구의 근로소득의 일정 비율을 급여 산정 기준에서 삭감하여 일정 수준의 급여액을 보장한다(허용창, 양다연, 2024). 이러한 설계는 수급자가 실업 상태와 저임금 근로 상태를 넘나들더라도 하나의 제도에서 지속적으로 지원받게 하려는 목적이 있다(허용창, 양다연, 2024). 그러나 복잡한 계산 구조, 최대 5주의 대기 기간, £16,000를 초과하는 자산 보유 시 자격 박탈 등 제도 운용의 현실적인 문제로 인해 오히려 혼란과 불이익을 야기한다는 비판도 존재한다(British Broadcasting Corporation[BBC], 2024).

셋째, 유니버설 크레딧은 수급자의 의무 이행 조건 제도(conditionality)를 크게 강화한 점도 중요한 특징이다(BBC, 2024). 수급자는 소득·건강·자녀 연령 등 개인의 상황에 따라 6가지 의무 이행 조건 대상집단 중 하나로 분류되어, 구직 활동부터 요건 면제까지 각기 다른 강도의 의무를 부여받는다(Gov.uk, 2025.7.15.). 대표적으로 개인의 상황에 맞춰 최대 주 30시간의 구직 활동을 수행해야 하며, 이를 이행하지 않을 경우 급여가 감액되거나 중단될 수 있다(Brewer et al., 2024; Gov.uk, 2025.2.12.). 이러한 의무는 실업자뿐만 아니라 시간제 근로자나 특정 조건의 한부모까지 폭넓게 적용되며, 고용센터(jobcentres)의 워크 코치(work coach)를 통해 개별적으로 관리된다(BBC, 2024; NAO, 2024).

〈표 4-1〉 유니버설 크레딧(Universal Credit) 의무 이행 조건 제도(conditionality) 분류

의무 이행 조건 제도 (conditionality regime)	설명	의무 이행 조건 대상집단 (conditionality group)	노동시장 체계
구직 활동 (Searching for work)	일을 하지 않거나, 소득이 매우 낮은 상태. 수급자는 취업 또는 더 나은/고소득 일자리를 찾기 위한 행동을 해야 함. 워크 코치(Work Coach)가 구직·준비 활동 계획을 지원. 일반적으로 구직자와 창업 초기 단계의 자영업자가 해당. 다른 체계에 해당하지 않는 경우에만 이 그룹에 속함.	모든 근로 관련 요건	집중적 구직 (Intensive Work Search)
근로 중 - 요건 있음 (Working - with requirements)	근로 중이지만 더 많은 수입을 올릴 수 있거나, 근로하지 않지만 배우자의 소득이 낮은 경우.	모든 근로 관련 요건	경미한 관리 (Light touch)

의무 이행 조건 제도 (conditionality regime)	설명	의무 이행 조건 대상집단 (conditionality group)	노동시장 체계
근로 요건 없음 (No work requirements)	현재 근로를 기대하지 않음. 건강 문제나 돌봄 책임으로 근로나 근로 준비가 불가능한 경우. 전일제 교육 중, 정년 초과, 1세 미만 자녀 양육, 근로 가능성이 없는 경우 포함.	근로 관련 요건 없음	근로 관련 요건 없음
근로 중 - 요건 없음 (Working - no requirements)	개인 또는 가구 소득이 조건부 의무 적용 기준 이상. 상황 변화(소득 감소, 실직 위험) 시 노동연금부에 통보 의무.	근로 관련 요건 없음	충분히 근로 (Working enough)
근로 계획 (Planning for work)	미래에 근로할 것으로 기대됨. 주 양육자(lead parent/carer)로서 1세 자녀(2017년 4월 이전은 1~2세) 양육. 주기적인 상담(Work Focused Interview)을 통해 복귀 계획 수립 필요.	근로 중심 면담	근로 중심 면담
근로 준비 (Preparing for work)	현재 근로능력이 제한돼 있지만 미래에 근로할 것으로 기대됨. 또는 2세 자녀(2017년 4월 이전은 3~4세) 양육. 합리적인 근로 준비 조치(근로 중심 면담 포함) 필요.	근로 준비	근로 준비

출처: “Universal Credit statistics: background information and methodology”, Gov.uk, 2025.11.11., <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-statistics-background-information-and-methodology/universal-credit-statistics-background-information-and-methodology#conditionality-regime-uc>.

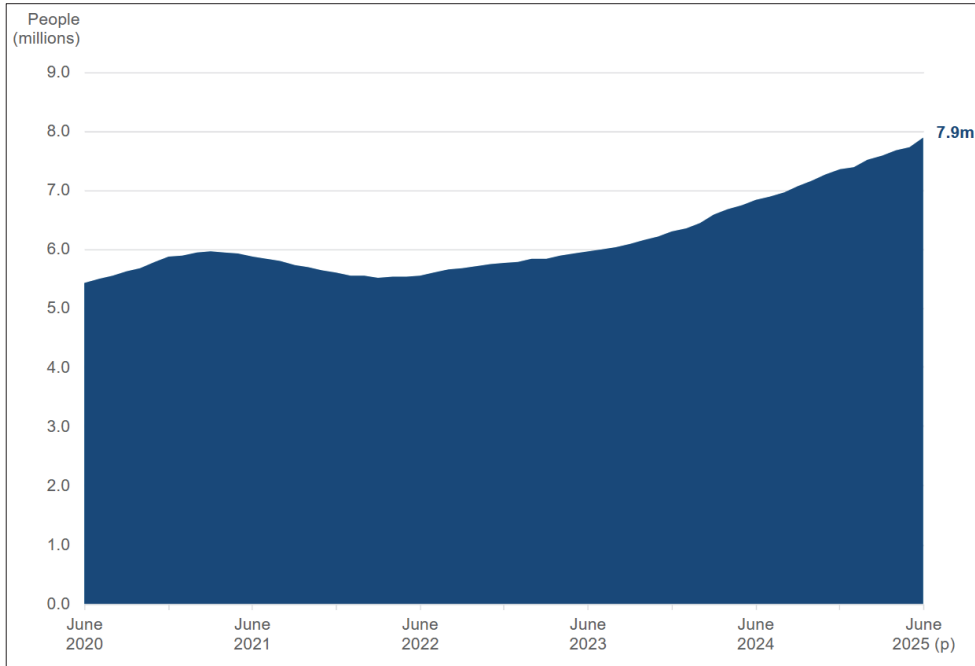
이러한 유니버설 크레딧 도입은 영국 공공부조 역사상 중요한 전환점으로 평가된다. 이는 1940년대 베버리지 보고서 이후 구축된 전통적인 실업부조 및 공공부조 틀에서 벗어나, 근로 연령층을 대상으로 노동과의 연계를 강조하는 통합적 지원체제로 나아가는 변화를 의미하기 때문이다(Hobson, 2020).

2. 유니버설 크레딧(UC)의 이주민 수급 현황

2025년 7월 유니버설 크레딧에서 이주민의 수급 현황에 대한 정보가 처음 공개되었다(BBC, 2025). 영국 정부가 처음으로 공개한 이유는 브렉시트 이후 복지 관광 논란과 투명성 요구에 대응하고, 이민제도 개편의 효과를 평가하기 위한 일환으로 보인다.

2025년 6월 기준 유니버설 크레딧 수급자는 790만 명으로, 2022년 3월(550만 명) 이후 꾸준히 증가하고 있다(Gov.uk, 2025.7.15).

[그림 4-5] 영국의 유니버설 크레딧 수급자(2020.06~2025.06)



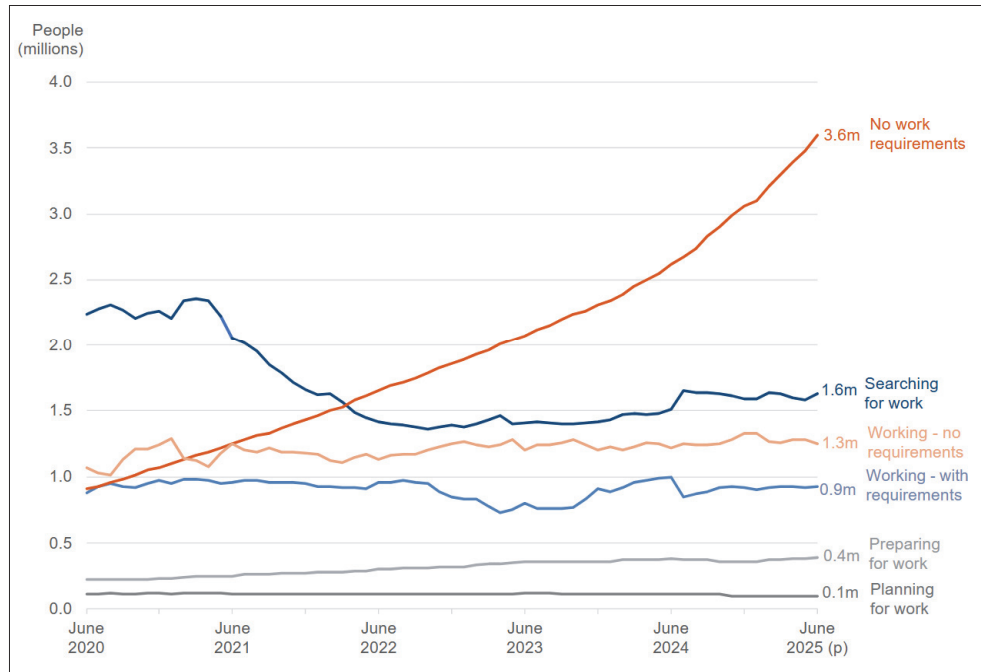
출처: “Universal Credit statistics, 29 April 2013 to 12 June 2025”, Gov.uk, 2025.7.15., <https://www.gov.uk/government/statistics/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025#claims-and-starts-to-universal-credit>.

유니버설 크레딧을 수급하기 위해서는 일정한 구직·근로 관련 활동(work-related activities)을 수행해야 한다. 활동의 내용과 강도는 수급자가 속한 6개 의무 이행 범주¹¹⁾에 따라 결정된다(〈표 4-1〉 참고). 2025년 6월 기준([그림 4-6]), 유니버설 크레딧 수급자 중 ‘구직 활동(searching for work)’ 그룹은 2021년 3월 240만 명으로 정점을 찍었으나, 2025년 6월에는 160만 명으로 감소했다. ‘근로 의무 없음(no work requirements)’ 그룹은 360만 명으로, 제도 도입 이래 최대 규모를 기록하며 유니버설 크레딧 최대 조건부 의무 그룹이 되었다. 이는 2022년 4월 이후 ‘구직 활동(searching for work)’ 그룹(2025년 6월 160만 명)을 초과했다. 이러한 변화는 고용 지원금(Employment Support Allowance) 등 건강 관련 기존 복지에서 유니버설 크

11) 구직 활동(searching for work), 조건 근로(working - with requirements), 근로 의무 없음(no work requirements), 의무조건 없는 근로(working - no requirements), 취업 계획(planning for work), 취업 준비(preparing for work) (Gov.uk, 2025a)

레딧으로의 전환 확대, 신규 유니버설 크레딧 청구 증가, 2024년 5월 행정소득기준 (Administrative Earnings Threshold, AET)¹²⁾ 상향의 영향이 복합적으로 작용한 결과로 해석된다. 제도 초기에는 자녀 없는 근로 연령층 구직자가 주된 수급자였으나, 현재는 다양한 상황과 조건의 수급자로 구성이 확대되었다.

[그림 4-6] 유니버설 크레딧(UC) 조건부 활동 유형별 인원 추이(2020.6~2025.6)

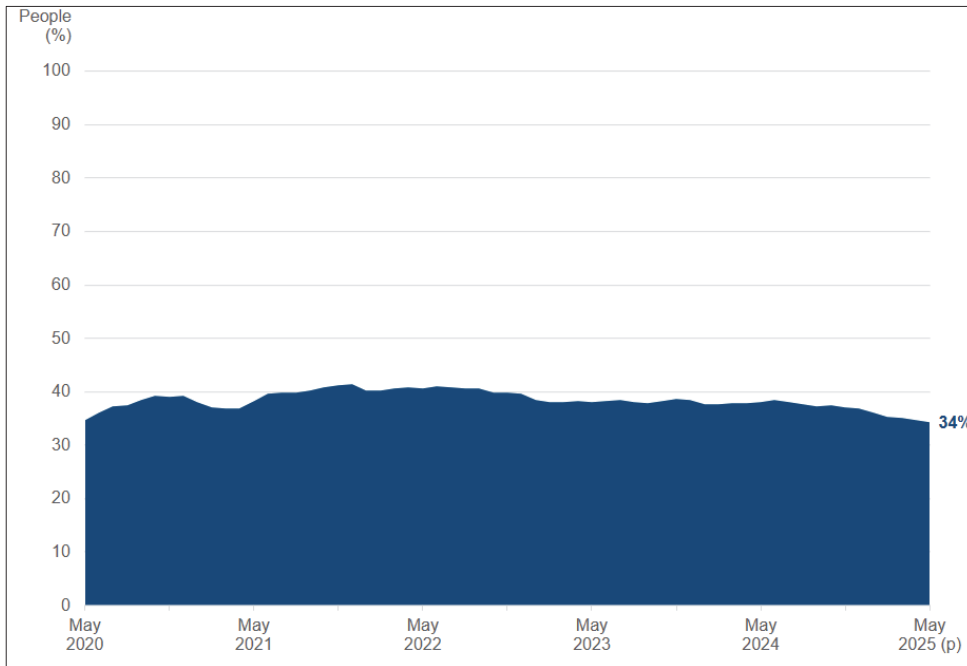


출처: "Universal Credit statistics, 29 April 2013 to 12 June 2025". Gov.uk, 2025.7.15., <https://www.gov.uk/government/statistics/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025#claims-and-starts-to-universal-credit>.

12) 행정소득기준(Administrative Earnings Threshold, AET)의 최근 인상으로 인해, 주당 전일제 근로시간의 절반인 18시간에 해당하는 국가 생활임금(National Living Wage)보다 적게 버는 수급자는 소득을 늘려야 하는 의무가 부과됨 (Gov.uk, 2025a)

2025년 5월 기준, 유니버설 크레딧 수급자 중 270만 명(전체의 34%)이 고용 상태였다(〔그림 4-7〕). 코로나19 팬데믹 기간 동안 고용률이 상승한 것으로 보이나, 이는 반드시 실제 고용 증가를 의미하지 않는다 (Gov.uk, 2025.7.15). 당시 정책 변화로 인해, 근로 중인 사람도 유니버설 크레딧 수급 자격을 더 쉽게 얻게 된 완화 조치의 영향을 반영한 것으로 보인다 (Gov.uk, 2025.7.15.).

〔그림 4-7〕 유니버설 크레딧(UC) 수급자 중 고용자 수, 2020년 5월~2025년 5월

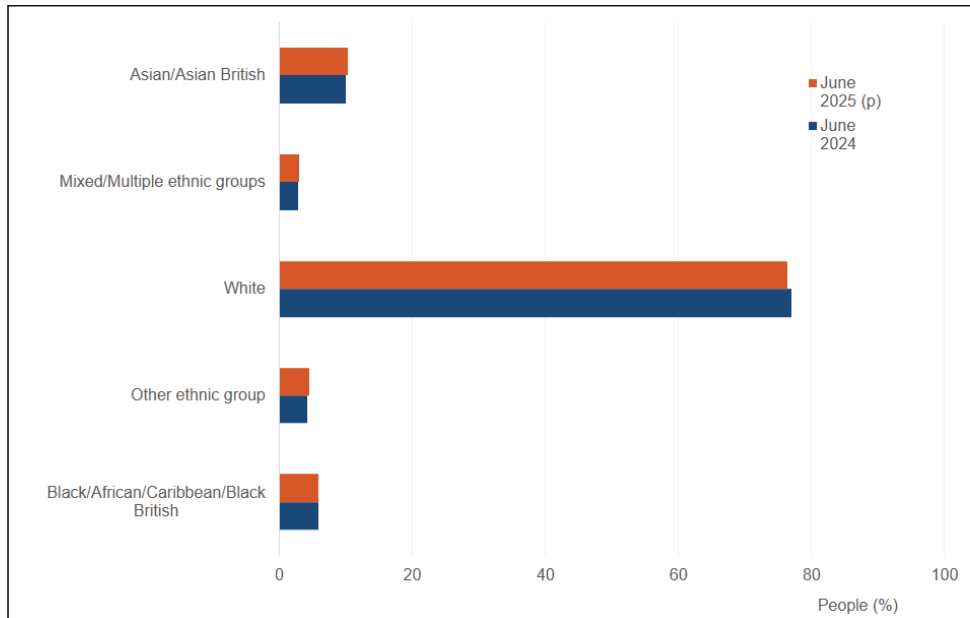


출처: “Universal Credit statistics, 29 April 2013 to 12 June 2025”, Gov.uk, 2025.7.15., <https://www.gov.uk/government/statistics/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025#claims-and-starts-to-universal-credit>.

참고: 이 통계에서는 평가 기간(assessment period)에 급여(근로소득)를 받은 경우, 해당 월의 집계일(count date)을 포함하여 고용 상태로 분류. 근로소득 데이터는 집계일 이후 최대 1개월 뒤에 수집될 수 있어, 다른 유니버설 크레딧 수급자 데이터보다 늦게 이용 가능하다. 이 때문에 고용 관련 통계는 한 달 후행해 발표됨.

[그림 4-8]은 인종별 유니버설 크레딧의 수급자 현황을 나타낸다. 2025년 6월, 유니버설 크레딧 수급자의 76.4%가 백인(White) 그룹이 가장 큰 비중을 차지하였다. 다음으로 아시아/아시아계 영국인(Asian/Asian British) 집단으로 10.3%, 흑인/아프리카/카리브/흑인 영국인(Black/African/Caribbean/Black British)이 6.0%, 기타 (Other) 인종 그룹이 4.4%, 혼혈/다중 인종(Mixed/Multiple)은 2.9%를 차지하였다. 백인 비율은 2024년 6월 77%에서 2025년 6월 76.4%로 소폭 감소했고, 아시아/아시아계 영국인의 비율은 10%에서 10.3%로 증가했다.

[그림 4-8] 인종별 유니버설 크레딧(UC) 수급자 현황(2024.6.과 2025.6. 비교)



출처: "Universal Credit statistics, 29 April 2013 to 12 June 2025". Gov.uk, 2025.7.15., <https://www.gov.uk/government/statistics/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025#claims-and-starts-to-universal-credit>.

참고: 인종 비율은 응답자 기준 비율(percentage of known declarations)로 산출됨.

<표 4-2>는 체류자격별 유니버설 크레딧 수급자 비율을 보여준다. 공동여행구역(CTA), EU 정착제도(EU Settlement Scheme, EUSS), ILR(비 EUSS) 세 그룹이 전체의 96%를 차지하며, 나머지 4%는 기타 신분 보유자다. 구체적으로, 2025년 6월 이민 신분별 유니버설 크레딧 수급자 비중은 공동여행구역(CTA) 그룹이 83.6% (이 중

99.8%가 영국 시민), EUSS에 적용되는 자는 9.7%, 영주권자(IRD)는 2.7%, 난민은 1.5%, Limited Leave to Remain (비 EUSS)는 1.0%, 기타는 0.4%, 시스템에 신분 기록이 없는 경우는 0.4%로 나타났다.

〈표 4-2〉 체류자격별 유니버설 크레딧 수급자 비율, 2025년 6월

체류 현황	(%)
공동여행구역 [(CTA) - UK, Ireland, Right of Abode]	83.6%
EU 정착제도(EU Settlement Scheme)	9.7%
인도적 체류 허가(Humanitarian)	0.7%
난민 인정자(Refugee)	1.5%
영주권자 (Indefinite Leave to Remain (not EU Settlement Scheme) 1)	2.7%
한시적 체류 허가 (Limited Leave to Remain (not EU Settlement Scheme) including family reunion) 2)	1.0%
기타 (Other) 3)	0.4%
디지털 시스템에 기록된 체류자격 없음 (No immigration status recorded on digital systems)	0.4%

출처: “Universal Credit statistics, 29 April 2013 to 12 June 2025”, Gov.uk, 2025.7.15., <https://www.gov.uk/government/statistics/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025#claims-and-starts-to-universal-credit>.

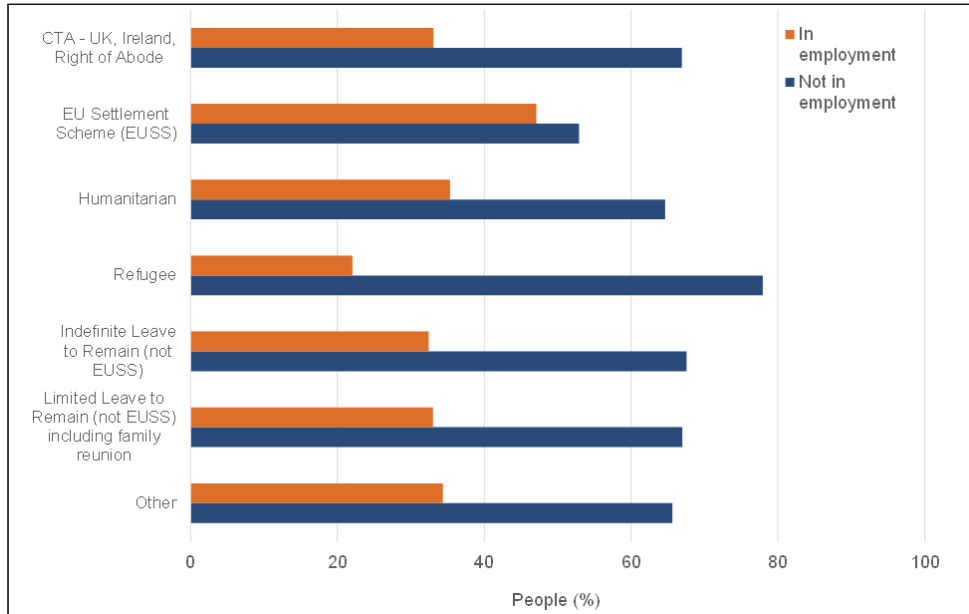
참고: 1) 무기한 체류허가로, 영국에서 자유롭게 거주·근로·복지 수급 가능.

2) 임시 체류허가자 중 NRPF 조건 해제를 받았거나, 비자 조건상 복지 제한이 없는 경우 포함

3) 지급 중단자, 자격 없는 배우자, 항소·재심으로 결정이 반복된 사례 등.

[그림 4-9]를 보면, 유니버설 크레딧 수급자 가운데 체류자격별 취업 여부를 확인할 수 있다. 2025년 5월 전체 유니버설 크레딧 수급자의 고용률은 34%였다. 분석 대상 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 “공동여행구역(CTA) - 영국, 아일랜드, 거주권 보유자” 집단의 고용률 33%와 거의 일치하는 수준이다. 다른 이주민 집단들도 고용률이 비슷하다. 영주권자(EU Settlement Scheme 제외), 한시적 체류 허가(Limited Leave to Remain), 그리고 기타 그룹의 고용률은 각각 32%, 33%, 34%로 전체 평균과 유사하다. ‘EU 정착제도’ 그룹이 47%로 가장 높은 고용률을 보였다. 반면 난민 인정자 집단은 22%로 가장 낮은 고용률을 기록했다. 이러한 격차는 제도적 배경과 관련이 있다. 망명 신청자들은 취업이 금지되어 있어, 난민 지위를 부여받는 시점에는 취업 상태가 아니다. 따라서 난민 그룹의 낮은 고용률은 이들이 노동시장에 진입하는 과정에서 나타나는 자연스러운 현상이다.

[그림 4-9] 유니버설 크레딧(UC) 수급자 중 체류자격별 취업 유무 비율(2025년 5월)



출처: "Universal Credit statistics, 29 April 2013 to 12 June 2025", Gov.uk, 2025.7.15., <https://www.gov.uk/government/statistics/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025#claims-and-starts-to-universal-credit>.

제3절 이주민 대상 공공부조제도 특성 및 현황

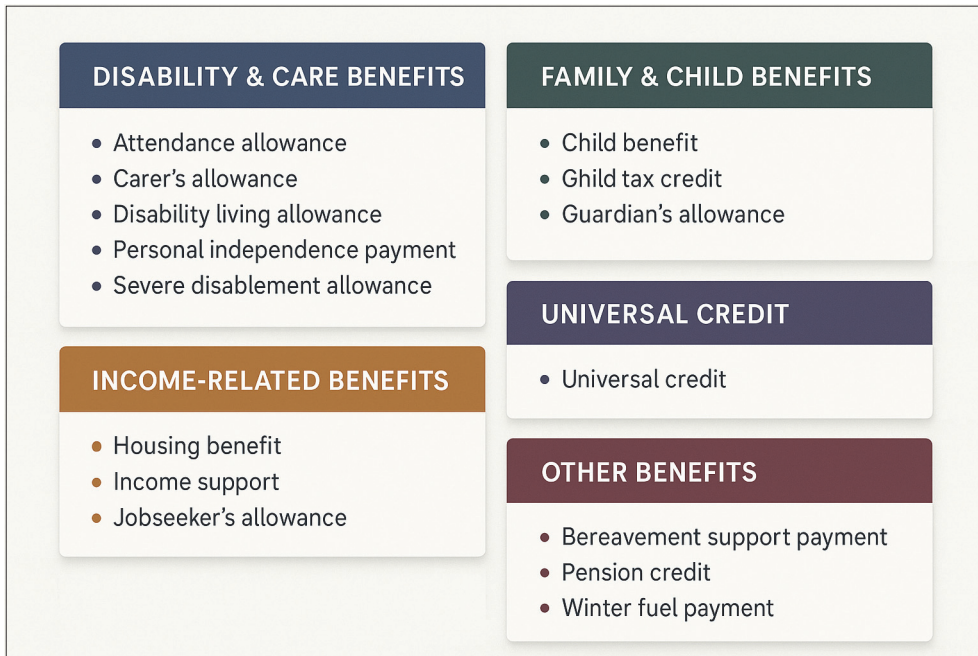
영국의 자유주의 복지모델에서는 공공부조제도를 포함한 복지제도에 있어 이주민의 포섭 및 배제 여부를 결정하는 다음과 같은 기준을 두고 있다. 대표적으로, ① 공공기금 청구 금지 조항(NRPF), ② 상시 거주 요건(habitual residence test) 등의 2가지 주요 원칙이 있다. 이러한 주요 원칙은 유니버설 크레딧 뿐만 아니라 영국 복지제도 전반에 적용되는 것임을 밝힌다.

1. 원칙 ① 공공기금 청구금지(NRPF: No Recourse to Public Funds)

영국 정부는 이주민이 영국 복지제도에 부담을 주지 않고 본인과 가족을 자립적으로 부양할 수 있어야 한다는 원칙을 오랫동안 유지하고 있다(Home Office, 2025). 이민

법의 공공기금 청구금지(NRPF: No Recourse to Public Funds) 조항은 1971년 처음 도입되어 1980년대 이후 거의 모든 비자 유형에 기본으로 붙게 되었다(McKinney et al., 2024). 1999년 제정된 『이민 및 망명법(Immigration and Asylum Act 1999)』 제115조에 근거하여 제정된 공공기금 청구금지(NRPF) 정책은 더욱 강화되었다(Center for Social Policy, 2024; McKinney et al., 2024). 그 결과, 영국에 거주하는 이민 통제를 받는 자(subject to immigration control)는 영주권을 취득하기 전까지 사회복지 혜택과 주거 지원 등의 복지제도 접근 및 이용이 제한되며, 접근 제한 대상 복지급여는 동법 제115조에 구체적으로 명시되어 있다(Center for Social Policy, 2024; McKinney et al., 2024).

[그림 4-10] 공공기금 청구금지(NRPF) 조건 아래, 제한되는 복지급여



출처: 연구진 작성.

가. 체류자격별 공공부조 접근 차이

우선, 영국 영주권자(indefinite leave to remain, ILR)는 기본적으로 영국 내 공공부조를 받을 권리가 있다(London Immigration, 2025).

다음으로, EU/EEA 내부에서도 유니버설 크레딧 수급 자격에 차이가 존재한다. 2020년 12월 31일 이전에 영국에서 거주를 시작한 사람은 사전 정착 신분(pre-settled Status)과 정착 신분(settled status) 보유자로 구분된다(표 4-3)).

이러한 구분은 복지 접근성에 결정적인 영향을 미친다. 정착 지위(Settled Status)를 보장받은 EU/EEA 시민은 영주권자와 마찬가지로 유니버설 크레딧 수급이 가능하다. 반면, 사전 정착 신분(Pre-settled Status) 소지자는 그렇지 않다.

더 나아가, 2021년 1월 이후 입국한 이주민은 EU 정착 지원 제도를 통한 신분 확보 자체가 불가능하며, 대신 일반 학생 비자 또는 취업 비자 등을 취득해야 한다. 이때 이들 비자 대부분에는 공공기금 청구금지(NRPF) 조건이 부과되어, 비(非) EU 시민과 동일하게 공공부조 접근이 전면적으로 제한된다. (Citizens Advice, 2025a)

결론적으로, 브렉시트 이후 영국의 유니버설 크레딧 수급 자격은 EU/EEA 시민의 출신국이 아닌 입국 시점과 확보한 이민 신분에 의해 결정되며, 특히 공공기금 청구금지(NRPF) 조건의 적용은 최근 입국한 이주민을 사회 안전망으로부터 분리시키는 핵심 요인으로 작용한다.

〈표 4-3〉 EU 정착제도(EU Settlement Scheme, EUSS) 제도에 따른 사전 정착 신분과 정착 신분 - 비교

	사전 정착 신분(pre-settled Status)	정착 신분(settled status)
정의	영국 이민법상 제한적 체류 허가(Limited Leave to Remain)	영국 이민법상 영주권자 (Indefinite Leave to Remain)
적용 대상	EU/EEA/스위스 시민 및 그 가족 중 - 2020년 12월 31일 이전 영국에 거주하고, - 중대한 범죄 기록이 없으며, - 5년 미만 거주한 경우 (연속 거주 유지 필요)	
허가 기간	5년간 유효, 장기간 해외 체류 시 자동 소멸 가능 2023년부터는 Home Office가 만료 직전 자동 연장 또는 Settled Status로 업그레이드 시행 중 자격 상실 시 해지 가능	영구적 허가, 다만 5년 연속 해외 체류 시 소멸 (스위스 국적자 및 가족은 4년)

	사전 정착 신분(pre-settled Status)	정착 신분(settled status)
재신청 필요 여부	5년 연속 거주 달성 후 Settled Status 신청 필요 Home Office가 자격 요건 충족 시 자동 부여 가능	불필요
복지 권리	브렉시트 이전과 동일한 거주·근로·의료 접근 권리 보장 다만, 복지 수급권은 제한적 (단순 Pre-settled만으로는 유니버설 크레딧 자격 불충분)	영국 시민과 동일한 수준의 복지 접근 및 수급 가능
시민권 신청 자격	시민권 신청 가능성 있음. 단, 정착 후 1년 경과 후 신청 가능 (배우자가 영국 시민인 경우 예외)	시민권 신청 가능. 정착 후 1년 경과 필요 (배우자가 영국 시민인 경우 예외)
자녀의 신분	부모가 Pre-settled Status를 보유하고 자녀의 신청을 연결할 경우 자녀도 Pre-settled Status 부여	부모가 Settled Status를 보유한 경우 자녀에게도 Settled Status 부여 Settled 이후 출생한 자녀는 자동으로 영국 시민권 부여

참고: 영국은 유럽연합(EU)을 탈퇴한 브렉시트 이후, 유럽연합/EEA 거주자들은 EU 정착제도(EU Settlement Scheme, EUSS)를 통해 정착 지위(settle status) 혹은 사전 정착 신분(pre-settled Status)을 보장받음.

출처: "EU citizen guide to claiming benefits in the UK", Child Poverty Action Group, 2023, pp.1-2. <https://cpag.org.uk/sites/default/files/2023-11/EU%20citizen%20guide%20to%20claiming%20benefits%20in%20the%20UK.pdf>; "Pre-settled vs settled status", the3million (n.d), <https://the3million.org.uk/presetled-vs-settled>.

비EU출신 제3국 이주민은 영국 이민제도의 일반 규정을 따르는 집단으로, 체류자격에 따라 권리 역시 달라진다. 영주권을 취득한 경우에는 앞서 언급한 영구거주자로서 복지 수급 권리를 얻지만, 임시 체류자(temporary residents) 신분일 경우 대다수의 경우 복지 혜택을 받을 수 없다(Center for Social Policy, 2024). 예를 들어 취업비자, 유학비자, 가족동반비자 등 일반 비자 소지자 및 동반 가족은 체류기간 동안 공공기금 청구금지(NRPF) 조건이 있기에, 유니버설 크레딧, 주거급여, 아동수당 등을 포함한 대부분의 복지급여를 받을 수 없다(Center for Social Policy, 2024). 그렇기에 이들은 비자 발급 시, 자신의 생계를 자력으로 유지할 능력을 입증해야 한다(Center for Social Policy, 2024).

반면, 영국에서 난민 지위를 받으면 공공기금 청구금지(NRPF) 조건이 면제되어 영국 국민과 동일하게 유니버설 크레딧 복지급여를 받을 수 있으며, 이들은 일반적으로 5년 제한적 허가 후 영구 체류로 전환된다(Gov.uk, 2025.06.04). 인도적 보호나 가족 재결합으로 예외적 허가를 받은 경우와 2021년 아프가니스탄 특별 이송자, 2023년

수단 분쟁 피해자, 하마스 테러 이후 이스라엘·팔레스타인·레바논 거주자, 우크라이나 피난민 등 긴급 상황의 이주민들도 공공기금 청구금지(NRPF) 조건이 면제되어 복지 혜택을 받을 수 있다(Gov.uk, 2025.06.04.; Shelter, 2025a). 반면 난민 신청 대기자는 일반 복지혜택 대신 별도의 임시 생계 지원만 받는다(Gov.uk, 2025.06.04.).

나. 공공기금 청구금지 조건 해제(Change of Conditions, CoC)

2012년 이후 가족 또는 개인 사유, 혹은 홍콩 BNO 비자를 통해 체류 허가를 받은 경우, 공공기금 청구금지 조건 해제(Change of Conditions/Circumstances, CoC)를 신청할 수 있다(Gov.uk, 2025.04.22.). 이를 위해서는, 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다. 체류 허가 신청 중인 경우, a) 가족·개인 생활·BNO(British National Overseas)¹³⁾ 경로 중 하나로 비자 신청 중이며 아직 결과를 받지 않음, b) 긴급하게 공공기금 접근이 필요, c) 아동 복지와 관련된 이유, o) 빈곤 상태(destitute)¹⁴⁾이거나 곧 빈곤에 처할 위험이 있는 경우 등과 같은 조건을 충족할 경우 신청이 가능하다(Gov.uk, 2025.04.22.). 이미 체류 허가를 받았다면, 위와 동일한 사유(빈곤, 아동 복지, 예외적 상황)이 있다면 신청이 가능하다.

심사 소요 기간에 대한 법정 기준은 따로 존재하지 않으며, 심사는 가능한 빠르게(reasonably promptly) 처리되는 것을 목표로 한다(Gov.uk, 2025.04.22.). 다만, 아동·노숙자·장애인 관련 사례 등은 우선 처리 대상이다(Gov.uk, 2025.04.22.).

아래 <표 4-4>는 다양한 선행연구로부터 수집한 자료를 통해 추정된 CoC 신청자의 특성이다. CoC 신청자는 대부분 여성, 한부모, 자녀가 있는 가정이며, 경제적·사회적으로 매우 취약한 계층이 주를 이룬다(Center for Social Policy, 2024).

13) 1997년 이전에 British National(Overseas) 지위로 등록 가능했던 홍콩인들을 위한 특별 제도로, 2019년 홍콩 민주화 시위와 중국의 홍콩 국가보안법 시행에 대한 대응의 일환으로, 2021년 1월 31일 영국이 홍콩 BNO 지위 소지자와 그 가족을 위한 특별 이민 경로 신설함(Gov.uk, 2025b)

14) 적절한 주거 공간이 없거나, 주거는 있으나 기초 생활 유지가 불가능한 경우 (Gov.uk, 2025.4.22.)

〈표 4-4〉 체류 조건 변경 신청자 분류

데이터 출처	성별	한부모	부양 가정이 있는 가정	영국 시민인 자녀	장애인
Unity Project	여성 - 87%	전체 부모의 76% (이 중 97%가 싱글맘)	전체 사례의 91%가 부양가족 보유 (평균 부양가족 수 2명)	최소 한 명의 영국 시민 자녀가 있는 가정 - 85%	성인 30%, 아동 11% (즉, 19%의 가정에 장애인 자녀가 있음을 의미)
External Organisations	여성 - 95%	전체 부모의 84% (이 중 100%가 싱글맘)	전체 사례의 96%가 부양가족 보유 (평균 부양가족 수 2명)	최소 한 명의 영국 시민 자녀가 있는 가정 - 94%	데이터 없음
Home Office	여성 - 73%	데이터 없음	부양가족인 자녀에 대한 데이터 없음 (주신청인(CoC) 이 아동인 경우에만)	데이터 없음	데이터 없음

출처: Center for Social Policy (2024) No reason for no recourse, p.15.

CoC는 법적으로 가능한 예외 조치지만, 다음과 같은 한계점이 있다. 일단, CoC 승인은 한시적(time limited) 적용이라는 구조적 한계를 갖는다. CoC 신청이 승인되면 기존 체류자격을 유지한 채 공공기금 청구금지(NRPF) 조건이 해제되어 비자 만료 전까지 복지 수급이 가능하지만, 비자를 연장할 때마다 공공기금 청구금지(NRPF) 조건이 자동으로 다시 부과되어 다시 CoC 신청해야 한다(Center for Social Policy, 2024).

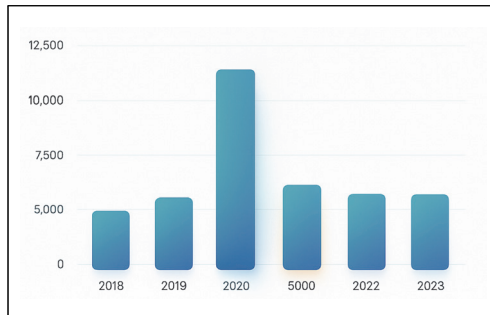
다음으로, 매우 제한적인 범위에서만 허용되고 있다. [그림 4-11]에 따르면, 2018년부터 2020년 사이에 신청 건수가 3,594건에서 11,392건으로 세 배 이상 증가했는데, 이는 코로나19 팬데믹으로 인한 경제 위기 때문이다(Center for Social Policy, 2024). 팬데믹 이후 신청 건수는 다시 팬데믹 이전 수준으로 돌아왔지만, 승인율은 2022년과 2023년에 들어 2019년 이전 수준보다 낮아졌다(Center for Social Policy, 2024). 또한, [그림 4-12]와 같이, CoC 해지 승인율이 코로나19 기간에는 높아졌지만, 다시 코로나19 이전 수준으로 돌아와, CoC 해지에 대한 영국 정부의 엄격한 기조가 여전히 유지되고 있음을 보여준다.

또 다른 문제점으로는 처리 기간이 상당하다는 점이다. CoC 신청 결과를 받기까지 걸리는 평균 처리 기간은 2018년 23일에서 2023년에는 44일로 꾸준히 증가하고 있다(Center for Social Policy, 2024).

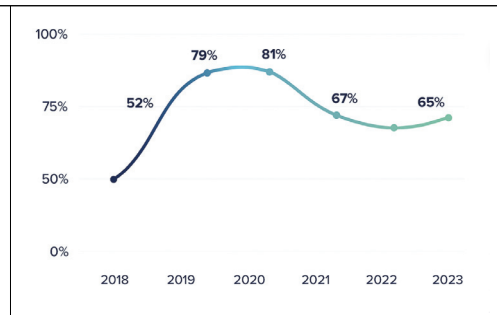
CoC 심사 과정은 상당한 시간이 소요될 뿐만 아니라, 법적 조언이 요구되는 복잡한 절차를 거친다. 법적 지원 없이 개별적으로 제출된 신청은 승인될 가능성이 낮다(Centre for Social Policy, 2024). 이러한 구조적 장벽으로 인해 실제로 절실한 도움이 필요한 사람들조차 CoC 신청 자체를 포기하게 되는 경우가 빈번하다. 이는 공공 자금이 절실한 빈곤층의 접근성을 제약하는 결과를 낳고 있다(Center for Social Policy, 2024).

CoC 신청 결과는 체류자격에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 홍콩 주민을 위한 BNO 경로 체류자의 경우 공공기금 청구금지(NRPF) 해제가 향후 영주권 신청(5년 거주 요건)에 영향을 미치지 않는다. 다만, 신청이 거부되면 기존 체류자격 유지도 재검토될 수 있으며, 비자 취소 또는 출국 명령이 내려질 수도 있다(Gov.uk, 2025.04.22.). 결과적으로 이주민들의 공적 자금 접근권이 지속적으로 위협받는 구조가 형성된다. 이는 복지 사각지대를 확대하고, 동시에 행정적 부담을 가중시키는 원인이 된다(Center for Social Policy, 2024).

[그림 4-11] CoC 해지 신청자 수



[그림 4-12] NRPF 해지 승인율



출처: “Number of applications and acceptance rates of change of condition applications” Centre for Social Policy, 2024, Trust for London, p.14,
https://wpieconomics.com/wp-content/uploads/2024/11/No-recourse-report-v3-web.pdf?_gl=1*1kmggyr*_up*MQ..*_ga*MjM1NjM3MTY5LjE3Njk0MTU3NTk.*_ga_XGV3C75R5J*czE3Njk0MTU3NTgkbzEkZzAkdDE3Njk0MTU3NTgkajYwJGwwJGgw.

2. 원칙 ② 상시 거주 요건(Habitual Residence Test, HRT)

상시 거주 요건(Habitual Residence Test, HRT)은 1994년 8월 1일 도입 이후 30년간 영국 복지 정책의 핵심 축으로 기능했다. 이 제도는 단순히 유니버설 크레딧과 같은 복지급여 수급 자격을 심사하는 기준을 넘어섰다. 상시 거주 요건은 영국 사회의 이민에 대한 인식을 반영했고, 복지국가의 경계를 둘러싼 정치적 담론을 형성하는 공간이 됐다.

가. 도입 배경 및 발전 과정에서의 쟁점

1) 형성기 (1985-1994): 복지 관광 개념의 등장과 보수당 정책 기반 구축

영국의 복지제도는 초기에는 거주 기간이나 국적에 관계없이 거주자에게 수급권을 부여하는 관대한 특징을 보였다(Cracknell, 1995). 1980년대 중반부터 이러한 경향에는 변화가 있었다. 이주민의 복지 수급에 대한 논의가 서서히 시작됐기 때문이었다. 1985년 사회보장 개혁 당시, 소득 지원 수급을 위한 ‘거주 심사(presence test)’가 처음 제안됐다. 이는 유럽연합법의 ‘평등한 접근권’ 원칙 위반으로 간주되어 1986년 폐기되었다.

1990년대 초 보수당은 이주민의 복지 수급에 대한 통제 필요성을 강력히 제기하며 논의를 재점화했다. 특히 1993년 사회보장부 장관 피터 릴리(Peter Lilley)는 ‘급여 관광객(benefit tourists)’이라는 개념을 최초로 사용하여 이주민의 영국 복지제도 남용 우려를 공론화했다(Cracknell, 1995). 그는 “사람들이 일자리를 찾는 척하며 돌아다니지만, 실제로는 가장 좋은 급여를 찾고 있다”고 주장하며 제도 개혁의 필요성을 역설했다(Cracknell, 1995). 이러한 주장은 1993년 난민 및 이민 신청자에 대한 급여 접근을 제한하는 등 공공기금 청구금지(NRPF)가 법적 체계화되던 시기의 반이민·반복지 정서와 맥을 같이 한다.

2) 도입기 (1994-1997): HRT 최초 시행과 제도적 틀 확립

1994년 2월, 피터 릴리는 “영국 시스템이 복지 관망에 취약하다는 인식이 증가하고 있다”는 우려를 표명하며, 영국에서 생활하고 일하는데 “진정으로 전념하고 있는지 (genuinely committed to living and working in Britain)” 확인하기 위한 상시 거주 요건(HRT) 도입을 공식 발표했다(Cracknell, 1995). 이에 따라 신청인이 영국에 “상시 거주(Habitually Resident)”하고 있음을 입증하도록 요구했다(Kennedy, 2011). 문제는 도입 당시 ‘상시 거주’ 개념의 법적 정의 없이 시행되어 Collins 사건 (2004) 등 이후 다양한 법적 분쟁의 단초를 제공하였다(Kennedy, 2011). 또한, 영국 국민 재입국자조차도 입국 즉시 법령상 “해외로부터 온 사람(person from abroad)”으로 간주되어 심사에서 거부될 경우 복지 급여 자격이 박탈되는 등 내국인에게도 부정적인 영향을 미쳤다(Kennedy, 2011).

3) 조정기 (1997-2006) : 법적 판결과 인한 제도 완화

1997년 집권한 토니 블레어 노동당 정부는 상시 거주요건(HRT)이 이민자 배제보다는 진정으로 도움이 필요한 사람들을 위한 안전망 역할을 해야 한다고 강조했다. 당시 정부가 제도 개선에 착수한 배경이었다(Kennedy, 2011). 결정적인 변화는 1999년 유럽사법재판소(ECJ)의 Swaddling 판결¹⁵⁾이었다. 이 사건에서 유럽사법재판소는 “상습 거주 조건에서 ‘상당 기간의 거주(appreciable period)’를 필수 요건으로 하는 것은 EU법 위반”이라고 판시하며, 거주 의도가 명확한 귀국자에게는 즉시 급여 수급 자격을 인정해야 한다고 판결했다(UK Parliament, 1999). 이 판결에 따라 노동당 정부는 상시 거주요건(HRT) 개혁을 발표하여 ‘상당 기간 거주’ 요건을 완화하고, 영국 출신 귀국자들에 대한 특별 배려 조치를 도입했으며, 심사 적용 기간을 기존 5년에서 2년으로 축소했다(UK Parliament, 1999).

15) 이 사건의 당사자인 Robin Swaddling은 영국 국민으로 1980년부터 1988년까지 프랑스에서 관광업에 종사하다가 실직 후 영국에서 6개월 근무한 뒤 다시 프랑스로 이주하여 언론 관련 분야에 종사하였다(UK Parliament, 1999). 1994년 고용주 파산으로 실직한 그는 구직에 실패한 후 1995년 1월 영국으로 귀국하여 형과 거주하며 소득지원금을 신청하였다(UK Parliament, 1999).

또 다른 변화는 Collins 판결¹⁶⁾이었다. 유럽사법재판소는 영국의 상시 거주요건(HRT)이 EU 국민의 국적을 이유로 차별한다고 판정하며, 유럽연합 조약의 자유 이동 원칙에 위배된다고 결론지었다(EU, 2024). 특히 법원은 거주 기간이 노동시장에서의 진정한 활동성을 증명하는 데 필요하다는 점을 영국 정부가 입증해야 한다고 요구했으며, 구직자수당의 경우 노동시장 활동성과 무관하므로 상시 거주요건(HRT) 적용이 불가하다고 판단했다(European Union, 2024).

이러한 EU 법적 도전에 대응하여 영국 정부는 2004년 5월 1일 2단계 상시 거주요건(HRT)을 도입했다(Kennedy, 2011). 자세한 내용은 다음 섹션에서 다루도록 한다.

4) 3차 조정기 (2007-2019) : 복지 관광 억제에 위한 심사 강화

데이비드 카메론(David Cameron) 정부는 이른바 ‘복지 관광(benefit tourism)’ 억제를 목표로, 상시 거주요건(HRT)을 한층 더 강화하는 조치를 도입하였다.

첫째, 심사 요건의 강화이다. 단순 거주 여부를 넘어, 실제 구직 의지와 노동시장 참여 가능성을 검증하는 “보다 강력하고 엄격한(stronger, more robust)” 심사로 개편되었다(Miller & Woolen, 2015). 신청자는 영국 도착 이전의 구직 노력, 영어 능력, 정착 노력 등에 대한 포괄적인 증거를 제출해야 했다(Department for Work and Pensions[DWP], 2013.12.13).

둘째, 3개월 선 거주 요건이 신설되었다(Miller & Woolen, 2015). EU 국적자는 소득기반 구직자수당(JSA, Jobseeker’s Allowance)을 신청하기 위해 최소 3개월간 영국 거주해야 했다(Miller & Woolen, 2015).

셋째, ‘실질적 구직 가능성(genuine Prospect of Work)’ 요건이 도입되었다(Miller & Woolen, 2015). EU/EEA 국적 구직자는 6개월 이후에도 계속 구직자 수당(JSA), 주거수당(Housing Benefit), 아동수당(Child Benefit), 아동세액공제(Child Tax Credit) 등을 받으려면 실제로 일자리를 구할 수 있는 전망을 입증해야 했다(Miller & Woolen, 2015).

넷째, 최소 소득 기준이 도입되었다. 이는 신청자가 ‘실질적이고 유효한 경제 활동

16) 아일랜드와 미국 이중국적자 Collins는 1998년 영국 입국 후 구직급여(Jobseekers Allowance)를 신청 하였으나, 상시 거주요건(HRT) 요건을 충족시키지 못한다는 사유로 구직급여를 거부당하였다(EU, 2024.3.23).

(genuine and effective work)' 여부를 판단하는 기준으로 사용되었다(Miller & Woolen, 2015).

5) 4차 조정기 (2020 ~) : 체류자격별 상시 거주 요건(HRT)의 차등 적용

2021년 브렉시트 완전 시행 이후, 상시 거주요건(HRT)은 정책 자율성 회복이라는 새로운 전환기를 맞았으며, 현재 공공기금 청구금지(NRPF) 조건과 통합적으로 운영되며 이중 제약 구조를 형성한다(NRPF Network, 2020).

영국 시민권자와 영주권자(Indefinite Leave to Remain 보유자)는 상시 거주요건(HRT) 심사 없이 유니버설 크레딧 등과 같은 공공부조 신청이 가능한 면제 대상이다(Shelter, 2024). 정착 지위(Settled Status)를 보장받은 EU/EEA 시민 또한 영주권자와 동일하게 합법적 거주권(right to reside)을 자동으로 충족하여 사실상의 상시 거주요건만 확인되면 수급이 가능하다(Shelter, 2024). 아일랜드 공화국 국민 역시 공동여행구역(CTA) 협약에 따라 영주권은 인정받으나, 공공부조 수급을 위해서는 주거·일자리 등 사실상의 거주 증빙이 필요하다(Shelter, 2024).

반면, 기타 체류자격은 상시거주요건(HRT) 적용을 받는다(Shelter, 2025b). 사전 정착 신분(Pre-settled Status) 소지자는 임시 체류 권한에 해당하므로, 이 신분만으로는 합법적 거주권 요건을 충족하지 못한다. 공공부조 수급을 위해서는 상시 거주(habitually resident) 요건과 더불어 영국 내 근로자, 구직 중, 질병 또는 자녀 양육 등 특정 사유 중 하나에 해당해야 한다(Shelter, 2024). 2021년 이후 신규 입국한 EU/EEA 시민과 모든 비(非) EU 국민 역시 HRT 적용 대상이다(NRPF Network, 2020). 이러한 구분은 브렉시트 이후 영국의 선별적 이민 정책을 반영하는 것으로, 기존 EU 시민에 대한 일정한 보호 장치를 유지하면서도 신규 이민자 및 임시 체류자에 대한 통제를 강화하는 방향으로 설계됐다(Electronic Immigration Network, 2024).

나. 상시 거주 요건(HRT)의 두 축

2004년 5월 1일 2단계 상시 거주요건(HRT)이 도입된 이래, 동 요건에 대한 심사는 합법적 거주권(right to reside)과 실질적 거주(habitual residence)라는 두 축을 중심으로 이루어진다(Kennedy, 2011).

첫째, 거주권(right of residence)은 2004년 5월 EU 동구권 10개국의 가입 이후 이주민 유입이 증가하자 한층 강화되었다(DWP, 2013). 합법적 거주권은 단순히 영국에 체류하고 있다는 형식적 의미를 넘어, 실제로 Common Travel Area(영국, 채널 제도, 맨섬, 아일랜드 공화국)에 정착해 거주하고 있어야 함을 의미한다(Shelter, 2025).

둘째, 상시 거주성 판단 요건은 신청인이 영국에 실제 거주하는지를 판단한다. 법에 '상시 거주'의 명확한 기간 기준은 없지만, 일반적으로 영국 정착 의도(settled intention)와 긴밀한 생활 기반을 확인하며, 보통 수개월 이상의 거주와 정착 의도를 요구한다(Shelter, 2025). 이를 위해 신청자의 영국 체류 기간, 가족 및 생활 근거지, 직업, 주거 형태, 영국 체류 의도의 지속성 등을 종합 고려한다(UK Parliament, 2023). 보통 상시 거주로 인정받으려면 최소 1~3개월 정도 거주가 '상시 거주' 인정에 적절한 기간으로 간주된다(Kennedy, 2011). 다만, 3개월 이상 체류하더라도 정착 의사가 불확실하면 상시 거주로 인정되지 않을 수도 있다(Citizens Advice, 2025b). 해외에서 오랜 기간 거주하다 귀국한 영국인도 즉시 복지 신청을 할 수 없으며, 일정 기간 영국에 머물며 생활의 중심을 영국으로 옮겼음을 증명해야 한다(NRPF Network, 2025).

제4절 이주민 포괄 여부에 대한 찬반

이주민을 복지제도에 편입하는 이슈에 대한 찬반 논거를 종합하면 다음과 같다. 영국의 이주민 복지 논쟁은 궁극적으로 복지국가의 포용성 대 재정 지속가능성 사이에서 균형점을 찾는 문제이며, 이는 유니버설 크레딧(UC) 제도를 중심으로 제도화되었다.

1. 포괄 반대 논거: 재정 부담, 형평성, 선별성 강화

첫 번째 논거는 재정 부담 및 형평성 문제이다. 2023년 한 해 동안 100만 명 이상의 이주민이 약 76억 파운드(약 12조 원) 규모의 유니버설 크레딧 혜택을 받았다는 통계는 재정 부담의 핵심 쟁점이다(Zindulka, 2025). 보수당 크리스 필프(Chris Philp) 의원은 이를 “영국 납세자가 다른 나라 국민의 생계를 대규모로 보조하는 것은 도덕적으로 잘못되었다”고 강하게 비판했다(Zindulka, 2025). 이러한 문제의식에서 필프 의원은 대규모 이민 시대의 종언을 선언하고, 연간 이주민 순유입에 법적 상한(cap)을 설정하며 모든 비자 경로에 대한 연봉 기준을 £38,000(약 6천만 원)으로 상향하는 내용의 개정안을 발의하기도 했다(Zindulka, 2025). 보수 성향 싱크탱크인 정책연구센터(CPS) 역시 외국인 복지 지출 증가를 근거로 접근성 추가 제한과 최소 거주 기간 연장을 촉구하며, 순(純) 기여 가능성이 높은 인력 중심으로 선별적 이민 제도를 재편해야 한다고 주장하였다(Zindulka, 2025).

두 번째 논거는 선별적 이민 정책 및 근로유인 강화이다. 반대 진영은 “기여 없이는 권리도 없다”는 공적부조의 기여 원칙(DWP, 2015)에 기반하여, 경제에 순기여할 인력 중심으로 이민 정책을 재편해야 한다고 주장한다. 2013년 유니버설 크레딧 제도 도입은 이러한 정책 기조를 제도화한 것으로, 상시 거주 요건(HRT)과 체류자격 요건(Right to Reside) 등 엄격한 기준을 적용하여 이주민의 복지 접근을 제한했다. 당시 캐머런 총리는 복지 수급 요건을 강화하여 영국이 '복지 관광'의 매력적인 목적지가 되는 것을 차단해야 한다고 주장했다(Gov.uk, 2014.11.28.). 이는 실제로 2014년 여론조사에서 영국인의 61%가 EU 이주민은 최소 3년 이상 거주해야 복지 혜택을 받게 해야 한다고 응답하였다(The Guardian, 2014). 이에 따라 정부는 EU 이주민의 복지 신청 요건을 강화하고, 최소 3개월 거주 후 제한적 지원만 허용하며, 실직 시 6개월 내 구직을 입증하지 못하면 체류권을 박탈하는 규정을 도입했다(DWP, 2015).

세 번째 반대 논거는 '근로의무 면제자' 증가 및 복지 의존 우려이다. 유니버설 크레딧 수급자 중 근로의무가 면제된 집단(No work requirements)도 반대파의 우려 중 중대한 사유이다. 통계에 따르면 2025년 1월 현재 유니버설 크레딧 수급자의 42%가 질병·장애 등으로 구직활동 의무가 면제된 상태이며 그 비중은 꾸준히 늘고 있다(Gov.uk, 2025.02.18). 이러한 증가는 인구 고령화나 건강 문제 등 구조적 요인의 결

과라는 점은 인정하면서도, 특히 이주민의 경우 일할 수 있음에도 복지에 안주하는 “복지 의존” 상태로 빠지는 것을 경계해야 한다고 본다. 일부 보도에 따르면 영국 거주 외국인 중 약 170만 명이 실업 또는 비경제활동 상태에 있으며, 이로 인한 영국 납세자의 연간 부담이 약 85억 파운드에 달할 것이라는 추산도 있다(Durden, 2025). 다만, 이 추계에는 비호 신청자나 유학생에 대한 비용은 제외된 것으로, 실제 부담은 이보다 더 클 수 있다(Durden, 2025). 따라서 이민자가 노동에 기여하기보다 복지에 기대는 규모가 상당하다고 지적하고, 복지제도 편입 대상을 더욱 엄격히 관리해야 한다고 압박하고 있다.

2. 포괄 찬성 논거: 복지권, 사회통합, 통제 장치의 유효성

첫 번째 논거는 적법 거주자의 복지권과 사회적 형평에 대한 이슈이다. DWP 대변인은 수급 자격이 있는 모든 사람에게 복지급여를 지급할 의무가 있다”며, 법적 요건을 충족한 이주민에 대한 복지 지급은 국가의 당연한 책무라고 강조한다(Gov.uk, 2025.7.15.). 이주민은 세금을 납부하며 노동시장에 기여하고 있으며, 장기적으로 영국 사회에 정착하여 경제적·사회적 구성원이 되는 만큼 초기 안정 지원은 오히려 사회 통합에 투자하는 것이라는 견해도 존재한다.

두 번째 논거는 현재 제도는 충분한 통제 장치를 가지고 있다는 점이다. 유니버설 크레딧은 애초에 영국인, 아일랜드인, 영주권자 등 합법적 신분 보유자만 신청가능하며, 불법체류자나 이민 신분이 불분명한 자는 수급할 수 없다(Gov.uk, 2025.7.15). 예를 들어, 난민이나 기타 외국 국적 신청자의 경우 반드시 내무부(Home Office)로부터 난민 지위 인정이나 장기체류 허가 등의 합법적 지위를 부여받고, 추가로 정착 거주 요건(HRT)을 통과해야만 유니버설 크레딧 자격이 주어진다(Gov.uk, 2025.7.15.). 이는 불법 이민자나 단기 체류자가 복지 급여를 받는 부정수급 가능성을 차단하는 장치로 볼 수 있다. 또한 EU 시민권자 중 EU정착 지위(EU 정착제도)를 통해 거주 중인 경우에도 취업 등 요건을 충족해야 수급이 가능하다(Gov.uk, 2025.7.15.).

세 번째 논거는 근로유인 및 사회경제적 효과 창출이다. 유니버설 크레딧 제도는 근로 연계 복지로서, 2025년 5월 기준으로 유니버설 크레딧 수급자 중 약 34%는 취업 상태에서 유니버설 크레딧을 받고 있었고, EU 정착 신분 이주민 중 47.1%가 고용 상

태에서 유니버설 크레딧을 받고 있는 것으로 나타났다(Gov.uk, 2025.7.15.). 이는 복지 혜택이 이주민이 일을 그만두기보다 합법적 노동 시장에 남이 있도록 독려하는 기능을 수행하며, 지나친 복지 제한은 오히려 빈곤 심화와 비공식 경제 활동 증가라는 사회적 비용을 유발할 수 있다.

3. 정당별 입장과 변화

가. 보수당 (Conservative Party)

보수당은 전통적으로 이주민 복지 제한에 가장 적극적인 입장을 취해 왔다(D'Angelo, 2023). 2010년 집권 당시부터 연정 파트너였던 자민당과 함께 유니버설 크레딧 도입을 추진하면서, 동시에 EU 이주민의 복지 접근성을 제한하려는 정책 흐름이 병행되었다(Gov.uk, 2015.3.9.; Kennedy, 2015). 2013~2015년 캐머런 정부는 행정명령과 규정 개정을 통해 EU 이주민 대상 3개월 대기 및 주택수당 금지 등 조치를 빠르게 시행했고, 2014년 이민법 등을 통해 복지 수급을 체류자격과 연계하는 장치를 강화했다(Gov.uk, 2014.4.8.; Kennedy, 2015; Wintour, 2014). 2015년 3월에는 유니버설 크레딧 규정에 EU/EEA 구직자는 근로 시작 전까지 유니버설 크레딧을 받을 수 없도록 명문화하여, EU 시민에 대한 사상 초유의 복지급여 접근을 제한하는 장치를 도입했다(Gov.uk, 2015.3.9.). 이는 보수당 주도의 내각에서 일사천리로 진행되었고, 캐머런 총리는 EU 재협상 공약으로 “EU 이주민 신규 유입자 4년간 복지 혜택 금지”를 내걸기도 했다(Wintour, 2014). 2016년 EU 국민투표 직전 EU와의 협상에서 영국은 신규 EU 이주 근로자에 대한 긴급 제동으로 최대 4년간 근로복지 지급을 제한하는 안을 일시적으로 얻어내기도 했다(European Council, 2016). 비록 Brexit 결정으로 그 합의는 실행되지 않았지만, 이는 보수당 정부가 이주민 복지제도로부터 배제하는 것을 최우선 이슈로 삼았음을 보여준다(Rankin, 2016).

Brexit 이후에도 보수당은 “이민 통제 = 복지 통제” 기조를 유지했다(UK Parliament, 2025). 2019년 총선 보수당 공약은 EU 탈퇴 후 “이민체계를 개편하여 저숙련 이주를 억제하고, 이주민 복지 접근을 엄격 관리”하겠다는 내용을 담았다(ODI Global, 2019). 실제로 2020년 이민법(Immigration Act 2020)을 통과시켜 EU 자

유 이동을 공식 종료하고, 모든 신규 이민자에 공공기금 청구금지(NRPF)적용을 법제화했다(UK Parliament, 2025). 이는 보수당이 다수 의석으로 추진한 법률로, 입법 과정에서 큰 반대 없이 가결되었다(UK Parliament, 2025). 다만 2020년 코로나 사태 중 공공기금 청구금지(NRPF) 규정으로 인한 피해가 조명되면서, 일시 중단 요구가 나왔을 때 보리스 존슨 총리는 “그런 규정이 존재하느냐 처음 알았다”는 답변을 했다가 큰 논란을 빚기도 했다(Singh, 2020.5.29). 이후에도 보수당 정부는 공공기금 청구금지(NRPF) 폐지 요구를 수용하지 않았고, 2023년 내각 역시 이민자 복지 제한은 유지하겠다는 입장을 고수하고 있다(UK Parliament, 2025). 보수당은 “공공기금 청구금지(NRPF)와 복지 제한은 국민의 세금을 지키고, 이민자들도 자립하도록 유도하며, 국민의 이민 수용성을 확보하기 위한 합리적 조치”라는 논리를 강조하고 있다(McKinney et al., 2025.6.6).

나. 자유민주당 (Liberal Democrats)

자유민주당은 전통적으로 친이민·인권 중시 성향이 강하지만, 유니버설 크레딧을 포함한 복지 체계에 이주민을 배제하는 것에 비판적인 입장도 보여왔다.

2010~2015년 보수당과의 연립정부 참여 시기에는 일부 이주민 복지제한 정책에 동조한 복잡한 행보를 보였다(Gov.uk, 2015.3.9.; The Migration Observatory, 2015.5.5). 닉 클레그 당시 부총리(자민당 당수)는 2014년 “EU 이주민이 충분히 일하고 기여 한 후에만 유니버설 크레딧 등 급여를 받도록 해야 한다”며, 유니버설 크레딧 도입 시 이 원칙을 반영할 것을 제안했다(The Guardian, 2014.11.26). 그는 자유로운 이동 자체는 지지하면서도 “이주민도 공정히 기여해야 한다”는 입장을 표명하여, 보수당의 4년 금지안보다는 완화된 12년 제한안을 지지했다(The Guardian, 2014.11.26). 실제로 연정 기간 자민당은 보수당의 3개월 대기 및 주택수당 배제 정책에 큰 이견을 제기하지 않았고, 2015년 3월 유니버설 크레딧 규정 개정(신규 EU 이주민 유니버설 크레딧 차단)도 연정 정부 산하에서 단행되었다(Gov.uk, 2015.3.9.). 이는 연정 파트너로서 자민당이 강경한 반대를 하지 않고 어느 정도 합의했음을 짐작할 수 있다.

브렉시트 국민투표 이후 자유민주당의 입장이 전과는 달라졌다. 2019년 총선 공약

과 당의 공식 문서를 통해 이들이 '잔류(Remain)'를 강력히 지지하고 '적대적 환경(Hostile Environment)' 정책 폐기를 주장하며 이민자 권익 보호로 돌아섰다(Harrison, 2020.2.9.; Moore, 2019). 또한 2020년 코로나19 위기 당시 공공기금 청구금지(NRPF) 조항의 일시 중단과 의료 종사자 영주권 부여를 노동당원들과 함께 촉구하였다(UK Parliament 2020.11.30).

2024년 자유민주당의 공개적 선언문(manifesto)에서는 모든 사람을 존엄과 존중으로 대하는 공정하고 효과적인 이민 시스템을 위해 노력하고 있음을 선포하였다(Wrigley, 2025). 구체적으로, 망명 신청자가 3개월 이상 결정을 기다렸을 경우 이들의 노동 금지 조치를 해제하여 스스로 부양하고, 공동체에 통합되며, 경제에 기여할 수 있도록 하는 것을 또 다른 목표로 삼고 있다(Wrigley, 2025.2.18). NHS 및 돌봄 인력에 대해서는 연간 1,000파운드의 이민 기술 부담금을 면제하고, 돌봄 노동자가 파트너와 자녀를 동반하는 것을 금지한 보수당의 조치를 철회를 내세웠다(Wrigley, 2025.2.18). 더불어, 아동을 영국 시민으로 등록하는 수수료를 1,214파운드에서 행정 처리 비용 수준으로 인하하며, 이민 규정을 더 간단하고 명확하며 공정하게 전면 개편할 것을 제시하였다(Wrigley, 2025).

다. 노동당 (Labour Party)

노동당의 입장은 시기와 당내 상황에 따라 큰 변화를 겪었다(The Guardian, 2015.4.28). 2010년대 초중반 에드 밀리밴드(Ed Miliband) 당대표 시기의 노동당은, 전통적으로 이민자 권리에 우호적인 정당임에도 UKIP 등 극우의 부상과 유권자 우려를 의식하여 강경한 이민 통제 메시지를 일부 수용했다(The Guardian, 2015.4.28). 2015년 노동당은 “이민 통제” 머그컵을 선거 홍보품으로 만들어 논란을 빚었는데(그림 4-13), 이는 노동당 내 좌파로부터 “수치스럽다”는 비판을 받았다(Bush, 2015.3.28). 하여, 2015년 총선을 앞두고 밀리밴드는 “노동당이 이민 문제에 변화했다”며, 영국 체류 2년 이전엔 어떠한 복지도 받지 못하게 할 것이라고 약속했다(BBC, 2015). 2015년 선거에 결과는 보수당이 승리로 끝나, 노동당의 이러한 공약은 실현되지 않았다.

[그림 4-13] 노동당에서 제작한 머그컵



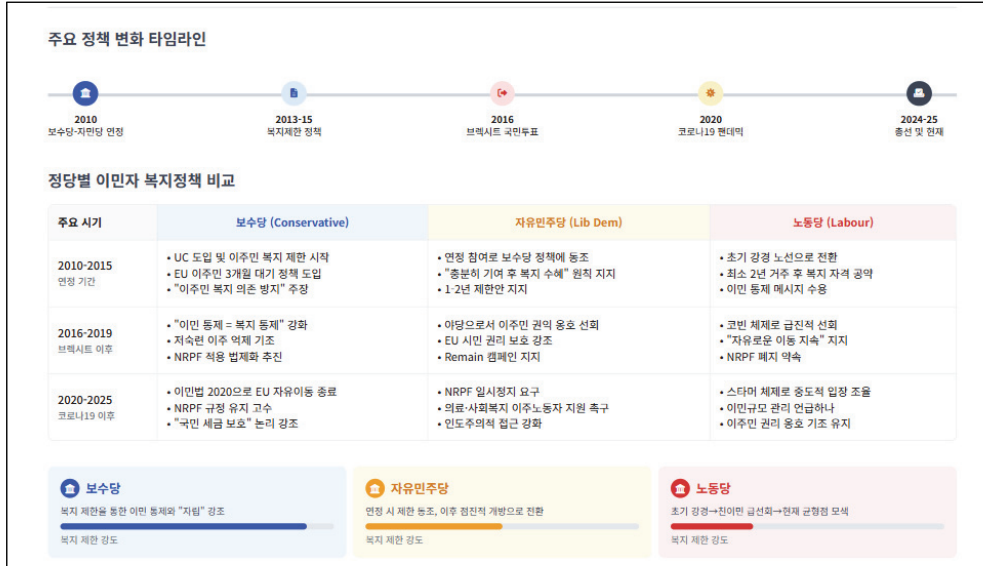
출처: "Labour's anti-immigrant mug: the worst part is, it isn't a gaffe", Bush, S., 29.4.28. The New Statesman, <https://www.newstatesman.com/politics/2015/03/labours-anti-immigrant-mug-worst-part-it-isnt-gaffe?utm>.

2015년 이후 제레미 코빈(Jeremy Corbyn) 대표 취임과 함께 친이민·인권 노선으로 급선했다(The Guradian, 2019.11.14). 2019년 노동당 전당대회에서는 “자유로운 이동의 지속”과 함께 “모든 이주민에 대한 보편적 권리 보장”을 요구하는 안건이 통과되었다(The Guardian, 2019). 같은 해 노동당 연례 당대회(annual conference)에서는 현 보수당의 이민법과 권리 축소 시도에 반대하고, 이주민의 자유로운 이동, 평등, 그리고 권리를 위한 캠페인을 전개할 것을 약속했다(labour, 2019). 또한 소득 수준, 기업에 대한 효율성, 혹은 숫자 기반의 상한선이나 목표치에 근거한 이민 시스템 거부하며, 모든 이민자 구금 시설을 폐쇄하고 가족 재결합에 대한 무조건적인 권리를 보장할 것을 명시했다(labour, 2019). 더 나아가 이동의 자유 권리를 유지하고 확장하는 동시에 공공기금 청구금지(NRPF) 정책을 폐지하고, 집주인이나 공공서비스 제공자를 국경 감시관으로 활용하는 '적대적 환경'의 모든 조치와 이주민의 NHS 접근 제한을 철폐할 것을 공약했다(labour, 2019). 마지막으로, 반이민 담론에 적극적으로 맞서고 모든 영국 거주자에게 동등한 투표권을 확대하겠다는 계획을 포함했다(labour, 2019).

2020년 노동당 출신 키어 스타머(Keir Starmer) 당수 하에서 다소 중도적 입장을 취하고 있다. 스타머는 EU 탈퇴를 수용하면서도 이민자 권익 보호에는 목소리를 내왔다(Sparrow, 2021). 2020년 스타머는 의회에서 공공기금 청구금지(NRPF)로 인해 극빈에 처한 이민가정 사례를 제시하며 존슨 총리를 압박하기도 했다(UK Parliament, 2020.10.8.). 2022년 국적·경계 법안(Nationality and Borders Bill) 논의시도 난민 및 이민자 처우 개선을 요구했다(UK Parliament, 2022). 비록 최종 입법에는 실패했으나, 이러한 과정에서 정치적 쟁점을 이끌어 냈다. 특히 2023년 5월 하원 공공기금 청구금지(NRPF) 정책 토론에서는 노동당 의원들이 공공기금 청구금지(NRPF)가 아동 빈곤과 지방정부 부담을 초래한다고 정부를 비판하며, 정책 전환을 촉구하기도 했다(UK Parliament, 2023). 이는 노동당이 이주민 유니버설 크레딧 포함(복지권 부여)에 우호적인 진영으로서 정치적 압력을 가하는 역할을 수행하고 있음을 보여준다.

2025년 9월 노동당 전당대회에서 샤바나 마흐무드(Shabana Mahmood) 내무장관은 영주권(indefinite leave to remain) 부여에 대한 새로운 계획을 발표했다(Nevett, 2025). 이민자 부모의 경험과 어린 시절 가족 상점에서 겪은 절도 피해를 언급하며, 이민자의 사회 기여와 범죄 단속 의지를 강조했다(Nevett, 2025). 새 제안에 따르면, 이민자들은 사회보장 기여금을 내고, 범죄 기록이 없으며, 복지 혜택을 청구하지 않고, 영어를 유창하게 구사하며, 지역사회 자원봉사 기록이 있어야만 영주권을 취득할 수 있다(Nevett, 2025). 이러한 조치는 영국으로 유입되는 이민 규모에 대한 우려, 특히 소형 보트를 통한 이민자 증가에 대응하기 위한 것으로, 지난 5월 발표된 이민 감소 계획의 일환으로 영주권 획득 기간을 현행 5년에서 10년으로 연장할 방침이다(Nevett, 2025). 이는 최근 여론조사에서 지지율이 상승한 개혁당(Reform UK)의 강경한 이민 정책에 대응하려는 전략으로 풀이된다(Nevett, 2025). 참고로 개혁당 대표 나이젤 패라지(Nigel Farage)는 영주권 제도를 폐지하고 외국 국적자에게 복지 혜택을 주지 않는 등 이민 정책 강화를 주장해왔으며, 이에 대해 영국 총리는 개혁당의 정책이 “인종차별적(racist)이고 부도덕하다(immoral)”고 비판한 바 있다(Nevett, 2025).

[그림 4-14] 정당별 정책 비교(2010~2025)



출처: 연구진 작성.

제5절 결론 및 정책적 함의

영국의 공공부조는 자유주의 복지국가 전통 속에서 ‘선별성’과 ‘근로유인’을 축으로 발전해 왔다. 2012년 복지개혁법 이후 도입된 유니버설 크레딧(UC)은 기존 여섯 가지 급여를 통합하고 단일 감액률과 강한 조건부 의무를 적용하여 제도의 효율성과 근로 유인을 강화하고자 했다. 그러나 이주민의 공공부조 접근은 원칙적으로 제한된다. 공공부조 재원은 국민과 영주권자 중심으로 사용되어야 한다는 기조가 유지됐다. 공공기금 청구금지(NRPF), 상시 거주요건(HRT), 합법적 체류자격(right to reside) 등을 통해 이주민의 수급 자격을 엄격히 제한했다. 따라서, 난민이나 인도적 체류자에게만 예외적으로 제도가 적용됐다. 2000년대 이후 형성된 “이주민이 영국 복지를 악용해서는 안 된다”는 여론과 복지 재정의 지속가능성 우려 속에서 이러한 기조는 더욱 강화되었다(Gov.uk, 2013.12.31).

이주민 복지 접근에 대한 논쟁은 1990년대 후반 유럽연합이 동유럽으로 확장되면서 본격화되었다. 영국 내 동유럽 출신 이주민의 급증은 ‘복지 남용’에 대한 사회적 우

력을 촉발했고, 정부는 1999년 「난민 및 이민법」을 통해 난민 신청자의 일반 복지급여 수급을 제한하는 등 규제를 강화했다. 2010년대 보수당 정부는 복지 개혁과 함께 공공 기금 청구금지(NRPF)와 상시 거주요건(HRT)을 강화하며 유니버설 크레딧을 도입했고, 이는 이주민의 복지 접근성을 더욱 제한하였다, 이러한 반이민 정서는 2016년 브렉시트 국민투표의 주요 배경으로 작용했으며, 결국 영국의 유럽연합 탈퇴로 이어졌다. 2021년부터 유럽연합 시민의 자유로운 이동이 종료되고 비EU 시민과 동일한 포인트 기반 이민제도가 적용되면서, 이민 흐름은 구조적 전환을 맞았다. 이제 학력, 영어 능력, 연봉 수준 등이 영국 이주의 핵심 조건이 됐다. 브렉시트 이후 형성된 EU 정착지위(EUSS) 보유 여부가 공공부조 접근성을 가르는 핵심 변수로 작용하게 되었다.

이주민 대상 공공부조 제도의 접근성 국가별 비교는 앞서 2장에서 제시된 분석 틀을 활용하여, 개인/가구 측면, 국가/사회 측면, 그리고 공공부조의 제도적 특성 측면으로 구분하여 분석을 요약 및 정리하고자 한다.

개인/가구 측면에서의 수급권의 경우, 유니버설 크레딧을 비롯한 공공부조를 수급하기 위해서는 상시 거주요건(HRT)과 합법적 거주권을 모두 충족해야 한다. 영주권을 가진 이들은 이를 비교적 쉽게 충족하지만, 사전 정착 지위나 임시 비자 소지자는 근로, 가족 돌봄 등 추가적인 사유를 입증해야만 한다. 이러한 거주요건이 장기 해외 체류 후 귀국한 영국 시민에게도 동일하게 적용된다. 이는 제도의 남용을 막는 장점도 있지만, 동일한 빈곤 위험에 처했다라도 체류 신분에 따라 권리 접근성이 달라져 아동 등 취약집단의 보호 공백을 야기한다.

또한 수급자는 ‘수급자 서약(Claimant Commitment)’에 따라 구직활동, 훈련, 지역사회 참여 등 의무를 이행해야 한다. 이를 이행하지 않으면 급여가 삭감되거나 중단될 수 있다. 이는 수급자의 노동시장 참여를 촉진하는 긍정적 효과가 있다. 그러나, 언어, 문화, 건강 등 이주민의 특수한 상황을 충분히 고려하지 못해 수급자에게 과도한 부담으로 작용하거나 경미한 사유로 제재를 가하는 경우가 발생하기도 한다.

국가/사회 측면에서의 수급권의 경우, 이주민의 복지 포괄 여부를 둘러싼 찬반 논쟁은 여전히 팽팽하다. 반대 측은 납세자인 자국민의 재정 부담과 형평성 문제를 제기하며, 기여 가능성이 높은 이주민 중심의 선별적 접근을 주장한다. 반면, 찬성 측은 합법적 이주민의 기본적 사회권을 보장하고 초기 안정을 지원하는 것이 장기적으로는 경제·사회적 기여와 사회통합으로 이어진다고 반박한다.

향후 쟁점을 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 재정 지속가능성과 사회통합 간의 균형을 다시 설정해야 한다. 즉, 재정 부담을 억제하면서도 취약한 이주민을 보호할 수 있는 조정이 필요하다. 둘째, 노동시장 수요와 복지 규칙의 정합성을 확보해야 한다. 보건·요양·농업 등 이주노동자 의존도가 높은 산업과 이들의 복지 접근을 제한하는 규제 간의 불일치를 해소하는 접근이 필요하다. 셋째, 취약계층 보호 범위의 확대 여부가 중요한 쟁점이다. 아동, 돌봄, 건강과 관련해 특히 취약한 가구에 대해 예외 적용을 넓힐 것인지 논의가 필요하다. 마지막으로, 제도의 예측 가능성 강화가 요구된다. 조건해제(CoC) 절차를 간소화하고 심사 기한을 명확히 설정함으로써 행정 부담을 줄이고 불확실성을 완화할 필요가 있다.

공공부조의 제도적 특성 측면에서는, 유니버설 크레딧은 영국 시민, EUSS 정착 지위 보유자, 영주권자, 난민 등을 포용하지만, 대부분의 임시 체류 비자 소지자는 공공기금 청구금지(NRPF) 조건으로 인해 배제된다. 이처럼 제도는 장기 정착 의사가 있는 집단을 중심으로 설계되어 정착 초기 이주민의 사회안전망 공백을 낳는다. 다만, 가정 폭력 피해자나 인도적 체류자 등에게는 공공기금 청구금지(NRPF)를 면제해주고, 극심한 빈곤에 처한 이들이 공공기금 청구금지(NRPF) 조건 해제(Change of Conditions)를 신청할 수 있는 절차를 마련하여 최소한의 인도주의적 안전망을 유지하고 있다. 한편, 유니버설 크레딧 수급 사실이 시민권 신청을 직접 제한하지는 않으나, 가족 부양을 위한 추가 급여 수령 등이 향후 비자 연장이나 영주권 취득 심사에서 불리하게 작용할 수 있다는 점은 제도의 한계로 지적된다.

종합하면, 영국의 이주민 복지제도 편입 논쟁은 궁극적으로 복지국가의 포용성 대 재정 지속가능성 사이에서 균형점을 찾는 문제라 할 수 있다. 반대 측은 국민 우선의 복지와 재정 책임을 강조하며 이주민에 대한 선별적 접근을 요구하는 반면, 옹호 측은 합법적 이주민의 권리 보장과 사회 통합을 내세우며 현행 제도의 정당성을 주장한다. 향후 정책 방향은 이민 정책과 복지 정책의 연계 조정에 달려 있을 것이다. 예컨대, 이민자의 경제적 기여도를 높이는 정책(기술교육, 취업지원 등)과 복지 남용 방지를 위한 대책을 강화하면서도, 취약한 이주민을 보호하는 국제적 책무를 지키는 노력이 병행되어야 할 것이다. 이러한 균형 잡힌 접근을 통해 영국은 다양한 배경의 주민을 포용하는 동시에 지속 가능한 복지국가의 기반을 유지할 수 있다.

영국 사례는 한국에 세 가지 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 사회보장의 정치화

(politicized) 문제에 대비해야 한다. 영국 사례에서 보듯, 실제 외국인 수급자 비중이 높지 않더라도 이주민 복지 편입은 쉽게 정치적 논쟁의 대상이 될 수 있다. 일례로, 한국에서는 사회보험의 기여 원칙에도 불구하고 외국인 건강보험의 ‘무임승차’ 논란과 제도 개선 요구가 지속적으로 제기되고 있음을 감안할 필요가 있다(이한빛, 2025). 기여를 바탕으로 하지 않은 공공부조의 경우 이주민 편입은 더욱 강력한 정치적 논쟁의 불씨가 될 여지가 크다. 이는 단순히 재정적 문제를 넘어 이주민을 향한 사회적 편견과 배제의 프레임으로 이어질 수 있다. 한국은 이주민을 단순히 ‘수혜 대상’이 아닌 생산과 소비에 참여하는 사회 구성원으로서, 그리고 중요한 자원이라는 인식 전환 노력이 시급하다. 이주민의 경제적·사회적 기여에 대한 객관적인 데이터를 기반으로 사회보장 제도의 효과성과 효율성을 논하는 합리적인 공론화 과정을 거칠 필요가 있다. 막연한 ‘복지 남용’ 우려를 해소하고 이주민의 정당한 권리를 부각하는 투명한 정보 공개와 소통이 매우 중요하다.

둘째, 취약계층 보호를 위한 특례조항 검토가 필요하다. 영국의 CoC 제도가 아동 돌봄이나 심각한 빈곤 등을 조건 해제 사유로 인정하여 공공기금 청구금지(NRPF) 적용자에게도 공공부조 신청 기회를 주는 선례를 참고할 수 있다. 한국도 인도주의적 위기에 처한 이주민, 특히 아동을 포함한 취약 가구의 권리 보호를 위해 제한적으로나마 공공부조를 신청할 수 있는 제도적 길을 열어주는 방안을 모색할 수 있다. 현재 한국은 이주 아동을 포함한 이주민 취약계층이 사회안전망 사각지대에 놓여있다는 지적이 많다(류지웅, 2023). 이러한 특례 조항은 국제 인권 기준(예: 유엔 아동권리협약)에 부합하는 최소한의 보호 장치로서 이주민이 극단적인 빈곤과 건강 악화로 내몰리는 것을 방지하고, 아동의 건강한 성장권을 보장하는 데 기여할 수 있다. 나아가 이주민의 극빈 문제 발생 시 예상되는 교육 기회 상실, 사회적 불만 증대 등 잠재적인 사회적 비용을 줄이는 데도 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 물론, 이러한 특례 적용은 명확하고 투명한 기준과 엄격한 심사 절차를 통해 제도 남용 우려를 불식시키고 국민적 공감대를 확보하면서 신중하게 설계되어야 할 것이다.

셋째, 체류자격 안정성에 따른 단계적 권리 부여 방식을 참고할 수 있다. 영국이 영주권자 중심으로 공공부조를 제공하며 정착 단계에 따라 권리를 차등화하는 것처럼, 한국도 체류자격의 안정성과 기여도를 고려하여 권리를 단계적으로 확대하는 방안을 검토할 수 있다. 최근 재외국민·외국국적동포도 민생회복 소비쿠폰에 포함한 것은 공

정적인 진전이지만(재외동포청, 2025.8.27), 저숙련 이주민이 대다수인 한국의 이주민 구조를 고려할 때, 이들이 사회 구성원으로 안착할 수 있도록, 이들에게도 기초적인 현금성 지원이나 복지급여를 확대하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 중장기적으로는 이들이 장기적으로 사회 구성원으로 안착할 수 있도록 숙련도 향상 지원 및 사회 통합 프로그램과 연계된 다층적인 사회보장 제도 설계가 요구된다.



제5장

일본의 외국인 공공부조 보장 실태와 시사점

- 제1절 외국인의 체류 현황
- 제2절 공공부조 제도의 특징
- 제3절 외국인 대상 공공부조 제도 역사 및 현황
- 제4절 외국인 공공부조 수급 현황
- 제5절 외국인 포괄 여부에 대한 찬반
- 제6절 결론 및 정책적 함의

제 5 장

일본의 외국인 공공부조 보장 실태와 시사점

제1절 외국인의 체류 현황

1. 외국인 관련 용어

본 연구에서 ‘이주민’과 유사한 의미를 지닌 일본어 표현들을 먼저 정리하는 것이, 이후 논의를 원활하게 전개하는 데 유의할 것으로 판단된다.

먼저 가장 폭넓게 사용되는 단어는 ‘외국인’(外国人)이다. 일반적으로 ‘그 국가의 국적을 가지지 않은 자’로 정의된다(小学館, n.d.). 다만 일본에서 태어나 자란 사람(영주자 또는 2세, 3세)도 ‘외국인’이라 불리는 경우가 있다. 한편, ‘외인’(外人)이라는 표현도 있으나, 이는 외부인을 지칭하는 어감이 있어 차별적으로 받아들여질 수 있다(鈴木崇夫, 早野実花, 2024).

다음은 ‘외국에 뿌리를 둔 사람들’(外国にルーツを持つ人々)이라는 표현이다. 이 용어는 명확히 정해진 정의는 없지만, 일반적으로 국적이나 외관과는 무관하게 부모나 그 윗세대가 외국 출신이거나 본인이 외국에서 태어나 자란 사람을 지칭한다. 구체적으로는 ① 외국 국적 소유자, ② 일본 국적자이지만 보호자 또는 윗세대 중 외국 출신이 있는 경우, ③ 무국적으로 보호자 중 한 명 이상이 외국 출신이 있는 경우, ④ 해외 출생·성장으로 인하여 일본어가 제1 언어가 아닌 경우 등이 해당하며, 주로 아동이나 청년층을 지칭하는 데 사용되는 경우가 많다(田中宝紀, 2021). 이 표현은 ‘외국인’이나 ‘이민’이라는 말로 포착하기 어려운 문화적 다양성이나 사회적 문맥을 중시한 표현이며, 교육이나 복지 현장에서 적극적으로 사용되는 경향이 있다(小川佳万, 2021).

다음은 ‘올드커머’(オールドカマー, oldcomer)와 ‘뉴커머’(ニューカマー, new-comer)라는 용어이다. 올드커머는 줄여서 ‘자이니치’(在日)라고도 불린다. 주로 한국, 북한 등 일본의 구 식민지 출신자 및 그 자손을 가리킨다. 제2차 세계대전 이후 재일 조선인의 상당수가 본국으로 귀국하였으나, 여러 사정으로 인해 일본에 정착한 경우도 많았으며, 이들의 자손 세대가 현재의 재일 한국·조선인¹⁷⁾이며 이에 대한 사회적 호칭으로 ‘올드커머’가 사용된다. 반면 ‘뉴커머’는 1980년대 중반 이후, 취업, 유학, 국제

결혼 등을 이유로 일본에 들어온 외국인을 의미한다. 당시 일본은 엔고 등에 힘입어 국제 경쟁력이 매우 높았으며 만성적인 인력부족 상황에서 특히 과거 해외로 이민갔던 일본계 후손들, 특히 브라질과 페루 출신의 ‘닛케이진’(日系人)이 일본에 노동자로 귀환한 경우가 많았다.

한편, ‘이민’이라는 용어는 정확한 법적 정의는 없으나, 일본의 ‘이민정책’의 문맥을 통해 유추할 수 있다. 일반적으로 ‘이민정책’은 ‘정부로서 국민의 인구에 비해 일정정도 규모의 외국인이나 그 가족을 기한을 설정하는 바 없이 받아들이는 것으로 국가를 유지하는 정책’으로 이해된다. 따라서 이민자란 ‘단기체류자를 제외한 외국 국적자’를 의미하는 것으로 볼 수 있다(永吉希久子, 2024). 그러나 일본 정부는 공식적으로 ‘이민정책은 취하지 않는다’는 입장을 밝혀왔고(産経新聞, 2024) ‘이민’이라는 용어 사용을 조심스러워 하는 경향이 있다.

반면 ‘이주민’은 국제적으로 사용되는 migrant 와 유사하며, ‘이민’에 비해서는 보다 중립적이며 포괄적인 의미로 사용된다. 최근에는 ‘이민’보다 ‘이주민’이라는 단어가 더 많이, 그리고 의도적으로 사용되는 경향이 있다(小嶋茂, 2017).

이상을 종합하여 본 연구에서는 중립적인 용어로서 ‘외국인’을 기본적으로 사용하되, 필요에 따라 문맥에 적합한 표현을 병행하여 사용할 것이다. 아래는 이상의 논의를 정리한 것이다.

〈표 5-1〉 ‘외국인’과 유사한 단어

한국어 번역	일본어	의미
외국인	外国人	일본국적을 가지지 않은 자로 국적에 근거하여 분류
외인	外人	외국인과 유사하나 ‘외부의 사람’이라는 배타적 뉘앙스 포함
외국에 뿌리가 있는 사람들	外国にルーツを持つ人々	문화적 다양성이나 사회적 문맥을 중시한 표현으로 아동이나 청년층을 대상으로 교육 및 복지현장에서 적극적으로 사용
올드커머	オールドカマー	제2차 세계대전 이후 일본에 남겨진 외국인 및 그 후손
뉴커머	ニューカマー	예전 해외 이민을 갔던 일본인의 후예들 (일명 닛케이진(日系人)) 및 1980년대 이후 일본에 정착한 외국인
이민	移民	단기체류자를 제외한 외국 국적자
이주자	移住者	이민에 비해서 포괄적이고 중립적인 표현

출처: 연구진 작성.

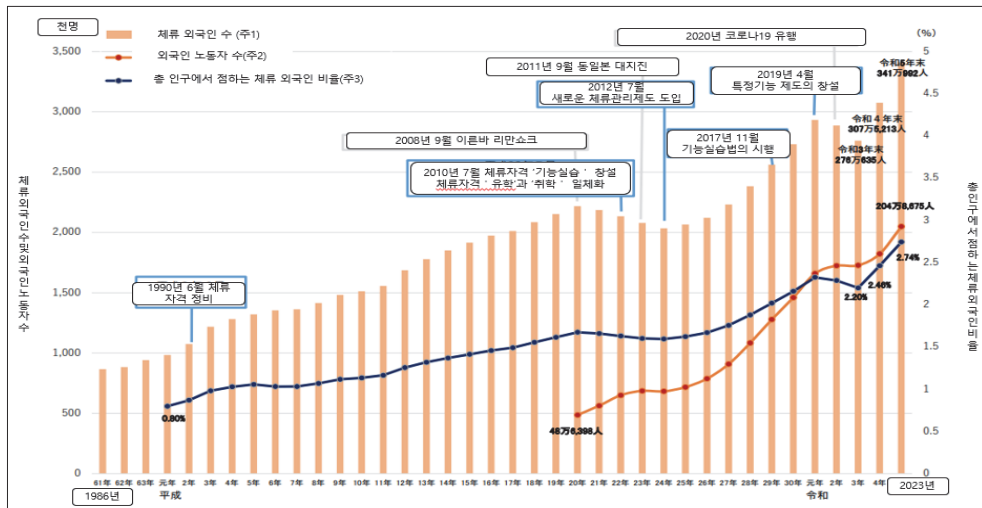
17) 재일한국인은 국적이 한국인을 의미하며, 재일조선인은 국적을 선택하지 않은 사람을 의미한다. 일본에서는 북한을 국가로서 인정하고 있지 않기 때문에, 북한 국적은 인정되지 않아 북한에 뿌리를 갖거나 갖고자 하는 사람은 재일조선인 개념이 포함된다.

2. 일본의 외국인 규모와 변화

사회보장의 수급 자격의 기반이 되는 체류 자격과 그에 따른 외국인 체류 현황을 먼저 살펴본다.

아래 그림은 일본 내 체류 외국인의 변화 추이를 보여준다. 주황색 막대는 체류 외국인 수, 빨간색 꺾은선 그래프는 외국인 노동자 수, 파란색 꺾은선은 총 인구 대비 외국인 비율을 나타낸다. 2011년 동일본 대지진 등의 영향으로 일시적으로 감소하였으나, 이후 증가세를 보였고, 코로나19 시기를 거치면서 다시 일시 감소하였다가 최근에는 재차 증가하는 추세를 보이고 있다. 2023년의 12월 말 기준, 일본 내 체류 외국인 수는 약 341만으로 총 인구의 2.74%를 차지하며, 이 중 후생노동성에서 파악하는 외국인노동자(고용된 사람)의 수는 약 204만명이다. 참고로, 같은 시점인 2023년 12월 기준 한국의 외국인 수는 약 250만명으로 총인구의 4.89%에 해당하여 전체 인구에서 차지하는 비율은 한국이 일본에 비해서 높다.

[그림 5-1] 일본 외국인 수의 변화



주: 1) 2011년까지는 법무성 출입국관리국(당시)의 '등록외국인 통계', 2023년 이후는 출입국체류관리청 '체류외국인 통계'에 근거함.

2) 후생노동성 '외국인 고용 현황의 신고상황 요약' (각년도 10월말 현재 통계)에 근거(외국인 고용상황 신고제도는 2007년 10월 1일부터 개시되었으므로 2008년 이후 추이를 나타냄.

3) 총인구는 총무성 '인구통계' (각연도 10월 1일 현재의 통계)에 근거함.

출처: “在留外国人数及び外国人労働者数の推移”, 出入国在留管理庁, 2025, 外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組, p.1, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>.

3. 체류 자격

다음은 체류자격이다. 체류자격의 기본을 정하는 법률은 ‘출입국 관리 및 난민인정법’이다. 그 외 ‘일본과의 평화 조약에 따라 일본국적을 이탈한 자 등의 출입국 관리에 관한 특별법’(이하 입관특별법)에서는 재일 교포 등의 특별영주자에 대한 자격을 규정한다.

먼저 ‘출입국 관리 및 난민인정법’에서 체류자격은 취업이 인정되는 체류자격, 신분 지역에 따른 체류 자격, 취업 허가가 지정된 활동에 국한된 체류자격, 취업이 인정되지 않는 체류자격으로 구분된다. 취업이 인정되는 체류자격은 허가를 받은 활동에만 취업이 가능하다. 신분 및 지위에 근거한 체류자격은 활동에 제약이 없다. 그 외 지정된 활동에 따라 취업여부가 규정되는 자격도 있으며 관광객 등은 원칙적으로 취업이 불가능하다.

생활보호를 다루는 부분에서 보다 상세하게 다루겠지만, 이 중 생활보호의 자격이 되는 체류자격은 ‘신분 지위에 근거한 체류자격’에 한정된다. 구체적으로는 ‘영주자’, ‘일본인의 배우자 등’, ‘영주자의 배우자 등’, ‘정주자’이다.

체류 자격별로 세부 체류자격 및 해당 사례를 살펴보면 아래와 같다.

〈표 5-2〉 취업이 인정되는 체류자격(활동제한 있음) 및 해당 사례

체류자격	해당 사례
외교	외국 정부 대사, 공사 등 및 그 가족
공무	외국정부 등의 공무에 종사하는 자 및 그 가족
교수	대학교수 등
예술	작곡가, 화가, 작가 등
종교	외국 종교단체에서 파견된 선교사 등
보도	외국 보도기관의 기자, 카메라 맨 등
고도전문직	포인트 제도에 의한 고도 인재
경영관리	기업 등 경영자, 관리자 등
법률회계업무	변호사, 공인회계사 등
의료	의사, 치과의사, 간호사 등
연구	정부관계기관이나 기업 등의 연구자 등
교육	고등학교, 중학교 등 어학교사 등
기술인문지식국제업무	기계공학자 등의 기술자등, 통역, 디자이너, 어학강사 등
기업 내 전근	외국 사무소로부터의 전근자
개호	개호복지사

체류자격	해당 사례
공연연예	배우, 가수, 프로스포츠 선수 등
기능	외국요리 조리사, 스포츠 지도자 등
특정기능	특정산업분야 (주1) 의 각 업무종사자
기능실습	기능실습생

주: 개호, 건물 청소, 소형재산업, 산업기계제조업, 전기·전자정보관계 산업, 건설, 제조·선박용공업, 자동차정비, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료품제조업, 외식업 (2018년 12월 25일 각의결정).

출처: “在留資格一覽表”, 出入国在留管理庁, 2025, 外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組, p.2, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>.

〈표 5-3〉 신분 지위에 근거한 체류자격(활동제한 없음)

체류자격	해당 사례
영주자	영주허가를 받은 자
일본인의 배우자 등	일본인 배우자 · 그의 친자 · 특별양자
영주자의 배우자 등	영주자 · 특별영주자의 배우자, 우리나라에서 출생하고 계속 체류한 친자
정주자	일본계 3세, 외국인 배우자가 데려온 자녀

출처: “在留資格一覽表”, 出入国在留管理庁, 2025, 外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組, p.2, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>.

〈표 5-4〉 취업가능 여부는 지정된 활동에 따라 결정

체류자격	해당 사례
특정활동	외교관 등 가사사용인, 워킹홀리데이 등

출처: “在留資格一覽表”, 出入国在留管理庁, 2025, 外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組, p.2, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>.

〈표 5-5〉 취업이 인정되지 않는 체류자격

체류자격	해당 사례
문화활동	일본문화 연구자 등
단기체류	관광객, 회의참가자 등
유학	대학, 전문학교, 일본어학교 등의 학생
연수	연수생
가족체류	취업자격 등으로 체류하는 외국인의 배우자, 자녀

주: 자격외 활동 허가를 받은 경우에는 일정한 범위 내에서 취업이 인정될 수 있음.

출처: “在留資格一覽表”, 出入国在留管理庁, 2025, 外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組, p.2, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>.

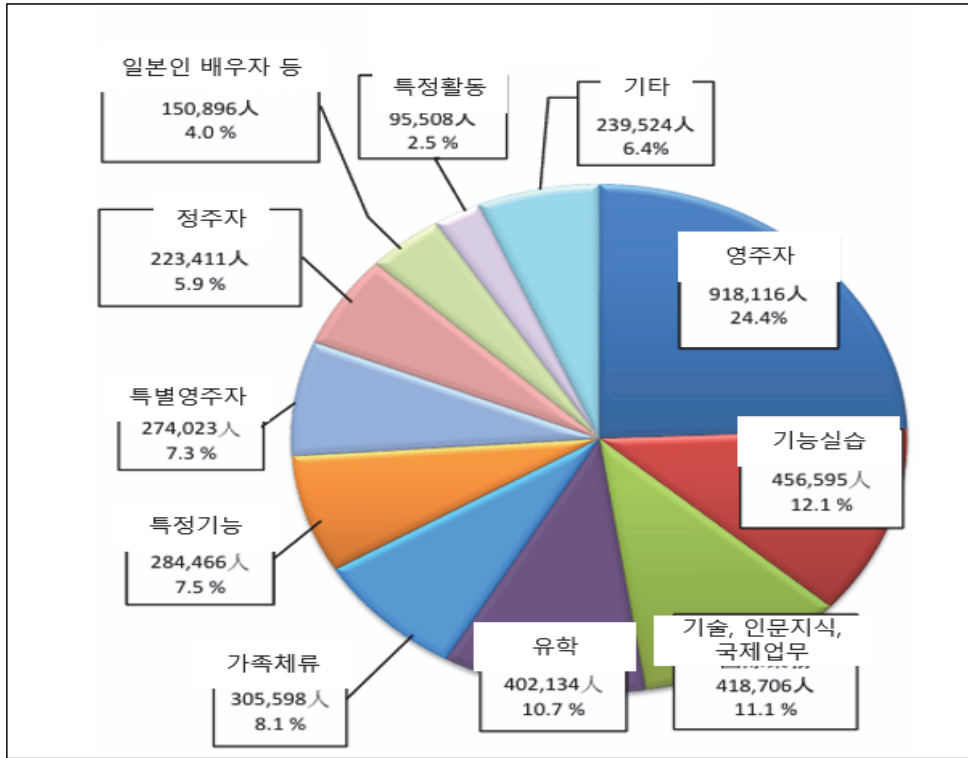
또한 난민으로 인정받기 위해서는 일본에서 난민으로 인정받기 위한 조건은 크게 세 가지다. 첫째, 국적국 밖에 있어야 하고, 둘째, 난민협약에서 규정하는 박해 사유(인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분, 정치적 의견)로 인해 박해를 받을 우려가 있어야 하며, 셋째, 박해에 대한 우려가 합리적인 근거가 있어야 한다. 또한, 국적국의 보호가 부재해야 한다.

이 밖에 입관특례법에서는 특별영주자를 규정하는데, 1945년 당시 일본 제국의 식민지였던 조선과 대만 출신으로, 일본 국적을 상실한 사람들과 그들의 자손이 대상이다. 한 번 인정되면 특별한 사유가 없는 한 갱신이 필요없이 영구적으로 일본에 거주할 수 있다.

4. 체류 외국인의 자격 및 국적별 현황

2024년 6월말 현재 체류 외국인 수는 총 376만 8,977명이다. 이를 체류 자격별로 살펴보면, 영주자가 918,116명으로 24.4%를 차지한다. 다음 기능실습이 456,595명으로 12.1%이며, 기술인문지식국제업무 등이 418,706명(11.1%), 유학 402,134명(10.7%) 등의 순이다. 이 밖에 특별영주자는 274,023명으로 7.3%이다.

[그림 5-2] 체류자격별 분포

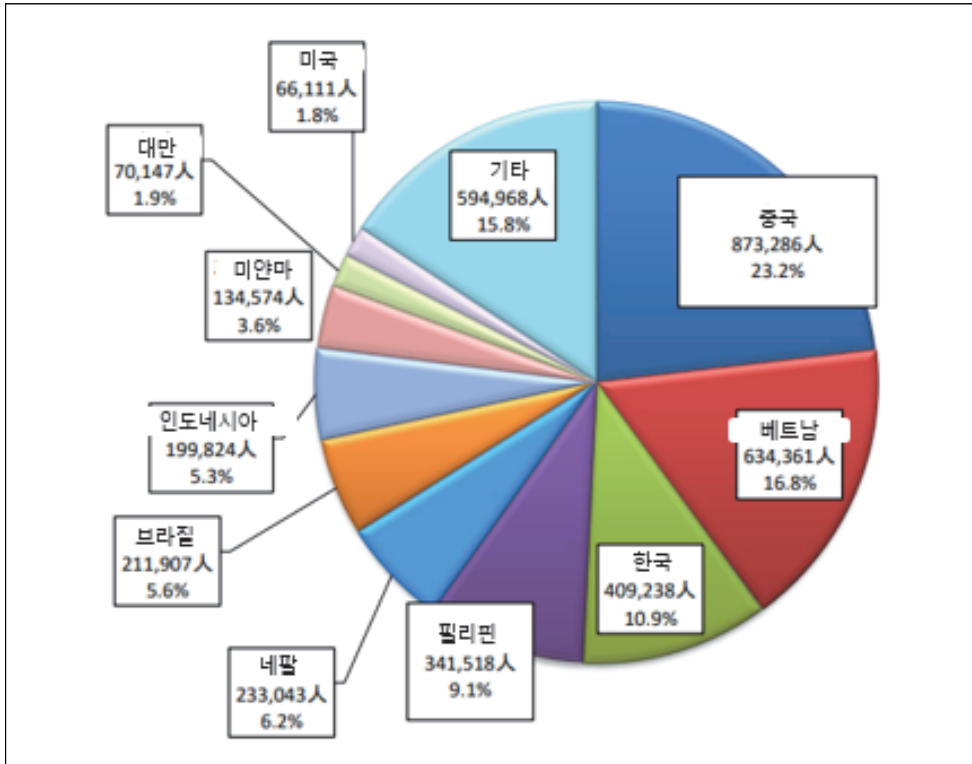


출처: “在留外国人の在留資格・国籍・地域別内訳”, 出入国在留管理庁, 2025. 外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組, p.3. <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>.

여기에서 생활보호에 해당할 수 있는 자격인 ‘영주자’, ‘일본인의 배우자 등’, ‘영주자의 배우자 등’, ‘정주자’, ‘특별영주자’의 비율을 모두 합하면, 43%이다. 이 중 주목할 필요가 있는 자격 중 하나가 특별영주자이다. 특별영주자란 앞서 언급한 ‘올드커머’에 해당되는 체류 자격이며 영주자이다. 이 체류 자격은 무조건적으로 영주를 가능하게 하는 자격으로 활동에 제한이 없는 체류 자격이며, 별도의 절차에 따라 보장되는 자격으로 영주자와는 별도로 구분된다.

국적 및 지역별로 살펴보면 중국이 873,286명(23.2%)으로 가장 많으며 베트남 634,361명(16.8%), 한국 409,238명(10.9%), 필리핀 341,518명(9.1%) 순이다.

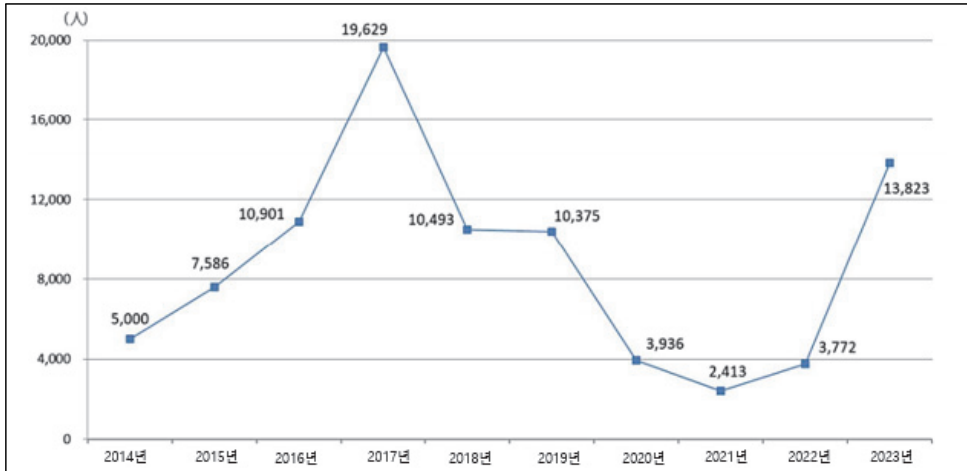
[그림 5-3] 국적 및 지역별 외국인 분포



출처: “在留外国人の在留資格・国籍・地域別内訳”, 出入国在留管理庁, 2025, 外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組, p.3, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>.

다음 난민 인정 신청자는 최근에 급격하게 증가하고 있다. 국적별로는 스리랑카, 튀르키예, 파키스탄, 인도, 캄보디아 순이다. 신청한 사람 중 약 12%(1,661명)는 과거에 신청을 한 경험이 있는 경우이며, 난민인정 신청 처리 수는 8,184명, 이 중 난민으로 인정된 사람은 289명이다. 이 중 인정되지 않은 사람은 5,045명, 신청을 취소한 사람은 2,850명이다. 아래의 그림은 난민 인정 신청자 수를 그래프로 나타낸 것이다.

[그림 5-4] 난민 인정 신청자 추이



출처: “表1 及び図1 : 難民認定申請者数の推移”, 法務省出入国在留管理庁, 2024a, 令和5年における難民認定者数等について, p. 1, https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00041.html.

5. 일본의 사회보장제도와 외국인 적용 현황

일본의 사회보장 제도는 크게 사회보험, 사회복지, 공적부조, 보건의료 및 공중위생으로 구성된다고 할 수 있다(厚生労働省, n.d.). 각 제도별 내용은 한국과 크게 다르지 않다. 사회보험은 연금, 의료보험, 개호보험(한국의 노인장기요양보험과 유사)으로 구성된다. 사회복지의 주된 대상은 장애인, 모자가정, 아동 등 이른바 ‘핸디캡’이 있는 대상자들에게 공적으로 지원하는 제도를 의미한다. 공적 부조는 대표적으로 생활보호 제도를 들 수 있다. 마지막으로 보건의료 및 공중위생은 의료서비스, 보건사업, 공중위생 사업 등이 포함된다.

<표 5-6> 일본의 사회보장제도 개요

사회보장제도 영역	주요 내용 및 주요 제도
사회보험 (연금, 의료, 개호)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 내용 : 국민이 질병, 부상, 출산, 사망, 장애, 실업 등 생활 상 어려움을 초래하는 다양한 사고(보험사고)을 경험하는 경우 일정한 급부를 행하여 생활 안정을 도모하는 것을 목적으로 한 강제 가입 보험제도 ○ 주요 제도 : 의료보험, 연금제도, 개호보험
사회복지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 내용 : 장애인, 모자가정 등 사회생활에 다양한 핸디캡이 있는 국민이 그 핸디캡을 극복 하고 안심하고 사회생활을 영위하도록 공적인 지원을 행하는 제도 ○ 주요 제도 : 사회복지 (고령자, 장애인 등), 아동복지

사회보장제도 영역	주요 내용 및 주요 제도
공적부조	○ 주요 내용 : 생활이 어려운 국민에 대해 최저한도의 생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도 ○ 주요 제도 : 생활보호제도
보건의료·공중위생	○ 주요 내용 : 국민이 건강하게 생활할 수 있도록 하는 예방, 위생을 위한 제도 ○ 주요 제도 : 생활보호제도

출처: “社会保障とは何か”, 厚生労働省, n.d., 厚生労働省, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21479.html.

아래는 위의 구분에 따라, 사회보장 제도별로 외국인의 해당 여부를 정리한 것이다 (生活保護問題対策全国会議, 2022). 외국인은 크게 주민기본대장에 등록된(약칭: 주민등록) 외국인과 등록되지 않은 외국인으로 구분할 수 있다. 이는 등록 여부에 따라 사회보장 제도의 수급 자격이 크게 달라지기 때문이다. 주민기본대상 등록은 3개월을 초과하는 체류 자격을 가진 외국인이 시정촌(기초자치단체)에 거주지를 둔 경우 가능하다. 한편, 등록되지 않은 외국인은 단기 체류 자격(3개월 이하)로 합법적으로 체류 중인 외국인과 체류 자격 없이 일시적으로 머무는 미등록 외국인(비정규 체류 외국인)으로 나눌 수 있다.

전체적으로 주민등록한 외국인(3개월 초과 체류자격)은 거의 대부분의 사회보장을 받을 수 있다. 다만 유일하게 보장되지 않는 제도는 생활보호이다.

한편, 주민등록을 하지 않는 외국인(3개월 미만)은 사회보험은 일반적으로 제한이 없으며, 복지서비스도 대체로 장벽이 없지만 원칙적으로 생활보호는 받을 수 없다. 비정규 체류외국인은 사회보험은 원칙적으로 배제되지만 아동과 관련된 서비스 및 보건 의료 서비스는 받을 수 있기도 하다.

〈표 5-7〉 외국인인 사회보장 적용 현황

	제도	주민등록한 외국인	주민등록을 하지 않은 외국인		비고
			3개월 이하 체류자격 외국인	비정규체류 외국인	
사회 보험	후생연금	○	△	×	법령상 제한은 없지만 비정규 체류 외국인을 고용한 경우 고용주가 불법취업조장죄가 물어질 우려가 있음
	국민연금	○	△	×	원칙적으로 주민기본대장이 있는 외국인이 대상. 단기체류라 하더라도 체류 장소가 명확히 있으면 대상이 될 경우가 있다고 후생성은 설명함
	건강보험	○	△	×	재류 자격이 없는 외국인의 피보험자 자격은 법령

	제도	주민등록한 외국인	주민등록을 하지 않은 외국인		비고
			3개월 이하 체류자격 외국인	비정규체류 외국인	
	(피용자 보험)				상 제한은 없지만 고용주가 불법취업조장죄의 혐의 우려가 있음. 주민등록이 없는 경우 피부양자로 인정하지 않는 취급을 받음.
	국민건강보험	○	△	×	'의료체류비자' '관광, 보양' 은 주민등록이 있어도 적용외. 체류자격이 3개월 이하이며 주민등록이 없는 경우에도 '여흥' '기능실습' '가족체류' '특정활동'd로 3개월을 초과하여 체류하는 자격으로 제출할 수 있는 경우에는 가입할 수 있음.
	고용보험법	○	○	×	고용보험 가입요건에 해당하면 외국인도 반드시 가입해야 함
	노동자산재보상보험법	○	○	○	
공적 부조	생활보호	△	×	×	권리로서 인정하지 않고 준용. 대상은 출입국 관리 및 난민인정 법 별표 2와 특별영주자, 동법 인정난민, 활동에 제한이 없는 특정활동 외국인.
사회 복지	아동수당	○	×	×	
	아동부양수당	○	×	×	
	입원조산	○	○	○	
	모자생활지원 시설 입주	○	○	○	
	모자수첩 교부	○	○	○	
	재해구조법	○	○	○	
보건 의료 · 공중 위생	생활곤궁자 자립지원법	○	△	×	후생성은 체류 자격이 있으면 이용할 수 있다고 설명함
	감염증예방법	○	○	○	
	예방접종법	○	○	○	
	소아만성특정 질환의료비	○	○	○	
기타 사회 정책	정신보건복지법(조치입원)	○	○	○	
	갱생의료	○	△	△	지자체에 따라서 임시방면 등 비정규 체류 외국인에 적용하고 있는 예도 있음
	행려병자 행려사망자 취급법	○	○	○	
기타 사회 정책	의무교육학교 취학	○	○	○	
	노동기준법	○	○	○	취업이 인정되지 않는 외국인이라도 기본법에 위반한 사업이 있으면 구제조치가 이루어짐

주: 1. 3개월을 넘는 체류자격이 있는 경우 주민등록 대상이 됨.

2. 여기에서 x 로 표기된 제도도 개개별 사례에 따라서는 인정되는 경우도 있으며 확정적이지는 않음에 주의할 것. 출처: "外国人の生存権保障ガイドブック", 生活保護問題対策全国会議, 2022, 明石書店, pp.29-30.

제2절 공공부조 제도의 특징

일본의 대표적인 공공부조 제도인 생활보호 제도의 주요 원리는 다음과 같다(김명중, 2018, pp.412-413).

먼저 국가 책임의 원칙을 들 수 있다. 생활보호법 제1조에서 “일본국 헌법 제25조에서 규정하는 이념에 따라, 국가가 생활이 어려운 모든 국민에 대하여 그 빈곤 정도에 따라 필요한 보호를 행하고 최저한도의 생활을 보장함과 동시에 자립을 촉진하는 것을 목적”으로 하고 있다(e-GOV. n.d.a., 생활보호법 제1조).고 하여 국가의 책임을 명시하고 있다.

다음 무차별 평등이다. 모든 국민은 이 법에서 정하는 요건을 충족하는 한 빈곤에 빠진 이유나 사회적 신분 등에 관계 없이 무차별 평등하게 보호를 수급받을 수 있도록 하고 있다. 또한 현시점의 경제적 상태에 착목하여 보호가 실시된다(생활보호법 제2조).

다음 최저생활의 원리이다. 생활보호법에 의해 보장되는 최저한도의 생활은 건강하고 문화적인 생활수준을 유지할 수 있는 것이어야 한다(생활보호법 제3조).

마지막으로는 보속성의 원리이다. 보호는 생활이 어려운 자가 그 이용할 수 있는 자산, 능력, 그 외 모든 것을 그 최저한도 생활 유지를 위해 활용하는 것을 요건으로 한다. 또한 부양의무자의 부양 및 타 법률에서 정하는 부조는 모두 이 법률에 의한 보호에 우선하여 시행되도록 하고 있다(생활보호법 제4조).

생활보호를 받을 수 있는 요건은 세대 단위로 세대 전원이 이용할 수 있는 자산, 능력 및 기타 모든 것을 그 최저한도의 생활의 유지를 위해 활용하는 것을 전제로 하며, 부양의무자의 부양을 생활보호법에 의한 보호에 우선하고 있다. 여기서 부양의무자의 부양가능 여부는 정확한 액수 기준에 따라 결정되는 것은 아니다. 생활보호 신청을 하면 3촌 이내의 가족에게 부양 조치가 이루어지며, 복지사무소에서 다양한 정보를 바탕으로 조회 여부 및 부양 가능 여부를 판단하게 된다(厚生労働省社会·援護局保護課, 2009).

생활보호의 보호 종류와 내용은 한국의 맞춤형 공공부조가 되기 이전과 거의 동일하다(厚生労働省社会·援護局保護課, 2009). 급여 종류로는 ① 생활부조 ② 주택부조, ③ 교육부조, ④ 의료부조, ⑤ 개호부조, ⑥ 출산부조, ⑦ 생업부조, ⑧ 장제부조 등 8가지가 있다. 대부분 국민기초생활보장제도의 제도와 유사하다. 다만 이 중 개호부조는

한국의 장기요양과 유사한데, 보험료는 생활부조로 해결해야 하며 개호를 받을 때의 본인부담 등에 해당하는 금액이 개호부조이다. 또한 생업부조는 취업에 필요한 기능 습득 등에 필요한 비용을 지원한다. 이 부조 중 생활부조와 주택부조는 모든 수급자가 받으며, 그 외 부조는 해당하는 수급자가 받는다고 할 수 있다.

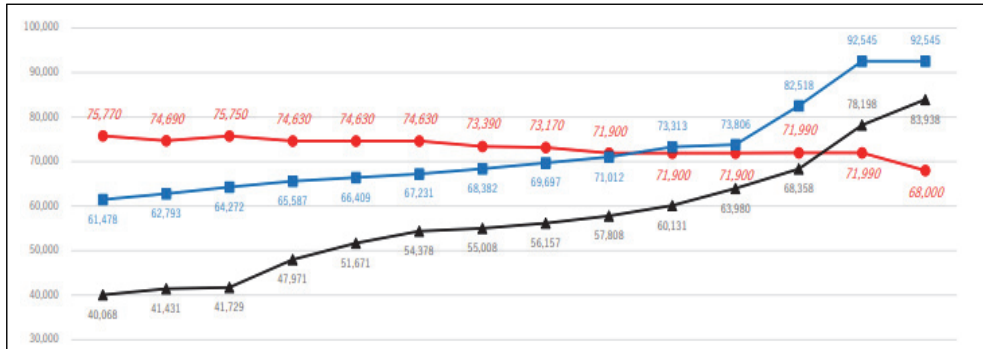
상담 및 신청 창구는 현재 살고 있는 지역의 소관 복지사무소이다(厚生労働省社会·援護局保護課, 2009). 복지사무소는 시정촌 등 가장 말단 행정기관에 설치되어 있다. 생활보호를 희망하는 사람은 복지사무소의 상담을 거쳐서 신청하게 되며, 생활상황 등을 파악하기 위한 실지 조사(가정방문 등), 저금, 보험, 부동산 등 자산조사, 부양의무자 부양 여부 조사, 연금 등 사회보장 급부, 취업수입 등 조사, 취업 가능성 조사를 실시한다. 보호비 지급은 후생노동대신이 정한 기준액에 근거하여 최저생활비에서 수입(연금이나 근로수입) 등을 제외한 액수를 매월 받는다. 또한 생활보호 수급 중에는 수입 상황을 매월 신고하게 되어 있으며, 복지사무소의 사례관리사가 연 수차례 방문 조사를 한다. 또한 취업 가능성이 있는 사람에게는 조언이나 지도를 한다.

최저한도의 생활 유지에 필요한 액수는 가구원 연령, 가구원 수, 지역 급지, 장애인 아동 등 가산액 등을 종합하여 결정된다. 2025년 10월 기준 도쿄의 신주쿠 구를 예로 들면 40대 1인 가구 기준으로 생활부조 74,720엔, 주택부조 48,000엔으로 합계 약 122,720엔을 받을 수 있다.

생활보호 제도 수급 규모는 2023년도 기준 약 2,000,090명으로 전 국민 대비 보호율은 1.62%이다(厚生労働省, 2025). 한국이 2024년도 생계급여 기준 5.2%인 점을 비교해 볼 때 낮은 수준이라고 할 수 있다(보건복지부, 2025).

일본의 생활보호는 최근 지급액이 지나치게 낮다는 점이 문제시 되고 있다. 즉 물가는 오르는 데 오히려 생활보호비가 낮아진다는 지적이다. 예를 들어, 일본과 독일, 한국의 단신자 보호비를 비교하면 한국과 독일은 계속 상승하는 데 비해 일본은 조금씩 낮아지고 있다.

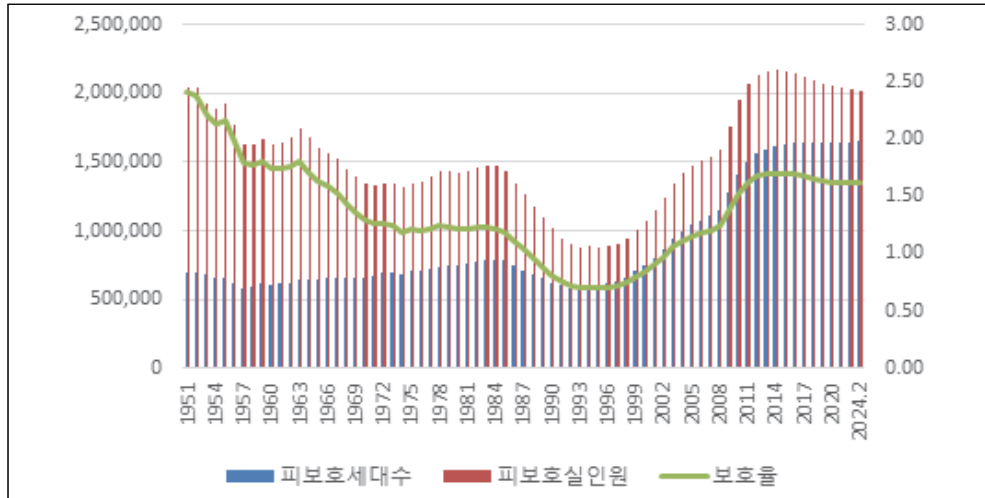
[그림 5-5] 일본, 독일, 한국의 생활보호비(단신자, 주택부조 제외) 추이(엔 환산액)



출처: “日独韓の「生活保護費(単身者)」の推移”, 生活保護問題対策全国会議, 2025, <https://665257b062be733.lolipop.jp/2411131.pdf>.

또한 일본의 생활보호의 지급률은 리먼쇼크를 계기로 하여 상당히 증가추세를 보였으나, 2014~2015년을 계기로 다시 감소하고 있다. 보호율은 여전히 1%를 나타내며 매우 낮은 수준이다. 이에는 매우 다양한 원인이 있을 수 있다. 먼저, 제도적으로 생활보호기준이 엄격함을 들 수 있다. 자동차가 있으면 불가능하거나, 부양의무자에 대한 조회 때문에 제도이용을 알리고 싶지 않은 사람에게 큰 벽이 될 수도 있다. 또한 행정 운용 측면에서 일부 지자체에서 보호신청을 하지 않도록 유도하는 등의 사건이 계속 발생하고 있는 등 생활보호 제도의 신청을 적극적으로 지원하지 않는 행정 측의 문제가 지적된다. 마지막으로 국민 의식이다. 일본은 이른바 자기책임론이 무척 사회에 강하게 뿌리내려 있다. 그래서 경제상황이 어렵더라도 생활보호만큼은 받고 싶지 않다면 신청을 주저하거나 피하는 저소득층이 적지 않다는 지적도 있다(永田豊隆, 2025).

[그림 5-6] 일본 생활보호 피보호 세대 수, 인원, 보호율의 연차추이



출처: “被保護人員・保護率・被保護世帯数の年次推移”, 厚生労働省, 2024, <https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/kousei/23/backdata/02-03-03-02.html>.

일본의 생활보호가 오랜 기간 동안 최저한도의 생활을 보장하는 공공부조의 핵심적 역할을 해 왔다. 하지만 최근 그 보장 수준이 지나치게 낮으며 보호율도 낮아서 매우 잔여적인 제도로서 기능하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 생활보호의 성격은 외국인에게 생활보호를 적용함에 있어서 매우 협소한 기준으로 접근하게 되는 하나의 원인이 될 수 있다. 내국인도 생활보호를 받으려 하지 않거나 받기 어려운 상황에서 외국인에게까지 개방하는 것은 간단치 않을 수 있기 때문이다.

제3절 외국인 대상 공공부조 제도 역사 및 현황

일본 생활보호 제도는 헌법 제25조에 근거하여 1950년에 제정되었다. 일본 헌법 제 25조에서는 모든 국민이 건강하고 문화적인 최저생활을 영위할 권리를 가진다고 규정하고 있는데, 그 최저생활을 보장하는 수단이 생활보호 제도이다. 생활보호 제도는 소득 및 자산이 최저생활 기준 이하인 자에게, 생활, 교육, 주택, 의료, 개호, 출산, 생업, 및 장애 부조 등 8가지 부조를 지급한다. 실시 주체는 지자체이며 후생노동성이 전국적인 기준을 설정한다. 그런데 이 제도는 원칙적으로 ‘국민’을 그 대상으로 하고 실제

되어 있다. 다만 외국인에 대한 적용은, 역사적, 행정적, 정치적 맥락 속에서 복잡하게 변화해온 경위가 있다. 이 절에서는 일본의 생활보호제도가 외국인에게 적용되어온 맥락을 그 역사적 배경과 제도 형성과정을 통해 살펴보고자 한다.

1. 1945년 패전부터 1950년 생활보호법 제정까지

일본은 생활보호법 이전에도 공공부조의 역할을 맡아온 제도들이 있었다. 먼저 1874년 홀구규칙이 제정된 이래, 구호법(1932년), 구 생활보호법(1946년)이 있었다. 이 제도들은 대상자들을 일부 취약계층으로 한정하였으며 부양을 우선시 하였다. 또한 이의제기 신청을 원칙적으로 인정하지 않아 시혜적인 성격을 가지고 있었다. 이에 반해 1950년 제정된 생활보호법은 노동능력과 무관하게 일정한 소득 이하라면 받을 수 있는 무차별적 평등원리를 실현하고 있다는 점에서 획기적인 제도적 발전이라 할 수 있다.

〈표 5-8〉 일본 공공부조제도의 연혁 및 주요 특징

	생활보호법(1950년)	구 생활보호법(1946년)	구호법(1932년)	홀구규칙(1874년)
노동능력	○	△	×	×
대상범위	제한 없음 (무차별 평등 원리)	근로 의욕이 없는 자는 제외	65세 이상 노쇠자, 16세 이하의 아동, 임산부, 질환자	70세 이상 15세 이하이며 독신의 질환자
부양 범위	부양 유무와 관계 없음	부양을 우선	절대 우선	절대 우선
국가의 책임과 비용	○ (75%)	○ (80%)	△ (50%)	× (없음)
이의제기 권리	○	×	×	×

출처: “生活保護の現状と課題——より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて,” 内藤俊介, 2012. 立法と調査. No. 331. 参議院事務局調整室編集 pp.78-79.에서 번역하여 제시함.

생활보호법에서 외국인 적용 문제가 불거지게 된 것은 재일 조선인 문제라 할 수 있다. 1945년 패전 직후 일본에는 약 210만 명의 재일조선인이 있었으며, 그중 약 60만 명이 일본에 잔류한 것으로 추산된다(吉岡増雄, 1995). 1946년 제정된 구 생활보호법에는 국적 요건이 없었고, 당시 조선인은 일본 국적자였기 때문에 법의 적용 대상이 될 수 있었다. 하지만 이 법은 근로 의욕이 없는 자는 제외되며 지원 수준이 불명확한 등 권리로서의 성격이 미약하다는 한계가 있었다(吉岡増雄, 1995).

1947년 헌법 시행으로 생존권이 명시됨에 따라, 1950년에는 권리성을 명확히 한 현행 생활보호법이 시행되었다. 이 법에서는 수급 대상을 '국민'으로 한정하였고, 이에 따라 외국인은 생활보호법 적용 대상에서 제외되었다. 그러나 당시 재일조선인은 일본 국적을 유지하고 있었기 때문에 법적 국민으로서 생활보호법의 적용을 받았다. 1951년 기준으로 생활보호를 받는 외국인 61,774명 중 조선인은 약 59,968명으로 전체의 97%를 차지하였다(大澤優真, 2020).

2. 1952년 샌프란시스코 강화조약과 1954년 후생성 통지

1952년에 발표된 샌프란시스코 강화조약은 재일조선인의 국적에 큰 영향을 미치는 사건이었다. 이 조약은 제2차 세계대전 후 연합국과 일본 사이의 평화조약으로, 일본은 패전 이전에 식민지로 지배하였던 조선과 대만 등에 대한 통치권을 공식적으로 포기하였다(田中宏, 2004).

샌프란시스코 강화조약이 발효됨에 따라 재일조선인은 일본 국적을 상실하게 되었다. 이에 따라 법적으로 외국인이 되었으며, 생활보호법의 적용 대상에서 제외되었다. 그러다, 1954년 5월 8일에 후생성 국장 명의의 통지가 내려졌다. 그 주요 내용은 재일조선인을 포함하여 일정 요건을 갖춘 외국인에 대해 행정상의 재량을 '준용'한다는 내용이었다. 여기서 '준용'이란 법적으로는 적용 대상이 아니지만 실무적으로는 동일하거나 유사한 방식을 적용한다는 의미이다. 즉 외국인은 생활보호법상 법적 권리는 갖지 못하지만 행정 당국이 일본 국민과 동일한 기준에 따라 지원을 제공할 수 있다는 방식이다.

이 '준용'은 법률에 근거한 권리 보장이 아니고 어디까지나 행정의 재량에 따른 조치이다. 따라서 외국인은 법적으로 불승인 결정 등에 대해 이의제기(행정심판 등)를 제기할 권리를 보장받지 못한다. 또한 제도의 지속 여부나 지역 간 적용의 일관성 여부가 명확하지 않으며, 정치적 변화나 행정 판단에 따라 언제든지 변경될 수 있다는 불안정성을 내포하고 있다(生活保護問題対策全国会議, 2022).

이러한 조치는 일본 국적을 상실한 재일조선인을 중심으로 사회적 취약계층이 급증하고 있던 상황에서, 이를 방지할 경우 국내외적으로 인도주의적 비판이 제기될 수 있었기 때문에, 법 개정을 거치지 않고 행정 지침 형태로 외국인을 제도적 보호의 테두리 안에 포함시키려는 현실적 대응이기도 했다(吉岡増雄, 1995; 生活保護問題対策全国会議, 2022).

이 통지는 각 지방자치단체에 전달되어 실제 현장에서의 외국인 지원 기준으로 활용되었으며, 이후에도 관련 법령 정비 없이 장기간 유지되었다는 점에서 제도적으로 중요한 전환점이 되었다. 또한 이후 수십 년간 외국인에 대한 생활보호 적용의 행정적 토대가 되었다(吉岡増雄, 1995).

한편, 1954년 통지 이후 일본 정부는 건축재정 정책을 이유로 결핵 입원환자 및 조선인 피보호자에 대한 보호 배제를 추진하였다. 그 결과, 1955년부터 1958년 사이에 조선인 수급자는 약 137,000명에서 81,000명으로 56,000명 이상 감소하기도 하였다(大澤優真, 2020).

3. 1954년 후생성 통지 이후 ~ 1990년 구두지시 이전

그 후 생활보호법 운용에 큰 변화는 없었으나 1979년 국제인권규약(A규약) 비준, 1982년 난민조약 발효를 계기로 외국인에 대한 사회보장 권리 확대가 이루어졌다.

먼저 국제인권규약은 사회보장권, 건강권을 명시하고, 국적에 따른 차별을 금지하고 있다. 이 규약은 1966년 유엔 총회에서 채택되어 1976년 발표된 국제조약으로, A 규약(경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약)과 B 규약(시민적·정치적 권리에 관한 국제규약)으로 구성된다. A 규약은 생존권, 주거권, 사회보장권 등 국가가 적극적으로 실현해야 할 권리를 중심으로 하고 있으며, 일본은 이를 1979년에 비준하였다. 이에 따라 일본 정부는 재일조선인 및 대만 출신자에 대해 생활보호의 영속적 준용을 명문화하였다(大澤優真, 2020). 그러나 출입국관리법 제24조 제1항에서는 “빈곤자 퇴거 조항”이 있어, 생활보호 수급 외국인은 수급 자체가 퇴거 사유가 될 수 있었고, 그 수급 사실이 출입국 관리국에 통보되었다. 그러나 그 이후 1951년 유엔에서 채택이 되고 일본이 1981년에 비준, 1982년에 발표된 “난민의 지위에 관한 조약”에 따라 출입국관리법 제24조 제1항의 “빈곤자 퇴거 조항”이 삭제되었다. 또한 국민연금법과 아동수당법 등 사회보장 관계 법령에서도 국적 요건이 철폐되었다.

이와 같은 변화로 생활보호법 자체에는 여전히 ‘국민’이라는 단어가 유지되었지만, 행정 실무에서는 외국인도 일본인과 동일하게 보호를 받도록 운영되었다.

그러나 다른 한편으로, 이러한 제도적 확대가 있기 전부터 지자체의 재량과 인도적 판단이 제도보다 우선하기도 하였다. 대표적인 사례가 1978년 손신두 사건이었다. 손

씨는 한국인 히로시마 원폭 피해자였는데, 치료를 목적으로 일본에 밀입국하여 피폭자 수첩을 요구하며 법적 분쟁이 벌어졌다. 이후 일본 정부에 피폭자 수첩 교부를 신청하였으나 거절당하였고, 이에 대해 제기한 소송에서 최고재판소는 손 씨의 신청을 정당하다고 보고 피폭자 수첩의 교부를 인정하였다. 당시 해당 사건에서는 밀입국자에게도 생활보호가 제공된 사실이 밝혀졌고, 국회에서는 손신두 씨와 같이 긴급한 생계 곤란 상황에서는 밀입국자에게도 생활보호를 적용할 수 있다는 정부 측의 답변도 있었다. 이는 생활보호 제공 여부에서 지자체의 재량 범위가 실제로 상당히 넓게 인정되었음을 보여주는 대표적 사례로 평가된다. 특히 이 사건은 일본 정부가 외국인의 생활보호에 대해 명확한 제도적 기준을 마련하기 전이었으며, 실제 생활보호의 실시 여부는 지자체의 판단에 달려 있었음을 보여주었다. 이후 손신두 씨는 일본에 계속 거주하면서 생활보호를 수급받으며 생계를 유지하였다(大澤優真, 2020). 그 외에도 1988년 7월 12일 삿포로 시에서 일하던 영국인 댄서 4명이 임금을 받지 못해 빈곤하게 되자 삿포로 시 복지사무소에 생활보호를 신청하여 체류기간 26일 동안 보호비 17만 8천엔이 지급되기도 하였다. 반면, 1988년 1월 11일 미등록 상태로 고가네이 시에 거주하던 방글라데시 인 남성이 긴급하게 입원하였는데 입원비가 140만 엔까지 커져서 병원 측이 생활보호를 신청하였으나 인정되지 않았으며 결국 남성은 퇴원하였고 병원비는 병원 손실로 남는 일도 있었다.

이렇듯 이 시기에는 54년 통지에 근거하여 준용 조치가 이루어지고 있었는데, 그 대상 범위가 명확하지 않은 상태였다고 할 수 있다(大澤優真, 2020, p.182).

4. 1990년 구두지시와 대상의 명확화

국제인권규약과 난민조약이 발표된 뒤의 1980년대는 외국인 입국자와 외국인 등록자가 급증하였으며, 한국·북한 이외 국적인 외국인과 미등록 외국인 등 외국인의 내부도 다양화되었다. 이런 상황에서 1989년 12월 15일 개정 출입국관리법이 공포되었으며 1990년 6월 1일부터 시행되어 체류 자격 정비가 이루어졌다. 또한 이 시기 외국인 보호 운영은 지자체 간 대응이 상이하였지만 단기 체제자나 미등록 외국인에 대해서도 준용 조치가 이루어졌다. 이 시점에서 후생노동성은 각 지자체에 준용조치대상 범위를 확정하려는 통지는 내려보내지 않았다. 그러다 1990년대가 되면서 외국인의 생활보호

적용 범위가 구체화되면서 협소해졌다.

가장 중요한 계기는 1990년 후생성 보호과장의 구두 지시이다. 이 구두지시에서는 생활보호의 준용 대상을 “적법하게 체류하고 활동에 제한이 없는 외국인”으로 제한하였다. 이는 주로 영주자, 정주자 등 체류자격이 명확한 외국인에 해당하며, 이외에 단기체류자, 미등록 이주민 등은 원칙적으로 대상에서 제외되었다. 이 지시는 “생활보호 수첩 별책 문답집” 문항 13-32에 정식으로 문서화되었다(生活保護問題対策全国會議, 2020).

이 구두지시가 실체를 드러낸 것은 1995년의 고드윈 사건(2007년 6월19일 판결)에 서였다. 이 사건에서는 나이지리아 출신 유학생 고드윈 씨가 생활이 곤란하여 생활보호를 신청하였고 고베시는 일시적으로 이를 승인하였다. 이는 당시 고드윈 씨가 일본 내에서 합법적으로 체류하고 있었으며, 생계가 어려운 상태라는 점에서 인도적 판단에 따른 조치였다. 그러나 이후 고베시는 고드윈 씨가 유학생으로서 본래 자립 가능한 체류 자격을 가지고 있다는 점, 그리고 외국인 유학생에 대한 생활보호는 원칙적으로 인정되지 않는다는 점을 근거로 보호 결정을 철회하였다. 법원은 이와 같은 행정 재량을 존중하여 고드윈 씨의 청구를 기각하였다. 이 때 후생성은 아래와 같은 의견을 제시하였다. 이를 정리하면 아래와 같다.

외국인 생존권 보장은 해당 외국인의 소속 국가가 행해야 하지만, 54년 통지에 근거하여 준용조치가 이루어지고 있다. 이 54년 통지는 재일 조선인을 염두하고 발표된 통지였다. 준용조치 대상자는 재일조선인이나 출입국관리법 별표 제2의 외국인이며 별표 제1의 외국인이나 미등록 외국인은 대상외이다. 여기에서 별표 제2의 외국인은 영주자, 정주자, 일본인의 배우자, 영주자의 배우자, 난민 인정자 등을 의미한다.

그 이유는 준용조치 대상 여부는 생활보호법의 원리원칙에 근거하여 판단해야 한다.

구체적으로는 ① 자립조장이 가능한가 ② 노동능력 활용이 가능한가 또는 자산조사나 부양조사가 가능한가 ③ 생활보호법 제27조의 지도지시, 제60조의 생활상의 의무 실시가 가능한가로 판단할 필요가 있다.

재일 조선인 또는 별표 제2의 외국인의 외국인은 일본 국내 활동에 제한이 없어서 문제가 없지만, 별표 제1의 외국인이나 미등록 외국인은 일본 국내 활동이 제한되어 있으므로 준용조치 대상 외로 한다 (이상 大澤優真, 2020, pp.200-203).

따라서 이러한 구두지시 이후 생활보호의 준용조치 대상은 장기간 거주할 수 있는

외국인으로 한정되게 되었다. 이에 대해 국가의 자의적인 재량으로 외국인 보호에 대한 제도 운용이 좌우되는 상황에 대한 비판적 연구도 이루어졌다(木下秀雄, 1996).

5. 2000년대 이후 지자체의 분권화와 준용조치의 한계

2000년대에 이르러 다시 큰 변화가 이루어졌다. 기존에는 국가의 재량에 따라 외국인 보호의 운영이 이루어지게 된다고 비판받아 왔는데, 이제 지자체의 재량에 의해 그 운영이 좌우되게 되었다. 즉 국가의 재량 문제에서 지자체의 재량 문제로 문제의 성격이 변화되었던 것이다. 이는 2000년 4월 1일에 시행된 지방분권 추진을 피하기 위한 관계법령 정비 등에 관한 법령의 개정에 따른 것이었다. 이 법에 따르면 생활보호 행정의 운영에서 국가가 모든 사례를 일괄적으로 통제하는 방식에서 벗어나, 실제 지원 여부와 구체적 적용은 각 지자체의 판단과 재량에 더욱 의존하게 되었다.

기존에는 외국인에 대한 생활보호 적용 여부가 중앙정부(후생성 또는 후생노동성)의 정책이나 통지, 구두지시에 의해 좌우되었고, 이에 대한 비판은 “국가의 재량에 의한 권리 제한”이라는 차원에서 이루어졌다. 그러나 지방분권 개혁 이후에는 지방자치단체가 생활보호의 실질적 집행 권한을 가지면서, 같은 체류 자격을 가진 외국인이라도 거주 지역(지자체)에 따라 보호 신청의 승인 여부나 급여 수준 등이 달라질 수 있는 현실이 나타났다. 즉 문제의 중심이 '국가의 재량'에서 '지자체의 재량'으로 이동한 것이다. 다만 지자체가 준용조치를 행하는 법적 조치가 명확하지 않는다고 하더라도 그대로 외국인 보호가 문제화된다고는 할 수 없다. 최근 문제시 되는 것은 이른바 ‘배외주의’ 운동이 부흥함에 따라 외국인 보호 폐지를 주장하는 목소리가 커지고 그 일환으로서 각 지자체에 외국인 보호에 관한 주민감사 청구를 하는 운동을 번져가고 있다는 점이다.

예를 들어, ‘재일 특권을 허용하지 않는 시민 모임’은 일본에는 ‘재일 특권’(재일 외국인에게만 인정되는 우월적 권리가 있다고 주장하면서 외국인 보호도 ‘재일 특권’이기 때문에 외국인 보호 폐지도 함께 주장하고 있다(安田浩一, 2015). 그리고 이러한 문맥에서 배외주의 운동은 지자체가 준용조치를 행하는 법적 근거가 불명확하다며 여러 차례 지자체에 대한 준용 조치를 취하는 법적 근거 및 정당성을 묻는 주민감사청구와 재판을 걸면서 준용조치의 폐지를 요구하고 있다(이상 大澤優真, 2020, pp.207-212).

大澤優真(2020)의 연구에 따르면 외국인 보호에 관한 주민감사청구는 2010년대를

전후하여 오사카시, 야마토 시, 하마마쓰 시, 사카이 시, 미우라 시, 나가레야마 시 등에서 이루어졌다. 이런 청구에 대한 재판 결과, 모두 각하(일부 내용은 부분 각하, 부분 기각)되었다. 주요 내용은 아래와 같다.

〈표 5-9〉 주민감사청구 및 재판 개요

		가나가와 현	오사카 시	하마마쓰 시	나가레야마 시
주민 감사 청구	감사 결과 통지일	① 2009. 12. 15. ② 2010. 1. 25 (재감사) ③ 2010. 3. 11. (재재감사)	2011. 8. 5.	2014. 11. 4.	2015.4.20
	감사 청구 개요	외국인에 대한 생활보호비 지출은 위법이며 피보호 외국인은 생활보호비를 부당하게 이득하게 되므로, 가나가와 현 지사에게 피보호 외국인에 부당이득반환청구를 하는 것을 요구함	무연급 고령을 원인으로 한 재일외국인 생활보호 수급자에 대해 지급된 생활보호비의 반환 및 향후 지급 정지를 요구함	생활보호법에 의한 보호에 준하여 이루어지고 있는 외국인에 대한 행정조치로서의 보호는 위법하며 위헌이므로 이러한 조치를 즉각 폐지하는 등으로 시정을 행할 것. 또한 하마마쓰 시는 피보호 외국인에게 보호비의 반환을 요구하는 조치를 행할 것	즉시 지급을 중지함과 동시에, 생활보호비의 반환청구 및 재산압류를 시행할 것. 또 향후 용인되는 결정 혹은 용인 채결을 하지 않을 것 등
		각하	각하	일부 각하, 일부 기각	일부 각하, 일부 기각
재판	주민 소송 제기 유무	유	무	유	무
	재판 개요	주민감사청구와 거의 동일한 요구		주민감사청구와 거의 동일한 요구	

출처: “生活保護と外国人,” 大澤優真, 2020, 明石書店. p.214.

또한 이 때 각 지자체의 주장을 분류하면 크게 네 가지로 볼 수 있다.

첫째, 기술적 조연이란 과거 법 개정 이전, 지자체가 행하는 사무 중 기관 위탁 사무에 해당하는 업무(중앙정부의 업무를 지자체가 대행한다는 개념)에 대해 중앙정부가 ‘통달’을 통해 집행의 가이드라인을 설정하였다. 이에 해당하는 것이 기술적 조연으로 과거와는 다르게 이는 ‘조연’에 그치므로 반드시 지켜야 하는 것은 아닌 권장의 성격을 가진다. 다음 ‘기부 또는 보조로서의 보호’란 지방자치법 제232조의 2에서 규정하는 내용 즉 ‘보통 지방공공단체는 그 공익상 필요가 있는 경우에 기부 혹은 보조를 할 수 있다’는 내용으로, 지자체에서 생활이 어려운 자에 대해 복지시책을 취하는 것은 공익

성이 용인된다는 근거가 된다는 것이다. 그 외 ‘주민으로서의 외국인’은 외국인을 ‘주민’으로 인정하여 지방자치단체의 역할 중 하나인 지역주민 전체의 생활 빈곤을 감소시키는 역할이라는 근거이다. 마지막으로 외국인 보호와 차별은 ‘지나치게 비인도적이며 인종, 국적에 따른 불합리한 차별’이라는 주장이다(大澤優真, 2020. pp.215-219).

〈표 5-10〉 지자체의 주장 분류와 유무

	가나가와현	오사카 시	하마마쓰 시	나가레야마 시
기술적 조인	○	○	○	○
준용 조치가 금지되어 있지 않음	○	○	○	○
기부 또는 보조로서의 보호	○	-	○	-
주민으로서의 외국인	○	-	○	○
외국인 보호와 차별	-	-	○	-

출처: “生活保護と外国人,” 大澤優真, 2020, 明石書店. p.215.

이와 같은 지자체 의견의 한계도 지적된다. 먼저 ‘기부 및 보조로서의 보호’는 국가의 재원이 3/4가 부담하고 있음에도 이 부분에 대한 근거가 불투명하다는 점, 또한 ‘기부 및 보조’이기 때문에 ‘권리성’은 보장될 여지가 없다는 점 등을 들 수 있다.

지자체가 계속 준용조치를 행하는 이유 중 하나는 오히려 국가의 재원이 3/4가 포함 되어 있기 때문이다. 사이타마 현은 2012년부터 2018년까지 피보호외국인이 3,000명을 넘고 있다는 점을 문제시 하면서, 외국인이 빈곤에 빠지는 경우에는 생활보호의 준용이 아닌 국가가 대응할 것을 요구하기도 하였다(大澤優真, 2020).

제4절 외국인 공공부조 수급 현황

1. 준용조치의 대상 조건

현재 생활보호에서 외국인은 앞서 언급하였듯이 여러 차례 통지나 지시가 있었으나, 기본적으로 1954년 후생성 통지에서 규정하는 준용조치를 따르고 있다. 즉 법적으로 대상이 되지 않지만 이에 준하여 대상으로 하고 있는 것이다. 앞서 역사적 경위를 설명하였지만 현재 이에 대한 후생노동성의 설명은 아래와 같다.

〈표 5-11〉 일본의 외국인의 생활보호 적용대상과 책임

<p>외국인(일본 국적을 가지지 않은 자를 말하며, 따라서 무국적자도 포함됨)은 생활보호법 제1조 및 제2조에 따라 법의 적용 대상이 아니며, 법에 의한 보호를 받을 수 없다. 그러나 1954년(쇼와 29년) 5월 8일자 후생성 사회국장 통지(社発 第382호)에 따라, 당분간 법에 의한 보호에 준하는 취급을 하도록 되어 있다.</p> <p>대상이 되는 외국인은, 적법하게 일본에 체류하며 활동에 제한을 받지 않는 영주, 정주 등의 체류 자격을 가진 외국인이다.</p> <p>구체적인 체류 자격 등은 다음과 같다:</p> <ol style="list-style-type: none">① '출입국관리 및 난민인정법'(1951년 정령 제319호, 이하 '입관법'이라 한다) 별표 제2의 체류 자격을 가진 자 (영주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자 등 및 정주자)② 「일본국과의 평화조약에 근거하여 일본 국적을 이탈한 자 등의 출입국 관리에 관한 특별법」(1991년 법률 제71호)에 의한 특별영주자③ 입관법상 인정된 난민 <p>또한, 입관법 별표 제1-5의 '특정활동' 체류 자격을 가진 자 중 일본 국내에서의 활동에 제한을 받지 않는 자 등, 상기 ①~③ 이외의 자에 대해 의문이 있는 경우에는 후생노동성에 조회하도록 한다.</p> <p>외국인 보호의 실시 책임은, 외국인 등록상의 거주지를 기준으로 정하도록 되어 있으며, 이 점에서 법에 의한 보호와는 다른 취급을 받는다. 다만 일반적으로는, 앞서 언급한 통지 제3호의 문답 8에 나타나 있는 바와 같이, 실제로는 법에 의한 거주지와 외국인 등록상의 거주지는 대부분의 경우 일치하는 것으로 간주된다.</p>
--

주: 生活保護問答集について(생활보호문답집에 대하여)는 생활보호를 담당하는 후생노동성 사회원호국보호과장이 매년 편찬하는 생활보호 관련 실무 매뉴얼로 최근까지 2009년의 문답집이 부분적 개정을 제외하면 유지되고 있음.
출처: “生活保護問答集について,” 厚生労働省社会・援護局保護課長, 2009. 問3-21.

이상의 설명에 따르면 현재 체류 자격으로 구분하자면 ① 영주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자 등 및 정주자 ② 특별영주자(재일조선인·한국인, 재일대만인 등), ③ 난민이다. 아래에서는 각 자격이 되기 위한 조건들을 살펴본다.

먼저 영주자가 되기 위한 조건은 법률상 요건으로 선량한品行과 독립적인 생계를 영위할 수 있는 자산 또는 능력을 보유해야 하며, 일본 국익에 부합하는 자로서 10년 이상 체류를 기본 조건으로 하고 있다. 또한 일본인이나 영주자, 특별영주자의 배우자는 10년 체류 요건이 완화될 수 있으며, 여기에는 고도 전문직 및 일본국에 크게 기여한 자 등도 해당될 수 있다. 일본인이나 영주자, 특별영주자의 배우자를 제외하면 영주자는 상당히 까다로운 조건을 통과해야 한다는 점을 알 수 있다.

기본 10년 이상 계속 일본에 체류하고 있어야 하며, 영주자가 되기 위한 상세한 조건은 아래와 같다(出入国在留管理庁, 2024b).

〈표 5-12〉 일본의 영주자가 되기 위한 조건

<p>1. 법률상 요건 영주 허가는 다음의 세 가지 요건을 모두 충족해야 한다. (1) 선량한 품행 : 일본 내에서 법을 준수하고, 주민으로서 일상생활에 있어 사회적으로 비난받지 않는 건전한 삶을 영위하고 있어야 한다. (2) 독립적인 생계를 영위할 수 있는 자산 또는 능력 보유 : 공적 부담 없이 자력으로 일상생활을 유지할 수 있어야 하며, 현재 보유한 자산이나 직업능력을 통해 장래에도 안정된 생계가 가능하다고 판단되어야 한다. (3) 일본 국익에 부합하는 자일 것</p> <p>가. 원칙적인 체류기간 요건 : 10년 이상 계속 체류, 5년 이상도 일부 가능 나. 공공의무 이행 및 전과 여부 다. 현 체류 자격이 최장 체류기간일 것 라. 공중위생상 위해 요소가 없을 것</p> <p>2. 원칙적 요건(10년 체류)의 특례 일본인·영주자·특별영주자의 배우이거나, 정주자 자격으로 5년 이상 체류 중인 경우 등 10년 체류 기간 요건이 짧아질 수 있음</p>

출처: “永住許可に関するガイドライン (令和6年11月18日改訂)”, 出入国在留管理庁, 2024b, https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/nyukan_nyukan50.html.

또한 ‘정주자’라는 자격도 있다. 정주자는 영주자와 그 대상자가 유사하다. 하지만 일정 연도마다 갱신을 해야 한다는 차이가 있다. 출입국관리청에서 소개하는 주요 대상으로는 제3국 정주난민, 닛케이 3세, 중국 잔류국민 등이다(出入国在留管理庁, n.d.a.). 제3국 정주난민은 출신국에서 피난하여 인접국의 난민캠프 등에서 일시적인 보호를 받고 있는 난민을, 최초로 보호를 요청한 국가로부터 새로운 수용에 합의한 제3국으로 이주시키고, 그 나라에서 정착을 인정하는 제도를 의미한다. 또한 닛케이 3세 등도 일정한 조건이 되면 정주자가 된다(出入国在留管理庁, n.d.a.). 중국 잔류국민 등은 제2차 세계대전 이후 귀국하지 못하였던 중국 및 사할린 일본 국민 등을 의미한다. 정주자에서 영주자로 변경 신청하는 경우도 있다(出入国在留管理庁, n.d.b).

한편, 특별영주자의 자격 요건은 ‘일본국과의 평화조약에 근거하여 일본 국적을 이탈한 자 등의 출입국 관리에 관한 특례법’(1991년 법률 제71호)의 제3조 제1항 및 제2항에 의한다¹⁸⁾. 그 내용을 특별영주자의 자격 요건은, ① 부모 세대의 일본국적 상실 경험 및 계속 체류, ② 일본 내 출생 및 체류, ③ 신청 및 등록 유지로 요약할 수 있다.

〈표 5-13〉 일본의 특별영주자가 되기 위한 조건

(일본국과의 평화조약에 기초하여 일본 국적을 이탈한 자 등의 출입국 관리에 관한 특례법, 제3조) 1. 부모 또는 조부모가 평화조약에 따라 일본 국적을 상실한 자일 것 (즉, 1945년 이전부터 일본에 살고 있던 구조선인·구대만인 등이 1952년까지 계속 일본에 거주했어야 함) 2. 해당 부모 또는 조부모가 평화조약 발효 이후에도 계속 일본에 합법적으로 체류했을 것 3. 본인(자손)이 일본에서 출생하여 계속 합법적으로 체류하고 있을 것 4. 특별영주자 자격 신청 또는 갱신 시점에 특별영주자 증명서를 보유하고 있을 것
--

출처: “日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法”, e-gov. n.d.b, <https://laws.e-gov.go.jp/law/403AC0000000071>.

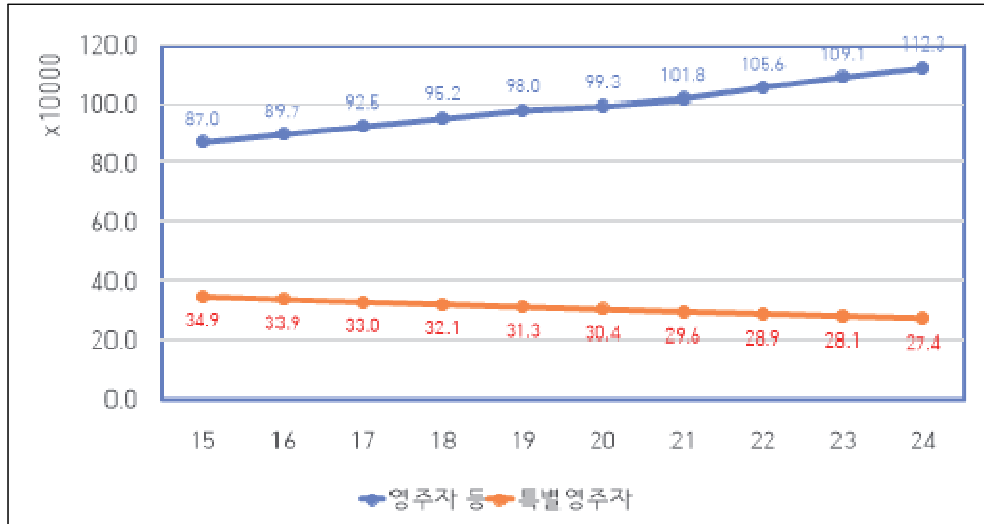
이와 같은 자격 요건으로 사실상 특별영주자는 더 이상 증가하기 어렵다. 먼저 역사적 조건으로 1945~1952년 사이 일본에 거주했던 조선·대만 출신자와 그 자손에게만 적용되는 역사적 특례 자격으로 새로운 신청을 통한 자격 취득은 사실상 불가능하다(마이·비에 飛島行政書士法人, n.d.). 따라서 자격자 세대 고령화로 점차 축소되는 구조라 할 수 있다.

아래는 최근 10년 간 (2015년~2024년) 영주자 등(영주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자 등 및 정주자)과 특별영주자의 추세이다. 영주자 등은 2015년 87.0만 명에서 2024년 112.3만명으로 약 29.1% 증가하였다. 반면, 특별영주자는 같은 기간 34.9만명에서 27.4만명으로 21.5% 감소하였다.

18) 제3조에서 해당하는 조문을 그대로 번역하면 아래와 같다.
 평화조약 국적이탈자 또는 평화조약 국적이탈자의 자손으로서 이 법 시행 시 다음 각 호 중 하나에 해당하는 자는, 이 법이 정하는 특별영주자로서 일본 국내에서 영주할 수 있다.
 1. 다음 중 어느 하나에 해당하는 자
 가. 부칙 제10조의 규정에 따른 개정 전의 「포츠담 선언의 수락에 따라 발령된 명령에 관한 건」에 근거한 외무성 관계 제명령의 조치에 관한 법률(쇼와 27년 법률 제126호, 이하 ‘구 쇼와 27년 법률 제126호’라 함) 제2조 제6항의 규정에 따라 체류하는 자
 나. 부칙 제6조의 규정에 따른 폐지 전의 「일본국에 거주하는 대한민국 국민의 법적 지위 및 처우에 관한 일본국과 대한민국 간의 협정」의 이행에 따른 「출입국관리특별법(쇼와 40년 법률 제146호, 이하 ‘구 한일특별법’이라 함)에 근거하여 영주의 허가를 받은 자
 다. 부칙 제7조의 규정에 따른 개정 전의 「출입국관리법(이하 ‘구 출입국관리법’이라 함) 별표 제2 상단의 ‘영주자’의 체류자격으로 체류하는 자
 2. 구 출입국관리법 별표 제2 상단의 ‘평화조약 관련 국적이탈자의 자’의 체류자격으로 체류하는 자

[그림 5-7] 영주자 등 및 특별영주자 규모 추세(2015~2024)

(단위: 만 명)



주: 매년 12월 31일 기준이며 단위는 1만임.

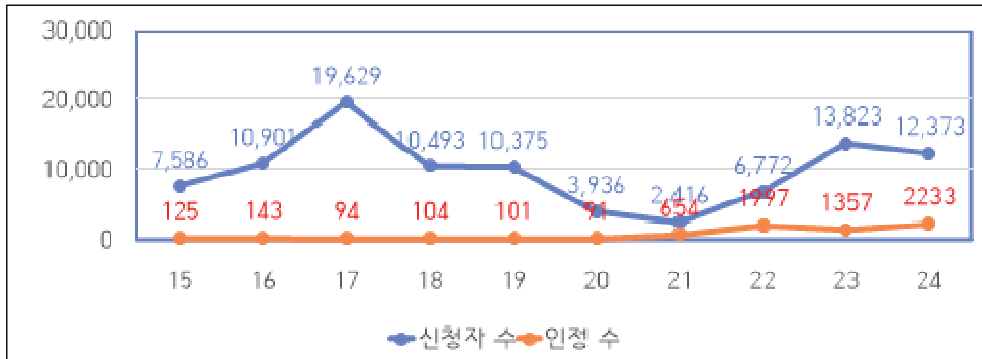
출처: “在留外国人統計”, 出入国在留管理庁, n.d.c., https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html.

다음 난민과 관련된 자격 요건이다. 일본에서 난민의 법적 근거는 주로 ‘난민의 지위에 관한 조약’(1951년 난민조약)과 ‘난민 지위에 관한 의정서’(1967년 의정서)이다. 또한 이러한 국제 조약에 근거하여 국내법에서는 ‘출입국관리 및 난민인정법’에서 구체적인 난민의 인정 수속이 규정되어 있다. 이 법에서는 난민을 난민의 지위에 관한 조약 제1조의 규정 및 난민 지위에 관한 의정서 제1조의 규정의 적용을 받는 난민으로 규정하고 있다(법 제2조 제3항). 출입국관리청에 따르면 “난민협약 제1조 또는 의정서 제1조의 규정에 따라 정의되는 난민을 의미하며, 그것은 인종, 종교, 국적, 특정 사회적 집단의 구성원인 것 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거 있는 공포로 인해 자신의 국적국 밖에 있으며, 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 그것을 원하지 않는 자”로 안내하고 있다(出入国在留管理庁, n.d.d.).

일본의 난민 인정자 수는 신청자에 비해 매우 낮은 편이나 최근에 조금씩 증가하고 있다¹⁹⁾. 아래는 최근 10년간 난민 신청자 및 인정자 수치를 그래프로 나타낸 것이다.

[그림 5-8] 난민 신청자 및 인정자 규모 추세(2015~2024)

(단위: 명)



출처: “我が国における難民保護の状況等”, 出入国在留管理庁, n.d.d. <https://www.moj.go.jp/isa/content/001434641.pdf>.

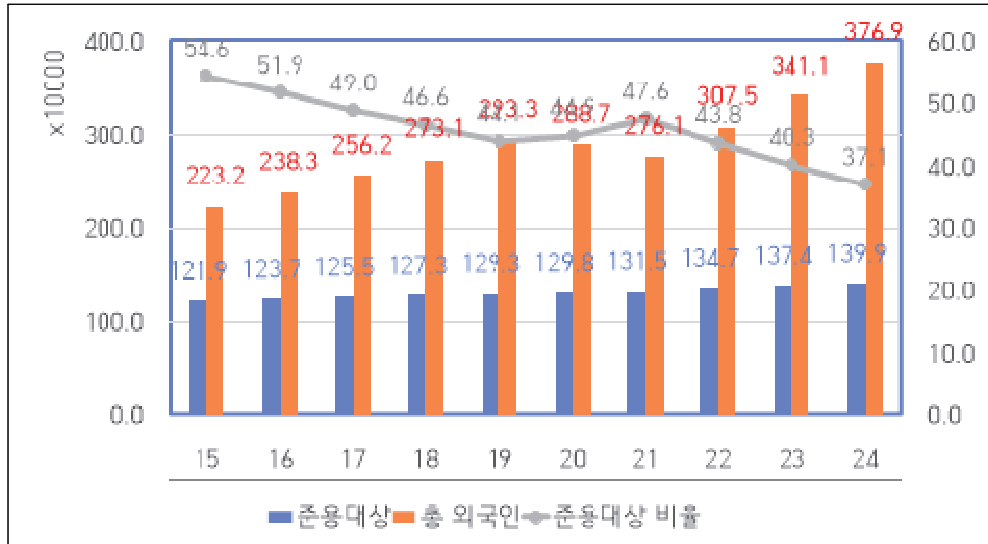
2. 생활보호법 준용대상자의 규모 및 변화

이를 종합하여 생활보호법상 준용대상자인 ① 영주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자 등 및 정주자 ② 특별영주자(재일조선인·한국인, 재일대만인 등), ③ 난민의 규모를 전체 외국인 규모와 비교하면서 살펴보면 아래와 같다. 준용 대상자의 절대적인 수는 늘어나고 있다. 그런데 전체 외국인 수가 더 빠른 속도로 증가하면서 전체 외국인 중 준용 대상자가 차지하는 비율은 점차 감소하는 추세를 나타내고 있다. 준용 대상자의 수는 2015년 121.9만명에서 2024년 139.9만명으로 약 18만명 증가하였으며, 전체 외국인에서 차지하는 비율은 54.6%에서 37.1%로 17.5%p 감소하였다.

19) 여기에 포함된 난민은 1) 정주 난민, 2) 조약 난민, 3) 보완적 보호대상자 4) 기타 보호자로 구성된다. 정주 난민은 인도차이나 난민(1978년 4월 28일 내각의 방침 등에 따라 베트남·라오스·캄보디아의 정치 체제 변화 등에 의해 주변 지역으로 피난한 자 및 1980년 6월 17일 내각 방침 제3항에 따른 초청 가족 중 일본에 정주를 인정받은 자)과 제3국 정주난민(2008년 12월 16일 및 2014년 1월 24일 내각 방침에 따라 태국 또는 말레이시아로부터 수용된 미얀마 난민)을 의미한다. 조약 난민이란, 출입국관리법 규정에 따라 난민으로 인정된 자의 수를 말한다. ‘보완적 보호 대상자’란, 출입국관리법의 규정에 따라 보완적 보호 대상자로 인정된 자의 수이다. ‘기타 보호’란, 난민 또는 보완적 보호 대상자로 인정되지는 않았으나, 인도적 배려를 이유로 체류를 인정받은 자의 수이다. 또한, 난민 인정 등의 절차 결과가 나오기 전에, 본국 정세를 고려하여 일본에 체류 중이던 미얀마인에게 긴급 피난 조치 등으로 선제적으로 체류를 인정받은 자도 존재한다.

[그림 5-9] 준용대상자 규모 및 비율추세(2015~2024)

(단위: 만 명, %)

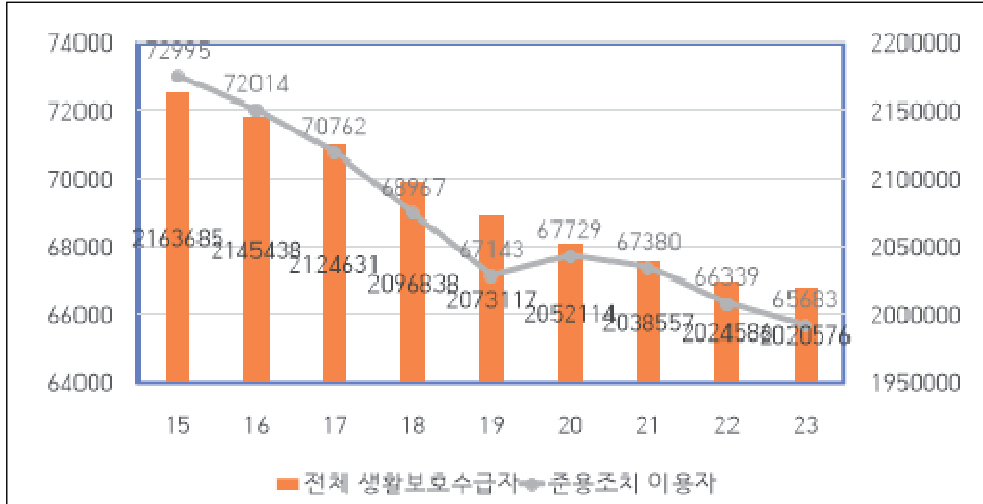


출처: 在留外国人統計, 出入国在留管理庁, n.d.e., https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html.

준용조치에 따라 생활보호를 이용하고 있는 인원은 2023년 월별 평균 기준으로 65,683명이다. 이 수치는 2015년의 72,995명보다 10.0% 감소한 것이다. 전체 생활보호 수급자는 같은 기간 동안 2,163,685 명에서 2,020,576 명으로 약 6.6% 감소하였다. 준용조치에 따른 이용자가 전체 생활보호 수급자에 비해 더 빠른 속도로 감소하였는데, 감소하는 경향은 유사하다.

[그림 5-10] 준용조치 이용자 및 생활보호 수급자 규모 추세(2015~2023)

(단위: 만 명, %)

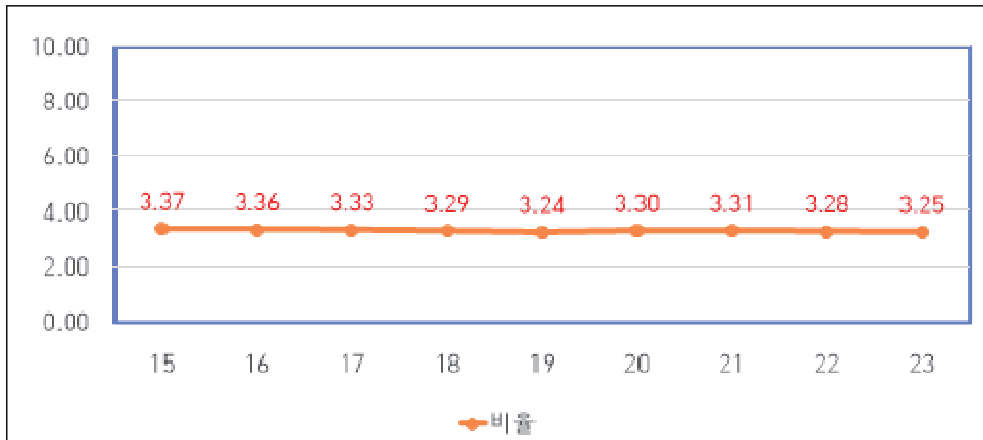


주: 2024년의 확정 수치는 아직 공개되지 않음.
출처: “統計情報,” 移民政策データベース, n.d. <https://ip-databank.jp/statistics-welfare/>를 참고하여 재작성함.

전체 생활보호 수급자 중 준용조치 이용자의 비율을 최근 10년간 살펴보면, 3.25%~3.37%로 큰 차이를 보이지 않는다는 것을 확인해 볼 수 있다.

[그림 5-11] 준용조치 이용자의 수급자 비율 추세(2015~2023)

(단위: %)



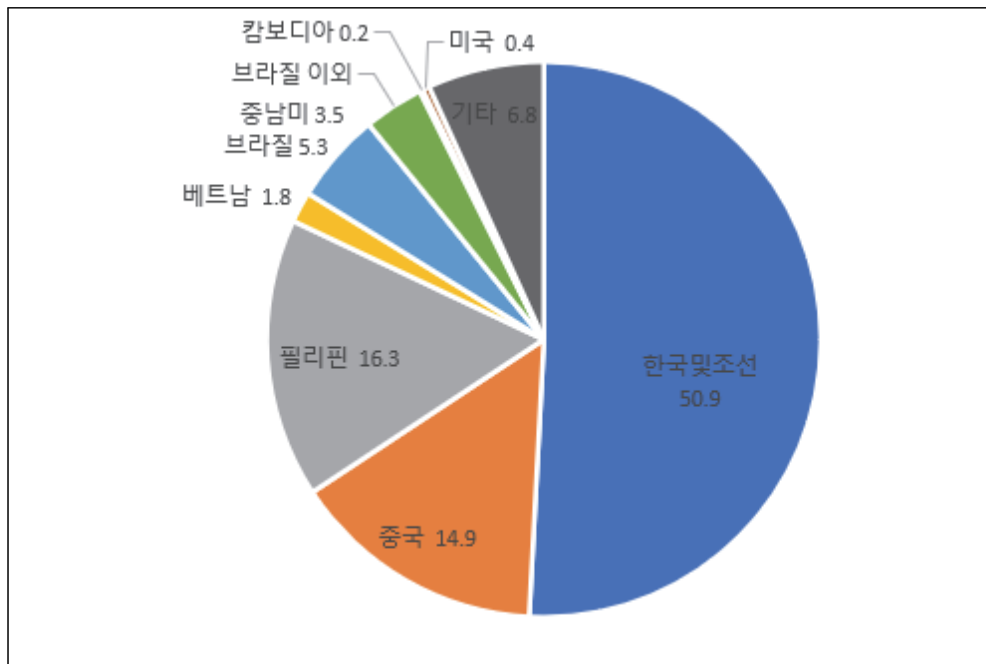
주: 2024년의 확정 수치는 아직 공개되지 않음.
출처: “統計情報,” 移民政策データベース, n.d. <https://ip-databank.jp/statistics-welfare/>를 참고하여 재작성함.

국적별 준용조치 이용자 비율을 살펴보면 한국 및 조선이 50.9%로 약 절반을 차지한다. 그 외 필리핀 16.3%, 중국 14.9%, 브라질 5.3% 순이다.

2024년 7월 기준으로 국가별 특징을 살펴보면, 한국 및 조선은 고령자 세대가 차지하는 비율이 71.2%에 달하며 그 비율은 계속 증가하는 경향을 보이고 있다. 필리핀은 모자 세대의 비율이 38.7%로 타 국가에 비해 높은 비율을 나타낸다. 중국은 고령자 세대가 52.8%로 비교적 높은 비율을 나타내며 브라질도 이보다는 낮지만 고령자 비율이 37.1%로 비교적 높은 비율을 나타내고 있다. 이와 같은 현황은 향후 외국인의 고령화에 따라 생활보호를 받는 인원이 늘어날 것이라는 점을 시사한다.

[그림 5-12] 국적별 준용조치 이용자 비율(2015~2023)

(단위: %)



주: 2023년 7월말 기준임.

출처: “統計情報.” 移民政務データベース, n.d. <https://ip-databank.jp/statistics-welfare/>를 참고하여 제작성함.

제5절 외국인 포괄 여부에 관한 찬반

이상의 내용을 바탕으로, 아래에서는 일본의 외국인 생활보호 적용과 관련한 주요 쟁점을 주요 학설 등을 참고로 정리하고 시사점을 제시하도록 하겠다.

먼저 생활보호에서 대상으로 하는 외국인의 범위를 정할 때 문제의 범위 설정과 관련된 것이다. 외국인 유형은 원래 출입국관리법상의 체류자격 등에 따라 법적 지위가 나뉘지만, 사회적 권리 보장과 관련한 논의에서는 이러한 법적 구분과는 별도로, 얼마나 영속적 혹은 상당한 장기간 동안 일본에서 생활 본거를 두면서 생활하는 외국인이 문제가 될 것이다. 이와 같은 기준에 따르면 외국인은 우선 다음과 같이 구분될 수 있다(藤井俊夫, 2008, p.44).

- ① 특별영주자
- ② 기타 영주허가를 받은 외국인
- ③ 영주허가를 받지 않았으나, 결혼, 취직, 유학 등 비교적 장기에 걸쳐 일본에 체류하는 외국인
- ④ 관광 등 단기간 체류하는 외국인
- ⑤ 선원 등 단기간 특별상륙 허가를 받은 외국인

이 중에서 藤井는 ①~③이 영속적 혹은 상당한 장기간 동안 일본에서 생활 본거를 두면서 생활하는 외국인이 문제가 될 수 있다고 주장한다. 또한 권리와 관련해서는 권리의 성격이 상이할 수 있어, 참정권, 선거권, 생존권, 재입국 자유 등 보장 등이 모두 개별적 근거가 필요하다는 점을 고려할 필요도 있다고 하였다. 따라서 생활보호법의 외국인 적용을 문제시 할 때 ①~③의 생존권을 어떻게 보장할 것인가 라는 질문으로 문제 범위를 규정할 필요가 있다는 것이다(藤井俊夫, 2008).

이 때 생활보호가 보장해야 하는 생존권은 ‘인간’으로서 생존을 보장한다는 의미가 있다. 여기에서 일본 국민과 동등하게 일본 국내에 거주하여 생활을 함께 하는 외국인을 차별해야 할 합리적인 이유가 있는가가 문제가 된다. 구체적으로는 이 점에서 ‘납세의무가 있는 거주지주의와 사회보장의 국적주의는 모순되는가’가 문제가 된다. 인간이라면 생존권은 국가와 국적을 넘어선 보편적으로 보장되어야 한다는 관점도 가능하고,

이 관점에 기초한다면 일본에 거주하는 모든 외국인에 대해 예외없이 이 권리가 보장되어야 한다는 것이 된다. 그러나 이러한 관점에 대해서는 사회권은 자유권과 다르게 국가의 재정적 뒷받침이 있어서 권리의 실현이 가능하다는 점도 사실이다. 다만 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 2조 2항 외국인에 대한 차별금지가 규정되어 있으므로 그것이 어디까지 타당한 것인가가 문제가 된다(後藤光男, 2013).

이에 대해 일본에서 유력한 학설은 “이들을 보장하는 책임은 오로지 그가 소속된 국가에 속한다”라는 견해라 할 수 있다(宮沢俊義, 1971). 판례 등에도 자주 인용되는 宮沢(미야자와) 설은 구체적으로 다음과 같다(宮沢俊義, 1971, 後藤光男, 2013에서 재인용).

“건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리나 교육을 받을 권리나 근로의 권리는 기본적 인권의 성격을 가진다고 되어 있지만 이들을 보장하는 것은 무엇보다 각인이 소속된 국가의 책임이다. 일본이 사회국가의 이념에 입각한다는 것은 일본이 무엇보다도 먼저 일본국민에 대해 이들 사회권을 보장할 책임을 지는 것을 의미한다. 외국인도, 물론, 이들 사회권을 기본적 인권으로 향유하지만 이들을 보장할 책임은 오로지 그가 소속된 국가에 속한다.”

이러한 외국인의 유형에 상관없이 외국인 개념의 구성론이 오늘날까지도 다수의 사회권 판례에 인용되어 영주 외국인의 권리를 부정하는 논거로서 사용되어 왔다. 따라서 이 입장에 따르면 생활보호법에서 ‘국민’은 외국인을 포함하지 않으며, 사회권은 국가 재정에 의존하는 권리이므로 내국민 우선 보장이 헌법 원리에 부합하고, 따라서 외국인은 법률상 수급권자가 아니며, 다만 행정재량에 따라 준용조치로 제한적으로 적용할 수 있다고 보는 것이다.

이에 대해 비판적인 의견은 대체로 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫 번째는 외국인 중에서는 장기 거주, 납세, 사회 참여를 통해 일본사회와 생활공동체를 형성하고 있는 경우가 있으며 이들 외국인은 사회구성원으로서 국적에 관계없이 생존권 보장을 받을 자격이 있다는 점이다(後藤光男, 2013). 즉 생활보호법 제1조의 ‘국민’은 현대적 해석을 통해 ‘사회구성원’ 일반으로 확장되어야 한다”고 보며, 사회구성원인 외국인에 대한 권리로서의 생존권을 주장한다.

둘째로는 국제인권규약(특히 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 규약)의 제2조 제

2항의 외국인 차별 금지 규정을 일본이 준수해야 한다는 점이다(後藤光男, 2013).

그리고 세 번째로는 사회권 보장이 본국에 귀속된다는 ‘본국주의’는 무국적자, 난민 신청자, 일본출생 2세, 3세 등 현실적으로 귀국이 불가능하거나 생존권 보장이 불확실한 집단에 대해 실효성이 없다는 점이다(大澤優真, 2025).

이러한 의견 대립이 있기는 하나, 생활보호에서 원칙적 외국인 배제 및 준용에 의한 행정조치는 큰 틀에서 변화가 없다.

최근인 2025년 참의원 선거에 입후보한 일부 정당의 입후보자가 가두연설에서 ‘외국인은 생활보호를 수급받을 권리가 없다’고 지적을 하고, 이러한 발언이 SNS에 급속하게 번지는 일도 발생하였다. 또한 ‘외국인은 생활보호를 더 받기 쉽게 제도가 되어 있다’라는 동조하는 메시지가 확산되었다(毎日新聞, 2025. 7. 13). 이에 대해 언론들이 팩트 체크 형식을 통하여 부정확한 정보라는 점을 지적하기도 하였으며, 이민정책 데이터뱅크라는 사이트에서는 이러한 주장들에 대해 구체적인 데이터와 법률 소개를 통하여 잘못된 정보라는 점을 하나씩 비판적으로 짚어 내고 있기도 하다. ‘일본인 퍼스트’와 같은 국수주의적 슬로건을 내건 정당이 인기를 얻으면서 외국인의 생활보호를 받는 것에 대한 부정적 여론이 강화되기도 하여, 국수주의적 정치 담론이 제도 논의에도 영향을 미치고 있다.

제6절 결론 및 정책적 함의

일본의 생활보호 제도는 헌법 제25조의 생존권 보장 이념에 기초하여 국가의 책임 하에 최저한도의 생활을 보장하는 공공부조의 핵심 제도로 기능해 왔다. 하지만 그 실질적 운용은 권리로서의 보장과 행정재량에 의한 보호가 공존하는 이중적 구조 속에 놓여 있어 왔다고 할 수 있다. 또한 일본의 생활보호는 실질적 보장 수준과 낮은 보호율이 문제시되어 왔다. 최저생활비 기준은 물가 상승을 따라가지 못하고 오히려 낮아지는 추세를 보인다. 또한 빈곤의 자기책임론과 생활보호 수급의 낙인이 뿌리깊게 존재한다. 그 결과 보호율은 1% 수준대에 머물러 있다. 즉 일본의 생활보호는 형식적으로는 최저한도의 생활 보장을 목적으로 전국민을 대상으로 하나, 실질적으로는 접근 가능한 사람만이 이용하는 잔여적 복지로서 작동하고 있다.

이러한 제도적, 사회적 특징은 공공부조가 외국인을 대상으로 할 때에도 일부 반영되어 나타난다. 먼저 기본적으로 외국인은 영주자, 일본인의 배우자 등, 정주자, 특별 영주자, 난민 등, 장기간 거주 허가를 받았거나 특별한 이유가 있는 경우에 한하여 적용된다. 그 범위는 시대에 따라 변화되어 왔지만 체류 자격에 따라 적용 여부가 결정되는 구조는 계속되어 왔다. 또한 생활보호 대상 여부는 권리로서가 아니라 행정사의 준용 조치이기 때문에 이의신청 등 사후적 구제 수단이 보장되지 않는다는 한계도 있다. 최근 외국인은 생활보호를 받을 권리가 없다는 정치적 발언이나 이를 둘러싼 사회적 논쟁은 제도의 취약성을 드러낸다. 그럼에도 불구하고 일본의 생활보호는 일정 요건을 충족하는 외국인에게 일본 국민과 유사한 수준의 생활보호를 제공해 왔다는 점에서 한국보다 포용적인 측면이 있다고도 할 수 있다.

결국 일본의 외국인의 생활보호 자격 문제는 ‘본국주의’와 ‘사회구성원주의’ 라는 관점의 대립으로 드러난다고 할 수 있다. 이는 단순히 생활보호와 국적 간 관계를 넘어서, 법적으로 일본 국적에 포함되지 않은 ‘구성원’을 사회적으로 어디까지 인정할 것인가 라는 보다 근본적인 문제를 제기한다. 여기에는 거주기간, 사회적 유대, 세금 납부 등 사회적 기여 등 다양한 요소에 대한 종합적인 고려도 필요하다. 또한 식민지 지배와 전후 국적 박탈, 국민연금 제도 배제 등과 같은 역사적인 배경이 장기적으로 고령층의 빈곤 구조를 심화시켜왔다는 점, 또한 최근에는 외국으로 이주를 간 선조들의 후손이 다시 귀국한 뉴커머의 빈곤 문제, 국제인권규범 준수 여부 등이 제도 설계 뿐 아니라 실질적 운용에 지속적인 영향을 미쳤다는 점도 간과할 수 없다. 이는 생활보호를 포함한 사회보장제도가 독립적으로 설계되고 운영되기 보다는, 역사적인 책임, 국제적인 약속, 사회통합의 방향성을 반영하는 복합적인 정책 과제라는 점을 시사한다.

이러한 점들이 한국에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, ‘국적’이라는 형식적인 기준을 기계적으로 적용하기 보다는, 한국사회의 ‘구성원’은 누구인가 라는 보다 포용적이면서도 실질적인 관점에서의 논의가 필요하다. 예를 들어, 장기간 한국에 거주하면서 납세의 의무를 지키면서 지역사회에 부리를 내린 외국인이 경제적으로 위급한 상황에 처하게 될 때 단지 국적이 없다는 이유로 지원대상에서 배제하는 것이 적절한 가라는 것이다. 물론 자격 기준에 대한 일정한 경계는 불가피하게 존재할 수 밖에 없다. 하지만 생활 기반을 한국에 두고 있는 외국인이 질병이나 실직, 재해 등으로 빈곤에 빠졌을 때 국가가 이를 외면한다면 이중적인 태도로 비판

받을 수 있다.

둘째, 외국인이 한국 사회에 정착하게 된 다양한 역사적 경로를 제도 설계나 운영 시에 반영할 필요가 있을 것이다. 일본은 '특별 영주자' 제도를 통해 식민지배나 이주 역사와 연결된 집단을 별도로 고려해 왔다. 이처럼 한국사회에서도 결혼이주자 및 그 자녀, 장기 체류 노동자 등 다양한 배경이 지닌 집단들이 생활하고 있다. 이러한 역사적 및 사회적 맥락을 반영한 세분화된 제도적 접근이 필요하다.

셋째, 국제적 협약에 대한 진지한 이행 의지가 요구된다. 난민협약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 등은 외국인에 대한 차별 금지와 최소한의 사회보장 접근을 보장하고 있다. 이를 형식적으로만 언급하는 것이 아니라, 일본이 이러한 협약을 근거로 제도를 운영해온 것처럼, 한국도 협약을 제도 설계와 집행에 적극 반영할 경우 국가의 신뢰도와 국제적 위상은 제고될 수 있을 것이다.

마지막으로, 본국 송환이 사실상 불가능하거나 인도적 사유로 귀환이 부적절한 사람에게 대한 보호 장치가 필요하다. 예를 들어 한국에서 태어나 교육을 받은 미등록 외국인 2세, 난민 신청 대기자, 혹은 인도적 체류 허가를 받은 장기 거주자 등이다. 이들은 법적 지위가 불안정하지만 실질적으로 한국 사회의 일원으로 살아가고 있거나 본국으로의 귀환이 사실상 어렵다. 따라서 최소한의 생존권 보장을 위한 인도주의적 지원 수단이 필요하며 이를 위하여 공공부조 적용을 적극적으로 고려해야 한다.



제6장

결론

제1절 요약

제2절 이주민 대상 공공부조 제도의 논점들

제3절 정책 제언

제 6 장 결론

제1절 요약

보고서에서 2장에서는 이주민의 공공부조 수급권을 이론적으로 검토했다. 원리적으로는 시민들에게만 배타적으로 복지급여를 지급하던 복지국가에게 시민권이 없는 이주민은 이론적, 정책적으로 긴장을 초래해왔다. 복지국가에서의 이주민 복지수급권에 대한 선행연구를 점검했다. 또, 공공부조 영역에서의 이주민 복지수급권에 대한 이론적 고찰을 시도했다. 복지수급자격의 세 원칙인 필요, 노동, 시민권이 이주민의 포괄과 배제 근거로 동시에 작용하는 점을 확인했다. 필요는 인도주의적 포용 논리이나 '복지자식' 우려로 배제 논리가 된다. 노동은 기여를 근거로 하지만 비노동 이주민을 배제한다. 시민권은 국적 기반의 강력한 배제 원칙이지만, 거주 기준으로 확장하면서 이주민을 포용할 수 있는 여지를 남겼다.

3장에서는 Esping-Andersen(1990)이 제안한 세 개의 복지체제에 동아시아체제를 포함해 4개 복지체제, 12개국의 이주민 대상 공공부조에 대한 비교분석을 시도했다. 분석 대상은 ① 공공부조의 이주민 포괄 및 배제 여부, ② 이주민 공공부조 수급 조건, ③ 이주민 수급 관련 배경, 논점 및 전망이었다. 개별 국가들의 전문가들이 기초 분석한 결과를 종합했다. 이주민 공공부조 수급권에 체제별로 큰 차이가 나타난다. 사회민주주의 체제는 대체로 거주 기반으로 가장 포용적이다. 보수주의 체제는 이주민에게 '5년 이상 장기체류'를 요구했다. 자유주의 체제는 영주권자·난민 등 특정 자격자만 허용하며 배제적이다. 동아시아 체제(한국, 일본)는 '국민' 원칙으로 이주민을 원칙적으로 배제했다. 한국은 난민과 일부 결혼이주여성을 제외하고는 모든 외국인을 공공부조에서 배제했다. 비교 대상이 된 모든 국가에서 가장 배타적이었다.

4~5장에서는 영국과 일본에 대한 사례연구를 시도했다. 먼저, 영국은 유니버설 크레딧(UC)을 중심으로 공공부조를 운영하나, 이주민 접근은 엄격히 제한했다. '공공기금 청구금지(NRPF)' 조항과 '상시 거주 요건(HRT)'이 영국 공공부조에서 이주민을 포괄 혹은 배제하는 핵심 기제였다. 영주권자나 난민 외 대부분의 임시 체류자는 배제된다. 빈곤

시 ‘조건 해제(CoC)’ 신청이 가능하나 어렵고 한시적이다. 영국에서도 ‘복지 관광’에 대한 우려와 인도주의적 통합 논리가 대립하면서 오랜 토론과 논쟁의 역사를 거쳤다.

5장에서는 일본은 ‘국민’만을 대상으로 생활보호법을 운영한다. 외국인인은 법적 권리가 아닌 행정 조치인 ‘준용’으로 제한적 보호를 받는다. 준용 대상은 1990년 구두지시 이후 영주자, 특별영주자, 일본인의 배우자, 난민 등으로 한정되며, 그나마도 법적 권리가 아니다. 즉, 권리 보장의 근거가 불안정하다. 사회권의 ‘본국주의’ 입장과 ‘사회구성원주의’ 입장이 일본 사회에서 오래 대립했다.

제2절 이주민 대상 공공부조 제도의 논점들

지금까지 공공부조에서 이주민 포괄을 둘러싼 이론적 검토와 아울러 3~5장에서 국제비교 및 두 나라에 대한 사례연구를 시도했다. 지금까지의 논의를 종합하면서, 공공부조에서 이주민 포괄을 둘러싼 네가지 논점들과 논점별 포용 및 배제의 근거들을 검토하겠다. 분석을 위해서 앞서 2장에서 제시한 <표 2-4>를 원용했다. 검토의 순서는 ① 필요 및 인권의 원칙, ② 노동 및 기여의 원칙, ③ 시민권 원칙, ④ 기타 고려사항이다. 각 원칙은 포용과 배제의 논리를 내포한다.

첫째, 필요 및 인권 원칙은 빈곤에 대응한 최저생활 보장을 핵심으로 한다. 한국의 국민기초생활보장법에서도 제도의 목적을 “생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것”임을 천명하고 있다. 이 원칙에서는 인간의 생존을 기본적인 인권의 문제로 접근한다. 따라서, 포용의 논리는 인권적 차원의 빈곤 구제를 바탕으로 한다. 여기에서는 내외국인을 구별할 이유도, 차별할 이유도 없다. 국제인권법, 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 등 다양한 국제 규범을 근거로 삼는다. 이를 통해 인종이나 국적에 따른 차별 금지를 강조한다. 그렇지만, 이러한 기본권의 보장도 ‘국민’을 대상으로 하게 되면 배제의 논리가 작동된다. 사회보장제도의 헌법적인 근간인 34조에서 “인간다운 생활을 할 권리”의 주체는 ‘국민’으로 한정된다. 국민기초생활보장법 제 5조의 2에서도 일부의 외국인에 한정해서 공공부조 수급권을 부여하고 있다. 물론, 5장에서 살펴보았듯이, 한국의 법적인 기준은 국제적인 기준으로 봤을 때는 매우 엄격하다는 점도 확인해둔다.

둘째, 노동 및 기여 원칙은 사회적 기여에 근거하여 수급권을 보장한다. 이러한 기준은 3장에서 확인했듯이, 보수주의 복지국가에서 이주민 포용 혹은 배제의 주된 근거가 된다. 이러한 논리에 따르면, 공공부조의 수급자는 잠재적으로 기여의 이력이 있거나 앞으로 기여의 가능성이 높은 노동능력을 가졌거나 가진 집단을 상정한다. 이러한 논리에 따라, 공공부조의 수급자에게도 구직, 자활, 직업훈련 등에 참여할 것을 요구한다. 이러한 포용의 논리에서는 이주민의 사회적 기여에 주목한다. 이주민 역시 내국인과 마찬가지로 노동을 통해서 사회에 기여하고, 세금을 납부할 수 있기 때문이다. 또한 이주민의 지역 사회에 대한 기여도 고려한다. 이러한 원칙은 배제의 논리로도 작동한다. 즉, 현재 기준으로 기여 이력이 없는 학생이나 가족 동반 이민자를 겨냥한다. 이들이 상대적으로 노동 시장 참여나 경제적 기여가 없거나 적다는 점을 근거로 공공부조 적용을 제한한다. 동일한 근거로 아동에 대해서는 공공부조 수급의 가능성이 열리는 반면, 노인 이주민 집단에 대해서는 배제의 가능성이 커진다. 아동은 잠재적으로 교육과 훈련을 통해서 노동력을 가지게 될 수 있기 때문이다.

셋째, 시민권 원칙은 사회권을 근본적으로 ‘국민’의 권리로 전제한다. 사회보장제도의 법적 근간인 헌법 제34조가 대상을 국민으로 한정하고 있음을 반영한다. 시민권이 없는 거주민은 자연스럽게 공공부조에서 배제된다. 그렇지만, 합법적인 체류 자격을 가지고 일정 기간 체류한 혹은 정주한 이주민, 즉 시민권 없는 성원에 대해서는 공공부조 지급의 여지가 발생한다. 2장에서 살펴본, Brubaker(1992)의 “시민권 없는 성원권”(membership without citizenship) 개념과 일맥상통한다. 이에 따라 포용의 논리에 딸, 일정한 합법적인 체류 기간이 경과한 이주민에게는 공공부조 수급권 부여의 논리가 생긴다. 실제로 한국에서도 일부 정주형 이주민에게 지방선거 참정권이 주어지고 있다. 마찬가지로의 논리는 해외 장기 체류 내국인에게도 적용된다. 장기 해외 체류 내국인에게 공공부조 수급권이 주어지지 않기 때문이다. 즉, 국적만큼 거주 자체가 수급권 판정의 핵심 기준이 된다. 반면 배제의 논리는 이주민이 온전한 시민권을 보유하지 않음을 지적한다. 이들의 참정권이 지방선거에 국한된다는 한계도 배제의 근거로 작동한다.

넷째, 다른 고려사항은 이주민 대상 공공부조 적용 시 발생하는 다양한 사회적 쟁점을 포괄한다. 포용의 논리는 이주민의 취약한 지위를 지적한다. 이주민은 본국과 수용국 양측 모두의 사회안전망에서 배제될 수 있다. 더욱이, 정주 이주민의 빈곤화는 심각한 사회 문제로 이어질 수 있다. 따라서 사회통합 및 사회안정을 도모하기 위해 이들을

포용해야 한다는 논리가 작동한다. 반면 배제의 논리는 행정적, 재정적 현실을 강조한다. 소득인정액 산정을 위한 이주민의 해외 재산 파악은 어렵다. 본국과 수용국의 급여 중복 수급 가능성도 고려할 필요가 있다. 서구 복지국가에서 이주민 복지 급여 수급권 반대논리로 등장했던 복지자석(welfare magnet) 또는 복지관광(welfare tour) 개념도 부상한다. 이주민 급여 지급이 초래할 국가의 재정 부담 증가도 강력한 배제의 핵심 근거다. 지금까지의 논점과 포용/배제의 논리를 정리하면 표 <6-1>과 같다.

<표 6-1> 이주민 대상 공공부조 포용/배제의 논리와 근거

제도의 원칙 및 고려사항				
필요 및 인권 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 인권적 차원에서의 빈곤 구제 • 빈곤에 대응하는 최저생활 보장 			
	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">포용</td> <td style="text-align: center;">배제</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 생존은 기본적 인권의 문제 • 국제인권법, 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 등 국제 규범에서 인종, 국적에 근거한 차별 금지 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 사회권은 '국민'의 권리. 사회보장제도의 법적 근간인 헌법 34조는 대상을 국민으로 한정 </td> </tr> </table>	포용	배제	<ul style="list-style-type: none"> • 생존은 기본적 인권의 문제 • 국제인권법, 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 등 국제 규범에서 인종, 국적에 근거한 차별 금지
포용	배제			
<ul style="list-style-type: none"> • 생존은 기본적 인권의 문제 • 국제인권법, 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 등 국제 규범에서 인종, 국적에 근거한 차별 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회권은 '국민'의 권리. 사회보장제도의 법적 근간인 헌법 34조는 대상을 국민으로 한정 			
노동 및 기여 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 기여에 근거한 수급권 보장 • 구직, 자활, 직업훈련 참여 요구 			
	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">포용</td> <td style="text-align: center;">배제</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 이주민도 세금을 납부하고, 지역 사회 기여 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 학생이나 가족 이민자는 노동이나 기여 적음 </td> </tr> </table>	포용	배제	<ul style="list-style-type: none"> • 이주민도 세금을 납부하고, 지역 사회 기여
포용	배제			
<ul style="list-style-type: none"> • 이주민도 세금을 납부하고, 지역 사회 기여 	<ul style="list-style-type: none"> • 학생이나 가족 이민자는 노동이나 기여 적음 			
시민권 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 시민권은 없지만 거주민(시민권 없는 성원)에 대한 사회권 보장 • 일정한 기간 거주 요구 			
	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">포용</td> <td style="text-align: center;">배제</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 이주민에게도 정주의 권리는 주어짐 • 이주민에게 지방선거 참정권이 주어짐 • 해외 장기 체류 내국인도 공공부조 수급권 없음. 거주는 수급권 판정에서 주요한 기준 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 이주민은 시민권이 없음 • 이주민 참정권도 지방선거로 한정됨 </td> </tr> </table>	포용	배제	<ul style="list-style-type: none"> • 이주민에게도 정주의 권리는 주어짐 • 이주민에게 지방선거 참정권이 주어짐 • 해외 장기 체류 내국인도 공공부조 수급권 없음. 거주는 수급권 판정에서 주요한 기준
포용	배제			
<ul style="list-style-type: none"> • 이주민에게도 정주의 권리는 주어짐 • 이주민에게 지방선거 참정권이 주어짐 • 해외 장기 체류 내국인도 공공부조 수급권 없음. 거주는 수급권 판정에서 주요한 기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 이주민은 시민권이 없음 • 이주민 참정권도 지방선거로 한정됨 			
다른 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> • 정주 이주민 빈곤화의 사회문제화 가능성 • 이주민 대상 제도 적용에 따른 문제 			
	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">포용</td> <td style="text-align: center;">배제</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 정주 이주민의 빈곤화는 사회 문제, 사회통합 및 사회안정을 위해 필요. • 이주민은 본국과 수용국 모두로부터 배제 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 소득인정액 산정을 위한 (해외) 재산 파악의 어려움 • 본국과 수용국으로부터 급여 병급 가능성 • 복지자석(welfare magnet) 혹은 복지관광(welfare tour) 문제 • 이주민 공공부조 급여 지급에 따른 재정 부담 </td> </tr> </table>	포용	배제	<ul style="list-style-type: none"> • 정주 이주민의 빈곤화는 사회 문제, 사회통합 및 사회안정을 위해 필요. • 이주민은 본국과 수용국 모두로부터 배제
포용	배제			
<ul style="list-style-type: none"> • 정주 이주민의 빈곤화는 사회 문제, 사회통합 및 사회안정을 위해 필요. • 이주민은 본국과 수용국 모두로부터 배제 	<ul style="list-style-type: none"> • 소득인정액 산정을 위한 (해외) 재산 파악의 어려움 • 본국과 수용국으로부터 급여 병급 가능성 • 복지자석(welfare magnet) 혹은 복지관광(welfare tour) 문제 • 이주민 공공부조 급여 지급에 따른 재정 부담 			

출처: 보고서 2장의 표 2-4의 틀에 근거해서 연구진이 내용을 채움.

제3절 정책 제언

이주민의 복지급여 지급은 민감한 문제다. 서구 사회에서 이주민의 복지수급을 둘러싸고 사회적 논란을 낳고, 극우 정당까지 발호하는 상황을 반면교사로 삼을 필요가 있다. 이주민의 복지급여 수급에 대한 내국인의 수용성도 고려한 점진적인 접근이 필요하다. 이주민 공공부조 급여 지급에 관한 정책 제언에 앞서, 한국 사회의 이주민 복지급여 지급에 대한 내국인의 수용성을 간단히 짚어보도록 하겠다.

주유선 외(2019)는 세계가치관조사 2~6차²⁰⁾ 원자료를 활용해서 ‘이민자·이주노동자를 내 이웃으로 받아들일 수 있는지’ 문항 응답 결과를 분석했다. 참고로, 세계가치관 조사는 6차 조사(2010~2014년)만 보아도 약 60개국에서 8만 5000명 이상이 참가하는 대규모 조사이다. 분석 결과를 보면, 한국인은 이민자에게 상대적으로 부정적인 태도를 취하고 있다([그림 6-1] 참고). 한국은 이민자·이주노동자를 내 이웃으로 받아들일 수 없다는 비율이 다른 국가들에 비해 일관되게, 대체로 20~30% 포인트 정도 높은 편이다.

주유선 외(2019)의 조사가 상대적으로 과거의 인식을 물었다면, 곽윤경 외(2024)는 비교적 최근 한국인의 인식을 물었다. 연구진은 유럽연합의 〈European Social Survey〉 8번 라운드에서 제시됐던 다음의 문항을, 2024년 사회통합 실태조사에서 동일하게 활용했다. 이주민 대상 복지수급 제공에 대한 내국인의 태도를 확인하기 위해서였다.

20) 1차 조사의 경우, 해당 문항에 대한 한국과 다른 조사 국가의 응답 비율이 한자리수(한국은 3.71%, OECD 4.82%)로, 다른 차수에 비해서 지나치게 비율이 낮게 나왔다. 주유선 외(2019)에서는 이상치에 대한 해설과 더불어서 1~6차 분석 결과를 제시했지만, 이번 글에서는 편의상 2~6차 결과만 제시한다. 참고로, 2차 조사 기간은 1990~1994년이고, 6차 조사 기간은 2010~2014년이다.

[그림 6-1] 이주민의 복지급여 자격 부여 시점에 대한 설문 문항

문. 귀하는 이주민들이 내국인과 동일한 사회복지 혜택과 권리를 얻는 시점은 언제가 되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 한국에 입국한 즉시
- ② 한국에서의 근무경력에 상관없이, 입국한 지 1년이 지난 뒤
- ③ 한국에서 최소 1년 동안 근무하고 세금을 납부한 경우
- ④ 이주민이 한국 국적을 취득한 직후
- ⑤ 이주민은 내국인과 결코 동일한 권리를 가져서는 안된다
- ⑥ 잘 모르겠다

국가별 단순 비교를 위해서 해당 문항에 대한 ①~⑤ 선택지를 1~5점 척도로 활용해서 평균을 구했다([그림 6-2] 참고). '⑥ 잘 모르겠다'라고 응답한 비율은 분석에서 제외했다. 환산한 평균이 높으면 그만큼 이주민 대상 복지급여 제공에 대해 부정적인 비율이 높다는 의미다. 한국의 평균은 3.21로, 유럽국가들의 평균(3.21)과 일치했다([그림 6-3] 참고). 응답 비율을 보면, 유럽과 비교하면, 한국에서는 ①이나 ⑤ 문항과 같은 극단적 의견의 비율이 낮았다. 이주민의 복지수급에 대한 한국인의 태도는 유럽국가의 평균과 같았다.

생계급여에 한정해서 이주민 유형에 따른 내국인의 태도를 보았다(곽윤경 외, 2024). 대체로 장기 체류 이주민 집단에 대해서는 생계급여 지급에 대해 우호적이었다. 이를테면, 영주권자(72.53%), 결혼이주자(60.90%)에 긍정적(매우 동의 혹은 약간 동의)인 비율이 높았다. 반면, 재외동포(34.43%), 이주노동자(31.27%), 유학생(22.40%)에 대해서는 비율이 낮았다.

들에게 공공부조 수급권을 부여하는 방안이다. 장기적으로는 대부분의 유럽 국가들 수준으로 5년 이상의 체류 자격을 갖춘 경우에는 국적과 상관없이 공공부조 수급 자격을 부여하는 안을 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 이주 아동을 공공부조로 포괄하기 위한 전향적인 검토가 필요하다. 한국은 난민협약에 따라 제정된 난민법에 따라서 난민에 대해서는 공공부조의 수급 권리를 인정하고 있다. 그렇지만, 아동의 권리에 관한 협약에 따라 이주 아동에 대한 공공부조 수급권을 인정하지는 않고 있다. 한국은 지난 1990년 9월 아동의 권리에 관한 협약에 서명하여 가입했다(안소영, 2003). 26조에서는 “당사국은 모든 아동이 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 가짐을 인정하며 자국의 국내법에 따라 이 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다”고 규정하고 있다. 물론, 보건복지부는 2019년 5월부터 시설보호 이주아동에 대한 생계비 지원을 발표했다(이탁진, 2019). 다만, 생계비가 국비가 아닌 지방비로 지원되고 있고, 법률이 아닌 지침에 근거한다는 한계가 있다. 이주 아동의 공공부조 수급권의 보장을 위해서는 가구 단위 보장의 과정에서 성인 부모의 수급권까지 보장해야 하는 다소 복잡한 의제가 기다리고 있다. 그럼에도 불구하고, 취약성이 집중된 이주 아동에 한해서는 인권적인 차원에서의 접근이 필요하다.

셋째, 긴급복지지원제도에 대한 유연한 적용이 필요하다. 긴급복지지원제도는 제도의 대상을 “생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람”(제 1조 목적)으로 규정하고 있다. 사회권 보호의 대상을 국민으로 설정한 헌법과 국민기초생활보장제도와는 다른 접근이다. 물론, 긴급복지지원법 제 5조의2(외국인에 대한 특례) 및 긴급복지지원법 시행령 제1조의2(긴급지원대상자에 해당하는 외국인의 범위)에서 ‘대한민국 국민과 혼인 중인 사람’ 등으로 대상자를 한정하긴 했지만, 대상자에는 ‘4. 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람과 5. 그 밖에 보건복지부장관이 긴급한 지원이 필요하다고 인정하는 사람’을 명기했다. 상대적으로 유연한 적용의 여지를 남긴 셈이다. 이주민의 집단 다수가 공공부조의 사각지대에 놓여 있는 점을 고려하면, 한시적으로나마 긴급복지지원제도를 복지 현장에서 적극적으로 활용할 수 있을 것이다.

넷째, 외국인의 사회보장에 관한 법제의 정비가 필요하다(김복기, 2019). 일관되지 않거나 중첩적인 법령에 대한 체계적 정비가 필요할 것이다. 관련해서, 보건복지부 안

에 이주민 사회보장을 담당하는 조직을 신설하고 관련 인력을 배치하는 안을 검토할 수 있을 것이다. 한국에서 증가하는 이주배경인구의 비율과 서구 사회에서 이주민 대상 복지수급의 문제가 사회갈등을 유발한 사례를 염두에 둘 필요가 있다. 아울러, 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하는 사회보장 심의위원회의 심의사항에 외국인의 사회보장제도에 관한 사항을 추가하는 것도 검토할 수 있다(김복기, 2019).

이주민은 한국에서 태어나지 않고 한국 국적을 취득하지 않는 이들이다. 전통적인 사회보장제도의 수급 자격 기준인 시민권(citizenship)이 없다. 세계화로 인한 국제적인 상품과 노동력의 이동이 촉진되면서, 기존의 국경 내부의 시민권 개념은 희석되는 경향이 나타난다.

국내외에서 복지국가를 형성하는 과정 및 국제 이주가 증가하는 과정에서, 이주민의 복지 수급권에 대한 보다 철학적·제도적인 일부 고찰이 필요하다. 이러한 논의에 대해서, 한국적인 적용을 염두에 둔, 이론적·제도적 검토가 필요할 것이다. 복지국가 형성기에 시민권(citizenship)은 보편적 복지의 전제가 되는 급진적이고 진보적인 개념이었지만, 글로벌화한 현재 시점에서는 외부인을 배제하고 차별하는 극우적인 색채까지 드러내고 있다. 이에 대한 반성적인 접근이 필요하다.



- 강진연. (2015). 사회권의 조건: 자활사업 제도화의 의미와 한계. *사회이론*, (48), 33-65.
- 곽윤경, 김기태, 정세정, 강예은, 김지원. (2024). 사회통합 실태 진단 및 대응방안(XI): 이주민과 사회통합. 한국보건사회연구원.
- 곽윤경, 이병재, 김기태, 고민경, 김경환, 김규찬. (2021). 포용사회를 위한 외국인 유학생의 실태와 사회보장의 과제. 한국보건사회연구원
- 국가데이터처. (2026). 국민기초생활보장 수급 현황. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2760
- 김경환. (2023). 영국의 이민자 사회권 변화에 관한 연구: 복지제도와 이민제도의 교집합 맥락에서. *보건사회연구*, 43(1), 299-318.
- 김경환, 곽윤경. (2022). 유학생 복지권에 관한 비교 연구: 영국, 호주, 그리고 한국을 중심으로. *현대사회와다문화*, 12(3), 27-64.
- 김경환. (2018). 영국 복지의 조건부 경향과 과제. *국제사회보장리뷰*, 2018(겨울), 115-120.
- 김경환. (2023). 영국의 이민자 사회권 변화에 관한 연구: 복지제도와 이민제도의 교집합 맥락에서. *한국보건사회연구*, 43(1), 299-318.
- 김경환. (2024). 이주노동자의 의사결정에 관한 연구: 외국인 노동자 혹은 지역주민?. *한국정책연구*, 24(4), 93-121.
- 김기태, 곽윤경, 이주미, 주유선, 정기선, 김석호, 김철효, 김보미. (2020). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구. 한국보건사회연구원
- 김기태, 김태완, 여유진, 임완섭, 김성원, 김태호, 이주미. (2018). 생계급여 제도 국제비교 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김기태, 정세정, 강예은, 정용문, 이주영, 김희주, 장주영, 박민정, 이승현. (2019). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발 - 제2부 난민인정자 연구. 한국보건사회연구원.
- 김꽃별. (2024). 생산인구 부족 극복을 위한 외국인 전문인력 활용 확대 방안: 국내 외국인 유학생을 중심으로. 한국무역협회 국제무역통상연구원.
- 김명중. (2018). 공공부조제도. 배준호, 김규판, 김명중, 문성현, 임현정, 선우덕, 오현석, 전영수, 정성춘, 정형선, 조성호, 최동원. (편). *일본의 사회보장제도*. (pp. 407-452). 한국보건사회연구원, 나남.
- 김복기. (2019). 외국인의 사회보장법상 지위. *법제연구*, 56, 27-51.
- 김유휘, 이정은, 신영규, 임덕영, 김경환, 이지은. (2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연

구: 해외 주요국 사례분석을 중심으로. 한국보건사회연구원.

김종수. (2012). 국민기초생활보장법상 수급요건에 관한 검토. 사회보장법연구, 1(2), 1-32.

김홍영. (2003). 외국인근로자의 노동권과 사회보장권. 법학연구, 14(1), 247-270.

노대명, 이현주, 임완섭, 전지현, 김근혜, 박광준, 고이시 노리미치, Dan Finn, Neil Lunt, John Hudson. (2014). 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편. 한국보건사회연구원.

노대명. (2005). 국민기초생활보장제도와 자활급여. 보건복지포럼, 108, 27-42.

노대명. (2007). 자활지원제도 개편의 쟁점과 과제. 노동리뷰, 29, 22-38.

류지웅. (2023). 한국 난민제도의 문제점과 이주아동의 사회적 기본권보장을 위한 법적 연구. 비교법연구, 23(1), 251-295.

법무부. (2025). 출입국 통계. <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>

보건복지부. (2025). 2024년 국민기초생활보장 수급자 현황. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10411010300&bid=0019&act=view&list_no=1487085&tag=&nPage=1

안소영. (2023). 『아동의 권리에 관한 협약』 심의의 의미와 과제. 보건복지포럼, 76, 164-170

여유진, 우선희, 김기태, 김명중, 정재훈. (2023). 공공부조 기준선 국제비교 연구. 한국보건사회연구원.

이종미. (2017). 외국인의 공공부조 수급권리 발전에 관한 담론연구: 프랑스 사회적 미니멈 (Minima Sociaux)을 중심으로. [석사학위논문, 서울대학교 대학원]. 서울대학교 도서관.

이탁건. (2019). “모든 아동을 위한 포용국가” - 이주배경 아동의 권리. 2019 아동인권증진 사업 아동권리포럼 자료집. 보건복지부. 130-142.

이한빛. (2025.3.17.). 외국인 ‘건보 무임승차’ 논란 손본다, 브릿지경제, https://www.viva100.com/article/20250317500957?site_preference=normal

임완섭, 노대명, 이현주, 전지현, 김근혜, 심창학, 황정하, 최연혁, Jennifer Romich, Jonas Edlund, Serge Paugam. (2015a). 각국 공공부조제도 비교 연구: 스웨덴편. 한국보건사회연구원.

재외동포청. (2025.8.27.). 재외국민·외국국적동포도 소비쿠폰 신청 가능, [보도자료]. https://www.oka.go.kr/web/webzine/postDetail.do?menu_cd=000052&num=301&board_num=12

전용일, 윤성은. (2021). 체류자격에 따른 외국인 사회보장 기준 연구. 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 1593-1594.

정관영, 박보영. (2014). 사회보장수급권에 대한 헌법 제 37 조 제 2 항의 위헌심사기준: 공공부조를 중심으로. 사회보장법연구, 3(2), 161-209.

- 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.
- 주유선, 김기태, 김보미. (2019). 사회적 소수자에 대한 한국인의 인식 연구. 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2024.4.11.). 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구추계: 2022~2042년. [보도자료] https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020100&bid=207&tag=&act=view&list_no=430383&ref_bid=203,204,205,206,207
- 통계청. (2025). 체류외국인 현황. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756
- 허용창, 양다연. (2024). 영국 공공부조의 급여체계 및 근로소득공제 개편 동향, 사회법연구, 52, 335-359.
- マイ・ビー飛鳥行政書士法人. (n.d.). 特別永住者. <https://kikajapan.info/archives/naturalization-basics/1402/>
- 宮沢俊義. (1971). 憲法Ⅱ (新版) . 有斐閣
- 吉岡増雄 (1995). 『在日外国人と社会保障』社会評論社
- 内藤俊介. (2012). 生活保護の現状と課題—より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて. 立法と調査. 参議院事務局調整室編集. No. 331.
- 大澤優真. (2020). 生活保護と外国人. 明石書店.
- 大澤優真. (2025). 外国籍者の貧困・生存権保障. 貧困研究会第19回連続セミナー発表資料
- 藤井俊夫. (2008). 憲法と人権Ⅰ. 成文堂
- 鈴木崇夫, 早野実花. (2024). 「ガイジン」という呼称に見る大学生の異文化接触態度: 多文化共生の地域社会をめざすために. 愛知淑徳大学初年次教育研究年報 (9), 1-4.
- 毎日新聞. (2025. 7. 13). 生活保護は「受給権がない外国人ばかり」· 参政党候補の発言は不正確. <https://mainichi.jp/articles/20250712/k00/00m/010/134000c>
- 木下秀雄. (1996). 「これが国際化? · 拒否された外国人への生活保護」尾藤廣喜· 木下秀雄· 中川健太郎編著『生活保護法のルネッサンス』法律文化社. pp. 211-243.
- 産経新聞. (2024. 5. 24). 岸田文雄首相「いわゆる移民政策を取る考えはない」入管難民法改正案で重ねて強調. <https://www.sankei.com/article/20240524-2OPRAPOMZ5GGLPHP7MSFSBH6XI/>
- 生活保護問題対策全国会議. (2022). 外国人の生存権保障ガイドブック. 明石書店.
- 生活保護問題対策全国会議. (2025). 日本·ドイツ·韓国の保護費の推移. <https://665257b06>

2be733.lolipop.jp/2411131.pdf

小嶋 茂. (2017.8.8). 移民と移住者. ディスカバー・ニッケイ. <https://discovernikkei.org/ja/journal/2017/8/8/imin-to-ijyusha/>

小川佳万. (2021). 『外国にルーツを持つ子どもへの教育支援』明石書店

小学館. (n.d.). weblio辞典. <https://www.weblio.jp/content/外国人>

安田浩一. (2015). ネットと愛国. 講談社

永吉希久子. (2024). 移民と日本社会. 財務総合政策研究所ランチミーティング.

永田豊隆. (2025. 6. 8). 生活保護が生かされない日本. 研究者があげる「三つの要因」. 朝日新聞.
<https://www.asahi.com/articles/AST634HGHT63OXIE019M.html>

移民政策データバンク. (n.d.). 統計情報 <https://ip-databank.jp/statistics-welfare>

田中宏. (2004). 『在日外国人の戦後史』岩波新書

田中宝紀. (2021). 海外ルーツの子ども支援—言葉・文化・制度を超えて共生へ—. 青弓社.

出入国在留管理庁. (2025). 外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組. <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>

出入国在留管理庁. (2024a). 令和5年における難民認定者数等について. https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00041.html

出入国在留管理庁. (2024b). 永住許可に関するガイドライン (令和6年11月18日改訂). https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/nyukan_nyukan50.html

出入国在留管理庁. (n.d.a.). 在留資格「定住者」 <https://www.moj.go.jp/isa/applications/status/longtermresident.html>

出入国在留管理庁. (n.d.b.). 永住許可申請 2 https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/zairyu_eijyu02.html

出入国在留管理庁. (n.d.c.). 在留外国人統計. https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html

出入国在留管理庁. (n.d.d.). 我が国における難民保護の状況等 <https://www.moj.go.jp/isa/content/001434641.pdf>

出入国在留管理庁. (n.d.e.). 在留外国人統計. https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html

後藤光男. (2013). 外国人の社会権と国際人権条約. 早稲田社会科学総合研究・第14巻第2号

厚生労働省. (2024). 被保護人員・保護率・被保護世帯数の年次推移. <https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/kousei/23/backdata/02-03-03-02.html>

厚生労働省. (2025). 生活保護の被保護者調査(令和5年度確定値)の結果を公表します. <https://>

- www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2024/dl/r05houdou.pdf
 厚生労働省. (n.d). 社会保障とは何か. https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21479.html
- 厚生労働省社会・援護局保護課長. (2009). 生活保護問答集について.
- AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag. (2024, March 1). René Springer: Bezahlkarte für Flüchtlinge ist ein schlechter Witz [Press release]. <https://afdbundestag.de/rene-springer-bezahlkarte-fuer-fluechtlinge-ist-ein-schlechter-witz/>
- Albertini, M., & Semperebon, M. (2018). A burden to the welfare state? Expectations of non-EU migrants on welfare support. *Journal of European Social Policy*, 28(5), 501-516.
- Beck, D., Peters, R., Bridge, G., Poitier, F., & Pearson, B. (2024). 'Modern welfare in the United Kingdom is a universal (dis)credit to Beveridge. Is it time for a basic income?', *Social Policy and Administration*, 58(2), 299-312.
- Beskæftigelsesministeriet. (2024). Lov om aktiv socialpolitik (LBK nr. 808 af 25/06/2024). Beskæftigelsesministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/808>
- Bonin, H. (2014). Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim
- Bonoli, G., & Natali, D. (eds.). (2012). *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Bottomore, T. (1992). Citizenship and social class, forty years on. In T. H. Marshall, & T. Bottomore (eds.). *Citizenship and social class* (pp. 53-96). London: Pluto Press.
- Boucher, A. (2014). Familialism and migrant welfare policy: restrictions on social security provision for newly arrived immigrants. *Policy & Politics*, 42(3), 367-384.
- Brewer, M., Dang, T., & Tominey, E. (2024) Universal Credit: Welfare reform and mental health, *Journal of Health Economics*, 98, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167629624000857?utm_source=chatgpt.com
- British Broadcasting Corporation. (2024.5.13.). What is universal credit and how are the rules changing?, <https://www.bbc.com/news/uk-41487126>

- British Broadcasting Corporation. (2015.4.28.). Election 2015: Labour pledges prompt immigration action, https://www.bbc.com/news/election-2015-32490861?utm_source=chatgpt.com
- British Broadcasting Corporation. (2025.7.16.). Immigration status of benefit claimants published for first time, <https://www.bbc.com/news/articles/cdx5pw8pww5o>
- Brochmann, G., & Hagelund, A. (2011). Migrants in the Scandinavian welfare state. *Nordic journal of migration research*, 1(1), 13-24.
- Brubaker, W. R. (1989). Membership without Citizenship: the economic and social rights of noncitizens. In W. R. Brubaker (ed.). *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America* (pp. 145-162). Lanham, Md.: German Marshall Fund of the United States and University Press of America.
- Brubaker, W. R. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brubaker, W. R. (2010). Introduction to immigration and the politics of citizenship in Europe and North America. In M. Martiniello, & J. Rath (eds.). *Selected studies in international migration and immigrant incorporation* (pp. 215-237). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bush, S. (2015.3.28.). Labour's anti-immigrant mug: the worst part is, it isn't a gaffe, *The New Statesman*, https://www.newstatesman.com/politics/2015/03/labours-anti-immigrant-mug-worst-part-it-isnt-gaffe?utm_source=chatgpt.com
- Castles, S., & Davidson, A. (2000). *Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging*. Basingstoke: Palgrave.
- Castronova, E. J., Kayser, H., Frick, J. R., & Wagner, G. G. (2001). Immigrants, natives and social assistance: Comparable take-up under comparable circumstances. *International Migration Review*, 35(3), 726-748.
- Centre for Social Policy. (2024). No reason for no recourse Why reform of 'No Recourse to Public Funds' conditions would be good for London and the UK, Trust of London. <https://wpieconomics.com/wp-content/uploads/2024/11/No-recourse-report-v3-web.pdf>
- Centre for Public Impact. (2017). *The 1996 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act in the US*. <https://centreforpublicimpact.org/public-impact-fundamentals/the-1996-pe>

- ersonal-responsibility-and-work-opportunity-reconciliation-act-in-the-us/
 Child Poverty Action Group. (2023). EU citizen guide to claiming benefits in the UK, <https://cpag.org.uk/sites/default/files/2023-11/EU%20citizen%20guide%20to%20claiming%20benefits%20in%20the%20UK.pdf> ;
- Citizens Advice. (2025a). Check if you have the right to reside for benefits, https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/check-if-you-have-the-right-to-reside-for-benefits/?utm_source=chatgpt.com
- Citizens Advice. (2025b). Getting benefits if you've recently moved to the UK, <https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/getting-benefits-if-youve-recently-moved-to-the-UK/>
- Collins, H. (2003). Discrimination, equality and social inclusion. *The Modern Law Review*, 66(1), 16-43.
- Cook, F. (1979). *Who should be helped: Public support for social services*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Cracknell, R. (1995). The Habitual Residence Test, Research Paper 95/25, House of Commons Library, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP95-25/RP95-25.pdf>
- D'Angelo, A. (2023). 'Migration Policy and Welfare Chauvinism in the United Kingdom: European Divergence or Trend-Setting?', In Finotelli, C. and Ponzio, I. (eds.) *Migration Control Logics and Strategies in Europe - A North-South Comparison*. Springer.
- De Deken, J. J., Ponds, E., & Van Riel, B. (2006). Social solidarity. In G. L. Clark, A. H. Munnell, & J. M. Orszag (eds.). *The Oxford handbook of pensions and retirement income* (Vol. 13, pp. 141-160). Oxford University Press.
- De Swaan, A. (1988). *In care of the state*. Amsterdam: Bakker.
- Department for Work and Pensions. (2015.3.9.) EU jobseekers barred from claiming Universal Credit, [Press release], <https://www.gov.uk/government/news/eu-jobseekers-barred-from-claiming-universal-credit#:~:text=series%20of%20measures%20to%20tackle,benefits%20until%20they%20have%20worked>
- Department for Work and Pensions. (2013.12.13.). Improved benefit test for migrants launched, [Press release], <https://www.gov.uk/government/news/improved-benefit-test-for-migrants-launched#:~:text=The%20Habitual%20Residence%20Test>

20Test%20was,when%20the%20figure%20was%20288%2C720).

Duffy, B., O'Leary, D., Pope, S., & Hall, S. (2013). *Generation Strains*. London: Demos.

Durden, T. (2025.03.20.) UK Taxpayers Funded £7.6 Billion In Welfare For Migrants In Just One Year, ZeroHedge, <https://www.zerohedge.com/political/uk-taxpayers-funded-ps76-billion-welfare-migrants-just-one-year>

Dwyer, P. (2000). *Welfare rights and responsibilities: Contesting social citizenship*. Bristol: Policy Press.

Dwyer, P. (2016). Citizenship, conduct and conditionality: Sanction and support in the 21st-century UK welfare state. *Social Policy Review*, 28, 41-62.

Edo, A., Giesing, Y., Öztunc, J., & Poutvaara, P. (2019). Immigration and electoral support for the far-left and the far-right. *European Economic Review*, 115, 99-143.

e-GOV. (n.d.a). 生活保護法. <https://laws.e-gov.go.jp/law/325AC0000000144>

e-GOV. (n.d.b). 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法. <https://laws.e-gov.go.jp/law/403AC0000000071>

Electronic Immigration Network. (2024). No recourse to public funds for migrants explained in updated Commons Library briefing, <https://www.ein.org.uk/news/no-recourse-public-funds-migrants-explained-updated-commons-library-briefing>

Employment and Assistance Act [SBC 2002] https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/02040_01

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.

Estevez-Abe, M., Yang, J. J., & Choi, Y. J. (2016). Beyond familialism: Recalibrating family, state and market in Southern Europe and East Asia. *Journal of European Social Policy*, 26(4), 301-313.

European Council. (2016.02.19.). European Council meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions, <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>

European Union. (2024.3.23.). Judgment of the Court (Full Court) of 23 March 2004.,

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62002CJ0138>
- Freie und Hansestadt Hamburg. (2023, September 18). Fachanweisung zu § 23 SGB XII: Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer. Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration. <https://www.hamburg.de/resource/blob/46790/ab19e1e7efcec63a1022b989b0f7104e/fa-sgbxii-23-00-20230918-pdf-data.pdf>
- Goodman, S. W. (2010). Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 753-772.
- Goodman, S. W. (2012). Fortifying citizenship: Policy strategies for civic integration in Western Europe. *World Politics*, 64(4), 659-698.
- Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P. (1997). Social assistance in OECD countries. *Journal of European Social Policy*, 7(1), 17-43. <https://doi.org/10.1177/095892879700700102>
- Gov.uk. (2013.12.31.). Tough new migrant benefit rules come into force tomorrow, [Press release], <https://www.gov.uk/government/news/tough-new-migrant-benefit-rules-come-into-force-tomorrow#:~:text=Secretary%20of%20State%20for%20Work,Pensions%20Iain%20Duncan%20Smith%20said>
- Gov.uk. (2014.11.28.). JCB Staffordshire: Prime Minister's speech, <https://www.gov.uk/government/speeches/jcb-staffordshire-prime-ministers-speech#:~:text=It%20was%20too%20easy%20also,of%20those%20countries%2C%20and%20a>
- Gov.uk. (2014.4.8.). Further curbs to migrant access to benefits announced, https://www.gov.uk/government/news/further-curbs-to-migrant-access-to-benefits-announced?utm_source=chatgpt.com
- Gov.uk. (2015.3.9.). EU jobseekers barred from claiming Universal Credit, https://www.gov.uk/government/news/eu-jobseekers-barred-from-claiming-universal-credit?utm_source=chatgpt.com
- Gov.uk. (2025.02.12.). Universal Credit and your claimant commitment, <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-your-claimant-commitment-quick-guide/universal-credit-and-your-claimant-commitment>
- Gov.uk. (2025.4.22.). Guidance on applying to change your permission, <https://www>

gov.uk/government/publications/application-for-change-of-conditions-of-leave-to-allow-access-to-public-funds-if-your-circumstances-change/guidance-on-applying-to-change-your-permission

Gov.uk. (2025.7.15.). Universal Credit statistics, 29 April 2013 to 12 June 2025, <https://www.gov.uk/government/statistics/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025/universal-credit-statistics-29-april-2013-to-12-june-2025#claims-and-starts-to-universal-credit>

Gov.uk. (2025.9.9.). Claiming Universal Credit and other benefits if you are a refugee, <https://www.gov.uk/government/publications/claiming-universal-credit-and-other-benefits-if-you-are-a-refugee/refugee-guide-urgent-things-you-need-to-do>

Gov.uk. (2025.02.18.). Apply for a Ukraine Family Scheme visa, <https://www.gov.uk/guidance/apply-for-a-ukraine-family-scheme-visa#:~:text=Apply%20for%20a%20Ukraine%20Family,for%20up%20to%203%20years>

Gov.uk. (2025.11.11.). Universal Credit statistics: background information and methodology, <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-statistics-background-information-and-methodology/universal-credit-statistics-background-information-and-methodology#conditionality-regime-uc>

Gov.uk. (2025.06.04). ADM Chapter C1: Universal Credit - International Issues, <https://www.gov.uk/government/publications/advice-for-decision-making-staff-guide>

Gov.uk. (2025a). Universal Credit, <https://www.gov.uk/universal-credit/eligibility#:~:text=live%20in%20the%20UK,in%20money%2C%20savings%20and%20investments>

Gov.uk. (2025b). British National (Overseas) visa, <https://www.gov.uk/british-national-overseas-bno-visa>

Hammarstedt, M. (2009). Assimilation and participation in social assistance among immigrants. *International Journal of Social Welfare*, 18(1), 85-94.

Handler, J. F. (2004). *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: The paradox of inclusion*. Cambridge University Press.

Harrison, R. (2020.2.9.). Fighting for EU Citizen's Rights, https://www.libdemsineurope.org/news/fighting-for-eu-citizen-s-rights?utm_source=chatgpt.com

Hobson, F. (2020). The aims of ten years of welfare reform (2010-2020), House of Commons Library, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/>

- CBP-9090/CBP-9090.pdf
- Home Office. (2025). Public Funds – migrant access to public funds, including social housing and homelessness assistance, and social care, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67e29cb074e40de685195b28/Public+funds.pdf>
- Isidro, L., & Math, A. (2020). Migrants' Access to Social Protection in France. In J. M. Lafleur, & D. Vintila (eds.). *Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1): Comparing access to welfare entitlements* (pp. 165-178). Springer Nature.
- Jessop, B. (2000). From the KWNS to the SWPR. In G. Lewis, S. Gewirtz, & J. Clarke. (eds.). *Rethinking Social Policy* (pp. 171-184). London: Sage.
- Jobelius, M., & Stoiciu, V. (2014). Die Mär vom »Sozialtourismus«: Zuwanderung r umänischer Staatsbürger nach Deutschland und in andere EU-Mitgliedsländer. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jones, C. (1990), Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic welfare states, *Government and Opposition*, 25, 4: 446-62.
- Kalliomaa-Puha, L. (2020). Migrants' Access to Social Protection in Finland. In J. M. Lafleur, & D. Vintila (eds.). *Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1): Comparing access to welfare entitlements* (pp. 149-164). Springer Nature.
- Kennedy, S. (2011.05.18.). The Habitual Residence Test, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN00416/SN00416.pdf>
- Kennedy, S. (2012.11.09.). Universal Credit: an introduction, House of Commons Library. https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06889/?utm_source=chatgpt.com
- Kennedy, S. (2015.6.17.). Measures to limit migrants' access to benefits, House of Commons Library,
- KELA. (2025). Finnish social security, <https://infofinland.fi/settling-in-finland/finnish-social-security#gd0p69w6>
- Kim, K. (2021). An intersection of East Asian welfare and immigration regimes: The social rights of low-skilled labour migrants in Japan and Korea. *International Journal of Social Welfare*, 30(2), 226-238.
- Kirk-Wade, E. (2025). *Migration Statistics*. London: House of Commons Library.

- <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06077/SN06077.pdf>
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1994). Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, 104(2), 352-381.
- Labour. (2019). Conference Arrangements Committee - Report 5 to Conference 2019, https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/CAC-5-FINAL.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Lafleur, J. M., & Vintila, D. (eds.). (2020). *Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1): Comparing access to welfare entitlements*. Springer Nature.
- Leisering, L., & Barrientos, A. (2013). Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance. *International Journal of Social Welfare*, 22(S1), 50-67.
- Leites, M., Pereira, G., Rius, A., Salas, G., & Vigorito, A. (2017). Protocol: The effect of cash transfers on social solidarity: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 13(1), 1-49.
- Lister, R. (1990). *The exclusive society: Citizenship and the poor*. London: Child Poverty Action Group.
- Lister, R. (1998). From equality to social inclusion: New labour and the welfare state. *Critical Social Policy*, 18(55), 215-225.
- London Immigration. (2025). Can I claim Universal Credit if I have Indefinite Leave to Remain?, <https://london-immigrationlawyer.co.uk/can-i-claim-universal-credit-if-i-have-ilr/#:~:text=Indefinite%20Leave%20to%20Remain%20gives,able%20to%20claim%20Universal%20Credit.>
- Madsen, P. K. (2014). *Danish Flexicurity - Still a Beautiful Swan? EC Employment, Social Affairs & Inclusion Host Country Paper*. European Commission.
- Mann, M. (1987). Ruling class strategies and Citizenship. *Sociology*, 21(3), 339-354.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class: And other essays*. Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1981). *The right to welfare and other essays*. London Heinemann Educational.
- Marshall, T. H. (1992). Citizenship and social class. In T. H. Marshall, & T. Bottomore (eds). *Citizenship and social class* (pp. 1-52). London: Pluto Press.

- McKinney, C. J., Kennedy, S., Gower, M., & Sturge, G. (2025.6.6.). No resource to public funds, House of Commons Library, https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9790/CBP-9790.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Melin, P. (2023). Access to social security and social assistance for third-country nationals: an overview of the recent Court's case law. *ERA Forum*, 23(3), 325-335.
- Miller, V., & Woolen, C. (2015). Reforming the EU: UK plans, proposals and prospects, Research Briefing, House of Commons Library, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07138/SN07138.pdf>
- Mood, C. (2011). Lagging behind in good times: immigrants and the increased dependence on social assistance in Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 20(1), 55-65.
- Moore, K. (2019). Immigration in the 2019 General Election campaign, <https://www.electionanalysis.uk/uk-election-analysis-2019/section-5-policy-and-strategy/immigration-in-the-2019-general-election-campaign/>
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (eds.). (2009). *What future for social investment?* Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Moreno-Fuentes, F. J. (2020). Migrants' Access to Social Protection in Spain. In J. M. Lafleur, & D. Vintila (eds.). *Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1): Comparing access to welfare entitlements* (pp. 405-420). Springer Nature.
- National Audit Office. (2024). Progress in implementing Universal Credit, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/02/progress-in-implementing-universal-credit-report.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Nevett, J. (2025.9.30.). Mahmood demands migrants earn right to settlement in UK, BBC, <https://www.bbc.com/news/articles/c0m4g3zvy02o>
- NRPF Network. (2025). Public Funds- Benefits - Returning to the UK, benefit delays and sanctions, <https://www.nrpfnetwork.org.uk/information-and-resources/rights-and-entitlements/benefits-and-housing-public-funds/benefits/returning-to-the-uk#:~:text=Returning%20to%20the%20UK%20after,Turn2Us>
- ODI Global. (2019.11.25.). 2019 UK General Election and immigration: party manifestos explained, <https://odi.org/en/insights/2019-uk-general-election>

- and-immigration-party-manifestos-explained/?utm_source=chatgpt.com
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). International Migration Outlook 2024. OECD.
- Office for National Statistics. (2025.05.22.). Long-term international migration, provisional: year ending December 2024, <https://www.ons.gov.uk/people-populationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/longterminternationalmigrationprovisional/yearendingdecember2024>
- Oliver, D., & Heater, D. B. (1994). *The foundations of citizenship*. New York; London: Harvester Wheatsheaf.
- Ontario Works Act. (1997). S.O. 1997, c. 25, Sched. A <https://www.ontario.ca/laws/statute/97o25a>
- Papadopoulos, T. (2012). Immigration and the variety of migrant integration regimes in the European Union. In E. Carmel, A. Cerami, & T. Papadopoulos (eds.). *Migration and welfare in the new Europe: social protection and the challenges of integration* (pp. 23-48). Bristol: The Policy Press.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare* (second edition). Cambridge: Polity Press.
- Powell, M., & Barrientos, A. (2004). 'Welfare regimes and the welfare mix', *European Journal of Political Research*, 43, 1, 83-105.
- Rankin, J. (2016.2.19.). David Cameron's EU deal: what he wanted and what he got, *The Guardian*, https://www.theguardian.com/world/2016/feb/19/camerons-eu-deal-what-he-wanted-and-what-he-got?utm_source=chatgpt.com
- Riphahn, R. T. (1999). *Immigrant participation in social assistance programs: evidence from German guestworkers*. London, UK: Centre for Economic Policy Research.
- Römer, F. (2022). Differentiation of Welfare Rights for Migrants in Western Countries from 1970 to Present. In F. Nullmeier, D. González de Reufels, H. Obinger. (eds.), *International Impacts on Social Policy: Short Histories in Global Perspective* (pp. 501-513). Cham: Springer International Publishing.
- 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: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W., & Schmidt, V. A. (2000). *Welfare and work in the open economy: Volume I. From vulnerability and competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Schnabel, R. (2020). Migrants' Access to Social Protection in Germany. In J. M. Lafleur, & D. Vintila (eds.). *Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1): Comparing access to welfare entitlements* (pp. 179-194). Springer Nature.
- Sénat. (2025). Proposition de loi n° 299 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0299_proposition-loi
- Shelter. (2024). Universal credit: Immigration and residence conditions, https://england.shelter.org.uk/housing_advice/benefits/universal_credit_immigration_and_residence_conditions
- Shelter. (2025a). Universal credit immigration and residence rules, https://england.shelter.org.uk/professional_resources/legal/benefits/universal_credit/universal_credit_immigration_and_residence_rules#:~:text=The%20following%20rights%20to%20reside,14
- Shelter. (2025b). Habitual residence test for homelessness assistance, https://england.shelter.org.uk/professional_resources/legal/benefits/universal_credit/universal_credit_immigration_and_residence_rules#:~:text=The%20following%20rights%20to%20reside,14
- Singh, S. (2020.5.29.). If Boris Johnson is baffled by Britain's cruel migration laws he should change them, *The Guardian*, https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/may/29/boris-johnson-baffled-britain-migration-laws?utm_source=chatgpt.com
- Smedsvik, B., Iacono, R., & D'Agostino, A. (2022). Immigration and social assistance: Evidence from the Norwegian welfare state. *Social Policy & Administration*, 56(4), 648-660.
- Somerville, W & Walsh, P. W. (2021.08.19.). United Kingdom's Decades-Long Immigration Shift Interrupted by Brexit and the Pandemic, https://www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-shift-immigration-interrupted-brexit-pandemic?gad_source=1&gad_campaignid=46884364

- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago.
- Sparrow, A. (2021.1.10.). Starmer accepts end of EU free movement in Brexit reversal, *The Guardian*, https://www.theguardian.com/politics/2021/jan/10/keir-starmer-accepts-end-of-eu-free-movement-in-brexite-reversal?utm_source=chatgpt.com
- Taylor-Gooby, P. (2009). *Reframing social citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- The Guardian. (2014.11.26.). Nick Clegg sets out plans to curb benefits to EU migrants, https://www.theguardian.com/politics/2014/nov/26/nick-clegg-benefits-eu-migrants?utm_source=chatgpt.com
- The Guardian. (2014.6.17.). British attitudes harden towards immigrants, <https://www.theguardian.com/uk-news/2014/jun/17/immigration-british-attitudes-harden-benefits#:~:text=Nearly%20two,of%20social%20attitudes%20has%20shown>
- The Guardian. (2019.11.14.). Corbyn says Labour will not put an arbitrary target on immigration, https://www.theguardian.com/politics/2019/nov/14/corbyn-says-labour-will-not-put-an-arbitrary-target-on-immigration?utm_source=chatgpt.com
- The Guardian. (2015.4.28.). Labour has changed on immigration, says Ed Miliband, https://www.theguardian.com/uk-news/2015/apr/28/labour-changed-immigration-ed-miliband-promise?utm_source=chatgpt.com
- The Manitoba Assistance Act, CCSM c. A150 <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/a150.php>
- The Migration Observatory. (2015.5.5.). Election 2015 Briefing - Migration and Welfare Benefits, https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/election-2015-briefing-migration-and-welfare-benefits/?utm_source=chatgpt.com
- The3million. (n.d) Pre-settled vs settled status, <https://the3million.org.uk/presettled-vs-settled>
- Twine, F. (1994). *Citizenship and social rights: The interdependence of self and society*. London: Thousand Oaks: Sage.
- Udlændingestyrelsen. (2025). Public benefits (family reunification and permanent residence). Nyidanmark.dk. [https://nyidanmark.dk/pl-PL/Words-and-concepts/US/Familie/Public-benefits-\(family-reunification-and-permanent-residence\)](https://nyidanmark.dk/pl-PL/Words-and-concepts/US/Familie/Public-benefits-(family-reunification-and-permanent-residence))

- UK Parliament. (1999.7.20.). Welfare Reform And Pensions Bill Volume 604: debated on Tuesday 20 July 1999, <https://hansard.parliament.uk/Lords/1999-07-20/debates/469871d1-72a1-428b-b113-2ff7df47dcb9/WelfareReformAndPensionsBill>
- UK Parliament. (2020.10.8.). No Recourse to Public Funds - Volume 681, https://hansard.parliament.uk/commons/2020-10-08/debates/944270AD-A1F0-4E11-8A03-4FC869173C45/NoRecourseToPublicFunds?utm_source=chatgpt.com
- UK Parliament. (2020.11.30.). No recourse to public funds- EDM (Early Day Motion) 1206: tabled on 30 November 2020, https://edm.parliament.uk/early-day-motion/57793/no-recourse-to-public-funds?utm_source=chatgpt.com
- UK Parliament. (2022.4.26.). Nationality and Borders Bill - Volume 821, https://hansard.parliament.uk/lords/2022-04-26/debates/9D6C7A2C-933D-4E4B-9FB1-09CA151E9BE2/NationalityAndBordersBill?utm_source=chatgpt.com
- UK Parliament. (2023.5.11.). No Recourse to Public Funds - Volume 732, https://hansard.parliament.uk/commons/2023-05-11/debates/DC92333D-0732-466B-AF3A-911EFFE92D29/NoRecourseToPublicFunds?utm_source=chatgpt.com
- UK Parliament. (n.d.). Habitual Residence Test, https://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2023-0365/071_Habitual_Residence_Test_V11-0.pdf
- UK Parliament. (2025.6.6.). No recourse to public funds, https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9790/?utm_source=chatgpt.com
- Van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28(1), 33-48.
- Vankova, Z., & Draganov, K. D. (2020). Migrants' Access to Social Protection in Bulgaria. In J. M. Lafleur, & D. Vintila (eds.). *Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1): Comparing access to welfare entitlements* (pp. 65-80). Springer Nature.
- Vintila, D., & Lafleur, J. M. (2020). Migration and Access to Welfare Benefits in the EU: The Interplay between Residence and Nationality. In J. M. Lafleur, & D. Vintila (eds.). *Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1): Comparing access to welfare entitlements* (pp. 1-32). Springer Nature.
- Vintila, D., & Lafleur, J.-M. (2021). MiTSoPro Policy Survey on Migration, Transnati

onalism and Social Protection. V1.

Walker, A., & Wong, C. K. (Eds.). (2005). East Asian welfare regimes in transition: from Confucianism to globalisation. Policy Press.

Wintour, P. (2014.11.28.). David Cameron admits immigration plan needs EU treaty change, The Guardian, <https://www.theguardian.com/uk-news/2014/nov/28/david-cameron-immigration-eu-treaty-change>

Wrigley, P. (2025.2.18.). We need to stand up for our Liberal values on immigrants, https://www.libdemvoice.org/liberals-for-immigrants-77029.html?utm_source=chatgpt.com

Zindulka, K. (2025.5.17.). Migrants Benefitted From £7.6 Billion in Universal Credit Welfare Payments in Britain, Breitbart, <https://www.breitbart.com/politics/2025/03/17/foreigners-benefitted-from-7-6-billion-in-universal-credit-welfare-payments-in-britain/>

법령 및 판결

긴급복지지원법 시행령. 대통령령 제32620호. (2022).

국민기초생활보장법. 법률 제21065호. (2025).

대한민국헌법. 헌법 제10호 (1987).

헌법재판소. 1997.5.29. 94헌마33 결정

헌법재판소. 2004.10.28. 2002헌마328 결정.

네덜란드 외국인법 [Vreemdelingenwet 2000]. (2024. 1. 1. 시행).

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2024-01-01>

독일 사회법전 제12권 [Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe].

(2024. 9. 2. 개정). https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/index.html

독일 국적법(시민권법) [Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)]. (2024. 6. 27. 개정). <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/index.html>

독일 연방정부. (2024. 1. 19.). 현대적인 국적법 제정을 위한 법률(Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts). 연방관보(BGBl. 2024 I Nr. 11). <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2024/11/VO>



Abstract

Examining Social Rights for the Immigrant Population in Korea : Focusing on Public Assistance Systems

Project Head: Kim Ki-tae

This study examines the inclusion and exclusion of immigrants within Korea's public assistance system. Amid the continued rise in the immigrant population, the study revisits welfare citizenship and social rights, focusing on three aspects: theoretical framework, comparative analysis, and case studies.

It identifies a dual logic of inclusion and exclusion implicit in the criteria of need, labor, and citizenship, and compares twelve countries across four welfare regimes. Japan and the United Kingdom illustrate different mechanisms of restriction: "Jun'yong" (administrative inclusion) and "No Recourse to Public Funds (NRPF)."

The study concludes that Korea should progressively extend public assistance rights to permanent and long-term residents, strengthen protection for immigrant children and humanitarian cases, and align its national system with international human rights standards. Ultimately, securing immigrants' social rights is essential to redefining welfare citizenship in an increasingly diverse Korea.

Key words: Immigrants, Public Assistance, Immigration, Citizenship, Social Rights