

지방자치단체의 이주민 통합정책 연구

— 한국과 독일의 사례 비교

박해욱 · 윤영근

연구진

박해욱 (연구위원)

윤영근 (수석연구원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방자치단체의 이주민 통합정책 연구 - 한국과 독일의 사례 비교

발행일 : 2016년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 강원도 원주시 세계로 21

전 화 : Tel. 033)769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) www.seilfocus.com

ISBN : 978-89-7865-422-7

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

국제적으로 이주민 통합은 지역사회의 중요한 이슈 중의 하나이다. 이주민 통합정책은 중앙정부의 정책에 의해서 많은 영향을 받고 있어서 주로 국가 차원에서 많은 논의가 이루어졌다. 그러나 최근에는 이주민들이 주로 지역에서 일하고, 생활하며, 이웃과의 관계를 맺고 살아간다는 점에서 지방차원에서의 이주민 통합에 더 많은 연구가 진행되고 있다.

우리도 결혼이주여성의 증가, 외국인노동자 증가 등에 대한 대응은 주로 중앙정부 차원에서의 정책, 프로그램에 전적으로 의존하고 있거나 최근에 들어와서 지역사회 차원에서 이주민들을 통합시키기 위한 노력들이 이루어지고 있다. 예를 들어, 경기도 안산시의 경우는 외국인 비율이 7%를 넘는 것으로 나타나 시 차원에서 통합을 위한 각종 프로그램을 개발·운영하고 있으며, 또한 이주민, 외국인 등을 전담할 수 있는 부서를 설치·운영하고 있다.

지방자치단체가 이주민 통합정책을 적극적으로 실시해야 이주민들의 지역사회로의 통합이 원활하게 진행될 수 있다는 점에서 지방 차원에서의 이주민 통합정책에 관한 연구가 필요함에도 불구하고 이에 대한 연구는 상당히 미흡한 실정이다. 본 연구는 지방자치단체 차원에서 이주민 통합정책을 우리나라와 독일의 사례를 비교분석한 후, 향후 지방자치단체 차원에서 추진해야 할 통합정책에 대한 함의를 도출하였다. 이러한 연구결과는 기존의 중앙정부 중심의 통합정책에서 지방자치단체 중심으로 방향을 전환하는 것에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 이주민들이 실제로 생활하고 있는 지역사회에서의 통합을 추진하도록 함으로써 지방자치단체의 이주민 통합 활성화에도 기여할 수 있을 것이다. 아무쪼록 본 연구의 결과가 지방자치단체 차원에서의 이주민 통합에 실질적으로 기여할 수 있기를 기대한다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

요약

세계화, 교통통신의 발달, 정치적 불안 등 다양한 요인에 의해서 이주민들이 점차 증가하는 추세이며, 한국도 인구 고령화, 출산율 감소 등으로 인해 발생하는 여러 문제들을 해결하는 방안의 하나로써 외국인 이주민에 대한 개방적인 정책들이 꾸준히 추진되고 있다. 따라서 이 책은 지방자치단체 차원에도 이들이 빠른 시일 내에 지역사회의 일원으로 통합될 수 있도록 다양한 방안을 강구해야 할 시점에 이르렀다.

본 연구는 이러한 맥락 하에서 지방자치단체의 이주민 통합정책에 대해 한국의 안산시와 독일의 슈투트가르트시, 뮌스터시를 병렬적으로 비교해 보았다. 이를 통해 지방자치단체 차원에서의 통합 관련 제도의 도입 및 정착, 그리고 이주민 통합과 관련하여 지방자치단체의 역할 정립에 기여할 수 있는 시사점을 제공하고자 하였다.

제2장에서는 이주민 통합정책에 대한 이론적 논의를 체계적으로 분석하였다. 우선적으로 이주민 통합에 대한 제 개념에 대한 논의에서 출발하여 통합모형을 Castles & Miller의 세 가지 사회통합 유형 모형과 다층적 거버넌스 관점으로 구분하여 그 특징을 살펴보았으며, 국·내외의 선행연구를 검토한 후, 이에 대한 이론적 논의와 고찰에 기초하여 본 연구의 분석 틀을 제시하였다.

제3장에서는 지방 차원에서 이주민 통합을 추진하는 데에 있어서 중요한 환경적 특성에 대한 검토가 필요하다는 점에서 한국과 독일의 이주민 관련 법·제도의 특성, 이주민 관련 정책에 대해 살펴보았다.

제4장에서는 한국과 독일의 지방자치단체를 대상으로 이주민 통합정책의 특성을 비교·분석하였다. 그 결과 한국과 독일 모두 이주민 통합정책은 중앙정부와 지방정부가 상호 연계되어 있으며, 지역의 시민사회와 외국인단체의 참여 하에 집행되는 다층적 거버넌스 측면이 강

하였다. 또 중앙정부보다 앞서 이주민에 대한 자체적인 정책마련에 힘썼고, 시장과 의회의 일관성 있는 추진이 중요하게 작용하였다. 무엇보다 이주민 통합정책이 단순한 시혜성 정책이 아닌 이주민들에게 지역 사회에서 자립할 수 있는 기반을 제공함으로써 지역사회 전체의 발전을 위한 정책으로 접근한다는 점이 특징이었다.

그러나 차이점도 발견되는데 가장 주목할 부분은 정책모니터링 시스템의 차이라고 할 수 있다. 한국은 여성가족부 등 부처별로 소관 사업에 대한 모니터링을 실시하고, 자치단체는 자체적으로 일부 시행하고 있지만, 독일은 연방정부부터 주정부, 지방정부에 이르는 각 단계마다 중층적으로 이주민 통합정책에 대한 모니터링 기능을 두고 있다. 연방내무부는 이주민 통합정책을 총괄하고 있고, 연방수상청에도 책임관을 두어 정책을 조정하고 있으며, 연방정부와 주정부 간 조정을 위해 통합장관회의를 개최하고 있다. 이러한 모니터링 체계는 개별 주에서도 유사하게 운영되고 있으며, 지방정부 역시 자체적인 모니터링을 실시하고 있다. 독일은 지방차원에서도 통합담당조직이 통합과 관련된 업무에 대해 조정 권한이 상당히 강한 것도 특징이라고 하겠다. 이주민단체의 활동이나 정책과정에서의 참여도 차이가 있었다. 안산시의 경우 자문의 역할 정도지만, 슈투트가르트시나 뮌스터시는 통합위원회 등을 통해 이주민이 중심이 된 각종 단체, 협회 등이 이주민 통합정책의 결정과 집행에 참여할 수 있는 채널이 확보되어 있다.

현재까지의 이주민 통합정책은 주로 중앙정부 차원에서의 논의에서 출발하고 있으나 앞으로는 지방정부 차원에서 현장의 실태를 반영한 수요자 중심의 통합정책을 추진하는 방향으로 전환될 필요성이 제기되고 있다. 이주민 통합을 위해서는 지방자치단체가 이주민들의 문제를 지역의 다양한 자원을 활용하여 해결해 나갈 수 있도록 정책적 자율성을 부여하고, 지금까지 이주민 통합과 관련된 다양한 정책들이 어떤 문제를 갖고 있으며, 그 원인은 무엇인지를 분석하여 정책의 질을 끌어올리는 노력이 필요할 것이다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구범위 및 방법	7
1. 연구의 범위	7
2. 연구의 방법	9
제2장 이주민 통합에 관한 이론적 고찰	11
제1절 이주민 통합에 관한 제 개념	13
1. 외국인 이주민의 정의	13
2. 통합의 개념	16
3. 통합의 제 차원	18
제2절 이주민 통합의 모형 및 접근방법	22
1. 사회통합유형(Castles & Miller)	22
2. 다층적 거버넌스 관점	25
제3절 선행연구의 검토 및 분석의 틀	33
1. 선행연구의 검토	33
2. 분석의 틀	35
제3장 한국과 독일의 이주민 관련 정책의 제도적 특성	37
제1절 한국의 외국인 이주민정책	39
1. 법·제도적 배경 및 특성	39
2. 외국인 이주민 관련 주요 정책	41
3. 외국인 이주민정책의 평가	46
제2절 독일의 외국인 이주민정책	48
1. 법·제도적 배경 및 특성	48
2. 기본방향 및 중점과제	61
3. 이주민 통합정책의 평가	63

제4장 지방자치단체 이주민 통합의 사례분석	65
제1절 한국의 사례분석	67
1. 제도적 특성	67
2. 정책행위자	72
3. 통합의 영역	74
4. 전담조직	76
5. 정책스타일	79
6. 이주민단체의 참여	80
7. 모니터링	82
제2절 독일의 사례분석	84
1. 슈투트가르트시의 이주민 통합정책	84
2. 뮌스터시의 이주민 통합정책	92
제3절 사례분석의 비교	100
1. 사례의 유사점	100
2. 사례의 차이점	101
3. 사례분석 결과의 종합	102
제5장 결론	105
제1절 연구결과 요약 및 기대효과	107
1. 연구결과의 요약	107
2. 연구의 기대효과	109
3. 연구의 한계	110
제2절 정책적 제언	111
1. 지방자치단체의 관점	111
2. 중앙부처의 관점	115
【참고문헌】	119
【Abstract】	129

표 목차

〈표 2-1〉 행정자치부의 외국인 주민 구분	14
〈표 2-2〉 용어의 적용 범위 비교	15
〈표 2-3〉 학자·기관별 사회통합의 제 차원 비교	21
〈표 2-4〉 Castles & Miller의 사회통합유형	24
〈표 2-5〉 Hooghe & Marks의 다층적 거버넌스 유형 및 특징	28
〈표 2-6〉 다층적 환경에서의 거버넌스 특성 비교	32
〈표 3-1〉 외국인 관련 대통령 및 국무총리 소속 위원회	40
〈표 3-2〉 외국인정책 기본계획 정책 목표 및 중점과제	42
〈표 3-3〉 다문화가족지원정책 기본계획 사업내용	43
〈표 3-4〉 시기별 독일의 이주민정책	51
〈표 3-5〉 연방과 주의 주요 법령 및 권한 배분	60
〈표 3-6〉 이민법상의 기본방향과 세부원칙	61
〈표 4-1〉 안산시 인구현황(2000~2015)	69
〈표 4-2〉 안산시 외국인 지원 조례	71
〈표 4-3〉 안산시의 통합정책 관련 정책행위자	73
〈표 4-4〉 안산시 다문화지원본부 담당인력 및 업무 현황	77
〈표 4-5〉 안산시 다문화지원본부 추진 사업 현황	78
〈표 4-6〉 안산시 이주민 지원단체 현황	81
〈표 4-7〉 슈투트가르트시의 외국인 인구 변화 추이	86
〈표 4-8〉 슈투트가르트시의 통합정책 관련 정책행위자	88
〈표 4-9〉 윈스터시의 외국인 변화 추이	93
〈표 4-10〉 윈스터시의 통합정책 관련 정책행위자	96
〈표 4-11〉 자치단체별 이주민 통합정책 비교	103

그림 목차

C o n t e n t s •

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도	8
〈그림 1-2〉 연구의 방법	10
〈그림 2-1〉 다층적 거버넌스 유형	28
〈그림 2-2〉 다층적 환경에서 거버넌스 구성 유형	30
〈그림 2-3〉 분석의 틀	36
〈그림 3-1〉 연방정부의 정책조정 체계	56
〈그림 3-2〉 지방자치단체의 통합 실행영역	58



제 1 장

서론



제1절 연구의 목적

제2절 연구범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구의 목적

1990년대 이후 한국에 불어 닥친 세계화 열풍은 국가·사회적 제도를 국제적 기준에 맞추고, 더 많은 한국의 인력과 상품이 전 세계로 뻗어나가기 위해 필요한 것으로 받아들여졌다. 그러나 한국사회에서 세계화는 어느새 밖으로 나가는 세계화뿐만 아니라 안으로 들어오는 세계화까지 수용하지 않을 수 없게 하였다.

한국에서 외국인노동자, 결혼이주여성, 그리고 다문화가족의 증가는 이제 일부 지역에 국한되지 않는 보편적인 현상이 되었다. 이들은 더 이상 낯선 이방인들이 아닌 한국의 국민들과 함께 살아가는 존재로 자리 매김하고 있으며, 그 수 역시 크게 증가하였다. 실제 행정자치부의 2015년도 외국인 주민현황 조사결과에 따르면, 2015년 1월 기준 체류외국인¹⁾은 총 1,741,919명으로 전체 인구 대비 3.4%에 이르고 있다.²⁾ 이 가운데한국 국적을 갖지 않은 외국인³⁾은 1,376,162명이고, 혼인 혹은 기타 사유로 한국국적을 취득한 외국인이 158,064명, 외국인주민 자녀가 207,693명이다.

외국인 이주민의 증가와 이로 인한 문화적 마찰은 대도시와 농촌을 가리지 않고 이들이 거주하는 지방자치단체에서 그 문제점이 부각되고 있다. 대개 외국인노동자들은 공동으로 단기간 거주하기 때문에 이들은 지역사회에서 이방인으로서의 의미

1) 출입국관리법 제31조의 규정과 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 제6조의 규정에 따라 입국한 날부터 90일을 초과하여 체류할 목적으로 출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록이나 국내거소신고를 한 자 및 90일 미만 체류할 목적의 단기체류자를 포함한 총 국내 체류외국인 의미한다.

2) 법무부 발표에 따르면 2016년 4월말 현재 체류외국인은 1,972,580명으로 전년 같은 시기(1,846,049명)에 비해서는 6.9%(126,531명) 증가하였다. 이는 인구대비 약 3.7%에 해당한다.

3) 외국인근로자(608,116명), 결혼이민자(147,382명), 유학생(84,329명), 외국국적동포(286,414명), 기타 외국인(249,921명) 등이다.

가 있고, 결혼이주여성은 지역 공동체에서 가족이라는 이름으로 결합되기 때문에 지역 주민들이 느끼는 일상적인 체감도가 훨씬 크다. 게다가 최근 들어 다문화가정의 이혼이 늘어남에 따라 결혼이주여성과 다문화가족에 대한 부정적인 인식이 늘어날 우려도 있다.⁴⁾

최근 나타나는 또 다른 문제는 외국인주민 자녀들에 대한 것이다. 특히 외국에서 태어나 부모의 취업이나 혼인으로 인해 함께 한국에 입국한 중도입국자녀는 새로운 유형의 이주민 문제 발생시키고 있지만, 지방자치단체의 정책적 수단은 마땅치 않은 형편이다.⁵⁾ 이처럼 취업과 혼인 등의 이유로 지방자치단체에 거주하는 외국인이

4) “늦깎이 장가·이른 파혼...다문화부부의 ‘그림자’(머니투데이, 2016.11.16)

...다문화 혼인은 2010년 '국제결혼 건전화 대책' 도입으로 줄기 시작했다. 정부가 무분별하게 난립한 국제결혼중개업체를 관리하면서 한국 남성과 동남아시아 여성 간 혼인이 감소한 게 영향을 끼쳤다. 법무부가 2014년 결혼 이민비자 발급 기준에 한국어 능력 요건을 강화한 점도 한 몫 했다. 다문화 이혼·출생 감소는 혼인이 줄면서 발생한 파생 효과다. 다문화 혼인이 성숙기에 들어섰다는 평가가 나오지만 늦깎이 장가와 이른 파혼 현상은 여전했다. 국제결혼한 한국 남성을 보면 45세 이상이 전체의 22.7%로 가장 높았다. 35세 이상으로 범위를 넓히면 전체의 59.8%에 달한다. 한국인과 결혼한 남성이 25~34세(64.2%)에 몰려 있는 것과 다른 모습이다. 과거 농촌 남성이 결혼에 어려움을 겪어 중국·베트남·필리핀 여성과 혼인하는 현상이 도시에서도 나타나고 있다는 설명이다. ...다문화부부는 결혼생활 기간도 한국인부부에 비해 짧았다. 지난해 이혼한 다문화 부부를 보면 평균 결혼생활 기간이 6.9년으로 한국인부부(15.5년)보다 결혼을 빨리 접었다. 결혼 5년 이내에 파혼한 다문화부부는 전체의 40.0%로 가장 많았다....

5) “최근 가장 심각한 문제로 떠오르는 대상 집단은 중도입국자녀입니다. 이 아이들은 주로 중국동포의 자녀들이거나 불법체류자의 자녀인 경우도 있는데, 학교에서 왕따를 당하거나, 제도권에서 완전히 이탈되어 있는 경우도 있습니다. 이 아이들은 현황 파악도 제대로 되어 있지 않고, 민간단체에서 이들을 지원하기도 하지만 부족한 상태입니다. 이들을 조사해서 직접 방문해보면, 집안에만 틀어박혀 있거나, 학교에 적응하지 못하고 범죄의 유혹에 빠져들기 쉬운 환경에 처해 있습니다. 이들이 한국사회에서 제대로 보살핌을 받지 못할 경우에는 불특정 다수에 대한 혐오·중요범죄를 저지를 우려도 있다고 봅니다. 구로구에는 중도입국자녀들에 대해 민간 봉사단이 활동하고 있고, 구청에서도 1년에 두 번 정도 문화행사를 갖고 있는데, 문화행사를 해보면 처음에는 말도 안하고 서먹서먹하게 있는 아이들도 금방 마음을 열고 웃고 떠들고 한국 애들과 똑같습니다. 그러니 중도입국자녀들도 관심만 가져주면 얼마든지 이 사회에서 조화되어 살 수 있는 아이들이라는 생각이 듭니다.”(서울 구로구 다문화지원팀장, 인터뷰일자: 2016.11.15)

“다문화가족 자녀문제는 사실 시한폭탄 같은 것입니다. 안산시에는 약 5,600명 정도의 외국인 가정 자녀가 있는데, 이는 중도입국자녀와 다문화가정 자녀를 포함한 수치입니다. 이들 중 약 30%가 중고생인데, 결국 5~6년 이내에 다 성인이 되는 것입니다. 이들은 엄마가 외국인인 경우 한국어 습득이 늦고, 그로 인해 학습부진, 외모차별, 경제적 문제로 인해 가정에서의 보호가 소홀한 문제 등 많은 어려움을 겪고 있습니다. 학생들 중 일부는 한국 사람들의 차별적 시선에 내재적으로 분노감을 쌓고 있을 수도 있습니다. 게다가 제가 대충 파악해보니 이들 중 약 20%는 학업을 중도에 그만 두고 있습니다. 결국 이들이 이 상태로 성인이 되면, 범죄유

늘어나고, 이로 인해 발생하는 문제들이 늘고 있음에도, 현재 지방자치단체는 중앙 정부가 수립한 외국인정책, 다문화정책을 단순히 집행하는 수준에서 벗어나지 못한다는 지적이 많다.

지방자치단체 공무원들은 외국인 이주민들의 필요성은 인정하면서도 변화한 시대상이 만들어 낸 어쩔 수 없이 받아들여야 하는 존재라는 인식과 행정적 부담을 안기는 정책대상으로 보는 인식을 함께 갖고 있다. 또 많은 지방공무원들은 외국인과 다문화가족의 증가로 인해 발생하는 새로운 행정수요에의 대응과 이들에 대한 통합정책의 필요성을 느끼고 있지만, 전문적인 지식이나 경험은 매우 부족하다고 이야기 한다. 지역에 거주하는 외국인들의 개인적·집단적 특성은 그 지역의 정책담당자와 주민들이 가장 잘 알고 있지만, 정작 지방자치단체 차원의 대응 능력은 부족하고, 대책 마련의 목소리만 높아지고 있는 실정인 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 이주민 통합정책이 국가적인 차원에서의 논의에만 머물러 있는 것에서 벗어나 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 협력적으로 정책을 추진할 필요성이 점차 증대되고 있다. 즉, 기존 이주민 관련 정책의 중심축을 중앙정부에서 지방자치단체로 이동하고, 중앙과 지방의 고유한 역할 정립을 통해 이주민 통합정책을 추진하는 것이 필요한 시점인 것이다. 지방에 거주하고 있는 이주민들은 실제로 지역에서 생활하고, 일자리를 구하고 있으며, 이웃과의 관계를 맺고 있다는 점에서 이주민 통합은 지방자치단체가 어떤 정책을 추진하고, 역할을 수행하는가에 따라서 크게 달라질 수 있다.

따라서 본 연구는 이러한 현실적 문제를 인식하고, 지방자치단체 차원에서 외국인 이주민에 대한 통합정책과 중앙정부와의 역할 정립을 모색하려고 한다. 이를 위해 먼저 통합정책에 대한 이론적 검토를 하고, 한국과 독일의 이주민정책을 비교한다.

혹, 생활곤란 등으로 인한 어려움에 직면하고 이것이 다시 국가적 비용으로 되돌아 올 것이 분명합니다. 지금 이들을 지원하는 비용을 아깝다고 생각하면 나중에 더 큰 피해로 되돌아 올 것입니다. 이주 1세대는 오직 돈을 벌겠다는 일념에 차별도 참고 살았지만, 2, 3세대가 늘어나면서 이들이 과연 참고 인내하면서 살지 의문입니다. 이 문제는 시급하게 정책 확대가 필요합니다.”(안산시 다문화정책팀장, 인터뷰일자: 2016.11.23)

비교 대상으로 독일을 선정한 이유는 독일이 이주민에 대한 차별적 배제정책에서 동화정책으로 전환하여 성공적으로 이주민 통합정책을 시행하는 것으로 평가받고 있기 때문이다. 이 연구에서는 독일의 사례를 참고하여 이주민에 대한 법적 제도와 정책을 살펴보고, 한국의 지방자치단체 차원에서 통합방안 모색 및 지방자치단체와 중앙정부(특히, 행정자치부)의 바람직한 역할을 모색하는 데에 중점을 두기로 한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

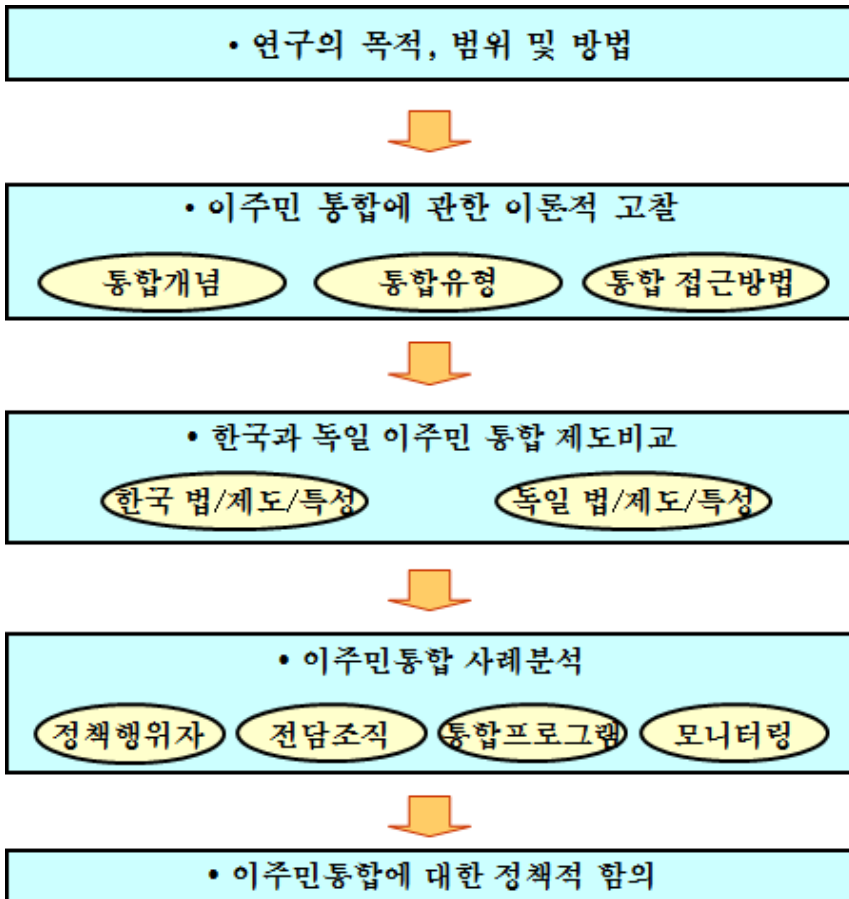
연구의 범위는 내용 및 대상의 관점으로 구분하여 살펴본다. 우선 연구의 내용적 범위는 이주민 통합에 대한 개념, 특성, 접근방법을 포함하여 이론적인 논의를 파악하도록 한다. 그리고 이주민 통합에 대한 선행연구를 체계적으로 분석하여 기존 연구와의 차별화하기로 한다.

대상적 측면에서는 한국과 독일의 지방정부 이주민 통합정책을 비교한다. 여기에는 이주민정책을 둘러싼 환경적 맥락(인구구조적 특성 및 상급 정부의 역할 등), 제도적 근거(관련 법령, 조례 등), 정책 추진체계(조직과 인력), 정책의 내용(프로그램, 지원 등), 정책의 관리(모니터링) 등에 관한 내용이 포함된다.

한국과 독일의 비교는 이주민 통합정책을 체계적으로 추진하고 있는 독일의 지방정부(슈투트가르트시와 뮌스터시)와 우리나라에서 비교적 외국인이 많이 거주하며, 일찍부터 이주민정책에 관심을 기울여 온 안산시를 비교한다. 최종적으로는 한국과 독일사례의 비교·분석을 통하여 이주민 통합정책의 확산에 기여할 수 있는 시사점을 도출하는 데에 중점을 둔다.

본 연구에서 다루려고 하는 연구내용 및 논리적 흐름을 도식화하면 아래의 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



2. 연구의 방법

연구방법에서는 우선적으로 문헌연구를 실시하기로 한다. 문헌연구를 통해 이주민과 이주민 통합에 관한 개념, 이론적 접근방법, 국내·외의 선행연구 등을 정리한다. 지금까지 지방자치단체 차원에서의 이주민 통합에 대한 국내 연구가 부족하다 점에서 외국의 저서, 연구보고서, 통계연보, 정부자료 등 다양한 문헌을 토대로 이주민 통합의 주요 내용, 관점, 범위 등에 대해서 체계적으로 분석하도록 한다.

둘째, 한국과 독일에서 지방자치단체 차원의 이주민 통합정책에 대해 비교·분석한다. 비교사례분석은 Yin의 복수사례 임베디드 설계(multiple case embedded design)에 기초하여 복수의 사례를 대상으로 사례를 구성하는 하위단위를 자료단위로 분석하기로 한다. 이를 위해서 본 연구에서의 사례연구는 한국과 독일의 차별성이 드러날 수 있도록 최대유사체계비교 관점에서 설계한다. 그리고 비교에 따른 함의 도출 및 정책적 제언의 적실성 확보를 위하여 현장에서 실무를 담당하는 전문가들을 대상으로 인터뷰를 실시하기로 한다.

독일을 비교대상으로 정한 이유를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 독일은 미국, 캐나다 등과 같은 전통적인 이민국가가 아니고, 초청노동자모델에 기초한 통합정책에서 출발하여 점차 대상을 확대하였다는 점에서 정책 진화에 대한 시사점을 줄 수 있다. 둘째, 독일은 비이민국가에서 이민국가로 전환한 국가라는 점에서 우리의 통합정책이 앞으로 나아갈 방향에 대한 함의를 제공할 수 있을 것이다. 마지막으로 독일은 지방자치가 매우 발달한 국가로써 지방에서 다양한 통합정책이 추진되고 있어서 우수사례 발굴이나 새로운 제도 도입과 관련된 함의 도출이 용이하다는 점을 들 수 있다.

〈그림 1-2〉 연구의 방법




이주민 통합에 관한 이론적 고찰



제1절 이주민 통합에 관한 제 개념

제2절 이주민 통합의 모형 및 접근방법

제3절 선행연구의 검토 및 분석의 틀



제2장

이주민 통합에 관한 이론적 고찰

제1절 이주민 통합에 관한 제 개념

1. 외국인 이주민의 정의

이 연구에서 이주민은 외국인으로서 국내에 이주하여 체류하는 이주민을 의미한다. 외국인에 대한 정의는 「출입국관리법」, 「국적법」, 「재한외국인처우기본법」, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 등 여러 법률에 규정되어 있다. 이주민 통합정책에서 외국인은 한국인과 구분되는 다른 인종이라는 의미의 외국인이 아니며, 실제 법적·정책적 대상으로서의 외국인은 국적을 기준으로 구분하는 것이 일반적이다. 이러한 의견을 종합하여 라휘문(2015: 4-5)은 광의의 외국인과 협의의 외국인으로 구분하는데, 광의의 외국인은 대한민국의 국적을 가지지 않은 모든 자를 의미하며, 협의의 외국인은 일정한 목적달성을 위하여 대한민국에 거주하고 있는 대한민국 국적을 취득하지 않은 사람을 의미한다.

〈표 2-1〉 행정자치부의 외국인 주민 구분

기준	유형	계
한국국적을 가지지 않은 자	외국인근로자	608,116
	결혼이민자	147,382
	유학생	84,329
	외국국적동포	286,414
	기타 외국인	249,921
	소계	1,376,162
한국국적을 취득한 자	혼인귀화자	92,316
	기타 사유	65,748
	소계	158,064
외국인주민 자녀	외국인부모	14,814
	외국인-한국인부모	183,732
	한국인부모	9,777
	소계	207,693
총계		1,741,919

출처: 행정자치부(2015).

그러나 행정자치부의 외국인주민현황조사에서 알 수 있듯이 정부 정책의 대상으로서의 외국인은 한국국적을 취득한 혼인귀화자와 그 자녀들까지 포함하고 있기 때문에 외국인에 대한 개념 정의에 혼란이 발생한다. 국적을 기준으로 한다면 한국 국적을 가지지 않은 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타 외국인만 외국인으로 봐야 하겠지만, 실제 각종 외국인 지원 정책은 한국국적을 취득한 혼인 귀화자도 포함하고 있기 때문이다.

또한 국내 체류 중인 외국인에 대한 통합정책을 ‘이주민’ 통합정책으로 칭하는 것에도 논란의 소지가 있는데, 이는 정책대상자로서의 외국인 범주가 매우 다양하기 때문이다. 지금까지 외국인 관련 정책은 다문화정책으로 많이 칭해지고 있다. 그런데 다문화정책에서 ‘다문화’라는 용어는 ‘다문화가족’이라는 정책대상을 특정하고 있기 때문에 외국인에 대한 정책은 다문화가족 지원을 담당하는 여성가족부의 업무

로만 오해받는 문제가 발생한다. 그렇다고 다문화화를 국내 체류 외국인을 지칭하는 일반적인 용어로 사용하기에는 혼인 등의 이유로 이미 대한민국 국적을 취득한 해외 출신 국민들은 제외되는 문제가 발생한다.

〈표 2-2〉 용어의 적용 범위 비교

구 분	국적미취득 주민				국적취득 주민	자 녀	
	기타체류	외국인 근로자	재외동포	결 혼 이민자		해외출생	국내출생
외국인 주민	○	○	○	○	×	×	×
외국계 주민	○	○	×	○	○	× (한국인-외국인 자녀)	
이민자	○	×	○	○	○	○	×
이주민	○	○	○	○	○	○	×
이주배경 주민	○	○	○	○	○	○	○

출처: 행정자치부(2016), 내부 자료.

이와 관련하여 현재 행정자치부는 「지방자치단체 외국인주민 현황」 통계에서 외국인주민이라는 용어를 사용하고 있는데, 엄격하게 보아 외국인으로 볼 수 없는 사람, 즉 대한민국 국적을 취득한 주민까지 외국인으로 분류하는 문제점을 안고 있다. 보통 해외에서는 ‘이민자’ 혹은 ‘이주민’이라는 ‘Immigrant’가 공용어지만, 국내에서 이민자는 외국인근로자를 포함하기 곤란하며, 이주민은 국내출생 외국인 자녀가 포함되기 어려운 문제가 있다.

따라서 가장 포괄적 의미를 담으면서도 정확한 용어를 만들자면, 독일과 같이 해외에서 국내로의 이주라는 공통점을 강조하여 ‘이주배경자(persons with migration background)’ 혹은 ‘이주배경주민’으로 칭해야 할 것이다. 그러나 이주배경주민이라는 용어는 일반적으로 사용되는 용어가 아니기 때문에 이 연구에서는 국제적으로 통용되는 ‘이주민’이라는 용어를 이주배경주민에 대신하여 사용하기로 한다. 따라서

이 연구에서 이주민은 “대한민국 국적 취득과 상관없이 각종 외국인정책의 대상자 이면서, 해외에서 국내로 들어와 거주하는 외국 출신 주민”으로 정의한다. 주민으로 정의하는 이유는 이주민에 대해 지방자치단체 구성원인 주민으로서의 지위를 인정함으로써, 지방자치단체의 적극적인 역할을 모색하기 위함이다.

2. 통합의 개념

통합은 일상적으로 흔히 사용되고 있는 개념일 뿐만 아니라 학술적으로도 많이 연구되고 있으며, 국가의 경계를 넘어서 정치적으로나 사회적으로나 많은 논의가 이루어지고, 이에 대한 요구도 상당히 강하게 요청되는 개념 중의 하나이다. 따라서 통합은 규범적으로 긍정적인 것으로 평가되며, 안정성 또는 안전과 동일한 것으로 인식되고 있다.

일찍이 이주민 통합에 관심을 가져온 독일에서는 통합은 ‘좋은 사회’(gute Gesellschaft)를 위한 본보기로서의 기능을 수행(Kraemer, 2008:45)하는 것으로 본다. 그러나 학술적으로 통합에 대해 많은 논의가 있었음에도 불구하고, 이에 대한 개념 정의는 연구자에 따라 매우 다양하여 일치된 정의가 어려운 실정이다. 통합 개념의 어원은 라틴어에서 출발하고 있으며, 원래는 전체의 재생(Wiederherstellung des Ganzes)을 의미한다. 일반적으로 통합은 “하나의 체계적인 전체 내에서 부분들의 연결”(Esser, 2000:262)을 의미하거나 “상호의존적인 시스템으로 이해되는 하나의 전체에 속하는 요소들 간 관계의 안정적인 상태”(Heckmann, 2015:70)를 의미한다.

그러나 이러한 개념 정의는 상태에 중점을 두고 있으나, 통합은 상태뿐만 아니라 과정을 포함하고 있는 것으로 인식되고 있다. Heckmann은 과정적인 측면에서의 통합을 다음의 3가지로 구분하고 있다. 그것은 첫째, 개별적으로 연결되지 않은 요소들로 하나의 구조나 시스템을 구성하는 것이며, 둘째, 현재의 구조에 개별적인 요소들을 추가하여 이들을 현재의 구조나 시스템과 연계하는 것이며, 셋째, 하나의 시스템 내의 요소들 간의 관계를 강화하거나 또는 개선하는 것이다. 이처럼 과정적인 측

면에 중점을 두고 이주민 통합을 정의하기도 하는데, 예를 들어, 독일의 ‘행정관리를 위한 지방자치연합체(이하, KGSt)’는 이주민 통합을 “새로운 인구그룹을 이주수용사회의 기존 사회구조 속으로 편입시키는 것을 의미하며, 어떻게 이러한 인구그룹들을 경제적, 사회적, 법적, 문화적, 그리고 정치적으로 기존 시스템과 관계를 맺도록 할 것인지에 대한 방법”(KGSt, 2005:13)으로 보았다. 이러한 정의는 한편으로는 새로운 사회구성원들을 하나의 새로운 사회시스템으로 통합하거나 또는 편입시키는 것과 관련되며, 다른 한편으로는 하나의 사회시스템 내에서의 관계의 보장 및 강화와 밀접하게 관련되어 있는 것을 알 수 있다.

과정적 통합은 “사회생활 참여에 대한 능력(Befähigung)”(Uslucan, 2009:57)으로 이해되기도 한다. 이러한 개념 정의는 이주 자체에만 국한되는 것이 아니라 세대를 거치는 중·장기적인 과정을 내포하고 있다. 독일의 경우 이런 맥락에서 이주민 통합을 추진하는 지방정부별로 통합에 대한 이해가 다양하다. 뮌헨(München)시의 경우, 통합은 “기회균등의 목표를 가지고 이주민들을 사회의 핵심적인 분야로 편입시키거나 들어가게 하는 장기적인 과정”(München, 2008:12)이라고 보고 있으며, 비스바덴(Wiesbaden)시는 통합을 “이주민과 이주배경을 지닌 사람들을 이주수용사회로 편입시키는 지속적인 과정”(Wiesbaden, 2004)으로, 슈트트가르트(Stuttgart)시는 통합을 “공통적인 이해의 기초를 적극적으로 만들어 가는 상호적인 과정”(Stuttgart, 2006:5)으로 간주하고 있다.

이처럼 통합에 대한 개념 정의가 매우 다양함에도 불구하고 공통적인 것으로 볼 수 있는 사항들을 종합하면 다음과 같다(Schröer, 2011:6). 첫째, 통합은 사회 또는 지역사회의 공동체로의 편입을 의미한다. 둘째, 통합은 목표인 동시에 과정이다. 셋째, 통합은 시간을 필요로 하며, 모든 시민들과 관련된 하나의 상호적인 과정이다. 넷째, 통합은 이주민뿐만 아니라 이주수용사회의 변화를 필요로 한다. 다섯째, 통합은 사회적으로 중요한 모든 분야에서 동등한 참여를 가능하게 한다. 여섯째, 통합은 상호 간의 인정과 존중을 전제로 한다. 일곱째, 통합은 구체적인 목표와 프로그램을 지향하고 있다.

3. 통합의 제 차원

이주민 통합은 사회통합을 목적으로 하며, 대부분의 국가에서 사회통합은 국가발전의 주요한 요인 중의 하나로 인식되어 왔다. 개별 국가 또는 사회가 처한 상황에 따라서 사회통합의 중요성에 대한 인식은 차이가 있으나 보편적으로 필요성이 인정되는 개념이라고 할 수 있다. 그러나 국제적으로 다양한 요인에 의해 국가 간 인구 이동이 증가하고, 많은 국가들이 이주민들을 수용하게 되면서 기존의 사회적 갈등에 이주민 문제까지 더해져 사회통합에 대한 요구는 더욱 늘어나는 추세이다. 그런데 통합에는 단지 사회통합만 있는 것은 아니며, 통합을 연구하는 학자 또는 부처(기관)에 따라 통합을 여러 가지 차원으로 구분하고 있다. 통합 차원의 구분 및 이에 관한 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, Esser는 독일 사회학자로서 일찍이 통합에 대해 관심을 가지고 많은 연구를 수행하였으며, 통합을 일차적으로 시스템통합(Systemintegration)과 사회통합(Sozialintegration)으로 구분하고 있다. 시스템통합은 사회적 시스템의 결속을 의미하는 반면, 사회통합은 사회의 시스템에 참여하는 방법과 관련되어 있다. Esser는 사회통합을 세분화하여 4개의 하위요소, 즉 문화적 통합, 구조적 통합, 사회적 통합, 정체성 또는 정서적 통합으로 구분하고 있다(Esser, 2000:270).

이들 하위요소가 지니고 있는 의미를 살펴보면, 첫째, 문화적 통합은 의미 있고, 성공적인 대응을 위해서 반드시 필요한 문화적 역량(예: 언어)을 획득하는 것을 의미한다. 둘째, 구조적 통합은 사회적으로 특정 직위(예: 직업적 또는 법적 직위)를 차지하는 것을 말하며, 셋째, 사회적 통합은 행위자들 간에 지식과 상징에 대한 상호적인 정향성에 관한 것으로써 관계를 구성하는 것이다. 넷째, 정체성 또는 정서적 통합은 개별 행위자와 집합체로서의 사회적 시스템 간의 정신적·정서적 관계를 의미한다.⁶⁾

6) Filsinger(2016)도 통합을 Esser의 사회통합의 4가지 구분과 유사하게 문화적 통합, 구조적 통합, 사회적 통

Heckmann(2015)도 통합을 일반사회학에서 분류하고 있는 바와 같이 시스템통합과 사회통합으로 구분하고 있다. 시스템통합은 시스템의 균형, 안정성 및 적응성과 관련하여 사회시스템의 개별적 요인들, 그리고 집단들의 협력과 연관되어 있다. 시스템통합을 파악하기 위해서는 이주와 관련된 집단 간에 갈등이 있는지 여부와 주민들 간에 공통적인 가치를 공유하고 있는지 등에 대해서 조사를 하게 된다. 사회통합은 개인과 관련하여 이주민들을 이주수용사회의 제도와 사회적 관계 속으로 편입시키는 것을 의미한다. Heckmann 역시 통합을 Esser의 분류와 마찬가지로 4개의 하위요소로 구분하고 있다. 4가지 통합유형은 동일하게 구조적 통합, 문화적 통합, 사회적 통합과 정체성 통합이며, 이러한 4개의 통합유형에 대한 설명은 앞에서 언급한 내용과 거의 대동소이한 것으로 볼 수 있다.

독일의 KGS(행정관리를 위한 지방자치연합체)도 통합을 구조적 통합, 문화적 통합, 사회적 통합 및 정체성 통합으로 구분하고(KGS, 2005:16), 이에 대한 정책방향을 제시하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 구조적 통합(strukturelle Integration)에서는 이주를 수용한 사회의 핵심분야 - 노동시장, 교육체계, 주택시장, 정치적 공동체 등 - 에서 사회구성원의 자격을 획득하는 것에 초점을 둔다. 즉, 구조적 통합은 사회적으로 지위를 차지하는 데에 있어서 동등한 진입과 권한을 가지는 것을 의미하는 것이다. 둘째, 문화적 통합(kulturelle Integration)은 이주민이 사회의 구성원과 참여자로서의 역할을 충실히 이행하기 위해서는 사회화과정을 통해 구성원자격을 획득하는 것을 전제로 한다. 문화적 통합의 주요 목표는 상호 간 이해가 가능하도록 현지의 언어를 학습하도록 하는 것이다. 셋째, 사회적 통합(soziale Integration)은 이주를 수용하는 사회에서 이주민이 사회구성원으로서의 자격을 얻는 것을 의미한다. 사회적 통합은 사회연결망, 타인종간 결혼 및 각종 사회단체의 구성원 등을 활동하는 것에서 확인할 수 있다. 넷째, 정체성 통합(identifikatorische Integration)은 이주민의 주관적인 관점을 반영하고 있는 개념이다. 정체성 통합은 이주민들이 이주수용사회, 지역사회

합, 및 정체성 통합으로 구분하고 있으며, 각각의 요소가 지니고 있는 주요 내용도 거의 같다.

등에 대해 개인적인 소속감이나 정체성 감정을 느끼는 것을 의미한다.

독일에서 KGSt가 제시하는 통합의 4가지 구분은 다른 지방정부의 통합 차원 구분에도 상당히 많은 영향을 미치고 있다. 그 이유는 KGSt가 지방자치단체연합체 역할을 하면서, 지방정부의 이주민 통합에 대한 권고안을 제시하면 다른 지방정부들이 이를 수용하는 경우가 많기 때문이다. 앞서 통합의 정의에서 언급한 뮌헨시와 비스바덴시도 KGSt의 유형을 그대로 수용하고 있어, 지방정부의 통합 유형 간 특징은 거의 동일한 것으로 간주할 수 있다.

학자들에 따라서는 통합을 반드시 4가지 구분으로 한정하지 않고, 여러 개의 요소가 혼합된 것으로 인식하는 경우도 있다. 예를 들면, Entzinger & Biezeveld(2003)은 사회·경제적 통합, 법·정치적 통합 및 문화적 통합으로 구분하며, Pennix(2009)은 사회·경제적 통합, 법·정치적 통합 및 문화·종교적 통합으로, Alexander(2007; 2012)와 Jaczewska(2013)는 사회·경제적 통합, 법·정치적 통합, 문화·종교적 통합, 공간적 통합으로 구분하고 있다.⁷⁾ 앞에서 언급한 학자, 연구기관, 지방정부 등이 제시한 다양한 유형의 통합 차원에 대한 분류를 종합하면 다음 표와 같다.

7) 같은 맥락에서 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주는 통합의 주요 차원을 문화적 통합, 경제적 통합, 정치적·법적 통합, 사회적 통합으로 구분하고 있으나(Reichwein und Vogel, 2004:25), 이러한 분류의 내용에는 Heckmann과 KGSt의 4가지 통합 유형이 모두 포함되어 있다.

〈표 2-3〉 학자·기관별 사회통합의 제 차원 비교

학자/지방정부		차원	사회(적)	경제(적)	법(적)	정치(적)	문화(적)	종교(적)	정체성	구조(적)	공간(적)
		통합	통합	통합	통합	통합	통합	통합	통합	통합	통합
학 자	Esser(2000)	○					○		○	○	
	Filsinger(2016)	○					○		○	○	
	Heckmann(2015)	○					○		○	○	
	Entzinger & Biezeveld(2003)		○			○					
	Pennix(2009)		○			○		○			
	Alexander(2007/ 2012)		○			○		○			○
	Jaczevska(2013)		○			○		○			○
	Juzwiak et al.(2014)	○	○	○	○	○	○				
기 관 · 지 방 정 부	KGS(2005)	○					○		○	○	
	München시(2008)	○					○		○	○	
	Wiesbaden시(2004)	○					○		○	○	
	Nordhein- Westfalen주(2004)	○	○	○	○	○	○				

제2절 이주민 통합의 모형 및 접근방법

1. 사회통합유형(Castles & Miller)

외국인 이주민의 사회통합에 관한 이론적 틀로 가장 많이 소개되는 것이 Castles & Miller(2003)의 사회통합유형이다. 사회통합유형은 차별적 배제모형, 동화모형, 다문화모형으로 나뉜다. 먼저 차별적 배제모형(differential exclusionary model)은 해당 국가에서 원하지 않는 이주민의 영주를 제한하고, 이들을 내국인과 차별적으로 대우함으로써 인종적 소수자를 최소화 하는 것을 정책목표로 삼는다. 따라서 이주민에 대한 규제가 주로 이루어지고, 이주민 문화에 대한 차별을 정당화한다. 차별적 배제 모형은 이주민들이 이주하고자 하는 사회의 제도나 문화를 수용하는 것을 당연시하고, 따라서 문화적으로도 다양성이 아닌 단일성을 목표로 한다. 이에 따라 정책목표 역시 인종적 소수자의 최소화에 초점을 맞추기 때문에 이주민들의 사회참여도 낮게 나타난다.

동화모형(assimilationist model)은 차별적 배제모형에 비해 단일문화주의지만 이민자에 대해 보다 더 친화적이라는 데 그 특징이 있다. 수용사회는 소수자인 이주민을 배제하지 않고, 이들이 주류문화와 가치관에 동화해 나갈 것으로 기대한다. 따라서 이주민에 대해 공동체 구성원이 될 것이라는 것을 전제로 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하며, 이주민에 대한 사회보장 및 기회의 평등을 강조한다. 동화모형의 목표는 이주민이 거주 국가 내 주류사회의 일원이 되는 것이며, 따라서 차별적 배제모형과 같은 맥락에서 수용사회의 문화를 주류문화로 보는 단일 문화를 지향한다. 따라서 이주민들도 적극적으로 수용사회의 제도와 문화를 받아들이기 위해 노력해야 한다.

다문화모형(multi-cultural model)에서는 이주민을 상호 존중과 관용의 대상으로 보며, 국가는 다양성을 인정하고 이주민들과의 공존을 통해 사회통합을 추구한다. 따

라서 정책도 소수자인 이주민들의 동등한 가치를 인정하고, 이들의 수용사회에 정착을 지원하기 위한 우대조치를 마련한다. 다문화모형은 국가 내의 다양성을 목표로 하기 때문에, 이주민이 그들의 문화를 지켜나가는 것도 인정한다. 그러나 다문화모형은 수용사회의 주류문화와 이주민들의 소수문화를 인정함으로써 문화 간의 경계를 형성하게 되고, 이것이 이주민들과 주류 수용사회 간의 이질화를 방치하거나 조장함으로써 문화적 계토(ghetto)를 만들 수 있다는 비판도 받고 있다. 이러한 비판은 다문화모형에 지나치게 경도된 사회통합정책은 주류사회와 이주민의 소통을 원활하게 이루어내지 못할 것이라는 의미를 내포하며, 주류사회에 있어서 이주민의 사회참여도 또한 낮게 나타날 것이라는 예측을 할 수 있다(조화성, 2010).⁸⁾

8) 이러한 이유에서 쌍방향통합모형(two-way integration model)이 제시된다. 이는 이민자와 거주국 국민 간의 일상적이며 지속적인 소통으로 양자 간에 적응하려는 노력을 의미한다. 이러한 쌍방향적 적응은 가족단위를 넘어서, 보다 더 광범위한 지역사회로 확장되어 이민자와 지역주민 간의 관계에서도 실현되는 것을 지향한다. 이러한 통합모형의 재분류에 의하면, 정부의 적극적 정책을 통해 이민자와 내국인 간의 공동문화의 형성을 추구하는 동시에, 이민자의 주류 사회와의 관계에서 높은 정도의 적응과 참여를 바탕으로 하는 모형은 쌍방향통합모형이 된다.

		정부의 적극적 정책: 문화적 다양성 허용		
		단일 문화 추구	공동 문화 형성	하위문화 장려
이민자의 주류 사회와의 관계: 적응 및 참여	높음	동화 모형	쌍방향 통합모형	다문화주의 모형
	낮음	격리 모형	-	다문화주의 모형

출처: 조화성(2010:8).

문병기·라휘문·한승준(2015)은 특히 농촌에서 결혼이민자에 대해 출발점은 다양성을 인정하는 다문화(multi-culture)이지만 지향점은 우리를 중심으로 하면서도 상호 문화적 요소가 흡수되고 포용되는 쌍방향통합모형이 효과적일 것으로 보았다.

〈표 2-4〉 Castles & Miller의 사회통합유형

구분	차별적 배제 모형 (differential exclusionary model)	동화주의 모형 (assimilationist model)	다문화주의 모형 (multicultural model)
정향성	국가 및 사회가 원치 않는 이민자의 영주가능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지하려는	‘국민됨’을 전제로 조속한 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하려는	소수자의 동등한 가치를 인정하고 이에 대한 보존을 지원하며 적극적 조치(affirmative action) 등 우대조치를 마련함
정책목표	인종적 소수자의 제거 및 최소화	소수자의 주류사회 동화	다양성 인정과 공존을 통한 사회통합
국가역할	적극적 규제	제한적 지원	적극적 지원
이주민에 대한 관점	이방인, 위협적 존재	완전한 동화를 전제로 인정	상호 존중과 관용
평등개념	차별의 정당성 강조	사회보장 및 기회의 평등	적극적 조치
법적 수단	단속 및 추방	비차별의 제도화	제반 권리의 허용
정주화	불가능	비교적 가능	가능
국적부여 원칙	숙인주의, 엄격한 조건	속지주의, 융이한 조건	속지주의, 이중국적 허용
정체성	이질화	동질화	이질화
사례국가	독일*, 일본	프랑스, 영국	미국, 캐나다, 호주

출처: Kymlicka(1995); Castles & Miller(2003); 박진경(2010:45)에서 수정 재인용.

* 독일은 2000년 이후 동화주의로 전환한 것으로 평가됨(저자 추가).

2. 다층적 거버넌스 관점

1) 개념

거버넌스(governance)는 근본적으로 정부와 시장, 시민사회가 상호작용하여 국정을 운영하는 것으로, 각 영역의 이해관계자들의 참여를 이끌고 이들과 상호작용한다는 점에서 전통적 통치방식인 government와는 구별된다. 이런 점에서 거버넌스는 사회구성원이 공동의 목적을 위해서 스스로 협의하는 일이자 공적인 것에 대해 사회구성원이 관여하는 통치의 새로운 과정이라 할 수 있다(이명석, 2002). 거버넌스의 개념은 폭넓기 때문에 학자에 따라 다양하게 사용되며, 학문적으로 완전한 합의가 이루어지지 못하였다. 거버넌스는 다양한 이론적 접근과 융합되면서 폭넓게 확장해가고 있으며, 네트워크 거버넌스, 로컬 거버넌스, 굿 거버넌스, 다층적 거버넌스 등과 같이 거버넌스의 작동원리와 그 특성을 중심으로 독특한 형태로 발전하였다. 이 가운데 다층적 거버넌스는 다수준에서 기능하고 다양한 정치행위자들이 정책과정에 참여하는 형태로 작동하는 거버넌스를 뜻한다(방청록, 2005:57).

이주민 통합정책은 국가적 차원에서 볼 때 국민이라는 공동체 구성원을 만들어내는 과정이며, 지역 차원에서는 이주민들의 생활의 근거를 마련하고, 이주사회의 구성원들과 융합되는 과정이 혼재되어 있다. 따라서 중앙정부, 지방정부, 시민사회가 모두 수평적으로 참여하는 것을 전제로 하며, 정책의 일관성 관점에서 국가와 지방정부의 수직적 위계관계 또한 무시할 수 없는 특성이 있다. 따라서 국가의 정책적 통일성과 조정능력, 지방정부와 시민사회의 정책적 자율성에 정당성을 제공하는 다층적 거버넌스 관점에 주목할 필요가 있다.

다층적 거버넌스(multi-level governance)는 1990년대 초반 이래 EU의 정치체제와 정책결정과정을 연구하는 과정에서 개념이 널리 사용되어 왔다(방청록, 2005:56). EU는 초국가기관, 회원국, 지방정부, 이익집단 등 여러 단위의 정치 행위자들이 함께 정책결정과정에 참여하는 독특한 형태로 형성되어 왔다. 다층적 거버넌스에서

다층적이라는 말은 다양한 이해관계자의 상호작용을 통한 의사결정이 수직적 단계에서 일어나는 것을 의미한다(신지원, 2010:817). 즉, EU의 다층적 거버넌스의 수직적 특성은 유럽연합-국가-지방정부 등 수직적 위계관계가 있다는 것이고, 수평적 특성은 각 정부가 다양한 이슈영역에서 수평적인 상호의존적 관계를 형성하거나 경쟁과 협력관계에서 정책을 산출한다는 것을 의미한다(송병준, 2006:92). 이러한 EU의 복잡한 구조와 행위자간의 권한 관계는 전통적인 통치방식이나 시장 메커니즘으로는 설명할 수 없으며, 일반적인 거버넌스의 구조와 정책과정 등에서도 차이를 갖게 되는 것이다.

다층적 거버넌스의 개념은 학계 및 학자들마다 다양하게 정의내리고 있지만 일반적으로 복수의 정치적 계층(political tier) 관계를 총칭하며(차미숙 외, 2003:13), 중앙정부의 통제를 제한하고 정치적 권위의 분산(diffusion of authority)을 개념화하는 과정에서 접근한다(Hooghe & Marks, 2003: 234). 따라서 다층적 거버넌스 개념은 정부 간 관계, 협력적 거버넌스 등의 개념과 유사한 의미로도 사용된다.

그러나 일반적으로 정부 간 관계(intergovernmental relations)는 모든 수준의 정부 간 비계층적(non-hierarchical relations)·비정치적(nonpolitical precision) 관계를 의미한다. 정부 간 관계의 개념 틀을 처음으로 제시한 Anderson(1960:3)은 정부 간 관계를 미국 연방체제 내의 모든 계층과 형태의 정부단위 간에 발생하는 상호작용과 행위의 총체라고 정의한다. 또한 Wright(1988)가 제시한 정부 간 관계의 특징을 살펴보면, 정부 간 관계는 중앙과 지방, 중앙 및 지방정부 간의 정치·행정·사회적 상호관계에 대한 총체를 의미한다. 따라서 정부 간 관계는 중앙정부와 지방정부, 지방정부 간의 상호관계를 중심으로 법·제도적 측면뿐만 아니라 관료들의 드러나지 않는 행위와 인식 등 비공식적인 측면도 포함하는 개념이다.

협력적 거버넌스는 사회문제가 복잡해지고 다양해짐에 따라 사회구성원들의 협력과 네트워크를 강조하는 개념으로 대두되었다. 협력적 거버넌스는 사회의 다양한 이해관계자들의 참여와 상호작용을 통한 문제해결을 지향한다. 즉, 이해관계자들의 조정 및 협력을 통해 거래비용을 낮출 수 있으며, 계층적 관료제에서보다 더 효과적

으로 해결방안을 모색할 수 있다는 것이다.

이에 비해 다층적 거버넌스는 다양한 제도적 계층 사이에 수직적 관계 및 수평적 관계를 모두 포함한다는 점에서 유사 개념들과 구별된다고 볼 수 있다(Bache & Flinders, 2004:3; Peter & Peirre, 2004:79; 최정인, 2015 재인용). 다층적 거버넌스에 대한 주요한 이론적 논의를 보면 다음과 같다.

2) Hooghe & Marks의 다층적 거버넌스

Hooghe & Marks(2001)는 다층적 거버넌스의 방식을 두 가지 유형으로 구분하고 있다. Type I은 수직적 관점의 계층제적 접근방식(hierarchical approach)으로 초국가-국가-광역-지방 정부들 간의 관할권(jurisdictions)이 배분되고 공유되는 방식에 초점을 맞춘다. 특정한 영역에 있어 여러 수준에서는 관할권이 동시에 부여되지만, 동일 수준에서는 상호배타적(mutually exclusive)으로 구성되며 일정 기간 동안 안정적인 권한이 보장된다. 따라서 동일 수준 내 행위자들 간의 상호작용은 최소화되며, 이들 간의 갈등과 조정의 문제가 최소화된다(최홍석, 2008:128).

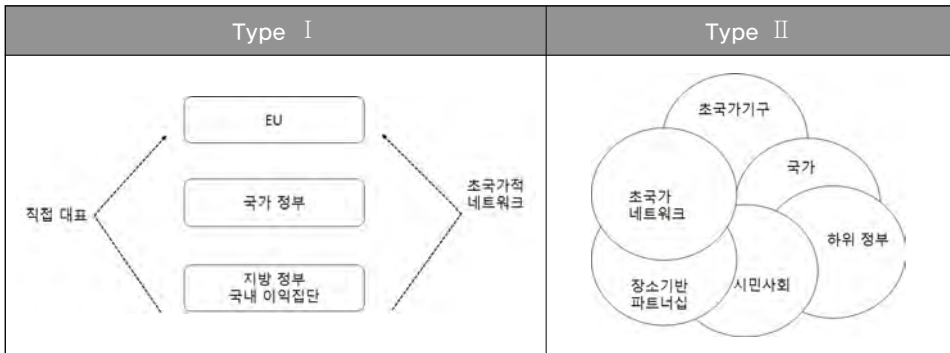
Type II는 다중심모델(polycentric model)로서 특정한 과업에서 그 권한이 수평적으로 중첩되고 상호의존적인 방식에 초점을 맞춘다(Bukeley & Betsill, 2005:48). 다수의 정부가 참여하여 새로운 체계를 구성하고 특정 공공정책을 제공하지만 그 과업이 완료되면 임시적·유연한 특성에 의해 조직을 재구성 할 수 있다(최홍석, 2008:128). Type I과 II는 다른 특성을 가지지만 상호배타적인 것은 아니며 특정한 과업을 해결하기 위해서 이 두 유형의 특징들이 조화롭게 적용될 수 있다.

〈표 2-5〉 Hooghe & Marks의 다층적 거버넌스 유형 및 특징

Type I	Type II
일반 목적 관할 구역 계층별 배타적 구역 관할구역 계층 수 제한 전조직적(영속적) 설계	특정 과업 관할구역 전계층 별 중첩된 구역 관할구역 계층 수 무제한 유연한 설계

출처: Hooghe & Marks(2003:236); 최홍석(2008:129) 재구성.

〈그림 2-1〉 다층적 거버넌스 유형



출처: Bulkeley et al.(2003).

Hooghe & Marks는 연구의 소재(locus)에 따라 다층적 거버넌스를 다섯 개의 영역으로 구분하고 있다(Hooghe & Marks, 2003:234~5). 우선, EU가 설립됨에 따라 초국가수준의 정책결정 및 집행과정에서 다수의 유럽연합 회원국 및 의사결정자들이 관여하게 되었고, 그들 간의 지속적이고 체계적인 협의를 이끌어내기 위해 다층적 거버넌스에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 다음은 국제관계(international relations) 연구에서 많이 다루어지고 있다. 세계화·지역화가 확산됨에 따라 전통적인 정부의 통치(government)중심이 아닌 초국가기구 혹은 지방정부 차원에서 정치적 권위의 분산이 어떻게 이루어지는지 다층적 거버넌스 관점에서 연구하고 있다. 세 번째로 연방제와 관련해 연방국가와 주정부, 중앙정부와 지방정부간에 어떻게 권한을 배분하

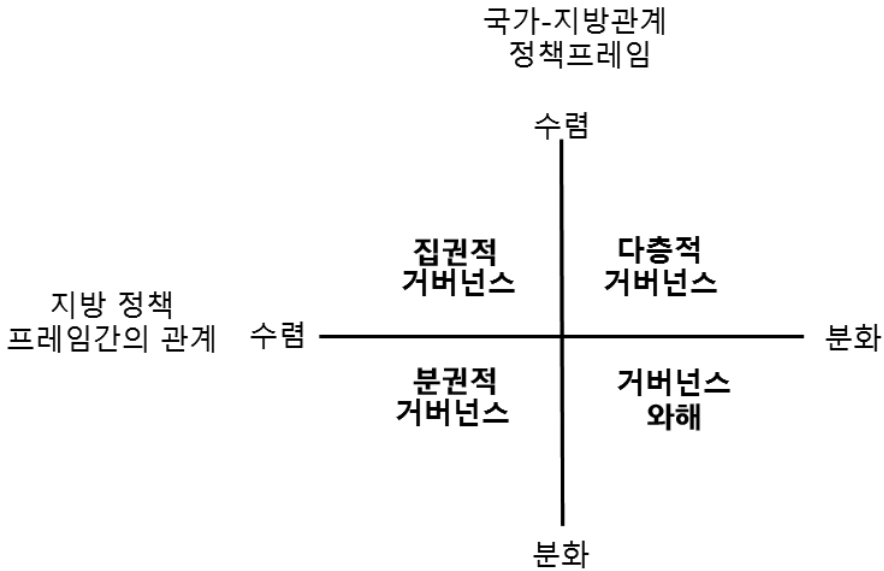
고 상호작용하는가에 논의의 초점을 맞춘다. 네 번째로, 지방정부 운영방식에 관한 연구문헌에서도 자주 다루어지는데 특히 정부기능의 적절한 규모와 분할에 관한 주제로 연구가 이루어지고 있다. 마지막으로 공공정책의 결정과 집행에 대해서도 다층적 거버넌스 개념과 이론을 적용하여 분석하였다. 다층적 거버넌스에 대한 초기 연구는 EU체계를 중심으로 이루어졌지만 점차 환경정책, 노동정책 등 다양한 정책 분야에서의 거버넌스 체계를 분석하고자 하는 학술적 연구로 확대되고 있다(방청록, 2005).

3) Scholten의 다층적 거버넌스

Scholten의 다층적 거버넌스에 대한 접근은 Hooghe & Marks의 2가지 유형에 대한 비판에서 출발하고 있다. Hooghe & Marks의 다층적 거버넌스 개념에서 다층적 수준의 어떤 의미들은 거버넌스와 관계가 없거나 수준 간(Type I) 상호작용이 없으며, 또한 집권적 구조 또는 분권적 구조에 대해서도 구분하지 않았다. 반면 Type II는 다층적 거버넌스가 어떻게 작동되어야 하는가에 대해 잘 기술하고 있다. 그러나 이에 대한 선행연구들은 다층적 거버넌스는 다층적 정부가 의미 있는 영역에서 상호작용 할 때 효과적으로 작동하는 것으로 제시하고 있으나 공동정책 추진을 위한 노력은 기대보다 적은 것으로 나타나고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 다층적 환경(multi-level settings)에서 대안적인 거버넌스 방식을 구분하기 어렵다.

Scholten은 이러한 한계를 극복하게 위해 다층적 환경에서의 거버넌스를 4가지 유형 - 집권적 거버넌스, 다층적 거버넌스, 분권적 거버넌스, 거버넌스 와해 - 으로 구분하여 제시하고 있다. 아래에서는 각각의 유형에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

〈그림 2-2〉 다층적 환경에서 거버넌스 구성 유형



첫째, 집권적(centralist) 거버넌스는 국가와 지방 간 관계에서 볼 때, 하향식(top-down) 관계를 설정하고 있다. 중앙정부는 정책을 결정하는 데에 있어서 주도권을 가지고 있으며, 지방정부는 주로 정책을 집행하는 데에 관여한다. 의제설정(agenda setting)의 관점에서 보면, 집권적 정책이 등장하는 경우는 정책이 중앙 또는 국가 차원의 문제로 정의되거나, 이슈가 국가 차원에서 쟁점이 되거나 또는 정책조정을 위한 국가적 틀(national framework)이 존재하는 때이다. 이주민 통합의 관점에서 보면, 이러한 접근법은 “통합의 국가모델”에 대한 논의와 밀접한 관련성이 있다. 이주민 통합은 국가의 주제로 프레임화 되는데, 그 이유는 이주민 통합 관련 이슈가 국가에 의해서 정치적으로 결정되기 때문이다.

둘째, 다층적 거버넌스는 많은 정책 영역에서 유럽연합 관여가 증대됨에 따라 등장하게 되었다. 그러나 일부 비판가들은 다층적 거버넌스는 결코 완전한 이론적 틀로 발전하지 못하였으며, 단지 정책결정이 점차 다층적 환경(multi-level settings) 속

에서 이루어졌다는 것을 개념화하고 있는 것에 불과하다고 주장한다. 다층적 거버넌스는 다층적 환경에서의 다양한 거버넌스 방식 가운데 하나로 개념 정의를 할 수 있다. 아젠다 설정 관점에서 볼 때, 다층적 거버넌스는 정책문제의 다양한 특성이 명확하게 인식되는 상황에서 등장할 가능성이 큰 것으로 볼 수 있다.

게다가 다층적 거버넌스에 대한 연구들은 다층적 정부 간의 상호작용을 하나의 비정치적이고 기능적인 정향성을 지니는 것으로 간주하고 있다. 이것은 대체적으로 하나의 융합된 정책문제에 대해서 합동적인 접근방법(joint approach)을 개발하기 위한 정부 간 협력의 기술관료적 방식(technocratic mode)을 포함한다. 다층적 거버넌스는 제도정책 구조에 반영될 수 있는데, 예를 들어, 집권적 거버넌스 주제와 비교할 때, 연약하며, 다양한 차원으로 분화되어 있으며, 수직적인 상호작용과 협력을 위한 구체적인 논거를 필요로 한다.

셋째, 분권적 접근방법은 지방정부에 대해서 분권화된 정책을 추진하는 거버넌스 방식이다. 이 접근방법은 지방정부가 정책을 집행할 뿐만 아니라 아젠다를 결정하는 상향식(bottom-up) 접근을 포함한다. 지방정부는 중앙정부와의 계층적인 관계 속에서 정책의 집행자인 동시에 정책결정자이다, 의제설정의 관점에서 보면, 이러한 관점은 문제가 지방차원에서 해결이 필요한 지방의 문제로 정의될 때 나타난다. 이슈를 확실히 지방의 의지로 정의하도록 하는 것은 관련 이슈에 대한 지방의 리더십을 필요로 하거나 지방 차원에서의 정치화를 필요로 한다. 제도정책의 구조는 주로 지방차원에서 발전하게 될 것이며, 지방정부 간의 수평적 정책학습을 위한 구조와 연계될 것이다. 이주민 연구에서 제시된 분권적 거버넌스 명제는 지방정부의 정책결정이 이주민의 인종적 차이의 존중과 그룹별 구체적 조치의 실현에 대해 국가정책보다는 훨씬 더 수요에 대응하는 것이 용이하다는 것이다. 지방의 기회 구조는 국가의 기회 구조보다는 이주민들에게 개방적이며, 지방정부와 이주민 관련 조직들 간의 접근성도 훨씬 용이해질 것이다.

넷째, 거버넌스 와해(decoupling)는 정부 차원 간에 의미 있는 상호작용이 없으며, 심지어 다양한 차원에서의 정책이 모순되거나 갈등적인 관계에 있을 때 나타난다.

거버넌스 와해는 다양한 정부 차원이 동일한 정책영역에 관여하거나 기본적인 정책 문제를 매우 다르게 정의하는 경우에 발생한다. 이러한 현상은 정부 차원 간의 정치적 갈등을 야기할 뿐만 아니라 정책대상자들에게도 갈등적인 메시지를 전달하게 된다. 이주민 연구분야의 다양한 연구들은 지방 차원의 정책이 국가 차원과 다른 정책결정의 논리를 따르는 경우, 때로는 국가 정책결정과 직접적으로 갈등관계에 있는 정책을 추진하는 경우에 거버넌스 와해가 나타나는 것으로 보고 있다.

〈표 2-6〉 다층적 환경에서의 거버넌스 특성 비교

	집권적 거버넌스	다층적 거버넌스	분권적 거버넌스	거버넌스 와해
문제 아젠다	문제는 중앙의 해결이 요구되는 중앙의 문제로 정의	국가 또는 지방의 문제에 대한 차별적 관점	‘지방차원’에서 해결이 필요한 지방 문제	문제는 갈등적인 방식으로 정의
정치적 아젠다	정치적 우선권, 국가 정치적 리더십, 집권적 정치네트워크	탈정치화, 기술적 정향성	지방 차원의 정치화, 지방리더십	계층 간의 정치적 갈등
정책 아젠다	강한 중앙의 정책조정 구조(계층제), 폭넓은 중앙 정책들과의 이슈 연계성	약한 중앙 정책조정 구조, 강한 다층적 ‘기능주의’ 구조	중앙 차원의 정책조정이 거의 없거나 전혀 없음, 지방수준에서의 수평적 정책학습	계층 간의 정책 갈등, 상충되는 정책 메시지

출처: Scholten(2013).

제3절 선행연구의 검토 및 분석의 틀

1. 선행연구의 검토

한국에 거주하는 이주민으로서의 외국인에 관한 연구는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 외국인 증가로 인해 생겨난 우리사회의 새로운 문제와 그 해결책 마련을 위해 이들을 정책의 대상으로 보는 연구이다. 1990년대부터 관심을 받아온 외국인 이주노동자와 다문화정책으로 대표되는 여성결혼이민자에 대한 연구가 대부분 그렇다. 다른 하나는 이들을 단순한 정책의 대상이 아닌 이들로 인해 단일민족 국가라는 기존 관념이 점차 변화하고 있고, 이에 따라 사회구성원으로서의 외국인 이주민에 대한 새로운 방향 설정을 모색하는 연구가 있다. 최근 들어 주목받고 있는 이주민의 사회통합에 관한 연구와 더 나아가 이민정책 연구가 그것이다.

1) 정책대상으로서의 외국인 이주민

정책대상으로서의 외국인 이주민에 대한 연구는 주로 외국인 집단을 대상으로 이들이 겪는 현실적인 문제점과 그에 따른 정책대안을 모색하는 형태의 연구가 주를 이루었다. 가장 많은 연구는 결혼이주여성과 다문화에 대한 연구이다. 결혼이주여성에 대한 연구는 주로 이들이 한국사회에 적응하는 과정에서 겪게 되는 정체성 형성의 어려움과 생활의 문제점, 그리고 이를 해결하기 위한 정책대안의 마련에 초점을 맞추고 있다(박순희·조원탁, 2013; 김경아, 2012; 장인실·서덕희·이지현, 2012; 장임숙, 2011; 박신규, 2010; 서운석, 2009; 김희주·은선경, 2007).

다문화 연구는 다문화정책의 내용과 유형, 정책수단, 추진 전략 등에 관한 연구가 주를 이루고 있다(심익섭·남영희, 2015; 김경화, 2014; 이혜림·조민호, 2014; 이재완, 2013; 임동진·장우영, 2011; 박진경, 2010; 홍기원, 2009). 또 사회통합적 관점에서

다문화정책을 분석하거나(김태원, 2010; 이성순, 2010; 김명성, 2009; 차용호, 2009), 해외 다문화정책과의 비교 연구도 있었다(이인원, 2013; 김선미, 2011; 장진숙, 2010; 박단, 2009; 최현실, 2009). 다문화 연구에서는 특히 다문화 가정도 중요한 연구 대상인데, 이들 연구는 주로 다문화 가정 자녀들의 보육과 교육 문제에 초점을 두는 특징이 있다(형성훈, 2013; 노기호, 2013; 노기호, 2011; 정선아, 2009; 정희영, 2009).

외국인 이주노동자에 대한 연구는 외국인노동자가 유입되기 시작한 1990년대부터 20여년 이상 꾸준히 연구되어 왔으며, 주된 연구는 외국인노동자 도입에 관한 정책과 제도, 그리고 이들의 활용방안과 문제점 등에 관한 것이다(류지성, 2008; 김재원, 1997 등). 그리고 소수자인 이들에 대한 차별극복과 권익보호에 초점을 맞춘 연구가 다수 있다(신동준, 2012; 손미정, 2012; 한승주, 2010; 김교숙, 2010; 전석만, 2010; 전영평·한승주, 2006; 설동훈, 1999).

2) 사회 구성원으로서의 외국인 이주민

법학 분야에서 주로 논의되던 외국인 이주민의 권리보호와 함께 이들을 한국사회의 구성원으로 인정하고 적극적으로 통합해야 한다는 목소리도 높아지고 있다. 일반적으로 외국인 이주민의 사회통합정책에 대한 연구는 주로 통합정책의 추진체계와 방법, 문제점에 대한 전반적인 진단을 담은 연구가 주를 이루고 있다(라휘문, 2015; 김태희, 2014; 조항록, 2011; 정귀자, 2009).

외국인 이주민의 통합을 위해서는 이참에 기존의 외국인정책을 이민정책으로 전환해야 한다고 보는 시각도 있다.⁹⁾ 김태환(2013; 2014; 2015)은 이민정책의 규범적 기초를 배제, 동화프레임과 다문화주의, 롤스의 만민법 등 다양한 관점에서 제시하였고, 우기봉(2011)은 한국의 이민정책을 해외 이민정책과 광범위하게 비교하고, 이민정책의 추진을 위한 종합적 컨트롤 타워의 필요성을 주장하였다.

9) 학회차원에서 대응도 공식적으로 이루어지고 있다. 2016년 2월 24일 한국이민정책학회(KAIPPA)가 출범하였다.

3) 선행연구의 특징

외국인 이주민에 대한 연구의 특징은 대상자 중심의 연구가 압도적으로 많다는 점(김혜순, 2014), 특히 다문화가정, 결혼이민여성 등에 관한 연구가 대부분이라는 점을 들 수 있다. 최근 들어 외국인 이주민에 통합에 대한 연구가 이뤄지고는 있으나, 정기선 외(2012) 연구를 제외하고는 이들의 생활공간인 지방자치단체 수준에서 전체 외국인 주민을 포괄하는 종합적인 정책 수립이나 방향성을 제시하는 연구가 드물다는 점도 지적할 수 있다. 예외적으로 라휘문(2015)의 연구가 지방자치단체에서 시행하고 있는 외국인 사회통합 프로그램을 분석한 정도이다.

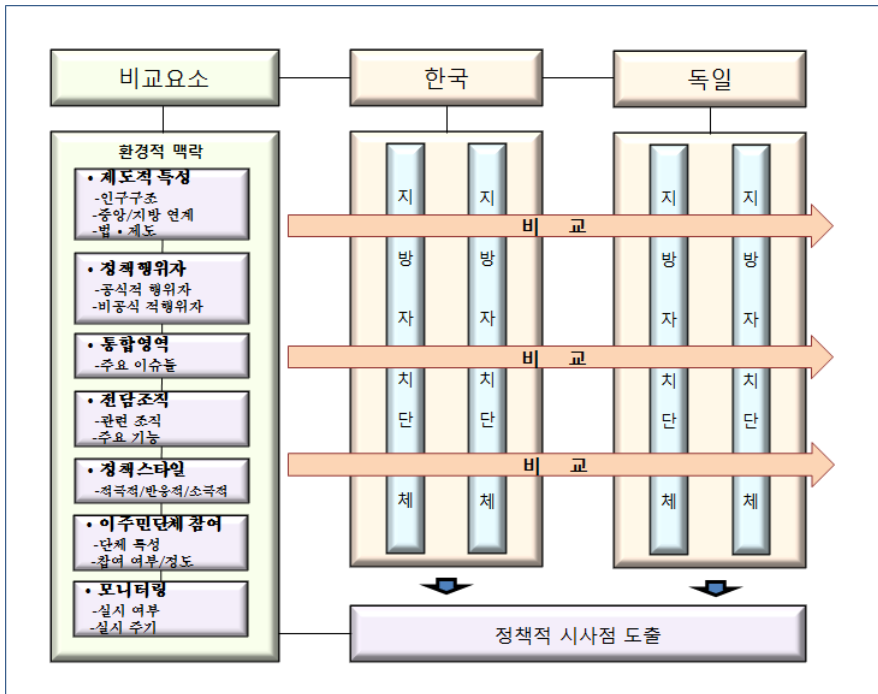
2. 분석의 틀

이주민 통합정책은 주로 중앙정부 시각에서 접근하는 것이 일반적이었으나, 최근 유럽의 경우 도시들을 중심으로 지방 관점에서의 이주민 통합에 대한 연구가 많이 이루어지고 있다. 이는 이주민들이 생활하고, 경제활동을 영위하며, 이웃과의 관계를 형성하며 거주하는 공간이 도시나 지역사회이기 때문에 지방정부의 적극적인 역할 확대의 필요성을 인식하기 때문이다. 특히, 이주민이 도시 전체에서 차지하는 비율이 높을수록 보다 적극적으로 이주민 통합을 위한 정책을 추진하고 있는 것으로 나타났다.

이 연구에서도 지방 관점에 초점을 맞추고 분석의 틀을 구성하며, 분석의 비교요소 선정은 Alexander(2004), Borkert & Caponio(2010), Caponio(2010), Good(2005), Jaczewska(2013) 등의 선행연구를 기초로 하되, 본 연구의 특성을 고려하여 구성한다. 본 연구에 활용되는 비교의 요소는 다음과 같은 7가지를 들 수 있다. 우선적으로는 제도적 특성(인구구조, 중앙/지방 연계, 법·제도 등)을 들 수 있으며, 둘째, 정책행위자(공식적·비공식적 행위자 등), 셋째, 통합영역(주요 이슈들), 넷째, 전담조직(관련 조직과 주요 기능), 다섯째, 정책스타일(적극적, 반응적, 소극적 스타일), 여섯

째, 이주민단체의 참여(단체 특성/활동, 참여 여부/정도), 일곱째, 정책모니터링(실시 여부, 실시 주기) 등이다. 이러한 비교기준에 근거하여 분석의 틀을 도식화하면 아래의 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-3> 분석의 틀





제3장

한국과 독일의 이주민 관련 정책의 제도적 특성



제1절 한국의 외국인 이주민정책

제2절 독일의 외국인 이주민정책



제3장

한국과 독일의 이주민
관련 정책의 제도적 특성

제1절 한국의 외국인 이주민정책

1. 법·제도적 배경 및 특성

한국의 외국인 이주민정책은 「재한외국인처우기본법」에 근거를 두고 있다. 이 법에 따라 외국인정책위원회는 외국인정책기본계획 수립과 부처별 외국인정책을 심의·확정하며, 부처는 이를 추진한다. 각 부처의 정책은 대개 지방자치단체를 통해 집행된다. 지방자치단체는 각 부처의 장이 법령에 따라 위임한 사무를 수행하여야 하며¹⁰⁾, 자체적으로 발굴한 외국인 관련 사무를 수행할 수도 있다.

그러나 지금까지 정책의 주된 비중은 ‘다문화가족’에 맞춰져 있었고, 가족제도 안에 포함되지 않는 이주노동자, 유학생, 난민 등은 「재한외국인처우기본법」과 각종 개별 법률에 의해 정책이 시행되고 있다. 외국인정책과 관련된 주요 부처별 관계 법령을 살펴보면 우선 외국인정책을 총괄하는 법무부의 「국적법」, 「재한외국인처우기본법」, 「난민법」, 「법교육지원법」이 있고, 다문화가족지원정책을 총괄하는 여성가족부의 「다문화가족지원법」, 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」, 외국인 인력정책을 총괄하는 고용노동부의 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」이 대표적이다. 기타

10) 재한외국인처우기본법 제6조

- ② 지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 장이 법령에 따라 위임한 사무에 관하여 당해 중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 수립된 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 당해 중앙행정기관의 시행계획에 부합되지 아니하는 경우에는 당해 지방자치단체의 장에게 그 변경을 요청할 수 있고, 당해 지방자치단체가 수립한 시행계획의 이행사항을 기본계획 및 당해 중앙행정기관의 시행계획에 따라 점검할 수 있다.

문화체육관광부의 「문화예술진흥법」, 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」, 「국어기본법」, 「박물관 및 미술관 진흥법」 등의 개별 법률이 있다.

외국인정책과 관련된 부처와 개별법이 다양한 만큼 외국인 관련 정책의 컨트롤타워 역할을 담당하는 위원회 역시 다양하다. 주요 위원회는 다음과 같다.

〈표 3-1〉 외국인 관련 대통령 및 국무총리 소속 위원회

위원회	법적 근거	주요활동
외국인정책위원회 (국무총리소속)	「재한외국인처우기본법」 제8조	외국인정책기본계획 작성, 연도별 외국인 정책 시행계획 심의·의결
외국인력정책위원회 (국무총리소속)	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제4조	연도별 외국인도입계획 심의·의결, 경제상황에 따른 외국인력 도입규모 결정
재외동포정책위원회 (국무총리소속)	「재외동포정책위원회규정」 (대통령훈령 제228호)	재외동포정책, 재외동포 네트워크 구축 및 관련 활동 심의·의결, 연도별 재외동포 교류협력사업 확정 및 시행, 재외동포 선거 참여 관련 선거공정성에 대한 교육과 홍보, 한국학교 선진화 사업
다문화가족정책위원회 (국무총리소속)	「다문화가족지원법」 제3조의4	다문화가족 지원정책 기본계획 수립, 결혼 이민자 취업지원 종합대책 심의·확정
사회통합위원회 (대통령소속)	「사회통합위원회규정」 (대통령령 제22340호)	외국인 결혼이민자 동행 프로젝트 시행, 다문화가정의 탈학교 자녀를 위한 ‘국제다솜학교’ 설립 추진

출처: 이자스민 외(2016:28).

2. 외국인 이주민 관련 주요 정책

한국의 외국인 이주민 관련 정책은 중앙정부 각 부처와 위원회, 그리고 지방자치단체가 연계되어 추진되며, 그 내용도 다양하다. 외국인정책을 8개 기능으로 유형화하여 부처별로 분류한 바에 따르면, 문화다양성 제고는 문화체육관광부와 방송통신위원회, 재외동포 교류지원은 외교부, 국익위해 방지는 경찰청과 국민안전처, 외국인고용허가제 및 취업지원은 고용노동부, 이민자 정착지원은 행정자치부와 지방자치단체, 우수인재 유치 지원은 산업통상자원부와 교육부, 이민자와 2세의 복지는 보건복지부 그리고 다문화가족지원은 여성가족부이다(문병기·라휘문·한승준 2015). 결국 우리나라의 외국인정책 추진기관은 국무총리실, 법무부, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 외교부, 경찰청, 국민안전처, 고용노동부, 행정자치부, 산업통상자원부, 교육부, 보건복지부, 여성가족부, 지방자치단체 등이라고 볼 수 있다(법무부, 2015).

그러나 가장 중요한 정책은 세 가지로 볼 수 있는데, 외국인정책위원회와 법무부가 총괄하는 외국인정책 기본계획, 여성가족부의 다문화가족지원정책, 고용노동부의 외국인인력정책이 그것이다.

1) 외국인정책 기본계획

한국의 외국인정책은 2007년 「재한외국인처우기본법」이 제정된 이후 제1차 외국인정책 기본계획(2008년-2012년)과 제2차 외국인정책 기본계획(2013년-2017년)이 수립되었다.

〈표 3-2〉 외국인정책 기본계획 정책 목표 및 중점과제

구분	정책목표	중점과제
1차 (2008-2012)	적극적인 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화	1. 우수인재 유치를 통한 성장동력 확보 2. 국민경제의 균형발전을 위한 인력 도입 3. 외국인에게 편리한 생활환경 조성
	질 높은 사회통합	1. 다문화에 대한 이해 증진 2. 결혼이민자의 안정적 정착 3. 이민자 자녀의 건강한 성장환경 조성 4. 동포의 역량 발휘를 위한 환경조성
	질서있는 이민행정 구현	1. 외국인 체류질서 확립 2. 국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보관리 3. 건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행
	외국인 인권 옹호	1. 외국인 차별방지 및 권익보호 2. 보호과정의 외국인 인권 보장 3. 선진적 난민인정지원시스템 구축
2차 (2013-2017)	개방: 경제활성화 지원과 인재유치	1. 내수 활성화 기여 외래관광객 유치 2. 국가와 기업이 필요한 해외 인적자원 확보 3. 미래 성장동력 확충을 위한 유학생 유치 4. 지역 균형발전을 촉진하는 외국인 투자유치
	통합: 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합	1. 자립과 통합을 고려한 국적 및 영주제도 개선 2. 체계적인 이민자 사회통합프로그램 운영 3. 국제결혼 피해방지 및 결혼이민자 정착 지원 4. 이민배경자녀의 건강한 성장환경 조성 5. 이민자 사회통합을 위한 인프라 구축
	인권: 차별방지와 문화 다양성 존중	1. 이민자 인권존중 및 차별방지 제도화 2. 다양한 문화에 대한 사회적 관용성 확대 3. 국민과 이민자가 소통하는 글로벌 환경조성
	안전: 국민과 외국인이 안전한 사회 구현	1. 안전하고 신뢰받는 국경관리 2. 질서위반 외국인에 대한 실효적 체류관리 3. 불법체류 단속의 패러다임 다변화 4. 외국인에 대한 종합적인 정보관리 역량 제고
	협력: 국제사회와의 공동발전	1. 이민자 출신국, 국제기구 등과의 국제협력 강화 2. 국가 위상에 부합하는 난민정책 추진 3. 동포사회와의 교류, 협력 확산

출처: 외국인정책위원회(2008:13); 외국인정책위원회(2013:22).

제1차 외국인정책 기본계획에는 적극적인 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화, 질 높은 사회통합, 질서 있는 이민행정 구현, 외국인 인권옹호라는 4개의 정책목표와 13개 중점과제가 있었다. 이후 제2차 외국인정책 기본계획은 ‘세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국’이라는 비전을 설정하고 개방: 경제활성화 지원과 인재유치, 통합: 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합, 인권: 차별방지와 문화다양성 존중, 안전: 국민과 외국인이 안전한 사회 구현, 협력: 국제사회와의 공동발전이라는 5개 정책목표와 19개 중점과제를 포함하였다. 제2차 외국인정책 기본계획은 제1차 기본계획에 비해 정책목표가 확대되었다고 볼 수 있는데, 특히 국제사회와의 공동발전(협력)이라는 정책목표가 확대된 것이 특징이다(문병기·라휘문·한승준, 2015).

2) 다문화가족지원정책

일반적으로 외국인 이주민정책이라고 했을 때, 제일 먼저 떠올리는 것은 다문화가족에 대한 지원정책이다. 다문화가족은 2015년 기준 82만 명 내외인데, 결혼이민자 및 인지귀화자가 약 30.5만 명, 자녀 20.8만 명, 한국인 배우자 30.5만 명이며, 다문화가족은 매년 지속적으로 증가하여 2020년에는 총 100만 명이 예상되고 있다(이자스민 외, 2016:29). 이처럼 증가하는 다문화가족을 지원하기 위해 2009년에 제1차 다문화가족지원정책 기본계획이 수립되었고, 2013년부터 제2차 다문화가족지원정책 기본계획이 수립되어 현재에 이르고 있다.

〈표 3-3〉 다문화가족지원정책 기본계획 사업내용

구분	영역	과제명
1차 (2010-2012)	1. 다문화가족 지원정책 추진체계 정비	1-1. 다문화가족지원 관련 총괄조정 기능 강화 1-2. 다문화가족지원 서비스 전달체계 효율화 1-3. 다문화가족지원정책 추진 기반 확충
	2. 국제결혼중개 관리 및 입국전 검증 시스템 강화	2-1. 국제결혼중개에 대한 관리 강화 2-2. 자립가능한 이민자 유입을 위한 입국전 검증시스템 강화 2-3. 결혼이민 예정자 대상 사전정보 제공 확대

구분	영역	과제명
	3. 결혼이민자의 안정적 정착 및 자립역량 강화	3-1. 결혼이민자에 대한 한국어교육 및 의사소통 지원 강화 3-2. 결혼이민자 직업교육 및 취업지원 활성화 3-3. 안정적 사회통합을 위한 국적취득 합리화 3-4. 결혼이민자 생활적응 지원 및 사회보장 확대 3-5. 이혼 및 폭력피해 결혼이민자 인권보호 증진 3-6. 배우자교육 운영 및 다문화가족간 네트워크 강화
	4. 다문화가족 자녀의 건강한 성장환경 조성	4-1. 글로벌인재 육성을 위한 맞춤형 교육지원 강화 4-2. 다문화가족 유아 등의 언어발달 지원사업 확대 4-3. 다문화가족 학부모의 자녀교육 역량 강화 4-4. 학교부적응 자녀 지원을 위한 인프라 확충
	5. 다문화에 대한 사회적 이해 제고	5-1. 다문화이해 증진을 위한 사회교육 활성화 5-2. 다문화이해 증진을 위한 학교교육 강화 5-3. 지자체 일선공무원 등 다문화 관계자에 대한 교육 확대 5-4. 다문화이해 증진을 위한 홍보활동 강화
2차 (2013-2017)	1. 다양한 문화가 있는 다문화가족 구현	1-1. 상대방 문화제도에 대한 이해 제고 1-2. 쌍방향 문화교류 확대 및 사회적 지지 환경 조성
	2. 다문화가족 자녀의 성장과 발달 지원	2-1. 다문화가족 자녀의 건강한 발달 지원 2-2. 한국어능력 향상 2-3. 학교생활 초기적응 지원 2-4. 기초학력 향상 및 진학지도 강화 2-5. 공교육 등에 대한 접근성 제고
	3. 안정적인 가족생활 기반 구축	3-1. 입국 전 결혼의 진정성 확보 3-2. 한국생활 초기 적응 지원화 3-3. 소외계층 지원 강화 3-4. 피해자 보호
	4. 결혼이민자의 사회경제적 진출 확대	4-1. 결혼이민자 일자리 확대 4-2. 직업교육훈련 지원 4-3. 결혼이민자 역량 개발 4-4. 사회참여 확대
	5. 다문화가족에 대한 사회적 수용성 제고	5-1. 인종, 문화 등 차별에 대한 법제도적 대응 5-2. 다양한 인종, 문화를 인정하는 사회문화 조성 5-3. 대상별 다문화 이해 교육 실시 5-4. 학교에서의 다문화 이해 제고 5-5. 다문화가족 구성원의 입영에 따른 병영 환경 조성
	6. 다문화가족정책 추진체계 정비	6-1. 다문화가족 지원 대상 확대 및 효과성 제고 6-2. 다문화가족정책 총괄 추진력 강화 6-3. 국가간 협력체계 구축

출처: 여성가족부(2009), 「다문화가족지원정책기본계획」; 여성가족부(2013), 「다문화가족지원정책기본계획」

제1차 다문화가족정책기본계획의 비전은 “열린 다문화사회로 성숙한 세계국가 구현”이며, 목표는 “다문화가족의 삶의 질 향상 및 안정적인 정착 지원”, “다문화가족 자녀에 대한 지원 강화 및 글로벌 인재 육성” 등 두 가지이다. 세부적으로 살펴보면 5개 영역으로 구성되어 있고, 2011년에는 61개 과제, 2012년에는 53개 세부과제를 추진하였다. 제2차 다문화가족정책기본계획은 제1차 기본계획과는 달리 영역과 과제 수 등이 확대되었다. 제2차 다문화가족정책기본계획의 비전은 “활기찬 다문화가족, 함께하는 사회”이고, 정책목표는 “사회발전 동력으로서의 다문화가족 역량 강화”, “다양성이 존중되는 다문화사회 구현”이다. 제2차 기본계획은 6대 영역, 86개의 세부과제를 시행하고 있다(문병기·라휘문·한승준, 2015).

3) 외국인 인력정책

그간 한국에서 외국인의 국내취업은 해당 직종의 전문성과 특수성으로 인해 국내에서 인력을 구하기 어려운 특정직종의 전문기술인력에 한해 허용해왔다.¹¹⁾ 단순기능인력에 대해서는 원칙적으로 금지하되 1992년부터 개발도상국과의 경제협력도모 등을 위해 외국인산업연수생제도를 도입·운영하였다(문병기·라휘문·한승준, 2015). 산업연수생제도는 산업연수생으로 일정기간 연수 후 취업자로 전환하는 체제이다. 그 이후 2002년 12월부터 서비스분야에 외국국적동포를 대상으로 취업활동을 허용하는 취업관리제를 도입하였고, 2003년 8월 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 제정·공포함으로써 고용허가제를 도입하였다. 고용허가제는 국내인력을 구하지 못하는 우리 기업이 정부(고용노동부)로부터 고용허가서를 발급 받아 합법적으로 외국인력을 근로자로 고용할 수 있는 제도이며, 그간 합법적인 외국인력 제도가 마련되어 있지 않아 연수생을 근로자로 편법 활용하거나 불법체류자를 고용하

11) 출입국관리법에 의거 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술행행(E-6), 특정활동(E-7) 등 전문기술인력에 대해서는 고용계약 체결 등 일정한 체류자격 요건을 갖춘 경우 취업을 허용해 왔다.

고 있는 문제 해소의 계기가 되었다. 이후 2005년 7월 외국인력정책위원회에서 고용노동부, 법무부 등 16개 관련부처 합의를 통해 산업연수제를 폐지하고, 2007년 1월부터 고용허가제로의 일원화 방침을 확정하였다.

한편, 다문화가족이 증가하고 이들의 사회통합과 경제적 지원을 위해 고용노동부는 결혼이민자 고용지원사업을 추진하였으며, 2016년부터 고용노동부에서 여성가족부로 업무가 이관된 후부터는 전국 53개소의 여성인력개발센터가 결혼이민자 고용지원사업을 병행 운영하고 있다. 또 여성가족부와 고용노동부가 공동으로 외국인 사회통합프로그램의 일환으로 결혼이민여성인턴제를 실시하고 있다. 결혼이민여성인턴제는 경력단절여성 대상 지원사업의 일부분으로서 결혼이민자에 대한 고용지원사업으로 특화되어 있다. 이를 위해 고용노동부와 여성가족부가 공동으로, 출산·육아 부담 등으로 경력이 단절된 여성의 취업지원을 전담하는 one-stop 종합취업지원기관으로서 ‘여성새로일하기센터(이하 새일센터)’를 지정 운영하고 있다(문병기·라휘문·한승준, 2015).

3. 외국인 이주민정책의 평가

외국인 이주민 관련 정책은 여러 부처가 관여되어 있기 때문에 개별 정책의 지향점이 서로 다른 특징이 있고, 이로 인해 대상이 누구냐에 따라, 그리고 동일한 외국인이라 하더라도 어떤 입장에 있느냐에 따라 정책의 성격도 크게 변화한다. 법무부의 경우 입국 전 단계에서는 국가 및 사회가 원치 않는 이민자의 영주가능성을 막고, 내국인과 차별적 대우를 유지하려는 정책기조를 가지고 있으나, 입국 후에는 국내에 거주하는 동안 한국사회에 적응할 수 있도록 사회통합 프로그램들을 수행하고 있다. 여성가족부는 다문화가족, 결혼이주여성, 결혼이주여성의 자녀 등을 중심으로 다양한 프로그램을 수행하고 있는데, 다문화가족지원정책의 지향점은 국민 됨을 전제로 조속한 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하려는 것이다. 따라서 여성가족부의 정책은 동화주의 내지 다문화주의모형에 있다고 볼 수 있다.

반면, 고용노동부가 추진하고 있는 외국인인력정책은 기본적으로 차별적 배제모형에 근거하고 있다고 볼 수 있다. 이는 외국인인력정책이 외국인노동자의 정주가 아닌 법률이 정한 합법적 체류 기간이 완료되는 즉시 이들을 귀국시키는데 중점을 두고 있기 때문이다. 따라서 일선 현장에서 외국인 이주민정책을 수행할 때, 결혼을 통한 이주민인 동시에 유학생이거나, 외국인노동자인 동시에 한국인과 혼인관계에 있는 경우에 업무의 혼선이 빚어지기도 한다.

외국인 이주민정책을 추진하는 부처도 다양하고 정책의 성격도 다르지만, 실제 정책의 내용, 특히 정책이 최종 집행되는 지방자치단체에서 제공되는 서비스는 특정 대상 혹은 분야에만 집중되어 있는 특징이 있다(이정석 외, 2008). 이는 한국에 거주하는 외국인이 다양한 행정수요를 갖고 있음에도 불구하고, 실제 삶의 현장인 지역에서는 외국인 이주민 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 외국인노동자와 결혼이주여성에 정책이 집중되어 있기 때문이다. 그러나 외국인노동자에게는 기본적으로 차별적 배제 프레임이 작동하기 때문에 결과적으로 한국사회로의 동화를 목적으로 하는 결혼이주여성, 다문화가족이 정책의 우선순위에 놓인다고 볼 수 있다. 실제로 라휘문·김태희·김승렬(2016)이 경기도에서 시행하는 외국인 지원 프로그램 64개를 분석한 결과, 이민자 가족지원과 한국어 또는 교육지원과 관련된 프로그램이 절대 다수를 차지하고 있으며, 결혼이민자 자녀, 다문화가족 그리고 결혼이민자를 대상으로 하는 프로그램이 다수인 것으로 나타났다.

제2절 독일의 외국인 이주민정책

1. 법·제도적 배경 및 특성

1) 이주민정책의 근거 법령

독일의 외국인정책과 관련된 최초의 법률로는 1913년에 제정된 제국국적법(Staats- und Reichangehörigkeitsgesetz)을 들 수 있다. 이 법률은 독일이 외국인노동자에 의해서 과잉외국화(Überfremdung)되는 것을 방지하기 위해서 제정되었다. 즉, 많은 외국인노동자들이 독일로 완전히 이주하는 것이 아니라 경기 상황에 따라서 일시적으로 체류한 후 귀국하는 것에 중점을 두었다.

1965년에 처음으로 외국인법(Ausländergesetz)이 제정되었는데, 이 법은 독일에 장기적으로 체류하는 외국인노동자들의 법적, 정치적 위상을 정하고 있었다. 그러나 외국인노동자들의 법적인 안정성을 보장하기 보다는 공공의 안정과 질서를 유지하는 데에 중점을 두고 있었다(김기선, 2016:422).

2001년 국적법(Staatsangehörigkeitgesetz)이 제정되면서 독일에서 출생한 외국인 자녀들에 대해 속지주의(ius soli)가 도입되었으나 속지주의 원칙은 국적을 자동으로 부여한 것이 아니라 조건부의 형태로 도입되었다(구춘권, 2012:138). 이주민 자녀들이 독일 국적을 취득하기 위한 조건은 부모 중 한 명이 8년 이상 거주하거나, 또는 영주권을 보유하고 최소한 3년 이상 독일에 거주한 경우로 한정되었다. 그리고 성인의 귀화에 필요한 체류기간을 15년에서 8년으로 감축하였다. 전반적으로 볼 때, 국적법은 조건부이긴 하지만 속지주의를 도입하고, 외국인의 귀화를 용이하게 한 것이 주요 특징이다.

이주민 통합에 많은 영향을 준 또 다른 법률로는 2005년에 제정된 이민법(Zuwanderungsgesetz)을 들 수 있다. 이 법의 제정으로 이주민2세의 통합을 위한 적

극적인 투자 및 통합정책으로 방향을 전환하게 되었으며, 외국인들의 입국 및 거주를 위한 다양한 법적 근거가 마련되었다. 그리고 외국인들을 위한 독일사회 적응교육의 적극적인 장려, 독일어 연수 의무화 등 통합적인 법적 조치가 마련되었다. 이민법은 독일에서 가장 포괄적인 이주민정책의 근간이며, 언어통합에 대해서도 처음으로 규정하였다.

마지막으로 2008년도에 새롭게 제정된 ‘연방지역에서의 외국인의 체류, 영리활동 및 통합에 관한 법률(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet)’이 있다. 이 법은 독일에서 외국인 이주를 조정하고, 제한하는 데에 그 목적이 있으며, 외국인들의 독일로의 입국, 체류 및 취업과 관련하여 가장 중요한 법적 근거를 이루고 있다(김기선, 2016:423).

2) 이주민정책의 발전 과정

이주민정책의 추진에 대한 시기 구분은 학자에 따라서 다소 차이가 있으나 대개 4-5단계로 구분하여 설명하고 있다. 4단계로 구분하여 설명하고 있는 학자들로는 Hintereder(2007), 주재순(2007) 등을 들 수 있으며, 5단계로 구분하고 있는 학자로는 Birsl(2003)과 Zimmerman(2014)을 들 수 있다. 일반적으로 2000년대 중반 이전까지는 4단계로 구분하는 연구가 많은 반면, 중반 이후로는 5단계로 구분하고 있어서 아래에서는 5단계로 구분하여 그 특징을 살펴보기로 한다.

첫째, 제1기(1949-1973)는 초청노동자를 적극적으로 모집하던 시기이다. 1950년대의 경제부흥으로 초청노동자의 수요가 크게 증가함에 따라 노동자의 유입이 본격적으로 이루어졌고, 이로 인하여 다른 국가들과 노동자모집을 위한 협약이 체결되었다. 1955년에 처음으로 이탈리아 정부와 노동자 모집 협약을 체결하였으며, 그 이후로 그리스와 스페인(1960년), 터키(1961년), 포르투갈(1964년), 유고슬라비아(1968년) 정부와 노동자 모집 및 고용에 대한 협약을 체결하였다(구춘권, 2012:131). 그러나 초청노동자 개념이 의미하는 바와 같이 외국인노동자의 독일 정착은 원하지 않았으

며, 순환원칙(Rotationsprinzip)에 따라 체류기간이 종료되면 초청노동자를 본국으로 귀환시키는 것에 중점을 두었다.

둘째, 제2기(1973-1979)는 초청노동자 모집중단(Anwerbstop)의 시기이다. 1970년대의 석유과동으로 경제성장이 둔화되고, 경기전망이 불투명해짐에 따라 독일 정부는 외국인노동자 수가 260만 명(1973년)을 넘어서 노동시장이 포화상태에 이르자 모집중단이라는 조치를 취하였다.

그러나 외국인의 신규 모집 중단에도 불구하고 외국인노동자의 비율이 증가되었는데, 그 이유는 많은 노동자들이 고국에 남아있던 가족들을 초청하였기 때문이다. 따라서 독일정부는 1977년까지 외국인노동자 가족들의 이주를 제한하는 정책을 추진하였다. 이 시기에는 초청노동자를 위한 사회복지, 사회정책 등이 거의 전무하였다고 볼 수 있다.

셋째, 제3기(1979-1998)는 이주민 통합정책을 상징적으로 추진하던 시기로서 통합정책 추진과 관련해서는 잃어버린 20년이라고 할 수 있다. 1979년 이주를 담당하는 직제인 외국인노동자 통합을 위한 연방책임관을 신설하였으나 이는 이주민정책의 필요성 인지에 대한 하나의 상징에 불과하였으며, 실제적인 정책은 추진되지 않았다(Zimmermann, 2014).

1980년대 초 새로 출범한 기민당과 자민당의 연립정부는 ‘독일은 이민국이 아니다(Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland)’는 원칙을 연정계약에 명문화하였다. 그리고 1983년에는 ‘귀국지원법(Rückkehrhilfegesetz)’을 제정하여 외국인노동자들의 귀국을 적극적으로 장려하였다. 이러한 여건 하에서 이주민 통합정책을 추진하는 것은 매우 어려웠다.

이 시기는 이주민 통합을 위한 정책의 추진보다는 외국인의 수를 줄이기 위해서 많은 노력을 하였다. 그리고 외국인 문제가 크게 부각되었고, 이주민들을 속죄양으로 인식하는 경향이 있었으며, 외국인정책은 정당의 이해관계 반영을 위한 하나의 수단으로 전락하였다. 전반적으로 이 시기는 이주민에 대한 반감이나 편견이 사회 전체에 깔려져 있어서 이주민 통합을 추진하기 어려운 정체기였다.

넷째, 제4기(1998-2005)는 이주민 통합정책의 개혁기이며, 연방정부가 적녹연정을 통하여 많은 개혁을 추진하던 시기를 말한다. 연립정부는 연정계약에 ‘독일은 이주국이다’라는 입장을 천명하였으며, 2001년 국적법(*Staatsangehörigkeitsgesetz*) 개정을 통하여 독일에서 출생한 외국인 자녀에 대해 속지주의(*ius soli*)를 도입하였다. 이로써 1913년 제정된 제국국적법 이후로 지속적으로 유지되어 오던 속인주의(*ius sanguinis*) 원칙에서 다소 완화된 방향으로 변하게 되었다.

2000년 그린카드의 도입으로 2003년까지 약 14,000명의 외국인들이 독일에서 일할 수 있게 되었는데, 인도와 동유럽 출신의 컴퓨터 전문가들이 대다수를 차지하였다. 그린카드제도로 인하여 독일에서 일할 수 있는 기간은 최대 5년으로 제한하였으며, 이와 관련된 법은 2008년 폐지되었다.

다섯째, 제5기(2005-현재)는 이주민 통합의 활성화를 위해서 많은 정책들이 추진되는 시기이다. 메르켈정부는 이주민 통합정책을 광범위하게 추진하였는데, 2006년 통합정상회의 및 독일이슬람회의 개최, 2007년 국가통합계획 수립, 2011년 국가통합세부계획 수립 등을 대표적으로 들 수 있다. 따라서 2005년 이후 10년 동안의 이주민 통합정책 성과가 2005년 이전 40년 동안의 성과보다 큰 것으로 평가되고 있다 (Zimmermann, 2014).

〈표 3-4〉 시기별 독일의 이주민정책

시기	단계	내용
1기 (1955-1973)	노동자 모집단계	<ul style="list-style-type: none"> · 노동력 문제 해결을 위한 초청노동자 모집 · 경제와 노동시장정책의 차원에서의 초청노동자 유입 · 외국인을 위한 사회복지 지원, 통합 노력 없음
2기 (1973-1978)	모집중단 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 국외모집중지 조치(1973), 1977년까지 가족의 후속이주 제한 · 제한적 정책 불구 외국인들의 체류 증가 · “독일은 이민국이 아니다”의 입장 명확화
3기 (1978-1998)	정체단계	<ul style="list-style-type: none"> · 망명신청자, 난민, 동방이주민 급증 · “독일은 이민국이 아니다”라는 입장 유지 · 외국인법 개정(1991. 1. 1 효력 발휘)

시기	단계	내용
4기 (1998-2005)	개혁단계	<ul style="list-style-type: none"> · 독일국적법 개혁(2000): 속지주의 도입 · 그린카드 발급(2000), 전문이주노동자 모집 · 이민법 제정(2004) · “독일은 이민국이다”로 정책 전환
5기 (2005-현재)	활성화단계	<ul style="list-style-type: none"> · 통합정상회의(2006~) · 독일이슬람회의(2006~) · 국가통합계획(2007)/ 국가통합실행계획(2011) · 통합을 위한 정부수준별 노력 및 지방의 역할 강조

출처: 주재순(2007); Hintereder(2007); Zimmermann(2014) 수정.

3) 지방차원의 이주민 통합(정책)의 변화

독일 지방정부 차원에서의 이주민에 대한 정책은 시대별로 상당히 많은 변화를 거듭하고 있다. 특히, 연방과 주 차원에서의 외국인 관련 법률과 제도가 크게 변화하면서 지방정부의 역할도 크게 변해 왔다고 볼 수 있다. 즉, 지방정부의 이주민 통합정책은 연방정부와 주정부 차원에서의 법·제도 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 독일 지방정부의 이주민 통합 관련 정책변화에 대한 시기 구분은 학자에 따라 다소 차이가 있으나 아래에서는 5단계로 구분하여 구체적으로 살펴보기로 한다(Filsinger, 2009).

(1) 1950/60년대: 초청노동자 상담

독일이 노동력 확보를 위하여 8개 국가와 노동력 공급 계약을 추진하던 시기부터 1970년대 초 초청노동자(Gastarbeiter) 모집 중단이 이루어지던 시기에는 지방정부 수준에서 통합정책은 추진되지 않았다. 그 이유는 초청노동자들이 일정 기간만 독일에 체류하기 때문에 통합에 대한 고려가 필요하지 않았기 때문이다. 그러나 사회복지복지단체나 이들 단체에 소속된 외국인 상담사들이 국가별 또는 종교별로 초청노동자를 대상으로 상담을 주로 실시하였다.

(2) 1970년대: 외국인정책에 대한 최초의 접근 시도와 프로그램의 단절

초청노동자의 모집 중단 이후에 이주민들의 대다수는 본국으로 돌아가지 않고 독일에 계속 머물렀으며, 이로 인한 가족통합 및 가족구성은 크게 증가하였다. 이 당시에 대두된 이주민가족의 거주, 학교, 유치원, 청소년지원 등에 관한 문제로 인하여 지방정부 수준에서 처음으로 외국인정책과 통합정책에 대해 진지하게 고민하고 이에 대한 접근방법을 모색하였다. 그러나 이러한 접근방법들은 수동적이고, 비체계적이었으며, 개별 지방정부에 따라 많은 차이가 있었으며, 특히 문제가 되는 부분의 해결에 중점을 두었다.

(3) 1980년대: 제한된 조건 하의 외국인정책

1980년대는 상당히 모순적인 특징을 지니면서 발전해왔다. 대학에서 외국인교육과 외국인사회복지에 대한 교육이 제도화되면서 이주민업무와 통합업무에 대한 전문화와 분화가 이루어지게 되었다. 그러나 1979년 Kühn보고서에서 주장하던 새로운 정책변화¹²⁾는 1980년대의 실업 증가와 사회복지국가의 위기 논쟁으로 인하여 실현되지 못하였다. 따라서 지방정부의 외국인정책은 초기부터 상당히 제한된 상황에서 출발하였다.

그러나 1980년대는 이주업무와 통합업무의 전제, 기본계획 그리고 전략에 대한 이론적 정리와 비판이 함께 이루어지던 시기이며, 이러한 논의는 1990년대로 이어지며 더욱 심화되었다.

(4) 1990년대: 통합정책의 현대화

1990년 독일 통일로 인하여 이주민과 통합의 문제는 사회의 주요 관심사가 되지

12) Kühn보고서는 지금까지의 외국인정책이 너무 노동시장정책에 중점을 두고 있다고 비판하면서 외국인노동자의 통합은 사회정책적 측면에 보다 많은 관심을 둘 것을 요구하였다.

못하였다. 연방정부에서 추진하는 외국인정책이 외국인의 인정, 이주사회, 배제담론 등이 동시에 진행되어 상호모순적인 측면이 많았던 시기이나 1998년 정권교체와 더불어 통합 논의가 정상 궤도에 오르게 되었다.

지방정부 차원에서는 1990년대 중반부터 이주민들이 크게 증가함에 따라 지방정부는 큰 부담을 떠안게 되었고, 이에 따라 통합을 모색하였다. 그리고 신공공관리의 독일 버전인 신조정모델(neues Steuerungsmodell)에 기초한 지방정부개혁을 광범위하게 추진하면서 실제적으로 통합과정을 관리해야 하는 책임에 대한 압력이 더욱 거세지게 되었다. 이러한 지방정부개혁의 영향으로 지방정부 차원에서 외국인 통합계획과 전략은 상당히 수렴하는 방향으로 전개되었다.

(5) 2000년대: 지방정부 통합정책 강화

2000년대에 들어와서 연방정부의 이주민정책이 크게 변화하면서 지방정부의 역할이 더욱 중요시 되었다. 그동안 이주민 통합정책을 부차적으로 생각하였던 도시에서도 지방정부의 역할을 중시하기 시작하였다. 연방정부 차원에서는 2005년 이민법(Zuwanderungsgesetz) 발효, 2006년 통합정상회의 개최, 2007년 국가통합계획(Nationaler Integrationsplan) 수립 등과 같은 일련의 정책을 추진함으로써 기존의 이주민정책에서 크게 변화된 모습을 보이고 있다. 이 시기의 이주민 통합은 연방과 주 차원 뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 비중 있게 논의되었으며, 지방정부의 독자적인 정책분야로 자리매김 하고 있다(Roth, 2010:127). 이러한 변화와 더불어 국가개혁 전략의 차원으로 지방화와 분권화를 강조하는 경향은 이주민 통합정책 영역에도 강하게 나타나게 되었다.

2000년대 이후 독일은 지방정부 차원에서의 통합관리의 전제, 과정 등에 대한 학술적인 연구가 많이 진행되어 통합정책이나 통합업무에 대한 경험과 노하우가 축적된 시기이다. 통합관리의 도입과 더불어 통합실태의 보고, 통합 관련 정치, 프로그램, 시책 등에 대한 평가가 이루어져 지방정부의 통합정책을 통하여 조정할 수 있는

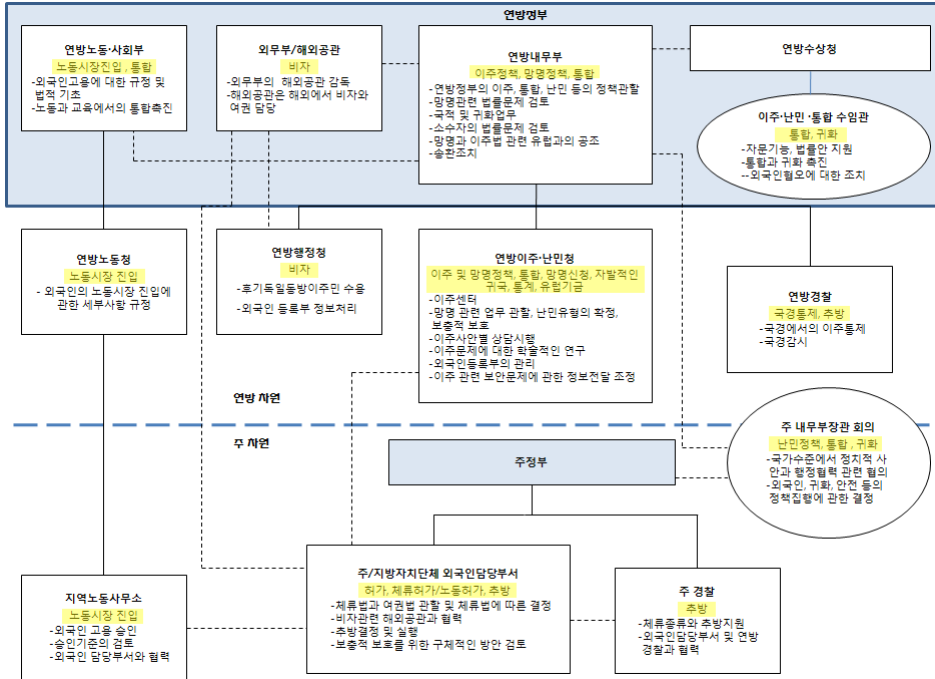
영역이 크게 확대되었다. 지방정부의 이주민 통합정책은 평가에 대한 모니터링, 평가에 기초한 조정을 통하여 상당한 발전을 이루게 되었다.

4) 이주민정책 관련 정책조정체계

(1) 연방 차원의 정책조정체계

이주민 통합에 관한 수평적인 차원에서의 조정은 연방의 모든 수준과 연결되어 있다. 우선적으로 연방부처 차원에서는 연방내무부, 연방노동·사회부, 연방수상실의 통합책임관 등을 들 수 있다(<그림 3-1> 참조). 연방내무부(Bundesministerium des Innern)는 이민·난민정책과 이주민 통합정책을 총괄하는 주무부처로서, 연방정부의 이주민 통합정책의 조정, 이주민 통합과정, 이주민의 사회적 통합을 위한 촉진 조치, 이민법 관련 유럽연합과의 협력 등에 관한 업무를 담당하고 있다(BMI, 2014:63). 특히, 내무부 소속 연방행정기관인 연방이민·난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)을 통하여 이민, 이주민 통합, 망명 등에 대한 다양한 역할을 수행하고 있다.

〈그림 3-1〉 연방정부의 정책조정 체계



자료: Schneider(2012:89)

연방노동·사회부(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)는 이주민의 노동시장에서의 통합과 관련된 업무를 총괄하는 부서로써 외국인 고용, 노동촉진, 구직자를 위한 기초보장, 사회보험, 연금보험 등과 같은 통합업무를 담당하고 있다. 또 연방수상청에 소속된 연방이민·난민·통합책임관(Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)은 ‘국가통합실행계획’(Nationales Aktionsplan Integration)을 조정하고, 통합정상회의 개최 시 수상을 보좌하며, 2년 주기로 외국인 실태에 대해 연방의회에 보고하는 업무를 담당하고 있다.

연방내무부와 주정부 간의 정책조정에는 ‘상설 주 내무장관회의’를 통하여 이루어지며, 주 내무장관회의에는 연방 내무부장관이 참석한다. 일반적으로 주 내무장관회의

의는 1년에 2번씩 정기적으로 개최되고 있으나 정치적으로 필요하거나 테러 등과 같은 위협이 발생하면 특별회의를 소집할 수 있도록 되어 있다.

2007년부터 기존의 내무장관회의와 유사한 통합장관회의(Integrationsministerkonferenz)를 개최하고 있으며, 회의에는 연방정부의 통합책임관이 참석하고 있다. 이 회의에서는 주의 권한 범위를 벗어나는 통합에 대한 논의, 주정부 정책의 조정, 그리고 통합과 관련된 각종 정보와 경험을 교환하고 있다. 그리고 ‘국가통합실행계획’에 대한 주정부의 기여에 대해서도 확정하게 된다(Geiß, 2016:191).

(2) 주 차원의 정책조정체계

독일의 주정부는 독자적인 헌법을 가지고 있어서 이주민 통합정책의 주요 내용, 지원체계 등은 주별로 다를 수 있으며, 동일한 정책을 추진하더라도 사용되는 정책수단은 차이가 있을 수 있다. 또한 대부분의 주정부는 연정에 의해 정부가 구성되어 있어서 어떤 정당과 연정을 하느냐에 따라 이주민 통합에 대한 프로그램의 내용이 많이 달라질 수 있다. 따라서 하나의 주에서 성공한 통합정책이라고 할지라도 다른 주로 확대·적용하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 그러나 최근 들어 개별 주들도 연방의 ‘국민통합계획’과 ‘국민통합실행계획’에 근거하여 주 수준의 이주민 통합계획(Integrationsplan)을 수립하여 추진하고 있다. 또한 전체 주들 간의 이주민 통합정책에 대한 모니터링을 실시한 후, 그 결과를 보고하고 있다. 이러한 과정을 통해서 주 정부들은 정치·행정적 여건에 차이가 있음에도 불구하고 유사한 제도를 운영할 수 있다.

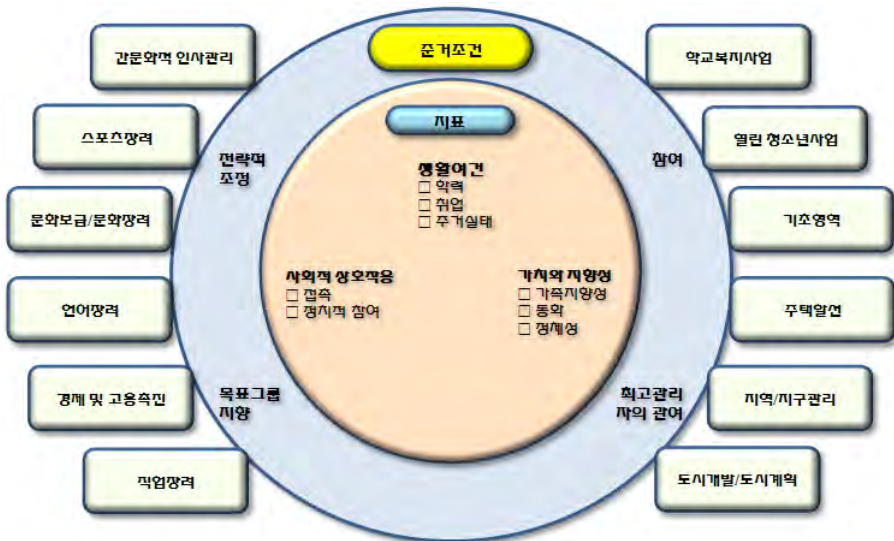
주정부 차원에서 정책조정은 2006년에 설치된 통합장관회의를 통해서 이루어지는데, 이 회의는 주정부 간의 자발적인 협력에 근거하여 운영된다. 통합장관회의는 통합정책의 기본원칙이나 주의 영역을 벗어나는 업무에 대해 심의하고 의결한다. 통합장관회의의 구성원은 주정부의 장관이며, 통합업무가 어떤 부처에 속해 있느냐에 따라서 참석하는 장관의 소관부처가 다를 수 있다. 상당수의 주에서는 통합정책

이 사회부에 속해 있으며, 일부 주는 내무부, 그리고 일부는 통합부에 속한 경우도 있다.

3) 자치단체 차원의 정책조정체계

지방자치단체 차원에서의 이주민 통합은 상당히 다양하며, 특히 이주민의 규모, 특성 등에 따라서 매우 많은 차이를 보이고 있다. 이러한 차이에도 불구하고 KGSt는 지방자치단체 수준에서의 이주민 통합정책과 관련하여 개별 지방자치단체에서 활용할 수 있는 하나의 모델을 제시하고 있다(<그림 3-2>). KGSt의 이러한 모형은 자치단체의 이주민 통합정책 수립을 위한 하나의 준거 기준으로 활용되고 있다.

<그림 3-2> 지방자치단체의 통합 실행영역



자료: KGS(2005).

(3) 이주민정책 관련 정부 간 권한 배분

연방주의 국가인 독일은 연방과 주의 권한 배분을 기본법(Grundgesetz)에 명시하고 있다. 기본법에 따르면, 연방의 권한과 주의 권한에 속하는 사무 이외에도 연방과 주 간의 경합에 속하는 사무에 대해서도 규정하고 있다. 우선 연방정부는 이주의 보장, 체류, 사회통합, 시민권 등과 관련된 법과 규칙을 통하여 지방정부의 이주민 통합에 많은 영향을 미치고 있다. 그리고 연방 차원에서의 다양한 통합촉진 규칙(통합어학코스, 직업관련 언어코스, 이주상담, 프로젝트 추진 등), 국가 전체 차원의 회의(통합정상회의, 독일 이슬람회의), 통합정책 기본계획의 수립(국가통합계획, 국가통합 실행계획) 등을 통해서도 많은 영향을 미치고 있다.

주정부는 지역 현장에서 이주민의 통합 및 참여에 관한 핵심적인 정책행위자로서 역할을 수행한다. 기본법에 정하고 있는 바와 같이 교육, 문화 그리고 이주행정 등에 대한 정책분야는 주의 권한에 속하는 사항이다. 따라서 많은 주정부들이 통합정책의 제도화 및 지속적인 발전을 위해 노력하고 있다. 주정부들은 통합과 참여에 대한 법률 제정, 지방자치법 상 통합위원회 설치 규칙 제정, 통합 촉진을 위한 지방정부의 프로그램 지원 등을 통하여 통합정책을 발전시켜 나가고 있다.

지방정부는 기본법 제28조에 규정하고 있는 자치권 보장을 통하여 지역적 특성을 고려한 그들의 시각에 따라 지방차원의 통합정책을 추진할 수 있다. 따라서 지방정부는 다양한 정책을 추진할 수 있는 재량영역을 가지고 있으며, 노동시장개혁, 교육 정책 그리고 이민법 규칙은 지방정부에게 지역수준에서 통합정책을 수행할 수 있는 가능성을 제공하였다.

〈표 3-5〉 연방과 주의 주요 법령 및 권한 배분

	관련 법령 및 권한 배분의 주요 내용
연방정부	<ul style="list-style-type: none"> • 이민통합정책의 법적 기초 <ul style="list-style-type: none"> - 국적법 개혁(1999) - 이민법 제정(2004) - 이민법 개정(2007) • 통합정책의 프로그램 <ul style="list-style-type: none"> - 통합정상회의(2006년 ~) - 독일이슬람회의(2006년 ~) - 국가통합계획(2007)/ 국가통합실행계획(2011) • 통합정책의 제도화 <ul style="list-style-type: none"> - 연방정부 이주·난민책임관: 수상실 배속 및 국무장관으로 승격(2005) - 통합정책의 지속적 발전 지원 - 연방 이민난민청(2005년 ~)
주정부	<ul style="list-style-type: none"> • 통합정책의 권한 <ul style="list-style-type: none"> - 주정부가 이주행정의 대부분의 영역을 책임지고 있으며, 교육, 문화, 종교 등과 관련된 정책영역에 있어서 집행 권한을 가지고 있음, 연방재개혁 이후 교육정책에 대한 권한 강화 • 제도화와 프로그램 기반 <ul style="list-style-type: none"> - 통합정책의 제도화 - 통합 비전과 기본계획 - 실행계획과 실천프로그램 • 통합과 참여를 위한 법적 기초 <ul style="list-style-type: none"> - 통합과 참여 촉진을 위한 법률(베를린, 바덴-뷔르템부르크, 노르트라인-베스트팔렌) • 주 간의 정책조정 및 이익 대변 <ul style="list-style-type: none"> - 통합 주관 부처 간 회의의 범위 내에서 주간의 통합정책 조정(2006년 ~)
지방정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 통합정책의 조직과 원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 통합은 지방의 총괄사무, 리더십 관련 사무 - 통합계획과 실천 프로그램의 개발, 보고체계 및 통합모니터링 - 행정에서의 다문화 개방 - 주요 행위자 간의 네트워킹 • 지방정부 통합정책의 주요분야 <ul style="list-style-type: none"> - 언어와 교육 - 주거와 이웃관계 - 참여 - 문화와 종교 - 다양성과 관용을 위한 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 직업 관련 통합 - 보건과 간병 - 단체(협회)와 이니셔티브 - 망명자 • 지방의 조정과 이익대표 <ul style="list-style-type: none"> - 지방 정상협회(독일 대도시협회, 독일 도시·게마인데연합, 독일 군협회) - 지방정부의 품질관리와 통합정책

자료: Gesemann(2016:294).

2. 기본방향 및 중점과제

1) 기본방향

독일의 이주민정책과 관련하여 중요한 전환점은 2005년에 효력을 발휘한 이민법이라고 할 수 있다. 이민법을 기준으로 독일의 이주민 통합정책은 방향을 완전히 전환하게 되었고, 공식적으로 이민국가로 인정받게 되었다.

이민법의 특징 중의 하나는 연방정부가 통합성 원칙의 구현을 위한 핵심으로 언어와 독일사회에 대한 이해도를 제시하고 있으며, 이에 대한 교육을 의무화하였다는 점이다. 일정한 언어교육과정과 법, 문화, 역사에 대한 교육과정을 이수하지 않은 외국인에 대해서는 입국신청 거절이나 체류 연장 제한 등의 조치를 가할 수 있도록 하였다(강휘원·강성철, 2010).

〈표 3-6〉 이민법상의 기본방향과 세부원칙

기본 방향	통합성	관리성		안보성	
	독일의 합법적인 장기체류 이주민들은 성공적으로 독일사회에 통합되어야 함	독일의 경제 및 통합정책을 위하여 이민은 적극적이고 투명하게 관리되어야 함		이주와 관련해서 국가안보 요소들을 간과해서는 아니됨	
세부 원칙	이주민관리 거버넌스	관리방식의 차별화	인도주의 원칙에 입각	국가안보 우선 확립	이민정책의 정당성 강화
	연방, 주, 지방정부 및 시민사회 전체의 주요 정책목표는 법적 및 영구적으로 거주하는 이주민들의 통합 추구, 국가는 이주민들을 지원하되, 이주민들 스스로가 또한 책임의식을 가지고 통합에 참여하도록 함	독일의 경제 및 사회적 필요를 고려하여 차별화된 방식으로 이민을 관리하고 통제함	독일의 헌법, 국제규약 및 협력에 명시된 인도주의적 의무를 이행함	독일의 번영과 안보 및 국민을 보호	유럽연합 및 유엔 내에서 독일의 입장을 적극적으로 펼침

자료: 강휘원·강성철(2010:299).

이민법의 발효 이후 독일 연방정부는 이주민 통합정책을 정부의 핵심과제로 인식하게 되었다. 이러한 사실은 매년 열리는 ‘통합정상회의’, ‘국가통합계획’ 그리고 이를 구체적으로 추진하려는 ‘국가통합실행계획’의 공표 및 독일·이슬람회의 개최 등을 통하여 확인할 수 있다.

2) 중점과제

2006년 6월 메르켈 총리의 주관 하에 이주민이 직접 대표권을 갖고 참여하는 “통합정상회의”가 개최되었고, 분과별 전문가모임을 통해 2007년 7월 국가 차원의 통합정책이 “국민통합계획”으로 수립되어 공표되었다. 국가통합계획은 10개의 영역으로 구분되어 있으며, 약 400여개에 이르는 조치들이 포함되어 있다. 10대 영역은 사회통합과정 강화, 초기 독일어교육 강화, 교육과 재교육 기회 보장과 노동시장 진입 강화, 이주여성의 삶의 질 강화 및 기회균등의 기회 상승, 지역예의 지원을 통한 통합 유도, 문화적 접근을 통한 통합, 스포츠를 통한 통합, 대중매체를 통한 통합, 시민권 보장을 통한 사회통합, 국제적 연대를 통한 과학의 발전 등을 포함하고 있다 (김혜순, 2008).

이 국민통합계획을 통해 연방정부는 이주민 통합을 국가의 핵심적인 과제임을 천명하였으며, 교육과 직업교육, 노동의 연계를 통한 통합을 강조하였다. “조화로운 삶 - 명료한 규칙”이라는 슬로건으로 정리된 통합정책은 통합정책의 내용과 참여주체들의 역할을 구체적으로 규정하고 있는데, 기본원칙을 정체성, 사회적인 분배, 책임으로 정하고, 국가, 비정부조직 및 비영리조직, 이주민 등 3주체의 역할을 선언적으로 규정하였다. 여기서 특징적인 것은 이주민을 단지 사회적응이 필요한 대상으로 보는 것이 아니라 독일사회의 주요한 협력자로서 위상을 부여하였다는 것이다.

이주민 통합정책을 간략하게 살펴보면, 초기정착보조금 지원에서 시작하여 경제적 지원과 상담, 교육을 동시에 연계하도록 조치하였다. 추가적으로는 정착보조, 6개월 이상의 언어교육, 직업교육, 독일 노동시장 교육, 동방이주민 지원, 대학교육이

수자 지원 등 다양한 과정이 포함되었다. 이러한 사업들에 대해서는 연방과 주에서 지속적으로 모니터링하고 있어서 통합정책의 지속가능성을 확보할 수 있을 것이다.

3. 이주민 통합정책의 평가

독일 이주민 통합정책의 출발은 국내의 노동력 부족을 해소하기 위해 외국노동자의 유입에 중점을 둔 초청노동자모델에 기초하고 있지만, 이주민에게 국적을 부여하거나 장기체류를 허가하기 보다는 노동력 제공을 위한 단기 체류와 귀환을 장려하는 데에 중점을 두었다(박채복, 2007:13). 이후 이주민 통합에 대한 정책은 1990년 후반부터 큰 변화를 겪게 되었으며, 2000년의 국적법, 2005년의 이민법이 효력을 발휘하게 되면서 연방정부는 통합정책을 적극적으로 추진할 수 있는 기반을 구축하였다.

2006년 7월에 제1차 ‘통합정상’ 회의를 개최하였는데, 이 회의에는 이주정책 실무자, 연방·주·지방자치단체, 사회복지단체, 이주민단체 등과 같은 기관과 조직의 대표자들이 참여하였다. 1차 회의에서는 참석자들이 이주민 통합을 위한 국가실행계획의 필요성에 공감하여 2007년까지 이를 수행할 연구팀을 구성하기로 합의하였다. 이후 제2차 ‘통합정상’ 회의(2007. 7)에서 ‘국민통합계획’을 발표하였는데, 이 계획은 연방, 주 및 자치단체를 포함한 행정기관뿐만 아니라 이주민단체, 시민·사회단체와 이주민들이 공동으로 수립했다는 점에서 큰 의의를 갖고 있다.

‘국민통합계획’은 직업, 언어, 경제, 문화, 미디어 등 다양한 분야에서 연방과 주, 지방정부, 그리고 시민사회와 이주민단체가 해야 할 과제들을 제시하고 있다. 특히, 지방의 역할을 상당히 중시하였으며, 현장에서의 통합이 가능하도록 통합장려프로그램들을 검토하여 이주민들이 잘 이용할 수 있도록 하였다. 주정부는 통합정책을 ‘통일된 목적과 다양한 수단’이라는 원칙 하에서 정책의 일관성을 추구하고, 이에 대한 책임을 부여하였다. 지방정부는 지방의 특수성과 필요에 기초하여 통합촉진 전략을 구상·발전시켰으며, 지방정부 수장들의 회의에서 정보와 경험을 교환하고, 상급기관인 주에 요구사항을 전달하였다.

2012년 제5차 ‘통합정상’ 회의에서는 ‘국가통합실행계획’을 발표하였는데, 실행계획의 작성에는 공공기관을 비롯하여 사용자단체, 노동조합, 복지협회, 사회단체, 종교공동체 등 다양한 민간단체들이 참여하였다. 실행계획의 주요목표는 목표달성을 지표에 기초하여 측정하도록 하였으며, 이를 통하여 통합정책의 지속력을 증대시키는 데에 있다. 실행계획에서 이주배경을 지닌 사람들의 통합은 일시적인 특별업무가 아니라 지속적인 업무로 인식하고 있다. 이처럼 독일 연방정부는 2000년대 이후로 이주민 통합정책의 패러다임 변화라고 부를 수 있는 큰 변화를 경험하게 되면서 보다 개방적이고, 참여 중심적인 통합정책을 추진하고 있다. 이와 같은 통합정책 추진을 통하여 향후에도 이주민 통합정책의 지속가능성을 유지할 수 있을 것으로 판단된다.


지방자치단체 이주민 통합의 사례분석



제1절 한국의 사례분석

제2절 독일의 사례분석

제3절 사례분석의 비교



제4장

지방자치단체 이주민 통합의 사례분석

제1절 한국의 사례분석

1. 제도적 특성

1) 중앙정부의 제도적 특성

한국에서 외국인이 본격적으로 증가하기 시작한 것은 1990년대 이후라고 할 수 있다. 1980년대까지만 해도 대다수의 외국인은 주한미국 혹은 해외 기업 및 정부의 한국 주재원과 그 가족들이었다. 1990년대 이후부터는 산업연수생제도, 고용허가제, 방문취업제 등의 제도화를 통해 외국인노동자, 결혼이주여성, 유학생 등이 대폭 증가하게 되었다.

우리나라 이주민 사회통합과 거주지원을 위한 정책은 2006년 4월 대통령 자문기구인 빈부격차·차별시정위원회와 여성가족부 등 12개 부처가 공동으로 「여성결혼이민자 가족의 사회통합지원」 대책을 마련한 것을 시작으로 본격적으로 실시되었다(강복정, 2012:150). 이어 2008년에는 「다문화가족지원법」과 「재한외국인처우기본법」이 제정되면서 법·제도적 기반을 갖추게 되었다. 「재한외국인처우기본법」은 외국인 정책에 특화된 기본법으로 외국인정책기본계획을 5년 단위로 연간 계획하여 수립하도록 하고 있으며, 「다문화가족지원법」에 따라 2010년에 1차 다문화가족지원정책 기본계획이 수립되었다. 2017년부터 제2차 다문화가족정책 기본계획이 실시될 예정이다.

현재 우리나라 이주민 통합 관련 정책은 결혼이민자와 외국인노동자를 정책대상

으로 삼고, 다문화정책의 일환으로 추진되고 있다. 여성가족부와 고용노동부가 각각 다문화가정과 외국인근로자에 대한 지원정책을 추진하고 있으며, 총괄은 법무부에서 담당하고 있다(최희순·박세훈, 2010:15). 뿐만 아니라 문화체육관광부는 외국인 문화정책을, 교육부는 외국인 유학생 유치정책 및 교육지원, 행정자치부는 지자체 외국인주민의 정착지원 등 각 부처마다 개별적으로 이주민 통합 관련 정책을 추진하고 있다. 상당수의 부처가 지역조직을 운영하고 있는데, 법무부는 사회통합프로그램(KIIP, Korea Immigration and Integration Programme)¹³⁾을 지역거점기관으로 운영하고 있으며, 여성가족부는 다문화가족지원센터¹⁴⁾와 한국건강가정진흥원¹⁵⁾을, 노동부는 외국인인력지원센터¹⁶⁾를 운영하고 있다. 특히, 여성가족부의 다문화지원센터는 지역에서 여러 기관과 협력관계에 있으며 거점기관의 역할을 담당하고 있다. 우리나라는 아직까지 부처들 간의 업무를 조정하고, 이주민 통합 관련 정책을 종합적으로 추진하는 총괄기구가 없다. 이러한 ‘컨트롤 타워’의 부재는 상당수의 이주민 통합 관련 정책이 서로 연계되지 못하고 부처 간 정책대상 및 업무가 중복되어 비효율을 초래한다는 지적을 받고 있다.

13) 사회통합프로그램은 각종 재한외국인 지원정책을 사회통합프로그램으로 표준화하고 우리말과 우리문화를 빨리 익혀 지역사회에 쉽게 융화될 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다(법무부 사회통합정보망 홈페이지). 사회통합프로그램은 0단계에서 5단계까지 총 6단계로 언어과정과 다문화사회이해과정으로 구성된다. 사회통합프로그램은 전국적으로 거점운영기관과 일반운영기관을 지정하여 운영하고 있다. 또한, 다문화 사회통합 주요 거점대학 ABT(Active Brain Tower) 대학을 선정하여 다문화사회 전문강사 양성, 이민자지원프로그램 추진, 다문화 사회통합에 대한 연구를 수행토록 하고 있다(최희순·박세훈, 2010:17).

14) 다문화가족지원센터는 다문화가족의 안정적인 정착과 가족생활을 지원하기 위해 한국어·문화교육, 가족교육·상담, 자녀지원, 직업교육 및 다문화인식개선 등 다양한 프로그램을 통합적으로 제공 및 연계하는 원스톱 서비스 기관으로 광역자치단체별로 총 16개 거점센터와 지역센터(전국 217개) 설치되어 있으며, 다문화가족지원센터 홈페이지를 13개국 언어로 제공하고 있다(다누리 홈페이지).

15) 한국건강가정진흥원은 전국 다문화가족지원센터 운영에 필요한 프로그램 및 매뉴얼 개발·보급, 인력양성, 사업관리 등을 담당하는 중앙관리기관으로 건강가정사업, 가족정책사업 및 센터지원, 가족친화사회환경조성사업, 다문화가족사업, 양육비이행관리원 등의 사업을 추진하고 있다(한국건강가정진흥원 홈페이지)

16) 외국인력지원센터는 총 7개소(서울, 인천, 천안, 의정부, 김해, 창원, 대구)가 노동부가 한국산업인력공단과 함께 위탁운영 중에 있다.

2) 안산시의 제도적 특성

1980년대 안산시는 반월·시화 산업단지의 배후 도시로 조성되었고, 반월 산단 업종의 특성상 외국인 노동력에 대한 수요가 커지게 되었다. 따라서 공단과 인접한 원곡동 일대에는 자연스럽게 외국인노동자와 이주민들의 집단 거주지역이 형성되었다.¹⁷⁾ 현재 안산시 등록 외국인은 난민 포함 87개국 출신 76,225명(2016년 8월말 기준)이며, 전국에서 외국인이 가장 많이 살고 있는 지역이다. 2000년 안산시 외국인 비율은 1.5%에서 2015년에는 7.39%로 꾸준히 증가하였으며, 특히 2004년 고용허가제 시행 이후를 기준으로 2배 이상 증가하였다(정성영·공동성, 2016:44).

〈표 4-1〉 안산시 인구현황(2000~2015)

항목	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총 인구(명)	575,574	598,560	637,660	671,687	686,873	697,239	723,075	734,713
한국인(명)	566,912	590,598	628,861	651,625	666,784	679,011	698,819	705,040
등록외국인(명)	8,662	7,962	8,799	20,062	20,089	18,228	24,256	29,673
외국인 비율(%)	1.50	1.33	1.38	2.99	2.92	2.61	3.35	4.04
항목	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총 인구(명)	741,073	739,493	753,862	759,902	758,573	762,915	761,631	753,604
한국인(명)	708,257	705,346	714,891	715,586	715,108	713,666	707,876	697,885
등록외국인(명)	32,816	34,147	38,971	44,316	43,465	49,249	53,755	55,719
외국인 비율(%)	4.43	4.62	5.17	5.83	5.73	6.46	7.06	7.39

자료: 법무부, 출입국·외국인정책 통계연보(2000~2015).

17) “다른 지역도 거의 유사한 패턴인데, 외국인들이 유입되는 환경을 보면 먼저 산업단지가 있어서 외국인노동자의 일자리를 제공할 수 있어야 하고, 이들이 주거할 수 있는 값싼 주거지가 있어야 합니다. 안산은 원곡동 등 낙후된 주거지역이 외국인노동자들의 경제사정에 딱 맞는 주거지를 제공했던 것입니다. 여기에 교통이 편해야 합니다. 외국인노동자들은 주로 대중교통을 이용해서 출퇴근을 하기 때문에 이것이 중요한 요소입니다. 이렇게 되면 외국인들이 모여들기 시작하고, 그러면 안산과 같이 그들만의 타운이 만들어지게 됩니다. 이런 타운에서 이들은 동료의식을 느끼며 정착하게 되는 것입니다. 시흥도 거의 비슷한 패턴으로 외국인들이 정착하는 것 같습니다.”(안산시 다문화정책팀장, 인터뷰일시: 2016.11.23)

안산시는 한국에서 대표적인 이민자 및 외국인근로자 거주지역으로 볼 수 있다. 이러한 환경 하에서 안산시는 ‘다문화 으뜸 도시’라는 명칭을 얻을 만큼 지방자치단체 차원에서 적극적으로 이주민 관련 법·제도를 정비하고 조직화하는데 앞장섰다. 안산시는 2005년 지방자치단체로는 최초로 이주민 전담부서인 ‘외국인복지과’를 설치하였고, 2008년에는 전국 최초로 ‘외국인주민센터’ 개소, 2007년에는 「안산시 거주외국인 지원 조례」를 제정하였다(송석원 외, 2011). 일반적으로 「거주외국인 지원 조례」의 경우 대부분의 자치단체들이 행정자치부 표준조례안을 근거로 제정하기 때문에 지방자치단체의 독자성을 제대로 반영하지 못하였다. 하지만 안산시는 타 지자체와 달리 안산시외국인지원시책자문위원회 구성, 안산시 다문화교류센터 설치 등과 같은 안산시의 특성을 조례에 반영하고 있다(이소영, 2013:80).

특히, 2009년에는 「안산시 외국인주민 인권증진에 관한 조례」를 제정하였는데, 조례 제5조에서는 외국인주민에 불법체류자도 포함시켜 안산시에 거주하고 있는 모든 외국인주민들의 인권증진에 관한 기본적인 사항을 정하고 있다. 우리나라의 외국인 관련 법령 등이 예외 없이 ‘비합법적 체류 외국인(미등록 외국인)’을 전적으로 배제하고 있다는 점에서 안산시가 제정한 외국인주민의 인권 증진을 위한 조례는 높이 평가되고 있다(최혜지 외, 2012:199). <표 4-2>는 안산시 외국인 지원과 관련된 조례들의 현황을 정리한 것이다. 안산시의 이주민들을 위한 법·제도적인 노력은 타 지자체에 비해 선도적이라 할 수 있다.

〈표 4-2〉 안산시 외국인 지원 조례

구분	조례 내용
안산시 거주외국인 지원 조례(2007. 4.26 제정) 이후 안산시 외국인주민 및 다문화가족지원 조례로 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 안산시외국인주민센터, 안산시 다문화가족지원센터 설립 근거가 됨 • 안산시에 거주하는 외국인주민 및 다문화가족의 안정적인 가정생활 영위와 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 이들이 지역 사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적
안산시 좋은 마을 만들기 조례 (2007. 9.27 제정)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치기능 강화와 지역공동체 형성은 물론 쾌적한 도시환경을 조성하기 위한 안산시 좋은 마을 만들기 사업을 효율적으로 추진하는데 필요한 사항을 규정
안산시 외국인대상 조례 (2009. 1.9 제정)	<ul style="list-style-type: none"> • 전국의 재한외국인 중 대한민국의 발전과 사회통합에 기여한 외국인근로자 및 결혼이민자를 발굴하여 안산시 외국인대상 시상상을 위해 필요한 사항을 정함 • 외국인근로자, 결혼이민자 부문으로 나뉘어 시상하며, 세계인의 날에 시상함
안산시 외국인주민 인권 증진에 관한 조례 (2009. 3.27)	<ul style="list-style-type: none"> • 안산시에 거주하는 외국인주민의 인권을 보장하기 위하여시, 기업, 시민단체 및 주민이 해야 할 사항을 정하고, 외국인주민 인권증진 시책에 관한 기본적인 사항을 규정함

자료: 이소영(2013:81).

또한, 2009년 5월 안산시 원곡동 일대를 ‘다문화마을특구’로 지정하는 「지역특화 발전특구에 대한 규제 특례법」이 제정되었다. 지방자치단체로는 유일하게 원곡동 795번지 일대를 지역경제의 발전 및 자립화를 목적으로 내·외국인을 대상으로 한 관광·레포츠의 ‘다문화특구’로 지정받아 운영하고 있다. 다문화특구에는 안산역 교통환승센터 구축, 다문화음식거리 조성, 간판이 아름다운 거리 조성, 다문화축제 개최 등 다양한 사업을 진행하고 있다(신유경, 2013).

안산시는 외국인주민을 위한 다양한 행정서비스를 통합적으로 지원하기 위해 국·과형태가 아닌 독립적인 전담조직으로 2008년 다문화지원본부(구 외국인지원센터)를 설립하였다. 다문화지원본부는 외국인정책, 다문화가족지원, 다문화 공동체, 교육 및 취업지원, 외국인인권, 다문화특구 등의 업무를 담당하고 있다.

2. 정책행위자

안산시 이주민 통합정책과 관련된 정책행위자는 공식적 행위자와 비공식적 행위자로 구분할 수 있다. 이주민 통합정책에서 정책행위자들은 관련된 거버넌스의 행위주체로서 공동의 목표를 추구하기 위해 책임을 공유하고, 자신들의 행위와 역할을 조정해나가는 것을 통해 당면한 문제를 해결하려고 노력한다(Kooiman, 2003). 공식적 행위자는 이주민 통합정책에 직접적으로 참여하는 행위자로서 안산시와 경기도 등 지방자치단체, 그리고 법무부, 여성가족부, 고용노동부 등 이주민 통합 관련 사업을 담당하고 있는 중앙부처, 자치단체장(시장), 시의회(의원), 행정조직(관료 및 공무원) 등이 포함된다.

특히, 안산시의회는 2007년 「거주외국인 지원 조례」와 2009년 「외국인주민 인권 증진에 관한 조례」를 제정해 외국인근로자와 결혼이민자, 다문화가정 자녀를 대상으로 한 교육, 복지, 문화 등 이주민 통합 전 분야에 대한 지원 근거를 마련하였다. 시의회의 이러한 노력을 기반으로 중앙정부와 광역자치단체(경기도)의 외국인 및 다문화정책과 더불어 안산시에서는 자체적으로 통합정책의 방향을 새롭게 설정하고, 사업개발에 힘쓰고 있으며, 국·과가 아닌 이주민 통합 관련 별도의 담당조직인 다문화지원분부를 설립하여 사업을 통합적으로 추진하고 있다.

비공식적 행위자는 이주민 통합정책에 간접적으로 참여하는 행위자로서 시민단체, 민간기업, 전문가, 언론 및 지역주민 등을 들 수 있다. 시민단체는 종교단체와 인권단체, 그리고 각종 이주민 지원단체 등이 포함된다. 안산시는 「안산시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」에 근거하여 ‘민간협의체’와 ‘외국인주민 협의회’를 구성하여 외국인 및 지역주민이 함께 외국인 통합 관련 정책에 대해 논의하도록 하고 있다. ‘민관협의체’는 학계, 시민단체, 시의원, 주민대표, 외국인 지원단체, 외국인이 밀집하여 거주하는 지역의 주민 및 외국인주민, 정부 관련기관 공무원 등 18명으로 구성되어 있으며, 거주외국인 지원사업을 협의·조정하는 역할을 담당하며(최희순·박세훈, 2012:34), 분기별로 회의를 개최하고 있다. ‘외국인주민 협의회’는 외국인주민

민 관련 각종 시책에 대해 의견을 수렴하고, 다문화축제 및 행사 자문, 홍보 및 외국인주민 의견 전달 등의 기능을 수행하며 격월로 회의를 개최하고 있다.

‘민관협의체’와 ‘외국인주민 협의회’와 같은 정책의결권을 가지고 있지 않은 비공식적인 행위자는 자발적 행위를 중심으로 문제대응 모색과 자문을 구하는 형태로 관여하고 있다. 그러나 민관이 함께 이주민 통합정책을 공유한다는 점은 기여하는 바가 크지만, 갈등조정이나 역할 분담 등 실질적 논의는 이루어지지 않는 문제점을 내포하고 있다(정영태 외, 2015:93). 일부 시민단체만이 간헐적으로 참여하고 한국인이 외국인주민들의 의견을 대변하는 문제, 그리고 외국인들이 그들이 가입한 시민단체를 통해서 대표되고 있기 때문에 그들의 목소리를 직접 반영하기는 어렵다는 한계가 있다(최희순·박세훈, 2012:34). 그럼에도 불구하고 민관협의체를 지속적으로 운영하여 외국인 주민들의 의견을 실질적으로 반영하고 자문을 구하는 노력은 계속되고 있는 점은 높이 평가할만하다.

〈표 4-3〉 안산시의 통합정책 관련 정책행위자

공식적 행위자		비공식적 행위자
정치적 행위자	행정적 행위자	
<ul style="list-style-type: none"> • 중앙부처 • 경기도 • 안산시 및 시장 • 시의회 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 안산시 다문화지원본부(안산시 전담기구) • 다문화가족지원센터(여성가족부) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민단체(종교단체, 인권단체, 이주민 지원단체 등) • 민간기업 • 전문가 • 언론 • 지역거주민 등

3. 통합의 영역

안산시 이주민 통합은 중앙정부 차원의 ‘외국인기본계획’과 ‘다문화가족정책 기본계획’, 그리고 지방정부 차원의 ‘경기도 다문화가족정책 시행계획’에 기초하여 추진되고 있다. 지금까지 우리나라의 이주민 통합정책은 궁극적으로 지향하는 한국 사회의 목표와 그것에 영향을 미치는 요소로서 통합정책을 구분하지 않고, 추진 정책 및 과제가 통합의 목표와 영역 형태로 산재되어 있다(정영태 외, 2014). 한편, 이주민 통합과 관련하여 기초자치단체 차원에서의 기본계획은 두드러지지 않기 때문에, 광역자치단체와 중앙정부 차원에서 기본계획을 살펴봄으로서 기초자치단체의 이주민 통합의 영역을 가늠해 볼 수 있다.

정부는 그동안 개별부처나 지방자치단체들이 산발적으로 추진하던 이주민 통합 관련 정책들을 통합·체계적으로 추진할 필요성에 따라 중앙정부 차원에서 ‘외국인 기본계획’¹⁸⁾과 ‘다문화가족정책기본계획’¹⁹⁾을 수립·시행하였다. ‘제2차 외국인정책 기본계획(2013~2017)’에서는 5개 정책목표(개방, 통합, 인권, 안전, 협력)를 제시하고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(출입국·외국인정책본부, 2013).

- 개방(경제활성화 지원과 인재유치)
- 통합(대한민국 공동가치가 존중되는 사회통합)
- 인권(차별방지와 문화다양성 존중)
- 안전(국민과 외국인이 안전한 사회구현)
- 협력(국제사회와의 공동발전)

또한 ‘제2차 다문화가족지원정책 기본계획(2013~2017)’에 따라 2016년 지방자치단체 시행계획을 6개의 영역으로 구분하여 제시하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보

18) ‘외국인기본계획’에는 2007년 제정된 「재한외국인 처우 기본법」에 따라, 5년 단위의 ‘외국인정책 기본계획’을 수립하고 각 중앙부처와 지자체는 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하고 있다.

19) 「다문화가족지원법」 제3조 3에 따라 기본계획의 정책목표와 과제를 효율적으로 달성하기 위해서 중앙정부 및 지방자치단체는 연도별로 시행계획을 수립·추진하고 있다.

면 다음과 같다(여성가족부, 2016:797).

- 다양한 문화가 있는 다문화가족 구현
- 다문화가족 자녀의 성장과 발달 지원
- 안정적인 가족생활 기반 구축
- 결혼이민자 사회경제적 진출 확대
- 다문화가족에 대한 수용성 제고
- 정책추진체계 정비

한편, 안산시 장기발전종합계획 「2025 안산비전」은 비법정 계획이지만 안산시의 종합적인 정책지침을 제시하는 유일한 수단이기 때문에 이를 통해서도 안산시 이주민 관련 통합 영역을 가늠할 수 있을 것이다. 「2025 안산비전」에 따르면, 안산시 비전과 5대 목표 중 하나는 ‘다양한 가치가 공생하는 공동체 안심도시’를 구현하는 것이다(경기개발연구원, 2013). 즉, 안산시는 다문화 사회의 특성 등 향후 예상되는 다양한 삶의 가치가 공존하고 공생하는 공동체로써 안심도시를 구현하고자 한다(경기개발연구원, 2013). 세부적으로 살펴보면, ‘3安산’ 만들기(안전·안심·안정), 시민모두가 행복한 인권행정 체계 구축, ‘안산 속 지구촌’ 마을만들기 등을 중점 추진과제로 선정하였다. 이를 종합하면, 안산시 이주민 관련 통합영역을 다음과 같이 가늠해볼 수 있다.

- 민관거버넌스에 기반한 통합
- 공동가치가 존중되는 공동체형 통합
- 주민참여를 통한 통합
- 협력을 통한 공동발전
- 안전한 사회 구현
- 국제화와 문화 다양성
- 이주민 자립기반 강화 정책을 통한 통합
- 이민자의 통합 의지와 자조(self-help)를 통한 통합

4. 전담조직

안산시는 2005년 지방자치단체 최초로 이주민 전담부서인 ‘외국인복지과’를 신설하였다. 2005년에는 경기도 외국인근로자복지센터 건립과 연계하여 ‘외국인근로자 지원센터’를 건립하였고, 2008년에는 ‘외국인근로자지원센터’를 직영 방식으로 전환하고, 지자체 내부부서와 통합하여 ‘외국인주민센터(현재는 다문화지원본부로 명칭 변경)라는 별도의 전담조직을 설립하였다(최혜지 외, 2012:199). 안산시 외국인주민센터는 2016년 조직개편으로 지원본부로 승격되어 안산시 ‘다문화지원본부’가 되었고, 외국인근로자와 다문화가족에 대한 폭넓은 지원과 다양한 사업을 통합적으로 추진하고 있다. 다문화지원본부의 담당공무원은 지속적으로 늘어 현재 1사업소, 5담당, 30명의 직원이 근무하고 있으며, 다문화정책, 외국인인권, 다문화특구, 다문화복지, 다문화, 다문화교육 등의 부문으로 조직화하였다. 이를 정리하면 다음의 <표 4-4>와 같다.

한편, 2008년 보건복지부로부터 공식 지정받은 안산시 다문화가족지원센터는 2009년 여성가족부 지정으로 현재는 사단법인 안산 여자 기독교청년회(YMCA)에 재위탁하여 운영하고 있다(이소영, 2013:85).

〈표 4-4〉 안산시 다문화지원본부 담당인력 및 업무 현황(2016년 10월 기준)

구분		주요 업무
본부장(1명)		- 다문화지원본부 업무 총괄
다문화 정책	(과장 1명)	- 다문화정책 업무 총괄
	다문화정책 (8명)	- 다문화정책 개발, 외국인주민센터, 외국인주민 데이터베이스 구축 및 활용, 외국 인주민대표 운영, 전국다문화도시 협의회 운영 업무, 외국인주민 및 다문화가족 민관협업체 운영 업무 등
	외국인인권 (6명)	- 외국인 인권 및 복지사업 종합계획 수립, 외국인 밀집지역 범죄예방, 외국인주민 모니터단 운영, 다문화마을특구 개발 및 관리 총괄 등
다문화 지원	(과장1명)	- 다문화지원 업무 총괄
	다문화복지 (4명)	- 다문화복지 업무, 안산이주아동청소년센터 운영 및 관리, 안산글로벌문화센터 시 설 운영관리, 다문화가족지원사업 추진 등
	지구촌문화 (5명)	- 지구촌문화업무, 다문화축제 운영 및 문화체육행사 지원, 외국인지원단체 문화 체육활동 보조금 지원 등
	다문화교육 (4명)	- 다문화교육 시책사업 개발, 다문화 이해교육 추진, 다문화교육프로그램 운영, 사 회통합 프로그램 기획 등
총 30명		

자료: 다문화지원본부 홈페이지

안산시 다문화지원본부에서 추진하고 있는 지원사업을 살펴보면, 외국인주민 지
원기반 구축, 안정적 적응과 정착을 위한 지원 및 다문화가족, 다문화 공동체 형성
과 이해 증진, 인권증진 기반조성 측면에서 <표 4-5>와 같은 사업을 추진하고 있다.
특히, 외국인주민 인권증진 기반조성은 다른 지방자치단체에 비해 선도적인 추진력
을 보여주고 있다(최혜지 외, 2012). 대다수의 지방자치단체가 이주민 통합 관련 업
무를 중앙정부의 업무를 단순히 집행하거나 보조하는 정도로 인식하는 반면, 안산
시는 자체적으로 사업을 기획·추진하고 있다.

〈표 4-5〉 안산시 다문화지원본부 추진 사업 현황

구분	내용	
지원기반 구축	외국인지원시책 수립	· 거주외국인 지원 조례 및 시행규칙 제·개정
	민관협약체 운영	· 구성인원: 18명(학계, 시민단체, 시의원, 주민대표, 외국인 지원단체, 공무원 등) · 주요기능 : 거주외국인 지원사업 협의·조정
	전국 다문화도시협의회 운영	· 전국 다문화도시협의회(2012년 11월 구성, 매년 정기회의 개최)
	외국인주민센터 365일 연중무휴 운영	· 무료진료센터, 이주민통역지원센터, 다문화작은도서관, 외화송금센터 등
안정적 적응과 정착 지원 및 다문화가족 지원	한국어 교육 사회통합프로그램	· 한국어교육, 사회통합교육, 기술교육, 정보화교육, 한국어수업 연수 프로그램 등
	직업능력개발교육	· 컴퓨터, 운전면허 등 외국인의 직업능력개발교육 제공
	생활정보 제공	· 각종 공동체 소식지(안산하모니), 생활가이드북 발행 및 배포
	다문화가족 지원사업	· 다문화가족지원센터 운영, 다문화가족방문교육사업, 이주아동청소년센터, 진학지도 상담실 꿈다리 운영 등
다문화 공동체형성과 이해증진	다문화마을특구 운영	· 걷고 싶은 거리, 간판이 아름다운 거리, 전선지중화 사업, 만남의 광장, 다민족문화관 건립, 외국음식점 특화, 국제 전통 민속 축제 활성화 등
	범죄예방 환경개선 사업	· 원곡특별순찰대 운영하여 외국인 밀집지역 순찰, 기초질서계도, 상담, 통역, 경찰업무 지원 등
	축제	· 태국 송끄란 축제, 세계인의 날 기념식, 국가별 문화행사 지원 등
	세계문화체험, 어울림행사, 생활체육교실	· 문광부장관기 축구대회, 국가소개 전시관, 음식체험관, 전통 민속공연, 국가별 공동체 발표회, 한국문화체험 등 문화행사와 생활체육교실 운영
	다문화 이해증진 교육	· 각국 문화강의, 결혼이민자 이야기, 지역 다문화 현장 체험 등
인권증진 기반 조성	외국인주민인권증진 조례제정	· 안산시 외국인주민 인권증진에 관한 조례 제정
	인권증진위원회	· 외국주민의 인권증진 및 보호를 위해 안산시 외국인주민인권증진위원회 2012년 구성, 매년 2회 정기회의 개최
	외국인주민 모니터단	· 각종 외국인 주민 사업 홍보·아이디어 발굴과 거주 외국인들의 여론, 불편사항을 수렴·해결하고자 2006년부터 운영. 분기별로 정기회의 개최, 스마트폰 앱을 통해 상시 의견 교류

자료: 다문화지원본부 홈페이지(재구성).

5. 정책스타일

이주민 통합정책의 스타일을 적극적, 방어적, 소극적 측면의 3개 유형으로 구분할 경우, 안산시의 정책스타일은 매우 적극적인 것으로 판단된다. 1990년대부터 안산시 인근의 반월·시화 산업단지에 외국인노동자가 유입되었고, 반월·시화 산업단지과 지리적 접근성이 높은 안산시로 외국인노동자들이 이동해 오며 따라 안산시는 이들을 대상으로 하는 통합정책을 일찍부터 추진하였다. 안산시는 전국 최초로 2005년 이주민 전담 행정기관인 외국인주민센터(현 다문화지원본부)를 설립하였는데, 이는 2004년 당시 안산시장(송진섭 시장)이 외국인근로자복지센터의 설립계획을 세워 경기도와 중앙정부에 강력히 요구하여 설치를 승인받았다(정성영·공동성, 2016:46). 또한, 안산시는 지역사회복지협의체 내에 이주민분과를 신설하여 이주민 관련 민간 단체 실무자들과 관련 전문가, 학계가 함께 참여하여 의사소통할 수 있는 장이 형성되었으며, 2007년 전국 최초로 거주외국인 지원 조례를 제정하는 등 실질적인 성과를 도출하였다(정성영·공동성, 2016:46). 오히려 중앙정부는 안산시보다 조금 늦은 시기인 2006년부터 이주민 관련 정책을 추진하기 시작하였다.

안산시는 이주민 통합과 관련하여 중앙정부에서 추진하는 정책을 단순히 집행하는 차원을 넘어서 시의 정책의지를 반영한 정책 아젠다 발굴 및 지원체계를 구축하고 있다. 예를 들어, ‘외국인근로자지원센터’에서 추진하던 업무를 보다 체계적으로 운영하기 위해 안산시에서 직영하는 ‘외국인주민센터’로 확장하여 개소하였고(정성영·공동성, 2016), 다문화사회에 대한 이해 증진 및 공동체 형성과 관련하여 한국인을 대상으로 사회통합 교육프로그램을 운영하였다. 안산시는 이주민 통합과 관련된 업무가 굉장히 포괄적이며, 여러 부서의 업무와 연계된다는 점에서 ‘다문화지원본부’로 외국인센터를 승격하여 통합정책이 원활히 추진될 수 있도록 하였다.

또한, 외국인주민과 다문화가족 관련 지원 정책을 체계적으로 추진하기 위해서 ‘민관협의회’와 ‘외국인주민 협의회’를 설치하여 정책결정에 외국인주민의 의견을 수렴·반영하도록 하고 있다. 지방자치단체 중에서는 처음으로 외국인 인권보호 및

증진 이슈를 법제화하기도 하였다. 이러한 점에서 안산시는 타 자치단체들의 벤치마킹 대상이 될 정도로 수준 높은 이주민 통합정책을 추진하고 있으며, 정책스타일이 매우 적극적이라고 볼 수 있다.

6. 이주민단체의 참여

안산시 이주민단체는 이주민 지원단체와 이주민 공동체로 구성된다. 이주민 지원단체는 이주민 통합 관련 애로사항을 지원해주는 단체이고, 이주민 공동체는 대부분 국가별로 조직화된 공동체이다.

안산시 이주민 지원단체는 시간의 흐름에 따라 그들의 역할과 기능이 달라졌다고 볼 수 있다. 안산시는 전국 최초로 외국인근로자복지센터를 설치하고, 이주민분과를 신설하는 등 이주민 통합 관련 정책을 적극적으로 추진하였으나 설립 초기에는 공간 확보의 문제, 담당공무원의 역량문제 등이 발생하였다. 지방자치단체를 대신하여 초기 이주민 관련 문제는 주로 종교단체, 시민단체들 간의 연계를 통해 지원하는 방식으로 이루어졌다(신유경, 2013). 그 후 ‘국경 없는 마을’ 운동으로 이주민에 대한 이슈들에 관심이 커지자 기존의 종교단체뿐만 아니라 인권, 문화, 예술, 다문화 교육 등 다양한 분야를 다루는 시민단체들이 이주민 지원단체로 등장하였다(정성영·공동성, 2016:39). 대표적인 이주민 지원단체로 ‘안산이주민센터’를 들 수 있는데, 안산이주민센터는 코시안의 집을 운영하였으며, 이주노동자의 인권 및 시민권 문제를 최초로 공론화시켜 안산시 거주외국인 지원 조례 제정을 제안하였다(정영태 외, 2015:98). 그 당시 이주민단체들은 이주민 통합 관련 정책의제를 형성하는 등 공식적 행위자들의 협력 파트너로서 중요한 역할을 담당하였다.

하지만, 2005년 이후 이주민을 위한 다양한 부문의 시민단체들이 급속히 증가하였고, 단체들 대부분은 위탁기관으로서의 역할을 담당하거나 공모 형태로 중앙 및 지방정부의 지원을 받게 되었다. 기존에 이주민단체가 담당하던 이주민 지원사업이 정부정책으로 흡수되면서 이주민단체의 역할과 기능이 축소된 것이다(박세훈,

2011). 중앙 및 지방자치단체 차원에서 이주민 통합정책이 증가함에 따라 이주민 지원단체와 정부 간의 경쟁구도가 형성되었고(박세훈, 2011), 갈등이 발생하기도 하였지만, 안산시의 이주민 지원단체는 이주민을 위한 다양한 프로그램을 자체적으로 운영하는 한편(정성영·공동성, 2016), 중앙 및 자치단체와 함께 이주민 통합을 위해 노력하고 있다. <표 4-6>은 안산시 이주민 지원단체 현황을 정리한 것이다.

〈표 4-6〉 안산시 이주민 지원단체 현황

명칭	대상국가	활동사항
안산이주민센터	동남아시아, 중국(조선족, 한족), 인도네시아, 방글라데시 등	상담, 의료지원, 한글교육, 컴퓨터교육, 국제결혼 가족 지원 및 모임, 소식지/출판물 제작
‘갈릴레아’ 외국인근로자시목센터	동남아시아: 필리핀, 태국, 인도네시아	상담, 쉼터 제공, 의료지원, 국내법교육, 한글교육, 각국 공동체지원, 소식지/출판물 제작
안산조선족교회	중국, 조선족	상담, 의료지원, 국내법, 한글교육
안산외국인노동자의집 & 중국동포의집	중국, 조선족(외국인근로자 지원센터 한국지부)	노동상담, 의료상담, 생활상담, 교류/문화상담, 쉼터운영, 한글/컴퓨터 교육
안산선교교회	동남아시아(주로 필리핀), 중국	상담, 의료지원, 한글교육, 국내외 단체 지원 및 연대, 각종행사
안산안디옥 국제선교회	인도네시아	의료지원, 한글교육, 각종 행사, 쉼터제공
온누리다문화센터	동남아시아, 러시아, 중국 등	예배, 양육, 전문상담, 문화행사
동산 W 다문화센터	중국, 베트남, 몽골, 캄보디아, 중앙아시아	예배, 상담, 한글교실
지구인의 정류장	이주노동자	미디어
중화동행교회	중국(한족), 조선족	예배, 상담, 한글교실
글로벌미션센터	필리핀, 네팔	상담, 통역, 쉼터
여의도순복음교회 다문화센터	중국, 인도네시아, 아프리카	예배, 의료지원, 생필품지원, 언어교육, 문화교육
다문화가족행복나눔센터 (삼육재단)		쉼터, 무료급식, 무료진료, 문화체험 및 탐방, 통합서비스, 아동 보육 및 교육, 상담 및 코칭 사업 등
초지종합사회복지관 (안산제일복지재단)		결혼이민자 자조모임, 문화다양성 교육사업, 이민자 사회통합 프로그램(법무부 지원)

명칭	대상국가	활동사항
경기도 외국인 인권지원센터 (안산제일복지재단)		인권침해 예방 및 사례연구
너머	안산고려인	한글학교, 생활통번역, 상담지원
구세군다문화센터		다문화교회, 무료진료소, 어린이 돌봄의 집, 임시숙소
소금밭교회	동남아시아, 나이지리아	의료지원, 한글교육, 각종행사, 쉼터운영
본오종합사회복지관 (천주교 수원교구)		결혼이민자 한국어교육, 문화체험, 역량강화 프로그램 등 상록구 담누화가족 사례관리
부곡종합사회복지관 (연꽃마을)		결혼이민자 한국어교실, 사회적응프로그램
외동종합사회복지관 (굿프렌드 복지재단)		다문화가정 아동 지원프로그램

자료: 정영태 외(2015:99-100)

이주민조직은 국가별, 모임성격별로 다양한 형태가 존재한다. 안산시의 대표적인 이주민 지역공동체로 인도네시아 공동체(Indonesia Community Center, 이하 ICC)를 들 수 있는데, ICC 안에는 30여개의 각종 모임이 소속되어 있다(정영태 외, 2015:94). 중국 출신 이주민들은 이주민 중 가장 큰 규모임에도 불구하고 특별한 조직을 갖고 있지 않으며, 조선족과 같은 중국동포의 경우 귀환민연합회, 귀환동포연합회 등의 이주민조직이 있다(정영태 외, 2015:94). 그밖에 베트남, 태국, 필리핀, 방글라데시, 스리랑카 출신의 이주민 공동체가 있으며, 출신지역을 구분하지 않는 각종 자조모임과 소모임을 활동도 있다(정영태 외, 2015:95).

7. 모니터링

안산시는 다문화 및 이주민 통합정책과 관련하여 추진 사업별로 모니터요원을 구성하고 비정기적으로 모니터링을 실시하고 있다. 이주민정책에 대한 모니터로 위촉 되면 안산시에서 시행하는 각종 시책과 사업 중 비현실적이거나 불합리한 정책과제

를 발굴하고, 직접적인 모니터링을 통해 개선의견을 제안한다.

한편, 중앙정부 차원에서도 다문화정책의 모니터링을 통해 다양한 계층의 의견을 수렴하고 반영할 수 있는 공식적인 전달체계로 활용하고, 수요자 중심의 지원정책과 사업을 개발하고 있다. 2015년에 여성가족부는 다문화가족 정책 모니터링단을 17개 시·도에서 추천한 이민자를 대상으로 출신국가와 지역을 고려하여 전국을 다섯 개 권역으로 구분하여 총 10명으로 구성하였고, 분기별로 최소 1회의 회의를 개최하였다. 예를 들어, 경상북도 다문화가족 정책모니터는 시군별로 우리말에 능통하고 시장, 군수의 추천을 받은 다문화가족 부부 또는 결혼이민여성 50명으로 구성하였고, 임기는 2년이나 연임이 가능하다.

현재 안산시는 다른 지방자치단체에 비해 모니터링을 적극 활용하고 있지는 않으나 이주민 통합 관련 정책의 실효성을 높이고, 이주민이 정책수립 및 추진과정에 주체적으로 참여할 수 있도록 모니터링을 확대·적용할 필요가 있다.

제2절 독일의 사례분석

1. 슈투트가르트시의 이주민 통합정책

1) 제도적 특성

가. 주정부의 제도적 특성

이주민 통합정책은 일차적으로 연방에서 법으로 정하고 있는 사항에 대해서는 독일 전체적으로 적용되고 있으나 지방정부와 관련된 사항은 주의 법률이나 정책에 따라서 달라질 수 있다. 예를 들어, 지방자치는 우리나라의 헌법에 해당하는 기본법(Grundgesetz)에 근거하여 실시되고 있으나 지방정부의 업무수행 범위와 권한은 주정부에 따라 다르게 나타나고 있다. 즉, 주정부의 정책에 따라 지방정부의 정책이 차이가 있을 수 있으며, 특히 이주민 통합정책은 주정부 정책과 밀접하게 관련되어 있다.

이주민정책을 관장하는 주정부의 부처는 주로 사회복지 관련 부처가 많은 편이나(Die Beauftragte der Bundesregierung, 2014:312)²⁰ 슈투트가르트시가 속해 있는 바덴-뷔르템베르크주는 이주민정책에 대한 총괄은 통합부(Integrationsministerium)에서 담당하고 있다. 상당수의 주정부는 개별 부처 이외에도 통합을 담당하는 통합담당관을 두고 있으며, 이들이 담당하는 주요 업무는 개별 부처의 경계를 넘어서는 통합업무를 조정하고, 주의 통합계획에 제시된 업무와 역할을 조정하는 데에 있다. 그러나 바덴-뷔르템베르크주, 노르트라인-베스트팔렌주, 함부르크주 및 메클렌부르크-포어폼메른주에서는 통합담당관을 별도로 두고 있지 않고 부처에서 총괄하도록 하고 있다(Die Beauftragte der Bundesregierung, 2014:314).

바덴-뷔르템베르크주 내무부에서 2004년에 발간한 ‘바덴-뷔르템베르크에서의 통

20) 사회부처 이외에도 다른 부처가 통합을 담당하는 주도 있으며, 예를 들어 튀링겐주와 솔레스비히-홀스타인 주는 내무부에서 통합을 담당하고 있다.

합'이라는 보고서에서는 통합 개념에 대해서 명확하게 정의하지 않고 있다. 그러나 통합정책 추진의 목표는 외국인들과 후기동방이주자들이 가능한 한 광범위하게 사회·경제적 생활에 참여하도록 하는 데에 있다(Innenministerium Baden-Württemberg, 2014:11). 이주민 통합정책은 구조적 측면, 문화적 측면, 사회적 측면 및 정체성 측면을 모두 포함하고 있으며, 각각의 영역별로 다양한 사업들을 수행하였다.

나. 시정부의 제도적 특성

슈투트가르트시는 다른 지방정부와 비교할 때, 상당히 초기부터 많은 초청노동자들이 유입되기 시작하였다. 1955년 처음으로 이탈리아 농업노동자들이 슈투트가르트로 유입된 이후로 많은 초청노동자들이 유입되었다. 1960년대부터 많은 외국인들이 슈투트가르트시에 거주하게 되었으며, 1970년대에는 외국인의 비율이 12%를 초과하여 독일 내에서 외국인 비율이 높은 첫 도시가 되었다.

그 이후로도 슈투트가르트 시의 도시 전체 인구에서 외국인이 차지하는 비중이 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 2015년 말 현재 전체 인구 602,301명 중에서 이민배경을 가지고 있는 외국인이 260,844명이나 되는 것으로 나타나 전체 인구에서 차지하는 비율이 43.3%에 이르고 있으며, 이 중에서 외국인이 148,421명(24.6%)이나 되는 것으로 나타났다. 외국인의 수가 많은 출신국가 순으로 살펴보면(2014년 기준), 터키 19,124명(13.7%), 그리스, 13,811명(9.9%), 이탈리아 13,647명(9.8%), 크로아티아 12,919명(9.2%), 루마니아 5,093명(3.6%) 등의 순인 것으로 나타났다.

슈투트가르트시는 대도시로서 외국인노동자들이 많이 거주하는 지역 중의 하나라는 점에서 지난 30년 동안 이주민에 대한 정책을 수립하여 추진해 오고 있다. 초기 단계의 통합업무는 대부분 사회분야에서 불이익을 받고 있는 외국인그룹의 지원에 중점을 두고 있었으나 1980년대와 1990년대에 들어서서 다문화에 대한 개방이 이루어지기 시작하였다. 이에 대한 예로는 교육상담, 약물중독 지원 그리고 청소년 단체 업무 등을 들 수 있다.

〈표 4-7〉 슈투트가르트시의 외국인 인구 변화 추이

연도	총인구	이주배경을 가진 인구수					이주배경 없는 독일인
		소계	외국인	독일인			
				소계	귀화	(독일동방) 이주민	
1999	551,218	200,881	131,629	69,252	35,706	33,546	350,337
2000	551,747	205,353	131,280	74,073	39,159	34,914	346,394
2001	553,654	209,227	131,553	77,674	43,033	34,641	344,427
2002	554,307	213,135	130,704	82,431	46,568	35,863	341,172
2003	553,759	214,994	129,059	85,935	49,930	36,005	338,765
2004	555,335	217,076	127,715	89,361	53,123	36,238	338,259
2005	556,708	219,972	127,319	92,653	56,112	36,541	336,736
2006	556,859	219,166	125,885	93,281	57,211	36,070	337,693
2007	559,216	221,522	124,958	96,564	60,150	36,414	337,694
2008	561,526	223,342	123,924	99,418	62,883	36,535	338,184
2009	561,438	225,049	122,872	102,177	65,652	36,525	336,389
2010	565,912	228,040	122,663	105,377	68,659	36,718	337,872
2011	573,054	228,630	125,064	103,566	80,292	23,274	344,424
2012	578,886	235,132	128,980	106,152	83,097	23,055	343,754
2013	585,984	242,605	133,798	108,807	85,813	22,994	343,379
2014	592,898	250,273	139,865	110,408	87,424	22,984	342,625
2015	602,301	260,844	148,421	112,423	89,567	22,856	341,457

자료: Stuttgart Statistisches Amt(2015)

슈투트가르트시는 2001년 ‘통합을 위한 연합’ 계획의 수립과 더불어 통합정책을 지방 차원에서의 모든 영역과 관련된 총괄사무(Querschnittsaufgabe)로 인식하게 되었으며, 이러한 계획은 독일 도시 중 슈투트가르트시가 처음으로 수립한 것이다. 이에 따라 슈투트가르트시는 독일 내에서 통합정책의 모델 도시(Musterstadt der Integrationspolitik)로 자리매김을 하게 되었다(Langer, 2004; Meier-Braun, 2008).

이에 따라 독일 도시로는 처음으로 2014년에 UNESCO로부터 평화도시(Cities for Peace)로 선정되었으며, 2015년 6월에는 연방내무부와 베르텔스만재단이 공동으로

주최한 통합업무 평가에서도 가장 우수한 도시로 선정되어 최우수상을 수상하는 등 국내·외적으로도 상당히 우수한 평가를 받고 있다.

2) 정책행위자

정책행위자는 공식적 행위자와 비공식적 행위자로 구분할 수 있다. 공식적 행위자는 이주민 통합정책의 형성 및 집행에 직접적으로 참여하는 행위자로서 시장, 시의회, 행정조직, 통합담당관 등을 포함하며, 공식적 행위자는 정치적 행위자와 행정적 행위자로 구분할 수 있다. 이주민 통합정책의 형성 및 집행에 영향을 미치는 비공식적 행위자는 시민단체, 이주민조직(협회), 각종 직능단체 등을 포함하여 상당히 다양한 편이다.

공식적 행위자 중에서 정치적 행위자는 시장과 시의회를 대표적으로 들 수 있다. 시장은 2001년 통합업무를 새로이 확정하면서 통합 관련 정책을 단체장의 업무(Chefsache)로 설정하였으며(Pavkovic, 2006:26), 개별 영역에서의 사업추진은 해당 국·과에서 담당하도록 하였다. 이로 인하여 슈투트가르트시 전체 차원의 통합개념 설정을 포함하여 통합정책의 방향을 새로이 설정하는 계기가 되었다.

시의회는 2001년 가을 통합정책 관련 프로그램의 추진에 동의하였으며, 통합정책 국에 2명의 인력 증원과 유아원에서의 언어축진 및 성인들의 어학과정 운영에 대해 추가적으로 재정지원을 하였다. 도시 전체에 필요한 통합프로그램의 추진을 위한 정치적 책임은 성공적인 사업 추진을 위한 기본 전제로서의 역할을 하였다. 또 시의회는 민간전문가들로 구성된 위원회로부터 통합정책에 대한 자문을 받아서 관련 정책을 추진하고 있다. 2001년 이전까지는 외국인위원회가 시의회를 대상으로 외국인 관련 이슈에 대해 자문하는 역할을 수행하였다. 외국인위원회는 1983년에 처음으로 설치되었으며, 투표권을 가지는 25명의 위원으로 구성되었으며, 이 가운데 13명은 시의원이며, 나머지 12명은 전문성을 갖춘 시민들로 구성되었다. 2001년부터는 국제위원회(Internationaler Ausschuss)가 슈투트가르트 시의회의 자문위원회(beratender

Ausschuss)로서 시의회에서 수행하는 모든 통합 관련 이슈에 대한 자문을 수행 하고 있다.

〈표 4-8〉 슈투트가르트시의 통합정책 관련 정책행위자

공식적 행위자		비공식적 행위자
정치적 행위자	행정적 행위자	
<ul style="list-style-type: none"> · 시장 · 시의회 · 국제위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · 통합정책국 · 통합담당관 · 청소년국 · 보건국 · 도시구(Stadtbezirke) 	<ul style="list-style-type: none"> · 학교(초등학교, 직업학교) · 시민단체 · 협회(명예직으로 근무) · 이주민조직 <ul style="list-style-type: none"> - 문화포럼

3) 통합의 영역

슈투트가르트시의 통합정책은 ‘통합을 위한 연합’(Bündnis für Integration)이라는 계획에 기초하여 추진되고 있다. 이러한 계획의 수립에는 시민사회, 경제, 정치, 행정 등의 분야 대표들이 참여하였으며, 이들의 참여는 시 전체 차원에서 통합정책에 대한 공감대 형성에 크게 기여하였다. 따라서 통합정책은 시 전체의 전략(Gesamtstrategie)으로 이해할 수 있으며, 시정부의 모든 영역과 관련되는 총괄사무로 간주되었다(Pavkovic, 2006:23).

슈투트가르트시의 이주민 통합의 목적은 “출신지역이 다른 사람들에게 참여와 기회균등을 촉진하고, 국제적 도시사회의 모든 구성원들에게 개인적 역량과 전문적 역량을 배양하기 위해 문화적 다양성을 활용하도록 하며, 시를 구성하는 모든 인구 그룹들 간의 평화적 공존을 도모하는 데에 있다”(Damelang und Steinhardt, 2008:5). 통합의 주요 이슈로는 2009년도 연차보고에 15개의 영역을 제시하고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Stuttgart, 2009).

- 교육을 통한 통합
- 직업적인 통합

- 사회통합
- 현장에서의 통합
- 시민참여를 통한 통합
- 정치 참여
- 종교간 대화와 종교공동체의 통합업무
- 국제화와 문화적 다양성
- 스포츠를 통한 통합
- 국제도시에서의 안전
- 시행정과 시 파트너의 다문화 지향
- 이주와 통합을 위한 도시간 협력
- 슈투트가르트 파트너십: 하나의 세계
- 홍보 및 미디어
- 기타

4) 전담조직

시의 전담조직 차원에서 커다란 변화는 2001년에 시작되었으며, 그 당시 외국인 담당관(Ausländerbeauftragte)의 소속부서는 사회·청소년·보건 업무영역에서 시장의 업무영역으로 바뀌게 되었으며, 시장 직속의 참모조직인 통합정책국으로 명칭을 변경하게 되었다(Ceschen, 2006:18). 그리고 시의 이주민 통합업무를 전체적으로 조정하는 역할은 통합담당관(Integrationsbeauftragte)이 수행하도록 하였다. 외국인담당관을 통합담당관으로 변경한 것은 외국인정책을 통합정책으로 전환하는 단초가 되었다. 그 후 조직개편을 통하여 이주민 통합에 대한 업무를 담당하는 부서는 다르나 이주민 통합정책의 조정에 대한 기능은 여전히 중시되고 있다.

2016년 현재 슈투트가르트시에서 이주민 통합정책을 추진하는 담당하는 부서는 사무영역I(Geschäftskreis I)에 속하며, 총무인사국(Haupt- und Personalamt) 사회통합

과(Referat Soziales und Gesellschaftliche Integration)에서 담당하고 있다. 총무인사국은 시 전체 행정을 담당하는 핵심적인 총괄국(zentrales Querschnittsammt)인데, 이주민 통합정책 담당부서를 전체 시정을 총괄하는 국 아래에 뒀으로써 관련 정책의 조정을 상당히 용이하도록 하였다. 23개 구(Bezirke)를 담당하는 구위원회에서도 사회통합과를 두어 통합 관련 업무를 담당하고 있다. 통합계획을 수립하던 시기에 비하여 조직의 위상이 변하기는 하였으나 통합담당 조직의 총괄 조정에 대한 기능은 현재에도 상당히 중시하고 있음을 알 수 있다.

5) 정책스타일

이주민 통합정책의 스타일을 3개 유형 - 적극적, 방어적, 소극적 - 으로 구분할 경우, 슈투트가르트시의 정책스타일은 적극적인 스타일로 볼 수 있다. 슈투트가르트시는 1950년대부터 많은 초청노동자들이 도시로 이동해 오며 따라 이주노동자들을 대상으로 하는 통합정책을 일찍이 추진하였으며, 1990년대에 들어와서 통합에 대해 약간의 정치적 논란이 있기는 하였으나 이주민 통합정책을 지속적으로 추진하였다.

2001년부터 슈투트가르트시는 이주민 통합에 대한 종합계획을 수립하여 추진하고 있다. 이는 독일 도시 중 가장 먼저 통합계획을 수립하여 추진한 것이며(Pavkovic, 2011:12), 계획에 포함된 통합프로그램도 상당히 포괄성을 지니고 있다는 점에서 적극적인 이주민 통합정책을 추진하고 있는 것으로 판단된다.

특히, 이주민 통합정책을 추진하려는 시장의 의지가 상당히 강한 것으로 평가되고 있으며, 통합은 여러 부서의 사무와 관련되어 있다는 점에서 통합담당 부서에 총괄기능과 조정기능을 부여하여 통합정책이 원활히 추진될 수 있도록 하였다. 그리고 시의회도 국제위원회를 설치하여 이주민 관련 정책에 대한 자문이 이루어지도록 하고 있다는 점에서 슈투트가르트의 이주민 통합정책 스타일은 굉장히 적극적이라고 볼 수 있다.

6) 이주민단체의 참여

슈투트가르트시는 이주민단체들을 시민단체로 인정하고, 시의 ‘통합을 위한 연합’ 추진의 중요한 협력파트너(Pavkovic, 2011)로 통합과정에 참여시켰다. 이를 통해 이주민단체들은 통합의 지속적인 추진과 더불어 이주민을 전체 사회의 한 부분으로 받아들여지게 함으로써 지방 차원에서 통합업무 추진에 기여하였다.

이주민단체는 출신국가, 종교, 규모 등에 따라 협회, 단체 등 매우 다양한 형태로 존재하고 있다. 슈투트가르트에서 대표적인 이주민 조직으로는 문화포럼과 독일-터키포럼을 들 수 있다. 문화포럼은 최정상 조직으로서 크고 작은 200여개의 단체가 소속되어 있다. 포럼의 대표와 활동가들은 시의회의 자문의위원회인 국제위원회의 구성원으로 참여하여 이주민 통합에 대해 다양한 자문을 하고 있으며, 이들은 이주민 단체와 시민사회, 시행정과 지방정치 간의 중개자 역할을 수행하고 있다(Pavkovic, 2011:12). 시의회는 국제위원회에서 논의된 통합 관련 이슈에 대해 상임위원회에서 논의하고, 결정하는 과정을 거치고 있다.

7) 모니터링

모니터링의 목적은 이주민들의 통합실태를 지표에 기초하여 지속성을 가지고 체계적으로 파악하는 데에 있으며, 통합과정을 실제적인 데이터에 기초하여 측정함으로써 영향요인을 발굴하는 데에 기여한다. 모니터링은 정치적인 측면에서는 통합정책의 기획을 위한 기초로 활용되며, 통합정책의 조정을 위한 수단으로 이용되고 있다(Halish & Wüst, 2016:208). 이주민 통합정책에 대한 모니터링은 정책의 지속성 확보뿐만 아니라 정책의 집행정도를 파악할 수 있다는 점에서 당초의 정책성과를 달성하기 위한 주요한 수단으로써의 역할을 수행하고 있다.

슈투트가르트시는 일정 연도별로 모니터링 보고서를 작성하는 다른 지방정부²¹⁾

21) 예를 들어, 뮌헨시의 경우 3년 주기로 모니터링 결과를 보고하도록 하고 있다.

와는 달리 부정기적으로 모니터링을 실시하고 있다. 2001년 이후 통합에 대한 모니터링은 2009년에 실시되었으며, ‘통합을 위한 연합 - 개정 2009’ 보고서에 제시되어 있다. 그리고 통합모니터링을 정기적으로 실시하지는 않으나 통합계획을 가장 먼저 도입한 시로서 다른 시와 더불어 통합의 Quality Cycle을 운영하고 있다. 회원으로 소속된 도시와 기관들이 특정 분야를 정하여 비교하는 방식을 취하고 있다.

2. 뮌스터시의 이주민 통합정책

1) 제도적 특성

가. 주정부의 제도적 특성

노르트라인-베스트팔렌주는 이민이 주와 전체 사회를 위한 하나의 기회라는 인식에서 출발하고 있다. 주의회(Landtag)는 적극적인 통합정책을 의결하였으며, 통합정책은 모든 정책영역에 걸치는 것으로 간주하였다. 이미 2000년대 중반부터 기민당(CDU)과 자민당(FDP) 연립정부는 통합에 대한 세부 실천사업들이 포함된 ‘통합 실행계획(Aktionsplan Integration)’을 수립하였다. 이어 2012년에 사민당과 녹색당 연립정부는 주 차원에서는 처음으로 참여·통합법(Teilhabe- und Integrationsgesetz)을 제정하여 이전 정부의 정책을 지속적으로 계승하고 있다. 노르트라인-베스트팔렌주의 정당들은 주 영역내로 이주해 와서 지속적으로 생활하는 사람에 대해 통합이 필요하다는 의견에 대해서는 정당 구분 없이 일치된 의견을 갖고 있다.

노르트라인-베스트팔렌주의 통합정책은 기존의 제한적인 프로그램을 추진하는 대신에 지속적이고 성과를 창출할 수 있는 구조를 갖추는 데에 중점을 두고 있다. 통합업무가 주정부의 새로운 업무는 아니지만 난민, 망명자 등의 증가로 수많은 이주민이 생겨나게 되면서 과거에 비해 해결해야 할 사회적, 문화적 도전이 더욱 증가하고 있기 때문이다. 이에 대처하기 위해서는 이주민들에게 학교, 노동, 주거 등이 보

장될 수 있도록 사회참여를 가능하게 해야 하며, 상호 간에 신뢰와 주의 기본가치를 수용할 수 있도록 하고 있다. 주정부는 지방 간의 네트워킹을 위하여 지역에 소재하고 있는 지방통합센터를 지원하고 있으며, 통합모니터링을 통해 자치단체의 전반적인 수준을 제고하고, 당면한 다양한 문제들에 대응해 나가고 있다.

나. 시정부의 제도적 특성

뮌스터시의 외국인 변화 추이를 살펴보면, 전체 인구에서 외국이 차지하는 비율은 1995년 6.9%, 2005년 7.60%, 2015년 9.68%로 점차적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2015년 말 현재 외국인은 29,551명이 거주하고 있으며, 출신국가별로는 폴란드 2,249명, 시리아 2,022명, 세르비아 1,925명, 포르투갈 1,541명, 터키 1,423명, 이탈리아 1,042명 등의 순인 것으로 나타났다. 매우 다양한 출신국가의 외국인들이 뮌스터시에 거주하고 있으며, 그 수는 약 160개에 이르고 있다(Stadt Münster, 2014).

〈표 4-9〉 뮌스터시의 외국인 변화 추이

연도	전체 인구수(명)	독일인(명)	외국인(명)
1995	279,623	260,157	19,466
1996	281,339	260,649	20,690
1997	280,413	259,632	20,781
1998	279,212	258,087	21,125
1999	279,661	257,992	21,669
2000	279,458	257,512	21,946
2001	278,738	256,511	22,227
2002	279,487	257,027	22,460
2003	281,285	259,159	22,126
2004	280,201	258,632	21,569
2005	278,925	257,707	21,218
2006	280,023	258,680	21,343
2007	280,199	259,004	21,195
2008	281,050	260,150	20,900
2009	282,718	262,069	20,649
2010	285,180	264,049	21,131
2011	296,440	274,097	22,343

연도	전체 인구수(명)	독일인(명)	외국인(명)
2012	296,536	273,356	23,180
2013	298,518	274,164	24,354
2014	300,267	274,436	25,831
2015	305,235	275,684	29,551

자료: Stadt Münster(2016).

뮌스터시는 이주와 통합을 뮌스터시의 발전을 위한 기회로 인식하고 통합정책을 추진하고 있으며, 뮌스터시 전체의 발전을 위한 중요한 이슈로 인식하고 있다. 연방 차원에서도 국가통합계획 수립 이후로 통합과정에서 지방정부의 역할을 중시하고 있는데, 그 이유는 통합이 실제적으로 그리고 일상적으로 이루어지는 지역이 바로 지방정부이기 때문이다.

뮌스터시는 주 소속 다른 시에 비하여 외국인의 수가 적은 편에 속하지만, 외국인 비율이 점차적으로 증가하고, 인구고령화 등과 같은 외부환경 변화, 연방과 주의 통합정책 추진에 따른 정책변화 등으로 인하여 2004년부터 이주민 통합정책 방안을 모색하기 시작하였다.

2) 정책행위자

이주민 통합과 관련하여 시장의 리더십과 정치적 의지는 정책의 성공을 위한 중요한 요인으로 인식되고 있다. 따라서 시장이 이주민 통합정책을 어떻게 인식하느냐에 따라서 정책의 집행에 많은 영향을 미칠 수 있다. 뮌스터시의 정치적 행위자로는 시장과 시의회를 대표적으로 들 수 있는데, 다른 도시와 마찬가지로 뮌스터시의 경우도 시장의 리더십이 큰 영향을 미치고 있다. 시장은 2004년 통합 관련 프로젝트에 착수하여 현재의 이주·다문화업무조정사무소에 뮌스터시를 위한 종합계획을 수립하도록 지시하였는데, 이것이 시의 이주민 통합정책의 시작이었다. 계획의 집행에 있어서도 ‘단체장의 업무(Chefsache) 원칙’은 매우 중요한 것으로 평가되고 있다 (Nover & Kraan, 2011:211).

시의회는 2008년 윈스터의 “이민과 통합” 미래상²²⁾을 담은 계획을 만장일치로 의결하였다. 이어 외국인위원회를 대체하는 통합위원회²³⁾를 설치하였으며, 이 위원회에 시의원들이 참여하여 민간위원들과의 협의를 거쳐 윈스터에 적합한 통합정책을 추진하기 위해서 노력하고 있다. 통합위원회에서 논의되고, 심의된 안건은 시의회의 분과위원회에서 논의한 후, 최종적으로 의결하고 있다. 통합위원회의 구성 취지는 통합이 사회 전체의 과제라는 것을 강조하고, 통합위원회를 시의회, 상임위원회 등과 연계되도록 하는 것이다. 통합위원회는 27명의 위원으로 구성되는데, 9명은 시의회에서 동의한 의원들이며, 18명은 독일시민권을 가진 시민들로서 이들은 선거에 의해서 선출된다.

통합업무를 전담하는 행정기관으로는 사회국 소속 이주·다문화업무조정사무소, 그리고 지방통합센터를 들 수 있다. 이주·다문화업무조정사무소는 시 전체 차원에서 통합과 관련된 업무를 조정하는 역할을 수행하고 있는 반면, 지방통합센터는 통합업무를 담당하는 기관들에게 자문하고, 네트워킹 하는 역할을 주로 담당하고 있다. 개별 부서들도 이주민 통합의 주요행위자로 간주되고 있는데, 학교·재교육과, 아동·청소년가족과, 사회과, 주택과, 외국인과 등이 이에 해당한다.

윈스터에는 이민과 통합 관련 분야에 다양한 그룹, 협회, 조직들이 활동하고 있으며, 대표적인 예로는 이주민자조조직(Migrantenselbstorganisation)을 들 수 있다. 개별 국가 또는 인종에 따라서 다양한 협회들이 조직되어 있으며, 시청 사회과에서 이들 조직을 지원하고 있다(Tünte & Jarre, 2009). 윈스터에서 활동하는 이주민조직은 매우 다양하나 소규모조직이 많으며, 1990년 이후에 결성된 자조조직이 많은 편이다.

22) 독일어 원어는 Leitbild이며, 직역은 Mission Statement(사명선언)의 의미이나, 의역하여 미래상(未來像)으로 번역하였다.

23) 독일 지방자치법(Gemeindeordnung)에 따르면, 5,000명 이상인 게마인데의 경우 통합위원회(Integrationsrat)를 설치하도록 되어 있다. 이 법의 시행으로 윈스터시는 1994년부터 설치·운영하던 외국인위원회(Ausländerbeirat)를 폐지하고 통합위원회를 구성하였다.

〈표 4-10〉 뮌스터시의 통합정책 관련 정책행위자

공식적 행위자		비공식적 행위자
정치적 행위자	행정적 행위자	
<ul style="list-style-type: none"> · 시장 · 시의회 · 통합위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · 이주·다문화업무조정사무소 · 지방통합센터 · 학교·재교육과 · 아동·청소년·가족과 · 사회과 	<ul style="list-style-type: none"> · 이주민자조조직 · 시민단체 · 복지협회 Caritas · 독일적십자

3) 통합의 영역

뮌스터시에서 추진하고 있는 이주민 통합을 위한 주요 영역은 당초 10개이었으나 2014년부터는 9개로 조정하였고, 개별 영역별로 핵심목표, 하위목표에 대한 내용을 포함하고 있다(Stadt Münster, 2014). 9개 주요영역을 살펴보면 아래와 같다. 독일의 다른 지방정부와 마찬가지로 법적·경제적 기반 마련과 사회·문화적 통합 등을 포함하여 포괄적인 접근을 하고 있다.

- 법적인 통합지원
- 교육과 언어
- 경제와 노동
- 주거와 사회공간적 도시개발
- 어린이와 청소년 지원, 사회적 성과와 서비스
- 건강과 스포츠
- 공공행정의 다문화 개방
- 문화
- 언론과 홍보

4) 전담조직

뮌스터시에서 이주민 통합업무를 전담하는 부서로는 이주·다문화업무조정사무소(Koordinierungsstelle für Migration und interkulturelle Angelegenheit)를 들 수 있다. 주로 법적 통합 지원, 건강, 문화와 스포츠 및 언론·홍보 영역을 주로 담당하고 있으며, 관련된 모든 부처와 뮌스터시의 이민 미래상의 집행에 있어 협력하고 있다. 이주·다문화업무조정사무소에서 수행하는 사무에 대해 간략히 살펴보면 다음과 같다.

- 통합위원회와 다른 관련 위원회 간의 연계
- 통합위원회의 사무처 지원
- 시의회 위원회와 통합위원회 보고
- 이민 미래상의 집행관리
- 다른 부서와 협력하여 통합 관련 정책의 개발 및 지원
- 이민 관련 통계 데이터 관리 및 이민의 개별영역 모니터링

또 다른 전담조직으로는 지방통합센터(Kommunale Integrationszentrum)를 들 수 있는데, 센터는 지방에서의 통합을 위해 주 전체 차원에서의 네트워크를 구성하는 요소이다. 뮌스터시의 지방통합센터는 이주·다문화업무조정사무소의 지역사무소이며, 노르트라인-베스트팔렌주의 통합과 참여에 관한 법률에 기초하여 설치·운영되고 있다. 지방통합센터는 뮌스터시의 이주민 통합업무와 연관된 기관들에 대해 자문하고, 이들을 연계하는 역할을 담당하고 있으며, 뮌스터시에서 작성한 이민 미래상의 핵심목표를 실현하는 것이 주요 업무이다. 센터가 담당하고 있는 주요 업무를 보면 다음과 같다.

- 통합 관련 데이터와 사실의 현황 및 수요분석
- 통합 실행 컨셉의 개발
- 생애주기별 교육 체인(유치원, 학교, 학교-직업 전환)을 고려한 다문화 언어교육 컨셉
- 교육자, 교육생, 교사를 위한 언어교육 트레이닝

- 탁아소, 학교, 가정 간의 교육 파트너십
- 문화시설의 다문화 프로파일링
- 이주배경을 가진 기업인 지원

5) 정책스타일

윈스터시의 외국인 비율은 다른 시에 비하여 낮은 편임에도 불구하고, 점차 늘어나는 이주민의 통합을 위해 선제적으로 대응하는 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 특히, 이주민의 증가를 인구 고령화, 산업인력의 부족 등에 대처할 수 있는 방안으로 인식하고 있다.

윈스터시에서의 이주민 통합정책은 시장의 리더십에서 출발하고 있다. 2004년도에 통합프로젝트에 착수하여 2008년도에 통합계획을 수립할 때까지 상의하달식(top-down)으로 추진하여 정책추진의 일관성을 확보하고, 부서들 간의 역할과 이해관계를 조정하였다. 그리고 시의회에서도 윈스터시의 ‘이민과 통합 미래상’ 컨셉을 정당 구분 없이 만장일치로 의결하였다는 점에서 정책스타일은 적극적인 것으로 판단할 수 있다.

6) 이주민단체의 참여

통합과정에 있어서 이주민단체와의 협력은 상당히 중요하다는 점에서 시의회와 행정기관들은 이주민단체들의 시정 참여 기회를 확대해 나가고 있다. 그러나 윈스터에서 활동하고 있는 이주민단체들은 상당히 다양하며, 시정 참여는 조직규모에 따라 차이가 크다. 실태조사에 따르면, 이주민단체는 특정 국가나 인종 그룹의 이주자들이 조직하거나 또는 종교공동체가 조직한 경우가 많았으며, 조직의 규모가 비교적 작고, 1990년 이후에 구성된 경우가 대부분을 차지하였다(Kannich & Hunger, 2009).

통합정책 과정에서의 이주민단체 참여로는 일차적으로 “이민과 통합” 미래상 구

상과 작성 과정에 참여한 것을 들 수 있다. 그리고 “이민과 통합” 미래상 집행에는 대부분의 이주민단체들이 참여하였다. 또 뮌스터시 통합위원회의 민간위원들은 이주민단체의 대표자들이 많아서 이주민 통합에 관한 제반 문제들에 대한 의견 제시 또는 심의 등을 통해 시정에 참여하고 있다.

7) 모니터링

통합모니터링은 행정 내부, 정치 그리고 사회 전체의 통합업무를 전략적으로 조정하고, 개선하기 위해 필요한 전제 조건이며, 2008년에 만장일치로 제정한 미래상 “뮌스터의 이민과 통합”을 집행하기 위한 중요한 구성요소이다(Stadt Münster, 2012:4). 뮌스터시의 통합모니터링은 통합 영역에서의 기회균등을 실현하기 위해 정책결정자들이 사용할 수 있는 주요 수단으로써, 통합정책에 대한 결과 지향적인 조정을 가능하게 한다.

뮌스터의 시의회는 2008년 “뮌스터의 이민과 통합”이라는 미래상을 제정한 이후 2010년에 “이민미래상 집행 보고서”를 작성하여 전체 프로그램의 집행사항을 점검하고, 통합업무의 복잡성에 대해서 개관하였다. 2012년 처음으로 실시된 통합모니터링에서는 기존 9개 영역을 대상으로 지표에 근거하여 영역별 성과를 제시하고 있다. 통합 영역에 포함된 9개 영역은 정치적 참여, 법적 통합, 교육, 노동과 경제, 주거와 도시개발, 어린이와 청소년지원 및 사회서비스, 건강, 인력 및 재교육, 문화와 스포츠 등이며, 이들 영역은 각각 1-5개 사이의 지표로 구성되어 있으며, 총 28개 지표에 대해 모니터링을 실시하였다(Stadt Münster, 2012:7).

제3절 사례분석의 비교

1. 사례의 유사점

한국과 독일의 역사·제도적 맥락 차이로 인해 두 나라의 이주민 통합정책을 일대일로 비교하는 것은 한계가 있다. 이러한 한계 하에서 양국의 지방정부 차원에서 실시되는 이주민 통합정책을 비교하면 다음과 같은 유사점이 있다.

먼저, 지방에서의 이주민 통합정책은 국가 전체적인 차원의 법·제도 범주 내에서 추진되고 있다는 점에서 중앙정부 또는 연방정부 등과 같은 상위정부의 정책과 밀접하게 연계되어 있다는 점이다. 또한 시민단체와 외국인단체의 참여도 나타나는데, 이는 이론적 배경에서 소개했던 다층적 거버넌스의 모습을 보여주고 있다.

안산시의 이주민 통합정책은 중앙정부의 외국인기본계획과 다문화가족정책기본계획, 경기도의 다문화가족정책 시행계획에 기초하여 추진되었고, 민간협의회와 외국인주민 협의회가 참여하였다. 슈투트가르트시와 뮌스터시 역시 주정부 차원의 통합정책의 연장선에서 시정부와 외국인단체의 광범위한 참여를 보장하는 형태로 통합정책이 추진되고 있다.

다음으로 지역여건을 고려한 독자적인 통합정책을 추진함에 있어 단체장의 리더십과 지방의회의 적극적인 역할이 매우 중요하다는 점이다. 안산시는 늘어나는 지역 내 외국인 이주민들을 지원하기 위해 전국 최초로 외국인복지과와 외국인주민센터를 설치하는 등 중앙정부보다 한 발 앞서는 모습을 보여 왔다. 이 과정에서 단체장의 일관된 정책추진 의지와 인권에 관한 조례를 제정할 정도로 이 문제에 유연하게 대처한 지방의회의 역할이 두드러진다. 이는 슈투트가르트시나 뮌스터시에서도 찾아 볼 수 있는데, 두 곳 모두 시장은 이주민 통합의 업무를 자신의 업무라는 원칙을 공식적으로 설정하였다. 슈투트가르트시 의회는 국제위원회를 설치하여 이주민 통합의 전 영역에 대해 자문을 구하고 있으며, 뮌스터시 역시 통합위원회를 설치하

여 이민과 통합 미래상을 담은 계획을 수립하였다. 이러한 노력들에 힘입어 지역여건을 고려한 통합정책의 형성과 집행에 있어 다양한 이해관계의 조정이 가능했고, 정책 추진 시 일관성 확보가 용이하였다.

마지막으로 안산시와 슈투트가르트시, 뮌스터시 모두 이주민 통합정책에 대해 이것이 단순히 이주민들에 대한 시혜적 정책이 아닌 사회경제적 자립을 지원하는 관점에서 접근한다는 점이다. 안산시는 통합의 영역에서 이주민 자립기반 강화와 자조(self-help)를 통한 통합을 제시하고 있으며, 슈투트가르트시와 뮌스터시도 직업적 통합과 경제와 노동의 통합을 중요한 영역으로 보고 있다. 이는 이주민의 통합이 원주민 사회의 언어와 문화적 소양을 습득하는 것을 넘어 궁극적으로 경제적 자립을 가능케 함으로써 이주민 통합정책을 통해 지역사회 전체가 함께 발전하는 의미를 갖고 있다.

2. 사례의 차이점

비록 한국과 독일 지방정부의 이주민 통합정책이 유사한 면이 있다 하더라도 본질적으로 통합정책을 추진하게 된 역사적 배경이 다르다는 점을 고려하지 않을 수 없다. 독일의 경우 1950년대부터 대량 유입된 외국인 이주노동자들의 통합문제가 중심을 이루는데 반해, 한국은 결혼이민자 증가로 인해 사회통합정책이 시작되었다고 볼 수 있다. 안산시는 지역의 특성상 외국인노동자가 1990년대부터 많이 유입되었고 그에 따른 통합정책이 시작되었지만, 전국적인 차원에서 볼 때 통합정책은 여전히 결혼이민자에게 중점을 두고 있다.

무엇보다 큰 차이는 독일은 중앙부터 지방에 이르는 중층적인 모니터링 시스템을 정교하게 갖추고 있다는 점이다. 한국은 여성가족부 등 부처별로 소관 사업에 대한 모니터링을 실시하고, 자치단체는 자체적으로 일부 시행하고 있지만, 독일은 연방정부부터 주정부, 지방정부에 이르는 각 단계마다 이주민 통합정책의 모니터링 기능을 두고 있다. 연방내무부는 이주민 통합정책을 총괄하고 있고, 연방수상청에는 연방이민·난민·통합책임관을 두어 통합실행계획을 조정한다.

또 연방내무부와 주정부 간 조정을 위해 통합장관회의를 개최하여 주정부의 범위를 벗어나는 통합에 대한 논의와 정책 조정을 하고 있다. 이러한 모니터링 체계는 개별 주에서도 유사하게 운영되고 있으며, 지방정부에서도 자체적인 모니터링을 실시하고 있다. 독일은 지방에서도 통합담당조직이 통합과 관련된 업무에 대해 조정 권한이 상당히 강한 편이다. 한국에서는 아직까지 독일과 같은 모니터링 시스템이 제도화되어 있지 않기 때문에 이에 대한 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

이주민단체의 활동이나 정책과정에서의 참여 정도도 다르다. 안산시에서는 외국인 주민협의회가 시의 외국인 주민 관련 각종 시책에 대해 의견을 수렴하고 자문하는 정도에 머물러 있지만, 슈투트가르트시나 뮌스터시는 통합위원회 등을 통해 이주민단체가 시의회의 의사결정과정에 직접 참여할 수 있는 통로를 제도적으로 보장하고 있다는 점에서 많은 차이가 있다.

3. 사례분석 결과의 종합

지방 차원에서 이주민 통합정책을 외국의 사례와 비교하는 것은 국가의 경계를 벗어나 서로 다른 상황에서도 정책의 유사점이 있는지 또는 차이점이 있는지에 대한 분석을 통하여 이주민 통합정책의 성공적 추진을 위한 기반 조성을 위해 필요하기 때문이다. 특히, 이주민 통합정책이 지속적으로 추진되어야 하는 상황 하에서 이주민과 관련된 많은 도전을 극복한 외국의 사례는 향후 우리의 현실에 적합한 정책을 추진해 나가는 데에 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

이주민 통합정책의 성공적인 추진을 위해서는 관련 법·제도적 기반 구축, 단체장의 적극적 리더십, 전담조직 및 인력의 배치, 전담조직의 업무조정 권한 부여, 이주민단체의 참여 제도화, 사업에 대한 모니터링 등이 필요한 것으로 나타났다.

안산시와 독일의 슈투트가르트시, 뮌스터시의 사례를 앞에서 제시한 제도적 특성, 정책행위자, 전담조직, 정책스타일, 이주민단체 참여, 모니터링 등의 기준으로 구분하여 그 특징을 종합하면 아래의 표와 같다.

〈표 4-11〉 자치단체별 이주민 통합정책 비교

	안산	슈투트가르트	윈스터
제도적 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 부처별 정책추진, 컨트론타워 부재 • 1990년대 안산 산업단지로 외국인노동자 유입에 따라 전국 최초 외국인전담지원 조직 설치 • 다문화특구 지정 	<ul style="list-style-type: none"> • 연방내무부가 통합정책 총괄 • 연방이민·난민청, 연방노동·사회부 등 주도 • 연방이민·난민통합정책관의 정책조정 • 연방과 주정부 간 통합장관회의를 통한 정책조정 • 개별 주들도 이주민 통합정책 수립 및 추진 • 지방자치단체연합회(KGS)의 지방정부 정책 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 노르트라인-베스트팔렌 주정부의 참여·통합법 • 주정부의 지방통합센터 지원 • 윈스터시는 1990년대 이후 외국인이 빠르게 증가 • 외국인 이주와 통합을 윈스터시의 발전 기회로 인식하고 2004년부터 본격적인 통합정책 추진 • 2008년 ‘이민과 통합’ 계획
주요 정책 행위자	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙부처 • 안산시다문화지원본부 • 시민단체 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장과 시의회 중심 • 시의회 자문위원회인 국제위원회 • 시 통합정책국 • 이주민조직 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장과 시의회 중심 • 통합위원회 • 이주민자조조직
주요 통합 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 민-관, 주민참여 • 안전과 문화다양성 • 이주민 자립기반 강화 • 이주민의 자조(self-help) 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육, 직업, 사회통합 • 시민참여, 정치참여 • 종교간 대화 • 국제화와 문화적 다양성 • 슈투트가르트 파트너십 	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 통합 지원 • 교육과 언어 • 경제와 노동 • 주거와 사회공간적 도시개발 • 어린이와 청소년 지원 • 건강과 스포츠 • 공공행정의 다문화 개방
전담 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 전국최초 외국인복지과 설치 • 2008년 외국인주민센터 • 2016년 다문화지원본부 	<ul style="list-style-type: none"> • 2001년 외국인담당관, 통합담당관 • 2016년 현재 총무인사국 산하 사회통합과 	<ul style="list-style-type: none"> • 이주·다문화업무조정사무소: 모든 부서와 윈스터 ‘이민 미래상’ 집행에 협력 • 지방통합센터
정책 스타일	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙부처보다 먼저 적극적으로 대응 	<ul style="list-style-type: none"> • 독일 도시 중 가장 먼저 통합계획 수립, 포괄적이고 적극적인 통합정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 비율이 낮음에도 불구하고, 2004년부터 적극적으로 통합프로젝트에 착수, 2008년 통합계획 수립

	안산	슈투트가르트	윈스터
이주민단체 참여	<ul style="list-style-type: none"> 조례 제정 등 이주민 통합 정책의제 선정의 파트너 	<ul style="list-style-type: none"> 문화포럼 독일-터키포럼 의회 국제위원회를 통한 공식적 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 대부분 소규모 조직 '이민과 통합' 계획 구상과 작성, 집행에 이주민자조조직 참여
모니터링	<ul style="list-style-type: none"> 비정기적 모니터링 	<ul style="list-style-type: none"> 부정기적 모니터링(2001년, 2009년 시행) 	<ul style="list-style-type: none"> 2008년 '이민과 통합' 계획에 통합모니터링 규정 2012년 28개 지표로 모니터링 실시
사례의 유사점	<ul style="list-style-type: none"> 이주민 통합정책은 중앙정부와 지방정부, 시민단체, 외국인단체가 함께 참여하는 다층적 거버넌스의 특징 이주민 통합정책에 대해 중앙보다 지방정부가 선제 대응 이주민 통합정책은 이주민들에 대한 시혜적 정책이 아니며, 본질적으로 사회경제적 자립을 지원하는 데 있음 		
사례의 차이점	<ul style="list-style-type: none"> 전국적으로 볼 때, 결혼이민자 증가로 인해 이주민 통합 정책 시작(안산시는 외국인 노동자 유입의 영향이 컸음) 부처별 소관 사업에 대한 모니터링 중심 이주민단체의 역할이 각종 시책에 대한 의견수렴과 자문 수준에 그침 	<ul style="list-style-type: none"> 1950년대 대량 유입된 외국인 이주노동자 문제로부터 통합정책 시작 연방-주-지방정부 각 단계에 이르는 중층적인 모니터링 시스템 구축 연방내무부의 총괄 기능, 연방수상청에 책임관을 두어 통합실행계획 조정, 연방과 주정부 간 통합장관회의 실시 시의회 위원회를 통해 의사결정과정에 직접 참여할 수 있는 통로 마련 	



제 5 장

결론



제1절 연구결과 요약 및 기대효과

제2절 정책적 제언



제5장

결론

제1절 연구결과 요약 및 기대효과

1. 연구결과의 요약

세계화, 교통통신의 발달, 정치적 불안 등 다양한 요인에 의해서 이주민들이 점차 증가하는 추세이며, 한국도 인구 고령화, 출산율 감소 등으로 인해 발생하는 여러 문제들을 해결하는 방안의 하나로써 외국인 이주민에 대한 개방적인 정책들이 꾸준히 추진되고 있다. 따라서 이제는 지방자치단체 차원에도 이들이 빠른 시일 내에 지역사회 일원으로 통합될 수 있도록 다양한 방안을 강구해야 할 시점에 이르렀다.

본 연구는 이러한 맥락 하에서 지방자치단체의 이주민 통합정책에 대해 한국의 안산시와 독일의 슈투트가르트시, 뮌스터시를 병렬적으로 비교해 보았다. 이를 통해 지방자치단체 차원에서의 통합 관련 제도의 도입 및 정착, 그리고 이주민 통합과 관련하여 지방자치단체의 역할 정립에 기여할 수 있는 시사점을 제공하고자 하였다.

제2장에서는 이주민 통합정책에 대한 이론적 논의를 체계적으로 분석하였다. 우선적으로 이주민 통합에 대한 제 개념에 대한 논의에서 출발하여 통합모형을 Castles & Miller의 세가지 사회통합 유형 모형과 다층적 거버넌스 관점으로 구분하여 그 특징을 살펴보았으며, 국·내외의 선행연구를 검토한 후, 이에 대한 이론적 논의와 고찰에 기초하여 본 연구의 분석 틀을 제시하였다.

제3장에서는 지방 차원에서 이주민 통합을 추진하는 데에 있어서 중요한 환경적 특성에 대한 검토가 필요하다는 점에서 한국과 독일의 이주민 관련 법·제도의 특성, 이주민 관련 정책에 대해 살펴보았다.

제4장에서는 한국과 독일의 지방자치단체를 대상으로 이주민 통합정책의 특성을 비교·분석하였다. 그 결과 한국과 독일 모두 이주민 통합정책은 중앙정부와 지방정부가 상호 연계되어 있으며, 지역의 시민사회와 외국인단체의 참여 하에 집행되는 다층적 거버넌스 측면이 강하였다. 또 중앙정부보다 앞서 이주민에 대한 자체적인 정책마련에 힘썼고, 시장과 의회의 일관성 있는 추진이 중요하게 작용하였다. 무엇보다 이주민 통합정책이 단순한 시혜성 정책이 아닌 이주민들에게 지역사회에서 자립할 수 있는 기반을 제공함으로써 지역사회 전체의 발전을 위한 정책으로 접근한다는 점이 특징적이었다.

그러나 차이점도 발견되는데 가장 주목할 부분은 정책모니터링 시스템의 차이라고 할 수 있다. 한국은 여성가족부 등 부처별로 소관 사업에 대한 모니터링을 실시하고, 자치단체는 자체적으로 일부 시행하고 있지만, 독일은 연방정부부터 주정부, 지방정부에 이르는 각 단계마다 중층적으로 이주민 통합정책에 대한 모니터링 기능을 두고 있다. 연방내무부는 이주민 통합정책을 총괄하고 있고, 연방수상청에도 책임관을 두어 정책을 조정하고 있으며, 연방정부와 주정부 간 조정을 위해 통합장관회의를 개최하고 있다. 이러한 모니터링 체계는 개별 주에서도 유사하게 운영되고 있으며, 지방정부 역시 자체적인 모니터링을 실시하고 있다. 독일은 지방 차원에서도 통합담당조직이 통합과 관련된 업무에 대해 조정 권한이 상당히 강한 것도 특징이라고 하겠다. 이주민단체의 활동이나 정책과정의 참여도 차이가 있었다. 안산시의 경우 자문하는 역할 정도만 수행하지만, 슈투트가르트시나 뮌스터시는 통합위원회 등을 통해 이주민이 중심이 된 각종 단체, 협회 등이 이주민 통합정책의 결정과 집행에 참여할 수 있는 채널이 확보되어 있다.

현재까지의 이주민 통합정책은 주로 중앙정부 차원에서의 논의에서 출발하고 있으나 앞으로는 지방정부 차원에서 현장의 실태를 반영한 수요자 중심의 통합정책을 추진하는 방향으로 전환될 필요성이 제기되고 있다. 이주민 통합을 위해서는 지방자치단체가 이주민들의 문제를 지역의 다양한 자원을 활용하여 해결해 나갈 수 있도록 정책적 자율성을 부여하고, 지금까지 이주민 통합과 관련된 다양한 정책들이

어떤 문제를 갖고 있으며, 그 원인은 무엇인지를 분석하여 정책의 질을 끌어올리는 노력을 해야 할 것이다.

2. 연구의 기대효과

지방자치단체 차원에서의 이주민 통합정책에 관한 연구의 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 이주민 통합정책을 중앙의 시각에서가 아니라 지방의 시각에서 접근해야만 지방 차원의 이주민 통합정책이 실효성을 거둘 수 있다는 점을 한국과 독일의 사례를 통해 파악하였다. 따라서 본 연구는 이주민 통합에 대한 연구의 지평을 확대함과 더불어 연구의 초점을 지방자치단체로 전환하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 독일의 사례분석에 기초하여 지방자치단체의 이주민 통합을 위한 종합계획 수립의 토대를 제공할 수 있을 것이다. 지방자치단체별로 이주민의 출신국가별, 성별, 연령별, 학력별 특성이 매우 다양하다는 점에서 이러한 특성을 고려하여 지역상황에 적합한 계획들을 수립·운영하는 것이 필요하다는 점에서 독일사례의 분석은 상당한 함의를 지닐 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체의 이주민 통합을 위한 정책대안 개발에 기여할 수 있을 것이다. 이주민 통합정책이 지방자치단체의 자원과 노력만으로는 성공을 거두기 어렵다는 점에서 지역의 사회적 자원을 적극적으로 활용하거나 네트워크를 통하여 이주민과 지역주민 모두가 공감할 수 있는 방안을 마련하는 데에 기여하도록 해야 할 것이다.

넷째, 학술적인 측면에서는 연구 분야의 발굴 및 확대에 기여할 수 있을 것이다. 지방 차원에서의 이주민 통합정책에 대한 선행연구가 전무하다는 점에서 본 연구는 새로운 연구 분야의 발굴 및 확대에 기여할 것이다. 그리고 그동안 외국인 이주민에 대한 연구가 무수히 많음에도 불구하고, 지방 관점에서의 비교·연구가 없다는 점에서 연구의 대상과 영역의 확대에도 어느 정도 기여할 수 있을 것이다.

3. 연구의 한계

이 연구는 비교연구가 지니고 있는 일반적인 한계가 있다. 비교연구에 비판적인 학자들은 비교연구(comparative analysis)라기 보다는 비교할만한 연구(comparable analysis)라고 보는 것이 더 적합하다고 주장한다(Derlien, 1992). 지방 차원에서 이주민 통합정책을 외국의 사례와 비교하는 데에 중점을 둔 본 연구도 이러한 비판에서 자유로울 수는 없을 것이다.

특히, 한국과 독일은 지방자치에 대한 제도적 특성과 발전과정, 맥락이 크게 다르기 때문에 양국을 비교하는 것이 적절인가에 대한 의문을 제기할 수 있을 것이다. 비교는 차원과 맥락이 유사해야 하는데, 지방정부의 정책적 자율성에서 큰 차이가 나고, 외국인의 구성에서도 크게 다른²⁴⁾ 한국의 안산시와 독일의 슈투트가르트시, 뮌스터시를 동일한 잣대로 비교한다는 것에는 한계가 있을 것이다. 그리고 과연 이러한 이주민 통합정책을 통해 결과적으로 무엇이 달라졌으며, 이주민들의 삶의 여건은 어떻게 개선이 되었는가 하는 근본적인 질문에 대한 숙제를 남겨놓은 것도 이 연구의 한계라고 할 수 있다.

따라서 앞으로 이 분야에서의 비교연구는 MIPEX(Migrant Integration Policy Index)²⁵⁾처럼 세계적으로 공통적으로 적용될 수 있는 사회통합정책 지표를 중심으로 지방차원에서의 비교연구를 하는 방안을 고려해야 할 것이다. 또한 지방 차원에서의 이주민 통합정책 연구는 정책집행 과정과 결과에 대한 상세한 분석과 함께 지방에서 이주민 통합정책을 담당하는 공무원과 각종 지원센터를 대상으로 운영의 성과를 평가하는 것, 그리고 정책이 이주민들의 삶의 질에 어떤 기여를 했는가 하는 것에 중점을 두어야 할 것이다.

24) 이주민 노동자들의 특성을 보면, 안산시는 대부분 저숙련·저임금 노동자인 반면, 독일의 슈투트가르트시는 벤츠, 포르쉐, 보쉬 같은 대기업에서 근무하는 고임금 숙련노동자라는 차이가 있다(2016.11.3. 성결대학교 이민정책포럼에서 서울사회복지대학원대학교 김서영 교수의 지적)

25) MIPEX는 2015년 현재 EU 소속 28개 모든 국가와 대한민국, 호주, 캐나다, 아이슬란드, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 터키, 미국 등 총 38개 국가를 대상으로 각국의 이주 관련 정책 및 법적 제도가 얼마나 이주자의 사회통합을 촉진시키고 있는지를 비교·평가하는 지표체계이다(윤광일, 2016:57).

제2절 정책적 제언

이주민 통합정책은 더 이상 중앙정부의 영역만이 아니며, 지방자치단체 차원에서 보다 적극적인 역할 모색이 필요한 시점이다. 독일의 사례를 보면, 이주민들의 실제 생활공간인 지방정부 차원에서 이들을 통합하기 위한 다양한 방안들을 모색하고 있는 것을 알 수 있다. 이처럼 지방자치단체가 이주민 통합정책의 추진에 있어서 새로운 역할이 필요한 것은 지역에 거주하고 있는 이주민들의 현황, 문제점 등에 대해서 가장 잘 알고 있고, 이주민들이 필요로 하는 것을 실제로 지원해야 하는 입장이기 때문이다. 따라서 아래에서는 지방정부의 관점과 중앙정부의 관점으로 구분하여 정책제언을 모색해 보기로 한다.

1. 지방자치단체의 관점

1) 이주민 통합을 위한 종합계획 수립

지역에서 생활하고 있는 이주민들의 특성이 상당히 다양하기 때문에 개별 지방자치단체들이 이주민 현황, 특성 등을 고려하여 지역실정에 적합한 정책들을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체별로 이주민 통합계획을 수립하여 체계적으로 이주민들을 통합해 나가도록 해야 한다. 통합계획은 중·장기적으로 추진해야 할 사업, 대상 등을 구체적으로 제시될 수 있도록 해야 하며, 4·5년 주기로 지속적으로 개정해 나가야 할 것이다.

이주민 통합계획은 이주민 통합에 대한 이정표 역할을 한다는 점에서 계획 수립 시 지역사회 이해관계자들의 의견을 반영하도록 해야 하며, 특히 이주민들의 의견을 반영하여 계획을 수립함으로써 계획 집행의 수용성 제고에 기여하도록 해야 할 것이다.

2) 지역 현실을 반영한 프로그램 개발

이주민들의 특성이 다를 경우, 이주민들의 정책수요는 다를 수밖에 없다는 점에서 지방자치단체의 역할이 중앙부처에서 정한 프로그램의 단순 집행자로 한정되어서는 통합을 추진하는 데에 많은 한계가 따를 것이다. 지방 차원에서 통합을 위한 구체적인 프로그램을 개발·적용하지 않는다면, 이주민 통합정책은 이주민들의 정책적 수요와 동떨어진 정책이 추진될 가능성이 많으며, 통합은 성공하기 더욱 어려워질 것이다.

이주민들의 요구를 반영한 프로그램은 상당히 스펙트럼이 넓을 수 있어서 지방자치단체 차원에서 모든 것을 담당하기 어려울 수 있다. 프로그램 운영에는 많은 전문기관, 시민단체 등이 참여하여 각자의 역할을 수행하도록 하고, 또한 이주기간이 오래된 이주민이 프로그램 운영에 참여하도록 하여 이들이 신규 이주자들이 필요로 하는 많은 정보를 제공할 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 이주민 통합 담당 조직의 설치 및 조정 기능 강화

앞으로 인구 고령화에 따른 인구 감소, 산업인력 부족 등의 어려움에 대비하기 위해서는 이주의 확대 및 이주민 유입 증가는 불가피한 상황으로 받아들일 수밖에 없는 상황에 직면하게 될 가능성이 많다. 따라서 지방 차원에서의 이주민 통합에 대한 수요는 점차 증가할 것이므로 이러한 업무를 담당할 조직의 설치·운영이 반드시 필요하다. 그리고 이주민 통합 관련 업무가 일시적인 업무가 아니라 지방에서 지속적으로 추진해야 할 업무라는 점에서 담당부서의 신설을 통한 통합정책의 지속적인 추진이 필요하다.

부서가 신설이 되어 운영되더라도 담당부서가 이주민 통합정책을 총괄할 수 있는 권한을 부여해야 할 것이다. 이주민 통합정책은 여러 부서의 다양한 기능과 연계되어 있다는 점에서 담당부서가 통합 관련 정책을 조정할 수 있는 권한이 있어야 할

것이다. 사례분석에서 나타난 바와 같이 독일은 이주민 통합을 위한 부서를 설치하여 운영하고 있으며, 특히 통합담당 부서의 조정기능을 상당히 중시하고 있는 것을 알 수 있다.

4) 이주민 단체의 활동 지원

각 지역에 거주하고 있는 이주민들이 매우 다양하므로 이들을 대표할 수 있는 단체를 조직하여 동일 국가 또는 문화권으로부터 이주한 신·구이주민 간 교류 및 협력이 이루어질 수 있도록 지원해야 할 것이다. 이주민 단체결성은 이주민의 다양성, 이질성 등으로 인하여 쉽지 않다는 점에서 지역의 시민단체, 종교단체 등이 적극적인 역할과 지원을 하는 방안이 강구되어야 한다. 그리고 이들 단체들이 지역사회에서 다양한 활동을 할 수 있도록 행정기관에서 지원하도록 해야 한다. 이주민 워크숍, 축제 등의 개최, 소규모 프로젝트 수행 등을 통하여 이주민 단체들이 이주민들의 통합을 위한 지원자 역할을 충실히 수행해 나갈 수 있도록 지원할 필요가 있다.

5) 이주민 관련 위원회 설치 및 의견 정책 반영

지방 차원에서 이주민 통합정책이 원활하게 추진되기 위해서는 정책과정에 이해관계자의 참여가 필요하다. 이주민단체 또는 단체의 대표자들이 의사결정 과정에 참여하는 방법은 지방자치단체의 각종 위원회에 참여하는 것을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다.

통합에 대한 의견을 반영한 정책을 추진하기 위해서는 이주민들이 위원회에 반드시 참여할 수 있도록 규칙을 제정하여 운영할 필요가 있다. 이주민의 실정은 이주민들이 가장 잘 알고 있다는 점에서 이들이 정책과정에 참여하여 제시한 의견에 대해서는 면밀한 검토 및 반영이 이루어지도록 해야 할 것이다.

6) 통합 관련 시민단체의 네트워킹

이주민 통합은 이주민만이 이주수용사회에 적응해야 하는 일방적인 과정이 아니라 이주민과 시민들 모두 통합정책을 이해하고, 적응해가는 양방향의 관계로 인식해야 한다. 서로 다른 인종, 문화에 대한 이해가 통합의 출발선이라는 점에서 지역의 시민단체들이 이주민들과 함께 할 수 있는 다양한 프로그램을 개발·운영해야 한다. 그리고 이주민들은 각자가 소속된 단체를 통해 지역의 시민단체의 활동에 참여하여 이주수용사회의 법·제도, 문화 등에 이해의 폭을 넓혀 나가도록 해야 할 것이다.

지역사회의 통합을 위해서는 이주민과 토착 주민들로 구성된 각종 단체들이 자신들이 지니고 있는 다양한 지식과 자료를 공유하고, 지방 차원에서의 정책결정에 직·간접적으로 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 통합에 대한 의사를 정책에 반영하기 위해서는 시민단체와 이주민단체들 간의 네트워킹이 반드시 필요하다.²⁶⁾

26) 다음 인터뷰에서 보듯이 자치단체 외국인업무 담당자들은 이주민정책의 성공을 위해서는 오히려 내국인들에 대한 배려가 더 중요하다고 밝히고 있다.

“외국인주민 지원사업을 펼치면서 아주 중요한 고려 사항이 내국인들이 느끼는 역차별의 정서를 어떻게 해소하는가 하는 부분입니다. 실제로 내국인 주민들은 외국인 관련 사업을 하려고 하면 이제 제발 좀 그만하자는 식으로 반응하는 경우도 있고, 이 지역이 외국인들 중심으로 돌아가는 것에 불만을 갖고 있기도 합니다. 인식개선을 위한 홍보교육도 하고 그러지만, 여전히 어려움이 있는 것이 사실입니다. 외국인한테 도움 되는 것은 결국 지역발전에도 도움 된다는 인식을 가질 수 있도록 세심한 정책설계가 중요한 것 같습니다.”(안산시 다문화정책팀장, 인터뷰일시: 2016.11.23)

“구로구에 거주하는 대부분의 외국인은 조선족 동포와 중국인들입니다. 이들이 집중적으로 거주하면서 내국인 주민들의 이탈현상도 빈번하게 나타났고, 이 지역 상권은 거의 외국인들 중심으로 자리를 잡아가고 있습니다. 그러다보니 간판도 모두 중국어 간판으로 대체되는 등 내국인들이 살기 어려운 환경으로 변하고 있습니다. 그래서 구로구에서는 가리봉동 시장의 간판을 정비할 계획을 갖고 있는데, 중국어와 한국어를 병기하는 방안을 추진 중에 있습니다. 이러면 내국인도 중국인도 다 이용할 수 있습니다. 임대시장에서는 이주민 효과가 있습니다. 주거 등의 목적으로 임대수요가 많기 때문에 이런 점에서는 내국인 주민들에게 경제적으로 이익이 있습니다. 외국인들이 내국인들과 가장 많이 갈등을 겪는 분야는 청소와 방범 문제입니다. 구로구는 외국인이 참여하는 자원봉사단이 있고, 이들의 홍보와 노력으로 종량제봉투 사용이나 분리수거 문제가 많이 개선되었고, 그 때문에 내국인 주민들의 인식도 점차 개선되고 있는 중입니다.”(구로구 다문화지원팀장, 인터뷰일시: 2016.11.15)

7) 이주민 통합 관련 조례 제·개정

이주민 통합정책의 성공적인 추진을 위해서는 지방의회의 관심과 정책 추진을 뒷받침할 수 있는 조례 제·개정이 필요하다. 현재 약 150개의 지방자치단체에서 ‘외국인주민 지원 조례’ 또는 ‘외국인주민 및 다문화가족 지원 조례’를 제정하여 운영하고 있으나 주로 기본계획 수립이나 지원에 중점을 두고 있는 반면, 이주민 통합에 관한 구체적인 사항은 거의 포함되어 있지 않다.

따라서 현재 ‘외국인주민 지원 조례’ 등을 제정하여 운영하고 있는 자치단체의 경우는 개정이 필요하며, 조례를 제정하지 않은 자치단체의 경우는 통합에 관한 사항을 반영하여 조례를 제정하도록 해야 할 것이다. 조례 제·개정 시 지역의 이주민 실태와 그들의 요구를 정확히 파악하여 지역사회 통합에 실제로 기여할 수 있도록 이주민들의 의견을 적극적으로 수렴하여 반영할 필요가 있다. 즉, 이주민단체들이 조례의 제·개정에 대해 의견을 제시할 수 있는 채널이 확보되어 있어야 한다. 필요 시 이주민의 의견을 수렴하기 위한 ‘통합위원회(가칭)’를 구성하여 이주민 통합 정책에 대해 심의할 필요가 있다.

2. 중앙부처의 관점

1) 이주민 통합에 관한 법률 제정

이주민 통합을 지방 차원에서 체계적으로 추진하기 위해서는 통합에 대한 중앙과 지방의 역할이 명확하게 구분되어야 하며, 지방 차원에서 상당한 자율성을 가지고 통합이 추진될 수 있도록 해야 한다. 이주민 통합정책이 지방 차원에서 체계적으로 추진되기 위해서는 관련 법률이 제정되어야 한다.

현재 외국인 관련 법률은 부처별로 분리되어 운영되고 있으며, 예를 들면, 법무부의 ‘재한외국인 처우 기본법’, 여성가족부의 ‘다문화가족지원법’과 고용노동부의 ‘외

국민근로자의 고용 등에 관한 법률'과 같은 외국인 관련 법률을 들 수 있다. 그러나 이러한 법률에는 외국인이나 다문화가족에 대한 지원, 관련 위원회의 설치·운영 등 주로 관리적인 측면에 중점을 두고 있어서 이주민 통합과 관련된 조항은 거의 없는 실정이다.

현행 법률 체계에서는 지방자치단체가 법률의 범위를 벗어나 통합 관련 조례를 제정할 수 없는 실정이다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 역할은 중앙부처에서 수립한 정책의 단순 집행자에 불과하여 지역에서 필요로 하는 통합 관련 정책을 추진하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 지방자치단체 차원에서 통합이 법적인 토대 하에서 체계적으로 이루어질 수 있도록 통합 관련 법률 제정이 필요하다.

2) 이주민 통합의 모니터링 시스템 구축

지방 차원에서 이루어지는 통합을 주어진 기간 내에 일정한 수준으로 끌어올리기 위해서는 중앙정부 차원에서 접근하는 것이 통합이라는 정책목표를 달성하기가 더욱 쉬울 것이다. 그리고 중앙정부 차원에서의 공통된 시스템에 기초해야만 지방자치단체 차원에서의 수준을 비교할 수 있을 뿐만 아니라 개선방안의 모색도 쉬울 것이다. 이를 위해서 중앙부처는 통합을 모니터링 할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.²⁷⁾

통합 모니터링은 통합과정을 체계적으로 관찰하고, 각종 통합 지표를 지속적으로 점검·공표함으로써 지방 차원에서의 통합 수준 제고 및 자치단체의 우수사례에 대한 벤치마킹도 용이하게 할 것이다. 그리고 국가 전체적으로 통합의 수준을 향상시

27) 모니터링 시스템의 필요성은 자치단체에서 더 절실하게 체감하고 있는 실정이다.

“자치단체 입장에서 가장 어려운 점은 중앙에 외국인정책 컨트롤타워가 없다는 것입니다. 이제는 이민청이 필요한 시점이 왔습니다. 외국인정책은 크게 외국인노동자, 결혼이민자로 인한 다문화 가정, 그리고 외국국적 동포가 핵심인데, 이들이 각각 다른 기관의 정책대상이기 때문에 자치단체 일선에선 혼선이 있습니다. 본격적인 이민정책을 실시하려면 이에 맞는 조직과 체계가 있어야 하고, 이를 통한 정책이 지방자치단체에 일관되게 전달되어야 합니다.”(안산시 다문화정책과장, 인터뷰일자: 2016.11.23)

키고, 지속적인 개선이 필요한 영역을 발굴할 수 있도록 하여 통합을 위한 바람직한 수단의 적용에도 기여할 수 있을 것이다.

3) 이주민 통합을 위한 조직 설치 및 인력 확충

이주민 통합에 대한 업무는 앞으로도 지속적으로 수행이 되어야 한다는 점에서 전담조직을 설치하여야 하며, 통합업무를 담당할 인력이 충원되어 배치될 수 있도록 해야 한다. 지방자치단체는 기준인건비제의 적용을 받고 있어 새로운 업무 수행에 필요한 인력을 적기에 충원하는 것은 쉽지 않은 실정이다. 현재의 이주민 증가 추세를 고려할 때 중앙정부는 지방자치단체에 전담조직과 인력배치 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 그리고 지방자치단체에 거주하고 있는 이주민의 특성을 고려하여 전담조직의 형태를 유형화하여 지방자치단체가 이주민의 특성을 고려하여 적합한 조직유형을 선택할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

4) 이주민 통합계획(안) 작성 및 제공

이주민 통합을 위해 지방자치단체가 기본적으로 수행해야 할 공통적인 사항에 대해서는 행정자치부가 표본이 되는 계획안을 작성하여 제공할 필요가 있다. 모든 지방자치단체가 통합을 위해서 기본적으로 수행해야 할 사항, 사업영역, 참여방안 등에 대한 기본적인 내용이 통합계획(안)에 포함되어야 할 것이다.

그러나 지방자치단체의 규모가 다르고, 지역에 거주하는 이주민의 특성이 다른 점을 고려하여 몇 가지 유형의 계획안을 작성하여 보급하는 것이 지방자치단체의 활용 및 적용가능성을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

5) 우수사례의 발굴 및 전파

지방자치단체별로 각자의 특성을 고려하여 이주민 통합정책을 추진할 경우 다양

한 유형의 시책들이 추진될 수 있을 것이다. 이러한 정책의 다양성을 통하여 개별 자치단체가 우수사례를 발굴하고, 이를 다른 자치단체로 확산시켜 나갈 수 있도록 해야 한다. 따라서 중앙정부 차원에서는 다양한 시책에 대한 모니터링이나 평가를 통하여 우수사례를 선정·발굴하고, 이를 지방자치단체에 보급하여 빠른 시일 내에 지방 차원에서의 통합 수준을 제고하는 데에 기여하도록 해야 할 것이다.

[참고문헌]

- 강복정 (2012). 한국의 다문화가족정책 및 서비스의 현황분석 - 다문화가족지원센터 사업을 중심으로. 「다문화사회연구」, 5(1): 143-184.
- 강희원·강성철 (2010). 독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스. 「한국정책과학회보」, 14(4): 291-316.
- 경기개발연구원 (2013). 「2025 안산시 비전」. 수원.
- 구춘권. (2012). 이주의 증가와 독일 이주민정책의 변화. 「국제지역연구」, 21(1): 119-154.
- 권태형, 김경아 (2012). 이주여성의 경제활동의지 결정요인분석: 이주여성의 정책인지수준과 지역사회 다문화태도 인식을 중심으로. 「지방정부연구」, 16(1): 381-409.
- 김경화 (2014). 다문화정책 추진에 있어 정부와 민간비영리기관 간의 협력관계에 대한 인식유형 연구. 「사회보장연구」, 30(4): 1-29.
- 김교숙 (2010). 외국인 비정규직 여성근로자의 현실과 과제. 「비교법학」, 21: 3-24.
- 김기선(2016). 독일의 이민정책 추진체계. 최경수 외. 「이민현황 및 장기적 영향평가를 통한 이민정책 추진체계 개선방안 연구」, 414-457. 서울: 경제인문사회연구회.
- 김명성 (2009). 사회통합 차원에서의 다문화가족 지원정책의 현황과 개선방안에 관한 연구. 「사회복지실천」, 제8권: 5-29.
- 김선미 (2011). ‘한국적’ 다문화정책과 다문화교육의 성찰과 제언. 「한국사회과교육연구학회」, 50(4): 173-190.
- 김재원 (1997). 외국인 노동자 관리실태와 외국인 인력정책 방향. 「경제교육연구」, 3(1): 87-122
- 김태원 (2010). 다문화현상에 대한 사회통합관점에서의 비판적 고찰. 「민족문화연구소」(영남대학교), 44, 389-423.
- 김태환 (2013). 한국 이민정책의 배제, 동화프레임. 한국정책학회 동계학술발표논문집, 1509-1535.
- 김태환 (2014). 이민정책의 규범적 기초로서 다문화주의: W. Kymlicka의 다문화주의를 중심으로. 한국정책학회 동계학술발표논문집, 263-281.
- 김태환 (2015). 이민정책의 규범적 기초로서 Rawls “만민법”의 유용성과 정책적 함의. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 3377-3401.

- 김태희 (2014). 외국인노동자의 사회통합정책 방안. 「한국균형발전연구」, 5(2): 101-115.
- 김현숙·김희재(2014). 「이민의 사회학」. 서울: 박영사.
- 김혜순 (2008). 결혼이주여성과 한국의 다문화사회 실험: 최근 다문화담론의 사회학. 「한국사회학」, 42(2): 36-71.
- 김혜순 (2014). 결혼이민여성의 이혼과 ‘다문화정책’. 「한국사회학」, 48(1): 299-344.
- 김희주·은선경 (2007). 결혼이주여성의 적응을 위한 대처전략에 관한 사례연구 - 필리핀 여성을 중심으로. 「사회복지연구」, 35(1): 33-66.
- 노기호 (2011). 다문화가정 자녀에 대한 국가 교육지원 정책의 현황과 문제점. 「법과 정책연구」, 11(3): 839-868.
- 노기호 (2013). 다문화가정 자녀의 교육기본권 실현을 위한 국가 교육정책의 방향과 과제. 「법과 정책연구」, 13(4): 1697-1721.
- 라휘문 (2015). 외국인 사회통합을 위한 정책의 추진방향: 사회통합기금 및 프로그램을 중심으로. 「다문화와 평화」, 9(2): 1-29.
- 라휘문·김태희·김승렬 (2016). 지방자치단체 외국인 사회통합 프로그램 분석 및 추진방향: 경기도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(1): 1-23.
- 류지성 (2008). 외국인 노동자정책 적정성의 개념화에 관한 연구. 「한국동북아논총」, 46(2): 275-293.
- 문병기·이석원·김준현 (2013). 「이민자 사회통합지원 전달체계 분석 및 효과적 통합방안 연구」. 법무부.
- 문병기·라휘문·한승준 (2015). 「이민자 사회통합정책 종합진단 및 개선방안」. 법무부.
- 박단 (2009). 프랑스 공화국의 이민자 통합모델과 다문화주의 논의. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 박순희·조윤탁 (2013). 결혼이주여성의 사회적 관계망 비교: 이주여성과 일반여성 비교를 중심으로. 「한국가족복지학」, 18(2): 41-57
- 박세훈 (2010). 한국의 외국인 밀집지역: 역사적 형성과정과 사회공간적 변화. 「도시행정학보」, 23(1): 69-100.
- 박세훈 (2011). 한국 지방자치단체 외국인정책의 비판적 성찰: 다문화 도시정책의 제언. 「공간과 사회」. 36: 5-34.

- 박신규 (2010). 국제결혼이주여성의 이주경로와 사회적 정체성의 변화: 구미시 결혼이주여성의 이주 과정에 대한 질적 분석. 「사회과학연구」, 18(1): 180-214.
- 박진경 (2010). 「한국 중앙정부 공무원의 다문화정책 정향성 영향 요인」. 이화여자대학교 대학원 박사학위 논문.
- 박진경 (2010). 한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용. 「한국정책학회보」, 19(3): 259-289.
- 박채복 (2007). 독일의 이주자정책: 사회적 통합과 배제의 딜레마. 「한국정책학회보」, 17(1): 293-318.
- 방청록 (2005). 유럽연합의 대외정책과 다층적 거버넌스에 관한 연구. 「유럽연구」, 14(1): 123-144.
- 서민우 (2009). 다문화의 정치적 장에 관한 연구: 안산시를 중심으로. 「비교문화연구」, 15(2): 79-114.
- 서운석 (2009). 국제결혼이주자의 국민정체성에 대한 분석: 중국지역 출신 여성결혼이주자를 중심으로. 「한중사회과학연구」, 14: 175-200.
- 설동훈 (1999). 「외국인노동자와한국사회」. 서울대학교출판부.
- 손미정 (2012). 노동관계법상 외국인 여성 근로자의 권리에 관한 제론. 「법학연구」, 46(2): 365-384.
- 송도영 외 (2015). 안산시 외국인주민 인권증진 기본계획 수립. 한양대학교 글로벌다문화연구원.
- 송병준 (2006). 다층적 거버넌스의 확장과 국가의 재구성. 「국제지역연구」, 10(2): 83-105.
- 송석원·이소영·김나경 (2011). 지방자치단체의 외국인근로자 지원 현황과 문제점에 관한 연구. 「디아스포라 연구」, 5(2): 29-62.
- 신동준 (2012). 다문화사회 범죄문제의 사회적 맥락. 「형사정책연구」, 183-217.
- 신유경 (2013). 「다문화지원단체의 형성과정과 역할변화: 안산시 원곡동을 사례로」. 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 신지원 (2010). 다층적 통합거버넌스를 통한 이주여성의 시민권 구현. 한국사회학회 사회학대회 논문집. 813-821.
- 심익섭·남영희 (2015). 다문화정책 전달체계와 다문화역량이 다문화정책성공에 미치는 영향. 「국가정책연구」, 29(1): 53-78.

- 오경석 (2010). '다문화 중심도시'의 이상과 현실: 안산시 원곡동의 경험. 「국토」, 342: 39-45.
- 우기봉 (2011). 「이민행정 법제에 관한 국제적 비교연구」. 동아대학교 박사학위논문.
- 유혜민 (2014). 「다문화가족지원센터가 이주민의 사회적응에 미치는 영향. 안산시를 중심으로」. 석사학위 논문
- 윤광일 (2016). MIPEX로 본 유럽 이주민정책 변화. 「제7회 이민정책포럼: 이민정책의 어제, 오늘 그리고 내일」. 성결대학교 다문화평화연구소.
- 원숙연 (2008). 다문화시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인 대상 정책을 중심으로 한 탐색적 접근. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 이명석 (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- 이소영 (2013). 「외국인 밀집지역의 지역 공동체 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이성순 (2010). 이민자 사회통합정책의 현황과 과제. 「사회과학연구」(충남대학교), 21(4): 165-187.
- 이인원 (2013). 다문화정책 수립과 시행에서의 지방정부의 바람직한 역할: 캐나다 다문화정책의 사례를 중심으로. 「사회과학연구」, 39(1): 97-123
- 이자스민 외 (2016). 「대한민국 이민정책 초읽기」. 국회다문화사회포럼
- 이재완 (2013). 외국인 신뢰가 다문화정책지지에 미치는 효과 분석 - 서울시의 외국인이주정책 과 다문화가족정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(4): 285-315.
- 이정석·이정희 (2008). 경남지역 거주외국인의 도정참여 활성화 방안 연구. 「현안연구」, 1-21.
- 이혜림·조민호 (2014). 다문화가정 이주여성의 적응유형과 사회자본이 취업에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 23(4): 237-263.
- 임동진·장우영 (2011). 다문화정책의 집행실태 및 개선방안연구: 재한외국인처우기본법을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 22(2): 95-127.
- 장인실·서덕희·이지현 (2012). 재혼국제결혼이주여성의 삶과 적응에 관한 사례연구: 중국출신 여성들을 중심으로. 「한국교육학연구」(구 안암교육학연구), 18(2): 143-175.
- 장임숙 (2011). 이주민소수자 정책의 정향과 정체성: 이주노동자와 결혼이주여성에 관한 정책을 중심으로. 「한국행정논집」, 23(1): 145-167.
- 장진숙 (2010). 다문화주의와 국민국가 통합정책 비교고찰. 「한국비교공법학회」, 11(3): 97-128.
- 전석만 (2010). 불법체류 외국인근로자의 법적권리에 관한 연구. 「경찰연구논집」, 6: 1-22.

- 전영평·한승주 (2006). 소수자로서 외국인노동자: 정책갈등 분석. 한국정책학회 춘계학술발표논문집, 2006(단일호), 1-20.
- 정귀자 (2009). 「여성결혼이민자의 사회적응과 통합지원 정책에 관한 연구」. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 정기선 외 (2012). 「이주민의 지역사회 정착과 사회통합 정책 연구」. 행정안전부 용역보고서.
- 정기선 외 (2012). 「경기도 외국인(이민)정책 종합계획 연구」. 이민정책연구원 연구보고서.
- 정선아 (2009). 다문화가정 유아를 위한 정책에 대한 연구 - 유아 삶과 보장의 관점에서. 「유아교육연구」, 29(1): 253-272.
- 정성영·공동성 (2016). 안산시 다문화정책 거버넌스의 구조 변화 연구. 「현대사회와 행정」. 26(2): 29-62.
- 정영태 외 (2014). 「이민자 사회통합정책 다양화 방안에 대한 연구 - 이민자 유형별 합리적 지원 기준 개발 및 부처간 협업」. 법무부 연구보고서.
- 정영태 외 (2015). 「안산시 다문화도시 클러스터 정책전략」. 안산시.
- 정희영 (2009). 보육시설 다문화가정 아동의 교육 실태와 정책적 지원방안에 관한 연구. 「공공정책과 국정관리」, 3(2): 3-34.
- 조향록 (2011). 이민자 사회통합 정책의 실제와 과제. 「다문화와 평화」, 5(2): 5-31.
- 조화성 (2010). 한국 이민자 사회통합 모델의 검토 - 쌍방향 통합모형의 적용. 「민족연구」. 44: 4-26.
- 주재순 (2007). 독일의 이주정책. 국가인권위원회 이주인권포럼 발표 자료(2007. 11. 6.). 서울.
- 차용호 (2009) 이민정책과 통합정책의 관계성 및 연계방안 연구: 결혼이민자 통합정책을 중심으로. 「다문화와 평화」, 3(1): 165-200.
- 최승범 외 (2014). 「다문화가족지원사업의 지자체 역할 강화 방안 연구」. 여성가족부.
- 최정인 (2015). 「대덕연구개발특구를 둘러싼 중앙-지방정부간 관계 변화에 대한 연구: 협력적 다층 거버넌스의 모색을 중심으로」. 고려대학교 행정학석사논문.
- 최혜지 외 (2012). 국내 체류 이주민의 사회복지지원체계 개선을 위한 실태조사. 국가인권위원회.
- 최현실 (2009). 다문화가정 증가에 따른 한국 사회통합 정책 연구. 「한국민족문화」, 35: 343-375.
- 최홍석 (2008). 지역 산업군집 정책에 있어서 지방정부 역할에 관한 비교연구. 「정부학연구」, 14(4): 123-169.

- 최희순·박세훈 (2012). 「경기도민의 다문화의식 실태와 정책방향」. 경기연구원.
- 한승미 외 (2010). 「지방자치단체 외국인주민 효율적 지원방안 연구」. 행정안전부 용역보고서.
- 한승주 (2010). 외국인노동자의 권리에 관련한 정책갈등. 한국행정학회 춘계학술발표논문집, 2010(단일호), 1-24.
- 한승준 (2008). 우리나라 다문화정책의 거버넌스 분석. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 행정자치부 (2015). 「2015년도 외국인주민현황조사결과」. 서울: 행정자치부.
- 형성훈 (2013). 다문화가정이동의 교육지원정책에 관한 연구: 한국과 프랑스의 정책비교를 중심으로. 「한국행정사학지」, 33: 53-81
- 홍기원 (2009). 한국 다문화정책의 현황과 과제. 「다문화와 평화」, 3(1): 13-35.
- 홍춘욱 (1996). 「외국인력 유입이 한국노동시장에 미치는 영향에 대한 고찰: Piore의 분단가설을 중심으로」. 고려대학교 대학원 경제학과 석사학위논문.
- Alexander, Michael (2004). Comparing Local Policies Toward Migrants: An Analytic Framework, a Typology and Preliminary Survey Results. In Peninx, Rinus et al.(eds.). *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, 57-85. Aldershot: Ashgate.
- Borkert, Maren and Caponio, Tiziana (2010). Introduction: the Local Dimension of Migration Policymaking. In Caponio, Tiziana and Borkert, Maren(eds.). *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Caponio, Tiziana (2010). Conclusion: Making Sense of Local Migration Policy Arenas. In Caponio, Tiziana and Borkert, Maren(eds.). *The Local Dimension of Migration Policymaking*, 161-195. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ceschan, Georg (2005). Die Stuttgarter Strategie kommunaler Integrationspolitik. Starterkonferenz Jugendmigrationsdienste – Dokumentation der Veranstaltung vom 20. und 21. Juni, 2005, Stuttgart.
- Derlien, Hans Ulrich (1992). Administrative Reform in Europe - Rather Comparable than Comparative. *Governance*, 5(3): 279-311.
- Entziger, Hans and Biezeveld, Renske (2003). *Benchmarking in Immigrant Integration*,

- ERCOMER Report, Rotterdam.
- Esser, Hartmut (2000). *Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 2: Die Konstruktion der Gesellschaft*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Filsinger, Dieter (2009). Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In Gesemann, Frank und Roth, Roland(Hrsg.). *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, 279–296. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Filsinger, Dieter (2016). Integrationsmonitoring. In Brinkmann, Heinz U. und Sauer, Martina (Hrsg.), *Einwanderungsgesellschaft. Entwicklung und Stand der Integration*, 117-143. Wiesbaden: Springer VS.
- Geiß, Bernd (2016). Bund und Länder. In Meier-Braun, Karl-Heinz und Weber, Reinhold(Hrsg.). *Deutschland Einwanderungsland. Begriffe - Fakten – Kontroversen*, 191-193. Stuttgart: Kohlhammer.
- Gesemann, Frank (2016). Kommunale Integrationspolitik. In Brinkmann, Heinz Ulrich und Sauer, Martina(Hrsg.). *Einwanderungsgesellschaft Deutschland - Entwicklung und Stand der Integration*, 281-310. Wiesbaden: Springer.
- Good, Kristin (2005). Patterns of Politics in Canada’s Immigrant-receiving Cities and Suburbs. *Policy Studies*, 26(3/4): 261-289.
- Halisch, Judith und Wüst, Andreas M. (2016). Integrationsmonitoring. In Meier-Braun, Karl-Heinz und Weber, Reinhold (Hrsg.). *Deutschland Einwanderungsland. Begriffe-Fakten-Kontroversen*, 2. Aufl., 208-210. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hamberger, Astrid (2009). Immigrant Integration: Acculturation and Social Integration. *Journal of Identity and Migration Studies*, 3(2): 2-21.
- Heckmann, Friedrich (2015). *Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2003). Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Science Review*, 97(2): 233-243.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014). 10.

- Berichte der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, Berlin.
- Jaczevska, Barbara (2013). Multidimensionality of Immigrant Integration Policy at the Local Level. Examples of Initiatives in Germany and The United Kingdom. *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development*, 21(1): 25-33.
- KGSt.(Hrsg.) (2005). *Management kommunaler Integrationspolitik – Strategien und Organisation*, Bericht Nr. 7/2005, Köln.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Krannich, Sascha und Hunger, Uwe (2009). *Migrantenselbstorganisationen in Münster. Ergebnisse einer Befragungsstudie der Stadt Münster*, Münster.
- Landeshauptstadt München (2008). *Interkulturelles Integrationskonzept. Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München*, München.
- Landeshauptstadt Stuttgart (2006). *Ein Bündnis für Integration. Grundlagen einer Integrationspolitik in der Landeshauptstadt Stuttgart*, Stuttgart.
- Landeshauptstadt Wiesbaden (2004). *Integrationskonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden*, Wiesbaden.
- Langer, Yvonne (2004). Stuttgart – Musterstadt der Integrationspolitik. *Klett-Themendienst*, 27: 9-10.
- Meier-Braun, Karl-Heina(2009). Stuttgart: Zuwanderung seit 30 Jahren als Chance und Bereicherung. In Gesemann, Frank und Roth, Roland(Hrsg.). *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, 367-382. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften,
- Nover, Stephan und Kraan, Dita (2011). Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Arbeit in den beiden Stäten und Ländern. In Stadt Münster und Gemeinde Almelo(Hrsg.). *Handbuch Migrationsleitbild. Erfahrungen aus Almelo und Münster*, 208-211. Almelo und Münster.
- Pavkovic, Gari (2006). Die Stuttgarter Integrationspolitik: Schwerpunkte, Prozesse, Strukturen, überwundene Schwierigkeiten. In Landeshauptstadt München(Hrsg.), *Interkulturelle*

- Verständigung – Fachtagung Kommunale Integrationspolitik 2005*, 23-29. München.
- Pavkovic, Garti (2011). Migrantenorganisation als Kooperationspartner im Stuttgarter Bündnis für Intehration. *ajs-informationen*, 1/2011: 12-16.
- Penninx, Rinus(2009). Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte. In Frank Gesemann und Roland Roth(Hrsg.). *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft – Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reichwein, Alfred und Vogel, Stephanie (2004), *Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen*, Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Reuber, Paul und Köhnke, Jochen (2009). *Stadtverwaltung und Integration. Eine wissenschaftliche Untersuchung der Arbeit der städtischen Ämter und Tochtergesellschaften im Themenbereich Integration, interkulturelle Öffnung und Migration*, Münster: Stadt Münster.
- Roth, Roland (2010). Kommunale Integrationskonzepte auf dem Prüfstand. *vhw FWS*, 3: 126-130.
- Schneider, Jan (2012). *Die Organization der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für Europäische Migrationsnetzwerke (EMN)*, 2. Aufl., Nürnberg.
- Schröer, Hubertus (2011). *Kommunale Integrationskonzepte*, Heft Nr. 4 der Broschürenreihe “Integration in Bayern”, München.
- Scholten, Peter (2013). Agenda Dynamics and the Multilevel Governance of Migrant Integration: The Case of Dutch Migrant Integration Policies. *Policy Sciences*, 46: 217-236.
- Stadt Münster (2012). *Erster Bericht zum Integrationsmonitoring der Stadt Münster*, Münster.
- Stadt Münster (2014). *Leitbild Migration und Integration Münster*, Münster.
- Stadt Münster und Gemeente Almelo (Hrsg.)(2011). *Handbuch Migrationsleitbild. Erfahrungen aus Almelo und Münster*, Almelo und Münster.
- Tünte, Anja und Jarre, Jan (2009). *Bericht “Verbraucherberatung für Migrantinnen und*

- Migranten, exemplarisch dargestellt am Beispiel der Stadt Münster*, Institut für Praxisentwicklung und Evaluation, Münster.
- Uslucan, Haci-Halil (2009). Was ist Integration? Einführung: Annäherung an den Integrationsbegriff. In Mund, Petra und Theobald, Bernhard(Hrsg.). *Kommunale Integration von Menschen mit Migrationshintergrund – ein Handbuch*, 57-71. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentlich und private Fürsorge.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, Cal.: Brooks/Cole.
- Zincone G. and Caponio, T. (2006). The Multi-level Governance of Migration. In R. Penninx, M. Berger and K. Kraal(eds.). *The Dynamics of Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, 269-304. Amsterdam: Amsterdam University Press.

■ ■ Abstract

A Study on the Integration of Immigrants in Local Governments - A Cross-Case Comparison between Korea and Germany

Due to various factors such as globalization, development of transportation, and political instability, immigrants have been increasing gradually, and open policies for them are being pursued steadily in Korea as a way to solve various problems caused by population aging and declining fertility rate. Therefore, it is now time for local governments to take a variety of measures to integrate them into local communities as soon as possible.

In this context, this study compares the immigrant integration policy of municipality in parallel with the city of Ansan in Korea, the city of Stuttgart and Munster in Germany. The purpose of this study is to provide the implications for the introduction and establishment of the integration-related system at the local government level and the role of the local government in the integration of the immigration. In Chapter 2, the theoretical debates on the integration policy of immigrants are systematically analyzed. This paper is to start with the discussion on the concept of immigrants' integration, then classifies the integrated model into three types derived from the study of Castles & Miller and multi-level governance and then presents the analysis framework of this study based on that theoretical discussion and consideration by examining diverse previous researches. Chapter 3 compares the characteristics of the immigrant systems and policies of Korea and Germany, focusing on the fact that it is necessary to review the important environmental characteristics in promoting the immigrants integration into the local level. In chapter 4, the characteristics of immigrant integration policies for local governments of both countries mentioned above are analyzed and compared. As a result, the integration policies in Korea and Germany were considered mutually connected to the central and local governments, and were executed by local civil society and the participation of foreign organizations which are multi-level governance. In addition, the local government striving to set up its own policies for migrants and the consistent promotion from the mayor and the local

assembly have played an important role. Above all, the integration policy for immigrants was characterized as an approach to the development policy for the whole community by providing a basis for self-supporting in the local community, rather than a simple dispensation policy.

However, the most significant difference is also found in the policy monitoring system. In Korea, the monitoring is done to government department such as the Ministry of Gender Equality and Family by its projects and the self-governing bodies are partly carried out by themselves, whereas Germany has a monitoring function for the integration policies of the migrants at each stage from the federal government to the state government and the local government. The Federal Ministry of the Interior is responsible for the integration of immigrants and the Federal Chancellery Office coordinates the policies by having a chief officer and holds a unified ministerial meeting to coordinate the federal and state governments. These monitoring systems are operated similarly in individual states, and local governments also conduct their own monitoring. In Germany, it is also characteristic that the integration organization has a very strong coordination authority over the integration-related tasks at the local level. There were also differences in the participation of immigrant groups in the activities and the policy process. In the case of Ansan City, it is advisory role, but Stuttgart city and Munster city had a channel through which immigrants can participate in the decision and enforcement of immigration integration policy through the immigrant centered committees.

Until now, the integration policy of immigrants has mainly started from the discussion at the central government level, but there is a necessity to shift toward the direction of the beneficiaries-centered integration policy that reflects the actual situation of the field at the local government level. In order to integrate immigrants, local government should be given policy autonomy which enables to make use of various resources of the region concerned and try to analyze the problems and causes of various policies and finally improve the quality of the policy.