

제17회

세계인의 날 기념 이민정책포럼

.....

다양성 시대의 이민과 지속가능발전

일시 2024. 5. 24. (금) 13:00~18:00

장소 한국외국어대학교 사이버관 대강당

주최 법무부

주관 한국이민학회, 한국외대 글로벌정치연구소



.....

PROGRAM

다양성 시대의 이민과 지속가능발전

13:00-13:30 등록
13:30-13:40 개회사 (한건수, 한국이민학회 회장)
13:40-13:50 축사 (이재유, 법무부 출입국·외국인정책본부장), (김춘식, 한국외대 부총장)

13:50-15:20 라운드테이블 1 | 다양성 시대의 이민정책

좌장 | 한건수 (강원대 문화인류학과 교수)

한국사회의 지속가능성과 다양성을 생각한다
한경구 (UNESCO 한국위원회 사무총장)

인구와 이민정책
설동훈 (전북대 사회학과 교수)

다양성 시대, 이민정책의 방향
조영관 (변호사, 법무법인 덕수)

이민사회의 세계시민: 사회통합을 위한 시민교육
임현묵 (UNESCO 아·태국제이해교육원장)

15:20-15:30 휴식

15:30-16:40 라운드테이블 2 | 이민청년과 이민정책의 미래

좌장 | 임시연 (UNESCO 한국위원회 선임전문관)

한국의 이민정책과 청년이민자
라연우 (나오미센터)

한국 이민정책과 유학생에서 교수까지의 여정
스리잔 쿠마르 (부산외대 교수)

유학생 취업-정주 지원제도를 바라보는 유학생의 시선
재스민 존 (전남대 박사과정 수료)

난민(이주배경학생)의 대학진학 과정
압델라임 노란 (고려대 4학년)

16:40-16:50 휴식

16:50-17:50 패널 세션 | 글로벌스탠다드와 이민정책의 새로운 활로 모색

좌장 | 김철호 (경상국립대 사회학과 교수)

발표

이주글로벌 컴팩트와 한국 이민정책의 발전 방향
이재호 (IOM 한국대표부 정책담당관)

난민글로벌 컴팩트와 난민의 보충적 수용
송영훈 (강원대 정치외교학과 교수)

토론 | 이병하 (서울시립대 국제관계학과 교수), 이탁건 (변호사, UNHCR 법무담당관)

17:50-18:00 폐회사 (한건수, 한국이민학회 회장)

목 차

환영사 · 축하 |

- 1. 환영사 한건수(한국이민학회장)
- 2. 축하 이재유(법무부 출입국외국인정책본부장)
- 3. 축하 김춘식부총장(한국외대)

1. 라운드테이블 1 | 다양성 시대의 이민정책

- 1.1 한국사회의 지속가능성과 다양성을 생각한다 1
- 1.2 인구와 이민정책 5
- 1.3 다양성 시대, 이민정책의 방향 21
- 1.4 이민사회의 세계시민: 사회통합을 위한 시민교육 25

2. 라운드테이블 2 | 이민청년과 이민정책의 미래

- 2.1 한국의 이민정책과 청년이민자 27
- 2.2 기존 이민정책과 유학생에서 교수까지의 여정 29
- 2.3 유학생 취업-정주 지원제도를 바라보는 유학생의 시선 33
- 2.4 난민(이주배경학생)의 고등교육 접근성 35

3. 패널 세션 | 글로벌스탠다드와 이민정책의 새로운 활로 모색

- 3.1 이주글로벌 컴팩트와 한국 이민정책의 발전 방향 37
- 3.2 난민글로벌 컴팩트와 난민의 보충적 수용 61

인사말

매년 5월 20일부터 일주일은 세계인의 주간입니다. 2007년 재한외국인처우기본법을 제정하면서 매년 5월 20일을 '세계인의 날'로, 세계인의 날부터 1주간은 '세계인 주간'으로 기념하게 되었습니다. 2008년 제1회 세계인의 날을 축하한 이후 올해 제17회 세계인의 날과 세계인 주간을 맞게 되었습니다. 세계인의 날을 기념하는 이유는 재한외국인처우기본법에서 '국민과 재한외국인이 서로의 문화와 전통을 존중하면서 더불어 살아갈 수 있는 사회 환경을 조성하기 위함'이라 규정하고 있습니다. 한국 사회의 선주민과 이주배경주민이 함께 존중하고 상생할 수 있는 환경을 만들어 나가는 날입니다.

한국이민학회는 법무부와 함께 세계인의 날 기념 이민정책포럼을 개최합니다. 최근 정부와 언론의 가장 높은 관심은 인구감소와 지역소멸의 대응 전략으로서 이민정책을 논의하는 것이었습니다. 농수산업 현장에서 제기된 노동력 부족 호소와 소멸 위기에 처한 지역사회의 이민정책 도입 주장 등이 넘쳐나고 있습니다. 그러나 이민정책은 단순한 인구정책이나 노동력 보완 정책이 아니기에, 이번 이민정책포럼은 <다양성 시대의 이민과 지속가능발전>이라는 주제로 개최하게 되었습니다.

이번 포럼은 한국 사회의 이민 의제를 다양성과 지속가능발전의 맥락에서 토론했고자 합니다. 라운드테이블 형식을 취한 것은 발표자들의 발표 중심이 아니라 상호토론과 질의응답을 통해 논의를 풍성하게 만들려는 의도입니다. 또한 전문가들의 라운드테이블 외에 청년 이민자들의 목소리를 직접 들을 수 있는 세션도 구성했습니다. 학술발표 세션은 국제이주의 글로벌 의제들을 소개하는 기획을 했습니다.

이번 포럼을 통해 한국의 이민정책과 이민연구에 보다 다양한 논의가 이뤄질 수 있기를 기대합니다. 한국 사회의 미래를 만들어나가는 이민정책은 종합적이고 체계적인 관점에서 논의되어야 합니다. 또한 글로벌 의제와 기준에 대한 고려도 필요합니다.

한국이민학회는 다양한 분과 학문의 연구자들이 모인 학술단체로 앞으로도 학제적이고 종합적인 이민정책 연구와 토론을 선도할 수 있도록 노력하겠습니다. 세계인의 날과 세계인 주간을 축하하며, 이번 이민정책포럼을 지원해 주신 법무부 출입국외국인정책본부와 한국외국어대학교에도 감사 را 드립니다.

2024년 5월 24일

한국이민학회 회장 한건수

< 제17회 세계인의 날 기념, 이민정책포럼 본부장 축사('24.5.24) >

이재유(법무부 출입국외국인정책본부장)

여러분, 반갑습니다. 출입국·외국인정책본부장 이재유입니다.

녹음이 짙어가는 신록의 계절 5월에, 제17회 세계인의 날을 기념하여 이민정책 포럼을 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

먼저, 이번 포럼을 위해 애써주신 한국이민학회 한건수 회장님을 비롯한 한국이민 학회 회원 및 한국외대 김춘식 부총장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

또한, 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 포럼의 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분을 포함해 여기 참석해 주신 모든 분들에게도 깊이 감사드립니다.

우리 정부는 지난 2007년 ‘재한외국인 처우 기본법’을 제정하고 매년 5월 20일을 ‘세계인의 날’로 지정하여 국민과 재한외국인이 서로 이해하고 소통할 수 있는 화합의 장을 마련하여 왔습니다. 2007년 당시 체류외국인이 100만명이었으나 현재는 국민의 약 5%에 해당하는 260만 여명의 외국인이 우리와 함께 더불어 살고 있습니다.

최근 우리사회는 저출생·고령화, 생산인구 감소 등으로 인해 인구절벽, 지방소멸이라는 단어가 어색하지 않을 정도로 심각한 위기에 직면해 있습니다.

5월 20일 과천시민회관에서 개최된 제17회 ‘세계인의 날’ 기념사에서 박성재 법무부장관이 밝혔듯이, 법무부는 이와 같은 위기를 기회로 바꾸어 지속 가능한 국가발전을 이루고 글로벌 중추국가로 도약하기 위해 다음과 같이 이민정책을 추진하고자 합니다.

첫째, 연간 분야별 취업비자 발급 규모를 사전에 공표하는 “취업비자 총량 공표제”를 통해 우리 경제발전에 기여하는 우수 인재의 유입을 적극 확

대하면서도 국민 일자리를 침해하는 무분별한 유입은 억제하겠습니다.

둘째, 외국인이 지역사회에서 잘 정착하고 지역주민과 공존할 수 있도록 부처간 벽을 허무는 것뿐만 아니라 지방정부 및 민간과도 협업을 강화하고자 합니다.

셋째, 국민과 외국인이 서로를 이해하고 존중하는 환경 조성을 위해 언어교육과 상호이해 등 사회통합 정책을 적극적으로 추진하는 한편, 외국인이 불합리한 차별을 겪지 않고 자기 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 따듯한 법치행정을 펼치도록 하겠습니다.

그리고 저출생·고령화와 이로 인한 심각한 인구위기에 직면하여, 오늘 ‘다양성 시대의 이민과 지속가능발전’이라는 주제로 포럼을 개최하게 된 것은 매우 시의적절하다고 생각합니다.

특히, 인구관점에서 지속가능한 이민정책의 방향과 다양성 시대의 사회통합에 대한 고민을 함께 나눌 수 있는 의미 있는 시간이 될 것입니다. 또한, 우리나라에 이민자로 와서 모범적으로 정착한 청년들의 생생한 경험담을 듣는 것은 현실성 있는 이민정책을 마련하는 데에도 큰 도움이 될 것으로 생각합니다.

한국 이민정책을 맡고 있는 책임자로서, 오늘 여러분들의 발표와 토론 내용을 귀담아 듣고 이민행정에 적용할 수 있는 방안을 깊이 고민하도록 하겠습니다.

아무쪼록 이번 포럼이 우리나라 이민정책의 방향성과 현안에 대하여 함께 고민하고 우리 사회의 지혜를 모을 수 있는 유익한 자리가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

김춘식부총장(한국외대)

안녕하십니까

우리 대학에서 열리는 <이민정책 포럼>에서 인사를 드리게 되어 개인적으로 큰 영광으로 생각합니다.

매년 5월 20일은 ‘세계인의 날’입니다. ‘세계인의 날’은 다양한 민족·문화권의 사람들이 서로 이해하고 공존하는 다문화 사회를 만들자는 취지에서 2007년에 제정된 국가기념일입니다. 오늘의 이민정책포럼은 제17회 세계인의 날을 기념하여 열리는 행사입니다.

오늘 포럼의 주제는 <다양성 시대의 이민과 지속가능발전>입니다. 첫 번째 라운드테이블에서는 글로벌 거버넌스 체제가 복잡해지고 사회환경이 급변하는 국면에서 이민정책이 나아가야 할 방향에 대한 고민을 공유합니다. 두 번째 라운드테이블에서는 우리나라에 거주하는 외국인 유학생과 교수, 그리고 청년 난민 및 활동가들이 자신들의 경험 공유를 통해 미래의 이민 정책 방향을 모색합니다. 마지막 패널세션에서는 한국 사회의 지속가능한 발전에 긍정적으로 기여할 수 있는 이민 정책 방향을 탐색합니다. 오늘 포럼에서 모든 참가자들이 다양한 민족과 다양한 문화권의 사람들이 공존하기 위해 갖추어야 할 조건에 대해 생산적인 결과를 얻기를 바랍니다.

저는 언론학을 전공합니다. 2013년에 한 국제구호개발NGO의 의뢰를 받아 <한국 미디어의 아프리카 재현방식과 수용자 인식 조사>를 진행한 적이 있습니다. 내용분석 연구방법, 담론분석, 전문가인터뷰, 초점집단인터뷰 등 다양한 연구방법을 통해 한국 미디어들의 아프리카 재현방식을 분석하여 향후 국제원조기구나 단체가 지역민들을 위한 구호, 원조, 지원 시에 어떠한 미디어 전략을 취해야 할지 방향성을 탐색한 적이 있습니다(당시에 전문가인터뷰를 진행했었는데 오늘 행사를 주관하시는 한건수 한국이민학회회장님께도 고견을 여쭙었던 기억이 납니다).

당시 연구에서 한국의 미디어들이 감성적 프레임을 동원하고, 갈등과 인간적 흥미 관점에서 아프리카인들의 삶을 틀짓기한다는 것을 확인했습니다. 그리고 이러한 연구결과를 토대로 언론은 ‘외부 관찰자 관점’이 아닌 ‘내부자 관점’에서 아프리카와 아프리카인들이 당

면한 문제들을 진단하고 이를 해결할 수 있는 대안을 제시하러 노력해야 한다고 주문한 바 있습니다. 하지만 잘못된 언론 보도 관행은 전혀 개선되지 않았습니다. 전문가들이 대안을 제시해도 타당한 정책이 집행되지 않으면 현실을 개선하는 것이 어렵다는 것을 깨달았습니다.

출입국 통계자료에 따르면 2022년말 기준 체류외국인은 2,507,584명으로 전체인구(51,325,329명)의 4.89%에 달했습니다. 국내 유학생은 체류외국인의 10%에 조금 미치지 못하지만 2022년에 비해 14.8% 증가했습니다. 취업자격 체류외국인은 16.3%(522,571명)(2022년 말 기준), 결혼이민자는 3.1%(174,895명)(2023년 말 기준), 그리고 영주자격(F-5) 체류외국인은 전년 대비 5.3%(185,441명)(2023년 말 기준) 증가했습니다. 이러한 통계 지표는 한국의 이민 정책이 출입국 관리 집행 위주에서 다양성을 포용할 수 있는 통합적 관리 체제로 바뀌어야 한다는 것을 의미합니다. 모쪼록 오늘 포럼이 지속 가능한 이민정책을 마련하는 계기가 되기를 희망합니다.

감사합니다.

라운드테이블 1

다양성 시대의 이민정책

- 1.1 한국사회의 지속가능성과 다양성을 생각한다
- 1.2 인구와 이민정책
- 1.3 다양성 시대, 이민정책의 방향
- 1.4 이민사회의 세계시민: 사회통합을 위한 시민교육

한국 사회의 지속가능성과 다양성을 생각한다

한경구

유네스코한국위원회 사무총장, 문화인류학자

안녕하세요, 유네스코한국위원회 사무총장 한경구입니다. 먼저 “다양성 시대의 이민과 지속가능발전”을 주제로 개최되는 <제17회 세계인의 날 기념 이민정책포럼>에서 한국이민학회 여러분들과 말씀을 나눌 수 있어 기쁘게 생각합니다. 저는 한국의 인구 문제에 대한 대책으로 이민이 너무나 쉽게 논의되고 있는 가운데, ‘지속가능성’과 ‘다양성’이라는 키워드를 가지고 몇 가지 생각할 것을 짚어보고자 합니다.

우선 급격한 고령화와 출생률 저하에 직면하여 ‘소멸’마저 운위(云謂)되고 있는 한국 사회에서 지속가능성을 최우선시한다면 적극적으로 이민을 도입하는 것은 합리적이라 할 수도 있습니다. 그러나 이민은 그리 간단하고 쉬운 인구문제 해결책이 아닙니다. 다양한 배경을 가진 사람들이 활짝 마음을 열고 오해와 편견에서 벗어나 교류와 협력을 통해 서로 배우고 성장하면서 어울려 살 수 있다면 얼마나 좋겠습니까? 그러나 현실은 그리 낙관하지 않은 것 같습니다. 순조로운 이민국가로의 발전은 지적으로 정서적으로 무지와 편견과 오해를 극복하는 것만으로 가능하지 않습니다. 이해관계의 상충, 기득권 상실, 경쟁에 대한 두려움 등이 작용하면서 차별과 편견과 의심과 증오와 갈등을 강화되기도 합니다. 그래서 우리는 준비하고 물어 보아야 합니다.

첫째, 우리 사회는 이주배경인의 급격한 증가를 큰 무리 없이 수용할 수 있는 태세(態勢)가 되어있는지요? 소위 다문화정책을 추진하기 시작했던 20년 전과 비교하면 우리 사회는 커다란 인식의 진전과 제도적 개선을 이룬 것이 사실입니다. 그러나 우리는 이주배경인의 급증이 필연적으로 불러올 엄청난 변화를 받아들일 심리적, 사회적 합의가 되어 있는지요? 문화다양성이 중요하고 옳다는 것에는 머릿속으로는 동의하겠지만, 마음속으로부터 인정하고 실천할 준비가 되어있는지요?

아직도 한국사회에서는 내적인 다양성도 잘 용인되고 있지 않은데, 이주의 증가가 불러올 엄청난 문화다양성을 과연 얼마나 수용할 수 있을까요? 다양성이 중요하다고 말을 하는 건 쉽지만, 실제 우리의 일상생활 속에 낯설고 이질적인 사람들과 상황에 직면할 때 우리가 최근까지 어떻게 행동해왔는지, 앞으로는 어떨지, 이민국가가 된다는 것이 실제 어떤 것인지 잘 생각하고 필요한 준비를 서둘러야 합니다.

무엇보다도 세계시민교육을 각급학교만이 평생학습에서도 확대하고 강화하는 것이 시급합니다. 과거의 다문화교육은 종종 이주배경인들을 대상으로 했는데, 이제는 한국 사회의 선주민, 소위 한국인들이 세계시민적 태도를 가질 수 있도록 집중적인 노력을 해야 할 것입니다. 인구감소에 대한 대응책으로 이민정책을 도입하기에 앞서, 이에 대한 충분한 고민과 사회적 합의, 또 철저한 준비가 필요합니다. 지금 우리 사회에서 그

런 노력이 적절히 이루어지고 있는지요?

둘째, 이민은 일단 문호를 개방하고 확대하기 시작하면 되돌아가는 것이 실질적으로 불가능하고 통제도 생각보다 어렵지 않을까요? 이주배경인들은 우리가 바라고 기대하고 상상했던 것보다 훨씬 더 많이 그리고 더 빨리 증가할 수 있습니다. 많은 경우 우리가 처음에 바라고 기대했던 사람들과는 국적, 성별, 연령, 교육, 직종, 숙련도 등에서 상당히 다른 사람들이 올 수도 있습니다.

우리는 다문화주의라는 표현을 깊은 고민 없이 사용해온 것 같은데, 우리 사회가 과연 주도적 문화의 존재를 전제하는 문화다원주의(cultural pluralism)가 아니라 주도적 문화가 존재하지 않는다는 전제에 입각한 다문화주의(multiculturalism)로 변화하려는 국민적 합의를 이룬 것이지요? 이주배경자들은 다른 많은 이민국가에서처럼 우리 사회에서도 종족별 이민자 커뮤니티를 구성하며 살아가게 되는지요? 노동정책은 물론이지만 우리의 교육, 주택, 의료보험, 연금 정책과 제도는 이민국가로의 이행을 준비하고 있는지요?

셋째, 우리나라가 이민정책을 통해 한국 사회의 지속가능성을 모색한다고 할 때 이민 송출국은 우리를 어떻게 생각할까요? 우리나라는 해외유학생이 돌아오지 않는다고 두뇌 유출을 걱정했었지요. 외국인 유학생은 어느 나라에서나 가장 이상적인 최고의 이민이며 외국인 노동자 또한 낯선 해외로 진출하여 일자리를 얻고 소득을 올리기 때문에 출신국에서는 상대적으로 우수한 인력입니다. 이러한 사람들이 한국에 와서 한국의 소멸을 막아줄 것을 기대하는 것인데, 이민 송출국 사람들은 한국의 이러한 정책을 어떻게 평가하고 또 어떻게 대응하려 할까요?

사실 ‘지속가능성’이란 이민 유입국과 송출국 모두에게 어느 정도 서로 좋아야, 즉 적절한 균형이 이루어져야 하는데, 이러한 점에서 어떤가요? 물론, 이주를 하는 사람의 입장에서, 기회가 적은 본국에서 가난하게 사는 것보다 고생을 하더라도 한국에서 돈을 벌어서 가족을 꾸리며 친척을 초청하고 익숙한 사람들끼리 모여 이웃을 이루면서 본국을 오고가며 사는 게 합리적인 선택일 수 있습니다. 이분들의 수가 적을 때는 소위 충성심은 크게 문제가 되지 않습니다만 이주배경인의 수가 증가하기 시작하면서 한국사회는 어떻게 반응할까요? 우리는 이주가 마치 처음인 것처럼 호들갑을 떨고 있지만 조선도 이주민을 받아들였으며 조선왕조실록을 보면 이주민에 대한 조선 정부의 고민들을 엿볼 수 있습니다.

넷째, 최근 논의가 활발해진 간병인과 가사도우미는 이민과는 어떤 관련이 있을까요? 맞벌이 부부의 증가와 고령화, 여기에 저출산 문제에 대한 해결책으로 등장했습니다만, 가족을 동반하지 않고 당사자만 입국했다가 다시 출국하고 내국인과 임금 수준을 달리하는 제도가 과연 장기적으로 지속가능할까요? 돌이켜보면, 독일에서 ‘우리는 노동자를 불렀는데 사람이 왔다’라는 말이 있었지요. ‘사람이 왔다’는 건, 무슨 인본주의적인 이야기가 아니었지요. 외국인 노동자들이 노동만 해주고 독일사회에는 영향을 미치지 않을 것이라 기대했었는데... 당시의 독일인들에게는 놀랍게도 노동자들이 독일

인들과 결혼도 하고 본국에서 가족도 데려오고 돌아가지 않고 독일에 눌러앉아 살면서 아이들도 낳아 키우고 교육과 사회복지 혜택도 누리며 늙어갔다는 걸 의미합니다.

한국에 온 외국인들은 본국으로 귀국할 수도 있지만, 우리와 함께 살면서 성장하고 아이를 낳아 기르면서 한국사회의 발전에 기여하다가 결국에는 늙고 병들어 죽어갈 사람들이기도 합니다. 젊을 때는 한국의 선주민들이 꺼리는 노동을 제공하러 한국에 왔지만 시간이 가면 이들도 늙고 병들고 돌봄과 의료를 필요로 하게 됩니다.

한국 사회의 지속가능성을 이민정책을 통해 모색하며, 파생되는 문제들을 생각하지 않고 다양성에 대한 희망찬 메시지만 이야기하다가는 뒷감당을 하기 어려울 것입니다. 노동자도 사람이라고 외치며 전태일열사가 분신한 것이 1970년입니다. 외국인노동자도 사람입니다. 사람으로 대접하지 않으면서 노동만 시킬 수는 없습니다. 외국인 노동자를 받아들이기에 앞서 우리 사회에 낯선 사람들을 받아들인다는 게 무엇인지에 대해 깊이 생각하고 준비해야 합니다. 농촌 총각 장가 보내기 운동을 시작했을 때 우리는 무엇을 기대하고 무엇을 예상하지 못했던가요? 인구대책으로 이민을 활용하려면, 이민에서 비롯될 상황들이 어떤 것인지 심사숙고하고 진지하게 준비를 해야 합니다.

문화다양성은 매우 중요하고 증진시켜야 하지만 이민의 증가를 통한 문화다양성 상황에 대해 우리 사회는 얼마나 준비되어 있고, 무엇을 상상하고 있는지요? 무슬림 사원 건설에 대한 시위를 보면, 공공연한 차별이 발생해도 공권력이 개입하기는 어렵습니다. 동네에 또는 초등학교에 외국인노동자나 이주배경인들이 많아졌다고 이사를 하는 사람들도 많습니다. 이민이 증가하면 차별과 배제와 불신과 두려움과 갈등이 자연히 감소할까요?

인구감소에 대한 대책으로 이민을 장려할 수밖에 없다면, 조금이라도 우리가 그동안의 경험을 반추해볼 때 예상할 수 있는 문제들을 최소화하고 세계시민교육의 확대를 비롯하여 제도와 정책의 정비 등 부지런히 준비를 해야 할 것입니다. 며칠 전 제10회 문화다양성 주관을 시작하는 기념식에 갔다가 올해의 주제와 표어가 ‘환대 - 경계에 꽃이 핀다’로 정해진 것을 보고 무척 감동했습니다. 환대는 칸트가 <영구평화론>에서 이방인을 타지에서 맞이하는 세계시민적 태도로 강조했던 것이고 ‘경계’는 문화인류학의 핵심 개념입니다. 경계를 넘는다는 것은 하나의 시간이나 공간에서 다른 시간이나 공간으로 가는 것으로서 경계는 이도 저도 아닌 불확정이며 익숙함이 끝나기에 두렵고 위협하게 느껴집니다. 경계에 꽃이 핀다는 것은 낯선 사람을 환대하고 새로운 지식과 경험, 교류와 협력으로 우리의 삶이 더욱 풍요롭게 된다는 것입니다. 우리는 어느덧 이렇게 멋진 주제와 표어를 만들 수 있는 나라가 되었습니다. 이주배경인들을 낯설다고 두려워하거나 차별과 배제하지 않고 환대하는 세계시민적 태도를 함양하도록 노력해야 합니다.

인구와 이민정책

설동훈 (전북대 사회학과)

'제17회 세계인의 날 기념 이민정책포럼: 다양성 시대의 이민과 지속가능발전'
라운드테이블 발표논문

일정 2024년 5월 24일(금) 13:00~18:00

장소 한국외국어대학교 사이버관 대강당

[목차]

1. 인구와 이민정책: "인구동태는 이민정책으로 직결되지 않는다"
2. 인구절벽: 저출산 현상과 그 원인
3. 인구절벽 문제 해결 위한 기존 정책: 현황 및 소개
4. 기존 정책 평가 및 대안

1 인구와 이민정책

인구동태는 이민정책으로 직결되지 않는다

- 개념: 적정인구, 과소인구, 과잉인구 (optimum, under & over population): 경제적 부양능력을 전제
→ 한국에서는 “인구폭발, 과잉인구”에서 “인구감소, 과소인구”에 대한 우려로 학계의 관심 이동
- “인구동태(population dynamics)가 곧 바로 이민 또는 이민정책으로 연결되지는 않는다”: 매개변수 필요
→ UN의 대체이민(replacement migration) 개념(2000)은 기술수준이 고정되었다고 전제하고 인구유지에 필요한 이민 수용 규모를 계산한 것
→ 취업 또는 투자기회 등 일자리 관련 사항이 무엇보다 중요
- “지역이민정책”(인구감소지역특별법 등)이 성공하기 위해서는 매개변수 설정이 무엇보다 중요
→ 전국과 지역의 “빈 일자리” 통계 데이터를 기초로 해야
→ 냉철한 시범사업 성과 평가가 중요



2 인구절벽: 저출산 현상과 그 원인

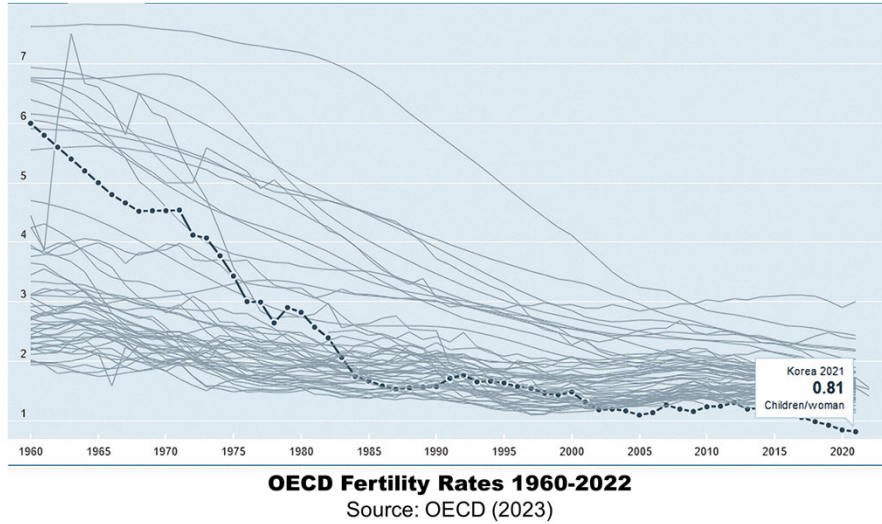
인구보너스 → 인구오너스 → 인구절벽

- 생산가능인구가 줄어들면 잠재부양비(potential support ratio: PSR), 즉 생산가능인구(15~64세)가 노인인구(65세 이상)를 부양한다고 가정하고 산출한 ‘노인인구 대비 생산가능인구의 비’가 감소한다.
- 그러면 경제의 잠재성장률이 하락할 가능성이 높다. → **국민의 소비가 감소하고, 경제의 활력이 떨어진다.**
- **인구보너스**(demographic bonus) 인구배당효과(demographic dividend)가 사라지고, 생산가능인구(15~64세)가 줄면서 경제성장이 정체되는 **인구오너스**(demographic onus 인구부담)이 그 자리를 대신 차지할 것이다.
- 한 세대의 소비가 정점에 도달한 이후 그 인구가 급격히 줄어들면서 다음 세대가 소비 주역으로 출현할 때까지 경제가 둔해지는 **인구절벽**(demographic cliff) 현상이 나타날 것이다.
- 지금은 흑자를 기록하고 있는 국민연금과 국민건강보험 등 사회복지 재정도 어느 순간 적자로 바뀔 것이고, 그 후에는 누적 적자 규모가 갈수록 커질 것이다.
- 인구고령화가 초래할, 암울한 미래 한국사회의 모습이다. 그것도 먼 미래가 아니라, 가까운 장래의 일이다.



2

인구절벽: 저출산 현상과 그 원인

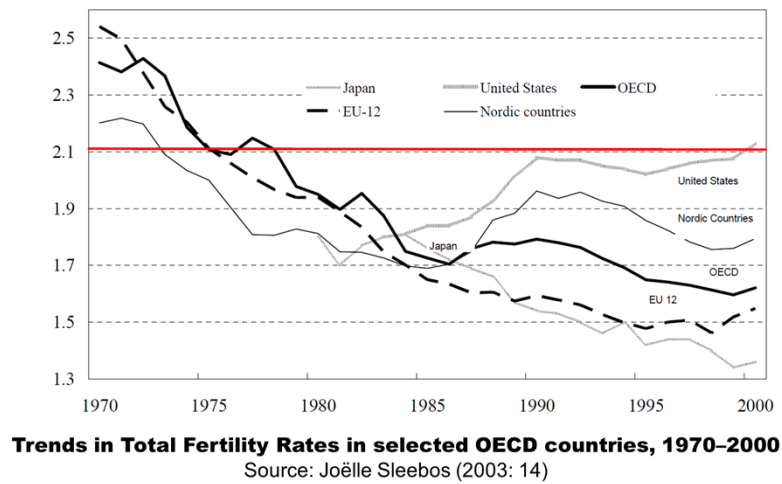


- 4 -



2

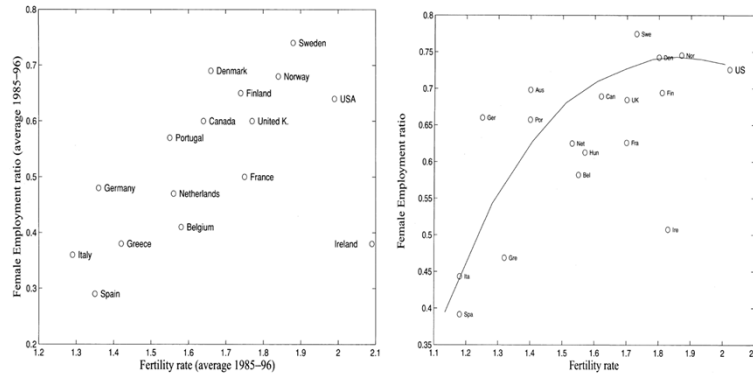
인구절벽: 저출산 현상과 그 원인



- 5 -



2 인구절벽: 저출산 현상과 그 원인



Fertility Rates and Female Employment Ratios in 1985-1996 (Average) & 1995

Source: José María Da Rocha, and Luisa Fuster (2006: 1188, 1213)



2 인구절벽: 저출산 현상과 그 원인

한국은 세계 제1호 인구소멸국가?

David Coleman (2006)

“한국의 저출산이 지속되면 지구 위에서 사라지는 제1호 인구 소멸 국가가 될 것”

David Coleman (2023)

“가정이나 사회에서 여성들의 부담을 덜어 주도록 문화가 바뀌어야 한다.”

“어쩌면 ‘한국다움’을 버리는 일이 지름길이 될 수 있다.”

“너무 열심히 일하는 풍토를 바꿔야 하고, 교육만이 미래 세대의 살길이라며 몰아치지 말아야 한다.”

→ “기업이 조금 덜 일하라고 말할 수 있어야 한다.”

“가정에서는 공부를 조금 덜해도 된다고 말할 수 있어야 한다.”

“저출산을 막기 위한 정책은 범정부적으로, 일관되고 지속적으로 이뤄져야 하며

여야 정치권이 힘을 합쳐야 성공한다.”



2

인구절벽: 저출산 현상과 그 원인

한국의 저출산: 집단적 자살

- IMF 총재(2011~2019)와 유럽중앙은행 총재(2019~현재)를 역임한 크리스틴 라가르드(Christine Lagarde)는 한국의 저출산을 두고 ‘집단적 자살’(collective suicide) 현상이라고 했다. (중앙일보, 2017.10.25)
- 결혼 안 하고 출산율이 떨어지면 성장률과 생산성이 떨어지게 돼 있고, 그럼 재정이 악화된다는 점에서 악순환의 고리가 바로 집단적 자살 현상이라는 것이다. 출산율이 높은 나라들에서는 여성의 경제활동 참여가 매우 활발하고, 결혼과 출산의 영향을 거의 받지 않는 반면, 한국은 뚜렷한 M자형 그래프를 그린다. 결혼과 출산을 거치는 여성은 심각한 경력단절을 경험하기에 일과 가정이 양립하기 어려운 것이다. (이재철, 2022)
- “결혼 안하고 출산율이 떨어지면 성장률과 생산성이 떨어지게 돼 있고, 그럼 재정이 악화된다. 이런 악순환의 고리가 바로 집단적 자살현상이 아니겠느냐? 이게 한국의 문제”다. 사회 안전망 없이 여성들을 경쟁시키니 자연스럽게 출산을 포기하는 사회가 되고, 이는 결국 사회 전체적으로 리스크가 큰 구조가 형성된다. (중앙일보, 2017.10.25)



2

인구절벽: 저출산 현상과 그 원인

동아시아 호랑이의 멸종 위기: 출산파업

- 미켈라 만토반 Michela Mantovan (2023) “한국의 엄마들이 파업한다: 동아시아 호랑이의 멸종 위기” (Scopero delle madri in Corea del Sud: la tigre asiatica rischia l'estinzione), 이탈리아 일간지 <코리에레 델라 세라> (Corriere della Sera) 2023.04.02.
- 한국 저출산의 근본 원인: 한국 사회의 남녀 불평등과 직업 환경에서의 차별
이런 이유로 한국 여성들이 의도적으로 출산을 기피하고 있다 → ‘출산파업’
- “서울에서는 옷을 잘 차려 입고 곱게 화장한 여성들이 머리에 헤어롤을 하는 모습을 쉽게 볼 수 있다. 주변의 시선에 아랑곳하지 않는 이 모습은 남성이 만들어 놓은 세상에 대한 ‘반항’의 상징이다. [……] 남녀 갈등이 심각해지면서 많은 여성이 ‘아기 제조 기계’에서 탈피하기 위해 출산 기피라는 형태로 파업하고 있다. 결국 성평등이 낮은 출산율을 극복할 수 있는 해결책으로 보인다. 여성들에게 더 정당하고 더 안전한 삶을 보장하는 것만이 한국 국민이 직면한 소멸의 위기를 기적으로 물리칠 수 있다.” (우먼타임스 2023.04.07)



2 인구절벽: 저출산 현상과 그 원인

초저출산과 유교문화

- Yen-hsin Alice Cheng (2020)
"Ultra-low fertility in East Asia : Confucianism and its discontents." Vienna Yearbook of Population Research, 18(1): 83-120.
- Yen-hsin Alice Cheng (鄭雁馨 2020)은 **저출산 위기를 겪는 동아시아 국가들이 공통적으로 '유교 문화권' (Confucianism)에 속해 있다는 사실에 주목한다.**
이 지역에서 유교는 종교이자 국가의 통치 이념으로 2천년 이상 사회 전체에 윤리 원칙을 제공해왔다.
※ "인구절벽 유독 심한 동아시아 국가들, 왜 그럴까? 공통점은 '유교문화' — 저출산 세계10위 중 6개국 몰려" (한겨레 2023.02.21)
- **동아시아 지역에**
△ 성에 관한 도덕적 엄숙주의 △ 엄격한 성 역할 구분으로 한쪽 성에 집중되는 육아 부담
△ 사회적 성취를 중시하는 입신양명 문화 △ 과거제 전통으로 인한 학력주의
△ 삶의 만족도보다 근면성실을 강조하는 사회 분위기 등
출산율이 줄어들 수밖에 없는 '고유의 특징'이 있음을 지적



2 인구절벽: 저출산 현상과 그 원인

한국의 경제기적은 끝났는가?

- 크리스찬 데이비스 Christian Davies (2024)
"한국의 경제기적은 끝났는가? 국가 모델을 개혁하고 제조업에 대한 의존도를 낮추기 위해 고군분투하면서 수십 년간의 성장이 줄어들고 있다."
(Is South Korea's economic miracle over? Decades of growth are tapering off as the country struggles to reform its model and reduce its dependence on manufacturing). 영국 경제일간지 <파이낸셜 타임스> (Financial Times) 2024.04.22.
- 한국의 경제성장이 한계에 봉착한 이유 중 하나로 **"저출산·인구고령화로 인해 무너지는 인구구조"**를 지적



3 인구절벽 문제 해결 위한 기존 정책: 현황 및 소개

제4차 저출산·고령사회 기본계획

2020. 12.

관계부처 합동



제4차 저출산·고령사회
기본계획(2021~2025)
229쪽

2023년도 시행계획(중앙부처) 1권, 2권
750쪽 + 571쪽

2023년도 시행계획
(지방자치단체: 시도 및 교육청)
799쪽

2023년 시행계획: 2,120쪽 (표지 포함)



3 인구절벽 문제 해결 위한 기존 정책: 현황 및 소개

정책 체계도 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025) 정책 체계(순서) 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)

비전		
모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회		
목표	개인의 삶이 질 향상	성평등하고 공정한 사회
주요 전략	1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성	2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축
	① 모두가 누리는 워라밸 ② 성평등하게 일할 수 있는 사회 ③ 아동돌봄의 사회적 책임 강화 ④ 아동기본권의 보편적 보장 ⑤ 생애 전반 생애생애권 보장	① 소득공백 없는 노후생활보장체계 ② 예방적 보건·의료서비스 확충 ③ 지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄 ④ 고령친화적 주거환경 조성 ⑤ 존엄한 삶의 마무리 지원
	3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	4. 인구구조 변화에 대한 적응
	① 미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성 ② 평생교육 및 직업훈련 강화 ③ 청년기 삶의 기반 강화 ④ 여성의 경력유지 및 성장기반 강화 ⑤ 신종년의 활격있고 활기찬 일·사회참여	① 다양한 가족의 제도적 수용 ② 연령통합적 사회 준비 ③ 전 국민 사회안전망 강화 ④ 지역상생 기반 구축 ⑤ 고령친화사회로의 도약
추진 체계	① 연도별 중앙부처·지자체 시행계획 수립 ② 중앙·지자체 인구문제 공동대응 협의체 운영 등 중앙·지역 거버넌스 구축	

순서	
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성	47
① 모두가 누리는 워라밸	49
② 성평등하게 일할 수 있는 사회	61
③ 아동돌봄의 사회적 책임 강화	69
④ 아동기본권의 보편적 보장	77
⑤ 생애 전반 생·재생권 보장	87
2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축	94
① 소득공백 없는 노후생활보장체계	96
② 예방적 보건·의료서비스 확충	102
③ 지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄	109
④ 고령친화적 주거환경 조성	118
⑤ 존엄한 삶의 마무리 지원	124
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	129
① 미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성	131
② 평생교육 및 직업훈련 강화	137
③ 청년기 삶의 기반 강화: 이행기 지원	144
④ 여성의 경력유지 및 성장기반 강화	151
⑤ 신종년의 활격있고 활기찬 일·사회참여	157
4. 인구구조 변화에 대한 적응	167
① 다양한 가족의 제도적 수용	169
② 연령통합적 사회 준비	176
③ 전 국민 사회안전망 강화	182
④ 지역상생 기반 구축	189
⑤ 고령친화사회로의 도약	195



3

인구절벽 문제 해결 위한 기존 정책: 현황 및 소개

과제 목록	소관부처	과제번호
③ 독립적인 생활을 위한 노인장기요양보험 보장성 강화		
노인장기요양보험 수급자 확대	복지부	3-3-가
제기중심 장기요양 서비스 확충	복지부	3-3-나
기능 유지 및 호전유를 위한 전문적인 다양한 서비스 보장	복지부	3-3-다
가족 돌봄 내실화 추진	복지부	3-3-라
④ 장기요양시설의 서비스 질 제고		
장기요양시설의 건립 취약성 대응	복지부	3-4-가
노인요양시설의 서비스 질 제고	복지부	3-4-나
요양시설 내 의료서비스 강화	복지부	3-4-다
⑤ 의료·요양 기능 조정 및 적정 이용 유도		
의료·요양 기능 조정 및 적정 이용 유도	복지부	3-5-가
의료·요양 기능 조정 및 적정 이용 유도	복지부	3-5-나
⑤ 고령친화적 주택 공급 확대		
고령자 맞춤형 공공임대주택 공급 확대	국토부, 복지부	4-1-가
고령자 맞춤형 주택개조 지원 확대	국토부, 복지부	4-1-나
고령자 주거모형 개발 및 세대개선 추진	복지부, 국토부	4-1-다
⑥ 고령친화커뮤니티 확산을 위한 기반 마련		
지역 고령친화서비스 개발 및 평가 추진	복지부	4-2-가
[가정]한국안 은퇴자복합단지' 모형 개발 및 시범조성	복지부, 국토부	4-2-나
⑦ 고령자의 교통복지기반 구축		
주요교통망 교통서비스 확대	국토부, 농림부, 해수부	4-3-나
수요모형에 따른 교통서비스 확대	국토부, 농림부, 해수부	4-3-다
⑤ 노인보육유치 확대 및 보행환경 개선		
노인보육유치 확대 및 보행환경 개선	행안부	4-3-다
⑤ 은연한 삶의 마무리 지원		
① 질 높은 호스피스·완화의료 제공 및 연명의료결정제도 활성화		
호스피스 서비스 접근성 확대 및 질 향상	복지부	5-1-가
일반화의료로 단계적 도입 및 완화의료 체계 개편	복지부	5-1-나
연명의료결정제도 정착 및 활성화	복지부	5-1-다
② 생애말기 자기결정권 강화를 위한 지원체계 정비		
생애말기 돌봄 추진 및 지원체계 마련	복지부	5-2-가
스스로 인생을 정리하는 사회문화 조성	지교회, 복지부, 법무부	5-2-나
생애존중, 죽음교육 생애주기별 시행 모색	복지부, 교육부	5-2-다
선언후견제도 활성화 통한 의사결정 지원	복지부, 법무부	5-2-라
별다양 성격의 추진체계 정비	복지부, 지교회	5-2-아

3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회

과제 목록	소관부처	과제번호
① 미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성		
① 교육의 공공성 강화와 격차 완화		
기본적 교육비에 대한 공적지원 지원과 교육복지 안전망 강화	교육부	1-1-가
고교 입학과 관련된 학교제도 및 대입전형 개선	교육부	1-1-나
② 미래사회에 대비한 교육 혁신		
미래사회에 대비한 교육과정 운영기반 조성	교육부	1-3-가
미래교육 개발을 위한 학습 활동기반 조성	교육부, 고용부	1-3-나
미래형 교육에 부합하고 안전한 학교 공간혁신	교육부	1-2-다
③ 전문인력으로서의 성장장르 구축		
진로교육 강화 및 고졸 취업 활성화 지원	교육부, 고용부, 행안부, 인사처, 기재부	1-3-가
사회수요를 반영한 대학 교육과정 운영과 취업연계	교육부, 고용부	1-3-나
④ 평생교육 및 직업훈련 강화		
① 체계적인 생애경력개발 지원		
체계적인 학습 훈련 이수체계-경력정보 설정	교육부, 고용부	2-1-가
온라인 학습 플랫폼 구축 및 플랫폼 간 연계강화	교육부, 고용부	2-1-나
중앙정부 및 지자체 차원의 협력체계 강화	교육부, 고용부	2-1-다
② 평생교육-직업훈련의 다양화 및 확대		
생애주기를 고려한 대학의 평생교육기능 강화	교육부	2-2-가
민간의 직업훈련-평생교육 기관 활성화	고용부, 교육부	2-2-나
직업훈련 프로그램 콘텐츠 확충 및 계량평가 다양화	고용부	2-2-다
성인학습교육 운영 및 디지털 역량수준 향상 격차 해소	교육부, 과기부, 고용부	2-2-라
⑤ 누구나 평생교육-직업훈련에 참여할 수 있도록 지원 강화		
평생교육-직업훈련 참여를 위한 학습비 지원	고용부, 교육부	2-3-가
원하는 시기에 교육 훈련에 참여할 수 있는 기반 조성	교육부, 고용부	2-3-나
초고령사회 대비 은퇴 고령층 교육 제도화 추진	교육부	2-3-다
⑤ 청년기 삶의 기반 강화: 이행기 지원		
① 청년의 안정된 삶의 기반 조성		
청년의 진로탐색 지원과 핵심인력 양성	고용부, 산업부, 문체부, 교육부	3-1-가
청년 고용지원 및 직업 일자의 발굴	고용부	3-1-나
청년 창업 지원	중기부, 과기부, 문체부, 농림부, 환경부, 해수부	3-1-다
청년 직장문화 개선 및 산업안전 강화	고용부	3-1-라



3

인구절벽 문제 해결 위한 기존 정책: 현황 및 소개

과제 목록	소관부처	과제번호
② 청년기구의 주거 안정 기반 마련		
청년의 주거인근 사각지대 해소	국토부	3-2-가
청년기구 대상 공공주택 및 임대주택	국토부	3-2-나
③ 안정적으로 삶을 영위하고 사회에 참여할 수 있는 기반 마련		
청년의 자선형성 지원	고용부, 복지부, 금융부, 교육부	3-3-가
청년 생활의 질 개선을 위한 건강보장	복지부	3-3-나
청년의 정책결정 참여와 사회참여 확대	국토부, 고용부	3-3-다
④ 여성의 경력유지 지원 정책 강화		
경력단절 예방 서비스 확대		
④ 경력단절 여성의 취·창업 지원	여가부	4-1-가
경력단절 여성 대상 전문분야 및 맞춤형 재취업 지원 강화	여가부	4-2-가
경력단절여성 고용 사업주 지원 강화	기재부, 여가부	4-2-나
경력단절 여성의 창업지원 강화	여가부, 중기부	4-2-다
⑤ 미래 여성핵심인력 양성 기반 구축		
과학기술 및 창업 등 유망분야 여성 진출지원 확대	과기부, 중기부, 여가부	4-3-가
⑤ 신중년의 품격으로 활기찬 일·사회참여		
① 주된 일자리에서 계속 일할 수 있는 환경 조성		
기업의 부담완화를 통한 재고고용 지원	고용부	5-1-가
신체능력 저하 등을 고려한 다양한 근로형태 확산	고용부	5-1-나
연령차별금지 구제제도 개선	고용부	5-1-다
재고고용과 관련된 중장기적 제도 개편 논의	사투부, 고용부, 기재부	5-1-라
전직 준비 기반 마련 및 생애경력설계 서비스 제공	고용부	5-2-가
퇴직 인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대	고용부, 중기부, 산업부	5-2-나
신중년 퇴직인력 및 자영업자-소상공인 창업 재기 지원	중기부	5-2-다
⑤ 신중년의 사회참여 활성화		
전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축	과기부, 산업부, 고용부	5-3-가
사회공헌 및 봉사활동 활성화	고용부, 복지부, 경찰부	5-3-나
신중년 노후준비서비스 강화 및 참여 확대	복지부	5-3-다
신중년-고령자의 여가 기회 확대	문체부, 복지부	5-3-라

4. 인구구조 변화에 대한 대응

과제 목록	소관부처	과제번호
① 다양한 가족의 제도적 수용		
① 다양한 가족의 제도적 수용 기반 마련		
혼인·혈연 중심의 가족개념 확장 및 다양한 가족 차별금지 법제화	여가부, 법무부, 인권위, 법원행정처, 행안부, 복지부	1-1-가
생활·돌봄공동체 관련 법제 마련	여가부	1-1-나
법률혼·부계 중심 법령을 자녀친의 보호 법제로 개선	법무부, 여가부, 법원행정처	1-1-다
② 다양한 가족의 아동양육 지원 강화		
통합 가족서비스 체계 강화	여가부	1-2-가
한부모가족 자녀의 안정적 성장 지원	여가부, 법무부	1-2-나
다문화 가족의 안정적 정착 및 사회참여 확대	여가부	1-2-다
③ 다양하고 평등한 가족문화 확산		
다양한 가족에 대한 차별과 편견 해소	여가부	1-3-가
다양하고 평등한 가족문화 조성	여가부	1-3-나
③ 연령통합적 사회 준비		
① 연령통합 및 세대연결 기반 조성		
인구구조를 반영한 연령통합의 내용과 활용방안 설정	사투부	2-1-가
연령구조 기반과 개인의 제정당당한 논의	사투부	2-1-나
② 세대 간 교류와 소통 강화를 위한 지원 방안 모색		
세대 간 소통 강화하기 위한 다양한 프로그램 운영	사투부, 복지부	2-2-가
기술 전수, 자산 공유 등 세대 간 상호협력 지원	사투부	2-2-나
③ 연령통합을 위한 제도적 기반 마련		
연령통합지원의 개발 및 적용	사투부	2-3-가
연령 및 세대에 관한 인식 실태조사와 미디어 모니터링 진행	사투부	2-3-나
사회적 논의를 위한 추진체계 구성	사투부	2-3-다
③ 전 국민 사회안전망 강화		
① 다양한 노동을 포용하는 사회안전망 강화		
전 국민 대상 고용안전망 구축	고용부	3-1-가
사각지대 해소를 통한 국민연금 가입 확대	복지부, 기재부, 국세청	3-1-나
저소득 취약계층의 국민연금 가입 지원	복지부	3-1-다
상병수당 도입	복지부	3-1-라



3 인구절벽 문제 해결 위한 기존 정책: 현황 및 소개

과제 목록	소관부처	과제번호
② 개인단위 소득보장을 위한 제도 강화		
사회적 기여의 인정 및 소득 보장을 위한 사회보험 제도 개선	복지부	3-2-가
국민취업지원제도 도입 및 확대를 통한 고용안정성 강화	고용부	3-2-나
소득 기반 사회보장 제도를 위한 기반 구축	국세청, 기재부, 고용부, 복지부	3-2-다
③ 중소기업·비정규직 및 다양한 노동에 대한 보호 강화		
중소기업의 임금·복지 향상 및 비정규직 차별 해소	중기부, 고용부	3-3-가
특고 및 플랫폼노동종사자 보호	국토부, 과기부, 금융위, 고용부, 공정위	3-3-나
④ 지역상생 기반 구축		
① 세대공존 지역사회 조성		
청년의 지역자립 지원	사투처, 교육부, 고용부, 중기부, 문화부	4-1-가
귀향 베이비부머의 안정적 정착 지원	기재부, 농림부, 고용부, 해수부	4-1-나
② 생활권 중심의 상생형 지역계획 수립		
지역밀착형 사회서비스 공급체계 구축	산림부, 관행위, 국토부, 국조실, 해수부	4-2-가
인근 생활권 폐쇄화 방지	국토부	4-2-나
지역 간 삶의 질 격차 분석 인프라 조성	사투처	4-2-다
③ 인구구조지역에 대한 선별적 지원 강화		
체계적 지원 기반 마련	산림부, 행안부	4-3-가
선별적 지원 강화	행안부, 관행위	4-3-나

⑤ 고령친화사회로의 도약		
① 기술혁신을 통한 스마트 돌봄 체계로의 진화		
스마트 돌봄 기술 개발 및 보급 확대	복지부, 산업부	5-1-가
자립생활 및 건강관리 제품·서비스 활성화	농림부, 식약처, 해수부, 복지부, 산업부, 과기부, 문화부, 산림청	5-1-나
② 고령친화기업 지원 및 고령친화산업 육성 기반 마련		
고령화 대응 사람 중심의 기술혁신 지원체계 구축	복지부	5-2-가
고령친화산업 육성 및 성장 기반 조성	복지부, 산업부	5-2-나
③ 인구구조 변화에 따른 분야별 사회시스템 수급 조정		
교육 인프라 조정	교육부	5-3-가
군인력 구조 개편	국방부	5-3-나
주택수급체계 조정	국토부, 농림부	5-3-다
④ 제정의 안정성과 지속가능성		
국민연금 재정안정화	복지부	5-4-가
건강보험 제정의 안정적 운영	복지부, 금융위	5-4-나
노인장기요양보험 지속가능성 담보	복지부	5-4-다



3 인구절벽 문제 해결 위한 기존 정책: 현황 및 소개

저출산·고령사회 정책과제 및 추진방향 (2023.03.28)

저출산 정책 추진 방향	
목표	결혼·출산·양육이 행복한 선택이 될 수 있는 사회 환경 조성
4대 추진전략	
선택과 집중	- 정책 연관성 효과성 제고도 고려 혁신 분야 및 과제에 집중 5대 핵심 분야 - 출생·교육, 양·육아 정책, 주거, 양로·돌봄 지원, 건강
사각지대·격차 해소	5대 핵심분야 추진 시 '사각지대' 해소 및 서비스 격차 완화를 위해 '보편적이고 높은 수준의 서비스' 제공
구조개혁과 인식제고	- 가족·영육 친화제도 이행력 강화와 사회적 공감대 확산 - 문화·제도 등 사회구조 개혁을 통한 공동체 가치 회복
정책 추진기반 강화	관계 부처·관련 위원회 협업구조 및 정책 평가·환류 체계 강화
저출산 5대 핵심분야·주요과제	
출생·양육·돌봄·교육 - 아이돌봄 서비스 시간제 보육 확대 - 유보통합 실현, 돌봄학교 전국 확대 - 아동기본법 제정 추진	양육·돌봄 부담 경감 - 부모급여 지급 - 자녀장려금(CTC) 지급에 및 지급기근 개선 - 가족친화적 세입·개입면 대안
가족친화적 주거서비스 - 신혼부부 주거공급, 자금지원 확대 - 가구원수 고려 맞춤형 연혁의 주거공급 확대	건강한 미래 행복한 부모 - 임신 준비 사전건강관리 - 난임지원 확대 2세 미만 입원진료비 본인부담률 제로화
국민소득 강화 - 체감도 높은 정책 발굴	
- 국민연금·국민연금: 사회적 공헌에 대해 높은 - 미래세대지원: 저출산 정책 불복조항: 청년 세대 의견 수렴과 정책 보완 절원 - 실증적인 연구문제 연구·예측조사: 정책, 빅데이터 분석 등 자료 기반 수요 조사	

고령사회 정책 추진 방향	
목표	세대공존을 위한 지속가능 사회기반 구축
[1] 의료·돌봄 연계 혁신	
초고령사회 진입(25) 대비 살던 곳에서 계속 거주하는 삶 (Ageing in Place)을 보장하는 통합적인 돌봄체계 혁신 추진	
[2] 고령친화적 주거환경 조성	
맞춤형 주거지 공급, 돌봄 서비스 연계 강화 등으로 고령자 주거 수요 대응 - 고령자복지주택 확대 및 고도화, 고령친화마을 조성 등	
[3] 교육·일자리 지원 강화	
직무·성과 중심의 임금체계 개편과 연계하여 계속고용을 위한 사회적 논의 착수, 중장년 친화 일자리 사업 확대	
[4] 고령친화기술 연계 사회서비스 혁신	
고령친화기술(Age-tech) 활용한 사각지대 없는 돌봄 서비스 제공, 고령친화산업 생태계 조성 및 확산 추진	
[5] 복지시스템 지속가능성 제고	
인구 평가가 도입된 복지시스템에 대한 점검과 개혁 통해 지속가능한 사회복지 시스템 구현	



3 인구절벽 문제 해결 위한 기존 정책: 현황 및 소개

소요 자원 및 자원 조달 방안

□ 소요 자원

- 예산 투자 규모는 5년간 약 21조원 증가
 - '20년 62.6조원 → '25년 83.4조원, 연평균 5.9% 증가
 - 신규 핵심과제 추진을 위해 향후 5년간 약 9.5조원 추가 투입 소요(연간 +1.9조원, GDP 0.1%p ↑)

< 연차별 소요자원 추계 (잠정) >

(단위: 억원)

구분	연도별	'21~'25년 소요예산액					
		'20년'	'21년'	'22년'	'23년'	'24년'	'25년'
계		626,467	705,603	741,719	763,244	793,971	833,622
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성		333,112	364,027	386,820	385,123	398,045	423,516
2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축		205,716	232,130	247,025	259,662	272,941	287,795
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회		73,986	91,261	85,645	97,492	102,078	101,365
4. 인구구조 변화에 대한 적응		13,653	18,185	22,229	20,967	20,907	20,926

* '20년 소요재원은 「제4차 기본계획 과제」를 기준으로 산출

** '21~'25년 소요자원 중 일부 과제의 경우 중기예산 추계 곤란으로 미반영

□ 자원조달

- 2019년 통계청 장래인구 특별추계(중위추계)에 기반하여 기존 저출산 예산의 절감분을 저출산 대응에 재투자하는 한편,
 - 국가의 저출산 대응 의지 표명, 출산을 반등을 위한 추가 재정 투입
- 직접지원 사업을 중심으로 예산투입 우선순위를 조정하고, 예산 절감분 및 사업 효율성을 고려하여 재구조화 추진



4 기존 정책 평가 및 대안

총평

- 수많은 정책을 시행했음에도 불구하고, 정책 효과는 나타나지 않음
 - ➔ 저출산 대응을 위한 대규모 재정투입에도 그간 추진한 정책에 대한 효과 분석 미흡
- 복잡하고 분절적인 양육·보육 지원제도, 중앙-지방 및 지방정부간 유기적 협업 부족 등으로 정책 체감효과 미미
- 컨트롤타워 부재, 백화점식 대책 발표(2023년 시행계획: 2,120쪽), 이해관계자 이견, 공론화 노력 부족
- 출산력(fertility) 또는 출생(birth)을 종속변수로 하는 모형 부재: 자원을 얼마나 투입했을 때 얼마나 출산력/출생이 상승하는가를 파악할 수 있는 **'포괄적 정책 모형'**이 필요:
 - (1) 정책의 상당수는 저출산의 "근본 원인"
 - (좀 더 정확히 말하면, 인과관계가 밝혀지지 않은 관련요인)과 관련된 것: 일자리, 주택, 남녀평등 등
 - (2) 대상 집단별 정책 평가: 서울/수도권, 중산층 대상 정책이 다수 ➔ 대상집단별로 세분화된 정책 부재



4 기존 정책 평가 및 대안

저출산과 성 불평등의 관계

- 인구학자/사회학자뿐 아니라 금융인/언론인도 한국의 저출산을 언급하고, 그 원인을 선진 대한민국 사회가 여전히 남녀 불평등이 심한 곳이라는 점에서 찾음
- 그렇지만 '성 불평등 해소'는 '저출산'보다 더 해결하기 어려운 문제. 또한, 과거 한국은 성 불평등이 요즘보다 훨씬 더 심했지만 출산력 수준은 매우 높았고, 오늘날에도 그런 해외 사례를 찾는 것은 어렵지 않음
- **저출산의 원인에 성 불평등이 있는 것은 분명하지만, 경제/사회/문화/가치관 등 다른 변수들과 복합적으로 얽혀 있음**
 - “‘혼외 출산율이 낮은 사회’가 오히려 저출산의 본질이 아닐까?”라는 문제 제기도 가능
- 저출산과 성 불평등의 '상관관계'는 확인되나, '인과관계'는 통계적으로 확인되지 않음. **성 불평등 해소 정책을 저출산 정책으로 파악하는 것은 곤란**



4 기존 정책 평가 및 대안

출산 vs. 출생?

- 한국의 정치적 올바름(political correctness, PC)이라는 용어는 인종·민족·언어·종교·성에 따른 차별/편견/고정관념을 제거하려는 시도
 - 정치권과 언론에서 동조 세력이 점점 커짐
- 인구학에서는 분명히 구분하여 사용하는 출산(fertility)과 출생(birth)는 어떻게 처리할 것인가? '출산'이 죽은말(死語)이 되면, '퍼틸리티'라고 사용할 수밖에 없을 것
- **저출산과 저출생 개념을 구분하는 게 과연 저출산 대책의 본질일 수 있을까?**
 - 법률/정책 용어에서 '출산'을 '출생'으로 바꾸면 출산력/출생아수가 증가할 것인가?**



4 기존 정책 평가 및 대안

출산 유예/연기

- 연애, 결혼, 출산으로 이어지는 전통적 생애주기 모형의 소멸
- MZ세대는 특히 자아성취, 자아실현을 중시함 → 교육수준의 상승 → 수입(취업 등) 개시 연령 상승
→ (결혼 준비요건 기대 수준이 높아짐 : 선진국 국민에 맞는 주택 등) → 결혼 연령 상승
→ (혼인한 부부가 아이를 낳는 시기 연기) → 첫 자녀 출산 연령 상승
→ 둘째 이하 자녀를 갖는 시기도 자연스레 연기 (→ 가임기가 지나면 출산 종료)
- 출산 유예/연기를 결정짓는 핵심 요인을 찾아 대책을 마련해야: '자녀 가치관'
- 자녀에 대해 사회적 중요성 인정
→ 개인에게 (경제/명예 등을 제도적으로) 보상이 주어지면, 출산력 반등 가능할 것
그러한 점에서 '헌법 규범화'를 통한 제도/정책의 뒷받침은 의미 있을 것으로 판단

- 24 -



4 기존 정책 평가 및 대안

출산장벽만 제거하면 출산 반등?

- 일자리, 주택, 육아, 교육 등 혼인/임신/출산을 가로막는 장벽을 제거하면
“통계적으로 유의미한 수준으로” 출산력이 반등할까?
- **인구정책은 인구데이터 분석 결과에 바탕을 두고, 면밀하게 변수를 고려하여 추진해야**
: 사회계층, 거주지역 등 핵심 변수에 따라 정책 효과는 달리 나타남
- **기존 인구정책은 중산층, 서울/수도권을 겨냥한 정책이었음을 인정하고, 대상을 구분한 정교한 정책 수립이 필수**
- 인구 감소는 필연. TFR 2.1 재달성은 불가능. 대신, **인구구조 안정 확보에 주력해야**
→ 이민정책 체계화
- **인구정책 패러다임 교체 필수**

- 25 -



4 기존 정책 평가 및 대안

이민은 인구절벽 해결의 대안인가?

- 이민정책을 정착이민자 수용으로 이해해서는 곤란, 교체순환형 이주노동자와 병행하는 게 필수
- OECD 이민정책 유형 구분:
 - (1) **영구형 이주민** (영주권자, 또는 영주권 트랙에 있는 이주민)
 - 정착 기능/유도
 - (2) **한시적 이주민** (외국인근로자/이주노동자, 유학생 등 체류기간의 상한이 있고 체류자격의 무제한 갱신이 불가능한 사람)
 - 교체순환형(rotation)
- 외국 출신 이주민 중 소정 요건을 충족하는 사람만 선별하여 체류/취업/정착 기회 부여:
 - 사증(visa)제도를 통해, 선주민과 이주민이 공존할 수 있는 길 모색
 - 체계적 이민정책 수립과 시행, 그리고 데이터에 기반을 둔 이민정책 평가/환류 필수



4 기존 정책 평가 및 대안

지역소멸?

- 2019년 11월을 정점으로 내국인 주민등록인구는 감소. 그러나 노동력인구는 여전히 줄지 않음. 비경제활동인구의 노동시장 참여율 증가, 노동생산성 증가가 이루어질 경우, 당분간(이른바, golden time) 인구감소에도 불구하고 노동력인구는 줄지 않을 것
- 그러나 지역, 업종, 고용형태 등에 따른 차이는 존재
 - : 인구감소지역(행정안전부 지정 89개 기초지방자치단체), 특정 업종/고용형태에는 이미 심각한 노동력 부족
- **그러므로, 저출산 정책은 장기적으로 추진하고,**
인구구조 안정을 위해서는 이민정책과 노동시장정책을 단기-중기-장기로 구분하여 추진해야.
- **장래인구추계, 장래노동력추계 전망치와 실제 데이터 비교하며 면밀히 관찰하고,**
사회문제 해결을 위해 다양한 인구 개념(예컨대, 생활인구) 도입해야 → 지역소멸 대책은 있다.
- **인구구조 안정과 출산력 반등을 동시에 추구하는 인구정책을 추진해야**



경청에 감사드립니다.

“다양성 시대, 이민정책의 방향”

조영관 (변호사, 법무법인 덕수)

1. 들어가며

가. 체류외국인의 현황

- 2024년 4월 기준 체류외국인은 260만명을 넘었음(2,602,669). 코로나19 발생 이전 2019년 체류외국인 숫자가 252만명 수준이었는데, 2024년 3월 역대 최고수준인 259만명을 넘어서 역대 최고수준을 경신하고 있음.
- 2024년 4월 기준 체류외국인 중 단기체류 비율은 25%(668,795) 수준이고, 재외동포 거소신고를 포함한 장기체류자의 비율이 75%(1,933,874)수준으로 장기체류자 비율이 높음.
- 법무부 출입국통계자료는 귀화자, 다문화가족, 복수국적자 등 이주배경인구를 포함하지 못한다는 한계가 있기는 하지만 체류외국인 숫자가 꾸준히 증가하고 있음이 확인되고, 증가하는 속도를 보더라도 2024년 2월 236만명이었던 체류외국인 숫자가 2개월이 지난 2024년 4월 기준 260만명수준으로 약 20만명 이상 급증하고 있음이 확인됨.
- 체류외국인 연령별 분포를 보면 과거와 달리 다양한 연령대의 이주민이 체류하고 있음이 확인됨. 20대 22.6%, 30대 26.9%로 다소 많은 편이지만, 40대 16%, 50대 13%, 60대 13%로 장/노년층 외국인의 숫자도 늘어나고 있음.
- 거주지역별 현황을 보면 수도권 지역거주자가 55.7%로 전체 체류 외국인 중에서는 과반이상이 수도권에 머물고 있기는 하지만, 행정안전부가 발표한 2022년 지방자치단체 외국인주민현황에 따르면 전체인구대비 외국인 인구비율이 가장 높은 곳은 충북 음성(15.9%)이었다. 이어 경기도 안산과 전남 영암(각 14.2%), 충북 진천과 서울 영등포구, 구로구(각 12.5%)순이었음. 서울 영등포구, 구로구, 경기도 안산은 대표적인 외국인 밀집지역으로 분류되는 지역인데, 그 정도 비율로 충북 음성과 전남 영암에 외국인이 거주하고 있는 것임. 즉 인구가 계속 감소하고 있는 지역에서 외국인 인구비율이 서울 수도권의 밀집지역 만큼이나 높아지고 있는 것임.

나. 체류외국인 법률지원 현황

- 2011년부터 지금까지 법률적인 도움이 필요한 체류 외국인을 대상으로 법률상담 및 구조활동을 해오고 있음. 2011년에는 외국인노동자 무료진료소(라파엘클리닉)에서 법률상담을 하였고, 2014년부터 영등포구 대림동에 센터를 (사)이주민센터 친구를 개소하여 법률상담을 진행하였음. 2017년부터는 서울시 외국인생활지원기관인 舊 서남권글로벌센터(현재명칭 : 서울외국인주민지원센터)를 위탁운영하면서 7개 언어 다국어상담사와 함께 생활지원 상담을 포함한 종합적인 상담활동을 해오고 있음.
- 2011년 초기에는 법률상담 내용이 임금/퇴직금 체불, 산업재해, 사업장 변경 등 주로 노동관계 분야가 많았는데, 최근에는 체류자격 변경 등 출입국관련 내용이 가장 많은 비중을 차

지하고, 그 외 임대차 분쟁, 민/형사 분쟁, 가사소송 등 상담 유형이 다양해지고 있음. 출입국 관련 상담은 주로 체류자격 변경이나 연장과 관련한 내용이 많지만, 합법적 체류자격을 상실한 미등록 체류자들의 체류자격 회복 방법에 대한 문의도 종종 있음. 현재 법무부에서 시범사업으로 시행 중인 미성년 아동의 교육권보장을 위한 체류자격 부여정책이나, 지방자치단체에서 추진하고 있는 지역특화비자(F2R)에 대한 문의도 늘어나고 있음.

- 최근에는 외국인유학생들이 늘어나면서 외국인 유학생들의 법률문제도 늘어나고 있음. 유학생들의 경우 학술연구 목적으로 유학을 선택한 숫자보다 한국에서 학업을 병행하면서 일을 하거나, 장기적으로 한국에서 제조업을 포함한 일반적인 직장을 구해 정착하기 위한 목적의 유학생들이 많음. 이 과정에서 제도가 예상하고 있는 이상과 현실의 괴리가 발생함. 현실을 인정하고 이에 대한 개선책을 마련해야 하는데 현실에서는 모든 문제를 대학에 맡기는 형태로 진행됨. 이 과정에서 과거 한신대 우즈베키스탄 어학 연수생 강제출국 사건과 같은 문제가 발생하고 있음. 노동이주 목적의 유학생 현실을 반영한 정책이 필요.
- 종합하면, 과거에는 주로 이주노동자들의 노동상담이 많았다면, 지금은 다양한 형태의 이주민들의 다양한 생활법률문제가 많음. 이는 우리사회에 체류하고 있는 이주민이 '노동력'의 대상에서 거주하며 생활하는 '주민'으로 변화하고 있음을 보여줌.

2. 이민 정책의 방향

위와 같은 맥락에서 다양성 시대 이민정책의 방향을 제안하고자 함.

첫째, 함께 살아가는 공존의 이민정책

이민정책의 가장 중요한 가치는 공존. 이민은 노동력이나, 물건이 오는 것이 아니라 사람이 오는 일. 모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄하며, 평등하다는 세계인권선언(제1조)의 내용처럼 한국에 체류하는 외국인이 차별 없이 존중받고, 인권을 보장받으며, 한국 사회의 구성원으로 함께 살아가는 공존(共存)을 위한 이민정책이 필요함.

프랑스나 미국 등 다인종 국가에서 피부색, 출신에 따른 차별과 갈등이 공동체의 평화로운 공존을 위협하는 사회적 문제가 되었음. 이민정책은 출입국사범을 단속하고 관리하는 사범적 역할이나, 외국인력의 수급을 높이는 것에 몰두하는 것은 부적절함. 앞으로 10년 뒤, 20년 뒤 한국 사회의 인구구성과 이주민의 비율을 고려하여 다양한 이주민들이 서로 한 공동체의 구성원으로 인정받고, 그 안에서 자신이 가진 역량을 마음껏 발휘할 수 있도록 하는 국가적 차원의 계획으로서의 청사진이 필요함.

둘째, 정착단계와 생애주기를 고려한 통합형 이민정책

외국인노동자, 다문화가족 등 특정 형태의 이주민을 지원하는 정책도 필요하지만, 보다 근본적으로는 체류하는 외국인의 정착단계 (이주-체류-영주/출국)와 생애주기(유아기-청소년기-청년기-장년기-노년기)를 고려한 통합형 이민정책이 필요함.

외국인의 정착단계에 따라 정책은 달라질 필요가 있음. 단기체류 외국인에 대한 관리정책과

장기체류 외국인에 대한 지원정책은 달라야 함. 초기 정착단계에서는 한국어를 비롯한 기초생활능력을 키우고 선주민/선배이주민과의 네트워크를 제공하는 정책이 필요하지만, 장기체류 단계에서는 우리사회의 시민으로 활동하기 위한 시민교육(법, 정치, 사회 등) 등 역량 강화교육이 필요함. 연령별 이주민의 비율이 고루 증가하고 있는 상황에서 출생에서부터 노후까지 생애주기를 고려한 이민정책이 필요함.

셋째, 취약한 집단에 대한 적극적인 지원정책

이민자들 중에서도 취약한 집단이 존재함. 출생신고가 되지 못한 그림자 아이들, 가정폭력의 피해를 당한 혼인이주민, 장시간 노동과 임금체불, 산재 피해를 당한 외국인 노동자, 범죄 피해를 당한 외국인, 법의 안전망에서 벗어난 미등록 이주민 등 같은 체류자격을 가진 이주민들 중에서도 취약한 상태에 놓인 이주민이 있음.

선주민과 달리 이주민의 경우 개인에게 발생한 문제를 해결해 갈 사회적 안전망이나 네트워크가 부족한 경우가 많음. 법과 제도가 마련되어 있지만 행정서비스에 접근할 수 있는 접근권이 보장되지 못하는 경우도 많음. 이주민들이 경험하는 현실을 고려한 좀 더 적극적이고 실질적인 지원정책이 필요함. 공적 영역에서도 한계가 있는 경우 민간에 대한 지원을 확대하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있음. 이런 관점에서 최근 고용노동부에서 외국인노동자지원센터를 폐지하고 관련 업무를 공공으로 이관하는 방식의 정책은 올바른 방향은 아니라고 평가함.

미등록이주민에 대한 합법화 경로에 대한 고민도 필요함. 현재 시험사업 형태로 진행하고 있는 미등록아동 교육권보장을 위한 체류자격 부여정책과 자진출국대상자에게는 재입국을 보장하는 정책 등 일정조건을 갖추면 미등록 이주민도 체류자격을 회복할 수 있는 경로를 마련하는 것이 필요함.

3. 나가며

우리보다 먼저 이민국가로 진입한 나라들의 이민정책을 보면, 결국 이민정책은 사람과 삶이 오는 과정으로 접근하는 것이 좋음. 저임금 노동력 확보, 지방소멸과 인구감소 등 한국사회의 구조적 문제를 해결하기 위한 목적으로 이민자를 선별하여 수용하는 정책은 장기적으로는 그 부작용이 더 심함. 부모가 원하는 얼굴과 성격대로 아이를 태어나게 할 수 없는 것처럼, 공동체에 함께 살아갈 사람을 ‘정책’이 원하는 대로만 골라 데리고 올 수 있다는 것은 환상에 가까움. 성공한 나라의 이민정책은 인권과 공존의 가치를 강조해 왔다는 것을 기억할 필요가 있음. 끝.

제17회 세계인의 날 기념 이민학회 이민정책포럼(2024.5.24.)

라운드테이블 1: 다양성 시대의 이민정책

이민사회의 세계시민: 사회통합을 위한 시민교육

임현묵(유네스코 아태국제이해교육원)

국내 이주민 사회통합을 위한 시민교육은 다문화교육이 대표적이다. 하지만 그동안 국내 다문화교육에 대한 비판이 여러 각도에서 지속적으로 제기되어 왔다. 그 핵심은 다문화교육이 이주배경학생의 국내 적응을 강조한 반면, 이들 이주민과 이주민 자녀를 바라보는 한국 사회의 인식을 바꾸기 위한 학교 및 성인 교육은 상대적으로 소홀했다는 데에 있다. 아울러 이주민들이 사회의 동등한 주체로 인정하지 않고 무언가 부족하거나 도움이 필요한 존재로 간주하는 결핍 모델이나 시혜적 접근에 대한 비판도 적지 않았다. 더 나아가 ‘다문화’라는 용어가 그동안 한국 사회에서 오용되면서 낙인 효과를 야기하고 있다는 점도 지적되었다.

이런 배경에서 최근 교육계에서는 다문화교육 대신 세계시민교육을 실천하고자 하는 움직임이 일어나고 있다. 세계시민교육은 이주배경학생만을 위한 교육이 아니라 모든 학생이 받아야 하는 교육으로 인식되며, 이주민이나 이주배경학생을 결핍되거나 수동적인 존재가 아니라 다같은 인간으로서 공동체가 안고 있는 문제를 함께 해결해 나갈 동등한 권리와 의무의 주체임을 깨닫게 해준다. 이에 많은 학교에서 세계시민교육을 실천하고 있고, 여러 교육청이 기존 다문화교육센터를 세계시민교육센터로 개편하 나가고 있기도 하다.

그러나 세계시민교육은 학교교육내 확산 정도나 정책적 지원 면에서 다문화교육에 비해 미미한 수준이다. 다문화교육은 23년 10월 초중등교육법 개정을 통해 지금까지 동법 시행령에 두던 법적 근거를 법률로 격상시켰으며, 이에 따라 교육부는 앞으로 다문화교육 실태조사, 중앙다문화교육지원센터 설치 운영 등을 추진하게 된다. 성인교육 차원에서도 다문화교육은 지자체의 평생교육기관을 통해 상당한 수준으로 확산되어 있다.

앞으로 다문화교육이 그동안 제기되어온 비판과 한계를 극복하고 그 취지를 제대로 살려나갈 수 있을지 지켜봐야 하겠지만, 이번에 개정된 초중등교육법에 따라 앞으로 시행될 다문화교육의 방향과 내용이 여전히 이주배경학생의 국내 적응에 초점을 맞추고 있음을 볼 때 낙관적인 기대를 하기는 어려워 보인다.

이에 몇 가지 정책적 대안을 모색해 볼 필요가 있다. 첫째로 다문화교육과 마찬가지로 관련법 개정을 통해 법적 근거를 확보하는 방안을 검토해볼 수 있겠다. 하지만 이는 교육현장에 커다란 혼란을 일으킬 위험이 있다. 따라서 둘째로 이미 확산되어 있고 앞으로 더 강화될 다문화교육을 방향과 내용 측면에서 세계시민교육으로 전환시켜 나가는 방안을 시도해볼 수 있다. 하지만 여기에는 상당한 시간과 에너지가 필요할 것이다. 셋째로 이주민 사회통합에 있어 어떤 면에서는 더 중요할 수 있는 성인교육과 관련하여 지자체 평생교육기관의 세계시민교육 확산을 위해 지금보다 효과적인 프로그램을 개발하고 관련 강사 교육을 추진할 필요가 있다.

라운드테이블 2

이민청년과 이민정책의 미래

- 2.1 한국의 이민정책과 청년이민자
- 2.2 기존 이민정책과 유학생에서 교수까지의 여정
- 2.3 유학생 취업-정주 지원제도를 바라보는 유학생의 시선
- 2.4 난민(이주배경학생)의 고등교육 접근성

"한국의 이민정책과 청년이민자"

- 학술적으로 연구한 것이 아니라 현장 활동가로서 일하면서 느낀 점들을 이야기

지금까지의 '한국의 이민정책' 핵심은 두 가지라고 생각:

- ✓ 급속한 경제성장에 따른 '이주 노동자'의 증가와 이와 관련한 정책들
- ✓ 농촌지역 결혼 문제 해결을 위한 '결혼이주여성' 증가와 이와 관련한 정책들

현재는 '저출산 고령화 시대'에 접어들었고, 세계에서 최고기록도 찍었음.

✓ 정부는 대통령 직속 위원회를 만들어 십 수년간 여러 가지 대책들을 수립하여 시행해 왔으나 아쉽게도 그 흐름을 바꾸지 못했지

✓ 독일도 유사한 상황에 처해있는데, 이미 10 년 전인 2013 년부터 "매년 40 만 명의 이민자가 필요하다"라고 정부가 발표하고 시행해왔으며,

2020 년부터는 '숙련노동자 이민법'까지 마련해 단계적으로 준비하고 있음

(개인 경험 및 느낀 점):

나는 19 살에 난민 인정을 받지 못하고 인도적 체류 허가를 받은 사람으로서 이민자 청년 정책의 부족함을 직접적으로 느꼈다. 나라마다 청년의 나이는 다르지만, 한국에서는 청년 나이가 19 세부터 39 세까지인 것으로 알고 있다. 한국에 왔을 때 나는 단순 노동만 할 수 있는 기회가 있었지만, 직업 훈련, 한국어 교육, 직업 알선 등의 기회는 없었다.

인도적체류 허가자의 자녀들도 매년 비자 연장을 해야 하고, 귀국에 대한 두려움과 정신적 압박 속에서 생활하고 있다. 이 아이들은 태어날 때부터 한국 교육 시스템을 거쳐왔고, 대학까지 졸업한 청년임에도 불구하고, 인도적 체류 허가자라는 이유만으로 한국에서 배운 기술을 가지고 일하기 어렵다.

✓현장에서 본 현실을 말하자면, 2018 년 제주예멘난민 500 명이 들어왔을 때, 그들 대부분은 남성 청년이었고 고국에 있는 자신의 가족들을 위해서 일을 해야 한다며 난민신청 후 6 개월이 안되었음에도 일하려고 할 정도로 "생산 활동" 의지를 높였지만, 아쉽게도 우리 국민들은 그들이 '이슬람'이라고 또는 '난민'이라고 수용하기를 거부하였고, 이런 분위기는 지금도 계속되고 있음.

2018 년 제주도에서 난민지위를 신청한 외국인은 예멘난민 500 외에 다른 국가 '청년' 700 여명이 더 있었음

✓ 예멘은 내전 상태에 있는 국가여서 정부가 '난민 불인정' 이지만 '인도적인 차원에 서 체류허가', 즉 '인도적체류허가'를 주었지만 전쟁 상태에 있지 않은 국가에서 온 '청년'들에게는 '난민불인정' 처분만 내려주어 '출국명령서'를 발부하였음.

✓ 그들은 한국에서 살고 싶어서 변호사의 도움까지 받아보았지만 '난민 인정률 1.5%'의 벽을 넘지 못해 결국 떠나갔음

✓ 기억에 남는 두 친구가 있는데, A 씨 방글라데시 청년이었는데 전기공학 석사 학위를 갖고 있었고 한국어도 제법 잘하였는데, 고등법원 판결 후 직장도 그만두고 한 달간 인터넷으로 전세계를 뒤져서 캐나다 건설회사에 일자리를 구해 떠났 음. 5 년 고용계약에 3 년이 되면 영주권 신청이 가능한 비자였음.

✓ 또 한 친구는 아프리카 차드 청년이었고, 컴퓨터 클라우딩 석사 학위 소지자였는데, 마찬가지로 고등법원 판결을 받고나서, 미국의 한 대학교에 입학허가를 받고 떠났음. 박사과정 장학생으로서 생활비까지 지원받는 조건이었음.

이렇게 굴러 들어온 호박을 발로 차 버린 꼴'이 되었는데, 신문에서 '외국인 인재를 영입'하겠다는 기사를 보고 많이 아쉬웠음

'이민정책의 미래'에 대한 두 가지 부탁

✓ 이제 '외국인은 잠시 다녀가는 손님'이라는 생각을 버렸으면 좋겠음. '잠시 다녀가는 사람'을 위한 정책이 있을 수 없기 때문임.

'외국인은 우리와 함께 한국의 미래를 만들어 낼 사람'이라고 생각할 수 있을 때 올바른 정책이 마련될 수 있을 것임

✓ 정부가 중심이 되어 '이주민(외국인)에 대한 인식개선' 홍보 활동을 꾸준히 하는 것이 필요함. kbs 다큐에서 보면 독일의 일반 국민도 '독일은 생산가능 인구 감소가 심각함'을 알고 있었고, 경제를 살리기 위해서 '당장 외국인을 받아들여야 함'을 동의하고 있었음. 더 나아가 외국인들이 좋은 생산가능인구가 되기 위해서, 입국 초기에는 정부가 주거와 생계를 도와주어야 하고 아울러 독일어 교육과 기술교육이 절실히 필요함을 인식하고 있기 때문에 '왜 우리 세금으로 외국인을 먹여 살리느냐?'고 따지는 이들이 많지 않다고 했는데, 이는 정부의 교육과 홍보 때문이라고 생각함

한국의 이민정책과 유학생에서 교수까지의 나의 여정

스리잔 꾸마르

외국인 유학생이 한국에 입국해서 취업 및 정주하게 되는 과정을 발표자 본인의 경험과 관련 지어 설명하고자 한다. 발표자는 2008년에 한국정부초청장학생(이하 GKS)¹⁾으로 한국에 입국한 이후 현재까지 16년간 한국에 체류해오고 있다. 인도 네루대학교에서 한국어 학부를 졸업하고 한국에 왔으므로 입국 이전부터 한국어와 한국 문화에 관한 어느 정도의 지식을 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 실제로 한국에서 생활하며 어떤 어려움을 마주했고, 또 어떻게 극복했는지 공유하고자 한다. 더불어 한국살이를 하며 만난 여러 이주민의 사례도 간략히 제시해보고자 한다.

1. 인도인 유학생이 한국에서 교수가 되기까지

가. 한국어학당 프로그램을 통해 한국 사회에 적응하기

발표자는 2008년에 GKS 프로그램을 통해 D-4(어학연수) 비자로 한국에 입국했다. 입국 후, 대전에 있는 배재대학교 한국어교육원(한국어학당)에서 1년간 한국어와 한국 문화를 교육받았다. 인도 네루대학교 한국어 학부에서 받은 한국어 교육은 문법 위주였으나, 한국어학당에서는 (고급반 기준) 당시 한국 사회의 시사 이슈를 토론하거나 직접 체험을 통해 문화를 배우는 등, 더욱 심도 있는 교육을 받을 수 있었다. 일반적으로 외국인 유학생에게 가장 좋은 평가를 받는 한국에서의 경험은 한국어학당 교육이다. 발표자도 한국어학당에서 모국과 다른 낯선 음식이나 생활 방식 등에 적응할 수 있도록 많은 도움을 받았다. 외국인 유학생으로서 한국에서 마주할 수 있는 가장 값진 경험이라 평하고 싶다.

나. 한국 사회에 기여 가능한 나의 역량을 인식하기

한국어학당에서 교육을 이수한 후, 경희대학교 국어국문학과에서 한국어학 전공으로 석·박사 학위를 취득했다. 대학원에 진학하며 발표자의 비자는 D-4(어학연수)에서 D-2(유학)로 변경되었다. 당시 대학원 진학을 결심한 이유는 공부를 마치고 인도에 돌아가서 한국어과의 교수로 일하기 위함이었다. 그러므로 힌디어를 모국어로 하는 인도인 학습자에게 효과적으로 한국어를 가르치는 방안에 관한 연구를 주로 진행했다. 그러다 박사 과정 중에 부산외국어대학교의 시간강사로서 한국인 학생을 대상으로 힌디어를 가르치는 기회를 얻었다. 발표자의 주된 연구는 한국어-힌디어 대조였고, 한국에서의 힌디어 교육 경험이 추후 인도에서도 도움이 되겠다는 생각으로 약 2년 반 동안 힌디어와 인도 문화를 강의했다. 그러나 강의를 진행하며 초기 단계에 머물러 있는 한국의 힌디어 교육에 아쉬움을 느꼈고, 발표자가 기여할 수 있는 역량과 역할이 인도에서보다 더 크겠다는 판단이 들어 한국에 남기로 결정했다.

다. 한국을 무대로 나의 미래를 만들어나가기

2016년에 부산외국어대학교의 외국인 전임교수가 되며 E-1(교수) 비자를 얻었다. 같은 해에 사회통합프로그램을 이수하고 한국이민귀화자격시험에도 합격했다. 2017년에는 박사학위를 취

1) GKS(Global Korea Scholarship)는 세계의 우수 인재를 초청해 국제적인 친한(親韓) 네트워크 구축 및 글로벌 인재를 양성하기 위한 한국정부의 장학프로그램이다. 선발된 유학생에게 왕복 항공료, 한국어연수비, 학위 과정 등록금, 학업장려금 등을 지원하고 있다.

득하고 F-2(거주) 비자를 얻었다. F-2는 외국인 가운데 가장 선호되는 비자인데, 영주로 가는 전 단계의 비자라 볼 수 있다. 한국에 체류하는 모든 외국인은 비자 연장 및 발급의 불확실성으로 인한 어려움을 겪는다. 비자 심사가 까다롭고 심사 때마다 요구로 하는 증빙에 차이가 있어 예측하기 어렵기 때문이다. 발표자도 같은 어려움을 겪고 있었는데, 2018년 세계시민의 날 행사의 출입국사무소 부스에서 상담 받은 것을 계기로 2019년에 F-5(영주) 비자를 얻을 수 있었다. 당시 비자를 연장하러 갈 때마다 받았던 스트레스가 드디어 끝났다는 생각에 몹시 기뻐했다. 안정적인 체류 자격을 얻자 한국에서 그리는 나의 미래 모습도 더욱 명확해졌다.

발표자는 외국인 유학생이 한국에 와서 유학생생활을 잘 마치고 성공적으로 취업 및 정주한 하나의 사례에 해당한다. 그러나 모든 외국인 유학생이 한국에 성공적으로 취업 및 정주하게 되는 것은 아니다. 이들을 돕고자 현재까지 GKS 프로그램으로 한국에 오는 유학생들의 멘토로서 활동하고 있다. 또한 교직 생활에서 만나는 여러 외국인 유학생, 국내 인도인 커뮤니티에서 만나는 유학생과 이주노동자 등 여러 외국인에게 한국 사회 정착에 필요한 정보를 제공해 오고 있다. 발표자는 앞으로도 한국에서 교육자로 일하며 한국인에게는 힌디어와 인도 문화를 가르치고, 외국인에게는 한국 사회에 정착할 수 있도록 기여하며 살아가고자 한다.

2. 한국 사회통합 관련 외국인 유학생이 겪는 어려움

한국에 체류하는 외국인 중에는 한국어 의사소통에 문제가 없고 한국 문화를 잘 배워서 지역 사회에 융화된 경우가 있는가하면, 한국에 오래 거주해오면서도 한국어로 의사소통을 하지 못하고 한국 문화를 제대로 배우지 못해서 같은 나라 사람이나 외국인끼리만 소통하며 지역사회에서 겉도는 외국인도 있다. 전자와 후자는 같은 한국에 있음에도 생활 만족도, 한국인과 한국 사회에 대한 이해와 애정, 한국에서 정주하고자 하는 마음 등 여러 면에서 큰 차이가 난다. 이러한 차이를 최대한 극복하고 한국 사회와 외국인 이주민 모두에게 도움이 되는 방향으로 나아가기 위해 필요한 것은 충분한 한국어 및 한국 문화 교육 시간 확보다.

한국어학당 등의 교육기관을 통해 고급수준의 한국어를 구사 가능한 외국인은 일반적으로 원만한 대학 생활을 하고 구직활동에 있어서도 유리한 위치를 차지한다. 한국어 전공이나 인문계 유학생의 경우에는 한국어 및 한국어 문화에 대한 전반적인 이해도가 높은 편이다. 그러나 이공계 유학생의 경우에는 이에 대한 이해도가 상대적으로 매우 낮은 실정이다. GKS 프로그램을 통해 선발된 이공계 유학생들의 경우, 1년 동안 한국어학당에서 의무 교육을 받지만 한국어와 한국 문화에 대한 이해도가 초/중급 수준에 그친다. 그 이유는 본격적인 유학생생활을 시작하기에 앞서 외국인 유학생이 한국어 학습의 필요성을 잘 인지하지 못하기 때문이다. 외국인 유학생 유치를 희망하는 한국의 대학 중에는 영어로 대부분의 수업이 가능한 것처럼 홍보하고 있지만 정작 입학한 유학생이 한국어를 모르면 학위 과정을 이수하기 어려운 경우가 많다. 이러한 실정을 모르는 외국인 유학생의 입장에서 ‘필요도 없는’ 한국어를 위해 역지로 초반의 1년을 낭비해야 하니 자연스럽게 학습의 의욕이 저하되는 것이다.

2020년 이후로 한국에 외국인 유학생의 수가 지속적으로 증가하고 있고, 이에 맞추어 영어로 진행되는 강의도 점차 늘어나고 있다. 일부 구직정보도 외국어로 나오고 있다. 그러나 한국 사회에서 한국어를 모르는 외국인으로 살아가는 것은 여전히 무지와 오해에 따른 상호작용의 연속에 불과하다. 작년부터 한국 정부는 외국인 유학생을 유치하기 위해 ‘Study Korea 300K Project’를 도입하는 등 적극적인 외국인 유학생 유치에 나서고 있다. 유학생 유치가 단순히 유치에 끝나지 않고, 정주까지 이어져 한국의 인구문제 해결 및 지역사회에 대한 외국인 유학생의 기여를 높이고자 한다면, 유학생들이 유학 시기 동안 한국 사회에 잘 통합되어야 할

것이다.

외국인 유학생의 성공적인 한국 사회 통합을 위해서는 한국어에 관한 지식이 거의 없거나 구사에 능숙하지 않은 상태로 학위 과정을 시작하는 외국인 유학생을 대상으로 한국어 및 한국 문화 교육을 진행하는 방안을 검토해야 한다. 현재 한국어학당 외에도 법무부 사회통합프로그램, 이민자 조기적응 프로그램, 국제결혼 안내프로그램 등에서 외국인에게 한국어 및 한국 문화 교육을 진행하고 있다. 그러나 교육 프로그램에 관한 정보 부족, 수요를 훨씬 밑도는 공급 등의 문제로 그 역할이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이 발표자의 견해다. 특히 외국인 이주인이 많이 거주하는 지역의 경우, 상당수가 교육을 희망함에도 그 혜택을 제대로 받지 못하고 있다. 따라서 외국인 유학생을 비롯한 외국인 이주인이 사회에 통합될 수 있도록 장기간 한국어와 한국 문화 교육을 제공할 수 있는 환경이 조성되도록 개선이 필요하다.

한국어 및 한국 문화 교육과 더불어 외국인 이주민의 정주를 유도하는 생활인프라의 개선 및 확충도 병행되어야 한다. 현 정책은 인구소멸지역으로 외국인 이주민의 유입을 유도하고 있다. 그러나 한국인이 얼마 없어 생활인프라가 부족한 지역에는 외국인도 오랫동안 살기 어렵다. 특히 가족을 고향에 두고 단신으로 한국에 오는 외국인 유학생의 경우에는 주변에서 도움을 받기도 힘들고 지역에 특별한 연고가 있는 것도 아니므로, 여타 한국의 젊은이들과 마찬가지로 생활의 편의와 취업 등을 목적으로 대도시로 이동하는 경우가 많다. 지역의 생활인프라가 부족하거나 미흡한 경우에는 확충 및 개선해야 할 것이고, 기존에 보유한 사항에 관해서는 외국인 유학생 및 이주민에게 적절히 안내해야 할 것이다.

한국인을 대상으로 외국인 유학생 주요 송출국 위주의 관련 정보를 교육하는 일도 필요하다. 외국인 유학생이 한국 사회에서 겪는 어려움 가운데는 인종차별이나 문화적 오해로 인한 갈등도 존재한다. 모든 나라에 관한 정보를 교육하는 것은 현실적으로 어려움이 있겠으나, 외국인 유학생이나 이주노동자를 송출하는 주요 몇 국가에 관한 기초적인 정보를 지역사회에 안내하는 것만으로도 몰이해로 인한 갈등 상황을 줄일 수 있다. 발표자가 한국어학당을 다닐 2008년 당시의 한국은 인도를 비롯한 비(非)백인 외국인에 관한 차별적인 인식을 가지고 있었다. 다행히 발표자는 아직 운 좋게도 직접적인 차별을 겪지는 않았지만, 친구들이 일상생활에서 인종차별을 당하는 모습을 보거나 당했다는 이야기는 심심치 않게 들을 수 있었다. 특히 곤란한 상황에서 한국어를 제대로 구사하지 못하는 외국인 유학생의 경우에는 소명의 기회조차 주어지지 않는다. 현재 한국 사회에서 인종차별은 많이 줄었으나, 문화적 오해가 언어 구사의 한계로 증폭되어 갈등상황에까지 이르는 경우는 아직까지도 종종 일어난다. 외국인 유학생과 한국의 지역 사회 양측에 필요한 교육을 적절히 제공해야 바람직한 사회통합을 이끌어낼 수 있을 것이다.

3. 향후 이민 정책에 대한 제언

발표자가 16년간 한국에 유학생으로서, 그리고 직장인으로서 거주하며 느낀 것은 한국의 이민 정책이 외국인에게 그리 친절하지 않다는 것이다. 이는 발표자가 그간 한국에 체류하며 만난 다수의 외국인들도 동의하는 바다. 외국인으로서 한국 생활에서 가장 스트레스를 받는 순간 중 하나가 출입국사무소에 비자 건으로 방문하는 시간이라는 것에 동의하지 않을 수 없다. 저출산·고령화와 학령 및 노동인구 감소를 겪는 나라들은 이민을 통해 위기를 해결하고자 여러 관련 정책을 시행하고 있다. 한국은 다소 늦은 감이 있지만 앞서 전략적 이민 정책을 시행한 여러 나라의 사례를 분석해 한국형 이민 정책을 다듬어 나가야 한다.

한국에 오는 모든 외국인 유학생이 한국에서의 취업 및 정주를 목적으로 가지는 것은 아니

다. 발표자의 경우와 같이 막상 한국에 와보니 생활이 마음에 들어 남고자 하는 경우나, 반대로 처음에는 취업 및 정주를 목적으로 입국했으나 여러 이유로 한국을 떠나는 경우와 같이 다양한 사례가 존재한다. 일차적으로 한국에 입국하는 외국인 유학생이 한국에 지속적으로 거주할 수 있는 언어적·문화적 역량을 갖추도록 하고, 이들이 자신의 역량으로 한국에 취업 및 정주할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다. 외국인 유학생이 자신의 미래를 설계하는 무대가 한국이 된다면 자연스럽게 한국에 취업 및 정주하는 우수인재가 늘어날 것이다.

많은 외국인 유학생은 학업에만 전념할 수 없는 배경을 가지고 있다. 학업을 위해 유학생 신분으로 한국에 왔으나 본국의 가족에게 매달 일정 금액을 송금해야 하는 의무가 있기 때문이다. 학업과 아르바이트를 병행하는 경우, 학업 성취도가 떨어지다 보니 학업을 중도에 포기하고 미등록 이주민(불법체류자)이 되어 계속 일을 하는 경우도 있다. 미등록 이주민 문제는 여러 이해관계가 얽혀 해결방안을 찾기 어려운 문제다. 최소한 유학생 신분으로 입국하는 외국인이 학업을 중도에 포기하지 않도록 지원하는 여러 방안에 대한 논의가 필요하다.

외국인 유학생을 포함한 많은 외국인 이주민이 한국에 정주하기 어렵게 만드는 요인 중 하나는 가족이다. 고학력의 우수한 인재의 경우, 상대적으로 쉽게 본국에 있는 가족을 초청할 수 있다. 그러나 실제 한국에 체류하는 외국인 이주민의 대다수를 차지하는 비전문취업자의 경우, 한국에서 버는 대부분의 돈을 본국의 가족에게 송금한다. 이들의 한국 계좌에는 자신이 생활할 정도의 돈만 남아있는 것이 일반적이다. 가족이 본국에 있고, 한국에 함께 살기 어려운 상황에서 외국인 이주민의 미래는 자연히 본국이나 가족과 생활 가능한 제3국을 무대로 그려질 수밖에 없다. 그러나 만약 이들이 한국에서 가족과 함께 살아갈 수 있다면, 고향으로의 송금 의무가 없어져 모든 자금이 한국의 지역 사회 안에서 순환되고, 삶의 만족도도 높아져 지역 사회에 통합될 확률이 높아질 것이다.

현재 한국의 이민 정책은 인구감소지역을 위주로 우수인재를 유치하는 방안에 집중하고 있다. 그러나 우수한 인재는 우리가 원하는 때에 알맞은 곳으로 오지 않는다는 것을 염두에 두어야 한다. 한국의 지역사회에 외국의 우수한 인재가 유입될 확률을 높여야 하고, 그러기 위해서는 먼저 한국이 이민하기에 매력적인 나라가 되어야 한다. 그럼으로써 한국의 이민 정책은 한국과 외국인 이주민 모두 '윈-윈'(win-win)하는 방향으로 나아가게 될 것이다.

유학생 취업-정주 지원제도를 바라보는 유학생의 시선

재스민 존(전남대학교 박사과정 수료)

1. 자기소개

안녕하세요. 저는 Jasmine John 입니다. 인도사람입니다. 광주에 있는 전남대학교에서 글로벌 디아스포라학과 박사 과정을 밟고 있습니다. 현재 수료한 단계이며 학위논문을 쓰고 있습니다. 박사 학위 논문은 한국에 거주하는 난민들의 사회적 네트워크에 관한 연구입니다.

저는 2017 년 처음으로 한국에 왔습니다. 당시 1 년간 동국대학교에서 교환 학생으로 미디어와 심리학을 공부했습니다. 그때 한국어를 자연스럽게 배우게 되었고, 한국에서 많은 친구들을 사귀었습니다. 인도에서 국제 관계학 석사 학위를 마친 후, 한국에서 박사 과정을 2022 년에 시작하게 되었습니다. 이제 한국에 온지 3 년 좀 넘었는데, 여러분과 제 경험을 나눌 수 있어서 기쁩니다.

2. 이민 경험/박사 시작

저는 외국인 학생으로서 서울에서 생활하는 것이 재정적으로 부담될 것이라는 것을 알았고, 한국의 장학금 프로그램에 대한 정보가 많지 않았습니다. 인도에서 제 지도교수님이 전남대학교 글로벌 디아스포라 학과에서 BK21 장학 프로그램을 저에게 소개하셨고, 제가 원하는 연구를 한국에서 계속할 것을 제안하셨습니다.

이렇게 제가 2022 년에 전남대학교에서 박사학위 시작하게 되었고, 2 년 동안 수료 할때까지 계속 BK21 장학금으로 지원을 받았습니다.

저는 코로나 19 팬데믹 이후에 왔기 때문에, 이민 규정이 좀 더 엄격해진 것이 있었습니다. 이는 예상되는 바였지만, 인천공항에서 다양한 언어로 잘 관리되고 있는거 보고 특히 놀랐습니다.

3. 사회통합

저는 한국 사회에 소속감을 느끼기 위해 언어를 잘 하는 것이 중요하다고 느꼈습니다. 박사 학위를 목표로 이곳에 온 만큼, 저는 약 4-5 년간 이 나라에 머무를 것을 예상하고 왔죠. 그래서 언어 능력은 저에게 매우 중요했습니다.

2017 년 처음 TOPIK 시험을 치렀을 때 6 급을 받았습니다. 하지만 3 년 전 광주에 도착했을 때 상황은 조금 달랐습니다. 서울에서의 경험과 비교했을 때, 광주 사람들은 외국인 학생들에게 그다지 익숙해 보이지 않았습니다. 하지만 한국어를 할 수 있으면 얼마든지 더 쉽게 적응이 되고, 한국인들도 원활하게 소통하면 더 잘 다가와줬습니다.

외국인 학생이 사회에 통합되기 위해서는 대학교 국제협력과와 학생 커뮤니티도 강해야 합니다. 전남대학교에서는 국제교류센터(OIA)와 외국학생지원위원회가 학생들이 대학 생활을 원활하게 헤쳐 나갈 수 있도록 매우 열심히 돕고 있습니다. 오리엔테이션 프로그램, 버디 시스템, 문화 교류와 그 외에도 공통의 대학원 외국인 학생 카카오톡 그룹 만드는것..등은 전남대학교의 외국인 학생 커뮤니티에 매우 도움이 되었습니다.

4. 한국 이민 정책 - 방향

인구위기를 넘어선 인구절벽에 다다른 한국에서 유학생은 이민정책에 있어 젊고, 기본경제력을 배경으로 갖고 있고 학력과 언어소통에 능통하여 사회통합에 무리없는 인재로 여겨지고 있습니다.

그렇지만 국가 통제와 관리 측면에서 유학생은 법과 규제를 통한 관리의 대상에 머물러 있습니다. 예를 들면, 체류자격 및 의료보험과 같은 일상 생활에서 규제와 관리에 포섭되어 있기 때문입니다.

(Deregulation Blueprint)

2027 년까지 외국인 유학생 30 만명을 목표로 하는 규제완화정책의 청사진은 입학과 학사관리에 있어 대학의 재량과 자율성을 인정하는 방향으로 더 **유연화되어야 할 필요가 있다.**

(유연화를 어떻게 - 장학금 분배; 학생들 피드백 및 지속적인 개선; 파트너십 및 협업 - 지방 대학 VS. 서울) + 대학 자율성 강화 - 입학 조건 (대학마다 다를 수 있음- 고려) 불필요한 통제와 관리에 소모적이기 보다는 향후 진로와 취업 및 정주를 위한 거버넌스 차원의 정책이 요구됩니다.

- 유학생 정책이 경제와 사회 발전의 핵심인 만큼 관심이 필요함
- 우수한 유학생들/박사학위 즉 대학원생들을 특히 사회에 기여할 수 있는 인재들 - 장학제도를 강화시키고 - 취업/인턴쉽을 할 수 있는 기회/ job fair
- 국제 학생들을 위한 취업 지원 서비스를 강화하고, 필요한 경우 다른 대학이나 지원 기관과 협력

"난민(이주배경학생)의 대학진학 과정"

압델라임 노란(고려대 국어국문과 4학년)

안녕하세요. 고려대학교 국어국문학과 4학년에 재학중인 노란입니다. 저의 소개를 간략히 하자면 저는 2014년도에 이집트에서 한국으로 난민 신청자로 오게 되었습니다. 한국에서 중. 고등학교를 모두 다녔으며 이러한 저의 경험을 바탕으로 난민신청자 혹은 이주배경 학생들의 학업 과정과 대학교 진학 과정의 접근성에 대해서 이야기를 하고자 합니다.

우선 보통 이주배경 학생들은 대학교를 외국인전형에 통해 진학을 하게 됩니다. 이는 자기소개서, 한국어능력 시험, 내신 점수를 포함하여 평가를 받게 되며, 진학을 하는 절차 과정입니다. 그러나 여기서의 문제점은 바로 정보 부족입니다. 일반 고등학교에서 이주 배경 아동의 수가 많지 않기에 주로 고등학교 담임 선생님들은 이러한 외국인 전형에 대해서 잘 알지 못하여 학생들이 안내를 받지 못하고 대학진학을 못 하는 상황이 발생하기도 합니다. 또한 학생들의 수가 많기에 당연히 선생님께서는 한 학생에 집중하기도 어려웠을 것입니다.(실제로 저의 고등학교 친구들 중에 이러한 사례를 흔히 목격할 수 있었습니다.) 제가 당시에 다녔던 고등학교에 저를 포함해 이주 배경 학생들은 약 15명 정도 되었지만 이중에 대학교를 진학하게 된 학생의 수가 두 명뿐이었습니다.

이는 외국인 전형으로 부서의 정보 부족뿐만 아니라 자기소개서를 쓸 때 또한 이주 배경 학생들은 하나의 장벽을 마주하게 됩니다. 사람마다 다르겠지만 쓰기 능력은 결국 고등학교 수준의 이주배경 학생은 한국인 학생을 뛰어넘을 수 없기에 쓰기 능력 부족으로 의도 전달 혹은 오류가 발생할 수 있습니다. 이뿐만 아니라 당연히 각 대학교마다 자기소개서 양식 다르기에 부족한 쓰기 능력은 여러 학과 혹은 대학교에 도전할 수 있는 다양성의 도전에 제한적

으로 작동하게 됩니다.

마지막으로 내신 점수 즉 학교 과목 공부와 관련된 점입니다. 보통 이주배경 학생들은 경제적인 어려움으로 인해서 따로 과외를 받거나, 학원을 다니기가 쉽지 않아, 혼자서 학업을 이어가는 것이 어려워 이 또한 대학 진학에 부정적인 영향을 미칩니다.

이러한 이주배경 학생 중에 대학교 진학을 희망하지만 정보 부족 혹은 주변 피드백과 도움 없이 쉽게 달성하지 못해 포기하는 경우의 학생들이 매우 안타깝습니다. 이러한 학생들을 위해 앞서 언급한 문제점들에 대해 도움을 줄 수 있는 외국인 전형 담당 교사, 자소기소개소 피드백, 학교 학업의 복습에 도움을 줄 수 있는 곳이 있었으면 좋겠습니다. 물론 또한 이런 사람이 되는 것이 제 꿈이라고 전하며 발표를 마무리 하고 싶습니다.

패널 세션

글로벌스탠다드와 이민정책의 새로운 활로 모색

3.1 이주글로벌 컴팩트와 한국 이민정책의 발전 방향

3.2 난민글로벌 컴팩트와 난민의 보충적 수용

이주글로벌컴팩트와 대한민국의 이주 정책 발전 방향

IOM 국제이주기구 한국대표부

이재호 정책담당관

□ 이주 글로벌 컴팩트

- 2020년, 전 세계 인구의 약 3.6%인 2억 8,100만 명의 사람들이 국경을 넘어 이주했다. 비록 코로나 팬데믹 기간에는 그 수가 감소하였으나, 많은 전문가는 국제 이주자는 지속해서 늘어날 것으로 예상한다. 더불어 분쟁, 기후변화로 인해 발생하는 재난, 박해와 같은 이유로 강제적으로 이주해야 하는 이재이주민의 수 또한 급증하고 있다는 점을 고려할 때, 이주가 전 세계 모든 국가에 가장 중요한 이슈 중 하나가 되었음은 분명하다.
- 대한민국이 속해있는 아시아 태평양 지역은 이주의 중심에 자리 잡고 있다. 전 세계 국제 이주자의 약 40%가 아시아 태평양 지역 국가 출신이며 그들 중 절반 이상이 역내의 다른 국가로 이주했다. 노동 이주의 경우, 약 2,400만 명의 이주 노동자들이 아시아 태평양 지역에서 근무하고 있는 것으로 밝혀졌다.
- 2000년 이후부터 전 세계적으로 이주의 규모가 증가하며 이주를 효과적으로 관리하고 이주자를 보호하기 위한 국제 협력의 필요성이 제기되었다. 국제 이주는 개인이 한 나라에서 다른 나라로 이동하는 것이기 때문에 필수적으로 두 개 이상의 국가와 연관되어 있다. 그 어느 국가도 홀로 이주를 관리할 수 없으며 짜임새 있는 국제 협력이 필요하다는 국가들의 이해가 모여 이주 글로벌 컴팩트 (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, GCM)의 채택으로 이어졌다.
- GCM은 2018년 12월 대한민국을 포함한 152개 UN 회원국이 채택된 최초의 글로벌 이주 협정으로, 세계 각국이 이주를 효과적으로 관리하고 이주자를 보호하기 위해 협력하고자 하는 포괄적인 프레임워크를 제시한다. GCM은 이주자의 인권을 보호하고 이주의 이점을 극대화하며 이주자가 살아가는 사회와 이주자 모두에게 이로운 이주를 실현하고자 하는 국제 협력의 청사진을 담고 있다고 볼 수 있다.

○ GCM은 이주에 관해 UN 회원국들이 합의한 원칙과 약속, 공동의 이해를 바탕으로 안전하고, 질서있고 정규적인 이주를 촉진하기 위한 23개의 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 각국 정부가 실행할 수 있는 정책 방안을 제시한다.

○ GCM의 10개의 원칙과 23개의 목표는 다음과 같다.

원칙	23개 목표
인간 중심	1. 실증적 근거에 기반한 정책을 위해 정확하고 세분화된 데이터를 수집하고 활용한다.
국제 협력	2. 출신국을 떠날 수 밖에 없게 만드는 이주의 부정적 원인과 구조적 요인을 최소화한다.
국가의 주권	3. 이주의 모든 단계에서 시기적절하고 정확한 정보를 제공한다.
법치와 적법절차	4. 모든 이주자가 법적 신분증과 적절한 관련 서류를 가지고 있도록 보장한다.
지속가능발전	5. 정규적 이주로 이르는 경로의 이용가능성과 유연성을 강화한다.
인권	6. 공정하고 윤리적인 채용을 촉진하고 양호한 근로를 보장하는 여건을 보호한다.
성 인지	7. 이주와 관련한 취약성에 대응하고 이를 감소시킨다.
아동 친화	8. 이주자의 생명을 살리고 실종된 이주자에 대해 국제 사회가 공동으로 노력한다.
범정부적 접근	9. 이주자 밀입국 알선에 관한 초국가적 대응을 강화한다.
범사회적 접근	10. 국제 이주의 맥락에서 휴먼 트래피킹(인신매매)을 방지하고, 이에 맞서고, 이를 근절한다.
	11. 통합적이며 안전하고 잘 조정된 방식으로 국경을 관리한다.
	12. 스크리닝, 평가 및 연계가 적절하게 이루어지도록 이주 관련 절차의 확실성과 예상 가능성을 강화한다.
	13. 이주자 구금은 최후의 수단으로만 사용하며 구금의 대안을 마련하기 위해 노력한다.
	14. 이주 과정 전반에 걸쳐 영사 보호, 지원, 협력을

	강화한다. 15. 이주자에게 기본적 서비스에 대한 접근을 제공한다. 16. 완전한 포용과 사회통합을 실현하기 위하여 이주자와 사회의 역량을 강화한다. 17. 모든 종류의 차별을 철폐하고 이주에 대한 인식 형성을 위해 실증적 근거를 기반으로 하는 공공 담론을 장려한다. 18. 직업 숙련도 향상에 투자하고 기술, 자격, 역량의 상호 인정을 촉진한다. 19. 이주자와 디아스포라가 모든 국가에서 지속가능한 개발에 온전하게 기여할 수 있는 환경을 형성한다. 20. 더욱 신속하고 안전하고 저렴한 이주자 해외 송금을 촉진하고 이주자의 금융 포용성을 증진한다. 21. 안전하고 존엄성을 존중하는 귀환 및 재입국, 그리고 지속가능한 재통합을 촉진하기 위하여 협력한다. 22. 사회보장 자격과 취득한 혜택의 이동성을 위한 메커니즘을 수립한다. 23. 안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 국제 협력과 글로벌 파트너십을 강화한다.
--	---

□ 대한민국의 이주 정책

- 대한민국에 거주하는 체류 외국인 수는 빠른 속도로 늘어나며 2024년 3월 기준 250만 명을 넘어섰다. 이주 노동자, 유학생, 결혼 이주자 등 다양한 이주자들이 우리 곁에서 함께 살아가고 있으며 이는 대한민국 사회가 점점 더 다문화 사회로 변모하고 있음을 시사한다.
- 세계 최저 수준의 합계출산율과 지속적으로 증가하는 고령 인구의 비율로 인한 인구 구조 변화와 부족한 노동력 문제를 해결하는 방안으로 이주가 고려되며, 이주자 중 대한민국의 가장 큰 관심을 받고 있는 이들은 이주 노동자일 것이다.

- 흔히 노동 이주의 맥락에서 일자리 등 경제적 기회가 부족하여 사람을 다른 나라로 이주하게 미는 힘 (Push Factor)가 있다고 한다면, 저출산과 고령화에 대한 대응과 경제 발전을 위한 인적 자원 확보를 목적으로 이주자를 끌어당기는 힘 (Pull Factor)가 작용하고 있다고 한다. 대한민국도 마찬가지로 저출산과 고령화로 인한 노동 수급의 불균형과 생산 가능 인구 감소에 대한 우려를 해소하는 방법으로 노동 이주가 자주 언급되고 있는 것으로 보인다.
- 대한민국의 농업, 어업, 건설업, 제조업 등의 분야에서는 이주 노동자가 없다면 산업 운영에 큰 타격이 될 정도로 이주 노동자가 필수적인 역할을 하고 있다. 최근에는 그동안 논의되지 않았던 돌봄·가사 분야에도 이주 노동자를 고용하는 방안도 검토하고 있는 등 이주는 우리 사회의 선택이 아닌 필수적인 요소가 되었으며 대한민국의 이주 정책도 저출산과 고령화 문제를 해결하는 데 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다.
- 예를 들면, 법무부는 외국인 숙련기능인력 점수제 비자 (E-7-4)를 쿼터를 확대하고 지역특화형비자 사업을 추진하는 등 산업의 인력 수급 문제를 해결하는 것과 동시에 지방의 인구 유입을 촉진하여 지방 활력을 도모하고 있다. 또한, 고용노동부는 대한민국 비전문 산업 분야의 큰 축을 담당하고 있는 고용허가제 개편방안을 발표하며 이주 노동자를 고용할 수 있는 사업 분야를 확대하고 고용허가제 쿼터를 획기적으로 늘리는 등 이주 노동자 유치에 큰 힘을 쏟고 있다.
- 우리가 놓치지 말아야 할 점은 저출산과 고령화 문제는 선진국들이 공통적으로 겪고 있는 문제라는 사실이다. 많은 국가가 이주를 통해 경제·사회적 문제를 해결하기 위해 단기적인 인력 수급이 아닌 정주에 초점을 맞추고 사회 통합, 인식 개선, 이주자 보호 체계 확보와 같은 노력을 기울이고 있음을 고려할 때 단순히 “더 많은 이주자를 받아들이겠다”가 대한민국의 이주 정책이 추구해야 할 올바른 방향인지에는 의문이 따른다.

□ GCM과 대한민국 이주 정책의 발전 방향

- GCM은 수립부터 채택에 이르기까지 각국 정부가 자발적으로 추진하였기 때문에 국가 주권 존중의 원칙을 강조하고 법적 구속력이 없음을 명시하고

있다. 하지만 GCM의 주요 원칙과 목표는 각국이 효과적인 이주 정책을 수립하는데 유용한 디딤돌이 될 수 있으며 대한민국도 GCM을 기반으로 모두에게 이로운 이주 정책을 설계할 수 있을 것이다.

- 이주 정책은 사회 여러 분야를 아우르는 거대한 담론이기 때문에 이번 기회에는 개인적으로 중요하다고 생각되는 몇 가지 부분에 집중하고자 한다.
- 먼저, 이주 정책은 단순히 경제·사회적 문제를 풀기 위한 해결책 아닌, 사람에 관한 정책이다. GCM의 10가지 주요 원칙에는 인간 중심(People-centered)과 인권(Human rights)이 포함되어 있으며 23개의 목표 중에도 “이주와 관련한 취약성에 대응하고 이를 감소시킨다.”, “이주자에게 기본적 서비스 접근권을 부여한다.”, “모든 종류의 차별을 철폐하고, 이주에 대한 인식 형성을 위해 증거 기반 공공 담론을 장려한다.”, “국제 이주 맥락에서 트래피킹(인신매매)을 방지, 퇴치, 근절한다” 와 같은 이주자의 존엄성과 권리를 보호하고자 하는 목표가 담겨있다.
- 현재 대한민국의 이주자는 다양한 문제를 겪고 있다. 이주 노동자의 임금 체불, 과도한 근무 시간, 안전하지 않은 근무 환경, 착취와 트래피킹(인신매매), 사업장 변경의 제한, 숙소 문제 등은 과거에서부터 꾸준히 제기되어 왔던 문제였다. 특히, 올해에는 필리핀에서 입국한 계절 근로자가 지속적으로 인권 침해를 받은 것이 문제가 되어 필리핀 정부 차원에서 계절 근로자 송출을 중단하는 문제도 발생했다.
- 이주 노동자와 더불어 법적 그리고 제도적 보호의 사각지대에 놓여 있는 미등록 이주자, 유학생이 졸업 후 겪는 부족한 취업의 기회, 결혼 이주자가 사회와 가정에서 겪는 차별과 폭력, 이주 아동의 출생등록 등 체류 외국인이 전체 인구의 5%가 넘어선 시점에서도 이주자의 존엄성과 인권을 보호하기 위해서 해결해야 할 숙제가 남아있다.
- 이주자가 대한민국에서 겪는 취약성은 이주자가 사회에 기여할 수 있는 기회를 제한함으로써 이주자, 송출국, 목적국 모두가 이주를 통해 얻을 수 있는 긍정적인 요소를 저해한다. 때문에 단순히 이주자를 많이 받아들이는 것 뿐만 아닌, 그들의 권리를 보호하여 사회의 한 구성원이자 똑같은 사람으로 살아갈 수 있도록 보장할 수 있는 이주 정책을 수립한다면 이주가 제공하는

여러 가지 장점을 온전히 누릴 수 있게 될 것이다.

- 대한민국의 이주 정책은 다양한 정부 부처에 흩어져 독립적으로 운영되고 있는 측면이 있다. 예를 들면 전반적인 출입국 및 체류 관리는 출입국 외국인청이 담당하지만, 유학생은 교육부, 트래피킹(인신매매), 다문화가정, 그리고 결혼 이주자는 여성가족부, 외국인력은 고용노동부가 주도적으로 담당하며 각 부처간의 공백이 발생하는 등 통합적인 이주 정책을 설계하는데 어려움이 발생하기도 한다.
- 이와 더불어 대한민국은 중앙 정부가 이민 정책의 종합적인 틀과 방향을 설정하면 지방 정부가 이를 따라가는 전형적인 Top-Down 방식으로 운영되어왔다. 중앙 정부 차원에서 이주 정책이 산개되어 있고 지방 정부도 이주 정책 수립에 참여하는 통합적인 정책 거버넌스가 부족한 상황은 실제 이주자가 정착하여 살아가는 지방 정부의 필요와 의견이 반영되지 못한 정책 설계로 이어지기도 했다.
- 이주는 경제, 노동, 교육, 보건, 사회 통합 등 여러 분야와 밀접하게 연관되어 있으며 각각의 분야를 담당하는 부처 혹은 정부 조직이 독립적으로 정책을 수립하면 일관성이 부족과 상호 충돌이 발생할 수 있다. 예를 들어, 트래피킹(인신매매)과 같은 문제의 경우 주무 부처인 여성가족부뿐만 아니라 법무부, 경찰청, 고용노동부와도 긴밀한 협력이 필수적이지만 현재 대한민국에 각 부처가 함께 통합적으로 정책을 설계하기 위한 체계가 부족한 것으로 파악된다.
- GCM은 효과적인 이주 정책을 설계하고 실행하기 위해서는 정부의 모든 부문이 정책 설계에 함께 참여함으로써 정책의 일관성을 보장하는 범정부적 접근이 필요하다고 명시한다. 대한민국도 이러한 문제를 인식하여 이를 해결하기 위한 이주 정책의 컨트롤 타워 역할을 할 가칭 “이민청” 설립의 논의가 국회와 정부 차원에서 이루어지고 있으나 아직도 구체적인 방향성은 설립되지 않은 것으로 보인다.
- 범정부적 접근은 사회 전반에 걸쳐있는 이주 현안을 다각도로 분석하고, 종합적이고 일관된 이주 정책을 수립하는데 필수적이다. 대한민국의 효과적인 이민 정책을 위해서는 이주 정책을 범정부적으로 접근하여 고민할 수 있는

구체적인 체계가 수립되어야 할 것이다.

- 마지막으로 증거에 기반한 정책 수립과 인식 개선에 대해 논의하고자 한다. GCM은 증거에 기반한 정책을 위한 이주 데이터의 수집과 활용을 강조한다(목표 1과 17). 신뢰 있는 이주 관련 데이터를 수집하고 활용하는 것은 효과적인 이민 정책을 설계하고 시행하는데 필수적인 요소이다.
- 증거 기반의 이주 정책은 정책의 효과성을 평가하고 개선하는 데도 큰 역할을 할 수 있다. 정책 시행 후, 데이터를 통해 정책의 결과를 평가하고 목표 달성 여부를 확인하며 정책의 효과를 검증할 수 있으며, 이를 바탕으로 정책을 조정하거나 개선할 수 있을 것이다.
- 예를 들어 고용허가제 쿼터를 늘리는 정책의 경우 그 증가 폭에 구체적인 지자체 혹은 사업주의 수요가 반영되는 것이 필수적일 것이다. 어떤 산업 분야에서 이주 노동자를 더욱 필요로 하는지, 더 많은 이주 노동자가 도착한다면 이들을 보호할 수 있는 제도와 인력은 마련되어 있는지 등 구체적인 데이터를 활용해야지만 단순 도입을 넘어 사후 관리에 있어서도 효과적인 정책 수립이 가능할 것이다.
- 신뢰할 수 있는 데이터 활용을 바탕으로 한 증거 기반의 정책은 이주에 대한 사회적 합의를 구축하고 인식을 개선하는 데에도 중요한 역할을 한다. 대한민국 사회에서 이주와 이주자에 대한 부정적 인식과 편견은 종종 정확하지 않은 정보나 잘못된 고정관념에서 비롯된다. 이주 노동자가 내국인의 일자리를 빼앗는다는 인식이나, 이주자가 범죄율을 높인다는 오해가 그 대표적인 예일 것이다. 이러한 편견과 오해는 이주자에 대한 부정적 태도와 차별을 초래하여 궁극적으로 효과적인 이주 정책의 수립과 이주자의 사회 통합을 저해하는 결과로 이어진다.
- 이미 여러 연구에서 입증되었듯이 이주자는 일자리를 빼앗는 것이 아니라 오히려 경제 성장으로 촉진하여 새로운 일자리를 창출하고 있으며 이주자와 범죄율의 상관관계는 찾아보기 어렵다. 이와 같은 증거에 객관적인 데이터에 기반하여 사회의 인식 개선에 힘쓴다면 이주자에 대한 긍정적인 인식을 확산시키고, 사회적 포용성을 증진하는 데 기여하고 나아가 더 나은 미래를 위한 지속가능한 이민 정책을 수립할 수 있을 것이다.

- 지난해 법무부는 2023년부터 2027년까지 대한민국 이주 정책의 근간이 될 5가지의 정책 목표를 담은 제4차 외국인정책 기본계획(이하 기본계획)을 발표하였다.

정책 목표	중점 과제
이민을 활용한 경제와 지역발전 촉진	① 국익에 도움되는 이민관리 시스템 체계화 ② 우리 경제에 필요한 이민자 유치와 육성 ③ 지역기반의 이민정책 체계 구축 ④ 이민정책과 국가브랜드를 연계한 경제 성장
안전하고 질서있는 이민 사회 구현	① 이민질서 위반 대응체계 확립 ② 사회질서와 조화되는 체류환경 조성 ③ 국민이 신뢰하는 안전한 국경관리
국민과 이민자가 함께 하는 사회 통합	① 객관적 지표를 활용한 사회통합정책 체계화 ② 국민과 이민자의 상호 이해·소통 증진 ③ 사회구성원으로서의 이민자 역량 배양 ④ 국민과 동포의 유대에 기반한 동반 성장
이민자의 인권 가치를 존중하는 사회 실현	① 보편적가치 실현을 위한 이민자 인권보호 강화 ② 여성·아동 등 취약 이민자의 사회적 배제 방지 ③ 국제 위상에 부합하는 인도적 의무 이행
글로벌 스탠드에 부합하는 이민행정 기반 구축	① 국가백년대계 수립을 위한 이민정책 추진체계 구축 ② 이민행정 전문성 및 연구기반 확충 ③ 기술혁신에 기반한 이민행정 고도화 ④ 국제사회와 공동발전을 위한 이민 협력 강화

- 기본계획의 정책 목표와 중점 과제의 상당 부분이 앞서 말한 발전 방향을 담고 있으며 GCM의 원칙과 목표와 일치하거나 어느 정도 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 하지만 결국 가장 중요한 것은 현실에서 이러한 목표와 과제들이 실제로 이행되는 것이다.
- 이주자들이 아직까지도 겪고 다양한 행태의 차별과 인권 침해, 통합적인

이주 정책 거버넌스의 부재, 그리고 이주에 대한 근거 없는 부정적 인식을 해결할 증거 기반의 정책과 사회 인식 개선의 노력 등의 문제가 여전히 남아있다.

- GCM의 원칙과 목표를 반영하여 이민 정책을 발전시킨다면 이주민과 수용국 사회 그리고 출신국 모두에게 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이는 궁극적으로 안전하고 질서 있는 이주를 촉진하고, 대한민국은 물론 글로벌 차원의 지속 가능한 발전 목표를 달성하는 데 기여할 수 있다. 이번 기본계획은 대한민국이 GCM에 서명한 뒤 수립된 첫 기본계획인 만큼 GCM의 원칙과 목표를 인식하며 기본계획에 담은 긍정적인 목표들을 실행하고 앞으로의 이주 정책을 발전해나가는 것이 매우 중요하다.
- GCM은 이주자를 비롯한 송출국, 목적국, 경유국, 그리고 이 모든 국가의 사회와 시민 모두에게 도움이 되는 이주 정책을 목표로 제시된 합의문이다. 체류 외국인이 전체 인구의 5%를 넘기고 재외동포가 700만 명을 넘은 지금이야말로 대한민국이 GCM을 바탕으로 더욱 발전되고 글로벌 스탠다드에 부합하는 이주 정책을 수립하기에 가장 이상적인 시기라고 생각한다.

난민 글로벌کم팩트와 난민의 보충적 수용

송 영 훈

강원대학교 정치외교학과

younghoon.song@kangwon.ac.kr

1. 서론

국제사회에서 난민의 보충적 수용(complementary pathways)은 왜 도입이 되었고, 난민위기 해소에 어느 정도 기여할 수 있는가?¹⁾ 난민위기의 장기화는 1951년 제네바난민협약과 1967년 프로토콜을 통해서 국제사회가 제시한 난민의 귀환, 지역사회통합, 재정착 등의 전통적 해결방식에 대한 의문을 제기하고 있다. 난민발생의 원인이 다양해지고 난민수용에 대한 각국의 시각이 부정적으로 바뀌면서 이러한 현상은 더욱 심화되고, 강제이주민들의 인도적 위기는 더욱 악화되고 있다. 따라서 국제사회는 난민 글로벌 컴팩트 등을 통해서 보충적 수용을 포함하여 제3국과 협력모델 확대하는 방안을 모색하게 되었다.

난민 글로벌 컴팩트는 수용 지역 사회의 발전과 난민들의 생산적 삶의 영위를 위해 필요한 지원을 국제사회의 책임을 분담하고 연대를 강화하는 것을 강조하고 있다. 난민 캠프의 규모가 커지고 오랫동안 유지되면서 지역사회의 반발이 커지고 난민들은 캠프 안에서 자립할 수 있는 기회가 제한되면서 절망하기도 한다. 따라서 국제사회는 난민 글로벌 컴팩트를 통해서 수용 지역사회의 부담 완화, 난민의 자립성 향상, 제3국으로의 해결책 확대, 안전하고 존엄성 있는 귀환을 위한 출신국 상황 지원을 주요 목표로 제시하고 있다. 이러한 선언이 실행으로 반드시 이어지는 것은 아니지만, 국제사회가 난민과 수용 지역 사회에 실질적 지원을 할 수 있는 토대를 마련했다는 점에서 의미가 있다.

개별국가의 책임 있는 행동을 요구하는 것만으로는 글로벌 난민위기가 해결되기 어렵다는 점이 부각되면서, 난민위기 해결을 위해 정부를 비롯하여 다양한 행위자들이 연대하는 것이 중요하다는 인식이 확산되었다. GCR의 '범사회적 접근(whole-of-society approach)'은 각국 정부에 집중된 난민보호의 책임을 다양한 사회적 주체들도 분담하도록 하고 있다. 이러한 책임을 분담하는 것은 권한의 분산을 전제로 한다. 달리 말하면, 그동안 난민 지위의 인정 을 비롯한 비호의 권리(right to seek and enjoy asylum)가 각국 정부 주권의 배타적 영역

1) 이 발제문은 2022년 법무부 연구과제 <대안적 난민 수용 해외사례 연구>의 일부를 발췌, 요약, 수정한 것입니다.

으로 남아 있었는데, GCR 체제는 다양한 이해관계자들에게 난민의 수용과 난민들의 지역사회로의 통합 과정에서 필요한 최소한의 권한이 주어져야 함을 강조하고 있다.

이러한 맥락에서 제기되는 개념이 ‘대안적 수용’ 또는 ‘보충적 수용(complementary pathways)’이다.²⁾ 유엔을 비롯한 국제사회는 이 보충적 수용을 통해 더 체계적이고, 조직적이며, 지속 가능하고, 젠더 수용적인 보호 가이드라인이 제시될 것으로 기대하고 있다. 기존의 영구적 해결방안은 국제난민레짐의 중요한 규범으로 자리 잡았음에도 불구하고 그 이행을 위한 강제력의 부재로 인해 난민을 보호하는 것을 각국 정부의 선의에 의존할 수밖에 없는 한계가 있었다. 보충적 난민 수용은 기존의 난민레짐의 영구적 해결방안을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것이며, 기존의 제도적 장치의 한계들을 넘어서서 더 유연한 해결방안을 모색해 나가는 과정의 모델이다.

더 다양한 이해관계자들이 보충적 난민 수용 과정에 참여함으로써 난민의 수용이 인도적 규범적 차원에서만 이해되는 것이 아니라 정치, 경제, 사회적으로 다양한 이익과 가치를 창출할 수 있는 것으로 이해될 수 있다. 난민 수용을 고통 분담(burden-sharing)이나 책임분담(responsibility-sharing) 차원에서 이해하는 것은 여전히 각국 정부의 막대한 영향력을 인정하는 것이다. 그리고 그것은 수용국 정부가 처한 국내적 상황에 따라 난민 수용 정책이 달라질 수 있음을 의미한다. 이러한 접근방식을 넘어 수용국의 정치, 경제, 사회의 지속가능성을 중심으로 난민 수용의 방식을 이해한다면, 보충적 난민 수용은 각국 정부의 개방적 난민 수용을 촉진하는 새로운 이니셔티브를 제공할 수 있다.

2. 보충적 난민 수용 개념 및 규범의 진화

2016년 뉴욕선언과 2018년 출범한 GCR 체제는 보충적 난민 수용을 공식화시켰다. 앞서 설명한 21세기 난민보호의 흐름과 연계시켜보면, GCR은 국제사회의 기대에 부응하지 못하는 영구적 해결방안인 재정착을 보완하면서도 비공식적 영역에서 이루어지는 난민의 혼합이주에 대응하기 위한 국제사회의 보충적 난민 수용을 위한 다층적 노력들을 공식적인 정책담론의 영역으로 가져왔다. 달리 말하면, GCR은 보충적 난민 수용에 대한 위임 권한을 가진 기구가 존재하는 것은 아니더라도 국제기구, 각국 정부, 시민단체 등이 조정과 협력을 통해서 난민위기 해결에 나설 수 있는 근거를 공식적으로 마련한 것이다.

2) 정부 또는 단체에 따라서 complementary pathways를 사용하기도 하고 alternative pathways를 사용하기도 한다. UNHCR과 국제인도주의 사회에서 대부분 complementary pathways를 이용하고 있기 때문에 이 연구에서는 complementary pathways를 대안적 난민 수용이라고 하고 있다. 더 자세한 내용은 2장에서 다루고 있다.

아직까지 국제사회에서 공인된 보충적 난민 수용의 정확한 정의는 존재하지 않는다. 그런데 UNHCR은 2019년 보충적 난민 수용을 위한 3개년 전략을 발표하며 기본적인 개념을 제안하였다.³⁾ 이 보고서는 보충적 난민 수용을 다음과 같이 정의하고 있다:

재정착 제도를 보완하는 것으로, 난민들이 국제사회의 난민보호의 요건을 충족시키는 환경 아래서 제3국에 합법적으로 체류할 수 있도록 함으로써 재정착제도를 보완하는 안전하고 정례화된 수단
safe and regulated avenues for refugees that complement resettlement by providing lawful stay in a third country where their international protection needs are met

특히 이 보고서는 보충적 난민 수용이 재정착 제도에 부가적으로 적용되는 것 (additional to resettlement)으로 국제사회의 난민보호레짐이 제공하는 보호를 대체하지 않는다는 점(do not substitute the protection afforded to refugees under the international protection regime)을 강조한다. 보충적 난민 수용이 재정착의 하위의 개념이거나 대체하는 것이 아니며, 재정착의 촉진을 위해 보충적, 보완적으로 활용되는 수단이라는 것이다. 이렇게 재정착과 보충적 난민 수용의 병렬적 관계는 동 보고서가 두 제도를 포괄하여 ‘제3국 정착을 통한 해결방안(third country solutions)’이라는 상위의 개념을 제안하고 있는 데서도 확인된다.

그림 II -1. 재정착과 보충적 난민 수용의 개념 관계



출처: UNHCR (2019), p.5.

UNHCR은 보충적 난민 수용은 난민이 활용할 수 있는 모든 수단을 포함할 수 있으나, 난민의 접근성을 보장하기 위해 실무적 조정이 필요하다는 점 또한 강조한다. 이렇게 보충적 난민 수용은 폭넓은 범주를 망라하고 있어 그 범위를 규정하는 것이 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 최근 들어 보충적 난민 수용은 수요에 기반을 둔 프로그램과 자격에 기반을 둔 프로그램으로 나뉘어 분류되고 있다. 먼저 수요 기반 프로그램은 난민들이 긴급하고 인도적인 수요에 기반을 둔 것으로 인도적 수용과 인도적 비자 프로그램, 가족재결합 등이 포함된다. 자격 기반 프로그램은 난민들 가운데 교육이나 노동 등의 기회를 통한 프로그램이다.

3) UNHCR, “The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways” (June 2019), 7.

보충적 난민 수용은 각국별로 상황에 맞게 계속 조정되면서 진화하고 있다. 여러 범주의 사업들이 복합적으로 개념을 구성하고 있기 때문에 엄밀한 분석적 개념으로서의 역할을 기대할 수 없다. 그럼에도 불구하고 글로벌 난민위기가 장기화되는 가운데 난민들의 역량을 강화하고 그들이 정착지에 기여할 수 있도록 프로그램을 다양하게 개발하는 데에 유익한 개념이다. 다만, 앞으로도 재정착과 보충적 난민 수용의 개념적 관계에 대해서는 법률적으로나 제도적으로나 계속 수정 및 보완되어야 할 것이다.

난민의 보충적 수용은 제3국에 정착 방안에 의한 해결이라는 접근 방식을 채택하고 있다. 이러한 제도의 씨앗은 국제난민레짐의 발전 과정에도 계속 받아되고 있었다. 그것이 최근에 국제사회에서 전개되는 보충적 수용의 형태를 구체적으로 제시하지 않고 있지만, 전통적인 영구적 해결방안만으로는 글로벌 난민위기의 해결이 어렵기 때문에 보완적인 접근방식이 추가되어야 할 필요가 있다는 인식이 지속적으로 확산되어왔다.

제3국 정착에 의한 난민위기의 해결에 대한 생각의 단초는 1951년 난민협약의 재정착에 관한 내용에서 확인된다. 제네바 난민협약은 난민의 지위를 난민이 영구적 해결의 지위를 획득할 때까지 인정되는 잠정적인 현상으로 보고 있다. 다만, 난민 지위를 인정받았다고 해서 누구나 제3국으로 정착할 수 있는 것은 아니다. 난민들이 제3국에서 보호를 받고 싶다면, 난민들은 UNHCR을 통해 재정착을 신청하고 제3국 정부가 이를 허가해야 한다. 재정착의 수요가 아무리 많더라도 새로운 정착지를 결정할 권리를 난민들이 가지고 있지 않기 때문에 재정착 국가의 정치적 입장이 이 과정에서 매우 중요한 역할을 한다.

보충적 난민 수용은 시리아 내전으로 인해 대규모 난민들이 이동하게 되고 민간 부문의 행위자들이 적극적으로 난민보호 활동에 개입하면서부터 본격적으로 국제적 관심의 대상이 되었다. 시리아 난민의 갑작스런 대규모 유입으로 난민 수용국가의 부담이 급증하였고, 재정착 프로그램을 갖추지 않은 국가들에서는 제3국에 정착하기를 원하는 난민들을 수용할 체계를 갖추지 못했었다. 따라서, 난민들을 보호하고 안전한 제3국으로 이동할 수 있는 방법들을 더 다양하게 갖춰야 한다는 주장이 제기되었다.

시리아 난민의 대규모 이동은 유럽 국가 내에서 난민에 대한 부정적 시각을 빠르게 확산시켰으며 정부는 이러한 부정적 여론을 무시하기 어려운 상황에 직면하였다. 따라서 글로벌 난민위기에 대응을 하면서도 국내에서도 난민에 대한 부정적 이미지를 완화하면서 상생의 이미지를 구축할 수 있는 대안을 마련하는 데에 많은 노력을 기울이기 시작하였다. 국제사회는 시리아 청년들에게 교육의 기회를 제공하거나 기술자들에게 해당 분야 취업의 기회를 제공함으로써 이들이 스스로 자립하면서 영구적 해결방안의 모델을 개발하고자 하였다.

이러한 배경 속에 2016년 9월 유엔정상회의는 난민과 이주민들에 관한 뉴욕선언에 합의하였다. 이 뉴욕선언에서 회원국들은 제3국들이 난민 수용을 위한 재정착과 보충적 수용이 가능하거나 확대될 수 있도록 할 수 있는 조치들을 취하는 것에 대해 동의했다. 특히 이

선언에서 보충적 수용의 방안으로 숙련 난민을 포함한 노동과 교육 수요 기반 정책의 실행이 중요하게 강조되고 있다.

뉴욕선언의 77번째 문단은 양적으로나 규모의 차원에서 보충적 난민 수용을 위한 법적 조치들을 확대할 것임을 밝히고 있다. 이러한 조치들은 난민들의 삶의 질곡을 해소해주고, 난민 수용국뿐만 아니라 제3국에도 도움될 것으로 기대하고 있다. 달리 말하면, 제1차 난민 수용국은 경제적, 사회적 부담을 줄여나갈 수 있고, 제3국은 난민들을 수용하여 국내의 노동 시장의 유연성도 확보할 수 있을 것이다.

뉴욕선언은 국제적 수요에 맞게 국가들이 재정착과 보충적 수용을 적극적으로 이행할 것을 촉구하고 있다. 이를 위하여 재정착 프로그램이 없는 국가들은 최대한 일찍 프로그램을 실행할 것을 요청받았다. 그리고 재정착 프로그램을 실행하고 있는 국가들은 규모를 확대하기 위하여 노력하거나 보충적 수용을 확대하길 요청받았다. 이러한 요청들의 핵심은 UNHCR의 재정착 수요에 부응하는 규모로 난민들의 제3국으로의 정책이 이뤄져야 한다는 것이다.

보충적 난민 수용의 방식도 뉴욕선언에 제시되고 있다. 민간 부문과 파트너십을 강조하며 난민들이 교육 수요 기반으로 수용될 수 있도록 장학금과 학생비자를 발급하는 것과 일자리 제공 및 민간 후원프로그램도 예시로 제시되었다. 그리고 인도적 수용도 제네바 난민협약에 제시된 근거 이외에도 의료적 이유로 인해 강제이주 되는 경우 등을 포함하여 좀더 유연하게 이뤄질 필요성이 있다고 밝히고 있다.

GCR은 2018년 합의에 이르렀고, 이 합의를 바탕으로 보충적 난민 수용은 계속 강화되고 있다. GCR은 뉴욕선언에서 제시된 내용들을 다시 한번 확인하면서 구체적인 가이드라인들도 제시하고 있다. GCR은 보충적 난민 수용이 더 체계적이고, 조직적이며, 지속가능하며, 젠더 수용적인 것이어야 하며, 적절한 안전 가이드를 담고 있어야 함을 강조하고 있다. 뉴욕선언 이후 보충적 난민 수용 정책을 시행하는 국가들의 수가 늘어나면서 정책도 양적으로 성장하고 있으며 질적으로도 점차 구체화되고 있다.

GCR은 각국 및 지역사회의 특성에 맞게 재정적, 기술적 지원을 제공할 수 있는 지원 플랫폼(Support Platform)을 구축할 것을 제안하고 있다. 이 플랫폼은 UNHCR과의 협력 속에서 인도적 지원과 개발지원을 지속가능하게 하는 데에 초점을 두게 된다. 특히 장기화된 난민위기에서 지역사회의 회복탄력성을 강화하고 난민 수용국의 부담을 완화하는 데에 이 플랫폼이 중요한 역할을 할 것으로 기대하고 있다.

유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)와 보충적 난민 수용은 다양한 부문에서 연계되고 있다. 예를 들면, 교육의 기회를 통해 제3국으로 정착하는 것은 SDG 4의 교육 부문과 연계된다. SDG 4는 포괄적이고 양질의 평등한 교육을 확보하는 것을 강조하고 있다. 교육 기회를 활용한 보충적 난민 수용은 난민이 스스로 자립할 수 있도

록 사회적 맥락을 이해할 시간을 주는 것이며, 난민이 스스로의 문제를 해결해 나간다는 점에서 지속가능하고 영구적인 해결방안과도 연결된다.

이러한 국제사회의 규범적 선언들은 한결 같이 정부와 국제기구, 민간부문 간의 긴밀한 협력의 필요성을 강조하고 있지만, 앞으로 극복되어야 할 사안들도 적지 않다. 첫째, 보충적 난민 수용에 참여하는 행위자들의 상충되는 이해들을 어떻게 조정할 것인가는 매우 중요하다. 이는 GCR이 구속력 있는 규범이 아니며, 보충적 난민 수용을 명확하게 정의하기보다 다양한 예시들을 제시하고 있기 때문에 행위자들마다 상황에 대한 인식과 해석을 달리할 가능성이 매우 높기 때문이다. 둘째, 보충적 난민 수용이 일반적인 난민 수용 정책에 부정적인 영향을 미치지 않도록 균형을 맞추기 위한 정책적 노력도 반드시 필요하다. 보충적 난민 수용은 문제 해결을 위한 실용적 접근이지만 법률에 근거한 정책이 아니기 때문에, 행위자들의 이해에 따라 재정착을 대신하는 방식으로 활용되는 것을 경계하여야 한다.

3. 노동기반 프로그램의 특징과 쟁점

1) 노동기반 프로그램

보충적 난민 수용의 가장 대표적 분야 중 하나인 노동기반 프로그램(Employment or Labor program)은 일정한 자격을 갖춘 난민에게 정부, 국제기구, 시민사회 및 기업 간 파트너십을 통해 제3국에서 취업을 할 수 있는 기회를 제공하는 것이다(UNHCR 2022b). 노동기반 프로그램은 아직 명확한 개념 정의나 범위가 규정되어 있지는 않고 있으며, 폭넓은 스펙트럼을 포괄하고 있다. 예를 들어, 노동기반 프로그램은 난민들에게 취업 기간을 고려하여 일정 기간만 체류자격을 부여하는 방식부터 영주권을 부여하는 방식에 이르기까지 다양한 형태의 체류자격을 부여할 수 있으며, 별도의 비자 카테고리를 통해 독립된 프로그램으로 운영하는 방식부터 기존의 이주노동자 제도의 일부도 포함하고 있다.

노동기반 프로그램의 모호성은 반대로 정책의 유연성으로 해석할 수 있다. 즉, 노동기반 프로그램을 통해 보충적 난민 수용을 시행하는 국가는 이민·노동정책, 비자 발급 체계, 사회적 수용성 또는 여론 등에 따라 다양한 형태로 정책을 운용할 수 있기 때문이다. 한편 UNHCR은 노동기반 프로그램의 모호성과 유연성에도 불구하고 이 프로그램의 핵심적 목표가 이를 통해 영구적 해결방안을 활성화하는 것임을 강조한다(UNHCR 2022b). UNHCR의 제안에 따르면 노동기반 프로그램은 궁극적으로 영구적 해결방안에 기여할 수 있는 법률 및 제도적 틀을 구축하는 것으로 연결되어야 더 효과적일 것으로 기대된다.

이와 반대로 노동기반 프로그램은 윤리적, 도덕적 측면에서 비판을 받기도 한다. 노동기반 프로그램의 대상이 대부분 일정한 자격을 갖춘 숙련 노동자(skilled labor)라는 측면에서 신자유주의 혹은 능력주의에 기반을 두고 있다는 비판을 받을 수 있다. 국제난민레짐은 난

민보호의 가장 중요한 원칙인 고통 분담(burden sharing)에 따라 난민의 수용에 있어서 난민의 권리 증진이나 보호가 절실한 취약계층에 대해 충분한 고려가 필요하다고 강조한다. 그런데 노동기반 프로그램의 특성상 난민 중에서도 교육 및 젠더 등에서 우월한 자원을 가진 집단에 우선적 지위가 돌아갈 수 있으므로 인도주의 원칙과 충돌할 수 있다.

노동기반 프로그램은 다양한 장점과 더불어 치열한 쟁점 사항들 또한 지니고 있다. 첫째, 난민을 수용하는 국가의 정치, 경제, 사회적 환경에 따라 다양한 형태로 활용 가능하다는 장점이 있는 대신, 정책의 기획과 준비 단계에서 다양한 이해관계를 고려해야 하는 단점도 있다. 특히 이 프로그램은 난민의 수용을 위한 별도의 제도로 시행할 것인지 아니면 기존의 이주노동자 정책의 하나로 포함할 것인지에 따라 그 운영 형태와 결과가 상이하게 나타날 수 있다. 전자의 경우, 별도의 비자를 비롯한 체류 기간, 고용 형태 등 완전히 새로운 정책을 준비해야 하며, 후자의 경우에는 난민으로서의 보호를 어떤 방식으로 제공할 것이며, 체류 기간이 종료된 이후에도 보호의 필요성이 존재하면 어떻게 할 것인지 등을 고려해야 한다. **이 가운데 노동기반 프로그램을 운영하는 대부분의 국가들이 영주권 또는 사실상 영주권에 준하는 영구적인 이주와 연계하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.** 이런 현실은 단기이주를 전제로 설계된 한국의 이주노동자 정책과 이해충돌의 우려가 있기 때문에 노동기반 보충적 난민 수용프로그램을 국내에 도입할 경우 뚜렷한 목표 설정과 세심한 정책적 설계가 수반되어야 할 것이다.

둘째, 노동기반 프로그램은 민간후원 또는 교육기반 프로그램과 연계하기 용이하다는 장점이 있는 대신에 이런 프로그램과 어떻게 연속성을 가진 정책으로 설계할 것인지에 대한 추가적인 정책적 고려가 요구된다. 특히 노동기반 프로그램은 숙련노동자 또는 특정 직군을 대상으로 시행되는 경우가 많다. 그런데 한국의 외국인 이주노동자들은 대부분 저숙련, 단순 노무직에 종사하는 경우가 많기 때문에 노동기반 프로그램의 적용에 다소 무리가 있을 수 있다.

노동기반 프로그램을 교육기반 프로그램과 연계시킬 경우 한국만의 현지화된 정책으로 발전할 가능성이 있다. 다만, 교육기반 프로그램은 그 규범적 취지에도 불구하고 소정의 교육 기간이 종료된 이후 난민의 체류 연속성을 보장하기 위한 정책의 개발이 추가로 마련되어야 한다는 과제가 있다. 이런 측면에서 전문직 노동기반 프로그램과 연결할 경우, 난민에게는 안정적인 체류자격을 제공하면서 한국의 산업계에서 요구하는 기술적 전문성을 갖춘 인력을 양성할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 노동기반 프로그램은 난민 등 보호가 필요한 대상자를 수동적인 수혜를 받는 대상에 머물도록 하는 것이 아니라 적극적이고 주체적인 존재로 난민 본인과 수용국 사회에 상호이익을 가져올 수 있다는 장점을 가지고 있다. 노동기반 프로그램은 신자유주의 및 능력주의에 기반을 둔 정책이라는 비판을 받을 수 있다. 즉, 노동기반 프로그램은 난민보호의 핵심적 원리 및 규범들과 어긋나는 측면이 있을 수 있다는 점을 간과할 수 없다. 특히 아동, 장애인, 고령자 및 소수자 등 취약계층에 대한 소외를 가중시킨다는 비판이나 보호의 긴급성과

필요성보다 수용국의 정치 및 경제적 이익을 우선한다는 비판 등이 존재한다. 앞선 캐나다의 사례에서 볼 수 있듯이 이런 비판을 외면하기보다 난민의 취약성을 보완하기 위해 운영되는 재정착 프로그램과 상호보완적 정책으로 보충적 난민 수용의 의미를 적극적으로 설득하는 과정이 필요할 것이다.

마지막으로 노동기반 프로그램의 원활한 운영을 위해서는 직종과 관련된 숙련도나 전문성을 어떻게 확인할 것이며, 학위나 자격증 등의 경우 어떻게 인정할 것인가가 첨예한 쟁점이 된다. 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 노동기반 프로그램은 숙련노동자 또는 기술직을 대상으로 하고 있다. 따라서 사업의 대상 난민의 선정 과정에서 숙련도나 전문성을 객관적으로 검증할 필요가 발생한다. 그런데 난민의 특성상 이런 능력을 객관적으로 입증할만한 문서를 보유하고 있거나, 출신국을 통해 확인할 수 있는 방법은 제한되기 마련이다. 다만, 이 문제를 해소하기 위해서는 캐나다의 사례에서 보듯 자격증명에 있어 유연성을 발휘하여 간접적인 방식 등으로 경력을 인정하거나, 전문직종의 장·단기 직업교육과 연계된 프로그램을 통해 국내에서 관련 자격을 재취득할 수 있는 경로를 제공하는 것이 필요하다. 영국문화원이 개발한 TVET 프로그램의 난민 포용성 자가진단도구 역시 향후 한국 사회가 난민의 직업역량 검증에 필요한 세부항목을 점검하고 개발하는 데 참고할 수 있다.

4. 교육기반 프로그램의 특징과 쟁점

교육기반 프로그램은 난민이 제3국에서 고등교육을 받을 기회를 제공하는 것을 의미한다. 이 프로그램이 지속되기 위해서는 학계, NGOs, 정부 등 이해당사자들의 공동 대응이 요구된다 (UNHCR 2022b). 이러한 공동 대응을 촉진하기 위해 국제기구, 정부, NGO, 민간기관, 난민대표부 등이 참여한 Global Taskforce on Third World Education Pathway (GTF)가 구성되어 활동 중이다.

GTF는 프로그램 이해당사자들 간의 의견 조율과 교육기반 프로그램의 확대를 위해 출범하였다. GTF 구성원은 정부, 지역공동체, 국제기구, 민간부문, NGO, 난민대표부, 유엔기구, 공여국, 공여기관 등이 있다. 주요 구성원은 Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), European University Association (EUA), German Academic Exchange Service (DAAD), Japan ICU Foundation (JICUF), Open Society Foundations (OSF), Open Society University Network (OSUN), Proyecto Habesha, UNHCR, Unione della Università del Mediterraneo (UNIMED), World Education Services (WES), World University Service of Canada (WUSC)⁴⁾ 등이다.

4) 2019년 11월 UNHCR, UNESCO, 캐나다세계대학서비스(World University Service of Canada)가 공동개최 회의가 모태가 되었다. 학술회의 성과는 2020년 2월 *Doubling the Impact, Third Country Higher Education Pathways for Refugees* 보고서로 출간됨. 해당 보고서에는 제3국 교육기반 수용에 대한 국가별/지역별 수요와 장애물 및 우수사례 등이 수록되었다.

교육기반 프로그램은 난민이 제3국에서 고등교육을 받는 것을 골자로 한다. 교육기반 프로그램 대상자로 선발된 난민은 유학생 자격으로 제3국의 고등교육기관에서 수학하게 된다. 주로 대학 이상의 교육기관에서 프로그램이 시행되고 있는데, 난민의 학비 및 생활비는 해당 교육기관이나 민간에서 지원하게 된다.

교육기반 프로그램은 UNHCR의 사업 목표 두 가지와 연계된다. 첫 번째는 난민에게 보다 더 품위 있는 삶을 제공하고 수용국에는 난민에 대한 지원 및 보호에 따른 경제적, 사회적 부담을 분담하는 것이다. 두 번째는 난민에 대한 교육 접근성을 진작하는 것이다. 무엇보다 난민의 생활 여건에서 접하기 어려운 고등교육기관 수학 기회를 제공한다는 의의가 있다. 이러한 목표의 달성을 위하여 교육기반 프로그램 수행을 위한 세계대학 서비스, Global Partnership for Education, University Corridors for Refugees 등과 같은 다양한 협력네트워크가 존재한다.⁵⁾

교육기반 프로그램에 대상자가 선발되는 과정에서 난민에 대한 보호 필요성보다 난민이 지닌 수학능력이 더 중요하게 고려되고 있다는 점은 향후 장기적인 프로그램을 개발할 때 다각도로 검토되어야 할 사항이다. 제3국에서 대학 수준 이상의 교육을 이수하기 위해서는 중등교육 수료, 수학 역량, 일정 수준의 어학 능력 등이 요구되기 때문에 대상을 선발하는 과정에서 교육 소외계층의 배제가 발생할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 타당한 선발기준을 수립하고 진행된다면 난민 수용의 국제적 책임의 분담이라는 측면과 난민의 교육접근성 확대라는 주요 목표를 달성하는 데에 유익한 프로그램이 될 수 있다. 그리고 장기적 관점에서 볼 때, 난민캠프 내 초중등교육이 증진된다면 교육기반 프로그램에 참여할 인재풀이 넓어질 수 있을 것이다.

교육기반 프로그램의 도입과 성공적 운용을 위해서는 난민의 자체 역량 강조, 재원 확보의 어려움, 프로그램 종료 후 체류자격의 모호성 등에 대해서 충분히 공론장에서 논의되어야 한다. 각 쟁점별로 정리를 하면 다음과 같다.

난민의 보호필요성 퇴색 우려 극복: 교육기반 프로그램의 근본적 한계는 난민 수용 여부가 보호필요성(protection needs)이 아닌 난민의 역량에 달렸다는 점에 있다. 교육기반 프로그램 참여 대상자는 고등교육을 완수할만한 역량을 지닌 자에 국한되기 때문에 난민보호라는 인도주의적 목표는 퇴색될 수 있다. 또한 보편적 인권에 대한 인식개선 효과를 저해하고 능력주의를 확산할 수 있다. 대상자는 적어도 중등교육을 마친 자로, 제3국에서 고등교육을 완수할만한 학업성취도와 언어습득 역량을 지녀야 한다.

장기적 관점 프로그램 운용 필요: 교육기반 프로그램은 장기적 차원에서 이루어져야 한다. 교육기반 프로그램은 단기 유학·장학금 프로그램이 아닌 일반적인 이민 혹은 비호 체계를 통한 장기적 차원에서 이루어져야 한다. 기존 난민 정책 중 기술 보유 난민 수용 프로그램

5) 두 기관에 대해서는 Box III-4 <주요기관 소개> 참조

의 일환으로 운용할 수 있다. 이 경우 난민의 합법적 체류를 보장하는 여행허가서(travel documentation)를 발급하는 것은 필수적이다. 수학기간 및 장기적 해결을 위한 정보 접근성 등을 아우르는 보호장치를 마련하는 것도 중요하다.

졸업 후 합법적 체류 보장: 교육기반 프로그램이 보충적 보호를 넘어 보충적 수용의 한 방편으로 발전하기 위해서는 난민학생의 졸업 후 국내 체류를 보장해야 한다. 난민학생에게 유학생처럼 졸업 후 귀국 조건을 종용한다면 난민을 임시보호하는 데 그치게 된다. 이 경우, 1차 난민 수용국의 부담을 경감하고 난민에게 더 나은 사람을 제공한다는 보충적 수용의 원래의 취지를 훼손한다. 나아가 프로그램 효과성 측면에서도 난민학생의 안정적 체류자격 획득은 중요하다. 졸업 후 난민의 체류자격이 불분명하거나 난민 지위를 정기적으로 갱신해야 한다면 난민학생의 심리적 스트레스가 가중될 뿐 아니라, 졸업 후 생계에 대한 고민으로 학업 집중력이 저해될 수 있다. 캐나다의 난민학생 영주권 부여 정책을 참고할 수 있다.

난민의 수학역량 검토 체계 마련: 영국, 미국, 프랑스 등은 현지 문화원 등을 통해 공인어학시험을 실시하고 있다. IELTS는 목적을 학문, 취업으로 구분함으로써 보충적 수용 목적에 맞게 영어 역량을 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그밖에도 수학역량은 성적표, 연구업적 등으로 파악하는 편이다. 하지만 난민은 이를 검증할 증빙서류를 망명 과정에서 분실했을 가능성이 높고 이후 재발급이 어려울 수 있기 때문에 별도의 수학역량 검토 체계가 개발되어야 한다.

인문사회계열 확대 필요: 난민학생에게 교육기반 프로그램을 제공할 때 인문사회계열 선택의 폭도 충분히 제공해야 한다. 인문사회계열은 이공계열에 비해 자체 재원이 부족해 학교 측에서 난민학생을 거부할 수도 있고, 해당 분야 특성상 취업연계가 덜 활발하기 때문에 난민학생의 선택을 받지 못할 수 있다. 그러나 미얀마 따비에(Tha Byae) 사례가 취약국가의 사회적 인프라 구축을 위해서는 지식인들이 인문사회학적 소양을 지니는 것이 매우 중요하다.⁶⁾ 본국 사회에 대한 올바른 진단과 처방을 통해 취약국가가 정상국가로 거듭나는 데 일조할 수 있다.

재원 확보 체계 수립 필요: 본 프로그램에 참여하는 난민은 일차적으로 학업에 목표를 두고 노동참여를 하지 않기 때문에 제3국에서 수학하는 동안의 제비용은 외부지원에 의존하게 된다. 따라서 정부, 교육기관, 민간기관 등의 재정 지원은 필수적이다. 재정 지원 기관이 확대될 수 있도록 인도주의, 사회공헌, 인재 양성 등 다양한 측면의 동기부여 및 재원 확보 체계를 수립할 필요가 있다.

민간기관 역량 강화: 한국의 난민 관련 시민단체의 규모와 여건을 고려할 때, 캐나다와 유럽처럼 난민-학교-재정지원기관을 연계할 역량을 지닌 민간기관은 부족한 실정이다. 인력, 재원, 네트워크 등을 어떻게 보충하고 강화할 것인지 논의가 필요하다.

6) 따비에 사례는 Box III-2 <난민보호를 통한 공공외교> 참고.

난민의 적응 지원 서비스 필요: 한국처럼 난민에게 낯선 지역에서 프로그램을 운용하기 위해서는 세심한 난민 적응 지원체계가 마련되어야 한다. 언어와 생활방식의 이질성 외에도 유색인종 및 난민에 대한 부정적 시각을 극복할 수 있도록 트레이닝, 교육, 심리지원 등의 서비스 체계가 수립되어야 한다. WUSC의 자원봉사자 운영, 학생동아리 운영, 관련자 교육 등을 참고할 수 있다.

입국 전 교육 제공: 난민학생의 적응력과 학업 능률 향상을 위해 입국 전부터 일련의 기초교육을 제공할 필요가 있다. WUSC-SRP 사례처럼 한국어, 한국문화 외에도 컴퓨터, IT 기술, 대중교통/은행 등 사회시설 이용 방법 등에 대한 교육 등과 관련된 내용도 사전에 교육할 수 있다.

난민의 일탈 가능성에 대한 대응 방안 수립 필요: 프로그램 참여 난민이 일탈적 행위를 저지른 경우 어떻게 대처할 것인지 논의가 필요하다. 일반적 유학생의 경우 학점 이수 기준을 충족하지 못하면 체류자격을 박탈당하는데, 이러한 체류 요건을 난민에게도 적용할 수 있는지 면밀한 검토가 필요하다. 아직 다른 나라에서도 이 부분에 대해서 우려는 있어도 실제 제도적 장치를 마련하거나 그렇게 하고 있지는 않은 것으로 파악된다. 다만, 특별한 제도를 만들기보다는 일반적인 이민정책의 규정에 따라서 진행할 수밖에 없을 것이다. 다만, 이것이 강제송환으로 이어지지 않도록 호스트 기관과 정부가 사전 협력이 필요하다.

교내 난민 인식 개선사업 필요: 한국처럼 난민에 대한 부정적 인식이 높은 곳에서는 캐나다 WUSC 사례처럼 학생동아리, 사업 주체, 대학 등이 참여하는 난민 인식 개선사업이 필요하다. 특히, 여러 이해당사자들이 관여하면서 난민을 바라보는 입장도 달라질 수 있어서, 난민학생을 타자화하거나 차별하지 않도록 대학의 타문화에 대한 수용성을 높일 수 있는 자율적 프로그램을 강화해 나갈 필요가 있다. 이것은 보충적 난민 수용을 하거나 하지 않거나를 떠나서 대학 내에서 확산되어야 할 것이다.

난민학생 발굴의 다층화 노력: 난민학생을 어떻게 발견하고 선정할 것인지 체계가 마련되어야 한다. 일본의 히토츠바시대학 사례처럼 개인적 차원에서 난민학생을 선정하는 것은 가장 위급한 상황에 놓인 학생을 신속히 구출한다는 의의가 있지만, 장기적 관점에서 볼 때 다수 학생에게 적용되기 어렵다는 한계가 있다. 현지 NGO와의 연계는 필수적이며, 이들이 필요한 수학역량을 지녔는지 사전에 확인할 수 있는 검토 체계가 마련되어야 한다.

난민학자 육성 프로그램 검토: 대학원 수학기회가 필요한 난민학생 혹은 난민학자를 발굴할 필요성이 있다. 최근 UNHCR의 보충적 난민 수용 및 난민고등교육 강화 캠페인은 청소년의 고등교육 진학에 초점을 두고 있다. 여기서 나아가 학부 이상을 졸업하고 대학원 진학을 희망하는 고학력 인력의 수용 가능성 여부도 고려할 필요가 있다. 국내에서는 저개발국 공무원 및 학생을 대상으로 정부초청 유학생으로 수학할 기회를 제공한다. 난민 유학생에게 장기적 체류자격을 부여한다면 난민학자 육성 프로그램으로 발전할 수 있다. 나아가 히츠토바시

대학의 사례처럼 국내외 취업기회를 함께 모색할 필요가 있다. 난민학자 발굴은 ‘Scholars at Risk’ 네트워크 등을 활용할 수 있다.

5. 한국형 노동-교육 연계 프로그램의 가능성

다음은 한국적 맥락에 맞게 보충적 수용 프로그램을 고안해 본 것이다. 본 프로젝트는 노동기반 프로그램과 교육기반 프로그램을 연계하여 교육기회를 통해 난민을 전문인력으로 양성하기 위해 고안되었다. 노동기반 프로그램은 숙련노동자와 특정 직군을 대상으로 시행되는 경우가 많은데, 한국의 난민은 언어장벽과 역량부족으로 주로 저숙련, 단순노무직에 종사하게 된다는 한계가 있다. 교육기반 프로그램은 난민에게 고등교육기회를 부여함으로써 이들이 사회경제적으로 자립할 수 있는 기반을 제공하지만, 졸업 후 체류 연속성이 보장되기 어렵다는 한계가 있다.

본 프로젝트는 전문직 노동기반 프로그램으로 난민이 고등교육을 통해 전문성을 갖춘 뒤 취업을 하도록 유도한다. 난민은 이를 통해 국내체류자격을 유지할 뿐 아니라 자신의 전문성을 바탕으로 사회적, 경제적 자립을 이룰 수 있다. 한국이 필요로 하는 전문직군 교육을 한국에서 받음으로써 취업 초기 단계에서 마주칠 수 있는 적응 문제 등을 해결할 수 있다.

한국 정부와 대학은 전문직 노동기반 프로그램을 시행할만한 역량을 지니고 있다. 서울대, 연세대, 고려대 등을 포함한 우수 대학기관은 저개발국 출신의 정부초청 유학생들을 10년 이상 교육하며 노하우를 쌓아왔다. 학생들의 현지적응문제와 수학역량문제를 해소하기 위하여 한국어교육 의무화, 자원봉사자를 통한 적응도우미 설치, 문화체험 프로그램, 심리상담 프로그램 등을 운영해 온 바 있다. 또한 한국 정부는 KOICA CIAT 프로그램 등을 통해 저개발국의 숙련노동자들을 초청하여 역량강화 교육을 제공해왔다. 학계와 KOICA의 노하우를 연계한 프로그램을 구성해 볼 필요가 있다.

이 프로그램에서 대상자 선발시 국내 산업 및 경제계의 의견을 반영하여 국내에서 전문직 기술인력이 필요한 IT, 반도체, 생명공학 등의 분야를 우선적으로 고려하는 것이 필요하다. 그러나 공공외교적 관점에서 인문·사회·국제학 분야에도 일부 대상자를 배정하는 방안도 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 국내에서 난민인정을 받은 미얀마 출신 난민 중 일부는 국내에서 인문·사회 분야 대학원을 수료한 후 본국에서 시민단체를 설립한 뒤 국내 사회단체와 연계하여 한국의 동화를 번역하여 소개하거나 어린이 도서관을 설립하는 등 자발적으로 민간 공공외교 분야에 기여하고 있는 점에서 좋은 선례를 제공하고 있다.

한편, 이 노동-교육 연계 프로그램은 다음과 같은 절차로 진행된다. 먼저 준비과정에서 대상자 선발 후 소정의 사전교육(언어, 문화, 사회적응 등)을 제공한다. 1년차에서는 대상자의 입국시에는 교육기반 프로그램을 적용하여, 입국 후 4년 간 교육기반 프로그램을 통해

국내 대학에서 교육과정을 수료하도록 한다. 이후 5년차에는 대상 난민의 선택에 따라 상급 학교 또는 학위과정 진학을 통해 교육기반 프로그램을 이어가거나 노동기반 프로그램으로 전환할 수 있도록 한다. 교육기반 프로그램을 이어갈 경우, 학위과정을 마친 후 노동기반 프로그램으로 전환할 수 있도록 한다. 5년차에서 노동기반 프로그램을 선택할 경우, 1년간 역량강화 교육 및 구직기간을 허용하여, 취업이 될 경우 노동기반 프로그램으로 전환하도록 한다. 노동기반 프로그램 전환 후 일정기간 경과시 영주권 취득이나 귀화를 허용한다.

6. 결론: 정책 제언

한국도 보충적 난민 수용을 시행하고자 한다면 그 대상은 국제사회가 우선순위로 지정한 난민들을 먼저 검토해볼 필요가 있다. 보충적 난민 수용이 국제사회의 책임 분담을 위한 것이고 난민들의 국제적 보호에 대한 접근성을 높이는 데에 초점을 두고 있기 때문에 모든 난민들을 대상으로 할 수 없다. 이러한 점들을 고려할 때, 반드시 국제사회가 지정한 긴급상황에 처한 난민들을 우선적으로 고려하는 것이 타당하다. 그렇지만, 반드시 그들만을 대상으로 해야 할 필요도 없다. 정부 또는 민간단체의 필요와 요구에 따라 그 대상을 다양하게 할 수 있다.

아프가니스탄 특별기여자를 수용했던 경험을 바탕으로 한국 정부와 긴밀하게 협력했는데 신변의 위협을 받는 일이 벌어진다면, 당연히 그들을 우선적으로 보충적 난민 수용의 대상으로 할 수 있다. 아프가니스탄 특별기여자들의 경우 우선 난민지위를 인정받은 이들은 아니었지만, 급격한 국내정치의 전환기에 개인의 안전과 생명에 긴박한 위협이 있음이 명확했기 때문에 국제적 보호가 필요하였다. 최근 국제사회의 보충적 난민 수용의 방식과는 차이가 있지만, 정책의 배경이나 실효성의 차원에서 인도적 수용에 따른 보충적 난민 수용의 일환이라고 할 수 있다.

교육 기회 제공을 통한 보충적 난민 수용은 상대적으로 많은 이해관계자가 협력해야 하는 사안임에도 불구하고 지난 3년간 많은 진전이 있었던 것으로 평가된다. 2021년에 올림픽팀에 참가했던 두 명의 난민이 캐나다에서 교육과 훈련을 받을 수 있는 기회를 가질 수 있었다. 이탈리아에서는 볼로냐대학이 지원하고 외무부와 UNHCR이 주도하는 University Corridors for Refugee Project를 통해서 71명의 아프리카 난민들이 고등교육의 기회를 가질 수 있었다. 이런 성과들을 바라보면서 미국과 프랑스도 새롭게 난민들에게 교육의 기회를 제공하기 위한 기틀을 다졌다.

아시아에서는 일본이 주도하는 교육기반 프로그램이 국제적으로 주목을 받고 있다. 보충적 수용을 위해 일본에서는 NGOs들의 연합이 출범하였고, 시리아 난민들에게 더 많은 기회를 제공할 계획인 것으로 알려지고 있다. 일본의 시민단체 연합은 앞으로 시리아 난민학생

들 이외에 아프가니스탄 난민 학생들을 대상으로 프로그램을 운영하고자 한다. 일본은 러시아-우크라이나 전쟁 발발 후 우크라이나 학생들을 유학생들로 수용을 하였다. 그렇지만, 이들에게 난민지위를 인정한 것이 아니라 일본 정부는 여전히 시민사회의 비판에 직면하고 있다.

UNHCR은 한국도 난민학생에게 교육 기회를 제공할 계획이 있음을 표명했다고 보고하고 있다. 지금은 파일럿 프로젝트 단계이기 때문에 소규모이지만, 앞으로 교육 기회 제공은 한국도 강점을 가질 수 있는 프로그램이다. 일본의 시민단체가 향후 아프가니스탄 난민들을 대상으로 보충적 수용 프로그램을 적용하려고 하는데, 한국은 이미 아프가니스탄 특별기여자들에게 보충적 난민 수용의 형태로 기회를 제공한 것이라고 볼 수 있다. 물론 그것이 아직 한번 밖에 일어나지 않은 것이지만 긴급 위기 상황에서 난민인정 절차를 거치지 않고 긴급하게 이들에게 체류자격을 부여하였고, 이들 중 일부에게는 교육의 기회를 제공하고 있다.

최근에 아프가니스탄 특별기여자로 입국한 여성이 이화여자대학교 대학원에 진학하여 학업을 이어갈 수 있게 되었다는 언론 보도가 있었다. 이는 난민의 보충적 수용이라는 차원에서 진행된 것이 아니라 대학교의 ODA 사업의 일환으로 추진된 사안이다. 재정착 또는 보충적 수용에 의해서 고등교육의 기회를 가지고자 한다면 비용이 발생하기 때문에 이 사례도 눈여겨볼 필요가 있다. 한국 사회의 시민단체의 재정이 튼튼하지 못한 점을 고려할 때, ODA를 활용하여 난민을 보충적으로 수용하는 것도 충분히 고려해볼만 하다. 특히 교육기반 보충적 난민 수용 프로그램이 효율적이면서도 지속가능하기 위해서는 다양한 파트너들의 참여는 물론 안정적인 재정의 확보가 필요하다는 측면에서 ODA 프로그램의 일환으로 보충적 난민 수용 프로그램을 개발하는 것도 의미가 크다.

아직까지 교육기회 프로그램으로 혜택을 보는 난민들의 수가 그렇게 많지 않다. 캐나다와 일부 선진국을 제외하고 대부분의 국가들이 아직까지 파일럿 사업으로 운영하고 있기 때문에 규모가 크지 않을 수 있다. 또한 고등교육의 기회를 제공하는 것은 상당한 비용이 들기 때문에 민간에서 재정을 확보하기 어렵기 때문에 난민학생을 무한정 수용할 수도 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 앞으로 점차 확대되어 나갈 것으로 예상된다.

교육기회 프로그램은 반드시 국내에 난민을 수용해서 진행하는 것에만 국한되지 않는다. 독일의 알버트 아인슈타인 난민장학이니셔티브는 독일 내 난민의 고등교육에 대한 접근성을 높이기 위해 시작되었지만, 지금은 전 세계의 난민들의 고등교육 접근성을 높이는 데로 활동영역을 확대하고 있다. 그리고 이 기금에는 독일 정부만이 아니라 체코와 덴마크 정부, 그리고 UNHCR 등 국제기구도 재정을 분담하고 있다. 저개발국가에 체류하는 난민들의 고등교육 접근성 강화를 위해 재정을 지원하는 것도 국제사회의 보충적 난민 수용 프로그램에 기여하는 것이다.

노동기반 프로그램은 전통적 이주의 프레임워크에 해당하는데, 보충적 난민 수용의 특징은 입국 및 체류 허가를 위한 여행증명서 등이 상대적으로 유연하게 적용될 수 있다는 점이다. 캐나다의 EMPP는 2020년에 500여 명을 수용하였고, 2021년에는 2,000명을 목표로 삼

고 있다. 영국도 IT 분야에서 50명에서 100명 사이의 난민을 수용하고 있다. 다른 나라들에서도 마찬가지로, 이 프로그램은 주로 IOM과 국제비정부기구와의 긴밀한 협력 속에 진행되고 있다. 노동시장의 불안요소를 해소하기 위해 진행되는 것이라고는 하지만, 기업의 수요와 의지가 있어야 하기 때문에 파트너십을 구축하는 것이 우선 필요하다.

한국 정부와 시민사회가 보충적 난민 수용 프로그램을 운영하고자 한다면 다음과 같은 몇 가지 점들을 신중하게 고려할 필요가 있다. 본문에서 프로그램별 정책적 함의들을 제시하였기 때문에 여기서는 일반적인 차원에서 제안할 것이다.

첫째, 보충적 난민 수용은 다층적 이해관계자들이 관여되는 것이기 때문에 분야별 글로벌 플랫폼에 참여하고, 지역 또는 국가 차원의 플랫폼을 구성하는 것이 중요하다. 예를 들어, 한국의 어느 대학교가 지속적으로 보충적 난민 수용 프로그램을 운영하고자 한다면, Global Task Force on Third Country Education Pathways에 참여하여 다른 나라에서 진행되는 상황에 대한 이해를 높일 필요가 있는 것이다. 여기에서의 경험을 바탕으로 한국 사회에서 전문 분야별 컨소시엄 또는 플랫폼을 구체화해 나가는 전략이 필요하다.

난민 수용에 부정적인 국내의 여론을 우려하여 이러한 사업을 공론화하지 않고 진행할 수도 있지만, 공론장을 활용한 방법을 모색하는 것도 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 대학과 협력하는 ODA 사업의 일환으로 사업 수행 기관을 공모할 수 있을 것이다. 공모의 과정에서 지자체와 민간단체와의 파트너십을 구축해서 진행하는 경우 사업 선정 과정에서 가산점을 부여한다면, 보충적 난민 수용 관련 국제사회의 수요에 충분히 부응할 수 있을 것이다.

둘째, 보충적 난민 수용의 가이드라인을 세우고 계속 수정 및 보완해 나갈 워킹그룹을 구성하고 역할을 구체화해 나가야 할 것이다. 이 워킹그룹은 새롭게 프로그램을 개발하고자 하는 민간 부문에 대한 자문을 제공할 수도 있으며, 진행되는 프로그램의 성과를 평가하는 기능도 할 수 있을 것이다. 무엇보다도 현재 난민법을 통해서 시행되고 있는 난민 수용과 재정착이 핵심적 난민보호의 수단임을 명확히 밝히면서도 난민들의 국제난민보호에 대한 접근성을 높이는 방안을 체계적으로 검토하는 기구로서 워킹그룹이 역할을 할 수 있을 것이다.

보충적 난민 수용이 국제사회에서 활용되기 시작한 것이 최근임을 고려할 때, 가이드라인의 업그레이드를 위해서는 워킹그룹이 국제적 트렌드와 변화, 정책에 대해 모니터링을 면밀하게 하는 것이 중요하다. 국가별 상황에 따라서 교육기회 프로그램과 노동기회 프로그램을 바라보는 관점이 다르고, 비자 정책도 시기에 따라 다양하다. 그리고 여전히 자체적으로 모니터링을 하면서 정책을 보완해 나가고 있다. 따라서 이 워킹그룹에서 한국적 상황에 맞는 사업의 방향을 개발하기 위해 민간부문과의 협력을 강화해 나갈 필요가 있다.

셋째, 데이터 기반 난민 수용 정책을 펼칠 수 있도록 한국 사회에 다양한 난민 관련 데이터를 제공하는 것이 중요하다. 이것은 정부만의 역할이 아니라 학계와 시민사회가 공동으

로 한국인들의 난민에 대한 인식을 제고하기 위하여 어떤 데이터가 제공되어야 하는지에 대한 검토가 필요하다. 데이터에 대한 해석을 관점에 따라 달라질 수 있겠지만, 기본적으로 데이터에 근거한 담론이 확산될 때 조금이라도 더 타당한 프로그램이 개발될 수 있는 것이다. 특히 개념이 명확하지 않은 보충적 난민 수용 프로그램에 대한 논란이 발생했을 때, 건강한 공론장을 활성화하는 데에 경험적 데이터의 존재 유무가 매우 중요하다.

보충적 난민 수용만을 위한 데이터 모니터링을 진행하는 것보다 일반적인 국제사회의 난민위기와 국제사회의 대응을 포괄하는 데이터 분석 프로그램을 민간학이 구축해 나가는 것이 필요하다. 한국연구재단이 소수학문 분야 프로그램의 일환으로 정책적으로 지원사업을 추진할 수 있으며, 법무부가 재정지원사업의 일환으로 대학교와 협력사업을 마련할 수 있을 것이다. 영국과 오스트레일리아 등에서 진행되고 있듯이, 난민 관련 이슈가 여전히 소외 분야에 해당하기 때문에 정부의 기본 재정지원과 대학 및 연구기관의 매칭펀드를 바탕으로 장기적인 난민정책을 개발하는 것이 필요하다.

넷째, 시민사회와 민간 부문의 관심을 높이고 그들의 난민 관련 프로그램 역량을 강화하기 위한 전략들이 먼저 검토되어야 한다. 난민 관련 시민단체는 보충적 난민 수용이 정부 주도로 이뤄진다면 전통적 난민 수용에 부정적인 영향을 미치지 않을까 우려하고 있다. 또한 민간 부문에서는 난민 관련 지원이 정부가 담당해야 할 사안이라고 생각하는 경향이 있다. 그리고 보충적 난민 수용을 위한 재정이 민간 부문에서 확보되어야 하는 점을 고려하면, 이들의 역량과 관심의 정도에 따라 보충적 난민 수용의 규모도 달라질 수 있을 것이다.

이와 관련하여 정부와 기업의 협력도 앞으로 발전되어야 할 것이다. 보충적 난민 수용은 물론 난민 재정착의 성공을 위하여 기업들의 사회적 기여 활동에 난민에 대한 지원과 보호활동이 포함된다면 난민정책의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 아직까지 한국사회에서는 선의에 의한 중소기업의 참여가 있었지만, 대기업 및 재단법인 등의 적극적 참여는 많지 않았다. 이들의 참여를 이끌어 내면서 보충적 난민 수용이 이뤄진다면 난민정책에 대한 국민적 인식도 개선될 수 있을 것이다.

다섯째, 보충적 난민 수용에 대해서 전문가는 물론 시민사회, 대중 사이에서 정보가 충분하지 않은 점을 고려할 때, 관련 담론을 어떻게 생산하고 공론화해 나갈 것인지에 대한 고민이 필요하다. 난민 수용에 대한 부정적 여론이 우세한 상황에서 보충적 난민 수용을 공론화하는 것이 관계자들에게 부담스러운 일일 수 있지만, 글로벌 중추국가로 나아가는 과정에서 국제적 책임을 분담하기 위해 노력하는 모습이 필요할 것이다. 난민을 보충적 또는 보완적인 수단임에도 불구하고 '보충적 난민'을 수용하는 것이라고 이해하는 이들도 적지 않은 것을 보면 난민 관련 의제들이 자꾸 사회적 공론장에서 논의가 되어야 할 것으로 판단된다.

보충적 난민 수용에 대한 해외사례에 공통적으로 나타나는 특징은 대부분 파일럿 프로젝트를 시행했다는 것이다. 국제사회의 난민 문제해결을 위한 책임분담에 대한 요구가 크더라도 보충적 난민 수용을 추진하는 국가들은 사업의 효과성을 모니터링하는 시간을 가졌다는

것이다. 이를 참조하면, 한국 정부와 민간단체가 보충적 수용 프로그램을 도입하고자 한다면 소규모로 한국적 상황에 맞게 적용될 수 있는지 파일럿 프로그램을 먼저 수행할 필요가 있다는 것이다. 이 파일럿 프로그램을 워킹그룹을 통해서 모니터링하면서 추후 패키지 프로그램을 개발하는 데에 정책적 고려사항들을 도출하기 위한 공동의 노력이 요구된다.

여섯째, 정부와 민간 부문의 역할분담을 명확하게 해야 한다. 보충적 난민수용은 GCR의 ‘범사회적 접근(whole-of-society approach)’을 바탕으로 난민의 수용과 보호에 있어 민간부문의 자원과 역량을 적극적으로 활용하고자 하는 시도이다. 그러나 구체적인 프로그램의 계획과 실행 과정에서 정부의 역할을 간과해서는 안된다. 앞선 <Box V-1>에서 캐나다의 시범사업 평가를 통해 확인할 수 있는 것 같이, 다양한 이해관계자가 복잡하게 연관되기 쉬운 보충적 난민수용의 특징은 다양한 자원과 역량의 동원 뿐만 아니라 효율적인 분배와 조정 또한 필수적으로 요구한다. 즉, 보충적 난민수용은 표면적으로는 민간영역의 행위자들이 중심적 역할을 하게 되지만, 정부가 보충적 난민수용의 실행을 위한 법적·제도적·사회적 환경의 조성으로부터 이해관계자 간의 갈등 및 분쟁의 예방과 해소 등 정책의 성공적인 실행을 위한 필수적 역할을 수행할 필요가 있다.

구체적으로 정부는 보충적 난민수용의 대상자인 난민의 선정과 입국 전 사전교육(언어 및 문화), 입국에 필요한 행정절차 및 비자 등 법적 지위 부여와 규제 철폐, 보충적 수용 프로그램의 운용 실태 모니터링 및 평가, 성공적인 국내정착을 위한 지원, 공식적인 보충적 수용 프로그램 종료 이후 영주권 또는 국적 취득 관련 절차 등 다양한 역할을 하게 된다. 무엇보다 정부는 보충적 수용이 재정착 등 난민수용에 대한 사회의 전반적 수용성과 인식을 확산시키기 위한 도구적 수단임을 명확히 하고, 보충적 난민수용의 성과를 난민보호의 확대로 연결시키는 정책적 모멘텀을 명확히 해야 할 필요가 있다.

일곱째, “난민의 권리”가 고려된 보충적 수용 방안을 논의해야 한다. 난민상황에 있는 사람이 체류할 국가를 선택하기 위해서는 자신의 체류자격(status)이 어떠한 경로(pathways)를 통해 난민의 권리실현(rights)으로 이어질 것인지 미리 알 수 있어야 한다. 이를 위해서는 체류자격에 어떠한 권리가 보장되는지 반드시 명기되어야 한다. 한국의 난민정책은 그동안 비약적인 발전을 하였지만 체류기간 동안 갖는 권리, 체류기간 연장을 위한 절차 등등 권리에 대한 설명은 부족한 편이었다. 그동안 한국의 난민 수용 논의가 대체로 체류자격에 머물렀던 것에서 나아가 난민의 권리실현에 초점을 맞추어야 할 필요가 있다.

여덟째, 교육을 통한 보충적 난민 수용 프로그램을 진행하기 위해서는 현재 국내 대학들의 상황을 고려하여 국가거점국립대학들과 파트너십을 정부가 주도하여 구축할 필요가 있다. 학령인구의 급감으로 대학들이 외국인 유학생 유치를 위해서 적극적으로 나서고 있다. 따라서 외국인 유학생 정원 중 일부를 활용해서 난민을 유학생으로 수용하는 프로그램을 각 대학과 협의를 한다면 충분히 프로그램을 확산할 수 있을 것으로 예상된다. 대학별로 사정이 다르기 때문에 수용할 수 있는 전공분야에 대해 정부와 대학이 사전에 긴밀히 논의를 해야 한

다. 기술 관련 분야에서 난민유학생을 받을 수 있는 실험실에 대한 실태조사도 사전에 이뤄져야 하기 때문이다.

이 과정에 지자체들도 같이 참여할 수 있도록 파트너십을 확장할 필요가 있다. 최근 지자체도 유학생 위치를 위하여 재정을 지원하고 있는 상황을 고려할 때 그 지원 대상에 난민학생이 포함될 수 있도록 정부가 긴밀히 협력을 할 필요가 있다. 등록금과 생활지원금을 지자체, 민간부문이 담당하고, 대학은 난민유학생을 수용하는 실험실에 대한 인센티브를 제공하는 등의 역할 등을 담당할 수도 있다. 중요한 것은 대학과 지자체의 입장에서는 난민유학생을 유치할 명분이 필요하며, 그 명분을 만드는 데에 정부가 나서줄 필요가 있다.

아홉째, 해외의 보충적 난민 수용 프로그램들은 대부분 UNHCR과 국제비정부기구와의 협력을 통해 대상이 선정되고 있는데, 이들은 교육비자 또는 노동비자를 받고 입국하는 것이기 때문에 이들의 난민신청을 정부가 수용할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 보충적 난민 수용 프로그램을 통해서 입국 후 난민신청을 하는 경우 그와 달리 국내 입국시 난민신청을 하는 이들과 동일한 절차를 따르게 할지도 정책적 고려사항이다. 그리고 보충적 난민 수용은 교육이든 노동이든 상관없이 기술 분야에서 능력을 함양하고 본국으로 돌아갔을 때 본국의 사회 발전에 기여하는 데에 주요 목적이 있기 때문에 다른 일반 난민신청자와는 다른 관점에서 검토가 필요한 것이다. 그럼에도 본질적으로 본국의 상황이 개선되지 않는 상황이라면 난민신청을 원천적으로 방지할 수 없을 것이다.

마지막으로 보충적 난민 수용을 위해서 정부가 사전 사후 모니터링을 지속적으로 진행하는 데에 인력과 재정이 필요한데, 대학 또는 연구기관과 연계하여 이 부분을 상시적으로 진행할 필요가 있다. 한국연구재단을 통해 정책연구가 장기프로젝트로 진행될 수 있는 계기를 마련하는 것이 매우 중요하다. 연구자들의 풀이 확대되고 그들이 대학과 연구기관에서 적절한 역할을 하는 것이 우선이지만, 소수학문에 대한 지원 분야로 한국연구재단이 지원할 수 있도록 정부의 재정을 활용하는 것이 가능하도록 한다면 충분히 이 분야에 대한 모니터링과 확산 사업의 동력을 마련할 수 있을 것이다.

보충적 난민 수용은 난민위기의 영구적 해결을 위한 재정착을 대체하는 것이 아니다. 제3국 정착에 의한 해결이라는 공통점이 있지만, 보충적 난민 수용은 책임 분담의 원칙에 더 붙어 국제적 연대의 가치를 존중하는 모습을 보여주는 것이다. 최근 주목받는 의제이고 한국 사회에는 거의 알려지지 않은 의제임을 감안하면, 학계는 물론 관계자들이 더 소통하면서 프로그램을 구체화해 나가는 과정이 계속 요구된다.