



스웨덴 정부와 주요 정당들이 발표한 난민 위기 대책

송지원 (스웨덴 스톡홀름 경제대학교 경영학 박사과정)

■ 머리말

총인구가 천만 명이 넘지 않는 스웨덴(2015년 기준 약 980만 명)은 관대한 난민 망명 정책과 복지시스템으로 잘 알려져 있다. 덕분에 스웨덴은 난민들이 망명 시 가장 선호하는 국가 중 하나이며 이로 인해 스웨덴은 유럽연합 내에서 1인당 가장 많은 난민을 수용하고 있는 국가가 되었다. 올해 여전히 진행되고 있는 난민 사태에 있어서도 스웨덴은 독일과 함께 난민 수용에 적극적인 입장을 취했고 그 결과 올해 연말까지 스웨덴으로 유입될 난민의 수가 190,000명이 될 것이라 추산하고 있다. 이는 여름에 실시한 예상치보다 두 배 이상 증가한 것으로, 스웨덴 정부는 2015년 7월 74,000명가량의 난민들이 한 해 동안 스웨덴에 유입될 것이라 예상한 바 있다.

이에 따라 사민당과 녹색당 연정으로 구성된 스웨덴 정부와 중도우파계열 정당들은 기존의 관대한 난민 망명 정책을 유지, 강화하며 난민들을 스웨덴 사회에 어떻게 적응시킬 것인가에 대한 정책을 구상해왔다. 이후 난민 위기로 온 유럽이 들쭉이고 있던 지난 2015년 10월, 스웨덴 정부와 중도우파계열 정당들은 난민 망명과 이민자 관련 방안들에 대한 합의문을 발표하였다. 각 방안들은 법제화되거나 혹은 지자체 내 정책으로 수립되어 이르면 내년부터 도입될 예정이다.

이 글에서는 지난 10월 발표한 정부-정당 간 합의에 나타난 정책들에 대해 살펴보고 그 이후 나타난 스웨덴 정부의 난민 문제에 대한 태도 변화에 대해 다루고자 한다.

■ 스웨덴 정부와 주요 정당에서 합의한 정책들

지난 2015년 10월 스웨덴 정부와 중도우파계열 정당들(온건당, 중앙당, 자유당, 기독교민주당)은 최근의 난민유입 문제 대응을 위한 방안들에 합의하였다. 이 합의문¹⁾은 망명 정책을 강화하는 방안과 새로 유입된 난민을 비롯한 이민자들을 노동시장으로 진입시키는 문제, 현 난민 위기에 대처하는 방안들에 대해 다루고 있다.

우선 망명 정책을 강화하는 방안은 망명을 선택한 난민들의 환경과 처우를 개선한다는 목적을 가지고 있다. 안전한 국가에서 망명을 신청하는 경우나 터무니없는 망명 신청에 대해 빠르게 망명 거부를 통보하려는 유럽연합 내 협의에 따라 스웨덴에서도 망명 신청 처리 시간을 단축하는 정책이 2016년 2월부터 도입될 계획이다. 또한 더 많은 망명 신청자들을 위한 숙소 공간 증대를 계획하고 있으며 가족이민에 대한 유지요건(maintenance requirement)에도 변화가 있을 예정이다.

할당 난민(Quota refugees), 이를테면 보호자 미동반 미성년 난민(Unaccompanied minor), 자녀를 두고 있는 가족 난민의 경우에는 지금까지와 마찬가지로 계속해서 영주권을 부여받을 수 있으나 이를 제외한 다른 난민들에게는 임시 거주권만을 부여하기로 결정했다. 그리고 최근 스웨덴에 보호자 미동반 미성년 난민의 유입이 급증함²⁾에 따라 이들에 대한 조사 및 검토를 계획하고 있다. 특히 이들 난민에 대한 수용시설 및 대응을 위한 인력부족 문제가 대두되고 있기에 철저한 조사가 필요한 상황이다.

한편 난민과 이민자를 위한 일자리 알선 강화와 정착 지원 정책들을 살펴보면 이들을 노동시장에 빠르게 진입시키고 스웨덴 사회의 일원으로서 활동하게끔 하려는 스웨덴 정부의 의도를 엿볼 수 있다. 우선 망명 신청과 이에 대한 결과를 기다리는 동안 시민 예비교육과 함께 스웨덴어를 배우게끔 하는 조기 조치가 도입될 예정이며 기존에 제공되던 일자리 알선 제도를 보다 단순하게 만들어 난민과 이민자들의 노동시장 진입에 유연성과 속도를 높이겠다는 계획도 밝혔다. 이 밖에도 직장경험과 교육, 기술훈련을 결합한 프로그램을 확대하여 이민자들의 참여를

1) <http://www.government.se/contentassets/f8effa03946941c5987f7ae76b356a02/agreement-measures-to-tackle-the-refugee-crisis.pdf>

2) 스웨덴 이민국에 따르면 2015년 9,000~12,000여 명에 이를 것으로 예상되고 있다.

독려하겠다는 의지를 표명했다. 또한 가사나 정원사, 이사 서비스 등의 일을 하는 이민자를 가정 내에서 가사도우미로 활용하는 이들의 세금을 공제하는 정책을 더욱 확대할 예정이다. 이는 난민이나 이민자들을 노동시장에서 상대적으로 낮은 문턱에 위치한 직종에 더 빠르게 배치하려는 의도를 담고 있다.

노동시장과 관련한 정책 외에도 난민과 이민자의 정착을 돕는 방안들도 계획되었다. 현재 스웨덴 내 주택 공급이 절대적으로 부족한 상황이기 때문에 일시적으로 건축에 대한 규제를 풀어 이민자들과 난민들을 위한 주택 공급을 확대할 예정이다. 그리고 지자체 내 공립학교나 사립학교에서는 학교 내 난민과 이민자 학생들을 위한 자리를 마련하고 반드시 그들을 수용해야 한다. 또한 다른 언어 배경에서 자란 학생들을 위한 원격지원 역시 도입될 예정이다. 이 밖에도 학교 내 교사와 다른 직원들의 충원도 시급한 상황인데, 우선 이민자들을 활용하여 자국의 교사 자격을 갖추고 있는 이들이 같은 언어 배경을 가진 학생들을 가르치게 하는 방안을 계획 중이다. 정부는 은퇴한 교사 혹은 학생 교사 역시 이민 학생들을 가르칠 수 있는 중요한 자원으로 활용할 수 있을 것이라 생각하고 있다.

현재 진행 중인 난민 위기를 대처하기 위해서 스웨덴 정부와 정당들은 추가적으로 유럽연합 기금 신청(EU funds), 지자체와 시민사회를 위한 일시적 기금 마련, 이민자와 난민을 위한 주택 건설 지원금 제공 정책을 도입할 것임을 밝혔다. 우선 이 위기를 완화하기 위한 비용 확보를 위해 사용 가능한 유럽연합 기금을 신청하겠다는 계획을 합의문에 담았다. 또한 현재 난민 문제로 인해 각 지자체의 재정이 많은 압박을 받고 있기 때문에 2015년 중 일시적인 기금을 마련하여 지자체를 돕겠다는 계획을 발표했다. 이 밖에도 난민들을 위해 일하고 있는 시민사회 단체를 위한 일시적 기금 역시 제공될 예정이다. 이 기금은 100억 크로나 정도 될 것이라 예상하고 있으며 이 중 약 2억 크로나는 시민사회단체에 할당될 것이다. 한편 내년 예산안에는 주택 건설을 위한 지자체 지원안³⁾이 포함되어 있다. 이와 관련해 정부는 지자체가 새로 온 이민자, 난민을 위한 주택을 건설하여 직접적인 지원을 하게끔 논의할 예정이다. 스웨덴 이민국에 따르면 내년 초까지 난민 수용공간 부족으로 인해 난민 25,000~45,000명을 수용하지 못하게 될 것이라 예상했다. 따라서 이를 둘러싼 논의 역시 굉장히 시급한 상황이다.

3) 2016년 18.5억 크로나, 2017년 18억 크로나, 이후에는 13억 크로나를 투입할 예정이다.

■ 정책 합의의 배경

합의문을 살펴보면 다루어진 내용들이 난민 사태에 대한 단기 해결책에 그치는 것이 아님을 알 수 있다. 추가적으로 있을 망명이나 난민과 이민자들의 유입을 효과적으로 대처하기 위한 방안들을 고민한 흔적이 보인다. 한편 스테판 뢰벤(Stefan Löfven) 총리는 스웨덴이 난민을 받아들이고 그들을 돕는 데 있어 선도적인 위치에 있다는 사실에 자랑스럽다는 의견을 밝혔다. 이처럼 스웨덴 정부와 주요 정당들이 난민 정책을 강화하고 난민들에게 도움을 주려하는 것은 스웨덴이 가지고 있는 인도주의적 색채를 유지하고자 하는 노력이라 할 수 있다.

하지만 경제적인 문제를 고려했을 때 스웨덴이 난민 사태로 인해 겪게 될 비용은 상당한 수준일 것이라 예상되고 있다. 이번 난민의 유입으로 인해 스웨덴은 다가올 2016년에는 602억 크로나를 지출할 것이며 2017년에는 더 늘어난 730억 크로나 가까이 사용할 예정이다. 재무부장관인 마그달레나 안테르손(Magdalena Andersson)은 난민의 급격한 증가가 공공재정에 압박을 주는 것에 대해 인정했으며 정부가 난민 유입으로 인한 재정문제에 대처하기 위해 다양한 방법을 강구 중이라 밝혔다. 하지만 이를 위해 즉각적으로 세금을 인상할 계획은 없을 것이라 덧붙였다.⁴⁾

이러한 막대한 비용 지출을 감수하면서도 스웨덴이 난민과 이민자들을 적극적으로 수용하려는 이유는 부족한 노동력과 관련이 있다. 스웨덴 정부는 고령화와 저출산으로 인해 급증한 연금 수급자들을 지원할 노동력이 필요하고 특히 저숙련 서비스 업종의 인력이 부족한 상황이기에 때문에 난민들이 이 공백을 충원해줄 것이라고 주장하고 있다.⁵⁾ 이번 합의에서 나타났듯이, 난민을 비롯한 이민자들을 위한 일자리 알선을 강화하는 방안을 따로 마련하는 것도 노동시장에서 이들을 적극적으로 활용하기 위함이다.

스웨덴은 이민자들을 노동시장에서 활용하는 데 있어 OECD 국가 중 최하위에 있으며, 자국

4) The Local, 2015년 10월 22일자, <http://www.thelocal.se/20151022/sweden-doubles-refugee-forecast-for-2015>

5) 지난 2015년 9월 스테판 뢰벤 총리는 연설을 통해 스웨덴뿐 아니라 유럽 내 많은 국가들이 고령화 문제를 겪고 있기에 난민, 이민자 유입을 통해 이 어려움을 극복할 수 있을 것이라 밝히며 전 유럽연합 국가들의 난민 수용을 독려했다.

출신 노동자와 이민노동자 간의 고용률 차이가 가장 큰 국가로도 알려져 있다. 스웨덴 국영고용서비스센터(arbetsförmedlingen)의 통계자료에 따르면, 스웨덴 내 이민자들의 취업률은 현재 64%이지만 스웨덴 태생 인구의 취업률은 79%였다. 또한 6월 기준, 스웨덴 내 이민자들의 실업률은 22%, 스웨덴 태생 인구의 실업률은 7.5%로 나타났다.⁶⁾ OECD는 이 고용률의 차이를 자국에서 교육을 충분하게 받지 못한 이민자들(이라크, 아프가니스탄 등)이 저숙련 직종에 적절히 배치되어 있지 않기 때문이라 밝혔다.⁷⁾

IMF 역시 스웨덴 경제에 대한 연례보고서를 통해 다수의 이민자들이 스웨덴에서 일자리를 구하는 데 어려움을 겪고 있음을 강조했다. 보고서는 “스웨덴 노동시장은 지나치게 양극화되어 있으며 전반적인 고용률은 높은 편이지만 실업이 저숙련자와 이민자들에게 집중되어 있다”며 이민자들의 고용을 위한 스웨덴 정부의 노력이 필요함을 언급했다. 특히 IMF는 현재 운영되고 있는 근로와 교육훈련이 포함된 청년층 노동시장 프로그램이 이민자들과 난민들의 기능 개발 및 취업을 위해 확대되어야 한다고 제안했다.⁸⁾

이에 따라 스웨덴 정부는 이미 이민자들의 기술과 노동시장 사이의 미스매치를 줄이고자 다양한 프로그램과 무료 스웨덴어 강좌에 많은 비용을 투자하고 있었다. 한편 이번 난민 유입으로 인해 프로그램의 대상자가 늘어난 만큼 기존의 직업소개 프로그램과 관련한 정책들 역시 확대될 것이라 예상되었고, 실제로 이번 합의문을 통해 각 정당과 정부는 정책의 확대와 개정이 있을 것임을 밝혔다. 이런 변화들 역시 난민과 이민자를 노동시장에서 적극적으로 활용하려는 스웨덴 정부의 의지를 확인할 수 있는 부분이다.

6) The Local, 2015년 7월 28일자, <http://www.thelocal.se/jobs/article/more-jobs-going-to-foreigners-in-sweden>

7) The Local, 2015년 9월 29일자, <http://www.thelocal.se/20150929/sweden-told-to-do-more-to-help-foreign-workers>

8) Ibid.

■ 스웨덴 정부의 태도 변화

하지만 정책 합의가 발표된 지 한 달이 지나지 않은 2015년 11월 12일부터 스웨덴 정부는 유입되는 난민의 수를 조정하기 위해 일시적으로 국경을 통제하기 시작하였다. 이로 인해 그동안 유지해왔던 포용정책의 변화가 예상되었던 가운데, 지난 11월 24일 스테판 뢰벤 총리는 “현 상황을 지속할 수 없기 때문에 스웨덴으로 유입되는 난민의 수를 과감하게 줄이기로 했다”고 발표하며 난민 수용에 대한 태도를 공식적으로 변경했다. 또한 그는 “우리는 일시적으로 난민 규모를 조정, 난민들이 스웨덴이 아닌 다른 나라를 선택할 수 있도록 할 것이고 잠시 난민 수용을 멈출 필요가 있다”고 말했다. 또한 뢰벤 총리는 유럽연합의 난민 배분이 공정치 못했다고 비판하며 “스웨덴이 더 이상 많은 난민을 받아들일 수 없다는 사실이 슬프지만 이 결정이 결코 쉽지 않았다”고 밝혔다.⁹⁾

아네르스 이게만(Anders Ygeman) 내무장관은 “스웨덴은 난민 사태에 가장 큰 책임을 져온 국가다. 이 공동의 과제를 대처하기 위해서는 유럽연합 내 다른 국가들도 책임을 져야만 한다”며 스웨덴이 지고 있던 부담을 다른 국가 역시 나눠질 필요가 있음을 언급했다. 또한 이게만 장관은 “현재 수많은 난민들이 안전한 거처를 제공받지 못하고 야외 또는 기차역 같은 곳에서 지내고 있다”고 지적하며 “질서와 안보에도 위협이 될 것”이라고 우려하면서 더 이상 난민 수용이 어려울 것임을 밝혔다.¹⁰⁾ 이민국 역시 난민의 급격한 유입으로 인해 정상적인 방식의 망명 절차를 시행할 수 없다는 어려움을 토로하며 앞서 언급된 제도의 변화뿐 아니라 난민 유입 그 자체를 단기간 만이라도 줄여야 한다는 의견을 제안했다.¹¹⁾

한편 뢰벤 총리가 난민 수용 규모를 줄이겠다는 결정을 내린 것은 최근 정부정책에 대한 국민들의 여론이 썩 좋지 않은 까닭이기도 하다. 특히 최근 한 여론조사(YouGov)에서는 반이민자 극우성향 정당인 스웨덴 민주당이 24.8%의 지지를 받으며 뢰벤 총리가 속해 있는 사민당

9) The Local, 2015년 11월 24일자, <http://www.thelocal.se/20151124/sweden-set-to-tighten-asylum-rules-for-refugees>

10) The Local, 2015년 10월 21일자, <http://www.thelocal.se/20151021/sweden-is-approaching-the-limit-of-its-capacity>

11) The Local, 2015년 10월 22일자, <http://www.thelocal.se/20151022/sweden-doubles-refugee-forecast-for-2015>

(23.2%)을 제치고 가장 인기 있는 정당으로 떠올랐다.¹²⁾ 지나친 난민 유입으로 인해 정부, 지자체가 현재 부담해야 할 사회적, 재정적 비용이 상당한 데다 악화된 국내 여론 역시 무시할 수 없는 부분이기 때문에 뉘른 총리는 기존의 입장을 철회할 수밖에 없었던 것으로 여겨진다. 하지만 이 난민 수용 규모의 조정이 일시적이라고 밝힌 만큼 앞으로 스웨덴 정부가 난민 문제를 어떻게 해결할 것인지는 조금 더 지켜봐야 할 필요가 있다.

■ 맺음말

이번 난민 위기와 그에 따른 적극적 난민 수용을 통해 스웨덴은 국제사회에서 자신들이 인권, 난민 문제에 있어 선도적인 국가임을 보여주었다. 동시에 그동안 자국의 인구만으로는 해결할 수 없었던 다수의 노동력을 확보하려는 시도를 했다고도 평가할 수 있다. 스웨덴 정부와 그들의 주요 대화 파트너인 중도우파 정당들이 체결한 지난 10월 합의를 통해 난민들을 노동 인구로 활용하기 위한 대책들을 도입, 구체화하려는 계획을 밝힌 것 역시 이런 의도를 드러낸 것이라 할 수 있다. 하지만 예상을 훨씬 뛰어넘는 많은 수의 난민이 스웨덴에 유입되어 정부가 계획한 정책을 실현하기가 벅찬 수준까지 이르자 그동안의 인도주의적 난민 수용 방침을 일시적으로 내려놓기에 이르렀다. 따라서 앞으로 스웨덴의 난민 수용 범위나 정책이 어떤 방향으로 전개될 것인지는 유럽연합 국가들이 얼마나 책임을 분담할지, 국내 정세가 어떻게 변화할지에 달려 있다고 할 수 있다.

현재 유럽 국가들이 겪고 있는 난민 위기는 난민에 대한 인식과 경험이 부족한 한국 사회에는 조금 먼 이야기처럼 들릴 수 있다. 하지만 스웨덴 정부가 대화 파트너로서 주요 정당과 함께 난민 문제에 대해 합의를 만들어 냈다는 점과 그 내용에 있어서 단기적인 관점에서의 해결책과 장기적인 계획을 함께 담아 냈다는 점은 우리 정부나 정당에서 앞으로 참고할 만한 부분이

12) 최근 조사된 정당 지지에 대한 여론조사 결과는 여론조사 기관마다 차이를 보이는 것으로 나타났다. 여론조사 기관인 Ipsos와 TNS Sifo에서 진행한 여론조사에서는 스웨덴 민주당이 17%의 지지율로 사민당, 온건당에 이어 3위를 기록하고 있으며, TV4와 Novus가 함께 진행한 여론조사에서는 스웨덴 민주당이 20.7%(사민당, 온건당에 이어 3위)의 지지율을 확보하고 있는 것으로 나타났다.

다. 앞서 살펴보았듯 스웨덴은 고령화 사회로의 진입과 노동력 부족에 대한 해결책으로 난민과 이민자의 적극적인 유입이라는 방식을 택했다. 한국 역시 고령화 사회로의 진입이 머지않은 시점이기에 노동시장을 어떻게 관리할 것인가에 대한 대책이 절대적으로 필요한 상황이다. 한국이 반드시 스웨덴처럼 난민과 이민자를 노동력으로 활용하는 방식을 택할 필요는 없지만 노동시장 문제에 대해 장기적인 안목을 가지고 이를 대처하고자 노력하는 스웨덴 정부의 접근 방식은 충분히 배울 만한 점이라 여겨진다. **KLI**