



DOI: 10.23063/2026.06.1

복지체제별 이주민 대상 공공부조 제도 비교¹⁾

A Comparative Study of Social Assistance for Migrants Across Welfare Regimes

정주성 (중앙대학교 대학원 사회복지학과 박사과정)

김기태 (한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 연구위원)

Jung, Joosung (Chung-Ang University)

Kim, Kitae (Korea Institute for Health and Social Affairs)

이 글에서는 이주민 대상 공공부조 제도의 국제 비교 분석을 시도했다. 한국을 포함한 12개국을 사회민주주의, 보수주의, 자유주의, 동아시아 4개 복지체제로 세 나라씩 분류하여 분석했다. 분석의 초점은 '공공부조에서 이주민의 제도적 포괄·배제 여부'다. 분석 결과 체제별 차이가 명확했다. 사회민주주의 체제는 '거주'를 기반으로 가장 포용적이었다. 보수주의 체제는 대체로 '5년 이상 장기체류'를 요구하는 등 엄격한 거주 조건을 부과했다. 자유주의 체제는 영주권자나 난민 등 특정 자격자만 포괄하는 배제적인 특성을 보였다. 동아시아 체제는 혈연을 중심으로 하는 '국민' 원칙에 기반하여 이주민을 원칙적으로 배제했다. 특히 한국은 난민과 일부 결혼이주 여성을 제외한 모든 유형의 체류 외국인을 공공부조에서 제외하여 가장 배타적인 유형이었다. 한국에서 정주형 이주민이 늘어나는 경향을 고려하면 현재의 포괄성에 대한 점진적인 개선이 필요하다.

1. 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. 국가별 공공부조 제도에서 이주민이 선주민^(native)에 비해 사회적

1) 이 글은 김기태 외. (2025). 국내 유입 이주 인구의 사회권 제고 방안 연구: 공공부조 제도를 중심으로(한국보건사회연구원)의 3장을 수정 보완한 것이다.



권리의 실질적 행사로부터 어떻게 통합 혹은 배제되었는지 구체적으로 파악하려고 한다. 이를 통해 국가별 또는 복지체제별 공공부조 제도에서 명기된 이주민 대상 사회권의 내용을 탐구하고자 한다. 분석 결과에 기반하여 앞으로 한국 사회 이주민의 공공부조 수급권과 관련한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

국내외 막론하고 복지국가 또는 복지체제 유형별로 이주민의 공공부조 수급권에 주목한 연구는 희소하다. 개별 국가 단위에서 이주민의 공공부조 수급권에 관한 연구는 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 분석하는 데 초점이 맞춰져 있다. 서구 복지국가에서 이주민의 공공부조 수급에 우호적이었던 전통에서 비롯된 연구 경향으로 보인다. 연구의 초점이 이주민 공공부조 수급권 보호의 제도적·철학적 근거 혹은 제도의 비교 분석으로 옮겨 가면 관련 연구는 더욱 희소하다. 이종미(2017)가 드물게 프랑스에서 이주민 대상 공공부조 수급권에 관한 담론을 분석하는 연구로 의미가 있다. Lafleur와 Vintila(2020)의 연구는 유례가 드물게 이주민의 복지수급권에 대한 폭넓은 비교연구로서 의미가 크지만, 유럽 국가를 대상으로 한정했다.

이 글의 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. 이번 연구에는 동아시아의 한국, 대만, 일본을 묶어 ‘동아시아 복지체제(East Asian welfare regime)’(Walker & Wong, 2005)로 제시한다. 이번 연구에서는 조사 대상인 12개국을 네 개의 복지체제로 나누어 분석했다. 네 가지는 자유주의(미국, 영국, 캐나다), 보수주의(독일, 프랑스, 네덜란드), 사회민주주의(스웨덴, 핀란드, 덴마크), 동아시아(한국, 일본, 대만)다. 체제별로 세 나라씩을 배치했다. 이렇게 복지체제 유형별로 이주민 대상 공공부조 제도 여건에 나타난 사회권을 비교 분석하고자 한다.²⁾

본문에서 논의를 위한 분석의 틀은 다음과 같다. 국가별 공공부조의 ① 제도적 목적(국가별 대표적 제도 및 제도의 목적), ② 이주민 포괄 여부(이주민 포괄 여부, 배제 및 특례의 대상), ③ 이주민의 수급에 따른 법적 영향 등이다.

2) 분석틀 구성과 관련해서는 김기태 외(2025)를 참고하라.

2. 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

사회민주주의 복지체제에서 분석할 국가와 대표적 공공부조 제도는 스웨덴의 경제적 지원(Ekonomiskt bistånd), 핀란드의 기초 사회부조(Perustoimeentulotuki), 덴마크의 현금부조(Kontanthjælp)다. 먼저 제도의 목적에서 세 국가 모두 각각 ‘적절한’, ‘최소한의’ 생계 보장 또는 ‘기초소득 제공’이라는 목적의 유사성을 갖지만, 덴마크의 경우 ‘활성화(activation)와 통합(integration) 보장’이 강조되는 차이점이 있다. 덴마크가 다른 북유럽 국가와 비교해 시민들의 노동시장 참여를 강조하는 유연 안정성 모델(flexicurity model)을 발전시킨 것과 관련한 것으로 보인다(Madsen, 2014, pp. 5-6).

‘이주민 포괄 여부’에서 스웨덴은 국적과 상관없이 거주 허가를 받은 모든 외국인에게 공공부조 수급권을 부여하지만, 핀란드는 장기 거주자 및 난민으로 대상자를 한정한다. 덴마크는 특정 체류 기간 및 노동 기간 조건을 모두 충족한 외국인과 난민, 보호 대상자 등에 한해 수급권을 부여한다.³⁾ 요컨대 스웨덴은 체류 허가를 조건으로, 핀란드는 장기 체류 허가를 조건으로, 덴마크는 체류 기간 및 노동 기간을 조건으로 수급권을 부여한다고 할 수 있다.

스웨덴은 ‘외국인 특례 대상’은 없지만 ‘외국인 배제 대상’으로 체류 허가를 받지 못한 외국인과 망명 신청자만을 제외하고 있다. 즉 배제 대상 외에는 모두 포괄하는 네거티브 방식을 활용하고 있다. 반면 핀란드는 원칙적으로 수급 대상을 장기 거주자로 한정하고 있다. 여기에 더해 특례 대상으로 난민을 포괄하는 포지티브 방식을 활용하고 있다. 다만 여기서 말하는 장기 거주자가 영주권자만을 의미하지 않는다는 것에 유의할 필요가 있다. 핀란드 사회보험기관(KELA, 2025)은 장기거주 여부를 정규직 취업 여부, 가족관계 등 사례별로 판단하여 수급 요건을 부여하기 때문이다. 예컨대 정규직으로 취업하거나 핀란드 영주권자와 결혼 관계를 맺은 외국인은 실제 거주 기간에 상관없이 장기 거주자로 인정받아 수급 자격을 얻을 수 있다(KELA, 2025). 즉 장기 거주자의 포괄 범위가 넓다.

덴마크의 제도는 독특하다. 덴마크의 현금부조에서는 원칙적으로 지난 10년 동안 9년 이상의 거주 조건과 2년 6개월 이상 근무 경력의 고용 조건을 모두 충족한 외국인만을 포괄한다. 이 기준만 보면 매우 엄격하다. 그렇지만 이러한 조건을 충족하지 못한 외국인이라도 현금부조 50~

3) 참고로, 이 글에서 분석의 대상이 되는 유럽연합 회원국들은 복지급여 대상자들을 유럽연합 회원국과 비회원국 출신으로 나누어서 기준을 달리 설정하고 있다. 이 글에서 분석 대상은 유럽연합 비회원국 출신 이주민 대상 제도 내용이다.



60% 수준의 ‘자립 및 귀국 수당(이하 자립수당)’을 받을 수 있다(Beskæftigelsesministeriet, 2024). 자립수당에서 배제되는 이주민은 미등록 체류자 등으로 소수다. 덴마크에서 자립수당 까지 포괄하면 이주민에 대한 공공부조 대상자의 범위가 포괄적이다. 물론 자립수당 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 포괄’ 원칙을 적용한 것으로 볼 수 있다.

이를 통해 다음 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, p. 48). 스웨덴에서 사회보험 중심의 강력한 1차 사회안전망은 내국인들이 공공부조 수급에 이르는 길을 예방하고 있다. 그 결과 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 장기 거주 인정 여부만으로 비기여형 급여에 접근할 수 있지만, 이러한 영주권의 취득 조건(장기체류 자격으로 4년 이상 거주) 및 장기 거주 인정 여부(정규직 취업, 가족관계 등)에 따라 많은 이주민이 배제된다. 덴마크는 현금부조 기준으로만 보면 공공부조의 포괄성이 매우 낮았다. 실제로 이주민 대상 복지에 한해서는 스웨덴과 덴마크를 대척점으로 두는 연구도 있다. 이를테면 스웨덴은 다문화주의와 난민에 대해 비교적 관대한 입장으로 잘 알려져 있는 반면 덴마크는 국제적으로 특히 가혹한 이민 및 통합 정책을 대표하는 국가로 알려져 있다(Brochmann & Hagelund, 2011, p. 13). 셋째, 사회민주주의 복지체제 국가들이 다른 복지체제에 비해 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 덴마크와 핀란드에서는 자립요건이 존재하여 공공부조 수급이 영주권이나 시민권 취득에 지연이나 제한을 가져올 수 있다. 스웨덴의 경우 거주허가증 신청 및 연장, 영주권이나 노동 거주허가증, 시민권 신청 시 공공부조에 의존하지 않고 재정적 자립 가능성을 증명해야 한다. 이러한 대목이 빈곤

이주민에게는 제도에 접근하는 과정에서 걸림돌이 될 수 있다.

표 1. 사회민주주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

복지체제	사회민주주의			
	국가	스웨덴	핀란드	덴마크
대표적 공공부조 제도		경제적 지원 (Ekonomiskt bistånd: financial support)	기초 사회부조 (Perustoimeentulotuki)	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: 영구 체류 허가	원칙적 포괄: 차등적 제도 운영
외국인 배제 대상		거주 허가를 받지 못한 외국인, 난민법의 적용을 받는 망명 신청자	-	현금 부조(Kontanthjælp)에서는 엄격한 기준 적용해 다수가 배제되지만, 자립 수당(Selvforsørgelsesog hjemrejseydelse)을 통해 대부분 이주민 보호
외국인 특례 대상		-	영구 거주자(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 17일 「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

출처: “국내 유입 이주 인구의 사회권 제고 방안 연구: 공공부조 제도를 중심으로”, 김기태 외, 2025, 한국보건사회연구원에서 발췌.

3. 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

보수주의 복지체제에서 분석할 국가와 대표적 공공부조 제도는 독일의 시민수당⁴⁾, 프랑스의

4) 독일의 공공부조 제도는 근로 능력 여부를 기준으로 사회법전 제2권의 시민수당(SGB II: Bürgergeld)과 사회법전 제12권의 사회부조(SGB XII: Sozialhilfe)로 나뉜다. 이 글의 목적은 국가별 공공부조의 이주민 포괄 및 배제 여부와 수급 의무 등을 비교하는 것이므로 이주민의 대다수를 차지하는 근로 능력이 있는 이주민을 대상으로 하는 시민수당을 기준으로 비교하고자 한다.



활동연대수당^(RSA), 네덜란드의 참여사회부조다. 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 여부에서 독일 법전(SGB II §7)에서는 독일 내 근로 자격, 특히 고용 여부를 중시한다. 따라서 근로 능력이 없거나, 근로 능력이 있어도 구직 목적으로만 체류하면 시민수당 수급 자격이 없다. 이주민이 일반 노동시장에서 일할 수 있도록 취업이 허용된 체류허가를 보유하고 있다면 수급이 가능하다. 프랑스를 보면 5년 이상 취업 가능한 체류 허가증을 보유하고 있는 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 합법 체류가 필요하다. 세 나라에서 대체로 취업 가능한 체류 허가를 갖춘 외국인에 한해 수급 대상에 포괄하는 것으로 이해할 수 있다. 독일은 취업이 허용되는 경우 체류 기간이 3개월을 초과하면 공공부조 수급권이 보장된다. 프랑스는 5년 이상의 합법 체류를 기준으로 설정하고 있다.

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 수급이 시민권 신청에 영향을 줄 수 있다. 네덜란드도 대부분 임시 거주자의 경우 자급자족이라는 거주권의 기본 조건을 충족하지 못함에 따라 공공부조 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 법제화되었으나, 이후 위헌 판결로 무효화됐다. 이를 통해 알 수 있는 것은 독일과 네덜란드의 공공부조가 법적으로도 실질적으로도 이주민에 대한 체류 자격 부여에 영향을 미친다는 점이다. 반면 프랑스의 공공부조는 ‘법적’으로는 공공부조에 따른 불이익을 배제하고 있다. 앞선 사회민주주의 복지체제와 비교했을 때 보수주의 복지체제가 이주민에 대한 배제 가능성이 크다고 할 수 있다.

| 표 2. 보수주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조 |

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	최저생계 수준 보장, 자립 촉진	노동시장 유입 및 사회부조 제공
이주민 포괄 여부	조건부 포괄: 기여 기반	조건부 포괄: 기여 기반	조건부 포괄: 기여 기반
외국인 배제 대상	체류 허가가 없거나 다음 목적에 따른 체류인 경우 - 독일 근로자나 자영업자가 아니며, 체류 초기 3개월 이내로 EU 자유 이동 권한이 없는 경우 - 체류 자격이 없거나, 체류 자격이 취업, 직업훈련 및 학업 목적 또는 교육·적응 목적의 단기 체류에 따른 거주 허가로만 있는 경우 - 난민신청자지원법에 따른 수급 자격이 있는 경우	학생, 고등학생, 무급인턴, 육아휴직(전일제 또는 시간제), 안식휴가, 무급휴가, 또는 직위해제(휴직) 중인 경우	공공안보의 목적으로 거주가 제한되는 경우, 망명 신청자
외국인 특례 대상	인도주의, 국제법적 체류권 등 체류법에 따라 특정 체류 허가를 보유한 외국인, 우크라이나 난민	- 프랑스에서 5년 이상 취업 가능한 체류 허가증을 보유한 경우 (일제리 국적자 제외) - 거주증(carte de résident) 또는 이에 준하는 체류 허가를 보유한 경우 - 난민 신분을 가진 경우 - 무국적자로 인정된 경우 - 보조적 보호를 받고 있는 경우	거주 허가 보유자, EU/EEA 시민, 장기 거주 EU 시민, 난민, 가족결합 체류자, 국제기구의 조약 및 결정 이행을 위해 거주하는 외국인
공공부조 수급의 법적 영향	시민권 신청 시에 경제적인 자립 능력 증명 요건이 포함되어 있어 공공부조 수급 시 거부될 수 있음	이민국이나 귀화 담당 부서에서 행정적인 불이익을 초래할 가능성이 존재 (2024년 공공부조 수급 여부가 외국인의 체류증 갱신 심사 시 고려할 수 있는 요소로 법제화되었으나 위헌 판결로 무효화)	공공부조 수급이 거주권에 영향을 미칠 수 있음. 단 주거, 건강, 양육보조금 등과 같은 추가 부조의 경우 해당 사항 없음.

출처: “국내 유입 이주 인구의 사회권 제고 방안 연구: 공공부조 제도를 중심으로”, 김기태 외, 2025, 한국보건사회연구원에서 발췌.



4. 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조

자유주의 복지체제에서 분석할 국가와 대표적 공공부조 제도는 영국의 유니버설 크레딧, 미국의 빈곤가정 한시지원이다. 캐나다의 경우 연방정부 수준의 공공부조 제도가 부재하기 때문에 각 주정부 혹은 준주정부 수준에서 운용하는 공공부조 프로그램 중 온타리오주의 온타리오 워크스, 브리티시컬럼비아주의 고용 및 부조, 매니토바주의 매니토바지원법 등을 참고하였다. 먼저 제도의 목적은 세 국가가 각각 '생활비 보조'(영국), '빈곤가정 지원'(미국), '소득보장, 자립촉진, 노동시장 재통합'(캐나다) 등 다르게 나타났다. 또한 이주민 포괄 여부에서 영국은 2020년 브렉시트 이후⁵⁾ 모든 이주민(2021년 이전에 입국한 EU 출신 이주민 제외)은 '이민통제 대상자(PSIC)'에 대한 '공공기금 청구 금지(NRPF)' 조항을 적용했다(김경환, 2023, p. 310). 따라서 이들은 공공부조 접근이 사실상 불가능하다. 미국은 자격 있는 외국인에 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 수급 자격을 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 보호 대상자 등 소수 집단만을 포괄하고 있다. 따라서 노동 허가소지자 등 일시적 체류자는 모두 배제된다. 다른 복지체제와 비교했을 때, 자유주의 복지체제가 이주민 공공부조 접근성에서 배제적인 특성을 보인다.

다음으로 이주민의 공공부조 수급 여부가 거주권이나 시민권에 미치는 법적 영향을 살펴볼 것이다. 세 나라에서 이미 영구적인 거주권이 주어진 집단을 중심으로 공공부조 수급권을 한정했다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 미국에서는 신분 조정 신청 시 이민자가 공적 부담이 될 가능성이 있다고 판단되면 신분 조정이 거부될 수 있다. 반면 캐나다의 경우 법적 영향은 없다. 다만 보증 이민자의 경우 보장 기간 중 공공부조를 수급하면 보증인에게 상환 요구가 발생한다. 종합하면 자유주의 복지체제에서는 공공부조가 이주민에 대해 매우 배제적이다.

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

| 표 3. 자유주의 복지체제의 이주민 대상 공공부조 |

복지체제	자유주의		
	영국	미국	캐나다
대표적 공공부조 제도	유니버설 크레딧(Universal Credit)	빈곤가정 한시지원(Temporary Assistance for Needy Families)	연방정부 수준의 공공부조 제도는 부재 (Ontario Works, Employment and Assistance 등 참고)
제도의 목적	생활비 보조	빈곤 가정에 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 배제 대상	이민 통제 대상자 (단, 정착 거주 상태이거나, 정착 거주 요건이 면제된 경우 등 신청 가능)	-	관광·학생비자 등 일시적 체류자는 대부분 제외
외국인 특례 대상	영주권자, 난민, 인도적 체류자	합법적 영주권자, 군 복무와 관련된 자, 난민, 망명자, 추방 보류자	관광·학생비자 등 일시적 체류자는 대부분 제외
공공부조 수급의 법적 영향	추방, 추가 체류 허가 거부, 법적 처벌 대상이 될 수 있음	신분 조정 신청 시 이민자가 공적 부담이 될 가능성이 있다고 판단되면 신분 조정이 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 가족 초청에 불이익 가능성 있음

출처: “국내 유입 이주 인구의 사회권 제고 방안 연구: 공공부조 제도를 중심으로”, 김기태 외, 2025, 한국보건사회연구원에서 발췌.

5. 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조

동아시아 복지체제에서 대표적 공공부조 제도는 한국의 국민기초생활보장제도와 일본의 생활보호법, 그리고 대만의 사회구조법이다. 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 포괄 여부에서 세 국가 모두 원칙은 국민만 포함하고 외국인인은 특례를 적용하는 방식으로 매우 배제적인 특성을 보였다. 세 나라에서는 국민을 중심으로 하되 국민과 혼인관계 혹은 가족관계로 엮인 이주민에 한해서는 예외적으로 포괄한다는 특징이 있다. 한국의 경우 난민, 영주 귀국 사할린 한인 등 일부 특수한 경우를 제외하면 한국인 직계존비속을 돌보는 이주민에 한해 특례 조항을 적용하고 있다. 일본은 영주자, 일본인의 배우자 등 영주자의



배우자 및 정주자, 특별영주자(입관특례법), 특정 난민의 경우 수급권을 부여받을 수 있다. 대만의 경우 외국인인 대만인과 혼인했거나 혼인했던 자에 한해 수급권을 부여받을 수 있다.⁶⁾ 세 국가 중 영주권자에게 수급권을 부여하는 국가는 일본뿐이었다. 비교 대상이 된 12개 국가 가운데 영주권자까지도 공공부조에서 제외하는 국가는 대만과 한국뿐이다. 대만은 내국인의 배우자에 한해서는 보다 포괄적인 접근을 하고 있다. 한국이 외국인 포괄 측면에서 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 국가에서 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

표 4. 동아시아 복지체제의 이주민 대상 공공부조

복지체제	동아시아		
	한국	일본	대만
국가			
대표적 공공부조 제도	국민기초생활보장제도	생활보호법(生活保護法)	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 배제 대상	-	-	-
외국인 특례 대상	① 난민, ② 대한민국 국민과 혼인 중인 사람 중 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람 ③ 영주 귀국 사할린 한인	① 영주자, 일본인의 배우자 등 영주자의 배우자 및 정주자 ② 특별영주자(입관특례법) ③ 특정 난민	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 수급의 법적 영향	별도 조항 없음	별도 조항 없음	별도 조항 없음

출처: “국내 유입 이주 인구의 사회권 제고 방안 연구: 공공부조 제도를 중심으로”, 김기태 외, 2025, 한국보건사회연구원에서 발췌.

6) 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 경우다.

보인다(OECD, 2024). 지난 2023년 기준 국외 출생 거주자의 비율은 한국이 3.8%, 일본이 2.5%였고, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균이 14.7%였다. 종합해 보면 동아시아의 이주민 대상 공공부조는 이주민의 사회권 차원에서 다른 어떤 복지체제보다 가장 배제적이다.

6. 나가며

지금까지의 연구 결과를 요약하고, 이론적·정책적 함의를 제시한다. 먼저 네 가지 복지체제를 보면 사회민주주의 복지체제는 공공부조의 제도적 특성에서 ‘거주 혹은 체류’를 중심으로 이주민에게 수급권을 부여했다. 다른 복지체제에 비해 이주민에게 가장 포용적이고 통합적인 특성을 보인다. 보수주의 복지체제는 공공부조에서도 이주민의 ‘기여’를 중시하는 특징을 나타냈다. 분석 대상이 된 세 나라 모두에서 취업 가능한 체류 허가를 갖춘 외국인은 공공부조를 수급할 권리가 있었다. 자유주의 복지체제에서 공공부조의 제도적 특성을 보면 ‘필요’, 즉 실질적인 생존 및 사회적 위험에 대한 대응을 목적으로 수급권을 부여한다. 이주민 포괄 방식이 영주권자나 난민 등 인도적 체류자 등 소수에 집중된 포지티브 방식을 채택한다. 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. 이들 국가에서는 이주민의 사회권에 대해 관심이 매우 낮으며, 이주민 대상 제도로 발달하지 않았다. 이러한 무관심에 더해 공공부조 수급권의 정당성의 근거가 다른 복지체제에서 나타난 ‘필요’, ‘노동’, ‘거주’가 아니라 ‘국민됨’에 있다는 점이 특징으로 부각된다.

이상의 분석 결과에 근거해 다음과 같은 이론적·정책적 함의를 제시할 수 있다. 이론적으로는 이번 연구가 복지체제별 공공부조 제도 자체의 특징을 부각시켰다는 점에서 의의가 있다. 복지체제별 공공부조를 비교 분석한 선행 연구들은 체제 내부의 사회보장 제도 가운데 공공부조의 위상을 비교 분석하는 데 중점을 뒀다(Esping-Andersen, 1990; Gough et al., 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 외(1997)는 공공부조 제도를 기준으로 OECD 국가들을 8개의 유형, 즉 공공부조 레짐으로 범주화해 제시한 바 있다. 이러한 선행 연구들은 공공부조 제도의 규모뿐 아니라 제도의 내용 자



체가 전체 복지체제의 내용과 조응하면서 차별성을 가질 수 있다는 점을 간과하고 있는 것으로 보인다. 이번 연구를 보면 네 가지 복지체제에서 전통적으로 강조했던 급여 자격, 즉 보편주의의 체류, 보수주의의 기여, 자유주의의 필요 혹은 잔여, 동아시아의 국민됨 혹은 가족주의의 원칙이 개별적 공공부조 내부에서 관철되고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 특징이 이주민을 급여 대상자로 상정했을 때 부각된다는 점은 흥미로운 결과였다. 여기에 더해 대부분의 국가에서 이주민의 공공부조 수급이 시민권에 영향을 미친다는 결과는 주목할 만하다. Marshall (1950, pp. 30-32)은 구빈법 시기에 공공부조의 수급이 시민권을 박탈하는 결과로 이어진 사실을 들어 해당 시기에는 사회권이 시민권에 통합되지 않고 분리되어 있었다고 평가했다. 이번 분석을 보면 다수의 국가에서 이주민이 공공부조를 수급하는 것이 시민권 혹은 영주권 획득에 법적·실질적으로 불리한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 구빈법 시기의 사회권 부여 혹은 배제의 원리가 현대 복지국가에도 이주민에 한해서는 잔존하고 있다는 의미로 해석된다.

분석 결과의 정책적 함의는 다음과 같다. 동아시아, 특히 한국은 비교 분석 대상이 된 12개 국가 가운데 이주민에 대해 가장 배제적이었다. 이러한 태도는 한국의 최소주의적 요소가 이주민에게도 관철된 결과로 볼 수 있다. 그러나 복지국가로서 한국은 1990년대 이후 양적·질적으로 비약적으로 발전했다. 한국 공공부조의 급여 수준은 OECD 국가 평균에 가까워졌고, 수급자 규모도 크게 늘었다. 이를테면 부부와 두 자녀 기준으로만 보면 한국의 최저소득 보장 수준은 중위소득 대비 45%로, OECD 평균 37%를 상회하고 있다(여유진 외, 2023, pp. 108-109). 국민기초생활보장제도 수급 인구도 2001년 142만 명에서 2024년 267만 명을 넘어섰다(국가데이터처, 2026). 그렇지만 이주민을 대상으로 하는 한국의 공공부조는 여전히 최소주의적 접근에서 벗어나지 못하고 있다. 이주민 관련 통계를 보면 시대가 크게 바뀌었다. 2000년에는 국내 장기 체류 외국인이 20만여 명이었지만, 2024년에는 200만 명을 넘었다(통계청, 2025). 정주 이주민은 앞으로 국내에서 영구 거주하면서 고령화 및 빈곤화를 거칠 수 있는 집단이다. 이들에 대해 한국의 공공부조는 점진적이고 제도적인 포용의 단계를 밟아 나가야 한다.

| Abstract |

This article provides a cross-national comparison of social assistance as applied to migrants. The cases, including Korea, are classified into four types of welfare regime, social democratic, conservative, liberal, and East Asian, with three countries assigned to each category. The focus is on the extent to which social protection in each country is inclusive or exclusive of migrants. Differences across the welfare regimes are stark. The social democratic regime is the most inclusive, conditioning eligibility primarily on residence. The conservative type imposes more restrictive conditions, usually requiring long-term residence of five years or more. What distinguishes the liberal welfare regime is that social assistance coverage is limited to select migrant groups, such as permanent residents and recognized refugees. Welfare regimes of the East Asian type are marked by a “nationals-only” principle that largely excludes migrants from eligibility. Korea, in particular, exemplifies a model exclusive of almost all foreign-born residents, granting social assistance only to asylum seekers and a segment of marriage migrants. Given the growing trend of settlement migration, Korea will need to consider gradually extending social assistance coverage to non-national residents.

참고문헌

- 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. **한국보건사회연구**, 43(1), 299-318.
- 김기태, 김태완, 여유진, 임완섭, 김성원, 김태호, 이주미. (2018). **생계급여 제도 국제비교 연구**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김기태, 임택영, 박윤경, 정주성, 김경환. (2025). **국내 유입 이주 인구의 사회권 제고 방안 연구: 공공부조 제도를 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 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].
- 통계청. (2025). **체류외국인 현황**. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756
- Beskæftigelsesministeriet. (2024). *Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse*. <https://bm.dk/satser/satser-for-2025/selvforsoergelses-og-hjemrejseydelse-eller-overgangsydelse>
- Brochmann, G., & Hagelund, A. (2011). Migrants in the Scandinavian welfare state. *Nordic journal of migration research*, 1(1), 13-24.
- 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.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- 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>
- KELA. (2025). *Finnish social security*. <https://infofinland.fi/settling-in-finland/finnish-social-security#gd0p69w6>
- Lafleur, J. M., & Vintila, D. (eds.). (2020). *Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1): Comparing access to welfare entitlements*. Springer Nature.
- Madsen, P. K. (2014). *Danish Flexicurity – Still a Beautiful Swan?* EC Employment, Social Affairs & Inclusion Host Country Paper. European Commission.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class: And other essays*. Cambridge University Press.
- 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.
- OECD (2024). *International Migration Outlook 2024*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/50b0353e-en>.
- 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.
- Udlændingestyrelsen. (2025). *Kontrakt og opholds- og selvforsørgelseserklæring*. <https://uim.dk/arbejdsomraader/integration/modtagelse-og-integration-af-nye-borgere/den-beskaeftigelsesrettede-integrationsindsats/selvforsoergelses-og-hjemrejseprogrammet-og-introduktionsprogrammet/>
- Walker, A., & Wong, C. K. (Eds.). (2005). *East Asian welfare regimes in transition: from Confucianism to globalisation*. Policy Press.