

# 이주민 통합과 다층적 통합거버넌스 대한 개념적 이해

신지원 박사 (이민정책연구원 연구위원)



최근 주요 이민국가에서는 이주민의 성공적인 통합이 정책담론의 핵심 주제로 부상하고 있다. 이러한 가운데 90만명 이상의 이주민이 장기 체류하고 있는 한국에서도 이민정책에 대한 논의의 초점이 이주민의 '수용'에서 '정착'으로 변하고 있다. 그러나 한국의 이주민 통합정책은 중앙집권적 하향식 정책으로 중앙-지방-시민사회-이주민 단체 간 협의와 파트너십이 부족하다.

아울러 이주민들의 역량강화와 참여의 중요성이 간과되고 있으며 그 결과, 이주민들의 시민권 구현을 위한 정치·사회적 의제들에 대한 논의가 매우 제한돼 있다.

이 글은 현재 한국에서 시행되고 있는 '다문화정책'의 한계와 이주민 통합정책의 부재를 인식하고, 국가와 지역차원에서 이주민의 효과적인 통합과 시민권 구현에 근접할 수 있는 정책적 틀을 제시하는 것을 그 목적으로 한다.

## ■이주민 통합의 개념

이주민 통합의 광의는 이주민이 수용국의 구성원으로서 사회·문화·정치·경제적 참여를 통해 독립적이고 지속적인 삶을 영위하는 과정이라고 정의할 수 있다. 현재 '다문화가족지원법'과 같은 이주민지원 관련법이나 이민정책담론에서 사용하고 있는 '사회통합'은 통합의 포괄적 개념의 일부에 국한된 의미이다. 정책적 의미에서의 통합은 다음 두 가지 개념을 모두 포함해 접근돼야 한다. 첫째, 통합은 한 방향이 아닌 양방향적 과정이다.

통합은 이주민과 수용사회 간에 이루어지는 '상호적인 과정'으로, 단기간에 나타나는 정책적 결과가 아닌 점진적으로 확장되는 유동적인 과정이다. 따라서 이주민에 따라 통합과정의 시간적 요소를 고려한 장·단기 정책이 차별적으로 수립되고 시행돼야 한다. 둘째 통합정책은 이주민 집단의 다양성을 고려해야 한다. 이주민 집단, 이주경로, 정착기간 등 이주민의 다양한 배경과 특징을 이해하면서 통합정책에 접근해야 한다.

일반적으로 고용, 교육, 보건, 주거는 통합의 정도를 측정하는 지표로 제시된다. 그러나 Ager와 Strang(2008)

)은 고용, 교육, 보건, 주거를 통합의 정도를 측정하는 지표뿐 만 아니라 통합의 수단으로 작용하는 점도 함께 고려해야 하며, 성공적인 통합은 시민권, 사회적 관계, 촉진자 등 다른 영역들과의 상호작용이 수반돼야 한다고 강조한다.

시민권은 성공적인 통합을 위한 핵심 기반이며 촉진제로서 주로 법적 지위, 한 사회의 정치제도에 적극적으로 참여하는 정치적 참여, 정치적 공동체의 성원권(membership) 등의 개념으로 이해 될 수 있다.

시민권은 개인과 국가간의 관계이며, 정체성, 사회적 위치, 문화, 제도적 관습 및 소속감 등에 의해 다르게 나타난다. 다양한 권리와 시민권은 각 국가별로 상이하게 나타나는 이주민 통합정책을 이해하는 데 핵심 영역이 된다.

사회적 관계는 사회적 유대(social bonds), 사회적 가교(social bridges), 사회적 연결(social links)로 구분할 수 있다(Ager and Strang, 2008). 사회적 유대는 문화적 종교적 관습을 공유하는 동종 집단 간의 관계에서 나타나며, 이주민이 문화적 정체성을 유

지하고 심리적 안정감을 가지는데 중요한 영향을 미친다.

사회적 가교는 이주민과 지역 원주민 간에 형성되는 관계이며, 이주민에 대한 원주민의 긍정적인 인식을 통해 형성된다. 사회적 연결은 이주민 개인과 정부의 지원서비스와 같은 국가제도와와의 관계에서 형성된다. 정부지원 서비스에 대한 이주민의 접근성이 낮을 경우, 이를 연결해주는 시스템이 필요하게 되는데 이 과정에서 이주민 단체를 포함한 지역공동체의 역할이 중요하게 작용한다. 촉진자는 통합을 촉진하는 데에 기여하는 요소로서 언어·문화적 지식과 안전·안정성을 들 수 있다. 언어·문화적 지식은 통합을 용이하게 하는 수단으로 이해돼야 하며, 이주민과 원주민의 쌍방향 학습과 상호 교류를 통해 이뤄져야 한다.

안전·안정성은 이주민이 지역사회에 가지게 되는 '새로운 집'이라는 공간적 의미로서 난민과 같이 이주의 과정에서 불안과 위협을 경험한 이주민일수록 통합을 용이하게 하는 요소로 작용한다.

안정·안정성은 이주민이 지역사회에 가지게 되는 '새로운 집'이라는 공간적 의미로서 난민과 같이 이주의 과정에서 불안과 위협을 경험한 이주민일수록 통합을 용이하게 하는 요소로 작용한다.

## ■다층적 통합거버넌스

이와 같은 통합의 개념적 틀을 정책에 적용할 때 고려해야 할 중요한 점은 통합과정에서 주요 영역들이 상호의존적으로 작용한다는 것이다.

또한 통합정책의 수혜자는 이주민 뿐 만 아니라 이들과 상호 교류하는 지역주민이 될 수 있다. 결과적으로 성공적인 통합정책은 이주민이 정착한 지역사회에 긍정적인 변화를 가져 올 수 있다. 따라서 지역의 특수성과 다양한 이해관계 집단의 의사를 고려하지 못하는 중앙집권적 하향식 통합정책은 한계를 지닐 수밖에 없다. 이러한 점에서 다층적 통합 거버넌스는 효과적인 통합정책의 수립과 시행을 위한 틀이 될 수 있다.

거버넌스는 다양한 민간주체들이 '참여'와 파트너십(partnership)을 통해 정부와 상호작용함으로써 국정운영의 방향을 조정해 나가는 장치이며, 다층적이라는 말은 이러한 의사결정이 여러 수직적 단계에서 융합

돼 일어남을 뜻한다.

복합적인 정책영역이 연계돼 있는 이주민 통합정책을 핵심집행부와 단 일부처의 역량만으로 추진하기에는 정책의 효율성 측면에서 심각한 한계를 지닌다. 그러므로 중앙정부, 지방정부, 비정부 행위자(시민단체, 민간부분 등) 간 상호의존적 관계망을 구축해 역할분담을 통해 지역의 특성과 수요를 고려한 이주민 통합정책을 수립하고 시행해야 한다.

이주민 통합정책의 경우, 국가적 차원에서는 정책의 방향성을 제시하고 차별금지법과 같은 제도적 장치를 마련하지만, 지방정부는 지역사회 의 특수성을 고려해 이주민에게 실질적인 도움이 되는 정보와 서비스를 제공한다는 점에서 그 역할이 매우 중요하다. 즉 중앙-지방정부 간 역할분담을 통해 지역사회를 중심으로 한 이주민 통합정책을 시행해야 하며, 이를 위해 관련 정책의 전문인력 확충과 효과적인 행정 및 지역 협력체계가 구축돼야 한다.

덧붙이자면, 한국에 거주하는 이주민의 정착경위와 거주기간 등이 다양해지고 있음을 유념해 초기적응단계의 이주민과 이미 정착한 이주민의 다양한 서비스 수요를 고려한 정책이 개발돼야 하며, 지역주민과의 상호교류가 더욱 활성화 돼야 한다.

또한 이주민의 참여기회를 확대하기 위한 민관 협력체계를 강화해 지역 내 이주민들의 다양한 목소리를 수렴하고, 그들의 의견이 정책에 반영될 수 있도록 하기 위한 다양한 통로들이 마련돼야 한다.

현재 일부 지방자치단체에서 시행하고 있는 '명예홍보대사'나 '정책모니터링단'과 같은 형식적이고 다수의 의견 수렴에 한계가 있는 통로가 아닌, 이주민이 지역네트워크나 협의체 운영의 핵심 구성원으로 참여할 수 있는 시민참여의 통로를 마련해야 한다. 아울러 효과적인 정책지원을 위해 이주민을 위한 지역사회 내 서비스 통로를 일원화하는 조직체계를 만드는 것을 고려해 볼 수 있다.