

## 영국과 독일의 이민자 통합정책 사례와 정책적 함의<sup>1)</sup>

신지원

국제이주기구(IOM) 이민정책연구원

### 1. 들어가는 말

이민자가 수용사회에 정착하면서 발생할 수 있는 사회적 갈등 및 배제로 인해 발생할 수 있는 문제들에 적절하게 대처하기 위해서는 소수자의 문화적 다양성을 보장하면서 동시에 이들의 종족적 고립을 방지하고 주류사회의 참여자로 변화시키는 정책구현이 필수적이다. 현재 한국은 구체적이고 장기적인 이민자 통합정책의 내용과 지향점에 대한 논의가 부재한 상황에서 ‘다문화가족정책’이 시행되고 있다. 포괄적인 통합보다는 문화적인 요소에 초점을 둔 다문화가족정책은 이민자의 역량강화와 시민참여의 중요성을 구체적으로 담고 있지 못하며, 결과적으로 이민자들의 시민권 구현을 위한 정치·사회적 의제들에 대한 고민을 담고 있지 못하다. 이 연구는 이러한 현 정책의 한계를 인식하고, 영국, 독일, 한국의 사례 연구를 통해 각 국가와 지역차원에서 이루어지는 통합정책을 통해 시사점을 도출하는 것을 목적으로 시작되었다.

이민자 통합에 대한 정책적 접근은 이민의 역사 및 배경, 정책대상과 이민자 인구의 특성 등에 따라 국가 별로 상이하게 나타난다. 이민자와 난민의 통합에 대하여 보편적으로 합의되고 단일화된 정의나 이론 또는 모델이 존재하지 않으므로써 통합의 개념에 대한 혼란이 지속되고 있다. 그러나 통합이 국가정책의 주요 과제로 설정되어 있다면, 통합정책의 입안·시행을 위한 조작적 정의와 정책수단 및 필요조건에 대한 논의는 필수적이다. 이민자 통합의 광의적 정의는 이민자가 수용국의 구성원으로서 사회·문화·정치·경제적 참여를 통해 독립적이고 지속적인 삶을 영위하는 과정이라 할 수 있다. 특히 정책적 의미에서 통합은 아래 두 가지 개념을 모두 포함하여 접근되어야 함을 강조하였다. 첫째, 통합은 양방향적 과정으로 이민자가 수용국 사회의 공동체적 가치를 존중하고 시민으로서의 책임과 의무를 이행하는 과정임과 동시에, 수용국 사회가 이민자를 수용하고 차이와 다양성을 존중·포용함으로써 이민자가 사회의 구성원으로 자리매김하는 ‘상호적인 과정’이다. 또한 통합의 정도나 정책을 평가함에 있어 반드시 고려해야 할 점은 통합이 정책적 결과로 단번에 나타날 수 있는 현상 일체가 아닌 단계적이고 세대에 걸쳐 이루어지는 장기간의 과정이라는 것이다. 둘째, 통합정책은 이민자 집단의 다양성도 함께 고려해야한다. 이민자 집단마다 통합에 있어 각각 다른 양식을 띠는 경향이 있고, 같은 종족이나 국가 출신의 이민자라 하더라도 개인의 사회적·경제적 여건 혹은 이주의 경로나 이유 등에 따라 통합양식이 달라지거나 시간적 차이를

1) 본 발표내용은 다음 연구보고서 결론의 일부를 정리한 것이다. 신지원·허준영·황선영, 2011, *이민자 통합과 다층적 통합거버넌스: 영국·독일·한국 사례를 중심으로*, IOM 이민정책연구원 연구보고서 No. 2010-01, IOM 이민정책연구원.

가질 수 있다. 따라서 통합과정에 있어 이민자 집단을 동질의 집단으로 보고 획일화된 정책을 적용한다면 정책적 실패를 가져올 수 있다.

통합정책의 방향과 내용 및 추진체계는 세 국가에서 매우 다르게 나타나지만, 이민자의 통합을 통한 공동체의 화합과 사회의 안정은 영국, 독일, 한국에서 공통적으로 지향하는 목표임을 알 수 있다. 여기서는 본 연구에서 살펴본 영국과 독일의 통합정책 사례를 정리해보고, 사례연구를 통해 도출한 주요 정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

## 2. 영국·독일의 통합정책

영국·독일의 통합정책의 주요 내용을 아래 표로 정리해보았다.

〈표 1〉 영국·독일의 통합정책 비교

<p>이민의 역사적 배경</p>	<p>〈영국〉            ▷제2차 세계대전 후, 영국의 과거 식민지였던 영연방(Commonwealth)국가 출신의 이민자들의 유입이 증가하였고, 이민자 인구의 과반수를 차지하는 흑인과 아시아계 이민자들을 중심으로 경제·사회적 소외와 차별문제가 나타나기 시작함. 지난 50년 동안 이민자의 지속적인 유입을 경험한 영국은 프랑스나 독일과 같은 이웃 국가와는 차별된 고유의 이민자 통합정책을 발전시켜옴            ▷국가차원에서 차별, 갈등, 배제와 같은 이민자의 통합을 저해하는 문제해결에 초점을 두고 차별방지를 위한 제도적 장치 마련</p> <p>〈독일〉            ▷제2차 대전 이후 독일의 경제성장을 뒷받침할 노동자들이 필요하여 이주노동자 제도가 시작됨. 70년대 경제위기로 1974년 모집을 중지했으나 가족재결합을 통해 이민자의 수는 점차 늘어남            ▷1999년 국적법 개정으로 이중국적이 허용되고 그린카드 제도 도입을 검토하는 등 점차 이민국가를 인정하려는 움직임이 커졌음            ▷2005년 이민법 시행으로 이민청 신설 및 연방차원의 본격적인 통합정책이 구체화됨</p>
<p>이민자 인구특성</p>	<p>〈영국〉            ▷영국에서 출생하지 않은 인구(non-UK-born population)는 전체 인구의 11.4%, 외국 국적소지자(non-British nationals)의 비율은 전체인구의 7.1%. 영국 내 순이주 인구는 지속적으로 증가하고 있는 추세(2010년 3월 기준)            ▷인구 비율은 전체 인구 중 92%가 백인이고, 7.9%는 비백인. 비백인 인구의 종족별 비율은 인도, 파키스탄, 방글라데시 출신 남아시아인이 절반을 차지하며, 서인도제도과 아프리카 출신 흑인이 약 25%를 차지(2001년 인구센서스)</p> <p>〈독일〉            ▷외국인 외에 독일 혈통이더라도 이주배경이 있는 독일국적자인 이주내력인구(Bevölkerung mit Migrationshintergrund)는 총인구의 18.8%를 구성함. 2008년 현재 독일 총인구 약 8천2백만명 중 이주내력을 지닌 독일인(9.9%), 외국인(8.8%), 독일인(81.3%)            ▷이주내력인구는 그렇지 않은 독일 인구에 비해 더 낮은 경제활동참여율(남성 10%, 여성 14%)과 두 배 이상의 실업률(남성 18.6%, 여성 17.3%)을 보임            ▷현재 독일에서 출생하는 아이들의 1/3이 이민자 가정에서 자라남. 이민자 가정의 청소년들은 학교 교육이나 직업교육을 중도에 그만두는 경우가 그렇지 않은 청소년들에 비해 현저히 많음</p>

<p>통합정책의 특징</p>	<p>&lt;영국&gt; ▷이민자 통합은 ‘통합과 공동체 화합(integration and community cohesion)’이란 정책 패러다임 안에서 다루어짐. 지역공동체 역량강화를 통한 이민자 통합 강조. 지역차원에서 정교하고 실효성 있는 통합정책이 수립되고 시행될 수 있다는 정책적 합의 존재</p> <p>&lt;독일&gt; ▷2007년 기민당-사민당 연립정부는 ‘통합코스’ 개선안 등을 골자로 한 ‘국가통합계획’(Der nationale Integrationsplan)안을 발표 ▷국가통합계획안은 교육과 직업을 통한 통합을 위해 이민자들에게 좋은 교육과 직업훈련을 보장하여 노동시장 내 기회 향상을 강조함</p>
<p>통합정책 대상</p>	<p>&lt;영국&gt; ▷난민 및 영국 내 장기거주(1년 이상)하는 이민자와 자녀 ▷영국 국민</p> <p>&lt;독일&gt; ▷독일 내 모든 합법적 이민자: 독일에 영구적으로 거주할 의사를 가진 자·재외 독일인·유럽연합 시민</p>
<p>주요 관련법률</p>	<p>&lt;영국&gt; ▷이민·난민·국적관련법 1971년 이민법(Immigration Act 1971) 1981년 영국 국적법(British Nationality Act 1981) 1996, 1999년 이민·난민법(Immigration and Asylum Act 1996, 1999) 2009년 국경·시민권·이민법(Borders, Citizenship and Immigration Act 2009) ▷인종관계관련법 1965, 1968, 1976년 인종관계법(Race Relations Act 1965, 1968, 1976) 2000년 인종관계법(개정)[Race Relations(Amendment) Act 2000] 2010년 평등법(Equality Act 2010)</p> <p>&lt;독일&gt; ▷1999년(개정) 국적법(Staatsangehörigkeitgesetz: StAG) ▷2005년·2007년(개정) 이민법(Zuwanderungsgesetz: ZuWG)</p>
<p>추진체계 및 담당기관</p>	<p>&lt;영국&gt; ▷이민자의 통합을 담당하는 독립부처가 존재하지 않음 ▷중앙정부 - 국정청: 난민에 한해 통합 전략 수립·시행 - 지역사회·지방정부부(Department of Communities and Local Government: CLG): 지역차원 이민·통합 업무 조정기능 및 자문 - 혁신·대학·기술부(Department for Innovation, Universities and Skills: DIUS): 이민자 영어교육, 시민권 시험 실시 및 시민권 교육과정 개발 - 사업·기업·규제개혁부(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform: BERR): 이주근로자를 위한 안내서 발간 및 바람직한 고용관행 확립 - 이주자문위원회(Migration Advisory Committee): 비정부 공공 기구·이주인력활용 정책 관련 정보 제공 및 자문 - 평등·인권위원회(Commission for Equality and Human Rights: CEHR): 비정부 공공기구·통합을 위한 정책 제언 ▷지방정부 - 지방정부연합회(Local Government Association: LGA): 지방정부사용자단체·지방정부 이해 대변 및 지역정책 의제 개선 - 지방정부(Local Authorities): 통합정책 수립·집행 및 공공서비스 제공</p>

	<p>&lt;독일&gt;  ▷연방정부  - 연방 내무부 이민·난민·통합담당청: 이민자 여성 강좌 지원, 난민 수용과 귀국 및 통합업무, 언어 강사 지원·독일 전역에 설치한 ‘이민상담소(Migrationsberatung)’를 통한 초기상담 및 통합 지원 기관들 간의 연계 추진  - 연방가족·여성·노인·청소년부: 청소년과 청년 이민자 지원  - 연방노동·사회부: 이민자의 노동시장 편입과 직업자격 획득 지원에 집중, 직업재교육과 이민자들이 고국에서 획득한 직업자격증 인정을 위한 향상교육  - 연방교육·연구부: 대학졸업자의 자격 향상 및 취업 지원 프로그램  - 독일 이슬람회의: 중앙정부·주정부·이슬람계 단체 및 개인 참여  - 통합정상회담: 기민당 메르켈 총리가 주도·독일 내 다양한 이주 집단 참가·2006년 7월에 소집·이후 정례화·2007년 제2회 통합정상회담에서 국가통합계획(NIP) 채택  - 이민상담소  ▷주정부  - 외국인 사무국: 이민관련 상담 및 초기오리엔테이션과 언어지원  - 이민자의 지역통합을 지원하는 상담소(주정부 재원): 연방정부 지역이민상담소와 연계 운영</p>
지역 협업체 사례	<p>&lt;영국&gt;  ▷런던  - 런던전략적이주파트너십(London Strategic Migration Partnership: LSMP): 런던시장이 위원회 주관·통합정책의 수립과 시행에 관련된 중앙부처 및 지역기관 대표들로 구성·런던시 통합정책 수립과 시행 및 평가  - 이민자·난민자문단(Migrant and Refugee Advisory Panel: MRAP): 22개 런던 이민자·난민 지원 관련 업무 기관으로 구성·지역관점에서 정보 제공하고, 현장 경험에 바탕을 둔 실질적 통합방향 제시  ▷레스터  - 레스터 파트너십(Leicester Partnership): 레스터 지역 공공서비스기관, 기업체, 대학, 시민·자선 단체 및 지역 공동체 등 50개 이상 기관들의 대표들로 구성·지역통합정책사업 및 서비스 집행  - 레스터다문화자문단(Leicester Multicultural Advisory Group): 지역 라디오, TV, 신문과 협력하여 다문화·다양성 가치를 지역사회에서 공론화하고 전달하는 역할  - 레스터 종교위원회(Leicester Council of Faiths): 지역 종교단체 대표자들로 구성된 조직·다양한 종교 화합을 위한 교육 및 상담활동과 종교단체의 의견을 수렴하여 시에 전달하는 창구 역할</p>
	<p>&lt;독일&gt;  ▷베를린  - 이민자 참여 및 통합법(Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration: PartIntGBerlin) 제정  - 통합담당관실 운영  - 이민자 단체 프로젝트의 재정적 후원  - 베를린 이슬람 포럼(Islam forum)  - 주통합심의회</p>
통합정책의 한계점	<p>&lt;영국&gt;  ▷재정적으로 지방정부가 중앙정부에 의존하는 체계에서 중앙정부의 간섭을 배제할 수 없음. 특히 지방정부에 대한 예산 감축과 지방정부의 재정적 압박이 작용할 시, 그에 따른 비용은 결과적으로 취약한 사회 계층으로 돌아갈 위험이 있음  ▷지역 내 이민자 통합 관련 욕구를 파악하고 정책을 수립·집행함에 있어 지방정부와 시행기관의 역량 및 전문성 향상을 위한 지속적인 교육과 훈련이 요구됨</p> <p>&lt;독일&gt;  ▷수용사회와 이민자 간의 일방적인 의사소통 잔존. 이민자의 적극적·자발적 통합 의지 필요</p>

### 3. 정책적 함의

#### (1) 통합정책의 수립·시행에 있어 중앙과 지방정부의 역할 분담

통합정책의 수립과 효과적인 시행에 있어 중앙과 지방정부 간의 분명한 역할 분담이 중요하다. 영국과 독일사례에서 볼 수 있듯이, 국가차원에서 차별, 갈등, 배제와 같은 이민자의 통합을 저해하는 문제해결을 위한 제도적 장치를 우선적으로 마련하고, 중·장기적 국가통합계획 수립을 통해 통합의 방향성 및 시행계획에 대한 단계적인 청사진을 제시하는 것이 필요하다. 한편, 지방정부는 해당 지역 이민자 인구의 특성을 고려한 지역차원의 통합정책을 수립하고 시행하며, 이민자와 지역주민의 욕구에 맞는 공공서비스(주택, 교육, 기타 사회적 지원 서비스)를 제공하는 데에 핵심역할을 할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 지방정부와 지역사회 역량강화를 통한 정책적 자율성 확보와 통합업무 담당 인력 확보가 필수적이다. 통합정책에 있어 중앙·지방정부·시민사회의 역할에 대해서는 본 보고서의 결론에서 더 자세히 다루고 있다.

#### (2) 통합정책에 대한 총체적 접근

양방향적 통합의 개념을 적용시킨다면 통합을 이민자만을 대상으로 하는 개별정책 사안이 아닌 공공정책과 지역정책의 의제로 포함시키는 총체적 접근(holistic approach)이 필요하다. 영국사례에서 보여주는 ‘통합과 지역사회 화합(integration and community cohesion)’정책 패러다임은 의미 있는 시사점을 제공한다. 영국 런던과 레스터의 지역사회 화합정책은 이민자 통합 문제를 지역사회의 발전과 연계시켜 지역적 특성을 고려한 통합정책방향을 수립하고 지역 공동체의 역량강화를 위한 정책사업 개발 등 통합을 지역발전정책의 핵심의제에 포함시키고 있다. 비슷한 사례로 독일 베를린 시정부는 통합 도시프로그램으로 지역문제를 해결하려는 목적으로 지역관리 전략을 수행한다. 취약계층 주민들과 함께 지역사회를 관리함으로써 소수자들의 통합과 참여를 촉진하고 지역문제를 해결하는 정책사업으로서 통합문제를 지역정책의 의제로 포함시킨 사례라 할 수 있다.

독일의 이민자 직업통합정책 내용은 통합에 있어 총체적 접근이 어떠한 방식으로 이루어지는가를 보여주는 구체적인 예를 제시한다. 독일은 이민자가 수용사회의 일원으로 자리매김하기 위해 가장 중요한 요소로 경제적인 자립을 강조한다. 그러나 정책내용은 직접적으로 취업에 직결된 문제만을 다루지 않고, 직업을 얻기까지 정규교육과 직업교육 및 훈련, 독일어 교육, 모국에서 취득

한 자격증의 인정 등 취업 전 준비단계까지 포함하고 있다.

### (3) 통합의 지역화와 지역협의체를 통한 통합거버넌스 구축

통합의 양방향적 과정은 이민자가 정착하여 살아가는 지역사회에서 구체화된다. 국가적 차원에서 통합정책의 방향성을 정하고 차별금지과 같은 제도적 장치를 마련하더라도, 이민자의 통합은 실제로 지역사회를 바탕으로 이루어진다<sup>2)</sup>. 이는 곧 통합의 지역화(localization)가 필요하고, 이에 있어 지방정부의 역할이 매우 중요하다는 것을 의미한다. 지방정부는 이민자의 정착과정에서 실질적인 도움이 되는 정보와 밀착된 서비스를 효율적으로 제공하고, 지역의 특수성을 고려한 지원정책을 수립할 수 있기 때문이다.

중앙정부와 지방정부, 공공부문과 민간부문, 시민단체의 지원활동 및 사업이 유기적 협력체계 없이 다원화된 추진체계는 부서 간 역할분담이 불명확하고 총괄조정기능이 미흡해 경쟁적으로 사업을 추진하거나 즉흥적, 일회성 사업으로 인해 예산낭비가 있을 수 있는 문제점이 있다. 이에 대해 독일 사례에서 보여주는 베를린 시 통합담당관실의 역할과 기능은 의미 있는 시사점을 제공한다. 또한 형식적으로 운영되는 지역협의체 운영방식을 개선하여 다양한 이민자들이 지역공동체에 직접 참여할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 영국 런던과 레스터 사례는 각 지역의 통합전략추진체계에 있어 지역전략협의체가 핵심적인 역할을 하고 있음을 보여준다. 이민자 단체를 포함한 다양한 정책참여자로 구성되어있는 런던과 레스터 지역전략협의체는 지역사회의 욕구를 파악하고 통합의 전략과 정책 수립·시행·평가를 포함한 정책결정의 전반적인 과정에 실질적으로 참여하며 통합거버넌스를 구축하고 있다. 독일 베를린 시 또한 지역차원에서 협의체와 주통합심의회를 운영하여 이민자 공동체와의 협력체계를 구축하고 있는 사례를 보여준다. 명예홍보대사나 정책모니터링단과 같은 형식적이고 다수의 의견 수렴에 한계를 가진 통로가 아닌, 이민자이 지역네트워크나 협의체 운영의 핵심 구성원으로 참여할 수 있는 시민참여(civic participation)의 실질적 통로를 마련하는 것이 중요하다.

---

2) Penninx, R. 2009. 'Decentralising integration policies: Managing migration in cities, regions and localities'. Policy network paper. Barrow Cadbury.