

인간·환경·미래

2013년 봄 제10호

다문화시대 이민자 사회통합 정책방향에 대한

일고찰:

네덜란드 정책사례를 중심으로

이현아



# 다문화시대 이민자 사회통합 정책방향에 대한 일고찰:

네덜란드 정책사례를 중심으로

이현아\*

## 【요약】

우리나라는 이미 지난 수년간 『제1차 외국인 정책 기본계획(2008-2012)』과 『다문화가족 지원정책 기본계획(2010~2012)』을 기반으로 국내 거주하는 외국인 주민의 한국사회 적응과 사회통합을 위한 정책을 본격적으로 수행해왔다. 그럼에도 불구하고 ‘다문화 정책’이라는 용어사용의 혼란에서 엿볼 수 있는 것처럼 우리나라의 이민자 통합에 대한 사회적으로 합의된 정책방향은 아직까지 구체화되지 않고 있다. 또한 근래 우리보다 앞선 이민역사를 갖는 대부분 국가들의 ‘다문화주의적’ 이민자 통합정책의 포기 추세와는 달리, 우리나라는 ‘다문화주의’에 많은 기대를 걸고 있는 분위기도 탐지된다. 이러한 맥락에서 이 글은 온정적 ‘소수민족 우대정책’ 등 다문화주의적 통합정책을 어느 국가보다도 적극적으로 실행했지만 외국인 이민자의 사회 부적응 및 사회갈등을 인지하고 2000년대 이후 자국의 언어의 습득과 가치의 수용을 더욱 중요시 하는 ‘동화주의적’ 통합정책으로 정책방향을 선화한 네덜란드의 사례를 살펴보았다. 이와 같은 고찰을 통해 이 글은 ‘다문화주의’에 대한 과도한 기대를 넘어 이주민들을 효과적으로 도울 뿐만 아니라, 이들을 우리사회에 실질적으로 적응·통합시키는 정책방향이 무엇인가에 대한 통찰과 정책마련에 시사점을 제공하고자 했다.

【주제어】 통합정책, 다문화주의적, 동화주의적, 신이민정책법, 해외시민사회통합시험

---

\* 이화여자대학교 / 사회통합위원회

## I. 들어가는 말

초이동(hyper-mobility)을 특징으로 하는 세계화의 흐름 속에서 우리나라도 해마다 거주 외국인이 증가하고 있다. 2012년 1월 1일 기준 조사결과, 우리나라에 거주하는 외국인 주민 수는 이미 140만 명<sup>1)</sup>을 돌파했다.

이러한 다문화시대의 도전 속에서 우리 정부는 이미 지난 20여 년 간 다양한 정책을 마련하여 시행해오고 있다. 또 결혼이민자 수가 급증한 지난 2000년대 중반 이후부터는 특히 결혼이민자들의 적응지원 정책 마련이 ‘다문화가족 지원정책’이라는 이름으로 이슈화되고 있다.<sup>2)</sup>

이처럼 외국인 혹은 다문화가족에 대한 지원 및 관련 정책의 필요성과 시행범위가 넓어질수록,<sup>3)</sup> 가장 시급하게 정비되어야 할 문제 중 하나는 사회적으로

1) 2012 1월1일 현재 국내 외국인주민수는 모두 140만 9,577명으로 우리나라 전체 주민등록인구(50,734,284명)의 2.8%에 해당한다. 행정안전부, 2012년 8월 9일, “2012년 지방자치단체 외국인주민 현황 조사결과”, <http://www.mospa.go.kr/gpms/ns/mogaha/user/userlayout/bulletin/userBtView.action?userBtBean.bbsSeq=1022589&userBtBean.ctxCd=1012&userBtBean.ctxType=21010002&userBtBean.categoryCd=> (검색일: 2012.10.30)

2) 여기서 ‘다문화가족’이란 한국인(출생, 인지, 귀화 불문)과 결혼 이민자, 혹은 귀화자로 이루어진 가족이다. 2011년까지 다문화 가족의 해당자가 이전에는 출생시부터 한국인인자와 ‘외국인 또는 귀화자’로 이루어진 가족으로 한정되었으나 2011년 10월 5일 『다문화가족지원법』 개정으로 그 범위가 확대됐다.

3) 우리나라는 1991년 ‘해외투자업체 연수제도’의 적용으로 외국인관련 정책을 시작했으나, 본격적인 이민자 통합정책은 2008년 『제1차 외국인 정책 기본계획(2008~2012)』과 2010년 『다문화가족지원정책 기본계획(2010~2012)』의 수립이후라 볼 수 있다. 그리하여 지난 수년간 이민자 통합정책의 집행이 크게 활성화됐는데 이는 동 정책을 위한 투입예산을 통해 알 수 있다. 『제1차 외국인 정책 기본계획』 집행을 위해 투입된 예산은 2009년부터 2012년까지 4년간 총 1조3천364억원, 『제1차 다문화가족지원정책 기본계획』을 위해 투입된 예산은 2011년부터 2012년까지 2년간 3,278억 원으로 보고된다. 외국인 정책위원회, 『제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)』(2012, 11.28), 8; 여성가족부 관계부처 합동, 『제2차 다문화가족정책 기본계획(2013-2017)』(2012.12), 7.

합의된 외국인주민 지원 및 통합정책에 관한 명시적이면서도 통일적 방향설정이 다. 그 이유는 무엇보다도 “다문화정책”이라는 용어사용의 혼란으로 설명할 수 있다. 현재 우리나라 정부<sup>4)</sup>나 언론뿐만 아니라 심지어 전문연구조차 ‘재한외국인에 대한 정책’과 ‘결혼이민자 및 그 가족에 대한 정책’을 모두 포괄해 “다문화정책”이라는 용어로 사용하는 경향을 보인다.<sup>5)</sup> 그리고 이 같은 일상적인 “다문화”라는 수식어 사용은 우리나라가 이민자에 대한 정책유형으로서 ‘차별적 배제 모형’, ‘동화주의적 모형’과 구분되는 ‘다문화주의 모형’을 추진하고 있다는 혼동을 가져온다.<sup>6)</sup> 하지만 우리나라 이민자 사회통합 정책방향은 이주민들이 고유의 문화적 정체성을 지켜나갈 수 있도록 정책적으로 장려하는 것에 초점을 두는 ‘다문화주의 모형’과는 거리가 있다. 우리나라는 정책 내용면에서 ‘다문화주의 모형’에서 핵심적인 ‘문화적 권리’의 인정<sup>7)</sup>보다는 이민자들의 한국에서의 적응지원<sup>8)</sup> 정책의 핵심으로 삼고 있다. 뿐만 아니라 모든 재한 외국인주민이 동일한 정책의 대상이 아님도 잘 알려진 사실이다. 즉 재한 외국인주민의 41.8%를 차지하

- 
- 4) 예를 들어 경상북도의 경우 “다문화행복과”에 다문화가족 지원과 외국인주민 지원업무가 모두 포함되며, 경기도의 경우 다문화가족과 아래에 다문화 가족팀과 외국인주민 지원팀이 소속되어있다.
- 5) 용어사용의 혼란에 관해서는 김남국 외, 『한국의 다문화 사회통합정책: 종합평가와 대안』 (대통령소속 사회통합위원회 용역보고서, 2012) 32; 이현아 외, 「부처별 칸막이 식 지원 곤란...통합적 사고 절실해」, 『나라경제』 2012년 12월호.  
[http://eiec.kdi.re.kr/nara/contents/nara\\_view.jsp?sendym=201212&idx=8511](http://eiec.kdi.re.kr/nara/contents/nara_view.jsp?sendym=201212&idx=8511)
- 6) 이민자 사회통합 정책유형으로서의 ‘차별적 배제주의’, ‘동화주의’, ‘다문화주의’, ‘상호문화주의’의 구분에 대한 정리는 유숙란, 「이주자 통합정책 유형과 통합정책 전환에 대한 분석」, 『국제지역연구』 제 20권 2호(2011, 여름) 67-79; 오정은, 「네덜란드의 외국계주민 통합정책 연구: 틸부르크(Tilburg)시의 상호문화사업을 중심으로」, 『유럽연구』 제29권, 3호, (2011 겨울), 197-198 참조.
- 7) 문화적 소수의 정체성보호를 위한 ‘문화권’의 중요하는 대표적인 학자로는 월 킴리카가 있다. W. Kimlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Clarendon, 1996); 장동진 외 옮김, 『다문화주의 시민권』 (동명사, 2010).
- 8) 『다문화가족지원법』 제1조 ‘목적’은 “이 법은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족 생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다”라고 명시하고 있다.

는 외국인근로자(588,944명)<sup>9)</sup> 는 『다문화가족지원법』의 지원 대상에서 제외되는데, 이는 외국인 노동자는 결혼이주민과 그 자녀에 대한 지원정책과는 다른 정책대상으로 구분됨을 의미한다.

국내 거주 외국인주민 지원 및 통합정책에 관한 명시적이면서도 통일적 방향설정이 시급한 또 하나의 이유는 ‘다문화주의 모형’이 주는 과도한 기대 때문이다. 한때 많은 선진이민국가에서 유행했던 ‘다문화주의 모형’ 정책은 이를 통해 문화소수집단을 보호하고 인류박애정신을 실천하는 결과를 기대한다. 우리나라 외국인 이민자 혹은 결혼이민자에 대한 정책을 ‘다문화정책’이라고 부르는 혼동의 원인도 이러한 기대와 무관하지 않을 것 같다. 그러나 이 정책은 캐나다가 고급이민자 유치에 위해 미국과 경쟁하면서 내세웠던 브랜드적 상징이었음은 잘 알려져 있지 않다.<sup>10)</sup> 게다가 이미 이 정책을 실천에 옮겼던 유럽의 선진이민국가들이 이 정책의 의도와는 상반되는 부정적 결과, 즉 이주민의 세련된 격리와 이민사회에의 부적응을 공식인정하기에 이르렀음은 주지해야할 현실이다.<sup>11)</sup>

이와 같은 맥락에서 이 글은 이미 1980년대 초 부터 ‘사회적으로 합의된 이민자 정책방향’이 명확하게 수립되어 우리보다 거주 외국인의 통합 관련 정책실행이 약 4반세기 앞선<sup>12)</sup> 네덜란드 정책사례를 살펴보고자 한다. 특히 네덜란드는 이민자가 유입되기 시작한 1945년 이후 공식·비공식적으로 약 50여 년간 서구의 어느 나라보다도 적극적으로 다문화 주의적 정책을 펼쳤지만, 외국인 이민자의 부적응을 인지하고 2000년대 이후 자국의 언어와 가치를 더욱 중요시 하는 동화주의적 통합정책으로 정책방향을 선회한 사례이다<sup>13)</sup>. 네덜란드 정책사례의

9) 행정안전부, 「2012년 지방자치단체 외국인주민 현황 조사결과」, 3.

10) 김남국 외, 『한국의 다문화 사회통합정책: 종합평가와 대안』, 23.

11) 독일의 메르켈 총리는 2010년 10월 16일, 영국 캐머런 총리는 2010년 2월 5일, 프랑스 사르코지 대통령은 2010년 2월10일 다문화주의의 실패를 선언했다.

12) 우리나라는 2006년 4월 ‘빈부격차차별시정위원회’의 ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합지원대책’과 ‘혼혈인 및 이주자 지원방안’을 이민자의 통합을 위한 공식적인 정책의 시작으로 보고 있다. 이혜경 「한국이민정책사」, 『한국 이민정책의 이해』, 정기선 엮음, (백산서당, 2011), 41.

검토를 통해 이 글은 정책용어상의 혼란조차 초래하는 ‘다문화주의’에 대한 막연한 기대를 넘어 우리나라도 이주민들을 효과적으로 도울 뿐만 아니라, 이들을 우리사회에 실질적으로 적응·통합시키는 방안이 무엇인가에 대한 통찰과 정책 마련에 시사점을 제공하고자한다.

이를 위해 우선 II장에서 네덜란드 거주 외국인 현황을 이주경위를 중심으로 살펴본 후, III장에서는 네덜란드 이민자 통합정책의 기본방향을 과거와 현재로 구분해 정리할 것이다. IV장에서는 이러한 정책노선 변경을 가져온 사회·문화적 배경을 살펴본 후, V장에서는 네덜란드의 최근 정책내용, 즉 동화주의적 통합정책의 기초 하에 현재 적용되거나 준비 중인 법과 정책 현황을 제시할 것이다.

## II. 네덜란드 거주 외국인 현황

이미 제2차 세계대전 직후 이민자의 유입이 시작된 네덜란드에는 2011년 현재 외국계 주민이 3,427,019명<sup>14)</sup>으로, 이는 전체인구 16,655,799명의 약 20.6%에 해당한다. 이들의 출신국가별 구성<sup>15)</sup>을 살펴보면 서구출신이 약 150만 명, 비서구출신의 이민자는 약 180만 명으로 각각 전체인구의 9%와 11%를 차지한다.

13) 캐나다와 호주를 제외한 대부분의 서구 이민 국가들은 2000년대 이후 다문화주의적 유형에서 동화주의(영국)적 혹은 상호문화주의(EU, 독일)적 방향으로 이민자 통합정책의 기초를 변경시켰으며, 네덜란드의 경우 그 전환이 두드러지는 특징을 보이고 있다. 주요이민국가 11개국의 이민자정책 방향 및 세부적 정책현황에 대해서는 좋고, 『주요국가별 다문화정책』(사회통합위원회, 2012)을 참조할 것. 아울러 본 논문도 사회통합위원회 2012년 프로젝트의 결과물인 위 책에 포함된 네덜란드 정책현황조사결과를 발전시킨 것임을 밝혀둔다.

14) 네덜란드 통계청, <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLE N&PA=37296eng&LA=EN>(검색일: 2012.7.12)

15) 네덜란드 통계청, [http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLE N&PA=37325eng&D1=0-2&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0-1,3-4,139,145,210,225&D6=4,9,\(1-1\)-1&HD=090611-0858&LA=EN&HDR=G3,T&STB=G5,G1,G2,G4](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLE N&PA=37325eng&D1=0-2&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0-1,3-4,139,145,210,225&D6=4,9,(1-1)-1&HD=090611-0858&LA=EN&HDR=G3,T&STB=G5,G1,G2,G4)(검색일: 2012.7.12)

또 비서구출신 이민자의 약 3분의 2는 터키(388,967명), 모로코(355,883명), 수리남(344,744명), 카리브(안틸레스, 아루바, 141,345명) 출신으로 파악된다.

네덜란드 거주 외국인들의 네덜란드로의 이주경위는 크게 4개 유형으로 구분되어진다. 우선 '구 식민지 및 네덜란드 영토출신' 외국인들이 제2차 세계대전 이후부터 지속적 추세로 네덜란드로 이주하고 있다. 1945년 이후부터 네덜란드-인도네시아인 송환자들이 20여 년간에 걸쳐 약 30만 명이 입국했으며, 인도네시아 몰루카섬 주민들(Moluccans) 12,500명도<sup>16)</sup> 네덜란드로 이주했다. 1975년에는 네덜란드 식민지였던 남미 수리남이 독립하면서 수리남 출신 이민자 유입이 급증했다. 이들은 1966년까지 약 1만3천명, 1972년까지 5만1천명이 이주했고, 1975년 수리남이 독립한 해에는 11만 명이라는 기록적 숫자를 보였다. 이후 1980년까지 14만5천명이 이주한 것으로 조사된다.<sup>17)</sup> 한편 1990년대 이후에는 카리브해 5개 도서로 구성된 안틸레스 제도(Antilles), 아루바(Aruba) 자치령에서의 이주가 급속 증가했다.<sup>18)</sup>

이주의 두 번째 그룹은 '노동이민자와 그 가족들'이다. 네덜란드는 1960년대부터 1980년대까지 남부유럽, 터키, 모로코 출신의 노동자를 정책적으로 받아들였다. 그런데 초청노동자로 입국한 사람들은 거의 대부분 남자노동자였고 그 수도 적었으나 지속적으로 가족 재결합이 이루어졌다. 그 결과 1974년 네덜란드 정부에 의해 노동자 고용 중단이 조치됐지만 가족재결합은 계속되어 1980년 터키인 1만 7천, 모로코인 1만 명이 정착했다. 이후에도 가족 재결합은 계속되었고 그 결과 1965년 당시 남자노동자 5,000명에 불과했던 모로코인의 경우 2000년

16) Evelyn Ersanilli, "Netherlands," *Focus Migration: Country Profile* No.11 (Nov. 2007): 2.

17) Hans van Amersfoort, "How the Dutch Government Stimulated the Unwanted Immigration from Suriname," *IMI Working Papers Series* No. 47 (Oct 2 011): 4.

18) 네덜란드 통계청, "Immigration from Eastern Europe Remains High" 2012.6.12, *Web Magazine*, 2012, <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3589-wm.htm>(검색일: 2012.6.25)



30만 명<sup>19)</sup>, 2011년 현재 약 35만 명이 네덜란드에 거주하게 됐다.

네덜란드 거주 외국인의 세 번째 그룹은 ‘난민들’이다. 1990년대 이후 발칸반도 지역민과 이란, 이라크, 아프리카 출신 난민들이 네덜란드로 이주했다. 1996년 7만2천명의 인정 난민(refugees)과 2만3천명의 비호(Asylum)가 네덜란드에 입국했다.<sup>20)</sup>

마지막이자 최근 네덜란드로 이주하는 외국인의 주된 그룹은 'EU 회원국민들 및 동·남 유럽출신' 이주민들이다.<sup>21)</sup> 2011년에 이주한 16만 명의 이주민 중 약 40% 가량인 6만4천명이 EU 회원국민으로 파악된다. 특히 2004년 폴란드의 EU 편입이후 폴란드 출신의 네덜란드로의 이주가 꾸준히 증가하고 있다. 2011년 폴란드 출신 이민자가 1만9천명으로 이주자 중 가장 많았다.

### III. 이민자 사회통합정책 기본방향 변경

#### 1. 다문화주의적 정책

1945년부터 1980년까지 네덜란드의 이민자들에 대한 정책입장은 ‘전통적 분권주의(Pillarization)’였다. 이는 네덜란드가 가톨릭과 개신교 등 종교적 신념이

19) Hans van Amersfoort. 2008. "The Legacy of Empire. Post-colonial Immigrants in Western Europe." in: <http://www.migrationeducation.org/51.0.html> (검색일: 2012.7.12)

20) <http://www.nationsencyclopedia.com/Europe/Netherlands-MIGRATION.html> (검색일: 2012.7.13)

21) 네덜란드 통계청, "More Immigrants from EU Countries" 2012.2.16 보도자료. <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-011-pb.htm> (검색일: 2012.6.25.); 네덜란드 통계청, "Immigration from Eastern Europe Remains High" 2012.6.12 보도자료. <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3589-wm.htm>(검색일: 2012.6.25)

다른 집단 간의 관용과 조화를 실현하기 위해 19세기부터 시행하던 원칙을 이민자들에게 적용한 것이다. 그리하여 각 이민 집단은 자신들의 고유한 문화적 정체성 유지를 보장받았고, 이를 위해 사회복지, 교육 등에 대한 독자적 운영을 국가로부터 지원받았다는 점에서 네덜란드는 이미 이민사회 초기부터 다문화주의적 정책을 펼쳤다. 하지만 1980년대 초까지는 이주자들이 귀국할 것으로 전제하여 이들을 주류사회에 편입시킬 구체적인 사회통합 관련 대책은 마련하지 않았다는 점에서 이 정책은 비공식적인 것이었다. 그러나 1974년 고용 중단 조치에도 불구하고 외국인 노동자들은 네덜란드 정부가 기대했던 귀국대신 오히려 본국의 가족을 네덜란드로 초청했고, 1975년과 1977년 저소득층 외국인 주민들의 불만이 폭력사태에<sup>22)</sup>까지 이르게 되자, 1979년 정부정책과학위원회(WRR)는 “인종적 소수(ethnic minorities)”라는 보고서를 발간하면서 이주자에 대한 본격적 정책개발의 필요성을 제기하게 됐다.

이후 네덜란드 정부는 WRR의 권고를 받아들여 공식적인 이민자 통합정책을 실시하게 된다. 1981년부터 1990년대 중반까지 네덜란드의 이민자 사회통합정책의 기본방향은 ‘소수인종정책(ethnic minority policy)’으로 일컬어지는 다문화주의적 정책이었다. 이는 소수자에 해당하는 이주자 그룹의 문화적 정체성을 보존하게 하면서 통합을 이룬다는 원칙에 기반한 정책이었다. 그리하여 먼저 교육·문화 영역에서는 각자의 교회당, 언론매체, 교육기관을 자율적으로 운영하는 것을 허용하고 재정적으로 지원했다. 또 정치·경제적 영역에서는 1985년 5년 이상 거주자에게 지방선거권(기초단위), 피선거권을 인정<sup>23)</sup>했다. 한편 1990년 초부터는 소수자의 경제영역에서의 보호를 위해 문화적 다양성에 대한 지원보다는 노동시장에서의 통합과 기회균등 및 차별시정조치를 강조했다.

하지만 1981년 채택된 소수인종정책은 초청노동자 집단과 과거 네덜란드

22) 이 시기의 이민자들에 의한 대표적인 사건으로는 1975년 12월 2일과 1977년 3월 23일 인도네시아의 몰루카제도 출신 청년들에 의한 열차 납치사건, 1975년 줄리아나 여왕 납치기도, 1977년 학교 인질사건 등이 있다. 오정은(2011), 199.

23) 유숙란, 「독일과 네덜란드의 이주민 정치적 통합 비교: 외국인의 지방참정권 확대정책을 중심으로」, 『21세기 정치학회보』 제20집 1호 (2010 5월): 247.

식민지 출신 집단인 터키, 모로코, 튀니지, 몰루카, 수리남, 안틸레스 등지로부터의 이주민, 난민, 집시 등 8개 집단만 소수 인종으로 공식 인정되어 지원을 받았다. 반면 중국인과 파키스탄인은 소수집단으로 인정하지 않았다.

## 2. 동화주의적 통합정책으로 선회

1990년 이후 네덜란드의 이민자 정책은 ‘동화주의적’<sup>24)</sup> 경향으로 선회한다. 이러한 기본적 정책입장 변경의 신호는 1989년 정부정책과학위원회(WRR)의 보고서 "이민자 정책(Immigrant Policy)"<sup>25)</sup>에서 엿보인다. 이 보고서는 ‘소수인종 정책’이 이민자실업을 경고수준에 이르는 것을 막지 못했음을 지적하고, 신규 이주민들의 미래를 위해 언어학습 프로그램을 추천한다.

24) 유럽연합은 2004년 회원국의 <이민자 사회통합에 관한 11가지 기본원칙>을 채택한 이후 이민자 집단의 문화적 정체성을 조건 없이 보호하고 다양성을 강조한 ‘다문화주의’를 넘어서 이민자의 문화는 존중하고 상호 교류하되 (제7원칙) 수용국의 기본가치에 대한 존중(제2원칙, 제8원칙) 및 이민자의 적응을 위한 노력과 시민으로서의 참여라는 조건과 의무(제4원칙, 제9원칙)에 더욱 강조점을 두는 ‘상호문화주의’를 EU 공통의 기본방향으로 채택하고 있다. 그리고 2009년 『리스본 조약』의 발효로 이민자 통합에 관한 EU차원의 공동업무가 법적으로 근거 지워진 이후 각 회원국은 지속적으로 EU의 기본방침에 보조를 맞추어 세부적인 정책 조율을 하고 있다. 그러나 각 회원국은 자국의 언어와 가치에 대한 강조수준 및 이민자의 종교와 문화가 자국의 가치와 대립된다고 판단하는 기준 및 수준이 달라 ‘상호문화주의’의 스펙트럼은 넓다. 네덜란드의 경우도 아래에서 제시되는 정책들에서 상세히 설명될 것처럼 위의 제7원칙에서의 ‘문화적 상호교류’보다는 ‘수용국 언어와 가치, 문화에의 수용과 적응’을 더욱 중시하기 때문에 ‘동화주의적’ 기본방침으로 분류될 수 있을 것이다. 유럽연합의 이민자 사회통합정책 및 <이민자 사회통합에 관한 11가지 기본원칙>에 관해서는 이현아 외, 『주요국가별 다문화정책』(2012) 150-196. 이 글의 입장과 같이 네덜란드의 정책입장을 동화주의적이라고 분류한 연구는 유숙란(2011).

25) 네덜란드 정부정책과학위원회(Netherlands Scientific Council for Government Policy, WRR), *Immigrant Policy(1990)* 원문은 다음 주소에서 볼 수 있다. [http://www.wrr.nl/fileadmin/en/publicaties/PDF-samenvattingen/Immigrant\\_Policy.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/en/publicaties/PDF-samenvattingen/Immigrant_Policy.pdf). 또한 2001년 동위원회의 보고서 "The Netherlands as Immigrant Society"도 정책노선의 변경을 보여준다.

이후 2000년대 본격적인 정책변경과정이었다고, 그 결과 2012년 현재 네덜란드 정부는 홈페이지 사회통합 부문에 더 이상의 다문화주의 정책은 없다고 명시<sup>26)</sup>하고 있다. 이는 문화적 다양성, 다문화주의는 다양한 사회의 딜레마를 해결하지 못하고 오히려 분리와 상냥한 방법의 상호무시를 가져온다는 판단<sup>27)</sup>에 의한 것이다. 이는 또한 다문화주의라는 개념 속에 내포된 ‘상대주의’에 대한 거부를 의미한다. 즉 네덜란드 사회는 ‘독자적인 특성’을 가지고 있으며, 물론 부분적으로는 다른 문화의 영향아래 지속적으로 변화하지만, 이는 호환(교류)할 수 있는 것이 아니라는 자각에 의한 것이다.

그리하여 네덜란드 정부의 현재 ‘이주민 사회통합’ 개념은 네덜란드 사회가 공동의 언어를 갖고 공동의 가치를 추구하는 ‘시민들의 공동체’라는 관점에서 출발한다.<sup>28)</sup> 네덜란드는 거주하는 사람들을 단순하게 모아놓은 사회가 아니라는 것이다. 이러한 관점에서 네덜란드 정부는 이주민의 사회통합은 “네덜란드 사회로의 통합을 의미”(Integration means integration into Dutch Society)<sup>29)</sup>한다고 적시하는데, 이는 이주민이 네덜란드로 동화되어야 함을 함축한다. 또 이주민 사회통합에 있어 ‘시민의 권리’보다는 ‘자신과 사회에 대한 시민의 의무’에 대한 강조필요성이 부각된다. 이는 사회경제적 어려움의 원인도 더 이상 기회부족이라는 사회적 책임으로 보지 않고 개인의 노력 부족 등 개인 책임문제론으로 본다는 맥락이다.

26) <http://www.government.nl/issues/integration/integration-policy>  
(검색일: 2012. 7. 10)

27) 네덜란드 내무·왕국관계부의 2011년 사회통합관련 보고서. 2011. "Integration, Social Cohesion and Citizenship". [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=21411](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=21411)(검색일: 2012. 7. 12) 1.

28) 내무·왕국 관계부는 2011년 예산안 심의에서 사회통합의 원칙을 세우라는 국회의 요청에 대해 네덜란드의 전통가치인 자유, 평등, 관용, 연대 가치의 존중, 규칙의 준수, 책임감, 자기부양 등의 가치를 존중하는 정책을 세우겠다고 약속한 바 있다. 또한 2013년부터 얼굴을 가리는 의복착용 금지법을 준비하고 있다. 내무·왕국관계부, "Integration, Social Cohesion and Citizenship," 23.

29) 내무·왕국관계부, "Integration, Social Cohesion and Citizenship," 13.

## IV. 정책 변경의 사회적 배경

이와 같은 네덜란드 이민자 사회통합 정책기본방향을 전격적으로 변경시킨 사회적 원인이 무엇인가에 대한 설명은 ‘다문화주의적 지원’에 많은 기대를 걸고 바라보는 우리의 현 시점에 시사점을 얻기 위해 필요할 것이다. 정책방향을 변경시킨 배경을 단순화의 위험을 무릅쓰고 한마디로 요약하자면,<sup>30)</sup> 1945년 이래 약 50 여년이라는 오랜 기간 동안 네덜란드 사회가 문화소수집단에 대해 적극적으로 책임을 지는 특별우대정책에도 불구하고 결과적으로 이들 집단을 효과적으로 돕지 못하고 오히려 ‘학교 이탈’, ‘범죄’, ‘실업률의 증가’ 등 사회부적응을 보이는 이민자의 사회·경제적 현실이 계속되자 네덜란드 국민들이 점차 다문화주의적 지원정책에 반감을 갖게 되었다는 사실로 정리할 수 있을 것 같다. 그리고 이러한 반감을 2001년 9.11테러로 인한 이슬람 문화에 대한 극도의 경계상황 속에서 네덜란드에 많이 거주하는 이슬람교 이주민들의<sup>31)</sup> 문화에 대한 반감으로 연결시켜 정치적으로 이슈화시킨 정치가 뫼 포르퇴인의 등장과 암살은 네덜란드 이민자 사회통합 정책기본방향의 변경에 결정적인 계기가 되었다.

### 1. 문화충돌 양상

네덜란드 이민자 사회통합 정책기본방향의 변경에 결정적인 영향을 미친 사건은 정치가 뫼 포르퇴인(Pim Fortuyn)의 부상과 암살사건이었다. 그는 1990년~1995년까지는 에라스무스대 교수였고, 이후 강연, 기고 등으로 정치가로 입문한

30) 정책변경의 보다 세밀하고 총체적인 원인 및 원인들의 역동과정 대한 분석은 네덜란드 정책사례를 개괄하여 국제사회의 관련사항에 관한 흐름 등의 시사점을 제시하려는 이 글의 한계를 넘어섬을 밝혀둔다. 아울러 네덜란드 사례가 제공하는 시사점을 우리나라의 현황과 직접 비교하여 제시하는 연구도 다음 과제로 남긴다.

31) 2011년 현재 네덜란드에 거주하는 집단 중 가장 많은 인구를 가진 이주민 집단은 이슬람문화 배경의 터키(388,967명)와 모로코(355,883명)인이다.

뒤 2001년 11월 민족주의 성향의 신생정당인 ‘살만한 네덜란드 당’ 대표로 선출되면서 정치적으로 급부상했다.<sup>32)</sup> 포르퇴인은 2002년 2월 9일 총선(5.15)을 앞두고 네덜란드 유력지인 폴크스크란트(Volkskrant)와의 인터뷰에서 이슬람문화를 시대착오적이며 폐쇄적인 ‘후진문화’로 규정하고 네덜란드 가치의 수호를 주장했고, 이 발언이 논란이 되자 당에서 축출된다. 이에 그는 2월 11일 자신의 이름을 딴 ‘핌 포르퇴인 리스트 당(LPF)’을 창당했고, 이때 네덜란드 문화에 동화되지 않은 무슬림에 대한 강경조치, 범죄와의 전쟁, 관료주의 철폐, 교사회대, 의료서비스 개선 등을 공약한다.

하지만 그는 선거 9일전인 2002년 5월 6일 동물 및 환경보호운동가인 폴커르트 판 데르 흐라프에게 암살되는데,<sup>33)</sup> 암살 직후 치러진 선거결과가 국내외의 이목을 집중시켰다. 개표결과 LPF는 신생정당으로는 처음으로 26석 획득하여(17.6% 득표율) 제2당으로 연정에 참여하는 이변을 일으켰고, 이는 시대착오적이며 폐쇄적인 ‘후진문화’로서의 이슬람문화에 대한 포르퇴인의 규정과 무슬림에 대한 강경조치 공약에 대한 네덜란드 국민들의 동의와 지지를 추측하게 했다. 그리고 이 선거결과가 단지 암살에 의한 동정표에 의한 것이 아니었음은 2004년 11월 네덜란드 가톨릭 방송의 국민의식조사에서 엿보인다. 이 조사에서 역사상 가장 위대한 인물로 네덜란드 국부 빌럼 판 오란제(Willem van Oranje)를 제치고 핌 포르퇴인이 1위 차지했던 것이다.<sup>34)</sup>

한편 2009년 네덜란드 국민의식조사는<sup>35)</sup> 여전히 네덜란드에 이주민 문화,

32) 장봉익, 「핌 포르퇴인(Pim Fortuyn)이 네덜란드정치에 미친 영향」, 『EU연구』 제27호, (2010, 8): 156-157.

33) 범인은 법정에서 포르퇴인이 선거를 위해 이슬람교도를 희생양으로서 삼는 것을 멈추게 하기위해 범행을 저질렀다고 진술했다고 한다. 오정은, 「네덜란드의 외국계주민 통합정책 연구: 틸부르크(Tilburg)시의 상호문화사업을 중심으로」, 『유럽연구』 제29권 3호 (2011 겨울): 201.

34) 한편 그 밖에 2004년 11월 이슬람 전통에 대한 비판적 다큐멘터리를 제작, 유포했던 영화감독 테오 반 고흐가 모로코계 이민자 2세에 의해 암살당하는 사건도 있었다.

35) Netherlands Institute for Social Research, *Quarterly Report* (2010.1).

특히 이슬람문화에 대한 거부기류가 있음을 알 수 있다. 네덜란드 사회조사연구소에 따르면 2009년 국민 61%가 인종적 소수자와 네덜란드인과의 긴장관계를 느낀다고 답변했다. 네덜란드인 41%는 서구 생활방식과 이슬람 생활방식은 섞이지 않는다고 믿는다고 답변했다. 한편 35~40% 사람들은 네덜란드에 외국인이 지금보다 더 적으면 네덜란드가 더 쾌적한 나라가 될 것이라고 답변했다.

## 2. 외국인 관련 사회·경제적 문제 현황

물론 핼 포르퇴인이라는 정치가의 급부상과 그 이후 그가 이슈화한 이민자 통합정책 노선 선화가 이루어지게 된 배경에는 이민자들이 그들에 대한 정부의 지속적인 특별지원정책에도 불구하고 사회에 적응하지 못하는 양상을 보였다는 점이 크게 작용했다. 특히 비서구 출신 이슬람문화권의 이민자들은 ‘학교 이탈’, ‘범죄’, ‘실업률’ 부문 등에서 우려할만한 사회부적응을 보였고, 이는 이들 문화에 대한 네덜란드인의 반감과 이들 문화를 보호하는 정책에 대한 회의를 불러일으켰다. 그리고 이민자들의 사회부적응의 추세는 이들에 대한 정책노선이 선화한 근래에도 유사한 양상을 보이고 있다.

### 1) 교육 중도 포기자

먼저 1998년의 교육현황을 보면 이민자 아동에 대한 재정지원이 네덜란드아동의 2배가 넘었음에도 불구하고, 이민자 아동의 학교 중도 포기율은 네덜란드 아동의 2.5배에 이르렀고, 이러한 사실은 이민자의 적응이 지원의 문제와 별개임을 생각하게 했다. 당시 네덜란드 아동의 학교 중도 포기율은 8%였던 반면, 이민자 아동 중도 포기율은 19%였고,<sup>36)</sup> 이민자 아동 중에서 특히 이슬람문화권인 모로코

---

내무·왕국관계부, "Integration, Social Cohesion and Citizenship" 5-6쪽에서 재인용.

36) C. Joppke(2007): 6.

아동의 경우 중도포기 39%, 터키 아동은 35%로 네덜란드 아동의 5배에 근접하는 기록적인 학교 이탈율을 보였다.

그리고 이와 같은 이민자아동의 학교 이탈율 추세는 2007/08년에도 유사하게 유지됨을 보여준다. 2007/08년도 중도 포기자<sup>37)</sup>는 네덜란드 학생 3%, 서구이민 학생 4.7%, 비서구 출신 6.2%의 비율을 보였다. 2009/2010년 학교 중도포기는 모로코 출신 5.6%, 안틸레스 출신 6.8%, 네덜란드 학생 2.4%<sup>38)</sup> 비율이었다.

## 2) 외국계 주민의 범죄

한편 외국계 학생들의 문제는 학교이탈만으로 끝나지 않고 높은 청소년 범죄율로 나타난다는 데서 네덜란드 사회의 부담을 알 수 있다. 네덜란드 이주민 청소년범죄 현황을 보면 1999년 12세였던 모로코 소년 3명중 1명이 1999년부터 2007년까지 한번 이상 체포(네덜란드소년은 10명중 1명)된 것으로 조사됐다. 안틸레스, 수리남 소년도 마찬가지이며, 터키와 다른 비서구 출신 소년들은 5명중 1명이 이에 해당되는 것으로 조사됐다.<sup>39)</sup>

외국배경 성인에 의한 범죄현황 역시 네덜란드 국민들의 이주민에 대한 반감을 이해하는 단서가 된다. 1997년 자료에 의하면 감옥 수감자의 32%가 외국인<sup>40)</sup>이었는데, 이는 10년 후인 2007년 9월 1일 통계<sup>41)</sup>에서도 유사한 양상을

37) C. Shewbridge et al., *OECD Reviews of Migrant Education- Netherlands*, (OECD, 2010), 25.

38) 내무·왕국관계부, "Integration, Social Cohesion and Citizenship."

39) R. van der Vliet, et al. ed., *Annual Report on Integration 2010: Summary*, (Statistics Netherlands 2010): 23.

40) C. Joppke, "Beyond National Models' civic Integration Politics for Immigrants in Western Europe," *West European Politics* vol.30, no.1 (Jan. 2007): 6.

41) Rolf Streng and Nick Hammond, "Probation Service in the Netherlands and Worldwide", in *Foreigners in European Prisons from 'Good Practices' to 'Good Policy'* (2008.10), 30. 이는 유럽 구치소관련 컨퍼런스(2008년 10월 16-17일)자료로 아래주소에 원문이 있다. [http://www.cepprobation.org/uploaded\\_f](http://www.cepprobation.org/uploaded_f)



보이고 있다. 총 수감자 1만 9천명을 국적별로 살펴보면 네덜란드 64.7%, 모로코 6.4%, 터키 3.9%, 수리남 8.6%으로 외국인이 35.3%이다. 출생지별로 볼 때, 네덜란드 43.2%, 안틸레스 9.4%, 수리남 6.5%, 모로코 6.5%, 터키 4%로 외국배경자가 56.8%이다.

범죄혐의로 볼 때 2008년 기준 비서구 출신 이민배경자의 범죄혐의가 네덜란드인보다 약 4배 많다.<sup>42)</sup> 특히 모로코와 안틸레스 출신 남자의 체포율은 네덜란드 남자보다 5배 높은 것으로 나타났다. 한편 서구출신 이민자 범죄 혐의율은 네덜란드인과 비슷하다.

### 3) 외국인 실업자 및 복지수혜자

실업과 복지기금 수혜의 면에서도 이주민들은 좋지 않은 상황을 보여준다. 1999년 EU역외출신 이민자 실업은 네덜란드인 보다 5.4배 높았고<sup>43)</sup> EU역외출신 이민자 중 33.7%만이 취업했다. 이후에도 네덜란드인과의 차이는 약간 개선된 채로 머물렀다. 2005~2009년까지 외국출신 남성 실업률은 8.8%로 3.0%의 네덜란드 남성보다 약 3배 높았고, 여성의 경우 외국출신 여성 8.6%, 네덜란드 여성 3.7%로 외국출신이 약 2배 높았다.<sup>44)</sup> 실업률을 출신별로 구분하면 모로코 출신이 가장 높았다.<sup>45)</sup>

iles/Report%20Nieuwersluis%20E.pdf.

42) R. Van der Vliet, J. Ooijevaar, and A. Boerdam ed., *Annual Report on In tegration 2010: Summary* (Statistics Netherlands 2010): 23.

43) C. Joppke(2007): 6.

44) 한편 2005~2009년까지 네덜란드인과 외국출신자의 고용률을 비교하면 남자의 경우 네덜란드인이 10% 높다. 여성의 경우 네덜란드 여성이 약15% 높은 것으로 조사됐다. 2010년 조사에 따르면 네덜란드인 고용율은 69%, 비서구 출신 53%로 네덜란드인이 평균 15% 높다. OECD, "Netherlands", *International Migration Outlook* (SOPMI, 2011): 226; 내무-왕국관계부, "Integration, Social Cohesion and Citizenship," 5.

45) R. van der Vliet et al. ed., *Annual Report on Integration 2010: Summary*,

또 복지수혜에 있어서도 이민자들은 네덜란드인과 큰 격차를 보였고, 이는 네덜란드인들에게 부담으로 작용했다. 1998년 복지수혜자의 47%가 이민자였으며, EU역외출신 이민자의 20%가 복지수혜자로 네덜란드인의 10배에 해당했다. 그리고 이 상황은 10년 후에도 유사했다. 2009년 비서구 출신 네덜란드인의 사회지원 수령자는 10.7%, 실업수당 수혜자는 2.9%<sup>46)</sup>였는데, 이에 비해 네덜란드인의 사회지원금 수령은 1.6%, 실업수당 수혜자는 1.9%였다.

## V. 동화주의적 이민자 사회통합정책 현황

### 1. 동화주의적 통합정책 적용의 두 단계<sup>47)</sup>

이와 같은 외국인 주민 관련 사회, 문화적 상황 속에서 네덜란드의 이민자 사회통합 정책방향은 2000년대 이후 동화주의적 방향으로 급격히 선회한다. 그리하여 2012년 현재 네덜란드 사회통합은 두 단계의 과정으로 이루어진다. 먼저 첫 번째 단계에서 <외국인 체류허가정책>을 통해 자기부양 및 사회참여가 준비되지 않은 외국인은 허가에서부터 걸러낸다.

그리고 일단 입국한 외국인에 대해서는 두 번째 단계의 두 가지 원칙을 적용한다. 우선 사회에의 통합은 더 이상 사회의 책임이 아니라 ‘개인의 책임’이라는 원칙이다. 이는 각 개인은 자신의 독립된 생활과 사회에의 참여를 위한 책임을 져야한다는 논리에 의거한 것이다. 이러한 논리는 개인 스스로의 노력에 의한 자질향상 및 자기부양에 중점을 둔 정책을 모색한다. 이에 따라 네덜란드 정부는

---

(Statistics Netherlands 2010): 17.

46) 내무·왕국관계부, "Integration, Social Cohesion and Citizenship", 5.

47) 네덜란드 정부는 2011년 6월 사회통합에 대한 새로운 비전을 내무·왕국관계부의 보고서 "Integration, Social Cohesion and Citizenship"로 공식 발표했다. 아래의 내용은 이 비전에 입각한 것이다.

먼저 이주민의 사회보장급여를 네덜란드어의 습득 및 사회참여와 연계시키는 정책을 제시한다. 즉 사회통합에 있어 네덜란드 언어습득은 자기비용으로 해야 하고, 네덜란드 언어능력이 충분하지 않을 경우 사회보장기금을 줄이거나 제한을 둔다. 뿐만 아니라 이미 오랜 기간 네덜란드에 거주한 1세대 이주민일지라도 사회기금에 의존하는 상태로 사회참여의 의지가 없고 본국귀환을 원하는 사람에 대해서는 『송환법(Remigratiewet)』을 수정해 본국 송환을 촉진할 예정이다.

물론 이와 같은 사회적응에 대한 개인책임의 강조에도 불구하고, 정부차원에서 네덜란드 가치의 관철을 위해 적극적으로 개입하는 정책도 있다. 네덜란드 정부는 가족이민 관련 정책 중 ‘이슬람 문화관련 가정폭력 근절’에 주요관심을 둘 예정인데, 2011년 2월 하원은 이를 위한 법안마련을 예정하고 있음을 발표했다. 특히 강제결혼금지를 위한 형법마련을 예정하고 있으며, 일처다부제, 사촌 간 결혼 방식을 위한 추가조치를 마련할 예정이다.

두 번째 단계의 두 번째 원칙은 ‘보편정책’으로서 사회통합 정책을 추진한다는 원칙이다. 이는 사회통합정책이 네덜란드 내 모든 사람에 대해 좋은 교육, 행복한 이웃관계, 육체적이고 정신적 건강, 장기고용을 보장하기 위한 보편정책이지, 특정그룹에 빈번하게 일어나는 문제들을 해결하거나 우대하기위한 특별 정책이 아니라는 입장이다. 예를 들어 안탈레스와 모로코 일탈청소년에 대한 통합의 문제는 이제 일반 일탈청소년의 문제로 다루어 질 것이며, 이를 위한 액션플랜이 2011년 5월 18일 하원 송부됐다. 이는 지금까지의 『소수자정책법(The Minorities Policy Act, Wet Overleg Minderhedenbeleid)』이 폐지될 것을 의미한다.

## 2. 동화주의적 이민자 통합 정책을 위한 법 현황

### 1) 외국인의 입국 및 비자허가 규정

#### ○ 『외국인 법(Aliens Act)』

앞서 언급된 두 가지 단계의 이민자 사회통합정책은 법적 장치에 의해 그 수행이 기초 지워진다. 이민자에 대한 첫 번째 통합단계, 즉 입국시 이민자를

걸러내는 것은 2000년 제정되고 2008년 8월 5일 수정안이 하원을 통과한 『외국인법』을 통해 지원된다.

『외국인법』에 명시된 비자획득과정<sup>48)</sup>을 보면 네덜란드 입국을 원하는 외국인은 먼저 입국을 위한 ‘단기체류권(MVV)’을 신청해야 한다. 그리하여 네덜란드 정부는 해외주재 공관 혹은 네덜란드 이민청에 신청하는 단기체류권의 신청조건을 통해 이민자를 1차적으로 걸러낸다. 신청조건은 수입, 언어시험(Civic Integration Aroad) 합격, 범죄사실이 없어야 한다는 것이다. 특히 네덜란드 정부는 지난 2011년 4월 1일부터 ‘시민사회통합 해외시험’의 합격수준을 상향조정해 입국의 관문을 높였다고 평가된다. 이 단기체류권 없이도 네덜란드 입국이 가능한 외국인은 EU국민, 호주인 등 따로 규정되어 있다.

한편 단기체류권을 통해 네덜란드에 입국한 외국인은 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.

○ 『신이민정책법(the Bill on Modern Migration Policy)』

이 법은 2010년 2월 16일 하원을 통과하고 7월 5일 상원을 통과하여 2011년 1월 1일 실행예정이었으나 연기됐다. 이를 통해 훨씬 더 엄격히 입국 및 거주를 제한하는 이민과 난민정책 실행이 준비 중임을 알 수 있는데, 2011년 9월 내각이 승인한 이민규칙은 아래와 같다.<sup>49)</sup>

48) 네덜란드 정부 홈페이지 <http://www.government.nl/issues/asylum-policy-and-immigration/immigration>(검색일: 2012.7.12) 참조. 보다 상세한 네덜란드 이민자 비자정책에 대해서는 A. C. van Helm, *Visapolicy as Migration Channel in the Netherlands*, (Rijswijk: INDIAC - NL EMN NCP, 2012) 참조.

49) <http://www.government.nl/documents-and-publications/press-releases/2011/09/16/government-to-introduce-strictier-asylum-and-migration-rules.html> (검색일: 2012. 7. 13)

① 가족이민에 대한 엄격한 규칙적용: 가족이민대상은 오직 법적 배우자 및 미성년 자녀만이 허용된다.<sup>50)</sup> 특기할 만한 사항은 배우자를 데려오려는 사람은 네덜란드의 언어와 문화를 습득하여 충분히 통합되어지기 위해 1년 대기해야한다는 규칙이다. 한편 가족 재결합으로 입국한 사람도 독립비자를 위한 결혼 지속기간이 3년에서 5년으로 변경됐다. 이 정책은 2012년 7월 1일부터 시행하려 했으나 연기됐다.

② 불법체류는 범죄행위로 간주: 체류기간 이후 출국하지 않으면 범죄로 간주하여 4개월의 구금 혹은 3,800유로 벌금형이 부과된다. 인신매매, 불법체류자의 고용주는 기소된다.

③ 차등제(sliding scale)를 더 엄격히 적용: 범죄 외국인 체류허가 취소에 있어 네덜란드 거주기간이 반영되지만 장기 거주자라고 할지라도 심각한 범죄의 경우 취소가능하다는 입장으로 사회 부적응자는 적극적으로 퇴출시키겠다는 것이다.<sup>51)</sup>

④ 입국을 위한 단기체류권(MVV) 신청 면제자격 축소: 이전에는 18세 이전 최소 5년간 합법적으로 거주한자, 본국송환법에 의해 네덜란드에 돌아오는 자에게는 단기체류권(MVV)을 면제했으나, 면제혜택이 삭제됐다. 이는 네덜란드 입국의 관문이 좁아졌음을 의미한다.

## 2) 이민자 사회통합 규율: 『이민자 사회통합법(civic Integration Act)』

### ○ 『신규이주자 통합법(Newcomer Integration Law, WIN)』

일단 네덜란드에 입국한 이민자들을 각 개인 스스로의 책임 하에 통합시키기 위한 두 번째 단계의 과정은 『이민자 사회통합법』이 담당한다. 1998년 제정된

50) 단 동성 혼인처럼 본국에서 혼인이 불가능한 경우 6개월 결혼 단기비자를 발급한다.

51) 가령 거주 첫 3년 내 심각한 범죄의 경우 허가가 취소된다. 3년 내 3회의 경우 체류권이 종료된다. 10년 이상의 장기체류자라고 할지라도 심각한 범죄의 경우에는 취소 가능하다.

『신규이주자 통합법』은 이주민에게 12개월 의무 교육코스를 전국적으로 시행함을 명기했다. 교육 내용으로는 600시간 네덜란드어 강습, 시민교육, 노동시장에 대한 준비가 있다. 하지만 이 프로그램은 국가가 지불하는 서비스의 의미로 강제집행 규정이 약했다. 학생, 임시 노동자, EU시민, 스위스인, 미국인 EEA회원 국민은 교육대상에서 제외됐다.

이후 이 법은 2003년의 개정에서 법의 기본가치지향이 ‘다양성 존중’이라는 관점에서 ‘네덜란드 가치의 존중’과 ‘국가규범준수’로 바뀌었다. 또한 강제이수 규정을 두고 주관부처도 내무부에서 법무부(법과질서 강조하는)로 바뀌는 등 그 강제성이 강화됐다.<sup>52)</sup>

2006년에는 더욱 이주민 개인의 부담이 크게 시민통합법이 개정됐다. ‘각자는 자신의 시민적 통합에 책임을 진다’는 법무부 시민통합의 철학이자 이민자 통합 두 번째 단계의 첫 번째 원칙이 적용되어<sup>53)</sup> 수강비용을 학생이 부담하고, 시행은 사설기관이 담당하고 국가는 결과만 검토하는 시스템으로 바뀌었다.

#### ○ 시민 통합 시험(Civic Integration Examination)<sup>54)</sup>

장기체류허가를 원하는 18세부터 65세까지의 사람들은 이 시험을 치러야 한다. 시험대상으로 가족 사유로, 혹은 이슬람 종교지도자 등으로 이미 네덜란드에 사는 사람도 포함된다는 점은 외국인의 네덜란드 거주 연장 요건이 더욱 강화되었음을 보여준다. 단 네덜란드에서 최소 8년 학교과정 이수자는 면제대상이다. A2수준의 시험합격자는 통합된 것으로 간주한다.

앞서 설명한대로 이주를 원하는 사람들 중 요건이 되지 않는 사람들을 걸러내기 위해 입국 전 해당국에서 치르게 하는 어학시험은 ‘해외 시민 사회통합(Civic Integration Abroad)’이라는 이름의 시험으로 『해외시민사회통합법 (Civic Integration Act Abroad, 2006.3.15 발효)』에 의거한다. 이 시험의 결과는 1년 유효하다.

52) Joppke(2007): 7.

53) Joppke(2007): 7.

54) <http://www.government.nl/issues/integration/civic-integration>(검색일: 2012 7.13)

2011년 4월 1일부터 합격기준점이 A1 마이너스에서 A1으로 상향조정되고, 읽기와 이해하기 테스트가 추가됐다는 점은 네덜란드로의 입국이 더욱 어려워졌음을 보여준다.<sup>55)</sup>

### 3) 시민권 취득 및 국적취득: 『국적법』

이민자에 대한 정책노선변경과 관련하여 수정된 『국적법』의 기본입장(2010년 4월 13일 발효)은 국적 취득이 더욱 까다로워졌다는 점이다. 먼저 네덜란드 국적취득과 함께 이중 국적 포기가 더욱 엄격히 요구되어졌다.<sup>56)</sup> 또 범죄와 관련된 국적부여 취소 등이 명기되었고, 한번 국적부여 취소 후에는 재취득이 거의 불가능하게 되었다. 한편 2011년 1월 1일부터는 아루바, 쿠라사쿠, 세인트 마틴 출신자의 귀화 요건에 네덜란드어가 통합의 필수요건으로 실행되도록 바뀌었다.

## VI. 나가는 말

이상에서 우리는 우리나라보다 먼저 다문화사회로 진입한 네덜란드의 이민자 사회통합정책의 기본방향이 소수문화집단에 대한 온정적 특별 지원정책을 통한 ‘다문화주의적’ 통합정책에서 네덜란드 기본가치를 우선적으로 수용함과 네덜란

55) <http://www.government.nl/issues/integration/documents-and-publications/press-releases/2011/04/01/higher-standards-for-civic-integration-exam-abroad.html> (2012년 7월 13일 검색)

56) 네덜란드 관계부서 합동(INDIAC -- NL EMN NCP: Immigration and Naturalisation Service (IND), Staff Directorate for Implementation and Policy (SUB), IND Information and Analysis Centre (INDIAC), National Contact Point for the European Migration Network (EMN)), *Annual policy Report 2010: Developments in Dutch Migration and Asylum Policy*, (2011.5): 32.

드 언어습득을 강조하는 ‘동화주의적’ 정책으로 변경되었음과 그 원인 그리고 현재 실행중인 동화주의적 통합정책의 내용을 살펴보았다.

그 중 네덜란드의 최근 이민자 사회통합 정책원칙을 요약하면 다음과 같다. 먼저 입국에서부터 네덜란드어의 습득 및 가치관의 수용 등을 기준으로 사회통합에의 능력과 의지를 테스트해 걸러낸다. 입국이후에는 두 가지 원칙이 적용된다. 먼저 적응을 ‘사회책임’에서 ‘개인책임’으로 이동시킨다는 원칙이다. 각자는 자신이 거주하려는 사회에 잘 통합되기 위해 필요한 언어, 문화, 직업능력 등에 대한 학습을 각자의 책임아래 이루어야 하며, 이 노력은 사회보장과 직업알선 등의 혜택과 연계된다. 두 번째로 거주 외국인에 대한 정책은 ‘출신별 특별정책’으로 부터 ‘일반정책’으로 추진한다는 원칙이다. 다시 말해 언어와 생활능력 그리고 가치관의 수용 등에서 테스트를 통과하여 네덜란드에 거주허가를 받은 외국인은 특별보호 및 특혜의 대상이 아니라 일반국민과 똑같은 정책대상이 된다.

이제 이와 같은 네덜란드의 최근 이민자 통합정책 노선에 대한 국제사회의 평가를 살펴보면, 우리나라 정책에 주는 시사점을 찾아보면 다음과 같다. 이민자에 대한 네덜란드의 정책이 이처럼 외국인에 대한 국가적 차원의 특별지원을 없애는 방향으로 선화했음에도 불구하고 네덜란드의 동 정책에 대한 국제사회의 평가는 좋은 편에 속한다. 브뤼셀 영국문화원, 외국정책센터, EU이민정책 그룹이 개발한 이민자 통합정책 지수(Migrant Integration Policy Index: MIPEX)는 2010년 31개국<sup>57)</sup>에 대해 7개 정책영역,<sup>58)</sup> 148개 정책지표를 사용하여 평가를 실시했는데, 네덜란드는 31개국 중 5위를 차지했다.

하지만 영역별 평가에서 ‘가족재결합’ 부문이 58%로 유일하게 EU 평균(60%) 이하에 해당했고, 대상국가 31개국 중 19위에 랭크됐다는 점이 특기할만하다. 이 평가는 네덜란드가 자국으로 입국하는 이민자를 어학시험을 통해 1차적으로

57) 31개국은 27개 EU회원국과 노르웨이, 스위스, 캐나다, 미국(2010년5월 31일 까지)이다.

58) 7개영역은 노동시장 이동성, 가족재결합, 교육, 정치참여, 장기체류, 국적취득가능성, 차별금지 영역이다.



걸러내겠다는 의지표명과 연계되어있는 ‘해외 시민사회통합 정책’이 다른 한편으로 네덜란드 사회에 이미 이주한 외국인들의 가족재결합을 지연시키기 때문으로 분석된다. Human Right Watch가 우려를 표명한 것처럼 입국 전 의무화된 네덜란드어 시험은 네덜란드 이주희망자들 중 대부분 비서구 특정국적의 이민자들에게만 적용된다는 점, 응시료가 한번에 350유로나 되어서 많은 부담을 준다는 점에서 가족재결합을 쉽지 않게 만들 수 있기 때문이다.<sup>59)</sup>

그러나 현실적으로 재분배가 이루어지는 현실적인 단위로서의 국가들의 경계는 존중되어야 하는 것이고, 각 국가로의 이주는 그 국민들에 의해 합의된 기준에 따라 허용되어야 한다고 할 때, 그 기준에 대해 ‘인권을 근거로 한 무조건적인 비판은 불가능할 것이다. 더욱이 경계를 넘는 기준을 적용에 꼭 필요한 언어습득에 대한 개인적 노력과 연계시키는 것은 오히려 이민자들의 효과적인 적응과 고립방지를 지원하는 것이 될 수도 있을 것이다.

필자는 특히 입국에 있어 언어습득과 가치관 수용에 대한 각 개인의 노력을 기준으로 이주민을 걸러내는 장치는 미래의 다문화 시대를 대비하는 우리사회에 주는 첫 번째 시사점이라 생각된다. 향후 우리사회는 결혼이민자·외국인근로자 등 체류외국인의 증가와 이들의 정주화, 가족재결합 요구 등의 문제가 특히 심각해 질 것으로 예상되고 있기 때문이다.<sup>60)</sup>

또한 네덜란드 사례에서 보여 지는 이민자 그룹에 대한 ‘특별지원정책’으로부터 ‘일반정책’으로의 선회도 재한 외국인 중 특히 다문화가족, 그리고 그중에서도 여성결혼이민자의 지원에 치우친 우리나라 외국인 통합정책에 시사점을 제공한다. 우리나라 외국인거주자 중 이주노동자가 59만, 결혼이민자는 혼인귀화자까지 포함해도 22만인데(그중 여성결혼이민자가 90%), 예산지원은 결혼이민자에게 대부분 배정돼 있는 쏠림현상을 보인다.<sup>61)</sup> 뿐만 아니라 여성결혼이민자에 대한

59) Bertelsman Foundation, *SGI- Netherlands Report*, 2011.

60) 외국인 정책위원회, 『제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)』 (2012, 11.28), 13.

61) 외국인정책 시행계획의 사회통합 분야 예산 중 결혼이민자와 자녀 관련 예산이

생애 전 단계에 걸친 촘촘한 맞춤형 보장 및 지원은 같은 외국인 주민간의 형평성을 넘어 일반 한국여성과의 형평성의 문제 및 새로운 갈등을 야기될 수 있기 때문이다.<sup>62)</sup>

끝으로 네덜란드의 사례는 향후 우리나라에도 체류외국인의 증가와 국내 이민자 2세의 성장, 이민자의 고령화에 따른 범죄, 학교이탈, 실업 및 복지지원 등의 문제가 커다란 사회문제로 등장할 가능성, 그리고 이러한 문제들이 결코 외국인에 대한 특별지원이나, 그들의 문화적 정체성의 보호로 해결되지 않을 것임을 보여준다. 물론 네덜란드가 보여준 문제해결의 방식, 즉 소수 집단의 문화적 정체성 유지를 위한 특별지원을 중시하고 네덜란드적 가치를 확립하는 방향으로 정책을 전환시킨 방식은 앞으로 계속적으로 그 효과성이 검토되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 네덜란드만이 유독 이 방식을 채택한 것이 아니라, 오히려 최근 서구의 흐름을 가장 두드러지게 보여주는 사례라는 점이 의미 있다고 보여 진다. 네덜란드의 지나온 이민정책의 여정은 우리나라도 앞으로의 효과적인 이민자 정착지원 및 사회통합을 위해 ‘다문화주의’에 대한 지나친 기대를 넘어서는 것이 필요하다는 점, 그리고 ‘한국적 가치’가 무엇인가에 대한 본격적인 모색과 준비가 시작되어야 함을 시사한다.

---

'11년 75%(877.6억원), '12년 95%(1183.9억원)으로 그 비중이 과도했다는 점이 외국인정책위원회가 제2차 외국인정책 5개년 계획수립을 위한 제1차 계획 한계 분석에 나타나있음. 외국인 정책위원회, 『제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)』10.

62) 김혜순, “결혼이민자 정책의 평가와 대안,” 김남국 외(2012), 115-156.

## 참고문헌

- 김남국 외(2012), 『한국의 다문화 사회통합정책: 종합평가와 대안』, 대통령소속 사회통합 위원회.
- 김혜순(2012), 『결혼이민자 정책의 평가와 대안』, 김남국 외 『한국의 다문화 사회통합정책: 종합평가와 대안』, 대통령소속 사회통합위원회.
- 오정은(2011), 『네덜란드의 외국계주민 통합정책 연구: 틸부르크(Tilburg)시의 상호문화 사업을 중심으로』, 『유럽연구』, 제29권, 3호.
- 유숙란(2010), 『독일과 네덜란드의 이주민 정치적 통합 비교: 외국인의 지방참정권 확대정책을 중심으로』, 『21세기 정치학회보』, 제20집 1호.
- \_\_\_\_\_(2011), 『이주자 통합정책 유형과 통합정책 전환에 대한 분석』, 『국제지역연구』, 제20권 2호.
- 외국인정책위원회(2012), 『제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)』, 법무부.
- 월 김리카, 장동진 외(2010), 『다문화주의 시민권』, 동명사.
- 이현아 외(2012) 『주요국가별 다문화정책』, 대통령소속 사회통합위원회.
- 이현아 외(2012), 『부처별 칸막이식 지원 곤란...통합적 사고 절실해 (나라경제 전문가좌담회 기사)』, 『나라경제』, 2012년 12월호.
- 이혜경(2011), 『한국이민정책사』, 『한국 이민정책의 이해』, 정기선 엮음, 백산서당.
- \_\_\_\_\_. 여성가족부 · 관계부처 합동(2012), 『제2차 다문화가족정책 기본계획(2013-2017)』.
- 장봉익(2010), 『핌 포르투인(Pim Fortuyn)이 네덜란드정치에 미친 영향』, 『EU연구』 제27호.
- 행정안전부 다문화사회지원팀(2012) “2012년 지방자치단체외국인주민 현황 조사결과”, 행정안전부, 2012년 8월 9일자 보도자료.
- Bertelsman Foundation, *SGI-Netherlands Report*, 2011.
- Ersanilli, Evelyn(2007) “Netherlands,” *Focus Migration: Country Profile*, no.11.
- INDIAC - NL EMN NCP(2011). *Annual Policy Report 2010: Developments in Dutch Migration and Asylum Policy*, Rijswijk: INDIAC - NL EMN NCP.
- Joppke, C.(2007) “Beyond National Models' Civic Integration Politics for Immigrants in western Europe,” *West European Politics*, vol.30, no.1.

- Kimlicka, W.(1996) *Multicultural citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: clarendon.
- Ministry of Interior Affairs and Kingdom Relations(2011), "Integration, Social Cohesion and Citizenship", in: [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=21411](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=21411) (2012.7.12. 검색)
- Netherlands Scientific Council for Government Policy, (1990) "Immigrant Policy, The Hague." (원문: [http://www.wrr.nl/fileadmin/en/publicaties/PDF-samenvattingen/Immigrant\\_Policy.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/en/publicaties/PDF-samenvattingen/Immigrant_Policy.pdf) )
- Netherlands Scientific Council for Government Policy(2001), "The Netherlands as Immigrant Society," *The Hague*.
- OECD(2011), "Netherlands," *International Migration Outlook*, SOPEMI.
- Shewbridge, C., Kim, M., Wurzburg, G & Ostens, G.(2010), *OECD Reviews of Migrant Education: Netherlands*, OECD.
- Statistics Netherlands(2012), "More immigrants from EU Countries" 2012.2.16 보도자료. (원문:<http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-011-pb.htm>)
- Statistics Netherlands (2012), "Immigration from Eastern Europe Remains High" 2012.6.12 보도자료. (원문:<http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3589-wm.htm> (2012.6.25일 검색)
- Streng, Rolf and Hammond Nick, "Probation Service in the Netherlands and Worldwide"(2008), *Foreigners in European Prisons from 'Good Practices' to 'Good Policy,' Conference Report*, 16-17. Oct. 2008 (원문: [http://www.cepprobation.org/uploaded\\_files/Report%20Nieuwersluis%20E.pdf](http://www.cepprobation.org/uploaded_files/Report%20Nieuwersluis%20E.pdf))
- Van Amersfoort, H.(2011), "How the Dutch Government Stimulated the Unwanted Immigration from Suriname," *IMI Working Papers Series*, No. 47.
- Van Amersfoort, H.(2008), "The Legacy of Empire: Post-colonial Immigrants in Western Europe", 2008, in: <http://www.migrationeducation.org/51.0.html>.
- Van der Vliet, R., Jeroen Ooijevaar, and Annelies Boerdam ed.(2010), "Annual Report on Integration 2010: Summary," The Hague:Statistics Netherlands.
- Van Helm, A. C. (2012) "Visa-policy as Migration Channel in the Netherlands," Rijswijk: INDIAC - NL EMN NCP.
- <http://www.government.nl/issues/integration/documents-and-publications/press-releases/2011/04/01/higher-standards-for-civic-integration-exam-abroad.html> (검색일: 20

12. 7. 13)

<http://www.government.nl/issues/integration/civic-integration>(검색일: 2012. 7. 13)

<http://www.government.nl/documents-and-publications/press-releases/2011/09/16/government-to-introduce-strictier-asylum-and-migration-rules.html>(검색일: 2012. 7. 13)

<http://www.government.nl/issues/asylum-policy-and-immigration/immigration>(검색일: 2012. 7. 12)

<http://www.government.nl/issues/integration/integration-policy>(검색일: 2012.7.10)

[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37325eng&D1=0-2&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0-1,3-4,139,145,210,225&D6=4,9,\(1-1\)-l&HD=090611-0858&LA=EN&HDR=G3,T&STB=G5,G1,G2,G4](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37325eng&D1=0-2&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0-1,3-4,139,145,210,225&D6=4,9,(1-1)-l&HD=090611-0858&LA=EN&HDR=G3,T&STB=G5,G1,G2,G4)(검색일: 2012. 7. 12)

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37296eng&LA=EN>(검색일: 2012. 7. 12)

**【Abstract】**

In recent years Korean government has officially carried out several policies for the integration of foreign population based on “Basic Plan for Alien Resident(2008-2012)” and “Basic Support Plan for Multi-cultural Family (2010-2012).” However, a social agreement on immigrant integration policy has not yet been defined in Korea. In addition, multi-culturalism has been supposed as an efficient immigrant integration policy in Korean society with great expectations, whereas a number of countries with a long immigration history recently have backtracked multi-cultural policy. In this respect we examine the Netherlands immigration policy for integration of foreign population, the basic position of which has been changed from multi-cultural to assimilationist policy since 2000. It is expected to provide meaningful argumentation, as an alternative to multi-culturalism, of how Korean government could support foreign residents efficiently and integrate them into Korean society.

**【Keywords】** Integration-policy, multi-cultural, assimilationist, the Bill on Modern Migration Policy, Civic Integration Abroad

논문 투고일: 2013. 03. 10

심사 완료일: 2013. 04. 16

게재 확정일: 2013. 04. 16