

서구의 이주자 정책에 대한 비판적 접근과 시사점*

－ 동화, 다문화주의, 사회통합 정책을 중심으로 －

이 용 균**

The Critical Perspectives and Implications of the Migrant Policies in the West: based on Assimilation, Multiculturalism, and Social Integration Policy*

Lee, Yong Gyun**

요약: 본 연구는 서구의 이주자 정책의 변화를 동화주의, 다문화주의, 사회통합 정책을 중심으로 살펴보면서, 정책 변화에 내재한 주류사회의 인식과 담론을 비판적으로 접근하고자 하며, 이를 토대로 우리나라 이주자 정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 1970년대에 접어들면서 동화주의 정책은 문화적 다양성을 간과한다는 점에서 비판을 받게 되었고, 다문화주의 정책이 도입되면서 이주자의 권리와 문화적 차이가 강조되었다. 그러나, 다문화주의 정책은 이주자-주류사회 간 사회적 고립과 분리를 야기한다는 주장이 제기되었다. 이러한 문제에 직면하여 2000년대에 접어들어 사회통합 정책이 대두되었고, 사회통합 정책은 이주자로 하여금 주류사회의 가치와 문화 수용, 사회경제적 활동의 참여를 강조한다. 하지만, 사회통합 정책은 이주자를 통제 대상으로 인식함과 동시에, 차별의 대상으로 인식하는 문제점을 드러내고 있다. 서구의 이주자 정책에서의 경험은 향후 우리나라의 이주자 정책에서 이주자의 사회적 포함, 다문화주의와 사회통합의 문제점 분석, 주류사회의 문화변용의 필요성에 대한 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

주요어: 동화주의, 다문화주의, 사회통합, 이주자 정책, 이주자

Abstract : This study aims to understand the change of migrant policies, namely assimilation, multiculturalism and social integration, in the West through critical perspectives and to derive implications for the Korea's migrant policy from the experience of the West. In 1970s, assimilation policy was severely criticized from the limitation of cultural diversity, and multiculturalism expanded rapidly in the West focusing on the migrant's right and cultural difference. However, multiculturalism received severely criticism because it makes social isolation and segregation between mainstream society and migrants. Since 2000 social integration became the major policy for migrant incorporation, focusing migrant's attitude and practice to receive the value and culture of mainstream society with the active participation of socioeconomic activities. However, social integration policy reveal some problems which regard migrants as the object of control, and also as the object of discrimination. The experience of the Western policies suggests on the careful selection for the migrant's incorporation policies in Korea with the consideration of social inclusion of migrant, analysis on the problems of multiculturalism and social integration policy, and the necessity of mainstream society's change into the acculturation.

Key Words : assimilationism, multiculturalism, social integration, migrant policy, migrant.

1. 서론

전 지구적 차원에서 이주자는 급격히 증가하고 있다. 세계 이주자 수는 2000년 1억 5천 만 명에서 2010년 2억 1천 만 명으로 증가하고 있으며, 세계 인구 33명 중 1명은 이주자인 셈이다(UN DESA, 2013). 2000년대에 접어들어 이주의 가속화가 나타나면서 전 세계 대부분의 국가는 이주자의 이입(immigration)과 이출(emigration)의 증가

를 경험하고 있다. 이입과 이출의 증가는 국가 이주자 정책의 변화를 가져오고 있는데, 전통적인 이민 배출지역이었던 유럽은 1970년대부터 이민 유입지역으로 변모하였고, 이에 따른 이주자 정책에서의 변화가 나타났다. 예를 들어, 독일과 네덜란드는 1970년대 이후 초청노동자(guest workers)의 증가를 경험하였고, 이들 노동자의 귀환 시 본국 사회에서의 원활한 정착을 돕기 위해 본국의 언어와 문화에 대한 교육 서비스가 제공되었다

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2011-330-B00211)

** 전남대학교 지리교육과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography Education, Chonnam National University)

(Lenard, 2012). 하지만, 초청노동자가 귀환하기보다는 지역사회에 정착하면서 복지, 교육, 종교, 문화 등과 관련하여 원주민과 이주자 간 다양한 갈등이 나타나게 되었다. 한편, 독일을 비롯한 서부유럽으로 노동이주가 많았던 터키는 디아스포라 정책을 통해 해외에서 터키인의 문화적 정체성이 유지될 수 있는 정책을 추진하기도 하였다(이영민 등 역, 2013). 개발도상국가의 경우, 노동이주자의 송금이 본국 경제에 미치는 영향이 큰데, 2010년 전 세계적으로 이주자의 총 송금액은 미화 4,400억 달러로 추정되고 있으며 송금액 중 74%는 개발도상국가로의 송금이다(UN DESA, 2013). 이처럼 국제이주의 증가는 이입국과 이출국에서 이주 관련 정책과 거버넌스의 필요성을 제기하고 있다.

이주자의 정주가 증가하면서 문화 다양성, 다문화, 문화변용, 인종차별 등과 관련된 이슈와 담론이 등장하게 되었다. 지구화 과정에서 미국문화의 보편화는 세계 곳곳에서 문화적 다양성을 강조하게 되었고, 획일적이고 표준화 된 동질적인 문화개념에 대한 반대가 나타났다(박성일 역, 2008; 이영민·이종희 역, 2013). 이주자의 증가로 인한 종족문화의 다양성은 지배집단의 문화 전통에 대한 동화를 강요하기보다 문화적 다양성이 인정되는 다문화주의를 가져왔고, 소수종족의 문화와 주류사회의 문화가 서로 존중되는 가운데 좋은 점을 공유하면서 서로 변해가는 문화변용(acculturation)이 강조되기도 하였다(Kymlicka, 1995; Phillips, 2007). 하지만 이주자의 증가는 주류사회로부터 이주자가 타자화 되고 주변화 되는 인종차별의 문제를 가져오는 것이 보편적 현상이다(이용균, 2013).

국제이주가 증가하고 이주자에 의한 사회변화가 나타나면서 이주자를 주류사회에 편입시키기 위한 다양한 정책이 도입되었다. 편입 정책(incorporation policy)이란 가치와 문화가 다른 소수 종족(인종)을 지역사회 일원으로 포함시키는 것을 의미하며(이영민 등 역, 2013; Portes and Zhou, 1993), 주로 차별배제(difference exclusion) 정책, 동화주의(assimilationism) 정책, 다문화주의(multiculturalism) 정책, 사회통합(social integration) 정책이 포함된다. 이주자 편입 정책은 이주자의 사회적응을 안내하기 위한 것으로 이주자의 포함과 배제의 토대가 된다. 일반적으로 이주자 편입 정책은 국가에

따라 차이가 나타나는데, 예를 들어 영국에서는 집단 정체성이 인정되나, 프랑스에서는 집단 정체성이 부인되며, 독일에서는 민족 정체성이 강조되는 경향이 있다(한국유럽학회, 2011).

20세기 중반까지 서구의 이주자 편입 정책의 기조는 동화주의에 기반하고 있었으나, 캐나다와 호주는 1970년대부터 다문화주의 정책을 도입하였고, 다문화주의 정책은 1980년대부터 서부유럽의 전역으로 확대되었다. 일부 국가(예: 프랑스와 독일)를 제외하고 서구의 대부분의 국가는 1990년대까지 이주자 정책에서 다문화주의를 강조하였다. 하지만 2000년대에 접어들면서 서구의 다문화주의 정책은 후퇴하였고, 이주자의 사회적 통합을 강조하는 정책이 추진되었다(Joppke, 2007).

2000년대 중반 이후 이주자 정책에서 사회통합의 원리는 서구뿐 아니라 우리나라에서도 강조되기 시작하였다. 이주자 정책이 다문화주의 정책에서 사회통합 정책으로 변화한 주된 이유는 다문화 정책이 이주자의 문화적 정체성을 강조하면서 주류사회의 문화로부터 분리되고 결국 이주자의 경제활동 참여를 제한하면서 주류사회와 이주자 집단 간 사회적 분리가 나타나게 되었다는 것이다(Kostakopoulou, 2010). 하지만 이러한 이주 정책들은 주류사회가 주도적으로 채택하는 것으로 정책의 선택 과정에서 이주자의 참여, 이주자에 대한 인종차별과 주변화 논의는 배제되고 있다. 유럽사회는 다문화주의 정책을 실시하면서도 진정으로 이주자를 위한 정책으로 뿌리를 내리지 못하였고, 새롭게 추진되고 있는 사회통합 정책은 이주자로 하여금 주류사회의 언어와 문화를 학습하도록 요구하면서 결국 사회적 통합의 책임을 이주자 개인에 전가하고 있다(Lenard, 2012).

우리나라는 2000년대에 접어들어 이주자의 증가를 경험하였고, 특히 한국계중국인의 유입이 빠르게 이루어졌다. 우리나라에서는 이주자의 사회적응과 한국 사회로의 동화를 목적으로 다문화주의 정책과 사회통합 정책이 동시에 실시되는 특성을 보이며(김이선 등, 2011), 현재까지 이주자의 정책에 대한 이해와 연구가 부족한 실정으로 다문화주의 정책과 사회통합에 대한 비판적 연구도 일부에 국한되고 있는 실정이다(박경환, 2008; 고상두, 2012). 또한 국내로의 이주는 저숙련 노동이주

자와 결혼이주자가 다수를 차지하면서 이주자에 대한 주변화와 타자화가 심하게 나타나고 있는 실정이다(이용균, 2013). 이런 맥락에서 서구의 이주자 정책에 대한 이해와 비판은 향후 한국사회의 이주자 정책에 큰 기여를 할 것으로 판단된다.

본 연구는 서구를 중심으로 이주자 편입 정책의 변화를 동화주의, 다문화주의, 사회통합 정책을 중심으로 살펴보면서, 정책 변화에 내재한 주류사회의 인식과 담론을 비판적으로 접근하고자 하며, 이를 토대로 우리나라의 이주자 정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 2장에서는 서구의 이주자 정책을 동화주의에서 다문화주의 정책으로의 변화에 초점을 두면서 살펴보고, 3장에서는 다문화주의 정책에 대한 논쟁과 사회통합 정책이 대두한 배경을 살펴보고, 4장은 사회통합 정책의 논란과 서구의 이주 정책이 한국사회에 주는 시사점을 다루고 있다.

2. 동화주의에서 다문화주의 정책으로의 변화

1) 동화주의와 이주자 정체성 이슈

이주자 편입 정책에서 가장 대표적인 것은 동화주의로 Park and Burgess(1921)는 동화를 어떤 사람이나 집단이 다른 사람이나 집단의 기억, 감정 및 태도를 받아들이는 침투와 용해의 과정이라고 정의하였다(Kostakopoulou, 2010, 831 재인용). 동화는 이주자 집단이 정착지 사회의 문화와 가치를 공유하면서 주류사회와 동질성이 증가하는 과정을 의미한다(Brubaker, 2001). 이러한 동화의 과정에서 이주자는 출신국의 정체성을 버리고 정착 사회의 문화에 동질화 될 것이 요구된다(고상두, 2012).

미국의 이주자 편입 정책은 동화주의에 바탕을 둔 용광로(melting pot)에 비유되었는데, 유럽 국가들로부터 이주자는 하나의 동질적 문화를 형성하면서 미국화(Americaness) 되었고, 미국화란 백인 앵글로-색슨계의 프로테스탄트(WASP: white, Anglo-Saxon and Protestant) 문화를 받아들이는 것이었다(곽재석 역, 2009). 미국은 다양한 유럽의 문화를 앵글로-색슨 문화에 포함시키면서 미국의

문화적 경관을 형성하였고, 모든 이주자는 이러한 동화주의 원칙을 따를 것이 암묵적으로 요구되었다.

프랑스의 동화주의는 미국과 다른 맥락에서 전개되었는데, 프랑스는 나폴레옹 전쟁 이후 약화된 국력을 신장하기 위해 외국으로부터 이주자를 받아들이려고 노력하였다(송태수, 2011). 그러나, 1880년대에 외국인 유입자가 100만 명을 넘어서면서 프랑스는 이주자의 유입을 규제하는 정책을 실시하였으나, 1차 세계대전이 발발하자 군복무에 대한 대가로 아프리카 흑인들에게 시민권을 부여하게 되었다(송태수, 2011). 프랑스는 외국인의 유입에 대해서는 관대하였으나, 이주자로 하여금 공화주의에 입각하여 프랑스의 언어, 문화, 가치의 수용을 통한 시민성을 강조하였다(김남국, 2011). 이는 프랑스식의 공화주의적 동화 정책으로 이주자는 자신의 문화정체성보다 프랑스의 전통과 문화를 받아들일 것이 요구되었다.

이러한 동화주의 정책은 국제이주 환경의 변화에 따라 문제점이 드러나게 되었는데, 미국의 경우 20세기 중반 이후 이주자의 다수가 히스패닉계와 아시아계로 변화하면서 WASP에 기초한 동화 정책은 한계를 보이게 되었다. 프랑스의 경우, 1960년대 이후 구식민지로부터 많은 이주자의 유입이 이루어지고, 이주자가 자신의 문화를 유지하게 되면서 다문화 현상이 나타나게 되었다. 결과적으로 이주자들은 경제적으로는 주류사회에 통합되었으나 문화적으로는 분리되는 분절된 동화(segmented assimilation) 상황에 놓이게 되었고(Zhou, 1997), 이주자의 동화는 일방적인 패턴이 아니라 집단과 개인의 위치성(positionality)에 따라 달라지게 되었다. Portes and Zhou(1993)는 분절된 동화는 사회의 이주자 편입 정책과 이주자의 정체성 및 위치성에 따라 다르게 나타난다고 주장하면서, 이주자의 개별 특성을 고려한 주체-중심적 이주 연구를 강조하였다.

이주자의 계급과 위치성에 따라 동화의 형태는 대체적으로 세 가지로 나타나게 되었는데, 첫째 형태는 이주자가 백인 중산층으로 통합되는 경우, 둘째 형태는 이주자가 가난한 하층 계급으로 통합되는 경우, 셋째 형태는 이주자가 주류사회보다는 종족 공동체에 통합되는 경우이다(Alba and Nee, 2003; Portes and Zhou, 1993). 이와 같이 이주자

의 계급과 위치성에 따른 동화에서의 차이는 종교, 가족구조, 문화적 자본, 이동성의 차이를 고려한 동화 정책이 필요함이 제시되었다.

하지만 동화 정책은 이주자와 주류사회 간 문화적, 종족적 차이가 있다는 인식에 기초한다는 점에서 비판을 받게 되었고, 이주자의 유입에 따른 주류사회의 변화를 간과한다는 점에서 비판의 대상이 되었다(Levitt and Jaworsky, 2007). 이처럼 동화주의는 이주자의 문화적 차이를 고려하지 못한 것으로 이주자 정체성의 문제를 야기하게 되었다. 특히, 이주자의 수가 적은 지역에서 이주자의 정체성은 무시되는 경향이 있으며, 심지어 이주자는 장소에 적합하지 않는 존재로 인식되기도 한다(이영민 등 역, 2013; Cresswell, 1996).

동화 담론은 소수 종족 이주자의 문화적 차이를 주변화시킴으로써 주류사회로의 통합을 강요하는 역할을 한다(이영민 등 공역, 2013). Ehrkamp(2006)의 연구는 독일에서 터키 이주자의 주변화가 독일 인다움(Germanness)이란 동화 담론을 어떻게 독일 사회에 확대하는지 보여준다. 독일은 미디어를 통해 이주자는 독일인과 비슷해져야 한다는 동화 담론을 형성하는데, 미디어 보도의 초점은 터키인의 문화적 차이를 부각시키면서 터키인은 독일인과 문화적 차이가 심하여 도저히 독일사회에 통합될 수 없다는 담론을 형성하는데 있다. 이러한 담론은 독일인의 반대로서 터키 이주자를 위치시키면서 터키인 스스로 종족 공동체로의 고립을 선택하면서 독일인과의 거주지 분리가 나타났다고 본다. 이처럼 동화 담론은 다수의 정체성을 교란시키지 않으면서 이주자를 사회에 편입시키는 효율적인 정책에 해당한다.

하지만 이주자의 계급과 위치성에 따른 동화의 차이, 종족 문화의 차이에 의한 문화적 다양성의 긍정적 효과, 획일적이고 표준화 된 동질문화에 대한 거부감, 미국문화가 서구문화를 대표하는 것에 대한 거부감 등이 복합적으로 작용하면서 문화적 다양성의 가치에 대한 인식이 확대되었고, 이주자 편입 정책에서 다문화주의가 갖는 장점이 캐나다, 호주, 네덜란드를 중심으로 부상하였다(이선미, 2010; 허영식·정창화, 2012; Kymlicka, 1995). 즉, 더 이상 소수 종족으로 하여금 자신의 문화적 정체성을 포기하고 주류사회의 가치와 문화에 흡

수되도록 강요하는 정책은 사회의 지속가능한 발전에 기여하지 못한다는 인식이 확대되면서 다문화주의가 주목을 받게 되었다(서운석, 2010).

2) 다문화주의 정책의 확대와 한계

다문화주의는 주류사회가 소수 종족의 문화를 배려하면서 소수 종족의 문화적 가치가 존중되고, 문화적 다양성과 혼종성이 사회발전에 장점으로 작용한다는 인식의 체계라 할 수 있다. 다문화사회란 지배집단의 동질문화에 다수의 소수 문화가 포함되는 사회로의 변화, 소수 종족의 구성원이 차별받지 않고 자신들의 권리를 갖게 되는 사회로의 변화, 이주자에 대한 관용과 배려가 증가하는 사회로의 변화를 의미한다(한국사회학회, 2007; 황정미 등, 2007, Phillips, 2009).

다문화주의 정책은 1970년대 초반 캐나다에서 가장 먼저 실시되었는데, 당시 캐나다는 다민족, 다인종 사회가 갖는 문제점을 문화적 다양성의 수용이란 측면에서 해결하고자 하였고, 특정 종족이나 집단에 소속된다는 것이 사회적 참여와 활동에서 차별과 배제의 원인으로 작동하지 않도록 하는데 초점을 두었다(이선미, 2010; 정의철, 2011). 1980년대에 접어들어 다문화주의 정책은 유럽에서 확대되기 시작하였다. 구식민지인 아프리카와 카리브 해, 그리고 아시아로부터 이주가 증가하였다. 이런 과정에서 이주자의 문화와 문화적 실천은 주류사회와 구분된다고 인식되었다. 왜냐하면, 이주자는 주류사회의 문화에 쉽게 동질화될 수 없는데, 그 이유는 이주자는 종족의 문화와 사회적 관계를 변화시키지 않기 때문이라는 것이다(이영민 등 공역, 2013). 즉, 유럽 사회에는 주류사회의 문화와는 동질화될 수 없는 다수의 문화가 존재하며, 사회발전을 위해서는 다문화의 공존이 필요하다는 인식이 나타났다. 이처럼 다문화주의란 주류 문화와 다른 소수종족의 문화를 인정하면서 사회적 안정을 추구하려는 국가의 전략에 해당한다.

서구에서 추진된 다문화주의 담론은 사회의 이데올로기, 전통, 상식으로 구분하여 설명될 수 있다(표 1 참조). 이데올로기로서 다문화주의 담론은 소수 종족(집단)에 대한 정의와 분배의 차원에서 전개되었는데, 노동권 부여, 시민권 부여, 차별 금

지 등이 이에 해당한다(최종렬, 2009). 이를 위해 서구에서는 이주자의 법적 지위와 차별의 금지를 위한 다양한 제도적 준비가 이루어졌는데, 대표적인 것으로는 귀화 절차의 간소화, 이주자의 선거 참여, 복수국적의 허용 등이 포함된다. 다문화주의 정책에서 초점을 둔 것은 계급, 젠더, 성별에 상관 없이 이주자의 자유와 평등이 보장되는 사회건설이었으며, 이주자 개인의 자유와 평등이 보장받기 위해서는 삶의 기회를 평등하게 만드는 계급의 정치학이 필요하다고 인식되었다(Kymlicka, 1995). 이처럼 정의와 분배에 초점을 둔 다문화주의 정책에서 가장 중요하게 인식한 것은 노동권과 시민권의 부여라고 할 수 있다(최종렬, 2009).

전통으로서 다문화주의 담론은 소수 종족의 문화를 인정하는 것으로 다양한 사회 프로그램을 통해 소수 종족의 문화를 포용하고 이해하려는 시도가 이루어졌다. 대표적인 사례로 다문화 방송은 이주자의 문화적 전통을 주류사회가 이해하려는 배경에서 추진되었다. 다문화 방송의 주창자들은 주류사회에 의한 동질문화를 강조하는 국민성(nationhood)을 경계한다. Kymlicka(1995)는 사회의 문화적 편견은 국민성에 근거하는데, 동질문화에 바탕을 둔 국민성은 교육, 미디어, 시민권을 통해 재생산된다고 본다. 이러한 국민성에 근거하여 소수 종족의 정체성과 문화는 지배문화로 동화되는 것이 기대되거나 배제된다고 본다. 다문화주의를 위한 인정의 정치는 소수 종족의 문화적 공동체에 의한 문화적 차이를 당연한 사회변화의 일부로 인식한다.

한편, 상식으로서 다문화주의 담론은 일상생활에서 소수 종족(집단)의 문화적 차이가 당연한 것으로 인정되고, 문화적 차이에 대한 주류사회의

관심이 무디어지거나 존재하지 않는 상태에 해당한다. 다문화주의가 확대되면서 소수 종족의 권리가 공적 공간에서 적극 보호되면, 주류사회와 이주자(소수 종족)의 구분이 필요하지 않게 되고 사회 전반에서 소수 종족에 대한 인식이 희미해지면서 주류사회의 일원이 된다는 것이다.

하지만 서구의 다문화주의 정책은 다양한 측면에서 비판에 직면하였는데, 이데올로기, 전통 및 상식 차원의 다문화주의에 대한 비판이 다양하게 제기되고 있다. 이데올로기와 관련하여 다문화주의는 사실은 소수 종족의 보호를 위한 것이 아니라 주류사회의 가치를 보존하기 위한 국가주도의 프로젝트라는 비판에 직면하게 되었다(박경환, 2008; Samers, 2010; Lenard, 2012). 즉, 다문화주의는 국가 내에 존재하는 소수 종족의 불만을 적절히 억제하면서 주류사회의 문화적 가치를 보편적이고 타당한 것으로 재생산하는 효율적인 수단으로 활용 되었다(Michaels, 2006). 예를 들어, 미국의 다문화주의 정책은 경제적으로는 신자유주의적 사고를, 정치적으로는 공동체주의를 그리고 문화적으로는 미국식 민족개념과 애국심을 강조하고 있다(이선미, 2010).

이와 비슷한 사례는 네덜란드에서도 찾아볼 수 있는데, 네덜란드는 유럽에서 다문화주의 정책의 대표적인 모델로 인식되어 왔다. 네덜란드는 전통적 이민국가라 아니었으며, 1970년대 초청노동자의 형태로 이주가 증가하기 시작하였다. 1970년대 후반부터 다문화주의 정책이 도입되면서 명시적으로는 관용의 정신과 차이의 정당성이 사회적으로 인정되는 사회를 추구하게 되었다. 1980년 중반부터 1990년대 초반까지 이주자의 법적 지위, 차별 금지, 귀화의 간소화, 지방선거 참여, 복수국적 허

표 1. 서구 다문화주의 담론의 틀

구 분	다문화 정치와 내용	
이데올로기	동일성의 정치	주류사회와 동일한 노동권 부여
	표상의 정치	주류사회와 동일한 시민권 부여
	차이의 정치	소수 종족(집단)에 대한 적극적 조치
전통	인정의 정치	소수 종족(문화) 공동체에 대한 인정
상식	생활의 정치	일상생활에서 문화적 차이에 대한 인정과 무관심

자료: 최종렬(2009)의 내용을 재구성(p.60)

용 등과 같은 이주자의 권리가 다문화주의 정책 하에 추진되었다(허영식·정창화, 2012). 네덜란드에서는 초청노동자와 그 가족을 대상으로 출신국의 언어와 문화를 교육하는 프로그램을 제공하였는데, 이는 이주자의 자녀가 본국으로 돌아갔을 때 사회 적응이 쉽도록 배려하기 위함이었다(Lenard, 2012). 이와 함께, 출신국가의 교육과 종교 단체의 학교 설립을 허가하였는데, 그 이유는 무슬림 이주자와 네덜란드인이 섞이는 것을 방지하기 위한 격리 정책의 일환이었다(Entzinger, 2006; Lenard, 2012; Kymlicka, 2008). 이처럼 네덜란드에서 다문화주의 정책은 실제로 소수 인종을 보호하기 위한 것이라기보다 소수 인종과 네덜란드인을 분리하면서 주류사회의 문화와 가치를 수호하려는 의도에서 제도적으로 추진된 것이라 볼 수 있다(Kymlicka, 2008). 즉, 네덜란드의 다문화주의 정책은 주류사회를 보호하기 위한 국가 주도의 이데올로기에 해당한다.

전통과 상식으로서 다문화주의 담론은 문화적 상대주의를 인정하지만, 결국은 주류-소수(종족)라는 이분법적 틀 속에서 문화적 다양성이 인정되므로 그 자체에 '차별'이 내재되어 있다(박경환, 2008; 정의철, 2010; 최병두, 2011). 사실 서구의 다문화주의는 개인을 권리의 주체로 하던 전통에서 벗어나 종족을 권리의 주체로 인식하는 것이며, 소수 종족(집단)의 문화적 차이는 불평등 관계에 따른 사회적 과정의 산물이 아니라 주어진 것으로 인식하는 경향이 있다(엄한진, 2011; 정의철, 2010). 이러한 인식은 소수 종족의 일부에 의한 폭력을 전체 집단의 도덕적 문제로 확대하는 결과를 가져오면서 이주자에 대한 차별이 사회적으로 재생산된다(Phillips, 2007).

2001년 뉴욕의 911 사건 이후 무슬림 문화는 서구문화와 다르다는 그 자체 때문에 차별의 대상이 되고 있다. 유럽 내 무슬림의 상당수는 출신국가의 정치적 상황과 큰 관련이 없음에도 불구하고 출신국가에서 전개되는 무슬림 행동에 대한 책임이 전가되는 경향이 있다(Lenard, 2012). 서구에서 무슬림은 국제 테러리즘과 연관되는 경향이 있고, 이는 곧 테러리즘을 다문화주의와 연관시키는 결과를 초래하기도 한다(Fukuyama, 2007). 서구에서 무슬림으로 살아가면서 차별을 받지 않기 위해

서는 이들이 테러리즘과 관련이 없으며, 주류사회의 가치를 존중하고 있다는 증거를 끊임없이 제시할 필요가 있는 것이다(Lenard, 2012).

이처럼 서구의 다문화주의 정책은 소수 종족의 문화적 정체성을 주류사회와 구분되는 것으로 인식하면서 각 집단은 서로 다른 문화적 정체성을 갖고 있는 것으로 인식하기 때문에 사회를 다수의 정체성으로 파편화시키는 결과를 가져오고 있다(Taguiëff, 2003). 이는 이질적인 문화를 '다문화'라는 통합적인 요소로 동질화하려고 시도하면서도 주류 문화와 소수(종족) 문화는 다른 것으로 인식하는 서구 사회의 모순을 반영한다(이영민 등 공역, 2013). 즉, 서구의 다문화주의는 추상적인 문화를 구체화가 가능한 것으로 인식하면서 제도화하려는 모순을 보이며, 집단에 따라 문화적 정체성이 규정될 수 있다는 한계를 보인다.

서구의 다문화주의 정책은 사회에 내재한 '계급의 문제(상위 계급과 하위 계급의 문제)'를 '문화적 정체성의 이슈(주류사회와 이주자 사회의 관계)'로 효율적으로 전환시키고, 사회적 불평등의 문제를 문화적 차이가 가져온 문제에 집중시키는데 성공하였으나(Michaels, 2006), 다문화주의 정책이 가져온 부작용은 사회 곳곳에서 나타나게 되었다. 이러한 문제와 부작용이 나타나는 근본적 이유는 다문화주의 담론이 소수 종족의 문화적 차이를 부각시키면서 이주자에 대한 주변화와 타자화를 가져왔기 때문이다(Phillips, 2007). 결과적으로 다문화주의 정책은 집단 간 차이를 강조하기 때문에 복지와 분배에 대한 시민의식이 약화되고, 소수 종족에 대한 차별화가 심화되면서 사회적 긴장과 폭력을 야기하는 등 정책의 실패에 직면하게 되었다.

3. 다문화주의 논쟁과 사회통합 정책의 대두

1) 다문화주의 논쟁

서구의 다문화주의 정책은 길어로는 소수 종족의 권리와 문화를 포용하고 있으나, 사실은 소수 종족에 대한 차별이 내재되어 있는 불완전한 정책이었다. 그럼에도 불구하고, 서구의 담론은 다문화주의 정책이 소수 종족의 이주자에 대한 특별 배

려인 것처럼 강조하였다(Fukuyama, 2007). 다문화주의는 집단 간 차이를 강조하기에 정책 자체가 시민에 초점을 둔 것이 아니라 종족에 초점이 두어졌고, 결과적으로 사회 구성원의 문화적 차이가 강조되면서 이주자의 사회 참여가 약화되고, 주류 사회-이주자 간 사회적 결속의 약화를 가져왔다고 인식된다(엄한진, 2011). 영국의 경우, 2005년 7월 무슬림에 의한 자살 테러는 보수주의로 하여금 다문화주의 정책의 포기를 선언하는 계기가 되었다(Phillips, 2007). 영국의 보수주의 담론에서는 다문화주의가 포기되어야 하는 이유를 다음과 같이 설명하는데, 1970년대 이후 사회 전반에서 문화적 차이가 인정되면서 이슬람 문화의 확대가 나타났고, 이는 이슬람 인구의 증가와 이슬람의 사회경제적 엔클레이브가 발전하는 계기가 되었다는 것이다. 이 과정을 거치면서 이슬람 청소년의 사회 부적응이 나타나고, 이들로부터 영국 사회에 대한 반감이 증가되면서, 이슬람 청소년은 테러리스트로 변모하게 되었다는 것이다.

이처럼 다문화주의 정책은 사회적 고립과 격리를 야기한다는 주장이 사회적 지지를 받게 되면서 영국과 독일의 수상은 공식적인 자리에서 다문화주의 정책은 실패한 것으로 언명하기에 이르렀다(Lenard, 2012). 보수 담론은 국가에 대한 소속감과 국가 정체성에 대한 제고가 필요함을 강조하였고, 소수 종족에 비하여 주류사회의 문화와 가치가 더 우월하다는 인식이 확대되었다(Phillips, 2007). 즉, 소수 문화가 보호되기에 앞서 주류사회의 문화와 가치에 대한 인식이 선행되었고, 이는 문화적 다양성에 앞서 주류문화로의 동화가 필요하다는 인식에 바탕을 둔 것이다.

이러한 다문화주의 정책의 실패를 강조하는 담론 속에 다문화주의를 다시 생각해야 한다는 주장이 제기되고 있다(Kymlicka, 2008; Lenard, 2012; Parekh, 2002; Vertovec and Wessendorf, 2010). 이들은 다문화주의 정책의 실패를 무슬림의 탓으로 돌리는 것에 대한 비판적 입장에서 논의를 전개한다. 유럽의 보수적 담론에서 다문화주의 정책의 실패는 무슬림의 사회적 적응과 통합에서의 실패에 의한 것으로 설명되는데, 사실 무슬림이 유럽사회에 통합되지 못하는 근본적인 이유는 다문화주의 정책에서 추진했던 사회적 포함(social inclusion)의

실패가 아니라 무슬림에 대한 사회적 차별에 기인한다는 것이다(Lenard, 2012). 이처럼 무슬림에 대한 책임론이 제기되는 이유는 보수적 담론이 이주자의 사회적 적응과 통합의 책임을 사회보다는 이주자(무슬림)에 지우기 때문이라는 것이다.

예를 들어, 무슬림 여성이 시민권을 서약하기 위해 히잡을 벗어야 하는데, 이는 무슬림에 대한 차별과 혐오가 반영된 것이다. 캐나다에서는 선거에 참여하기 위해 무슬림 여성은 히잡을 벗어야 하며, 호주에서는 안전을 목적으로 얼굴을 드러낼 것이 요구되며, 프랑스에서는 시민권을 심사할 때 베일 착용을 금지하고 있다(Lenard, 2012). 유럽사회에서 무슬림 여성에 대한 히잡 착용 금지는 남녀평등이란 가치관에 토대를 두고 있으나, 히잡의 금지가 무슬림 여성에게 자유를 부여하면서 공적공간에서의 활동을 촉진하기보다 여성의 활동을 집으로 제한시킨다는 주장이 제기되고 있다(Laborde, 2008). 즉, 서구사회에서 무슬림의 사회적 활동을 제한하는 것은 무슬림에 대한 주류사회의 차별 때문이라는 것이다.

이와 비슷한 맥락에서 Parekh(2000)는 서구의 다문화주의를 다시 생각할 것을 요구하는데, 그는 아무리 다문화주의 정책이 개인의 사회적 참여의 기회를 제공할지라도 그러한 기회를 활용할 능력이 부족하거나 문화적 성향이 다르다면 주류사회의 시민과 동등하게 비교하는 것은 잘못이라고 본다. 즉, 이주자가 사회에 적응하고 통합되는 데는 상당한 시간이 필요하며, 주류사회의 관심과 배려가 필요하다는 것이다. 비록 다문화주의 정책이 소수 종족의 이주자에게 완벽한 정책으로 발전하지 못하였으나, 다문화주의 정책 때문에 이주자가 주류사회로부터 분리된 것은 아니라고 주장된다(Parekh, 2000). 이주자가 주류사회에 포함되지 못한 이유는 이주자의 정치적, 사회적 위치성이 주류사회의 시민에 비해 낮기 때문으로 이해될 수 있다(Lenard, 2012).

유럽사회에서 다문화주의 정책에 대한 비판이 커지면서 프랑스와 독일을 중심으로 상호문화주의(interculturalism) 담론이 등장하고 있다(장한업역, 2012). 동화는 문화적 동화와 구조적(사회경제적) 동화로 구분되는데, 상호문화주의는 다문화주의 원칙 속에서 구조적 동화를 추구한 것에 해당

한다. 즉, 상호문화주의는 다문화주의 정책에서 강조하는 ‘문화의 공존’을 넘어 ‘다른 문화 간 상호 교류’에 초점을 둔 것에 해당한다(고상두, 2012). 상호문화주의에서는 이주자의 사회적 통합을 강조하는 교육을 강조하며, 이주자의 언어 능력을 토대로 지역사회의 지식과 정보를 제공하면서 이주자의 권리가 제고되며, 결과적으로 이주자의 사회 참여가 확대되는 것을 강조한다. 이러한 상호문화주의는 다문화주의의 장점과 사회통합을 동시에 강조하고 있으나, 현실적으로 어떻게 정책화될 수 있는지에 대해선 의문의 여지가 있는 실정이다.

2) 사회통합 정책의 특징

서구의 이주자 정책에서 다문화주의가 후퇴하면서 사회통합 정책이 주목을 받게 되었다. 사회통합(social integration)은 국적을 취득하지 않는 이주자를 대상으로 시민권 교육에 초점을 둔 정책이다(고상두, 2012). 사회통합이란 이주자가 단순히 자신의 문화정체성만을 유지하는 것이 아니라 사이공간(inbetweeness)에서 타자 간 문화적 차이와 감수성을 상호개발하는 것을 의미한다(허영식·정창화, 2012). 즉, 사회통합이란 정착사회의 가치와 문화를 존중하는 이주자의 책임과 의무가 요구되며, 동시에 원주민의 이주자에 대한 차이와 다양성의 수용이 요구되는 양방향적 과정이라고 할 수 있다(신지원, 2011). 유럽에서 사회통합 정책의 확대는 다음과 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

유럽에서 이주자의 사회적 참여가 낮아지고 복지국가 정책에 따른 재정위기가 악화되면서, 이주자 정책에서 개인의 권리보다는 국가의 번영이라는 관점이 강조되기에 이르렀다(이영민 등 공역, 2013; 이선미, 2010). 서구의 사회통합 정책은 이주자에게 국민의 가치를 제시하면서 사회적응을 유도하고, 이를 통해 사회불안 요소를 제거하려는 것이다. 이런 맥락에서 이주자의 사회통합은 노동시장의 편입 정도가 낮은 이주자를 대상으로 하는 것이며, 노동시장에서 성공한 이주자에게는 통합이란 정책이 필요하지 않는다(Koopmans, 2010).

유럽에서 이주자 통합 정책의 확대는 뉴라이트(New Right)에 의한 사회적 위기담론이 시민의 지

지를 받게 된 것과 관련된다. 보수주의 담론에서는 다문화주의에 의한 사회분열을 막기 위해서는 국가 정체성과 국가의 가치에 대한 재확립이 필요하다고 주장되었고, 이 과정에서 탈민족화(de-ethnicisation)와 국가 정체성의 단순화(the thinning of national identity)가 대두되었다(Kostakopoulou, 2010). 유럽에서 다문화주의 정책의 선두 주자였던 네덜란드의 보수적 담론은 다문화주의 정책에서 통합의 부재가 이주자를 하층계급으로 전락시키면서 거주공간의 분리와 교육의 배제를 가져왔다고 주장하였다. 2000년대 초반 네덜란드에서 이주자의 실업률은 네덜란드인의 5.4배에 달하게 되었고, 이로 인한 이주자에 대한 사회복지 비용이 급증하고 있었다(고상두, 2012). 이처럼 네덜란드의 보수 담론은 이주자가 사회에 적응하지 못하는 이유는 기존의 다문화주의 정책이 사회통합에 소극적이기 때문이라고 주장한다(Permoser, 2012).

2000년대 이후 유럽의 사회통합 정책은 신동화주의(neo-assimilationism) 형태를 보이는데(Joppke, 2007), 사회통합은 문화적 동화, 정치·법적 동화, 경제적 동화를 동시에 포함하는 것이다(Michalowski, 2010). 사회통합은 동화주의처럼 공유된 가치와 규범을 강요하기보다는 사회적 응집을 유지할 목적으로 사회적으로 공유되어야 할 가치(예를 들어 모든 사람은 경제활동에 참여해야 한다는 것)와 규범(예: 종교보다는 법이 우선)을 보호하는 것을 강조한다(Lenard, 2012). 이런 맥락에서 통합의 의미를 보다 세부적으로 이해할 필요가 있는데, 통합은 세 가지 의미로 사용되고 있다(이영민 등 공역, 2013).

첫째, 통합은 동화의 의미로 사용되는데, 통합은 이주자가 지배적 질서와 가치를 어느 정도 따르고 있으며, 주택, 고용, 교육, 건강의 수준이 원주민에 비해 어떤 수준인지를 반영하는 것이다(Ager and Strang, 2008). 둘째, 통합은 다문화주의와 비슷한 의미를 갖는데, 이주자들이 자신의 문화를 유지하면서 동시에 정착사회의 문화를 받아들이고 경제활동에 참여하는 정도를 의미한다. 셋째, 통합이란 서로 다른 문화를 동시에 결합하는 것을 의미한다(이영민 등 공역, 2013). 유럽연합에서 사회통합은 ‘함께 하는 것(being together)’을 의미이며(Joppke, 2007), 이주자-원주

민 간 상호 순응적이고 양방향적 과정을 중시한다. 즉, 사회통합은 이주자로 하여금 유럽연합의 기본가치를 존중할 것을 요구하는데, 예를 들어 ‘자유, 민주주의, 인권, 법의 질서’에 대한 준수를 요구한다.

이러한 통합의 의미를 반영하면서, 또는 그 의미와는 상반되게, 현재 서구의 이주자 사회통합 정책에서 강조한 것은 ‘양적 통제’와 ‘동화’라고 볼 수 있다(엄한진, 2011; Permoser, 2012). 이주자의 수를 제한하기 위해 서구에서는 선별적 이주, 시험부과 등을 실시하였다. 미국, 프랑스, 독일, 스위스, 네덜란드 등에서 2000년대 이후 이민법이 개정되면서 저급노동력의 이주를 제한하고 고급노동력의 이주를 장려하는 패턴이 나타났다(엄한진, 2011). 호주는 점수제를 통해 이주자의 수를 통제하면서 저급노동력의 유입으로 인한 복지비용의 부담을 최소화하고자 하였다(이용균, 2012). 네덜란드는 2006년부터 3개월 이상 체류하려는 18~65세의 이주자에 대하여 언어시험과 사회시험을 볼 것이 요구하였는데, 저급노동력을 구성하는 이주자들이 외국에서 네덜란드어를 쉽게 공부하기 힘들기 때문에 사실상 시험실시는 이들의 유입을 제한하는 것에 해당한다(Lenard, 2012). 또한 네덜란드는 2007년에 기한 내 이주자가 시험에 합격하지 못하면 체류허가를 제한하고 벌금을 부과하는 이민법을 제정하였고, 이와 비슷하게 독일은 2007년부터 이주자는 입국 전 언어시험에 해당하는 해외사회통합 시험에 응시해야 한다고 명시하였다(고상두, 2012).

한편, 사회통합 정책은 이주자가 지배문화에 동화되도록 정착사회의 문화와 가치에 대한 교육을 강조한다. 네덜란드는 600시간에 걸친 언어교육, 문화와 역사 교육을 이수할 것을 요구하고 있으며, 독일은 600시간의 언어교육과 45시간의 사회교육을 요구하고 있다(고상두, 2012). 이처럼 이주자의 사회 적응을 촉진하는 것은 언어와 문화적 지식이라고 할 수 있다(Ager and Strang, 2008). 특히, 여성 이주자에 대한 교육에 신경을 쓰는데, 이는 여성일수록 지배문화에 대한 저항이 약하고 2세의 문화적 성향에 큰 영향을 미치기 때문이다(김민정, 2011).

4. 사회통합 정책의 논란과 한국사회에 대한 시사점

1) 사회통합 정책의 논란

보수담론과 결합하여 새로운 이주자 정책으로 추진 중인 사회통합 정책은 사회적으로 많은 논란을 야기하고 있다. 국민국가가 더 이상 동질적인 국가 정체성으로 작동되지 않는 상황 속에서 이주자의 문화를 주류사회의 문화로 대체할 수 있다고 생각하는 사회통합 정책은 문제가 있다(이영민 등 공역, 2013). 사회통합은 ‘시민과 타자’라는 이분법의 지배담론에 의존하는데, 이주자는 주류사회의 시민과는 계급, 인종, 종교에서 차이가 있으며, 이러한 차이는 주류사회의 가치를 유지하는데 위협적이라고 인식된다(Stacheli and Nagel, 2006). 이런 맥락에서 현재의 사회통합을 지배하는 담론은 과거 동화주의를 지배했던 인종주의 담론과 유사함을 알 수 있다.

본 연구에서는 이주자 사회통합 정책의 문제점을 통제, 차별, 문화적 동화, 상징적 배제라는 측면에서 살펴보고자 한다. 첫째, 앞서 살펴본 것처럼 사회통합 정책은 이주자에 대한 효율적 통제를 목표로 하고 있다. 이주자를 통제하는 가장 대표적인 정책인 ‘선별적 이주’는 저임금, 저학력 이주자의 유입을 제한하는 효율적인 방법에 해당한다(Permoser, 2012). 엄밀한 의미에서 사회통합 정책은 이주자의 사회적응을 목적으로 언어와 문화의 교육에 초점을 두는 것이 아니라, 선별적 이주를 통하여 원하지 않는 이주자를 통제하는데 더 큰 의의를 두고 있다고 판단된다(Permoser, 2012).

둘째, 이주자 사회통합 정책은 차별적 요소를 갖고 있다. 현재의 사회통합 정책은 이주자의 종족과 문화의 정체성을 인정한다기보다 정착사회의 가치와 문화를 더 강조하는데, 이 과정에서 차별이 나타난다. 예를 들어, 네덜란드 인권법은 불공정한 시험과 차별을 금지하고 있는데, 사회통합 정책에 따라 이주자에 대한 시험을 부과하는 자체가 차별에 해당하며, 유럽연합에서 제정한 인권에도 위배된다(Human Right Watch, 2008). 특히, 네덜란드의 이주자 대상 시험에서 영어 사용 국가, 유럽 국가, 일본의 시민에 대해서 시험을 면제

해주는 것은 이주자 집단, 특히 무슬림 집단에 대한 차별이라는 비판이 제기되고 있다(Human Right Watch, 2008). 또한, 기존 시민권자인 이주자에게도 시험을 부과하거나, 시험에 불합격하면 벌금을 부과하는 것은 인권 침해에 해당한다(Morgan, 2014). 이처럼 현재의 유럽에서 추진되는 사회통합 정책은 이주자 개인의 권리를 침해할 우려가 있으며, 사회적 통합을 강조하면서 개인의 자유를 억압하는 경향이 있다(Morgan, 2014).

셋째, 사회통합 정책은 이주자의 종족 문화를 간과하는 경향이 있다(Permoser, 2010). 사회통합 정책은 이주자의 다양한 문화를 인정하는 다문화주의 정책이 사회의 분열을 가져온다고 인식하면서 사회의 단결을 위해서는 이주자가 주류사회의 문화와 가치에 동화되어야 한다는 논리를 강조한다. 즉, 사회통합 정책은 이주자에 대한 문화적 동화를 강제하는 것이다(Permoser, 2010). 이는 무슬림이라도 유럽 사회에서는 그리스도의 사회적 가치관을 받아들일 것을 요구하는 것이며, 이주자의 문화적 정체성 자체를 인정하지 않는 결과를 가져올 수 있다. 부르카 착용을 금지한 배경에는 동화주의 원칙에 따른 시민성 강조보다는 부르카의 불투명성과 범죄 이미지와의 연관성 때문이다(이영민·박경환 역, 2010).

넷째, 사회통합 정책은 이주자에 대한 상징적 배제를 내포한다. 유럽사회에서 이주자는 주류사회의 가치관을 받아들여야 하는 존재로 타자화 또는 주변화 되어왔다. 이주자의 견해가 이주 정책의 목소리에서 배제되었다는 자체가 서발턴(sbulbaltorn)으로서 이주자의 위치성을 반영하고 있다(이용균, 2013b). 유럽의 이주자 사회통합 정책에 대한 의사결정과 실천에서 이주자의 의견과 참여는 제한되고 있다. 유럽의 주류사회는 이주자가 게토나 경제적으로 낙후된 공간으로 집중되는 것은 사회적 분리를 가져온다고 보면서 사회통합 정책의 필요성을 주장하고 있으나, 사실 이주자의 분리가 주류사회의 편견과 차별의 결과임이 주류사회의 담론에서 은폐되고 있다(이용균, 2013b; Kostakopoulou, 2010).

현재 서구의 이주자 통합 정책은 사회의 경쟁력 강화라는 맥락에서 추진된 것으로 국제 이주환경의 변화에 따른 국가적 전략에 해당한다. 그러나

사회통합 정책이 언뜻 보기에는 쉽게 동화하지 못하는 이주자를 위한 적절한 정책처럼 보이나 사실은 주류 사회의 발전을 위해 이주자 집단의 희생을 요구하는 것에 해당한다(Morgan, 2013). 급변하는 국제 이주의 환경 속에서 이주자에게만 변화를 요구하는 것은 문제가 있다. 이러한 서구의 사회통합 정책이 담고 있는 문제점은 우리나라의 이주자 정책을 추진함에 있어 많은 시사점을 제공할 것이라 판단된다.

2) 한국사회에 대한 시사점

한국은 2006년부터 다문화주의 정책을 이주자를 위한 사회 편입 정책으로 실시하였다. 한국사회에서 다문화에 대한 관심이 증대한 이유는 노동이주자의 증가보다는 결혼이주여성의 증가에 따른 정책적 차원의 대응이 필요했기 때문이다(김이선 등, 2011; 이용균·이현욱, 2012). 전통적으로 한국사회는 이민을 배출하는 국가였으며, 이주자에 대하여 차별과 배제의 정책을 실시하여 왔다(박경태, 2007; 최종렬, 2009).

하지만, 한국사회에서 다문화주의에 대한 사회적 인식이 확대되기 전에 사회통합이란 이슈가 정책적으로 도입되기 시작하였다(고상두, 2012). 이주자의 사회 편입 정책으로서 다문화주의가 제대로 실시되기도 전에 사회통합 정책이 동시에 실시되는 것은 이주자 정책에 대한 이해가 부족하기 때문이라고 판단된다. 2007년 ‘제한외국인처우기본법’의 제정은 우리나라에서 외국인 정책이 실시되는 토대로서 고안되었고, 2008년 법무부의 ‘제1차 외국인정책기본계획’은 외국인이 우리사회의 가치와 문화에 잘 동화되어 질 높은 사회통합이 이루어지는 것이 목표로 고안되었다(고상두, 2012). 2009년부터 ‘사회통합프로그램이수제’가 결혼이주자를 대상으로 실시되었으며, 2010년부터는 귀화 신청자를 대상으로 실시되기에 이르렀다(고상두, 2012). 현재 사회통합프로그램의 참여가 의무사항은 아니지만, 이 프로그램에 참여할 경우 결혼이주자의 국적 취득을 위한 거주기간은 3년 반에서 2년 반으로 감축되고 일반귀화 신청자의 국적취득을 위한 거주기간은 7년에서 5년으로 감축된다. 우리나라의 사회통합 교육은 한국어교육

이 400시간, 한국사회의 이해가 50시간으로 구성되고 있다.

이처럼 우리나라의 이주자 정책은 동화주의 정책에서 다문화주의 정책과 사회통합 정책이 혼재한 상황으로 변화하고 있다. 이주자가 포함된 대부분의 정책이나 프로그램에서 ‘다문화’가 핵심이었으며, 현재는 ‘사회통합’이 새로운 이슈로 빠르게 부상하고 있다. 이런 시점에서 본 연구에서 살펴본 서구의 이주자 정책의 변화는 다음과 같은 몇 가지 시사점을 제공한다.

첫째, 이주자 편입 정책의 기획과 실천에서 ‘이주자’가 배제되는 것은 바람직하지 않다. 서구의 이주자 정책은 이주자 권리의 본질에 대한 의문을 던지고 있다(Kostakopoulou, 2010). 사회는 다양한 문화로 구성된 늘 변화하는 것임에도 불구하고, 주류사회의 담론은 문화를 종족에 따라서 구분 가능한 것으로 인식하면서 문화적 차이에 따른 소속감이 존재하는 것으로 인식한다. 앞서 언급한 바와 같이, 소수 종족의 이주자가 문화적으로 차이를 갖는다는 것은 주류사회가 만든 이데올로기의 산물이며, 이주자 개인의 젠더, 종교, 교육에서의 차이는 간과되고 있다. 이주자 정책에서 이주자의 참여가 배제된다는 것은 주류사회가 형성한 이데올로기에 이주자가 사회 구성원으로 인식되지 않음을 반영한다.

사회통합 정책은 이주자 개인의 상황에 상관없이 지배 문화를 익히고 경제활동에 참여할 것이 요구된다. 이주자의 사회적 적응이 필요하다는 점에 대해 문제를 제기하는 것이 아니라, 사회통합 정책에서 이주자에 대한 배려가 부족하다는 점이 문제가 된다. 일방적인 시험과 교육 제도는 이주자의 연령, 젠더, 계급, 문화 수용 방식의 차이를

고려하지 않고 있으며, 이주자를 주류사회와 구분되는 존재로 인식하고 있어 주류사회-이주자 간 통합을 지향하는 정책이 사실은 사회분리를 전제한다는 모순에 빠지게 된다. 따라서 한국의 사회통합 정책은 이주자의 특수성을 고려함과 동시에, 정책의 기획과 실천에서 이주자가 참여하는 방식을 택하는 것이 바람직할 것이다. 이주자가 사회 구성원으로 인정되지 않는 한 이들의 사회통합은 불가능하며, 진정한 사회통합을 위해서는 이주자의 사회참여를 확대하는 것이 바람직하다.

둘째, 다문화주의 정책과 사회통합 정책에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 우리나라의 이주자 정책은 다문화주의 정책과 사회통합 정책이 혼재되고 있는 상황으로 각각의 정책이 지향하는 장·단점에 대한 이해가 요구된다. 다문화주의 정책은 종족경제의 유지를 긍정적으로 보며, 문화의 다양성과 차이를 강조하고, 개인 권리에 대해서는 선별적인 긴 하나 확대를 지향하며, 민족 정체성을 강조함과 동시에 분배와 인정의 정치를 추구한다. 반면에 사회통합 이주자 종족경제가 주류경제에 포함될 것을 강조하며, 이주자가 주류사회의 가치와 문화에 동화될 것을 강조하며, 시민권 및 사회보장에서 이주자 권리를 축소를 강조하며, 민족 정체성보다 국가 정체성이나 공동체를 강조하며, 이주자의 동화에 의한 사회적 결속과 통합을 강조한다(표 2 참조).

이처럼 다문화주의 정책과 사회통합 정책은 원리와 실천에서 엄밀하게 구분되는 것이므로 이들 정책을 추진할 때는 보다 신중한 접근이 요구된다. 특히, 서구의 다문화주의 정책은 서구사회에 만연한 사회적 불평등의 문제를 문화적 차이에 의한 문제로 전환시키는 주류사회의 전략이 포함되

표 2. 서구의 다문화주의 정책과 사회통합 정책의 차이

구 분	다문화주의	사회통합
경제	종족경제의 유지는 긍정적	종족경제의 주류경제로의 편입을 강조
문화	다양성과 차이 강조	동화를 강조
권리	개인 권리의 선별적 확대	개인 권리의 축소
정체성	민족 정체성을 강조	국가 정체성(공동체)을 강조
이데올로기	분배와 인정의 정치	결속과 통합의 정치

자료: 저자 정리

표 3. 서구 주류사회와 무슬림 이주자의 상반된 관점

구 분	서구 주류사회의 입장	무슬림 이주자의 입장
이주자의 거주지 분리	의도적인 자발적 분리	차별에 의한 강제적 분리
이주자의 종교(무슬림)	서구의 가치관과 대립	서구의 가치관과 조화
이주자의 가족제도	비서구문화는 가부장적이라 폄하	비서구문화가 모두 가부장적이지 않음
사회의 결속과 통합의 책임	이주자의 책임	사회의 책임
민족 정체성	동질적인 것으로 인식	이질적인 것으로 인식
사회적 가치관과 문화	서구의 가치관과 문화가 우월	모든 문화는 가치가 있음
이주자의 젠더	무슬림은 여성을 차별	무슬림은 종교와 사회적 관습에 따라 행동

자료: 저자 정리

어 있음을 간과해서는 안되며, 사회통합 정책은 증가하는 빈곤과 범죄의 사회문제 본질을 이주자에 의한 사회적 분리에 의한 것으로 인식한다는 점을 간과해서는 안된다. 즉, 서구의 다문화주의 정책과 사회통합 정책이 사실은 이주자를 위한 정책이라기보다 주류사회가 안고 있는 사회문제의 본질을 전환시키는 전략임을 이해하는 것이 중요할 것이다. 이러한 맥락에서 우리나라의 이주자 정책은 서구 정책이 갖는 장·단점을 충분히 이해할 필요가 있다.

셋째, 변화하는 국제 이주의 물결과 이주환경의 변화 속에서 원주민은 변화하지 않고 이주자에게만 변화를 요구하는 것은 잘못이다. 이주자의 일상에 대한 서구 주류사회와 무슬림 이주자의 견해 차이에서 볼 수 있듯이 주류사회의 가치관과 이주자의 가치관은 큰 차이를 보이고 있다(표 3 참조). 앞서 언급한 바와 같이 과거 이주자 편입 정책의 책임은 국가에 있다고 인식되었으나, 신자유주의가 서구사회에 보편적인 담론 체계로 작동하면서 통합의 책임이 이주자 개인에게 전가되고 있다. 서구에서 대부분의 이주자는 사회적 필요에 의해서 유입되었는데, 주로 힘든 노동에 종사하는 사람들이었다. 서구에서 이주자는 사회경제적으로 막대한 기여를 하였으나, 결과적으로 남는 것은 차별이라고 할 수 있다.

이처럼 무슬림 이주자에 대한 서구사회의 경험이 시사하는 것은 우리나라로 하여금 이주자에게 일방적으로 문화적 동화나 사회경제적 참여를 강요할 수는 없다는 점이다. 거주지 분리, 종교, 가족제도, 사회의 결속과 통합, 민족정체성, 사회적

가치관과 문화, 젠더 등에서 주류사회와 이주자의 관점은 차이가 있다. 따라서 이주자의 문화적 동화를 요구하기에 앞서 원주민의 이주자에 대한 이해가 필요하며, 주류사회의 변화가 필요하다. 문화변용에서 주장하는 바와 같이 이주자의 민족성(ethnicity) 변화과정은 주류사회의 이주자 문화의 흡수도 포함된다(이종구 등, 2011). 또한, 상호문화주의에서 강조하는 것처럼 소수자는 늘 다수자에 의해 존중을 받지 못하였으며, 피지배문화는 지배문화에 의해 수용되기 힘들다(장한업 역, 2012). 이런 맥락에서 주류사회와 이주자의 소수종족 사회가 상호조화를 이루면서 살아가는 것은 현재의 사회체계 속에서는 불가능하다고 볼 수 있다. 따라서 우리사회가 갖게 된 과제는 주류 속으로 들어온 소수의 이주자를 사회 구성원으로 받아들이는 연습을 지속하는 것이며, 이러한 과정을 통해 진정으로 상호문화주의가 지향하는 문화 간 상호교류가 가능할 것이다.

5. 결론

본 연구는 서구의 이주자 정책의 변화를 비판적으로 살펴보면서 이러한 변화가 우리나라 이주자 정책에 주는 시사점을 도출하고자 시도 되었다. 20세기 중반까지 서구의 이주자 정책은 동화주의에 기초하고 있었으며, 이주자는 정착사회의 문화와 가치를 받아들이는 것이 보편적이었다. 그러나 국제 이주가 증가하고 이주자 종족 집단의 사회적 관계와 네트워크가 확대되면서 주류사회의 문화와 구분되는 이주자 문화가 유지 및 발전하게 되었

다. 이 과정에서 다양한 이주자의 문화를 주류문화에 강제적으로 편입시키기 보다는 문화적 다양성과 혼종성의 유지가 사회 발전에 긍정적이라는 시각이 대두되면서 1980년대 이후 다문화주의 정책이 유행처럼 확대되었다. 다문화주의 정책을 통해 이주자에 대한 법적 지위가 확보되고, 귀화, 선거 및 각종 사회서비스에서 이주자의 권리가 확대되고, 이주자의 문화적 차이가 사회적으로 인정되었다.

하지만 다문화주의 정책이 사회 구성원의 문화적 차이를 강조하면서 주류사회와 이주자 간 사회적 분리가 심화되고, 결과적으로 사회적 결속의 약화가 나타난다는 주장이 제기되었다(Lenard, 2012). 2000년대 초·중반 미국과 유럽에서 나타난 무슬림에 의한 테러사건은 서구 사회 전반에서 반이슬람 운동이 확대되었고, 이는 다문화주의 정책의 문제로 확대되었다. 이주자가 주류사회로부터 고립되는 것은 고용, 치안, 교육 등의 문제를 야기한다고 인식되었다. 한편, 서구에서 다문화주의 정책의 실패는 이주자의 책임이 아니라 이주자에 대한 혐오나 차별로 인한 사회의 책임이라는 인식이 대두되면서 다문화주의에 대한 재인식이 필요하다는 주장이 제기되었다(Kymlica, 2008; Lenard, 2012; Parekh, 2000).

그러나 서구의 다문화주의의 논쟁은 주변화 된 이주자의 정체성 회복과 개인의 권리에 초점이 두어지기보다 국가의 발전에 초점이 두어지게 되었고, 모든 사회 구성원은 주류 사회의 언어, 가치 및 문화를 받아들이고, 주류사회의 발전을 위한 경제 활동에 참여할 것이 요구되었다. 사회통합 정책은 이주자로 하여금 주류 사회의 언어와 문화를 받아들일 것을 강조하는 것으로 사실 동화주의로의 선회를 의미한다. 하지만 동질적인 문화를 강조하는 사회통합 정책은 주류사회 내부에서도 반발에 부딪히게 되었고, 사회통합이 시민과 타자라는 지배담론에 의존한다는 비판에 직면하게 되었다(이영민 등 공역, 2013). 서구의 사회통합 정책은 이주자를 타자로 인식하면서 통제 대상으로 삼고 있으며, 정착사회의 문화와 가치를 강조하는 과정에서 이주자에 대한 차별이 대두되고 있으며, 이주자의 문화 정체성을 배제함으로써 이주자를 더 한층 주변화시키고, 이주자-주류사회 간 사회적 분

리를 심화시킨다는 비판에 직면하게 되었다.

이처럼 사회의 결속을 강화하기 위해 추진된 사회통합 정책은 이주자의 배제와 주변화를 지속시키면서 오히려 주류사회-이주자 간 사회적 분리를 더욱 심화시킬 우려가 있음을 보여준다. 우리나라에서는 2000년대 중반부터 다문화주의 정책과 사회통합 정책이 거의 동시에 추진되는 상황을 보이고 있다. 우리나라의 이주자 정책이 동화주의에서 다문화주의 정책과 사회통합 정책의 혼용으로 변화하고 있으나, 아직까지 이주자 정책에서 큰 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다. 이런 맥락에서 본 연구는 이주자 정책의 수립 과정에서 이주자의 참여가 필요함을 제시하였고, 다문화주의 정책과 사회통합 정책에 대한 면밀한 검토의 필요성, 그리고 이주자뿐 아니라 원주민의 의식 변화의 필요성을 제기하였다. 사회는 다양한 문화로 구성되며, 항상 변화하는 것이며, 문화적 차이에 따른 소속감은 사회적 차별을 야기한다는 점을 인식한다면, 이주자 정책에서 필요한 것은 주류사회로 새롭게 포함된 소수 종족의 이주자를 사회 구성원으로 받아들이는 사회적 실천이 요구된다.

이런 맥락에서 본 연구는 이주자 정책에서 문화변용과 상호문화주의가 갖는 각각의 장점을 일부 수용할 필요가 있음을 제시하고자 한다. 이주자는 정착사회의 문화를 수용하면서 정체성의 변화를 경험하고, 시간이 지나면서 이주자의 문화는 주류사회의 문화와 실천에 영향을 미친다. 이주자가 정착사회에 잘 적응하고 사회에 통합되기 위해서는 주류사회가 먼저 이주자를 사회 구성원으로 인정하는 것이 요구된다. 주류사회의 변화가 선행되어야 이주자의 사회적 고립과 분리가 나타나지 않을 것이다. 이를 위해서는 주류사회 문화와 이주자 문화 간 상호교류가 필요하며, 이는 상호문화주의에서 주장하는 사회발전의 모습일 것이다.

본 연구는 서구의 이주자 정책을 토대로 우리나라 이주자 정책에 대한 시사점을 도출하고자 추진되었다. 본 연구는 서구 이주자 정책에 대한 비판적 담론을 충분히 소개하지 못하는 아쉬움이 있으며, 이들 정책으로부터 시사점 도출에서도 한계를 가지는 것으로 판단된다. 향후 국내 이주자 정책에 대한 보다 구체적인 연구가 보완될 필요가 있다고 판단된다. 특히, 신자유주의 확대에 따른 이

주자 정책의 변화와 이러한 정책이 이주자의 타자화와 주변화에 미치는 영향에 대한 세부적인 연구가 수행될 필요가 있다고 판단된다.

문 헌

고상두, 2012, 이주자 사회통합모델의 비교분석: 네덜란드, 독일, 한국의 사례, 한국정치학회보, 46(2), 241-264.

곽재석 역, 2009, 다문화사회 미국의 이민자 통합 정책, 한국학술정보(Michael, F. (ed.), 2007, *Securing the Futures: US Immigrant Integration Policy*, Migration Policy Institute.

김남국, 2011, 다문화의 도전과 사회통합: 영국, 프랑스, 미국 비교연구, 한국유럽학회 편, 한국학술정보, pp.118-176.

김민정, 2011, 여성이민자는 이민의 수혜자인가?: 프랑스 내의 북아프리카 출신 여성이민자의 경우, 한국유럽학회 편, 한국학술정보, pp.211-257.

김이선, 민무숙, 홍기원, 주유선, 2011, 다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축 (V), 한국여성정책연구원.

박경환, 2008, 소수자와 소수자 공간: 비판 다문화주의의 공간교육을 위한 제언, 한국지리환경학회지, 16(4), 297-310.

박성일 역, 2008, 대중문화와 일상, 그리고 민족정체성, 이후(Edensor, T., 2002, *National Identity, Popular Culture and Everyday Life*, Berg Publishers, London).

송태수, 2011, 현대 유럽 제노포비아(Xenophobia) 현상 비교연구, 한국유럽학회 편, 한국학술정보, pp.15-58.

신지원, 2011, 이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구, IOM 이민정책연구원 Working Paper, No. 2011-1, 이민정책연구원.

엄한진, 2011, 다문화사회론, 소화.

이선미, 2010, 서구 이민정책의 이론적 기초, 이민정책연구원 Working Paper, No. 2010-01, 이민정책연구원.

이영민, 박경환 공역, 2010, 포스트식민주의 지리학, 여이연(Sharp, J., 2009, *Geography of Post-*

colonialism, Sage, London).

이영민, 박경환, 이용균, 이현욱, 이종희 공역, 2013, 이주, 푸른길(Samers, M., 2010, *Migration*, Routledge, London).

이용균, 2012, 호주의 외국인 유학생 정책에서 자유시장의 원리와 조절 메커니즘의 접합, 한국도시지리학회지, 15(1), 33-45.

이용균, 2013a, 이주자의 장소 점유와 주변화 담론 연구: 서울 자양동 중국음식문화거리를 사례로, 한국경제지리학회지, 16(2), 218-232.

이용균, 2013b, 이주자의 주변화와 거주공간의 분리: 주변화된 이주자에 대한 서발턴 관점의 적용 가능성 탐색, 한국도시지리학회지, 16(3), 87-100.

이용균, 이현욱, 2012, 이주자 공간의 지도화와 공간분포의 특성: 국적과 체류유형을 중심으로, 한국지도학회지, 12(2), 59-74.

이종구, 권진관, 박경태, 임선일, 박준엽, 김현선, 2011, 이주민의 에스니시티와 거주지역 분석, 이담.

장한엽 역, 2012, 인간의 다양성을 존중하는 상호문화사회, 교육과학사(Verbunt, G., 2001, *La Societe Interculturelle, du Seuil*).

정의철, 2011, 다문화사회와 이주민 미디어: 소수자 공론장으로서의 가능성 모색, 한국방송학회(역), 한국사회 미디어와 소수자 문화정치, 커뮤니케이션북스, pp.282-323.

최종렬, 2009, 탈영토화된 공간에서의 다문화주의: 문제적 상황과 의미화 실천, 사회이론, 봄/여름, pp.47-78.

최병두, 2011, 다문화공생: 일본의 다문화 사회로의 전환과 지역사회의 역할, 푸른길.

한국사회학회, 2007, 한국적 '다문화주의'의 이론화, 동북아시아위원회 용역과제 최종보고서. 한국유럽학회 편, 2011, 유럽의 사회통합과 사회정책, 한국학술정보.

한국이민학회 역, 2013, 이주의 시대, 일조각(Castles, S. and Miller, M., 2009, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke).

황정미, 김이선, 이명진, 최현, 이동주, 2007, 한국

- 사회의 다민족·다문화 지향성에 대한 조사연구, 한국여성정책연구원.
- 허영식, 정창화, 2012, 간문화주의를 통한 사회통합과 국가정체성 확립, 이담.
- Ager, A. and Strang, A., 2008, Understanding integration: a conceptual framework, *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 165–199.
- Alba, R. and Nee, V., 2003, *Remaking the American Mainstream: Assimilation and the New Immigration*, Harvard University Press, Cambridge.
- Brubaker, R., 2001, The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States, *Ethnic and Racial Studies*, 24(4), 531–548.
- Cresswell, T., 1996, *In Place/Out of Place: Geography, Ideology and Transgression*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Ehrkamp, P., 2006, We Turks and no Germans: assimilation discourse and the dialectical construction of identities in Germany, *Environment and Planning A*, 38, 1673–1692.
- Fukuyama, F., 2007, Identity and migration, *Prospect Magazine*, February 25, 2007.
- Human Rights Watch, 2008, The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration Migrants' Rights under the Integration Abroad Act.
- Joppke, C., 2007, Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe, *Western European Politics*, 30(1), 1–22.
- Koopmans, R., 2010, Trade-Offs between equality and difference: immigrant integration, multiculturalism and the welfare state in cross-national perspective, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(1), 1–26.
- Kostakopoulou, D., 2010, Matters of control: integration tests, naturalisation reform and probationary citizenship in the United Kingdom, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 829–846.
- Kymlicka, W., 1995, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford.
- Kymlicka, W., 2008, *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*, Migration Policy Institute.
- Laborde, C., 2008, *Critical Republicanism: the Hijab Controversy and Political Philosophy*, Oxford University Press, Oxford.
- Lenard, P., 2012, The reports of multiculturalism's death are greatly exaggerated, *Politics*, 32(3), 186–196.
- Levitt, P. and Jaworsky, N., 2007, Transnational migration studies: past development and future trends, *Annual Review of Sociology*, 33, 129–156.
- Michaels, B., 2006, *The Trouble with Diversity: How we Learned to Love Identity and Ignore Inequality*, Metropolitan Books, New York.
- Morgan, G., 2008, The bikini and the burqa: freedom, 'Islam' and mandatory civic integration(<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic207175.files/Bikini.pdf>) (2013년 12월 14일 접속).
- Parekh, B., 2002, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Phillips, A., 2007, *Multiculturalism without Culture*, Princeton University Press, Princeton.
- Permoser, J., 2012, Civic integration as symbolic politics: insights from Austria, *European Journal of Migration and Law*, 14, 173–198.
- Portes, A. and Zhou, M., 1993, The new second generation: segmented assimilation and its variants, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530, 74–96.
- Staheli, A. and Nagel, R., 2006, Topographies of home and citizenship: Arab-American activists in the United States, *Environment and Planning A*, 38, 1599–1614.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2013, Trends in International

- Migrant Stock: The 2008 Revision(<http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>)
- Vertovec, S. and Wessendorf, S.(eds.), 2010, *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*, Routledge, London.
- Zhou, M., 1997, Segmented assimilation: issues, controversies, and recent research on the new second generation, *Annals of Association Academy of Political and Social Science*, 620, 37-61.
- 교신 : 이용균, 500-757 광주광역시 북구 용봉로 77 전남대학교 사범대학 지리교육과 조교수(yonggyunlee@hanmail.net)
- Correspondence : Lee, Yong Gyun, Assistant Professor, Dept. of Geography Education, Chonnam National University, 77 Yongbong-ro, Buk-gu, Gwangju, 500-757, Korea
- (접수: 2014.01.28, 수정: 2014.02.16, 채택: 2014.02.22)