

국민대통합 정책연구협의회

이슈보고서

Vol.10

해외 이주민 정책 추진사례 및 현상분석

안녕하십니까. 국민대통합위원회 위원장 한광옥입니다.

우리 위원회와 국민통합에 전문성을 가진 민·관 연구기관들이 함께 참여하고 있는 국민대통합 정책연구협의회에서 "해외 이주민 정책 추진사례 및 현상분석"이란 주제로 이슈보고서 제 10호를 발간하게 되었습니다.

2015년 행정자치부 통계 기준 우리나라의 외국인주민 수가 174만명으로 우리나라 총 인구수의 3.4%를 차지하고 있다는 조사결과가 발표된 바 있습니다.

다문화가정을 포함한 결혼이주자, 북한이탈주민, 외국인근로자, 유학생 등 이주민의 범주가 지속적으로 확대되고 있으며 규모 역시 계속적으로 증가하고 있는 상황입니다.

이는 글로벌화의 가속화와 함께 다문화 사회로의 진입을 시사하고 있으며, 이들과 함께 사회 공동체의 미래를 어떻게 그려나갈 것인가에 대한 방법론적 고민이 필요한 시점이라고 할 수 있겠습니다.

이에 이번호에서는 미국, 유럽 등 이민의 역사가 긴 국가들의 정책 사례 및 현상을 분석하여, 증가하고 있는 우리나라의 이주민에 대한 정책적 시사점을 도출하고 향후 정책 기반 마련에 참고·활용하기 위해 해외 이주민 정책 사례 및 현상을 분석하였습니다.

시사점 도출에 있어 해외 각국의 이주민 정책 사례, 연구 방향 및 해석에 따라 집필진들의 다양한 시각이 존재 할 수 있다는 점을 참고해주시기 바라며, 이번 이슈보고서를 통해 사회통합적 관점에서 바라보는 우리 사회의 이주민에 대한 논의가 더욱 확장되기를 기대합니다.

앞으로도 사회적 포용을 위한 나눔과 배려의 문화가 더욱 확산되어 나가기를 바라며 국민통합에 대한 지속적인 관심과 동참을 부탁드립니다.

감사합니다.

2016년 10월
국민대통합위원회 위원장
한 광 옥

목 차

제1장	역사적 관점에서 조망한 미국의 이주민 정책 변화과정 및 정책적 시사점 한국행정연구원 정동재	07
제2장	유럽 주요국의 이주민 밀집지역 정책 : 독일 베를린과 프랑스 파리 사례를 중심으로 IOM이민정책연구원 오정은	55
제3장	MIPEX로 본 유럽 이주민 정책 변화 숙명여대 다문화통합연구소장 윤광일	98

제1장

역사적 관점에서 조망한 미국의 이주민 정책 변화과정 및 정책적 시사점

한국행정연구원 정동재

이민자들 (immigrants)에 의해 건국된 역사적 전통을 가진 나라로서, 미국 연방정부의 이민 자들에 대한 기본입장은 이민자 친화적인 사회건설, 문화형성 및 관련 국가정책의 시행이었음. 그러나 이러한 정책방향과 철학은 미국역사를 통해 일관되게 이어져온 것이 아니라, 미국 사회가 직면한 다양한 내·외적인 충격(shocks)이나 사건, 그에따른 시민 및 이해관계집단들의 요구 및 집단행동에 따라 지속적으로 변화 및 수정되어왔음.

이러한 역사적 맥락에 기반하여, 본 글에서는 세계화·정보화 시대에 한 사회 안에서 함께 살아가는 이주민들이 누구인지, 그리고 정책결정자들과 정치인에 의해 이민자들이 어떻게 정책적으로 설계되고, 인식되는지를 미국의 이주민 정책사례를 통해 살펴보았음.

역사적인 관점에서 미국의 연방정부는 늘어가는 이주민들의 규모를 조절·통제하기 위한 기제이자 정책수단으로서 국가별, 지역별 쿼터제를 도입하기도 했고 (1920년 - 1960년대), 미국영토로 적법한 절차에 따라 유입이 불가능한 이주민의 유형을 제도화하기도 했으며 (1880년대 - 1940년대), 합법적인 이주를 위한 우선조건으로 이주민들이 이주한 사회에서 적응할 수 있는 가족간 통합 (family reunification)이나 전문적인 기술이나 지식을 갖춘 이들이 미국사회에 기여할 수 있도록 이들의 이민을 장려하는 비자정책 (1960년대 이후)을 실시하기도 하였음. 그러나 1980년대 이후 통제불가능한 수준에 이른 미국-멕시코 국경으로부터의 불법 이민자들의 유입과 9/11 테러 등 외부로부터의 충격파, 그리고 이러한 급변하는 사회환경 아

래에서 미국사회 내 이민자 이슈를 포괄적으로 다루기 위한 연방정부 차원의 이민법안이 정파적 이해관계 속에서 만들어지지 못하면서 미국의 이민정책 및 이를 다루기 위한 행정시스템은 제대로 작동하지 못했고, 시스템은 붕괴된채 오늘날까지 이어져오고 있음. 미국의 이주민 정책을 통해 오늘날까지 해결하지 못하고 있는 여러 정책적 난제들 – 줄지않는 1천만명이상의 불법이민자 문제 및 이로인한 외국인 범죄자의 증가 등 – 은 미국 내 보수정치인들이나 반이민정서를 부추기는 정책기업가들(policy entrepreneurs)이 주장하는 것처럼 국경을 월경하는 불법이주민들이 기회주의적이며 영토를 침범함으로써 국가안보와 공공질서를 위협하는 “태생적으로” 부정적이고 사악한 존재가 아니라, 미국의 정치인들과 정책결정자들이 자신들의 정치적·사회경제적 이해관계에 따라 설계하고 집행해온 정책적 산물의 결과라고 보아야 함. 즉 미국 내 경제적, 사회적 수요와 필요성에 따라 미국의 정치인들과 정책결정자들은 이민자들의 노동력이 필요할 때는 긍정적(개방적) 신호와 유인을 통해 이들의 유입을 제도화하고 확장시킨 반면, 사회경제적 환경변화에 따라 때로는 정반대의 메시지와 정책수단을 통해 이들의 유입을 통제하고 관리하여왔음.

미국 내 사회경제적 수요에 의해 미국 내 유입되기 시작한 이민자들은 이주지역 내에 장기간 혹은 단기적으로 정착하면서 이주민 커뮤니티를 형성하였으며, 해당공간에서 새로운 사회적 관계와 자본, 문화를 형성하면서 미국 내 일원으로 살아왔음. 또한 이들 중 일부는 미국시민과 결혼하거나 미국에서 아이를 출산하는 등 점차 정주화의 경향을 나타내게 됨. 그러나 이주민 규모의 양적증가로 인한 일부 미국시민들의 부정적인 반응, 그리고 여러 환경변화(경기침체나 NAFTA 체결 등으로 인한 멕시코 경제의 심각한 타격, 9/11 테러 등의 내·외부적 충격) 등을 통해 연방정부는 점차 처벌적·징벌적 이민정책을 설계·운영하기 시작하였으며, 이는 2000년대 이후 정치적 냉소주의와 결합하여, 이민자들을 “범죄자화”(criminalization)하고 포괄적인 시각에서 이민현상과 관련된 현상을 이해하고, 관련문제들을 해결할 수 있는 제도적인 여지를 봉쇄하는 결과를 초래하였음.

미국이 경험한 이민정책 사례는 한국사회에 다음과 같은 점을 시사한다고 하겠음. 먼저 오늘날 한국사회 내 살아가는 이민자들이 누구인지, 그들은 왜 한국사회를 이주할 국가로 선택했는지, 그들이 현재 한국사회에서 어떤 모습으로 살아가는지에 대한 심도있는 고찰이 필요함. 1990년도 초반인 김영삼행정부의 부족한 “노동집약적 산업분야 인력의 단기적 수급”이라는 정책적 목표로 유입되기 시작한 이민자들은 이후 여러차례 관련정책의 변화에 따라 결혼이주 여성과 다문화가족, 다문화가정 내 2세대 자녀, 외국인노동자, 북한이탈주민, 재외동포, 난민 등 다양한 형태로 분화되어 한국사회 내 정주해왔으며, 이들의 유입규모 역시 지속적으로 증가하여 2015년 기준 200만명(전체인구의 약 2.5%)을 넘는 수준에 이룸. 그러나 이주민들을 행정적으로 “어떻게” 정의할 것인가에 대한 뚜렷한 시각이나 기준조차 제대로 설정하지 못한채 한국정부의 이주민 관련정책은 표류하고 있으며, 정부부처별·기관별 시각에 따라 정책대상으로서 이민자들을 자의적으로 정의하고, 인식해왔음. 이러한 정책과정상 일관성 부족을 극복하기위해 우선적으로 이주민들을 사회통합의 대상으로서 “우리”로 볼 것인지, 아니면 공공질서와 국가안보 등의 잠재적 위협요인으로서 일정한 규제와 통제가 필요한 우리 밖의 “그들”로 분리해서 대응할 것인지에 대한 정부차원의 정책적 접근이 요구됨. 또한 상징적 담론차원에서 현실과 부합되지 못한채 진행되는 거창한 “다문화담론”에서 벗어나, 함께 살아가기 위한 존재로서 “우리 안의 그들”이라는 시각과 공감대 아래 요구되는 합의점의 상호모색과 서로를 조금 더 이해하기 위한 지속적인 노력과 전략이 필요함.

I 서론

1. 논의 배경

■ 세계화·정보화 담론아래 지구상의 모든 것들 – 사람, 상품, 서비스, 재화, 질병 등 – 은 다양한 사회경제적 맥락과 환경적 요인 등으로 인해 끊임없이 원 정주 지역에서 다른 지역으로 이동하도록 요구받고 있으며, 이러한 체제 속에서 오늘날 우리는 이른바 “이주의 시대 (age of migration)”를 살고 있음. 즉 “현상” (phenomenon)으로서 이주 혹은 이민은 오늘날과 같은 글로벌화된 사회경제 체제 속에서 개개인의 선택이나 의지의 범주를 넘어서 나타나는 생활양식 이자 문화라고 할 수 있음

● 이민자들¹⁾에 만들어진 국가라는 역사적 배경아래, 미국은 태생적으로 이민자들에게 개방적이고 통합적인 시각을 견지하였으며, 이들이 가진 개척정신이 미국을 보다 풍요롭고 부강하게 만들 것이라는 희망을 가짐. 또한 이민자들이 가진 사회경제적 어려움을 끌어안고 이들이 미국이라는 새로운 나라에서 경제적으로 성공을 꿈꾸고 실현함으로써 미국사회의 발전역시 가능하다는, 이른바 “American dream”이 가능한 사회경제 체제를 지향함.

※ 자유의 여신상에 조각된 Emma Lazarus의 시 The New Colossus의 마지막 부분에 이민 자들에 대한 통합적·개방적 시각을 엿볼 수 있음:

1) “이민자(immigrants)”란 일반적으로 자국에서 출생한 이들이 아닌, 다른 나라에서 출생한 후 다양한 이유와 목적으로 인해 타국으로 일시적·장기적 혹은 영구적으로 이주한 이들을 통칭한다. 학문적 혹은 정부문서 등에서 사용되는 이민자(immigrants)들은 대개 비시민(noncitizens), 이주민(migrants), 외국인(foreigners), 외국인체류자(alien) 등과 의미상 명확한 구분이 없으며, 사용하는 사람들의 시각과 편의에 따라 자의적으로 사용되는 경향이 강하다.

- 자유롭게 숨쉬기를 갈망하여 모인 자들이여, 삶에 고단하고 가난한 이들이여, 내게오라 (Give me your tired, your poor, your huddled masses yearning to breathe free)
- 이러한 이민자들에 대한 개방적, 통합적인 시각과 정신에도 불구하고, “정부정책 (public policy)”으로서 이민 혹은 이주현상은 미국사회 내 정치·경제적 이해관계와 맞물려 복잡한 양상으로 발현되었으며, 정책집행 과정에서 극심한 갈등과 혼란을 야기시켜 왔음.
 - 오늘날 미국의 정책결정자들에게 이민관련 이슈는 정부정책상 “가장 힘들고, 때로는 감정적인 이슈이며, 매우 분절화되고 해결책이 보이지 않는 논쟁적인 이슈”로 여겨짐 (Chiswick, 2008; Hanson, 2012; Hill, 2012; Tichenor, 2012).
- 이민자들에 대한 미국정부 내 정책결정자들과 정치인들의 시각은 일관되지 않았으며, 변화하는 정치·사회경제적 환경 및 인구구조·문화·종교적 맥락에 따라 시계추가 이동하듯 지속적으로 변화해왔음. 연방정부 내 이주민들과 관련된 이민법안 및 관련정책 역시 이들을 바라보는 다양한 시각이 혼재된 채 때로는 “통합”의 대상으로, 때로는 “규제”와 “통제”, 그리고 “처벌”의 대상으로 인식되어 왔음.
- 미국 역사를 관통하여 이주민들과 관련된 가장 핵심적인 논쟁은 대개 (1) 미국사회에서 이주민들은 누구이며 어떤 존재인가, (2) 미국 국경 안으로 어떤 부류의 이주민들이 “합법적으로” 이주가 허용되며, 어떤 부류의 이주민들은 합법적인 이주가 허용되지 않는가, (3) 이주민들 중 “누가” 정치, 경제, 사회적 권리를 행사할 수 있는 시민 (citizen) 혹은 영주권자 (permanent resident)의 지위를 누릴 수 있는가, (4) 미국사회 내 합법적인 시민 혹은 외국인으로 인정받지 못한 이민자들은 어떻게 다루어져야 하는가, (5) 국경을 불법적으로 월경 (border-crossing)하거나 이를통해 이미 미국 내 거주하고 있는 소위 “불법체류자”들은 어떻게 다루어져야 하는가, (6) 정부정책으로서 이민문제를 어떤수준의 정부에서 다루어야 하는가 등임 (Ajana, 2013; Menjivar & Kanstroom, 2014; Provine, Varsanyi, Lewis, & Decker, 2016; Rosenblum & Cornelius, 2012).
- 현재 진행 중인 미국의 대선레이스와 관련하여 민주당과 공화당간 가장 첨예한 이슈 중 하나가 다름아닌 “이민자” 관련사안이며, 불법체류자들의 국경유입을 최소화하고 이미 미국 내 거주 중인 1천 1백만명 이상의 불법체류자들 (2015년 추정치 기준)에 대해 정부가 어떤 시각과 접근방법을 가지고 대처할 것인가에 대한 논의가 정치적 성패를 결정하고 표심을 결정하는 중요한 쟁점으로 여겨지고 있는 상황임.

■ 이민자들의 유입과 증대, 그리고 불법체류자의 폭발적 증대는 미국 연방정부가 추진해온 정책적 결과의 산물이었음. 즉 사회경제적 이해관계와 필요성에 따라 정책결정자들과 정치인들은 “경제재화”(economic goods)로서 이민자들의 필요성을 인식했고, 이들의 유입을 위한 관련 사업이나 정책을 적극적으로 추진하였음. 이에 따라 이민자들은 미국에서 일정기간 동안 거주하면서 사회적 관계와 자본을 형성하고 새로운 가정을 형성하거나 그들의 문화를 만들어갔으며, 보다 나은 삶을 위해 가난과 빈곤에 허덕이는 자국내 거주가족이나 친척들을 미국으로 불러들이는 이른바 연쇄이주(chain migration) 현상이 강하게 나타나기도 했음

- 경기침체 등 환경변화에 따라 미국 국민들의 이민자들을 향한 시각은 노동력을 제공하는 긍정적인 존재에서 제한된 재화를 두고 내국인과 경쟁을 하는 “경쟁자” 혹은 국민들을 위해 마련된 공공서비스를 무차별적으로 사용하는 “사회경제적 부담”으로서 인식하기 시작함. 또한 정치적 표를 얻기위해 이민자들을 부정적으로 상징화한 일부 정치인들의 정치공학적 선거전략에 따라 미국사회 내 잠재적인 위협이나 변화를 야기할 수 있는 위협요인(dangerous population)으로 이미지화되기도 하였음.
- 이러한 환경변화에 따라 긍정적·부정적인 시각이 혼재된 이민자들에 대한 정치·사회적 이미지는 1990년대이후 개선되지 않는 불법체류자 수의 증가 및 2001년 벌어진 9/11 테러 등을 통해 부정적이고 사회위협적인 존재로서 각인되는 계기가 되었음.
- 이러한 내·외재적 충격과(internal/external shock)이후 정치인들과 정책결정자들의 이민자들에 대한 시각은 이들을 사회 내 부정적이고 위협적인 세력으로 인식하고, 이민자 유입을 가능한 한 억제하며, 다른 한편에서는 강력한 징벌적·차별적 이민자 관련 규제정책을 통해 사회적으로 위협이 될 수 있는 이민자들을 색출하고 구금 및 추방 등의 정책적 수단을 통해 효과적으로 이들을 관리·통제하는 것에 초점을 맞추게 됨.
- 1986년 연방정부 차원의 이민법안인 Immigration Reform and Control Act 통과이후 현재까지 약 30년이 지나는 동안 미국은 연방정부 차원에서 포괄적인 이민관련 입법과 개혁(comprehensive immigration reform)을 추진하지 못하고 있으며, 2000년대이후 몇 차례에 걸친 입법시도역시 정파적인 이해관계 및 반이민정서(anti-immigration sentiment)를 자극하는 공화당 내 보수정치인들의 성공적인 이민자 네러티브 및 부정적인 framing의 확산을 통해 번번히 실패해왔음. 더 심각한 문제는 현재의 정치지형 및 심각한 정치적 냉소주의 하에 포괄적인 시각을 기반으로 사회경제적 “현상”으로서, 그리고 “정부정책”으로 이민

문제를 다루기 위한 입법적 시도나 정치적 노력은 거의 실현가능성이 없는 점이라 하겠음.

- 이러한 정치적 냉소주의 아래 이민자를 둘러싼 논쟁은 여전히 진행 중이며, 미 남서부 지역의 미-멕시코 국경 내 월경을 통해 유입되는 불법체류자 문제역시 여전히 해결되지 못하고 있는 실정임. 이러한 연방정부 차원의 정치적·정책적 해결책의 부재는 국경지대에 위치한 주 정부들 (캘리포니아·애리조나·뉴멕시코·텍사스주)의 반발을 불러일으켰으며, 지방정부 차원에서 이민문제를 다루기 위한 움직임들이 1990년대 말부터 본격적으로 진행되기 시작함. 이는 정부간 관계차원(intergovernmental relations)에서 이민자 문제를 두고 심각한 갈등과 혼란, 그리고 분쟁을 일으키는 원인이 되기도 했음.
- 이러한 정치적, 사회경제적 맥락 하에 오늘날 미국인들은 공통적으로 자국의 “이민자 문제를 다루는 정부 내 시스템은 작동하지 않는다”(Immigration system is not working)라는데 견해를 같이하고 있음. 즉 국가차원의 이민 혹은 이민자 관련문제를 다루기 위한 연방정부의 정책은 실패(policy failure)를 거듭해왔음.

■ 전술한 이민 및 이민자 관련이슈와 관련된 미국의 사회경제적, 정치적 맥락을 반영하여, 본 연구는 역사적인 관점에서 정부정책 대상으로서 이민자들이 어떻게 정책결정자들에 의해 인식되고 정책적으로 설계되었는지 조망하고, 변화과정을 분석하고자 함

- 이주민들 중 누가 주된 정책결정자들의 관심이 되는 대상집단(target population)이었으며, 어떤 정책수단과 접근방법을 가지고 이민자 관련이슈에 대처해 왔는지 살펴볼 예정임. 뿐만 아니라 이민자 관련문제를 다루기 위한 정부의 거버넌스 역시 조망할 것임.
- 2000년대이후 본격화되어 현재까지 진행 중인 이민정책 방향의 변화 – 이민자 차별·규제정책의 심화 및 이를 공고히 하기위한 행정적 체제의 강화 – 등에 초점을 맞추어 변화과정을 분석할 예정이며, 이러한 이민정책의 집행과정에서 나타난 심각한 정부간 갈등양상 역시 살펴볼 예정임.
- 이는 역사적으로 다양한 사회경제적인 목적으로 외국에 자국민을 송출해왔던 “송출국”의 지위에서 김영삼행정부 이후 외국인들을 선별적으로 받아들이기 시작하여, 노무현행정부 이후 공식적으로 “다문화사회”(multi-cultural society) 및 정책을 지향하며 2015년기준 약 200만명이 넘는 외국인 혹은 이주민들이 공존하는 “이주목적국”이 된

한국사회에 시사하는 바가 크다고 하겠음.

- 즉 미국이 이민자 문제를 다루기 위해 사용한 정책적 접근방법과 시각, 그리고 정책실패의 경험 등을 고찰함으로써 이주민을 받아들이는 나라로서 한국사회와 정책결정자들이 반면교사(反面教師) 해야 할 부분들을 찾아볼 수 있을 것임

II 이주현상(migration)과 이민자(immigrants) : 이론적 논의

1. “현상”(Phenomenon)으로서 이주/민

■ 이주(migration)란 정치·사회·경제·문화·종교·환경 등 다양한 사유 등으로 인해 한 국가의 국민이 자국을 떠나 다른 나라에서 일정기간 혹은 영구적으로 거주하는 행태 혹은 현상을 의미함 (Heil, 2012). UN에 따르면, 이주민(immigrants)이란 “12개월이상 특정국가에 체류하는 사람”을 의미함 (김현미, 2014)

- 사람들이 다른 국가로 이주하는 이유 및 이주국에서의 적응문제 등은 여러 복합적인 환경적·상황적 맥락과 결부되지만, 이론적으로는 <표1>에 제시된 정치경제적 접근방법 (political economy perspective) 등이 설득력을 얻어왔음.

<표 1> 이주(migration) 관련 이론적 논의

접근방법	논리구조
세계체제 이론 (World system theory)	· Marxist 정치경제 이론에 근거 · 자본주의 제도에 의해 세계의 사회경제 체제(world system)는 빈국에 거주하는 사람들로 하여금 경제적 복지 및 기회마련을 위해 경제적 부국으로 이주하도록 하는 유인을 제공하며, 이는 국가들간 빈곤문제와 관련하여 구조적 불평등을 유발함
노동시장 이론 (Labor market theory)	· “배척-유인요인 모델 (push & pull factor model)”이라고도 불림 · 미시/노동경제학적 접근방법에 근거 · 산업화된 국가들은 자국의 경제발전을 위해 저임금 노동력의 수요가 지속적으로 요구되며, 이를 위해 유인요인(pull factor)으로서 저개발국 국민들에게 일정기간동안 합법적으로 노동을 할 수 있는 기회를 제공함. 저개발국 국민들 역시 자국에서 얻기 힘든 노동 및 경제적 이득의 기회를 합리적으로 고려하여 (rational choice) 이주를 결정함

접근방법	논리구조
신고전주의 이론 (Neo-classical model)	· 미국 사회학자 Douglas Massey의 논리에 근거 · 합리적 행위자로서 개인은 이주결정 시 발생할 수 있는 경제적 편익과 부담해야 하는 사회경제적 비용을 비교하여 최종적으로 다른국가로 이주할지, 아니면 자국에 머무르지 여부를 결정함
네트워크 이론 (Network theory)	· 전세계의 재화, 서비스, 인적, 물적, 사회자본들은 국가를 초월해 이주행위를 통해 상호연관 관계(interdependence)를 형성하며, 이러한 연계성은 국가들간 구조적 불평등의 제도화를 야기함
동화이론 (Acculturation model)	· 사회/문화심리학적 시각으로 John Berry의 논리에 근거 · 이주민들이 정착한 이주목적국에서 자국의 문화적 정체성의 유지 및 이주국의 새로운 문화와의 적응/동화정도에 따라 동화(assimilation), 분리(separation), 통합(integration), 소외(marginalization) 등의 적응양태를 보임

※자료: Horevitz, 2009; Kim, 2009; Kimberlin, 2009; Sirojudin, 2009; Wong, 2012 등을 참조하여 재구성함

2. “정책”(policy issue)로서 이주/민

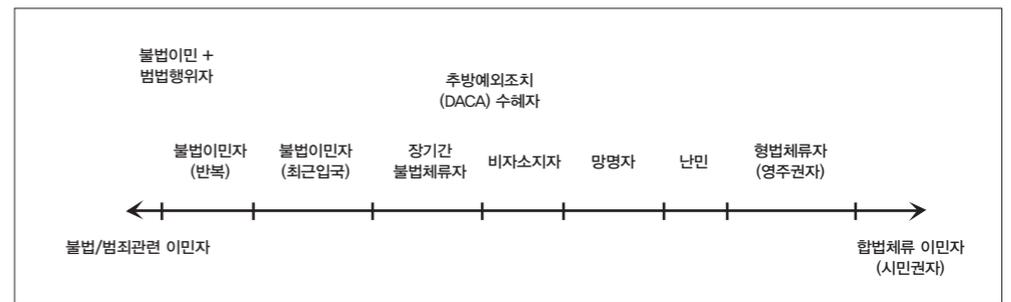
■ **글로벌화된 전세계 사회경제 시스템 아래에서, 인적·물적자원의 이동(migration)은 다양한 문화, 언어, 그리고 사람들이 서로 상호작용을 함으로서 한 국가 내 문화와 생활양식의 다변화에 영향을 미침**

- 국가 내 이주민 규모의 지속적인 증가와 이로인한 사회경제적 생활양식의 변화는 해당사회에 이전부터 살아온 내국인들에게 다양한 방식으로 영향을 미치게 되는데, 긍정적인 인식(환영, 통합, 문화다양성의 기반마련, 경제적 활력소 등)에서부터 부정적인 인식(자국 고유 문화에 대한 위협, 사회경제적 기회의 박탈 및 감소 등)에 이르기까지 다양함. 정부차원에서 지역사회 내 새롭게 이주하여 경제활동을 하는 소비자이자 사회경제적 서비스의 생산자로서 이들을 새로운 정책대상(policy object)으로 인식하기 시작하고, 이주민들이 해당사회에 미치는 정치적, 사회경제적, 문화적 영향정도를 주시하게 됨.
- 이민자에 속하는 이들은 상당히 다양하며, 이들 각각은 각기 정책결정자들에 의해 다르게 인식될 수 있음. 미국 뉴욕대학 법학과 교수인 Ingrid Eagly는 종래 이민자들을 단순히 합법적 체류자인 영주권자와 합법적인 수단이 아닌 불법적인 방법(국경월경이나 가짜서류 등을 사용)으로 미국 내 거주하는 불법체류자로 양분하는 방식에서 벗어나, 이들을 보다 복합

적인 상황에 따른 스펙트럼의 형태로 이해해야 한다는 주장함. <그림 1>은 이러한 시각에서 Eagly가 주장한 “이민자 스펙트럼 (alien spectrum)”을 도식화한 것임.

- <그림 1>에서 좌측극단에 있는 이들은 불법체류자이자 범법행위를 저지른 이민자들이며, 미국사회 내에서 가장 부정적으로 인식되고 통제와 관리의 대상으로 이미지화되는 이민자 집단임. 반면 우측으로 갈수록 보다 긍정적인 시각에서 미국인들과 정책결정자들에 의해 인식되며, 통합과 환영의 대상으로 이미지화되는 집단을 의미함.

<그림 1> 이민자 스펙트럼 (The Alien Spectrum)



※자료: Eagly (2013: 1138)

■ **건국 이래 미국사회가 처한 사회경제적 상황과 맥락에 따라 이민자들에 대한 정부차원의 시각과 인식역시 “환영”과 “통합”적 시각에서부터 “적대”와 “통제”의 메시지가 반복되어 왔음**

- 역사적 관점에서 저임금의 노동력에 대한 수요가 증가할수록 연방정부는 이민자들에 대한 개방적·통합적 시각을 견지한 반면, 이민자들의 유입증가에 따른 미국사회 내 사회정치적·인구구성상 변화발생 시 이러한 변화를 억제하기 위한 규제적·통제적 시각에 근거한 이민자 관련정책들이 설계·집행되는 경향을 보임.
- 규제적·통제적 이민정책을 위한 정책수단으로 주로 사용된 방법은 인종에 근거한 국가별 이민자 허용쿼터(racialized quota-based system)를 신설하거나 합법적으로 미국 내 이주가 가능한 기준이나 절차를 강화하는 등의 방법이 주로 사용되어 왔음. 미국의 이민정책 방향설정과 관련하여 중요하게 고려된 맥락적 요인들은 이민자들의 인종, 국적, 민족(ethnicity), 이념, 종교, 건강상태, 경제적 활력, 그리고 교육수준 등이었으며, 이러한 준거 기준을 통해 미국 영토 내 합법적으로 이주할 수 있는 집단과 그렇지 못한 집단을 분류해왔음 (Chomsky, 2014; Newton, 2005, 2008).

Ⅲ 역사적 시각에서 조망한 미국의 이민정책

- 현재 미국사회에서 진행 중인 이민관련 논쟁의 중심에도 이러한 인종과 국적 등의 요인들이 뿌리깊이 내재되어 있음. 미국 역사를 관통하여 “백인위주”의 국가유지에 대한 강한 열망 (“Whiteness”)이 존재해 왔으며, 이러한 국가정체성에 위협이 되는 백인이외의 이주민들의 유입에 대해서는 – 특히 멕시코인 등을 포함한 Latino들과 아시아계의 유입과 이들의 증가에 대해서는 – 강한 규제적·통제적 방법을 동원하여 이들의 합법적 유입을 통제하기 위해 정부사업과 정책이 설계·운영되어 왔음.
- 결국, 미국사회 내 이민자들이 어떤 시각과 렌즈를 통해 정치인들과 정책결정자들에 의해 인식되고, 구성되며, 이미지화되는가에 따라 이민정책의 방향은 역사적으로 개방·통합적 방향과 적대·규제적 방향을 끊임없이 반복해 왔음 (Dingeman & Rambuat, 2010; Guia, 2013).
- 미국사회 내 이민자들을 바라보는 상이하고 때로는 상충적인 시각들 – (1) 지속적인 경제발전의 동인이자 사회경제적 혁신을 위한 견인으로 “동반자”(co-worker) 이자 “좋은 친구”(good friend)라는 시각과 (2) 국가안보 및 공공질서를 위협하고 국가정체성을 흔들리게 만드는 “잠재적인 위협세력”(dangerous population)이라는 시각 – 은 이민관련 이슈들과 관련하여 정책행위자들의 견해를 반영한 상식적인 해결책을 도출하는 것이 현실적으로 매우 어려운 정책적 난제 (wicked problem)로 자리매김하도록 만들었음.
 - 2015년 Gallup 조사에 따르면, 미국국민들이 인식하는 가장 심각한 사회문제는 (1) 경제문제, (2) 정부불신, (3) 인종문제, 그리고 (4) 이민관련 이슈이며, 17%에 해당하는 국민들이 이민관련 이슈를 미국정부가 해결해야 할 가장 중요한 정책이슈로 인식하는 경향을 보임. 이는 실업문제 다음으로 이민이슈를 가장 심각한 국내정책문제로 인식한다는 것을 의미함.
 - 오늘날 미국사회에서 이민자 관련이슈는 국가안보, 경제성장, 경제적 불평등, 미국문화, 국가정체성이라는 사회경제적 담론들과 혼재되어 인식되고 있으며, 이는 정부정책의 방향설정을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있음.

1. 이민정책관련 정책목표와 방향: 역사적 추이(Historical Trend) 분석

- 미국역사를 통해 이민정책의 방향과 변화를 이해하기 위해서 이민자들과 관련하여 (1) 정치인들과 정책결정자들이 이미지화하고 유형화해온 정책담론들(immigration policy discourses)을 살펴보고, 이를 통해 역사적으로 (2) 이민정책과 관련된 주된목표와 우선순위 등의 변화과정을 고찰할 필요가 있음
- 또한 역사적으로 이민자 스펙트럼 상 “어떤” 이주민 집단들이 정책결정자들의 주된 관심의 대상이 되었으며, 왜 해당집단이 이민정책과 관련하여 타겟이 되었는지를 살펴볼 필요가 있음.
- 미국역사상 이민자들에 대한 정부차원의 정책적 접근방식의 변화는 크게 4단계에 걸쳐 진행되어온바, 이들을 역사적 변화과정에 따라 고찰함.

1) 명확한 정부정책의 부재 – “환영받지 못하는” (unwelcoming) 이민자집단의 배척·추방기제의 우선적 사용 (1880년대 – 1920년대이전)

■ **건국이후 1890년까지 미국 내 이민자들과 관련된 연방정부 차원의 포괄적인 이민법이나 시스템이 마련되지 못하였으며 이에따라 지방정부 차원에서 주 (state) 정부들은 자신들의 지역 안에 유입되는 이주민들의 규모를 관리·통제하기 위한 그들 나름의 개별적인 입법과 행정위를 수행함. 즉 1880년대까지 이민자와 관련된 사안은 연방정부 소관사항이 아닌, 지방정부 차원의 개별적 사안으로 인식되었음 (Chomsky, 2014; Koven & Götzke, 2010; Vecchio, 2013)**

● 1830년대이후 미국사회 및 경제변화 - 예를들어 Gold Rush나 남북전쟁이후 시작된 철도 부설사업 수행 - 는 해당사업들을 추진하기 위해 대규모의 노동력을 필요로 하였으며, 이는 상당수 유럽과 아시아인 (특히 중국계) 출신 이민자들의 해당 사업지역들로의 유입을 야기하였음. 1880년이전 미국에 유입된 유럽계 이민자들은 대개 영국, 아일랜드, 독일 등 북부와 서부유럽 출신들이 주를 이룬 반면, 1880년이후 러시아, 그리스, 이탈리아, 헝가리 등 남부 및 동유럽 지역의 이민자들의 유입이 폭발적으로 증가함. 아시아계 이민자들의 경우 주로 중국과 일본국적이 주를 이루었으며, 이들은 대개 California 지역 내 농업이나 광산, 세탁업과 부유층의 가사일 등을 돕는역할을 하였음.

● 유럽 및 아시아계 이민자들의 유입증가는 노조 및 보수적인 지역정치인들과 기업인들로 하여금 “이주민들이 미국인들의 일자리를 잠식한다”는 주장을 정당화하는 계기가 되었음. 그 결과 노조는 정치인들을 대상으로 한 강력한 로비를 벌였으며, 그 결과 이민자들을 대상으로 한 법안들이 연방정부 차원에서 통과하기 시작하는바, 대표적인 법률이 1875년 만들어진 Page Law, 중국인 이민자들을 타겟으로 1882년 만들어진 Chinese Exclusion Act, 1891년 통과된 Immigration Act 등임.

· 본 법들은 공통적으로 차별적·징벌적 메시지를 포함하고 있는바, (1) 아시아 출생의 이민자들(중국인과 일본인 등)을 목표로 하여 특정국적과 인종을 가진 이민자들이 미국영토에 합법적으로 유입되는 것을 제도적으로 금지하고, (2) 이미 체류하는 이들을 추방하는 것을 정당화하는 논리를 포함하고 있음.

■ **이민 및 이민자들과 관련된 업무를 담당하는 연방정부 내 기관은 1891년 제정된 Immigration Act에 따라 설립된 재무부 (Treasury Department) 산하 이민국 (Bureau of Immigration)에서 종합적으로 관장하기 시작하였으며, 1903년 새롭게 개편된 상업노동부 (Department of Commerce and Labor)로 업무분장이 이관되었음**

● 이러한 이민관련 연방정부의 업무분장을 고려할 때, 연방정부는 이민관련 이슈를 기업활동을 위해 필요한 노동력을 보완하고 경제성장에 기여하는 “경제재화”로 인식하는 경향을 발견할 수 있음.

● 1906년 이민관련 업무를 시민권 부여업무와 통합되어 신설된 이민 및 시민권부여국 (Bureau of Immigration and Naturalization)에서 수행하게 됨.

■ **해당시기 이민정책의 특징이 아시아계 국적 및 인종에 대한 징벌적·차별적 메시지에 초점을 두고있는바, 핵심적인 내용은 미국영토 내 입국이 불가능한 “환영받지 못하는” 이민자 집단 (unwelcoming immigrants)을 결정하는 기준을 선정하는 것이었음. 이러한 미국정부의 정책 결정자들이 고려한 “바람직하지 못한” (undesirable) 이민자들을 구분하는 기준은 대개 경제능력, 도덕성, 종교, 정치적 이념, 인종이나 국적 등에 따라 결정되는 경향을 보임**

● 구체적으로 당시 미국으로 입국 및 이주가 불허된 자들은 (1) 지적능력이 떨어지는 자, (2) 정신이상자, (3) 공중도덕과 질서를 문란하게 하는 범죄자, (4) 일부다처주의자, (5) 공산주의자, (6) 경제적으로 빈곤하고 교육받지 못한 자, (7) 기독교 신앙(Christian tradition)을 가지지 않은 자, 그리고 (8) 백인이 아닌 자 등을 포함하였음.

■ **해당시기 이민정책의 핵심적인 타겟집단은 아시아계 국적의 이주민들이었으며, 특히 중국계 이주민들이 주된 규제 및 처벌의 대상이었음. 즉 19-20세기에 걸쳐 미국에 유입되는 이주민의 다수는 유럽계였음에도 불구하고, 중국인들이 미국사회 내 가장 부정적이고 위협적인 세력으로 인식되고 있었음**

● 당시 미국 내 정치인들은 중국인 이주자들을 “막노동꾼” (coolies), “기술이 없는 저임금 육체노동자” (unskilled cheap laborers), “파업노동자 대신 일하는 노동자” (strikebreakers), “저급한 인종” (inferior race) 등으로 프레임하여 묘사하였음 (Escudero, 2014; FitzGerald & Cook-Martin, 2014; Vecchio, 2013).

● 1917년 제정된 이민법에 따라 중국인뿐만 아니라 다른 아시아 국적의 이주민들 역시 주된 규제와 처벌의 대상이었음. “아시아계 유입금지구역 (Asiatic Barred Zone)”의 설정 등을 통해 아시아계 이주민들은 합법적으로 미국사회 내 유입되는 것이 현실적으로 어려웠으며, 설령 이주한다 하더라도 추방의 두려움 속에 살아가야 했음.

- 당시 이주허용 및 사회통합의 방향과 우선순위는 기본적으로 “인종”(race)에 의해 결정되었으며, 백인이 아닌 이민자들은 사회의 통합대상에서 배제되었음. 이러한 논리를 정당화하기 위해 우생학(eugenics)과 같은 학문이 사용되었으며, 인종적으로 백인이 아닌 인종의 이주민들은 미국사회에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 논리를 확산하고자 했음. 따라서 당시의 미국의 이민정책은 인종에 근거한 정책(racialized immigration policy)을 지향했다고 할 수 있음 (FitzGerald & Cook-Martin, 2014).

■ **아시아계 국적과 인종이 주된 차별적·규제적 이민정책의 대상이었던 반면, 다른 인종의 이민자들은 정책결정자들의 관심에서 한발 물러나 있었음**

- 유럽계 이주민들의 경우 – 동유럽 및 남유럽 일부국가들은 입국 시 일정수준의 제한이나 규제가 이루어졌음에도 불구하고 – 1880년대부터 1차세계대전 당시까지 거의 제한없이 미국 내 이주가 이루어졌음.
- 멕시코인들의 경우 – 현행 미국 이민정책의 가장 큰 문제로 인식되는 정책대상집단임에도 불구하고 – 당시에는 미국 정치인들과 정책결정자들에 의해 부족한 노동력을 신속하게 보완해주고 자국으로 돌아가는, 이주민이 아닌 일종의 “일시적인 노동자”(temporary worker)로서 인식되었으며, 긍정적으로 인식되는 경향이 강했음.
- 이러한 멕시코 출신 이주민들에 대한 긍정적인 사회적·정책적 이미지화 및 정책설계는 1917년 이민법 제정 및 집행당시 다른 국적과 인종의 이주민들에게 입국을 위해 요구하던 지적능력검사(literary test) 및 인두세 부과를 면제해주는 계기가 되었으며, 1919년까지 거의 무제한적으로 미국-멕시코 국경을 넘어 자유롭게 이동을 하고 일을 하는 것이 가능한 환경을 만들어주었음.

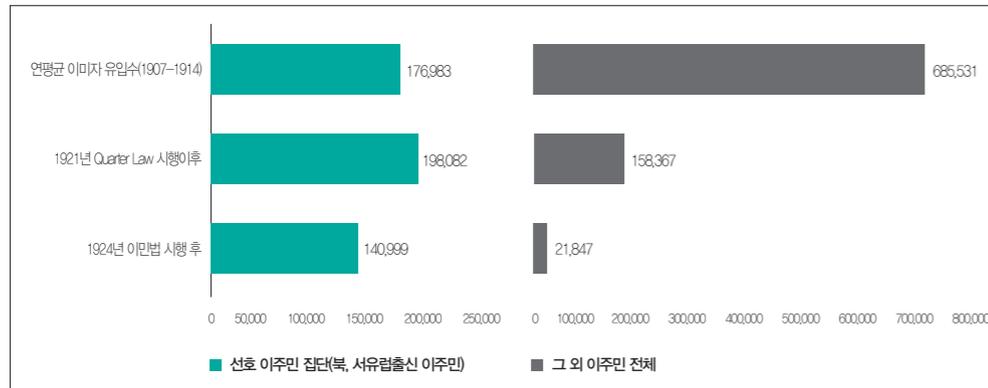
2) “국가별 쿼터”(National quota)에 근거한 선택적 통합 및 차별정책 (1920년대 – 1960년대)

■ **기본적으로 해당시기의 이민정책은 이전시기와 유사하게 규제적인 성격을 답습했으며, 인종에 근거한 이민정책(racialized immigration policy)이 유지되었음. 그러나 이전시기와 구별되는 특징 중 하나는 국적(nationality)이 보다 중요하게 개별 이주민의 미국영토 내 유입이 허용되고 허용되**

지 않는지를 결정하는 중요한 기준으로 작동하게 된 것이라 하겠음 (Chomsky, 2014; Molony, 2012; Tichenor, 2013)

- 1921년 제정된 Quarter Act와 1924년에 제정된 이민법에 근거하여, 국가별 할당된 쿼터(national quota system)에 따라 미국영토 내 이주가 가능하도록 하는 기제가 새롭게 작동하기 시작하였음.
 - 국가별 이민자 유입이 가능한 행정적 쿼터의 결정은 이미 미국 내 이주하여 살고있는 국가별 이주민 규모에 따라 결정되는 것 (1910년 인구센서스에서 조사된 국가별 외국인 인구의 3% 수준)을 원칙으로 하고있는바, 명목상 보다많은 국가들이 미국으로 이주하는 것이 가능해진 것처럼 보일 수 있지만, 실제 정책결정자들에 의해 선호되는 국가들만이 안정된 쿼터에 따라 이주민들이 유입될 수 있는 제도적 기반을 강화하는 결과를 야기함.
 - 따라서 1900년대까지 가장 많은 수의 이주민들이 정착하여 미국 내 거주하고 있는 서구 유럽 국가들의 경우 정치인들과 정책결정자들에 의해 가장 선호되고 환영받는 이주민 집단이었음.
 - <그림 2>에서 보여지는 것처럼, 국가별 쿼터시스템에 따른 이민자 유입규모를 보면, 1921년 Quarter Law 시행이후 백인계통의 북·서유럽지역에 할당된 합법적인 이민자 쿼터가 다른 모든 국가들의 쿼터를 합친 것보다 더욱 많은 것을 확인할 수 있음.
- 해당기간동안 이민정책 결정자들이 주된 타겟으로 삼은 규제대상 이주민들은 아시아계 이주민들과 동유럽 및 남유럽 지역(독일 및 유대인 계열)으로부터 이주한 이민자들이었으며, 이들은 국가별 쿼터제도 안에서도 예외로 이주가 인정되지 않았음.
 - 뿐만 아니라 서반구 지역(Western Hemisphere)에 위치한 국가들 – 예를들어 캐나다, 멕시코, 쿠바, 하이티, 도미니카 공화국 등 – 의 경우 국가별 쿼터시스템의 적용을 받지 않는 예외국가로 인정되어 미국 내 사회경제적 지형에 따라 이주의 규모가 자의적으로 결정되었음.

〈그림2〉 국가별 이민자 쿼터제 실시결과



※자료: Bailey (1998)

■ 이민 및 이민자들과 관련된 업무를 담당하는 연방정부 내 기관은 1940년대 들어 종래 노동부(Department of Labor)에서 법무부(Department of Justice)로 이관되었음. 이는 이민관련 이슈를 바라보는 정책결정자들의 시각과 인식이 과거에 달리 변화하고 있음을 의미함

● 종래 이민자들을 부족한 노동력을 제공하는 경제재화로 보던 시각에서 “공공질서” 및 치안 유지 등 사법(legality)관련 이슈로서 인식하기 시작함.

■ 해당시기 규제적·처벌적 이민정책의 주된 타겟은 아시아계 이민자와 일부 동유럽·남유럽 국가들이었으나, 사회경제적·정치적 환경변화에 따라 종래 긍정적으로 인식되거나 관심대상에서 벗어나 있던 이민자 집단에 대한 대응역시 변화하기 시작함

● 멕시코인들에 대한 정책적 시각의 변화가 이 시기 가장 극적으로 나타났음. 1920년대까지 멕시코인들은 당시 미국이 경험했던 농업분야의 노동력 부족현상(agricultural crisis) 등으로 인해 이민정책 결정자 및 정치인들에게 부족한 농업분야에 한시적인 노동력을 제공해주는 가장 환영받는 집단으로 인식되었으며, 이는 Quota Law 제정 시에도 해당 국가별 쿼터에 제한을 받지않고 미국-멕시코 국경을 자유롭게 넘나들며 노동력을 제공할 수 있었음.

· Tichenor (2013)에 따르면, 1917년부터 1921년까지 5년간 국가별 쿼터시스템에 유예를 받은 약 7만5천명의 멕시코인들이 국경을 넘어 미 남서부지역 농업분야에 노동력을 제공하는 역할을 수행하였음.

● 이러한 멕시코인들에 대한 정책적 시각은 1930년대 들어 시작된 대공황(Great Depression)으로 대두된 심각한 경제위기로 인해 극적인 반전의 계기를 마련함. 경기침체로 인한 일자리 감소는 내국인들로 하여금 멕시코인들이 자국민의 일자리를 잠식한다는 주장과 연계되어 반멕시코 정서(anti-Mexican sentiments)를 강화시켰으며, 이는 전미노조연합(American Federation of Labor)과 같은 기업노조와 보수정치인들의 공격적인 로비를 통해 미국에 거주하는 멕시코인들에게 자발적으로 떠나도록 압박을 가하는 계기가 되었음(Chomsky, 2014; FitzGerald & Cook-Martin, 2014; Tichenor, 2013).

● 그러나 2차례에 걸친 세계대전으로 인한 미국남성들의 전쟁참여 등은 또다시 미국 내 노동 집약적 산업분야에 심각한 노동력 부족현상을 불러왔으며, 이는 1940년대 들어 지방정치인들과 기업들의 강력한 로비 등을 통해 멕시코인들이 미국 내 국경지역에서 노동력을 제공하는 것을 가능하도록 하는 법안(Public Law 45와 78) 통과를 통해 다시한번 제도화하는 계기를 마련함. 이를 통해 멕시코인들은 국가적으로 특수상황에서 한시적으로 노동력을 제공하는 수단으로 다시한번 인식되기 시작함.

· 이러한 환경적 맥락아래 멕시코 노동자들이 한시적으로 미국 남서부 국경지역에서 농업분야 노동력을 제공하도록 제도화한 Bracero Program이 1942년 시작되어 1964년까지 무려 22년간 지속되었음.

· Bracero Program의 장기간에 걸친 경험은 멕시코인들이 미국 내 이주를 하고 일정기간 정주하며, 미국영토 안에서 사회적 관계와 자본을 축적하고 생성하도록 하는 문화와 구조를 고착화하는데 기여하였음. 이러한 상황적 맥락은 해당프로그램이 종료이후에도 멕시코인들이 합법적으로 국경을 넘지 못할 경우 불법적인 수단과 방법을 통해서라도 국경을 넘고 미국 내에서 체류하도록 하는, 불법체류자의 증가에 계기가 되기도 했음.

〈그림 3〉 Bracero Program 관련사진



※자료: Humanities Tennessee (<http://humanities.tennessee.org/content/bittersweet-harvest-bracero-program-1942-1964>)

■ 이러한 멕시코인들과 관련된 불법체류자의 증가는 결국 다시 사회적 문제로 정책결정자들에게 인식되기 시작하였으며, 1950년대 들어 Eisenhower 행정부에 의해 이들의 불법적인 미국 영토 내 유입을 막기위한 규제조치로서 Operation Wetback을 실시하는 계기를 마련함

- 1954년 시작된 Operation Wetback은 남서부 국경지대 내 불법체류자들에 대한 적극적인 단속활동을 통해 하루평균 약 3천명에 달하는 멕시코 출신의 불법체류자들을 체포하였음. 당해연도 연방정부의 이민자 규제정책을 수행하는 INS 보고서에 따르면, INS는 한 해동안 약 1백만명에 달하는 불법체류자들을 체포하여 추방한 것으로 조사됨 (Eastman, 2012).
- 이처럼 멕시코인들에 대한 해당기간 동안의 정책결정자들에 의한 인식과 시각은 (1) 부족한 노동력을 제공해주는 긍정적인 존재에서부터 (2) 공공질서를 위협하고 자국민들의 일자리를 잠식하는 사회적 부담이자 불법체류자라는 부정적인 인식에 이르기까지 극단적인 시각의 변화를 보여주기도 했음.

■ 세계2차대전의 발발은 당시 연합군의 적국이었던 일본, 독일, 이탈리아에 대한 적대심을 강화시켰으며, 1880년대이후 철도사업과 농업분야 등에 노동력을 제공하기 위해 미국으로 건너온 일본인들에 대한 부정적인 시각으로 연결됨

- “잠재적 배신자”(potential traitor) 혹은 “적국출신 외국인” (enemy aliens)라는 부정적으로 상징화된 일본계 이주민들에 대한 시각과 인식아래, 미국정부는 2차대전 당시 California 등 서부지역에 대규모로 거주하던 약 11만명에 달하는 일본계 이주민들을 체포하여 강제수용소 등으로 강제적으로 억류하였음 (Vecchio, 2013).
- 반면 이전시기 가장 부정적으로 인식되어온 중국계 이주민들은 해당시기 연합군의 일원으로 미국에 협조하면서 종래 부정적인 인식에서 벗어나 “훌륭한 아시아인” (good Asians) 혹은 “연합군측 동맹” (allied friends)으로 미국 정치인들과 정책결정자들에 의해 재평가되기 시작하였으며, 이는 결국 1943년 통과된 Magnuson Act를 통해 중국인들에 대한 단속과 배척행위가 종식되는 결과로 이어짐.

3) 새로운 이민정책 우선순위의 설정: 가족재결합(family reunification) 원칙과 전문분야 숙련 노동자 (skillful labor forces)의 유치노력 (1960년대 - 1980년대)

■ 1960년대 들어 확산된 민권운동(civil movement)의 확대와 베트남전쟁 발발 등으로 대표되는 베트남, 쿠바, 하이티 등지로부터의 보트피플의 증가 등 국내외적인 정치지형의 변화는 이민 정책 결정자 및 정치인들로 하여금 종래 고수하던 인종에 근거한 이민정책을 벗어나 새로운 방식의 이민자 관리정책의 필요성을 대두시킴. 뿐만 아니라 미국 내 간호사, 의사, 엔지니어 분야 등의 인력부족을 메우기 위해 다른 나라들로부터 전문분야 숙련노동자의 유입 필요성 역시 기존의 국가별 쿼터시스템 아래에서는 해결하기 힘들다는 한계점이 제기됨

- 이러한 국내외적 정치지형과 사회적 현실인식은 1965년 새롭게 만들어진 이민법인 Immigration and Naturalization Act을 통해 구현되는데, 이는 (1) 종래 1920년이래 40년 동안 미국 내 이민정책 추진의 핵심원칙이었던 국가별 이주가능 쿼터의 배정을 폐지하고, (2) 이민비자 발급과 관련하여 국적기준에서 벗어나 반구별로 이주가능 규모를 정하는 “반구별 제한조치 (hemispheric limits)”를 새롭게 도입함.
 - 즉 종래 서반구(Western Hemisphere)에 위치한 유럽국가들이 미국정부가 가장 선호한 이민자 집단들이던 반면, 새로운 조치아래에서는 서반구와 동반구 (Eastern Hemisphere)에 속하는 아시아, 아프리카, 오세아니아 국가들이 동등한 수준의 이민비자를 발급받을 수 있는 기회를 제공받게 됨. 따라서 1965년 이민법 아래 가장 큰 수혜집단은 동반구에 위치한 국가들이라 하겠으며, 동반구에 위치한 국가별로 연도별 약 2만개의 이민비자 쿼터를 발급받아 약 17만개의 관련비자가 동반구 국가들에 연도별로 배정되었음 (Vecchio, 2013).
 - 이는 종래 미국으로 합법적인 이민절차의 추진이 거의 불가능했던 국가들의 국민들도 합법적인 방법으로 미국 내 이민이 가능하고 중국적으로 시민권 획득이 가능하도록 하는 전기가 되었음.

■ 1965년 이민법 아래 새롭게 내세운 정책 우선순위로서 미국정부의 합법적 이민비자 발급의 최우선 고려사항은 (1) 가족결합 (family reunification) 가능성과 (2) 전문분야 숙련노동자 (skilled immigrant labor forces)의 충원여부였음

- 가족결합원칙은 이민자들의 삶의 질과 행복추구권을 고려한 것으로서, 미국 내 합법적으로 이주하여 시민권을 획득한 개인들은 그들이 가진 인종이나 민족 등에 상관없이 가족, 친척, 자녀들을 미국으로 초청할 수 있게 되었으며, 중국적으로 이들모두 시민권을 획득할 수 있는 기회를 제공함으로써 일종의 연쇄이주 (chain migration)의 수단으로 작동하게 됨.

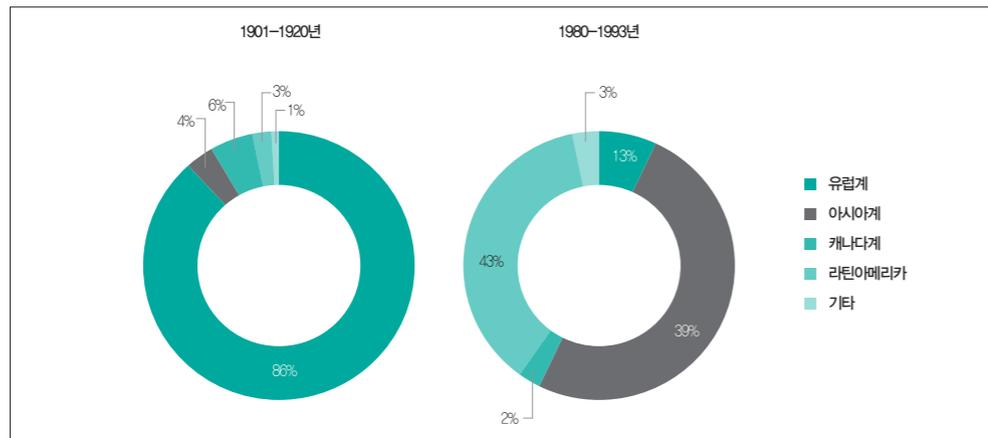
· 가족결합원칙에 근거한 비자발급은 이민자 개인이 합법적으로 미국에 입국 및 시민권을 획득할 수 있는 4가지 방법 (가족결합, 고용기반, 난민·망명신청자, 다양성 기반) 중 가장 대표적인 수단으로 사용되어 왔음. McKay (2003)가 조사한 1995년부터 2001년사이 미국정부가 허용한 합법적 이민자 유입비중 중 가족결합원칙에 따라 비자를 발급받은 비중은 약 63% - 74%에 이르는 것으로 조사됨. 이는 현재까지도 미국정부가 합법적 이민자를 받아들이는데 중요한 기준으로 삼고있는 원칙 중 하나임.

〈표 2〉 회계연도별 영주권 취득자(Lawful Permanent Admission) 수 : 발급비자별

	FY2002	FY2004	FY2006	FY2008	FY2009	FY2010	FY2011	FY2012	FY2013
미국국적 시민의 직계가족 (배우자, 자녀, 부모포함)	483,676	417,115	580,348	488,483	535,554	476,414	453,158	478,780	439,460
가족결합원칙에 근거한 이민 (미국국적 시민의 자녀, 배우자 포함)	186,880	214,355	222,229	227,761	211,859	214,589	234,931	202,019	210,303
취업에 근거한 이민 (employment-based)	173,814	155,330	159,081	166,511	144,034	148,343	139,339	143,998	161,110
다양성 기반 이민 (diversity visa lottery)	42,820	50,084	44,471	41,761	47,879	49,763	50,103	40,320	45,618
난민·망명신청자 관련비자	131,816	78,351	221,023	167,564	179,753	137,883	169,607	151,372	120,186

※자료: Kandel (2016)

〈그림 4〉 1965년 이민법 이후 대륙별 이민비자 발급비율 변화



※자료: Center for Immigration Studies (1995)

● 1965년 이민법 시행으로 인한 가장 큰 변화는 이민비자 발급국들이 종래 유럽국가 위주에서 동반구에 위치한 아시아, 라틴아메리카, 아프리카 등으로 다변화된 것이라 하겠으며, 이는 해당법이 시행 이후 15년이 지난 1980년부터 1993년사이 대륙별 이민비자 관련 비율에서 확연히 드러남. 〈그림 4〉에서 나타난 것처럼 유럽국가 출신의 이민자들의 비중이 현격하게 줄어든 반면 (1920년까지 86% 수준 → 1980년-1993년사이 13%로 하락), 아시아계 (4% → 39%), 라틴아메리카계 (3% → 43%)의 비중이 전체의 약 2/3를 차지하는 것을 볼 수 있음.

● 가족결합원칙 이외에 1965년 이민법은 전문분야 숙련된 기술을 가진 이민자들의 미국 내 취업이 가능한 비자를 신설하여, 종래 합법적 이민이 어려웠던 아시아계, 특히 인도, 필리핀, 한국인 등이 취업목적의 비자를 가지고 간호사, 엔지니어, 의료부분에 고용되어 일할 수 있도록 제도화하였음.

· 해당 법 시행 이후 약 20년동안 전문분야 숙련노동자 고용목적으로 약 25만명의 외국인들이 다양한 분야에 취업하여 노동력을 제공하였음.

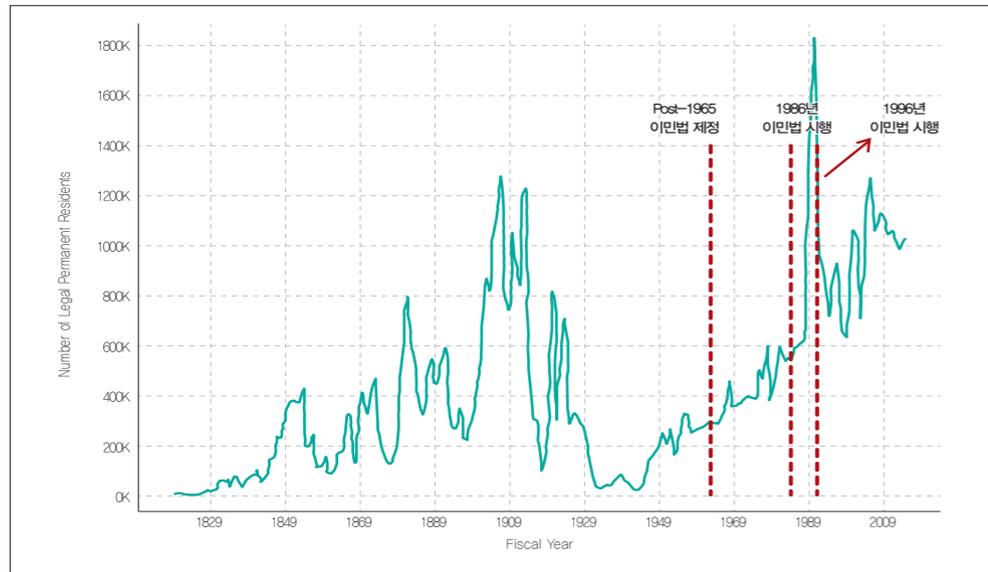
● 1965년 이민법에 의한 정책변화는 합법적인 이민자 유입규모의 급격한 증가를 야기하여, 1965-1970년 사이 이민자 유입 수가 이전대비 2배이상 증가하였고, 이는 다시 1970-1990년 사이 이전대비 2배이상 증가하는 양상을 보임. 즉 1965년 이후 가족결합 및 전문분야 고용에 초점을 맞춘 이민정책의 방향전환은 약 1천 5백만명이상의 외국인들이 미국에 합법적으로 이주할 수 있도록 하는 계기가 되었음. 이는 〈그림 5〉에서 보여주는 연도별 합법적 영주권자의 규모의 변화에서 잘 나타남.

· 1965년 이민법뿐만 아니라 1980년 제정된 난민법 (Refugee Act) 역시 베트남, 쿠바, 라오스, 캄보디아 등 비백인계열 국가들로부터의 이민자들의 유입을 증가시키는 계기가 되었음.

● 〈그림 6〉에서 보이는 것처럼 미국내 전체 이주민 규모를 출신지역별로 비교해보면 1965년 이민법이 미친 영향력을 다시한번 파악할 수 있음. 1960년대까지만 해도 유럽인들이 전체 이민자의 3/4이상을 차지한 반면, 국적별 이민자 쿼터를 폐지하고 반구별 제한조치 (hemispheric limits) 하에 가족결합원칙과 전문분야 취업을 위한 이민비자가 제도화되면서 유럽인들의 비중은 시간이 갈수록 급격히 감소하는 양상을 보임 (1960년대 75% → 2014년 10% 대).

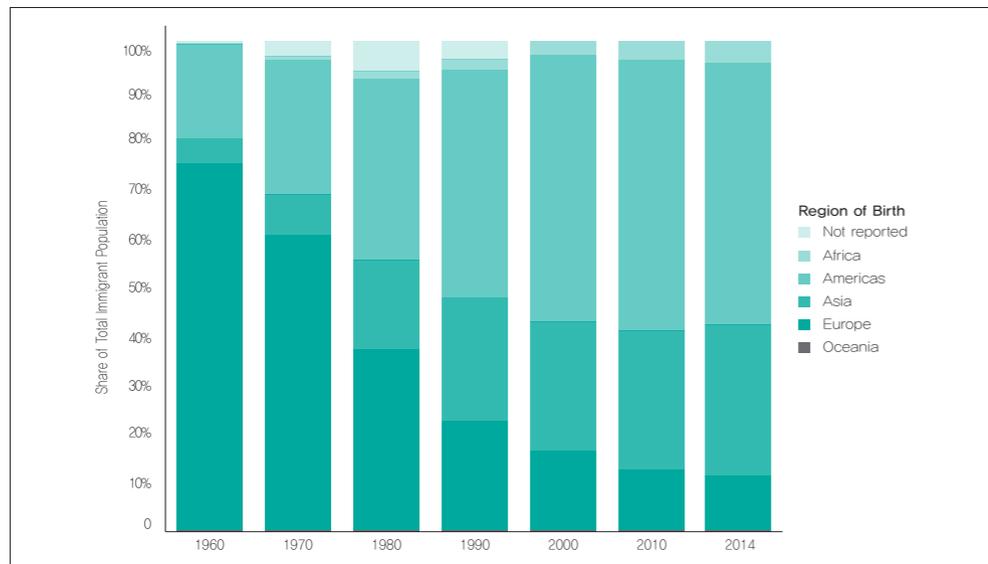
· 반면 1960년대 이후 아시아계와 라틴 아메리카계의 급격한 증가추세를 발견할 수 있는바, 이들이 1965년 이민법의 가장 큰 수혜집단이라 할 수 있음 (아시아계의 경우 1960년대 5% → 2014년 40%, 라틴 아메리카계의 경우 1960년대 20% → 2014년 50%).

〈그림 5〉 미국정부의 년도별 영주권자 (Legal Permanent Residents) 수: 역사적 변화추이 (1820-2014, 회계연도 기준)



※자료: Migration Policy Institute (<http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/us-immigration-trends#history>) 내용을 본 원고의 맥락에 맞추어 일부 변형하였음.

〈그림 6〉 출신지역별 이주민 구성비율의 변화: 1960년대이후 현재까지



※자료: Migration Policy Institute(<http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/us-immigration-trends#history>)

■ 1965년 이민법의 시행은 멕시코인들에게 예상치 못한 결과를 야기하는 계기가 되었음. 이전까지 멕시코인들은 미국의 이민정책에서 관심을 받는 주된 타겟이 아니었으며 규제와 처벌을 위한 주요대상이 아니었음. 이들은 미국영토로 이주하는 “이민자”라기 보다는 일시적인 노동력의 부족을 보완해주고 다시 멕시코로 돌아가는 “일시적 노동자”로 정책결정자들에게 이미 지화되어왔음

● 국가별 쿼터에 따라 이민자를 받아들였던 1920년대-1960년대 당시 멕시코인들은 지방정치인들과 기업들의 이해관계가 맞물려 해당쿼터에 제약을 받지않고 예외적으로 미국 내 자유롭게 노동력을 제공하는 경제재로서 인식되었으나, 1965년 이민법 제정으로 반구별 제한조치가 적용되면서 멕시코인들이 미국 내 합법적으로 일할 수 있는 이민비자의 수가 예전과 달리 연간 최대 12만명으로 제한되는 결과를 초래하게 됨.

· 이러한 제한에도 불구하고 실제 미국 내 여러지역에서 멕시코인들이 제공하는 노동력에 대한 수요는 이를 초과하였음. 1900년대 이래로 미국-멕시코 국경지역의 농업에 기반을 둔 많은 지역들은 여전히 멕시코인들에 의한 저임금 노동력에 의존하여 운영되고 있었으며, 이는 22년간 수행된 Bracero program으로 인해 더욱 공고해짐.

· Bracero program의 폐지이후에도 미국 내 여러 지역에서 저임금 노동자들의 수요가 계속되었으며, 이는 멕시코인뿐만 아니라 중앙아메리카 국적의 외국인들이 불법적으로 국경을 남월하여 노동력을 제공하도록 하는 유인을 제공함. 또한 지역기업인들의 로비에 따라 국경수비를 담당하던 국경수비대 (Border Patrol)역시 국경을 월경하는 멕시코인들에 대한 검문검색을 느슨하게 운영하는 현실이 지속됨. 이는 결국 라틴아메리카로부터 불법 이주민들이 증가하게 되는 상황적· 현실적 요인이 되었음.

● 〈그림 7〉은 1960년대이후 2014년까지 미국 내 거주하는 불법이민자의 추정치 변화추이를 보여주고 있음. 그림에서처럼 54만명에 그친 1969년 불법체류자의 규모는 이후 2000년대 중반까지 폭발적으로 증가해왔으며, 그 규모는 2005년을 기점으로 1천만명을 넘어섰음. 이후 불법이민자 수는 2008년 약 1천2백만명으로 정점을 기록한 이후 경제위기 등으로 다소 줄어드는 모습을 보이기도 했지만, 이후 현재까지 1천 1백만명 수준을 유지하고 있음.

〈그림 7〉 년도별 불법이민자 관련 추정치의 변화추이



※자료: Krogstad, Passel, & Cohn (2016).

■ 라틴 아메리카로부터의 불법체류자의 증가는 1970년대 넘어 80년대 이르기까지 통제할 수 없는 수준으로 증가하게 되며 (〈그림 7〉 참조), 당시 이민정책 결정자들의 가장 큰 관심사는 증가하는 불법이민자 (undocumented immigrants)들을 효과적으로 관리 및 통제하기 위한 해결책의 모색이었음. 이러한 문제의식 속에 정치적인 해결책으로 제시된 것이 Reagan 행정부 당시였던 1986년 통과된 Immigration Reform and Control Act 였음

● 1986년 연방이민법의 가장 큰 특징은 통제불가능한 수준으로 증가하는 불법이민자들의 문제를 해결하기 위해 (1) 1982년이전 합법적인 서류와 행정절차를 거치지 않고 미국영토에 들어와 거주하고 있는 3백만명에 달하는 불법이민자들에 대한 사면 (amnesty)과 시민권 부여, 그리고 (2) 해당법 시행이후 불법이민자들을 고용한 기업경영자들에 대한 처벌, 그리고 (3) 불법이민자들의 국경월경을 막기위한 국경수비 및 관리의 대폭강화 (border enforcement) 등을 포함함. 즉 불법이민자의 규모를 줄이기 위해 사면과 향후 유입될 가능성이 있는 잠재적 불법이민자들의 고용기회의 제도적인 억제, 그리고 국경관리 강화를 통한 원천적인 국경의 불법적인 월경을 방지하려는 의도를 가짐.

· 그러나 이러한 정책결정자들의 의도와는 달리, 1986년 이민법은 오히려 불법이민자들의 증가를 야기하는 결과를 초래함 (〈그림 5〉 참조). 해당법에 의해 시민권을 획득한 불법이

민자들은 (1) 미국 이민정책의 핵심원칙이자 방향인 가족결합원칙에 따라 자신들의 직계 가족과 친척들의 미국 내 유입을 부추겼으며, (2) 경제적으로 빈곤한 라틴아메리카 국가들의 국민들은 불법적인 방법을 동원해서라도 일단 미국에 들어간 후 일정기간이 지나면, 미래에 또다른 이민정책에 의해 사면이 시행될 것이며, 이에따라 자신들도 시민권을 얻을 수 있다는 기대심리를 가지고 국경의 월경을 지속적으로 시도하게 됨. 이는 결국 1986년 이민법 제정당시 정책결정자들과 정치인들이 의도한 “불법이민자 문제의 해결”이라는 핵심목적과 정면으로 대치되는 결과였음.

- 뿐만아니라 불법이민자들을 고용한 기업고용주들의 처벌이라는 규제정책과 의도에도 불구하고 이들에 대한 처벌은 거의 이루어지지 않았음. 오히려 저임금의 불법이민자들을 고용하기 위해 이들의 가짜신분증을 제조· 판매하는 사업이 유행하였으며, 기업고용주는 이를 기회주의적이고 전략적으로 이용하기도 했음.
- 결국 1986년 이민법의 결과는 불법이민자들의 지속적인 증가를 가져왔으며, 이들의 미국 내 고용사정을 더욱 열악하게 만드는 결과를 초래함. 이러한 정책결과는 1990년대 들어 미국 내 반이민정서를 더욱 부추기는 결과가 되었음.

4) “난제”(Wicked problem)로서 불법이민자 문제와 이민자들의 범죄자화 – 규제적·징벌적 시각에 초점을 맞춘 이민정책 방향의 쏠림현상 (1990년대)

■ 1986년 연방이민법의 정책실패는 정치인들과 이민정책 결정자들에게 하나의 커다란 학습효과(learning effect)로서 작용함. 1990년들어 자극적인 언론보도 및 보수적인 정치·정책기업가들(policy entrepreneurs)의 역할에 따라 이민자들에 대한 시각은 더욱 부정적으로 미국국민들에 비추어지기 시작했으며, 정치인들은 불법이민자 문제를 해결하기 위해 더 이상 사면을 통한 시민권 부여가 아닌, 보다 강력하고 엄격한 사전규제 및 사후처벌과 징벌을 통해 해당문제를 접근하려는 양상을 보임

● 반이민정서를 동조하는 시민단체들이나 활동가 역시 이민자들이 미국사회에 가져온 여러 가지 문제점들을 확산하고 강조함으로써 이민이슈에 대한 일반대중의 관심을 증가시키는데 일조함.

· 이들은 여러 가지 상징적이고 자극적인 문구와 캠페인 (예를들어 “허술하기 짝이없는 국

경,” “이민자들에 의한 미국시민들의 일자리 상실,” “이민자들에 의한 공공공질서 파괴” 등을 통해 미국이 위협받는다라는 주장을 지속함. 이러한 주장은 특히 미국-멕시코 국경 지역인 미 남서부 지역 (California, Arizona, Texas)에서 더욱 활발하였음. 이들은 연방 정부의 성의없는 이민문제에 대한 접근과 시각에 비판을 하며 보다 책임있는 조치를 요구하게 됨.

- 이러한 지역사회로부터의 이민문제에 대한 불평과 반이민정서는 1994년 대표적인 Blue state 중 하나인 California 주의회가 제정한 Proposition 187 (the “Save Our State” Initiative)을 통해 처음으로 제도화되기 시작함. 불법이민자들에 대한 강력한 처벌과 이들이 California 주 안에서 제공하는 공공서비스의 사용금지를 골자로 한 본 법안은 전국적인 관심을 불러일으켰으며, 이후 미국 전역에 걸쳐 여러 지방정부 차원에서 유사한 징벌적·규제적 이민법안을 통과시키는 확산효과 (policy diffusion) 현상을 불러옴.
- 대표적인 민주당의 정치적 기반인 California 주에서 시작된 반이민정서를 담은 지방정부 차원의 이민법안은 당시 Clinton 행정부의 정치적 위기감을 불러왔으며, 이에따라 1996년 연방정부는 이러한 지방의 불법이민자 문제에 대한 불만을 반영한 강력한 징벌적, 처벌적 조항을 대폭적으로 포함한 연방이민법안들을 연이어 통과시키게 됨.
- 이들은 Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act, 그리고 Personal Responsibility and Work Opportunity Act 등이었으며, 모두 1996년에 연방의회에서 제정되었음 (Gerken, 2013; Koven & Götzke, 2010; Newton, 2005; Tichenor, 2013).

■ 1990년대이후 미국사회 내에서 이민자들은 더 이상 사회통합과 환영의 대상이 아니었으며, 미국국경을 불법적으로 침입하고, 범죄를 저지르며, 미국인들의 공공서비스를 독점하는 기회주의자이자 공공질서의 위협적인 세력으로 언론과 정치인들에 의해 묘사되기 시작함. 이에따라 미국 정부는 합법적인 이민자 규모를 줄이기 시작하였으며, 엄격한 처벌적·징벌적 이민정책만이 현재의 정책적 난제인 이민관련 문제들을 해결할 수 있는 유일한 방법이라 시각을 견지함

- 1996년 연방정부 차원에서 만들어진 이민법들은 공통적으로 (1) “이민범죄자”²⁾ 범위의 대폭

2) “이민범죄자”란 미국국적을 가지지 않은 이주민들 중 과거 범죄수준과 관련없이 (경범죄, 중범죄 모두 포함) 다양한 유형의 범죄나 법률 위반으로 인한 기소 및 구금된 경력이 있는 경우, 혹은 미국에서 합법적으로 거주하는 기간동안 다양한 유형의 범죄나 법률 위반하여 구금 혹은 기소 및 형이 확정된 이들을 포괄적으로 통칭하는 미국 이민제도상의 용어이다.

적인 확대 및 이들의 강제구금 및 추방절차 간소화, (2) 범죄적발 시 사법심사없이 구금 및 추방절차 시행, (3) 지역치안업무를 담당하는 경찰조직(local law enforcement agencies) 과유기적 협력을 통한 불법·범죄이주민 색출 및 처벌시행, (4) 합법적인 시민권(citizenship)을 가진 이주민을 제외한 불법이주민들의 연방정부가 제공하는 사회복지 서비스 제공의 원칙적 금지 등을 포함 (De Genova, 2002; Jung, 2015; Kanstroom, 2012).

- 규제적·징벌적 이민정책과 담론아래 이민자들은 잠재적이고 현존하는 위협요인으로 인식되며, 이민시스템 하에 점점 범죄자화(criminalization)되는 결과를 초래함. 부정적인 세력으로서 이민자들에 대한 정부의 정책적 접근은 (1) 국경지역의 관리감독 강화, (2) 이미 미국사회 내 불법적으로 체류하고 있는 이민자들의 효과적인 색출 및 처벌, (3) 가족결합원칙에 근거한 이민자 유입을 막기위한 이민정책 방향과 원칙의 폐지노력, (4) 불법이민자들을 고용하는 기업주에 대한 처벌강화 등으로 요약됨.

■ 1990년대이후 미국 이민정책의 핵심적인 타겟은 멕시코인을 비롯한 라틴아메리카계 이민자들로 국한되었으며, 이들의 유입을 규제하고 강력하게 처벌하는 것을 주된 정책목표로 삼음

- 정치인들과 언론에 의해 멕시코계 이민자들은 미국의 사법체계에 의도적으로 도전하는 “법위반자”(law violators), “태생적 범죄자” (inherent criminals), “흉악범” (felon) 등으로 이미지화되었으며, 공공서비스를 독점하여 미국국민들의 사용을 제한하는 이른바 “기회주의자” (freeloaders), 노동의 의지는 없이 오로지 공공서비스에 의존해 살아가는 “게으른 존재” (welfare queen) 등으로 묘사됨.
 - 이러한 멕시코계 이주민들에 대한 부정적인 사회경제적·정책적 상징화는 1994년 World Trade Center 폭파사건, 9/11 테러 등을 통해 “테러리스트” 그리고 “극단주의자”로까지 이미지가 확대됨.
- 1996년 연이어 통과된 연방이민법은 비단 불법이민자들만을 초점을 하지 않았으며, 합법적으로 미국사회에 이주하여 살아가는 영주권자, 이들의 자녀와 가족, 난민 등에 대해서도 처벌과 규제의 여지를 제도화하는 계기를 마련함.
 - 이들이 합법적으로 미국사회에 거주한다고 할지라도, 미국사회에서 저지를 수 있는 다양한 경범죄, 중범죄나 과거 범죄경력이 발견될 경우 처벌하고 추방할 수 있도록 처벌의 수위와 범주를 극단적으로 확대하기 시작함.

- 이러한 강력한 징벌적·처벌적 이민정책 수행을 위해 민주주의 국가에서 통용되기 어려운 비민주적인 조치들(법의 소급적용 등)조차 가능하도록 제도화함으로써 이민자들을 처벌할 수 있는 범위와 폭을 극단적으로 넓히려는 정책의도가 정당화됨.
- 이는 결국 미국사회 내 거주하는 이민자들을 잠재적인 위협세력이자 범죄자(criminal aliens)로 만들 수 있는 제도적인 기반이 됨.

〈표 3〉 연방정부 차원에서 미국 이민법 개관: 역사적 변화과정

입법 명	주요 내용
Naturalization Act (1790)	· 귀화 (naturalization) 및 시민권 부여와 관련하여 미국 연방정부 차원에서 만들어진 최초의 법안으로서, 미국 내 최소 2년간 거주한 백인 (free white person)으로서, 도덕성과 헌법에 대한 충성을 맹세할 경우 시민권 부여
Alien and Sedition Acts (1798)	· 강력한 처벌·징벌규정을 담은 이민법 · 시민권 부여기간 확대 (2년 → 14년), 대통령 및 행정부의 불법·위법관련 이민자들에 대한 처벌, 추방권한 부여
Page Law (1875)	· 연방정부 차원의 처벌·이민불가 조건 및 대상 등을 규정한 이민법 · 합법적 "이민불가(undesirable)" 조건으로 (1) 강제노역을 위해 미국에 유입된 아시아계, (2) 매춘 등을 위해 미국 내 유입된 아시아계 여성, (3) 미 국영토 내에서 범죄를 저지른 후 기소된 개인 등을 포함함
Immigration Act (1882)	· 미국영토 내 선박 등을 통해 유입되는 모든 외국인들에 대한 인두세 (50센트) 부여 (선주부담 의무) · 미국영토로 유입되는 국경이나 항구 등에서 외국인들에 대해 최초로 적격성을 심사하고 부적격자 (범죄자, 정신이상자, 낮은지능을 가진 자, 공공자원없이 생활이 불가능한 저소득자 등) 등의 입국을 불허함
Chinese Exclusion Act (1882)	· 인종적 기준 (racial lines)에 따라 특정인종, 국적의 이민자들의 미국 내 유입을 원천적으로 금지한 최초의 법 · 중국계 이민노동자들의 유입금지, 1888년 Scott Act로 통해 중국계 이주민들의 유입, 중국귀국 이후 미국으로 돌아오는 것의 원천적 금지조항 포함
Immigration Act (1891)	· 합법적 지위를 취득하지 못한 외국인의 미국영토 유입 및 이를 돕는 행위를 경범죄 (misdemeanor) 로 간주
Geary Act (1892)	· Chinese Exclusion Act의 보완 및 강화 · 미국 내 거주하는 모든 중국계 이주민들에게 통행 시 그들의 합법적 거주를 증명할 수 있는 증명서를 소지하도록 의무화
Immigration Act (1917)	· 중국계 이주민뿐만 아니라 아시아계 이주민들의 이주를 최소화하기 위한 조치로서 "아시아계 유입금지구역 (Asiatic barred zone)"의 설정
Emergency Quota Act (1921)	· 이민자의 유입을 제한하기 위해 국가별 이주가능 쿼터(quota)의 설정 · 1910년 인구센서스에서 조사된 미국내 국적별 외국인 수의 3%에 해당하는 수만큼의 이민이 가능한 쿼터의 신설 (서반구 지역국가들의 경우 제외) · 1924년 제정된 National Origins Quota Act를 통해 국적별 이주가능 쿼터를 종래 3%에서 2%로 감축함
Bracero Agreement (1942)	· 2차세계대전을 계기로 부족한 노동력 보충을 위해 미-멕시코간 협정을 통해 멕시코국적의 노동자들이 일정한기간동안 농업분야 근로자로서 미 남서부 지역에서 일하는 것이 한시적으로 허용
Magnuson Act (1942)	· 1882년 제정된 Chinese Exclusion Act 폐지 및 중국인의 미국시민권 획득이 가능하도록 제도화
Displaced Persons Act (1948)	· Nazi 압제 하에 자국을 떠나 난민이 된 2십만명의 난민들의 미국 내 이주가 가능하도록 제도화

입법 명	주요 내용
Immigration and Nationality Act (1952)	· 이민자 입국과 관련된 기존 국가별 쿼터제 유지 · 아시아국가 이민자들의 미국 내 이민을 위한 쿼터가 최초로 할당됨
Refugee Relief Act (1953)	· 정치적 이유로 유럽 내 자국을 떠나 난민이 된 이들의 미국 내 이민이 가능하도록 2십만 5천개의 쿼터와 관계없는 입국비자 발급 및 부여
Immigration and Nationality Act (1966)	· 1921년 설정된 국가별 이민쿼터제도의 폐지 · 가족결합권 (family reunion) 및 노동관련 (labor-based) 합법적 이민가능
Indochina Migration and Refugee Assistance Act (1975)	· "난민" (refugee)과 관련된 행정적 범주확대 · 캄보디아 및 베트남으로부터 탈출한 이들을 위한 합법적 입국 및 정착지원 제도화
Immigration and Nationality Act Amendments (1976)	· 합법적 이민자 유입과 관련하여 서반구 지역 국가들의 외국인들을 위한 "우선적·선별적" 입국가능 (preference category) 범주 신설
Refugee Act (1980)	· 정치적, 종교적 박해 등으로 자국을 떠나 유랑하거나 망명을 신청한 이들이 미국 내 이주 및 정착하는 것이 가능하도록 난민의 범주확대
Immigration Reform and Control Act (1986)	· 1982년 이전 불법적으로 입국하여 미국 내 거주하는 이민자들에 대한 시민권 및 시민권 부여 + 국경지역 감시업무를 담당하는 인력들의 대폭충원 및 불법체류자를 고용한 고용주에 대한 처벌권한 명시
Immigration Act (1990)	· 노동능력에 따른 이민자 입국기준 강화 · 미국 내 거주기간동안 범죄를 저지른 이민자들에 대한 처벌범주 및 규정강화
Violent Crime Control and Law Enforcement Act (1994)	· 범죄를 저지른 이민자들에 대한 추방을 유연하게 할 수 있도록 하기위한 행정적 절차 간소화 · 국경지역에서 이민자 밀입국, 불법적인 국경월경의 반복 시 처벌강화 및 국경수비대(Border Patrol)의 체포 및 처벌권한 강화
Antiterrorism and Effective Death Penalty Act (1996)	· 중범죄(aggavated felony)의 범주 대폭확대 · 불법적으로 국경을 월경하거나 가짜문서를 통해 미국에 거주하는 이민자들을 신속하게 추방하기 위한 행정적 절차 (expedited removal) 신설
Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (1996)	· 중범죄(aggavated felony)의 범주 재확대 · 이민불허 및 추방기준의 신설 및 확대 · 이민자 관련 사법부의 심사 및 결정권한 대폭축소
USA Patriot Act (2001)	· 이민자들의 입국불허 기준에 테러리즘 관련조항 추가 · 미국내 고등교육기관에서 학업에 종사하는 유학생들에 대한 감시감독 강화
Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act (2002)	· 이민자 입국 및 추방관련 자료의 정부기관간 상호공유 및 운용시스템 구축 (interoperable electronic data system) · US-VISIT program (이민자들의 미국국경내 입출국 기록 등을 통합하여 개인별 추적관리가 가능하도록 시스템 구축) 운영 제도화
Homeland Security Act (2002)	· 국토안전부 (Department to Homeland Security) 신설 및 이민자 처벌, 규제, 출입국관리업무 수행
REAL ID Act (2005)	· 이민자 규제, 처벌, 추방단계의 신속화, 대량화 가능하도록 시스템 구축 · 국경지대 감시감독을 강화하기 위한 인적·물적자원 확대 · 국가가 운전면허 및 주민등록카드 등 발급이전에 관련 개개인에게 법적인 신분확인 및 입증요구 가능
Secure Fence Act (2006)	· 미-멕시코 국경지역 내 멕시코인들의 불법적인 국경월경을 방지하기 위해 700마일에 이르는 이중강화처리된 장벽(fence)을 설치 · 국경수비대 내 각 check point별 인력, 장비강화 (drone, 최첨단 무인감시 카메라, 센서, 장갑차 등)

※자료 : Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/research/timeline-1790>

〈표 4〉 역사적 관점에서 조망한 미국 이민정책의 변화과정

	1기: 1880년대 - 1920년대	2기: 1920년대 - 1960년대	3기: 1960년대 - 1980년대	4기: 1990년대 - 현재
이민관련 업무분장	· 불분명 · 연방정부 차원의 명확한 지침이나 법적근거 미존재 · 지방정부 차원에서 자신의 영토 안에 유입되는 외국인들에 대한 관리 · 규제업무 수행	· 연방정부 주도	· 연방정부 주도	· 정부간 심각한 갈등초래 - 누가, 이민정책의 어디까지 관여할 수 있는가? · 지방정부 차원에서 이민문제를 해결하기 위한 시도증가 (local immigration activism)
핵심내용	· 강력한 징벌적 · 처벌적 메시지 · 특정 국적과 인종 (아시아계 출생을 가진 외국인인 미국영토 안으로 유입되는 것을 제도적으로 금지 & 기체류자의 추방 합법화	· 징벌적 · 처벌적 정책방향 유지 · 국가별 이주가 가능한 쿼터제 신설 (national quota system) · 서 · 북유럽의 백인위주 이민자들의 유입선호 & 유지노력	· 국가별 쿼터제 폐지 & 반구별 이민자 규모제한 (Hemispheric limits) · 이민정책 방향의 변화 - 가족결합원칙 & 전문분야 숙련노동자의 이민비자 확대	· 처벌적, 징벌적 이민정책의 확대 및 심화 · 이민자의 범죄자화 (criminalization of immigrants)
이민관련 업무소관기관 (연방정부 내 업무분장)	· 이민이슈를 "경제재화"로 인식 · 이민국 (Bureau of Immigration) - 1891년 · 상업노동부 (Dep. of Commerce & Labor) - 1903년 · 이민 및 시민권부여국 (Bureau of Immigration & Naturalization) - 1906년	· 이민이슈를 "공공질서 유지" 및 사법관련 이슈로 인식하기 시작 · 1940년대이후 이민관련 소관업무를 법무부 (Dep. of Justice)에서 담당하기 시작	· 2기의 정부조직 체제 유지 (법무부 소관, 노동부의 일정부분 관여)	· 9/11 테러이후 법무부에서 국토안보부 (Department of Homeland Security)로 이관
초점 이주민 집단	· 아시아계 이주민 (특히 중국인) · 인종(race)에 근거하여 백인이 아닌 인종의 사회통합 불가 및 부정적인 영향을 강조 - 우생학 근거 · 아시아계 유입금지구역 (Asiatic Barred Zone) 설정 · 비아시아계 이주민들의 경우 정책적 관심에서 벗어나 있었음	· 처벌 · 규제 · 관리대상으로서 아시아계(일본계) + 남 · 동유럽 일부국가들 (독일 · 유대계) 이주민 · 국적(nationality)에 근거한 이주민 유입규모 결정 · 멕시코인들에 대한 긍정적 · 부정적 인식의 순환 · 중국계 이주민에 대한 인식변화	· 국경을 월경하는 증가하는 불법이민자 문제의 야기 → 멕시코인들에 대한 부정적인 인식심화 · 1986년 이민법 시행으로 인한 사면 및 불법이민자 문제억제 시도, 그러나 실패 및 멕시코인들에 대한 반이민정서 심화	· 멕시코 및 라틴 아메리카계 이주민들이 처벌적 · 징벌적 이민정책의 핵심타겟으로 상정 · 불법이민자 뿐만 아니라 합법적인 영주권자, 난민 등도 범죄경력 및 여부에 따라 얼마든지 처벌, 구금, 추방가능

IV 2000년대이후 현행 미국의 이민정책 : 이민자 처벌 · 징벌적 레짐의 확대 (Enforcement-only immigration policy & regime) 및 정부간 갈등 심화

1. 9/11 테러에 따른 이민정책 방향의 변화: 국가안보 및 테러리즘과 연계

■ 2000년대이후 미국의 이민정책을 특징짓는 핵심 키워드는 징벌적 · 처벌위주의 이민정책 시대의 확대와 이로인한 형사정책(criminal justice policy)과 이민시스템간 결합 및 경계의 붕괴, 이민정책 집행과 관련하여 정부간 갈등의 심화 등으로 요약할 수 있음

● 정책결정자들에 의해 미국사회 내 이민자들은 "잠재적인 범죄자들"로 구성(construction) 되었으며, 1996년 처벌적 · 징벌적 규정을 포함한 연방이민법을 통해 이민자들을 "범죄자"라는 category안에 포함시키기 위한 처벌 및 구금목록의 대폭적인 증가 및 확대조치가 이루어짐.

· 이에따라 종래 단순히 경범죄로 구두경고 혹은 벌금형으로 처리하였던 많은 행정적 처리사안들조차 1996년 이민법 하에서 이민범죄자("criminal aliens")라는 법적 구성(legal construction) 하에 범죄자로 전락하게 함으로서, 이주민들이 미국사회에서 살아온 기간이

나 가족관계, 혹은 개인적인 사정에 관계없이 엄격하게 구금 및 추방되는 절차를 밟도록 함.

- 이러한 징벌지향적 이민정책 및 정책레짐(policy regime)의 탄생 및 이의 일상화는 1990년대 이민자들 중 범죄자들의 급속한 증가를 가져왔음³⁾. 범죄자가 된 상당 수의 이주민들은 미국내 거주가족들과 하루아침에 이별을 하게되는 결과를 초래했으며, 오랜기간 동안 만들어진 경제적 삶의 터전을 송두리째 빼앗기고 추방되는, 그러나 그러한 과정이 제대로된 사법심사나 재의절차가 확보되지 않은채 이루어지는 딜레마를 낳기도 함 (Kanstroom, 2012; Warner, 2005-06).

■ 2001년 발생한 9/11 테러는 미국사회 내 이민자들에 대한 정부의 정책적 접근과 시각을 다시 한번 변화시키는 계기가 됨

- 9/11 테러당시 연루된 범인 중 일부가 미국 내 위조여권을 가지고 입국한 외국인들이었다는 사실과 이들이 입국과정에서 정부당국에 의해 제대로 통제되지 못했다는 사실은 미국사회 내 외국인/이주민들을 바라보는 시각을 종래 잠재적인 위협집단에서 한걸음 더 나아가 국가안보 및 테러리즘과 연계된 집단으로 인식하게 되는 계기가 됨.
- 9/11 테러이후 행정조직 개편을 통해 국토안보부 (Department of Homeland Security)가 종래 법무부, 이민귀화국, 대테러리즘 관련부 등의 업무를 통합한 초거대부처로 새롭게 신설되었으며, 국가안보(security)와 관련된 예산이 9/11이후 301%이상 증가하는 양상을 보임.
- 9/11이라는 외생적 충격이후 미국의 정치권들은 이민자들을 보다 철저한 관리와 통제가 필요한 존재로 인식하고 프레이밍을 강화하는 계기가 되었으며, 1996년 처벌적 이민법의 방향을 더욱 강화하는 내용을 담은 법안들이 2000년대 이후 REAL ID Act (2005)와 Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act (2005) 등을 통해 지속적으로 제도화됨.

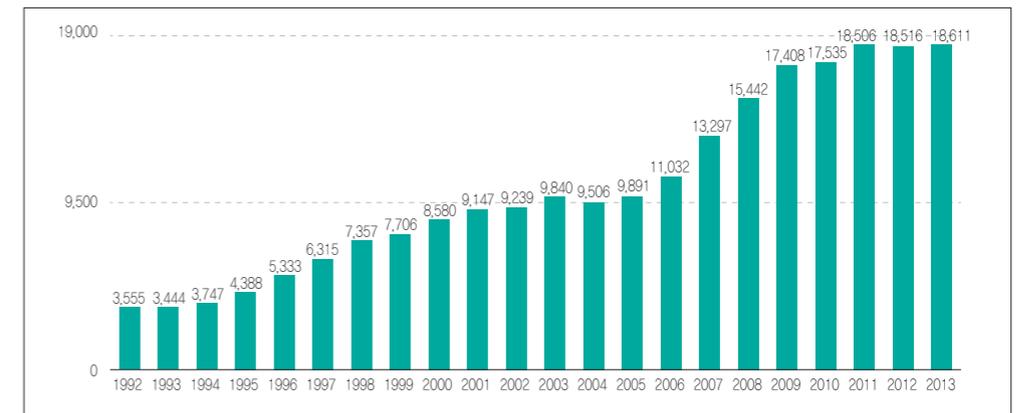
3) Chang (2013)이 인용한 2013년도 미국 연방정부 기소관련 통계(federal prosecution)에 따르면, 이민업무를 담당하는 연방정부기관들이 이민 및 형사재판소에 기소를 요구한 전체 범죄건수 중 40%이상이 이민과 관련된 범죄(immigration-related offenses)였으며, 22%가 마약 등 약물류와 관련된 것들이었다.

2. 이민자들의 범죄자화 강화에 따른 이민시스템과 형벌시스템간 결합: “Crimmigration” 체제의 출현

■ 이민자를 처벌 · 규제 · 관리의 대상으로 인식하고 설계된 정책 프레임은 또한 이에 상응하는 “이민범죄자”를 양산하는 행정시스템을 형성 · 운영하게 하는 계기가 됨

- 종래 미국-멕시코 국경지역 수비업무가 처벌지향적 정책방향에 따라 불법이주민들을 단속하게 통제하는 것에 그치는 것이 아닌 군사화(militarization)를 촉진시켰으며, 이에따라 다양한 최신무기로 중무장한 인력들과 시설들이 대거 국경지역에 배치되는 결과를 가져옴.
- 이 시기 징벌적 이민정책 집행을 위해 행정당국이 내세운 전략은 “강력한 억제 · 처벌을 통한 예방정책 (Prevention through Deterrence)” 조치였음.
- <그림 8>은 년도별 국경수비대 내 감시업무를 담당하는 인력의 변화를 보여줌. 시간이 갈수록 인력은 급속하게 늘어나고 있는바, 2013년 기준으로 미-멕시코 국경지역에 1만8천명 이상의 감시인력이 상주하고 있음.

<그림 8> 년도별 미-멕시코 국경지역 국경수비대 인력의 변화: 1992-2013



*자료: Advocacy for Human Rights in Americas

- 국경방어전략 역시 종래 1990년 이전까지는 불법적으로 국경을 월경한 이들을 색출한 후 별다른 행정적인 조치없이 바로 본국으로 돌려보내는 이른바 “색출-송환전략(catch-and-release)”을 기반으로 했다면, 징벌적 이민정책 방향으로 전환이후 “색출-구금전략(catch-and-detain)”으로 그 방향이 전환되어 불법적으로 국경을 넘은 이주민들은 국경수비대에

의해 색출이 되는 순간부터 이미 이민범죄자(criminal aliens)로 범주화되고, “범죄자”라는 이름아래 미국 내 구금시설에 일정기간 재판을 받기위해 관리되며, 이후 이민 혹은 형사재판소에서의 재판결과에 따라 범죄의 경중이 결정되고 최종적으로 추방이 되는 시스템의 전환이 이루어짐 (Kanstroom, 2012; Menjivar & Kanstroom, 2014).

● 2005년부터 시행된 국경관리 프로그램인 Operation Streamline은 이러한 징벌적 이민정책의 핵심적 단면을 보여주는 것으로서, (1) 국경을 넘거나, (2) 추방이후 가족 등과 재결합을 위해 다시 국경을 넘다가 체포된 이주민들을 “border entry without inspection” 및 “border re-entry”라는 기소사유를 통해 범죄자신분으로 구금시설이나 교정시설에 구금한 후, 상당기간에 걸친 구금 및 형사정책상의 판단에 따라 최종적으로 추방을 하는 구조로 운영되었음.

● 문제는 본 사업의 이름처럼 불법이주자들을 범죄자로 인식하고 이들을 효율적으로 구금 및 통제하기 위해 이들의 인권이나 사법적 권리 등은 도외시한채 “간소화된 (streamlined)” 이민범죄자들의 체포·구금 및 추방과정에만 주안점을 둔 제도운영이라 할 수 있음.

· Operation Streamline 하에 체포·구금된 대다수의 이민자들은 교정시설에 구금되어 이민재판소에서 추방/거주결정을 위한 과정에서조차 이들의 인권이나 법적인 최소한의 권한마저 보호받지 못하며, 2012년 자료를 기준으로 90%이상의 구금자들은 결국 범죄자로서, 본국으로 추방되는 순환구조를 이루고 있었음.

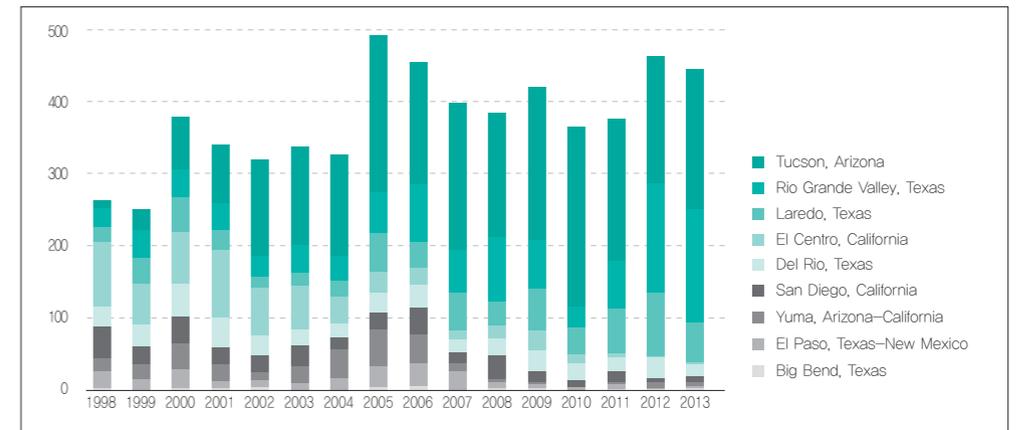
● 처벌적·징벌적 이민정책의 심화와 국경지역의 군사화는 결국 생존을 위해 국경을 넘는 이민자들로 하여금 종래 알려진 루트가 아닌, 국경수비대가 다니지않는 지형적으로 보다 험준하고 기후적으로 위험한 사막지역 등을 통해 국경의 월경을 시도하도록 만들었으며, 그 결과 많은 이민자들이 종래 Texas 국경지역을 통해 월경을 시도하는 패턴에서 보다 험준한 Arizona 사막지역을 통해 월경을 시도하도록 하는 계기가 되었음.

· 그러나 이러한 월경시도의 패턴변화는 많은 이민자들이 험한 Arizona의 사막지역을 통해 월경을 시도하는 과정에서 국경을 넘지 못하고 죽음을 맞이하는 비참한 결과를 초래하였음. Arizona 주 Pima County 내 국경을 넘는 과정에서 죽음을 맞이한 시체들을 검시하는 기관 (Medical Examiner)이 수집·제공한 통계자료에 따르면 1990년부터 2014년까지 Arizona 주 국경을 넘어 월경을 시도하다가 죽음을 맞이하여 발견된 이주민 관련시체는 총 2,533건에 이르며, 다른 지역까지 포함할 경우 그 수는 보다 늘어날 것으로 추정할 수 있음.

· <그림 9>는 미국-멕시코 국경을 접한 남서부 지역별 월경을 시도하다 국경수비대 (Border Patrol)에 의해 체포된 결과를 보여줌. 그림에서처럼 2000년대이후 많은 이민자들이 Arizona 주 Tucson 지역을 주된 월경의 루트로 하고있으며, 이 곳에서 체포되는 비율이 증가하는 것을 확인할 수 있음.

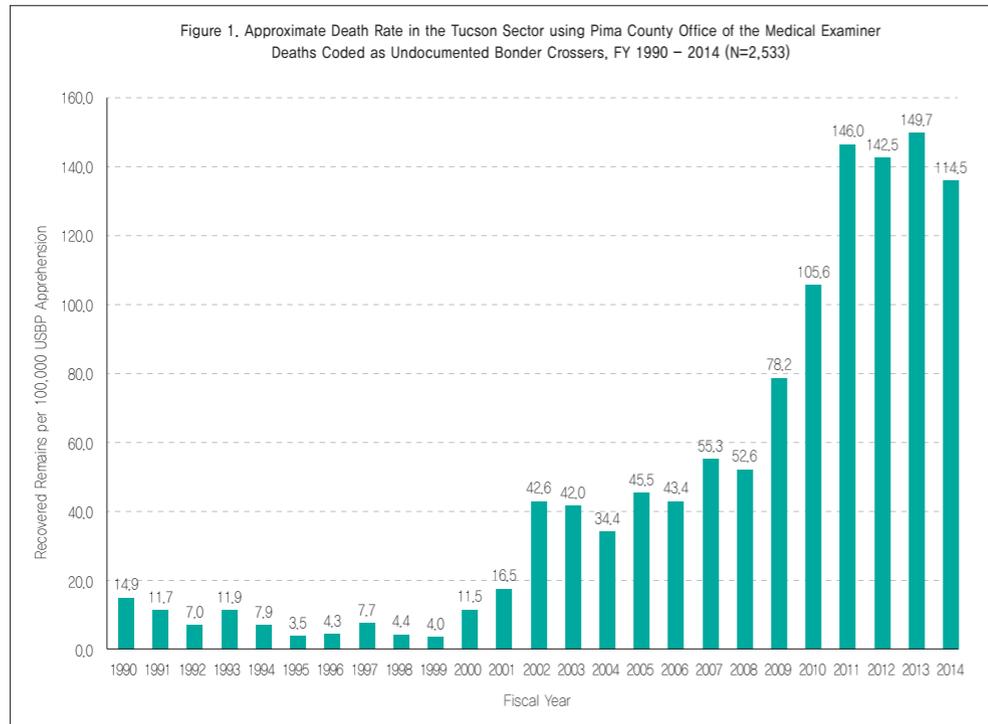
· <그림 10>은 Arizona 국경지역에서 월경을 시도하다가 시체로 발견된 이주민들의 년도별 사망비율 (death rate)을 보여주고 있음. 즉 보다많은 이민자들이 해당 국경지역을 통해 월경을 시도하고 있으며, 이러한 과정에서 죽음을 맞이하는 것을 확인할 수 있음.

<그림 9> 미 남서부 국경지역별 월경자 체포결과 (1998 - 2013)



※자료: Border Patrol (2014)

〈그림 10〉 Arizona 주 국경지대 월경과정에서 사망한 이민자 비율 (1990-2014)



※자료: Slack, Martinez, Lee, & Whiteford (2016)

3. 이민정책 집행을 둘러싼 정부간 심각한 역할갈등: “어떤” 정부가, “얼마나” 이민정책에 관여할 수 있는가?

■ 2000년대이후 미국의 이민정책에 드러난 가장 심각한 논쟁이자 현재까지 진행 중인 사안은 “누가 (어떤 정부가) 정책사안으로서 이민정책을 관장하고 집행할 수 있는가이며, 이를 둘러싸고 연방정부와 지방정부 (주 및 도시정부)간 심각한 역할갈등을 겪고 있는 점이라 하겠음

● 이러한 이민문제를 두고 벌어지는 정부간 갈등은 국가 내에 통합적인 시각과 법적·제도적인 원칙 하에 정책대상 집단으로서 이주민을 어떤 식으로 인식하고, 관련된 정책들을 설계·집행할 것인지에 대한 합의점이 존재하지 않음을 의미함.

● 1986년 이후 연방정부 차원에서의 포괄적인 이민현상을 담은 이민법안이 만들어지지 못하는 사이, 이주민들의 이주경향역시 지속적으로 변화하였으며, 종래 대도시 위주로 진행되던 이주패턴이 2000년대 이후 작은 도시나 농촌지역으로 파급되면서 다른 피부색과 언어, 그리고 문화를 가진 이들의 급속한 유입에 위협과 불안감을 느낀 지역주민들이 반이민정서와 결합하여 지방정부 차원에서 (주 정부 및 도시정부 포함) 이민법안을 만들기 시작함.

● 이러한 지방정부의 이주민 관련 목소리역시 (1) 이민자를 지역사회의 구성원으로서 이들의 순조로운 적응을 도와야 한다는 이민자 통합적 시각에서부터, (2) 자신의 지역에 거주하는 이주민들의 공공서비스 제공을 금지하고 공공시설에서 영어만을 사용하는 것을 의무화하는 (English-only law) 배타적 시각까지 다양하게 전개되었지만, 2000년대이후 약 10년 동안 지역사회들의 이민과 관련된 시각들은 대체로 배타적·처벌적·규제 중심적인 목소리가 더욱 주류를 이루어왔음.

■ 이러한 지방정부의 이민정책과 관련된 활발한 논의 및 움직임 (local immigration activism)에 대해 연방정부는 “연방정부만이 이민정책을 설계 및 집행할 수 있다”는 “federal preemptive principle”⁴⁾의 주장을 근거로 지방정부의 이민정책의 개입이 헌법적으로 부당하다는 것을 지적함. 그러나 지방정부들은 연방정부가 1986년 이후 마땅히 만들어야 했을 이민법안을 통과시키지 못했기 때문에 “어쩔 수 없이” 자신들이 그 역할을 수행하는 것이라며 오히려 연방정부의 책임방기를 질타하고, 자신들의 정책적 움직임을 정당화해왔음 (Jung, 2014, 2015)

● 이러한 이민이슈를 두고 연방정부와 지방정부간 갈등은 시간이 갈수록 더욱 격화되었으며, 이는 결국 2006년 Pennsylvania 주 Hazleton 에서 만들어진 배타적인 도시수준의 이민조례 (“Illegal Immigration Relief Act”)와 2010년 Arizona주를 통과한 Senate Bill 1070 (“Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhood Act”) 등을 통해 정부간 갈등의 정점을 보여주었고, 사법다툼에 이르는 결과를 야기시켰으며, 오늘날까지 여전히 논쟁의 여지를 남겨둔 채 이어져오는 실정임.

● 2010년 Arizona 주의회를 통과한 SB1070는 (1) 지역경찰의 적극적인 불법이민자 색출의 무 부여, (2) 불법이민자를 고용하거나 도움을 준 내국인에 대한 처벌, (3) 불법이민자로

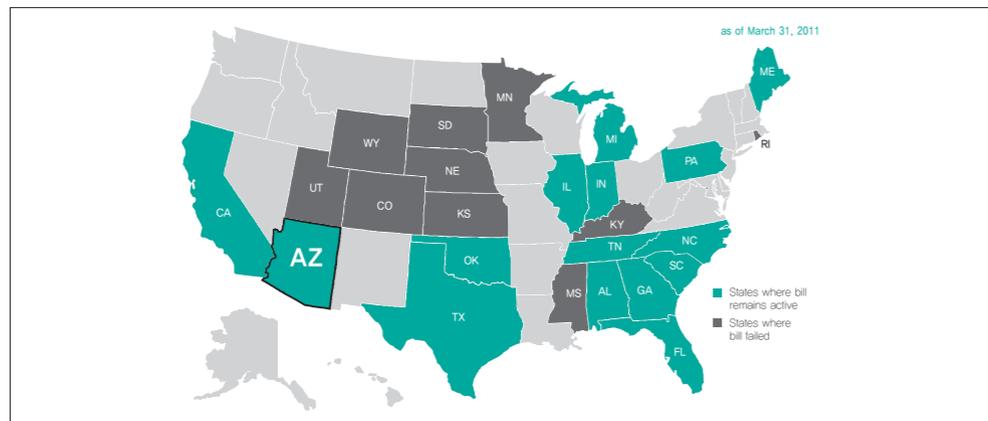
4) 이는 미국 연방대법원에 의한 결정 (Article VI, clause 2)에 근거한 것으로, 정부간 관계에서 발생하는 갈등이나 충돌사안과 관련하여, 상위정부인 연방차원의 연방법(federal law)이 미국영토 안에서 가장 우월한 법적지위를 가진다는 조항이다. 이는 미국건국 이후 1880년대부터 현재까지 이민관련 정부간 이슈가 발생할 때마다 “누가(어느 정부가) 주된 역할을 해야 하는가”에 대한 판결을 내릴 때 주된 법적인 해석논거로 사용되어 왔다.

“합리적인 의심이 되는”(reasonably suspicious) 사람에 대해 지역경찰의 신분증 제시요구 및 이에 불응 혹은 응하지 않을 경우 체포 및 구금할 수 있도록 하는 조항 등을 담고있음.

- Arizona에서 시작된 강력한 이민자 처벌 · 징벌적 조항을 담은 법안은 미국전역에 걸쳐 상당한 국민적 관심사가 되었으며, 정부간, 이민이슈를 바라보는 상이한 시각을 가진 집단들간 상당한 논란과 갈등을 야기시키는 계기가 되었음.
- Arizona 주 이민법이 통과된 후 이를 모방한 이른바 애리조나 스타일의 강력한반이민 정서를 담은 주 및 지방정부 차원의 이민법안들이 2010년이후 연달아 각 지역에서 통과되기 시작하였으며, 이는 2012년까지 정점을 이루었음. <그림 11>은 애리조나 이민법을 모방한 지방정부별 이민법안이 시도된 양상을 보여주고 있으며, 결과적으로 5개 주 (Alabama, Indiana, Georgia, South Carolina, Utah 주)에서 애리조나 스타일의 강력한 처벌 · 징벌위주의 이민법안이 각각 통과되었음.

- Arizona 이민법을 계기로 2000년대이후 심화된 정부간 갈등양상은 해결책을 마련하지 못하고 결국 사법부의 쟁송절차를 밟았으며, 2012년 연방대법원(Supreme Court)의 결정에 따라 “federal preemptive principle에 의거하여 이민정책은 지방정부의 역할이 아닌, 연방정부가 담당해야 한다”는 원론적인 결정이 내려짐.
- 그 결과 Arizona 이민법이 주장한 대부분의 조항들은 기각되었으나, 논란이 되었던 조항 중 하나인 지역경찰들(local law enforcement agents)의 이민자 색출업무 의무화는 기각되지 않고 유지됨으로서, 향후 이민자 규제 및 처벌정책 수행에 있어 여전히 논란거리로 남아있는 상태임.

<그림11> 애리조나 이민법 (SB1070)을 모방한 2010년 이후 지방정부 차원의 징벌적 이민법안의 확산



■ 2012년 연방대법원의 Arizona 이민법 판결이후 지역별 이민정책에 대한 시각과 접근법은 다양한 양상을 보이고 있음. 즉 이민현상과 관련하여 미국 내 일관된 시각이나 접근방법이 존재하는 것이 아닌, 각 정부별, 지역별 처한 환경과 맥락에 따라 이민이슈를 규정하고 이와 관련된 법안들이 만들어지고, 정책으로 추진되는 양상을 보임

- Varsanyi와 그녀의 동료연구자들(2012)은 미국의 이민연방주의(immigration federalism)와 정부간 관계에서 진행되는 이민정책과 관련된 다양한 정부간 갈등에 주목하고, 현재 미국의 이민정책은 마치 형형색색의 다양한 색깔과 디자인들이 각 지역별로 무질서하게 나열되어 있는 듯한 양상을 보인다는 의미에서 “multilayered jurisdictional patchwork” 형태로 이루어져 있다고 진단하고 있음.
- 즉 미국 내 50개 주들이 하나의 통일된 이민정책이 아닌, 그들 나름의 “개별” 이민정책을 가지고 있으며, 이들은 각기 이민자들을 바라보고 인식하는 시각의 현격한 차이와 상이한 정책적 접근방법을 가진다는 점을 의미한다고 하겠음.
- 2010년이후 이민정책과 관련하여 정치적 냉소주의의 심화와 불법이민자 문제의 해결책 부재 등은 포괄적인 차원에서 이민문제를 다루고 정책을 설계하는 것이 현실적으로 불가능한 정치적 상황을 야기하였으며, 이에따라 Obama 행정부는 이민정책과 관련하여 입법부를 우회하여 행정명령 등을 수단을 통해 이민자 관련 문제를 다루고 있으나, 이 역시 심각한 정부간 갈등문제를 야기하고 있는 실정임.

V 결론

■ **세계화, 정보화 시대에 인적·물적자원의 이동은 불가피한 사회경제적 현상이며, 인적자원의 이동으로서의 이주(migration)은 이주를 시도하는 자와 이를 받아들이는 기관(국가)간의 이해 관계 속에서 결정됨**

- 이민자들은 다양한 사유 - 예를들어 사회경제적 복지증진, 빈곤탈출과 생계부양, 정치·종교적 자유 -를 통해 자국을 떠나 다른나라로 이주를 결정하며, 이민자들을 받아들이는 국가들은 이민자들이 자국에 미치는 사회경제적, 문화적 영향을 파악하여 “누구를” 받아들일지 (받아들이지 않을지), “어떻게” 받아들일지 (거부할지), “얼마나” 받아들일지를 결정하게 됨. 이러한 일련의 과정이 한 국가의 이민정책을 설계하고 집행하는 기본골격이 된다고 하겠음.
- 이민자에 의해 만들어진 역사적 배경아래 미국은 태생적으로 이민자들을 환영하고, 그들이 만들어내는 사회경제적·문화적 에너지를 국가발전의 한 축으로 만들어내는, 개방적·통합적 이민정책을 지향해왔음.
- 즉 이민자들은 국가경제 발전의 원동력이고, 다양한 문화가 어울려서 역동적인 시너지를 만들어내는 문화다양성의 근원이며, 사회통합과 민주주의 실현을 위한 중요한 기반으로 여겨져 왔음.

■ **이러한 이민자들에 대한 개방적 시각과 철학에도 불구하고, 미국역사상 이민자들을 바라보는 시각과 이들을 대하는 정부의 접근방법은 지속적으로 변화해왔음. 환경변화와 정치, 사회경제적 맥락에 따라 정치인들과 정책결정자들이 만들어내는 프레임 속에서 이민자들은 때로는**

“좋은 친구”이자 “사회경제발전을 위한 동반자”로, 때로는 공공질서를 어지럽히고 법을 어기는 “위반자”이자 미국인들의 일자리를 잠식하고 공공서비스를 독점하여 자국민들의 삶을 피폐하게 만드는 “기회주의자”로, 9/11 테러이후 국가안보와 공공질서를 어지럽히는 “위험집단”으로 이미지화되고, 각인되어 왔음

- 이민자들은 대개 그들이 가진 국적과 인종, 그리고 미국과의 역사적 관계나 경제적 기여도 등에 따라 정책결정자들과 정치인들에 의해 긍정적이고 환영받는 (deserving) 존재로, 때로는 부정적이고 불필요한 (undeserving) 존재로 구성(construction)되어왔음.
- 이러한 이민자들에 대한 사회, 경제, 정치적 구성 (social, economic, political construction)은 가변적이며, 환경과 맥락의 변화에 따라 이러한 이미지는 극적으로 변화해 왔음.
 - 미국의 이민정책의 역사를 돌아보면, 아시아계의 경우 1880년대부터 1900년대 초반까지 가장 부정적이고 동화하기 어려운 이민자 집단으로 인식되어 차별과 규제의 대상이었던 반면, 1960년대이후 현재까지 미국사회에서 “가장 성공한 소수집단 (model minority)”으로 인식되고 있음.
 - 반면 1900년대 중반까지 이민자 범주가 아닌 일시적인 노동력 부족을 제공해주는 유용한 경제재로서 인식된 멕시코인들은 긍정적으로 인식되어 미-멕시코 국경을 자유롭게 넘나들며 노동의 기회와 이를 통한 경제적 재화를 제공받았으나, 1960년대이후 변화한 이민정책의 방향과 이로인한 불법이민자들의 양산은 정책결정자들로 하여금 이들을 가장 부정적이고 처벌해야 하는 대상집단으로 규정하고 관련정책을 집행하도록 하는 계기가 되었음. 이러한 시각은 현재까지도 미국의 이민정책의 주된 시각과 접근방법이 되고있음.

■ **역사적 관점에서 조망한 미국의 이민정책을 통해 주목해야 하는 점 중 하나는, 현재 미국사회가 경험하고 있는 통제불가능한 규모의 불법이민자 문제가 일부 정치인들이 주장하는 것처럼 이민자들이 “태생적으로” 나쁜 성향이나 문제가 있는 집단이기 때문에 발생한 것이 아니라, 역설적이게도 정치인들과 정책결정자들이 역사적으로 설계하고 집행해온 정부정책의 결과로서 나타난 것이라는 점이라 하겠음**

- 멕시코인들의 불법적인 국경남월의 근본적인 원인은 이들의 저임금 노동력을 이용하여 수익을 창출하고자 로비를 벌인 지역정치인들과 기업경영인들에 의해 제도화되고 대규모로 이루어졌으며, Bracero Program 등을 통해 20년이상 진행되어 왔음. 즉 이들을 미국으로 이주하도록 유인을 제공한 쪽은 미국사회였으며, 이후 환경변화에 따라 미국정부가 처한 다

양한 정책적 조치들 (가족결합원칙, 고용기반 비자발급, Operation Streamline과 같은 이민자 단속정책 등)은 이미 미국사회에서 거주하고 있는 멕시코인들이 자국으로 돌아갈 유인을 줄이고 정주하도록 하는 계기가 되었음.

- 현재 미국사회가 처한 정치적 냉소주의 하에 포괄적인 시각에서 현상으로서의 이민, 그리고 정부정책으로서 이민을 깊이있게 통찰하고, 이를 통해 국민적 합의를 이루어내는 것은 매우 어려운 실정이며, 이민관련 이슈는 여전히 미국인들에게 가장 풀기 어려운 정치적·정책적 난제로 남아있는 상황임.

■ **미국정부의 이민정책에 대한 역사적 고찰을 통해 한국사회가 고려해야 할 사안들은 다음과 같음**

- 오늘날 한국사회 내 살아가는 이민자들이 누구인지, 그들은 왜 한국사회를 이주할 국가로 선택했는지, 그들이 현재 한국사회에서 어떤 모습으로 살아가는지에 대한 심도있는 고찰이 필요함.
 - 세계화 시대에 이주민들이 한국을 이주목적국으로 삼은 여러 가지 이유가 존재할 수 있음. 이는 일반화하기 어려울 수 있으나, 이러한 이민자들의 수요와 의도를 파악하여 이를 정부정책에 반영하기 위한 정책적 노력이 필요함.
- 김영삼 행정부 이래 “외국인노동자”라는 이름으로 한국사회에 공식적으로 발을 들여놓기 시작한 이주민들은 이후 다문화가정을 포함한 결혼이주자(여성), 난민, 화교, 북한이탈주민, 재외동포, 유학생 등 그 범주가 지속적으로 확대되고 그 규모역시 지속적으로 증가하고 있는 실정임.
 - 2015년 기준에 따르면, 우리나라 내 이주민으로 통칭될 수 있는 이들은 약 2백만명 이상이며, 전체인구의 약 2.5-3%를 차지하는 수준임.
- 그러나 정부차원에서 이민자들이 누구인지, 그리고 이들을 어떻게 정의해야 할 것인지에 대한 정확한 밑그림이나 접근방법이 보이지 않는 상황이며, 행정적으로 명확하게 정의조차 되지 못한 상황에서 이들은 정부기관별로 자의적인 시각과 접근방법아래 정의되고, 이미지화되고, 정책대상으로 인식되고 있음.
 - 더욱 심각한 문제는 1990년대이후 현재까지 이민자 혹은 외국인들을 대상으로 정부가 수행한 이민자 관련정책들이 해당정책의 대상집단인 이민자들의 생각이나 바램 등을 전혀 고려하지 못한채, 이들의 목소리를 철저히 배제한 상황에서 논의되고 진행되어 왔다는 점이라 하겠음.

- 이러한 상황적 현실아래 정부정책 결정자들과 정치인들이 한국사회 내 거주하는 이민자들을 “사회통합”의 대상으로 보고 있는지, 아니면 공공질서와 국가안보의 잠재적인 위협세력으로 인식하는지 기준역시 존재하지 않음.
- 노무현 행정부 이래 정부는 상징적 담론으로서 “다문화 정책” 혹은 “다문화담론”을 정책의 제로 삼아 사용하고 있지만, 실제 정책현장에서 이루어지는 정부사업이나 정책은 이러한 다문화주의가 가진 고유한 철학이나 정신을 구현하지 못하는 경향이 있으며, 동화주의에 근거한 접근방식에 머무르는 수준임.
- 이민자들이 우리나라로 유입되는 맥락과 이유에 대한 보다 정교한 분석이 필요하며, 불법체류자 문제에 대한 보다 전향적인 시각이 요구됨. 즉 그들이 단순히 우리나라 현행법을 어겼다는 것에 매몰되는 것이 아닌, 한국정부의 정책방향이나 접근방법이 그러한 사회문제로 나타난 것이 아닌가에 대한 고민이 필요함.
- 이민자들을 우리 바깥에 있는 “외부인” 혹은 “그들”이 아닌, 우리와 함께 부대끼며 살아가는 “우리 안의 그들”으로 인식할 필요성이 있으며, 이를 이민자를 다루는 정부정책의 기반으로 삼을 필요가 있음.

참고문헌

- Ajana, B. (2013). *Governing through Biometrics: The Biopolitics of Identity*, New York: Palgrave MacMillan.
- Bailey, T. A. (1998). *The American Pageant*.
- Center for Immigration Studies. (1995). *Three Decades of Mass Immigration: The Legacy of the 1965 Immigration Act*. Washing D.C.
- Chang, C. (2013). Immigration Cases Make Up 40% of Federal Prosecutions, Study Says. *Los Angeles Times*, May 21th.
- Chiswick, B. R. (2008). Commentary on Daniel Tichenor, "Strange Bedfellows: The Politics and Pathologies of Immigration Reform," *Labor: Studies in Working Class History of the Americas*, 5(2), 61-64.
- Chomsky, A. (2014). *How Immigration Became Illegal*. Boston: Beacon Press.
- De Genova, N. P. (2002). Migrant Illegality and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419-447.
- Dingeman, M. K., & Rumbaut, R. G. (2010). *The Immigration-Crime Nexus and Post-Deportation Experiences: En/countering Stereotypes in Southern California and El Salvador*. University of La Verne Law Review, 31(2), 363-402.
- Eagly, I. V. (2013). Criminal Justice for Noncitizens: An Analysis of Variation in Local Enforcement. *New York University Law Review*, 88, 1126-1223.
- Eastman, C. L. S. (2012). *Shaping Immigration Debate: Contending Civil Societies on the US-Mexico Border*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Escudero, K. (2014). Chinese Undocumented Migration. In A. O. O'Leary (ed.), *Undocumented Immigrants in the United States* (pp. 87 - 91). Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, LLC.
- FitzGerald, D. S., & Cook-Martin, D. (2014). *Culling the Mass: The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gerken, C. (2013). U.S. Immigration Policies, 1986 -2011. In E. R. Barkan, (ed.), *Immigrants in American History* (pp. 1503-1519). Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Guia, M. J. (2013). Crimmigration, Securitization and the Criminal Law of the Crimmigrant. In M. J. Guia, M. V. Woude., & J. V. Leun (eds.), *Social Control and Justice: Crimmigration in the Age of Fear*. Portland, OR: Eleven International Publishing, 7-16.
- Hanson, G. H. (2012). Immigration and Economic Growth, *Cato Journal*, 32(1), 25-34.
- Hill, G. (2012). *Immigration: Fact, Myth, and Emotion*, Boise, ID. Retrieved from <http://beyondthe-blue.boisestate.edu/blog/2012/02/05/hill/>
- Horevitz, E. (2009). Understanding the Anthropology of Immigration and Migration, *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 19(6), 745-758.
- Jung, D. (2014). "Cooperative" or "Conflicting" Relations? A View of Immigration Policy Through an Intergovernmental Lens. *PA Times*, 37(1): 5, 23.
- Jung, D. (2015a). Who Are Really "Dangerous" Noncitizens under Intergovernmental Immigration Enforcement Framework? Evidence from the Implementation of the Secure Communities Program. Paper presented at the Blurring the Border conference at the University of California at Merced, April 17-19, 2015.
- Kandel, W. A. (2016). U.S. Family-Based Immigration Policy. *Congressional Research Service (CSR)* 7-5700, R43145.
- Kanstroom, D. (2012). *Aftermath: Deportation Law and the New American Diaspora*. New York: Oxford University Press.
- Kim, M. (2009). The Political Economy of Immigration and the Emergence of Transnationalism, *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 19(6), 675-689.
- Kimberlin, S. E. (2009). Synthesizing Social Science Theories of Immigration, *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 19(6), 759-771.
- Koven, S. G., & Götzke, F. (2010). *American Immigration Policy: Confronting the Nation's Challenges*. New York: Springer.
- Krogstad, J. M., Passel, J., & Cohn, D. (2016). *5 Facts about Illegal Immigration in the U.S.* Washington D.C: Pew Research Center.
- McKay, R. (2003). *Family Reunification*. Migration Policy Institute.
- Menjivar, C., & Kanstroom, D. (2014). Introduction- Immigrant Illegality: Constructions and Critiques. In C. Menjivar., & D. Kanstroom (eds.), *Constructing Immigrant "Illegality": Critiques, Experiences, and Responses*. New York: Cambridge University Press, 1 - 31.
- Moloney, D. M. (2012). *National Insecurities: Immigrants and U.S. Deportation Policy Since 1882*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

- Newton, L. (2005). "It is Not a Question of Being Anti-Immigration": Categories of Deservedness in Immigration Policy Making. In A. L. Schneider., & H. M. Ingram (eds.), *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* (pp.139-167). Albany, NY: State University of New York Press.
- Newton, L. (2008). *Illegal, Alien, or Immigrant: The Politics of Immigration Reform*. New York: New York University Press.
- Provine, D. M., Varsanyi, M., Lewis, P. G., & Decker, S. H. (2016). *Policing Immigrants: Local Law Enforcement on the Front Lines*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rosenblum, M. R., & Cornelius, W. A. (2012). Dimensions of Immigration Policy. In M. R. Rosenblum & D. J. Tichenor (eds.), *The Oxford Handbook of The Politics of International Migration*, New York: Oxford University Press, 245-273.
- Sirojudin, S. (2009). Economic Theories of Emigration, *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 19(6), 702- 712.
- Slack, J., Martinez, D. E., Lee, A. E., & Whiteford, S. (2016). The Geography of Border Militarization: Violence, Death and Health in Mexico and the United States. *Journal of Latin American Geography*, 15(1): 7 -32.
- Tichenor, D. (2012). Immigration Policy: Polarized Politics, Elusive Reform, *World Politics Review*. Retrieved from <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/12401/immigration-policy-polarized-politics-elusive-reform>
- Tichenor, D. (2013). *The Congressional Dynamics of Immigration Reform*. Latin America Initiative Immigration Research Project Working Paper. James A. Baker III Institute for Public Policy, Houston, TX: Rice University.
- Varsanyi, M., Lewis, P. G., Provine, D. M., & Decker, S. (2012). Immigration Federalism: Which Policy Prevails? *Migration Information Source*, October 9, 2012. Washington D.C: Migration Policy Institute.
- Vecchio, D. C. (2013). U.S. Immigration Laws and Policies, 1870-1980. In E. R. Barkan. (ed.), *Immigrants in American History* (pp. 1485-1502). Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Warner, J. A. (2005-06). The Social Construction of the Criminal Alien in Immigration Law, Enforcement Practice and Statistical Enumeration: Consequences for Immigrant Stereotyping. *Journal of Social and Ecological Boundaries*, 1(2): 56-80.
- Wong, T. K. (2012). 287(g) and the Politics of Interior Immigration Control in the United States: Explaining Local Cooperation with Federal Immigration Authorities. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(5), 737-756.
- 김현미. (2014). 우리는 모두 집을 떠난다: 한국에서 이주자로 살아가기. 돌베개.

제2장 유럽 주요국의 이주민 밀집지역 정책: 독일 베를린과 프랑스 파리 사례를 중심으로

IOM이민정책연구원 오정은

국내 이주민 인구가 증가하면서 전국 각지에 이주민이 밀집지역이 발전하고 있음. 이주민 밀집지역에 대해 이주민의 현지 적응을 견인하여 사회통합에 기여할 것이라는 기대와, 현지인과 동떨어진 그들만의 공간으로 기능하면서 이주민 사회통합을 저해한다는 우려가 공존함.

기존 연구를 통해 이주민 밀집지역을 적절히 관리하고 효과적으로 활용할 경우 이주민의 다양한 문화를 즐길 수 있는 매력적인 장소가 될 수 있고, 관리하지 않고 방치할 경우 범죄와 실업이 대물림되는 낙후지역이 될 수 있음을 추론할 수 있음. 바람직한 국내 이주민 밀집지역 정책이 필요한 시점이며, 유럽 주요국의 이주민 밀집지역 정책 사례를 통해 국내 정책 개발을 위한 시사점을 얻을 수 있음.

독일 베를린시의 경우, 1999년부터 사회통합도시(die soziale Stadt) 프로그램을 도입하여 이주민 밀집지역 발전을 도모하고 있음. 이 프로그램은 실업률, 사회급여수혜자율, 도시기반시설, 이주민 밀집도 등을 기준으로 특별관리가 필요한 지역을 선정하고, 해당 지역에 집중적인 지원을 하는 것이 주요 내용임. 프로그램 추진 과정에서 다양한 배경의 지역 주민이 함께 모여 지역 문제를 선정하고, 문제 해결을 위해 토론하면서 사회통합에 긍정적인 영향을 미침.

프랑스 파리의 경우, 1970년대부터 도시정책(politique de la ville)을 발전시켜 왔고, 이주민 사회통합 문제를 도시정책을 통해 해결하고자 노력하고 있음. 현재 파리시 이주민 밀집지역은 사회통합도시협약(Contrat urban de cohesion sociale pour Paris)을 통해 관리되고 있는데, 이 프로그램은 기초생활자 비율, 한부모가정 비율, 학생 유급율, 빈곤률, 이민자 인구 비율, 무학력자 비율 등의 지표를 통해 정부 지원대상 지역을 선정하고, 중앙정부와 지자체의 계약을 통해 지역 발전 계획을 추진하는 것이 주요 내용임

베를린시와 파리는 이주민 밀집지역에서 이주민만을 위한 사업을 지양하고, 이주민과 내국인 선주민이 모두 수혜자가 될 수 있는 사업을 시행해 왔으며, 사업 추진과정에서 이주민과 내국인 선주민이 주기적으로 만나 함께 토의하는 장치를 마련했다는 공통점이 있음. 또한 이주민 밀집지역 발전 계획은 시 차원에서, 지역 맞춤형으로 수립되고 있음. 이러한 공통점이 이주민 밀집지역 정책이 사회통합으로 연결되는데 중요한 영향을 미쳤으며, 이것은 국내 이주민 밀집지역 정책 수립에 중요한 참고사항이 됨

I 서론: 이주민 밀집지역 정책의 필요성

- 외국출신 이주민의 국내 체류가 증가하면서 전국 각지에 이주민이 모여 사는 이주민 밀집지역이 발전하고 있음
- 외국출신 이주민은 특정 지역에 같은 민족끼리 이웃하여 거주하면서 일자리, 주거 등 현지생활에 필요한 정보를 교환하고, 일상생활에서의 안정감을 찾으려는 경향이 있음
- 이주민 밀집지역을 바라보는 입장은 이주민의 현지 적응을 견인하면서 사회통합에 기여한다는 입장과, 현지인과 동떨어진 문화를 고수하는 그들만의 공간으로서 현지인과 이주민의 교류를 단절시키고 이주민 사회통합을 저해한다는 입장이 공존함(Borjas, 1994; Ley and Germain, 2000)
- 이주민 밀집지역이 사회통합을 촉진하는가, 혹은 사회통합에 걸림돌이 되는가에 대해 여전히 논란이 존재하는데, 현재까지의 경험적 연구에서는 양쪽 가능성이 모두 확인되고 있음
- 기존의 이주민 밀집지역 관련 연구들은 이주민 밀집지역을 적절히 관리하고 효과적으로 활용할 경우에 이주민의 다양한 문화가 지역의 경쟁력을 제고할 수 있지만, 제대로 관리하지 않고 방치할 경우에는 범죄와 실업이 대물림되는 낙후지역이 될 수 있다는 추론을 가능하게 함. 그러한 의미에서 사회통합의 측면에서 이주민 밀집지역 정책이 중요한 의미를 가짐

1. 이주민 밀집지역의 의미

■ 이주민 밀집지역의 정의

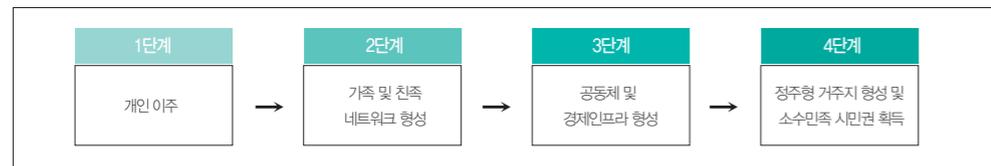
- 이주민 밀집지역에 대해 합의된 정의는 부재한 실정임
- 용어 사용에서도 외국인 밀집지역, 외국인 집거지, 외국인 밀집거주지, 이주민 집적지, 다문화 공간 등이 혼용되고 있음
 - ※ 영어 표현으로도 ethnic enclave, ethnic district, ethnic neighborhood, immigrants concentrated area 등 다양하게 사용
- 학자에 따라, 기관에 따라, 서로 다른 방식으로 이주민 밀집지역을 정의함
 - 박세훈 외(2009): 외국인이 거주국의 주류사회에 편입되지 않고 상호 네트워크를 형성하며 발전된 공간으로 특정지역에 동일국가 출신자들이 밀집하여 거주하면서 음식점·상가 등 연간 인프라가 형성되고 사교활동과 정보교환의 중심지로 기능하는 지역
 - 안전행정부(2011): 거주 외국인 1만명 이상, 또는 주민등록인구 대비 외국인주민이 5%이상 되는 지자체
 - 안전행정부(2012): 주민등록인구 대비 외국인주민이 10%이상 또는 300명 이상 되는 지자체
 - 경찰청: 관할지역 내 등록외국인 3,500명 이상 또는 외국인 비율이 2%이상인 지역
- 국내에서는 행정구역내 전체 인구 가운데 이주민 비율이 5%를 넘어서면 이주민 밀집지역으로 간주하는 것이 일반적임
 - 다문화사회에 대한 합의된 정의가 부재한 상황에서 학계는 통상적으로 전체 인구에서 이주민이 차지하는 비율이 5%를 넘어서면 다문화사회로 간주
 - 다문화사회에 대한 사회적 통념이 적용되어 이주민 인구 5% 선에서 이주민 밀집지역으로 인식하는 경향

■ 이주민 밀집지역 발전과정

- 일반적으로 크게 네 가지 단계를 거쳐 이주민 밀집지역이 형성됨(Castles and Miller, 1993; 박세훈, 2010)

- 1단계: 기간제 임시노동자들이 유입되는 단계
- 2단계: 이주민의 체류기간이 늘어나면서 출신지역별 상호부조를 위한 네트워크가 형성되는 단계
- 3단계: 이주민 단체, 이주민을 주요 고객으로 하는 상점, 이주민 관련 직업이 등장하고, 수용국과의 관계가 밀접해지는 단계
- 4단계: 이주민이 정주하는 장소로 발전하고, 거주자들은 수용국의 정책과 여건에 따라 시민권을 획득하거나 정치적인 배제 속에서 소수민족으로 남는 단계

〈그림 1〉 이주민 밀집지역 발전과정



※자료: 박세훈(2010).

2. 국내 이주민 밀집지역 정책 현황

■ 시기별 이주민 밀집지역 형성 배경

- 개항기~일제시기: 외세 유입
 - 개항지와 조계지에 외국인 집중거주지 조성
 - 강화도조약 이후 일본인 외교관과 그 가족 집중거주지 발전
 - 임오군란 이후 청국 군대가 주둔하면서, 군대와 동행한 상인들의 집중거주지 형성 → 국내 화교사회의 기원
 - 일제 강점기가 시작되면서 전국 주요 도시에 일본인 집중거주지 발전 → 서울 충무로 및 용산, 부산 중구 광복동 일대, 인천 중구 중앙동 일대, 목포시 유달동 일대 등
- 해방~1960년대: 주한미군 주둔

- 미군기지 인근에 미군과 그 가족을 대상으로 영업하는 상업지구 형성
- 서울의 용산, 이태원 및 한남동 일대, 경기도의 의정부, 동두천, 파주 및 평택 일대
- 1970~1980년대: 선진국 출신 주재원 거주
 - 주재원과 그 가족이 주로 거주하는 구역 형성
 - 주재원과 가족을 위한 종교시설, 대사관, 식료품점, 음식점 등 밀집지역 형성
 - 서울 서초동 서래마을, 서울 한남동 독일인 마을, 서울 동부이촌동 일본인마을 등이 대표적
- 1990년 이후: 외국인 단순노무인력 유입
 - ‘코리아안 드림’을 꿈꾸며 입국한 개발도상국 출신 단순노무직 종사자의 집중거주지 형성
 - 수도권외 경기도 안산시 원곡동, 서울 구로구 가리봉동, 서울 동대문 일대를 비롯하여 비수도권의 충남 천안, 전남 영암, 경남 양산, 경남 창원 등에 이주민 밀집지역 발전

■ 이주민 밀집지역 유형

- 이주민이 밀집한 시기와 원인에 따라 서로 다른 성격의 공간으로 발전
- 다양한 유형의 국내 이주민 밀집지역은 크게 공단배후 노동자거주지, 대도시 저렴거주지, 외국관련 시설 주변, 전문인력의 고급주거단지 등으로 구분됨(박세훈, 2009)

(1) 공단배후 노동자거주지

- 대규모 산업단지 주변
- 다양한 국적의 노동자 거주
- 정부정책 및 경기에 따라 이주민 인구 증감 발생
- 식료품가게, 식당 등을 중심으로 이주민을 주 고객으로 영업하는 상가 발전

(2) 대도시 저렴주거지

- 저렴한 집세, 편리한 교통
- 민족별 집중거주지 형성
- 이주민의 인구 비중 급증과 주거지 범위 확산 추세
- 좁은 공간에 여러 세대가 거주하는 다세대 주택 발전
- 지역 낙후화 진행 우려
- 생활쓰레기 무단 투척, 고성방가 등 기초질서 위반 문제로 내국인 선주민과 외국인 이주민 사이의 갈등 발생
- 내국인이 출입을 기피하고 우범지대라는 부정적 인식 형성
- 이주 초기의 이주민이 선호하고, 이주 연한이 오래된 사람들은 타 지역의 일반 한국인 중산층이 많이 거주하는 장소로 이사가려는 경향 나타남

(3) 외국관련 시설 주변 지역

- 조계지, 외국군대 주둔지, 종교사원 등 인근지역
- 주거지보다는 상업지구로 발달하는 경향

(4) 전문인력의 고급주거단지

- 대사관이나 외국인 학교 인근에 주로 발전
- 이주민 인구 변동이 크지 않고 안정적인 분위기 유지
- 전문직 종사자의 사회·경제적 지위에 부합하는 고급 주택지구 형성
- 선진국 출신 전문인력은 같은 국가 출신끼리 모여 사는 구역 형성

- 개발도상국 출신 전문인력이 같은 국가 출신끼리 모여 사는 구역을 형성한 사례는 아직 나타나지 않음
- 서울 서초동 서래마을, 서울 동부이촌동 일본인마을, 서울 한남동 독일인마을 등이 대표적인 장소

〈표 1〉 국내 이주민 밀집지역 유형

유형	입지요인	대표적 사례
공단배후 노동자거주지	대규모 산업단지 주변	· 경기도 안산시 원곡동 · 경기도 남양주시 마곡지구 · 경북 대구시 달서구
대도시 저렴주택지	임대료가 저렴하고 교통이 편리한 지역	· 서울 영등포구 대림동 · 경기도 성남시 수정구
외국인 관련시설 주변	외국인 학교, 대사관, 외국인 고급인력 근무업체 등 주변	· 인천차이나타운 · 서울 이태원 · 서울 이슬람마을
전문인력 고급주거지	외국인 학교, 대사관 등 주변	· 서울 서초구 서래마을 · 서울 동부이촌동 일본인마을 · 서울 한남동 독일인마을

■ 국내 이주민 밀집지역 정책

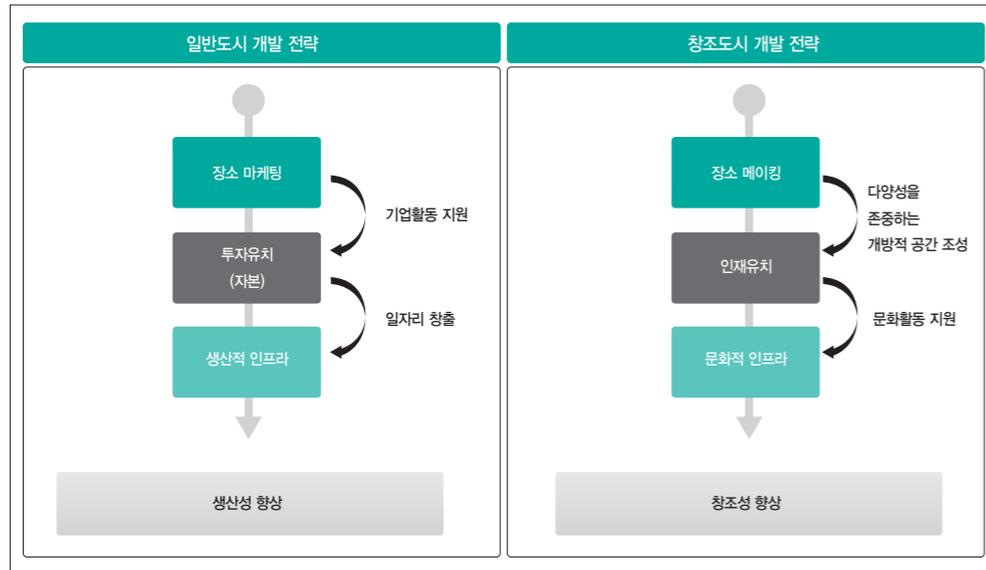
- 지자체에 따라 이주민 밀집지역에 대한 관심과 대응방식 상이
 - 일부 지자체에서는 이주민 밀집지역을 관광자원화하기 위해 적극적인 홍보 활동
 - 일부 지자체는 다문화정책의 일환으로 이주민 밀집지역 주민 생활안전 지원
 - 대다수의 지자체에서는 특별한 노력 없는 상황
- 이주민의 이국적 문화를 문화상품으로 개발하기 위해 의도적으로 계획하여 조성하는 창조도시 등장 → 남해 독일마을
 - 남해 독일마을
 - ▶ 1960년대에 독일에 파견되어 한국의 경제발전에 기여한 재독동포들에게 은퇴 후 여생을 한국에서 보낼 수 있도록 삶의 터전을 제공하는 동시에, 내국인이 독일문화를 경험하는 관광지를 개발할 목적으로 2001년부터 조성
 - ▶ 경상남도 남해군에서 사업비 약 30억 원을 부담하여 40여 동의 건축물을 지을 수 있는 택지를 재독동포에게 분양하고, 도로·상하수도 등의 기반시설 마련

※ 창조도시(Creative city) 이론

- 창의력 있는 인재를 유치하고, 문화적 인프라를 구축하여 창조산업을 육성하는 방식으로 지역 발전을 도모한다는 논리
- 기존의 일반도시 개발 전략이 기업의 투자유치를 통해 생산적 인프라를 갖추고 지역 발전을 도모한 것과 달리, 창조도시 개발 전략은 인재 유치와 이에 따른 문화적 인프라를 기반으로 지역 발전 추구
- 이주민의 색다른 문화를 지역발전 자산으로 활용할 목적으로 이주민 생활공간을 마련하고 이주민을 유치하며, 이주민들이 향유하는 문화를 상품화하여 방문객을 유치하는 방식으로 지역발전 도모

- 2015년 9월 15일 '외국인 이주민 밀집지역 지원 특별법안' 발의(부좌현의원 대표발의)
- 2016년 9월 5일 '외국인주민 집중거주지역 지원 특별법안' 발의(김명연의원 대표발의)
- ※ 전국다문화도시협의회
- 2012년 11월 결성
- 2016년 9월 현재 현재 안산시, 시흥시, 구로구 등 24개 자치단체 가입
- 회원 도시 사이에 다문화관련 사업 경험을 공유하고, 바람직한 정책을 생산을 도모하며, 중앙정부를 향해 공동의제 제시 목적
- 세미나 개최, 해외 다문화도시 벤치마킹 등 사업 추진

〈그림 2〉 일반도시와 창조도시 개발전략 비교



※자료: 오정은 외 (2012), 「문화교차 환경 조성을 통한 지역발전 방안 연구」, IOM이민정책연구원 연구보고서.

● 이주민 밀집지역 지원 특별법 추진

- 2015년 6월 5일 전국다문화도시협의회가 제4차 정기회의에서 '외국인 이주민 밀집지역 지원 특별법' 제정 촉구 결의

II 독일 베를린 이주민 밀집지역 정책

- 당시 베를린시 노이켈른구 북부는 재개발이 계획되어 있었기 때문에 기존에 거주하던 독일인들 상당수가 타 지역으로 이사한 상황
- 세입자 없이 비어 있거나 임대료가 싼 집들이 많았기 때문에 노동자들이 입주 선호
- 터키 노동자가 다수 유입되면서 터키 이주민 밀집지역으로 발전
- 1980~1990년대에 레바논, 팔레스타인, 시리아 등 아랍권 사람들이 내전을 피해 망명자 신분으로 독일에 온 후 해당 노이켈른구 북부지역으로 유입되면서 이 지역의 이주민 출신배경 다양화
- 1990년대 초 유고슬라비아 내전의 영향으로 다수의 난민들이 베를린으로 이주하여 낡은 건물이 밀집한 노이켈른구 저렴한 주택지구에서 거주
- 경제력이 향상된 터키 이주민들은 독일인 중산층이 거주하는 지역으로 이주²⁾

1. 이주민 밀집지역 특성

■ 형성과정

- 제2차 세계대전 이후 유입된 외국인 노동자들이 베를린으로 이주
 - 도시중심지 인근의 생활환경이 열악한 구시가지에 외국출신 이주민 집중 거주
 - 생활환경이 열악하여 재개발이 예정된 지역에 외국출신 이주민 비율 증가
 - 외국출신 이주민 수가 증가하면서, 도심지와 공동주택단지에 거주하던 베를린 시민들이 타 지역으로 이주하는 현상 가시화
 - 베를린 시내에서 특히 프리드리히스하인-크로이츠베르크, 노이켈른 등 특정 구에 외국인 유입 크게 증가¹⁾
- 베를린시에서 노이켈른구는 이주민 인구가 다수를 차지하는 대표적 지역인 동시에, 빈곤과 실업으로 상징되는 낙후지역 이미지 형성
 - 1960년 말 주로 터키 출신인 외국인 노동자들이 베를린시의 노이켈른구 북부의 칼-마르크스-거리와 고속철 원형도로 사이에 위치한 낡은 주택단지에 입주

1) 베를린시에는 12개의 구(Bezirk), 즉 미테(Mitte)구, 프리드리히스하인-크로이츠베르크(Friedrichshain-Kreuzberg)구, 판코브(Pankow)구, 샤를로텐부르크-빌머스도르프(Charlottenburg-Wilmersdorf)구, 라이닉켄도르프(Reinickendorf)구, 슈판다우(Spandau)구, 슈테글리츠-첼렌도르프(Sieglist-Zehlendorf)구, 템펠호프-셰네베르크(Tempelhof-Schöneberg)구, 트렙토브-코페니크(Treptow-Köpenick)구, 마르찬-헬러스도르프(Marzahn-Hellersdorf)구, 리히텐베르크(Lichtenberg)구, 노이켈른(Neukölln)구 등이 있음.

■ 베를린시 민족구성

- 2014년 말 기준으로 베를린시 총인구는 3,562,166명이며, 이 가운데 이주배경을 가진 주민은 1,017,599명으로 전체 주민의 28.6% 차지(Statistik Berlin-Brandenburg)
- 이주배경 주민 가운데 독일국적자가 444,257명으로 43.7% 차지
 - 2014년 말 기준으로 독일국적을 소지한 이주민은 6,539명이며, 이 가운데 터키 출신이 1,334명(20.4%)으로 가장 높은 비율 차지(Statistik Berlin Brandenburg)
 - 터키에 이어 폴란드 출신이 407명으로 6.2% 차지
- 이주배경 주민 가운데 외국국적자는 573,342명으로 56.3% 차지
 - 외국국적 이주민 가운데 터키 출신이 98,659명(17.2%)으로 가장 높은 비율 차지
 - 터키 다음으로 폴란드 출신이 53,304명(9.3%)으로 다수집단 형성

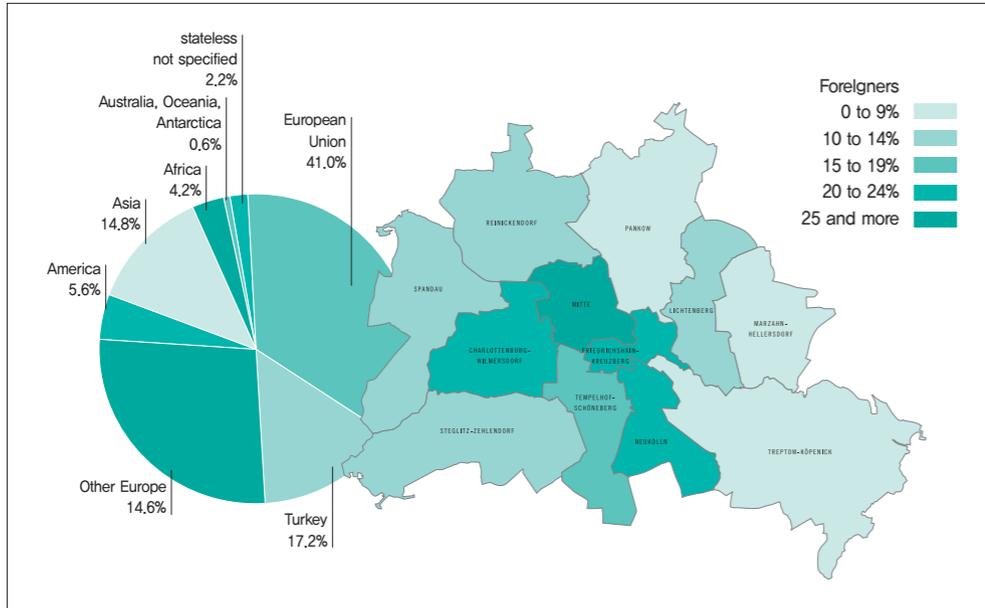
■ 베를린시 외국인 인구

- 2015년 말 기준으로, 베를린시에 등록된 외국인 인구는 약 190개국 출신 621,075명이며, 베를린시 전체 인구에서 등록 외국인이 차지하는 비중은 17.2%에 이릅니다

2) 2016년 6월 22일, 베를린 터키이민자 자조단체 총연합회(Türkische Gemeinde zu Berlin) 회장 Berkir Yilmaz과의 인터뷰.

- 등록외국인 이외에도 다수의 미등록외국인이 베를린시에 거주하고 있는데, 베를린시는 그 수를 약 10만명~25만명 정도로 추정함
- 베를린시에서 외국인 인구 비율이 높은 지역은 미테, 노이켈른, 프리드리히스하인-크로이츠베르크, 샤를로텐부르크-빌머스도르프, 템펠호프-슈네베르크 등 시내 중심부임

〈그림 3〉 베를린시 구별 외국인 인구 비율



※자료: Statistik Berlin-Brandenburg

- 2015년 말 베를린시 외국인 인구를 전년도와 비교하면 전체 외국인 수는 8.3% 증가하였고, 이 가운데 아시아 출신이 26.1%로 가장 많이 증가하였음
- 아시아 출신 가운데에는 특히 시리아 출신이 전년대비 180.0% 증가하여 높은 증가세를 보였음

〈표 2〉 베를린시 거주 외국인 국적 구성

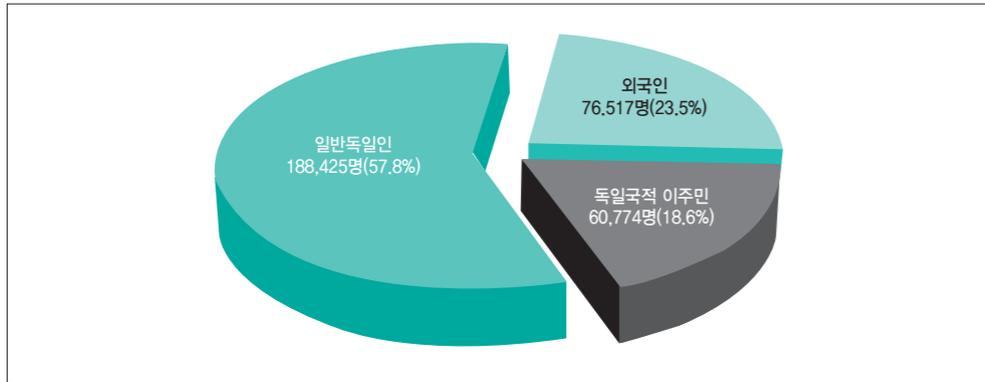
국적	외국인 인구		전년대비 증감	
	인구수(명)	비율(%)	인구수(명)	비율(%)
유럽	434,679	70.0	17,970	4.3
불가리아	24,214	3.9	2,821	13.2
덴마크	3,279	0.5	-87	-2.6
프랑스	17,683	2.8	39	0.2
그리스	12,954	2.1	463	3.7
이탈리아	26,715	4.3	1,465	5.8
라트비아	3,605	0.6	42	1.2
리투아니아	2,862	0.5	183	6.8
네덜란드	6,094	1.0	217	3.7
오스트리아	10,938	1.8	103	1.0
폴란드	54,951	8.8	1,647	3.1
포르투갈	4,790	0.8	341	7.7
루마니아	16,546	2.7	2,851	20.8
스웨덴	3,968	0.6	-29	-0.7
스페인	13,875	2.2	108	0.8
헝가리	5,171	0.8	523	11.3
영국	13,995	2.3	539	4.0
보스니아-헤르체고비나	11,806	1.9	-192	-1.6
코소보	5,066	0.8	1,317	35.1
크로아티아	11,851	1.9	589	5.2
마케도니아	5,460	0.9	282	5.4
러시아	20,962	3.4	1,090	5.5
스위스	5,324	0.9	162	3.1
세르비아	19,960	3.2	-102	-0.5
터키	97,960	15.8	-699	-0.7
우크라이나	10,496	1.7	650	6.6
아프리카	25,647	4.1	1,729	7.2
아메리카	34,279	5.5	2,411	7.6
캐나다	3,033	0.5	324	12.0
브라질	4,144	0.7	196	5.0
미국	16,846	2.7	1,136	7.2
아시아	106,974	17.2	22,132	26.1
중국	8,812	1.4	823	10.3
인도	4,448	0.7	869	24.3
이란	5,465	0.9	517	10.4
이라크	4,389	0.7	398	10.0
일본	3,589	0.6	217	6.4
한국	4,134	0.7	408	11.0
레바논	7,600	1.2	217	2.9
시리아	18,119	2.9	11,648	180.0
태국	4,872	0.8	2	0.0
베트남	15,517	2.5	692	4.7
오세아니아	3,937	0.6	554	16.4
무국적/자료불충분	15,559	2.5	2,978	23.7
전체	621,075	100.0	47,733	8.3

※자료: Statistik Berlin-Brandenburg

■ 노이쾰른구 민족구성

- 2014년 12월 말 기준으로 베를린 노이쾰른구 인구는 325,716명이며, 이 가운데 이주배경을 가진 주민이 137,291명으로 전체 주민의 42.2% 차지
- 이주배경 주민 가운데 독일국적자 60,774명, 외국국적자 76,517명

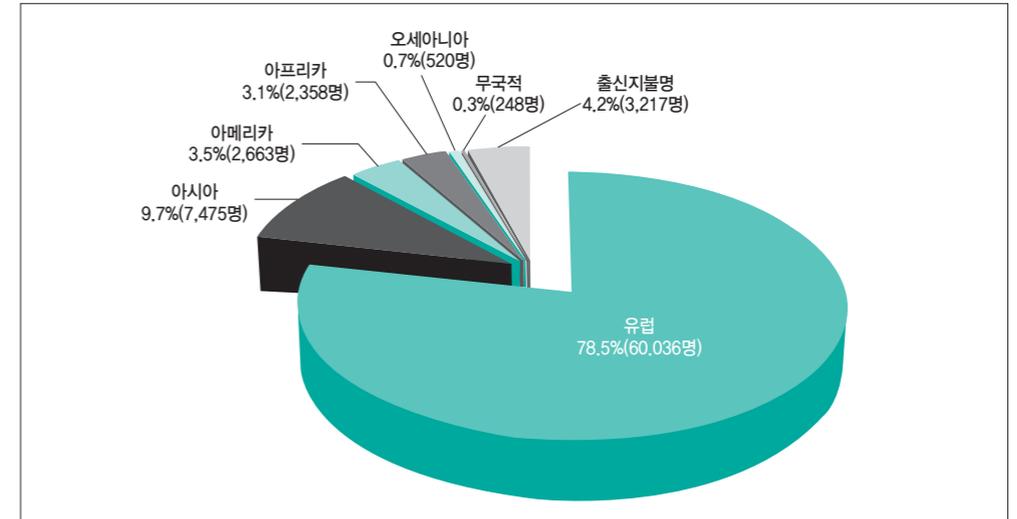
〈그림 4〉 베를린 노이쾰른구 주민 구성



※자료: Statistik Berlin-Brandenburg

- 노이쾰른구 외국인 주민의 출신지역은 유럽지역 출신이 60,036명으로 압도적 다수 차지
 - 유럽 출신 60,036명, 아시아 출신 7,475명, 아메리카 2,663명, 아프리카 2,358명, 오세아니아 520명 순
 - 그밖에 무국적자 248명, 출신지가 불분명한 사람 3,217명 등
 - 국적별로는 터키출신 이민자가 20,900명으로 전체 외국인 주민의 27.3%를 차지하여 가장 높은 비율 차지
 - 터키 다음으로는 폴란드 출신 6,661명(8.7%), 세르비아 3,637명(4.8%), 불가리아 3,328명(4.3%), 이탈리아 3,185명(4.2%), 루마니아 2,740명(3.6%), 레바논 2,354명(3.1%) 순

〈그림 5〉 베를린 노이쾰른구 거주 외국인 출신지역



※자료: Statistik Berlin-Brandenburg

- 노이쾰른구 가운데 특히 노이쾰른구역³⁾은 총 167,111명의 주민 가운데 이주배경을 가진 주민이 88,754명으로 전체 주민의 53.1% 차지(Statistik Berlin Brandenburg)
 - 거주민 구성에서 이주배경 주민 수가 순수 독일인 수 능가
 - 이주배경 주민 가운데 독일국적자 32,980명, 외국국적자 55,774명으로 외국국적자가 다수 차지

2. 정부의 이주민 밀집지역 정책

■ 사회통합도시(die soziale Stadt) 프로그램

- 도시의 사회문제 해결을 위해 1999년 연방정부가 사회통합도시 프로그램 발표

3) 노이쾰른구는 행정구역 상 노이쾰른(Neukölln), 그로피우스슈타트(Gropiusstadt), 브리츠(Britz), 북코브(Buckow), 루도브(Rudow)의 5개 구역으로 나뉜다.

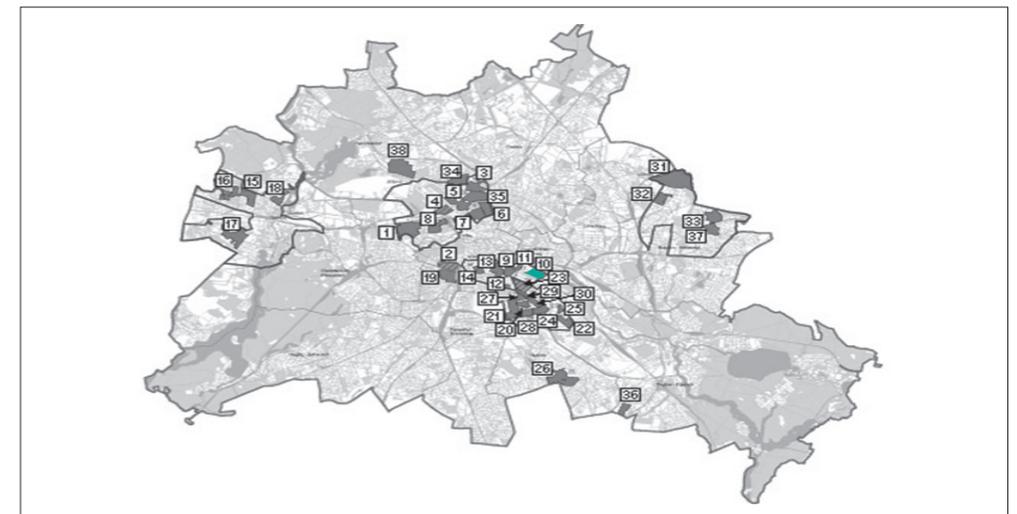
- 특별관리가 필요한 지역을 선정하고 해당 지역에 주택과 생활환경, 경제기반, 공동체 자존감 등 제고를 목적으로 통합적 지원
- 연방정부 이외에도 주정부, 지역전문가, 민간 전문가 등이 함께 참여하는 프로그램

■ 베를린시의 사회통합도시(die soziale Stadt) 프로그램

- 1996년 베를린시에서 동·서베를린 재통합 이후 베를린의 사회적 발전과정을 파악하기 위한 연구용역 발주
 - 연구결과, 베를린의 일부 지역에 고립화현상이 나타나고, 사회적 인프라 부족으로 여러 가지 사회문제가 발생하고 있음을 확인
- 베를린시 개발을 목적으로 1999년 연방정부가 발표한 '사회통합도시'(die soziale Stadt) 프로그램을 베를린시에서 가동
- 실업률, 사회급여수혜자율, 도시기반시설(교통, 통신, 수도, 전기 등)의 열악성, 이주민 밀집도 등을 기준으로 특별관리가 필요한 지역 17개를 선정하고 집중적인 지원 시작(김민정 외, 2014)
 - 2016년 9월 현재까지 특별관리지역으로 선정된 지역은 총 38개
 - ▷ 2015년 12월 31일자로 프리드리히스하인-크로이츠베르크구의브랑엘키츠(Wrangelkiez) 구역의 관리 프로그램이 종료되어 2016년 9월 현재 특별관리지역은 총 37개
 - 선정지역의 대다수는 이주민 비율이 높은 지역
 - 베를린시에서 선정된 38개 특별관리지역 가운데 이주민 비율이 특히 높은 노이퀼른구에서 총 11개 지역 선정
- 특별관리지역에 대한 지원과 관리는 지역관리제(Quartiers management)라는 명칭으로 운영
 - 지역관리제는 사회통합도시 프로그램의 핵심
 - 실업이나 빈곤과 같이 근본적인 경제 문제를 지역차원에서 해결하기는 어렵지만, 지역주민이 앞장서서 지역의 문제를 선정하고, 문제 해결을 위해 토론하면서 주민의 사회통합 가능하다는 가정 하에 시행
 - 선정된 지역에 관리능력, 고용훈련, 자금조성, 주민발의와 같은 사회적 역량, 직업능력 자

- 문 등 여러 분야의 지식을 갖춘 사람들로 지역관리팀 구성
- 지역관리팀은 해당 지역 관할 지자체나 공공기관의 지원을 받아 사무소를 설치하고 주민 활동과 협력의 공간으로 활용
- 지역관리팀의 지속적인 활동을 점검하고 평가를 위해 매달 베를린시 도시개발부 주재로 점검회의 개최
- 주민들이 지역관리제의 일환으로 주민조직 활동에 참여하고, 자신이 거주하는 지역문제를 해결하고자 노력하는 과정을 경험하면서, 지역주민의 교류와 지역사회를 위한 참여 의식 증가⁴⁾

〈그림 6〉 베를린 특별관리지역 선정 현황



※자료: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de>
 ※주: 녹색으로 표시된 10번 지역은 2015년 12월 31일자로 특별관리 종료.

■ 베를린 통합정책

- 2000년대 중반 유럽 각국에서 이민자 사회통합 문제와 다문화주의 실패론이 대두되면서, 사회통합도시 프로그램을 통해 부분적으로 진행하던 이민자 통합전략을 넘어, 시정부 차원의 종합적인 이민자 통합정책 필요성 인식

4) 2016년 6월 22일, 노이퀼른구 이주민담당관 Arnold Mengelkoch과의 인터뷰.

- 2007년 베를린시의 종합적인 이민자 통합정책인 ‘다양성권장-결속력강화: 베를린 통합정책 2007-2011’ 발표
- 베를린시의 민족적 다양성을 자원으로 인식하고 베를린의 미래를 위해 문화다양성 적극 활용 방침
- 도시발전을 위한 경제, 환경, 사회개발 가운데 사회적 측면에 중점
- 크게 일곱 가지 주제로 기본전략 마련
 - 국제적 성격 홍보와 문화적 다양성 개발
 - 노동시장 참여를 통한 통합
 - 교육을 통한 통합
 - 도시 결속력 강화를 통한 통합
 - 문화간 개방을 통한 통합
 - 시민참여와 강화를 위한 통합
 - 난민 통합
- 일곱 가지 기본전략 가운데 ‘도시 결속력 강화를 통한 통합’ 전략을 사회통합도시 프로그램과 연계

3. 이주민 밀집지역 정책의 효과

■ 이주민 문화에 대한 현지인 인식 변화

- 다양한 출신배경의 이주민이 함께 정책결정에 참여하고 그들의 서로 다른 경험을 기반으로 새로운 사업 아이디어가 발굴되면서 지역발전 자산으로서 이주민 문화의 가치 입증
- 일상생활 공간에서 이주민 아이디어를 차용한 시설과 주민대상 프로그램이 증가하면서, 현지인 사이에 이주민 문화에 대한 문화상대주의적 사고 확산

- 독일인 일반시민 사이에 이주민의 이국적 문화에서 아이디어를 얻어 상품화하는 사례 증가
 - 대중음악 작곡가의 새로운 음악, 음식점에서의 신메뉴, 새로운 건축물 디자인 등에 이주민 문화 가미

■ 특정민족의 고립된 공간 해체

- 과거 이주민 밀집지역에서 동일민족끼리 모여 거주하는 특정민족 집중거주지 형성이 일반적인 현상이었지만, 현재는 특정민족만의 집단거주지는 거의 사라지고 여러 민족이 함께 거주하는 국제문화공간으로서의 성격을 갖춘 이주민 밀집지역 보편화
 - 일례로, 10년 전 베를린 노이켈른구는 대표적인 터키인 밀집지역으로, 이주민의 대다수가 터키출신 이민자이고, 현지에서 태어난 자녀들이 독일어를 잘 구사하지 못하고 터키어를 사용하는 경우가 많았음
 - 현재 노이켈른구의 같은 공간에는 터키 출신 이외에도 시리아, 이라크, 베트남, 중국 등 다양한 국가로부터 온 이주민들이 생활하고 있으며, 이민족이 서로 이웃으로 생활하고 있음
 - 최근 3~4년 사이에는 대표적인 이주민 밀집공간인 노이켈른구 북부 지역에 저렴한 집세에 매력을 느끼고 이주한 독일인 예술가와 학생들이 증가하여, 이주민과 일반 독일인 사이의 교류도 증가함⁵⁾
 - 최근 노이켈른구 이주민 밀집지역 주민의 출신배경 다양화는 독일로 유입된 난민 증가라는 외적 요인의 영향도 크지만, 이주민들이 같은 민족끼리 소그룹을 형성하려고 고집하지 않고 서로 다른 민족이 섞여서 생활하는 문화가 형성된 과정에 베를린시와 노이켈른구의 적극적인 지역관리제 운영도 적지 않은 영향을 미침
- 지난 10여년 간 베를린 시에서 수행된 사회통합도시(die soziale Stadt) 프로그램 결과, 지역관리제가 운영된 38개 지역에서 공통적으로 민족간 교류 환경이 조성되고, 동일민족끼리 생활하는 고립된 집중거주지가 해체되는 현상이 관찰됨

5) 2016년 6월 22일, 노이켈른구 이주민담당관 Arnold Mengelkoch과의 인터뷰.

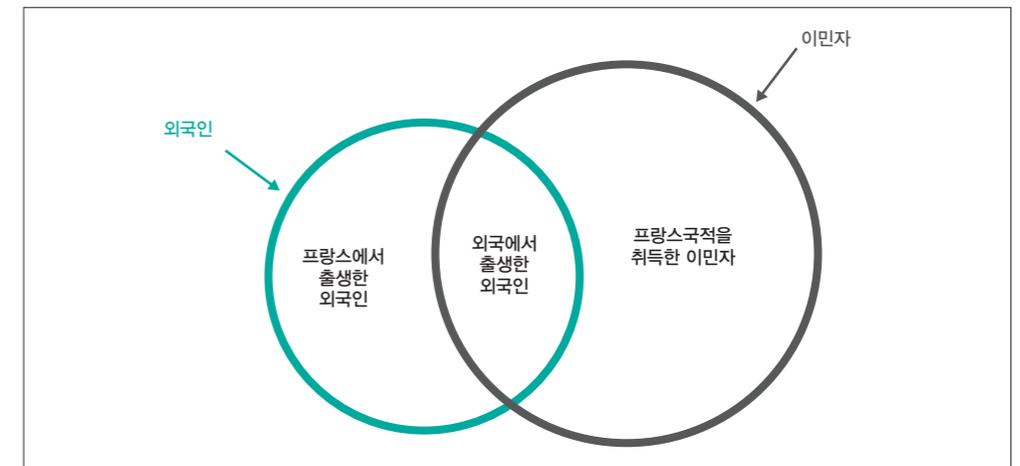
III 프랑스 파리 이주민 밀집지역 정책

1. 이주민 밀집지역 특성

■ 프랑스 이주민 현황

- 프랑스 인구조사는 거주자의 민족(ethnicity)을 조사하지 않고, 거주자의 출신국가와 국적을 조사하는 방식으로 이주민 통계 작성
- 프랑스에서는 이주민을 이민자(immigrée)와 외국인(étranger)으로 구별하며, 이 두 유형은 명확히 다른 의미로 사용됨(Haut Conseil à l'Intégration: HCI)
 - 이민자: 외국에서 태어나서 프랑스에 거주하는 사람
 - 외국인: 프랑스에 살고 있으면서 프랑스 국적이 없는 사람
- 이민자이면서 외국인인 경우도 있지만, 이민자이면서 프랑스 국적을 취득한 경우 존재
- 외국에서 태어나 프랑스로 이민 온 외국인도 있지만, 프랑스에서 태어났지만 부모가 모두 외국 국적이어서 외국인인 경우 존재
- 2013년 기준으로 프랑스 거주 이민자 수는 5,719,761명으로 전체 인구의 9.0% 차지(INSEE)
 - 이민자 가운데 유럽연합 출신이 32.3% 차지
 - 비유럽연합 출신 이민자는 알제리(13.3%), 모로코(12.4%), 튀니지(4.5%), 터키(4.3%) 순

〈그림 7〉 프랑스의 외국인과 이민자 의미



- 2013년 기준으로 프랑스 거주 외국인 수는 3,965,566명으로 전체 인구의 6.2% 차지(INSEE)
 - 외국인 가운데 유럽연합 출신이 35.7% 차지
 - 비유럽연합 출신 이민자는 알제리(12.0%), 모로코(11.2%), 튀니지(4.1%), 터키(5.5%) 순
- 최근 프랑스의 외국인 유입 목적은 경제적 이민과 유학이 크게 증가하고, 가족결합 이민은 감소하는 추세

〈표 3〉 프랑스거주 외국인 유형

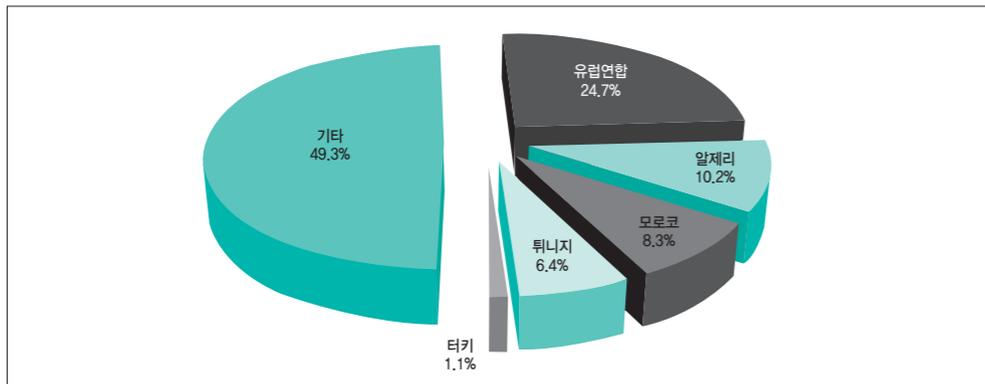
입국목적	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	증감률*
경제활동	20,815	18,280	17,834	16,013	17,800	19,054	20,601	8.1%
가족결합	85,715	83,182	81,172	87,170	93,714	92,326	89,488	-3.1%
학생	58,586	65,281	64,928	58,857	62,815	64,996	69,782	7.4%
기타	11,343	11,572	11,633	12,624	13,148	13,742	13,766	0.2%
인도주의	18,581	18,220	17,487	18,456	17,916	20,822	21,583	3.7%
합계	194,410	196,535	193,054	193,120	205,393	210,940	215,220	2.0%

※자료: 프랑스 내무부.
 ※주: 1) 유럽연합 출신 외국인 제외.
 2) 증감률은 2014-2015년 사이의 변화.

■ 파리지 이주민 현황

- 2013년 기준으로 파리지 이민자 수는 455,486명이며, 파리 전체 인구의 20.4% 차지
 - 파리의 이민자 비율은 전국 평균보다 두 배 이상 높음
 - 파리지 이민자 수는 프랑스 전체 이민자의 8.0% 차지(INSEE)
 - 비유럽연합 출신 이민자는 알제리(10.2%), 모로코(8.3%), 튀니지(6.4%), 터키(1.1%) 순

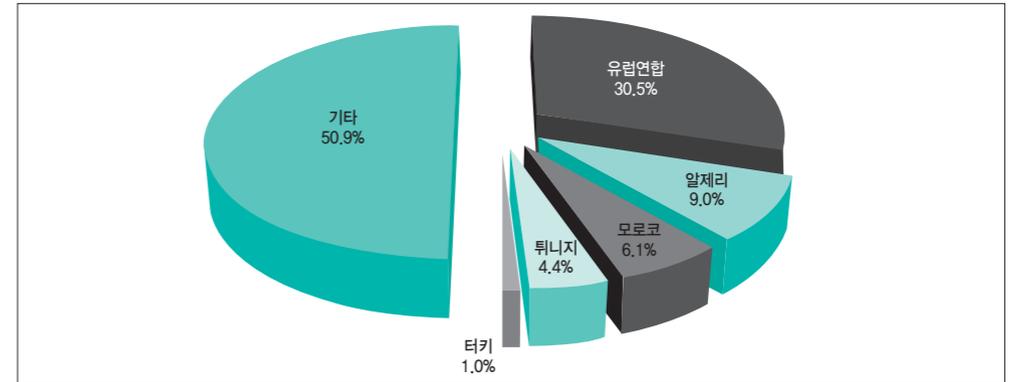
〈그림 8〉 파리거주 이민자 출신지



※자료: INSEE

- 2013년 기준으로 파리지 외국인 수는 330,167명으로 파리 전체 인구의 14.8%, 프랑스 전체 외국인의 8.3% 차지
 - 파리거주 외국인 가운데 유럽연합 출생자는 30.5% 차지
 - 비유럽연합 출신 외국인은 알제리(9.0%), 모로코(6.1%), 튀니지(4.3%), 터키(1.0%) 순

〈그림 9〉 파리거주 외국인 출신지



※자료: INSEE

■ 파리지 이주민 유입 과정

- 1820년에 독일지역 농사 흉작 영향으로 독일거주 농민들 다수가 파리로 이주
- 1917년 러시아 혁명과 오토만 제국 대학살을 피해 다수의 사람들이 파리로 이주
- 양차대전 기간 폴란드 등 주변국 국민이 프랑스로 유입되고 파리에 거주
- 1950~1970년대, 북아프리카 지역 국가 국민의 노동이주
- 1980년대 이후에도 아프리카와 아시아 출신 이민자의 지속적 유입
 - 1974년 이래 단순노무직 노동자의 이민을 엄격하게 제한하고 있지만, 가족재결합, 장기 불법 체류자에 대한 합법적 지위 부여, 새로운 불법 이민자 유입 등으로 이주민 수 꾸준히 증가
 - 파리 외곽지역 18구, 19구, 20구, 13구 등지에 이민자와 그 가족이 집중적으로 거주하는 이민자 밀집지역 형성

■ 파리 이주민 밀집지역 특징

- 이주민 밀집지역 유형이 거주지구와 상업지구로 구분
- 거주지구는 낙후되고 고립된 이미지

- 이주배경 주민이 세대를 거쳐 거주하는 공간
- 일반 파리시민의 출입이 드물고, 경제적으로 낙후된 지역
- 지역민의 실업률과 자녀의 학업중단율이 높은 지역
- 이민자 가운데 경제적으로 성공한 중산층 이상의 가정은 타 지역으로 이사가는 경향
- 상업지구는 이국적 문화를 상품화 한 소비지역으로서 유동인구가 많고 생기 있는 지역 이미지
 - 이민자 고유의 문화를 판매하는 상점이 즐비한 이국적 분위기의 공간
 - 이민자가 운영하는 상가에 이민자 출신 고객의 방문이 많지만 일반 파리시민의 방문도 끊임없이 이어지는 장소
 - 낮에는 유동인구가 많은 변화한 지역이지만 저녁에는 인구공동화 현상이 나타나는 조용한 지역

2. 정부의 이주민 밀집지역 정책

■ 도시정책(politique de la ville) 차원에서 접근

- 도시정책 발전 과정
 - 1977년 주거 및 사회생활(Habitat et Vie Sociale: HVS) 프로그램 도입
 - ▶ 대도시 외곽의 낙후지역을 선정하여 국가보조금 지급
 - ▶ 이민자 및 인종문제와 무관
 - 1981년 10월 마을사회발전(Développement Social des Quartiers: DSQ) 프로그램 도입
 - ▶ 1981년 리용의 도시폭동에 대한 대응으로 마을사회발전 국가위원회 설립
 - ▶ 프랑스 도시가 처한 문제 진단
 - 1981년 12월 특별교육지구(Zone d'Education Prioritaire: ZEP) 제도 시행
 - ▶ 이민자 밀집지역에서 발생하는 도시문제의 주요 원인이 이민자 2세 교육문제에 있다는 사실에 주목하고, 교육여건이 열악한 지역에 정부가 특별히 지원하는 특별교육지구 지정

- ▶ 특별교육지구에는 국가가 교사수 증원과 교육 시설 및 운영자금 지원
- 1988년 도시사회발전(Développement Social Urbain: DSU) 프로그램 도입
 - ▶ 1981년부터 운영되어 오던 DSQ를 DSU로 전환
 - ▶ DSQ가 경제적 개발 방안을 포함하는 종합계획이었던 데 비해, DSU는 경제적인 부분을 제외한 사회적 영역에 초점을 둔 사회적 프로그램 성격
 - ▶ 마을개선을 통해 경제적 어려움 해소할 수 없다는 인식에 기반
- 1993년 도시협약(Contrat de Ville)
 - ▶ 중앙정부의 교부금 합리와 정책과 맞물려 다양한 정책으로 발전
 - ▶ 취약한 환경의 지역을 도시민감지역(Zones Urbaines Sensibles: ZUS)으로 정의하고, ZUS를 다시 도시재생지역(Zones de Redynamisation Urbane: ZRU)과 도시면세지역(Zones Franches Urbaines: ZFU)으로 구분하여 정부 지원
 - ▶ 도시민감지역관찰국(Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles: ONZUS)을 설립하고 도시상황 조사 및 보고서 발간
- 2007년 사회통합 도시협약(Contrats Urbains de Cohésion sociale: CUCS) 체결
 - ▶ 지자체별로 도시발전안을 작성하고 이를 바탕으로 중앙정부와 지자체가 협상하여 지자체에 대한 재정지원 결정
 - ▶ 도시개발, 경제정책, 사회정책을 종합하는 도시종합계획의 성격

■ 도시정책과 이주민정책의 결합

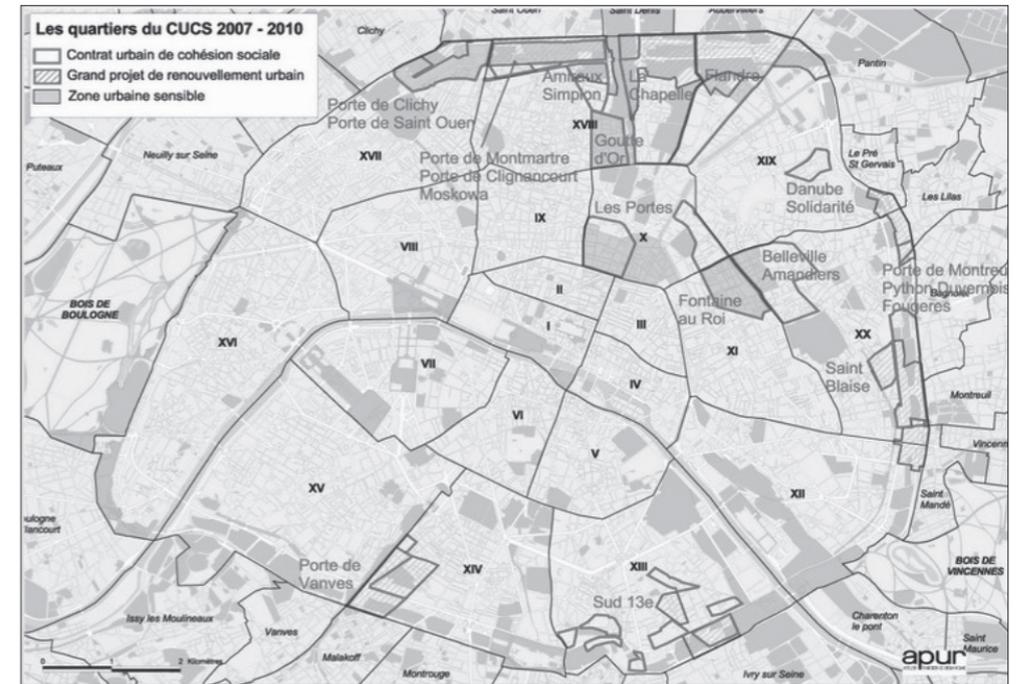
- 1970년대 도시 내 사회·계급간 혼합정책을 1980년대 사회·민족간 혼합정책으로 전환
 - 이주노동자의 주택문제를 민족에 따른 주택문제로 연계
 - 저소득층에게 공급하는 사회주택을 지자체별로 균등하게 배분하는 과정에서, 일부 지역은 사회주택 입주자의 50% 이상이 이주민으로 차지하게 되면서 계급문제와 민족문제 연계
- 2001년 들라노에(Bertrand Delanoë) 시장이 취임하면서 파리의 도시정책과 이민자 사회통합정책 연계 본격화
 - 2001년 도시정책과 사회통합정책을 담당하는 부처 간 연합국인 부처연합 도시정책단(Délégation interministérielle à la ville: DIV) 신설

- 2003 파리시 '도시부' 신설
- 도시 내 지역별 문제를 조사하고 통계데이터를 생산하는 민감도시지역관찰국(Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles: ONZUS) 조직
- 2007년 사회통합도시협약(Contrat Urban de Cohesion Sociale pour Paris: CUCS) 도입

■ 사회통합도시협약(Contrat Urban de Cohesion Sociale pour Paris: CUCS)

- DIV가 협약의 원칙을 제시하고, 지자체가 도시개발 제안서를 작성하여 제출한 후, 지자체 제안서를 근거로 중앙정부와 지자체 사이에 정부지원 협약 체결
- 파리가 역점을 두는 구체적인 정책 분야 7가지 명시
 - 일자리, 경제발전
 - 사회관계 발전, 시민성
 - 주거, 생활환경 개선 및 도시재생
 - 교육, 청소년, 스포츠
 - 보건
 - 일탈 예방
 - 문화
- 지자체 보고서에 사업의 타당성 조사부터 사업 후 평가까지 아우르는 내용을 구체적으로 작성
- CUCS 적용지역 선정은 기초생활자 비율, 한부모가정 비율, 학생 유급률, 빈곤률, 이민자 인구 비율, 무학력자 비율 등을 지표로 활용하고, 이 지표에 따른 평가 결과에 근거하여 파리시정부 지원 대상 지역 선정

〈그림 10〉 CUCS 적용지역 선정의 예



※자료: http://www.apur.org/cdrom/CD_CUCS_2010/pcucs_menu1_2.htm.

3. 이주민 밀집지역 정책의 효과

■ 이주민에 대한 편견과 반감 완화

- 이주민이 겪는 문제의 원인을 이주민 본인의 문제가 아니라 파리의 계층문제, 도시문제로 인식하고 접근
- 이주민만을 위한 지원사업이 아니라, 현지인 또한 같은 어려움에 처했을 때 함께 지원대상이 될 수 있는 구조
- 이주민이 경제적 빈곤과 사회적 차별에 처하기 쉽다는 사실은 인정하지만 이주민만을 대상으로 시행하는 사업 지양하여, 이주민과 일반시민 사이의 역차별 논란 가능성 배제

■ 이주민의 고유 문화에 가치 부여

- 이주민에게 공화국 정신을 강조하면서도 이주민 고유문화 존중
 - 공화주의적 가치와 문화다양성이 양립할 수 있다는 입장 유지
- 다양한 문화의 공존을 추구하되, 특정 지역에서 특정 이주민이 절대다수를 차지할 경우에는 프랑스 문화와 해당 이주민 문화 교류 추구를 통해 새로운 파리문화 창출
 - 중국인 밀집지역인 파리 13구에서 중국문화와 프랑스 문화 교류를 위해 노력하는 단체 지원
 - 중국어 간판이 즐비한 파리 13구에서 일반 파리시민들이 프랑스어만 사용하면서 불편없이 쇼핑 가능
 - 복잡한 골목의 재래시장과 향신료향으로 대변되는 타지역 차이나타운과 구분되는, 깔끔하고 고급스런 쇼핑구역으로서의 파리식 차이나타운 발전

■ 지역별로 상이한 결과

- 파리 전역에 동일한 원칙으로 정책을 시행하였음에도 불구하고 변화의 정도는 지역별로 다름
- 거주지구에 비해 상업지구에서 변화의 속도 빠름
- 일부 낙후지역에서는 지속적인 지원에도 불구하고 개발의 효과가 미미함

IV 결론: 한국에 주는 시사점

■ 이주민 사회통합에서 이주민 밀집지역 정책의 중요성

- 독일 베를린과 프랑스 파리 사례는 이주민 밀집지역 정책이 이주민 사회통합에 중요한 기능을 할 수 있음을 증명하고 있음
- 이주민 사회통합 효과를 기대하려면, 이주민 밀집지역 문제가 이주민만의 문제가 아니라, 내국인 선주민에게도 영향을 미치는 지역주민 공동의 문제라는 사실을 인식하고 접근하는 것이 중요함
- 이주민과 내국인 선주민이 모두 동의하는 정책을 수립하고 추진하는 과정은 다양한 계층의 주민 참여를 원칙으로 하였고, 이주민과 내국인 선주민이 지속적으로 공동의 문제를 협의하면서 상호 이해와 교류가 증대되었음
- 국내에서도 지역문제를 협의하는 자리에 이주민 대표가 참여하는 경우가 있지만, 대부분 1~2명 정도의 극소수의 이주민이 상징적으로 참여하는 수준이라는 사실을 인식하고, 실제적인 다문화 공동회의가 될 수 있도록 제도화하는 노력이 필요함
- 사회통합에 긍정적인 영향을 미친 사업은 이주민과 내국인 선주민 입이 모두 고려되도록 조직된 협의체가 존재하였고, 이주민과 내국인 선주민의 공동체 의식 고취를 유도하는 장치가 있었음

■ 지자체 정책역량의 중요성

- 독일 베를린과 프랑스 파리의 외국인 밀집지역 개발은, 중앙정부(연방정부)와 지자체(지방 정부) 사이에 문서화된 합의를 기반으로, 상호간 명확한 역할배분에 따라 진행되었음
- 중앙정부(연방정부)는 지자체 차원에서 성공적으로 정책을 추진할 수 있도록 지자체에 적절한 자율성 부여하였고, 지자체(지방정부)는 지역맞춤형 사업 추진 방안을 스스로 마련하여 가장 효과적인 방식으로 사업을 수행하고자 노력하였음
- 최근 국내에서도 이주민 관련 사업에서 지자체의 역할을 강조하고 있지만, 현실적으로 지자체가 스스로 사업을 추진하는 데에 어려움을 느끼고, 중앙정부가 마련한 프로그램을 단순히 이행하는 것으로 만족하는 경우가 많음
- 이주민에게 직접적인 영향을 미치는 사업은 지자체 차원의 지역맞춤형 사업이 효과적임. 즉, 중앙정부 차원에서 정책의 큰 방향을 정하되, 사업의 구체적인 내용은 지자체 차원에서 정하고, 사업 추진 방식도 지자체가 스스로 마련할 수 있을 때, 실질적인 효과를 기대할 수 있음
- 지자체가 스스로 역내 이주민 밀집지역을 위한 개발 계획을 수립하고, 이 계획을 사회통합과 연계할 수 있는 역량을 갖추도록 지방공무원 역량 강화 및 지역 전문가 양성이 필요함

■ 민족과 계층을 함께 고려하는 정책

- 베를린과 파리에서 추진된 이주민 밀집지역 정책은 정부는 이주민을 특별한 시혜의 대상으로 취급하지 않고, 일반 국민을 동등한 구성원으로 인식하였다는 공통점이 있음
- 이에 반해, 우리나라의 이주민 사회통합 정책은 이주민만을 위한 지원사업이 대다수이며, 이러한 사업을 서로 다른 부처와 기관이 경쟁적으로 추진하면서 부작용을 경험하고 있음
 - 일반 한국인들 사이에 이주민 지원사업은 중복사업, 퍼주기사업이라는 주장과, 이주민에 대해 한국인이 역차별 받는다는 주장이 확산되어 사회통합에 부정적인 영향을 미치고 있음
 - 이주민들이 정부의 지원을 당연시하고, 이주민의 권리는 앞세우며, 의무는 등한시한다는 비판적 의견이 확산됨
- 이주민이라는 이유만으로 지원하는 사업을 재고하고, 복지대상에 해당하는 사회 계층을 대

상으로 지원하는 사업이 활성화되어야 함

- 이주민 스스로도 자신을 특별한 시혜적대상이 아니라 동등한 사회구성원으로 인식하고, 사회구성원으로서의 권리와 의무를 각인할 수 있는 사업 개발이 요구됨

■ 이주민 밀집지역의 유형을 고려한 맞춤형 정책 수립

- 이주민 밀집지역 사이에 서로 다른 성격이 존재하며, 유형과 발전단계에 따라 차별화된 발전 방안이 필요함
 - 국내의 경우 이주민 밀집지역은 노동자거주지, 대도시 저렴주거지, 외국관련 시설 주변, 전문인력의 고급주거단지 등으로 대별되며, 이 가운데 특히 노동자 거주지와 대도시 저렴주거지가 이주민 사회통합에서 우선적인 정책고려 지역임
 - 대도시 저렴주거지의 경우, 이주민 밀집을 이유로 한국인 선주민이 지역 이탈이 가속화되고 있으며, 이것이 지역의 낙후화와 계도화를 촉진할 가능성이 있으므로 이주민과 선주민이 함께 동의할 수 있는 지역발전 계획 수립이 요구됨
 - 이주민 밀집지역에 거주하는 이주민의 대다수가 초기 이민자인가, 세대를 아우르며 거주하는 장기 거주자인가 여부에 따라 이주민의 정책수요와 지역사회를 바라보는 인식이 다르다는 사실을 인식하고, 이주민 의견수렴 과정에서 지역 이주민 특성을 감안하는 장치를 마련해야 함
 - 이주민이 실제로 거주하는 공간과 이주민이 여가와 유흥을 즐기기에 모여드는 상업적 공간의 차이를 이해하고 정책을 수립해야 함
 - 이주민이 실제로 거주하는 공간에서 이주민 문화의 상품화를 추진할 경우, 일반 시민 사이에 거부감이 나타나기 쉽고, 일반시민의 지역 이탈과 이주민과 일반시민을 분리시키는 부작용이 나타나기 쉬움
 - 유동인구가 많은 상업적 공간에서는 이주민의 문화를 홍보하고 상품화하는 것이 이주민과 일반시민의 문화교류를 촉진하는 순기능으로 작용할 가능성이 높음
- ### ■ 이주민의 문화를 활용한 새로운 지역문화 창조
- 이주민의 이국적 문화를 지역발전의 자산으로 활용한다는 것은 이주민 본국 문화를 그대로 지역사회에 이식함을 의미하지 않음

- 국내 일부 지자체에서 지역내 이주민 문화를 활용하여 관광상품화를 시도하는 경우가 있는데, 이주민 본국의 문화를 그대로 재현하려는 경우가 많음
- 유럽 주요국 사례에서 현지인이 즐겨 찾는 이주민 밀집지역은 이주민 본국 문화를 재현한 장소가 아니라 현지인도 편안하게 즐길 수 있는 융합문화 공간이라는 측면에 주목할 필요가 있음
- 문화를 고정 불변의 자산처럼 취급하려는 관행을 넘어, 이주민 문화를 자산으로 활용하는 과정에 지역 상황을 고려하여 이주민과 현지인이 함께 즐길 수 있는 새로운 지역문화를 창조하려는 노력이 필요함

참고문헌

- 김민정 · 고상두 · 한승준 · 이지영 · 이주현 · 이병하, 「서울시 외국인주민정책 기본계획수립 용역」, 서울시, 2014.
- 김윤경 · 문태현 · 허선영 · 정윤영, “외국인 밀집지역의 공간적 분포와 영향요인 분석,” 한국주거환경학회지, 제12권 제2호, 2014, pp. 1-15.
- 박세훈, “한국의 외국인 밀집지역: 역사적 형성과정과 사회공간적 변화,” 『도시행정학보』, 제23집 제1호, pp. 69~100, 2010.
- 박세훈 · 이영아 · 김은란 · 정소양, 「다문화사회에 대응하는 도시정책 연구I: 외국인 밀집지역이 현황과 정책과제」, 국토연구원, 2009.
- 박세훈 · 김은란 · 정윤희 · 정소양, 「다문화사회에 대응하는 도시정책 연구II: 지역중심형 외국인 정책 추진방안」, 국토연구원, 2010.
- 오정은 외, 「문화교차 환경 조성을 통한 지역발전 방안 연구」, IOM이민정책연구원 연구보고서, 2011.
- 오정은 · 반정화 · 윤인진 · 이희정, 「서울 서남권 중국동포 밀집지역 현황 조사」, 서울시, 2015.
- 오정은 편, 「외국인 밀집지역 사례 연구」, IOM이민정책연구원 특별기획시리즈 No. 3, 2012.
- Borjas, George, “The Economics of Immigration,” Journal of Economic Literature, Vol. 32, pp. 1667-1717, 1994.
- Castles, Stephen and Mark Miller, The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. The Guilford Press, 1993.
- Debrand, Thierry and Caroline Allonier, Véronique Lucas, Aurélie Pierre, Les disparités sociales et territoriales de santé dans les quartiers sensibles, Les documents de l’Onzus, 2009.
- Ley, David and Annick Germain, “Immigration and the Changing Social Geography of Large Canadian Cities,” Plan Canada Vol. 40, No. 4, pp. 29-32, 2000.

웹사이트

- 법무부 출입국외국인정책본부(www.immigration.go.kr).
- 베를린시청 홈페이지(http://www.berlin.de).

- 파리시청 홈페이지(<http://www.paris.fr>).
- 프랑스 내무부(<http://www.interieur.gouv.fr>).
- National Institute of Statistics and Economic Studies (INSEE) (<http://www.insee.fr>).
- Haut Conseil à l'Intégration (HCI) (<http://www.hci.gouv.fr>).
- Statistik Berlin Brandenburg(<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/home.asp>).

인터뷰

- 2016년 6월 22일, 노이켈른구 이주민담당관 Arnold Mengelkoch.
- 2016년 6월 22일, 베를린 터키이민자 자조단체 총연합회(Turkische Gemeinde zu Berlin) 회장 Berkir Yilmaz.

제3장 MIPEX로 본 유럽 이주민 정책 변화

숙명여대 다문화통합연구소장 **윤광일**

이 글에서는 1990년대 중반 이후 많은 유럽국가에서 다양성을 인정하고 지지하는 기존의 다문화주의적 프로그램보다 시민적 통합을 강화하는 새로운 다문화주의적 정책을 지향하고 있는 가운데 2004년 이래 유럽국가를 중심으로 이주자의 사회통합정책을 평가해온 MIPEX(이주자통합지표: Migrant Integration Policy Index) 조사결과를 살펴봄으로써 유럽의 이주민 정책 변화를 파악하고자 함

EU 또는 유럽국가가 대부분인 38개국 MIPEX 2015 조사 결과에 의하면 완벽한 통합정책과 배제정책의 중간 정도의 정책을 펴고 있는 것으로 나타남. 발틱 국가, 중부 유럽, 남동 유럽과 같이 신흥 이주 대상국이지만 아직은 상대적으로 이주자가 적고 반이민 정서가 강한 나라의 이주자 통합정책은 미흡한 편임. 상대적으로 부유하고 이민역사가 오래된 큰 서유럽 국가의 경우 이주자가 이주대상 내국인과 동등한 권리와 기회를 보장받는 방향으로 통합정책을 펴고 있음

유럽국가에서는 일반적으로 통합정책을 통해 이주 노동자, 재결합 가족, 영주권자 등은 기본적인 권리를 보장받고 있으며 차별로부터 보호받고 있음. 특히 EU법에 의해 보장되는 영역에서 통합정책이 강하게 나타남. 그러나 이주자들은 여전히 국적취득이나 정치활동 참여에 적지 않은 어려움을 겪고 있음. 또한, 맞춤형 고용, 교육, 의료 지원 등에 있어서 내국인과 동등한 접근성을 보장받지 못하는 편임

전반적으로 보면 이민의 역사보다는 정치적 의지가 MIPEX 2015 총점평균에 영향을 미치는 것으로 보임. 상대적으로 개방적인 통합정책이 더 많은 이주민을 영주하게 할 가능성이 높고, 내국인의 이주민 신뢰도도 높일 것이기 때문임

참고로 한국의 MIPEX 2015 조사 결과에 의하면 전체 조사대상 국가총점 평균인 52점보다 약간 높은 53점으로 38개국 중 18위를 차지함. 이는 이민의 역사가 긴 서유럽 국가와 거의 대등한 점수로 짧은 이주 및 이주정책 역사에도 불구하고 상대적으로 개방적인 통합정책을 취하고 있다고 볼 수 있음

한국의 경우 총점 평균과 순위가 중위권에 속하는 만큼 '외국인에게 이주 대상국 내국인과 동등한 기회와 권리를 보장'하는 법과 제도에 만점을 부여하는 MIPEX의 평가에 맞춰 현재 사회통합정책을 급속히 개혁할 필요는 없어 보임

I 서론: 유럽 이주자 통합정책의 배경

■ 유럽연합(EU: European Union) 이주자 현황(Huddleston et al. 2015:9 ; OECD/European Union 2015)

- EU는 2016년 9월 현재 28개국(오스트리아, 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 키프러스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국)으로 구성된 정치 및 경제 연합임
- 현재 EU는 총인구 7억4천2백여만 명 중 약 2천만 명 (4%) 정도가 비 EU 국가 시민이며, 5천2백여만 명이 비EU 국가 출생자임
- 2008년 세계경제위기와 긴축경제로 인해 비 EU 국가 시민의 고용률이 2014년 현재 56.5%로 6%p 하락함. 빈곤위험률은 49%로 4%p 증가하여 EU 국가 시민의 약 두 배에 달함
- 생산연령(18-64세)인 비 EU 국가 시민의 37%는 고등교육을 받지 않은 이주자로 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국 등과 같은 전통적 이민국가의 45%에 미치지 못함

■ EU의 이주에 대한 정치적 환경(Huddleston et al. 2015)

- EU 시민들은 전반적으로 이민 문제에 대해서 잘 모르고 있으며 국가에 따라 이민에 대한 의견이 갈리고 있음. 2012년 여론조사에 의하면 2/3의 EU 시민들이 이민자가 내국인과 동등한 권리를 가져야 한다고 응답했으나 키프러스, 헝가리, 라트비아에서는 30~40%에 불과했

고, 북유럽(nordic)국가와 네덜란드, 포르투갈, 스페인 등에서는 80~90%에 달함

- 2014년 8월 현재 EU 시민은 경제(33%), 실업(29%), 공공 재정(25%) 다음으로 이민(24%)을 심각한 문제로 인식하고 있음. 또한 2014년 여론조사에 의하면, 비 EU 이주자에 대해 부정적으로 느끼는 EU 시민이 57%에 달함
- 이와 같은 배경에서 최근 극우정당이 EU 각국에서 선전하고 있음. 2014년 유럽의회 선거에서 극우정당들이 독일, 프랑스, 영국에서는 25%, 오스트리아에서는 20%, 핀란드, 헝가리, 라트비아, 리투아니아와 네덜란드에서는 20%, 그리스와 스웨덴에서는 10%의 득표율을 각각 올림

■ 유럽의 인종적, 민족적, 문화적 소수자는 이주자(migrant), 역사적 소수 민족(national minorities), 그리고 원주민(indigenous peoples)으로 구분됨(Banting and Kymlicka 2013)

- 일반적으로 '국제 이주자(international migrant)'는 출생국이 아닌 다른 나라에 거주하는 사람을 지칭함(United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2016)
- 유럽연합 내에서는 소속 나라 국민 간의 이주는 자유롭기 때문에 이 지역 내에서 이주자는 일반적으로 유럽연합 외 '제3국출신(TCN: Third Country National)'을 지칭함
- 유럽의 다문화정책은 넓게 보면 이들 소수자 전반을 대상으로 하고 있으나 정책적 초점은 제3국출신을 대상으로 함(OECD/European Union 2015)
- EU는 이민 대상국에서 5년 이상 합법적이고 연속적으로 거주한 비EU 제3국출신 이주자를 장기(long-term) 이주자로 정의함(Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003)¹⁾. 이는 12개월 이상 이민 대상국에 거주한 이주자를 장기 이주자로 정의하고 있는 UN과 OECD의 정의와는 구분됨
- 참고로 한국은 90일 이상 체류하여 외국인 등록을 해야 하는 외국인과 국내 거주지 등록을 한 외국국적 한인 동포를 장기체류 외국인으로 분류하고 있음(출입국·외국인정책 통계연보 2015)

1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0109> (2016년 9월 25일 접속)

- 또한, 이민자(immigrant)에 대한 국제적 기준은 국적(nationality)과 출생지(place of birth)로 대별됨. 예컨대, 이민 대상국(host country)은 전자를 기준으로 이민 대상국에서 출생했으나 그 나라의 국적이 없거나 이중 국적이 있는 ‘외국인(foreign population)’과, 후자를 기준으로 국적과 상관없이 ‘외국출생자(foreign-born population)’로 이민자를 분류할 수 있음(Chun and Yoon 2014; OECD Factbook 2015-2016)

■ **최근 유럽은 다양성(diversity) 추구를 위한 다문화주의적 접근보다는 사회통합적 접근을 선호하는 편임**

- 1990년대 중반이후 많은 유럽국가에서 다양성을 인정하고 지지하는 기존의 다문화주의적 프로그램보다 시민적 통합을 강화하는 새로운 다문화주의적 정책을 지향하고 있음(윤인진 2016)
- 독일 메르켈 총리가 2010년 10월 “독일의 다문화주의는 완전히 실패했다”고 주장한 이래 영국과 프랑스 등 서구 유럽국가 지도자의 다문화주의 포기 선언이 잇따름
- 인종적 통합과 시민적(정치적) 통합: 시민권(citizenship)의 경계는 사회적인 내적·외적 봉쇄(closure)의 강력한 도구임. 외적으로는 시민과 가난한 나라로부터의 잠재적 이주자를 구분하고, 내적으로는 시민과 외국인 거주자를 구분함(Howard 2006: 444)
- 통합에 대한 이러한 구분은 인종적 민족주의(ethnic nationalism)와 시민적 민족주의(civic nationalism)에서 유래함. 마이네킨(Meinecke)에 의하면 전자는 집단적으로 공유한 문화적 유산에 기초하고 있으며 후자는 “공통의 정치적 역사와 헌법의 통합적인 힘”에 의해 기초함(Koning 2011:1975)
- 또한 인종적 민족주의의 경우 하나의 공동체를 민족공동체(national collectivity)로 만드는 민족성(nationality)을 고유한(inherent) 특질로 여기는데 반해 시민적 민족주의에서는 이를 최소한 원칙적으로는 열려있고 자발적(open and voluntaristic)인 것으로 파악함. 전자의 예로 언어, 관습, 전통을 강하게 중시해 온 독일의 민족주의를 들 수 있으며, 후자의 예로 시민 문화와 정치적 제도를 중시해 온 프랑스를 들 수 있음(Koning 2011)
- 최근 유럽의 사회통합정책은 정치적·시민적 통합을 지향하는 경향. MIPEX(Migrant Integration Policy Index)는 유럽국가를 중심으로 이주자 사회통합정책을 비교 평가한 지표임

■ **유럽연합 각료이사회(the Council of the European Union)의 정의에 의하면, 시민적 통합(civic integration)은 주류(mainstream) 사회로의 더 완벽한 이주자 통합을 강조함. 사회통합의 핵심 원칙은 다음과 같음(Banting and Kymlicka 2013: 586-587)**

- (1) 고용은 통합의 핵심
- (2) 자유, 민주주의, 인권 존중, 양성평등, 법치 등 자유 민주주의 가치에 대한 존중 중시
- (3) 이주자 수용국(host country)의 언어, 역사, 제도 등에 대한 기본 지식은 통합에 불가결
- (4) 반차별(anti-discrimination) 법과 정책은 더 나은 통합에 본질적

II MIPEX란 무엇인가?

1. MIPEX의 소개

- MIPEX는 2015년 현재 EU 소속 28개 모든 나라와 대한민국, 호주, 캐나다, 아이슬란드, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 터키, 미국 등 총 38개국을 대상으로 각국의 이주 관련 정책 및 법적 제도가 얼마나 이주자의 사회통합을 촉진시키고 있는지를 비교·평가하는 지표임
- MIPEX 2015는 유럽연합 집행위원회(European Commission) 산하의 제3국출신 이주자 통합을 위한 유럽기금(European Fund for the Integration of Third-Country Nationals)과 보건 및 식품 안전 총국(Directorate-General for Health and Food Safety), 소비자, 건강, 농업과 식품 책임 집행기관(Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency), 그리고 국제이주기구(International Organization for Migration)의 공동 후원으로 ‘통합정책의 수혜자는 누구인가(Integration policies: Who benefits?)’라는 프로젝트로 진행되었음. MIPEX 2015 지표 개발과 자료수집 및 평가는 스페인 바르셀로나 국제문제연구소(CIDOB: the Barcelona Centre for International Affairs)와 벨기에 브뤼셀 소재 이주 정책연구그룹(MPG: the Migration Policy Group)의 주도 하에 세계 38개국의 싱크탱크, 비정부기구(NGO), 대학, 연구소 등의 체계적 협력을 통해 수행됨(Huddleston et al. 2015)
- MIPEX 조사연구는 2004년에 예비연구(pilot study)로 시작되어 2007년 발표된 MIPEX II와 2011년 초판이 공개된 MIPEX III, 2015년 6월 발표된 MIPEX 2015 (4판)에 이르고 있음 (전경옥 2013; Huddleston et al. 2015)
- 예비연구는 영국문화원과 이주정책연구그룹, 그리고 영국의 외교정책 센터(Foreign Policy Center)가 15개 유럽연합 국가들을 대상으로 진행했으며 2005년 ‘유럽 시민 통합 지표(European Civic Citizenship and Inclusion Index)’로 발표됨
- MIPEX II는 조사 당시 유럽연합 국가가 아니었던 불가리아와 루마니아를 제외한 25개 유럽연합 국가들과 캐나다, 노르웨이, 스위스의 이주자 정책을 ① 노동시장 접근(Labour market access) ② 가족 재결합(Family reunion) ③ 장기 거주(Long-term residence) ④ 정치참여(Political participation) ⑤ 국적취득 접근성(Access to nationality) ⑥ 반 차별(Anti-discrimination) 등의 6개 정책분야(policy area)에 걸쳐 140개 지표(indicator)로 나누어 평가함
- MIPEX III는 교육(Education)분야의 8개 지표를 추가하고 기존 지표를 개량하여 총 7개 정책분야 148개 지표를 통해, EU 27개국을 포함해 노르웨이, 스위스, 캐나다, 미국 등 31개국의 이주 정책 및 법적 제도를 평가함. 이후 동일한 지표와 기준 시점(2010년 9월)을 적용하여 호주, 일본, 한국이 MIPEX III에 포함됨
- MIPEX 2015는 보건(Health) 분야의 23개 지표를 새롭게 만들고 기존 지표를 조정하여 총 8개 정책분야 167개 지표를 이용하여 EU 28개국 포함, 총 38개국을 대상으로 평가함. 또한, MIPEX 2015는 이전 세 차례의 조사에서 실제 정책실행(implementation) 평가가 없었던 한계를 극복하고자 EU통합지수(EU integration indicators)와 각국의 정책실행 효과에 대한 연구를 참조하여 정책실행 결과에 대해서도 평가를 시도함

2. MIPEX 조사 분석의 의의

- MIPEX는 국제적으로 공신력 있는 연구기관에 의한 객관적이고 체계적인 사회통합도 조사임. 곧, 전문가 주관평가(expert opinion)가 아니라 공개적 법적 문서를 기준으로 하는 비교적 객관적인 사회통합도 조사이며, 어느 한 부분에 치중한 평가가 아니라 노동, 정치, 사회, 교육, 보건 분야 등에 걸친 체계적인 이주자의 사회통합도 조사임
- 경제수준이 비교적 유사한 국가 간의 국제적 비교를 통해 객관적인 국가 위상을 파악하고 이주 및 통합정책 개선 여지에 관한 기초 자료를 마련할 수 있음. MIPEX 2015 조사대상 국가 대부분은 세계은행(world bank) 기준 고소득 국가들(high income economies)로서 이주 및 통합정책에 관한 한 비교적 유사한 정치적·정책적 과제를 안고 있다고 볼 수 있음. 따라서 이들 나라와의 횡단적(cross-sectional)·시계열(time-series)적 비교를 통해 해당 정책과 관련하여 한국의 객관적 위상을 파악할 수 있는 동시에, 정책 수립 시 다른 나라의 경험을 참고하여 반영함으로써 정책적 효과를 높일 수 있을 것임
- MIPEX의 한계로서 정책실행(implementation)이 평가요소에서 제외된 것 - 특히 MIPEX III 이전에서 - 지적할 수 있음. 그러나 정책실행 유무 또는 이행 정도에 대한 비교국가 조사에서 일관성 있는 객관성 확보가 상당히 어렵다는 사실과 법과 정책이 실행의 지침(guideline)이 되어 실행 압력의 법적, 정치적 환경을 조성한다는 점을 고려한다면, 현행 MIPEX 연구의 의의를 낮춰 평가하기 어려움
- MIPEX 연구 결과는 유럽회의(Council of Europe)의 이주자 통합정책 관련 정책 권고(policy recommendation)와 유럽연합 산하 기본권 기구(Fundamental Rights Agency)의 보고서, 영국 상원(House of Lords)의 보고서 등에 인용됐으며, 유럽 각국 시민단체들의 이주정책 관련 평가 및 입법 제안 자료로도 사용되고 있음. 유럽의 주요 언론들도 MIPEX의 연구 결과를 비중 있게 다루어 민간 분야에서 이주정책과 관련하여 객관적 사실에 근거한 논의의 장을 마련해 왔음(Huddleston et al, 2015)

3. MIPEX 이용 및 분석에 대한 국내 논의 동향

- MIPEX는 최근 국내 학자의 이주 및 통합정책 연구에도 도입되어 MIPEX 연구 결과에 기반을 둔 정책 평가, 개발에 대한 인식의 저변이 확대되고 있음. 예컨대, 설동훈·김명아(2008)의 「한국의 이민자 사회통합 지표 및 지수개발에 대한 연구」와 이에 기반한 설동훈(2010)의 이주자 실태 조사는 MIPEX의 지표가 그 바탕을 이루고 있음
- 이영범 교수와 남승연 연구원은 2011년 한국정책학회보에 게재한 「다문화주의 유형화에 관한 연구: MIPEX를 기준으로 한 실증분석」이라는 논문을 통해 OECD 17개 국가의 다문화주의 유형화를 시도한 바 있음
- 창원대 문경희 교수는 2012년 10월 30일 사회통합위원회 주최 〈한국의 다문화 사회통합정책: 종합평가와 대안〉에서 MIPEX 연구를 소개하며 한국 사회통합정책의 객관적 평가의 필요성을 주장한 바 있음
- 2012년 7월 MIPEX 연구 총괄을 맡고 있는 MPG(Migration Policy Group)로부터 한국 MIPEX 연구자로 승인을 받은 숙명여대 다문화통합연구소의 전경옥, 윤광일, 김영란, 홍성수 교수는 법무부의 후원 하에 MIPEX III 조사 방법을 바탕으로 2012년 8월 1일 기준 대한민국 이주자 관련 법, 제도, 정책 평가를 시행함. 아시아에서는 일본과 함께 최초로 MIPEX에 참여, 숙명여대 연구진은 MIPEX 2015에도 참여함
- 이외에도 최근 한국 학계에서 MIPEX 자료를 이용한 연구로 “다문화사회에서 이주·사회통합정책 교차국가사례 비교분석: 독일·프랑스·미국·캐나다를 중심으로”(허영식·정창화 2012), “MIPEX지수에 의한 다문화사회통합정책의 비교분석”(김중관 2013), “MIPEX and Korea: Assessment and Lessons”(Chun and Yoon 2014), “이주자통합정책지수(MIPEX)를 활용한 우리나라와 사회통합 선진국 간의 비교연구”(김재일 2014), “우리나라의 이주자 의료서비스정책 평가: MIPEX 비교분석을 중심으로”(김재일 2015), “다문화반차별정책의 교육적 방임 방지 효과: 이주배경 아동의 무단결석 현상을 중심으로”(양경은, 차윤경, 함승환. 2015), “인(仁)원리에 근거한 다문화교육의 방향: 다문화사회 통합윤리로서 인(仁)을 중심으로”(서은숙 2016) 등이 있음

4. MIPEX 측정방법 및 평가 점수 산출방식(Chun and Yoon 2014; Huddleston et al. 2015)

■ 이주 및 통합정책 관련 연구 경력과 전문성 검토를 통해 MPG의 승인을 받은 개별 국가의 독립적 연구자(correspondents)가 이주자 통합에 관련한 법, 제도, 정책 등의 공식 자료를 바탕으로 1차 지표평가를 시행함. MPG는 독립적 연구자와 1차 이견 조정과정을 거친 후 각국 연구자가 지정한 동료연구자(peer reviewer)에게 재검토를 의뢰함. 2차 이견 조정과정은 독립적 연구자, 동료연구자, MPG 대표자 삼자 간의 방문회의, 온라인 화상회의, 이메일 교환 등을 통해 수시로 이루어짐. 협의가 끝난 후 개별 국가의 결과는 MPG 공식 발간 책자와 홈페이지를 통해 공개됨

■ 8개 정책영역(policy area), 곧 주제(strand)는 4개의 하위차원(dimension)지표로, 다시 하위 지표는 복수의 문항(indicator)지표로, 각 문항 중 일부는 복수의 세부문항(sub-indicator)지표로 구성됨

● MIPEX 2015는 이전 3차례 조사에서 분류한 정책영역, 차원, 문항 지표 명칭을 조정하여
 ① 노동시장 이동성(Labour Market Mobility) ② 외국인의 가족 재결합(Family Reunion for Foreign Citizens) ③ 교육(Education) ④ 정치참여(Political Participation) ⑤ 영주(Permanent Residence) ⑥ 국적취득 접근성(Access to Nationality) ⑦ 반차별(Anti-discrimination) ⑧ 보건(Health)의 8개 정책영역으로 구성됨

● 예컨대, 8개 영역지표 중 하나인 외국인의 가족 재결합은 자격(Eligibility), 가족 재결합이 가능한 지위 획득을 위한 조건(Conditions for Acquisition of Status), 해당 지위의 안정성(Security of Status), 해당 지위에 연계된 권리(Rights Associated with Status) 등의 4개의 하위차원 지표로 구성되어 있음. 또한, 지위 획득 조건 하위지표는 ① 가족 재결합을 위한 입국 전 이수 요건에 관한 문항(6개 세부문항으로 구성) ② 입국 후 요건문항(7개 세부문항으로 구성) ③ 가족 재결합에 필요한 숙박 조건 충족 ④ 경제적 자원 조건 충족 ⑤ 가족 재결합이 가능한 지위 획득에 필요한 비용 등의 5개의 문항으로 구성되어 있음

■ 각 문항은 100점(Option 1), 50점(Option 2), 0점(Option 3)의 3단계 척도로 이루어져 있으며, 평가 대상 국가의 전문가로 이루어진 평가자가 해당 국가에서 시행되고 있는 정책과 법

에 근거하여 관련 정책과 법이 이주자 친화적일수록, 또는 규제 정도가 낮을수록 이주자 통합도가 높은 것으로 평가함²⁾

● 세부문항도 같은 방식으로 평가되며 세부문항이 있는 경우 이들의 평균점수가 해당 문항의 평점이 됨

● 이어서 각 문항의 평균이 하위지표의 평점으로, 하위지표의 평균이 각 영역지표의 평점으로 평가되며, 최종적으로 8개 영역지표의 평균이 국가의 이주자 통합도 평점으로 산출되고 이를 통해 국가 이주자 통합도 순위를 매기게 됨(〈표 1〉 참고).

■ 구체적인 평가 방식을 서술하면, 현재 시행되고 있는 평가 대상 이주자 정책과 법이 해당 분야 전문가와 연구기관이 각국 비교연구를 통해 제시한 ‘최고 기준(highest standard)’을 구현하고 있는 경우 100점 만점을 받게 되고, 전혀 구현하지 못하는 경우 0점을, 그리고 그 사이인 경우 50점을 받게 됨. 이주 관련 정책과 법의 최고 기준은 이주자가 이주한 당일부터 이민 대상 국가 내국인과 동등한 권리를 갖고 동등한 대우를 받는 경우를 상정함

● 또한, MIPEX는 이주자와 내국인이 동등한 권리를 가져야 한다는 근거로 유럽연합 소속 국가가 내국법적 근거를 마련해야 하는 일련의 법적 지침(directive)과 함께 UN의 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights), 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 아동권리협약(International Convention on the Rights of the Child), 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of All Migrant Workers and the Members of Their Families), 인종차별철폐 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)과 UNESCO의 교육상 차별금지 협약(Convention against Discrimination in Education), 그리고 ILO의 이주노동자 관련 협약(Convention No. 97 of 1949 on Migration for Employment; Convention No. 143 of 1979 on Migrant Workers)과 이주노동 권리에 관한 다자간 비구속적 원칙과 가이드라인(Multilateral Framework on Labour Migration) 등을 제시함

2) 각국 전문가는 평가 시 관련 정책과 법적 근거를 문서로 제출하게 되어 있고 제3자의 검토와 MPG의 교차검토 과정이 있지만, 공식 문서가 아닌 관료 인터뷰와 보도자료 등도 근거가 될 수 있어 기본적으로 평가자의 주관에 배제하기 어려운 주관 지표의 성격이 있음

〈표 1〉 MIPEX 2015 국가별 순위

2014년 순위	국가명	2014년 총점	변화*(2010~)	2014년 순위	국가명	2014년 총점	변화*(2010~)
1	스웨덴	78	/ 0	20	오스트리아	50	+ 3
2	포르투갈	75	+ 1	21	스위스	49	+ 1
3	뉴질랜드	70	/ 0	22	에스토니아	46	+ 1
4	핀란드	69	+ 2	23	체코	45	+ 3
4	노르웨이	69	- 1	23	아이슬란드	45	/
6	캐나다	68	- 1	23	헝가리	45	+ 1
7	벨기에	67	+ 2	23	루마니아	45	+ 1
8	호주	66	- 1	27	그리스	44	- 2
9	미국	63	+ 1	27	일본	44	+ 1
10	독일	61	+ 3	27	슬로베니아	44	/ 0
11	네덜란드	60	- 8	30	크로아티아	43	/
11	스페인	60	/ 0	31	불가리아	42	+ 3
13	덴마크	59	+ 10	32	폴란드	41	+ 5
13	이탈리아	59	+ 1	33	몰타	40	+ 2
15	룩셈부르크	57	+ 2	34	리투아니아	37	+ 1
15	영국	57	- 6	34	슬로바키아	37	/ 0
17	프랑스	54	+ 1	36	키프로스	35	/ 0
18	한국	53	- 1	37	라트비아	31	+ 2
19	아일랜드	52	+ 1	38	터키	25	+ 1

※자료 : MIPEX 2015 *보건지표는 제외

■ MIPEX외에 현재까지 널리 알려진 다문화, 국적 또는 시민권(citizenship), 사회통합정책 지표로는 하워드(Howard)의 '국적취득 정책 지표(CPI: Citizenship Policy Index)', 커닝(Koning)의 '귀화정책(Naturalization Policy)' 지표, 쿵만스, 미칼로우스키, 바이벨(Koopmans, Michalowski, and Waibel)의 '이주자 시민 권리(Immigrant Citizenship Rights)' 지표, 굿먼(Goodman)의 '시민 통합 지표(CIVIX: Civic Integration Index)' 밴팅과 킴리카(Banting and Kymlicka)의 '다문화주의 정책 지표'(Multiculturalism Policy Index)' 등이 있음

● 하워드(Howard 2006)와 커닝(Koning 2011)은 이주자의 국적취득 곤, 귀화 정책에 대한 점

근성에 초점을 맞춤

- 쿵만스와 동료들(Koopmans et al. 2012)은 국적과 상관없이 거주 외국인(resident alien), 소수 인종, 소수 종교 교인의 권리에 초점을 맞춤
- 굿먼(Goodman 2010)은 언어, 이민 대상 국가 관련 지식, 해당 국가의 가치에 대한 헌신 등의 시민적 통합 요건에 초점을 맞춤
- 밴팅과 킴리카(Banting and Kymlicka 2013)는 ① 국가와 지역 차원에서 다문화주의에 대한 헌법과 법률적 확인 ② 학교 교육과정에 다문화주의 채택 ③ 공공 매체와 매체 허가에 인종적 대표성과 감수성 고려 ④ 법령이나 판결을 통해 복잡규정으로부터의 면제 허용 ⑤ 이중국적 허용 ⑥ 인종 집단의 문화적 활동에 대한 금전적 지원 ⑦ 이중언어 또는 모국어 교육에 대한 금전적 지원 ⑧ 사회적으로 혜택을 받지 못한 이주자 집단에 대한 적극적 차별철폐 조치(affirmative action) 등의 8가지 지표를 통해 이주자의 문화적 차이를 인정, 적응, 지지하는 다문화주의 정책 채택 정도를 평가함. 1980, 2000, 2010년 조사 결과 네덜란드를 제외한 대부분 유럽국가에서 다문화 정책은 후퇴하지 않음

III MIPEX 2015로 본 유럽 이주자 정책 변화

■ 이하에서는 허들스톤과 동료들(Huddleston et al, 2015)의 MIPEX 2015에서 유럽국가들의 결과를 중심으로 살펴보도록 함. 상술한 바대로 MIPEX 2015는 8개 정책분야로 이루어져있는데 이하에서는 이 정책분야 조사 결과에 대한 전반적인 요약은 제시한 이후 각 정책분야의 4개의 하위차원 지표를 중심으로 살펴 볼 것임. 또한 그림을 통해 각 정책분야 지표 기준 국가별 순위를 제시할 것임

1. 노동시장 이동성(Labour Market Mobility)

■ 정책지표 요약

- 대부분의 국가에서 이주자가 노동시장에서 자유롭게 이동할 수 있는 정책을 펴고 있지는 않음. 대부분의 이주자 가족과 장기 체류자는 민간 노동시장에서 바로 일을 구할 수 있으며, 공공 고용 서비스와 훈련도 받을 수 있음. 그러나 자신에게 적합한 일이나 새로운 학위를 받고자 하는 경우에 이주자들은 자신의 기술이나 외국에서 취득한 자격증에 맞는 일과 서비스를 찾아주는 맞춤형 프로그램이나 사회안전망의 도움 없이 스스로 방법을 찾아 나서야 함

- 서유럽 국가들은 전통적으로 이민자 국가들에서처럼 이주자들이 노동시장에서 이동을 비교적 자유롭게 하고, 맞춤형 지원도 해주는 정책을 갖춰 놓고 있음. 그러나 키프러스와 아일랜드, 터키와 대부분의 중부 유럽 국가에서는 노동시장에서의 이동의 자유를 매우 제한해 놓고 있음
- 벨기에, 에스토니아, 프랑스와 룩셈부르크는 이주자에게 맞춤형 지원을 해주고 있으나 이주자가 일할 수 있는 분야를 매우 제한적으로 허용해서 자원을 낭비하고 있음
- 체코, 그리스, 이탈리아, 폴란드, 스페인 등과 같이 최근 이주 노동자에 대한 의존이 높아지고 있는 나라에서는 내국인 노동자와 동등한 법적 대우를 해주고 있으나, 외국인으로서 겪게 되는 문제들에 대한 지원 정책은 미흡한 실정임. 포르투갈은 신흥 이주국으로서는 유일하게 노동시장 이동성에 우호적인 정책을 펴고 있음
- 네덜란드를 제외하고 대부분의 EU 국가는 2010년 실시된 MIPEX III 조사에서보다 높은 점수를 받았음

■ 노동시장 접근성

- 모든 외국인 체류자에게 완벽한 노동시장 접근성을 보장하는 것은 아님. 가족 이주자에게는 즉각적인 접근성을 보장하는 편이나 노동 이주자에게는 그렇지 않은 편임
- 대체로 공공 부문은 내국인에게만 동등한 기회가 제공되고 있음. 특히 프랑스, 룩셈부르크와 대부분의 중부 유럽과 남동 유럽 지역에서는 매우 제한적임
- 이탈리아, 그리스, 폴란드, 헝가리 등 신흥 이주국은 EU 법에 의해 이주 노동자와 이주 창업자에게 노동시장에 대한 동등한 접근성을 부여하고 있으나 체코, 아일랜드, 네덜란드, 슬로바키아 등은 이주 노동자와 가족에게 제한적인 정책을 펴고 있음

■ 일반적 지원에의 접근

- EU 법에 의해 대부분의 이주자는 공공 고용 사무소의 서비스를 받을 수 있으며 고등 교육과 직업 훈련 등도 받을 수 있음
- 상당수의 국가에서 임시 체류 및 노동 이주자는 고등 교육과 직업 훈련 등에 필요한 금전적 지원을 받지 못함

- 외국에서 획득한 기술과 자격을 인정해주는 제도가 새로 도입되고 있으나 명확한 인정 절차가 있는 나라는 거의 없음

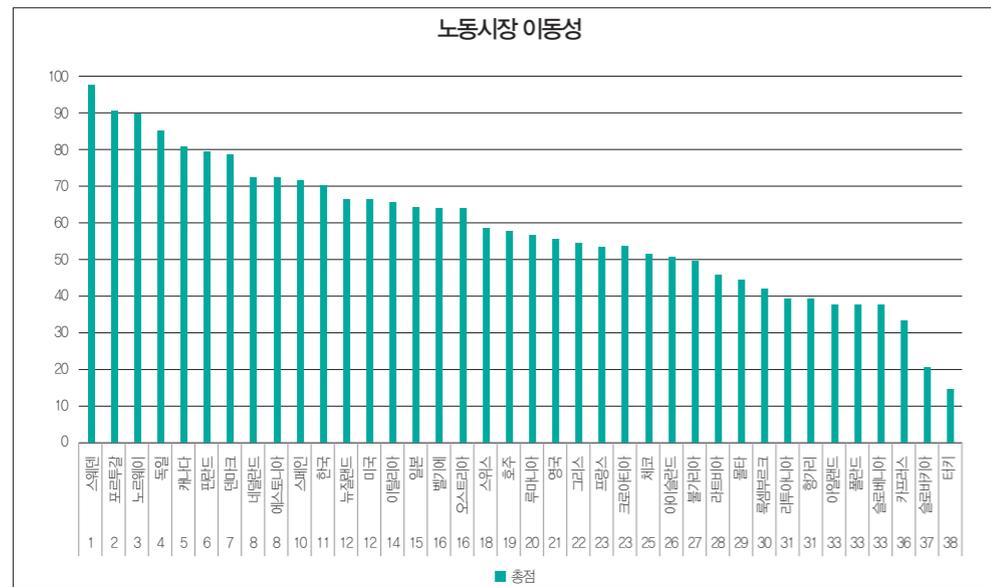
■ 맞춤형 지원

- 대부분 국가에서 외국에서 직업 훈련을 받은 이주자, 저학력 이주자, 청년 이주자와 여성 이주자 등의 경우에 따라 발생할 수 있는 특정한 요구에 대응하는 맞춤형 지원이 미흡한 실정임
- 대부분 국가에서는 권리와 외국에서 획득한 자격 인정 절차에 대한 맞춤형 정보 제공에 그치고 있음
- 대부분의 맞춤형 지원 정책이 최근에서야 도입되고 있으나, 이 또한 서유럽 국가들에 한정됨

■ 노동자 권리

- 이주자가 취업한 경우, 대체로 내국인과 같은 노동 조건에서 일하게 되며 노동조합에도 가입할 수 있음

〈그림 1〉 MIPEX 2015 노동시장 이동성 지표 국가별 순위



※자료: MIPEX 2015

- 신흥 이주국에서는 취업 이주 노동자가 세금을 다 내더라도 일부 사회보장제도의 혜택은 받지 못하는 편임. 북부와 남부 유럽에서는 모두 보장함

2. 외국인의 가족 재결합(Family Reunion for Foreign Citizens)

■ 정책지표 요약

- 2011-12년 17개 유럽국가 통계에 의하면, 비유럽연합 국가 출신의 5-7%는 배우자(파트너)와 같이 살고 있지 않은 것으로 추산됨. 이는 내국인에 비해 훨씬 높은 비율임
- 배우자(파트너)와 같이 살고 있지 않기에 가족 재결합 정책으로 혜택을 받을 수 있는 이주자의 비율이 독일, 그리스, 이탈리아, 스페인의 경우 5% 이상, 벨기에와 슬로베니아의 경우 10% 이상, 키프로스의 경우 1/3에 달하고 있음
- 에스토니아, 룩셈부르크, 영국의 경우 상대적으로 낮은 비율임
- 대부분의 북유럽 국가와 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등의 신흥 노동 이주국가에서는 새로운 이주자들이 사회통합의 출발점으로서 가족생활을 보장받음. 또한, 대부분의 국가에서 재결합한 가족은 거주권을 포함, 기본권을 보장 받음
- 대부분의 국가에서 정책결정자는 누가 가족에 속하는지에 대해 의견의 일치를 보지 못하고 있음
- 가족의 범위를 넓게 보는 나라에서는 가족 재결합에 필요한 조건을 최소화하고 있으나, 그 범위를 핵가족에 맞춘 나라에서는 재결합 조건을 내국인도 맞추지 못할 정도로 까다롭게 해 놓음
- 예컨대, 오스트리아, 키프로스, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 몰타, 네덜란드, 스위스, 영국 등에서는 결혼 가능 연령을 높게 잡고 있으며, 소득 요건도 높고, 사회보장 혜택을 받을 필요가 없어야 하며, 언어와 사회 지식 시험이 있고, 지원 비용도 높을 뿐만 아니라 가족 재결합의 성공을 위한 지원도 거의 없음

- 숙련직 노동자와 부유한 이주자에 대해서는 요건을 완화하는 추세이나, 청소년이나 난민 등과 같이 취약한 계층에 대해서는 완화될 기미가 거의 없음
- 파퓰리즘 정당의 영향력이 증가하고 있는 최근의 정치적 상황은 이주자의 가족 재결합 전망을 불투명하게 하고 있음. 가족 재결합 정책은 엄격한 정책적인 평가에 근거한 개선보다는 선거 결과에 영향을 받는 정치화된 이슈가 되고 있음. 또한 이 정책은 사회통합에 미치는 영향의 객관적 증가보다는 지원자 수에 근거하여 제한되고 있음. 정책 개선은 종종 유럽연합 법과 가족 재결합을 원하는 이주자의 소송을 통해 이루어지고 있음

■ 자격요건

- 대부분 국가에서 일시 체류자는 즉시 또는 1년 이후 가족 재결합 위한 후원을 받을 수 있음
- 대부분 국가의 이민법이 동성 파트너와 장기 관계에 있는 파트너를 인정하고 있음
- 대부분 국가에서 18세 이상을 성인 커플로 인정하고 있음
- 부모, 조부모, 성년 자녀 등과 같이 핵가족 범주 밖에 있는 부양가족의 재결합은 당연한 권리(entitlements)는 아니지만 과반수이상의 국가에서 어떤 식으로든 재결합을 가능하게 하고 있음

■ 재결합조건

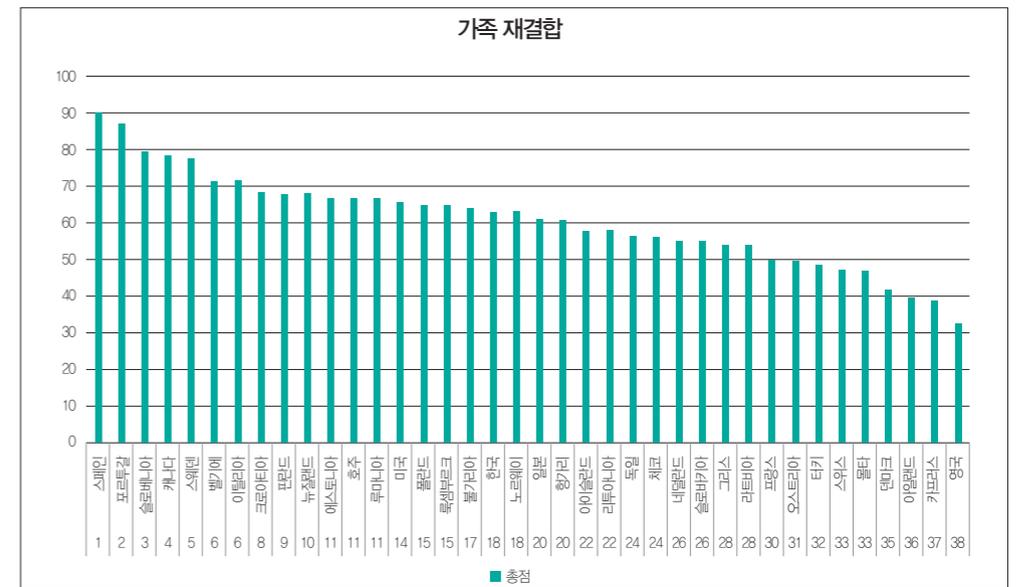
- 기본적인 법적 소득과 주거 요건을 만족해야 하나, 과반수이상의 국가에서 ‘안정적이고 충분한’ 소득에 대한 기준이 모호하거나 내국인 가족 기준보다 높게 책정되어 있음. 10개국 이상에서 저소득 노동자의 가족 재결합을 까다롭게 하고 있음
- 대부분의 국가에서 언어 강습을 무료로 제공하고 있으나, 언어 요건을 필수로 해놓은 나라 중 오스트리아, 프랑스, 네덜란드와 스위스에서는 이를 모든 사람에게 보장해 주지는 않고 있음
- 사회통합을 순조롭게 하기 위해 입국 전에 이루어지는 언어나 이주대상국 지식에 대한 시험은 없는 편임
- 대부분의 국가에서, 특히 남부 유럽, 중부 유럽 국가와 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 네덜란

드, 노르웨이, 영국 등에서 가족 재결합을 위한 행정 수수료는 일반적인 행정 수수료보다 상당히 높게 책정되어 있음

■ 재결합 가족 지위의 안정성

- 대부분의 국가에서, 특히 중부 유럽 국가에서 모호하거나 의심스러운 이유로 법적 요건을 충족한 재결합 지원을 기각하기도 함
- 대부분의 서유럽 국가에서 신체적 또는 감정적 폭력의 피해자에게는 유리한 결정을 내림
- 대부분의 서유럽 국가에서는 가족 재결합 신청 후원 이주자의 거주 허가 기간 동안 만큼은 합법적으로 체류할 수 있도록 함
- 대부분의 국가에서 기각 사유에 대해 문서화된 결정을 요구할 수 있으며 독립적인 기구와 법원등에 재심을 요청할 수 있음

〈그림 2〉 MIPEX 2015 외국인의 가족 재결합 지표 국가별 순위



*자료: MIPEX 2015

■ 가족 재결합 지위에 연계된 권리

- 중부 유럽 국가를 제외한 대부분 나라에서 재결합한 가족 구성원에게 일할 권리를 부여함
- 중부 유럽 국가를 제외한 대부분 나라에서 교육, 직업 훈련, 거주 등의 사회보장 혜택에 대해 가족 재결합 후원 이주자와 동등한 접근이 가능함
- 대부분의 국가에서 재결합 가족 구성원에게는 독립적인 거주 요건을 충족시키기 어렵고 까다롭게 정해 놓음. 벨기에, 이탈리아, 노르웨이, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 터키, 스웨덴 등에서만 이들도 독립적인 거주를 신속하게 할 수 있는 절차를 마련해 놓음
- 노르웨이, 포르투갈, 스페인 등을 제외하고는 사별, 이혼, 별거, 감정적 또는 신체적 폭력 등의 사유가 있더라도 지속적인 체류가 자동적으로 보장되는 것은 아님

3. 교육(Education)

■ 정책지표 요약

- 모든 아동 대비 외국에서 출생한 아동이 덴마크, 독일, 네덜란드는 3%, 이탈리아와 대부분의 북유럽 국가에서는 5-7%, 신흥 이주국으로 떠오른 아일랜드와 스페인은 8.5%, 룩셈부르크는 다소 높은 17%에 해당함. 참고로 전통적인 이민국가인 호주, 캐나다, 뉴질랜드의 경우 이민 1세대와 2세대 아동을 합한 비율이 20-30%에 해당함
- 북서유럽 국가의 경우, 상대적으로 이민 1세대 아동의 비율이 낮고 대부분 이민 2세대 아동으로 이는 약 6-10%의 비율을 차지함. 스위스는 이 비율이 17.5%에 달하고 룩셈부르크는 29%에 달함. 이민 1세대와 2세대 아동이 북유럽 주요 수도와 도시에서 다수를 차지하고 있음
- 대부분 국가에서 교육은 사회통합정책에 있어서 가장 약한 분야임
 - 대부분의 이주 아동은 자신에 적합한 학교와 수업을 찾는 데 도움을 거의 받고 있지 못함
 - 또한, 이들은 학업이 뒤처질 지라도 따로 도움을 받지 못하고 있으며 언어 습득에 대한 지원도 받지 못하고 있음
 - 이주 아동들은 모국어 교육도 거의 받지 못하고 있으며 교사와 다른 아동들도 다양성이나

이민자들에 대해 따로 교육을 받고 있지 못함

- 대부분의 나라에서 별도의 지원체계를 마련하기 보다는 일반 교육 시스템에 이와 같은 문제를 해결하도록 방치하고 있음

● 이주 아동의 비율에 따른 맞춤형 교육이 체계적으로 실시되고 있지도 않는 편임

- 이주 아동이 많은 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴 등에서는 개별 이주 아동의 요구에 맞춘 교육을 실시하고 있음
- 반면, 독일어 사용 국가와 프랑스, 룩셈부르크에서는 이주 아동이 상당수임에도 불구하고 이들의 요구에 맞춘 교육을 실시하고 있지 않음
- 이민자 커뮤니티가 상대적으로 작은 라트비아, 리투아니아, 몰타, 중부와 남동 유럽의 신흥 이주국에서는 그때그때 필요에 따라 정책을 마련하고 있음
- 최근 이주자가 많이 늘고 있는 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 스페인 등의 국가에서도 맞춤형 교육 정책이 미흡한 실정임
- 체코, 에스토니아, 핀란드, 포르투갈에서는 상대적으로 그 수가 많지 않은 이주 아동에게도 맞춤형 교육을 실시하고 있음

● 교육정책은 지난 2015년 MIPEX III에서 처음 평가된 이래로 큰 변화가 없음

- 루마니아에서는 모든 합법적인 이주 아동에 한해 교육을 받을 수 있도록 했으며, 스위스와 스웨덴은 서류미비(undocumented) 이주 아동도 교육을 받을 수 있도록 함
- 체코와 프랑스는 언어 지원에 대한 기준을 마련했고, 벨기에에서는 비유럽 언어 교육도 시작했으며, 덴마크에서는 학교와 사회에서 다양성 촉진을 위한 정책을 펼치기 시작했음
- 그러나 이전 평가에서 교육정책에 있어서 선도적인 역할을 했던 네덜란드와 스페인은 다양성 촉진을 위한 정치적인 의지와 자원이 위축되었으며, 네덜란드와 영국에서는 이주 아동의 특정한 요구에 응하는 정책도 후퇴한 상황임

■ 교육 접근성

- 대부분 국가에서 새롭게 이주한 아동에 대한 전문적인 평가는 하고 있지 않음
- 이주 아동들은 유치원, 직업, 고등 교육에 대해서나 학업 포기를 막기 위한 별도의 지원을 받고 있지 못함

- 과반수이상의 나라에서 서류가 미비한 아동들도 고등 교육을 받을 수 있으며, 에스토니아, 프랑스, 그리스, 네덜란드, 스페인에서는 아무런 제한이 없음

■ 필요맞춤형 지원

- 개별 학교는 이주 아동과 그들의 교사, 학부모의 특정한 요구에 대응하는 데에 있어서 광범위한 재량권을 갖고 있음에도 이를 뒷받침할 자원은 거의 없는 실정임. 북유럽과 에스토니아에서는 상대적으로 강한 지원이 있는 편임
- 아이슬란드와 네덜란드에서는 별도의 재정적인 자원이 있으며 10여 개국에서 기술적인 지원이 마련되어 있음
- 과반이상의 국가에서 교사들은 이주 아동의 요구나 다문화적인 접근에 대한 교육을 받을 필요가 없음
- 소수의 국가에서 이주 아동은 이주 대상국 언어 습득을 위한 지원을 받고 있으나 다른 교과과정보다 낮은 수준임
- 중부 유럽, 프랑스, 그리스, 몰타, 터키 등에서는 새롭게 이주한 아동에게 기본적인 언어 학습 이상의 지원은 하고 있지 않음

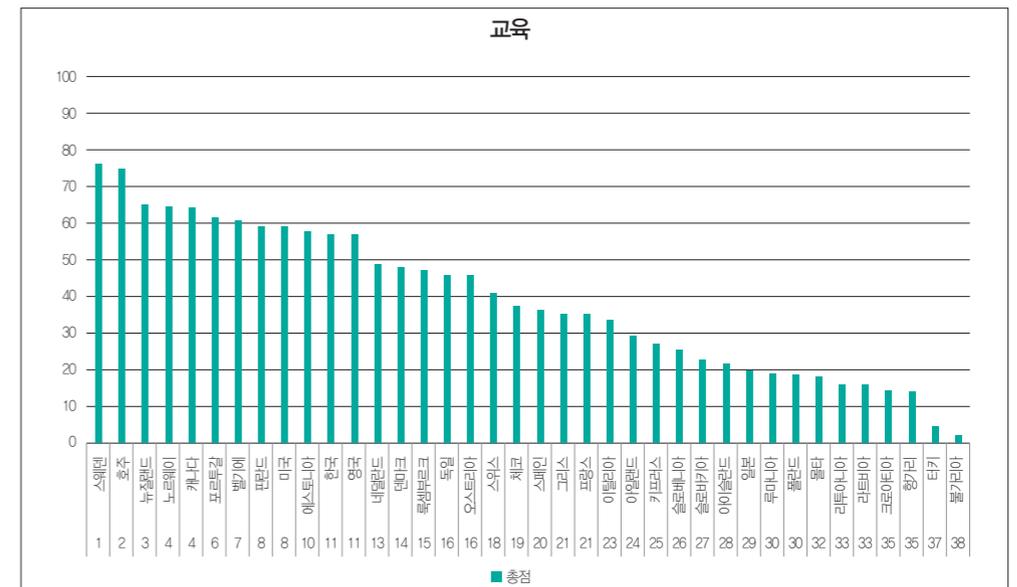
■ 새로운 기회

- 프랑스, 그리스, 룩셈부르크, 스페인, 영국에서는 이주 아동이 구사하는 언어를 학교에서 활용하고 있으나, 대부분의 국가에서는 그 정도조차 이용하지 않고 있음
- 대부분의 나라에서 이주자 언어와 문화를 학교 수업이나 방과 후 과정을 통해 가르치고 있으나 많은 경우 이주 아동에게만 적용하고 있음. 오스트리아, 스위스, 그리고 북유럽 국가에서는 그 보다 융통성 있게 운용하고 있음
- 이주자가 많은 학교에서 내국인이 다른 곳으로 떠나는 상황에 제대로 대처하고 있지 못함. 이주 아동 학부모와 의사소통이 가능한 교사진 충원, 교사진의 다양성 및 준비 부족에 대한 대처도 미흡한 실정임

■ 다문화교육

- 대부분의 국가에서, 다문화 사회에서 어떻게 공존하고 학습할 것인지에 대한 교육이 필수 교과로 지정되어 있지도 않고 지원도 미흡한 실정임
- 문화적 다양성에 대한 인식과 평가는 자발적인 교육 훈련의 주제이거나 체계적이지 않은 한 시적 프로젝트의 주제로 활용되고 있음
- 벨기에, 룩셈부르크, 노르웨이, 네덜란드, 포르투갈, 영국 등에서는 일상 생활이나 시민 교육을 통해 문화적 다양성을 배울 수 있도록 교과 과정을 개편하고 감독하고 있음

〈그림 3〉 MIPEX 2015 교육 지표 국가별 순위



※자료: MIPEX 2015

4. 보건(Health)

■ 정책지표 요약

- 사회통합정책에서 이주자 보건 문제를 다루기 시작한 것은 최근 현상임. MIPEX 2015에서 처음으로 각국의 이주자 관련 보건정책을 비교 평가함
 - 대체로 이주자에게 동등한 권리와 기회를 부여하고자 하는 나라에서는 보건정책도 이주자에게 상대적으로 우호적인 편임. 예컨대 영국과 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 스위스, 이탈리아, 오스트리아 등에서는 이주자에게 어느 정도는 우호적인 편임
 - 대부분의 중부유럽과 남동 유럽 국가와 같이 대체로 제한적인 통합정책을 펴는 나라에서는 보건정책도 포괄적으로 이주자를 대상으로 하지도 않고 이주자의 요구를 거의 고려하지 않음
- 이주자 수에 따라 보건정책이 다른 통합정책에 비해 이주자에게 훨씬 더 우호적인 나라도 있고 덜 우호적인 나라도 있음
 - 이주자가 많은 오스트리아와 이탈리아, 스위스 등에서는 이주자 요구에 따른 맞춤형 보건정책을 적극적으로 펼치고 있음
 - 이주자가 매우 적은 루마니아, 불가리아, 폴란드, 슬로바키아 등에서는 이주자의 요구에 맞춘 보건정책이 거의 없음
 - 그리스, 포르투갈, 스페인 등에서는 건축정책이 이주자 보건정책에 악영향을 미치고 있음
- 부유한 나라일수록, 이주자 수가 많을수록, 보험보다는 조세에 바탕을 둔 보건정책을 펼수록 이주자 맞춤형 보건정책이 강한 편임
 - 국가의료체계가 있는 덴마크, 아일랜드, 이탈리아, 노르웨이, 스페인, 영국에서는 이주자의 요구에 잘 대응하는 보건정책을 펴고 있음
 - 프랑스, 에스토니아, 대부분의 남동 유럽 국가에서는 이주자에게 법적으로 의료혜택을 받을 권리를 부여하고 있으나 이주자의 요구에 맞춘 정책을 펴지는 않음

■ 의료혜택에 대한 권리

- 이주자들은 법적으로 의료혜택 받을 수 있는 권리가 있으나 추가 서류 요구나 재량권 행사 등의 행정적 절차로 이의 행사에 종종 어려움을 겪고 있음

- 표준화된 정책을 마련하고자 하는 EU의 공식적인 노력에도 불구하고 합법적 이주자에게도 나라별로 많은 차이가 존재함. 가장 낮은 평가를 받은 키프러스의 경우 내국인에 대한 의료보험 통합제도가 여전히 완비되지 않은 상황임. 스페인과 포르투갈은 건축재정으로 인해 이주자에 대한 의료혜택이 축소된 상황임. 몰타에서는 혜택에 대해 법적으로 명시해 놓지 않음. 이민자가 많지 않은 중부 유럽 국가들은 제한적인 권리만을 부여함. 반면에 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴과 스위스에서는 이주자에게 내국인과 거의 동일한 권리를 부여하고 있음
- 망명신청자에게도 국가별로 정책차이가 큼. 라트비아, 독일, 몰타, 리투아니아에서는 제한적으로 권리를 부여하거나 행정적으로 절차를 까다롭게 해놓았음. 많은 나라에서 의료혜택을 부여하는 대신 망명신청자를 특정한 장소에 수용해 놓음. 터키와 프랑스는 내국인과 거의 같은 권리를 망명신청자에게 부여하고 있으며, 그리스, 루마니아, 오스트리아, 체코도 내국인에 비해 그리 뒤쳐지지 않는 혜택을 부여하고 있음
- 대부분의 나라에서 서류미비 이주자에 대한 혜택 부여가 논쟁적인 쟁점이 되고 있음. 불가리아, 노르웨이, 라트비아, 폴란드, 체코와 터키는 공중보건 상의 이유로 일정한 치료는 해주고 있으나 응급 의료혜택은 주지 않고 있음. 스위스, 스웨덴, 이탈리아, 룩셈부르크, 키프러스, 프랑스에서는 특정한 조건에서 부분적 또는 완전한 의료혜택을 제공하고 있음. 그러나 많은 나라에서 행정적 절차가 까다로워 서류미비 이주자가 의료혜택을 받기는 어려운 실정임

■ 의료혜택 접근 관련 정책

- 프랑스, 아이슬란드, 아일랜드, 포르투갈, 스페인, 스위스, 벨기에, 슬로베니아에서는 이주자로 하여금 의료혜택 수혜를 용이하게 하도록 다양한 방법과 복수의 언어로 혜택에 대한 정보를 전달하고 있음. 헝가리와 불가리아에서는 이와 같은 체계가 없음. 아이슬란드, 아일랜드, 포르투갈, 스위스, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드 등에서는 보건교육에 대한 지원이 잘 되어 있으나 체코, 라트비아, 그리스, 헝가리, 크로아티아 등에서는 이러한 활동이 없는 편임
- 과반수 정도의 국가에서 이주자가 의료 서비스를 받는 것을 도와주는 보조자들이 있음
- 스웨덴, 슬로베니아, 영국, 크로아티아, 독일의 의료 서비스 제공자들은 서류미비 이주자를 당국에 알려야 하지만, 체코, 덴마크, 프랑스, 아이슬란드, 이탈리아, 노르웨이, 포르

투갈, 스페인, 스위스, 네덜란드 등에서는 법적으로 또는 직업상의 행동강령에 의해 이 같은 행위를 금지하고 있음. 크로아티아, 독일, 그리스, 터키에서는 서류미비 이주자를 치료하는 경우 법적 제재를 받을 수 있으며, 벨기에, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 슬로베니아, 영국에서는 의료기관에서 직원들로 하여금 서류미비 이주자 치료 행위를 억제할 수 있음

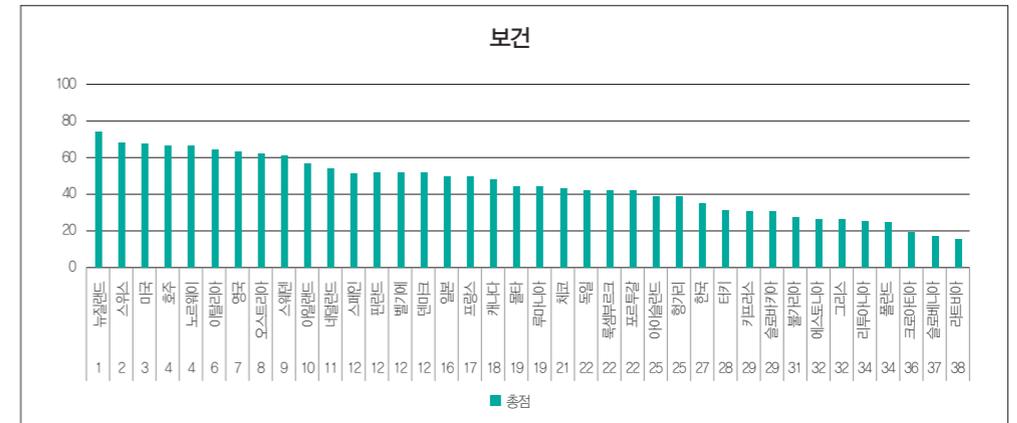
■ 수혜자 요구에 맞춘 정책

- 오스트리아에서는 이주자 요구에 맞춘 의료혜택을 제공하고자 많은 노력을 기울이고 있는 반면에, 리투아니아, 터키, 슬로베니아, 슬로바키아, 폴란드, 에스토니아, 불가리아, 라트비아, 그리스, 크로아티아에서는 이러한 노력이 거의 없는 편임
- 오스트리아, 스위스, 독일, 스웨덴, 아일랜드, 노르웨이, 이탈리아, 핀란드, 벨기에에서는 통역지원이 이루어지고 있지만 루마니아, 키프로스, 리투아니아, 슬로바키아, 에스토니아, 불가리아, 라트비아, 그리스, 크로아티아 등 대부분의 중부 유럽과 남동 유럽에서는 이 같은 지원이 거의 없음
- 오스트리아, 아일랜드, 영국에서는 이주자들이 의료혜택 관련 정보 제공에 참여하고 있음
- 영국, 스위스, 노르웨이에서는 의료 종사자들에게 이주자의 특정한 요구에 대비할 수 있도록 교육하고 있으나 과반수이상의 나라에서 이와 같은 교육이 이루어지고 있지 않음

■ 정책 변화 기제

- 노르웨이와 영국에서는 이주자 의료혜택 관련 정책의 변화를 위한 적극적인 조치들이 도입되고 있으며 아일랜드에서도 긍정적인 노력이 시행되고 있음. 크로아티아, 프랑스, 라트비아, 룩셈부르크, 아이슬란드, 폴란드에서는 변화를 위한 정책적 지원이 거의 없음
- 대부분의 국가에서 이주자의 특정한 건강상의 요구에 대처하는 데에 필요한 연구와 자료수집이 이루어진 상황임
- 과반수이상의 국가에서 이주자 의료서비스에 대한 사업계획이 마련되어 있으나 이의 실행을 위한 수단은 미비한 편이며 관련 이해당사자를 참여시키는 절차도 거의 없는 상황임

〈그림 4〉 MIPEX 2015 보건 지표 국가별 순위



※자료: MIPEX 2015

5. 정치참여(Political Participation)

■ 정책지표 요약

- 이민정책에 확신이 있는 나라들은 이주자의 정치참여를 촉진시키고 있음. 그러나 2014년 자료에 의하면, 정치참여에 제한을 두는 정책을 펴는 EU국가들로 인해 천여만 명의 이민자들이 투표권 행사를 못하고 있으며 이민자 단체에 대한 금전적 지원과 자문기구가 미흡하여 다른 정치적 활동도 미약한 편임
 - 독일에서는 3백5십만 명(성인의 약 5%), 이탈리아에서는 2백7십만 명(5.4%), 프랑스에서는 2백2십만 명(4%), 그리스에서는 5십만 명(5.6%), 오스트리아에서는 4십5만 명(6.4%), 라트비아에서는 2십7만5천 명(17%), 체코에서는 2십2만5천 명(2.6%) 그리고 키프로스, 불가리아, 크로아티아, 몰타, 폴란드, 루마니아 등에서는 수천여 명의 이주자가 투표권을 행사하지 못하고 있음
- 정치참여는 통합정책에서 상대적으로 약한 분야임. 대부분의 이주자는 자신의 일상생활에 영향을 미치는 정책을 개선하는 데 기여할 수 있는 기회가 거의 없음. 대체적으로 이주자들은 정치참여가 제한되는 편임. 일반적인 정치참여의 통로를 통한 참여도 어렵고, 비 EU

외국인들은 투표권도 제한되어 있으며, 자문기구도 허약하고 이주자 단체들도 거의 지원을 받고 있지 못함

- 이주자의 정치적 기회는 서유럽과 중부 유럽 국가 사이에서 큰 차이를 보임. 일반적으로 서유럽에서는 이주자들에게 투표권이 더 폭넓게 보장되고 있으며, 자문기구도 활발한 역할을 하고 있고, 이주자 단체에 대한 지원도 많고, 내국인을 위한 정치참여기구와 정부 기관으로부터 도움도 많이 받는 편임. 중부 유럽과 발틱 지역, 키프러스, 몰타, 터키 등에서는 국적취득 전까지는 정치참여에 대한 권리가 없음. 한편 체코, 에스토니아, 리투아니아, 슬로베니아에서는 유럽 규범에도 불구하고 사회통합정책에 정치참여 분야를 제외하고 있음
- 이주자의 정치적 기회는 2007년 첫 조사 이래로 큰 진전을 보이고 있지 않음
 - 독일과 룩셈부르크에서는 그나마 진전을 보이고 있으나 노르웨이와 네덜란드에서는 후퇴를 보이고 있음
 - 신흥 이주국 경우를 보면, 체코에서는 이주자 정치참여 과정을 도입하고 있는 반면, 헝가리에서는 외국인의 정치참여를 더 제한하고 있음
- 전체적으로 이주자의 정치참여는 투표권과 자문기구 등을 중심으로 사회통합정책에 완만하게 편입되고 있음. 이주자 정치참여의 증대에는 영국과 프랑스에서처럼 정치적 의지가 중요하기도 하지만 오스트리아, 독일, 포르투갈, 스페인에서처럼 개혁에 대한 고려도 필요함

■ 선거에 관한 권리

- 비 EU 국민들은 3~5년 후 11개 EU 국가 지역단위 선거에서 피선거권을 갖고 있으며, 15개 EU 국가에서는 지역단위에서, 5개 EU 국가에서는 광역 지방단위에서, 포르투갈(특정 이주자 집단에 한해)과 영국에서는 전국 단위에서 투표권을 갖고 있음
- 그 밖의 유럽 국가의 경우, 이주자들은 아이슬란드, 노르웨이, 스위스 칸톤 단위에서 피선거권을 갖고 있으며, 세 나라 모두 지역단위에서 투표권을 갖고 있지만, 광역 지방단위에서는 노르웨이와 스위스에서만 이주자의 투표권이 보장되고 있음. 참고로 유럽 나라는 아니지만 뉴질랜드가 이주자에게 세계에서 가장 포괄적인 투표권을 보장하고 있음

- 오스트리아, 프랑스, 독일, 그리스, 몰타, 스위스에서는 지난한 투쟁 과정을 거쳐 이주자가 투표권을 획득함. 체코는 2001년에, 에스토니아, 리투아니아, 슬로베니아는 2002년에, 슬로바키아는 2004년에, 룩셈부르크는 2011년에 이주자에게 투표권이 부여됨
- 이주자가 투표권을 획득하기는 어렵지만 일단 획득한 경우엔 이를 되돌리기는 더 어려움. 그리스는 2010년 MIPEX III 조사에서 이주자 정치참여 지표가 대폭 개선된 나라로 나타났으나 2013년 외국인의 투표권을 철폐한 유일한 나라가 됨

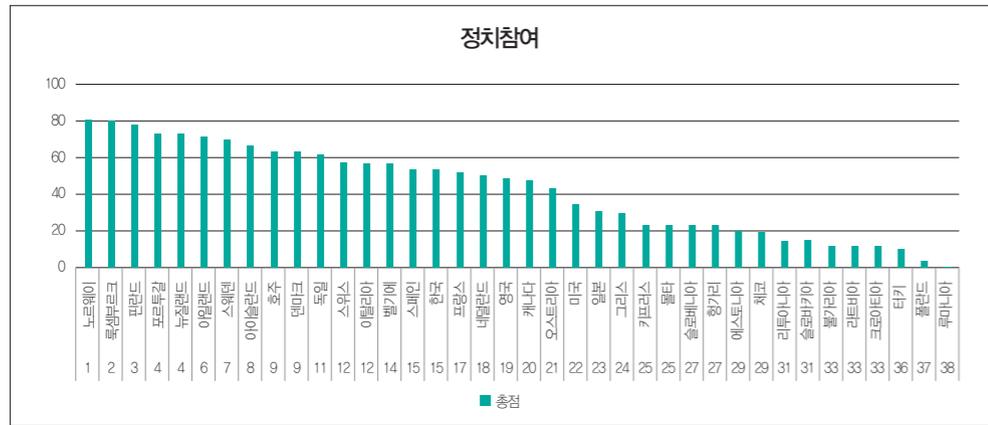
■ 정치적 자유

- 아이슬란드를 제외하고 서유럽 모든 나라에서 이주자들은 기본적 정치적 자유에 관한 한 내국인과 동등한 권리를 갖고 있음
- 중부 유럽의 모든 11개 EU 국가와 터키는 비 EU 국민에게는 정당 가입이나 정치적 결사 등과 같은 기본적 정치적 자유를 허용하지 않고 있음
- 이와 같은 제한은 좀처럼 풀리지 않고 있으며, 이는 법원 또는 정치인의 시각에 달려 있음

■ 자문기구

- 과반수이상의 국가에서 이주자들은 지역단위 자문기구로부터 정치참여에 관련한 도움을 받고 있으며, 13개 EU 국가에서는 전국 단위 자문기구로부터 도움을 받고 있음
- 체코, 에스토니아, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 리투아니아, 영국, 몰타 등에서 새로운 종종 혁신적인 자문기구가 지속적으로 만들어 지고 있음
- 대부분의 자문기구는 독립적이거나 이주자 대상 정책을 개선할 의미 있는 기회를 창출할 만큼 강한 조직이 아님. 특히 새로운 기구들은 허약한 편이며 정부주도로 구성, 재정적 기반이 취약해 이주자들의 다양한 이해관계를 대변해주지 못하고 있음
- 더욱이 많은 자문기구들이 정부의지에 따라 점멸하고 있음. 예컨대 노르웨이와 네덜란드에서는 정부의 무관심으로 주요 자문기구가 문을 닫았음. 권한도 없고 공적인 헌신도 미흡한 자문기구는 신뢰의 문제를 악화시킬 뿐만 아니라 이주자와 정책결정자의 이익과 전문성 강화에도 도움이 되지 않는 실정임

〈그림 5〉 MIPEX 2015 정치참여 지표 국가별 순위



※자료: MIPEX 2015

■ 정치참여 실행정책

- 과반수이상의 국가에서 이주자들은 정치활동에 대해 어느 정도 재정적 지원을 받고 있음. 지원의 대부분은 이주자의 정치적 권리에 대한 임시적 정보제공에 그치고 있음
- 북서 유럽국가와 포르투갈에서는 상당한 재정적 지원과 정보 제공이 이루어지고 있음
- 덴마크, 네덜란드, 스페인, 영국에서는 이주자 단체에 대한 재정적 지원이 이주민 사회의 요구보다는 정부의 정책적 우선순위에 따라 신설되거나 폐지되고 있는 실정임

6. 영주(Permanent Residence)

■ 정책지표 요약

- 3/4이상의 비 EU 국가 출신 이주자가 영주자로 볼 수 있을 만큼 장기체류 중임. 벨기에, 불가리아, 핀란드, 독일, 아일랜드, 룩셈부르크, 슬로베니아, 영국에서는 2/3 정도의 이주자가 영주자격을 갖추고 있음. 키프로스, 노르웨이, 스웨덴에서는 비 EU 국가 출신자의 약 반

정도만이 5년 이상 거주하고 있음. 키프로스, 덴마크, 프랑스, 네덜란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스위스에서는 남성이 여성보다 약간 더 영주자격을 갖추고 있으며, 리투아니아와 폴란드에서는 남성이 여성보다 약간 더 오래 체류하고 있음

- 사회통합정책에 있어서 영주자격 취득 관련 분야는 어느 정도 강세를 보이고 있음. 5년 이상 체류한 이주자 대부분은 국가의 도움 없이 자력으로 생활이 가능한 경우에 한해 영주권 취득을 신청할 수 있음. 이들 중 국가지원이 필요한 사람이나 높은 수수료를 지불할 능력이 없는 사람은 별도의 지원을 받지 못하는 임시체류 지위로 제한됨
- 벨기에, 북부 유럽, 남동 유럽 국가, 불가리아, 에스토니아, 헝가리, 폴란드 등의 중부 유럽 국가 등과 같이 영주 분야에서 높은 평가를 받는 나라들은 통합정책에 있어 영주권 취득을 정상적인 과정으로 만들어 놓음. 키프로스와 터키에서는 대부분의 신생 이주자에게 영주권자가 될 기회를 막아 놓음. 오스트리아, 체코, 프랑스, 그리스, 라트비아, 몰타, 네덜란드, 슬로바키아, 스위스와 영국에서는 절차가 매우 까다롭거나 비용이 많이 들어 영주권 취득이 거의 불가능함
- 각국 정부는 영주권 절차에 대한 개혁은 거의 하지 않음. 최근의 개혁으로는 이민문제의 정치화로 이전의 제한을 없앤 덴마크의 사례와 새롭게 제한을 부여한 영국의 사례를 들 수 있음. 대부분의 국가에서 지원 자격 조건이 더 까다로워진 데 비해 지원이나 권리에 대한 개선은 미미한 실정임. 예컨대, 언어, 사회통합, 소득 요건 등 이전에는 시민권 취득 시 충족해야 했던 요건을 영주권 취득 시 요건으로 부과하는 경우를 들 수 있음. 이와 같은 까다로운 제한은 이민자들이 시민권 취득만큼이나 영주권 취득하는 것을 어렵게 하고 있음. 벨기에, 그리스, 이탈리아, 네덜란드와 중부 유럽 국가에서 EU 법과 판례를 따르도록 절차와 수수료 부과에 사소한 개선이 이루어졌으나 유럽연합집행위원회에서는 이를 여전히 불충분한 것으로 보고 있음

■ 영주 자격

- 대부분의 EU국가에서 임시체류자들은 5년 거주 이후 영주권자가 될 자격을 얻음. 헝가리와 북유럽 국가에서는 약간 더 일찍 가능하기도 함
- 터키와 스위스에서는 매우 장기간 대기해야 하며, 아일랜드는 유일하게 장기거주 지위가 없음
- 오스트리아, 키프로스, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 몰타, 네덜란드, 스위스, 터키, 영국 등

에서는 단기 노동과 유학 등으로 거주하는 외국인의 경우 5년 이상 체류했음지라도 영주권을 획득하기 어려움

- 덴마크와 스웨덴 그리고 제한적으로나마 영국에서는 일반적인 요건을 충족하는 경우 영주권을 획득할 길을 열어 놓음

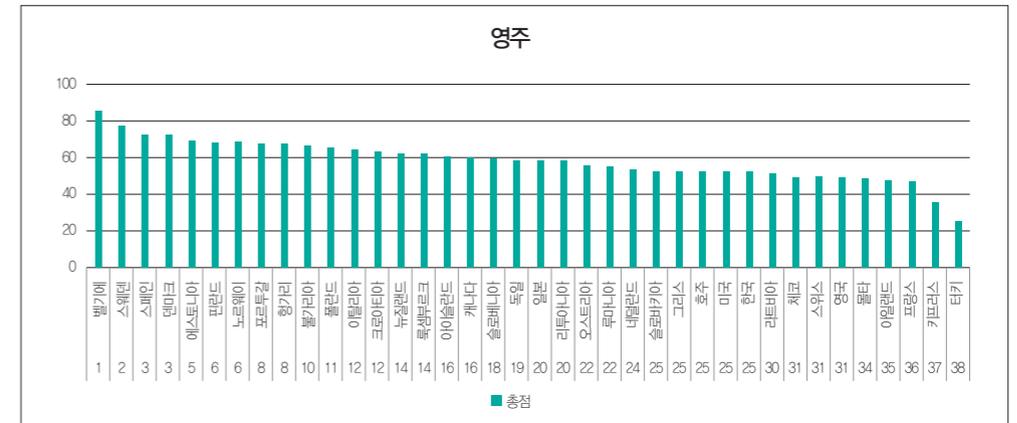
■ 영주권 취득 조건

- 영주권 취득 절차는 나라별로 매우 상이함
- 키프로스, 그리스, 라트비아, 몰타, 스위스, 영국, 오스트리아, 체코, 프랑스, 슬로바키아 등에서는 많은 이주자에게 수수료가 부과되며 자격요건이 매우 까다로워 영주권 취득이 어려운 실정임
- 1999년에는 독일만 언어요건이 있었으나 이제는 과반수이상 EU 국가에서 언어요건이 존재함. 크로아티아, 키프로스, 그리스, 슬로바키아는 이 요건으로 인해 이민자들이 지원을 꺼려하고 있음. 체코, 에스토니아, 노르웨이, 포르투갈, 덴마크에서는 언어요건을 충족시킬 수 있도록 하는 교육 지원을 시행하고 있음
- 영국, 그리스, 덴마크, 불가리아, 아일랜드, 키프로스에서는 수수료가 매우 비쌌 뿐만 아니라 오르고 있는 추세임. 체코, 포르투갈, 스페인에서도 경제위기와 긴축정책 탓에 수수료를 올리는 추세임.
- 제한을 강화하는 추세이긴 하나 대부분의 국가에서 피고용자와 국가의 도움이 필요 없는 자에게만 영주권을 부여하지는 않음

■ 영주 지위의 안정성

- 대체로 영주권을 획득한다고 해도 완벽하게 지위가 보장되는 것은 아님
- 특히 아일랜드에서는 그 지위가 매우 취약하며 중부 유럽 국가들에서도 상당히 불안정한 실정임
- 서유럽에서는 내국인만큼은 아니지만 거주가 상당히 보장되는 편임. 대부분의 나라에서의 이주 관련 당국은 이주자 개인 사정을 고려하기도 하고 이의 제기 절차를 마련해 놓기는 했으나, 수 십 년이 지나도 영주권을 거절 또는 철회할 재량권을 갖고 있음

〈그림 6〉 MIPEX 2015 영주 지표 국가별 순위



※자료: MIPEX 2015

■ 영주권과 연계된 권리

- 대부분의 국가에서 영주권자는 내국인과 동등한 사회경제적 권리를 갖고 일하거나 공부할 수 있음
- 터키에서는 법이 정비가 되지 않아서, 프랑스에서는 한정된 고용분야로, 키프로스, 체코, 슬로베니아에서는 사회체계의 일정한 공백으로 인해 영주권자라도 삶의 기회에 제한을 받고 있음

7. 국적취득 접근성(Access to Nationality)

■ 정책지표 요약

- 대부분의 유럽국가에서 과반수이상의 비 EU 국민들이 이주대상 국가의 국적을 획득할 자격을 얻을 수 있을 정도로 장기체류자임. 오스트리아, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈과 발틱 국가에서는 적어도 2/3 정도의 이주자가 거주요건을 충족시키고 있음. 오스트리아, 덴마크, 이탈리아, 네덜란드의 경우 15~20% 정도가, 에스토니아와 라트비아에서는 40% 정도가 2세대 이주자임

- 대부분의 유럽국가에서 국적취득 절차는 사회통합 측면에 있어서 취약한 분야임. 특히 오스트리아, 몰타, 발틱과 남동 유럽 국가에서 취약함
 - 이주 관련 당국의 재량권이 강하고 비용이 높아 이주자들이 국적취득 지원을 꺼려하는 경우가 많음
 - 이중국적과 2세대 아동의 국적취득에 대한 국제적 추세를 따르지 못하고 있는 나라도 적지 않음
 - 반면에 포르투갈, 스웨덴, 덴마크에서는 상대적으로 우호적인 기회가 부여되고 있음
 - 2010년 이래로 그리스에서는 국적취득 정책에 대한 개혁시도가 완전히 좌초되었으며, 네덜란드, 영국, 벨기에에서도 해당 정책이 제한되고 있음. 그러나 같은 시기 덴마크와 폴란드 포함, 11개 EU 국가에서 이주자들의 국적취득 기회가 확대되고 있음
 - 폴란드에서는 2012년 이래로 이중국적 취득을 허용하는 등 이주자에게 안정적인 국적취득 기회를 제공하여 EU 평균 이상의 평가를 받음
 - 덴마크는 여전히 다른 유럽국가에 비해 높은 언어요건 장벽과 경제적 자원 요건으로 이주자들에게 국적취득이 어려운 나라이긴 하나, 2013년 덴마크 출생 이주자에게 국적을 부여하고, 2014년 이중국적을 허용하여 국제추세에 발맞추기 시작함
 - 그리스는 2013년 EU 평균 평점 이상을 받게 했던 2010년 개혁을 무효화하여 이주자와 그리스 출생 이주자의 국적취득을 여타 북유럽 및 남부 유럽국가에 비해 매우 어렵게 만들어 놓음

■ 국적취득 자격

- 대부분 국가에서 거주요건으로 5년을 채택하고 있으며 평균적으로는 7년임
- 최근 체코와 덴마크를 포함, 과반수이상의 국가에서 이주대상 국가에서 태어나거나 교육받은 아동에게 국적취득 권리를 부여하고 있음

■ 국적취득 조건

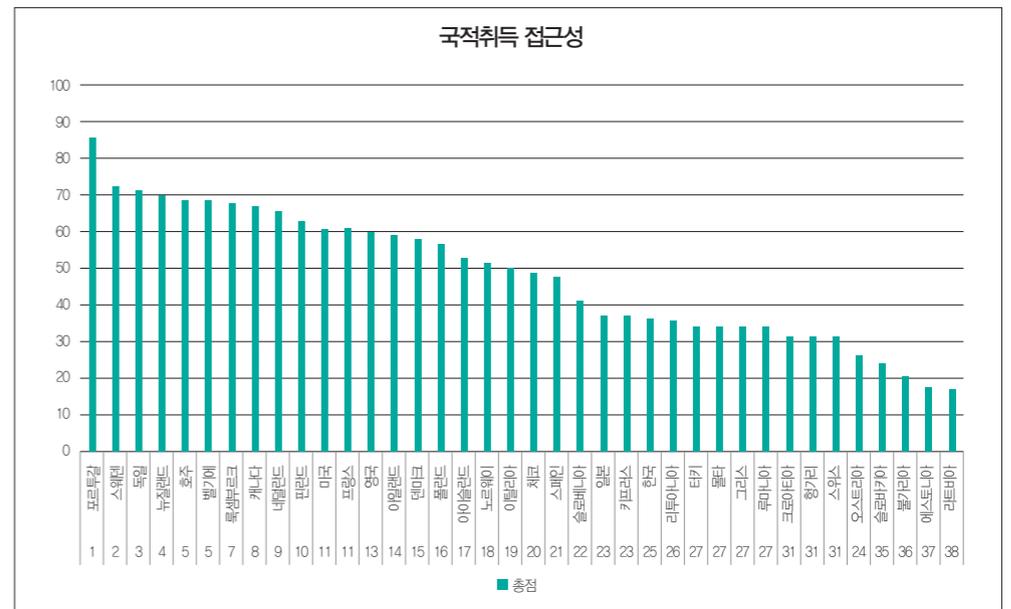
- 나라별로 언어요건은 다양하지만 지원자들에게 충분한 언어교육과정이 제공되고 있지는 않음

- 절반 정도의 국가에서 국적취득을 위한 시민권/통합 시험이 존재하지만 이에 대한 교육과 정도 미흡한 실정임
- 절반 정도의 국가에서 소득과 직업 요건이 존재함
- 취득 수수료는 약 250유로(한화 약 31만원) 정도 되며 오스트리아, 그리스, 아일랜드, 네덜란드, 슬로바키아, 스위스, 영국에서는 매우 비쌌음

■ 국적 취득 지위의 안정성

- 키프로스, 그리스, 아일랜드, 몰타, 영국, 발틱과 중부 유럽국가에서는 이주자들이 모든 법적인 요건을 충족시켰을지라도 이주관련 당국의 재량권 행사로 지원이 거절될 수 있음
- 북유럽 국가 대부분, 포르투갈, 스페인과 최근 폴란드에서는 귀화권리를 설정해 놓음
- 대부분의 국가에서 이주자들은 국적취득 관련 결정에 대해 그 이유를 알아볼 권리가 있으며 이의를 제기할 권리도 갖고 있음

〈그림 7〉 MIPEX 2015 국적취득 접근성 지표 국가별 순위



※자료: MIPEX 2015

■ 이종국적

- 대부분의 나라에서 이종국적은 점차 법규로 되거나 최소한 예외규정으로 인정되고 있음

8. 반차별(Anti-discrimination)

■ 정책지표 요약

● 반차별 경험

- 2012년 유로바로미터 자료에 의하면, EU 국민의 3%는 지난해 동안 자신의 민족 때문에, 1.6%는 종교나 신념 때문에 차별을 받거나 괴롭힘을 당했다고 응답함
- 덴마크, 그리스, 리투아니아, 몰타, 슬로베니아, 스웨덴의 경우 2.5% 정도의 응답자가 같은 이유로 차별을 받았을 수 있다고 생각함. 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 키프러스, 프랑스, 헝가리, 이탈리아, 룩셈부르크, 루마니아, 슬로바키아, 영국은 그 비율이 4.5~7%에 달함
- 민족적 소수자로 생각하는 유럽 사람들 중 27%가 민족적 차별을 경험했다고 응답했고, 종교적 소수자는 13%가 차별을 경험했다고 응답함
- 민족 소수자의 37%와 종교적 소수자의 18%는 차별을 목격했거나 들은 바 있다고 응답함

● 인종/민족, 종교, 국적에 따른 차별로부터 보호받는지 여부

- EU 국가 중 반차별 입법이 오래전에 실시된 포르투갈, 스웨덴, 영국 그리고 새롭게 EU에 가입한 불가리아, 헝가리, 루마니아에서 차별 피해자 보호가 가장 잘 되고 있음
- 거의 모든 국가에서 현재 민족적, 인종적, 종교적 차별을 금지하는 입법을 해 놓음
- 국가 차원의 반차별 입법은 2000년 EU 법 채택 이후 일관되게 지속적으로 개선된 통합 정책의 일부임
- 2007년 이래로 과반이상의 나라에서 평균 10점 이상 개선되었으며, 프랑스와 영국에서 만 사소한 후퇴가 있었음
- 새로운 이주국가와 오스트리아, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 몰타, 폴란드, 슬로바키

아 등에서 매우 큰 진전이 있었음

- 최근 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국에서는 EU 법을 좇아 모든 분야에서 평등보호를 보장하기 위한 광범위한 입법이 시행되었음. 한편, 아이슬란드, 스위스와 터키는 전 유럽의 추세에 뒤처지고 있으며 개혁의 동력도 없음
- 법적인 측면에서의 진전에도 불구하고 반차별법이 비교적 최근에 만들어졌고 관련 기구와 정책이 상대적으로 허약하여 이주자들은 반차별 관련 권리들에 대해서 잘 모르거나 행사하지 못할 수도 있음
 - 덴마크와 프랑스에서는 정부의 평등정책에 대한 의지가 강화된 반면 헝가리, 네덜란드, 슬로바키아, 스페인, 영국에서는 약화된 편임
 - 평등정책은 의무나 감독 조항이 없는 자발적인 조치로 제한되는 편임. 많은 평등기구들이 신설조직이며 고질적으로 인력이 부족한 편임
 - 2007년 이래로 헝가리, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 영국에서는 평등기구가 재정 삭감을 당했고, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 영국과 아일랜드에서는 다른 기구에 통합되어 차별에 대한 항의를 처리할 능력이 위축된 실정임

■ 차별에 대한 정의

- 인종, 민족 또는 종교적인 이유로 차별하는 경우 광범위한 가해자가 처벌받을 수 있음
- 대부분의 국가에서는 복합적 차별(multiple discrimination)을 이유로, 그리고 절반에 가까운 나라에서는 국적을 이유로, 차별에 대해 항의할 수 있는 근거가 없음
- 영국은 차별의 정의에 있어 피해자에게 유리한 모형을 갖고 있으며 벨기에, 불가리아, 핀란드, 포르투갈, 스웨덴에서도 유사한 모형을 채택하고 있음. 국가 수준의 법과 법원에서 차별에 대한 정의를 피해자에 유리하도록 개선하고 있는 상황임
- 아이슬란드에서는 차별에 대한 정의가 명확하지 않으며 키프러스, 에스토니아, 라트비아, 터키에서도 어느 정도 그러함

■ 적용 범위

- 절반에 가까운 나라에서 민족, 인종, 종교, 국적에 의한 차별로부터 보호를 받고 있으나, 오

스트리아, 독일, 네덜란드 등에서 약간의 법적 공백이 존재하고 있음

- 대부분의 나라에서는 포괄적으로 민족, 인종, 종교적 차별을 법적으로 금지하는 ‘수평적 접근(horizontal approach)’을 하고 있고, 오스트리아, 크로아티아, 키프러스, 체코, 덴마크, 그리스, 리투아니아, 몰타, 노르웨이, 폴란드, 스페인 등에서는 최소한의 수평적 접근을 취하고 있음
- 발틱 국가에서는 EU가 정한 차별금지를 위한 투쟁에 최소한으로 참여하고 있음
- 아이슬란드, 스위스, 터키에서는 취약계층에 대한 피해자 보호가 미흡한 실정임

■ 반차별 정책 집행 체제

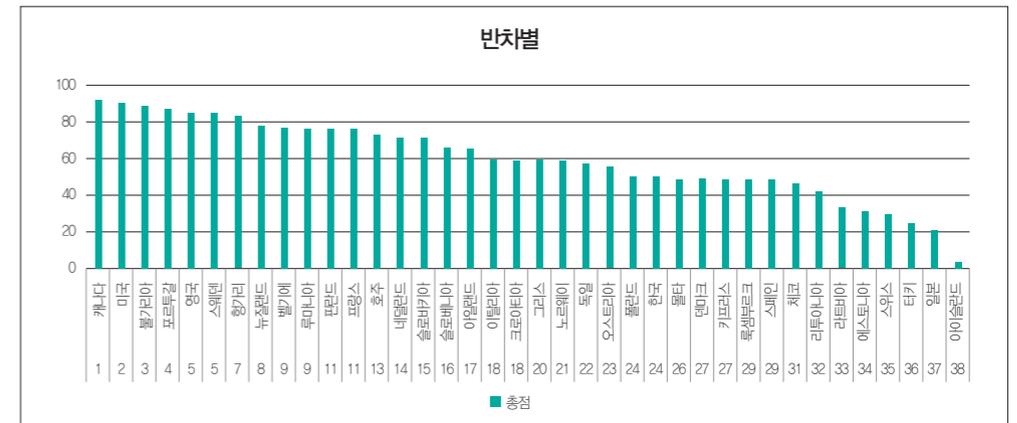
- 프랑스, 네덜란드, 스웨덴과 불가리아, 헝가리, 루마니아, 크로아티아, 폴란드, 슬로바키아 등의 중부 유럽 국가에서는 차별 피해자가 소송을 하는 데 유리한 절차를 마련해 놓음
- 아이슬란드, 스위스, 터키는 집행 체제가 취약한 실정임
- 대부분의 나라에서 차별 피해 구제를 원하는 피해자는 입증책임 공유, 피해자 보호, 금전적 지원, 통역 등의 편의를 제공받고 있음
- 과반이상의 국가에서 평등 관련 NGO가 피해자를 위해 법적으로 나설 수 있으며 집단소송 또는 국민소송(actio popularis)을 개시할 수 있음

■ 평등 정책

- 많은 나라에서 반차별과 관련해 긍정적인 조치를 취하고 있으나 보다 적극적으로 법, 공무원, 서비스 제공자가 차별행위를 범하지 않도록 나서고 있지는 않음
- 핀란드, 프랑스, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 영국에서는 평등기구와 정책이 강한 편임. 피해자는 불가리아, 헝가리, 아일랜드, 네덜란드, 루마니아에 존재하는 강력한 평등기구에 의지할 수 있음
- 그러나 준수법행위를 하거나 법적 당사자로 소송에 참여하여 피해자를 도울 수 있는 강력한 권한과 독립성을 갖춘 평등 관련 기구가 거의 없음

- 극단적인 경우 체코, 독일, 이탈리아, 폴란드, 스페인, 스위스에서는 평등기구가 허약하여 차별 피해자에 대한 지원이 제한되어 있음. 아이슬란드와 터키에는 그런 기구가 전무함

〈그림 8〉 MIPEX 2015 반차별 지표 국가별 순위



※자료: MIPEX 2015

IV 결론: MIPEX 2015 한국

1. MIPEX 2015 조사

■ MIPEX 2015 조사 분석 결과에 의하면, 유럽국가의 이주자 통합정책은 전체적으로 보아 비 EU 국가 출신 이주자에게 이주 대상국 국민과 동등한 기회와 권리를 보장하는 데 일관되지 못함

- EU 또는 유럽국가가 대부분인 38개국 조사결과에 의하면 총점 평균 100점 만점에 52점으로 완벽한 통합정책과 배제정책의 중간 정도임
- 이주자가 이주 대상국에 경제적, 사회적, 정치적으로 완전히 통합되는 데 있어 약간의 기회가 열려있다고 볼 수 있음
- 발틱 국가, 중부 유럽, 남동 유럽과 같이 신흥 이주 대상국이지만 아직은 상대적으로 이주자가 적고 반이민 정서가 강한 나라의 MIPEX 2015 총점 평균은 41점에 불과함
- 상대적으로 부유하고 이민역사가 오래된 큰 서유럽 국가의 MIPEX 총점 평균은 60점임. 참고로 유럽 외 전통적인 이민국가인 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 미국의 총점 평균은 67점임

■ 유럽국가에서 이주 노동자, 재결합 가족, 영주권자 등은 일반적으로 통합정책을 통해 기본적 권리를 보장받고 있으며 차별로부터 보호받고 있음. 특히 EU법에 의해 보장되는 영역에서 통합정책이 강하게 나타남

■ 그러나 이주자들은 여전히 국적취득이나 정치활동 참여에 적지 않은 어려움을 겪고 있음. 또한, 맞춤형 고용, 교육, 의료 지원 등에 있어서 내국인과 동등한 접근성을 보장받지 못하는 편임

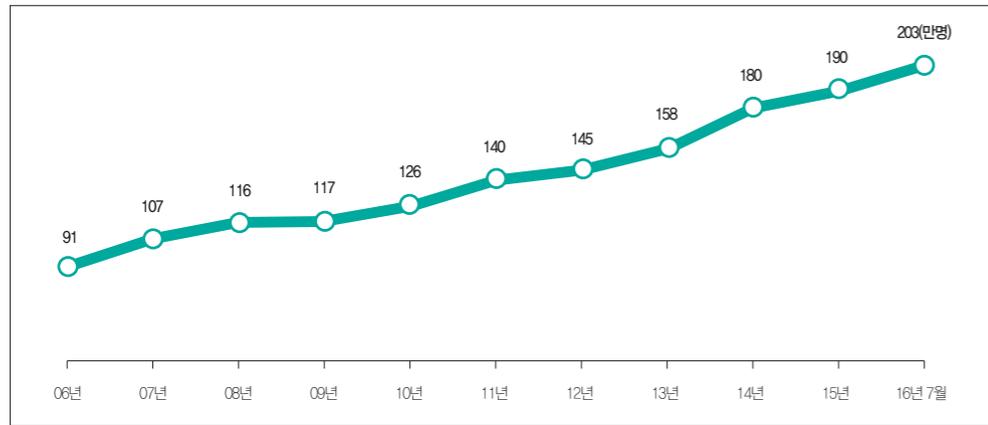
■ 전반적으로 보면 이민의 역사보다는 정치적 의지가 총점평균에 영향을 미치는 것으로 보임. 상대적으로 개방적인 통합정책이 더 많은 이주민을 영주하게 할 가능성이 높고, 내국인의 이주민 신뢰도도 높일 것이기 때문임

2. MIPEX 2015와 한국의 사회통합정책

■ 현대 한국의 이민은 1990년대 농촌 총각 장가보내기 운동으로부터 시작됨. 이후 외국인의 국내 이주 증가로 대도시, 농촌과 공업단지 지역 중심으로 내국인과의 접촉과 교류가 확대됨(IOM 이민정책연구원 2014)

- 이민의 역사가 그리 길지 않은 국가임에도 2016년 7월 현재 체류 외국인의 수가 203만이 넘 어섬. 이중 장기체류는 약 148만 9천여 명(73.2%)이며 단기체류는 약 54만 5천여 명(26.8%)임(<그림 9> 참고)
- 외국인 체류자는 현재 우리나라 인구의 약 4%에 달하는데 이는 적어도 인구학적 측면에서 우리나라가 다문화사회로 변화하고 있음을 의미함
- 체류 외국인의 국적은 중국인이 약 104만여 명(한국계 63만여 명 포함)으로 가장 많은 51.4%를 차지함. 이어 미국(7.4%), 베트남(7.1%), 태국(4.5%), 필리핀(2.7%), 우즈베키스탄(2.6%) 순으로 나타남(출입국·외국인정책 통계월보 2016년 7월호)
- 체류자격별 체류외국인 현황을 보면 2015년 현재 재외동포(F-4) 17.3%, 방문취업(H-2) 15.0%, 비전문취업(E-9) 14.5%, 단기종합(C-3) 8.1%, 결혼이민(F-6) 6.3% 등의 순임(2015 출입국·외국인정책 통계연보)
- 체류외국인의 체류자격별 분포와 국적 분포를 함께 고려해보면, 주로 구직난이 있는 직종에 종사하거나 결혼을 통한 정주를 목적으로 체류하는 외국인이 증가하고 있음을 알 수 있음

〈그림 9〉 체류외국인 증감추이



※자료: 출입국·외국인정책 통계월보 2016년 7월호

■ 한편, 1990년대 중반부터 유럽에서는 다양성을 인정하고 존중하는 다문화주의에 대한 비판이 증가함. 이와 같은 국내외의 상황 변화는 한국인의 외국인과 다문화주의에 대한 인식에 영향을 미칠 것으로 예상됨(윤인진 2016)

- 동아시아연구원과 고려대 아시아문제연구소가 2005년, 2010년, 2015년 수집한 자료를 분석한 결과, 다음과 같은 추세가 나타남
- 한국인은 다문화사회의 변화에 대해 더욱 유보적인 태도를 취하고 있음. 한국사회가 외국인들을 받아들이는 데에 한계가 있다고 인식하는 정도가 증가하고 있음. 북한이탈주민과 다문화가족에 대한 정부지원이 과도하다고 생각하는 비율도 증가함
- 요컨대, 2000년대 초의 다문화 소수자에 대한 온정주의는 2010년대에 들어서 다문화주의 또는 사회통합정책에 대한 냉담주의로 변화하고 있음

■ 사회통합정책에 대한 한국인의 선호가 유보적으로 변화하고 있는 상황에서 유럽의 MIPEX 2015 조사결과와 한국의 MIPEX 2015 조사 결과의 비교는 한국의 사회통합정책의 위상을 파악하고 실행 속도의 완급조절이 필요한지에 대한 여부를 가늠하는 데에 도움을 줄 수 있을 것으로 판단됨

- MIPEX 2015 한국 조사는 다른 국가와 시차를 두고 조사했던 MIPEX III와 달리 처음으로

조사대상 38개국과 동시에 진행됨

- 전체 조사대상 국가 총점 평균 52점보다 약간 높은 53점으로 38개국 중 18위를 차지함. MIPEX III에서는 조사대상 36개국 중 13위였으나 MIPEX III 사후 검정과 상대적으로 열악한 보건지표 신설로 총점 평균 기준 1점 하락에 그쳤음에도 불구하고 순위 하락 폭이 커 보임
- 구체적으로 정책지표에 있어서 노동 시장 이동성은 71점, 가족 재결합은 63점, 교육 57점, 보건 36점, 정치 참여 54점, 영주 54점, 국적취득 접근성 36점, 반차별 52점을 평균점수로 각각 받음
- 아시아권에서 한국 외 유일한 조사대상 국가인 일본이 44점으로 27위에 해당한다는 사실과 상대적으로 이민의 역사가 긴 서유럽 국가와 거의 대등한 점수 - 예컨대 영국 57점 프랑스 54점 등 <표 1> 참고 - 를 기록한 것은 한국이 1990년대 이후에서야 근대적 의미의 이민 대상국이 된 상대적으로 일천한 이민사를 고려해 보면 상당히 개방적인 통합정책을 취하고 있다고 볼 수 있음

■ 총점 평균과 순위가 조사대상국의 중위권에 속하는 만큼 '외국인에게 이주 대상국 내국인과 동등한 기회와 권리를 보장'하는 법과 제도에 만점을 부여하는 MIPEX의 평가에 맞춰 현재 사회통합정책을 급속히 개혁할 필요는 없어 보임

- 상대적으로 높은 통합정책 분야로 평가받은 노동 시장 이동성(11위), 교육(11위), 정치 참여(15위) 그리고 평균 수준으로 평가받은 가족 재결합(18위) 등은 현 상태 유지가 적절해 보임
- 통일 이후를 고려한다면, 상대적으로 낮은 평가를 받은 국적취득접근성(25위)과 영주(25위) 정책에 관련한 제도의 정비에 대해서는 신중할 필요가 있음
- 다만, 상대적으로 낮은 평가를 받은 또 다른 정책영역인 이주자 보건 정책(27위)은 내국인의 보건 복지에도 영향을 미칠 가능성이 높기 때문에 개선할 필요가 있음
- 한편, 반차별 정책(24위)은 평점이 50점 이상으로 곧 사회통합에 긍정적인 방향으로 평가되었기는 하지만 인권선진국으로 알려진 영미권 국가들과 유럽 국가들로 인해 순위가 낮은 편임. 반차별 정책은 내국인 소수자에 대한 정책적 기조에도 영향을 줄 가능성이 크기 때문에 개선할 필요가 있어 보임

참고문헌

- 설동훈. 2010. “국내거주 영주권자 실태조사 및 사회통합도 측정”. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 설동훈·김명아. 2008. “한국이민자 사회통합지표 및 지수개발에 대한 연구”. 법무부.
- 김재일. 2015. “우리나라의 이주자 의로서비스정책 평가: MIPEX 비교분석을 중심으로”. 『국가정책연구』 29(4): 29-49.
- 김재일. 2014. “이주자통합정책지수(MIPEX)를 활용한 우리나라와 사회통합 선진국 간의 비교연구: 우리나라 국적취득의 제도적 용이성을 중심으로”. 『정책분석평가학회보』 24(4): 95-117.
- 김중관. 2013. “MIPEX지수에 의한 다문화사회통합정책의 비교분석”. 『한국중동학회』 34(1): 161-180.
- 서은숙. 2016. “인(仁)원리에 근거한 다문화교육의 방향: 다문화사회 통합윤리로서 인(仁)을 중심으로”. 『윤리교육연구』 41: 155-178.
- 양경은, 차윤경, 함승환. 2015. “다문화반차별정책의 교육적 방안 방지 효과: 이주배경 아동의 무단결석 현상을 중심으로”. 『사회복지정책』 42(2): 63-86.
- 윤인진. 2016. “다문화 소수자에 대한 국민인식의 지형과 변화”. 『디아스포라연구』 10(1): 125-154.
- 전경옥. 2013. “2012 재한외국인 사회통합 지표 및 지수 측정: MIPEX에 의한 사회통합도 측정 및 재한외국인 실태조사”. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 허영식·정창화. 2012. “다문화사회에서 이주·사회통합정책 교차국가사례 비교분석: 독일·프랑스·미국·캐나다를 중심으로”. 『EU연구』 31: 55-81.
- IOM 이민정책연구원. 2014. “이민정책.” IOM 이민정책연구원.

- Chun, Kyung Ock and Kwang-Il Yoon. 2014. “MIPEX and Korea: Assessment and Lessons.” OMNES 4(2): 27-58.
- Banting, Keith and Will Kymlicka. 2013. “Is There Really a Retreat From Multiculturalism Policies? New Evidence from the Multiculturalism Policy Index” Comparative European Politics 11(5): 577-598.
- Goodman, S. (2010) Integration requirements for integration's sake? Identifying, categorizing and comparing civic integration policies. Journal of Ethnic and Migration Studies 36(5): 753-772.
- Gowan, Richard and Laura Citron. 2005. European Civic Citizenship and Inclusion Index. Brussels: British Council.

- Howard, M. (2006) Comparative citizenship: An agenda for cross-national research. Perspectives on Politics 4(3): 443-455.
- Huddleston, Thomas et al. 2011. Migrant Integration Policy Index III. Brussels: British Council and Migration Policy Group.
- Huddleston, Thomas; Bilgili, Ozge; Joki, Anne-Lindeand Vankova, Zvezda 2015. Migrant Integration Policy Index 2015. Barcelona/ Brussels: CIDOB and MPG.
- Koning, E. (2011) Ethnic and civic dealings with newcomers: Naturalization policies and practices in 26 immigration countries. Ethnic and Racial Studies 43(11): 1974-1992
- Koopmans, R., Michalowski, I. and Waibel, S. (2012) Citizenship rights for immigrants: National political processes and cross-national convergence in Western Europe, 1980-2008. American Journal of Sociology 117(4): 1202-1245.

- OECD. 2015. International Migration Outlook 2015. OECD Publishing.
- OECD/European Union, 2015. Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In. OECD Publishing, Paris.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2016. International Migration Report 2015: Highlights (ST/ESA/SER.A/375)

- www.mipex.eu

