

제10주년 세계인의 날 기념
이민정책 국제 심포지엄

The 10th Anniversary of "Together Day"
THE GLOBAL SYMPOSIUM ON IMMIGRATION POLICY

2017. 4. 4. (화)
그랜드 앰배서더 서울호텔

April 4 (Tue), 2017
Grand Ambassador Seoul Hotel, Korea



주최 | Hosted by



후원 | Sponsored by

매일경제



제10주년 세계인의 날 기념
이민정책 국제 심포지엄
The 10th Anniversary of "Together Day"
THE GLOBAL SYMPOSIUM ON IMMIGRATION POLICY

CONTENTS

OPENING SPEECH	02
CONGRATULATORY SPEECH	04
PROGRAM	08
INVITEES	10
SESSION I	23
SESSION II	41
SESSION III	63

Opening Speech



Chang-jae Lee
Acting Minister
of Justice, ROK

Distinguished guests,
Welcome to the Global Symposium on Immigration Policy.

Vibrant spring of 2017 has already bloomed.
It is indeed my great pleasure to host the global symposium in this beautiful springtime in Korea.

First of all, I would like to extend my deepest appreciation and thanks to Maeil Business Newspaper for all your support to this event, and particularly to Sohn Hyun-Duck Executive Managing Director, for the presence.

My special appreciation also goes to the president Emeritus of MPI, Demetrios Papademetriou, Professor Christian Joppke, and Mr. Donato Colucci from IOM who have traveled long distances to attend this symposium.

And Let me thank EU Ambassador to Korea, His Excellency Michael Reiterer, diplomatic delegates, panelists who came here to have the lively discussion, and all participants for joining here.

Microsoft founder Bill Gates said in his book that "Things are going to change more in the 10 years than it has in the last 50."

I believe the influx of immigrants to Korea has been developing just like his quote.

The number of foreigners residing in Korea exceeded 2 million in 2016, forming 4% of total population whereas it was only 0.3 million in 1997. Furthermore, it is projected that we will have more than 3 million foreigners in Korea, accounting for 6% of the total population in 2021.

Against this backdrop, it has become a significant duty for us to prepare necessary system and build an environment where Koreans and immigrants respect each other's cultures while harmoniously living together.

In Preparing "immigration society," the Korean government has put tremendous efforts in social, economic and cultural areas. We have strived to improve law and regulations in pan-governmental matters. For instance, we enacted "Framework Act on Treatment of Foreigners in the ROK" in 2007 and established "Basic Plan for Immigration Policy" since 2008.

We have designated May 20 to a Together Day for Koreans and immigrants to have better understanding and respect each other's history and culture.

We have also supported immigrants with various social integration programs in order for them to easily adapt to Korean community without experiencing discrimination.

On top of that, we have strived for promoting Korea's economy with immigration policies such as attracting foreign talents and foreign students for securing future drive engine.

We have been endeavoring to make safe and harmonious environment for both immigrants and nationals with enhanced border security and well-established law and order.

I hope today's symposium will serve as a venue to look back on the experience we had for the past 10 years and explore future directions of immigration policy.

Ladies and gentlemen,

Traditional immigrant countries like Australia and Canada and many European countries are actively pushing forward immigration policies. Recently, Japan and China are also exploring ways to make adequate immigration policies so as to strengthen national competitiveness in the low birth and ageing trend.

Korea is currently faced with the challenges including Demographic Cliff and falling potential growth rate owing to low fertility and ageing population.

This has caused us grave concern as a decline in working-age population since 2016 has led to the contraction of production and consumption as well as the social finance.

Eminent experts in and outside of the country are advising to put immigration policy high on the agenda to cope with these challenges.

The current U.K.'s Brexit and the U.S.'s executive orders highlight the complexity of immigration policy depending on the political, economical, and cultural situations of each country.

Korea is particularly experiencing the influx of immigrants in a short period of time. Therefore, planning and establishing the future-oriented and strategic immigration policy will be a crucial key to tackle the challenges ahead of us.

In that way, Korea should make proper policies to make the foundation for talented immigrants to adapt well in Korean community and live harmoniously with Koreans while adding variety and dynamics in Korea.

To this end, we should lay out the immigration policy with supports and agreement with the public while securing national security and protecting the rights of the people.

Distinguished guests and participants,

I wish this symposium will serve as a valuable platform for all of us to diagnose the global immigration dynamics and shed light on the future of Korea.

Last but not least, I would like to express my sincere gratitude again to all the esteemed guests for being here. I wish your good health and happiness.

Thank you.

Acting Minister of Justice, Lee Chang-jae

Congratulatory Speech



Dae-whan Chang
Chairman and Publisher,
Maekyung Media Group

Distinguished guests and participants,

I would like to extend my congratulations on the opening of the Global Symposium of Immigration Policy hosted by the Ministry of Justice and sponsored by the Maeil Business Newspaper.

I would like to express my deep appreciation to Mr. Chang-jae Lee, the Acting Minister of the Ministry of Justice.

And my sincere appreciation also goes to
President Emeritus of MPI, Dr. Demetrios G. Papademetriou,
Professor of Bern University, Dr. Christian Joppke,
EU Ambassador to Korea, H.E. Michael Reiterer,
Diplomatic envoys to Korea,
Scholars from home and abroad,
and all the participants who have come to this event.

The theme of today's symposium is "The Future of Korea: An Immigration Perspective." I hope this global symposium will serve as the venue to have lively discussion on the future direction of Korea's immigration policy.

Distinguished guests,
Korea is currently faced with the unprecedented challenges concerning low fertility and ageing society.

The working-age population has been decreasing since 2016, thereby the weak production and consumption as well as the financial trouble in social welfare due to the rapid growth of welfare expenses are expected.

Furthermore, as we usher in the knowledge information society, so called "the 4th industrial revolution," the demands for creative and outstanding talents are higher than ever.

Against this backdrop, I believe that holding this symposium for exploring ways to lay out the future immigration policy joined by renowned scholars is very timely and relevant.

Maeil Business Newspaper has had high interests on the immigration policy. We highlighted on the need for policy measures and better understanding of internal and external immigration trend.

Particularly, we invited Harry Dent, who is a renowned futurologist and author of "Demographic Cliff," and drew suggestions for Korea. He said, "there is a high possibility for Korea to face Demographic Cliff and experience an economic recession in 3 years. Therefore, it is an urgent matter for the Korean government to accept immigrants while establishing enhanced policies regarding child raising support."

In addition, we drew a suggestion for Korea from Benjamin Johnson, the Director of the Immigration Policy Center as well. He advised that “the government level control tower is required for establishing active immigration policy as divided functions into several different agencies cannot form a well-established immigration policy system.”

Distinguished guests,

Now is the high time to prepare for the mid and long term immigration policy to cope with Demographic Cliff as well as low fertility and ageing society. We need to pursue the immigration policy that can raise the nation's growth potential and respond to under-population, weak production and consumption, and low growth beyond already existed issues including multicultural families and short term supply of foreign workers.

On top of that, we should make the active policy to address various side effects derived from the influx of immigrations such as unemployment, ethnic and cultural conflicts, crimes, and illegal aliens.

I hope today's symposium will bring the in-depth discussion on the future direction for Korea's immigration policy.

Thank you.

Chairman and Publisher, Maekyung Media Group, Chang DaeWhan

개막 연설

이민정책 국제 심포지엄에 참석해주신 내외 귀빈 여러분, 반갑습니다.

어느 덧 화창한 봄이 우리 곁에 성큼 다가왔습니다. 따사로운 4월의 봄날에, "이민정책 국제 심포지엄"을 개최하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

먼저, 금번 심포지엄이 성공적으로 개최될 수 있도록 적극 후원해 주신 매일경제와 특별히 이 자리에 함께 해주신 현덕 매일경제신문 이사님께 깊은 감사를 드립니다. 그리고 이번 국제 심포지엄을 위해 기꺼이 먼 길을 마다않고 참석해 주신 파파 드미트리우 이주정책협회 유럽 의장님, 크리스티앙 요프게 교수님 IOM(국제이주기구) 도나토 코루치 국장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

또한, 미하엘 라이터러 주한 EU대사님을 비롯하여 주한 외교사절과 금번 심포지엄에 참여하여 열띤 토론을 해 주실 패널 여러분, 오늘 이 자리에 함께 해 주신 모든 내외 귀빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

마이크로소프트사의 창립자인 빌게이츠는 그의 저서에서 "지난 50년의 변화보다 다가 올 10년의 변화가 더 클 것" 이라고 말하였습니다. 저는 오늘날 대한민국의 이민 유입현상도 이와 비슷하게 전개되고 있다고 생각합니다. 지난 1997년 30만 명에 불과했던 체류 외국인이 2016년에는 전체 인구의 4%인 200만 명을 돌파하였으며, 2021년에는 300만 명을 상회하여 총 인구의 6%에 달할 것으로 예상됩니다. 이에 따라 국민과 재한 외국인이 서로의 문화를 존중하고, 더불어 살아갈 수 있는 사회 환경 조성을 위한 제도와 여건을 만들어 가는 것이 우리 사회에 중요한 과제가 되었습니다.

우리 정부는 지난 2007년, "재한외국인 처우 기본법"을 제정하고 2008년부터 외국인정책 5개년 기본계획을 수립하여, 사회·경제·문화 등 다양한 방면에서 다가오는 이민사회에 선제적으로 대비하기 위한 법정부처원의 법, 제도 개선 등 정책 마련을 위해 많은 노력을 기울여 왔습니다. 매년 5월 20일을 세계인의 날로 정하여 국민과 재한외국인이 서로의 역사와 문화를 이해하고 존중하는 계기를 만들어 왔고, 다양한 사회통합 정책을 통해 이민자가 차별받지 않고 우리 사회에 잘 정착할 수 있도록 지원하여 왔습니다. 또한 미래 성장동력을 확충하기 위한 해외 우수 인재, 유학생 유치 등 이민 정책이 경제활성화에 기여할 수 있도록 하였으며, 국경 관리 강화, 범죄 예방 등 국민과 외국인이 함께 살아 가는 안전한 사회를 구현하기 위한 정책도 지속적으로 시행해 왔습니다.

오늘 심포지엄은 이민정책을 본격적으로 추진해온 지난 10년을 되돌아보고, 향후 이민정책의 발전 방향을 모색하는 매우 뜻 깊은 자리라 하겠습니다. 존경하는 내외 귀빈 여러분, 호주, 캐나다 등 전통적인 이민국가와 많은 유럽 국가는 이민정책을 적극 추진해오고 있습니다. 최근 일본, 중국도 저출산·고령화 사회에서 국가경쟁력을 강화하기 위해 이민 정책을 적극 모색하고 있습니다. 우리 사회는 저출산·고령화로 인한 인구절벽과 잠재성장률 저하라는 위기에 처해 있으며, 특히 지난 2016년부터 진행된 생산가능인구의 감소는 생산·소비의 위축을 가져오는 등 다양한 문제를 초래할 것으로 우려되고 있습니다.

국내·외 전문가들은 이러한 상황에 대처하기 위해 이민정책을 적극 활용할 필요가 있다고 조언하고 있습니다. 최근 영국의 브렉시트와 미국의 이민관련 행정명령 등의 사례는 우리에게 이민정책이 정치, 경제, 사회, 문화 등 그 나라가 처한 상황에 따라 매우 복잡다기하다는 것을 잘 말해주고 있습니다. 특히 단기적이고 압축적인 이민자 유입 양상을 보이는 우리나라는 입안단계에서부터 미래 지향적이고 전략적으로 이민정책을 수립하는 것이 앞으로 우리가 당면할 숙제를 풀어가는 중요한 열쇠가 될 것입니다. 우리나라도 다양한 배경을 가진 우수한 이민자가 들어와 한국 사회의 구성원으로서 잘 정착하여, 우리 사회의 다양성과 역동성을 증진하고, 국민과 조화롭게 살아갈 수 있도록, 정책을 마련해 나가야 할 것이며, 또한 국가 안보를 확보하고 국민의 권익을 보호하며, 나아가 국민이 공감할 수 있는 '국민 공감 이민정책'을 펼쳐나갈 필요가 있습니다.

이 자리에 함께하신 내외 귀빈 여러분, 이번 심포지엄이 우리 모두에게 세계적 이민현상을 바라보고, 대한민국의 미래를 조망하는 뜻깊은 시간이 되기를 기대해 마지 않습니다.

마지막으로 이 자리에 함께 해 주신 내외귀빈 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드리며, 여러분과 여러분의 가정에 행복이 가득하시기를 기원합니다.

법무부장관 대행 이 창 재

축사

오늘 심포지엄에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분, 반갑습니다.

법무부가 주최하고 매일경제가 후원하는 이민정책 국제심포지엄의 개최를 축하하며, 귀한 자리에 초대해 주신 이창재 법무부장관 직무대행님과 이 자리를 빛내주시기 위해 참석해 주신 파파드미트리우 이주정책협회 유럽 의장님, 크리스티앙 요프게 베른대 교수님, 주한 EU대사님을 비롯한 주한 외교사절, 국내외 석학 및 참석해주신 모든 분들에게 감사드립니다.

오늘 국제심포지엄의 주제는 '대한민국의 미래, 이민정책이 말한다.' 입니다. 이번 국제심포지엄이 우리나라 이민정책이 나아갈 방향에 대한 활발한 논의의 장이 되기를 기원합니다.

여러분!

우리나라는 저출산·고령사회라는 역사적으로 유래가 없는 국가적 위기상황을 맞이하고 있습니다. 2016년부터 생산가능인구가 감소하고 있고, 이에 따라 생산·소비의 위축, 부양비 급증으로 인한 사회복지 재정적 급격한 부실화가 예상되고 있습니다.

또한 4차 산업혁명으로 표현되는 지식·정보 사회로 급속한 변화 속에 창의적이고 우수한 인재에 대한 수요가 그 어느 때보다 높아지고 있습니다.

이러한 상황에서 국내외 석학들을 모시고 미래 이민정책의 발전방향을 모색하는 이민정책 국제심포지엄을 개최하게 된 것은 매우 시의적절하다고 생각합니다.

매일경제에서도 세계지식포럼을 통해 국내외 이민동향에 대한 우리 사회의 이해를 높이고 정책적 대응의 필요성을 강조하는 등 이민정책에 대해 많은 관심을 가져왔습니다. 특히 세계적인 미래학자이며 '인구절벽'이라는 책의 저자인 해리 덴트를 초청하여 "한국은 앞으로 3년 뒤면 인구절벽(Demographic Cliff)에 직면하고, 경제불황의 가능성이 높아지고 있는 상황입니다.

따라서 한국 정부는 이민을 받아들이고 육아지원책 강화 같은 정책을 수립하는 것이 시급하다"는 제언을 도출하였고, 벤저민 존슨 미국이민정책위원회 디렉터로부터 "정부의 정책기능이 여러 곳으로 나뉘어 있으면 체계적인 이민정책을 펼칠 수 없다. 적극적인 이민정책을 수립하기 위해 정부 차원의 컨트롤타워를 갖춰야 한다."는 정책적 제언을 이끌어냈습니다.

여러분!

이제는 인구절벽과 저출산·고령화 사회에 대응하는 중장기 이민정책이 필요한 때입니다. 기존의 다문화가족과 외국인 노동자의 단기 수급 차원을 넘어서는 인구부족, 생산·소비 위축, 저성장에 대응하는 국가 성장 잠재력을 제고할 수 있는 이민정책을 강구해야 합니다.

또한 이민자 유입에 따른 실업, 인종·문화 갈등, 범죄, 불법체류 등 각종 부작용을 해결할 수 있는 적극적인 정책이 필요합니다.

오늘 국제 심포지엄을 통해 향후 대한민국 이민정책이 나아가야 할 방향에 대한 심도 있는 논의가 이루어질 수 있을 것으로 기대합니다.

감사합니다.

매경미디어그룹 회장 장 대 환

Program

09:00 - 10:00	Registration
10:00 - 10:30	Opening Speech by Mr. Chang-jae Lee (Acting Minister of Justice, ROK)
	Congratulatory Speech by Mr. Dae-whan Chang (Chairman and Publisher, Maekyung Media Group)
10:30 - 11:45	Session I Immigration policy in the low fertility and ageing society Keynote Speech Dr. Demetrios G. Papademetriou (President MPI Europe) Chair Dr. Eun-mee Kim (Ewha Womans Univ., GSIS) Discussants Dr. Ki-soo Eun (Seoul National Univ., GSIS) Dr. Tae-yoon Sung (Yonsei Univ., School of Economics) Dr. Byung-gi Moon (Korea National Open Univ., Public Administration) Dr. Brendan Howe (Ewha Womans Univ., GSIS) Mr. Donato Colucci (IOM Regional Office for Asia and Pacific, Senior IBM Specialist)
11:45 - 13:30	Lunch
13:30 - 14:45	Session II Future direction of social integration with the influx of immigrants Keynote Speech Dr. Christian Joppke (Bern Univ., General Sociology) Chair Dr. Sang-hyup Shin (Kyunghee Univ., GSP) Discussants Dr. Michael Reiterer (H.E. EU Ambassador to Korea) Dr. Chul-woo Lee (Yonsei Univ., Law School) Dr. In-jin Yoon (Korea Univ., Sociology) Dr. Geon-soo Han (Kangwon Univ., Cultural Anthropology) Dr. Dong-kwan Kang (IOM-MRTC, Chief of Research & Education Dept.)
14:45 - 15:00	Coffee Break
15:00 - 16:15	Session III Round Table Talks Chair Dr. Yong-il Jeon (Sungkyunkwan Univ., Economics) Panels Dr. Demetrios G. Papademetriou (President MPI Europe) Dr. Christian Joppke (Bern Univ., Sociology) Dr. Hye-soon Kim (Keimyung Univ., Sociology) Dr. Hah-joong Song (Kyunghee Univ., Public Administration) Dr. Nam-kook Kim (Korea Univ., Political Science & Int'l Relations) Mr. Se-keun Jang (Director General of Korea Immigration Service, MOJ)
	Topics 1) The global trend of immigration policies and what Korea can learn from them 2) Ways to ease the concerns of the people as the number of immigrants grows and to enhance the national security 3) Strategies to attract talents 4) Successful governance of immigration
16:15 - 16:30	Closing Remarks by Mr. Woo-hyeon Kim (Commissioner of Korea Immigration Service, MOJ)

프로그램

09:00 - 10:00	등 록
10:00 - 10:30	개막연설 이창재 (법무부장관 직무대행)
	축 사 장대환 (매경미디어그룹 회장)
10:30 - 11:45	세션 I 저출산·고령사회와 이민정책
Keynote Speech	파파드미트리우 (이주정책협회 유럽 의장)
사회	김은미 (이화여대 국제대학원 교수)
토론	은기수 (서울대 국제대학원 교수) 성태윤 (연세대 경제학과 교수) 문병기 (방송대 행정학과 교수) 하우 브렌단 (이화여대 국제대학원 교수) 도나토 코루치 (IOM 이민·국경관리전문가)
11:45 - 13:30	오 찬
13:30 - 14:45	세션 II 이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향
Keynote Speech	크리스티앙 요프게 (베른대 사회학과 교수)
사회	신상협 (경희대 아·태 국제대학원 교수)
토론	미하엘 라이터러 (주한EU 대사) 이철우 (연세대 법학전문대학원 교수) 윤인진 (고려대 사회학과 교수) 한건수 (강원대 문화인류학과 교수) 강동관 (IOM-MRTC 연구교육실장)
14:45 - 15:00	휴 식
15:00 - 16:15	세션 III 원탁회의
사회	전용일 (성균관대 경제학과 교수)
패널	파파드미트리우 (이주정책협회 유럽의장) 크리스티앙 요프게 (베른대 사회학과 교수) 김혜순 (계명대 사회학과 교수) 송하중 (경희대 행정학과 교수) 김남국 (고려대 정치외교학과 교수) 장세근 (법무부 출입국정책단장)
주제	1) 세계이민정책의 동향과 한국에 주는 시사점 2) 이민자 증가에 따른 국민 불안 해소와 안보 증진 방안 3) 고급인재유치전략 4) 성공적인 이민정책 추진체계
16:15 - 16:30	폐회사 김우현 (법무부 출입국·외국인정책본부장)

Session I

KEYNOTE SPEAKER

	Name	Demetrios G. Papademetriou
	Position	Co-Founder, Distinguished Senior Fellow and President Emeritus Migration Policy Institute (MPI), USA President, MPI Europe, Brussels
	Institution	Migration Policy Institute
Professional Experience	1992 - 2001	Senior Associate and Director, International Migration Policy Program of the Carnegie Endowment for International Peace
	1995 - 2001	Co-Founder, Co-Chair and Chair Emeritus "Metropolis: An International Forum for Research and Policy on Migration and Cities"
	1988 - 1992	Director, Immigration Policy and Research U.S. Department of Labor
Educational Background	1989	Certificate, Senior Executive Center, Denver, Co.
	1976	Ph.D. Political Science, (International Relations and Comparative Public Policy), University of Maryland
	1972	M.A. Political Science, University of Maryland
	1970	B.A. Political Science/History, Wilkes College

CHAIR

	Name	Eun-mee Kim
	Position	Dean & Professor
	Institution	Graduate School of International Studies, Ewha Womans University
Professional Experience	2011 - Current	Dean, Graduate School of International Studies, Ewha Womans University
	2002 - Current	Professor, Graduate School of International Studies, Ewha Womans University
	2007 - Current	Director, Institute for Development and Human Security, Ewha Womans University
Educational Background	2015 - Current	Director, Ewha Global Health Institute for Girls, Ewha Medical Center, Ewha Womans University
	2011 - 2012	President, Korea Association of International Development and Cooperation (KAIDEC)
	1987 - 1997	Assistant Professor, Associate Professor, Department of Sociology, University of Southern California (US)
	1987	Ph.D. Sociology, Brown University
	1983	M.A. Sociology, Brown University
	1981	B.A. Sociology, Ewha Womans University

DISCUSSANT

	Name	Ki-soo Eun
	Position	Associate Professor
		Graduate School of International Studies, Seoul National University
	Institution	
Professional Experience	2004 - Current	Associate Professor, Seoul National University
	1996 - 2004	Assistant to Associate Professor, Graduate School of Korean Studies, Academy of Korean Studies
Educational Background	1989 - 1994	University of Pennsylvania (PhD Sociology)
	1988 - 1989	University of Pennsylvania (MA Demography)
	1985 - 1987	Seoul National University (MA Sociology)
	1981 - 1985	Seoul National University (BA Sociology)

DISCUSSANT

	Name	Tae-yoon Sung
	Position	Professor of Economics
		School of Economics, Yonsei University
	Institution	
Professional Experience	2012 - Current	Professor of Economics, Yonsei University
	2007 - 2012	Associate Professor of Economics, Yonsei University
	2004 - 2007	Assistant Professor of Economics, KAIST
	2002 - 2004	Fellow, Korea Development Institute
Educational Background	1997 - 2002	Ph.D. in economics, Harvard University
	1995 - 1997	M.A. in economics, Yonsei University
	1988 - 1995	B.A. in economics, Yonsei University

Session I


DISCUSSANT

	Name	Byung-gi Moon
	Position	Professor
		Department of Public Administration, Korea National Open University
	Institution	
Professional Experience	2017 - Current	Vice President, Korean Association for Local Government Studies
	2016 - Current	Dean, Office of International Affairs, KNOU
	2016 - Current	Editor-in-Chief, Journal of Korean Immigration Policy and Administration, Korean Association for Immigration Policy & Administration
	2010 - 2011	Visiting Scholar, John Glenn College of Public Affairs, Ohio State University, USA
Educational Background	1998	Ph.D. in Policy Science, Ohio State University, USA
	1993	M.A. in Public Administration, University of Akron, USA
	1986	B.A. in Political Science, Seoul National University, ROK

DISCUSSANT

	Name	Brendan Howe
	Position	Associate Dean
		Graduate School of International Studies, Ewha Womans University
	Institution	
Professional Experience	2001 - Current	Professor of International Relations, Ewha GSIS
	2016 - Current	Associate Dean, Ewha GSIS
	2015 - Current	Director, Institute for International Trade and Cooperation
	2011 - 2014	Department Chair, Ewha Graduate Division of International Studies
	2009 - 2013	Associate Director, Institute for Development and Human Security
Educational Background	1997 - 2001	PhD in Political Science, University of Dublin, Trinity College
	1994	MA in Modern History, University of Oxford
	1992 - 1993	MA in International Conflict Analysis, University of Kent at Canterbury
	1987 - 1990	BA Hons in Modern History, University of Oxford
	1999 - 2015	Research Fellowships at: Georgetown University; East-West Center, Hawaii; Korea National Defense University; University of Sydney; De La Salle University, Manila; Free University of Berlin.

DISCUSSANT

	Name	Donato Colucci
	Position	Senior Immigration and Border Management Specialist for Asia and Pacific
		IOM Regional Office for Asia and Pacific
	Institution	
Professional Experience	2016 - Current	IOM Senior IBM Specialist for Asia and Pacific
	2012 - 2016	Senior IBM Specialist for North Africa and Middle East
	2008 - 2012	IOM/ Migration Management Specialist at the African Capacity Building Centre (ACBC) - Tanzania
	2006 - 2008	Director, Handong Institute of Faith & Learning
	1994 - Current	Station Commander at the International Airport of Pristine, under the umbrella of the United Mission in Kosovo (UNMIK)
Educational Background		Master of Art Degree cum laude in Strategic Studies and Diplomatic Science (Italy - Rome)
		Bachelor degree in Political Science and International relations (Italy - Rome)

Session II

KEYNOTE SPEAKER



	Name	Christian Joppke
	Position	Chair in General Sociology and Director of Institute of Sociology
		Institute of Sociology, University of Bern
	Institution	
Professional Experience	2010 - Current	Chair in General Sociology, University of Bern
	2010 - Current	Visiting Professor, Nationalism Studies Program, Central European University, Budapest
	2015 - Current	Member of Expert Council of German Foundations on Integration and Migration
	2006 - 2010	Professor of Political Science, American University of Paris
	2004 - 2006	Professor of Sociology, International University Bremen
Educational Background	1989	Ph.D. in Sociology, University of California at Berkeley
	1984	Diplom-Soziologe, Goethe University Frankfurt

CHAIR



	Name	Sang-hyup Shin
	Position	Professor
		The Graduate School of Pan-Pacific International Studies, Kyunghee University
	Institution	
Professional Experience	2016	Former Director, Center for Strategic Planning at Kyunghee University
	2015	President, Policy Committee, Kyunghee University
	2013 - Current	A member of Board Committee, Daewoo School Foundation
	2014 - 2015	President, Korea Association of International Development and Cooperation
	2008	President, Korean Association of Contemporary European Studies
Educational Background		Honorary Legal Consultant and Advisor, National Board of Examinations (NBE).
		Ph.D. (IPE), London School of Economics and Political Science

DISCUSSANT

	Name	Michael Reiterer
	Position	Ambassador-designate of the European Union to the Republic of Korea
		Delegation of the EU to the Republic of Korea
	Institution	
Professional Experience	2017 - Current	Ambassador-designate of the EU to the Republic of Korea
	2012 - 2017	Principal Advisor, Asia and Pacific Department, European External Action Service (EEAS), Brussels
	2007 - 2011	EU-Ambassador to Switzerland and the Principality of Liechtenstein, Bern
	2002 - 2006	Minister, Deputy Head of the Delegation of the European Commission to Japan, Tokyo
	1998 - 2002	ASEM Counselor, Department for External Relations, European Commission, Brussels
Educational Background	2005	Adjunct professor for international politics, University of Innsbruck (veniadicendi)
	1979 - 1981	Diploma in international relations, Graduate Institute for International Studies, Geneva
	1978 - 1979	Diploma in international relations, Johns Hopkins University - School for Advanced International Studies, Bologna Center
	1973 - 1978	Doctorate in law, University of Innsbruck

DISCUSSANT


	Name	Chulwoo Lee
	Position	Professor of Law
		Yonsei University Law School
	Institution	
Professional Experience	2006 - Current	Professor of Law, Yonsei University (associate professor until Feb. 2010)
	2015 - Current	Director, Institute of Legal Studies, Yonsei University
	2011 - 6.2011	Garvey Schubert Barer Visiting Professor of Asian Law, University of Washington School of Law
	2013 - Current	Member of the Immigration Policy Advisory Board, Ministry of Justice, Government of the Republic of Korea (Chairperson until the end of 2015)
Educational Background	1996	Ph.D., London School of Economics and Political Science
	1987	LL.M., Georgetown University Law Center

Session II

DISCUSSANT

	Name	In-jin Yoon
	Position	Professor of Sociology
		Department of Sociology, Korea University
	Institution	
Professional Experience		Vice President of the Korean International Migration Studies Association
	2010 - Current	Vice Director of the Asiatic Research Institute, Korea University
		Head of the Central Hub for Overseas Koreans Studies
		President of the Association for the Study of Koreans Abroad
	2005 - 2009	Head of the Brain Korea 21 Project Group for Conflict Society
		Civilian Advisor to the Foreigner Policy Committee
Educational Background	1985	BA in Sociology, Korea University
	1988	MA in Sociology, University of Chicago
	1991	Ph.D. in Sociology, University of Chicago

DISCUSSANT

	Name	Geon-soo Han
	Position	Professor
		Kangwon National University
	Institution	
Professional Experience	2012 - Current	Chair, Center for Multicultural Studies, Kangwon National University
	2015 - Current	Member, Committee for Multicultural Family Policy, Office for Government Policy Coordination Prime Minister's Secretariat
	2013 - Current	Member, Refugee Committee, Ministry of Justice
	2015 - Current	Vice President, Korea International Migration Studies Association.
Educational Background	2000	Ph.D. University of California at Berkeley, Anthropology
	1989	M.A. University of California at Berkeley, Anthropology
	1987	B.A. Seoul National University, Anthropology

DISCUSSANT




Name	Dong-kwan Kang
Position	Chief of Research and Education Dept., Senior Research Fellow
Institution	IOM Migration Research and Training Centre


Professional Experience	2010 - Current	Research Fellow
	2017 - Current	Chief of Research and Education Dept
	2017 - Current	Vice President of The Korean Association of Public Policy
	2015 - 2016	Chief of Planning and Coordination Dept
	2014 - 2015	Chief Editor of the Journal of Korean Public Policy
	2002	Ph.D. in Economics at Kentucky University
Educational Background	1986	Bachelor of Economics at Sung Kyun Kwan Univ.
	1985	BA in Sociology, Korea University
	1988	MA in Sociology, University of Chicago
	1991	Ph. D in Sociology, University of Chicago

Session III Round Table Talks

CHAIR

	Name	Yong-il Jeon
	Position	Professor of Economics
	Institution	Sungkyunkwan University
Professional Experience	2007 - Current	Professor of Economics (tenured), Sungkyunkwan University
	2005 - 2008	Associate Professor of Economics (tenured), Central Michigan University
	2000 - 2005	Assistant Professor of Economics, Central Michigan University
Educational Background	1999 - 2000,	Postdoc in Political Economics, Harvard University
	1993 - 1999	Ph.D. in Economics, UCSD


PANEL

	Name	Demetrios G. Papademetriou
	Position	Co-Founder, Distinguished Senior Fellow and President Emeritus Migration Policy Institute (MPI), USA President, MPI Europe, Brussels
	Institution	Migration Policy Institute
Professional Experience	1992 - 2001	Senior Associate and Director, International Migration Policy Program of the Carnegie Endowment for International Peace
	1995 - 2001	Co-Founder, Co-Chair and Chair Emeritus "Metropolis: An International Forum for Research and Policy on Migration and Cities"
	1988 - 1992	Director, Immigration Policy and Research U.S. Department of Labor
Educational Background	1989	Certificate, Senior Executive Center, Denver, Co.
	1976	Ph.D. Political Science, (International Relations and Comparative Public Policy), University of Maryland
	1972	M.A. Political Science, University of Maryland
	1970	B.A. Political Science/History, Wilkes College

PANEL

	Name	Christian Joppke
	Position	Chair in General Sociology and Director of Institute of Sociology
		Institute of Sociology, University of Bern
	Institution	
Professional Experience	2010 - Current	Chair in General Sociology, University of Bern
	2010 - Current	Visiting Professor, Nationalism Studies Program, Central European University, Budapest
	2015 - Current	Member of Expert Council of German Foundations on Integration and Migration
	2006 - 2010	Professor of Political Science, American University of Paris
	2004 - 2006	Professor of Sociology, International University Bremen
Educational Background	1989	Ph.D. in Sociology, University of California at Berkeley
	1984	Diplom-Soziologe, Goethe University Frankfurt

PANEL


	Name	Hye-soon Kim
	Position	Professor of Sociology
		Dept. of Sociology, Keimyung University
	Institution	
Professional Experience	1986 - Current	Professor, Dept of Sociology, Keimyung University
	2015 - Current	Editorial Board Member, Jr of Multicultural Society
	2006 - 08, 2016	Board Member, Korean Sociological Association
	2016 - Current	Member, Forum on Multicultural Korea, Presidential Office
	2012 - 2013	Member, Expert Advisory Committee on Social Integration, Presidential Office
	2011 - 2013	Chairperson, Advisory Committee on Immigration Policies, Ministry of Justice
	2005 - 2009	Member, Committee on Employment Policies, Ministry of Labor
	1986 - 2002	Founding & Steering Committee Member & President of Daegu Women's Hotline
Educational Background	1978 - 1984	M.A. & Ph.D. from University of Hawaii in Sociology
	1973 - 1978	B.A. from Yonsei University in Mass Communication

Session III Round Table Talks

PANEL

	Name	Hah-zoong Song
	Position	Professor of Public Administration
		Department of Public Administration, Kyunghee University
	Institution	
Professional Experience	2015 - Current	Co-Representative, Citizens' Coalition for Better Government
	2015 - Current	Auditor, The Korean Federation of Science and Technology Societies
	2009 - 2010	President, The Korean Association for Policy Studies
	2010 - Current	Member, The National Academy of Engineering of Korea
	2005 - 2006	Chairman, President, Presidential Commission on Policy Planning
Educational Background	1986 - 1991	Ph.D. in Public Policy, Harvard University, Cambridge, USA John F. Kennedy School of Government Dissertation: "Who Stays? Who Returns? The Choices of Korean Scientists and Engineers"
	1982 - 1984	Master in Public Policy, Harvard University, Cambridge, USA John F. Kennedy School of Government
	1975 - 1977	Master of Public Administration
	1971 - 1975	Bachelor of Engineering, Seoul National University, Seoul, Republic of Korea

PANEL

	Name	Nam-kook Kim
	Position	Jean Monnet Chair Professor
		Department of Political Science & Int'l Relations, Korea University
	Institution	
Professional Experience	2017	President, The Korean Society of Contemporary European Studies
	2013	Invited Professor, l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), France
	2013	Chair of Organization Committee, The World Congress for Korean Politics and Society
	2011	Jean Monnet Chair endowed by European Union
	2010 - 2012	Editor in Chief, Korean Political Science Review
Educational Background		Seoul National University, B.A. in Political Science
		Seoul National University, M.A. in Political Science
		University of Oxford, PPE Major
		University of Chicago, M.A. & Ph.D. in political Science

PANEL

	Name	Se-keun Jang
	Position	Director General of Korea Immigration Service, MOJ
		Korea Immigration Service, Ministry of Justice
	Institution	
Professional Experience	2016 - Current	Director General of Immigration Policy, MOJ
	2015 - 2016	Head of Seoul Immigration Office
	2010 - 2013	Counsellor, Embassy of ROK to China
	2008 - 2010	Director of Border Control division of KIS
	2005 - 2008	Consul of Consulate General of ROK in LA
Educational Background	1989	Master of Law in Sungkyunkwan University



제10주년 세계인의 날 기념
이민정책 국제 심포지엄
The 10th Anniversary of "Together Day"
THE GLOBAL SYMPOSIUM ON IMMIGRATION POLICY

SESSION I

IMMIGRATION POLICY IN THE LOW FERTILITY AND AGEING SOCIETY

KEYNOTE SPEECH

**Trends, Challenges & Opportunities in the Next Two Decades, with a Focus
on Low Fertility/Aging societies**

Dr. Demetrios G. Papademetriou (President Emeritus of MPI)

CHAIR

Dr. Eun-mee Kim (Ewha Womans Univ., GSIS)

DISCUSSANTS

Dr. Ki-soo Eun (Seoul National Univ., GSIS)

Dr. Tae-yoon Sung (Yonsei Univ., Economics)

Dr. Byung-gi Moon (Korea National Open Univ., Administration)

Dr. Brendan Howe (Ewha Womans Univ., GSIS)

Mr. Donato Colucci (IOM Regional Office for Asia and Pacific, IBM Specialist)

“Addressing Low Fertility and Economic Competitiveness through Well-Managed Immigration Policy”

Dr. Demetrios G. Papademetriou (President Emeritus of MPI)

Virtually all high income and many fast growing middle income countries are already relying or are poised to rely increasingly on immigration to address both demographic (low fertility/aging) and economic competitiveness (skill shortages and geographic imbalances) gaps. This makes migration this century's unavoidable issue. It also complicates the job of immigration managers, because the number of countries that go after the most talented immigrants keeps growing, and demands for broader coordination among government agencies, the full and active engagement of society (so that newcomers find conditions that will allow them to succeed both economically [labor market] and socially [social and cultural integration], and create the government [at all levels] and civil society partnerships that produce the best outcomes for immigrants and, more importantly, for the broader society. To put it differently, successful immigration systems require the engagement of the “whole of government,” the “whole of society,” and an organic and interactive engagement between the government and civil society.

South Korea's “Second Basic Plan for Immigration Policy” aspires to do all that is required of a government dedicated to the active management of all aspects of immigration policy. Achieving that goal will be difficult, as there are very few governments that run immigration systems that meet many of the criteria articulated above. These governments (particularly New Zealand, Australia and Canada) register policy outcomes that go a considerable way toward meeting their immigration systems' stated policy goals and, as a result, show consistently positive support for immigration—a claim that hardly any other countries can make.

Active management takes the form of an immigrant selection system that puts the country's economic interests front and center while respecting its commitment to family unity and international protection (refugee resettlement). It also requires keeping a constant eye to integration by working closely with all levels of government, social institutions and civil society writ large. Moreover, the best immigration systems have the legal authority to adapt their various programs on the basis of evidence about things that are not working as intended—making flexibility and adaptation critical elements of smart immigration policy.

Active management also entails having a cabinet level agency that makes it its business to coordinate policy across government. These range from border and domestic security, enforcing immigration rules, guaranteeing equal access and proper working conditions for immigrants and those that work side-by-side with them, offering adequate tuition for language acquisition and cultural adaptation, and a commitment to equality and inclusion in part through strong and enforceable anti-discrimination policies. These are also the hallmarks of successful immigration systems.

In discussing these elements I will situate South Korea in the context of the many low fertility and fast aging countries high and middle income countries around the world and discuss a number of technical matters in selecting immigrants at a time where there is increasing competition for the better, but particularly the best, qualified foreigners. I will conclude with a number of observations about the future of the international migration system and on what distinguishes the most successful immigration systems from the rest.

THE INTERNATIONAL MIGRATION SYSTEM

Trends, Challenges & Opportunities in the Next Two
Decades, with a Focus on Low Fertility/Aging
societies



Demetrios G. Papademetriou

Distinguished Senior Fellow & President Emeritus, Migration Policy Institute
President, MPI Europe

March 2017

© 2017 Migration Policy Institute



Part IV: Demographic Issues

**Demography Does Not Have
to Be Destiny But it Forces
Upon Us Many Actions we May or
May not Like**

© 2017 Migration Policy Institute





Persistent Low Fertility Leads to...

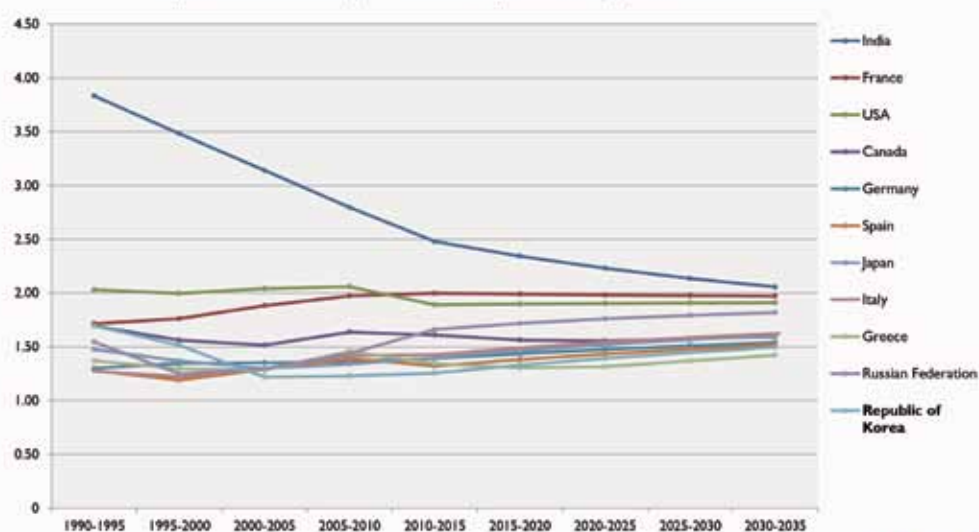
- Shrinking pools of workers and, over time, consumers
- Faster aging populations
- Ever fewer people contributing to retirement support systems and ever more people gaining access to them
- Negative demographic momentum...
 - Whereby ever-smaller numbers of women in child-bearing ages produce fewer children than are needed to work and support social protection systems through their taxes

© 2017 Migration Policy Institute



Low Fertility Rates in Wealthy/Fast Growing Countries Will Continue

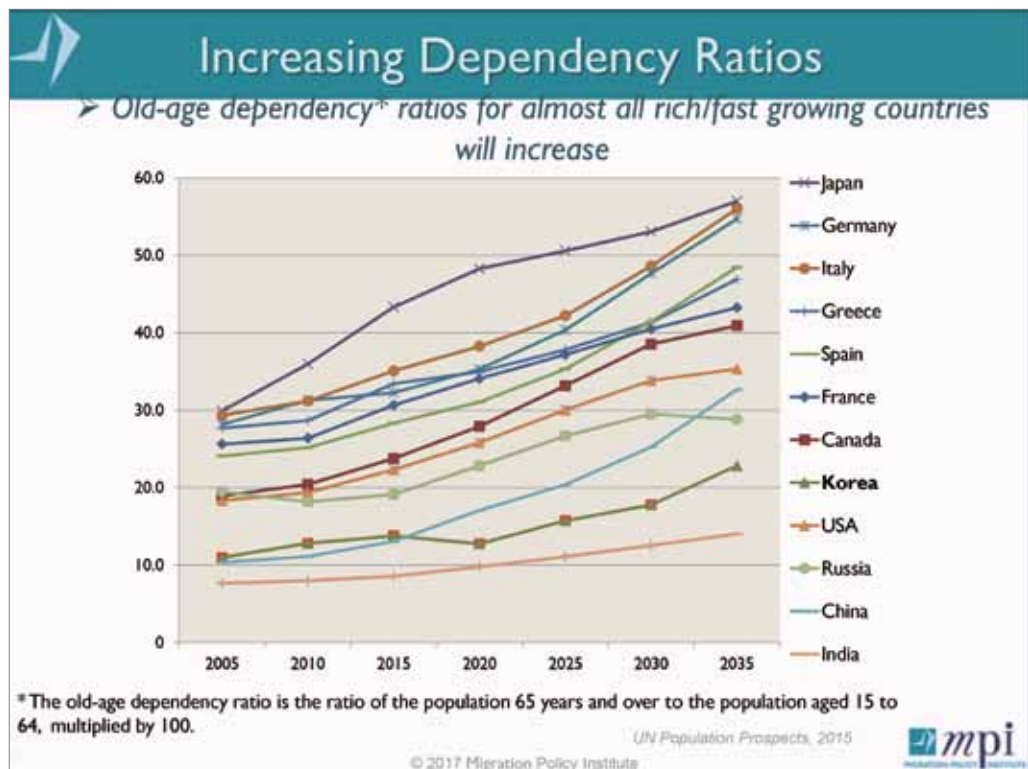
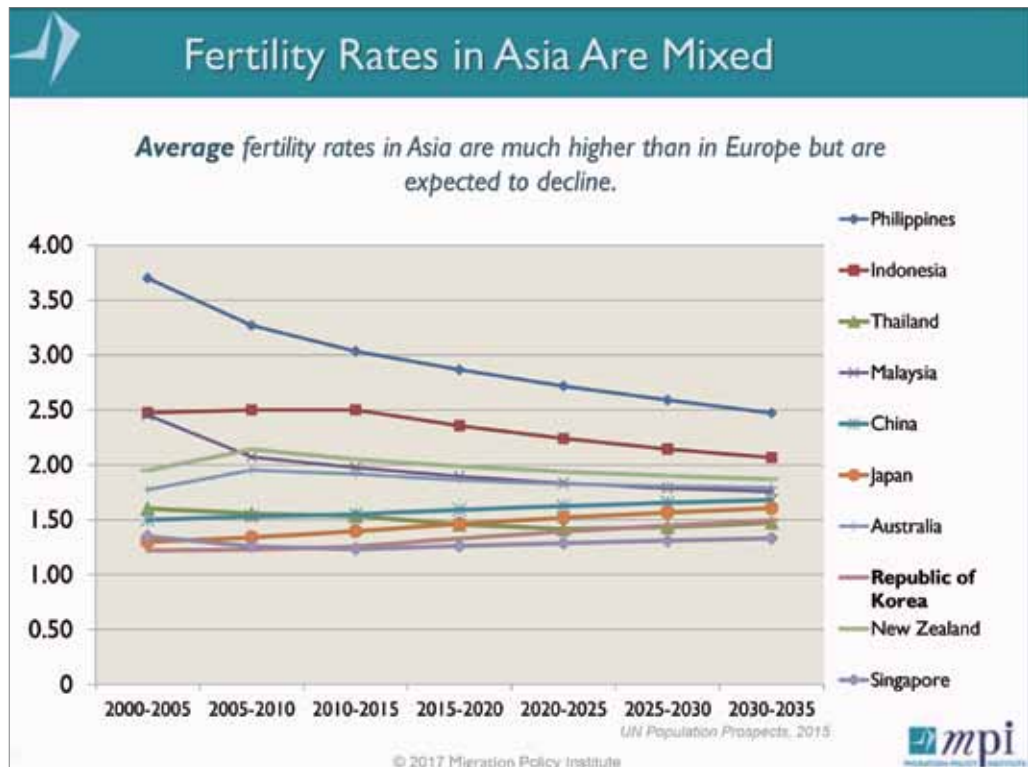
Total fertility rates for almost all rich/fast growing countries will remain below replacement level (2.1 children per woman) until at least 2035.

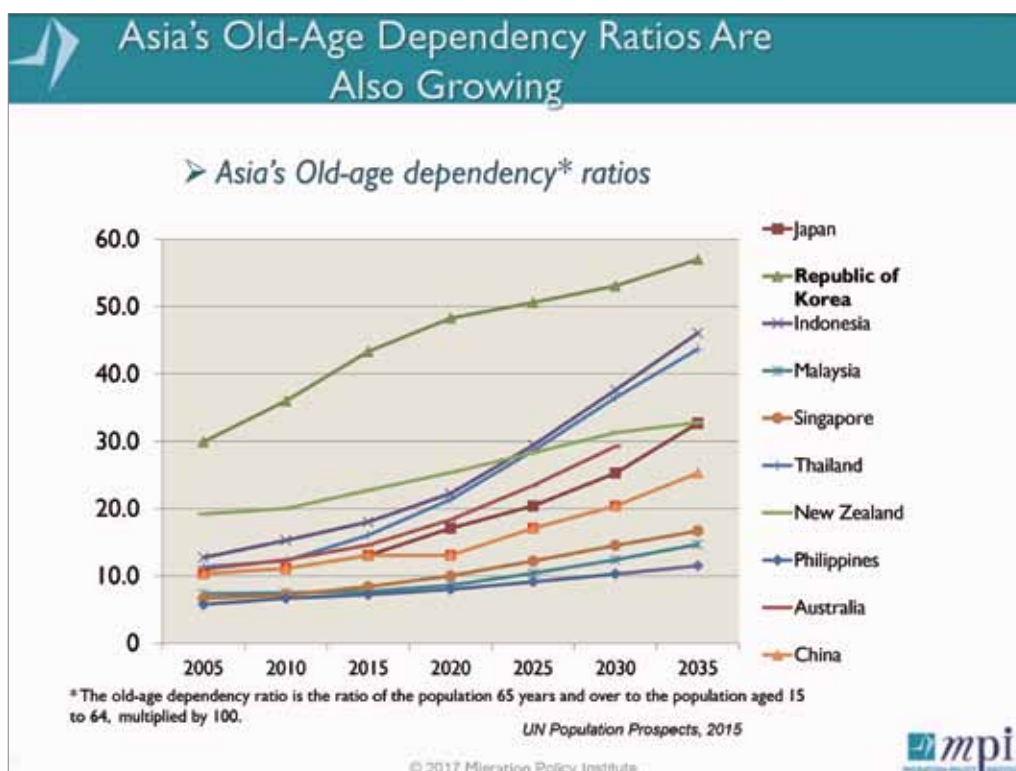


UN Population Prospects, 2015

© 2017 Migration Policy Institute







The Rich/Fast Growing Countries' Demographic "Triple-Squeeze"

Country	Total Fertility Rate (children per woman) in 2010-2015*	Median Age of Population 2015	Old-Age Dependency Ratio** in 2015	Old-Age Dependency Ratio in 2035	Median Age of Population 2035 (projected)
Japan	1.40	46.5	43.3	57.0	52.4
Germany	1.39	46.2	32.2	54.7	49.6
Italy	1.43	45.9	35.1	56.0	51.5
France	2.00	41.2	26.4	43.3	43.3
Greece	1.34	43.6	33.4	46.9	50.6
Spain	1.32	43.2	28.3	48.4	51.5
USA	1.89	38.0	22.3	35.3	40.8
Russian Federation	1.66	38.7	19.1	28.8	43.6
Republic of Korea	1.26	40.6	18.0	46.1	49.4
China	1.55	37.0	13.0	32.7	45.7
India	2.48	26.6	8.6	14	32.8

*About 2.1 needed to keep replenishing a population.

**The old-age dependency ratio is the ratio of the population 65 years and over to the population aged 15 to 64 multiplied by 100.

Source: United Nations, *World Population Prospects: The 2015 Revision*.

© 2017 Migration Policy Institute

mpi



Asia's Demographic "Triple Squeeze"

Country	Total Fertility Rate (children per woman) in 2010-2015*	Median Age of Population, 2015	Old-Age Dependency Ratio** in 2015	Old-Age Dependency Ratio in 2035 (projected)	Median Age of Population 2035 (projected)
Japan	1.4	46.5	43.3	57.0	52.4
Australia	1.9	37.5	22.7	32.8	40.6
Singapore	1.2	40.0	16.1	43.7	48.8
New Zealand	2.1	38.0	22.9	38.0	41.0
Republic of Korea	1.3	40.6	18.0	46.1	49.4
China	1.6	37.0	13.0	32.7	45.7
Thailand	1.5	38.0	14.6	35.8	46.6
Indonesia	2.5	28.4	7.7	14.7	33.2
Malaysia	2.0	28.5	8.4	16.7	36.3
Philippines	3.0	24.2	7.2	11.5	28.7

*About 2.1 needed to keep replenishing a population.

**The old-age dependency ratio is the ratio of the population 65 years and over to the population aged 15 to 64 multiplied by 100.

Source: United Nations, *World Population Prospects: The 2015 Revision*.

© 2017 Migration Policy Institute



These Trends Raise Crucial Questions

- Who will do **the work** that vibrant economies require?
- Who will **pay the taxes** needed to support the dense social infrastructure that is a signal achievement of nearly all advanced industrial democracies—and that citizens of growing middle income countries will soon expect?
- Who will **buy the products and services** that competitive firms in high- and middle- income countries produce?

© 2017 Migration Policy Institute





What Can Be Done about All That?

- **Adjust Retirement Age and Pensions**
 - Raise the retirement age (all countries are gradually doing so)...
 - **And** trim benefits...
 - **And** close the gap between when people no longer work (whether voluntarily or not) and when pensions become available
- **Increase Labor Market Participation**
 - Getting more work from those who are at the margins of the labor market
 - Thinking much harder and smarter about part-time work (e.g. job sharing, offering targeted retraining/benefits/advancement, etc.)
 - Alternative forms of creating "value"—service as interlocutors and/or facilitators between newcomers and the broader community, mentoring (training, especially on developing social and cultural skills), etc.
- **Continue to Try to Increase Fertility**
 - France, Germany, Greece, the Nordics, Japan, Korea and many others have explicit, even aggressive, pro-natalist policies but results are very mixed **at best**.

© 2017 Migration Policy Institute



For More Information

Demetrios G. Papademetriou

Distinguished Senior Fellow & President Emeritus, MPI
President, MPI Europe

dpapademetriou@migrationpolicy.org

T: (202) 266-1901

F: (202) 266-1940

www.migrationpolicy.org

© 2017 Migration Policy Institute



Discussion on Mr. Demetrios G. Papademetriou's "Addressing Low Fertility and Economic Competitiveness through Well-Managed Immigration Policy"

Ki-Soo Eun (Seoul National University)

Mr. Demetrios G. Papademetriou proposes seemingly universal principle and elements on immigration policy which can be applied to not only full-fledged Western countries but also less developed countries including Korea. As Demetrios G. Papademetriou mentioned, Korea already began to suffer from the demographic transition.

Because of the lowest-low fertility and unprecedentedly fast pace of aging, it is predicted that Korean society will face the decline of absolute size of population, decline of work force, increasing number of the elderly who should depend on pension and care from the society very shortly. Current demographic changes in Korea drive the government to consider immigration as an unavoidable "option" to meet all new demographic and economic challenges. Korea does not have a long history of in-migration from outside. Rather, Korea has been known to be a country to send her people to other countries including the US. It is just slightly more than one decade since Korea began to receive foreigners as marriage and labor migrants. Thus, the concept of immigration in developing population policy is still very new or strange to Korean society and ordinary Koreans.

And unfortunately, a number of Koreans still believe that Koreans have been made of only one blood for more than several thousand years. This concept of purity of Korean ethnicity embedded in Korean minds often raises refusal to any foreigners as a legitimate member of Korean society. Although there are increasing number of marriage migrants and their offspring in Korean society, it is not quite certain that all they are accepted as legitimate member of Korean society. Rather, they are likely to face both visible and invisible discriminations in daily life although they are protected their rights at the institutional level. That's why Korean government makes best efforts to achieve substantial integration of them at the societal level.

It is seemingly inevitable for Korea to consider immigration not just as an "option" in population policy but as a necessary component under the currently developing demographic transition. Increasing marriage and births at a societal level cannot be achieved easily despite huge efforts by government because of continuing economic recession, higher level of youth unemployment, excessive number of temporary jobs compared to permanent jobs, increasing job stability by shortening period of time of employment, unaffordable housing by skyrocketing price of housing in both mega- and small and medium cities, changing family values and attitude on sex, marriage and family, increasing aspiration of women toward higher education and career, and deep-rooted gender inequality.

The pace of aging of Korea is indeed unprecedented in human history. It seems to be impossible even to retard the pace of aging to a certain extent for a moment because there are fewer ways to boost fertility from currently lowest-low fertility. Simultaneous occurrence of lowering fertility and deepening aging gradually makes Koreans and Korean government realize that immigration is not just an "option" but a necessary component of population policy for Korea to survive.

Many people, however, still believe that Korea should strive to respond to demographic and economic challenges not entirely relying on immigration but making best use of underused domestic human resources. A number of women drop out of the labor force when they get married or give births in

Korea. Even when they return to work after giving births, most of women again quit the job within a short period of time after they resumed work and remain at home taking care of and educating their children. Women also in many circumstances have to stay at home to care for elderly parents even after they are freed from the burden to care for their children because care work is assumed to be a woman's job within a family in aging Korea. Increasing demands for care work are put on the shoulder of women in a family. Shrinking size of working age population and shortage of laborer in Korea primarily require to look for the way how to promote women's labor force participation, not depending on receiving foreign workers.

Discussions to increase retirement age are prevalent over Korean society. However, those discussions are very vague and hollow to the eyes of most Koreans because it increasingly becomes almost impossible to stay in a job until a worker reaches retirement age. In reality, even workers in the formal market are mostly forced to leave the work place far before they reach the official age of retirement. This means Korean society get to underuse a great amount of aged but still very skilled workers because they involuntarily have to leave the labor market earlier than the schedule. Many workers in the informal market are not subject to retirement system. In fact, they continue to work after they pass the age of 65 or more because they are not well prepared for their late life at the individual level, and social pension system and social safety network have not fully developed to protect their safe late life at a societal level.

This implies immigration is still viewed as a secondary way to meet demographic and economic challenges for most Koreans as far as labor force and economic competitiveness are concerned. It is seen to many Koreans that the issue of underutilization of the good quality of the labor force is more urgent to solve than the issue of immigration. And the discourse on receiving foreigners who can be marriage migrants or labor migrants to Korean society often encounters many barriers which are historical, social and cultural outcomes. However, it is true that immigration cannot be put aside for this reason in Korea.

Rather, we desperately need to promote active participation of government officers, policy makers, social scientific researchers, and activists in the discussion on various issues on immigration to dismantle strong refusal to foreigners deeply embedded in Korean minds as well as Korean culture. And Korean government should cooperate with civil society to develop and implement a harmoniously designed immigration policy which accepts immigrants without any prejudice and guarantees equal rights to them as to Koreans as long as they are legitimately permitted to enter the country and they abide by law and rules. In this regard, Mr. Demetrios G. Papademetriou's principles and components of immigration policy in broad terms are sure to be useful for Korea to achieve social integration and harmonic ethnic relations, to guarantee equal rights regardless of gender, race and ethnicity, and nationality, and finally to secure socially safe and economically prosperous society in the future.

How to Find Solutions to Increasing Dependency Ratio in Korea

Tae-yoon Sung (School of Economics, Yonsei University)

During the time of economic distress, every country tries to exercise precise government policies to promote economic growth. On top of the current economic difficulties in Korea as well as unprecedented U.S. economic policies, Korea has a much more structurally-serious internal economic problem on hand involving demographics. Statistics Korea reports that labor force in South Korea peaked in 2016 and is expected to fall starting 2017.

Low fertility is the main reason for population decrease. Economic growth and public finance will suffer as old-age dependency ratio rises. Despite various attempts by the Korean government to boost the birth rate, it remains one of the lowest in the world. Policies with disappointing results included subsidizing education and childcare expenses, benefitting multi-child families, and extending maternity leave period. South Korea is assuredly in need for reformation of policies and engagement from not only the government but also civil society to solve the demographic gap.

In addition to reforming policies to increase fertility rate, immediate action is required by the government regarding immigration. Providing a comfortable working environment for newcomers to settle is essential. South Korea requires a well-managed immigration policy to stimulate the economy and to restore stable working population alongside revised policies intended to coordinate with persistent low fertility.

Since the 1990s, Korean government realized the gravity of the demographics problem due to the falling fertility rate and its effect on the economy. However, various policies in attempt to stimulate population growth rendered unsuccessful. Most of the policies provided subsidy for childcare to stimulate incentives to give birth by relieving financial burden. These policies might have enhanced the standard of living for child raising families, but were ineffective in directly influencing the birth rate. Many other countries that implemented similar policies to fix this population decline issue experienced resembling results. Previous policies were merely welfare improving which means more specific and higher quality policies are in demand.

However, although assuming implemented policies to increase fertility rate were successful, South Korea's working population still would suffer for the next decade or two. Particularly with the current economic situations, citizens look to the government for additional and immediate solutions. Then, the government needs to extensively consider alleviating the immigration process for foreigners. It is worth noting that even countries that have higher birth rate than Korea have used immigration policies to boost their productivity and global activity. Some South Koreans feel threatened by open immigration policies because of their fear of being replaced.

California underwent a similar stage in 1990s where 60 percent of California residents approved California Proposition 187, a proposition that made immigrants without legal permission ineligible for public benefits. This stirred a country-wide movement against immigration and ultimately blamed foreign workers for unrecovered high unemployment rate. However, analyses show that workers of different nationality weren't the reasons why unemployment couldn't recover; it was the pervasive recession itself. This means that relieving competition in the labor market by hindering immigrants from entering isn't the proper method to solving the unemployment issue.

Thus, government policies should aim to increase overall production and economic activity. For that, employing foreigners or setting up an environment for foreigners to do business in South Korea will

contribute to recovering the economy by increasing job opportunities and varieties. For example, U.S. employs foreigners more in industries that are relatively less attractive and supplies more domestic labor to increase productivity in other sectors. Also through immigration, demand increases from the population increase assisting the economic recovery.

In addition, it is also worth mentioning that immigrants screening is possible through the education system. U.S. accepts foreign students to their universities that are capable of increasing productivity through skills and knowledge obtained, benefitting the domestic economy.

Korea needs to be aware of the fact that immigrants with diverse experience and skills can contribute to the economy and thus should be welcomed. Immigration is not the cause of economic recessions. It is rather a solution. In need of a new driving force, well-managed immigration policies interacting with the government and encourages commitment of civil society are necessary. Language programs, equal opportunity and access guarantee, anti-discrimination policies must be established to attract qualified foreigners. Flexible and adaptive regulations and policies with open minds of the residents is the key to successful immigration.

Strategies for the Improvement of Immigration Policy Coordination across Korean Government

Byung-gi Moon (Korea National Open University)

It's an honor to be here, global symposium on immigration policy commemorating 10th anniversary of "Together Day" with distinguished senior fellow and president emeritus, Migration Policy Institute, and the president of MPI Europe, Dr. Papademetriou and share ideas and policy insights for the improvement of immigration policy.

First of all, I would like to appreciate the presentation of Dr. Papademetriou because it was full of information and insights for the international migration system especially useful for South Korea, as one of low fertility and fast aging countries.

On the other hand, I would like to emphasize that it is really important to develop strategies for the improvement of immigration policy coordination across government, because efficient policy delivery system is one of key factors increase the possibility of the success of immigration policy of each government.

Let me take this opportunity to share the information on the current situation of policy delivery system of Korean government for the better understanding of Dr. Papademetriou. Then, I would like to ask a question for the improvement of immigration policy coordination across Korean government.

In 2007, Framework Act on Treatment of Foreigners in Korea was legislated as the first and general legal basis for the management of immigration system and fair treatment of foreigners residing in Korea. In 2012, Policy Committee on Immigration under the chairmanship of the prime minister of Korean government announced that the immigration policy of Korea should be administered by the Ministry of Justice.

With these clear legal basis and administrative guideline, however, there are three more policy consultative bodies concerned with immigration policy in Korea, such as Policy Committee on Multi-cultural Family, Policy Committee on Foreign Workforce, Policy Committee on Cultural Diversity supervised by the Ministry of Gender Equality and Family, Ministry of Employment and Labor, and the Ministry of Culture, Sports and Tourism respectively. As a result, long running feuds among these policy committees have produced various program disarrays and inefficiency.

Moreover, I am afraid Korean government as a whole has long history of overlapping and blind spots of immigration policy. Even though Korean government executed 956 immigration programs and spent more than 292 million dollars last year, the sensory level and satisfaction of the immigration programs still remains at a lower level.

Immigration program delivery system in Korea is frequently fragmented and immigration program budgets are allocated unequally in the extreme. The number of immigration programs and the amount of budget are rapidly increasing, however, the crime rate of foreigners in Korea is growing and the disharmony between natives and foreigners is getting worse.

To develop strategies for the improvement of immigration policy coordination across Korean government, I would like to put stress on the higher legal and administrative authority to adapt programs on the basis of evidence. In this context, I am quite sure that the Ministry of Justice of Korean government is qualified to solve the policy disarrays and inefficiency as I mentioned earlier.

In conclusion, I would like to ask Dr. Papademetriou to share the experience and strategies of other countries successful in the improving immigration policy coordination across government.

Discussion Overview: National Security, Human Security, Governance Obligations and Immigration Policy

Brendan Howe (Ewha Womans Univ., GSIS)

Good Governance

As part of the government apparatus of the Republic of Korea (ROK), the Ministry of Justice in general, and the Korea Immigration service in particular have domestic and international governance obligations. Domestically, good governance implies reconciling conflicting interests between citizens (a key function of the Ministry of Justice); generating collective good so that all are better off (a key consideration related to immigration); and providing security for all under the rule of law.

Internationally, the ROK government must contribute to the reconciliation of international conflicts of interests, support international peace and security, take part in the generation of global collective good (free trade but also distributive justice such as MDGs and SDGs), but also play the role of a good global citizen. This last implies an expansion of the normative boundaries of the state, whereby governments are not solely responsible for the wellbeing of their own citizens, but also for the wellbeing of all the citizens of the world, but in particular that of the most vulnerable individuals and groups.

These different areas of policy prescription can impose competing demands upon those who govern, especially when it comes to immigration policy. Indeed, the placement of authority over immigration in Korea within the remit of the Ministry of Justice, is both unusual, and generates uniquely conflicting prescriptions, as justice involves far more than just security and economic wellbeing, implying also a concern with normative issues of human rights.

Different types of migrants also generate different conflicts of interests. On the one hand, from a pragmatic perspective, there is likely to be a preference for migrants who offer the greatest potential benefit to the country while posing the lowest potential threat/costs. On the other hand, discrimination between groups on whatever grounds (geographic origin, ethnicity, religion, potential for contribution) are problematic from the principle of being a good global citizen, and with regard to international norms and the dictates of international law.

Costs and Benefits

Generally, throughout the OECD there is a preference for admitting highly skilled additions to the workforce, but a resistance to accepting refugees, especially the most vulnerable (likely to be unskilled and often resistant to integration). Yet the ROK has perhaps a greater need for less skilled workers, and a greater normative obligation to accept the most vulnerable.

Korea finds itself exposed to a demographic time-bomb, wherein an increasingly distorted age distribution sees too great a demand placed on the shoulders of a dwindling productive demographic (thanks to one of the world's lowest birth rates), in order to support a growing ageing demographic (eventually predicted to have the highest life expectancy) and their expanding needs. In addition, generations of policy emphasis on human capital development has produced the world's most educated, perhaps over-educated workforce. Thus any form of immigration that contributes to off-setting these imbalances should be welcomed.

On the other hand, despite upwards of 2 million foreigners living and working in Korea, there remains a conception of, and pride in, a homogenous identity. Thus any more significant immigration patterns

poses not only integration challenges, but also perceptual and cognitive dissonance ones. These have combined with global resistance to immigration based on popular (although misguided) fears of socio-economic challenges and increased law and order threats (including terrorism) which have manifested in Brexit, the rise of the National Front in France, Pegida in Germany, One Nationism in Australia, and Trumpism in the US.

Meanwhile, the universalization of the humanitarian discourse has placed limits upon what governments can do to or with their citizens, but also obligations upon the wider international community to step in when a national government is unwilling or unable to provide safe havens free from fear, want or indignity (human security), or is a source of insecurity for its citizens.

The principles of shared humanity make demands upon all of us. The global acceptance of these principles is reflected in the near universal endorsement of related international documentation starting with the Universal Declaration of Human Rights, and continuing through the UN operationalization of the Responsibility to Protect (R2P) and the MDGs and SDGs. Korea is constrained by these international obligations, but also enabled to act as a good global citizen, and improve its soft power when recognized as a champion of such principles.

Table 1: Type of Immigrant and Cost/Benefit Analysis from ROK Perspective

	Benefits	Costs
Student	Public diplomacy. Short-term/finite period.	Potential security threat. May overstay visa.
Economic	Provide skills in short supply; do 3D jobs Koreans don't want; relieve demographic time-bomb pressures.	Take jobs Koreans do want; integration challenges; potential national security threat; chain migration.
Familial	Relieve demographic pressures; humanitarian/ normative; promote multiculturalism.	Integration challenges; dependents/socio-economic burdens; potential national security threat.
Refugee	Good global citizen; fulfill normative obligations; relieve demographic pressures.	Integration challenges; socio-economic burdens; potential national security threat.

Universality versus Discrimination

In practice, and despite universal aspirations, not only the type of migrant matters, but also their origins and background. While picking and choosing who should be admitted, in particular in the case of refugees, violates some international normative principles, it is a compromise that many national governments are willing to make.

Thus each of the categories listed above - geographic origin, ethnicity, religion, potential for contribution - can be further broken down to give different pragmatic trade-offs. In terms of economic: preference for skilled or unskilled? In terms of refugees: young and potentially productive (but also potentially more dangerous) or most vulnerable who are also potentially the most dependent? While there are differences between the EU and other regions when it comes to treatment of these issues, there are also policy and priority differences within EU. Perhaps most importantly, geographic and ethnic origin is often used as a rule of thumb.

Table 2: Origin Based Analysis of Immigration

	East Asian	Western	Global (other)
Socio-Economic Temporary	Migrant worker; usually unskilled/ manual professions. Also students - benefits and costs.	Ex-pat (some non-Western, but general perception). Usually assumed to be skilled, sometimes debatable.	Migrant Worker. Sometimes skilled, sometimes unskilled. Also students - benefits and costs.
Economic Permanent	Contributory immigrant; intermediate integration challenges.	Contributory immigrant; intermediate integration challenges. Usually assumed to be skilled, sometimes debatable.	Contributory immigrant; high integration challenges.
Familial Temporary	Work status? Danger of visa overstay?	Work status?	Work status? Danger of visa overstay? Security threat?
Familial Permanent	Dependent; Integration challenges; social burden.	Generally not seen as social burden; Intermediate integration challenges.	Dependent; high integration challenges; social burden; national security threat?
Refugee Temporary	How long until moved on to third country? What support available?	N/A	How long until moved on to third country? What support available? Seen as social burden and potential national security threat.
Refugee Permanent	North Korean? Special case. Others rarely granted. Seen as social burden.	N/A	Rarely granted. Seen as social burden and potential national security threat.

Conclusion

Immigration policy needs to balance the pragmatic and normative demands of good governance.

Immigration Policy in the Low Fertility and Population Ageing Society

Mr. Donato Colucci (IOM Regional Office for Asia and Pacific, Senior IBM Specialist)

Population Ageing in the Asia-Pacific region

In most of the advanced economies in the world, a continuous decline is seen in their working age population, resulting labour shortages and skill mismatches. The Asia and the Pacific region is at the forefront of population ageing. Over the next 15 years, the number of older persons is expected be the second fastest growing with a projected 66 per cent (UNDESA 2015). The number of older people is expected to triple by 2050 to 1,265 million. For the first time in history, older people will form a large segment of many countries' populations. Leading the way will be China, with an estimated 439 million older people, followed by Indonesia (74 million) and Japan (45 million). Other countries where older people are expected to make up over 35 per cent of the population include the Republic of Korea and Singapore; with Thailand coming close (32 per cent by 2050). The main reasons for this demographic change are rapidly declining birth rates and longer life spans.

Linkage between Demographic Transition and Migration

A number of countries are looking for ways to manage an ageing population. A shortage of younger workers, economic slowdown and increasing fiscal pressures have led some to encourage people to have more children (UNDP 2015). Although fertility in many ageing developed countries may rebound in the coming decades, it will probably not reach replacement level in the foreseeable future. Any increase would need at least a couple of decades before becoming "visible" to the labour market. Migration is among the most viable options in the short to medium term to address risks from rapid ageing combined with greater demand for health care. As migrants are usually younger, migration is often proposed as a quick solution to labour shortages, including among care workers.

Cooperating more as a region on demographic changes would recognize that many relevant issues transcend borders. Among the world and in this region, due to population ageing, countries that were once sources of migrants have now become destinations. This is the case for Europe, several countries in Asia including the Republic of Korea.

Immigration Policies in Ageing Societies

The Republic of Korea provides a classic example of encouraging migration policies to mitigate the negative impacts of ageing (UNDP 2015). In 2003, it introduced the Employment Permit System for hiring low-skilled workers aged 18 to 38 in manufacturing, construction, agriculture, services and fishery. The system operates through bilateral government-to-government agreements with, so far, 15 countries. As a result, the migrant population edged up from 0.5 million in 1990 to 1.2 million in 2013, about 2.5 percent of the total population. The Korean Government has been in recent years progressively adopting an integrated approach for migration - from bilateral labour migration schedules, facilitating integration, supporting humanitarian schemes for example for refugees resettlement, as well as promoting education opportunities for foreign students, part of which is linked to the innovation through the Public-Private sector partnership. It has also many students going overseas for education, and its community abroad, indicating returning of its citizens and opportunity to further engage its communities aboard.

¹ Just behind Latin America and the Caribbean (71 per cent). This is followed by Africa (64 per cent), Oceania (47 per cent), Northern America (41 per cent) and Europe (23 per cent).

² Other policy measures include expanding the labour force by increasing female labour force participation, raising the retirement age.

³ <http://www.asia-pacific.undp.org/content/dam/rbap/docs/RHDR2016/RHDR2016-full-report-final-version1.pdf>

Meanwhile, some countries in Europe can provide some good practices, like Ireland - which was a country of net emigration until 1996 but its growing economy has drawn home Irish citizens from abroad as well as non-Irish immigrants to feed Ireland's high tech boom. The Government undertook a major review of the migration policies, legal systems, and operational structures. Among others, in 2013, an interdepartmental policy-planning group estimated that over the next seven years Ireland would receive 200,000 immigrants—including returning Irish citizens—and it recommended, among others, a skills-based immigration system. The Irish government introduced a fast track visa program for highly skilled workers soon thereafter (Koslowski 2002).

In the EU, Eurostat population projections forecast a loss of some 19 million in labour supply in the EU between 2023 and 2060, representing a contraction of 8.2 per cent. As early as 2005, the European Commission issued a Policy Plan on Legal Migration with a three-fold objective: addressing the decline in working age population and the increasing old-age dependency ratio; meeting current and future labour demand; and building a more dynamic knowledge-based economy. Ten years later, the European Commission reaffirmed this objective in the European Agenda on Migration (2015).

Migration and diversity can also contribute to new growth opportunities - migrants are not only workers, but also employers, entrepreneurs and investors. Every year, migrant entrepreneurs employ an average of 2.4 per cent of the total employed population in OECD countries. With the demographic transition, including the second and third generations may emerge, looking into mid to long terms, it is important to consider other developmental potential of migration.

Conclusion and Recommendation

In addressing the labour shortages and gaps in a society of aging populations, it is crucial to consider all elements of the migration potential for development, going beyond the demography or sector focused approaches. IOM developed the Migration Governance Framework, building on a right step it has taken in recent years through a integrated immigration approach the RoK has started. This may include: a) labour migration systems that promote a fair migration opportunities where migrants rights are protected throughout the process, in order to both attract highly skilled workers as well as support safe and legal schemes for low and semi skilled workers and to support their integration; b) whole of government approach engaging various sectors - immigration, labours, social-welfare, education, health etc., as well as local authorities, private sectors, CSOs etc. and policies informed by combined analyses and evidence; c) partnership and collaboration with the country of origin; as well as in the region - developing a pool of skills, cross-border transferability of skills that would support both native and mobile workers employment and socio-economic growth. Transnational/diaspora community engagement would be another area. All these potential measures would require reviewing and adjusting the immigration policies and systems along the way.

Opportunities exist to reinforce the efforts of the RoK Government also as the momentum is here for the global and regional discussions on promoting well-managed migration (Agenda 2030 for Sustainable Development) and the Global Compact on Migration to be negotiated by 2018 by the UN Member States.



⁴https://www.brown.edu/initiatives/journal-world-affairs/sites/brown.edu/initiatives/journal-world-affairs/files/private/articles/8.2_Koslowski.pdf

⁵2013; cited in EC 2015

⁶OECD, 2010



제10주년 세계인의 날 기념
이민정책 국제 심포지엄
The 10th Anniversary of "Together Day"
THE GLOBAL SYMPOSIUM ON IMMIGRATION POLICY

SESSION II

FUTURE DIRECTION OF SOCIAL INTEGRATION WITH THE INFLUX OF IMMIGRANTS

KEYNOTE SPEECH

The Future of Social Integration: The European Experience and Lessons for Korea

Dr. Christian Joppke (Bern Univ., General Sociology)

CHAIR

Dr. Sang-hyup Shin (Kyunghee Univ., GSP)

DISCUSSANTS

Dr. Michael Reiterer (H.E. EU Ambassador to Korea)

Dr. Chul-woo Lee (Yonsei Univ., Law School)

Dr. In-jin Yoon (Korea Univ., Sociology)

Dr. Geon-soo Han (Kangwon Univ., Cultural Anthropology)

Dr. Dong-kwan Kang (IOM-MRTC, Chief of Research & Education Dept.)

The Future of Social Integration: The European Experience and Lessons for Korea

Dr. Christian Joppke (Bern Univ., General Sociology)

I was asked to address the "future of social integration", in a context of increasing immigration, presumably with a special attention to what Korea should do. The future is not a topic for social scientists, as they—much like everyone else—cannot know the future, but have to limit their attention to describing and explaining what has already happened. But there are experiences to draw lessons from, particularly from parts of the world that have been routinely immigrant-receiving over a longer time.

The first example that comes to one's mind, of course, is the classic immigrant nation, the United States. However, the United States is not an adequate model to draw lessons from for Korea, for two reasons. First, this is a classic "nation of immigrants", whose nation-building and identity has coincided with immigration (even though the current Trump Administration wants to make that fact forgotten). Secondly, the United States does not have a policy to manage the process of integration (except for special categories of migrants, most notably refugees). Social integration is not considered a government task in the US, instead it is entrusted to the extended family (not accidentally, most legal quota immigration is family-based), to flexible labor markets, and to America's famously absorbing mass culture (providing a "dream" to all comers).

A more apposite model for Korea to draw lessons from is Western Europe, which has been massively immigrant-receiving in the post-war II period, at first guestworker and postcolonial immigrants, and later family migrants and refugees. Western Europe is a more appropriate model of comparison, because—like Korea—it consists of ethnic nation-states whose nation-building experience has preceded and been apart from the fact of immigration; and, since the 1990s, most West European states have explicit policies to steer and manage immigrant integration.

The most authoritative document to summarize the European integration approach is the "Common Basic Principles of Immigrant Integration", which the Council of Ministers (the platform of EU interior ministers) passed in 2005. It is legally non-binding, but considered the guideline of best-practice in this domain. Five "basic principles" are especially noteworthy:

- First, integration is conceived as a "two-way process". This is to say: migrants have to adapt and change in the process, but also the receiving society. Social "integration" is not cultural "assimilation", where migrants alone are forced to change their identities (this is not to say that cultural assimilation would not be the desirable outcome of social integration; but the liberal state cannot force this outcome).
- Secondly, migrants are asked to "respect" the "basic values of the EU". Importantly, the "values" of the EU and of its member state societies are all political values, like freedom, equality, the rule of law, and minority protection—they are not thick cultural values, like the preference for a particular way of life; and, of course, European values are not religious values (the official values of the EU are set down in the so-called Copenhagen Criteria, which stipulate the legal conditions for applicant states to the EU).
- Thirdly, "employment" is considered "key to integration". The main goal of integration is to make immigrants self-providing and self-supporting, productive members of society, so that they are not a cost for society.
- Fourthly, a condition for accepting migrants is that they acquire "basic knowledge" of the language of the host society and of its history, institutions, and operative principles and value. The policy framing and enforcing this requirement is generally called "civic integration".
- The fifth noteworthy "basic principles" is "nondiscrimination", for which the EU actually has passed two laws (called "Directives") in 2000 that are binding for member states.

One could summarize that European immigrant integration policies consist of two pillars: civic integration and antidiscrimination, which apply to different phases of the integration process, and also rest on rather different, if not opposite logics. Civic integration applies to newcomers, from the first day of (or even preceding) their entry. Its logic, despite the notion of integration as “two-way process”, is in reality one-directional: mostly migrants have to change, as the price for admission. Antidiscrimination is really targeting settled immigrants, or even their children and grandchildren, who may become victims of discriminatory treatment by the members of majority society. Here the burden of adjustment is not on immigrants, but on the receiving society. Accordingly, immigrant integration, as framed by the dual policies of civic integration and antidiscrimination, is in reality not a “two-way process” but two “one-way processes”.

In the following, I will concentrate on “civic integration”, because this is the main policy applied to newcomers. It stretches over three phases: pre-entry, permanent residence, and citizenship acquisition. Some countries (like the Netherlands, Denmark, Germany, and the UK) already require some applicants for entry to have acquired elementary knowledge of the host society language and its basic institutions before entry (so-called “Integration from Abroad”). A second phase of civic integration is the determination of permanent residence status, which is often made contingent on passing a civic integration course or test. And a third phase is the access to citizenship (naturalization), which is often made contingent on passing a citizenship test. In many countries, civic integration is a coordinated (though variously layered and accented) policy stretching over these three consecutive phases of the integration process.

Importantly, in most West European countries civic integration, if it wasn't it from the start, has increasingly acquired coercive, control-minded features, whereby the previously separated functions of migration control and immigrant integration have become fused—this fusion of control and integration is perhaps Europe's main innovation in migration policy.

But why is European civic integration coercive and control-minded? This has to do with three problematic features of its immigration: first, European immigration is mostly unwanted immigration, predominantly through the family-unification and family-formation or refugee and asylum-seeking venues; secondly, immigrants are disproportionately more likely to be unemployed than the non-migrant population; and, thirdly, immigrants are disproportionately more welfare dependent natives.

Look for this at some data (provided in the accompanying power-point slides). Table (1) gives a proportional break-down of the main categories of immigrant selection in some OECD countries. The striking feature in this table is the low proportion of labor migrants in practically all European countries (except the UK), and the high proportion of family migrants, sometimes also refugees. There is also a considerable inflow of “free movers”, which is other EU citizens that have free mobility rights within the EU. This flow is mostly considered unproblematic (except in the UK, where to stop intra-EU migration—especially from Poland and Romania—has been the main concern of the successful Brexit-campaign). Many (extra-EU) family migrants in Western Europe are from North Africa and Turkey, and considered difficult-to-integrate.

Now look at the second table (2), providing unemployment figures in selected OECD states. Its most striking feature is this: immigrants in Europe, on the average, have unemployment rates that are double as high as the native unemployment rates (the only exception, again, is the UK). By contrast, in the classic immigrant countries (USA, Canada, Australia), the unemployment figures of immigrants and natives are about even—the “unemployed immigrant” is practically unknown there, immigrants come to work, and therefore they tend to be more readily accepted.

Finally, look at table (3), which compares the rates of immigrants and natives receiving social assistance from the state. Immigrants are at a minimum two times more likely to be on welfare than the native-born population (only the UK figure is a bit better); in Sweden, the immigrant social-assistance rate is even a staggering 6.5 times higher than the native rate.

In sum: coercion-minded civic integration policies in Western Europe have to be understood in light of these problematic characteristics of its predominantly family- and refugee-based immigrant flows.

These problematic features of European immigrant inflows strongly correlate with immigrants' origin countries. Three rules generally apply.

- First, EU and rich-OECD country migrations are largely considered unproblematic. Accordingly, they tend to be exempted from civic-integration requirements: to EU migrants they cannot apply by law, as this would constitute national-origin discrimination under EU law; and OECD country citizens (like Americans or Canadians, and also Japanese and Koreans) are explicitly exempted from civic integration requirements in some states (like Germany and the Netherlands, but notably not France or Denmark).
- Secondly, EU migrants are sometimes considered problematic, especially if from Poland and Romania (this was a major cause of Brexit).
- And, thirdly, migrants from postcolonial countries, like North Africa, South-East Asia (especially Bangladesh and Pakistan), but also from Turkey, are practically always considered problematic—mandatory civic integration has particularly been devised for them.

For this it is instructive to look at the table listing the top-three sending countries for a number of OECD states. In many European countries, other European (EU) countries are among the top-three sending countries—this is the case in Austria, Germany, the Netherlands, and Switzerland. Interestingly, the top two sending countries in the UK are India and China—whose migrations cannot be brought back under control by the UK's departure from the EU, contrary to the "sovereignty" and pro-migration-control rhetoric of the pro-Brexit campaign. A second interesting case is France—its top-three sending countries are all post-colonial and Islamic. This helps explain the perennial debates over Islam and Muslims in France.

What lessons can Korea draw from the European experience? Let me mention five of them:

- First, select the 'right' migrants. Immigrant integration and immigrant selection or migration control need to be seen not as two separate functions, but as one joint function. Canada sets a good example in this respect. It rightly prides itself of its inclusive and gentle "multiculturalism policies", which even are constitutionally grounded. However, this occurs against the backdrop of a resolutely selective immigration policy, which gives preference for high-skilled immigrants, within a points-based, human-capital rewarding selection system (which is not without its own problems, and is increasingly bypassed by employment-based selections, where permanent residence is not handed out from the start but has to be "earned", European-style—but this does not need to concern us here). Overall, it is particularly desirable to aggressively recruit foreign students, and to offer them residence (at least, a window for finding work) after graduation. Such a strategy has the double advantage of improving the international standing of one's university system, boosting the knowledge production that is key to globalized economies, while utilizing the study time as assimilation time, at no cost to society. However, from an international justice perspective, one should be aware of the brain-drain implication for the world's less developed societies, further widening the global wealth gap between the rich North and the poor South.

- Secondly, the fight against discrimination should be moved to the top of the political agenda. Europe, as mentioned, pairs restriction-minded civic integration with remedial antidiscrimination policies, which are required by EU law since 2000. The purpose of antidiscrimination is to overcome the linkage between low status and accompanying stigma with ethnicity, race, and national origins. In the case of stubborn group inequities across generations, "deracialization" is best accomplished by positive discrimination and affirmative action for members of minority groups (that even France is now practicing with respect to 2nd generation Muslim immigrants in some higher education institutions, like the prestigious *Institut d'Études Politiques*, SciencesPo).

An additional desirable for Korea is to remove a formal inequality among different migrant categories: with respect to low-skilled labor migrants, strict rotation should either be enforced (with a 2- or 3-year limit) or a path to permanent residency be provided. The de-facto settlement of low-skilled migrants (currently up to 9 years), without any chance for permanent residency, creates a permanent

class of underprivileged immigrants. This is an obvious source of social conflict and threat to cohesion.

- Thirdly, the legitimate claims of majority culture should not be discarded, as had unfortunately been the case under a “multiculturalism” that is now in crisis (at least in Europe). Note that the main preoccupation of populist extreme-right parties, which are alarmingly gaining strength across Europe, is not with economics but with culture. A privileging of majority culture should be paired with a commitment to pluralism and diversity. A model for this is the European Court of Human Rights’ *Lautsi* decision (2011), which permits the Italian state to exhibit Christian crucifixes in its public schools, on the condition of also tolerating and accepting minority cultural and religious practices in the same schools. Overall, however, there are limits to backing up majority privileges through law and public policy. As the German philosopher Jürgen Habermas put it, there is no equivalent in the realm of human affairs to species protection.

- Fourthly, one should realize limits to migrant-targeting integration policies. General institutions matter more than migrant-specific policies—such as
 - flexible labor markets, which lower the financial and risk threshold for hiring migrant workers,
 - and comprehensive school systems, starting at very young age (pre-school in the case of France), which facilitate early language learning and mixing between migrant and native youngsters.
 There is a trend across Europe away from immigrant-targeting policies toward “mainstreaming”, which requires general policies (on work and employment, public education, social and health affairs, etc.) to be sensitive to migrant concerns (a model for policy mainstreaming is the institutionalization of gender or ecological impact assessment across policy fields). In this respect, the creation of comprehensive “integration ministries” is dubious, because it helps to marginalize or even to entirely keep out migrant concerns from the radius of traditionally powerful decision-making units, such as the Interior, Foreign, or Economics and Labor Ministries). Most European countries that once had integration ministries (like France or the German state of Baden-Württemberg) have quickly abolished them, because they remained marginal and ineffective, even may have had stigmatizing effects (immigrants as a “problem”). This does not mean that policy-coordination is not desirable—quite the contrary, but it can be achieved through inter-ministerial cooperation and through establishing “integration” sections in the important ministries, short of dignifying this function with an own ministry.

- Fifth, and not least, political leadership matters. Immigration is and will remain unpopular, in practically all countries in the world. Political leaders must understand that immigrants are nevertheless needed, for economic and demographic reasons, but also because only through mixing and blending the new is created.

The Future of Social Integration:

The European Experience and
Lessons for Korea

Christian Joppke
University of Bern

Intro

- The future: no topic for social scientists
- But: Experiences to draw lessons from
 - A. USA? **No**, because
 - nation of immigrants
 - no integration policy
 - Instead: family/market/culture as integration engines
 - B. Europe? **Yes**, because
 - ethnic nation-states
 - integration policies

‘Common Basic Principles’ (EU Council, 2005)

1. Integration as ‘two-way process’
2. ‘Respect for the basic values of the EU’
3. ‘Employment’ as ‘key’ to integration
4. Mandatory ‘basic knowledge’ of host language and institutions
5. ‘Nondiscrimination’

- civic integration and antidiscrimination as dual pillars of integration policy
- Phases of civic integration: pre-entry/ residency/ citizenship acquisition

Trend: civic integration as coercive, due to:

- (1) most migration is unwanted (family and asylum)
- (2) high migrant unemployment
- (3) high welfare dependency

Data (1): Immigrant Selection (OECD 2008)

	Work (%)	Family	Refugee	Free moving
Austria	1	41	11	46
France	6	59	4	20
Germany	6	23	3	64
NL	5	47	24	24
UK	29	32	9	24
Sweden	0	37	28	35
Australia	26	51	7	15

Data (2): Unemployment (OECD 2016)

	Native-b.	Recent migrants (x<5 years)	Settled migrants (x> 5 years)
Austria	5	11	11
France	9	30	16
Germany	4	10	7
NL	6	20	12
UK	5	8	6
Sweden	6	29	13
USA	6	7	5
Canada	7	13	7
Australia	6	9	5

Data (3): Social Assistance (OECD 2016)

	Native-born (%)	Immigrant (%)
Austria	3	9
France	8	16
Germany	3	7
Netherlands (NL)	7	20
UK	9	15
Sweden	2	13

Origin-Countries Matter

- EU/OECD: **unproblematic** (exempted from integration requirements)
- EU (East): **sometimes** problematic (Brexit)
- Postcolonial (North Africa/ South-East Asia): **always** problematic
- Ergo: Integration dependent on selection
- But: origin selections are discriminatory, or impossible (EU free movement)

Top-3 Sending Countries (OECD 2016)

	1.	2.	3.
Austria	Romania	Germany	Hungary
France	Algeria	Morocco	Tunesia
Germany	Romania	Poland	Bulgaria
Netherlands	Poland	Germany	Syria
Sweden	Syria	Eritrea	Poland
Switzerland	Germany	Italy	Portugal
UK	India	China	Romania
USA	Mexico	India	China

What Is To Be Done

- **1. Select the «Right» Immigrants**
 - Integration and selection as one function
 - Canada`s «multiculturalism» hinges on selective intake (v. Europe!)
 - preference for students
- **2. Fight Discrimination**
 - intra-migrant: either enforce rotation or permanent residency for low-skilled also
 - migrant-native: combat linkage of low status/stigma with ethnicity/race/national origins (affirmative action)

What Is To Be Done

- **3. Respect Majority Culture**
 - Problem of multiculturalism: majority excluded
 - Europe`s Radical Right: about culture, not economics
 - ECtHR`s *Lautsi* decision (2011): state may protect majority culture, if complemented by pluralism
 - But: culture can`t be frozen (no species protection)
- **4. Limits of Integration Policy**
 - Institutions matter more than policy
 - Flexible labor markets (US/UK v. France)
 - Comprehensive school systems (France/Sweden v. Germany/CH)
 - Mainstreaming
 - No need for Integration Ministry (Germany)

What Is To Be Done

- **5. Political Leadership Matters**
 - Immigration is and will remain unpopular
 - But: immigrants are needed for economy and demography
 - And: creativity and innovation comes when cultures meet!

EU action on migration and refugees

Dr. Michael Reiterer (H.E. EU Ambassador to Korea)

In 2015 and 2016, the unprecedented flows of refugees, asylum seekers and irregular migrants caused humanitarian crises and challenged the EU. The EU adopted in May 2015 a European Agenda on Migration which not only provided an immediate response to the crisis situation in the Mediterranean but set a new medium/long term policy framework, looking at the complex interactions between the migratory flows in a holistic manner in aligning internal and external policy instruments.

In 2016 the European Commission has proposed a series of legislative instruments to thoroughly reform the Union's asylum system. This major overhaul of EU asylum law, including asylum procedures, standards for qualification as a beneficiary of international protection, standards of reception conditions, and a mechanism for determining a Member State responsible for processing an asylum application aims at creating a more efficient Common European Asylum System (CEAS), in line with human rights standards.

The EU budget response to the refugee crisis has been doubled to meet challenges in 2015 and 2016 to total EUR 10.1 billion, with 38% dedicated to funding inside of the EU and 62% for the activities outside of the EU.

The competence in the field of integration of third-country nationals is a shared competence between EU and Member States nevertheless Member states remain primarily responsible for integration policies. It is their responsibility to ensure compliance with EU and international obligations regarding reception and detention conditions, including the safety of asylum seekers and irregular migrants. The 2014 EU Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy, which set out a common approach to immigrant integration across the EU, were enhanced in June 2016 through adopted an action plan for the integration of third-country nationals. The Plan includes actions across all the policy areas such as pre-departure and pre-arrival measures, education, employment and vocational training, access to basic service, active participation and social inclusion.

In line with the Charter of Fundamental Rights of the EU the protection of children has been embedded in all segments of the European migration policy to ensure that children receive the necessary protection at all stages of the migration chain. This includes targeted cooperation with countries of origin and transit.

The EU Resettlement Framework aims to facilitate a common approach to safe and legal arrival in the EU for people in need of international protection. Until now (13 March 2017) 14093 persons were relocated particularly from Greece and Italy, while 13887 persons (as of 5 December 2016) were resettled under the implementation of the 1:1 mechanism set out in the EU-Turkey Statement.

The EU also fully embeds the issue of migration in its overall foreign policy dialogue with third countries, keeping in mind that some of these countries are equally, if not more, affected by migratory flows than Europe. Therefore, the external dimension of the EU's migration policy focuses extensively on cooperation with third countries on tackling the root causes, enhancing the protection of migrants and asylum seekers, stemming irregular flows to Europe and returning those with no right to international protection.

Partnerships and cooperation with key countries of origin, transit and destination is one of the key components of the external dimension of EU's migration policy. Nine Mobility Partnerships have been established so far (with Cape Verde, the Republic of Moldova, Georgia, Armenia, Morocco, Azerbaijan, Tunisia, Jordan and Belarus). Tailor-made Partnership Frameworks with key countries of origin and

transit to better manage migration are implemented with five countries - Mali, Nigeria, Niger, Senegal, and Ethiopia.

Significant efforts have been dedicated to protecting the rights of migrants and refugees at the European borders and to disrupt the business model of human smuggling and trafficking networks. From June 2015 to December 2016, Operation Sophia and Frontex Operations Triton and Poseidon rescued 31.899 people at sea. The EUNAVFOR MED Operation is being conducted in full compliance with international law, including the principle of non-refoulement. Advisers on human rights, refugee law and gender have been appointed to the operational headquarters, and personnel receive training on human rights and humanitarian law.

Comments on Christian Joppke, "The Future of Social Integration"

Chul-woo Lee (Yonsei Law School)

Many things have happened since I enjoyed the privilege of participating as a discussant to Professor Christian Joppke in the East-West Dialogue on Multiculturalism conference on the Korea University campus in late 2012. [I belatedly thank Professor Yoon In-Jin for giving me the precious opportunity. That was not the last time I met Professor Joppke. We met on the sidelines of a seminar in Manila entitled Revisiting Theories on International Migration, organized by the Scalabrini Migration Center in April 2013, in which Yoon In-Jin also participated.]

Since then, Britain has declared to leave the European Union, and will have triggered Art. 50 of the Treaty on European Union by the time we meet for this discussion. The refugee crisis has put the Common European Asylum System in such disarray that many outside observers would wonder whether that system is sustainable. Border controls have been reintroduced in many parts of the Schengen area - a far cry from the familiar image that makes Europe Europe, where people and cars used to move freely across borders. A number of striking terrorist attacks took place, and such attacks are becoming ever more frequent. [I heard the striking news about the Westminster terror attack while reading Professor Joppke's slides.] Surveys show that a large majority of the population in France, Britain, Germany and the United States are bracing themselves for more terrorist attacks. The public attitude in Europe towards immigration has hardened, which manifests itself in the rise and successes of right-wing nationalist political groups, although the Dutch election gives some sense of relief.

I'd like to ask Professor Joppke to tell us about how the intervening events during those years have influenced his position about immigrant integration. I find a strong consistency in Professor Joppke's position about integration policy. As I was his discussant, I remember the messages he came up with in his 2012 conference talk. There is much continuity between his messages in that conference and the suggestions he is giving us today. Both then and now, Professor Joppke suggests that we (1) select "right" immigrants, (2) fight discrimination, (3) do not discard the legitimate claims of majority culture, and (4) be aware of the limits of migrant-targeting integration policy. One of the five suggestions he gave in 2012 was "don't repress robust debate"; now he stresses that "political leadership matters." By saying "don't repress robust debate," Professor Joppke underscored the significance of democratic debate in the court of public opinion when examining immigration practices and policies, which he saw as superseded by "stealth integration" through the courts of law.

This stimulates my first question. I'd like to ask Professor Joppke whether he observes that the judicialization of immigration policy is no longer a prominent phenomenon (or problem) in Europe. Indeed, I have seen Professor Joppke suggesting that European courts are no longer powerful in expanding minority rights against majoritarian politics (Joppke and Torpey, *Legal Integration of Islam*, 2013). Then, was Professor Joppke's concern about "stealth integration" through judicial decisions misplaced? A related question is whether the positive side of judicial intervention should not be given greater recognition in this time of anti-immigration frenzy in the court of public opinion. We just saw how federal courts in the United States are restraining the executive orders of Donald Trump. Is it in this context that Professor Joppke is emphasizing the importance of political leadership instead of warning against "stealth integration" through judicial decisions?

My second question relates to the selection of "right" immigrants. If the host country could admit "right," that is, beneficial immigrants only, it could practise a lot of generous policies such as multiculturalism, says Professor Joppke. In the 2012 conference, I asked who the "right" immigrants were. Britain is one of the few countries in the European Union where the number of foreigners who are EU citizens

outnumber third-country nationals (TCNs). The main targets of anti-immigration sentiment in Britain at the time of the Brexit referendum were Poles and other EU citizens from Eastern Europe. (Hasn't Poland overtaken India as the greatest source country of immigrants in terms of the country of birth?) Britain voluntarily and immediately allowed in these economic migrants after the 2004 accession of EU 10, and EU 8 (Poland, Hungary, etc.) in particular, and that of EU 2 (Romania and Bulgaria) in 2007 despite the availability of the 2+3+2 transition buffer before the full implementation of the free movement of workers from those new member states. Britain wanted their labour, and now they are disliked for taking jobs away from the natives. Are they "right" immigrants or "unwanted" immigrants? [I had put this comment and question before I received Professor Joppke's updated paper, where he elaborated on his reference to Brexit and the unique characteristics of UK immigration. So my comment and question relating to Brexit may not be so relevant, but some members of the audience might like to listen to Professor Joppke's view about Brexit.]

Another question that arises as to the selection of "right" immigrants is to what extent we can exercise that selection. Professor Joppke's advice may still be realistic to Korea, where there isn't yet a refugee crisis. What about Europe? Now that the number of first-time asylum applicants hit the 1.2 million mark (in 2015), how can countries select "right" immigrants? Could I ask Professor Joppke for his view of the refugee crisis in Europe and its implications for the global management of migration?

My last few questions relate to the "majority culture" issue. In the 2012 Korea University multiculturalism conference, Professor Joppke declared multiculturalism "dead" and advocated a "non-muscular" type of civic integration, in other words, a civic integration approach without an illiberal enforcement of majority norms and values. The European Court of Human Rights rendered the *Lautsi v. Italy* (2011) decision a year before the conference, and Professor Joppke celebrated the case as a model that combines respect for majority culture and pluralism for minorities. Looking at *Lautsi*, I wonder what would have happened had the *Lautsi* dispute taken place in France and Germany instead of Italy? Would Christian crucifixes in public schools pass the rigorous test of *laïcité* in France or be accepted in Germany against its Constitutional Court precedent? Professor Joppke's answer seems to be "no" (see Joppke and Torpey 2013), but I'd like to invite Professor Joppke to explain the degrees in which majority culture is privileged seen through Europe's major integration disputes.

During the intervening years since the 2012 conference, the ECtHR made its French burqa law decision (*S.A.S. v. France*, 2014). The court ruled that the burqa ban was proportionate to the aim of preserving the conditions of "living together." Can we see this as a drift toward the kind of "muscular liberalism" that Professor Joppke warns against?

Disputes in Europe show us how subtle the difference is between the thick and thin, or maximalist and minimalist, approaches in protecting majority culture when it comes to the integration of immigrants. The more we realize the difficulty in finding the right balance, the more we appreciate Christian Joppke's nuanced studies.

Comments to Professor Joppke's talk on social integration of immigrants

In-jin Yoon (Korea University)

South Korea has entered the initial phase of a multicultural society where immigrants constitute an increasingly important part of society and both natives and immigrants need to work together for a peaceful and productive coexistence. In this context, seeking lessons from Western Europe to develop a Korean model of immigration policy and immigrant integration is timely and appropriate preparation for the future.

Professor Joppke has made several recommendations for Korea and I would like to evaluate the relevance of each advice for Korea.

First, he emphasizes the importance of selecting the kind of immigrants who have potential for successful integration into host society. This advice is relevant for and also feasible in Korea because unlike Western Europe Korea has managed to keep tight control on the size and characteristics of immigrants. The number and proportion of undocumented immigrants have been low in the last decade, and most immigrants and their children have strong motivations for integration into host society rather than isolation. Given the general population's strong sense of nationalism and low level of multicultural acceptance, the Korean government needs to be selective in admitting immigrants and granting them permanent residence and eventual citizenship before the public has trust in the government's ability to manage immigration and immigrant integration.

Second, he claims that the fight against discrimination should be the top agenda of the government policy. We cannot overemphasize the importance of anti-discrimination as the prerequisite of a multicultural society, and in this sense, the Korean government should make its greatest effort to establish the comprehensive anti-discrimination law as soon as possible to protect the basic rights of immigrants and provide equal opportunity for social participation.

Third, he argues that majority culture should be respected or in a more modest expression the legitimate claims of majority culture should not be discarded. This message is controversial and sounds unnecessarily coercive. In most cases immigrants have strong desire for upward mobility and incorporation into host society, and they try to adopt mainstream culture in the process of acculturation. It is the social rejection and discrimination against immigrants on the part of the majority group rather than their biased orientation toward majority culture that cause disadvantages of immigrants and anti-social sentiments and behavior in extreme cases. Some Muslim groups in Western Europe may not follow the general pattern of immigrants and that may be the reason that scholars of civic integration like Professor Joppke demand immigrants to respect majority culture. This particular message does not seem to apply in the Korean context because social pressure for assimilation is too strong for immigrants and ethnic minorities like ethnic Chinese in Korea (화교, 華僑) to express their unique identity and culture in a less tolerant social environment like Korea. The excess of nationalism and ethnocentrism rather than multiculturalism is the problem in Korea.

Fourth, he calls our attention to the limits of migrant-targeting integration policies and illustrates a trend across Europe toward policy mainstreaming that requires general policies to be sensitive to immigrant concerns. He also warns against the establishment of a comprehensive government unit in charge of immigrant integration. His recommendation for general policy instead of migrant-targeting policy is relevant for Korea that now experiences the controversy surrounding the excessive and overlapping service provision for some groups of immigrants like the international marriage family and North Korean migrants and the issue of adverse discrimination against lower-classes of native

Koreans. We have to acknowledge that the government's policy of immigrant integration does not integrate migrants into the existing general administrative and welfare systems but supports them by providing separate laws, programs, budgets, human resources, and facilities thereby giving rise to wasteful, overlapping investments. Thus, the future government policy needs to channel immigrants into the general administrative system where both natives and immigrants receive social services according to their needs and have more opportunities for social interaction with each other. His caution against the creation of an independent immigration office, however, needs to be accepted with careful consideration of current conditions and future prospects of Korea. The present government unit in charge of immigration and immigrant integration is the Korea Immigration Service (in Korean 출입국외국인정책본부). It has expanded from its predecessor the Bureau of Entry and Exit Control under the Ministry of Justice but it is far short of managing growing and increasingly complicated tasks of immigrant integration. Also, more than half of immigrants in Korea are ethnic Koreans from China or Korean Chinese (중국동포) and this particular group needs to be approached from other foreigners because of their ethnic and cultural origins. For that reason, there is a need for establishing an integrated policy and administrative unit that manages both immigrants and overseas Koreans. Also, because Korea is still in the initial phase of a multicultural society, we need to develop both the long-term and short-term plans for a multicultural society. For that reason, an independent and more professional immigration office is needed to build the infrastructure of immigration and immigrant integration at least at this point in time. When immigration becomes a routine and ordinary phenomenon, the need for a separate immigration office would not be great and it can be incorporated into a more general administrative system.

Fifth, he underscores the role of political leadership to persuade the public to accept immigration as a key to sustainable development, especially in times of population decline. I would like to add that political leaders alone cannot change people's perceptions of immigration, and we need to build policy alliance between the government and civil society to accomplish significant reforms in immigration and immigrant integration. We need to recognize that during the Roh Moo-hyun administration (2003-2008), the cooperation between the progressive government and active civil society has achieved a series of immigration reforms including the framework act on treatment of foreigners, the Employment Permit System, the Multicultural Family Support Act, and the Visit Permit System. We need to restore the policy alliance between the government and civil society to break a new path to a super pluralistic society where cultural diversity and equal opportunity are engines of social progress.

“The Future of Social Integration: The European Experience and Lessons for Korea”

Geon-soo Han (Department of Cultural Anthropology, Kangwon National University)

Professor Joppke suggests that the European experiences of immigrant integration policy would help to figure out the policy direction for Korean government. As he mentioned, United States started as a nation of immigrants and did not have any immigrant integration policy. Korean society, however, has maintained ethnic nation and begins multiethnic shift. It is radical social challenge for Korea. Korean government has developed immigrant integration policy and programs since 2006. Civil society also participated to set up policy agenda for immigrants. Definitely immigrant policy agenda become one of the major policy agenda. In this meaning, European experience seems to be more relevant for policy reference.

Professor Joppke suggests five main lessons for Korea. First, he emphasized that the integration and selection of immigrants cannot be divided. Korean government also has tried to accept high-skilled immigrants. But I cannot but say that this policy doesn't bring any meaningful result. Still most of immigrants are non-skilled workers and marriage based immigrants. These low human capital of immigrants should bring more social cost for the future. We should talk and analyze on the reason of this phenomena.

Second, Professor Joppke points out that discrimination agenda should be moved to the top priority for policy making. It is very important remarks. As we see in the European cases, xenophobic hate crime and attitudes became urgent social issues. We are observing the very first stage of anti-immigrant action group evolving. Thus, anti-discrimination agenda should be included into the main policy sector. The effort to legislate 'Anti-Discrimination Law' has met an objection from conservative Christian group because of the issue of gay rights. Anti-discrimination law and campaign do not encourage to be gay as conservative Christian group suspect. Anti-Discrimination Law should be legislated for fulfilling social integration.

Third, respect for the basic values for hosting society. As European countries ask to immigrants to respect and share basic value of the EU, can Korea ask to immigrants for similar one? What is core and fair basic values of Korea? Many scholars and civil activists criticized that Korean government tried to ask for immigrants (especially marriage based migrants) to accept 'so called basic value' of Korean culture for social integration. Those basic values, however, are very traditional paternalistic one. These traditional values, which are being contested, challenged and rejected by many Korean women, are enforced to the immigrants in the name of basic value of Korea. Therefore, we should ask ourselves and discuss what 'basic value' of Korean society is.

Fourth, he suggests that the group targeting policy should be changed to the general policies. It is quite true in Korea. Multicultural family policy should be integrated to the family policy. Migrant labor policy also needs to be integrated to the general labor policy. Only immigration level, they need to be separated as the policy object.

Fifth, as he mentioned, political leaders should consider immigration policy as the main agenda for the state running. Immigration matter, however, disappeared from the ongoing presidential election campaign. Immigration policy or immigration control tower agenda are disappeared from presidential election pledge. The Political leaders of Korea should reconsider immigrant policy agenda for their pledge.

Comments on “The Future of Social Integration: The European Experience and Lessons for Korea”

Dong-kwan Kang (IOM MRTC)

This is the last year of the 2nd Basic Plan for Immigration Policy (see Figure1). So your advice for integration would be helpful to build the next 3rd Basic Plan. I really appreciated your five lessons..

Migration is an important element in the global economic landscape and a significant driver of worldwide growth and development. Especially, migrants make valuable contributions to the economies and societies of receiving countries.

While economic impact of migrants on economies is obvious(see Figure2 for a Korean case), they induce diverse costs such as administrative costs for policing illegal stay and crime, welfare costs for education, medical treatment, and housing/living conditions, and congestion costs from migrants' using the social infrastructure etc. Therefore how to minimize these social costs is a very important issue in immigration.

You (Christian Jopkke) addressed the “future of social integration”, in a context of increasing immigration, presumably with a special attention to what Korea should do. Of course, you didn't mention about social costs directly but, in the same context, you explained how to manage integration approach from Western Europe experience.

I agree with you that “Western Europe is a more appropriate model of comparison to the classic immigrant nation” like the United States. Also I agree that integration should start from ‘pre-entry’ as the first step.’ because the expected migrants should be acquired elementary knowledge of the host society language and its basic institutions before entry (so-called “Integration from Abroad”). And I think that passing a civic integration course for permanent residence status or test or a citizenship test for citizenship (naturalization) should be required.

Next, you explained why European civic integration is coercive and control-minded. The first problematic feature in European immigration is that unwanted immigration by as the family-unification and family-formation or refugee and asylum-seeking venues is predominant; secondly, immigrants are more likely less employed than the natives; and, thirdly, immigrants increase more welfare budget. In sum, as you mentioned, “coercion-minded civic integration policies in Western Europe have to be understood in light of these problematic characteristics strongly correlated with immigrants` origin countries.” Then you give us five lessons from the Europe experience. Again, I really appreciated your five lessons.

I have a few questions from five lessons

- The first one is about selecting the `right` migrants. Most countries prefer the talented migrants rather than the unskilled ones. Our government also has tried to attract the skilled (talented) people abroad. Nevertheless the numbers (stock) of the skilled haven't increased for 10 years but very stable (see Table1). What would be the reasons if the skilled migrants neither increased nor decreased for a long time like Korea case? Are any policies available for attracting the skilled (talented) people abroad in your mind? (What are the determinants of attraction for the talented people abroad?)
- Second one is about foreign students. I agreed with your opinion that “it is particularly desirable to aggressively recruit foreign students, and to offer them residence (at least, a window for finding work) after graduation.” However this may cause a conflict in the labor market between the foreign and native student, so called ‘a replacement problem.’ How do you think of this?

- The next one is about 'fighting against discrimination.' It is one of the top political agenda in Korea, too. It is one of goals of The 2nd Basic plan. I believe that our government will keep improving the existing law and systems for preventing discrimination and violations to human rights against migrants. In the same vein, you give us an opinion about low-skilled labor migrants, "strict rotation should either be enforced (with a 2- or 3-year limit) or a path to permanent residency be provided" to lessen social conflict and threat to cohesion. Which one is more efficient, strict rotation or building a path to permanent residency? In the case of building a path to permanent residency do you have any recommendable examples and standards?
- The final question is related with 'integration ministry.' You mentioned "the creation of comprehensive integration ministries is dubious, because it helps to marginalize or even to entirely keep out migrant concerns from the radius of traditionally powerful decision-making units." Therefore establishing "integration" sections in the important ministries is enough to develop mainstreaming immigration policies. Are there any problems without a control tower (Integration Ministry) in the case of German?

Figure1. Policy goals and action plans for the 2nd Basic Plan



Figure2. Economic Inducement Effect of Migrants

(Unit: Trillion Won)

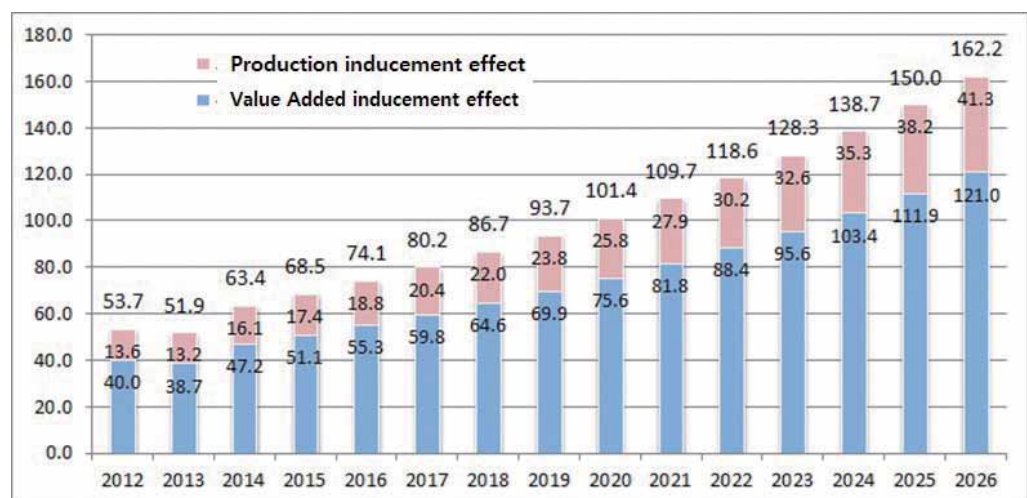


Table1. Visa Types and Status (2012-2016.7)

Visa Type/FY		2012	2014	2016.7
Visa Exempted(B-1)		41,934	93,619	103,508
Tourist/ Transit(B-2)		91,324	96,113	115,450
Short term News coverage(C-1)		26	21	22
Short-term General(C-3)		123,630	146,357	224,879
Culture and Arts(D-1)		66	56	71
Job Seeker(D-10)		-	4,749	5,233
Student(D-2)		64,030	61,257	68,466
Industrial Trainee(D-3)		3,854	3,507	3,085
General trainee(D-4)		22,195	27,000	33,613
Long-term News Coverage(D-5)		93	89	91
Religious worker(D-6)		1,557	1,855	1,619
Intra Company transferee(D-7)		1,563	1,593	1,807
Corporate/Foreign Investor		7,122	6,026	6,027
International Trade(D-9)		4,854	8,856	6,025
Skilled	Short-term employee(C-4)	377	593	1,200
	Professor(E-1)	2,631	2,664	2,572
	Foreign Language Instructor(E-2)	21,603	17,949	15,475
	Researcher(E-3)	2,820	3,195	2,970
	Technician (E-4)	160	186	192
	Professional (E-5)	694	645	624
	Artist and Athlete(E-6)	4,528	5,162	4,837
	Specific Ability(E-7)	17,451	19,109	20,640
Un- skilled	Non-professional (E-9)	230,237	270,569	275,502
	Work and Visit (H-2)	238,765	282,670	270,532
	Maritime Crew (E-10)	10,424	14,403	15,305
Working Holiday (H-1)		1,550	1,681	1,825
Family visitor (F-1)		52,674	71,203	96,764
Resident (F-2)		63,362	37,504	39,104
Dependent Family (F-3)		18,795	21,809	22,658
Overseas Korean (F-4)		189,508	289,427	354,801
Permanent Resident (F-5)		84,140	112,742	127,606
Marriage Migrant (F-6)		86,944	120,710	121,160
Mics. (G-1)		7,003	9,053	16,119
Others		49,189	65,246	75,096
Total		1,445,103	1,797,618	2,034,878



제10주년 세계인의 날 기념
이민정책 국제 심포지엄
The 10th Anniversary of "Together Day"
THE GLOBAL SYMPOSIUM ON IMMIGRATION POLICY

SESSION III

ROUND TABLE TALKS

TOPICS

- 1) The global trend of immigration policies and what Korea can learn from them
- 2) Ways to ease the concerns of the people as the number of immigrants grows
and to enhance the national security
- 3) Strategies to attract talents
- 4) Successful governance of immigration

CHAIR

Dr. Yong-il Jeon (Sungkyunkwan Univ., Economics)

PANELS

Dr. Demetrios G. Papademetriou (President MPI Europe)

Dr. Christian Joppke (Bern Univ., Sociology)

Dr. Hye-soon Kim (Keimyung Univ., Sociology)

Dr. Hah-zoong Song (Kyunghee Univ., Public Administration)

Dr. Nam-kook Kim (Korea Univ., Political Science & Int'l Relations)

Mr. Se-keun Jang (Director General of Korea Immigration Service, MOJ)



제10주년 세계인의 날 기념
이민정책 국제 심포지엄
The 10th Anniversary of "Together Day"
THE GLOBAL SYMPOSIUM ON IMMIGRATION POLICY

〈 이 번역문은 비공식 번역문입니다 〉

SESSION I

DISCUSSION

저출산·고령사회와 이민정책

발표문 | 파파드미트리우

잘 관리된 이민정책을 통한 저출산 및 경제적 경쟁력 문제 해결

토론문 | 은기수

토론문 | 문병기

한국 정부 전반의 이민정책 조정 제고를 위한 전략

토론문 | 성태윤

한국 사회 내 고령인구 의존율 증가에 대한 해결책 모색

토론문 | 브렌단 하우

국가 안보, 안전, 거버넌스 의무와 이민 정책

토론문 | 도나토 코루치

저출산 고령화 사회에서의 이민 정책

Session I 저출산·고령사회와 이민정책

발표문 (파파드미트리우)

잘 관리된 이민정책을 통한 저출산 및 경제적 경쟁력 문제 해결

사실상 모든 고소득 국가와 빠르게 성장하고 있는 많은 중소득 국가들은 인구학적 문제(저출산·고령화)와 경제적 경쟁력 격차 문제(기술 부족과 지역 불균형)를 해결하기 위한 방법으로 이미 이민에 기대고 있거나 점점 더 의존 해가는 방향으로 나아가고 있다.

우리 시대에 이주는 피할 수 없는 이슈가 되었다. 가장 뛰어난 능력의 이민자를 유치하려는 국가들은 계속해서 늘어나고 있다. 이에 따라 국가 기관들을 큰 틀에서 조정해야 할 필요가 생겼다. 완전하고 적극적인 사회의 개입을 통해 새로 유입된 사람들이 경제적으로 (노동시장에서) 성공할 뿐만 아니라 사회적으로도 성공할 수 있는 환경을 만들(사회통합과 문화통합) 필요가 있다. 모든 층위의 정부와 시민 사회의 협력을 통해 이민자의 성취도를 극대화하고, 궁극적으로는 사회 전반에 성취를 증진시킬 필요성이 생겼다. 이로 인해 이민을 관리하는 직원들의 업무는 복잡해졌다. 다시 말해, 이민체계가 성공하려면 '정부 전체,' '사회 전체,' 그리고 정부와 시민사회 간의 유기적, 상호적 개입이 필요하다.

대한민국의 '제2차 외국인 정책 기본계획'은 이민 정책의 모든 측면을 적극적으로 관리하고자 노력하는 정부의 역할에 충실히 임하는 모습을 보여준다. 앞서 설명한 많은 기준에 충족하는 이민 체계를 가진 국가정부는 극히 드물기 때문에 목표 달성은 쉽지 않을 것이다. 뉴질랜드, 호주, 캐나다와 같은 특정 국가들은 이민체계에 명시해 놓은 정책목표 달성에 상당히 고무적인 결과를 경험하고 있으며, 결과적으로 계속하여 이민에 대해 긍정적 지지를 보인다. 이러한 긍정적인 이민에 대한 지지는 타 국가에서는 쉽게 형성되지 않는다.

이민에 대한 적극적 관리의 가족 화합과 국제적 보호(난민 재정착)에 대한 책무를 존중하는 동시에, 국가의 경제적 이익을 가장 중심에 두고 우선하는 이민자 선별 시스템의 형태로 나타난다. 이를 위해서는 모든 층위의 정부, 사회기관, 시민사회와 분명하고 긴밀히 협력하면서 통합을 계속 지켜봐야 할 필요가 있다. 또한, 최고의 이민체계는 의도했던 대로 작동하고 있지 않은 점들에 대해 법적 권위를 가지고 근거를 바탕으로 다양한 프로그램을 수정하는 시스템이며, 유연성과 적응력이 현명한 이민 정책의 핵심 요소라 할 수 있다. 적극적인 이민관리를 하려면 정부 간 정책을 조정하는 업무를 담당하는 기관 설립이 필요하다. 이 기관의 업무는 국경안보 및 국내안보, 이민 규범 시행, 이민자와 함께 일하는 직원들과 이민자들의 동등한 접근 및 적절한 업무환경 보장까지 모두 포괄하며, 이민자들에게 언어학습과 문화적응을 하도록 적절한 수업료를 지원하고, 강력하고 시행 가능한 차별방지 정책을 통한 방법 등으로 평등과 포용을 위해 노력하는 업무도 포함한다.

이러한 부분들에 대해 짚어볼 때, 본인은 대한민국을 세계의 많은 저출산, 초고속 고령화, 중·고소득 국가들의 맥락에 두고, 더 좋은 이민자에 대한 경쟁, 특히 최고의 요건을 갖춘 외국인에 대한 경쟁이 높아지고 있는 시점에 이민자 선별에서 발생하는 여러 기술적 문제를 다루고, 가장 성공적인 이민체계는 다른 이민체계 대비 무엇이 다른지에 대해 토론할 것이다.

토론문 (은기수)

Demetrios G. Papademetriou 의장님께서서는 서구 국가 전반뿐 아니라 한국을 포함한 발전단계에 있는 국가에 적용될 수 있는 이민 정책에 대한 보편적인 원칙과 요소를 제시하신 것으로 보인다. 의장님께서 언급하신 바와 같이 한국은 이미 인구구조의 변화로 어려움을 겪기 시작했다.

역대 최저수준의 출산율과 전례 없이 빠른 속도로 진행되고 있는 노령화로 인해 한국 사회는 머지않아 절대 인구 규모의 감소, 노동력의 감소, 사회의 연금과 도움에 의존해야 하는 노인 인구의 증가에 직면하게 될 것으로 예상된다. 현재 일어나고 있는 인구구조의 변화로 인해 한국 정부는 새로운 인구구조적·경제적 도전과제에 대처하기 위해 이민을 불가피한 옵션으로 고려하게 되었다.

외부 국가로부터 한국으로의 이주 역사는 그리 오래되지 않았다. 오히려 한국은 미국을 비롯한 다른 국가로의 송출국으로 알려져 있다. 한국은 결혼과 노동 이주자로 외국인을 수용하기 시작한 것은 불과 십 수 년 전이다. 따라서 개발 중인 인구 정책 내 이민의 개념은 여전히 한국 사회와 일반 한국인들에게 매우 새롭고 생경하다.

또한 안타깝게도 많은 한국인들은 한국이 수천 년 동안 단일민족 국가였다고 믿고 있다. 이러한 한국인들의 머릿속에 자리 잡고 있는 순혈주의 때문에 외국인을 사회의 일원으로 받아들이기를 꺼려하는 경우가 종종 발생한다. 결혼 이민자와 그 자손의 숫자는 증가하고 있지만 모든 이들이 한국 사회의 구성원으로 받아들여지고 있는지는 불분명하다. 제도적 차원으로는 권리를 보호받고 있지만 일상생활 속에서 보이거나 보이지 않는 차별을 겪을 가능성이 있다. 그렇기 때문에 한국 정부는 사회적 차원에서 이들을 실질적으로 통합시키기 위해 최선을 다하고 있다.

이민을 단순한 인구 정책의 '선택 옵션'으로 보기 보다는 현재 일어나고 있는 인구구조의 변화 속에서 필요한 요소로 고려하는 것이 불가피한 것으로 보인다. 정부가 많은 노력을 기울인다고 하더라도 계속되는 경제 불황, 높은 청년 실업률, 정규직과 비정규직을 때 지나치게 많은 비정규직 수, 고용 기간 단축을 통한 고용 안정성 강화, 감당할 수 없게 치솟는 대·중·소도시 주택가격, 가족 가치 및 성·결혼·가족에 대한 태도의 변화, 여성들의 고학력·고소득화, 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 성 불평등으로 인해 사회적 차원에서 혼인율과 출산율을 끌어올리는 것은 불가능하다.

고령화 또한 인류 역사상 전례 없이 빠른 속도로 진행되고 있다. 현재 최저수준의 출산율을 높일 수 있는 방법이 거의 없기 때문에 어느 정도 고령화 속도를 지연시키는 것조차 불가능해 보인다. 출산율 저하와 가속화되는 고령화가 동시에 나타남으로서 한국 정부와 국민들은 이민이 인구 정책에 있어서 '선택 옵션'이기 보다는 생존을 위한 필수적인 요소라는 사실을 깨닫고 있다.

그러나 여전히 많은 사람들은 이민에 전적으로 의존하기 보다는 국내 유휴 노동 인력의 활용을 통해 인구 구조적·경제적 문제에 대처해야 한다고 생각한다. 한국에서는 많은 여성들이 결혼과 출산으로 인해 노동시장에서 이탈한다. 자녀 출산 후 직장 복귀를 하더라도 대부분의 여성들이 짧은 기간 내에 다시 직장을 관두고 자녀를 양육하고 교육하며 가정에 머문다. 고령화가 진행되고 있는 한국 사회에서 가족을 돌보는 일은 여성의 몫이기 때문에 여성들은 많은 경우 자녀 양육으로부터 자유로워진 후에도 가정에 머물며 노부모를 모셔야 한다. 여성들이 가중되고 있는 가족 보살핌의 부담을 지고 있다.

Session I 저출산·고령사회와 이민정책

줄어들고 있는 생산가능인구 감소와 노동인력 부족 문제는 주로 외국인 근로자 확보에 의지하기 보다는 여성의 노동 시장 참여를 증진시키는 방안 모색을 통해 해결해야 한다. 한국 사회에서는 퇴직 연령 연장에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

그러나 대부분의 한국인들의 입장에서 보았을 때 이러한 논의는 매우 모호하고 무의미하다. 점점 퇴직 연령에 도달 때까지 직장에서 근무하기가 어려워지기 때문이다. 실제로 일반적으로 정규직으로 근무하는 근로자들조차 정년퇴직연령에 도달하기 한참 전에 퇴직을 강요당하고 있다. 이는 고령이지만 고숙련 노동자의 상당수가 정년 퇴직연령 이전에 노동 시장을 비자발적으로 떠날 수밖에 없어 한국 사회에서 유휴인력으로 남게 된다는 것을 의미한다.

퇴직 시스템은 대다수의 비공식(비정규직) 시장의 근로자들에게는 적용되지 않는다. 사실, 비정규직 종사자의 경우 개인적 차원에서 노후 대비가 되어 있지 않고 사회적 차원에서 이들의 안전한 노후 생활을 보장할 수 있는 사회 연금 체계와 사회 안전망이 완전히 개발되지 않았기 때문에 65세 이후까지 계속해서 일하고 있다.

이것은 노동력과 경제적 경쟁력이 관계되어 있는 한 대부분의 한국 국민들이 여전히 이민을 인구구조 및 경제적 문제를 타개하는데 있어 부차적 방안으로 인식하고 있음을 의미한다. 대부분의 한국 국민들은 양질의 유휴 노동인력 문제 해결이 이민 문제 해결보다 시급하다고 보고 있다. 또한 결혼 이민자 또는 이주 노동자와 같은 수용 외국인에 대한 담화는 종종 역사적, 사회적, 문화적 산물과 많은 장애물에 부딪힌다.

그러나 이러한 이유 때문에 이민 문제를 제쳐둘 수 있는 상황이 아니다. 그보다는 한국 국민들의 마음속과 한국 사회에 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 외국인에 대한 반감을 없앨 수 있도록 다양한 이민 문제에 대한 토론에 정부 관료, 정책 입안자, 사회과학 연구원들, 시민운동가들이 참여할 수 있도록 독려해야만 한다. 그리고 한국 정부는 시민 단체와 협력해 이민자를 편견 없이 받아들이고 합법적으로 입국허가를 받고 법과 규칙을 준수하는 이주자들에게 있어서는 한국인과 동등한 권리를 보장하는 조화로운 이민 정책을 고안해야 한다.

이와 관련하여 한국이 사회 통합을 달성하고 조화로운 민족 관계를 맺고 성별, 인종, 민족, 국적과 상관없이 동등한 권리를 보장해주고 최종적으로 미래에 사회적으로 안전해지고 경제적 번영을 누리기 위해서 Demetrios G. Papademetriou 의장님이 말씀하신 넓은 의미에서의 이민 정책의 원칙과 요소는 매우 유용하다.

토론문 (문병기)

한국 정부 전반의 이민정책 조정 제고를 위한 전략

제10회 세계인의 날을 맞이하여 이민정책 국제 심포지엄행사에 저명한 선임연구원이자 미국 이민 정책 연구소 명예 의장이시며 MPI(이민정책협회) 유럽 의장이신 파파 드미트리우 박사를 모시고 이민 정책의 발전을 위한 고견과 정책적 해안을 나눌 자리를 함께 할 수 있어서 큰 영광입니다.

무엇보다 파파 드미트리우 의장님의 발표에 큰 감사의 말씀을 우선 드리고 싶습니다. 특히 한국과 같이 저출산 및 초고속 고령화 사회 국가에게 매우 유익한 정보를 제공하며 높은 식견으로 가득 찬 발표였습니다.

다른 한편으로는 정부 전반에 걸쳐서 이민 정책의 공조 제고를 위한 정책 마련이 매우 중요하다는 점을 강조하고 싶습니다. 이는 모든 정부의 이민 정책의 성공 가능성 제고에 있어서 효율적인 정책 시행 시스템이 가장 핵심적 요소 중 하나이기 때문입니다.

오늘 이 자리를 빌려 해당 분야에 대한 파파드미트리우 의장님의 이해를 도모하고자 한국 정부의 정책 시행 시스템 현황에 대한 정보를 나눈 후, 정부 전반에 걸친 이민 정책 공조 제고를 위한 질문을 드리고자 합니다.

2007년 '재한외국인 처우 기본법'이 최초로 제정되어 국내 체류 외국인들의 공정한 처우와 이민 시스템 관리에 관한 전반적인 법적 기반을 마련하게 되었습니다. 2012년 국무총리를 위원장으로 한 이민 정책 위원회는 대한민국의 이민정책이 법무부 소관으로 이루어져야 한다고 공표하였습니다. 그러나 이와 같은 명확한 법적 근거와 행정 지침에도 불구하고 한국 내 이민정책 관련 정책 협의 기구는 3개가 더 존재합니다. 여성가족부 산하 다문화가족 정책위원회, 고용노동부 산하 외국인력정책위원회, 문화체육관광부 산하 문화다양성정책위원회가 바로 그 예입니다. 이로 인해, 다수 부처가 정책을 분산 수행하는 과정에서 기인된 불화로 다양한 형태의 프로그램 운용 관련 혼란과 비효율성이 나타난 것이 사실입니다.

이에 더불어, 전반적으로 이민정책에 있어서 한국 정부가 오랫동안 중복성과 맹점을 보여 왔음도 안타까운 점이라 생각합니다. 작년 한해만 들더라도 정부가 956개에 달하는 이민 관련 프로그램을 시행했고, 이에 2억 9천 2백만 달러 이상을 지원했지만 그와 같은 이민 프로그램의 실제 체감 효과나 만족도는 여전히 미미한 수준에 머물고 있습니다.

국내 이민관련 프로그램의 이행 시스템은 종종 분산되어 왔으며 이민 프로그램 관련 예산도 매우 불평등하게 할당되어 왔습니다. 이민 관련 프로그램과 관련 예산액이 가파르게 증가하고 있으나, 국내 체류 외국인 범죄율은 증가하고 있으며, 이에 따라 내국인과 외국인 사이의 반목 또한 악화되고 있는 실정입니다.

한국 정부 전반에 걸친 이민 정책 공조 향상을 위한 전략 마련을 위해 오늘 저는 고등 법무 및 행정 당국이 관련 프로그램을 총괄할 필요가 있음을 사례를 들어 설명하겠습니다. 이와 관련하여, 저는 상기 논의된 정책적 혼란과 비효율성을 줄이는데 법무부가 그 해결책을 제시할 수 있다고 생각합니다.

마지막으로, 저는 파파드미트리우 의장님께 이민 정책 공조 향상에 관한 성공적인 해외 사례에 대한 경험과 전략을 공유해 주시기를 부탁드립니다.

Session I 저출산·고령사회와 이민정책

토론문 (성태윤)

한국 사회 내 고령인구 의존율 증가에 대한 해결책 모색

경기침체기에 직면한 모든 국가는 상황에 부합하는 정확한 정부 정책을 펼쳐서 경제 성장을 촉진하고자 노력한다. 유례없는 미국의 경제 정책과 국내 경제가 봉착한 현재 난관에 더하여 한국은 구조적으로 훨씬 심각한 인구 통계학 관련 내적인 경제 문제를 안고 있다. 통계청 자료에 따르면 국내 노동력은 2016년에 이미 정점을 찍었으며 2017년을 기점으로 하락할 것으로 예상된다.

인구 감소의 주요 원인은 저출산율인 것으로 파악된다. 고령인구 의존율 증가로 인해 경제 성장 및 공공 재정이 악화 될 것으로 보인다. 출생률 증가를 도모하기 위해 정부가 수많은 시도를 해왔음에도 불구하고 국내 출생률은 여전히 세계 최저 수준에 머물러 있다. 이와 같이 기대에 어긋난 결과로 끝난 정책으로는 교육 및 보육비 지원 정책, 다자녀 가족 혜택 제공 정책, 출산휴가 연장 정책 등을 꼽을 수 있다.

인구통계학적 격차 해소를 위해 한국은 확실히 정책 재편을 할 필요가 있으며, 정부 뿐 아니라 시민 사회를 아우르는 노력이 필요하다. 출산율 제고를 위한 정책 개편과 더불어 이민 관련한 정부의 즉각적인 행동 또한 요구된다. 신규 이민자들이 정주할 수 있도록 우호적인 근로환경을 제공하는 것이 핵심적이다. 경기 부양과 안정적인 생산 가능 인구 총 마련을 위해 한국은 잘 정비된 이민 정책이 절실히 필요하며, 여기에는 고질적인 저출산율 제고에 부합하는 정책 개편이 더해져야 한다.

한국 정부는 1990년대 이래로 출산율 감소와 경제에 미치는 그 파급효과에 기인한 인구통계학적 문제의 심각성을 인식해왔으나, 인구 증가 촉진을 목표로 도입된 다양한 정책들은 결국 실패로 끝났다. 이들 대부분은 육아 보조금 제공을 통해 출산율 제고를 위한 인센티브를 제공하여 경제적 부담을 덜어주는 식의 정책이었다. 이러한 정책들이 자녀 양육 가구의 생활수준 향상에 기여 했을 수는 있으나 출생률 제고에 미치는 직접적인 효과는 없었다.

인구 감소 문제를 해결하기 위해 유사한 정책을 펼친 여타 다수의 국가들도 이와 다르지 않은 결과를 보였다. 이전의 정책들은 단순히 복지 증진에 초점을 맞춘 것으로 이는 보다 구체적이며 양질의 정책이 필요하다는 점을 시사한다.

출산율 제고를 위해 도입된 정책들이 성공했다고 가정한다 하더라도, 국내 생산가능 인구는 향후 10~20년 동안 고전을 면치 못할 것으로 예상된다. 특히, 현 경제 상황에서, 국민들은 정부의 즉각적이며 추가적인 해결책을 기대한다. 이에 정부는 외국인에 대한 이민 절차를 완화할 것을 광범위하게 고려할 필요가 있다. 아울러, 한국보다 출산율이 높은 국가들도 자국의 생산성 및 글로벌(Global) 활동 촉진의 수단으로 이민정책을 활용해 왔음도 주목할 만하다.

일부 국민들의 경우 자신들의 일자리가 대체될 두려움에 개방적인 이민정책에 위협을 느끼는 것도 사실이다. 1990년대에 미국 캘리포니아 주도 이와 유사한 과정을 거쳤다. 당시 캘리포니아 주 주민 60%가 합법적 체류허가를 받지 못한 이민자들의 공공 혜택 수혜 자격을 박탈시키는 '캘리포니아 법률 개정안 187'을 찬성했다. 이는 전국적인 반(反)이민 열풍을 부추겼고, 궁극적으로는 좀처럼 회복되지 않는 고(高)실업률을 외국인 근로자 탓으로 돌리게 하는 결과를 자아냈다.

그러나 관련 분석 자료에 따르면 실업률이 회복되지 않는 것은 타 국적 근로자 때문이 아니라, 지속적인 불황 그

자체 때문인 것으로 밝혀졌다. 이는 이민자들의 노동시장 진입을 규제함으로써 시장 경쟁을 완화시키는 것이 실업률 문제의 적절한 해결책이 아니라는 점을 보여준다.

따라서 정부의 정책들은 전반적인 생산성과 경제활동을 제고하기 위한 방향으로 가야한다. 외국인 고용 또는 외국인의 사업 활동에 용이한 국내 환경 조성은 일자리 기회 증대와 더불어 다양성을 제고함으로써 경제 회복에 기여할 것이다. 예를 들어, 미국은 상대적인 기피 업종 분야에 외국인들을 고용하고 타 산업 분야에 내국인 노동력을 보다 더 공급하여 그 생산성을 높이고 있다. 또한 이민은 인구 증가를 불러오며 이에 따른 수요 증가를 유발하여 경제 회복에 일조한다.

아울러, 교육 체계를 활용한 이민자 선별이 가능하다는 점도 주목할 만하다. 예를 들어, 미국은 획득한 기술과 지식을 활용해 자국 경제 생산성 향상에 기여할 수 있는 외국인 학생들 대상으로 자국 대학교 내 입학을 허가함으로써 국내 경제에 득이 되게 한다. 다양한 경험과 기술을 갖춘 이민자들이 경제에 기여할 수 있으며 이들을 환영할 필요가 있다는 점을 한국 정부는 인식할 필요가 있다.

이민은 경기 침체를 유발하는 원인이 아니라 오히려 그 해결책이 될 수 있다. 신 성장 동력이 절실한 상황에서, 정부와 상호 작용하며 시민사회의 참여를 독려하는 양질의 정립된 이민 정책이 필요하다. 우수한 외국인들을 유치하기 위해 여학 프로그램, 동등한 기회 및 참여 보장, 반차별 정책 등을 제대로 정립해야 한다. 유연하며 수용적인 규정 및 정책 그리고 국민들의 개방적인 정서가 바로 성공적인 이민의 열쇠이다.

Session I 저출산·고령사회와 이민정책

토론문 (브렌단 하우)

국가 안보, 안전, 거버넌스 의무와 이민 정책

바람직한 거버넌스

대한민국 정부부처로서 법무부, 특히 출입국·외국인 정책본부는 국내와 국제 거버넌스 의무를 지고 있다. 국내적으로 바람직한 거버넌스란 시민들간에 상충되는 이해관계 조정(법무부의 주요 기능), 모두가 더 나은 삶을 영유할 수 있는 공익 실현(이민 관련 주요 고려 사항), 법의 지배 아래 모든 사람의 안전 보장을 뜻한다.

국제적으로 한국 정부는 국제 이해 충돌의 조율에 기여하고, 국제 평화와 안보를 지원하고, 세계 공동선(자유 무역뿐만 아니라 MDG: 새천년개발목표와 SDGs : 지속가능개발목표와 같은 분배적 정의)의 창출에 참여해야 하며, 선량한 지구촌 시민으로서 역할을 수행해야 한다.

선량한 지구촌 시민으로서의 역할이란 국가가 자국민의 복지뿐 아니라 전세계 모든 시민, 특히 취약 계층의 복지에 대한 책임이 있음을 뜻하여 국가의 규범적 경계의 확장을 의미한다.

정책 영역이 이처럼 다양하기 때문에 정부 부처 특히 이민 정책 수립을 담당하는 기관은 상충되는 요구를 받을 수 있다. 법무부 산하에 이민당국(출입국·외국인정책본부)이 있는 경우는 흔치 않으며 본질적으로 상충되는 방안을 제시한다. 정의에는 단순히 안보와 경제적 안녕 이상이 수반되며 인권의 규범적 문제에 대한 우려도 있다.

다양한 이주자들은 또한 이해 상충을 야기한다. 실용주의적 관점에서 볼 때, 한편으로는 가장 잠재적인 이익을 제공하면서 가장 낮은 잠재 위협/비용을 제시하는 이주자를 선호할 가능성이 있다. 반면에, 어떤 근거(지리적 출신, 민족, 종교, 기여 가능성)에 기초한 집단 간의 차별은 선량한 지구촌 시민으로서의 원칙과 국제 규범 및 국제법의 이행의 차원에서 보았을 때 문제가 있다.

비용과 편익

일반적으로 OECD 전반에 걸쳐 고도로 숙련된 인력은 선호하지만 난민, 특히 가장 취약한 (미 숙련 인 경우가 많고 종종 통합을 거부하는 난민) 수용은 꺼려하는 경향이 있다. 그러나 한국은 아마도 저숙련 노동자가 매우 필요한 상황이며 가장 취약한 계층을 받아들일 규범적 의무가 있다.

한국 정부는 세계 최저 수준의 출산율 때문에 발생한 인구 절벽 문제(인구 구조적 시한폭탄)에 노출되어 있음을 절감하고 있다. 연령 분포가 점점 더 심화되고 있어 숫자가 줄어들고 있는 생산가능 인구에게 점점 더 증가하고 있는 노령인구(최고 수준의 기대연령이 예상됨) 부양에 대한 부담이 지나치게 무거워지고 있다. 덧붙여, 대대적으로 정책적으로 인적 자원 개발의 결과로 한국을 세계 최고 수준의 학력(아마도 과잉 학력)을 갖춘 근로자를 양성해왔음을 강조해왔다. 따라서 이러한 불균형을 해소하는데 기여할 수 있다면 그 어떠한 유형의 이민이라도 환영해야 한다.

반면, 한국에 체류하며 근무하고 있는 외국인의 숫자가 2백만 명이 넘음에도 불구하고 여전히 단일 민족에 대한 신념과 자부심이 남아있다. 그렇기 때문에 이민 패턴은 통합문제 뿐 아니라 인식상 충돌을 유발하고 있다. 이러한 문제가 그릇되었지만 만연해있는 사회·경제적 문제와 심화되고 있는 법치에 대한 위협(테러 포함)에 대한 두려움에 기초한 전세계적 반이민 정서와 결합되고 있다. 이러한 세계적 반이민정서는 브렉시트(Brexit), 프랑스 국민전

선당(National Front), 독일 페기다(Pegida), 호주 원네이션당(One Nation), 미국의 트럼피즘(Trumpism)의 득세하는 상황을 통해 확인할 수 있다.

한편, 인도주의적 담론의 보편화로 인해 정부가 자국 국민을 위해 또는 자국 국민과 함께 할 수 있는 일에는 한계가 생겼다. 하지만 정부가 두려움, 빈곤 또는 수모(안전)으로부터 안전한 피난처를 제공하기를 꺼려하거나 제공할 수 없는 경우 또는 자국 국민의 불안의 원인이 되는 경우 개입해야 하는 의무가 국제 사회에 지워지게 되었다. 우리 모두가 인류애의 공유 원칙을 지켜야 한다. 전 세계적 차원에서 이러한 원칙의 수용은 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)로 시작되었고 UN 국제보호의무(R2P, Responsibility to Protect)의 이행, MDG(새천년개발목표), SDGs(지속가능개발목표)로 이어진 관련 국제 문서에 대한 거의 전 세계의 승인에 반영되어 있다.

한국은 이러한 국제적 의무에 제한을 받고 있는 동시에 선량한 지구촌 시민으로 행동할 수 있게 되었으며 이러한 원칙 준수 국가로 인정받을 경우 소프트 파워(Soft power)를 강화할 수 있게 되었다.

표 1: 한국 정부의 관점에서의 이민자 유형과 비용/편익 분석

	편익	비용
학생	공공외교. 단기간/한정 기간	잠재적 국가 안보 위협. 불법 체류 가능성
경제적	공급이 부족한 산업에 기술 제공 한국 국민이 꺼리는 3D 업종에 종사 시한 폭탄과 같은 인구구조적 문제 해결	한국 국민의 일자리 침해 통합 문제 잠재적 국가 안보 위협 연쇄 이주
가족 관련	인구구조적 문제 해결 인도주의적/규범적 다문화주의 장려	통합 문제 부양/사회-경제적 부담 잠재적 국가 안보 위협
난민	선량한 지구촌 시민 규범적 의무 이행 인구구조적 문제 해결	통합 문제 사회-경제적 부담 잠재적 국가 안보 위협

보편성 vs 차별

실제로, 그리고 보편적인 열망에도 불구하고, 이주 유형뿐만 아니라 출신국가와 배경이 이주자 수용에 영향을 미친다. 선별적인 이주자 수용은 특히 난민 수용의 경우, 국제 규범 원칙에 위배되지만 많은 국가들이 그러한 관행을 실천하고 있다.

따라서 위에 명시된 지리적 출신, 민족, 종교, 기여 가능성을 포함한 각 범주는 실용적 교환을 위해 더 세분화될 수 있다. 경제적 측면에서는 숙련 또는 미숙련 노동자 선호도, 난민 관련해서는 젊고 잠재적으로 높은 생산성(그러나 높은 잠재적 위협성) 또는 가장 취약하고 잠재적으로 가장 높은 의존성 등을 기준으로 해당 범주가 세분화될 수 있다. 이러한 사안에 대한 대처 있어 유럽 연합과 다른 지역 간 차이가 있으나 유럽연합 내에서도 정책과 우선 순위의 차이가 있다. 아마도 최우선 순위로 자주 꼽히는 것은 지리적·민족적 기원일 것이다.

Session I 저출산·고령사회와 이민정책

표 1: 출신국 기반 이민 분석

	편익	비용	비용
사회 - 경제적 일시적	이주 노동자 대개 미숙련/육체 노동자. 학생 - 혜택과 비용	외국인 (일부는 서양인이 아니지만, 일반적 시각) 종종 숙련 노동자라 추측하며 논란의 소지가 있음	이주 노동자. 숙련/미숙련노동자. 또한 학생 - 혜택과 비용
경제적 영주	(사회에) 기여하는 이민자; 중간 난이도의 통합 문제	(사회에) 기여하는 이민자; 중간 난이도의 통합 문제. 종종 숙련 노동자라 추측하며 논란의 소지가 있음	(사회에) 기여하는 이민자; 고난이도의 통합 문제
가족 관련 일시적	근로 지위? 불법 체류의 위험성	근로 지위?	근로 지위? 불법체류의 위험성? 안보 위협?
가족 관련 영주	부양 통합 문제 사회적 부담	일반적으로 사회적 부담으로 간주되지 않음 중간 난이도의 통합 문제	제3국으로 옮겨갈 때까지 소요 되는 시간? 어떠한 지원을 제공 할 수 있는가? 사회적 부담 및 잠재적 국가 안보 위협으로 간주
난민 일시적	제3국으로 옮겨갈 때까지 소요되는 시간? 어떠한 지원을 제공할 수 있는가?	해당사항 없음	잠재적 국가 안보 위협. 불법 체류 가능성
난민 영주	북한 주민? 특별 케이스 다른 국가 출신인 경우 (난민 지위가) 주어지는 경우가 드 물. 사회적 부담으로 간주	해당사항 없음	(난민 지위가) 주어지는 경우가 드물. 사회적 부담 및 잠재적 국가 안보 위협으로 간주

결론

이민 정책을 통해 바람직한 거버넌스의 실용적 요구와 규범적 요구의 균형을 조율해야 할 필요성이 있다.

토론문 (도나토 코루치)

저출산 고령화 사회에서의 이민 정책

아시아 태평양 지역의 고령화

노동생산인구의 지속적인 감소로 인해 선진국 대부분이 노동력 부족 및 숙련 불일치 현상을 겪고 있다. 그 중 아시아태평양 지역은 고령화 현상의 중심이다. 이 지역의 향후 15년간 고령자 수의 증가율은 66%일 것으로 예상되며, 전 세계에서 두 번째로 빠르게 증가할 것으로 보인다. 2050년까지 고령자 수는 3배로 증가하여 총 12억 6500만명이 될 것으로 전망된다. 처음으로 고령자가 국가 인구의 큰 부분을 차지하게 될 것이다. 중국의 노인인구는 4억3900만명으로, 가장 고령화된 국가가 될 것이며, 인도네시아(7400만명), 일본(4500만명)이 중국 다음으로 높은 고령화를 보일 전망이다. 향후 한국과 싱가포르의 노인 인구가 총 인구의 35%를 차지하게 될 것이며 태국은 2050년까지 노인 인구가 총 인구의 32%를 차지하게 될 전망이다. 이러한 인구 변화는 출생률의 빠른 감소와 수명 연장이 주요 원인이다.

인구변화와 이민의 연관관계

국가들은 고령화를 해결하기 다양한 방안을 강구하고 있다. 일부 국가들의 경우, 젊은 노동인력의 감소, 경제 둔화 및 재정 압박의 증가로 출산을 장려하고 있다. 고령화되고 있는 선진국의 출생률은 다시 증가할 수도 있지만 예측 가능한 미래에 인구대체수준(replacement level)까지 다를지는 미지수다. 노동 시장에 어느 정도 영향력이 있으려면 최소 수십 년이 걸릴 것이다. 고령화에 대한 중단기적인 해결 방안 중 가장 효율적인 것 중 하나가 이민이다. 이민자들이 주로 젊기 때문에 돌보는 서비스 직원 등의 분야에서 노동력 감소에 대한 빠른 해결책으로 이민이 제시된다.

인구 변화에 대한 지역적 협력을 통해 여러 관련 이슈들이 국경을 초월한다는 것을 알 수 있다. 전 세계적으로 그리고 이 지역에서 고령화로 인해 과거 이민자 송출국이 이제는 이민자 유입국이 되었다. 한국을 포함한 일부 아시아 국가들과 유럽이 바로 이러한 경우이다.

고령화 사회의 이민 정책

고령화의 부정적 영향을 축소시키기 위한 방안으로 이민을 장려하는 국가의 가장 좋은 예로 한국을 들 수 있다(UNDP 2015). 한국은 2003년 제조업, 건축, 농업, 서비스, 어업 분야의 18~38세 저숙련 노동자들을 위한 고용 허가제도를 도입했고, 현재까지 15개 국과 정부 간 양자협약을 맺어 운영하고 있다. 그 결과, 이민자수가 1990년 50만명에서 2013년에는 120만명으로 증가하여 이민자 수가 한국 총 인구의 2.5%에 다다랐다. 최근 한국 정부는 이민에 대해 통합적 접근법을 택했다. 양자 노동 이민 프로그램, 통합 촉진, 재정착난민과 같은 인도적 제도 지원 및 민간협력을 통한 혁신, 그 일부로 유학생들을 위한 교육 기회를 증진시키는 정책 등이 여기에 포함된다. 또한 한국인 유학생 증가와 해외 한인 교민 커뮤니티 확대를 통해 한국 정부는 해외 교민 사회와의 관계 확대 노력하고 있으며 이에 따라 한국인 유학생이 한국으로 귀국하는 현상을 확인할 수 있다.

반면, 아일랜드와 같은 유럽 국가들은 모범 사례를 보여주고 있다. 아일랜드는 1996년까지 순수 이민송출국(country of net emigration)이었지만 경제가 성장하자 아일랜드의 첨단기술 붐에 도움이 되기 위해 해외에 거주했던 아일랜드 국민들이 귀국하고 외국인들이 입국했다. 아일랜드 정부는 이민 정책과 법 제도, 운영 구조를 재검토했다. 2013년에는 부처 간 정책 계획 그룹이 향후 7년간 아일랜드에 유입되는 이민자 수가 20만 명(귀국하는 아일랜드 국민 포함)이 될 것이라고 전망했으며 특히 기술이민(skills-based)을 권고했다. 그 후 얼마 지나지 않아 아일랜드 정부는 고숙련 노동자를 위한 빠른 절차(fast-track) 제도를 도입했다(Koslowski, 2002).

Session I 저출산·고령사회와 이민정책

EU의 유럽연합통계청(Eurostat) 인구 통계 전망에 따르면, 2023년~2060년 사이에 EU 내 노동력 공급이 8.2% 축소해, 190만 명의 노동인력이 줄어들 것이라고 한다. 이미 2005년부터 유럽연합 위원회는 합법적 이주 정책계획(Policy Plan on Legal Migration)을 발간하여 세 단계의 목표를 세웠다. 이 세 단계는 노동가능인구의 하락과 높아지는 고령 의존도에 대한 해결, 현재 및 향후 발생할 노동력 수요에 대처, 그리고 더욱 역동적인 지식 기반 경제를 건설하는 것이다. 10년 후 유럽연합 위원회는 이 목표를 재확인하고 유럽 이민 목표(European Agenda on Migration, 2015)에 포함시켰다.

이주와 다양성은 새로운 성장 기회로 기여할 수 있다. 이민자들은 근로자뿐만 아니라 직원이기도 하며, 사업가, 투자자이기도 하다. 매년 이민자 사업가들은 평균적으로 OECD국가의 총 근로 인구 중 2.4%를 고용하고 있다. 인구학적 변화를 통해 2세와 3세 이민자들이 부상하게 되면 중장기적으로 봤을 때 이주의 발전적 가능성을 고려하는 것이 매우 중요하다.

결론 및 제안

노동력 부족과 고령화 인구의 격차를 해결할 때, 인구나 분야별 접근을 넘어 이주의 발전 가능성의 모든 요소를 고려하는 것이 매우 중요하다. IOM은 최근 몇 년 간 한국이 이미 시작한 통합적 이민 접근방식을 통해 이주 거버넌스 기준 (Migration Governance Framework)을 개발했다. 여기에는 다음의 사항들을 포함하고 있다.

a) 노동이민 시스템은 공정한 이주 기회를 향상시키고 절차 전반에서 이민자의 권리를 보호해 고숙련 근로자를 유치하는 한편 저숙련, 반숙련 근로자에게도 안전한 법적 제도를 지원하고 통합을 지원하기 위한 것이다.

b) 모든 정부는 이민, 노동, 사회복지, 교육, 보건 및 지역정부, 민간 분야, SCOs 등 다양한 분야에 관여한다. 또한 분석과 증거가 결합해 정책을 제시한다.

c) 출신국 및 그 지역과 협력한다. 기술을 개발하고 기술이 국경을 넘어 이동이 가능하도록 개발하여 국민과 이동 근로자들의 고용, 사회경제적 발전을 지원한다. 초국경적, 디아스포라 사회에 개입하는 것 또한 다른 방법일 수 있다. 이렇게 가능한 조치들은 이민 정책과 시스템을 개발하는 과정에서 검토와 조정이 필요하다.

한국 정부의 노력을 강화시킬 수 있는 기회는 존재한다. 또한, 잘 관리된 이주를 도모하는 것에 관한 글로벌 과 지역적 토론을 하는 계기(Agenda 2030 for Sustainable Development)가 있으며, Global Compact on Migration이 UN 회원국들에 의해 2018년까지 토론될 것이다.



제10주년 세계인의 날 기념
이민정책 국제 심포지엄
The 10th Anniversary of "Together Day"
THE GLOBAL SYMPOSIUM ON IMMIGRATION POLICY

〈 이 번역문은 비공식 번역문입니다 〉

SESSION II

DISCUSSION

이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향

발표문 I 크리스티앙 요프게
사회통합의 미래: 유럽의 경험과 한국을 위한 교훈

토론문 I 미하엘 라이터러
EU의 이민 및 난민 대응

토론문 I 이철우
크리스티앙 요프게 “사회통합의 미래” 토론문

토론문 I 윤인진
요프게 교수님의 이민자 사회통합 연설에 대한 논평

토론문 I 한건수
사회통합의 미래: 유럽의 경험과 이를 통해 한국이 얻을 교훈

토론문 I 강동관
“사회통합의 미래: 유럽의 경험과 한국사회에 시사점” 토론문

Session II 이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향

발표문 (크리스티앙 요프게)

사회통합의 미래: 유럽의 경험과 한국을 위한 교훈

본인은 심포지엄에서 이민이 증가하고 있는 상황에서 '사회통합의 미래'를 주제로, 특히 한국이 무엇을 해야 할지에 대해 연설하도록 요청 받았다. 사실 미래에 대해 알 수는 없기 때문에, 다른 학자들처럼 사회과학자들도 미래를 주제로 다루기보다는 이미 발생한 일에 대해 설명하고 이야기하는 것으로 제한하는 수밖에 없다. 하지만 오랫동안 이민을 받아 왔던 해외 지역의 사례로부터 교훈을 얻어내는 작업은 일반적으로 계속 이루어져 왔다.

물론 그 사례를 떠올렸을 때 첫 번째로 생각하는 국가는 전형적인 이민자 국가인 미국일 것이다. 그러나 두 가지 이유에서 미국은 한국이 교훈을 얻기에 적합한 모형이 아니다. 첫째, 미국은 전형적인 '이민자 국가'로서, 국가 건립과 정체성 형성이 이민과 함께 이루어졌다. (트럼프 정부는 그 사실을 잊고 싶어 하는 것 같지만 말이다.) 둘째, 미국은 통합절차를 관리하는 정책이 없다. (하지만 예외로 특별 이민자 카테고리(특히 난민)가 있으며, 특히 난민이 두드러진다.) 미국에서 사회통합은 정부가 해야 할 임무로 여겨지지 않으며, 대신 이 역할은 확장된 가족(대부분의 합법적 이민은 가족을 기반으로 함)과 유연한 노동시장, 세계적으로 유명한 흡수 대중문화(이민자 모두에게 '꿈(dream)'을 준다)가 맡고 있다.

한국이 교훈을 얻기에 더욱 적절한 모형은 서부 유럽이다. 서부 유럽은 제2차 세계대전 이래로 초청 근로자와 전후 이민자를 받았으며, 그 후 가족이민자와 난민을 받기 시작하며 대규모 이민을 수용해 왔다. 서부 유럽이 비교하기에 더욱 적합한 모형인 이유는 한국처럼 민족국가로 국가를 설립한 경험이 있으며 이민이라는 주제와 동떨어져 있었기 때문이다. 그리고 1990년대 이래로 대부분의 서부 유럽 국가들은 이민자 통합을 관리하고 조절하는 분명한 정책들을 도입해왔다.

유럽의 통합에 대한 접근법을 요약한 가장 권위적인 문서는 2005년 각료이사회(Council of Ministers, EU 내부 장관들의 플랫폼)에서 통과된 "이민자 통합의 공동 기본 원칙(Common Basic Principles of Immigrant Integration)"이다. 이것은 법적으로 구속력이 있지는 않지만, 이 분야 모범사례의 지침을 담고 있다. 이것의 다섯 개 '기본 원칙'은 특히 주목해 볼 만 하다.

첫째, 통합은 '양방향 진행'이라고 생각할 수 있다. 즉, 이민자뿐만 아니라 수용하는 사회도 적응하고 변화해야만 한다는 것이다. 사회 '통합(integration)'은 이민자만이 정체성을 변화하도록 강요받는 문화적 '동화(assimilation)'가 아니다. (이 뜻은, 문화적 동화가 사회통합의 이상적 결과가 아니라는 말은 아니며, 자유 국가라면 이러한 결과를 강요할 수는 없다는 말이다.)

둘째, 이민자들은 'EU의 기본적 가치'를 '존중'하도록 요구된다. 특히 EU와 EU국 사회의 '가치'란 모든 정치적 가치, 자유, 평등, 법규범, 소수자 보호를 말하며, 특정 삶의 방식에 대한 선호도와 같이 정해진 문화적 가치는 아니다. 물론, 유럽적 가치가 종교적 가치인 것도 아니다. (EU의 공식적 가치는 소위 코펜하겐 기준(Copenhagen Criteria)이라고 불리는 것이며, 여기에 EU국가에 들어오려는 이민 신청자의 법적 조건이 명시되어 있다.

셋째, 통합의 핵심은 '고용'이라고 인식된다. 통합의 주 목표는 이민자들이 스스로 자립하고 자급하며 사회의 생산적 일원이 되도록 하여, 사회적 비용이 발생하지 않도록 하는 것이다.

넷째, 이민자 수용의 조건은 이민을 가는 국가의 언어, 역사, 규범, 운영 원칙, 가치에 대해 '기초적 지식'을 갖추는 것이다. 이러한 조건을 정책의 틀을 갖추고 시행하는 것을 일반적으로 '시민 통합(civic integration)'이라 부른다.

다섯째로 짚어볼 기본 원칙은 '차별금지(nondiscrimination)'이다. EU는 2000년 사실상 '명령(directives)'이라 불리는 EU 소속 국가들에게 구속력이 있는 두 개의 법을 통과시켰다.

유럽의 이민자 통합 정책은 시민통합과 반차별이라는 두 가지 커다란 기조로 이루어져 있다. 이는 통합 과정의 각 단계별로 적용이 되며, 대척하지는 않지만 매우 다른 논리에 달려 있기도 하다. 시민통합은 신규 이민자의 입국 혹은 절차의 첫 날부터 적용된다. 통합은 '양방향 진행'이라는 개념이지만, 그 논리는 현실적으로 한 방향으로 진행된다.

대부분 이민자가 이민을 허가받은 대가로 변화해야만 한다. 반차별은 주류 사회(majority society)의 구성원들로부터 차별 대우를 받을 수 있는 정착 이민자, 혹은 심지어 이민자 자녀나 손자를 대상으로 한다. 여기서 적응의 부담은 이민자에게 부과되는 것이 아니라 수용하는 사회가 부과한다. 따라서, 이민자 통합은 시민 통합과 반차별이라는 두 개의 정책이라는 틀로서, 현실에서는 '양방향 진행'이 아니라 두 개의 '한 방향 진행'으로 이루어진다.

다음으로, 시민통합은 새로 유입되는 이민자들에게 적용되는 주요 정책이기 때문에 '시민 통합'에 중점을 두려 한다. 이는 입국 전(pre-entry), 영주, 시민권 획득의 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 네덜란드, 덴마크, 독일, 영국 등 일부 국가들은 이미 이민 지원자들에게 입국 '전'에 수용국 언어와 기본적 규정에 대한 기초 지식을 요구하고 있다. (이를 소위 '해외에서부터 통합(Integration from Abroad)'이라 부른다.) 시민 통합의 두 번째 단계는 영주 상태의 결정이며, 이 단계는 시민통합 과정이나 시험 통과 여부에 달려 있는 경우가 많다. 세 번째 단계는 시민권(귀화)을 받는 것이며, 보통 시민권 시험 통과 여부에 달려 있다. 많은 국가에서 시민 통합은 (다양한 단계와 강조를 거쳐) 조정된 정책이며 통합 과정의 세 가지 연속적 단계로 확장된다.

중요한 것은, 대부분의 유럽 국가들에서 시작부터 시행된 것이 아닌 경우, 시민통합은 점점 더 강압적이고 통제한다는 양상으로 이루어지고 있다는 것이다. 그에 따라 이전에 분리되었던 이민 관리와 이민 통합의 기능이 융합되고 있다. 이렇게 융합된 관리와 통합은 아마도 유럽의 이민 정책에서 주요 혁신이 아닐까 한다.

하지만 왜 유럽의 시민 통합은 강압적이고 관리지향적인가? 이는 이민에 세 가지 문제점이 있기 때문이다. 첫 번째, 유럽의 이민은 대부분 원치 않는 이민이다. 가족과 만나거나 가족을 이루는 형태, 혹은 난민의 형태를 통해 이민 오는 경우가 대다수이며 난민신청 장소로 활용되기도 한다. 두 번째, 이민자들은 비이민자들 대비 불균형적으로 실업 상태인 경향이 있다. 세 번째, 이민자들은 불균형적으로 복지에 의존하는 경향이 더 높다.

PPT 발표자료에 있는 데이터를 살펴보겠다. 표(1)은 OECD 국가들의 이민자 구분을 주요 카테고리별로 나누어 비율을 계산한 것이다. 이 표에서 중요한 점은 실질적으로 모든 유럽 국가에서(영국 제외) 근로이민자들의 비율이 낮다는 것이며, 가족 이민자들이 많은 비중을 차지하고 있고 일부가 난민이라는 점이다. 또한, 이민의 상당 부분에 자유이동(free moving)이 차지하고 있다. 타 EU 시민들이 EU 내에서는 자유롭게 이동할 권리가 있기 때문이다. 이러한 흐름은 대부분 문제라고 인식되지 않는다. (영국은 제외. 영국은 EU 내 이동을 중지시켰고, 특히 폴란드와 루마니아로부터의 이주를 중단시켰다. 두 국가는 성공적 브렉시트 캠페인에서 가장 큰 우려사항이었다.) 서부 유럽의 (EU 외 출신) 가족 이민자들의 많은 수가 북아프리카 및 터키 출신이며 통합하기 어렵다고 여겨진다.

표(2)에서는, 일부 OECD 국가들의 실업률 수치를 볼 수 있다. 여기서 중요한 점은, 유럽의 이민자들은 평균적으로 해당 국민들 대비 실업률이 두 배로 높다는 것이다. (여기에서도 영국만이 예외다) 반대로, 미국, 캐나다, 호주와 같은 전통적 이민자 국가들에서 국민들과 이민자들의 실업률 수치, 심지어 실업 이민자들에 대한 수치는 실질적으로 알려진 바가 없다. 이 국가들의 이민자들은 일을 하러 오기 때문에 국가들은 대응하기가 더 수월한 경향이 있다.

Session II 이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향

마지막으로 표(3)에는 국가로부터 사회지원을 받은 이민자와 국내 태생자들의 비율을 비교했다. 이민자들은 국민들 대비 최소 2배 이상 복지 지원을 받는 것으로 나타난다. (영국만 조금 나은 수치를 보인다.) 스웨덴에서는 사회적 지원을 받는 이민자의 비율이 심지어 6.5배나 차이 난다.

결론적으로, 서부 유럽의 강제적 시민통합 정책은 이민자들의 대부분이 가족기반, 난민 기반으로 이루어져서 발생하는 이러한 문제적 요소들에 대해 이해하고 있어야만 한다.

유럽 이민자들의 유입에서 이러한 문제적 요소들은 이민자들의 출신국과 밀접한 영향을 가지고 있다. 여기에는 세 가지 원칙이 일반적으로 적용된다.

첫째, EU와 OECD의 부국에서 이주는 보통 문제로 인식되지 않는다. 따라서 이 국가 이민자들은 시민 통합 조건을 면제받는 경향이 있다. EU 이민자들에게 이러한 조건은 법으로 적용될 수 없다. 왜냐하면 이러한 조건은 EU 법에 따라 출신국 차별로 분류되기 때문이다. 미국, 캐나다, 또한 일본, 한국 국민들 등 OECD 시민들은 분명하게 일부 국가의 시민통합 조건을 면제했다. (독일, 네덜란드 등은 면제지만 프랑스와 덴마크는 면제되지 않는 점이 특이사항)

둘째, EU 이민자들은 종종 문제로 인식된다. 특히 폴란드나 루마니아 출신은 우려 대상이다. (이것은 브렉시트의 주 원인이 되었다.)

셋째, 북아프리카, 동남아시아 등 식민지로부터 독립한 국가 출신(특히 방글라데시와 파키스탄)과 터키 출신 이민자들은 항상 실제로 항상 문제라고 인식된다. 의무 시민통합이 특히 이들을 위해 고안되어야만 한다.

그렇게 하기 위해, 몇몇 OECD 국가들에서의 이민자 출신국을 가장 많은 비율부터 세 국가를 표로 작성했다. 유럽 국가들을 보면 가장 많은 이민자 출신국 세 군데가 유럽이라는 것을 알 수 있다. 오스트리아, 독일, 네덜란드, 스위스의 경우가 그렇다. 흥미롭게도, 영국으로 온 이민자들의 출신국은 인도와 중국이 가장 많은 비중을 차지한다. 영국의 브렉시트 찬성 운동에서 주장하는 '자치'와 이민관리 찬성이라는 모토와 달리, 이 통계를 보면 영국이 EU를 탈퇴해 이민을 통제하겠다는 것이 가능하지 않다. 두 번째로 흥미로운 점은 프랑스에서 발견할 수 있다. 프랑스에 온 이민자들의 출신국은 모두 과거 식민지였던 국가이거나 이슬람 국가이다. 이러한 사실은 프랑스에서 계속되는 이슬람과 무슬림에 대한 논란을 설명하는 데 도움이 된다.

한국이 유럽의 경험으로부터 얻을 수 있는 경험은 무엇인가? 이하 다섯 가지만 언급해 보겠다.

첫째, '딱 맞는(right)' 이민자를 선별해야 한다. 이민자 선정 및 통합을 하나의 기능으로 보아야 할 것이다. 고숙련 이민자를 선호하면(현재 모든 선진국들의 표준 관행) 통합 문제가 최소화된다. 고숙련 이민자를 선호하는 국가는 심지어 다문화주의에 뛰어난 성적을 내는 국가가 될 수 있다 - 포용적인 다문화주의 정책과 매우 선택적인 입국 제도를 결합한 캐나다를 보면 알 수 있다. 특히 외국인 유학생을 적극적으로 유치하고 졸업 시 거주지를 제공(최소한 일자리를 찾을 때까지)하는 것이 바람직하다. 이러한 전략은 세계화된 경제 시대에 가장 중요한 지식 생산을 촉진시켜 해당 대학 제도의 국제적 지위를 강화하고, 사회 비용을 들이지 않고도 학업 기간을 적응 기간으로 활용할 수 있다는 이점을 배가시킨다. 그러나 국제 정의 관점에서 보면, 부유한 북쪽과 가난한 남쪽간의 세계 빈부 격차를 확대시키는 저개발 국가들의 두뇌 유출에 대한 우려를 인지해야 한다.

둘째, 차별에 대한 대응을 정치적 의제의 최우선 과제로 꼽아야 한다. 유럽의 경우, 2000년 이후 EU 법에 따라 시민 통합과 차별금지 시정 정책을 결합(다소 제한적인 사고이지만)하고 있다. 차별 금지주의의 목적은 민족성

및 인증, 출신 국가 배경과 관련된 낮은 사회적 지위와 낙인의 연결성을 극복하기 위함이다. 세대를 뛰어넘는 불평등이 공고히 자리 잡은 경우, 탈인종화(deracialization)를 달성하기 위한 최선의 방법은 긍정적 차별 및 소수 민족 우대 정책(프랑스도 현재 무슬림 이민자 2세대를 대상으로 프랑스 명문 파리 정치 대학과 같은 일부 고등 교육 기관에 제도를 도입)이 필요하다. 한국에 유효한 또 한 가지는 방안은 다양한 이민자 범주에 존재하는 기존 불평등을 없애는 것이다: 저숙련 노동이민자의 경우, 2~3년 제한의 교체순환(rotation) 또는 영구 거주를 허용한다. 저숙련 이민자가 현재 9년까지, 영구 거주에 대한 아무 기회도 없이 사실상 정착(de-facto settlement)하도록 하는 것은 혜택 받지 못하는 이민자 계층을 만드는 것이다. 이는 명백한 사회적 갈등의 원인이자 화합을 위협하는 요소이다.

셋째, 현재 위기를 겪고 있는(최소한 유럽에서는) 다문화주의와 같이 주류 문화의 합법적 주장에 귀를 닫아서는 안 된다. 극우 포퓰리즘 정당이 심취하고 있는 분야는 경제가 아닌 문화이며 이는 온 유럽에서 놀랄 만큼 힘을 얻고 있다. 주류 문화에 대한 특권은 다원성 및 다양성과 짝을 이루어야 한다. 이의 전형적인 모습이 바로 이탈리아 주 소재 공립학교에서 소수 민족 문화 및 종교적 관행을 포용 및 수용하는 동시에 동 학교 내에서 기독교 십자가를 전시할 수 있도록 허용한 유럽 인권 재판소의 Lautsi (2001) 판례이다. 그러나 전반적으로, 공공 정책 및 법을 통해 주류 문화를 지지하는 데는 한계가 있다. 철학자 위르겐 하버마스가 말했듯, 인간사에 있어 종의 보존에 상응하는 것은 없다.

넷째, 이민 대상 통합 정책의 한계를 인식해야 한다. 일반적인 제도가 이민자에만 해당되는 특수 정책보다 중요하다. 예를 들어,

- 이주노동자 고용을 위한 재정 및 위험 한도를 낮추는 유연한 노동 시장
- 조기 언어 교육과 이주민 및 현지 아동과 어울리도록 장려하는 종합적 조기 (프랑스의 경우 미취학아동) 교육 제도

유럽은 이민자 대상 정책에서 “주류화” 접근 방식으로 이행하는 추세이다. 주류화는 일반적인 정책(노동 및 고용, 공교육, 보건사회 등) 내에서 이민자 이슈를 민감하게 다룰 것을 요한다(정책 주류화의 전형으로는 젠더 제도화 또는 정책 분야의 생태계 영향 평가가 있다). 이러한 관점에서 종합적인 “사회통합 부처” 설립이 의아스러운 이유는 사회통합 부처를 설립하게 되면 내무부, 외교부, 또는 기획재정부와 고용노동부와 같이 전통적으로 힘 있는 부처가 정책을 결정하는 과정에서 이민자 이슈를 소외시키거나 완전히 배제시키게 되기 때문이다. 과거 “사회통합 부처”를 두었던 유럽 국가들 (예를 들어 프랑스 또는 독일의 바덴뷔르템베르크 주)의 경우, “사회통합 부처”가 다른 부처들 사이에서 소외당하고, 효과적이지 않은 것이 드러나며, 낙인 효과(이민자들을 문제로 낙인찍는) 가능성이 제시되자 대부분 빠르게 “사회통합 부처”를 폐지시켰다. 이는 정책 협조가 바람직하지 않다는 것이 아니며, 오히려 그와는 정반대이다. 정책 협조 기능을 하는 별도의 부처를 마련하기 보다는 부처 간 협력 및 주요 부처 내의 통합부서 설치를 통해 정책 협조를 이룰 수 있다.

다섯째, 정치적 리더십이 중요하다. 현재도 그러하듯이 앞으로도 이민은 대부분의 국가에서 인기가 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 정치적 지도자들은 우리가 경제적 및 인구적 측면에서 이민자들을 필요로 한다는 점뿐만 아니라, 조화와 혼합을 통해서만 새로움이 탄생한다는 점을 인식해야 한다.

Session II 이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향

토론문 (미하엘 라이터러)

EU의 이민 및 난민 대응

EU는 2015년 및 2016년, 난민 및 비호신청자, 불법 이민자의 전례 없는 유입으로 인도적 위기를 맞으며 어려움에 직면하게 되었다. EU는 2015년 5월, 이주에 관한 유럽 아젠다(European Agenda on Migration)를 채택하였으며, 이는 지중해 지역의 위기 상황에 대한 직접적 대응뿐만 아니라 이민 유입의 복잡한 상호작용을 고려하여 대내 및 대외 정책 수단을 마련하기 위한 새로운 중장기적인 정책 프레임워크를 제공했다.

2016년 유럽연합 집행위원회는 EU의 난민 제도를 개혁하기 위한 다양한 법률 수단을 제안하였다. 이와 같은 EU 난민법의 대대적인 점검은 난민 절차, 국제적 보호 수혜자 자격 기준, 수용 시설 환경 기준, 난민 신청 절차 책임국을 결정하기 위한 구조 등을 망라하여 인권 기준에 부합하는 보다 효율적인 Common European Asylum System (CEAS) 마련을 목적으로 한다.

2015년 및 2016년 난민 위기 대응을 위한 예산을 2배로 확대한 EU는 총110억 유로 중 38%를 EU권 내부, 62%를 EU권 외부 활동 지원에 집중된다.

제3국 출신자의 사회 통합은 EU 및 회원국의 공동 책임이나, 주로 회원국들이 통합 정책 부문에 대한 책임을 지고 있다. 비호 신청자들과 불법 이민자들의 안전 등 수용 및 구금 환경이 EU와 국제적 의무에 부합하도록 하는 것이 회원국의 의무이다. EU 내 이민자 통합에 대한 공동 접근 방식을 마련한 2014년 이민자 통합 정책에 대한 유럽연합 공통 기초 원칙(EU Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy)은 2016년 6월 제3국 출신자들의 통합을 위한 행동 계획을 채택함으로써 강화되었다. 이 행동 계획은 입국 및 출국 이전의 조치, 교육, 취업, 직업 훈련, 기초생활 보장, 적극적 참여, 사회적 통합 등 망라하는 다양한 정책 부문에 대한 행동 계획을 포함한다.

유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the EU)에 따라, 유럽 이민 정책의 모든 부문에 아동의 보호를 포함시켜 출신국 및 환송국과의 협력 등 이민 절차 내 모든 단계에서 아동에게 필요한 보호를 제공할 수 있도록 보장했다.

유럽연합 (난민) 재정착 체계(EU Resettlement Framework)는 국제적 보호가 필요한 사람들이 안전하며 합법적인 방법으로 EU에 입국할 수 있도록 공동의 접근 방식을 마련하고자 하는 목적이 있다. 현재까지 (2017년 3월 13일) 특히 그리스 및 이탈리아 출신으로 구성된 총 14,093명이 재정착 했으며, EU-Turkey Statement에서 제안된 1:1 장치 도입으로 2016년 12월 5일부터 총 13,887명이 재정착했다.

EU는 또한 일부 제3국의 경우, 유럽보다는 심각하지 않지만 유럽과 동일한 정도로 이민자 유입의 영향을 받고 있다는 점을 염두에 두고 제3국과의 외교적 대화 전반에 걸쳐 이민 이슈를 포함하고 있다. 따라서 EU 대외 이민 정책은 근본적 원인 해결, 이민자 및 비호신청자들의 보호 강화, 유럽으로 유입되는 불법 이민 금지, 국제적 보호 부적격자들의 송환을 위한 제3국과의 협력에 집중하고 있다.

주요 출신국 및 환송국, 도착국과의 공조 및 협력은 EU 대외 이민 정책의 핵심 부분이다. 현재까지 9개(카보베르데, 몰도바, 조지아, 아르메니아, 모로코, 아제르바이잔, 튀니지, 요르단, 벨라루스)의 이주 Mobility Partnerships 가 체결되었다. 이민 관리를 개선하기 위해 주요 출신국 및 환송국 5개국, 말리, 나이지리아, 니제르, 세네갈, 에티오피아와 맺은 맞춤형 Partnership Frameworks를 도입하였다.

유럽 국경에 있는 이민자 및 난민의 권리 보호와 밀입국 및 인신매매 사업 근절을 위한 상당한 노력이 진행되었다. 소피아 작전 및 프론텍스의 해상순찰 임무인 트리톤과 포세이돈은 2015년 6월부터 2016년 12월까지 총 31,899명을 구조했다. EUNAVFOR MED Operation은 강제송환금지원칙을 포함하여 국제법에 의거하여 운영되고 있다. 작전 본부에는 인권, 난민법, 젠더 부문의 고문들이 임명되었으며 직원들은 인권 및 인도주의 법률에 대한 훈련을 받는다.

Session II 이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향

토론문 (이철우)

크리스티앙 요프게 “사회통합의 미래” 토론문

저는 지난 2012년 후반 다문화주의를 주제로 고려대학교에서 열린 회의에서 영광스럽게도 크리스티앙 요프게 교수님과 함께 토론자로 참석했습니다. 그 후로 많은 일들이 있었습니다.

[이 자리를 빌려 제게 귀한 기회를 주셨던 윤인진 교수님께 뒤늦은 감사 말씀 전합니다. 그 후에도 요프게 교수님을 뵈는 적이 있습니다. 2013년 4월 스칼라브리니 이주센터 주최로 ‘국제이주이론에 대한 고찰’이라는 제목의 세미나가 마닐라에서 열렸는데, 그 부대행사 자리에서 다시 교수님을 뵈게 되었습니다. 당시 윤인진 교수님도 세미나에 참석하셨습니다.]

그 후로, 영국은 유럽연합으로부터의 탈퇴를 선언했고, 이번 심포지엄이 개최될 즈음이면 유럽연합에 관한 조약 50조가 발동되어 있을 것입니다. 난민 사태는 유럽공동난민제도에 혼란을 가져왔고, 외부에서는 과연 이 제도가 지속될 수 있는가에 의문을 갖게 되었습니다. 많은 행건 조약국들에서 국경 통제가 강화되었습니다. 우리에게 익숙한 사람과 차량을 가리지 않고 자유롭게 국경을 넘나드는 유럽의 이미지와는 완전히 다른 모습입니다. 충격적인 테러가 이미 수차례 발생했고, 더욱 빈번해져가고 있습니다.

[요프게 교수님의 슬라이드를 살펴보는 동안 런던에서 테러가 발생했다는 충격적 소식을 들었습니다.]

프랑스, 영국, 독일과 미국 인구의 대다수는 이미 추가적으로 발생할 테러에 대비하고 있다는 조사 결과도 있습니다. 극우 성향의 민족주의적 정당의 약진과 성공에서 알 수 있듯이 유럽 내 이민에 대한 여론은 강경해졌습니다. 네덜란드 총선 결과가 그나마 위안이 되는 것 같습니다.

요프게 교수님께 지난 몇 년간의 일들이 교수님의 이민자 통합에 대한 견해에 미친 영향에 대해 질문을 드리고 싶습니다. 교수님께서서는 통합 정책에 관해 상당히 일관된 입장을 유지하고 있습니다.

제가 함께 토론자로 참석했던 2012년 회의에서 피력하신 견해와 오늘의 발표내용이 일맥상통하는 면이 많은 것 같습니다. 교수님이 주장하시는 바는 1) ‘적합한’ 이민자를 선별하고, 2) 차별과 싸우며, 3) 다수 문화의 정당성을 폄하하지 않으며, 4) 이민자를 대상으로 하는 통합정책의 한계를 인지해야 한다는 것입니다. 당시에 제시하신 5가지 중 하나는 ‘활발한 논의를 억제해서는 안 된다’는 점이었습니다. 그리고 오늘 발표에서는 ‘정치적 리더십의 중요성’에 대해 말씀하셨습니다. ‘활발한 논의를 억제하면 안 된다’는 교수님의 말씀은 이민 관행과 정책을 점검하는데 있어서 여론의 장에서 이루어지는 민주적 논의의 중요성을 역설하는 것으로 생각됩니다. 그리고 여론의 장에서 이루어지는 민주적 논의는 사법적 결정을 통한 ‘stealth integration’으로 대체된다고 보셨습니다.

그리고 그 점에서 첫 번째 질문이 생겼습니다. 유럽에서 이민정책의 사법화가 더 이상 눈에 띄는 현상이 아니라는 견해에 대해 어떻게 생각하시는지 질문 드리고 싶습니다. 실제로 교수님께서도 유럽의 사법권이 다수의 정치에 맞선 소수의 권리 확대에 있어 더 이상 힘을 발휘하지 못한다고 주장하셨던 것으로 알고 있습니다. 그렇다면, 사법적 결정을 통한 ‘stealth integration’의 우려는 더 이상 없는 것이 아닐까요? 이와 관련하여, 현재와 같이 여론의 반이민정서가 만연한 시기에는 사법적 중재의 긍정적인 부분이 부각되어서는 안 되는 것일까요? 우리는 얼마 전 도널드 트럼프의 행정명령을 제한하기 위해 미국 연방법원이 작동하는 것을 목도했습니다. 이런 상황에서 교수님께서서는 계속해서 사법적 결정을 통한 stealth integration에 대해 경고하기 보다는 정치적 리더십의 중요성을 역설하고 계신 것인지 궁금합니다.

두 번째 질문은 ‘적합한’ 이민자 선별에 관한 질문입니다. 만약 이민 수용국가가 ‘적합한’, 즉 수용국에 유익한 이민자를 선별할 수 있다면, 다문화주의와 같은 많은 관용적 정책을 실시할 수 있을 것이라고 말씀하셨습니다. 저는 2012년에도 ‘적합한’ 이민자란 과연 누구인가 질문을 교수님께 드린 적이 있습니다. 영국은 유럽연합국가 출신 이민자가 그 외의 제3국출신 이민자의 수보다 많은 몇 안 되는 유럽국가 중 하나입니다. 브렉시트 주민투표 당시에 영국 내 반이민정서의 주요 대상은 폴란드와 동부유럽국가 출신 이민자들이었습니다. (출생국가를 기준으로 폴란드는 인도를 넘어 가장 많은 이민자를 배출하고 있습니다.) 영국은 2004년 이후 새로운 국가들이 유럽연합에 가입할 때마다 자발적이고 즉각적으로 경제 이주민들을 받아들였습니다. 당시 영국은 이민자들의 노동력을 필요로 했고, 이제 영국의 이민자들은 국내 인력으로부터 일자리를 빼앗아간다는 이유로 미움을 받고 있습니다. 그렇다면, 이들은 ‘적합한’ 이민자인가요, ‘원치 않는’ 이민자인가요?

다음은 ‘적합한’ 이민자를 선별해야 한다는 교수님에 의견에 대해 어느 정도까지 선별을 진행할 수 있을지에 대한 질문입니다. 한국사회는 유럽과 같은 난민사태를 경험하지 않았기 때문에 교수님의 조언이 아직은 현실적일 수도 있습니다. 유럽의 경우는 어떻습니까? 2015년을 기준으로 첫 난민신청자의 수가 120만 명을 돌파한 시점에서, ‘적합한’ 이민자를 어떻게 선별해야 하는 것입니까? 유럽의 난민사태와 전 세계 이주 관리에 미친 영향에 대한 교수님의 견해에 대해서도 질문 드리고 싶습니다.

마지막으로 ‘다수 문화’에 관련하여 질문 드리겠습니다. 2012년 고려대 다문화주의 컨퍼런스에서 요프게 교수님께서서는 다문화주의는 실패했다고 선언하셨습니다. 대신 개인의 자유를 제한하며 다수의 규범과 가치를 요구하지 않는 시민통합의 접근법을 펼쳐야 한다고 의견을 피력하셨습니다. 요프게 교수님께서서는 컨퍼런스가 열리기 1년 전 유럽인권재판소가 *Lautsi v. Italy* 내린 판결에 대해서 다수 문화에 대한 존중과 소수를 위한 다원론을 모두 아우르는 모범적 사례로 높게 평가하셨습니다.

저는 그 배경이 이탈리아가 아닌 프랑스나 독일이었다면 어땠을까 생각해봤습니다. 공립학교의 십자가상은 프랑스의 철저한 정교분리원칙의 잣대에 부합할 수 있었을까요? 혹은 독일에서였다면 헌법재판소의 이전 판례와 대치함에도 불구하고 수용될 수 있었을까요? 교수님의 답변은 ‘아니다’일 것 같습니다. 저는 유럽 내 주요 통합 관련 논란을 비춰볼 때, 다수 문화는 어느 정도까지 특권을 가질 수 있는가에 대해 교수님의 답변을 들어보고 싶습니다.

2012년 컨퍼런스 이후로, 유럽인권재판소는 프랑스의 부르카 착용에 대한 판결을 내렸습니다. 유럽인권재판소는 부르카 착용 금지가 ‘공존’의 조건을 유지하기 위한 목적에 적절하다는 결정을 내렸습니다. 부르카 관련 인권재판소의 판결을 통해 교수님께서 우려하셨던 ‘능동적 자유주의’로 나아가고 있다고 볼 수 있을까요? 유럽의 논쟁을 이민자의 사회통합과 관련하여 다수문화를 보호함에 있어 최소주의적 접근과 맥시멀리스트적 접근법 사이의 차이가 얼마나 미묘한가를 알 수 있습니다. 적절한 균형점을 찾는 어려움을 절감할수록, 요프게 교수님의 정교하고 섬세한 연구에 더욱 감사하게 되는 것 같습니다.

Session II 이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향

토론문 (윤인진)

요프게 교수님의 이민자 사회통합 연설에 대한 논평

한국은 이민자가 사회의 중요한 일부분이 되며 이민자와 국민이 평화롭고 생산적인 공존을 위해 함께 노력해야 하는 다문화 사회의 초기 단계에 진입하였다. 따라서 한국의 이민 정책 및 이민자 통합에 대한 모델 개발을 위해 서유럽에 눈을 돌린 것은 한국의 미래를 준비하는 데 있어 매우 합리적이며 시의 적절하다고 할 수 있다.

요프게 교수가 제시한 몇 가지 권고가 한국에 어떠한 관련이 있는지 이야기해보겠다.

첫째, 요프게 교수는 수용국에 성공적으로 통합될 수 있는 이민자 선별의 중요성을 강조했다. 이러한 조언은 실현 가능하며 한국 상황에 알맞은 것이라고 볼 수 있는데, 한국의 경우 서유럽과 달리 이민자 숫자 및 분류에 대해 통제하는 것이 가능하기 때문이다. 지난 10년간 한국에 들어온 불법이민자 수와 비율은 낮았으며 대부분의 이민자들과 이민자 자녀들은 고립되기 보다는 수용국에 통합되기를 강력히 원한다. 일반 국민들의 강한 민족주의 성향 및 낮은 다문화 수용력을 고려했을 때, 한국 정부는 국민들이 한국 정부의 이민 및 이민 통합 능력에 대한 신뢰를 갖기 이전에 이민자 및 영주권, 귀화신청을 받아들이는 데 있어 선별적인 작업을 해야 한다.

둘째, 요프게 교수는 정부가 차별 철폐를 정부 정책의 최우선 과제로 삼아야 한다고 주장했다. 차별 금지가 다문화 사회에 반드시 선행되어야 하는 조건이라는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그리고 이러한 점에서 한국 정부는 최대한 빠른 시일 이내에 포용적인 차별 금지법을 수립하여 이민자의 기본 권리를 보장하고 사회 참여에 대한 평등한 기회를 제공하여야 한다.

셋째, 요프게 교수의 주장에 따르면, 주류 문화는 존중 받아야 하며, 다시 말하자면, 주류 문화의 합법적 주장이 무시되어서는 안 된다. 이는 논란의 소지가 있는 발언이며 필요 이상으로 강압적인 느낌이 든다. 대부분의 경우 이민자들은 사회적인 신분 상승 및 사회의 일부가 되고자 하는 강한 욕구를 가지고 있어 적응 과정에서 주류 문화를 받아들이려고 노력한다. 극단적인 경우에 나타나는 이민자들에 대한 불이익 및 반사회적 정서 및 행동들은 주류 문화만을 선호하는 이민자들의 편향된 사고보다는 이민자들에 대한 주류 집단의 사회적 거부 및 차별 때문에 나타나는 것이다. 서유럽 무슬림의 경우, 일반적인 이민자들의 패턴에 들어맞지 않기 때문에 사회 통합 분야의 석학이신 교수님께서도 이민자들이 주류 문화를 존중해야 한다고 말씀하신 것으로 보인다. 상대적으로 사회적 관용이 높지 않은 한국에서 화교와 같은 이민자들이 자신들이 정체성 및 문화를 드러내기에는 한국 문화에 동화되어야 한다는 사회적 압박이 너무 심하기 때문에 교수님의 이 주장은 한국 상황에 적절하지 않은 것으로 보인다. 다문화주의가 아닌, 지나친 민족주의 및 자기민족중심주의가 바로 한국의 문제이다.

넷째, 요프게 교수는 이민자 대상 통합 정책의 한계를 강조하며 일반적인 정책 내에서 이민자 관련 문제를 민감하게 다룰 것을 요구하는 유럽의 정책 주류화 동향에 대해 설명했다. 또한, 이민 통합의 주무부처 설립에 대해 경고했다. 요프게 교수가 이민자 대상 정책이 아닌 일반적인 정책을 권고한 것은 한국 상황에 적절하다. 한국은 현재 국제결혼 가정 및 북한이주민에게 제공되는 서비스가 과도하며 서로 중복된다는 논란에 쌓여있으며 한국 사회 내의 하층민 차별 문제도 겪고 있다. 정부의 이민 통합 정책은 이민자들을 기존 일반 행정 제도 및 복지 제도에 포함시키지 않고 별도의 법, 프로그램, 예산, 인력, 시설 등을 제공하여 중복되는 투자로 인한 낭비로 이어진다는 점을 인지해야 한다. 따라서 향후 정부 정책은 이민자들을 일반적인 행정 제도에 포함시켜 국민과 이민자 모두에게 알맞은 사회적 지원을 제공하고 서로 사회적으로 소통할 수 있는 기회를 마련하여야 한다.

그러나 우리는 현재의 한국과 미래의 한국 상황에 대한 세심한 고려를 바탕으로 독립적인 기구(사회통합전담부처) 설립에 반대하는 교수의 주장을 받아들여야 한다. 현재 한국은 출입국외국인정책본부가 이민 및 이민 통합 업무를 맡고 있다. 법무부 출입국관리국에서 확대된 출입국외국인정책본부는 지속적으로 증가하고 있는 이민 통합의 복잡한 업무를 관리하기에는 가야 할 길이 멀다. 한국에 유입되는 이민자의 절반 이상이 중국동포이며 이들의 특수한 인종 및 문화적 배경 때문에 기타 외국인들과 다른 접근 방식이 필요하다. 따라서 이민자 및 해외동포를 관리하는 기구가 설립되어야 한다. 또한 한국은 여전히 다문화 사회의 초기 단계에 있기 때문에, 다문화 사회를 위한 단기 및 장기적 계획을 세워야 한다. 최소한 현재에 있어서는, 이민 및 이민 통합의 기반 체제를 구축할 수 있는 독립되고 보다 전문적인 이민사무국이 필요하다. 이민이 정기적이고 일반적인 현상이 되면, 별도의 이민 사무국은 더 이상 크게 요구되지 않을 것이며 그 때에는 이민사무국을 보다 일반적인 행정제도에 포함시킬 수 있을 것이다.

다섯째, 요프게 교수님은 특히 인구가 감소하는 현 시대에, 지속가능한 개발에 있어 이민의 중요성을 국민에게 설득시킬 수 있는 정치적 리더십의 역할을 주장하셨다. 여기에 더해, 정치적 지도자 혼자서는 국민들이 가지고 있는 이민에 대한 인식을 바꿀 수 없으며, 이민 및 이민 통합 부문에서 개혁을 일으키기 위해서는 정부 및 시민 사회 간의 정책적 공조가 이루어져야 한다는 점을 강조하고 싶다. 노무현 정부(2003-2008)때, 진보적 정부와 적극적인 시민사회간의 협력을 통해 외국인 처우 기본법, 취업허가제도, 다문화가족지원법, 방문허가제도 등 다양한 개혁을 이루어냈다. 문화적 다양성 및 평등한 기회가 사회적 발전의 동력이 되는 초다원주의적 사회로 향하는 새로운 길을 닦기 위해 정부와 시민 사회 간의 정책적 공조를 회복시켜야 한다.

Session II 이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향

토론문 (한건수)

사회통합의 미래: 유럽의 경험과 이를 통해 한국이 얻을 교훈

요프게 교수는 유럽이 겪은 이민자 통합 정책이 한국 정부가 정책 방향을 마련하는 데 도움이 될 것이라고 조언하고 있다. 요프게 교수가 언급했듯이, 미국은 이민자 국가로 시작했고 이민자 통합 정책을 전혀 가지고 있지 않았다. 그러나 한국 사회는 민족 국가를 유지해 왔으며, 다양한 민족적 변동을 시작하고 있다. 이것은 한국으로써는 커다란 사회적 위기가 된다. 한국 정부는 이민자 통합 정책과 프로그램을 2006년부터 개발해왔다. 또한 시민 사회도 이민자들을 위한 정책안들을 만드는 일에 참여했다. 분명 이민자 정책안은 주요 정책안들 중 하나가 되었다. 이러한 점에서, 유럽의 경험은 정책적 참고로 더욱 관련이 있다는 점에 의의가 있다.

요프게 교수는 한국에 다섯 가지 제언을 했다. 첫 번째로는, 이민자 통합과 선별이 분리될 수 없다는 점을 강조했다. 한국 정부 또한 고숙련 이민자를 받아들이기 위해 노력해 왔다. 하지만 이 정책이 의미 있는 결과를 도출해 내다고 말할 수는 없다고 본다. 여전히 대부분의 이민자들은 비숙련 근로자이며 결혼이민자들이다. 이렇게 이민자들의 낮은 인적자본은 미래에 더욱 많은 사회적 비용을 초래할 것이다. 우리는 이 점에 대해 이야기하고 이러한 현상의 원인에 대해 분석해야만 한다.

둘째, 요프게 교수는 차별안이 정책을 만들 때 가장 우선적으로 고려해야 할 사항이라고 지적한다. 이는 아주 중요한 지적이다. 유럽의 사례에서 볼 수 있듯이, 외국인 대상 증오범죄와 그러한 행동이 사회적으로 아주 긴급한 사회적 사안이다. 우리는 현재 반이민 행동단체가 진화해 가는 가장 첫 단계를 목격하고 있다. 그러므로 반이민 문제는 주요 정책 분야로 포함되어야만 한다. '반차별 법(Anti-Discrimination Law)'을 법제화하려는 노력은 동성애자의 권리문제로 인해 보수적인 기독교 단체의 반대와 마주하게 되었다. 반차별 법과 운동은 보수적인 기독교 그룹이 생각하는 것처럼 동성애자가 되도록 독려하는 것이 아니다. 반차별 법은 사회통합을 이루기 위해 꼭 제정되어야만 한다.

셋째로, 이민자를 수용하는 사회에 대한 기본적 가치를 존중한다. 유럽 국가들이 이민자들에게 EU의 기본적 가치를 존중하고 공유하도록 요청하듯이, 한국도 이민자들에게 비슷하게 요청할 수 있을까? 그렇다면 무엇이 한국의 중심적, 기본적 가치인가? 많은 학자들과 민간 운동가들은 한국 정부가 이민자들(특히 결혼이민자들)에게 '소위 기본적 가치'라고 하는 한국 문화를 사회통합을 위해 요구하도록 노력했다고 비판한다. 그러나 그러한 기본적 가치들은 매우 전통적이고 가부장적인 것이다. 많은 한국 여성들은 이러한 전통적인 가치들에 대해 이익을 제기하고 반대하고 거부해왔다. 이러한 가치들은 한국의 기본적 가치라는 미명 하에 이민자들에게 강요되고 있다. 그러므로 우리는 우리자신에게 한국 사회의 진정한 '기본적 가치'란 무엇인지 묻고 토론해야만 한다.

넷째, 요프게 교수는 특정 집단을 대상으로 하는 정책이 더욱 일반적인 정책으로 바뀌어야 한다고 지적한다. 이 점은 한국에서도 그러하다. 다문화 가족 정책은 가족 정책으로 통합되어야만 한다. 이주 노동 정책 또한 일반적인 노동 정책으로 통합될 필요가 있다. 이민에 대해서만 정책적 목표가 분리될 필요가 있다.

다섯째, 요프게 교수가 언급했듯이, 정치가들이 이민 정책을 국정 운영에서 최우선으로 인식해야만 한다. 그러나 이민 문제는 현재 진행되고 있는 대통령 선거 캠페인에서 부재한다. 이민 정책이나 이민 컨트롤 타워 문제는 대통령 선거 공약에 들어있지 않다. 한국의 정치가들은 이민 정책 문제를 공약에 넣는 것을 다시 고려해봐야만 한다.

토론문 (강동관)

“사회통합의 미래: 유럽의 경험과 한국사회에 시사점” 토론문

올해는 제2차 외국인정책 기본계획이 실시되는 마지막 해입니다. 오늘 교수님의 발표가 다음 3차 기본계획을 준비하는 데 큰 도움이 되리라 생각합니다. 지적해주신 5가지 시사점에 대한 말씀 감사합니다.

이주는 세계 경제 지형에 있어 매우 중요한 요소이며 동시에 세계 성장과 개발의 매우 중요한 동력입니다. 특히, 이민수용국가에 이민자들은 수용국가의 경제와 사회에 유의미하게 기여하고 있습니다.

한국의 사례에서 볼 수 있듯이 이민자는 경제에 확실한 영향을 미치고 있습니다. 하지만 불법 체류와 범죄 단속에 드는 행정비용에서부터 교육, 의료, 주거 등의 복지비용, 이민자의 공공시설 활용에서 발생하는 혼잡비용에 이르기까지 다양한 비용을 초래하기도 합니다. 결국 이러한 사회비용을 줄이는 것이 '이민'에 있어 매우 중요하다고 할 수 있습니다.

교수님께서 이민이 증가하는 상황 속에서 한국사회가 당면한 과제에 주안점을 두고 사회통합의 미래라는 주제로 발표하셨습니다. 직접적으로 사회비용에 대해 언급하지는 않으셨지만, 서부 유럽의 경험을 바탕으로 통합 정책을 운영하는 방안에 대해 말씀하셨습니다.

미국과 같은 전통적인 이민국가와 대칭되는 비교 모델로서 서부 유럽의 사례가 적절하다는 교수님의 견해에 저도 의견을 함께하는 바입니다. 또한 통합은 입국 전부터 시작되어야 한다는 데에도 동의합니다. 해외 이민 의향이 있을 경우 입국 이전에 수용국의 언어와 제도에 관한 기본 지식을 습득해야 하기 때문입니다. 또한 영주권과 시민권 취득 시험에 시민통합과정을 포함시켜야 한다고 생각합니다.

이어서 유럽의 시민통합이 왜 강압적이고 통제적인지에 대해 서술했습니다. 유럽에서 이민이 문제가 되는 것은 다음 세 가지 요인들 때문입니다. 먼저, 가족재결합과 가족구성, 난민과 망명신청 등 비자발적 이민이 팽배하다는 점. 두 번째로, 현지 출생자와 비교하여 이민자의 취업률이 낮다는 점. 세 번째로 이민이 복지지출을 증가시킨다는 점입니다. 요컨대 언급하신대로, 서부유럽의 강압적 시민통합정책들은 이민자의 출신국과 높은 연관성이 있는 이러한 문제적 요인들을 고려하여 이해해야 합니다. 그리고 유럽의 사례에서 얻을 수 있는 5가지 시사점에 대해서도 말씀하셨습니다. 다시 한 번 말씀 감사합니다.

다음으로, 제시해 주신 5가지 시사점에 대해서 몇 가지 질문 드리겠습니다.

먼저, '적합한' 이민자 선별에 관해서 질문 드리겠습니다. 대체로 비숙련 이민자보다는 숙련이민자를 선호하기 마련입니다. 한국 역시 기술이민 유치에 노력해오고 있습니다. 그럼에도 지난 10년 동안 전문 인력의 수는 증가하지 않고 정체되어 있습니다. 한국처럼 일정기간 동안 전문 인력의 이민자 수가 증가하지도 않고 그렇다고 감소하지도 않는 이유는 무엇일까요? 생각하고 계신 전문 인력 유치를 위한 정책이 있으시다면? (해외 전문인력 유치의 결정적 요인이 있다면 무엇일까요?)

다음으로 해외유학생에 관한 질문 드립니다. 해외로부터 유학생을 적극적으로 유치하고, 졸업 이후 주거를 제공하거나 최소한으로 구직을 위한 창구를 마련해주는 것이 필요하다는 의견에 공감합니다. 하지만, 국내인력을 대체하는 문제가 발생해 노동시장에서 유학생과 국내인력 간의 갈등이 초래될 우려가 있습니다. 이에 대한 교수님의 의견을 여쭙고 싶습니다.

Session II 이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향

다음은 한국에서도 정치적으로 가장 중요하게 다루고 있는 이슈 중 하나인 차별 퇴치에 관한 질문입니다. 차별 퇴치는 제2차 기본계획의 목표 중 하나이기도 합니다. 한국 정부는 이민자의 인권 유린이나 차별 금지를 위한 제도와 법을 지속적으로 개선해나갈 것입니다.

같은 맥락에서, 교수님께서도 저숙련 노동 이민자들을 대상으로 순환제를 엄격하게 실시하거나 영주권을 취득할 수 있는 방안을 제시하여 사회갈등과 사회결속의 위협을 완화해야 한다는 의견을 제시하셨습니다. 그렇다면, 두 가지 방안 중 어느 것이 더 효율적이라고 생각하십니까? 영주권 취득의 방안을 제시하는 측면에서 추천할만한 사례나 기준이 있으십니까?

마지막으로 '통합 부처'에 관해 질문 드리겠습니다. 전통적으로 유력한 의사결정권을 가진 기관의 시야로부터 이민 이슈가 소외되거나 아예 배제되어버릴 수 있기 때문에 총괄적 성격을 가진 통합부처의 설립에 대해 회의적이라는 의견을 피력하셨습니다. 주요 부처 내에 통합 부서를 설립하는 것으로도 이민정책 주류화에 충분하다고 말씀하셨습니다. 독일의 사례를 비추어볼 때, 총괄적 성격의 컨트롤 타워의 부재로 발생하는 문제는 없습니까?

심포지엄 영상 비공식 국문 번역본

기조연설 (파파드미트리우)

저출산 · 고령사회와 이민정책

여러분 안녕하세요.

먼저, 출입국·외국인정책본부에 감사를 드립니다. 또, 출입국·외국인정책본부의 본부장님, 단장님들, 과장님들, 직원들에게 감사드립니다. 이 분들은 많은 시간을 들여 신경 써 주셨으며, 그로 인해 오늘 저는 제가 어느 곳에 왔는지 더욱 잘 알 수 있게 되었습니다. 제가 이곳 아름다운 도시에 온지 24시간이 되었습니다. 이곳에 초대받아 영광이며, 이 주제에 관심 있는 분들이 아주 많다는 점에 매우 기쁩니다.

본부장님께서 읽은 법무부 장관대행의 연설 및 지난 24시간 동안 본부장님 및 단장님들과 나눈 대화를 통해, 저는 한국이 마주한 위기와 국제 이민으로부터 한국이 얻을 수 있는 기회를 완전히 이해할 수 있었습니다.

우리 모두는 이민이 아주 민감한 주제라는 것을 알고 있습니다. 대처를 잘만 한다면 이민을 통해 혜택을 이끌어낼 수 있고, 그 혜택은 수용국의 경제, 사회, 공동체 및 송출국 사회에 균등하게 분배될 수 있으며, 결국 필연적으로 이민자들에게도 수용국이 받는 만큼 혜택이 돌아갈 수 있습니다. 하지만 대처를 잘 못해내면, 문제만 발생할 뿐입니다. 합법적 이민으로도 문제가 발생할 수 있으며, 이민 시스템의 확대 속도, 이민이 미치는 영향에 대한 계산 오류, 이미 수립한 정책의 조정과 수정의 어려움, 사회로부터의 반대 의견 등 많은 문제가 발생하게 됩니다. 저는 지난 45년간 이러한 이야기를 해왔으므로, 물론 여러분도 오늘 제가 이러한 것에 대해 이야기하기를 기대하실 것입니다. '경제와 사회 전반에서 어떻게 이민을 처리하는가'만큼 중요하면서도 논란거리가 되는 문제는 없습니다. 국가에서 외교정책, 국방정책 등 다른 문제도 물론 아주 중요하겠지만, 국가의 모든 부처에 걸쳐 이슈가 되는 문제는 극히 드뭅니다. 실제로 이민 시스템을 성공적으로 실행하기 위해서는 아주 큰 규모의 조정(coordination)이 필요하다는 요구가 있습니다. 오늘 발표에서는 제가 느끼는 바(my sense)에 대해 말씀드리겠습니다. 제가 수십 년간 각국 내각과 이민 장관들에게 이민 시스템에 대해 자문하고, 국회의원과 함께 일하고, 종전국부터 선진국까지 아주 많은 국가들과 일했던 경험에 대해 발표하고자 합니다. (슬라이드 자료가 너무 많기 때문에, 짧으시면 몇 개는 건너뛰도록 하겠습니다.)

지금 슬라이드에 보이는 것은 제가 본 연설에서 다루고자 하는 6가지 주제입니다. 우선 수치와 동향을 몇 가지 보여드리고, 이민이 잘 이루어지지 않을 때 발생하는 문제점을 4가지 위기로 묶어서 설명 드리겠습니다. 왜냐하면, 문제가 있는 곳에는 해결책도 있기 마련이기 때문입니다. 해결책에는 기회도 존재합니다. 그리고 저출산, 고령화 현상을 일정 기간 동안 겪어 온 한국 및 한국과 비슷한 다른 국가들을 살펴본 후, 한국이 이러한 국가들 중 어느 정도 상황에 위치해 있는지 분석해 보겠습니다. 이민이 경제 성장과 경쟁력 강화에 기여하도록 하는 것이 바로 모든 국가들이 좋은 국제이주 시스템을 완성하여 얻고자 하는 핵심입니다. 하지만 이 목표를 달성한 국가는 극히 드물고, 일정 부분 성공했다고 하더라도, 제가 크리스티안 요프케 교수님처럼 교수라면 대부분의 국가에게 'C-'의 점수를 줄 것입니다. (이 점수가 한국어로는 어떻게 번역이 될지 모르겠네요.) 다른 말로 하자면, 낙제를 겨우 면하는 수준의 점수입니다. 두어 개 국가들이 아마도 'B'나 'B+'를 받고, 아무도 'A'는 받지 못할 것입니다. 즉, 지구상에 완벽한 최고의 이민 시스템은 존재하지 않습니다. 이러한 것들을 짚어보며, 한국이 포괄적이고 완전한 이민 시스템을 갖추고자 할 때 생각해봐야만 할 점에 대해서도 말씀 드리겠습니다. 또, 제가 준비한 발표문에서 제가 관찰하고 분석한 점 몇 가지에 대해서도 말씀드리겠습니다.

이 슬라이드는 현황(trends)입니다. 이 그림을 보면 아주 복잡합니다. 하지만 잠깐 시간을 내서 살펴보십시오. 이것은 '비트겐슈타인 인구 및 글로벌 인적 자원센터(Wittgenstein Centre for Demography and Global

심포지엄 영상 비공식 국문 번역본

Human Capital)’에서 만든 그래프입니다. 1990년~1995년의 왼쪽 그림을 보시면, 대부분의 선들이 얇다는 것을 볼 수 있습니다. 선의 굵기는 송출국과 수용국 간의 이민 흐름이 어느 곳이 가장 활성화되었는지를 보여줍니다. 왼쪽은 선도 적고 얇습니다. 유럽과 북아메리카와 같이 항상 이민이 존재하고 있던 곳은 예외입니다. 불과 15년 뒤인 2005년~2010년 그래프를 보시면, 완전히 다른 흐름이라는 것을 볼 수 있습니다. 남아시아에서 북아메리카로 오는 흐름을 보십시오. 3년 전 역사상 처음으로 미국의 이민자들 중 아시아, 특히 남아시아 출신이 전체 이민자 중 50%로, 가장 많은 비중을 차지했습니다. 20년 전에는 항상 남아메리카, 특히 중앙아시아인 멕시코가 가장 많이 차지했었습니다. 동남아시아로부터 유럽으로의 흐름도 아주 커진 것을 볼 수 있습니다. 이것이 아주 놀라운 사실은 아니지만, 단지 15년간의 변화가 어떠한지 시각적인 그래프로 보는 것은 중요합니다. 그리고 오른쪽 그림은 2005년~2010년 자료이므로 과거 자료입니다. 세 번째 중요한 선의 굵기는 남아메리카에서 유럽으로의 흐름입니다. 한 유럽 국가가 이 흐름의 거의 대부분을 차지합니다. 바로 남아메리카에서 스페인인으로의 이주입니다. 스페인은 단지 8년 동안, 2000~2008년까지 이 이민을 받아 인구의 3~4%포인트에서 거의 14%포인트까지 늘린 유일한 국가입니다. 역사상 어느 대통령이나 이민 시스템 중에 이 정도 규모로 이민을 늘린 적은 없었습니다.

그래서 우리가 지금 무엇에 대해 이야기를 하고 있을까요? 모두가 불편하지 않도록 UN의 정보를 인용하자면, 2억4500만~2억5000만 명이 출신국 외 다른 국가에 살고 있습니다. 말할 필요도 없이, 이 수치는 과소평가된 것입니다. 왜냐하면 해외에 있는 불법체류자도 있고, 해외에는 거주하고 있으나 1년이 아직 되지 않아 통계에 잡히지 않을 수도 있습니다. 사실, 통계 시스템이 정확하지 않기도 합니다. 특정 사람들을 세지 않도록 설계되는 등 설계에서부터 잘못되었기도 하고, 불법체류자와 같은 특정 사람들은 세는 것이 불가능하기도 때문이기도 합니다. 그러므로 이것이 큰 숫자인 듯 보이지만 세계 인구의 3~3.2% 가량이라는 점에서 별로 큰 숫자가 아닌 듯 보일 수도 있습니다. 하지만 이 수치는 한 국가 안에서 이동하는 국내이주자(internal migrants)의 1/3 정도입니다. 중국 한 국가에서만 태어난 곳이나 자란 곳을 떠나 일을 하기 위해 다른 지역으로 옮기는 국내이주자가 7억 명 이상입니다. 즉 세계적으로 약 10억 명이 이주 상태인 것(on the move)입니다. 10억 명이라는 숫자는 세계 인구의 1/7나 1/6.5쯤 되는 숫자입니다.

수치 아래를 살펴보면, 지난 20~25년 동안 비율은 그렇게 크게 변하지 않았다는 것을 알 수 있습니다. 지구의 총 인구는 늘었습니다. 다른 주요 수치상 변화로는, 구소련이 붕괴하면서 많은 독립 국가들이 탄생했을 때, 러시아인이지만 우크라이나 등에 사는 사람들이 즉각적으로 이민자가 되었던 것이 작용했습니다. 이것은 사람들이 이동한 것이 아니라 국경이 이동한 사례이며, 1990년대 초반 이민자가 급격히 증가한 원인이 되었습니다. 1990년쯤 소련으로 인해 갑자기 수치상 이민자가 3천만 명이 추가로 늘었습니다.

또한, 본부장님이 개막식에서 읽은 연설에서 말씀하신 바와 같이, OECD 국가들을 보면 ‘이민자 비중(Immigration density)’, 즉 ‘(1인당) 해외에서 태어난 사람의 비율’이 상당히 크게 증가했습니다. 현재 OECD 국가 인구의 11~12%가 해외 태생입니다. ‘해외출생자(Foreign-born)’는 이민자의 가장 중립적 표현입니다. 불법인지 아닌지, 장기 체류자인지 단기 체류자인지 영주권자인지 시민권자인지의 여부와 관계없이 ‘해외출생자(foreign-born)’라고 하면 단순히 다른 국가에서 태어났지만 국내에서 일하거나 거주하는 사람을 일컫습니다.

앞서 그래프에서 보셨듯이, 이민자 통계의 약 50%는 고소득 국가들로 이주하는 사람들입니다. 이민의 한 가지 단순한 사실이자 비밀은, 후진국이나 중간소득 국가 출신이 고소득 국가로 이민을 가고자 할 때보다 고소득 국가 출신이 다른 고소득 국가로 이민가는 것이 더 쉽다는 것입니다. 고소득 국가 출신자보다 저소득 국가 출신자에게 법, 제도, 언어, 교육 등의 장벽이 훨씬 더 높습니다. 이민 시스템은 단기나, 장기 모두 일반적으로 저소득 국가보다 고소득 국가에게 더욱 개방적입니다. 남은 2/5의 사람들은 저소득 국가에서 중간소득 국가로 유입되는 이민자들입니다. 이 수치는 아주 크게 증가할 것입니다. 예를 들어, 중국은 수치를 훨씬 적게 보고합니다. 특히 농업부

야 등의 중국의 해외출생자 수치에 대해서는 주변 국가에서 조사를 마쳤는데, 이것이 밝혀지면 중국으로 유입되는 이민자의 수가 엄청나게 증가합니다. 확실히 말씀드리지만, 중국으로의 이민은 다른 형태의 이민이 될 것입니다. 한국의 계획을 포함한 고소득 국가로의 이민과는 권리 등의 측면에 있어서 완전히 다른 형태가 될 것입니다.

이 슬라이드는 흐름(flow)에 대해 얘기하고 있습니다. 지금까지 우리는 10억 명의 수(stock)에 대해 이야기했습니다. 추가적으로 2~5천만 명이 아마 더 추가되거나, 이들은 한 국가에서 다른 국가로 이동하는 여러 단계 중 하나에 있을 것입니다. 합법적으로 이주하거나, 혹은 단기체류로 건너가 장기로 전환하고 영주할 수도 있습니다. 이러한 수치는 다르게 통계에 잡힙니다. 유학생이나 사업상 체류하는 외국인 등을 포함하면 수치는 더욱 늘어날 것입니다. 이들의 체류가 단기라는 등의 이유로 통계에 넣지 않으면 수치는 줄어듭니다. 하지만 정확하게 계산하고 싶고, 전 세계에서 통용되는 수집방식으로 추산해 보면 해외에 있는 사람들의 수는 2억7천만 명이나 2억8천만 명 정도가 나올 것입니다.

Part II.

이민에 따른 결과로는 이민이 늘어나면 이민에 대한 불안감(anxiety)도 늘어난다는 점도 있습니다. 이는 피할 수 없는 결과입니다. 불안감의 근원은 2~3가지 정도가 있습니다. 첫째, 이민이 얼마나 빠르게 증가했는지가 불안감에 영향을 미칩니다. 증가 속도가 빠르면 사람들이 불안해하며, 제도나 사회가 이에 따라 적응할 시간을 주지 않습니다. 특히 제도(institution)는 절대 증가 속도를 따라잡아 적응하지 못합니다. 법을 아주 빠르게 바꿀 수는 있으나, 기관들이 새로운 법에 적응하고 현실에서 새롭게 적용하기까지는 시간이 걸립니다. 그러므로 이민의 증가 속도는 널리 인정받은 불안감의 원인 중 하나입니다. 그러므로 문화적, 사회적으로 차이가 큰 국가에서 이민을 올 때, 이러한 이민자들이 빠른 속도로 유입되면 이러한 차이점으로 인해 시민들의 불안감이 증대합니다. 유럽에서 발생하고 있는 상황을 생각해 보면 무슬림이기 때문에 이민자들은 잘못된 사람들이라는 인식이 있고, 이민자들 중 일부는 불법이민자이기도 합니다. 제 국가인 미국의 경우, 해외 출생자는 총 4,400만명입니다. 이 중에는 저와 같은 사람도 포함되어 있습니다. 저는 1970년대 중반부터 40년간 미국의 시민입니다. 그러가 하면, 불과 10년 전 미국으로 와 이제 시민권을 딴 사람들도 여기에 포함됩니다. 또, 미국 이민자의 25%를 차지한다고 추정되는 약 1,100만 명의 불법 이민자들도 여기에 포함됩니다.

만약 이민 시스템을 망가트리고 싶다면 불법 이민을 허용하도록 하면 됩니다. 무슨 말이나면, 불법행위는 이민을 통해 성취하고자 하는 목표가 무엇이든 결과를 실패로 이끈다는 말입니다. 물론, 종교적 차이(distance)도 중요한 요소입니다. 이 불안감의 본질의 핵심에는 근본적으로 이민 및 관리 업무를 잘 하도록 허가하는 거버넌스가 불공평하다는 점에 있습니다. 미국의 경우 이민 시스템의 개발을 상대적으로 낮은 단계에서부터 시작했기 때문에 더욱 합리적이고 조직적인 방법으로 만들 기회가 더 많았습니다. 이민을 아주 오랫동안 받아 경제를 운영해 온 국가는 이미 관습이 굳어있고 불법, 착취, 낮은 임금 등과 같은 좋지 않은 것들이 이민이 작동하는 시스템으로 자리 잡아 있습니다. 하지만 한국은 그러고 싶지 않을 것입니다. 우리 모두는 이것을 피하고 싶어 합니다만, 피하는 법에는 현명한 방법도 있고 아닌 방법도 있습니다.

Part III.

거버넌스(governance)의 어려움을 짚어 보기 전에 우선 중요한 점들만 이 슬라이드에 나열해 보았습니다. 이곳에 통합을 담당하는 단장님도 계시지만, 거버넌스에서 가장 중요하게 짚어 볼 어려움은 이민자 통합(immigrant integration)입니다. 왜냐하면 새로운 이민자들의 역량을 넘어 기존의 국민들과 함께 조화롭게 살고자 할 때, 통합의 최종 목표는 이민자들과 이미 정착해 살고 있는 사람들이 다함께 노력해 더 강력하고 포용적인 공동체 관습(institution)을 만들어 모든 사람들이 발전할 수 있도록 하는 것이기 때문입니다. 우리가 이민 기능을 얼마나 잘 하는지에 따라 성공할 수 있습니다.

심포지엄 영상 비공식 국문 번역본

지금부터는 이민과 관련된 대부분의 국가들이 겪고 있는 거버넌스 위기에 대해 설명 드리겠습니다. 슬라이드에 적힌 이것이 통계자료(record)입니다. 과거 30~40년 전 유입된 이민자들은 언어능력 및 교육성취, 취업, 소득, 보건, 주거의 질 등에 대한 기회, 사회, 정치 개입 분야에서 자국민에 비해 거의 대부분 뒤쳐져 있습니다. 이것들이 바로 이민 시스템이 피해야만 하는 함정(pitfalls)입니다. 왜냐하면 이민 시스템이 이러한 격차를 발생시키고, 이 격차가 세대를 거쳐 자녀들에게도 계속 이어진다면, 즉 '세대에 걸쳐 이어지는 취약점(generational disadvantage)'을 야기한다면, 경제적 경쟁력은 높일 수 있을지 몰라도 사회적, 문화적 발전에는 굉장히 커다란 문제를 발생시킬 것입니다. 그리고 그러한 실패는 분명히 드러납니다. 예를 들어, 독일은 지난 몇 년 동안 실업률이 4%였는데, 일부 이민자들의 실업률은 15~16% 가량이었으며, 이는 거의 4배 정도 되는 수치입니다. 스웨덴의 실업률은 약 6% 정도 되는데, 최근에 온 이민자들, 즉 이민 온지 7년 이내인 이민자들의 실업률은 약 21%입니다. 만약 독일이 이 격차를 30년간 좁히지 않았듯이 이러한 격차가 좁혀지지 않는다면, 억울해 하고 고립된 국가와 주류 사회로부터 소외되었다고 느끼는 소수자(minority) 그룹을 만들게 되는 것입니다. 또, 저를 포함한 많은 사람들이 추정하는 바에 따르면, 이것이 유럽에서 최근 몇 년간 계속 발생하고 있는 여러 테러 행위의 중심에 있다고 생각합니다. 결과적으로 모두가 다른 모드를 찾고 있습니다. 이민자 커뮤니티는 주류 커뮤니티가 충분히 포용하고 수용하지 않는 점을 비난하고, 주류 커뮤니티는 이민자들이 새로운 사회에 관여하지 않고 수용사회의 가치와 문화, 역사에 적응하지 않는 점을 비난합니다. 이렇게 서로 탓하는 구조는 분명 사회에 좋은 영향을 끼치지 못합니다.

다른 거버넌스 문제점은 넘어가고 이제 인구학적 문제에 대해 다루어 보겠습니다. 여러분 모두 인구학적 문제에 대해서는 알고 있을 것입니다. 하지만 이곳 강연에서 제가 말하고자 하는 것은 한국이 고소득 다른 국가와 비교해 어디(어떤 상황)에 위치해 있는지 알아보는 것이며, 동시에 저출산으로 인해 이들 국가들이 마주한 심각한 문제점에 대해서도 얘기하고자 합니다. 우리는 일반적으로 '저출산·고령화'라고 말하지만, 사실 고령화는 저출산의 결과물입니다. 그러므로 모든 문제는 일정 기간 동안의 저출산에서 출발합니다. 그리고 이 슬라이드에서 보시는 것이 지속적인 저출산의 결과입니다. '지속적인(persistent)'이라는 말은 저출산이 오랜 기간 한 세대, 또는 두 세대 동안 이어진 일본, 이탈리아, 스페인, 그리스, 한국과 같은 국가들을 표현하는 말입니다. 즉, 노동력 줄어들고 있다는 말입니다. 즉, 보통 대학을 졸업한 25세쯤 일을 시작하는데, 그 사람들이 줄어들고 새로운 인력이 별로 없기 때문에 사회복지에 쓰일 재원이 부족하다는 문제가 발생합니다. 또, 생산한 상품을 소비할 사람이 없다는 것도 문제입니다. 인력 부족, 소비자 감소, 빠른 고령화, 은퇴 고령층 복지 시스템을 지원할 재원 부족 등이 발생합니다. 또, 한 세대 이상 저출산이 지속된 국가에서는 인구학에서 말하는 'negative demographic'이 발생합니다. 이는 출산가능 여성의 수가 줄어든다는 것입니다. 만약 이 수가 줄어들면 아무리 현재 평균인 1.2명보다 더 많은 아이를 낳겠다고 여성들이 결심하는 커다란 변화가 있다고 하더라도, 추세의 방향을 바꾸는 데에는 시간이 걸립니다. 여성들이 아이를 더 많이 낳는다고 하더라도, 아이가 자라 노동을 하기까지는 20년 이상 걸립니다. 그리고 그 아이가 또 자녀를 낳아 인구학적 개념인 '인구대체수준(replacement level)'에 이르기까지는 10년이 더 걸립니다. 여성 한명 당 2.1명은 즉, 10명의 여성이 아이를 21명 낳는 것입니다.

이 슬라이드의 그래프를 보면 한국이 어디에 있는지 보일 것입니다. 예를 들어 인도를 보시면 90년대 중반에는 평균적으로 여성 한명 당 거의 4명의 아이를 낳았는데 2015년에는 2.5명이 조금 안 되는 수준으로 떨어졌습니다. 그리고 UN의 예상치에 따르면 2035년까지 인도는 대체가능한 인구가 충분하지 않은 수준입니다. 말할 것도 없이, 대부분의 국가들이 1.5명 수준입니다. 그리고 한국은 수치가 가장 낮은 국가들 중 하나입니다.

이 슬라이드는 아시아의 출산율을 보여줍니다. 한국 이웃 국가들의 출산율은 고르지 않아 보입니다. 필리핀과 같은 국가는 출산율이 높고, 일본, 태국과 같은 국가는 아주 낮은 출산율을 보입니다. 이는 문제와 기회를 동시에 가져옵니다. 문제는 더 많은 사람과 인력을 필요로 하는 국가들이 너무 많다는 점이고, 기회는 여전히 아시아의 몇몇 국가는 출산율이 아주 높다는 것이며, 이들을 유지하는 이민정책을 세울 수 있다는 점입니다.

이것은 '부양비(dependency ratio)'라고 합니다. 일반적인 의미로는, 이미 은퇴한 사람들을 부양할, 일하고 세금을 내는 사람들이 얼마나 많이 필요한지를 의미합니다. 이 슬라이드의 자료를 보시면, 2020년 이미 많은 국가들이 1명의 노인을 지원하기 위해 세금을 내는 사람이 3명 가량 필요합니다. 다음으로는 제가 '삼중압박(Triple-Squeeze)'이라고 부르는 것에 대해 보여 드리겠습니다. 한국의 경우를 보면, 노년층 부양비(old-age dependency ratio)가 18으로, 20%가량 됩니다. 즉 일하는 사람들 5명이 은퇴한 노인 1명을 부양합니다. 하지만 2035년에는 노년층 부양비가 18에서 46로 뛵니다. 약 2명 이상의 일하는 한국인들이 1명의 은퇴 노인을 부양하는 것입니다. 이것은 물론 이민이 개입하지 않았을 때의 전망치입니다. 아시아에서 2035년 아시아의 '중위 연령(Median Age of population)'은 거의 50세 가량 됩니다. 이 말은 50세 이하 사람들과 50세 이상 사람들의 수가 거의 비슷하다는 것입니다. 이것이 지속가능하지 않기 때문에 이민의 역할이 중요합니다. 또한, 그렇기 때문에 정부나 사회가 맡을 수 있는 활동도 중요해집니다.

이 슬라이드는 이러한 데이터를 보고 발생하는 질문입니다. 활성화된 경제에서 필요한 일을 할 사람은 누구인가? 누가 은퇴한 고령층을 지원할 세금을 낼 것인가? 한국 기업들이 생산한 상품을 누가 소비할 것인가? 많은 한국 기업들이 글로벌 기업이라는 것을 알고 있습니다. 그러므로 제품을 팔 수 있는 글로벌 시장이 있습니다. 하지만 먼저 한국 내에서 많이 팔아야 합니다. 왜냐하면 무역협정, 무역 시스템 부족 등 전 세계 해외 시장은 예측하기 어렵기 때문입니다. 미국의 트럼프 대통령은 현재의 무역 시스템으로 자국 회사와 제품이 가지는 불리한 점을 개선하기 위해 무역을 더욱 어렵게 만들도록 하겠다고 했습니다.

이에 대해 우리가 할 수 있는 점은 무엇일까요? 이 슬라이드는 우리가 해야만 하는 일 목록입니다. 이것은 모든 국가에 적용되며 미국, 독일, 스페인, 한국 등에도 똑같이 적용됩니다. 첫째, 은퇴 연령과 연금을 조정해야 합니다. 은퇴 연령을 늦춰야만 하고 복지(benefits)를 다듬어(trim)야만 합니다. 향후에는 과거처럼 관대하게 지원이 많지 않을 수도 있습니다. 또한, 공식적으로 은퇴하고 복지를 받는 사람들과의 격차를 줄이도록 노력해야만 합니다. 노동 시장 참여도를 높여야 합니다. 파트타임 근무, 지역간 근무 확대, 다양한 아이디어 도출 등 창의적이고 혁신적인 방법을 통해 노동시장 내에 있는 사람들을 계속 그 안에 있도록 유지시키고 바깥에 있는 사람을 노동시장으로 들어오도록 하거나 다시 돌아오도록 해야만 합니다. 또한, 출산율을 상승시켜야만 합니다. 이것은 모든 국가가 노력했지만 거의 대부분의 국가가 실패한 것이기도 합니다. 노르웨이, 프랑스 등 출산율이 거의 인구대체수준(replacement level)에 이르는 유럽 국가들이 몇몇 있긴 하지만, 대부분의 유럽 국가들과 일본, 한국은 인구대체수준의 근처에 전혀 미치지 못합니다. 아이를 낳으면 혜택을 주는 등등 해결에는 끊임없는 노력을 하더라도, 결과는 불확실합니다.

모든 국가가 최고의 이민자(best immigrants)를 원합니다. 과학자 등 이민을 와서 경쟁이 높은 사회에서 기업에 변화를 이끌어낼 수 있는 사람들을 원합니다. 지난 20년간 동안 대부분의 사람들이 뉴질랜드, 호주, 캐나다에서 사용하는 포인트 선별 제도에 끌렸습니다. 이 시스템은 기술이 있는 사람들이 이 국가의 인력에 포함될 수 있도록 보상을 주었습니다. 그리고 이 슬라이드에 나온 것은 이 시스템이 가장 중요한 가치로 여기는 것들입니다. 교육. 모든 국가가 교육을 잘 받은 이민자를 바랍니다. 이제 교육 수준이 높은 이민자들은 수용국에서 교육을 받습니다. 어떤 사람이 한국의 좋은 대학을 졸업했다면, 문화에 친숙해지는 등의 적응과 통합의 과정을 이미 거친 것입니다. 일자리가 있고, 이미 몇 년 근무한 직무 경험이 있고, 교육 수준이 높고, 이미 한국에 있다면 그 사람에게 영주권을 줄 수 있습니다. 직원 선별에 있어서는 회사(employer)가 주도하도록 해야 합니다. 그리고 언어는 통합에서 아주 핵심적인 부분입니다.

현재 대안으로는 '혼합 시스템(hybrid system)'이 있습니다. 이는 일부 캐나다와 호주의 포인트 선별 시스템과 고용주가 직원을 선별할 수 있도록 허용하는 일부 미국, 스웨덴, 스페인 등 국가의 시스템을 합친 것입니다. 정부가 기준을 정하고 고용주들에게 규칙을 설명한 후, 그 기준 안에서 고용주들이 자유롭게 직원을 뽑아 데려올 수 있도록 하는 것입니다.

심포지엄 영상 비공식 국문 번역본

이러한 혼합 시스템은 이곳, 저곳에서 조금씩 따와서 만들게 되는데 아마도 현재 가장 최고라고 할 수 있는 캐나다의 새로운 제도인 'The Expression of interest (Express entry)'가 바로 그것입니다. 후에 패널 토론에서 이것에 대해서 토론할 수 있을 것입니다. 이 제도는 매우 혁신적이며, 논리적입니다. 왜냐하면 고용주 선별제도의 장점과 인적 자원의 특징(human capital characteristics)의 장점을 융합해 이민자를 선별하기 때문입니다.

하지만 저는 이곳에서 조금 더 도발해보고자 합니다. 지금 우리는 최고의 사람들을 유치하기 위해 우리는 무엇을 해야 하는지에 대해 이야기하고 있습니다. 그리고 사실, 지난 몇 년간 바로 코앞에서 아주 극적인 변화가 발생하고 있었다는 점을 말씀드려야 하겠습니다. 우리가 오늘날 모두 참여하고 있는 이민자 선별이라는 게임은 역할을 바꾸는 것입니다. 이민당국이 원하는 이민자를 고르는 대신, 최고의 이민자들이 국가를 선택하는 쪽으로 바뀌고 있습니다. 한국은 최고의 이민자를 유치하기 위해 일본, 중국, 어쩌면 캐나다, 유럽과 경쟁하게 될 것입니다.

그리고 이 슬라이드는 제가 생각할 때 이 시스템이 모든 곳에서 어떻게 작용하고 있는지 분석한 것입니다. 가장 최고의(attractive) 시스템을 저는 "1st-Tier Variables"라고 부르는데, 이것은 다음 세 가지를 제공합니다. 첫째, 많은 국가에서는 이미 전문가 팀을 꾸렸고 인재 허브(talent clusters/hubs)를 만들어 시너지 효과가 있는 근무 환경을 만들고 이것이 혁신과 성공의 선순환 구조를 만들도록 합니다. 세계에서 가장 경쟁력이 높은 기업들은 정확히 이렇게 합니다. 두 번째로 중요한 요소는 자원 인프라(Capital Infrastructure)입니다. 여기서 '자원(capital)'이란 인적 자원과 물질 자원 모두를 말합니다. 훌륭한 연구소, 훌륭한 대학, 전문가들이 성장할 수 있는 기회, 역동적(dynamic)이고 변화 가능한 업무 환경이 이에 포함됩니다. 하지만 이민 서비스나 국민이 이러한 현실에 적응해야 하는 것이 아닙니다. 기업들이 이에 적응해야 합니다. 현실을 직시하고 각국에서 끌어와 팀을 꾸리고, 공용어를 한국어로 하지 않으며, 세계에 팔릴 수 있는 창조적 혁신과 상품을 개발해야 합니다. 기회도 중요합니다. 제가 만약 높은 수준의 이민자라면, 유명한 대학 교수, 최신 코딩을 사용할 수 있는 사람, 혹은 최고 수준의 엔지니어라면, 가장 빠르게 성공할 수 있고 돈을 많이 벌고 스스로 사업을 운영할 수 있는 기회를 주는 국가에 가고 싶을 것입니다. 이것이 바로 기회가 의미하는 것입니다. 하지만 이것이 다가 아닙니다. 이것은 단지 첫 번째 단계(1st-Tier)일 뿐입니다.

'두 번째 단계 변수(2nd-Tier Variables)'는 이 슬라이드에 적은 세 가지입니다. 왜냐하면 똑똑하고 뛰어난 이민자들은 본인과 가족들에게까지도 얻을 수 있는 장점과, 아주 공정하고 관대한 사회 모델을 찾고 있기 때문입니다. 즉, 두 세 국가에서 앞서 언급한 다른 점들이 비슷하다고 할 때, 유럽이나 캐나다처럼 공정하고 관대한 사회가 갖춰져 있는 곳이 이점이 있다는 것입니다. 호주와 같이 삶의 방식(life style)에서 이점이 있는 곳도 있습니다. 최근 3, 4년간 아주 많은 수의 의사, 엔지니어들이 호주로 이민을 가고 있는데, 호주의 삶의 방식이나 정신적인 부분에 뭔가 매력이 있기 때문입니다. 그리고 매우 중요한 것, 특히 미국에서 가장 매력적이라고 평가되고 있는 점은 '차이를 포용하는 관용적(tolerant)이고 안전한 사회'입니다. 미국이 계속해서 이민에서 다른 경쟁자들을 제치고 발전하려면, 혹은 이민자들이 미국은 특정 이민자들을 싫어한다는 인식이 몇 년 지속되면, 최고의 이민자, 원하는 이민자를 받아들이는 미국의 역량에 영향을 미칠 수 있습니다.

이것이 이민 서비스(Immigration Service)입니다. 한국의 출입국·외국인정책본부(KIS)든, 미국의 국토보안부든, 독일의 이민부이든 이민정책(Immigration Package)은 매우, 매우 중요합니다. 왜냐하면 다른 요소들은 비슷하기 때문에, 새로 들어오는 이민자들은 이민정책(package)을 보기 때문입니다. 이민정책(package)가 분명하고 공정한지, 저와 같은 그리스 출신과 중국 출신, 중동 출신이 똑같이 적용되는지 등을 따져봅니다. 또, 영주권을 얻기까지의 과정이 합리적인지 봅니다. 일정 기간 동안 단기 근로자로 있어야 한다는 점은 인정할 수 있습니다. 캐나다, 호주, 미국 등은 영주권자, 즉 그린카드 소지자, 캐나다 용어로는 '이미 들어온 이민자(landed immigrants)'와 같이 많은 이민자들을 직접적으로 미래의 시민(prospective citizens)으로 간주합니다. '영주

권(permanent status)을 얻는 과정이 합리적인가? 그리고 그 과정대로 행하면 결과적으로 영주권이 보장되는가?’를 고려합니다. 다시 말해, x, y, z를 하면 영주권을 얻을 수 있다고 했을 때, 내가 x, y, z를 다 하면 이민청에서 신청을 거부할까봐 걱정하는 일이 있어서는 절대 안 된다는 것입니다. 조건을 다 채우면 거의 자동적으로 영주권이 부여되어야만 합니다. 여기서 중요하게 짚고 넘어가야 할 점은, 5~10년 전에는 많은 사람들이 자격증과 교육 요건을 갖추고 있어도 자격증을 비롯한 해외의 자격이 잘 인정되지 않았다는 점입니다. 이것은 아직 현재까지도 이어지고 있는 세계 이민 시스템에 있어 가장 부끄러운 부분입니다. 최근 2~3년에도 국가들은 가장 뛰어나고 똑똑한 전 세계의 인재들을 유치하기 위해 노력해 국가로 데려와서는, 그들의 자격과 능력에 비해 낮은 일자리를 제공하고 똑같은 자격을 갖추고 있는 자국민에 비해 더 낮은 임금을 주었습니다. 마지막으로 고려하는 사항은, 가족들에게도 기회를 주는지 여부입니다. 이민자들은 가족들에게도 교육의 기회가 제공되는지 알고 싶을 것이며, 이것을 이민을 고려할 때 중심에 둘 것입니다. 왜냐하면 현실적으로 실제 좋은 실력을 가지고 교육 받은 사람들은 비슷한 사회적 계층의 사람, 즉 대학학위가 있는 사람과 혼인했을 가능성이 높습니다. 그러므로 그 사람을 데려오고자 한다면 가족에게도 동등한 기회를 제공해야 합니다. 제가 말하는 가족은 부모가 아니라, 배우자와 자녀입니다. 이것이 바로 현명한 시스템과 현명치 못한 시스템을 구분하는 요소입니다.

시간이 부족하기 때문에, 여기에서 멈추도록 하겠습니다. 슬라이드가 몇 장 더 남았지만, 대부분은 이미 설명 드린 내용입니다. 시간을 들여 깊이 생각하고 이러한 시스템을 개발하고, 끊임없이 무엇 하나 잘못된 것이 있는지 점검하는 것이 가장 좋은 시스템입니다. 그리고 그렇게 할 수 있는 단 한 가지 방법은 정책적 목표를 가지고, 이민 시스템이 해온 결과를 목표와 다른 점이 있는지 계속해서 평가하는 것이며, 그에 따라 시스템을 바꿀 수 있는 역량을 가지는 것입니다. 성공적인 이민 시스템에서 가장 핵심은 적응력(adaptability)과 유연성(flexibility)입니다. 많은 사람들이 캐나다가 가장 성공적인 이민 시스템을 가지고 있다고 하고, 호주와 뉴질랜드의 이민 시스템이 성공적이라고 하는 이유는, 이 국가들이 이민 시스템을 적극적으로(actively) 관리하고 있으며, 평가를 통해 수정하고자 하는 의지가 있고 역량이 있기 때문입니다. 제가 생각하기에는 이것이 현명한 이민 시스템의 조건입니다. 한국은 현명한 이민 시스템을 만들 수 있는 기회가 있습니다.

감사합니다.

심포지엄 영상 비공식 국문 번역본

기조연설 (크리스티앙 요프케)

이민자 유입에 따른 사회 통합정책의 미래방향

이곳 한국에 오게 되어 기쁘게 생각합니다. 저에게 주신 신뢰에 대해 감사드리며, 오늘 제 강연이 여러분께 도움이 되기를 바랍니다. 오늘 저는 사회통합의 미래에 대해 강연하기로 했습니다. 우선 처음 짚고 싶은 점은, 사회과학 학자에게 미래는 연구대상이 아니라는 점입니다. 사회과학 학자들이 하는 연구는 이미 일어난 현상을 설명하고 분석하는 것입니다. 그러므로 제가 의미있는 말씀을 드릴 수 있는 부분은 이민자 통합 사례와 경험들을 관찰한 결과에 대해 설명드리는데 있으며 이를 통해 한국을 위해 흥미로운 결론을 도출해 내는 것입니다.

우선, 여러분의 머릿속에 가장 첫 번째로 떠오르는 국가모형은 물론 미국일 것입니다. 미국은 이민자들의 국가입니다. 하지만 두 가지 이유에서 미국은 이민자 통합에 있어서 한국이 본받을 만한 국가가 아닙니다. 여기에는 두 가지 이유가 있습니다. 첫째, 미국은 한국과는 역사적으로 정체성이 매우 다른, 이민자 국가입니다. 두 번째 이유는 미국에는 통합 정책이 없기 때문입니다. 이민자 통합에서 하나로 일체된 국가의 역할을 한 번도 가져본 적이 없습니다. 난민에는 있기는 하지만 아주 작은 일부일 뿐입니다. 미국은 사회(society)가 이민자들을 융합하고 흡수하고 통합하는 역할을 합니다. 가장 우선적 역할을 하는 것이 가족이며, 미국의 쿼터 시스템에서 가족은 주요 선별 기준입니다. 시장, 특히 아주 놀랍도록 유연한 노동시장 및 모두에게 희망을 갖도록 하는 미국 문화도 역할을 합니다. 즉 가족, 시장, 문화는 통합을 이루도록 돕는 미국의 세 가지 요소입니다. 미국의 정부는 통합의 과정에서 그리 큰 역할을 한 적이 없습니다. 그러므로 오히려 유럽의 경험이 한국에게는 참고할 만한 모형이 될 것입니다. 첫째로 대부분의 유럽 국가들은 한국처럼 민족을 바탕으로(ethnic nation-states) 구성되어 있습니다. 오랫동안 정착해 살아온 사람들은 이민을 늦게 경험했고 이러한 이민은 시스템에 꽤 충격으로 다가왔습니다. 이러한 경험은 한국의 상황과 비슷합니다. 두 번째 이유는, 유럽은 통합 정책을 가지고 있기 때문입니다. 전반적으로 통합 과정에서 정부는 주도적인 역할을 합니다. 정부가 전혀 개입하지 않고 사회에 맡겨두지는 않습니다. 정도의 차이는 있고 이는 후에 말씀 드리겠습니다.

그렇다면 유럽의 통합정책은 무엇일까요? 이미 이것을 가장 잘 요약해 둔 20년이 된 문서가 있습니다. EU 각료이사회(EU Council)의 '이민자 사회통합의 공동 기본원칙(Common Basic Principles of Immigrant Integration)'을 살펴보면, 서부 유럽 국가들이 통합에서 모범사례라고 생각하는 점과 시행에 대해 정리해 둔 것을 볼 수 있습니다. 이 기본원칙은 법은 아니지만 공식적으로 모범적이라고 간주되는 의무사항입니다. 여기에 있는 여러 원칙 중 특히 짚어보면 좋겠다고 생각하는 점 5가지를 슬라이드에 적어 놓았습니다.

첫째 원칙은 통합이 '양방향 진행(two-way process)'으로 이루어진다는 것입니다. 제가 알기로는 한국도 이러한 원칙을 공식적으로 적용하고자 하는 것으로 알고 있습니다. 공식적인 통합 정책은 '이민자를 흡수나 동화시키려고(assimilate) 하지 않고 그들을 존중하며, 정체성을 강요하지 않는 것'입니다. 통합은 두 명이 추는 탕고 춤과 같다고 할 수 있습니다. 이민자들만이 참여하는 것이 아니라 수용국의 사회도 이들에 적응(adopt)하고 새로운 이민자를 받아들일 수 있는 환경을 만들어야 합니다. 흡수(assimilation)가 아니라 통합(integration)이라는 것은 아주 중요한 철학입니다. 그리고 저는 한국이 이것을 받아들이는 과정에 있다고 생각합니다.

두 번째 원칙은 'EU의 가치를 존중한다'입니다. 새로 들어오는 이민자들이 존중해야 하는 EU의 가치는 바로, '자유 가치'입니다. 예술적, 종교적 가치, 뿌리깊은 문화적 가치가 아니며, 우리가 민주주의적 투표 제도가 있고 관용과 다양성이 덕목인 자유로운 사회에 살고 있다는 이해입니다. 이것이 유럽이 생각하는 유럽의 기본적 가치입니다. 이러한 가치에 대해 유럽의 수준과 EU 수준과 EU 회원국의 이해 수준은 거의 비슷합니다.

셋째, 고용(employment)이 통합의 핵심이자 목표로 간주한다는 것입니다. 성공적인 통합이란 최소한 이민자들이 스스로 자립(self-providing)할 수 있는 수준이 되어 사회의 비용이 되지 않는 것입니다. 곧 살펴보겠지만, 유럽은 그러한 측면에서 굉장히 적자입니다.

넷째, 이민자들은 의무적으로 언어, 역사, 제도 등 '기초적 지식'을 갖춰야 합니다. 저는 이것을 '시민통합(civic integration)'이라고 부릅니다. 앞으로 이것에 대해 조금 더 자세히 조명해 보겠습니다.

마지막으로 중요한 사항은 '반차별(nondiscrimination)'입니다. 유럽의 법에 따라 반차별은 EU 회원국의 의무사항입니다. 이미 2000년 초, 유럽은 미국의 시민권리(civil rights)에 버금가는 수준의 '반차별법(Anti-discrimination Law)'을 만들어 의무시 했습니다. 이러한 목록을 보면 통합 정책의 핵심에 한 쪽에는 시민통합, 다른 한 쪽에는 반차별이 주요 기조인 것을 알 수 있습니다. 둘 모두 다른 목소리와 논리를 경청합니다. 양방향 진행 등 좋은 말로 포장되어 있음에도 불구하고 시민통합의 경우 대부분은 이민자들에게 의무와 부담으로 작용한다는 사실은 분명하며, 수용국 사회는 거의 관여하지 않고 있습니다. 하지만 반차별은 조금 다릅니다. 반차별의 기저 논리는 무언가 잘못되더라도 그것이 이민자들의 잘못은 아니라는 것입니다. 국민들이나 기관들에게서 이민자들이 차별을 겪는다면, 국민과 기관이 행동을 바꿔야만 한다는 것입니다. 현실적으로 시민통합과 반차별은 유럽의 통합에 있어 두 개의 기조라고 할 수 있으며, '양방향 진행'이 아니라 두 개의 '한 방향 진행'으로 이루어집니다. 두 개는 통합 과정의 각각 다른 단계에서 진행됩니다. 시민통합은 이민자들이 새로운 사회로 입국하는 첫날부터 실시되어야 하지만 반차별은 그 후에 이루어지며, 이민자 자녀에게까지도 필요한 것입니다.

시민통합의 단계(phases)에 대해 설명을 더 드리자면, 사실 시민통합은 이민자의 입국 전부터 이루어집니다. 이것은 유럽이 만들어 낸 독특한 특징으로, '해외에서부터의 통합(integration from abroad)'이라고 부릅니다. 만약에 어느 이민자가 모로코나 튀니지에서 네덜란드나 독일의 대사관으로 찾아가 가족결합 비자를 신청한다고 할 때, 컴퓨터로 언어 테스트를 통과해야 하며 폴란드에게만 적용이 되는 것이기는 하지만 기초 시민 상식테스트(elementary civic knowledge test)도 통과해야 합니다. 그 후에야 비행기를 타고 입국해 가족과 만날 수 있습니다. 그러므로 입국 전(pre-entry) 통합은 일반적 통합과는 조금 다른 흥미로운 개념으로, 이민 지원자들에게 입국 전에 미리 일정 수준의 언어와 기초 지식을 요구하는 것입니다. 두 번째 단계는 거주(residency)입니다. 대부분 거주 자격을 안정화해 영주권을 받을 수 있는 가능성을 위해 언어와 시민교육을 받습니다. 그 다음 단계는 시민권(citizenship) 단계입니다. 이 단계에서는 앞선 단계에서 이미 테스트를 통과했어야 합니다. 일부 국가에서는 이 세 단계를 아주 잘 조정해 놓았습니다. 이는 아주 복잡한 과정이며 국가마다 다양한 형태가 나올 수 있습니다.

유럽의 전반적인 시민통합 경향에 대해 말씀 드리겠습니다. 시민통합 정책은 약 1990년대 말에 수립되었으며 아주 오래되지는 않았습니니다. 하지만 몇 년간 진행해 온 정책이기 때문에 특정 경향이 발견됩니다. 시민통합 정책은 시간이 지날수록 오히려 더 의무를 강화하고 강압적이며 구속하는 방향으로 나아갔습니다. 그렇게 된 원인에는 안타까운 세 가지 사실이 있습니다. 첫째, 현대 유럽이민에서 유럽으로 이주해 오는 경우는 대부분 원치 않는 이민입니다. 대개 가족과 만나거나 가족을 이루는 형태인 경우가 많고, 여러분이 아시다시피 2015년부터 이어진 시리아 난민 사태와 같은 난민 신청자들인 경우가 많습니다. 두 번째는 이민자들에게서 불행히도 높은 실업률을 보인다는 점입니다. 세 번째도 높은 실업률과 연관이 있는데, 이민자들은 국가 복지에 의존하는 비율이 높다는 것입니다.

이 슬라이드의 표를 보십시오. 자세하게 설명하지는 않겠지만, 우선 첫 번째 줄을 보시면 합법적으로 이민을 올 수 있는 방법들이 적혀 있습니다. 모든 국가의 이민선별 시스템이 그렇듯이 그 방법은 노동, 가족, 난민입니다. 그 옆에 있는 '자유이동(free movement)' 항목은 EU 내에서 자유로운 이동권이 있기 때문에 넣었습니다. 하지만

심포지엄 영상 비공식 국문 번역본

이것을 따로 분류하는 것은 사실 이동의 원인을 파악할 수 없고, 경향성을 확인하기 어렵게 하므로 좋은 분류법은 아닙니다. 자유이동의 원인은 무엇이든 될 수 있습니다. 하지만 EU 내에서 난민 신청을 하는 것은 어렵기 때문에 난민신청은 예외입니다. 이 표에서 발견할 수 있는 가장 중요한 패턴은 이 국가들에 들어오는 취업이민의 비율이 아주 낮다는 점입니다. 오스트리아의 이민자 선별에서는 일과 관련된 사람의 비중이 단지 1% 뿐입니다. 이 통계는 2006년 조사하고 2008년에 출판, 배포된 것입니다. 특히 스웨덴을 보시면, 이 비율이 0%입니다! 스웨덴의 이민자들은 가족 이민자와 난민들뿐입니다. 2015년에 난민 수치가 올랐기 때문에 지금에 비하면 이 수치는 낮은 편일 것입니다. 하지만 전반적으로 봤을 때 새로 들어오는 이민자들은 가족이민자들입니다. 이 통계에서 호주도 가족이민자들의 수치는 51%로 많은 편이지만, 상대적으로 높은 비율의 취업이민자를 수용합니다. 가족이민자들은 취업이민자들과 함께 들어오는 것이므로, 선별되어 들어오는 이민자들은 취업이민자들입니다. 취업이민자들은 배우자와 자녀 등 가족들과 함께 들어오는 조건으로 오겠다고 하므로 이렇게 가족이민자의 비율이 높은 것입니다. 이는 캐나다와 비슷합니다. 유럽에서는 영국이 유일하게 취업이민과 가족이민의 비율이 균형을 이루는 국가입니다. 영국의 취업이민 비율은 취업이민이 강한 호주와도 비슷한 수치입니다. 대부분 시민통합은 가족이민자와 난민들을 대상으로 합니다. 그런데 여기서 가족이민자(family migrants)들은 한국의 가족이민자와는 조금 다른 개념입니다. 터키나 모로코 출신, 직장을 가지고 있는 1세대 이민자와 종종 2세대 이민자들까지를 얘기합니다. 북부 아프리카 시골, 터키, 아나톨리아의 젊은 여성들은 네덜란드, 독일어, 프랑스어를 전혀 하지 못하며, 보통 지식기반사회와 경제에 잘 적응하지 못합니다.

다음으로 보시는 이 실업률 표는 매우 흥미롭습니다. 특히 두 가지 흥미로운 패턴이 있습니다. 일반적으로 이민자들의 실업률은 자국민의 실업률 대비 두 배 가량 높습니다. 이것은 전형적인 유럽의 패턴으로, 가족이민자들은 일에 대해 준비가 되어있지 않기 때문에 직업을 구하지 못하기 때문입니다. 이러한 경향은 전통적 이민국가인 미국, 캐나다, 호주와는 완전히 다른 양상입니다. 표의 맨 아래에 있는 이 전통적 이민국가들을 보시면, 자국민의 실업률이 정착한 이민자(settled migrants)보다도 조금 더 높은 것을 볼 수 있습니다. 캐나다와 호주는 아주 비슷한 수치를 보이고 있습니다. 전형적인 이민국가에서 실직 상태인 이민자란, 금전적으로 독립적인 사람들을 의미합니다. 하지만 유럽에서 이러한 사람들의 개념은 정립되지 않았고 변형되어 유럽만의 개념이 생겼습니다. 그렇기 때문에 유럽의 시민통합은 점점 더 강압적이고 통제 지향적인 경향성을 보이고 있는 것입니다.

마지막으로, 이 표는 국가로부터 사회보조(social assistance)를 받는 이민자의 비율과 자국민의 비율을 비교한 것입니다. 유럽 국가들에서 사회보조를 받는 이민자의 비율은 자국민의 비율보다 훨씬 높게 나타납니다. 스웨덴의 경우 사회보조를 받는 이민자의 비율이 약 6.5배나 높게 나타납니다. 이 모든 정보들은 왜 덴마크, 네덜란드, 오스트리아와 같은 많은 유럽 국가들에서 시민통합이 강제적인 특징을 가지는지 이해할 수 있도록 합니다.

가족, 근로, 난민 등 어떠한 방법으로 이민을 오는지도 중요하지만, 출신국도 중요합니다. 전반적으로 여기에서는 적어도 세 가지 패턴을 발견할 수 있습니다. EU와 OECD 국가에서 온 이민자들은 대부분 부유한 국가에서 왔고, 일반적으로 문제가 없다고(unproblematic) 여겨집니다. 이들 이민자에게는 통합을 할 필요가 없습니다. 독일이나 네덜란드 등 일부 국가들은 이러한 국가 출신 이민자에게는 사회통합 조건이나 시험을 면제하기도 합니다. 독일에 이민을 가는 한국인들은 다소 굴욕감을 줄 수 있는 시민통합 과정과 절차를 면제 받습니다. EU에서 오는 이민자들의 경우, 동부 유럽에서 오는 일부 이민자들은 문제가 있다고 간주됩니다. 브렉시트(Brexit)는 바로 너무 많은 폴란드나 루마니아 이민자들이 영국에 유입된다는 불만으로 인한 직접적 결과라고 이해할 수 있습니다. 항상 문제가 되는 이민자 그룹은 식민지로부터 독립한 국가 출신 이민자들입니다. 북아프리카와 동남아시아 출신, 혹은 독일에 유입되는 터키출신 이민자들을 말합니다. 이들은 대부분 무슬림입니다. 시민통합이 점점 더 강제적이게 되고 유럽사회의 가치와 원칙을 강조하게 되는 이유는 직접적으로 이들에게 있습니다. 이들과 관련하여 문제가 발생할 것이라는 우려가 있습니다. 즉, 통합은 결국 이민자 선별에 달려 있으며, 통합에 대한 접근

이나 국가가 선택하는 선별, 즉 근로에 관련된 이민자를 주로 선별할지, 가족, 난민을 선별할지에 대한 정책적 방향에 달려있습니다. 또 이민자의 출신국은 정책의 틀을 결정하는 중요한 요소입니다. 그렇다면, 단순히 올바른 국가에서 온 이민자만을 받자는 결론을 내릴 수 있을 것입니다. 하지만 이것은 생각보다 쉽지 않습니다. 왜냐하면 그러한 선별은 인종적, 종교적 의도가 있는 차별이며, 자유로운 유럽사회에 위법적이라는 비판을 즉각 받을 것이기 때문입니다. 그리고 출신국으로 구분하는 선별은 유럽의 자유이동이라는 개념에 따라 불가능하기도 합니다.

이 네 번째 표에서 가장 왼쪽 칸은 국가 목록이며 1, 2, 3은 이민자의 출신국 순위입니다. 여기에는 흥미로운 패턴이 보입니다. 프랑스를 보시면, 이민자의 출신국이 알제리, 모로코, 튀니지 순서로 많습니다. 이것을 보면 왜 프랑스가 논란이 많은 부르카 금지법, 부르키니 제한 등 부르카와 관련하여 끊임없이 문제가 발생하는지 알 수 있습니다. 프랑스에 오는 대부분의 이민자들은 여전히 무슬림 사회에서 오기 때문입니다. 이들은 일과 관련하여 오는 사람들은 거의 없으며 거의 모두 가족결합(family unification)으로 오는 이민자들입니다. 그러므로 프랑스의 패턴은 매우 흥미롭습니다. 이러한 패턴으로 인해 프랑스의 통합은 내부적으로 여러 역학을 형성하고 논란을 불러 일으킵니다. 또 살펴볼만한 흥미로운 국가는 영국입니다. 이민자들의 출신국 중 가장 높은 비율이 인도, 그 다음이 중국입니다. 루마니아는 단지 3위입니다. 만약 브렉시트를 통해 EU를 탈퇴해 이민을 통제하겠다고 마음먹었다면 그것은 논리적이지 않습니다(넌센스입니다). 왜냐하면 루마니아 출신 이민자들은 사라지겠지만, 인도나 중국 출신 이민자들은 영향을 받지 않기 때문입니다. 사실 흥미로운 점은, 중국 이민자들은 유럽에서 아주 두드러짐에도 불구하고 이들에 관련한 통합에 담론은 없다는 것입니다. 이들은 문제를 야기한다고 간주되지 않습니다. 저는 여기에서 사실을 기반으로 한 것만 말씀드리는 것이며, 만들어서 설명하려고 하는 것이 아닙니다.

다음으로는, 우리가 무엇을 해야 하는가에 대해 말씀드리겠습니다. 한국이 배울만한 교훈이 있는지 알아보겠습니다. 교훈이 될 만한 점이라고 말하는 것이 너무 오만하고 설교같이 느껴질 수도 있겠습니다만 저는 그렇게 하려는 것이 아닙니다. 저는 한국에게 유럽의 경험을 통해 5가지 제안을 드리고자 합니다.

첫째, 통합과 선별은 두 개의 개별 기능이 아니라 하나의 기능으로 간주되어야 한다는 것입니다. 이는 이민의 문제들을 크게 축소시킬 것입니다. 캐나다를 보십시오. 캐나다는 자국의 다문화 정책에 대해 어떻게 그렇게 자랑스러워할 수 있는 것일까요? 그 이유는 선별 단계에서 아주 잔인하고 까다롭게 최고의 똑똑한 사람들을 선별해내기 때문입니다. 심지어 관대하게 받아들여지던 난민들도 2015년부터는 '까다로운 심사(extreme vetting)'라고 부르는 과정을 일반적으로 거친 후에 캐나다로 받아들여집니다. 영어나 불어를 잘 구사하는지, 대학학위가 있는지를 확인한 후 캐나다로 들어올 수 있도록 확실히 심사합니다. 제가 말씀드리는 교훈이 진부한 말처럼 들릴 수 있고 앞서 파파드미트리우 의장님이 언급하셔서 제가 그대로 다시 말하는 것처럼 들릴지도 모르지만, 저희는 각자 따로 발표를 준비했습니다. 즉, 이 말은 일정 부분은 동의하는 것이 있다는 점을 증명하는 셈입니다. 해외 학생들을 적극적으로 받아들이고 숙박을 제공하고, 졸업 후 취업할 수 있는 기회를 열어두도록 하세요. 이것은 아주 현명한 정책입니다. 유럽 국가들은 이러한 정책을 대대적으로 펼쳤으며, 이러한 전략은 결과적 이점을 배가시킵니다. 여기에서의 두 가지 이점은 자국 대학의 국제적 기준을 높이고 세계화된 경제에서 매우 중요한 지식을 보전할 수 있을 뿐만 아니라, 외국 학생들이 공부하는 시간을 사회적응의 시간으로 활용하여 사회에 (통합에 대한) 부담을 없앨 수 있다는 점입니다. 결정을 내리고 정책을 만드는 책임을 진 사람들은 가장 똑똑하고 뛰어난 두뇌의 유출(brain drain) 측면을 항상 고려해야 합니다. 필연적으로 발생하게 되는 전 세계적 부의 격차 심화는 국제적 정의 측면에서 희의적일 수 있겠지만, 해외 학생의 유치에 대해서는 아무리 강조해도 지나치지 않다고 할 수 있겠습니다.

둘째, 차별에 대항해야 합니다. 유럽은 2000년부터 유럽회원국들이 반차별 정책을 수립하고 이 과정을 감독하는 기구를 세울 것을 의무로 하는 EU 법을 제정해 시행해왔습니다. 그런데, 반차별(anti-discrimination)을 통해 무엇을 하려는 것일까요? 민족 및 인종, 출신국에 따라 낮은 사회적 지위와 낙인이 연결되는 고리(connection)

심포지엄 영상 비공식 국문 번역본

를 타개하려는 것입니다. 흑인은 꼭 더럽고 위험한 일을 하는 것이 아니라, 흑인도 사람들이 백인들에게 기대하는 것처럼 의료 등의 고숙련 분야에서 똑같이 일할 수 있도록 하는 것입니다. 반차별의 핵심은 사회의 '탈인종화(deracialization)'를 달성하는 것입니다. 이 용어는 법학철학자가 사용한 말인데, 반차별의 핵심을 아주 잘 요약하는 단어라고 생각합니다. 차별금지란 다문화주의가 아닙니다. 다문화주의는 차이점을 확인하고 주지하는 것이고, 반차별은 차이를 소외시키고 낙인찍는 수준으로까지 차이점을 없애는 것입니다. 분명 미국인들은 매우 강력하고 긍정적인 차별(positive discrimination)을 취하는 완전히 올바른 방법을 취하고 있고, 프랑스조차 최근 그렇게 하고 있습니다. 이민 2세대들에게 긍정적 차별을 줍니다. 예를 들어 공정한 명문 학교들에서 혜택을 주는 식입니다. 한국을 위해서는 특별히 이것을 강조하고 싶습니다. 한국은 다른 분류의 이민자들 간의 불평등을 없애야만 합니다. 저숙련 취업 이민자를 위한 시스템으로는 절대 이민자들을 안정시킬 수 없습니다. 또, 저숙련 이민자와는 달리 고숙련 이민자에게만 이민 첫날부터 영주권을 주는 제도는 좋지 않아 보입니다. 이것은 두 계층의 사람들을 나누는 것이며, 차별이라는 느낌이 듭니다. 차별을 의도한 것이 아니라 혜택에 집중한 것이라고 하더라도, 이러한 정책은 좋은 정책이 아닙니다. 저숙련 이민자들이 3년 후 떠나도록 순환시키는 정책을 철저히 하든지, 다시 3년을 연장시켜 9년을 일하도록 허용했다면 일정 기간이 지난 후 이 저숙련 근로자들에게도 거주할 수 있는 허가를 줘야만 합니다.

셋째, 주류문화(majority culture)를 존중하라는 것입니다. 이것은 어려운 점입니다. 사실 이점은 한국의 실상과 맞지 않는 조언일 수도 있다는 조언을 동료 교수로부터 받기는 했습니다. 여러분이 주지하실 점은 유럽의 경우, 최근 몇 년간 너무 많은 다문화주의가 팽배했다는 것입니다. 오히려 자국의 주류문화가 있었다는 사실을 잊어버릴 정도였습니다. 하지만 주류사회를 완전히 근절하고 자국민과는 다른 점, 차이점만을 찬양할 수는 없습니다. 유럽에서는 이러한 빈 자리에 주류의 이익을 대변하는 포퓰리스트 우파가 들어왔습니다. 한국은 상황이 조금 다릅니다. 제 동료 교수가 지적한 바는, 한국에서는 다문화주의보다는 민족중심적인 민족주의를 보기가 더 쉽다는 것입니다. 그러므로 이곳 한국에서는 유럽처럼 주류문화를 존중해야 한다기보다는 사실상 정반대의 문제가 더 클 것이라는 것입니다.

네 번째, 통합 정책의 한계를 인식해야 합니다. 유럽국가들은 정책이 꼭 필요하다고 크게 강조하지만, 제도(institution)도 똑같이 바뀌어야 한다는 점은 간과합니다. 예를 들어 다문화 사회를 위한 노동시장의 유연화나 학제 조정이 필요합니다. 영국의 경우 노동시장을 유연하게 해야 한다는 점을 잘 인지했고 문제가 없었습니다만, 프랑스는 이제야 걸음마 수준입니다. 프랑스의 노동법은 너무나 경직되어있어서 누군가를 고용하면 해고가 거의 불가능한 수준입니다. 노동시장에서 취업이민자는 물론 이중 부담이므로, 고용자가 이민자를 고용하기 어렵습니다. 이러한 문제는 인종차별적 문제라기보다는 너무나 조심스러워하고 경직되어 있는 제도의 문제입니다. 또, 포괄적 교육제도(comprehensive school system)가 필요합니다. 독일은 특히 이 부분에 문제가 많습니다. 왜냐하면 학생이 10살이 되면, 대학에 진학할 수 있는 학교와 고등교육을 더 이상 받지 않는 일반 학교로 나누어집니다. 또, 학교교육(schooling)은 최대한 빨리, 유치원부터 시작되어야 합니다. 프랑스는 이 부분에서 독일보다 훨씬 앞서 있습니다. 프랑스는 포괄적 교육 체계를 가지고 있으며 유치원 과정도 잘 갖춰져 있습니다. 마지막으로 짚어볼 점은 주류화(mainstreaming)입니다. 주류화란, 통합이 어느 한 기관이나 부처에서만 하는 특정한 일이어서는 안 된다는 것입니다. 주류화는 강력한 의사결정 기구인 이민부와 대비되며, 더욱 나은 대안입니다. 각 부처는 모두 의사결정을 할 때, 이민을 염두에 뒀어야만 합니다.

다섯째, 마지막으로 중요한 것은 정치적 리더십입니다. 전 세계적으로 이민은 대중들에게 별로 인기가 없습니다. 전 세계 모든 국가가 그렇습니다. 국가별로 차이는 있습니다. 예를 들어 캐나다는 다른 국가들에 비해 문제가 적은 국가일 것입니다. 보통 당에서는 의견을 거르고 사회에 필요하다는 의견을 이해하고 프로그램을 개발하는 역할을 하는데, 요즈음의 정치인들은 더 이상 이렇게 강력한 당 체계를 기반으로 움직이지 않습니다. 요즈음은 당

기반이 무너지고 있으며 정치 지도자들은 특정 문제에 대해 대중들이 어떻게 생각하는지 직접적으로 이해하고 그 의견을 받아들이며 따릅니다. 민심이 이민에 대해 적대적인 현상은 사실 부유한 국가에서는 모두 나타나고 있는데, 그렇게 되면 내부적 정책이 안 좋아질 수밖에 없습니다. 정치 지도자들은 시민들과 유권자들에게 이민정책에 대해 설명할 수 있어야 합니다. 경제적, 인구학적 이유로 국가에 이민자들이 필요한 것이며, 문화적 이유로 받아들이는 것이 아니라는 점을 설명해야만 합니다. 새로운 아이디어와 독창적인 일들은 해외에서 다른 사람들이 들어와 합류할 때에 발생하는 것이기 때문입니다.

제가 시간을 너무 많이 쓴 것 같습니다. 들어주셔서 감사합니다.

