



스웨덴의 새로운 이민자 대상 정착 프로그램의 배경 및 내용과 그 결과

손혜경 (스웨덴 옉살라대학교 경제사학과 연구원)

■ 머리말

스웨덴 노동시장에 있어서 이민자 그룹과 청년층의 높은 실업률은 스웨덴 노동시장에 있어서 가장 해결하기 어려운 문제로 인식된다. 이민자들이 스웨덴 노동시장에서 겪고 있는 어려움은 국영 직업알선소에 등록하여 구직을 하는 인원 에 대한 통계를 보아도 잘 알 수 있다. 간단히 말하자면 스웨덴 총 인구 중의 약 20%가 외국인 출신인데 국영 직업알선소에 등록하여 구직을 하는 총 인원의 약 반 수가 이민자 출신이다. 구직을 하는 이민자들은 교육수준이 낮은 청년 실업자들과 달리 교육수준이 비교적 높는데 적어도 60% 이상이 고등학교 이상의 교육 경력을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 이민자들이 스웨덴의 노동시장에서 본인들에게 맞는 직업을 찾는 데 어려움을 겪고 있는 것이다. 스웨덴은 현재 1940년대 출생자들이 본격적으로 정년퇴직을 하는 시기를 맞아 노동시장의 본격적인 세대교체가 진행되고 있다. 노동시장의 세대교체에서 발생하는 문제를 잘 해결하기 위해서는 교육수준이 높은 이민자들의 인력자원을 잘 활용하는 것이 상당히 중요한 과제로 대두되고 있다. 이 글은 스웨덴이 2010년 12월 1 일자로 시작한 새로운 정착 프로그램의 구체적 내용 그리고 현재까지의 진행 결과를 살펴보는 것을 목표로 한다.

■ 새로운 이민자 대상 정착 프로그램 대상자¹⁾

새로운 이민자 대상 정착 프로그램을 지원하는 법(Lagen, 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare)은 2010년 7월 1일 이후 정착한 연령이 20~64세인 새로운 이민자를 대상으로 하며, 또한 부모 없이 스웨덴으로 망명한 청년들 중 18~19세 사이의 이민자를 대상으로 한다. 또한 이 법은 새로운 이민자가 거주 허가를 받아 한 컴뮌(Kommun)에 정착한 후 2년 내에 거주 허가를 신청하여 들어온 같은 연령대의 연고자(예를 들어 부부, 자녀, 형제자매)들도 포함한다.

■ 새로운 이민자 정착 프로그램의 주요 내용³⁾

이전에도 물론 이민국(Migrationsverket), 컴뮌(Kommun), 국영 직업알선소(Arbetsförmedlingen), 사회보험국(Försäkringskassan) 및 지역자치위원회(Länsstyrelsen)가 이민자의 정

1) Lagen(2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2) 스웨덴의 행정구역은 중앙정부 산하에 대규모 지방자치단체인 램과 소규모 지방자치단체인 컴뮌으로 나누어진다. 램은 한국의 도(道)와 비교할 수 있고, 컴뮌은 한국의 시(市)와 비교할 수 있다. 실제로 14개의 컴뮌이 스스로 시(stad)라는 명칭을 사용한다. 현재 스웨덴은 20개의 램과 290개의 컴뮌이 있다. 컴뮌의 크기는 지역별로 차이가 있는데 예를 들어 가장 큰 컴뮌인 스톡홀름(Stockholm)의 인구는 약 80만 명인 반면, 가장 작은 컴뮌인 뷔르홀름(Bjurholm)은 인구가 2천5백 명밖에 안 된다. 스톡홀름 컴뮌의 소단위 행정구역으로 스타즈델(Stadsdel)이 있는데 이는 한국의 구와 비교할 수 있다. 스웨덴의 거의 모든 사회복지서비스는 컴뮌에서 제공되는데 컴뮌은 예를 들어 유치원부터 고등학교의 교육을 책임지며 또한 외국인에 대한 스웨덴어 교육, 고등학교를 이수하지 못한 성인에 대한 성인교육도 컴뮌이 책임지고 제공할 의무가 있다. 한국의 도와 비교할 수 있는 램은 병원, 보건, 만 20세까지의 시민에 대한 무료 치과치료 제공, 교통에 관한 업무를 책임지고 있다(Svergies Kommun och Landsting, home page, <http://www.skl.se>).

3) 스톡홀름지역 컴뮌위원회(Kommunförbundet, Stockholms Län), 2010-10-27, "Etableringslagen - ny lag om flyktningmottagande", <http://www.ksl.se/download/18.4e39d99312c94ebf0638000478/Dokumentation-Temakonferens-etableringslagen+10-10-27.pdf> ; 국영 직업알선소(Arbetsförmedlingen), 2012-05-06, "Frågor och svar om etableringsrefomen," <http://www.ksl.se/download/18.4e39d99312c94ebf0638000478/Dokumentation-Temakonferens-etableringslagen+10-10-27.pdf>

작과 관련한 다양한 업무를 담당해 온 것은 사실이다. 이전의 이민자 대상 프로그램과 새로운 이민자 정착 프로그램의 중요한 차이점이라면 각 기관의 책임 분담 사항이 보다 명확해졌다는 것이다.

새로운 이민자 정착 프로그램에서 제일 중요한 역할을 하는 기관은 국영 직업알선소로서, 직업알선소가 이민자 정착 프로그램에 대한 총체적인 책임을 지게 되었다. 국영 직업알선소의 업무는 컴문⁴⁾에 새로운 이민자가 정착을 하면 바로 정착을 위한 상담을 요청하는 편지를 이민자에게 발송하는 것으로부터 시작한다.

국영 직업알선소의 구체적 책임 사항은 아래와 같다.

- 정착을 위한 상담
- 정착 프로그램 진행을 위해 다른 기관과의 연락 및 지원
- 정착 계획표에 따른 거주지 알선⁴⁾
- 정착을 위한 지원금 지급 결정
- 이민자 정착지원 안내자 주선
- 지역자치위원회와 이민국과 상호 조정하여 지역에 거주할 새로운 이민자 숫자 확정

국영 직업알선소 외에도 이민자가 거주하는 컴문도 이민자의 정착에 중요한 역할을 한다. 컴문에서 책임지는 사항은 아래와 같다.

- 새로운 이민자의 주거문제 해결에 대한 도움을 제공
- 이민자가 컴문에 정착 시 필요한 도움을 제공
- 스웨덴어 및 기타 성인교육, 사회 적응에 대한 도움, 학교, 유치원, 아동의 방과 후 활동에 대한 도움
- 사회적인 측면에 대한 지원
- 컴문에서 제공하는 각종 활동 및 사회서비스에 대한 안내

4) 이는 예전에 이민국의 책임 영역이었다.

- 능력이 부족하여 국영 직업알선소가 운영하는 정착 프로그램에 참여 할 수 없는 이민자에 대한 경제적 보조 및 기타 지원

스웨덴어 교육은 새로운 이민자가 한 컴뮌에 정착한 이후 특별한 사유가 없으면 3개월 이내에 시작하도록 하게 되어 있다.⁵⁾ 과거에 이민자들이 스웨덴어를 배우는 데만 수 년씩 걸리는 문제를 감안하여 현재는 새로운 이민자들이 스웨덴어 교육을 빨리 마치고 구직에 들어가도록 특히 2010년 7월 1일 이후 정착한 이민자들에게 스웨덴어 교육을 단기간에 수료한 이민자들에게 스웨덴어 교육수준에 따라 6,000~12,000크로나(한화 약 100~200만 원)까지 장려금을 지급하고 있다.⁶⁾

이민국의 책임사항은 새로운 이민자에 대한 전국적 전망 수치 제시, 특정한 이민자에 대한 거주지 추천, 컴뮌과 대규모 지방자치단체에 대한 국가보조금의 규모를 결정하는 일이다.

새로운 이민자에 대한 생활비 지원은 사회보험국에서 하고 있는데 사회보험국은 이민자에게 정착지원 추가보조금 및 주거보조금 결정 및 정착지원금을 지불할 책임을 진다.

지역위원회에서는 컴뮌이 새로운 이민자를 받아들일 준비를 하는 데 도움을 주며, 새로운 이민자를 받아들이는 컴뮌과 계약서를 체결하며, 이민자들 대상으로 활동을 펼치는 컴뮌과 기관, 회사, 각종 단체와 협력을 하며, 컴뮌에서 이민자들 대상으로 하는 활동, 예를 들어 스웨덴어 교육 및 스웨덴 사회에 대한 안내 등에 대한 활동을 보조한다.

5) 스웨덴 교육청(Skolverket), 2012-05-06, Svenskundervisning för invandrare(sfi) <http://www.skolverket.se/forskola-och-skola/vuxenutbildning/svenskundervisning-for-invandrare>

6) 스웨덴 교육청(Skolverket), 2012-05-06, Sfi-bonus, <http://www.skolverket.se/fortbildning-och-bidrag/statsbidrag/sfi-bonus>

■ 정착지원 안내자(Etableringslotsen) 제도⁷⁾

앞에서 언급하였듯이, 새로운 이민자 대상 정착 프로그램을 지원하는 법률에 따라 국영 직업알선소가 새로운 이민자의 정착을 위한 총체적인 책임을 지고 있다. 국영 직업알선소가 이런 임무를 원활히 수행하기 위해 일부 새로운 이민자를 위한 정착지원에 관한 법(Lagen, 2010:197, om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare)을 제정해 이에 따라 정착지원 안내자(Etableringslotsen) 제도를 도입하였다.

새로운 이민자가 스웨덴 사회 및 노동시장에 정착을 하기 위해서는 합당한 교육과 직업 경력 뿐만 아니라 인적 연고, 스웨덴 언어 능력 그리고 스웨덴 사회 및 직업생활에 대한 정보도 필요한 것이 사실이다. 정착지원 안내자는 바로 새로운 이민자들의 빠른 정착을 위해 인적 연고를 강화하는 것이라고 할 수 있다. 정착지원 안내자의 역할은 이민자가 고용될 기업의 고용주에 대한 접촉, 교육이나 직업 선택을 할 시기에 코치, 매치, 조언 및 지원 그리고 기타 사회에서 맞닥뜨리게 되는 여러 가지 문제에 대한 도움을 제공하는 것이다. 이렇게 해서 정착지원 안내자는 새로운 이민자와 스웨덴 사회의 중요한 연결고리 역할을 하는 것이다.

그럼 누가 정착지원 안내자의 역할을 하게 되는가? 정착지원 안내자는 국영 직업알선소의 임무를 대행하는 기업이나 기관이 담당한다. 예를 들어 정착지원 안내자는 각종 민간 사회단체, 자선단체 및 각종 기업에 관련한 단체가 될 수 있다. 일반 개인도 정착지원 안내업을 시작할 수 있다. 하지만 컴뮌이라든지 컴뮌의 자회사는 정착지원 안내자가 될 수 없다.

국영 직업알선소는 자유선택법(lagen om valfrihetssystem: LOV)에 근거에 정착지원 안내자의 업무를 계약 구매하는데 이는 이런 사업에 관심이 있는 민간 기관 또는 민간인이 정착지원 안내업을 하겠다고 국영 직업알선소에 신청하는 것이다. 이런 신청을 하는 데는 마감 기간이 없다. 모든 신청기업 또는 신청인이 국영 직업알선소가 미리 세운 기준에 맞으면 허가를 받을 수 있다.

새로운 이민자 대상 정착 프로그램을 지원하는 법에 적용을 받는 이민자들은 국영 직업알선

7) 국영 직업알선소(Arbetsförmedlingen), 2012-05-06, "Etableringslotsen ger stöd till nyanlända", <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/Bli-etableringslots.html>

소와 연락이 닿은 정착지원 안내자를 선택하도록 되어 있다. 새로운 이민자가 정착지원 안내자를 선택할 수 없거나, 선택을 하지 않을 경우에는 국영 직업알선소가 미리 규정한 기준에 따라 정착지원 안내자를 배정하도록 되어 있다. 국영 직업알선소의 정착지원 안내자에 대한 보상은 정착지원 안내자의 성과에 따라 지급되는데 이는 정착지원 안내자가 새로운 이민자들에게 가능한 한 빨리 직업을 찾거나 교육을 받도록 도움을 주도록 하는 유인 요인으로 작용한다.

■ 이민자에 대한 새로운 정착지원 프로그램 실시 1년 후 상황⁸⁾

2011년 12월 1일로 스웨덴의 새로운 이민자 정착지원 프로그램 시행 일년째를 맞이하였다. 그 결과를 보면 이민자들의 정착을 위한 경제적 지원 기간이 예전보다 약간 길어진 것을 확인할 수 있었다. 현재 보통 경제적 지원 기간은 약 36개월이다. 이 정착지원 기간 동안 이민자들과 그 가족들은 스웨덴어를 공부하는 동시에 노동시장에서 현장 실습을 한 것으로 나타났다.

가장 중요한 것은 이민자들이 국영 직업알선소를 방문하는 시점이 예전에 비해 상당히 앞당겨졌다는 점이다. 이렇게 함으로써 이민자들과 그 가족들이 경제적으로 자립하는 데 걸리는 시간이 예전에 비해 단축될 가능성이 높아질 것이라고 국영 직업알선소 측은 기대하고 있다.

2011년 12월 현재 국영 직업알선소는 약 7,954명의 이민자들과 그 가족들에 대한 직업알선을 하였다. 대부분의 이민자들과 그 가족들은 수도인 스톡홀름과 그 교외 그리고 스웨덴 서부 및 남부 지방에 거주하고 있다. 국영 직업알선소 측의 통계에 의하면 이민자 정착 프로그램 참여자들 중의 약 4분의 3은 40세 이하이고, 그 나머지는 25세 이하인 것으로 밝혀졌다.

이민자 정착 프로그램에 따라 국영 직업알선소 담당자와 이 프로그램 참가자들이 함께 참가자 각 개인에 맞는 정착 계획표를 세우고 있다. 그 궁극적인 목적은 물론 이민자들과 그 가족들이 최단기간에 경제적 자립을 이루는 것이다. 국영 직업알선소의 담당자들은 예전과 달리 이

8) 국영 직업알선소(Arbetsförmedlingen), 2012-02-22, Arbetsförmedlingens återrapportering 2011, Nyanländas etableringsreformens första år <http://www.arbetsfomedlingen.se/download/18.4c507a4c135613b5bc180006999/nyanlanda-120222.pdf>

민자들이 거주 허가를 받는 순간 바로 접촉을 개시한다. 이렇게 함으로써 이민자들과 그 가족들이 노동시장 참여를 위해 어떤 직업과 교육이 필요한지를 바로 결정할 수 있다. 이민자 정착 프로그램에 참가자 열 명 중 아홉 명이 노동시장정책 프로그램 또는 노동시장 참여를 위한 준비과정에 참가하였다.

국영 직업알선소가 이민자들에 대한 총체적인 책임을 맡게 됨으로써 전국적인 노동시장을 점검해 이민자들이 어떤 직업 능력이 있는지, 또 각 지방의 노동시장 수요 및 기타 노동시장 여건이 어떤지에 대한 판단을 바로 할 수 있게 되었다는 것이 중요한 일이다. 국영 직업알선소의 정착 프로그램 시행 1년 보고서에 따르면 일정 지역 주택 공급이 불충분할 경우 이민자들이 그 지역에 정착하는 데 심각한 장애요인으로 작용한다고 한다. 이민자들의 노동시장 참여 준비과정에 대해 말한다면 이민자들이 스웨덴에 적응하는 데 꼭 필요한 언어와 사회교육이 가장 중요하다고 할 수 있다. 이민자 개별적으로 노동시장 진입을 위해 정착지원 회사 및 정착지원 지원자를 선택할 수 있는데 정착 지원회사 및 정착지원자는 현실적이고 노동시장에 관련한 문제를 바로 해결할 수 있어 국영 직업알선소가 담당하는 업무를 보충하는 역할을 하고 있는 것으로 밝혀졌다. 현재 활동하는 정착지원 안내자의 76%는 민간 기업이고, 7%는 개인사업자인 것으로 알려졌다. 정착지원 안내자의 구체적인 활동 영역으로 이민자 배경 심층분석, 이력서 작성 서비스, 미래 사업주 방문, 직업 코칭, 스웨덴 사회에 대한 오리엔테이션 세미나, 인터뷰 연습, 사회적인 활동 및 기타 활동 등이 포함된다. 이민자 정착 프로그램 전체 참가자 수의 약 72%가 민간 정착 지원회사 및 지원자의 도움을 받고 있다고 밝혀졌는데, 2012년 1월 현재 스웨덴의 193개 소규모 지방자치단체에서 약 190개의 정착 지원회사에 소속된 지원자들이 활동을 하고 있는 것으로 확인되고 있다.⁹⁾

9) 국영 직업알선소(Arbeitsförmedlingen), 2012-02-23, Pressmeddelande "Tidiga insatser ger nyanlända personer snabbare kontakt med arbetsmarknaden", <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden/Pressmeddelandeartiklar/Riket/2-23-2012-Tidiga-insatser-ger-nyanlanda-personer-snabbare-kontakt-med-arbetsmarknaden.html>

■ 맺음말

스웨덴의 2011년 말 기준 총 인구는 약 940만 명인데 이 중의 약 19.1%가 ‘이민자’로서 이들의 높은 실업률을 해결하는 것이 스웨덴의 경제에 도움이 되는 것은 두말할 필요가 없다. 2010년 12월 새로운 이민자 정착 프로그램 도입 시까지의 통계를 보면 이민자들이 거주 허가를 받은 후로 직업을 찾는 데까지 걸리는 시간이 평균 7년이라고 한다. 이는 물론 상당히 오랜 기간이며 이민자 개개인들에게도 상당히 힘겨운 기간이다. 그뿐만 아니라 이 기간 동안에 이민자들이 스웨덴 이주 전에 가지고 있던 교육 및 직업 경력이 노후화 될 확률도 높은 것이다. 이민자들이 경제적으로 자립을 하지 못할 경우 사회나 국가 경제상 큰 손실이 될 수 있음을 두말할 필요가 없다. 스웨덴의 국제경쟁력을 높이고 복지 제도의 원활한 운영을 위해서 이민자들의 능력을 잘 활용하는 것이 필요한 상황이다. 이렇게 스웨덴의 이민자에 대한 새로운 정착 프로그램은 이민자들을 스웨덴 노동시장에 빨리 진입시켜 이들의 자립을 도와주는 것을 목적으로 한다. 2011년 12월 1일에 출범한 이민자들에 대한 새로운 정착 프로그램은 이민자들의 스웨덴 거주 허가로부터 노동시장 진입까지의 기간을 7개월로 단축하는 것을 목표로 하고 있다. 이 프로그램이 의도한 대로 효과를 거둔다면 이민자들은 오늘날 스웨덴 경제가 당면한 문제 해결을 위해 일조할 것임은 틀림이 없다. 하지만 어떠한 정책이든 그 정책이 뿌리를 내리는 데는 시간이 드는 일이다. 한 가지 분명한 것은 스웨덴의 이민자들이 노동시장에서 제외되어 노동시장의 주변부에 머무는 일이 길어지면 길어질수록 스웨덴 민주주의 제도에 대한 회의감이 증가할 수도 있다는 것이다. **KLI**