

난민이 해외 수용국 경제에 미치는 영향

The Impact of Refugee Inflows on the Economy of Host Countries

박복영(경희대 국제대학원 교수)

최근 한국에도 난민신청자가 급증하고 있으며, 이를 둘러싼 사회적 갈등과 대립이 고조될 조짐을 보이고 있다. 이 글에서는 난민의 유입이 초래할 수 있는 경제적 효과에 대한 연구결과들을 유럽의 사례를 중심으로 검토한다. 난민 유입은 단기적으로는 재정 부담을 초래하지만 장기적으로 경제성장을 촉진하고 재정 개선에 도움이 된다는 것이 대체적인 결론이다. 다수의 연구에 따르면 노동시장에서 내국인과 난민 간의 상충관계도 생각만큼 심각하지 않다. 오히려 적극적 노동정책을 통해 난민을 조기에 노동시장에 참여하도록 유도하는 것이 중요하다.

1. 들어가며

최근에 500명이 넘는 예멘인이 제주도에서 난민 신청을 하면서 한국도 국제적 난민 문제에서 더 이상 자유로울 수 없는 나라가 되었다. 난민 신청자를 포함해 현재 한국에 체류하는 난민 수는 이미 3만 5천 명을 넘어선 것으로 알려져 있다. 그리고 난민 신청자는 지난 몇 년 사이에 빠르게 증가하고 있다. 2011년 1천여 명에 불과했던 난민 신청자는 2014년부터 크게 늘기 시작해 3천 명에 가까워졌으며, 3년 후인 2017년에는 다시 3배 이상 늘어 1만 명에 육박하게 되었다. 올해는 그 수가 1만 8천 명에 이를 것으로 예상된다(표 1).

표 1. 한국의 난민 신청자 및 인정자 추이

(단위: 명)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
난민 신청자		423	1,011	1,143	1,574	2,896	5,711	7,542	9,942
국적	파키스탄	129	434	242	275	396	1,143	809	667
	이집트	0	4	7	97	568	812	1,002	741
	중국	7	8	3	45	360	401	1,061	1,413
	시리아	0	2	146	295	204	404	171	103
	나이지리아	19	39	102	207	201	264	324	486
	기타	268	524	643	655	1,167	2,687	4,175	6,532
난민 인정자		45	42	60	57	94	105	98	121
국적	미얀마	13	24	18	19	4	32	41	35
	방글라데시	5	2	16	10	2	12	9	8
	에티오피아	2	0	4	3	43	11	12	23
	파키스탄	1	1	0	9	12	18	6	9
	콩고DR	3	6	4	1	3	1	0	0
	기타	21	9	18	15	30	31	30	46

자료: 법무부 출입국외국인정책 통계. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2820에서 2018. 8. 17. 인출.

난민 신청자 수가 크게 증가하는 것은 한국의 소득 수준이 증가하고 또 한국이 과거에 비해 난민에 대해 더 수용적인 태도를 보일 것이라는 기대가 생겼기 때문이다. 하지만 시리아 및 예멘의 내전이 심화되면서 2013년 이후 유럽을 비롯한 국제사회가 난민 대량 유입 위기에 직면하게 되었고, 2014년 이후 한국에서의 난민 신청자 급증은 이러한 국제적 난민 사태와 결코 무관하지 않다.

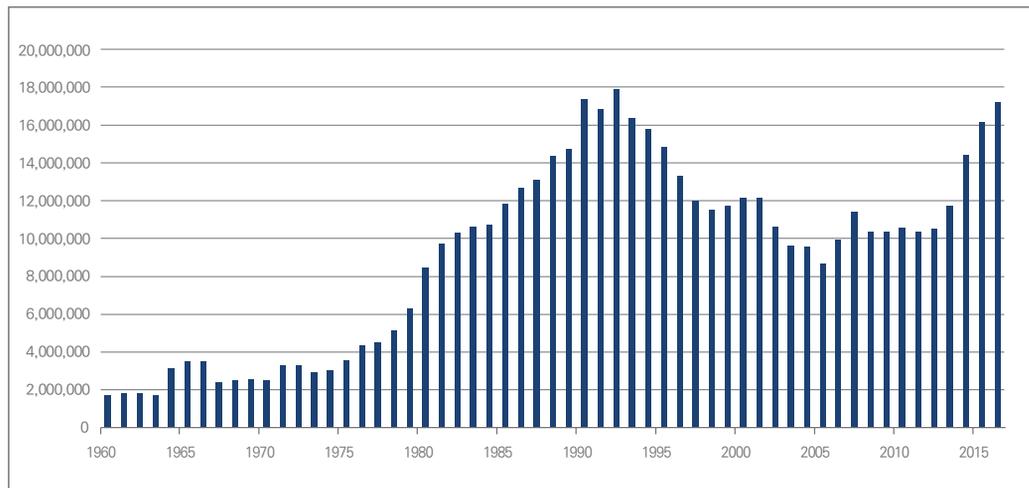
1951년 유엔이 채택한 「난민 지위에 관한 협약」에 따르면, 난민(refugee)이란 “인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 합리적인 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서 국적국의 보호를 받을 수 없거나 그런 공포로 인하여 국적국 보호를 원하지 아니하는 자”를 의미한다. 이처럼 생명과 자유의 박탈 위험에 직면한 난민의 수는 2017년 말 현재 전 세계적으로 2540만 명에 이르는 것으로 추정된다.¹⁾ 이 외에 자신을 난민이라고 말하지만 난민 지위가 아직 확정되지

1) 이는 유엔난민기구(UNHCR)에 등록된 난민 약 1990만 명과 팔레스타인 난민구호기구(UNRWA)에 등록된 약 540만 명을 합한 것이다. 세계 난민 현황에 대한 더욱 자세한 내용은 UNHCR(2018)을 참고할 수 있다.

않은 난민 신청자(asylum seeker)가 약 310만 명이다. 이 두 그룹을 합하면 2850만 명에 이른다. 2012년만 하더라도 이 숫자는 1700만 명 수준이었으니, 약 10년 동안 세계 전체의 난민 수가 1천만 명 이상 증가한 것이다. 따라서 한국의 최근 난민 유입 증가도 이런 세계적 난민 위기에서 비롯되었다고 볼 수 있는 것이다(그림 1).

그림 1. 세계 난민 규모 추이

(단위: 명)



자료: OECD. (2017). p. 5.

2011년 이후 시리아, 예멘, 이라크 등을 비롯한 중동 각국에서 테러와 내전이 확산되면서 난민이 대량으로 발생하기 시작했다. 2014년 미얀마에서 로힝야족에 대한 박해가 재발하면서 대규모 난민이 또 발생하였다.²⁾ 21세기에 발생한 대규모 난민은 ‘위기’로 일컬어질 만큼 국제사회가 해결해야 할 심각한 문제가 되었으며, 국제개발의 가장 핵심적인 과제가 되었다. 그리고 난민이 유럽으로 대거 유입되자 유럽 내부에서도 난민 수용을 둘러싸고 치열한 정치적 논쟁이 벌어졌다. 전통적으로 난민에게 우호적이었던 서유럽 국가에서도 난민을 혐오하는 극우 집단이 등장하고 때로는 이들이 정치적 지지를 얻기도 하였다. 따라서 이 문제가 유럽 국내 정치에서 가장 중요한 이슈가 되었다. 영국의 유럽연합(EU) 탈퇴, 즉 브렉시트(Brexit)도

2) 시리아, 아프가니스탄, 남수단 출신이 전체 난민의 절반 이상을 차지하고 있다.

결국은 난민 문제에서 비롯되었다고 할 수 있다. 생명의 위협에 직면한 난민을 보호하고 받아들이는 것은 인도주의적 시각에서는 필요한 일이지만, 다른 한편으로 수용국에 부담이 되는 것 또한 사실이다(표 2). 직접적으로는 경제적 비용을 수반하는 일이며, 무엇보다 국외자의 대량 유입은 사회의 통합과 안정에 부담이 될 수 있다. 또 국내 노동시장에 변화를 야기할 수도 있다. 따라서 난민 문제에 어떻게 대응해야 하는가는 정책적으로 결코 쉬운 문제가 아니며, 다양한 측면을 균형 있게 고려하는 자세와 국민적 공감대가 필요한 문제이다. 여기에서는 난민 유입의 한 측면, 즉 난민이 수용국 경제에 미치는 영향에 대해 간략히 살펴보고자 한다. 난민의 경제적 영향에 관한 연구는 역시 유럽에서 비교적 활발히 이루어졌는데, 이 글에서는 지금까지의 연구 결과를 간략히 소개하고 그로부터 시사점을 얻고자 한다.

표 2. 주요 난민 수용국 내 난민 수

(단위: 만 명)

순위	국가	난민 수	순위	국가	난민 수
1	터키	348	6	독일	97
2	파키스탄	139	7	방글라데시	93
3	우간다	136	8	수단	91
4	레바논	100	9	에티오피아	89
5	이란	98	10	요르단	69

자료: UNHCR. (2018). UNHCR Global Report 2017, UNHCR.

2. 단기적 영향

난민의 유입은 수용국에 한편으로는 경제적 비용을 유발하지만 다른 한편으로는 경제적 편익을 가져오기도 한다. 난민 유입에 따른 전체 편익에서 비용을 뺀 순편익(net benefit)을 계산하는 것은 쉽지 않다. 추정에 따른 기술적 문제도 있지만 더 중요한 것은 난민 유입의 규모, 난민의 인구학적 성격과 사회경제적 특성, 수용국의 흡수 및 통합 능력 등에 따라 효과가 달라지기 때문이다. 예를 들어 현재 난민의 80% 이상은 터키, 파키스탄, 우간다 등과 같은 개발도상국에 체류하고 있는데, 개발도상국의 흡수 능력은 선진국에 비해 훨씬 떨어진다. 따라서 같은 규모의 난민 유입이라도 개발도상국이 지는 부담이 선진국에 비해 훨씬 크다는 것이 일반적인 평가다.

그리고 난민이 수용국 경제에 미치는 영향은 시계(time frame)를 어떻게 잡느냐에 따라 서로 달

라진다. 즉 단기적인 효과나 장기적인 효과나에 따라 평가가 달라진다. 난민 유입은 단기적으로는 비용을 유발하지만, 이들이 성공적으로 사회에 통합될 경우 장기적으로 긍정적인 효과가 훨씬 크다는 것이 경제학적 분석의 대체적인 결론이다. 그래서 이 글에서도 단기적 영향과 장기적 영향을 구분하여 설명하고자 한다.

먼저 정부 재정 측면에서 보면 난민 유입은 단기적으로 분명히 상당한 부담을 유발할 수 있다. 그들에게 긴급 생필품이나 의료서비스, 주거 등을 제공해야 하기 때문이다. 그리고 그들을 보호하고 관리하기 위한 제반 행정 비용도 소요된다. 그런데 이 비용은 유럽과 같은 선진국에는 큰 부담이 될 정도는 아니다. 예를 들어 EU 집행위원회의 추정에 따르면 EU 회원국 중 난민 수용의 부담이 가장 큰 스웨덴의 경우, 난민 수용으로 인한 재정 부담이 2016년 국내총생산(GDP)의 0.9% 정도였다.³⁾ 나머지 회원국의 경우 2015-16년 합산 부담이 GDP의 0.1~0.6% 정도인 것으로 추정되었다.⁴⁾ 이 정도는 유럽 국가라면 거시경제 안정성에 거의 영향을 미치지 않으면서 부담할 수 있는 수준이다. 하지만 재정 여력이 부족한 개발도상국들에게는 난민 수용에 필요한 비용이 큰 부담이 될 수 있다. 그런데 개발도상국의 경우 국제기구가 난민수용을 적극적으로 지원하고 있다. 예를 들어 UNHCR은 2017년 난민 프로그램에 34억 달러를 지출하였는데, 아프리카의 최대 난민 수용국인 우간다와 에티오피아의 난민 지원을 위해 각각 2억 달러와 1억 4천만 달러를 지출하였다(UNHCR, 2018).

난민의 유입은 단기적으로 물가에 영향을 미칠 수 있다. 대규모 인구 유입은 생필품에 대한 수요를 증가시켜 난민 주거 지역 주변의 물가를 상승시킬 수 있다. 수요에 비교적 신속히 대응하여 공급을 증가시킬 수 있는 선진국에서는 물가 압력이 거의 없지만, 단기적으로 공급 능력이 제약된 개발도상국에서는 이런 문제가 심각할 수 있다. 부룬디와 르완다로부터 난민이 유입된 탄자니아 국경 지역에서 난민 유입으로 인한 물가 상승이 있었던 것으로 분석되었다(Alix-Garcia & Sash, 2010).

다음으로 경제성장률에 미치는 영향을 살펴보면, 난민은 성장률에 긍정적인 영향을 미칠

3) 2015년 스웨덴에 대한 난민 지위 신청자는 15만 5천 명이었는데 이는 스웨덴 인구의 1.6%에 해당하는 규모이다. 그리고 스웨덴의 난민 인정 비율은 67%로 매우 높은 편이다. EU 28개국 전체 인구 대비 난민 신청자 비율은 0.06%이며 인정 비율은 38%이다(European Commission, 2016).

4) IMF는 난민 유입에 따른 EU의 재정 부담을 2015년 GDP 대비 0.13%, 2016년 0.19%로 추정하였다(IMF, 2016).

가능성이 높은 것으로 평가된다. 우선 앞에서 설명한 바와 같이 난민 보호를 위한 정부 지출 확대가 GDP의 증가를 가져올 것이다. 그리고 난민은 곧 노동력의 유입을 의미하므로 이들이 생산활동에 참여하면 GDP가 증가하게 된다. 그런데 유입된 난민이 생산에 어느 정도 영향을 미치느냐 하는 것은 난민의 숙련도 그리고 고용률에 따라 다를 것이다.

EU가 모의실험한 바에 따르면, 최근의 난민 유입으로 EU의 경제성장률은 단기적으로 0.1~0.2% 증가한 것으로 분석되었다. 난민의 숙련도가 유럽 노동력의 평균 수준과 같다고 가정하면 성장률이 0.2% 증가하는 것으로 추정되지만, 숙련도가 그보다 낮다고 가정하면 성장률 효과는 줄어든다(European Commission, 2016). 난민 유입이 가장 많았던 독일의 경우 단기적 성장률 인상 효과가 0.4~0.8%에 이르는 것으로 추정되었다.⁵⁾ 처음에 난민 신청자 신분이었을 때는 취업 제한이나 정보 부족으로 고용률이 낮을 수밖에 없다. 하지만 점차 고용률이 증가하는 경향이 나타나는데, 그 결과 성장 효과도 점차 증가하게 된다.

난민 유입이 전체 GDP 성장률에는 긍정적인 영향을 미치지만, 난민의 고용률이나 생산성이 현지인에 비해서는 낮기 때문에 1인당 GDP는 하락할 가능성이 크다. 물론 난민이 사회에 통합되면서 고용률이 증가하고 생산성도 현지인에 수렴해 이 하락 폭은 점차 줄어들게 될 것이다.

3. 중장기적 영향

난민의 유입이 중장기적으로 수용국 경제에 어떤 영향을 미치느냐 하는 것은, 결국 이들이 그 사회에 얼마나 잘 동화 혹은 통합되느냐에 달려 있다. 무엇보다 일자리를 찾아 자신의 인적 자원을 활용하는 방식으로 노동시장에 통합되는 것이 중요하다. 만약 이들의 고용률이 낮다면 긍정적 효과도 기대하기 어렵고 경제적 불평등이나 사회적 불안정을 심화시킬 가능성이 있다.

난민은 크게 세 가지 측면에서 수용국의 노동시장에 영향을 미칠 수 있다. 첫째는 노동 공급 효과이다. 즉 난민은 노동 공급의 증가를 의미하는데, 노동 공급의 증가는 내국인 노동자

5) 2017년 말 독일 내 난민의 수는 약 97만 명이며, 2015년에만 독일에 난민 신청을 한 사람의 수가 44만 명으로 집계되었다. 이는 당시 독일 인구의 0.54%에 해당한다.

에 대한 임금 하락 압력을 낳고, 그들의 일자리를 대체할 수 있다. 둘째는 총수요 효과이다. 인구의 증가는 재화와 서비스에 대한 총수요를 증가시키고, 따라서 노동 수요도 증가시킬 것이다. 이것은 앞의 효과를 상쇄할 수 있다. 셋째는 자원 배분 및 산업의 조정 효과이다. 노동력의 구성이 변화함에 따라 그에 대응하여 산업구조도 바뀌고 산업 간 자원 배분도 달라질 수 있다. 예를 들어 하이테크 기술 인력이 유입될 경우 해당 산업이 성장할 수 있다.

그런데 난민 유입으로 실제로 이 세 효과가 각각 어떻게 나타났는가에 대한 실증적 분석은 거의 없다. 그래서 넓은 의미의 이주 노동이 수용국 노동시장에 미친 영향에 관한 분석을 활용하여 난민의 효과도 추정하고 있다. 이주노동에 관한 대부분의 연구에 따르면, 이주 노동이 내국인 노동시장에 미치는 효과는 매우 작은 것으로 나타났다.⁶⁾ 이 효과에 영향을 미치는 가장 중요한 요인이 이주 노동력과 내국인의 숙련도 차이이다. 숙련도가 유사하다면 이주 노동력의 내국인 노동력 대체 가능성(substitutability)이 높기 때문에 영향도 클 것이다. 그런데 선진국의 경우 외부에서 유입된 노동력은 상대적으로 저숙련, 저임금 노동력이기 때문에 내국인 대체 가능성이 낮은 편이다. 오히려 저임금 노동력이 부족한 선진국에서는 노동력 간의 보완 효과(complementary effect)가 더 크다.

그런데 난민의 경우 일반적인 이주 노동력에 비해 숙련도가 더 낮다는 것이 대체적 평가이다. 이주 노동력은 미래의 소득 향상을 목적으로 자유롭게 이주 대상지를 선택하지만, 난민의 경우 외부의 압력이나 불가피한 사정으로 이동이 결정된다. 따라서 전자에 비해 학력이나 숙련도가 떨어진다. 예를 들어 2014년 EU의 노동력조사에 따르면, 노동 가능 연령대의 난민 중 저학력자 비율이 44%였다. 이는 다른 이주민 그룹의 37%, 그리고 내국인의 27%에 비해 크게 높은 수준이다(OECD, 2017). 그리고 난민들은 정착 후에도 다른 이주민 그룹이나 내국인 노동자에 비해 낮은 임금으로 고용되는 것으로 나타났다. 다만 이런 격차는 시간이 경과하면서 축소된다.⁷⁾ 이런 특징들은 선진국에서 난민은 기존의 내국인 노동자를 대체하기보다 저숙련 노동력의 부족을 보완하는 효과가 더 클 수 있음을 시사한다.

재정의 측면에서 보면 난민이 단기적으로 비용을 유발하지만 장기적으로는 긍정적 영향을

6) 이에 관한 문헌 정리는 Sari P. Kerr와 Kerr(2011)를 참고할 수 있다.

7) 유럽의 사례를 이용한 자세한 분석은 IMF(2016, p. 18)을 참고할 수 있다.

미칠 수 있다. 이들이 노동시장에 참여하여 소득을 창출하면 재정수입이 증가하기 때문이다. 하지만 노동력 증가를 통한 난민의 이런 긍정적인 효과는 다른 집단의 인구 증가 효과에 비해서는 작을 것으로 평가된다. 왜냐하면 난민은 다른 이주 노동이나 내국인에 비해 고용률도 낮고 임금 수준도 낮기 때문이다. 또한 취약한 경제 상황 때문에 정부의 복지제도에 의존하는 비율도 높다. 난민의 연령별 분포에 따라서도 재정에 미치는 영향이 달라질 것이다. 최근 유럽의 경우를 보면 전체 난민 중 생산 가능 연령대(15~64세)의 비율이 다른 집단에 비해 높은 것으로 나타났는데, 이것은 긍정적인 요인이다(European Commission, 2016, p. 140). 결국 장기적으로 재정에 긍정적인 영향을 미치겠지만 상대적으로 낮은 고용률은 그 효과를 제한하는 경향이 있다고 할 수 있다.⁸⁾

4. 나가며

기존의 연구 결과를 종합해 보면, 난민의 유입은 단기적으로는 수용을 위한 각종 정부 지원 때문에 재정에 부담이 될 수 있다. 하지만 장기적인 관점에서 보면 생산활동에 참여할 수 있는 노동력의 증가를 의미하기 때문에 성장 잠재력 확대에 기여할 수 있다. 그럼에도 불구하고 경제적인 측면에서 우려되는 것은 재정적 부담과 내국인 노동시장에 미칠 충격이다. 이에 관한 엄밀한 실증적 연구는 아직 매우 부족하지만, 유럽의 사례를 중심으로 한 기존의 연구를 보면 단기적 재정 부담도 매우 작아 수용할 수 있는 수준이다. 그리고 장기적으로는 오히려 재정에 기여를 하는 것으로 나타났다. 노동시장에 대한 충격, 특히 내국인 노동자를 대체하고 임금을 인하하는 압력 또한 선진국에서는 크지 않다는 결론이다. 그것은 두 노동력 집단 사이의 숙련도 차이 때문에 대체 효과보다는 보완 효과가 크기 때문이다.

그런데 이런 잠재적인 긍정적 효과를 실현하는 데 가장 중요한 조건 중 하나는 난민을 빠르게 그리고 성공적으로 노동시장에 통합하는 것이다. 이를 위해서는 다양한 적극적 노동시장정책(active labour market policy)이 필요하다. 언어 장벽을 줄이는 것, 이질적인 사회문화적 환경에 적응하도록 돕는 것, 일자리에 관한 정보와 훈련 기회를 제공하는 것 등이 중요할 것이다. 그리고 EU, OECD, IMF 같은 국제기구들은 난민으로 인정되기 전의 난민 신청자들에게도 취

8) 참고로 이민자가 EU의 재정에 기여한 정도는 평균 GDP의 0.35%에 이르는 것으로 추정되었다.

업의 기회를 조기에 제공하라고 권고하고 있다. 그리고 거주 이동의 자유를 주는 것이 취업에 도움이 될 수 있다고 조언한다. 또한 난민에 대한 과도한 보호도 경계하면서 최저임금의 적용을 한시적으로 유예하는 것도 제안하고 있다.

한국은 지금까지 대규모 난민을 수용한 경험이 거의 없다. 그런 점에서 국민들이 난민에 대해 경계심을 갖는 것은 이해할 수 있지만, 경제적 측면에서만 본다면 난민의 수용은 장기적인 관점에서 한국 경제에 긍정적이다. 출산율이 세계 최저 수준인 상황에서는 특히 그러하다. 다만 그런 긍정적인 효과를 실현하기 위해서는 그들을 한국 사회에 성공적으로 통합할 수 있는 제도적, 정책적 준비가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 법무부 출입국외국인정책 통계. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2820에서 2018. 8. 17. 인출.
- Alix-Garcia, J., & Saah, D. (2010). The Effect of Refugee Inflows on host Communities: Evidence from Tanzania. *The World Bank Economic Review*, Volume 24, Issue 1, 1 January 2010.
- European Commission. (2016). An Economic Take on the Refugee Crisis: A Macroeconomic assessment for the EU. *European Economy Institutional Paper No. 033*.
- IMF. (2016). The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. *IMF Staff Discussion Note, SDN/16/02*, IMF.
- Kerr, Sari P., & Kerr, W. (2011). Economic Impacts of Immigration: A Survey? *Finnish Economic Papers Vol. 24, No. 1*.
- OECD. (2013). *International Migration Outlook 2013*, OECD.
- OECD. (2017). Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries. *Background paper for Policy Dialogue on Migration and Development*. OECD.
- UNHCR. (2017). *UNHCR Global Report 2016*, UNHCR.
- UNHCR. (2018). *UNHCR Global Report 2017*, UNHCR.
- UNHCR 한국대표부. (2018). *UNHCR Global Report 2017 연례보고서*. UNHCR 한국대표부.