

네덜란드의 사회통합에 대한 연구: 이주민들을 대상으로

이항수¹, 이성훈^{2*}

¹건국대학교 인문사회융합대학 교수, ²고려대학교 경제통계학부 경제정책학전공 교수

A Study on Social Integration in the Netherlands: For immigrants

Hyangsoo Lee¹, Seong-Hoon Lee^{2*}

¹College of Humanities and Social Sciences, Konkuk University, Professor

²Dept. of Economics, Korea University, Professor

요 약 본 연구에서는 네덜란드 사례를 중심으로 이민자들을 대상으로 한 사회 통합사례를 살펴보고 우리나라에 시사점을 밝혀내고자 한다. 네덜란드는 외국이주민을 대상으로 한 사회통합 정책을 시행하고 있는 국가로서, 우리보다 앞서 선제적으로 외국인에 대한 사회통합정책을 시행하고 있다. 본 연구에서는 우선 네덜란드의 이민자들에 대한 사회통합에 대한 문헌연구 및 전문가들을 대상으로 한 자문을 시행하고, 네덜란드 정부의 사회통합정책에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 또한 네덜란드 사례 분석결과를 토대로 정책적 함의를 도출하였다. 우선, 네덜란드 정부의 사회통합프로그램은 이주민들에게 사회통합 프로그램을 의무화하였으며, 비용 역시 유료화하여 사회통합을 독려하고 있었다. 또한 사회통합 프로그램에 참여가 소극적일때는 이주민들에게 제재를 하고 있으며, 이주민 개개인의 책임을 강조하고 있었다. 또한 정부의 추진체계에 있어서도 내무부를 컨트롤 타워로 하고 있으며, 지방자치단체에서의 사회통합 프로그램의 통일성을 기하기 위한 플랫폼을 두고 있었다. 이러한 분석결과를 바탕으로 우리나라의 사회통합 정책에 대한 함의를 제시하였다.

주제어 : 네덜란드, 사회통합, 이주민, 이민정책 법체계, 사회통합정책 추진체계

Abstract The purpose of this study is to examine the cases of social integration in immigrants in the Netherlands and to clarify the implications for Korea. The Netherlands is a country that implements social integration policies targeting foreign immigrants. We are preemptively implementing social integration policies for foreigners ahead of us. In this study, first of all, the literature on social integration for the immigrants in the Netherlands and the consultation on the experts were sought and the implications for the Dutch government's social integration policy were sought. In addition, policy implications were derived based on the results of Dutch case analysis. First, the social integration program of the Dutch government mandated social integration programs for migrants, and the costs were also monetized, encouraging social integration. Also, when participation in the social integration program is passive, it imposes sanctions on migrants and emphasizes the responsibility of individual migrants. In addition, the Ministry of Internal Affairs is the control tower of the government's promotion system, and it has a platform for the unity of social integration programs in local governments. Based on the results of this analysis, the implications for the social integration policy of Korea were suggested.

Key Words : Netherlands, Social Integration, Immigrants, Immigration Policy Legal System, Social Integration Policy Implementation System

* Corresponding Author :Seong-Hoon Lee(leeseonghoo@korea.ac.kr)

Received July 20, 2018

Accepted October 20, 2018

Revised August 16, 2018

Published October 28, 2018

1. 서론

현재 제주도 난민문제로 우리사회는 난민을 받아들일 것인가 혹은 배척할 것인가? 하는 문제로 사회 구성원들 간의 의견이나 견해가 나뉘고 있다. 이로 인해 우리사회가 난민들 혹은 이주민들에 대해서 어떠한 태도를 취해야 하느냐에 대한 사회적 합의가 매우 필요한 시점이 되었다. 왜냐하면 우리나라는 전체 인구에서 외국 이주민이 차지하는 비중이 이미 2016년 말 기준 200만명을 넘어 서고 있으며, 이는 전체 인구의 약3.9%를 차지하는 비율이다. 또한 국내 체류외국인은 2,049,441명으로 2015년 대비 8.5%(159,922명) 증가하였고, 최근 5년간 매년 9.26%의 증가율을 보이고 있다[1].

사실 난민이나 외국인 이주민들을 포용할 것인지 배척할 것인지에 대한 문제는 단순하지도 않을 뿐 아니라 우리만 겪고 있는 문제도 아니다. 이미 유럽 선진국에서는 우리에게 앞서 난민포용 문제에 봉착해 많은 나라들이 고민을 해왔으며, 이주민들에 대한 사회통합 프로그램을 모범적으로 운영하는 나라들이 많다. 우리보다 앞서 이주민들 통합에 대한 고민을 했던 나라들로는 독일이나 프랑스, 네덜란드나 호주 등이 많이 회자되고 있다. 특히 본 연구에서는 네덜란드 사례를 중심으로 외국 이주민들에 대한 사회 통합사례를 살펴보고 우리나라 이주민 통합에의 함의를 도출하고자 한다. 네덜란드는 그동안 이민자들을 대상으로 한 사회통합정책을 모범적으로 시행해 온 국가로 많은 나라들에서 평가를 받기 때문이다 [2-4].

사실 이주민들에 대한 사회통합은 단순히 인본주의적 혹은 인권적인 시각에서만 접근 한다기 보다는 우리나라의 경우 실질적으로 우리사회가 겪고 있는 문제를 해결하기 위한 대안으로 접근해야 할 것이다. 우리나라는 2018년 7월 현재 출생률이 1.0 이하로 저하된 국가로서 향후 노동력 감소 문제 및 사회생산성 저하문제 등으로 이러한 문제를 해결하기 위한 하나의 대안으로서 이주민들을 바라보아야하기 때문이다. 이주민들을 저개발국가의 난민으로만 바라볼 것인지 아니면 우리의 부족한 노동력을 보충해 줄 수 있는 대안으로서 바라볼 것인지에 대해서는 좀더 냉철한 시각이 필요한 시점이라고 생각된다.

이와 같은 문제의식을 가지고 연구진들은 막연히 해외사례, 그 중에서도 네덜란드 사례를 전적으로 포용 한다기 보다는 다소 비판적인 시각에서 바라보고자 하였다.

따라서 본 연구는 그동안 이민정책이나 다문화 연구를 진행한 다수의 전문가들의 의견을 청취하고자 하였으며, 다수의 문헌들을 분석하여 네덜란드 정부의 이주민들을 대상으로 한 사회통합정책에서의 시사점을 도출하고자 노력하였다. 이를 토대로 우리정부는 어떠한 방향으로 이주민들을 대해야 할지 혹은 난민문제를 어떠한 방향으로 이끌어 가야 할지에 대한 함의를 이끌어내고자 하였다.

이하에서는 먼저 네덜란드의 이민자들에 대한 사회통합에 대한 문헌연구를 하고, 네덜란드 정부의 사회통합정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 또한 호주사례 분석결과를 토대로 정책적 함의를 이끌어내고자 한다.

2. 연구 내용 및 방법

2.1 연구 내용

본 연구에서는 네덜란드의 이민자 사회통합 사례 분석을 하고자 한다. 네덜란드는 외국인에 대해 매우 개방적인 나라로 평가된다는 점에서 본 연구의 대상으로 삼았으며, 난민 및 이주민에 대한 사회통합 정책을 비교적 적극적으로 시행해 오고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 본 연구에서의 주요 내용은 첫째, 네덜란드의 사회통합정책 법체계 및 제도에 대한 검토를 하고자 한다. 이러한 검토를 근거로 네덜란드의 이주민에 대한 사회통합을 위한 법체계를 분석하고자 한다. 둘째, 네덜란드의 이주민들을 대상으로 한 사회통합정책을 추진하는 체계에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 통해, 이주민 통합정책을 총괄하는 정부부처나 집행부서 등에 대해서 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통해 한국정부의 이주민 사회통합정책 추진체계와 비교하고자 한다. 셋째, 네덜란드의 사회통합 법체계와 정부추진체계 및 집행기관 등에 대한 검토를 통해 우리나라 이주민을 대상으로 한 사회통합정책에 대한 시사점을 밝혀내고자 한다. 또한 결론에서는 네덜란드의 사례를 바탕으로 우리나라의 이주민 사회통합정책에 대한 정책적 제안을 하고자 한다.

2.2 연구 방법

본 연구에서는 네덜란드의 이주민 사회통합 정책 분석을 위해서 법무부를 비롯한 정부 문서 및 기존의 연구 등에 대한 문헌연구, 해외조사 결과 등을 이용하였다. 구체적으로 보면, 네덜란드의 이주민 사회통합정책 법제도

에 대한 기존의 문헌과 정책관련 자료들을 분석하였다. 또한 법무부 보고서 등을 참조하여 네덜란드의 이주민 사회통합정책 추진체계 등에 대한 시사점들을 분석하였다. 또한 그동안 이주민 사회통합정책을 오랫동안 연구해온 사회통합정책전문가들의 의견을 수렴하여 한국적 이주민통합정책에 대한 제언을 도출하고자 하였다. 전문가들의 의견을 그동안 학회 등을 통해 우리나라의 인구 저하를 해결하고 이주민통합정책의 소극성을 비판하는 전문가들의 의견을 다수 수렴하였다.

3. 네덜란드의 사회통합정책 사례분석

3.1 네덜란드의 이주민 현황 및 개관

네덜란드 인구 중 이주민들이 차지하는 비율은 약 20%로서 총인구 1,659만명에서 외국인인 334만명에 이른다. 이주민들은 비유럽 출신들(180만명)이 유럽출신(150만명)보다 더 많은 비중으로 차지하고 있다. 또한 유럽출신의 이주자들을 보면 폴란드 출신이 가장 많으며, 시리아, 독일, 러시아 순으로 많은 분포를 보이고 있다. 비유럽출신 이주민들은 주로 터키출신들이 가장 많다[2].

네덜란드의 외국인 이주는 2차 대전이 끝난 후 탈식민지화한 인도네시아 등으로부터의 이주로 시작이 되었다. 이후 스페인이나 이태리, 터키 등의 국가들의 다수의 이주노동자들이 일자리를 찾아 네덜란드로 이동하면서 대규모의 이주민들이 유입되었다. 또한 난민에 대해서 비교적 관대했던 네덜란드는 1990년대부터 현재에 이르기까지 많은 난민이주민들을 수용하여 왔으며, 2016년에 네덜란드에 정착한 난민들의 숫자가 5만명에 이르렀다. 이로서 네덜란드 정부는 이주민들의 사회통합에 대한 관심역시 높아졌다.

네덜란드는 유럽의 많은 국가들 중에서도 특히 외국인에 대해 개방적이라는 평가를 받고 있다. 이는 종교전쟁의 영향으로 시작이 되었는데, 종교전쟁 이후 다양한 종교적 배경을 가진 많은 유럽인들이 종교적 박해가 덜했으며, 개방적인 네덜란드로 이주해 왔기 때문이다. 이러한 역사적 배경으로 인해 네덜란드는 다양한 종교를 존중하는 문화가 있으며, 아울러 사회구성원들은 문화적 다양성을 보존해주는 분위기가 형성되었다[3].

그러나 사실 1980년대 이전까지 네덜란드는 공식적으로는 비 이민국가임을 천명하였다. 따라서 외국인 이주

노동자들의 지속적인 이주를 일시적인 현상으로 간주하고 이주민들에 대한 최소한의 시민으로서의 생활을 유지할 수 있는 권리를 인정해 주었다. 따라서 정부의 공식적인 이주민 사회통합정책은 없었지만 이주민들에 대한 문화적 다양성, 이주 아동에 대한 모국어 교육지원 등의 다문화주의 정책을 시행하였다[4] 그러나 1980년대 후반부터 이러한 다문화주의 정책은 비판을 받게 되었다. 이주민들의 문화적 다양성을 보존해주는 정부의 정책이 오히려 그들의 사회경제적 참여를 제한시킨다는 비판에 직면하였다[5]. 즉, 이주민들에 대한 문화적 다양성을 보호하다보니 사회통합에 소홀하게 되어 결국은 사회 및 경제적인 부적응하는 현상이 발생하게 되었다. 따라서 1999년이 되면 내국인의 5.4배에 이르는 이주민들의 실업문제가 매우 심각하게 받아들여져 사회복지예산의 1/2이 이주민들에게 지출되자 정부정책의 방향을 사회통합으로 변화하기에 이른다[6].

3.2 네덜란드 이민정책 법체계

네덜란드는 1990년대 사회통합에 대한 관심을 가지기 전까지는 국적법이나 이민법 등을 통해 사회통합보다는 각 이민자들의 다양한 문화적 배경을 존중하는 방향으로 이민정책을 수행해 왔다. 2006년에 재개정된 사회통합법을 통해 네덜란드의 사회통합정책은 큰 변화를 가져오게 된다.

3.2.1 국적법(1964)

네덜란드의 이민정책은 ‘네덜란드 국적법’을 기본근간으로 하고 있다. 1964년까지 네덜란드 국적법에서는 네덜란드 남서의 배우자와 자녀는 자동적으로 네덜란드 시민권을 취득할 수 있도록 규정하고 있다. 이후 1964년에 국적법을 개정한 이후 그 조항은 사라지고, 제한적인 몇 가지 권리만을 인정할 수 있도록 변경하였다. 외국남성과 결혼한 네덜란드 여성은 네덜란드 시민권을 상실하지는 않지만, 그 자녀에게는 자동적으로 네덜란드 시민권이 주어지지 않는다고[7].

1975년에 개정된 ‘외국인 법’은 외국인이 네덜란드 시민과 결혼을 하지 않더라도 ‘진지한’ 관계를 유지하고, 또 네덜란드 시민이 자신의 배우자와 동거인을 부양하는 경우에는 그들이 네덜란드에서 살 수 있는 법적 근거를 제공했다. 이성 배우자와 동거인뿐 아니라 동성 배우자와 동거인과의 관계 역시 인정했다는 점에서 진보적인 개혁

으로 평가된다. 1985년에는 ‘양성평등 원칙에 기초한 국적법’이 공표되어, 네덜란드 시민과 결혼한 외국인은 네덜란드에 3년 동안 거주하면 귀화 신청을 할 수 있게 되었고, 네덜란드 여성은 그들의 시민권을 자녀에게 물려줄 수 있게 되었다[8].

이민자에 대한 정책노선변경과 관련하여 수정된 2010년의 국적법에서는 국적 취득이 더욱 까다로워졌다. 먼저 네덜란드 국적취득과 함께 이중 국적 포기가 더욱 엄격히 요구되어졌다. 또 범죄와 관련된 국적부여 취소 등이 명기되었고, 한번 국적부여 취소 후에는 재취득이 거의 불가능하게 되었다[7].

3.2.2 신규이민자 통합법(Newcomer Integration Law, WIN)(1998년)

네덜란드가 이주민들의 사회통합에 관심을 가지게 되면서 1998년 신규이민자 통합법을 제정하게 된다. 신규이민자 통합법이 강조하는 것은 이민자 교육이다. 이주민들은 12개월의 의무 교육코스를 들어야 한다. 교육내용은 600시간의 네덜란드어 수업과, 시민교육, 취업을 위한 노동시장 이해 등으로 구성된다. 사회통합교육은 이민자에게 부과되는 의무사항이었지만 시행 초기에는 국가가 이민자에게 제공하는 서비스의 성격이 강하였고, 교육과정을 이수하지 않는 자에게 강제로 집행할 수 있는 규정이 미비하였다. 그러나 2003년에 개정된 신규이민자 통합법은 이민자 사회통합교육의 강제이수규정을 추가하고, 주관부처도 기존의 내무부에서 법무부로 이관하여 강제성을 강화했다. 법의 기본가치지향성이 ‘다양성 존중’이라는 관점에서 ‘네덜란드 가치의 존중’과 ‘국가규범준수’로 바뀌었다. 또한 2006년 재개정된 신규이민자 통합법은 수강비용을 학생에게 부담시키고 시행주체도 각 지방으로 이전하며 중앙정부는 사업보고를 받는 수준으로 하였다[7].

3.2.3 외국인 법(Aliens Act)(2000년)

“외국인 법”은 입국 시 이민자들을 선별하기 위한 장치이다. 외국인 법에 명시된 비자획득과정을 보면 네덜란드 입국을 원하는 외국인들은 먼저 입국을 위한 ‘단기체류권(MVV)’을 신청해야한다. 그리하여 네덜란드 정부는 해외주재 공관 혹은 네덜란드 이민청에 신청하는 단기체류권의 신청조건을 통해 이민자를 1차적으로 걸러낸다. 신청조건은 소득수준, 언어시험(Civic Integration Aroad)

합격, 범죄사실이 없어야 한다는 것이다. 특히 네덜란드 정부는 소득 조건을 기존의 복지 수준 70%에서 100%로 상향 조정 하였다[8]. 또한 2011년 4월 1일부터 ‘시민사회 통합 해외시험’의 합격수준을 상향조정해 입국의 관문을 높였다. 단기체류권을 통해 네덜란드에 입국한 외국인들은 입국 즉시 ‘단기체류허가’를 신청(1년) 해야 한다. 하지만 3년 이내 사회통합시험(Civic Integration Exam)을 통과하지 못하면 체류허가가 취소된다. 네덜란드 사회로의 통합을 위한 언어의 습득이 체류의 중요한 조건이 되는 것이다. 체류 5년 후 영구체류허가 신청이 가능하다.

3.2.4 신이민정책법(Modern Migration Policy Act)(2013년)

신이민정책법은 2011년 1월 1일 실행 예정이었으나 연기되었으며, 엄격한 이민과 난민정책 실행이 준비 중이며, 2011년 9월 내각이 승인하게 된다. 이후 2013년 6월 새롭게 개정된 신이민정책법은 주로 고용, 학업, 가족방문과 같은 합법적 목적의 체류에 관한 내용을 추가하고 있다. 당초 2011년 이민규칙에는 네덜란드 입국을 위해 단기 체류허가비자(MVV, 3개월 복수비자)를 필요로 하는 국가의 국민인 경우 입국 전 단기 체류허가비자를 신청하여 발급받고, 입국 후 장기 체류허가(residence permit)를 별도로 신청하여 발급받았으나, 2013년 시행시에는 입국허가·체류절차를 이용, 단기 체류허가비자를 신청하여 발급받게 되면, 장기 체류허가는 입국 후 별도 신청 없이 자동으로 발급받도록 하고 있다. 이 법은 또한 합법적 체류자의 체류 기간을 이전보다 연장하고 있다. 장기 체류 외국인에게 부여하는 체류기간을 보다 길게 허가함으로써 외국인들이 체류기간을 빈번히(통상 1년마다) 갱신해야 하는 불편함을 해소하였다.

3.3 네덜란드의 사회통합정책 추진체계

네덜란드에서 이주민통합정책을 선두 지휘하는 최상위 기관은 내무부이다. 내무부를 중심으로 중앙집권적으로 추진되면서 아울러 여러 부처에 분산되면서 다부처의 협력체제로 운영되고 있다.

3.3.1 내무·왕국관계부

네덜란드에서 이주민통합정책을 총괄하는 기관이다. 내무·왕국관계부(Ministry of Interior and Kingdom Relations)는 네덜란드 11개 부처 중 하나로 두 명의 장관

(내무·왕국관계 장관, 이민·통합·난민 장관)이 있다. ‘내무·왕국관계’ 장관은 공공행정, 중앙정부 공무원 인사관리, 해외영토인 쿠라사오, 세인트마틴, 아루바와의 파트너십 등에 대한 업무를 담당하고, 국적법에 관한 책임을 진다[9]. ‘이민·통합·난민’ 장관은 이민정책 및 이민자 통합정책의 총괄 책임을 담당하며, 2011년 12월 16일부로 사회통합업무가 추가됐다[10].

3.3.2 외무부

외무부에서는 외국인 비자발급 업무 및 각 개별 국가에 해당하는 비자를 위한 의무 사항을 결정한다. 해외공관은 EU역외시민에 대한 단기체류비자, 임시거주 허가를 발급한다.

3.3.3 안보·법무부

네덜란드 안보·법무부는 네덜란드로 이주하는 ‘이민 규제 업무’와 ‘반테러정책’업무와 불법체류 외국인 단속과 강제퇴거업무를 담당한다.

3.3.4 국방부(네덜란드왕국 헌병대)

국방부는 국경감시, 비합법적 이민통제, 난민 수용절차지원을 담당한다[11].

3.3.5 사회·고용부

네덜란드 사회·고용부는 노사관계문제 및 사회안전망 활성화에 초점을 두고 정책을 펼치고 있다. 즉, 고용문제 해결 및 사회안전망 구축을 주요업무로 하는 사회·고용부는 이주민의 취업기회창출을 위한 업무를 담당한다.

3.3.6 네덜란드 지방자치연합(VNG)

지방자치연합은 지방자치기구들의 플랫폼 역할을 한다. EU역외시민들의 거주허가를 포함한 자료를 지방정부에 기입하고 이주민의 언어교육과 통합업무를 책임진다.

3.3.7 이민·귀화청(Immigration and Naturalisation Service: IND)

이민 난민장관을 대신하여 외국인정책 및 사회통합정책을 수립하고, 외국인법, 국적법 등을 집행한다. 외국인의 입국, 체류 허가, 귀화, 가족재결합, 난민수용 업무도 담당한다.

4. 네덜란드의 이주민 사회통합정책의 시사점

4.1 시민통합시험에의 의무화

네덜란드에서 장기체류 허가를 원하는 18세이상 65세 이하의 이주민들은 일정기간의 사회통합교육을 이수한 후 시민통합시험을 보고 통과해야만 한다[12]. 일반적으로 이민자는 12개월의 교육기간동안 600시간의 네덜란드 언어와 네덜란드의 사회·문화에 관한 기본 지식을 배우게 된다. 이후 시험을 보게 되는데, 시험대상으로는 모든 이주민으로서 가족들 때문에 이주하거나 이슬람종교지도자 등으로 이미 네덜란드에 거주하고 있는 사람들도 모두 포함한다. Table 1에서 보듯이 시험은 주로 언어시험과 사회지식시험으로 나뉜다[13]. 언어시험의 경우 초급(A1, A2)과 중급(B1, B2), 고급(C1, C2)로 구분되어져 있다. 언어시험은 A2수준을 요구하며, 일반적으로 A2수준의 합격자는 사회통합된 것으로 인식하고 있다. 언어 시험에는 읽기와 이해하기 테스트 등이 구성되며, 사회 지식시험의 경우에는 외국인이 네덜란드에 처음 입국하면 접하게 될 정치, 사회, 문화생활을 비디오로 보여주고 질문을 하는 방식이다. 사전에 예상문제를 제공하여 준비가 가능하도록 하고 있으며, 평균적으로 해마다 합격률이 80%를 육박하고 있다[13]. 독일의 경우 언어시험을 강조하는데 비해 네덜란드는 언어시험 및 사회지식시험 모두를 매우 강조하는 편이다[14]. 또한 Table 2.에서 보듯이 사회통합을 위한 언어시험과 사회지식시험에 들어가는 비용등은 이주민들에게 유료로 진행하고 있다 [15-17].

Table 1. Dutch citizen integration examination social knowledge field examination contents

History Geography	History and Culture, Foreign Relations, Geography
law	Law, government system
State agency	Local government, judiciary, tax, police
Values and norms	Customs, manners, social relations
Home life	Electricity and telephone installation, insurance, purchase, lease, repair of houses
Education and nurture	Educational system, school classes, educational expenses, child protection
Work and income	Job search, union activity, business start
Health	Health, medical system, emergency system, medical insurance

Table 2. Netherlands citizen integration examination obligation participant object and expense

Candidate	<ul style="list-style-type: none"> Foreigner who wants to enter Foreigners who have already entered the country and reside in the Netherlands and who need a residence permit and a work permit must compulsory social integration examination 	
Test period	<ul style="list-style-type: none"> Within three and a half years, Foreigners already living in the Netherlands are required to pass the exam within 5 years. 	
Contents of social integration examination	Language test	<ul style="list-style-type: none"> Computer-Based Written Examination: Requires A2 level, with 43 questions (mainly related to questions related to job and work life and daily life) Oral proficiency test: This is a 48-item questionnaire.
	Social knowledge test	<ul style="list-style-type: none"> After watching a video image Focused on practical content.
cost	<ul style="list-style-type: none"> Language Written examination: 37 Euro Language Oral Exam: 52 Euro Social knowledge test: 37 euros including a total of 126 euros, but if foreigners pass within 3 years, they will refund 70% of the tuition and fees 	

4.2 사회통합프로그램과 입국신청 및 체류 등과의 연계 추진

Table 3에서 보듯이 네덜란드의 사회통합은 두 단계의 과정으로 이루어진다. 특히, 외국인 체류허가 단계에 있어서 경제적인 환경이나 사회통합에 있어 어려움이 있다고 판단될 때는 체류허가 등에 있어 상당한 제약을 받게 된다[18-22].

Table 3. Basic Direction of Dutch Social Integration

Level 1	<ul style="list-style-type: none"> Foreign residents who are not prepared for self-support or social participation under the foreign residence permit policy are at a disadvantage in their residence permits.
Level 2	<ul style="list-style-type: none"> Apply two principles to social integration policy 1 Principles: Integration into society is no longer the responsibility of society but the responsibility of the individual migrants. Therefore, immigrants must learn the language, culture, and vocational abilities necessary to be well integrated into the society in which they live. 2 Principle: Social integration policy is no longer a 'special policy' but a general policy.

즉, 사회통합시험을 정해진 기한 내에 합격하지 못한 경우 체류허가의 제한과 벌금 등의 처벌을 받게 된다[7].

다만, 네덜란드에서 초중등학교를 8년 이상 재학했거나, 언어와 사회이해 능력을 증명할 수 있는 경우에는 면제된다. 사회통합시험은 국적신청을 하는 외국인의 귀화시험을 대체하게 되면서 그 중요성이 더욱 부각되었다[13]. 아울러 외국인에게 엄격한 사회통합교육을 하기 위해 입국 및 체류허가 등의 시민권 정책을 사회통합교육에 연계하고 있다[23-25]. 따라서 네덜란드 언어와 사회에 대한 지식이 없는 외국인은 입국과 거주에서 제약을 받는다[26]. 특히 네덜란드에 거주하고 있는 무슬림 이주자 2세대의 절반 이상이 본국에서 배우자를 데려와 결혼하기를 원하는데, 이러한 결혼이민은 새로운 사회통합정책에 의해 큰 영향을 받았다[6].

4.3 개인 책임에 중점을 둔 사회통합정책

사회통합은 더 이상 사회적 책임이 아니라 개인의 책임임을 강조하는 방향으로 발전하였으며, 이주민은 자신이 거주하려는 사회에 잘 통합되기 위해 필요한 언어, 문화, 직업능력 등에 대한 학습을 각자 수행해야하는 방향으로 변화하였다[27,28]. 또한 이러한 사회통합프로그램은 일반적이고 보편적인 정책으로 추진되게 된다. 개인 책임을 강조하는 사회통합정책은 각자의 자신의 독립된 생활과 사회참여를 위한 책임을 스스로 져야 한다는 것이다. 사회통합에 있어 네덜란드 언어습득은 자기 비용으로 해야 하며, 네덜란드 언어능력이 충분하지 않을 경우 사회보장기금을 줄이거나 제한을 두며, 이를 통해 사회보장제도가 더 이상 이민결정요인이 될 수 없게 한다는 것이다. Table 4에서 보듯이 2007년부터는 사회통합 과정에 참여하는 비용을 이민자들이 부담하게 하고 있다[29]. 또한 통합프로그램에 참여하지 않았을때의 제재에 대한 사항도 명확히 하고 있다.

따라서 이렇게 개인의 책임을 강조하여 사회통합프로그램은 네덜란드 안에 있는 모든 사람에 대해 좋은 교육, 행복한 이웃관계, 육체와 정신적 건강, 장기고용을 보장하기 위한 보편정책임을 강조한다. 또한 특정한 소수집단에 한정된 문제를 해결하기 위한 특수한 정책이 아니라는 것이다. 특정 소수자 정책이 아니라 일반정책으로서 사회통합문제를 다루고 있는 것이다.

Table 4. The burden of social integration education costs and sanctions in the Netherlands

Subject	Non-EU Member State immigrants and foreigners of Dutch nationality are obliged to participate in educational programs
Education al expenses Burden	Compulsory education requires about 600 hours for language education. Netherlands-born foreigner who owns Dutch nationality: government supports Dutch language course costs (about 1500 euros) Dutch nationality holders from the Antilles, belonging to the Netherlands, and Dutch nationality holders who have naturalized: receive half of their expenses if they pass within the period (within 5 years) after they have paid.
Sanctions for non-attendance	It is obligatory to participate in the integration program, and if the social integration test fails, it will be disadvantageous to deny permission to extend stay. Foreigners of Dutch nationality who have not passed the social integration test must be fined 1,000 euros every two years for the delayed period.

4. 결론

2018년 7월 제주도에 머물고 있는 500여명의 예멘 난민은 한국사회의 또 다른 질문을 하고 있다. 이주민들을 받아들여 포용할 것인가? 아니면 배척할 것인가? 우리보다 앞서 이러한 문제들을 고민한 타국의 사례를 분석하면서 한국 역시 난민을 포함한 이주민들에 대한 진지한 고민을 시작해야 할 때임을 절감하게 된다. 따라서 우리보다 앞서 이주민들에 대한 사회통합 문제를 고민했던 선진국들의 사례를 살펴보는 것은 매우 의미 있는 작업이다. 본 연구에서는 우리보다 앞서 이주민들에 대한 통합문제를 고민하였던 네덜란드 사례를 분석하여 여전히 이주민이나 난민에 대해서 우호적이지 않은 우리의 현실을 되돌아보는 계기로 삼고자 했다. 또한 본 연구는 다문화사회에 접어들었음에도 불구하고 여전히 외국 이주민에 배타적인 우리나라의 현 상황에 비추어 시사 하는 바가 매우 크다.

기존 문헌들을 바탕으로 한 분석과 이민정책 전문가들에 대한 면담결과를 바탕으로 네덜란드의 사회통합정책을 분석한 결과 우리나라의 이주민들을 대상으로 한 사회통합정책에의 함의를 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 네덜란드 정부는 이주민들의 사회통합을 유도하기 위해 사회통합을 위한 언어시험이나 네덜란드 사회에 대한 지식시험을 의무화하고 있다. 또한 이주민들로 하여금 시험비용 등을 지불하도록 하여 통합 프로그램에 대한 몰입을 유도하고 있다. 즉, 이주민들에 대한 통합이

단순히 인권차원이거나 호혜차원이 아니라 이주민들의 필요에 의해서 이주한 것임을 명확히 하고 그에 상응하는 이주 및 네덜란드 사회에 대한 통합의지를 밝히도록 하는 것이다.

우리나라이 경우도 비용과 혜택을 분석하고 향후 사회통합 프로그램의 운용 시 이주민들로 하여금 일정 정도의 비용부담을 지우는 것도 방법이 될 것이다. 이렇게 할 때 이주민들의 사회통합 프로그램에 대한 진정성을 좀더 독려할 수 있으리라 판단된다.

둘째, 네덜란드의 경우 사회통합 프로그램에의 참여 정도와 입국이나 체류심사 등을 엄격히 연계하여 운영하고 있다. 즉, 이주민들로 하여금 네덜란드 사회에의 빠른 적응과 사회통합을 매우 강조하고 있는 것이다. 우리의 경우 이주민들의 사회통합 프로그램 참여 정도와 체류심사 등간의 연계가 그리 엄격하지 못하다. 향후 이주민들에 대한 체류 심사 시 사회통합에의 의지를 판단하여 이들에 대한 처우를 결정하는 것은 매우 바람직하다고 보인다.

또한 네덜란드의 경우 이주민들 개개인의 책임을 매우 강조하고 있다. 사회통합을 위해 이주민 개인들이 일정 정도의 책임을 져야하며, 그렇지 않을 때의 제재도 가지고 있을 만큼 사회통합에의 관심이 높다고 하겠다. 다만, 네덜란드의 경우 프랑스나 호주정부의 사회통합 프로그램에 비해 인도주의적 이주민에 대한 사회통합 프로그램은 다소 미흡하다. 또한 사회통합 프로그램에 참여하는 비용을 이주민에게 부담시킨다는 점은 사회통합 프로그램에의 참여를 독려한다는 장점도 있으나 동시에 이주민들로 하여금 부담을 지게 함으로써 오히려 프로그램에의 참여를 독려하지 못하는 결과를 초래할 수도 있다는 점은 우리도 검토하고 고민해야 할 것이다.

네덜란드의 사례를 볼 때, 우리정부는 아직도 외국 이주민들을 단지 우리나라에 영구히 정착하여 살아갈 국민으로 보기 보다는 거쳐 가는 사람으로 인식하는 경향이 큰 것으로 보인다. 점점 인구가 줄고 있는 우리나라의 현실에서 볼 때 외국인 이주민들은 인구절벽이라는 시대적 과제를 해결해 줄 좋은 대안이 될 수 있음을 명심해야 할 것이다. 이주민들에 대한 사회통합의 방향과 전략을 서둘러 논의해야 할 것이다. 이제 더는 늦추어서는 안 될 것이다. 하지만 우리 정부의 사회통합정책의 추진부서는 너무 많은 부처에 분산화 되어 있다. 법무부를 위시하여 여성가족부, 행정안전부, 노동고용부 등으로 사회통합 정책이나 각종 프로그램이 나뉘어져 시행되고 있다. 물론

집행기관이 다분화 되어있다고 해서 정책이 반드시 실패하는 것은 아니다. 그러나 정책을 기획하는 부처가 많은 것은 그만큼 정책조율에 있어서 어려움이 있다는 것을 의미한다. 따라서 이주민에 대한 사회통합 정책을 위한 컨트롤 타워를 통일하는 것이 시급하다. 부처 간 협업의 어려움이 있을 뿐 아니라 부처 간 이해관계가 매우 다르기 때문에 업무 조율이 쉽지 않기 때문이다. 네덜란드의 경우에도 내무·왕국관계부, 외무부, 안보·법무부, 국방부 등 다양한 부처에서 관여를 하지만 내무 왕국관계부에서 강력한 컨트롤 타워로서 역할을 하면서 이주민에 대한 사회통합정책을 조율하고 있다는 점은 우리에게 시사 하는 바가 크다.

또한 우리나라는 이주민 통합정책에 대한 정책기획부처는 많으나 집행기관의 실행력은 매우 약한 편이다. 네덜란드의 경우 네덜란드 지방자치연합(VNG)은 지방자치기구들의 플랫폼 역할을 하면서 지자체의 통합업무를 지원하고 있다. 우리나라는 지자체마다의 사회통합 프로그램이 다양하게 집행되고 있으며, 통일된 사회통합 프로그램이나 혹은 지역에 맞는 사회통합 프로그램 역시 매우 적은 편이다. 이러한 점에서 우리나라의 사회통합 프로그램에 대한 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 분담을 다시금 재검토해야 할 시점이다. 왜냐하면 사회통합을 위한 집행은 지역 수준에서 일어나기 때문이다.

본 연구는 네덜란드의 사례를 분석하여 이주민 사회통합정책사례를 분석하여 우리나라 이주민들을 대상으로 한 사회통합정책에의 시사점을 도출하였다는 점에서 중요한 의미를 찾을 수 있다. 그러나 이러한 정책적 함의에도 불구하고 질적 연구라는 점에서 본 연구는 한계점을 가지고 있다. 질적 연구의 한계를 보완하기 위해 이주민들을 대상으로 한 양적 접근방법으로 병행해야 할 것이다. 또한 우리나라 이주민 사회통합 정책이 가지고 있는 문제점을 밝혀내는 후속 연구 역시 매우 중요하다고 판단된다.

REFERENCES

- [1] http://index.go.kr/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2756
- [2] <http://www.statista.com/statistics/525804/netherlands-largest-groups-of-immigrants-by-nationality/>
- [3] R. B. Andeweg & G. A. Irwin. (2014). *Governance and Politics of the Netherlands*, Macmillan International Higher Education.
- [4] J. W. Duyvendak & P. W. A. Scholten (2011). Beyond the Dutch "Multicultural Model", *Journal of International Migration and Integration*, 12(3), 331-348.
- [5] N. Meer & T. Modood. (2012). How does interculturalism contrast with multiculturalism?, *Journal of intercultural studies*, 33(2), 175-196, DOI : 10.1080/07256868.2011.618266
- [6] C. Joppke. (2007). Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany, *World Politics*, 59(2), 243-273, DOI : 10.1353/wp.2007.0022
- [7] B. G. Moon, H. M. Ra & S. J. Han. (2015). *Comprehensive Diagnosis and Improvement Plan of Immigrant Social Integration Policy*. Ministry of Justice Immigration and Foreign Policy Headquarters.
- [8] D. H. Seol & B. H. Lee. (2013). From multiculturalism to citizen integration: the Dutch immigrant integration policy. *Journal of Korean Political Science.*, 35(1), 207-234. DOI : 0102-2012-300-003132269
- [9] IND Information and Analysis Centre. (2011). *Annual policy Report 2010: Developments in Dutch Migration and Asylum Policy*, IND Information and Analysis Centre
- [10] Korea Institute of Public Affairs. (2015). *KOREA SOCIAL INTEGRATION SURVEY*, Korea Institute of Public Affairs.
- [11] [https://www.defensie.nl/english/\(2016.11.10.search](https://www.defensie.nl/english/(2016.11.10.search)
- [12] <http://www.government.nl/topics/new-in-the-netherlands/contents/integration-of-newcomers>
- [13] S. D. Ko. (2012). Russia's Position towards European Integration and its Determinants. *European Studies*, 30(2), 279-300, DOI: 1410-ECN-0102-2013-920-002052428
- [14] <https://www.government.nl/latest/news/2014/06/27/focus-on-work-in-civic-integration-exam>
- [15] U. G. Bong. (2011). *Comparative Study on Immigration Administrative Legislation*. Dong-A University Graduate School.
- [16] C. S. Shin & S. W. Kim. (2015). Mental Health Reform through the National Mental Health Strategy in Australia and Convergence Policy Implications. *Journal of Digital Convergence*, 13(6), 341-350. DOI : 10.14400/JDC.2015.13.6.341
- [17] Y. S. Kim. (2014). Factors Affecting Depression among Female Marriage Immigrants. *Journal of Digital Convergence*, 12(11), 575-583.

- DOI : 10.14400/JDC.2014.12.11.575
- [18] H. J. Lee. (2014). Exploratory Study on Experience in Cultural Competence of Multicultural Counselors Working with Female Immigrants by Marriage. *Journal of Digital Convergence*, 12(2), 519-530. DOI : 10.14400/JDC.2014.12.2.519
- [19] B. J. Jeon. (2014). A Study on National Identity of Adolescents of Multi-cultural Family. *Journal of Digital Convergence*, 12(4), 33-41. DOI : 10.14400/JDC.2014.12.4.33
- [20] J. A. Lee. (2015). Characteristics and Implications of Civic Multiculturalism Policy of Canada. *Journal of Digital Convergence*, 13(11), 15-23. DOI : 10.14400/JDC.2015.13.11.15
- [21] Y. A. Jung & H. S. Kim. (2014). A Method of Using Digital Map to Improve Multicultural Education Efficiency: A Design of 'e-Atlas of Society and Culture' for Marriage Immigrant Women to Overcome Contextual Limitations. *Journal of Digital Convergence*, 12(11), 13-21. DOI : 10.14400/JDC.2014.12.11.13
- [22] K. S. Noh, J. Y. Lee & S. T. Park. (2016). A Study on the Development Multicultural Family Business Model. *Journal of Digital Convergence*, 14(3), 199-207. DOI : 10.14400/JDC.2016.14.3.199
- [23] S. W. Byun, S. H. Kim & S. H. Park. (2017). A Study on the Application of EduTech for Multicultural People. *Journal of Digital Convergence*, 14(3), 55-62. DOI : 10.14400/JDC.2016.14.3.55
- [24] S. H. Park & J. Y. Yu. (2017). The Effects of Multicultural Experience on Empathy in Adolescents : Focused on Mediating Effect of Multicultural Acceptance and Cultural Empathy. *Journal of Digital Convergence*, 15(4), 499-510 . DOI : /10.14400/JDC.2017.15.4.499
- [26] S. J. Han. (2017). Study on Effects of Multi-cultural Acceptability on Awareness of Unification using Structural Equation Model. *Journal of Digital Convergence*, 15(10), 1-7. DOI :10.14400/JDC.2017.15.10.1
- [27] N. Y. Goo & O. S. Lee. (2018). Influence of Multicultural contact Experience on the Relationship between Social Distance and Multicultural Acceptance among Nursing Students. *Journal of Digital Convergence*, 16(1), 187-195. DOI : 10.14400/JDC.2018.16.1.187
- [28] H. S. Lee & S. H. Lee. (2017). A study on policy for social integration based on case in France. *Journal of Digital Convergence*, 15(12), 95-100.

DOI : 10.14400/JDC.2017.15.12.95

- [29] H. Entzinger & R. Biezeveld. (2003). *Benchmarking in Immigrant Integration*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.

이 향 수(Lee, Hyang Soo)

[종신회원]



- 1993년 2월 : 이화여자대학교 행정학과 (행정학사)
- 1996년 2월 : 이화여자대학교 대학원 (행정학석사)
- 2004년 2월 : 이화여자대학교 대학원 (행정학박사)
- 2007년 3월 ~ 현재 : 건국대학교

인문사회융합대학 교수

- 관심분야 : 지식관리, 정보화정책, 전자정부
- E-Mail : yun7ju7@kku.ac.kr

이 성 훈(Lee, Seong Hoon)

[종신회원]



- 1990년 2월 : 고려대학교 영문학과 (문학사)
- 1993년 8월 : 고려대학교 대학원 (경제학석사)
- 2002년 9월 : 뉴욕주립대학교 대학원(경제학 박사)
- 2011년 3월 ~ 2016년 2월 : 청주

대학교 경상대학 경제학과 교수

- 2016년 3월 ~ 현재 : 고려대학교 경제통계학부 경제정책학전공 교수
- 관심분야 : 지식자본, 생산성, 산업조직
- E-Mail : leeseonghoon@korea.ac.kr