

난민과 이민자의 조기 정착 지원을 위한 해외 정책 사례와 관련 연구 동향 및 시사점

신선호 (한국노동연구원 부연구위원)

전 세계 주요 선진국이 너 나 할 것 없이 가혹한 인구절벽 상황을 목전에 두고 있는 가운데 지난 2017년 독일은 오히려 8,280만 명이라는 동서독 통일 이후 최대의 인구규모를 기록해 세계를 깜짝 놀라게 했다. 이는 인구 급감 및 초고령화, 그리고 그로 인한 노동력 부족에 대한 염려가 날로 현실화되어 가던 독일에서 그야말로 모두가 반색하지 않을 수 없는 일이었다. 출생률이 급격히 늘어났거나 사망률이 갑자기 낮아졌을 리 만무한 상황에서 무엇이 이런 의미 있는 소식을 가져다 준 것일까? 놀랄 만한 숫자의 이면에는 바로 난민들이 있었다. 시리아 내전으로 인해 2015년 유럽에서 역사상 유례없는 난민 위기가 발생하자 독일 정부는 어느 유럽 국가보다 먼저 난민을 수용하기 시작했고, 그 결과 2015년에 약 90만 명, 2016년에는 약 30만 명의 난민 인구가 독일에 유입되었다.¹⁾ 또한 독일은 탄탄한 산업

1) 비공식 집계에 따르면 시리아 내전으로 인해 약 1,200만 명의 시리아계 강제 이주자가 생겨났다고 한다.



기반과 낮은 실업률이 견조한 경제성장을 지탱하여 경제적 이민자들 역시 대거 순유입(純流入)되어 온 나라이다.²⁾ 이에 더해, 난민이나 이민자의 경우 연령대가 낮고 출산율이 높은 성향을 보여 인구성장에 대한 기여도가 크다는 점이 상승작용을 부추겼을 것이라 생각된다.

그렇다면 이렇게 인구성장과 노동력 공급에 기여하는 난민과 이민자의 유입이 마냥 반길 수만 있는 성질의 것일까? 그들의 독일행을 두고 독일 내에서 찬반 양측이 첨예하게 대립했던 것을 떠올리면 쉽게 알 수 있듯이 (사실 이에 대한 논란은 필자가 본고를 쓰고 있는 현 시점에서조차 여전히 뜨겁다) 문제는 그리 간단치 않다. 팽팽한 대립의 중심에는 두 가지의 큰 이슈가 자리 잡고 있는데 하나는 그들을 수용하고 정착시키는 데에 들어가는 세출(歲出), 즉 경제적 비용에 관한 것이고, 다른 하나는 그들이 과연 사회적·문화적으로 온전히 통합될 수 있는지의 여부에 관한 것이다.³⁾ 그리고 이 두 측면을 동시에 가로지르는 가장 중요한 현실적 당면 과제는 그들이 최대한 빠른 시일 내에 경제적 자립을 이룰 수 있도록 정부가 앞장서서 체계적인 지원책을 제공하는 것이다. 이러한 이유로 서유럽, 북유럽 및 북미 등의 이른바 ‘디아스포라(diaspora)의 역사’를 일찍이 겪은 나라에서는 난민과 이민자를 위한 매우 다양한 형태의 조기취업 지원 프로그램이 운영되어 왔다. 또한 이에 대한 데이터가 축적되고 증거기반(evidence-based) 정책결정이 제도 수립의 표준으로 자리 잡으면서 노동경제학자들은 각국에서 진행된 다양한 프로그램의 효과성을 평가하는 연구를 활발히 수행해 오고 있다 (Cohen-Goldner and Eckstein, 2008). 필자는 본고를 통해 난민과 이민자의 조기취업 및 정착을 위해 추진되어 온 해외의 정책사례들을 간략히 소개하고 그 효과를 평가·분석한 노동경제학 내 최근 주요 연구들을 정리한다. 또한 이에 더해 필자가 그동안 노동경제학자로서 난민 관련 연구를 진행해 오며 생각하고 느낀 바 역시 함께 공유하고자 한다.

난민과 이민자의 조기취업 및 정착을 지원하는 프로그램을 정부 차원에서 가장 선제적으로 발전시켜 온 곳은 바로 북유럽이다.⁴⁾ 그중 특히 덴마크의 사례가 많은 학자의 주목을 받아 왔

- 2) 난민(refugee)과 경제적 이민자(economic migrant)는 분명한 정의에 의해 뚜렷하게 구분된다. 보다 자세한 설명은 Beaman(2011), Becker and Ferrara(2019), Brell et al.(2020) 및 Shin(2021)을 참고하기 바란다.
- 3) 독일 정부의 발표에 의하면 독일은 난민 관련 비용으로 2017년 한 해 동안 약 208억 유로(약 27조 4,603억 원)를, 2018년에는 약 230억 유로를 지출하였다.
- 4) 또한 스웨덴 고용부 산하의 노동시장 및 교육정책 평가연구소(Institute for Evaluation of Labour

는데, 덴마크는 정부 차원의 난민 및 이민자 정착지원 프로그램을 통해 이들에 대한 언어 교육, 직업 교육, 직무 훈련, 멘토링 등을 제공하는 것은 물론 이들을 채용하는 기업에 직접적인 고용보조금까지 지원하고 있다. 하지만 덴마크의 행정 데이터를 이용한 Clausen et al.(2009)의 연구 결과를 살펴보면 이러한 정책의 효과성에 대해 의문을 제기하게 된다. 정착지원 프로그램에 참여한 이들의 구직기간이 오히려 더 길게 나타나는 모습이 통계적 유의성과 함께 관찰되었기 때문이다.⁵⁾ 즉, 정부 차원에서 제공한 정착지원 프로그램이 이들의 조기취업에 되려 방해가 되었다는 얘기다. Clausen et al.(2009)은 이러한 의외의 결과를 해석함에 있어 이른바 ‘자물쇠 효과(lock-in effect)’의 발생 가능성에 주목하고 있다. 노동경제학에서 자물쇠 효과(또는 ‘잠금 효과’)란 정부가 지원하는 적극적 취업 유도 프로그램(active labor market programs: ALMPs)의 참여자가 프로그램에서 제공하는 교육 및 훈련 등을 이수하느라 오히려 직접적이고 능동적인 구직활동에는 충분한 시간과 노력을 들이지 못하는 현상을 말한다. 또한, 많은 경우 교육 및 훈련의 대가로 정부가 프로그램 참여자에게 지원금을 제공하는데 이를 보다 오랜 기간 수령하기 위한 의도로 고의로 취업을 미루는 (stay-in a program) 경우 역시 자물쇠 효과 발로(發露)의 일종으로 간주한다. 이러한 덴마크의 사례를 통해 알 수 있듯이, 정부는 조기취업 지원 프로그램을 설계함에 있어 ‘자물쇠 효과’라는 부작용의 발생 가능성을 분명히 인식하고 이를 최소화하기 위한 세부장치들을 선제적으로 마련해야 한다.

이러한 측면에서 필자가 강조하고자 하는 바는 크게 두 가지인데, 이는 프로그램 세부 구성 항목 중 특히 교육 및 훈련, 그리고 보상과 관련되어 있다. 첫째, 교육 및 훈련의 커리큘럼을 구성할 때는 내용, 시수(時數) 등을 최대한 작은 단위로 세분화함으로써 프로그램 참여자 개개인이 각자의 필요에 따라 취사선택할 수 있도록 해야 한다. 예를 들자면, 경영학 전반을 다루는 6개월짜리 교육보다는 각론들을 따로 나누어 1개월짜리 교육 6개로 분할하는 것이 프로그램 참여자로 하여금 훨씬 효율적으로 시간을 활용할 수 있도록 해 줄 것이라는 얘기다.⁶⁾

Market and Education Policy : IFAU)는 난민과 이민자의 정착지 노동시장 편입에 관한 연구를 가장 활발히 연구하고 있는 기관 중 하나이다.

- 5) 고용주에 대한 정부의 직접적인 고용보조금 지급만이 통계적으로 유의하게 구직기간을 단축시켜 주는 것으로 나타났다(Clausen et al., 2009).
- 6) 이렇게 할 경우 물론 프로그램 운영 측면에서의 비용은 증가할 수 있으나, 이에 대한 논의는 본고의 범위를 넘어서는 것으로 한다.



둘째, 대다수의 조기취업 지원 프로그램이 참가자의 성실한 참여와 적극적인 구직활동을 유도하기 위한 적절한 보상을 제공하지 못하고 있다. 따라서 프로그램 참가자로서는 ‘교육을 받는 대신 지원금을 수령하는, 즉 직장은 없지만 나름의 안정된 상황’을 굳이 일찍 끝낼 뚜렷한 유인이 없는 것이다. 특히 난민의 경우 이들을 수용한 정부가 주택, 의료, 교육 등 생계 일체를 책임지기 때문에 자물쇠 효과가 더욱 견고하게 나타날 수 있음을 반드시 주의해야 한다.

노르웨이의 사례 역시 흥미롭다. 노르웨이 또한 덴마크와 마찬가지로 정부 차원에서 난민과 이민자를 위한 조기취업 지원 프로그램을 실시해 왔는데, Kvinge and Djuve(2006)의 연구에 의하면 이들을 채용하는 기업에 대한 직접적 형태의 고용보조금 지급이 가장 큰 효과를 보인 것으로 나타났다. 교육 및 훈련의 경우는 그 효과성에 있어서 집단별로 뚜렷한 이질성이 관찰되었으며, 아시아와 동유럽 출신자들에게서만 통계적으로 유의한 효과가 나타났다. 사실 선진국으로 유입되는 해외 노동인구, 그중에서도 특히 난민의 경우 통상적으로 연령, 학력 수준, 현지 언어 구사능력, 모국에서 가졌던 직업의 종류, 경력, 전문성 및 숙련도 등의 측면에서 매우 큰 이질성을 보인다(Shin, Forthcoming 2021). 따라서 이런 그들을 ‘난민 혹은 이민자’라는 명칭으로 단순히 크게 연결지어 묶는 것은 조기취업 지원 프로그램의 설계 및 운영의 측면에서 분명 지양되어야 할 일이다. 핀란드에서 수행된 Sarvimäki and Hämäläinen(2016)의 연구 역시 개개인의 특수성을 충분히 감안한 보다 세분화된 조기취업 지원 프로그램의 중요성을 보여 주고 있다. 그러므로 필자는 프로그램 운영의 편의성만을 고려한 단순 집체(集體)교육 등은 해외 유입 노동인구의 조기취업에 매우 비효과적일 수 있음을 힘주어 강조하고 싶다.

이러한 측면에서 스웨덴 정부가 난민과 이민자를 대상으로 실시하고 있는 집중 상담 및 코칭 프로그램 역시 눈여겨 보아야 할 사례들 중 하나이다. 1980년대 이란-이라크 전쟁 때부터 난민을 수용해 온 스웨덴은 난민과 이민자들을 위한 조기취업 지원 프로그램을 오랜 기간 제공해 오고 있으나, 2006년 실시한 자체 평가에 따르면 프로그램 종료 후 3년 이내에 취업을 한 경우가 전체 프로그램 참가자 대비 30%에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 기존 프로그램의 효과성에 의문을 갖게 된 스웨덴 정부가 2006년 파일럿 프로그램의 형태로 도입한 것이 바로 난민과 이민자에 대한 집중 상담 및 코칭이다. 이를 통해 참여자는 개인 단위로 최적화된 정착 설계(integration planning)를 할 수 있고, 설계된 계획안을 실행함에 있어 지원

이 필요한 사항들을 보다 구체적으로 프로그램 운영 주체 측에 전달할 수 있다. 이와 같이 개별화된 집중 상담 및 코칭에는 당연히 큰 규모의 인력 투입이 요구된다. 따라서 스웨덴 정부는 난민과 이민자 지원 담당직원 한 명이 한 달 동안 맡아야 하는 담당건수(caseloads)를 기존 약 200건 수준에서 40건 수준으로 크게 낮췄다. Joona and Nekby(2012)의 연구는 이 프로그램의 효과성을 실증적으로 분석하였는데, 그 결과에 따르면 집중 상담 및 코칭이 프로그램 참여자들의 취업 확률을 약 6%p까지 향상시킨 것으로 관찰되었다.

이제 태평양 건너로 눈을 돌려 이른바 ‘이민자의 나라’ 미국의 경우를 살펴보자. 미국에서 가장 잘 알려진 난민 조기취업 지원 프로그램은 1979년에 시작된 Matching Grant Program(MGP)이다. MGP는 미국에서의 취업가능성(employability)이 높은 난민을 우선적으로 선발하여 취업에 특화된 서비스를 폭넓게 제공한다는 측면에서 독특한 차별점을 지닌다. MGP의 참여자들은 영어 수업, 직업 교육, 직무 훈련 등은 물론 취업 이후에도 일정 기간 동안 통·번역 서비스, 고용주와의 분쟁 해결 등 소위 ‘사후 서비스’를 제공받는다. 필자는 Shin(2020)의 연구를 통해 다양한 계량경제학적 기법을 활용하여 MGP의 효과성을 분석하였는데, 연구 결과에 따르면 MGP가 프로그램 참여자들의 취업 확률을 약 13%p 가량 높인 것으로 관찰되었다. 필자가 연구를 진행하면서 MGP의 구성 측면에서 고무적이라고 느꼈던 것은 모든 프로그램의 구성 요소가 ‘조기취업’이라는 분명하고 유일한 목표하에서 설계되고 실행된다는 점이었다.⁷⁾ 모든 영어 수업은 노동시장과 취업 상황을 가정하여 진행되도록 명확하게 명문화되어 있고, 초기 정착지 내의 잠재적 고용주와 난민들이 함께 참여하는 연수 프로그램 역시 운영된다. 또한, 개별 난민이 모국에서 가졌던 직업의 종류, 경력, 전문성 및 숙련도 등을 고려하여 목표 직업군을 설정한 다음 이에 특화된 교육과 훈련을 제공한다. 이 과정에서 잠재적 고용주의 요구사항이 지속적으로 반영되는 것은 물론이다.

또 한 가지 필자를 놀라게 했던 장치는 바로 MGP의 보상체계에 있었다. 상술하였듯이 난민의 경우 이들을 수용한 정부가 주택, 의료, 교육, 생활비 등 생계 일체를 책임진다. 따라서 일부 난민의 경우 조기취업 지원 프로그램에서 제공하는 교육 및 훈련에 능동적으로 참여하

7) 물론 MGP가 단순 ‘조기취업’만을 목표로 삼는 것에 대한 비판의 목소리도 거세다. 일자리의 질적인 측면을 고려하지 않음으로써 조기취업에 성공한 난민이라고 하더라도 추후 취업상태를 지속적으로 유지하지 못하는 경우가 적지 않기 때문이다.



지 않거나 적극적인 구직활동에 나서지 않는 경우가 있다. MGP는 이와 같은 ‘참여 태만’의 발생 가능성에 대비하여 주택, 의료, 교육, 생활비 제공 등의 업무를 담당기관으로부터 이양 받아 개별 난민의 MGP 참여도에 따라 조건부로 직접 제공한다. 따라서 MGP에 참여하는 난민으로서는 반드시 성실하게 구직활동에 임해야 할 분명하고도 실질적인 유인이 생기는 것이다. 미국의 경우 난민의 조기취업률이 북유럽에 비해 월등히 높는데 필자는 이와 같은 엄격한 보상체계와 상대적으로 짧은 초기 정착지원 기간이 상술한 ‘자물쇠 효과’의 발생 가능성을 낮춘 것에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이라 생각한다.

MGP의 또 다른 특징점 중 하나로는 본국에서 면허 혹은 특정 학위가 필요한 전문직종에 종사했던 난민이 최대한 빠른 시일 내에 미국에서 인정되는 같은 종류의 면허 혹은 학위를 취득할 수 있도록 돕는 인증 및 재인증(recertification 혹은 re-credentialing) 지원제도를 들 수 있다. 전문직종 종사 경험자에 대한 인증 및 재인증은 주로 주정부 차원에서 실시되고 있는데 그 과정에서 상당한 시간과 비용이 소요되는 것이 사실이다. MGP는 여러 가지 행정적·재정적 지원을 통해 이를 최소화함으로써 전문성을 가진 난민 노동력이 미국에서 경력단절을 겪지 않도록 돕는다. 오랜 세월 동안 운영되면서 마주했을 적지 않은 시행착오를 발판 삼아 진화를 거듭해 온 MGP는 우리에게도 다양한 교훈과 시사점을 안겨 준다.

필자가 거주했던 독일에서 난민 위기 직후 그야말로 ‘쏟아져 들어 왔던’ 난민들은 당시 분명 엄청난 부담으로 인식되었던 것이 사실이다. 아직도 이들을 두고 여러 상반된 목소리가 병존하고 있지만 이제는 그들에게서 독일 미래의 새로운 원동력을 찾는 시선 역시 적지 않다. 하지만 난민, 그리고 이민자들이 ‘부담’이 아닌 가능성 높은 ‘희망’이 되기 위해서는 그들의 초기 정착을 돕는 적극적 지원책이 반드시 필요하다. 또한, 그러한 지원책의 운영에는 막대한 세출이 수반되기 때문에 최대한 효율적인 프로그램 설계가 필수적이다. 본고에서 언급한 해외의 정책사례들과 이에 대한 노동경제학자들의 과학적 분석을 통해 우리 역시 의미 있는 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 자물쇠 효과의 발생 가능성 인지, 적극적인 프로그램 참여 및 능동적 구직활동을 장려하는 분명하고도 엄격한 보상체계 구축, 교육 및 훈련의 구성 요소 세분화, 깊이 있는 개인(혹은 가구) 단위의 상담, 단순 집체교육의 지양, 전문직종 종사 경험자에 대한 빠른 인증 및 재인증 등이 필자가 본고를 통해 특히 강조하고 싶은 바이다. 미국에 정착한 난민들의 사례를 연구한 Evans and Fitzgerald(2017)에 따르면 정착 이후 20년의 기간

을 기준으로 봤을 때 난민들은 수용국 정부로부터 지원받은 금액보다 약 2만 1,000달러(약 2,300만 원) 많은 금액을 세금으로 납부한 것으로 관찰되었다. 그들에게서 성장을 위한 새로운 동력을 찾는 것이 결코 헛된 꿈을 좇는 일은 아닐 것이라는 얘기다. 잘 짜인 정착지원 프로그램을 통해 그들이 떨리는 손으로 ‘첫 단추를 끼우는 것’을 든든히 도와줄 수 있다면 말이다.

KLI

참고문헌

- Beaman, L. A.(2011), “Social networks and the dynamics of labour market outcomes: Evidence from refugees resettled in the US,” *The Review of Economic Studies* 79(1), pp.128-161.
- Becker, S. O. and A. Ferrara(2019), “Consequences of forced migration: A survey of recent findings,” *Labour Economics* 59, pp.1-16.
- Brell, C., C. Dustmann, and I. Preston(2020), “The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries,” *Journal of Economic Perspectives* 34(1), pp.94-121.
- Clausen, J. R., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted, and M. Rosholm(2009), “The Effect of Integration Policies on the Time Until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark,” *Labour Economics* 16(4), pp.409-417.
- Cohen-Goldner, S. and Z. Eckstein(2008), “Labor Mobility of Immigrants: Training, Experience, Language and Opportunities,” *International Economic Review* 49(3), 837-872.
- Evans, W. N. and D. Fitzgerald(2017), “The Economic and Social Outcomes of Refugees in the United States: Evidence from the ACS,” Working paper, National Bureau of Economic Research.
- Joon, P. A. and L. Nekby(2012), “Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment,” *The Scandinavian Journal of Economics* 114(2), pp.575-600.



- Kvinge, T. and A. B. Djuve(2006), *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere: hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?*, Fafo.
- Sarvimäki, M. and K. Hämäläinen(2016), “Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs,” *Journal of Labor Economics* 34(2), pp.479-508.
- Shin, S.(2020), “Evaluating the effect of the Matching Grant Program for refugees: An observational study using matching, weighting, and the Mantel-Haenszel test,” Working paper, University of Frankfurt.
- Shin, S.(2021), “Were they a shock or an opportunity?: the heterogeneous impacts of the 9/11 attacks on refugees as job seekers – a nonlinear multi-level approach,” *Empirical Economics*. Forthcoming.