

DOI: 10.23063/2023.6.5

영국, 독일, 스웨덴, 일본의 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석¹⁾

A Status of Immigrants Entitlement to Social Services in UK, Germany,
Sweden, and Japan

김유휘 (한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실 부연구위원)
Kim, Yuhwi (Korea Institute for Health and Social Affairs)

이 글에서는 해외 복지국가의 이주민 사회서비스 보장 현황을 파악함으로써 국내 사회보장제도에 대한 함의를 도출한다. 이를 위해 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 돌봄과 주거 영역을 중심으로 사회서비스의 외국인 이주민 수급권 현황을 분석하였다. 독일과 스웨덴은 대부분의 사회서비스 제도가 적절한 체류허가를 받고 국내에 거주하는 외국인을 포괄한다. 일본도 다수의 돌봄 및 주거 서비스에서 외국인이 내국인과 동일하게 서비스를 신청할 수 있어 장기체류 외국인은 제도상으로 대부분 서비스를 수급할 수 있다. 한편, 영국은 이민정책 차원에서 외국인 사회보장급여 제한 조건이 작용하여 다수의 사회서비스가 외국인 이주민에게 제한적이다. 이러한 사례들을 참고하여 국내 사회정책과 이주정책에서 정주형(定住型) 외국인을 중심으로 사회보장 개선 방향을 모색할 필요가 있다.

1. 들어가며

국제노동이주 확대라는 배경 속에서 한국에서도 노동, 결혼, 학업, 동포 등 다양한 유형으로 국내에 입국하여 거주하는 외국인이 증가해 왔다. 국내 체류 외국인 규모는 2013년 약 158만 명에서 2019년 약 252만 명까지 증가하였으며, 이후 코로나19의 영향으로 감소하였다가 2023년 3월 말 기준 약 234만 명 수준이 되었다(법무부 출입국·외국인정책본부, 2023). 국제

1) 이 글은 김유휘, 이정은, 신영규, 임덕영, 김경환, 이지은. (2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구-해외 주요국 사례분석을 중심으로. 일부를 요약하여 재구성한 것이다.

이주는 단순히 노동력의 이동만을 의미하는 것이 아니라 사회적 욕구를 가진 사람의 이동을 의미한다. 따라서 지역사회에서 살아가고 있는 이주민의 사회보장은 기본적 인권 보장과 사회통합 측면 모두에서 중요하다.

국경을 넘나드는 초국가적 이주는 국민의 범위를 넘어서는 사회권에 대한 논의를 불러일으켰다. 국민, 시민, 주민의 불일치로 인해 전통적 시민권 개념의 사회권이 이주민에게는 해당되지 않기 때문이다. 사회보장제도의 특성에 따라 이주민 사회보장 논의는 차이가 있을 수 있는데, 기여 기반의 사회보장제도와 비교할 때 기여에 기반하지 않는 급여의 이주민 보장은 상대적으로 논쟁적인 주제이다. 사회서비스가 주로 조세 기반으로 지원된다는 점에서 이주민 보장에 대한 사회적 논의와 합의가 이루어질 필요가 있다.

한국 사회보장제도의 이주민 수급 기준을 살펴보면, 「사회보장기본법」에서 사회보장의 대상을 국민으로 명시하고, 다만 제8조에서 국내 거주 외국인에 대해 “상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다”라고 명시하였다. 사회보장제도 유형별로 사회보험은 가입 대상에 국내 장기체류 외국인을 포함하나, 다만 외국인의 세부 집단에 따라 가입 및 기여의 조건이 추가되는 경우가 있다. 다음으로, 공공부조는 ‘국민’을 대상으로 하되, 특례 규정을 통해 매우 제한된 범위의 외국인²⁾을 대상으로 수급을 보장한다. 사회서비스는 개별 법령과 사업에서 외국인 관련 규정이 각각 상이하다. 예를 들어 아동과 장애인 대상 돌봄서비스는 대부분 관련 법령과 사업 안내상으로 난민인정자, 결혼이민자를 제외한 외국인이 지원 대상에서 제외된다. 한편, 노인 대상 돌봄서비스, 노인장기요양보험은 장기체류 외국인이 가입할 수 있고 원칙적으로는 연령과 욕구 기준이 충족되면 인정 신청을 할 수 있고, 노인맞춤돌봄서비스는 일부 결혼이민자, 난민인정자를 제외하고는 대부분 지원 대상에서 제외된다(김유휘 외, 2022, pp. 289-291).

이와 같이 현재 사회서비스 제도에서 이주민의 수급권 보장이 제한적인데, 이주민이 한국 사회에서 살아가는 개인이라는 점에서 일상적인 욕구에 대한 기본권 보장의 필요성이 제기되고 있고, 이주민이 지역 경제활동의 생산과 소비에 참여하고 세금을 납부하고 있는 만큼 적어도 이주민에 대한 사회보장 개선 논의는 필요하다. 이 글은 한국의 이주민 대상 사회보장 관련 논

2) 「국민기초생활보장법」 외국인 관련 특례에 의하면 결혼이민자, 난민인정자는 지원 대상이 될 수 있는데, 다만 한국인과 혼인하여 미성년 자녀를 양육하거나 임신한 경우, 배우자의 한국인 직계존속과 생계와 주거를 함께하는 경우에만 대상이 될 수 있다.

의를 위한 기초자료로써, 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 이주민에 대한 사회서비스 보장의 제도적 현황을 파악하고 한국 사회보장제도에 주는 함의를 도출한다.

2. 분석 개요

가. 분석 대상

이주민 사회보장 관련 해외 사례를 파악하기 위해 기존 복지국가 유형 구분을 고려하여 분석 대상 국가를 영국, 독일, 스웨덴, 일본으로 정하였고, 미국, 호주 등과 같은 전통적 이민 유입국은 분석 대상에서 제외하였다.

다음으로 사회서비스의 여러 영역 중에서 해외 사례가 한국에 주는 함의를 고려하여 돌봄, 주거를 중심으로 사회서비스 이주민 보장을 분석한다. 분석 대상인 돌봄 및 주거 서비스의 범위는 소득보장 제도³⁾, 보건의료서비스⁴⁾를 제외한 영역으로 한정한다. ‘돌봄’은 아동, 노인, 장애인 등 주요 대상으로 지원하는 서비스·사업이며, 국가별로 건강보험에 기반하여 제공되는 돌봄서비스 일부와, 양육수당 등의 현금성 돌봄 지원(cash-for-care)을 포함한다. ‘주거’는 경제협력개발기구(OECD)의 주거 관련 기준을 준용하여 공공주거(social housing, public housing), 주거수당(housing allowance)을 기준으로 파악한다.

나. 연구 범위

사회보장수급권은 개인이 인간다운 삶을 영위하기 위해 사회보장을 받을 권리를 의미한다. 사회보장수급권은 실체적 권리, 수속적 권리, 절차적 권리로 구분될 수 있다(남기민, 홍성로, 2016; 윤찬영, 2010; 현외성, 2013). 실체적 권리는 실체법상에서 수급권자, 수급요건, 급여 유형 및 수준, 전달체계 등을 규정함으로써 사회보장급여를 받을 수 있는 구체적 권리를 의미한다. 수속적 권리는 사회보장급여를 받기 위한 수속 과정이 수급권 보장의 목적에 적합하게 진행될 수 있도록 요구하는 권리이며, 절차적 권리는 사회보장급여에 대한 실체적 권리와 수속적 권리가 침해되지 않고 보장될 수 있도록 하는 절차와 관련된 권리이다.

3) 노령연금, 퇴직금, 장애연금, 산재 관련 급여, 상병수당, 실업급여, 생계비 관련 공공부조 등

4) 한국의 보건의료서비스는 기여에 기반한 사회보험 방식이고 이주민 가입이 제도적으로는 보장되나 보험료 기준의 적절성과 실제 이용에 어려움이 있는 상황이기 때문에 해외 사례의 보건의료서비스의 수급권 제도 현황이 줄 수 있는 함의는 제한적일 것으로 예상되어 분석에서 제외했다.

해외 복지국가의 이주민 사회서비스 보장 수준을 분석하기 위한 첫 단계로서, 이주민의 실제적 수급권을 중심으로 사회서비스 보장 현황을 파악한다. 즉, 관련 법·제도의 수급자격 규정상의 이주민의 수급권을 분석하는 것이다. 구체적으로는 국가별 관련 법령, 서비스·사업별 제도 자료, 선행 연구 등을 고찰함으로써 각 제도별로 이주민 중 어떤 집단을 수급 대상에 포괄하거나 수급 대상에서 제외하는지, 이주민에 대한 별도 수급 규정이 추가되는지 등을 파악한다.

국제기구 등의 이주민(migrant) 정의는 국경 간 이동을 모두 포함하기 때문에(IOM, 2019; UN DESA, 1998), 이주민은 국적 취득 여부보다 포괄적인 개념이다. 하지만 국적을 취득한 이주민의 경우 유입국의 사회보장체계에 포괄되기 때문에, 사회보장제도의 실제적 수급권 분석은 국적을 취득하지 않은 외국인 신분의 이주민을 중심으로 이루어져야 한다. 따라서 이 글에서 이주민의 범위를 국가별 기준상의 장기체류 외국인으로 정하였다. 장기체류 외국인에는 이주노동자, 학생, 가족구성원(가족재결합, 가족형성 등), 난민인정자, 난민신청자 등이 포괄될 수 있다. 한편, 해외동포는 사회권 측면의 제한이 상대적으로 적은 집단이고,⁵⁾ 유럽연합(EU) 내 이주자의 경우 이동권과 노동권 등을 보장받고 있어 사회권 제한이 상대적으로 낮은 집단으로 판단되기 때문에, 해외동포와 유럽연합 내 이주자는 국가별 분석에서 제외하였다. 또한 이주민 사회서비스 수급권 현황에 초점을 맞추기 위해 미등록 외국인과 같이 적법한 체류자격에 해당하지 않는 외국인은 분석에서 제외하였다.

3. 국가별 사회서비스(돌봄, 주거)의 이주민 수급권 현황

가. 영국⁶⁾

〈표 1〉은 영국 아동돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄, 주거 서비스를 정하여 각 서비스별 외국인 수급 관련 기준을 파악한 것이다[서비스별 구체적인 내용은 김유휘 외(2022) 제3장 참고].

유럽국가 출신 이주 등을 제외하면, 영국의 장기체류 외국인은 ‘점수기반제(points based system, PBS)’에 따른 체류자격 보유자, 난민인정자, 난민신청자 등을 포괄한다. 점수기반제에 따른 체류자격에는 세계적 인재(Global Talent), 졸업자(Graduate), 숙련 노동자(Skilled Worker), 학생(Student), 청년교류>Youth Mobility) 등이 포함된다. 브렉시트 이전까지 영국 이민정책의 기본 방향은 유럽국가(EEA 회

5) 해외동포는 외국에 정착하여 살고 있으면서 내국인과 역사적, 민족적 동질성을 가진 집단(예를 들어 영국의 Ancestry 비자, 일본의 닛케 이진 등)을 의미한다.

6) 김유휘 외 (2022) 제3장 일부를 발췌하여 요약하였다.

원국⁷⁾ 출신 이민자들의 이주를 장려하고 비EEA 출신 이민자들의 입국 및 거주는 엄격히 제한하였다. 1999년 「이민·난민법」(Immigration and Asylum Act)을 통해 ‘이민통제 대상자(Person Subject to Immigration Control)’의 사회복지 수급권을 제한하기 시작하였으며, 특히 「이민·난민법」 제115조에 ‘공공기금 청구 금지(no recourse to public funds, 이하 NRPF)’ 조항을 명시함으로써 ‘공공기금(public fund)’으로 분류된 사회복지 급여 및 서비스에 대한 외국인의 수급이 불가능하게 되었다.

표 1. 영국 사회서비스(돌봄, 주거)의 이주민 수급권 현황

구분	외국인 수급 관련 기준		비고	
	접수기반제 관련 체류자격	난민인정자		
아동	보육서비스(Childcare) (만 2세)	제외	허용	가족(재)결합 외국인은 특정 소득기준 이하인 경우 수급 가능
	보육서비스(Childcare) (만 3~4세)	제한적 허용 (주당 15시간은 수급 가능하나 추가 보육은 불가)	허용	-
	면세 보육서비스 (Tax-Free Childcare)	제외	허용	-
	아동급여 (Child Benefit)			
	통합공제 (Universal Credit)			
노인	장기요양보장 ¹⁾	허용	허용	난민신청자 지원 가능
장애인	장애생활수당 (Disability Living Allowance)	제외	허용	-
	개인자립지불금 (Personal Independence Payment)			
	간호수당 (Attendance Allowance)			
주거	사회주택 [Social (rented) Housing]	제외	허용	난민신청자의 경우 별도 숙소 지원
	통합공제 (Universal Credit)	제외	허용	-

주: 분석 대상 외국인에서 유럽국가 출신 외국인인 제외함.

1) 구체적인 자격 기준은 지방정부에 따라 상이함.

자료: 김유휘 외. (2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구-해외 주요국 사례분석을 중심으로. p.267 (표 7-2)를 재구성함.

7) 유럽경제지역(European Economic Area) 국가는 EU 회원국, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이를 포함한다.

영국의 돌봄과 주거 서비스에서 이주민의 수급권은 체류자격 및 사회서비스 유형에 따라 다르게 나타난다. 점수기반제 관련 체류자격을 가진 외국인의 경우, 일반적으로 위 NRPF 조항에 따라 ‘공공기금’으로 분류되는 사회복지 급여 및 서비스에 대한 수급이 제한되기 때문에, <표 1>과 같이 다수의 돌봄 및 주거 서비스에서 제외된다. 다만, 일부 아동돌봄서비스(만 3~4세 대상 보육서비스), 성인돌봄서비스(장기요양)에 한해, 서비스에 접근할 수 있는 것으로 파악되었다. 만 3~4세 아동 대상 보육서비스는 모든 아동에게 보편적으로 주당 15시간이 제공되며, 이는 아동 또는 아동 부모의 이민 상태와 관계없이 보편적으로 수급할 수 있다(다만 추가 보육은 제한됨). 성인돌봄서비스는 지방정부에서 제공하여 구체적인 자격 기준은 지방정부별로 상이한데, 이는 NRPF 조항의 ‘공공기금’으로 분류되지 않기 때문에 NRPF 적용 대상 외국인도 수급할 수 있다.

난민인정자는 영국 국적자와 마찬가지로, 모든 사회서비스를 수급할 수 있다. 한편, 난민신청자는 점수기반제 관련 체류자격 외국인과 마찬가지로 사회서비스 수급이 제한되는데, 성인 돌봄서비스(장기요양), 일부 주거 관련 서비스(임시숙소 등)의 지원은 받을 수 있다.

위와 같이 NRPF 적용 대상 외국인의 사회서비스 수급권은 제한적이나, 지방정부 차원에서 이주민 사회서비스 보장의 가능성이 존재한다. 사회서비스 관련 개별 법안(예를 들어, 1989년 「아동법」과 2014년 「돌봄법」 등)에 근거하여 지방정부 차원에서 특정 유형의 개인 혹은 가구에 대해 사회서비스를 제공할 수 있다는 점이다.⁸⁾

나. 독일⁹⁾

<표 2>는 독일 아동돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄, 주거 서비스를 정하여 각 서비스별 외국인 수급 관련 기준을 파악한 것이다[서비스별 구체적인 내용은 김유희 외(2022) 제4장 참고].

「연방 내 외국인의 거주, 경제활동 및 정착에 관한 법」(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet)(이하 체류법)에서는 외국인의 독일 입국 및 체류에 관한 규정을 제시하며, 여기에는 교육, 경제활동, 국제법·인도주의·정치적 사유, 가족 관련 등 체류 목적·사유에 따른 체류권이 명시되어 있다. 유럽국가(EEA 국가) 국적자가 아닌 외국인이 독일에

8) 「아동법」 관련 조항은 국적 또는 이민 상태와 관계없이 모든 아동과 이들의 부모 또는 일차적 보호자의 복지를 지원할 지방정부에 의무를 부여한다(House of Commons, 2022).

9) 김유희 외 (2022) 제4장 일부를 발췌하여 요약하였다.

서 장기체류를 하기 위해서는 체류 목적별 거주허가(Aufenthaltslaubnis)를 취득해야 한다. 거주허가는 학업, 직업훈련, 연구, 영리활동, 취업, 약혼·결혼, 자녀·부모 재결합과 같은 목적에 따라 구분된다.

기본적으로 국적, 거주허가 종류와 무관하게 적법한 거주허가를 받은 외국인인은 대체로 내국인과 동일하게 돌봄 및 주거 서비스를 지원받을 수 있다. 다만 아동 관련 수당(부모휴직수당,

표 2. 독일 사회서비스(돌봄, 주거)의 이주민 수급권 현황

구분		외국인 수급 관련 기준	비고
아동	보육서비스 (Kindertagesstätte & kindertagespflege)	국적, 거주허가 종류와 무관하게 독일에 거주하는 아동은 수급 가능	난민신청자도 허용
	부모휴직수당 (Elterngeld)	아동의 부 또는 모가 영주권자, 노동 목적의 거주허가를 받은 자, 난민인정자는 수급 가능 (계절근로자, 임시거주자, 학업 목적 거주허가 등은 제외)	제외대상 외국인 중 일부 국가 출신 노동자 부모에 한하여 제한적 허용 ¹⁾
	아동수당 (Kindergeld)		
	아동추가수당 (Kinderzuschlag)		
노인	장기요양보험-재가 및 시설서비스	국적, 거주허가 종류와 무관하게 장기요양보험 가입자는 수급 가능	최소 가입기간 요건 부과
	공공부조-재가 및 시설 서비스	적법한 거주허가를 가진 경우 수급 가능	난민신청자는 18개월 이상 거주한 경우에 한하여 가능
장애인	아동돌봄-질병수당 (Kinderpflege-Krankengeld)	국적, 거주허가 종류와 무관하게 건강보험 가입자는 수급 가능	-
	통합지원급여 (Eingliederungshilfe)	영주권이나 적법한 거주허가를 받고 독일에 영구체류가 예상되는 외국인인은 수급 가능	난민신청자는 18개월 이상 거주한 경우에 한하여 가능
	중증장애인 등록증 (Schwerbehindertenausweis)	독일에 거주하는 경우 발급되고 거주허가의 적법성 유무는 묻지 않음	-
주거	주거급여 (Wohngeld)	적법한 거주허가(체류법상 거주허가, 국제협약에 의한 거주권, 「난민신청자지원법」상 거주허가 등)가 있는 경우 권리 인정	난민신청자는 「난민신청자지원법」의 주거보조 우선 적용
	사회주택 (Sozialwohnung)	최소 1년 이상의 적법한 거주허가를 가진 외국인인 거주지 지자체에서 주택자격증명서를 발급받은 경우 신청 가능	-

주: 분석대상 외국인에서 유럽국가 출신 외국인인은 제외함.

1) Familienportal. (2023). Können auch ausländische Eltern Kindergeld bekommen? Retrieved from <https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/kindergeld/familien-situation/koennen-auch-auslaendische-eltern-kindergeld-bekommen--124928#>

자료: 김유휘 외. (2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구-해외 주요국 사례분석을 중심으로. p.268 <표 7-3>을 재구성.

아동수당, 아동추가수당)의 경우 수급 가능 거주허가가 제한적인데, 영주권자, 노동 목적의 거주허가를 받은 자는 수급할 수 있다. 또한 일부 서비스의 경우 사회보험 가입기간(장기요양보험)이나 거주기간 요건(사회주택)을 부과하는 경우도 있다.

난민신청자 또한 체류법상의 거주허가를 받은 자에 해당되기 때문에 해당 사회서비스의 법규정에 특별히 명시되지 않는 한 수급권을 보장받는다(김종호, 2017). 한편, 난민신청자는 위에서 규정한 적법한 거주허가가 있는 자에 해당하지 않지만 제한적이거나 사회서비스 수급이 보장된다. 예를 들어 보육서비스는 난민신청자의 수급도 허용하고, 공공부조 방식의 노인돌봄과 장애인 통합지원급여는 18개월 이상 거주한 난민신청자도 신청할 수 있다. 또한 주거도 별도의 난민 수용시설(Aufnahmeeinrichtung)을 통해 긴급주거를 지원받고, 주거급여가 아닌 「난민신청자지원법」의 주거보조를 우선 적용받는다.

다. 스웨덴¹⁰⁾

〈표 3〉은 스웨덴 아동돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄, 주거 서비스를 정하여 각 서비스별 외국인 수급 관련 기준을 파악한 것이다[서비스별 구체적인 내용은 김유휘 외 (2022) 제5장 참고].

스웨덴에서 90일 이상 장기체류를 원하는 외국인은 입국 전에 거주허가를 신청해야 한다. 이민청(Migrationsverket)이 장기체류를 위해 발급하는 거주허가의 유형은 크게 스웨덴 거주자와의 결혼이나 동거를 위한 거주허가(permit for moving to someone in Sweden), 취업을 위한 거주허가(permit for work), 학업을 위한 거주허가(permit for studies)이다. 이 외에도 거주허가 없이 스웨덴에 입국하여 난민 자격을 신청하는 난민신청자도 있다.

스웨덴 사회보장제도는 비시민권자에 대해서도 국적이나 신분에 따른 별도 규정을 정하지 않는 것을 원칙으로 한다. 이에 따라 국적이나 거주허가 유형과 무관하게 최소 1년 이상 거주할 것으로 예상되는 거주허가를 가진 외국인은 사회보장에 접근할 수 있기 때문에, [표 3]과 같이 적법한 거주허가를 받은 외국인은 돌봄 및 주거 서비스를 이용할 수 있다.

다만, 거주허가를 받지 못한 상태에 있는 난민신청자는 사회서비스 이용에 제한을 받는다. 돌봄 및 주거 서비스에서 성인 난민신청자는 대부분 제외되며, 일부 서비스에 한하여 제한적으로 지원받을 수 있는데, 예를 들어 6세 이하 난민신청자는 보육서비스를 이용할 수 있다. 그리

10) 김유휘 외 (2022) 제5장 일부를 발췌하여 요약하였다.

| 표 3. 스웨덴 사회서비스(돌봄, 주거)의 이주민 수급권 현황 |

구분		외국인 수급 관련 기준	비고
아동	보육서비스 (Childcare)	1년 이상 유효한 거주허가를 가진 외국인 수급 가능	6세 이하 난민신청자 이용 가능
	아동급여 (Child allowance)	1년 이상 유효한 거주허가를 가진 외국인 수급 가능	-
노인	노인돌봄서비스 (Elderly care services)	적법한 거주허가를 가진 외국인 수급 가능	-
장애인	장애인 간병비 보조금 (Attendance allowance)	적법한 거주허가를 가진 외국인 수급 가능	-
	추가비용수당 (Additional cost allowance)		
	자동차수당 (Car allowance)		
	보조기구수당 (Allowance for assistive devices)		
주거	청년을 위한 주택수당 (Housing allowance for young people)	1년 이상 유효한 거주허가를 가진 외국인 수급 가능	난민신청자 대상 단체생활시설 제공 ※ 스스로 구한 주택에 거주하면서 3개월 이상 일자리를 얻은 경우 주택 비용 일부 지원
	유자녀 가족을 위한 주택수당 (Housing allowance for families with children)		

주: 1) 분석 대상 외국인에서 유럽국가 출신 외국인은 제외함.
 2) 재정적 어려움이 있는 난민신청자는 별도의 일비(daily allowance) 수급 가능
 자료: 김유휘 외. (2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구-해외 주요국 사례분석을 중심으로. p.270 <표 7-4>를 재구성함.

고 아동급여나 장애인 관련 수당은 재정적 어려움이 있는 난민신청자에 한하여 별도의 일비를 지원한다. 주거는, 난민신청자가 스스로 주거 문제를 해결할 수 없으면 스웨덴 이민청이 단체 생활시설의 숙소를 제공한다.

라. 일본¹¹⁾

<표 4>는 일본 아동돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄, 주거 서비스를 정하여 각 서비스별 외국인 수급 관련 기준을 파악한 것이다(서비스별 구체적인 내용은 김유휘 외(2022) 제6장 참고).

11) 김유휘 외 (2022) 제6장 일부를 발췌하여 요약하였다.

일본의 영역에 들어오는 외국인은 유효한 체류(재류)자격이 부여된 여권을 소지해야 한다. 체류(재류)자격에 따라 외국인의 범위가 정해지며, 90일 이상 체류하는 경우 외국인등록을 해야 한다. 일본의 '재류자격'은 '활동'과 '재류', 이렇게 두 가지 요소를 결부한 개념이며, 취업이나 유학과 같은 활동 종류에 따라 부여되거나 영주자, 정주자, 일본인 배우자와 같은 거주자격에 따라 부여된다. 또한 일본에서 난민(인정자)은 법무대신이 난민으로 인정하고 정주허가를 부여한 외국인을 의미한다.

일본의 돌봄 및 주거 서비스에서 국적 관련 조건은 원칙적으로는 수급을 결정하는 기준으로 작용하지 않는다. <표 4>와 같이 개별 서비스별로 체류(재류)자격 유무, 체류(재류)자격 기간, 국내 주소 유무, 해당 지자체 거주 등의 조건이 부과된다. 관련 규정에 국적 관련 기준이 명시되어 있지 않으며, 체류(재류)자격 종류 또한 수급을 위한 기준에 해당하지 않는다. 이는 1981년 「난민 지위에 관한 조약」을 비준하면서 이 조약에 규정되어 있는 '내외인 평등의 원칙'에 근거하여 대부분의 사회보장 및 사회복지 관련법에서 국적 조항이 삭제되었기 때문이다(공공부조 제외). 다만 서비스에 따라 체류(재류)자격을 소지한 자를 대상으로 지원하고 있어 실질적으로 다수의 제도 이용을 위해서는 적법한 체류(재류)자격이 필요하다.

분야별로 살펴보면, 아동 관련 지원은 국적 조건은 없고 대부분 체류(재류)자격을 가진 외국인은 지원할 수 있는 것으로 파악되었다. 다만 건강보험 가입자 대상 급여는 단기체류 외국인(90일 이내)의 경우 보험에 가입할 수 없으므로 지원 대상에서 제외된다. 또한 아동수당의 경우 국내 주소가 있어야 하고 일부 지원사업은 해당 지자체 주소를 둘 것을 요건으로 하는 경우도 있다. 장애인 관련 지원의 경우 건강보험 가입, 장애인수첩 발급 등의 조건이 있어 단기체류가 아닌 체류(재류)자격을 가진 외국인이 대상에 포함된다. 노인 관련 서비스의 경우에도 국적 조건을 묻지 않으며, 개호보험(장기요양)의 경우 단기체류 외국인은 가입할 수 없고, 독거 고령자 등 지원사업은 지자체에 따라 체류(재류)자격이나 지자체 거주 조건이 상이하다. 한편, 주거 관련 지원의 경우 국적 조건을 묻지 않으나, 체류(재류)자격과 체류기간 조건을 부과하고 있다. 공영주택의 경우 다수의 지자체가 1년 이상의 체류기간과 정주, 영주 등의 체류(재류)자격을 기준으로 삼고 있고 UR도시기구의 경우 공영주택보다 상대적으로 완화된 체류(재류)자격 기준과 체류기간 조건을 부과한다.

표 4. 일본 사회서비스(돌봄, 주거)의 이주민 수급권 현황

구분		외국인 수급 관련 기준
아동	출산육아일시금	- (건강보험 가입자로 제한하여 단기체류는 가입 불가)
	보육소/유치원/인정아동원	체류자격 소지한 자 (해당 지자체에 주소가 있어야 함)
	유아교육·보육 무상 지원 (3~5세 보육소/유치원/인정아동원)	- (국적, 체류자격 등의 관련 기준 없음)
	아동수당	- (국내 주소가 있어야 함)
	아동부양수당(한부모가정 등) ¹⁾	체류자격 소지한 자 (국내 주소가 있어야 함)
	패밀리 서포트 센터 사업	- (지자체에 따라 제도 실시 여부, 제도 명칭이 상이함)
	산전, 산후 가사지원 등 지역아동지원거점사업	- (지자체에 따라 제도 실시 여부, 제도 명칭이 상이하나 해당 지자체에 주소가 있어야 함)
노인	개호보험	- (개호보험 가입자로 제한하여 단기체류는 가입 불가)
	독거 고령자 등 지원사업	- (지자체에 따라 근거법, 지원내용, 지원조건 등이 상이함)
장애인	신체장애인 수첩	재류자격, 재류기간에 따라 발급 가능 여부가 다름 (보통 단기체류는 제외)
	양육수첩	
	정신장애인 보건복지수첩	
	개호급부	- (건강보험 가입자로 제한하여 단기체류는 가입 불가)
	훈련 등 급부	- (장애인 수첩이 있어야 하는데 단기체류는 수첩 발급 불가)
	지역상담지원급부	
아동복지법 서비스		
주거	공영주택	보통 1년 이상 체류기간이 남아 있고 해당 지자체에 주소가 있어야 함 (지자체마다 체류자격 조건이 상이함) ²⁾
	UR도시기구 ³⁾	3개월 이상 체류기간이 남아있어야 함(단기체류는 사실상 신청 불가) ⁴⁾

주: 1) 한부모가정, 부 또는 모가 중증의 장애가 있고, 18세 이하의 아동을 양육하고 있는 사람을 대상으로 지원함.
 2) 도쿄도 등 다수의 지자체에서 외국인 체류자격을 '영주자(특별영주자 포함) 및 그 배우자' '일본인 배우자' 등 '정주자'로 제한하고 있음.
 3) 중산층을 대상으로 하는 임대주택 사업
 4) UR의 외국인 입주 자격은 다음과 같음(UR, 2022): ① 일본에 10년 이상 거주하고 영주권이 있는 사람 및 '영주' '외교' '공용'의 재류자격이 있는 사람, ② 특별영주권이 있는 사람, ③ 중장기 재류인으로 3개월 이상 일본에 체재하여 재류카드를 소지하고 있는 사람

자료: 김유휘 외. (2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구-해의 주요국 사례분석을 중심으로. 제6장 제2절을 바탕으로 작성함.

4. 이주민 대상 사회서비스(돌봄, 주거) 보장의 특징 분석

영국, 독일, 스웨덴, 일본의 이주민 사회서비스 수급권 현황을 살펴본 결과, 독일과 스웨덴은 체류자격(거주허가) 유무가 이주민 사회서비스 보장의 주요 기준이고, 영국은 체류자격(거주허가) 유무와 유형이 중요하게 작용하고 있다. 한편, 일본은 서비스·사업별 기준이 모두 상이하지만 실질적으로 체류자격(거주허가) 유무가 주요 기준으로 작동하고 있는 것으로 파악된다.

사회서비스 이주민에 대한 수급권 보장의 포괄성은 독일, 스웨덴, 일본과 비교할 때 영국이 상대적으로 낮은 수준이다. 스웨덴은 적절한 체류자격(거주허가)을 받은 이주민은 대부분의 돌봄 및 주거 서비스를 지원받을 수 있고, 독일은 아동 및 육아 관련 수당을 제외하면 적절한 체류자격(거주허가)을 소지한 이주민은 그 유형과 무관하게 수급할 수 있다. 다만 독일과 스웨덴은 장기적인 체류자격(거주허가)을 얻지 못한 난민신청자에 대해서는 사회서비스 수급권에 제한을 두지만, 별도의 법령에 근거한 급여 지원이나 일부 예외(아동 등)에 대한 급여 허용을 통해 최소한의 보장을 하고 있다. 영국은 적절한 체류자격(거주허가)을 소지한 외국인에서도 난민인정자, 유럽 내 이주 등을 제외한 다수의 외국인에 대해 NRPF 조건을 적용함으로써 NRPF 적용 대상 외국인들은 공공기금(public funding)으로 분류되는 서비스에서 제외된다. 다만 일부 아동 돌봄, 노인돌봄서비스는 NRPF 규정의 공공기금으로 분류되지 않기 때문에 난민인정자 외의 외국인도 접근할 수 있다. 다만 사회권 관련 법적 규정과 지방정부의 재량권에 따라 지방정부가 제한적이거나 이주민(특히 NRPF 적용 대상 이주민) 대상 사회서비스를 제공할 수 있는 여지가 존재한다. 한편, 일본의 경우 제도상으로 대부분의 돌봄 및 주거 서비스에서 외국인이 내국인과 동일하게 서비스를 신청할 수 있다. 돌봄 및 주거 서비스는 대부분 원칙적으로는 외국인에 대해 내국인과 구별되는 별도의 기준을 제시하지 않지만, 세부 제도나 서비스별로 사회보험 가입, 장기체류, 지자체 주소지, 거주기간 등의 요건을 제시하고 있다. 따라서 실질적으로는 단기체류를 제외한 적절한 체류자격(거주허가)을 가진 외국인이 다수의 서비스를 수급할 수 있다.

네 국가의 이주민 사회서비스(돌봄 및 주거) 수급권 현황을 복지국가 레짐과 이주 레짐을 중심으로 분석한 결과, 전통적 복지국가 레짐의 특징은 상대적으로 두드러지지 않았다. 다만 개별 국가별로 살펴보면, 스웨덴 사회보장체계의 보편주의적 특성이 이주민에 대한 높은 포괄성으로 연결되는 것으로 해석된다.

이주민의 사회서비스 보장의 제도적 기준은 복지국가 유형보다는 이민정책에 더 큰 영향을

받은 것으로 파악되었다. 영국 사례는 사회정책의 특징보다는 이민정책 변화의 영향을 받아 이주민의 사회서비스 보장이 독일이나 스웨덴에 비해 상대적으로 제한적인 것으로 해석된다. 1999년 이민정책에서 NRPF 조항 도입 등 이주민의 사회복지 수급권을 제한하기 시작하였다. 영국이 이주민 대상 사회서비스 포괄성이 상대적으로 낮은 것은 앵글로색슨형 사회서비스 체제의 선별주의 특성과는 또 다른 이민정책의 영향으로 해석된다.

한편, 독일과 스웨덴은 사회보장 수급권자에 합법적으로 '거주'하는 외국인을 포괄함에 따라 대부분의 사회서비스 정책에서 적절한 체류허가를 가진 외국인이 모두 대상자에 포함된다(난민신청자 제외). 독일의 사회정책 관련법에서 원칙적인 수급 기준은 거주지가 있는 자이고 외국인 관련 규정은 적절한 체류허가를 가진 자로 명시한다. 스웨덴도 사회서비스 관련법에서 지원 대상을 스웨덴 내 거주자나 욕구를 가진 자로 명시하였다.

일본의 경우 사회복지제도에서는 수급 대상에서 국적을 따지지 않고 외국인 관련하여 일관된 체류자격 등의 기준이 부재하며, 「사회복지법」에서도 복지서비스의 취지를 개인의 존엄 유지로 규정하였다. 이주제도 측면에서 살펴보면, 일본에서 영주자 또는 역사적 배경이 있는 이주민 집단(재일 한국·조선인, 닛케이진 등)이 존재하고 이들이 영주자, 정주자로서 대부분 서비스에 포괄되어 왔다. 일본의 외국인 비율은 유럽국가 대비 낮은 수준이고 이민에 적극적인 국가는 아니지만 오랫동안 일본 사회에 외국인들이 영주자, 정주자로 존재해 왔다. 이와 같은 배경 속에서 사회복지 영역에서 자연스럽게 영주자, 정주자를 제외하지 않고 지원해 왔던 것으로 해석된다. 이는 재일 한국·조선인들이 권리 및 역량 강화를 위한 노력을 적극적으로 펼친 영향도 있다(엄기욱, 2009). 또한 일본의 사회서비스 관련 법 규정은 국제협약 비준에 따라 외국인을 배제하지 않는 방식으로 변화하였기 때문에(예컨대 1981년 「난민 지위에 관한 조약」 비준), 관련 법령이나 규정상으로 외국인 제한이 명시되어 있지 않다.

5. 나가며

영국, 독일, 스웨덴, 일본의 돌봄과 주거 영역을 중심으로 사회서비스의 이주민 수급권 현황을 분석한 결과, 독일, 스웨덴, 일본은 적절한 체류자격(또는 거주허가)을 가진 외국인은 사회서비스 수급권이 일정 수준 보장되고 있다. 영국은 NRPF 기준에 따라 적절한 체류자격(또는 거주허가)을 가진 외국인들도 대부분 수당 방식의 급여에서 제외되지만 일부 아동 및 성인 대

상 돌봄 수급은 가능하다.

이 글의 도입부에서 언급한 바와 같이 국내 사회서비스의 경우 대부분 결혼이민자, 난민인정자를 제외한 외국인이 지원 대상에서 제외되어 있어, 해외 복지국가 사례와 비교할 때 한국 사회서비스 제도의 이주민 보장은 상대적으로 제한적이며, 일부 체류자격 유형의 외국인 집단에 한하여 수급을 보장하고 있다.

해외 국가의 사례는 합법적으로 정주하는 외국인을 중심으로 사회서비스를 보장할 수 있음을 보여준다. 물론 위에서 살펴본 복지국가들의 사회보장지출 수준과 사회보장제도 발전의 역사는 한국과 차이가 있고, 독일, 스웨덴의 경우 한국에 비해 이주민 유입의 역사가 상대적으로 긴 국가이기 때문에, 단순히 해외 국가의 사례를 참고하여 국내 이주민 대상 사회서비스 포괄성을 단번에 확대하는 것은 국내 실정상 적절하지 않은 것으로 판단된다. 다만 체류자격의 세부 유형보다는 합법적 국내 장기체류를 기준으로 하는 해외국가 사례를 참고하여, 한국 사회에서도 적어도 장기적으로 정주할 것으로 예상되거나 정주를 유도하고자 하는 외국인에 대해서는 사회 구성원으로서 충분한 사회서비스를 보장받을 수 있도록 정책 방향을 전환할 필요성이 있다.

사회권의 개념을 ‘국민에게만 부여되는 의무와 권리’에서 ‘공동체 구성원에게 부여하는 의무와 권리’로 전환하는 것에 대해 논의할 필요가 있으며, 특히 정주민의 가능성이 있는 혹은 정주민으로 유인할 수 있는 대상 중심의 사회보장 개선을 모색할 필요성이 있다. 장기적으로는 정주형 외국인의 사회통합 관점에서 사회서비스 전반의 이주민 보장을 개선할 필요성이 있다.

| Abstract |

In this article, I aim to discuss the status of social service coverage for migrants in some key welfare states and draw implications for Korea's social security system. For this, I analyzed the status of social service entitlements for foreigners in the United Kingdom, Germany, Sweden, and Japan, focusing on the areas of care and housing. The majority of social care programs in Germany and Sweden are available to foreign nationals residing there legally. In Japan, foreigners can apply as nationals for many care and housing services, and long-term foreign residents can receive a wide range of services under the system. On the other hand, in the United Kingdom, many social services are unavailable to foreigners due to restrictions imposed by the immigration policy on social security benefits for foreigners. It is necessary to explore ways to improve social security concentrating on resident foreigners at the level of domestic social policy and migration policy.

참고문헌

- 국민기초생활보장법. 법률 제18607호 (2022).
- 김유휘, 이정은, 신영규, 임덕영, 김경환, 이지은. (2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구-해의 주요국 사례분석을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김종호. (2017). 독일의 난민사태에 대한 대응입법의 연구. **법과 정책**, 23(3), 65-100.
- 남기민, 홍성로. (2016). **사회복지법제론**. 파주: 공동체.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. (2023). 출입국·외국인정책 통계월보 2023년 3월호. <https://www.immigration.go.kr/immigration/1569/subview.do> 2023. 4. 25. 인출.
- 사회보장기본법. 법률 제18215호 (2021).
- 엄기욱. (2009). 일본 거주 외국인 영주자의 사회복지 수급권에 관한 연구. **보건사회연구**, 29(1), 82-110.
- 윤찬영. (2010). **사회복지법제론**. 서울: 나눔출판.
- 현외성. (2013). **한국사회복지법제론**. 파주: 양서원.
- House of Commons. (2022). *Children in poverty: No recourse to public funds*. Seventh Report of Session 2021-22.
- IOM. (2019). *Glossary on Migration*. Geneva: International Organization for Migration.
- UN DESA(United Nations Department of Economic and Social Affairs). (1998). *Recommendations on Statistics of International Migration*. New York: United Nation.
- UR. (2023). UR賃貸は外国籍の入居条件は厳しい? . Retrieved from <https://ur-hyogo.com/2023/05/18/ur-5> 2023. 6. 21.