

이주 가정 자녀 정책 해외 사례 분석: 방향성과 실제

이민경* · 이수정**

요약 이 논문은 한국사회의 이주 정책의 현실을 염두에 두고, 오랜 역사적 배경 속에서 이주 가정 자녀 정책을 체계적으로 수립하고 실행해 온 해외사례를 고찰하여 한국 사회에 주는 시사점을 제시하고자 하는 목적에서 이루어졌다. 이를 위해 다문화주의를 기초로 하는 북미국가인 미국과 캐나다, 동화주의를 근간으로 하는 유럽국가인 프랑스와 독일의 사례를 분석하였다. 이들 국가들은 이주 가정 자녀들의 주류사회로의 통합을 돕고, 이들이 사회적 문화적으로 소외되지 않도록 배려하는 방식으로 정책적 접근을 시도하고 있음을 보여주고 있었다. 이러한 연구결과를 바탕으로 한국사회의 이주 가정 자녀 정책의 방향성을 제시하였다.

주요어 이주 가정 자녀, 이주 정책, 다문화주의, 동화주의, 북미, 유럽

1. 서론

2000년대 이후 급격하게 유입된 이주자의 급증은 한국 사회를 매우 다각적으로 변화시켜왔다. 특히, 정부주도로 이루어져 온 각종 이주 관련 정책의 확산은 이러한 변화를 잘 반영하고 있다. 동질성을 기초로 한 국가적 정체성이라는 한국사회의 특성에도 불구하고, 지난 10여 년 동안의 이주 관련 정책은 한국사회가 다양한 배경을 지닌 이주자들을 사회구성원으로 받아들이고 다원성을 존중하는 사회로의 전환을 이루어냈다는 점에서 매우 긍정적으로

이 연구는 무지개 청소년 센터의 보고서로 작성된 것 중의 일부를 재구조화하여 논문으로 작성한 것임을 밝힌다.

* 대구대학교, 교육학, minkyung0503@hotmail.com

** 북한대학원대학교, 인류학, lec.soojung@gmail.com

받아들여진다. 그럼에도 불구하고, 한국사회의 이주정책에 대한 비판적 시각도 적지 않다(김현미, 2005; 김혜순, 2008; 이민경, 2012). 무엇보다 한국사회의 다문화가 진전되면서 이주 정책의 방향성은 이주 1세대를 넘어 2세대의 문제로 그 관심이 확장되어 가고 있지만, 한국사회가 미래세대를 염두에 두고 장기적인 관점에서 다문화 사회를 만들어 가기 위한 적절한 정책을 기획·실행하고 있는가에 대해서는 회의적인 시각이 만만치 않기 때문이다(이민경, 2012). 이 연구는 이러한 한국사회의 정책적 현실을 염두에 두고, 오랜 역사적 배경 속에서 이주 가정 자녀 정책을 체계적으로 수립하고 실행해 온 해외사례를 고찰하여 한국사회에의 시사점을 제시하고자 한다.

다문화 사회를 이루고 있는 대부분의 서구 국가들은 자신들의 사회적·문화적 맥락과 경제적·정치적 이해관계 속에서 이주문제를 고민하며 사회통합의 방법을 모색해 왔다. 이주문제는 국제화, 세계화 시대의 공통적인 국가적, 사회적 과제이지만, 각 사회의 정책 패러다임이 어떻게 구성되는가에 따라 차별적으로 재현된다(이민경, 2008). 다문화주의를 국가통치 이념으로 하는 국가들은 한 국가 내에 각 구성원들과 집단들 간의 다양성을 존중하고 인종, 민족, 사회계층, 성별 등 특수한 집단에 대한 이해와 수용을 촉진한다면, 동화주의를 기반으로 통합을 추구하는 국가들은 민족 등 특수한 집단적 범주로 나누어 실시하는 특별한 지원 정책은 원칙적으로 존재하지 않는다(김효신, 2009; 이태주 외, 2008; 이민경, 2008; 이민경·이수정, 2011). 이주 국가적 정체성을 지니고 있는 미국, 캐나다, 호주 등이 전자에 해당한다면 유럽 국가들은 후자에 해당된다고 할 수 있다.

물론, 이러한 분류는 정책적 원칙과 방향성의 면에서 그렇다는 것이지 실질적인 구현의 모습이 이분법적으로 뚜렷이 구별되는 것은 아니다. 공공정책의 원칙과 방향성이 다를 뿐 이들 국가들은 이주민들을 자신들의 사회로 통합시키려는 동화주의와 이들의 정체성을 인정하며 이들을 위한 다양한 배려를 실천적으로 구현하는 다문화주의를 동시에 구현하고 있다고 볼 수 있다(이민경, 2008; 이민경·이수정, 2011). 따라서 사회적 맥락과 정책 패러다임에 따른 차이점이 존재하는 동시에 공통점도 존재한다.

이 논문은 이러한 각국의 정책적 특성을 고려하면서 다문화주의와 동화주의를 기조로 하는 국가들의 이주 가정 자녀 정책적 방향성에 대한 보편적인 특성과 특수성을 고찰하여 바람직한 이주 정책의 방향성을 제안하고자 한다. 특히 이주 가정 자녀에 대한 실제적인 정책 지원과 내용을 맥락적으로 분석하여 한국 사회에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

2. 연구방법과 구성

이 논문은 우리보다 이주민 관련 역사가 오래된 해외에서는 어떠한 정책 기조 위에서 이주배경을 가정 자녀 정책을 수립·집행하고 있는지를 검토하여 이주 가정 자녀들을 위한 정책 지향 및 범위와 그 실제를 고찰하여 한국 사회에서의 시사점을 제시하고자 하는 목적에서 이루어졌다. 따라서 되도록 다양한 형태의 이주 가정 자녀 정책을 고찰하기 위해서 북미와 유럽 등 상이한 역사적 배경과 원칙을 가지고 이주 정책을 시행해온 국가들을 탐구하였다. 구체적인 연구대상 국가는 다음과 같다.

먼저, 다문화주의를 기반으로 하는 미국과 캐나다의 이주 청소년 정책을 고찰하였다. 이주국가 정체성을 지니고 있는 다문화주의 국가들은 일찍이 토착민과의 관계에서부터 시작하여 이후 전 세계로부터 이주민을 지속적으로 받아들여 사회구성원을 형성한 역사적 특수성을 지니고 있기 때문에, 다양한 인종과 민족, 문화의 공존을 위한 다문화주의가 이들을 포용하고 다양성에 기반한 사회통합을 추진하기 위한 핵심적인 정책이었다(이민경·이수정, 2011). 이러한 다문화주의적 패러다임에 입각한 정책적 특수성은 이주 가정 자녀 정책에도 매우 잘 반영되어 있다. 따라서 이러한 특수성이 실질적인 정책기획과 구체적인 지원프로그램에서 어떻게 드러나는지를 중심으로 분석하였다.

다음으로, 독일, 프랑스의 유럽 이주 가정 자녀정책이다. 1960년대 이후 급격하게 늘기 시작한 이민자와 그 자녀들의 유럽사회로의 통합문제가 중심

과제로 떠오르면서 범 유럽국가 차원에서 ‘이주자 사회 통합정책’은 1970년대 이후 매우 중요한 정책적 과제가 되어 왔다(이민경, 2007; 이민경·이수정, 2011). 이주민의 유입에 의해 국가의 틀이 형성된 북미와는 달리 유럽은 주류사회에 통합시키려는 관점에서 진행되어 온 이주정책은 동화주의에 기반한 이주정책을 펼쳐왔다. 이주 가정 자녀정책도 이러한 기조 속에서 주류사회의 통합을 목표로 진행되었다. 따라서 유럽의 이주 가정 자녀 정책 수립에 있어 보편과 특수성의 관계적 양상이 구체적인 정책에서 어떻게 구현되는지를 중심으로 고찰하였다.

해외사례 연구를 위한 자료수집방법을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정책기조와 시행중인 정책 내용은 주로 인터넷 자료를 이용하였다. 또한, 국내에서 이루어진 선행연구의 관련 내용도 검토하여 각국의 이주 정책에 대한 개괄적인 검토와 정리를 하려고 노력하였다. 인터넷 자료는 주로 각국 정부부처의 홈페이지 등을 활용, 이주 청소년 관련 정책 문건을 리뷰하여 관련 정책 방향성과 정책범위, 대상과 내용을 파악하여 외국의 사례가 우리사회의 이주배경을 가진 청소년 정책에 어떤 시사점을 줄 수 있는지 도출하였다.

둘째, 연구진들은 북미와 유럽에 오랜 시간 거주한 경험을 가지고 있어서 이러한 연구진들의 경험적 자료가 가시적, 비가시적 자료로 활용되었다. 매우 일반적인 사항은 전체 이주정책을 이해하는데 비가시적인 자료로 활용되었고, 특수한 정책 지원기관과 실질적 지원 프로그램 등 구체적인 정보가 필요한 것은 다시 인용을 달아 근거를 제시하였다.

마지막으로, 위에서 제시한 해외 사례에 바탕을 두고, 이에 대한 외부 전문가 자문을 실시하였다. 먼저, 해외 사례는 해당국에 대한 전문성을 지닌 연구자들의 자문과 자료도움을 얻어 정책에 대한 현실적 맥락성을 파악하려고 노력하였다. 해당국의 이주 가정 자녀 정책 배경과 현실적 작동방식에 대한 전문적 조언은 검토된 자료의 타당성과 각국의 사회·문화적 배경에 대한 심층적인 이해를 도움으로써 한국사회로의 시사점을 도출하기 위한 유용한 과정이 되었다. 또한, 한국 사회에서 이주 가정 자녀문제를 고민해온 학자와

현장 전문가, 이주 당사자 등의 입장과 조언을 구함으로써 이주 가정 자녀 정책의 방향성을 한국적 상황에서 검토하려고 노력하였다.

3. 해외 이주 청소년 정책 사례 분석

1) 다문화주의를 기반으로 하는 북미지역: 미국, 캐나다

(1) 미국

가. 이주정책의 배경 및 원칙

영국에서 건너간 청교도들에 의해서 세워진 미국은 이후 세계 각국의 이민자를 받아들이면서 국가의 틀을 완성해온 대표적인 이주국가이다. 그럼에도 불구하고, 미국의 이주정책은 국가 내의 반 이주민 정서 및 경제 상황에 따라 굴곡을 거듭해 왔고, 이주의 정치, 경제, 사회, 문화적 효과에 대해서 논란이 지속되고 있다. 그러나 2006년 현재, 미국은 전 세계 국가를 모두 합한 수보다 더 많은 합법적 이민자들을 영주권자로 받아들이고 있는 이주 국가의 위상에는 변함이 없다. 또한, 미국은 대표적인 난민 수용국 중 하나이기도 하다. 이러한 현실은 이주문제에 대한 다양한 관점에도 불구하고 이주민에 대해 기본적으로 개방적인 기조를 유지하고 있다는 것을 방증해주고 있다.

이주민과 난민을 수용하기 위해 마련된 이민 관련법은 사회와 시대의 변화에 따라 필요한 법안을 만들면서 전개되어 왔다. 기본법인 이민국적법(Immigration and Nationality Act, 1952), 이민개혁과 통제법(Immigration Reform and Control Act, IRCA 1986), 이민법(Immigration Act, 1990), 불법이민개혁과 이주민 책임법(Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRIRA 1996), 테러 행위 차단 및 방지에 필요한 수단을 제공해 미국을 단결시키고 강화하는 법(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act,

USA-Patriot Act 2001) 등은 그 대표적인 예이다.

이주정책과 관련하여 주목할 것은 미국은 대표적인 이주국가이고 다문화주의를 표방하고 있지만 이민자들을 사회에 통합하기 위한 공식적 정책이 없다는 것이다. 입국 당시 언어능력을 측정하지도 않으며, 입국 후의 모든 과정은 개인의 역량에 달려 있다. 다만, 다양한 교육기관과 NGO들이 이민자 지원 활동을 할 수 있도록 재원을 분배하는 정도가 미국이 이주민을 위해 행하는 특별한 정책이다(이민경·이수정, 2011).

한편, 미국 이주민 정책의 가장 큰 특징 중 하나는 사회통합의 관건이 지역사회 정착이라는 인식 하에 중앙정부와 관련 기관·조직들 간의 역할 분담과 협업이 잘 유지되고 있다는 것이다. 연방정부가 정책 입안과 추진에서 리더십을 가지되 지역사회에서 포괄적 통합이 가능하도록 지자체, 민간단체, 교육기관, 기업 등과 적극적인 협력을 모색하고 있다. 이러한 기초 하에 지역별로 특화된 프로그램들이 자치적으로 운영되고 있는 경우가 대부분인데, 이는 미국이 연방제 국가라는 점과 지역별 이주민의 출신지 분포나 문화적 특성 등이 모두 다른 데서도 비롯된다.

이처럼, 미국사회에서 이민자 대상의 일목요연한 통합정책은 없지만, 이들의 통합에 영향을 주는 다문화 맥락에서의 정책은 상당히 많다. 다양한 사회집단 간의 반차별, 다양성의 존중, 소통과 이해를 촉진시키기 위한 교육, 문화 프로그램 등이 사회 곳곳에서 진행되고 있다. 사회문화적 소수자들에게 동등한 기회를 주기 위해 마련된 ‘소수자 우대 정책’(affirmative action, i.e. equal opportunity employment measures)은 그 대표적인 예이다.

한편, 그동안 이민 업무를 처리하는 정부 부처에 변화가 있어왔는데 가장 큰 변화는 2002년 부시 정부에서 제정된 국토 안보법(Homeland Security Act)에서 비롯된다. 이 법에 의하여 법무부에서 이민을 관장하던 이민귀화국(Immigration and Naturalization Services, INS)을 해체하고 국토안전부로 이민 업무를 이관하였다. 국토안전부는 단기 방문 및 유학, 외국인의 노동허가와 정착에 관한 문제까지 이주민 관련 업무를 포괄적으로 다루고 있으며, 이는 9.11 이후 미국의 이민 및 난민 정책에서 국가안보 문제가 핵심적임을

의미한다. 그러나 이러한 변화가 이주자들에게 미국 사회의 지배적 가치관을 받아들일 것을 강조하는 동화주의에서 문화적 다양성을 인정하는 방향으로 전환하고 있던 미국의 다문화 정책 전반에 근본적인 변화를 가지고 오지는 않고 있다. 이민, 통합관련 업무는 국토안전부의 주관 하에 국무부, 노동부, 법무부, 보건부, 교육부가 관련 업무를 수행하고 있다.

나. 이주 가정 자녀 정책

미국의 개방적인 이주정책으로 인한 이주민·난민의 증가는 이주배경을 지닌 아동·청소년들의 증가를 촉진시켜왔다. 유치원부터 12학년에 이르는 이주 가정 자녀의 숫자는 1970의 6%에서 2000년의 20%로 증가하였다. 이들 중 80%는 미국에서 태어났으며 따라서 미국 시민권자인 반면, 61%는 부모 모두 혹은 부모 중 한 명이 비시민권자이다. 한편, 미국의 이주 가정 자녀 중 500만 명이 '미등록' 부모를 가지고 있으며, 그럼에도 불구하고 이들 아동청소년 중 3분의 2는 미국 시민권자이기도 하다. 이는 부모의 신분과 별도로 이주 가정 자녀들이 자국에서 자라나고 교육을 받은 후 일정한 절차를 거쳐 이들에게 시민권을 부여하는 개방적인 정책기조를 가지고 있음을 방증하고 있다.¹

미국은 연방법인 초중등교육법(Elementary and Secondary Education Act of 1965)에 의거, 유치원부터 12학년까지 13년을 무상의무교육 기간으로 하고 있으며, 1982년 Plyler vs. Doe 사건에 대한 대법원의 판결에 의거하여 미등록 이주아동도 동일 기간의 무상공교육을 받을 수 있도록 하고 있다.² 따라

1 http://www.urban.org/uploadedpdf/900955_children_of_immigrants.pdf

2 이 사건은 1975년 텍사스 주 의회가 미등록 아동들은 공교육 기관에서 교육을 받지 못하도록 하는 규정을 통과시키자 지역에 불법체류하고 있던 멕시코인들이 집단적으로 소송을 제기하면서 시작되었다. Plyler는 해당 교육구청 교육감 이름이고 Doe는 집단소송을 제기한 사람들을 대신하여 만들어낸 가명이다. 이 소송에서 미국의 연방지방법원, 연방항소법원, 마지막으로 연방대법원이 이 법이 미국의 14차 수정헌법의 동등한 보호조항(각 주 관할권 하에 있는 모든 사람은 법에 의한 동등한 보호를 받아야 한다는 조항)을 위배하였고, 미등록이주아동의 공립학교취학거부는 부모의 법적 신분에 의해 이러한 신분을 스스로 결정하지 않은 아이들이 부당한 처벌을 받는 것이고, 또 대상 아이들의 미국 거주가 거의 확실한 상황에서 이들에게 교육의 권리를 빼앗는 것은 장차 무식

서 미국 사회의 모든 학령기 아동들은 자신이 거주하는 지역의 공교육기관에서 성, 인종, 계층, 장애, 체류 자격에 관계없이 교육을 받을 수 있다. 다만, 대학교육의 경우 입학에는 큰 문제가 없지만, 캘리포니아 등 몇 개 주를 제외한 대부분의 주에서 비주민 등록금을 내도록 되어 있어 비싼 학비로 인한 진입장벽이 존재하고 있다(이혜원 외, 2010).³

미국의 이주민 정책 일반이 동화주의에서 다문화주의로 변해 온 것처럼 이주 가정 자녀 정책도 마찬가지다. 앞서 언급한 것처럼, 미국으로의 사회통합을 강조하는 일목요연한 정책이나 법은 없지만 대신 미국의 자유주의, 개인주의, 다양성의 가치를 존중하고 건강한 미국의 사회 구성원이 될 수 있도록 유도하는 다양한 지원 프로그램들이 존재한다.

다양성을 긍정적으로 사고하고 실천하도록 지원하는 프로그램은 공히 미국의 일반가정 자녀들을 대상으로 하는 프로그램이다. 다양한 다문화, 반편견 프로그램이 공교육의 일반적 커리큘럼 안에 녹아들어 있는 것도 오랫동안 다문화 사회를 형성해온 미국이 다문화 사회를 만들어 가기 위한 제도적 노력을 해온 결과에 기인한다. 또한, 이는 미국의 이주 가정 자녀 정책이 거시적인 아동·청소년 정책 안에 포함하여 사회·경제적, 문화적 취약성에 따라 분류하여 맞춤형 지원을 하도록 하고 있다는 것을 잘 드러내주고 있다(이민경·이수정, 2011). 예를 들어, 2001년 개정된 낙제학생방지법(No Child Left Behind Act 2001)의 주요 내용 중에는 이주민이나 난민을 직접적으로 지칭하지는 않지만 사회적 소수자로서의 이들이 궁극적으로 혜택을 볼 수

한 하층계급을 양산하는 것으로 국가적 도움이 되지 않는다는 이유를 들어 Doe 측의 승리를 확정 지었다.

3 이러한 문제를 해결하기 위한 노력이 2001년 “외국인 미성년자를 위한 개발, 구호, 교육법(Development, Relief, and Education for Alien Minors Act: DREAM Act)” 제안으로 구체화되었다. 이 법안에 의하면, 일정한 조건을 갖춘 미등록 외국인 미성년 학생들에게 6년간의 조건적인 영주권을 부여하여 2년간의 군입대나 4년제 대학에서 2년 이상의 학업을 수료할 경우 정식영주권 신청 자격을 주도하도록 하고 있다. 이 때 ‘일정한 조건’이란 미국에 미성년(16세 이하)으로 불법입국하여 고등학교를 졸업한 모범적 구성원으로 입법일 당시까지 연속해서 5년을 미국에 거주한 사람을 말한다. 이 법안은 2007년 10월 연방상원에서 표결에 부쳐졌으나 부결되었고 2010년 9월 표결에서도 부결되었다.

있는 내용이 다수 존재한다. 한편, 교육단절이 심한 이주민과 난민 아동·청소년 등 특별한 지원을 필요로 하는 아동·청소년들에게는 이들의 필요성에 따라 좀 더 세밀한 정책 및 프로그램을 진행하고 있다(김윤영, 2006; 이민경·이수정, 2011). 미국의 대표적인 이주 가정 자녀 정책을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 이주아동(Migratory Children) 교육지원 프로그램을 들 수 있다. 이주 가정 자녀들은 부모나 그들 스스로가 일자리를 따라 잦은 이동을 하는 경향이 있어 교육단절을 가져오기 쉽기 때문에 학업의 연속성을 보장하기 위해 다각도로 노력하고 있다. 교육부 내의 이주자교육청(Office of Migrant Education)에서 주관하는 관련 프로그램들은 표 1과 같다.

둘째, 언어 지원 관련 프로그램을 들 수 있다.

교육부 내의 '영어 비숙련 아동을 위한 영어 습득, 언어 향상, 그리고 학

표 1. 이주아동(Migratory Children) 교육지원 프로그램

프로그램 명	대상과 세부내용
이주자 대학지원 프로그램 (College Assistance Migrant Program, CAMP):	이주민/계절 농장노동자들과 그 자녀들에게 대학에서의 첫 해를 성공적으로 마칠 수 있도록 지원하고 이후 대학을 마칠 수 있도록 사후 서비스를 제공.
고등학교 자격 프로그램 (High School Equivalency Program, HEP)	이주/계절 농장노동자들과 그 자녀들 중 16세 이상인 사람들을 상대로 고등학교 졸업 자격시험이나 해당 학력을 가질 수 있도록 지원하고 직장, 군대, 대학 등의 진출을 지원함. 이 프로그램은 대개 고등교육원(Institutions of Higher Education, IHEs)에서 진행하고 있기 때문에 이 프로그램의 수혜자들은 일반적으로 이들이 접할 수 없는 문화행사, 학술 프로그램, 또한 다른 교육행사 등에 참여할 수 있는 기회를 가짐.
이주자 교육 프로그램 컨소시엄 장려 보조금 (Migrant Education Program Consortium Incentive Grants)	교육부 장관은 매년 3백만 달러를 확보하여 교육단절을 경험한 이주아동들에게 서비스를 제공하기 위해 다른 주나 적절한 기관과 컨소시엄을 형성한 주 교육기관(State Educational Agency)에 제공하여야 함. 이 재원은 주 교육기관에 의해 이주아동에게 직접적 교육 서비스를 제공하는 데 쓰여짐.
이주민 교육 조정 지원 센터 (Migrant Education Coordination Support Center)	전국적 규모로 이주자 교육프로그램의 주 간 협력을 도모하기 위하여 구성된 실행계획. 계절노동자들이 일을 따라 주를 넘어선 이주를 함에 따라 이들에 대한 교육적 지원이 끊어지지 않도록 주 간 협력을 도모함.

프로그램 명	대상과 세부내용
공정한 출발을 위한 이주자 교육 (Migrant Education Even Start, MEES)	빈곤의 악순환을 막고 참여하는 이주 가정의 문해력을 높이기 위하여 진행되는 가족 문해 프로그램, 유아교육, 부모교육, 성인 문해교육, 성인 기본 교육(영어교육 포함) 등을 패키지로 진행. MEES는 (공정한 출발을 위한 가족 문해력 장학금 프로그램(Even Start Family Literacy State Grants program)을 재원으로 하고 있으며 0~3세의 아동을 가진 이주 농업 가족이 다수 집중되어 있는 지역의 프로젝트에 직접 투입됨.
이주자 교육 국가 핫라인 (Migrant Education National Hotline, ESCORT)	이 Hotline(800-234-8848)은 이주 농장노동자와 그 가족들이 나라 어느 곳에서든 무료로 전화를 해서 아이들을 학교에 입학시키거나 이주민 교육 프로그램 서비스에 접근할 수 있도록 함. Hotline 전문가는 전화를 건 사람이 숙소, 교통, 건강, 법 등과 관련된 기타의 서비스를 요구하는 경우 적절한 기관이나 조직에 연계하여 주기도 함.
이주자 교육 프로그램 (Title I Migrant Education Program, MEP)	MEP는 주 교육기관이 이주아동들의 교육을 위한 프로그램을 만들거나 개선하기 위해 필요한 재원을 제공함. 이 프로그램의 목표는 이주노동자의 자녀들이 다른 아동들에게 제공되는 것과 같은 수준의 무료, 공교육을 제공받을 수 있도록 하는 데 있음. 이에는 공유어교육, 학교 밖 청소년에 대한 교육지원 등이 포함됨. 이 목표를 달성하기 위하여 MEP은 이주아동들의 입학, 출석, 그리고 성취 관련 장애물들을 제공하도록 주 혹은 지방 교육기관을 지원함.

출처: 미 교육부 내의 이주자교육청 홈페이지(<http://www.ed.gov/about/offices/list/oes/ome/programs.html>)

업성취청(Office of English Language Acquisition, Language Enhancement, and Academic Achievement for Limited English Proficient Students)⁴은 영어 학습자와 이주 가정 자녀들이 영어를 원활히 구사하여 학업능력을 신장할 수 있도록 지원하고 있다. 이중 언어교육 또한 영어 학습자(English Language Learner)⁴를 위한 프로그램으로 간주되고 있는데, 영어를 제2언어로 하기 때문에 언어 지원이 필요한 이들 청소년들이 영어를 배우는 동안 자신의 모국어로 기타 과목을 들으면서 수업을 따라갈 수 있도록 장려하는 것이 이들 학생들의 학습 성공에 도움이 된다는 주장에 근거한다.⁵ 이 프로그램은

4 최근 미국에서는 영어학습자(English Language Learner, ELL)라는 표현이 이전의 영어비숙련자(Limited English Proficient, LEP)라는 표현을 대체하는 경향을 보인다.

5 이 교육부의 웹사이트에 의하면, 이중 언어교육은 “영어 비숙련 학생을 위한 교육 프로그램”(an educational program for limited English proficient students)이다. <http://www.ed.gov/>

초등 및 중등교육법의 3조 영어비숙자 및 이주민 학생들을 위한 언어 교육 (Title III, Language Instruction for Limited English Proficient and Immigrant Students)에 근거하여 진행되고 있다.⁶

셋째, 뉴커머 프로그램(Newcomer Program)을 들 수 있다.

뉴커머 프로그램은 영어 비숙련 이주 아동 및 청소년을 위한 프로그램으로, 기본적인 영어능력과 기초 학업능력을 획득하도록 하고 미국의 학교 시스템에 잘 적응할 수 있도록 준비시키는 프로그램이다. 주로 학령기에 입국한 이주 가정 자녀들을 대상으로 이루어지는 프로그램이다. 가장 주요한 목표는 학생들의 학습능력을 향상시켜 정규 교육과정으로 무난하게 옮길 수 있도록 하는 것이며 공교육의 이중 언어, ESL, 정규과정이 요구하는 기본적인 문해능력을 키울 수 있도록 한다. 같은 뉴커머라는 이름을 가진 프로그램이라 하더라도 교육기간, 지역의 위치, 교육시간의 길이, 가족 환경, 활용할 수 있는 자원 등에 따라 형식과 내용에 있어서 다양성을 가진다(Boyson and Deborah, 2003). 그러나 대체로 공교육의 ESL이나 이중 언어교육이 어려울 정도의 영어 비숙련자에 한해 최대 1년을 프로그램 적용 기한으로 설정하여 주류사회로의 빠른 편입을 도모하고 있다는 공통점이 있다.⁷ 이러한 정책은 뉴커머 학생들이 주류의 학생들과 분리되지 않도록 하기 위함이다. 비슷한 이유로 다수의 뉴커머 프로그램은 기존의 학교 시설 안에 설치되어 있어서 일과 중 일부(체육, 음악, 미술 교육과 특별활동 등)는 주류의 학생들과 일상적 접촉을 할 수 있도록 설계되어 있다. 다수의 학생들은 이 프로그램이 종결된 후 같은 학교에 남아 ESL, 이중 언어교육 등과 병행하여 정규 과정에서 공부를 계속하며 일부는 거주지 근처의 학교에 다니게 된다. 뉴커머 프로그램은 신규 이민자가 많이 몰려 있는 도시 지역에서 주로 운영되고 있

6 미 교육부 내의 영어 비숙련 아동을 위한 영어 습득, 언어 향상, 그리고 학업성취청 홈페이지: <http://www.ed.gov/about/offices/list/oela/index.html?src=oc>

7 극소수의 고등학교 레벨 뉴커머 프로그램이 '졸업'을 시키기도 한다. 이 프로그램들은 그 자체로 학교의 형식을 띠고 있고, 대개 모국에서 공교육을 거의 받지 못했고 나이가 학력에 비해 지나치게 많은 학생들을 대상으로 한다. 이 프로그램에 등록된 학생들은 졸업 때까지 학교에 남아있기도 하고, 다른 고등학교의 ESL, 이중 언어, 정규 프로그램으로 전학을 하기도 한다.

으며, 45% 정도는 고등학교 레벨, 23%는 중학교 레벨, 그리고 나머지는 중, 고교 레벨의 학생들 모두를 위한 프로그램을 운영하고 있다. 고등학교 프로그램이 많은 이유는 이 연령층의 이주 학생들이 정규교육과정으로 진입하기 위해서는 보다 전문적이고 맞춤형인 교육적 개입을 필요로 하기 때문이다 (Boyson and Deborah, 2003).

넷째, 난민 특화 프로그램을 들 수 있다.

보건복지부(Department of Health and Human Services) 내 아동가족국(Administration for Children and Families) 소속인 난민 정착 기구(Office of Refugee Resettlement, ORR)에서는 난민 가족, 아동 등을 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 이 중 아동청소년을 위한 대표적 프로그램으로 난민 학교 영향 프로그램(The Refugee School Impact Program)과 무연고아동 서비스(Unaccompanied Children's Services)가 있다. 이를 정리하면 표 2와 같다.

이처럼 미국의 이주가정 자녀 정책은 효율성에 기반하여 필요에 따른 정

표 2. 난민 아동 지원 프로그램

프로그램	대상 및 세부내용
난민 학교 영향 프로그램 (The Refugee School Impact Program)	- 난민 학교 영향 프로그램은 난민학생이 재학하는 지역학교에 기금을 지원해서 5세부터 18세 사이의 난민 학생들에게 필요한 여러 가지 프로그램·활동에 쓰이게 하고 있는데, 궁극적으로 이들 난민 청소년들에게 미국의 주류 학생들과 동일한 기회를 가질 수 있도록 역량을 강화하는 데 초점을 두고 있음
무연고 아동 서비스 (Unaccompanied Children's Services)	- ORR내에 무연고 아동 서비스 분과(Division of Unaccompanied Children's Services)가 설치되어 외국인 무연고 아동(Unaccompanied alien Children, UAC)을 이들의 이익이 가장 부합하는 방식으로 관련 시설에 배치하고 돌보는 업무를 담당. - 무연고 아동 서비스 분과는 무연고 아동들이 법적 권리를 행사할 수 있도록 전문가/기관에 연계
무연고 난민청소년을 위한 프로그램	- 민간 기관들이 주 정부기관의 승인 하에서 진행하는 프로그램. 의, 식, 주를 위한 재정 지원, 의료 서비스, 사회복지 관련 지원, 자립 기술 훈련 등 - 역시 자활과 자립을 통한 주류 사회 통합이 그 궁극적 목적임

자료: 미국 보건복지부 내 아동가족국 홈페이지(<http://laws.justice.gc.ca/eng/UpdateNotice/index.html?rp14=%2Fen%2FC-18.7%2F>)

책지원을 하고 있음을 보여주고 있다. 물론, 미국은 한국과는 달리 이주민이 인구의 다수를 이루는 ‘이주국가’이고 또 철저한 ‘연방제국가’이기 때문에 미국의 이주민 관련 정책을 그대로 도입하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 정책은 한국사회에 시사하는 바가 적지 않다. 특히, 연방정부 차원에서 이주아동들에게 체류 자격을 불문하고 무상 의무교육을 실시한다는 원칙을 가지고 있다는 것은 미등록 이주 아동들의 교육권 문제로 여전히 논란을 겪고 있는 우리사회에 시사하는 바가 크다. 특히 이러한 결정이 기본권에 대한 확인 차원에서뿐만 아니라 사회전체의 이익이라는 차원에서 이루어졌음을 고려할 필요가 있다. 이주 가정 자녀 모두를 특별한 지원의 대상으로 설정하여 분리된 프로그램을 운영하기보다는 사회 전체의 다문화 역량 강화, 필요에 따른 맞춤형 지원, 빠른 시일 내 주류 사회로의 통합을 함께 도모하고 있음도 분리, 낙인화 문제를 심각하게 고려하지 않고 단기적 정책들을 중심으로 이루어지고 있는 한국의 이주 가정 자녀 정책에 대한 비판적 성찰을 필요로 한다.

또한, 궁극적인 사회통합을 목표로 이의 관건이 지역사회에 있다는 인식 하에 중앙정부와 관련 기관 간의 역할분담 및 협업을 도모하고 있음도 시사점이 크다고 할 것이다. 정부가 큰 정책의 방향성을 잡는 데는 리더십을 갖고 예산 지원을 하되 궁극적인 지원 사업은 지역의 특수성에 맞는 내용과 방식으로 진행할 수 있도록 함으로써 비용 대비 효과성을 높이고 있는 것은 주목할 만한 정책이다.

(2) 캐나다

가. 이주정책의 배경 및 원칙

원주민들을 제외하면—이들조차 어느 역사적 시점에 현재 ‘캐나다’ 영토가 된 지역으로 온 이주민이지만—캐나다 거주인 중 이주 배경을 갖지 않은 이는 거의 없다고 볼 수 있을 만큼 이주는 캐나다 사회의 형성에 결정적인 역할을 해왔다. 캐나다는 현재도 적극적인 이주정책을 펴고 있으며, 이주민이 전체 인구의 19%를 차지하고 있어서 전체 인구 대비 이주민 비율이 세계에

서 가장 높은 국가이다(김효신, 2009; 이민경·이수정, 2011). 이는 캐나다 가 세계에서 영토면적이 두 번째로 큰 나라인 반면 인구는 3,300만 명에 불과하고 낮은 출산율과 고령화 현상으로 인구 증가를 필요로 하기 때문이다. 이러한 상황에서 캐나다는 경제발전의 핵심 전략으로 대량 이민정책을 펼쳐 왔다. 캐나다 통계청에 따르면 2006년 한 해 약 26만 명의 이주민이 캐나다로 이주하였으며 캐나다 정부는 매년 전체 인구의 1%를 이민 목표로 삼고 있을 만큼 매우 개방적인 이주정책을 펼치고 있다. 이민의 종류는 가족이민, 독립이민(전문 인력 이민, 기업 이민, 순수 투자 이민, 자영 이민 등), 난민 이민 등 매우 다양한 형태를 이루고 있다.

한편, 캐나다의 총 이주민 수 중 난민의 비율은 약 14%로, 1970년대 말의 28%에 비해 감소하였다. 그럼에도 불구하고 캐나다는 난민 수용국가로 세계 5위(스웨덴, 노르웨이, 오스트리아, 독일 다음)를 차지하고 있으며, 인구 비율상 미국보다 6배 이상의 많은 난민을 받아들이고 있다. 또한 난민 신청자 중 약 40%가 받아들여지고 있다. 캐나다에 이민 혹은 난민 신청을 하여 받아들여지고 영주권이 주어지면 캐나다 시민과 거의 동일한 수준의 사회보장 혜택이 주어지며 의료비 지원은 물론 초, 중, 고 자녀의 학비도 면제된다(김효신, 2009).

물론 캐나다도 이민과 난민을 받아들이는 데 있어서 정책의 굴곡을 겪어 왔다(김효신, 2009). 유럽대륙이나 미국에서 건너 온 초기 이주민들은 큰 차별을 받지 않았으나, 비 유럽계 출신의 후기 이주민들은 경계와 차별의 대상이 되기도 했다. 인적 구성의 다양화에 따라 ‘인종적 차이’에 대한 두려움이 공적 문제로 등장했으며, 주류 유럽계 캐나다인들이, 새로운 이주민들이 자신들의 일자리를 빼앗고 사회문제를 일으킨다는 반 이주여론을 조성함으로써 1930년대 대공황 이후 2차 대전이 끝날 때까지 동양계, 남부 및 동부 유럽계 이주민들에게는 이주의 문턱이 높아졌다. 그러나 전쟁 이후 경제개발의 필요성과 인력부족 문제가 다시 대두되면서 이주정책은 다시 적극적인 양상을 띠게 되었고, 소련, 체코슬로바키아, 폴란드 출신의 난민들이 대거 이주해 왔다. 또한 1967년 이주정책에 있어 인종차별적 요소를 제거함으로

써, 비 유럽계 이주민 특히 아시아권과 카리브 해안국가 등 개발도상국에서의 이주민 수가 급격하게 증가하였다. 오늘날 비 유럽계 이주민은 유럽계 이주민의 약 3배에 달할 만큼 그 비중이 매우 높다고 할 수 있다.

오랫동안 동화주의 정책을 펴 왔던 캐나다는 1971년 트뤼도 수상이 '캐나다에는 두 개의 공식 언어가 존재하지만 공식문화는 존재하지 않는다.'고 선언함으로써 다문화 정책을 국가의 공식 정책으로 선택한 나라가 되었다. 이후 1982년 '캐나다 자유와 권리의 헌장'(Canadian Charter of Rights and Freedoms)에 다문화 관련 조항 section 27(캐나다 헌장이 캐나다인들의 다문화유산을 보존하고 향상시키는 방향으로 해석되어야 한다는 규정)을 도입하였으며, 1988년 '캐나다 다문화주의법'(The Canadian Multiculturalism Act)을 공포함으로써 영어, 불어 이외의 언어를 사용하는 공동체의 존재를 인정하고 모든 국민에게 자신의 문화유산을 유지하고 발전시킬 수 있는 자유가 있음을 법제화하여 스스로 다문화주의 국가임을 명확히하고 이에 근거하여 다양한 정책을 펼치고 있다.⁸

이처럼, 캐나다 이주민관련 정책들은 캐나다의 모든 시민들은 민족적 배경, 사용하는 언어, 그리고 종교 등에 상관없이 동등하다는 전제 하에 그들의 민족, 언어적 정체성에 자부심을 느끼면서도 캐나다 시민으로서 참여할 수 있다는 원칙 위에서 진행된다. 캐나다의 이민, 난민 문제는 시민권과 이민부(The Department of Citizenship and Immigration Canada, CIC)에서 관장하고 있다. 2008년에 다문화 프로그램이 이 부처로 옮겨 왔다. 시민권과 이민부는 연방정부 각 부처, 주 정부, 지방자치체, 국제기구, 민간부분, 자원 봉사 단체, 기타 비정부 부문 등과의 협력체계를 통해 정책을 수립, 집행한다.

캐나다는 연방정부이지만, 미국보다는 정부가 적극적으로 개입하여 체계적이고 포괄적인 이민자 정착, 통합 정책과 프로그램을 진행하고 있다. 그러나 연방정부 또는 주정부가 직접적인 서비스를 제공하지는 않는다. 시민권

8 캐나다 법무부 홈페이지: <http://laws.justice.gc.ca/eng/UpdateNotice/index.html?rp14=%2Fen%2FC-18,7%2F>

과 이민부 차원에서 서비스의 기준을 마련하고 보조금을 지급하며, 홈페이지에서 서비스와 관련 단체에 대한 자세한 정보를 제공하고, 정기적으로 서비스 내용과 질을 평가하여 발표한다. 그러나 최종적이고 직접적인 서비스는 각 지역사회의 시민단체, 지역 공동체, 교육기관, 이민자 서비스 단체 등에서 담당한다.

이처럼 캐나다는 연방정부 차원에서 체계적이고 포괄적인 이민자 통합 프로그램을 설정하고, 명확하고 일관된 전략의 수립과 집행을 담당할 수 있는 정책 결정 체계를 갖추고 있다. 연방정부 차원의 이주민 지원 프로그램으로는 신규 이민자 언어교육(LINC)과 이민자 정착 및 적응 프로그램(ISAP), 자원봉사자가 호스트가 되어 신규 이민자의 정착 도우미 역할을 해주는 호스트(HOST) 프로그램, 난민들을 위한 재정착 지원 프로그램(RAP) 등은 그 대표적인 예이다.⁹ 앞서 언급했듯이, 연방정부 차원에서는 이러한 프로그램의 골격을 만들고 자원을 마련하여 지자체나 지역 관련 기관들로 하여금 운영하도록 하고 있다. 이를 정리하면 표 3과 같다.

위와 같은 연방정부 차원의 이민자 지원 프로그램은 지역 일선에서 크고 작은 규모의 수많은 비영리 단체와 이민자에 대한 서비스 제공을 전문으로 하는 이민자 서비스 단체가 맡아 진행한다. 예를 들어, 온타리오 주 해밀턴 시의 경우 SISO(Settlement and Integration Services Organization)라는 이민자 정착 및 통합 서비스를 전문으로 수행하는 민간단체가 있다. 2000년 현재 해밀턴 시내 3개 사무소에서 80여 명의 직원이 70개 이상의 언어로 서비스를 제공하며 750명 이상의 자원봉사자가 근무하고 있다. SISO는 연방정부의 LINC, ISAP, HOST에 해당하는 이민자 통합서비스를 제공하며 그 밖에도 다양한 방법으로 이민자의 정착, 적응, 통합을 지원한다.¹⁰

9 캐나다 시민권과 이민부 홈페이지: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/isap/intro.asp#s2>

10 SISO 홈페이지: <http://www.siso-ham.org/EN/Default.aspx>

표 3. 캐나다 이주민 지원 프로그램

프로그램	대상 및 세부내용
신규 이민자 언어교육 (Language Instruction for Newcomers to Canada Program: LINC Program)	- 1992년부터 신규이민자에게 무료로 제공되는 언어교육 프로그램으로 캐나다 연방정부가 시행하는 이민자 정착, 통합 프로그램 중 가장 규모가 크고 비중이 높은 사업임. - 연방정부가 재원을 대고 주정부나 교육기관 등이 프로그램을 실시함. - 이 프로그램의 목적은 이민자들이 캐나다 공용어인 영어나 불어를 빨리 익혀 조속히 캐나다의 사회구성원으로 참여할 수 있도록 하기 위한 것임. - 이 프로그램 신청자격은 거주하고 있는 주에서 인정하는 학령기를 넘어서 성인(온타리오 주의 경우 18세 이상)으로, 영주권자나 난민, 영주권 심사 중인 사람, 또는 시민권과 이민부에서 발행하는 이 프로그램 신청자격 증명서를 받은 사람에 한함
이민자 정착 및 적응 프로그램 (Immigrant Settlement and Adaptation Program: ISAP)	- 지역사회의 서비스 제공자들에게 재원을 제공하여 이민자들의 정착과 사회 통합에 필수적인 서비스를 제공할 수 있도록 하는 프로그램. - 리셉션, 오리엔테이션, 통번역, 지역자원과의 연계, 해결중심의 카운슬링, 생활정보와 취업정보 제공 등 직접적 서비스와 함께, 워크숍, 리서치 프로젝트, 스텝 교육 프로그램 등 서비스 제공자의 역량을 향상시킬 수 있는 간접적 서비스도 포함.
호스트 프로그램 (HOST)	- 캐나다 문화에 익숙한 자원봉사자가 신규 이민자에게 도우미 역할을 하여 필요한 지역사회 자원과 서비스를 소개하고, 취업을 위한 인맥형성이나 지역 사회공동체와의 참여를 지원하도록 하는 프로그램.

자료: 캐나다 시민권과 이민부 홈페이지(<http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/isap/intro.asp#s2>)

나. 이주 가정 자녀 정책

매해 캐나다로 들어오는 20만여 명의 이주민 중 약 30%는 25세 이하의 아동 및 청소년이다. 66%는 경제 이민, 19%는 가족 초청이민, 그리고 15%는 난민 아동·청소년이다. 이들은 주로 가족을 동반한 피부양자이지만, 학교나 직장을 목적으로 혼자 이주하는 아동·청소년도 있다. 캐나다 사회 개발 위원회 보고서에 따르면 2016년도에는 전체 캐나다 아동 인구 당 이주 아동의 비율은 25%가 될 것으로 예상하고 있다(김효신, 2009).

이처럼, 다문화국가로서의 정체성을 가진 캐나다는 이주 가정 자녀들이 자신의 문화적 배경에 대한 자부심을 잃지 않으면서 동시에 캐나다 사회에서 살아가는 데 필요한 사회문화적, 경제적 자원들을 갖출 수 있도록 여러

가지 정책을 마련하고 있다. ‘맞춤’과 ‘참여’가 정책에 있어서의 중요한 키워드이며, 다양한 배경을 가진 청소년들 개개인의 처지와 요구에 맞는 프로그램, 청소년들이 적극적 기획자로 참여하는 프로그램 마련에 노력을 기울이고 있다(김효신, 2009; 이민경·이수정, 2011).

캐나다는 연방국가인만큼 구체적인 이주 아동 청소년지원 프로그램은 주 정부 차원에서 이루어진다. 예를 들어, 브리티쉬 콜럼비아주의 교육부는 학교에 신규이주아동을 체계적으로 돕는 SWIS(Settlement Worker in Schools)라는 전담인력을 두도록 하고 있으며, 학생의 필요에 따라 맞춤형 프로그램을 지원하고 있다는 것은 매우 주목할 만하다.¹¹

캐나다도 미국처럼 기본적으로 다수의 이주자로 구성된 ‘이민국가’이고 연방제로 운영되고 있어서 한국과는 맥락이 다르다. 그러나 미국정부보다는 연방정부가 좀 더 적극적으로 개입하여 국가정체성 자체를 다문화국가로 규정하고 체계적으로 포괄적인 이민자 통합정책을 펼치고 있다. 동시에, 연방정부가 세세한 서비스에 개입하기보다는 다양한 민간영역, 시민사회와의 협력체계를 통해 지역사회에서 꼭 필요로 하는 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있기도 하다. 중앙정부와 지방정부, 그리고 공공영역과 민간영역, 주류사회와 이민자 사회 등 다양한 수준과 영역 사이의 협력체계를 어떻게 효과적으로 구성할 것인가 하는 문제에 대해 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 또한 다문화주의를 국가의 근본정책으로 선언한 국가이니만큼, 전체사회의 ‘다문화화’에 있어 어떤 문제점을 노정하고 있고, 어떤 방식으로 해결해 왔는지 등에 관한 전체적인 그림을 그리는 데 있어서도 도움이 될 것이다. 예를 들어, 이민자 통합에 있어 주류사회와의 상호작용이 중요함을 인지하고 호스트 프로그램을 마련한 점, 이민자 사회의 자조력 향상을 지원함으로써 이민자 집단의 수혜자화를 극복하고 있다는 점, 그리고 다문화 사업에 있어서 무엇보다 전체 주민의 반차별, 반편견 의식 확대에 중점을 두고 있다는 점 등은 시사하는 바가 크다.

11 캐나다 브리티쉬 콜럼비아 주 교육부 홈페이지: <http://www.gov.bc.ca/bced/index.html>

다문화 정책에 있어서 ‘맞춤형 지원을 통한 효과성 증대’, ‘참여를 통한 자신감과 연대감 증대’, ‘반차별 교육을 통한 다수자 변화와 상호간 소통’ 등이 동등한 무게를 지니고 진행되어야 한다는 원칙은 캐나다의 이주 가정 자녀 정책의 지향을 읽게 해주고 있다.

2) 동화주의를 기반으로 하는 유럽지역: 프랑스, 독일

(1) 프랑스

가. 이주정책의 배경 및 원칙

프랑스의 이주민은 프랑스 인구의 12.25%를 차지하며 이 중 아프리카 출신이 3/4을 차지하고 있다. 프랑스의 이주민 증가는 크게 다음 3가지 정책적 배경에 기인한다. 첫째, 자국 내 부족한 노동력 충당, 둘째, 인권 국가로서 정치 망명객의 적극적인 포용, 셋째, 인도주의 차원에서 실시하고 있는 난민의 수용이다. 특히, 프랑스 이주민의 역사는 단순히 이주노동자나 난민 등의 국내 유입에 의해서라기보다 프랑스 제국주의 역사와도 밀접한 연관을 맺고 있다. 따라서 식민지 해방과 더불어 밀려들기 시작한 이주민들에 대한 프랑스의 이주민 정책은 이러한 자국의 이해관계가 그 바탕에 깔려 있다.

프랑스는 오랜 세월 여러 인종과 민족이 뒤섞이면서 함께 사는 사회를 이루어 왔다. 따라서 다문화주의를 전면적으로 내세우지 않는 공화주의 국가 사상에 기반한 통합주의 정책을 펴 왔지만 ‘인종’과 ‘민족’의 이름을 거론하지 않을 뿐 다양한 방식으로 이주민 지원정책을 실시하고 있다고 할 수 있다.

최근에는 고실업과 장기적인 경제침체가 프랑스 사회를 외국인에 대한 배타적인 시선으로 바뀌게 하였고, 이에 따라 이주민 정책도 이전의 개방적 시스템에 비해 폐쇄적으로 바뀌고 있다. 그러나 지금의 프랑스 사회를 이해하기 위해서는 이주민에 대한 사회적 인식과 사회적, 제도적 인프라가 우리와는 비교가 되지 않을 만큼 두텁다는 것을 인지할 필요가 있다. 다시 말하면, 프랑스는 정권의 부침과 그에 따른 국정 방향과 사회적 변화에 따라 이주민

정책도 변화를 거듭하고 있지만 인권 국가로서의 오랜 역사와 폭넓은 사회적 관용, 다문화적 현실에 대한 사회적 인식은 여전히 프랑스 사회의 기본적인 토대를 이루고 있다고 할 수 있다(이민경, 2007; 2008).

최근 들어 대상과 관련 업무에 따라 흩어져 있던 이주민 관련 업무를 한 곳에 묶어 관리하는 통합적 시스템으로 개편을 추진하면서 프랑스는 2007년 5월에 이민, 통합, 국가정체성, 협력 발전부(Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement)라는 정부부처를 새롭게 출범시켰다. 이주민 정책을 중앙집권적으로 통합 관리하려는 의도에서다.¹² 이주민들의 문제를 하나의 창구로 통합하여 그 관리를 강화하겠다는 의지의 표현이라고 할 수 있다. 이러한 이주민 정책은 현재 프랑스의 핵심적 정책이고 최근 실업과 경제 불황 등 프랑스 국내적 위기상황이 프랑스의 이주민 정책을 이전과 비교하였을 때 보수적인 색채로 변화시켰음은 자명한 사실이다.

여타 다른 국가처럼 프랑스의 이주자 문제는 단순히 국내의 법적 차원의 문제가 아니라 국제적인 상황 및 국제적 조약 등과 복합적으로 얽혀있다. 절차와 심사가 까다로워지고 엄격해졌다는 면에서 최근의 이주민 정책이 이전과 비교하여 폐쇄적이고 프랑스 자국 중심주의로의 전환임에는 틀림없지만 기본적인 정책 방향은 자유, 평등, 박애라는 프랑스 공화국 이념을 거스르지 않는다는 것은 프랑스 이주 정책을 이해하는 핵심이라고 할 수 있다.

나. 이주 가정 자녀 정책

프랑스는 통합을 지향하는 이주민 정책상 이들을 특별하게 배려하는 정책에 인색한 대신 이들을 사회적 약자로 간주하여 지원하는 사회 복지적 시스템은 잘 발달되어 있다. 따라서 프랑스 이주 가정 자녀 정책은 공화주의적 원칙아래 일반 가정 자녀들을 위한 지원 틀 속에서 이들을 지원하려는 보편적인 아동·청소년 정책에 바탕을 두고 있다.

12 프랑스 이민부: <http://www.immigration.gouv.fr/>

또한, 프랑스 자국민과 외국인과의 결합에 의한 소위 국제결혼 가정은 프랑스가 주목하는 이주민 집단이 아니다. 왜냐하면 이들은 프랑스 국적을 취득하거나 사회적 권리에 있어 프랑스인과 다르지 않기 때문이다. 오히려 이주노동자와 그 가족(travailleurs immigrés et leur famille)을 대상으로 하는 이주노동자 및 그 가족 정책이 존재한다(이민경·이수정, 2011).

프랑스 혁명이래로 대표적인 인권국가의 명성을 지니고 있는 프랑스는 합법적으로 국내에 체류하는 이주민의 경우 사회복지 정책에 있어 프랑스 시민과 동등한 수준의 대상이 되는 공고한 사회적 인프라를 조성해 왔다. 비합법적인 외국인 체류자의 경우도 사회보장 제도의 혜택은 받지 못하지만 아이들을 위한 사회적 보조는 받을 수 있다(이민경, 2008). 이처럼, 프랑스는 아동들의 교육권을 유엔의 아동 인권 협약과 프랑스 혁명정신에 입각해 합법적 체류여부 등 부모들의 신분에 관계없이 실질적으로 보장하고 있다. 따라서 프랑스에 거주하는 모든 학령기 아동들은 부모의 여건과 관계없이 교육을 받을 권리가 보장되어 있고 이러한 권리를 프랑스는 현실적으로 준수하고 있기 때문에 부모가 불법 체류자(Sans Papier)라 하더라도 아이들이 프랑스에서 공교육을 받는데 아무런 지장을 주지 않는다(이민경, 2007; 이민경·이수정, 2011). 따라서 만 18세 이하 아이들의 학교 등록 절차에서 부모의 신분을 증명하는 서류를 요구하지 않기 때문에 부모의 신분이 미등록인지 아닌지는 아무런 의미가 없다.¹³

최근 프랑스의 이주민 정책이 과거에 비해 폐쇄적으로 전환하면서 불법 이민자들에 대한 추방이 국가적으로 시행되었는데 학령기 자녀를 둔 불법 체류자 신분인 부모들은 추방 대상에 오르더라도 자녀들이 현재 프랑스에서 학교 교육을 받고 있으면 당국의 심사를 거쳐 아이들이 학업을 마칠 때까지 부모들에게 임시체류 허가증을 발급해 줌으로써 합법적으로 프랑스에 거

13 해당 거주지역 시청에서 학교 입학에 관한 신청서만 제출하면 별도의 절차 없이 주소지와 가장 가까운 공립학교를 배정받고 비 프랑스어권 아동일 경우 외국인을 위한 특별반이 개설되어 있는 학교로 배정해 준다. 학제가 나라에 따라 다르기 때문에 프랑스의 경우 아동의 생년월일을 고려하여 나이에 맞는 학년과 반 편성을 원칙으로 하고 있다.

주할 수 있는 길을 열어놓기도 하였다. 아이들의 교육받을 권리를 보호하기 위한 인권적 차원에서의 정책이라고 할 수 있다(이민경, 2007; 이민경·이수정, 2011).

또한 부모와 함께 합법적으로 체류한 미성년 아이들의 경우 처음에는 5년간의 체류증을 발급받고 이후에 10년짜리 체류증을 발급 받는다. 따라서 부모의 프랑스 체류기간이 끝나더라도 자녀들은 프랑스에서 학업을 계속할 수 있고 졸업 후에 직장생활을 하는데도 프랑스인과 차별을 받지 않는다(이민경, 2007). 다음 표 4는 이주 가정 자녀들을 위한 프랑스의 지원프로그램을 정리한 것이다.

표 4. 프랑스 이주 가정 자녀 정책 프로그램

정책 프로그램	세부내용과 대상
교육투자 우선지역 사업 (Zone d'Education Prioritaire: ZEP)	<ul style="list-style-type: none"> - 이민자들이 많은 빈민 지역에 대한 “적극적 차별” 정책으로 추진되고 있는 제도임. - 공식적으로 사회적, 계층적 불평등을 해소하기 위한 정책의 하나라고 할 수 있지만 실질적으로 이들 저소득층을 이루는 층이 대부분 이민자 가정임.
시민교육(Education civique)과정 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 초등학교 1학년(CP) 부터 고등학교 3학년(Terminal)까지 공통 필수과목으로 개설
프랑스어 입문반 (CLIN: Les classes d'initiation au français)	<ul style="list-style-type: none"> - 1970년에 공식적으로 개설되었으며 취학 연령기 이주민 아동(6~16세)에게 프랑스의 학교교육을 따라가기 위한 기본적인 프랑스어 교육과 학교적응을 위한 특별학급제도
적응반 (Classes d'accueil)	<ul style="list-style-type: none"> - 중· 고등학교 이주 학생들을 위한 특별학급. 고등학교는 초· 중학교에 비해 상대적으로 그 수가 적지만 실험적으로 소수의 학교에서 운영되기도 함. 이 학급에서는 특별교사가 배치되어 프랑스어 기초교육뿐만 아니라 프랑스 학교적응을 위한 문화, 역사를 비롯한 프랑스 이해교육과 다른 일반적인 교과목들도 다양한 아이들의 수준에 맞는 수업을 실시
‘이주민 자녀교육을 위한 정보센터(Cefisem; Centre de Formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants) 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 1975년부터 교육부에 의해 설립된 이 기관은 이주민 자녀들의 학업을 돕기 위한 학교교육 프로그램 지원센터. - 지역관할 교육청 내에 설치되어 특히 처음으로 프랑스에 도착한 아이들의 프랑스 학교적응을 위한 목적으로 시행. - 16세 이상은 직업교육을 통하여 직업을 가질 수 있게 도와주고, 도시빈민 지역 아이들의 학교생활적응 지원이 주 업무이며, 학교와 가정을 연계시키고 아이들의 진로문제 등을 지원

자료: 프랑스 교육부: <http://www.education.gouv.fr>.

물론, 사회의 작동방식이 가시적, 제도적 장치뿐만 아니라 비가시적, 상징적인 장치에 의해서도 작동된다는 점을 감안한다면 프랑스 역시 다양한 비가시적인 사회적 차별이 존재한다. 때문 이 비가시적인 차별이 현실에 교묘하게 작용하면서 실질적인 차별을 불러오기도 한다. 기업의 사원 채용에 유색인종이나 이슬람 출신에 대한 기피는 이러한 예일 것이다. 그러나 이러한 사실은 모든 사회에 존재하는 그림자이고 이러한 차별이 제도와 사회적인 인식의 차원에서 지배적인 담론을 형성하지는 않는다는 점을 상기할 필요가 있다.¹⁴

프랑스의 이주 가정 자녀 정책은 보편적인 아동·청소년 정책 테두리 안에서 이주 배경을 지닌 청소년들이 주류사회에서 소외되지 않고, 균등한 권리를 가지고 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원하는 시스템을 갖추고 있음을 알 수 있다. 이는 프랑스가 특정한 인종·민족적 배경에 따라서 특별한 시혜정책을 펼치지 않는 공화주의적 전통에 기인하기 때문이라고 할 수 있다(이민경, 2007). 따라서 자격별, 대상별 지원을 하지 않고 지원이 필요한 아동·청소년들이 수혜를 받을 수 있는 시스템을 갖추고 있다. 그러나 난민이나 프랑스에 최초 혹은 중도 입국한 아동·청소년들에 대한 지원시스템을 전국적으로 갖추어 아동들이 지역사회와 학교에 적응할 수 있도록 지원하는 시스템을 갖추고 있다는 점에서 대상별 지원시스템에 의한 분리/낙인 효과의 문제점을 가지고 있는 한국 사회 이주 가정 자녀 정책에 매우 시사적이라고 할 수 있다.

(2) 독일

가. 이주정책의 배경과 원칙

독일은 분단과 통일이라는 역사적 배경 때문에 비슷한 환경에 놓인 한국

14 이러한 개방적인 이주민 정책은 프랑스 대혁명의 이념인 자유, 평등, 박애정신을 계승하는 의미도 강하게 작용하고 있다. 최초의 인권선언 국가인 프랑스는 시민혁명이념을 계승한 공화국이념으로서 박애정신을 채택하고 있으며, 이 정신은 인간의 인격, 휴머니티를 존중하고 각자 모두가 평등하다는 사상에 입각하여 인종, 종교, 국적을 초월한 인간애를 강조하는 것으로 세계 시민주의가 그 사상의 바탕에 깔려 있다.

에 매우 유의미한 시사점을 제공하고 있다. 2006년 현재 독일 내 이주배경을 가진 인구는 1,510만 명으로 전체 인구의 18.3퍼센트를 차지하며 이 가운데 20세 이하는 450만 명으로 보고되고 있다(이혜원 외, 2010). 특히 1980년대 중반이후 동유럽 국가로부터 온 난민과 이주 및 독일계 동유럽 귀환자의 급증 등으로 인한 환경의 변화는 독일의 사회통합문제가 체계적으로 논의되는 계기를 마련해주기도 하였다. 1980년대부터 문화적 다양성을 인정하지 않는 동화를 전제로 하는 통합정책은 전환되기 시작하였고 1991년을 기점으로 독일의 이민과 관련된 법적·제도적 측면의 개선문제와 함께 다양한 언어적, 인종적, 문화적 차원의 존중의 문제와 진정한 다문화 사회를 구현하기 위한 문화 간 이해가 주요한 사회적 화두가 되면서 다문화주의적 대안들이 제기되기 시작하였다.

한편, 독일은 2005년에 개정된 이민법의 취지에 맞도록 국가통합계획을 발표하고 일관성 있게 국가적 차원에서 이주 정책을 펼쳐왔다(이민경·이수정, 2011). 따라서 대상에 따라 서로 상이한 정책을 구사해 온 기존의 이주민 정책도 모두 거시적으로 '독일사회로의 통합'을 목적으로 하는 통합정책으로 귀결되고 있다. 또한, 한국과 마찬가지로 민족주의가 강하여 이들 동독 출신 이주민과 독일 귀환자들에 대해서는 민족주의적 관점에서 많은 혜택을 주었으나, 독일 귀환자 지원 정책에 대한 독일 일반의 불만, 특히 빈곤 계층의 불만으로 인해 이들에 대한 특별한 정책보다는 차츰 일반적인 사회통합 정책으로 개편되어 가고 있음을 알 수 있다.

이러한 통합주의적 특성을 지니고 있는 독일의 이주 정책은 정부 부처의 부서별로 이주정책이 매우 체계적으로 나뉘어서 실행되고 있다. 표 5는 이주민 관련 업무를 담당하는 독일의 주요부처별 정책 대상과 내용을 간략하게 정리한 것이다.

나. 이주 가정 자녀 정책

주류사회로의 통합을 기조로 하는 독일의 이주 정책은 아동과 청소년을 대상으로 하는 정책에도 그대로 적용된다. 따라서 이주 가정 자녀들을 위한

표 5. 독일의 주요부처별 정책 대상과 내용

주무부처	정책 대상과 내용
Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration(이주민, 난민 및 통합을 위한 연방정부 대의원회)	<ul style="list-style-type: none"> - 이주민과 난민, 이민자, 이주의 배경을 가진 사람들, 이민가족, 외국인의 통합이 주요 업무임. - 주요과제는 이주자들의 통합지원, 외국인과 독일인 사이의 조화로운 공생에 대한 지원의 동등한 대우 및 외국인 적대감의 해소, 귀화/ 시민권 획득에 대한 지원 등.
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (이주 및 난민자를 위한 연방청)	<ul style="list-style-type: none"> - 이주(이민자, 망명신청자, 난민, 독일인이주자, 노동이주자) 와 외국인/이주자/독일인이주자의 통합이 주요한 업무. - 망명신청자에 대한 결정과 난민의 추방에 대한 보호, 이민자의 자발적 귀국에 대한 지원, 이민자의 통합정책 개발과 실행, 독일인이주자와 외국인의 사회적 통합 프로젝트 지원 등의 과제를 수행(http://www.bamf.de).
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(가족, 노인, 여성 및 청소년 연방성)	<ul style="list-style-type: none"> - 이주민가족, 이민가족, 이주의 배경을 가진 가정들, 노인이주자, 이주의 배경을 가진 어린이 및 청소년에 대한 지원이 주 업무. - 유아들의 보육지원과 보다 나은 보육 및 노동시장 진입 등을 통한 외국인/이민의 배경을 가진 어머니들에 대한 동등한 지원, 학교, 교육기관, 문화 및 스포츠단체, 기업 및 부모들 사이의 상호협력력을 통한 이주배경을 가진 청소년에 대한 개별적인 통합지원 등(http://www.bmfsfj.de).
Bundesministerium für Bildung und Forschung (교육 및 연구 연방성)	<ul style="list-style-type: none"> - 이주자/이민자를 위한 학습지원 및 교육을 통한 통합다문화사회를 위한 길로서 이주의 배경을 가진 아동들과 갖지 않은 사람들에게 대한 다문화 교육을 담당. - 이주 배경을 가진 어린이와 청소년에 대한 지원, 개인별 수준에 기초한 언어지원, 일반적인 언어지원(독일어와 모국어에 대한 어학적 교육과 지원, 어학진단, 상호적 어학지원, 어학연계망의 개발, 자원으로서의 다중어학능력 인정 등을 통한 직업교육 및 직업으로의 연계 지원이 주 업무(http://www.bmbf.de/).

정책도 이들의 사회통합을 돕고 주류사회 구성원으로 살아가는데 필요한 지원을 펼치는 정책을 진행하고 있다.

이주 아동과 청소년을 위한 부처는 연방정부 차원의 청소년부 산하 ‘기회균등 부서’에서 ‘청소년의 사회통합’을 위한 사업을 일괄적으로 진행함으로써 ‘기회균등’의 관점에서 이주 가정 아동·청소년 정책이 서로 일관성 있게 진행되고 있다는 것도 매우 주목할 만하다. 이 부서의 대상과 목적은 ‘이주 배경 아동·청소년’에 대한 지원을 통한 사회통합에 한정되어 있지 않고, 모

든 청소년 가운데 ‘학업을 중도에 포기하거나 가정 형편 등으로 인해 취약한 청소년들’에 대한 기회균등 보장을 통한 ‘사회통합’에 있다. 즉, 이주배경 아동·청소년의 사회문화적 특성을 고려하면서도 일반적 아동·청소년 정책의 맥락에서 정책이 추진되고 있다는 점에서 주목된다(이수정·김도혜, 2008). 한편, 독일은 각 주정부의 상황에 따라 서로 다른 이주배경의 아동·청소년 정책이 실행될 수 있도록 자율성이 보장되어 있는데 연방정부가 이미 존재 해 있는 지역사회 민간단체들을 조직하여 이주배경 아동·청소년을 지원하도록 하되 각 단체의 상황 및 해당 커뮤니티의 상황에 맞게 동일하지 않은 업무를 할 수 있도록 유동성을 담보하고 있기도 하다. 실제 정책을 수립하고 실행하는 데 있어 연방 정부보다 지방 정부의 목소리가 큰 독일에서는 주된 실행기관 및 프로그램은 모두 지방 정부 소관 내 청소년청에서 하게 된다. 이 외에도 연방 정부 차원에서, 노동과 사회업무부(Federal Ministry of Labour and Social Affairs), 건강부(Federal Ministry of Health), 교육과 조사부(Federal Ministry of Education and Research) 등에서 아동·청소년 업무를 부분적으로 진행하고 있다.

청소년부는 연방법에서 정한 청소년에 관한 조항들을 책임지는 부서로서 아동·청소년 서비스 조항(Children and Youth Service Act)과 청소년 보호법과 관련된 내용들을 전담한다. 독일의 아동·청소년 정책은 아동·청소년 정책을 독립적인 정책영역으로 보고 이를 가족정책, 여성정책과 연관시켜 본다는 점이 특징적이다. 이에 따라 독립적인 연방 및 주 정부 부서를 두고 있으며 이들에 대한 사업이 주로 ‘보호’에 초점을 맞추고 있다는 점도 눈여겨볼 사실이다. 그리고 연방 정부는 정책의 큰 방향성만을 제시하고 실행의 책임은 각 주정부가 지니고 있어 각 주정부의 사정에 따라 서로 다른 정책과 프로그램이 실행된다는 점도 특징이다.

한편, 독일 정부가 유럽연합에 제출한 청소년 보고서에 따르면 현재 독일에 거주하는 25세 미만의 연령층 가운데 약 30%가 이주 배경을 가지고 있다.¹⁵ 이처럼 이주배경의 아동·청소년의 수치가 높음에도 불구하고 다른 유럽국가보다 이주 배경의 아동·청소년과 일반 아동·청소년의 교육 격차가

많이 나는 것으로 알려져 있다. 이는 독일이 오랜 기간 동안 이주민을 “언젠가는 본국으로 돌아갈 대상”으로 보고 사회통합을 위한 지원 프로그램을 실행해 오지 않았기 때문인 것으로 보고되고 있다. 또한 이주배경의 아동·청소년들의 높은 중도 탈락률도 남학생의 경우 25%, 여학생의 경우 13%로 매우 높다. 따라서 독일 내 740,711명의 남녀 교사 가운데 외국국적 소지자는 5,302명(0.7%), 이주배경교사는 1%에 불과하다는 사실을 지적하면서 이주배경의 아동·청소년들에게 일종의 교사라는 ‘역할모델(role model)’을 제시하여 이들이 중도에 학교를 탈락하지 않고 건강한 사회 구성원으로 성장하도록 유도해야 한다는 지적도 나오고 있다.¹⁵

연방정부의 가족, 노인, 여성 그리고 청소년부는 이주배경 아동·청소년 관련 업무를 수행하고 있고, ‘기회균등부서’에서 관련 프로그램을 진행하고 있다. 특히 기회균등부서에서 진행하는 이주민 자녀 통합 프로그램은 “청소년의 사회적·직업적 통합”에 목표를 두고, 학업중도포기 탈락율을 낮추고 청소년들의 취직률을 높이기 위한 프로그램을 진행한다는 점에서 특징적이다. 가장 주목할 만한 사업으로 두 번째 기회 프로그램과 이주청소년 서비스 기관(Jugendmigrationsdienst: 이하 JMD)운영 사업을 들 수 있는데 이를 정리하면 표 6과 같다.¹⁶

이처럼 독일의 이주정책은 이주배경을 지닌 아동과 청소년들에게 필요한 지원을 포괄적으로 수행하되, 일반적인 주류 아동·청소년들의 정책적 맥락 속에서 수행하고 있음을 알 수 있다. 이러한 특성은 프랑스와 마찬가지로 이주 가정자녀를 위한 특별한 정책 대신 사회적 문화적 소수자가 될 가능성이 있는 아이들에게 주류사회로의 길을 열어 놓는 방식으로 정책이 전개되고 있음을 보여주고 있다.

15 2005년 자료에 따르면 전체 인구 중 25세 미만 인구가 17,138,659명이고, 25세 미만자 가운데 이주배경을 가진 인구가 5,694,600명이다. 출처 : Country sheet on Youth Policy in Germany, 2008, youth partnership of EC

16 http://www.bmfsfj.de/jugendmigrationsdienste.de/_template.php?browser=ie

표 6. 두 번째 기회 프로그램과 이주청소년 서비스 기관 운영 사업

사업명	대상 및 내용
두 번째 기회 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> - 독일은 재학생의 8퍼센트가 졸업장 없이 학교를 떠나며, 20에서 29세 사이 청소년의 15퍼센트는 아무런 직업 훈련도 받지 않고 있는 문제를 타개하기 위해 2007년부터 2013년까지 두 번째 기회 프로그램을 시행. 이 프로그램은 이주청소년만을 특화한 프로그램은 아니지만 학업중단의 대부분이 이주 가정 자녀라는 점에서 그 주요 수혜자가 이주배경 청소년임. - 2008년 현재 75개 지역에서 시행. - 각 지역별로 학업을 거부하는 학생과 그 부모, 교사를 위한 민간 지원 시설 간 네트워크를 형성하고 이렇게 형성된 네트워크에 예산을 지원.
이주 청소년 서비스 기관 (Jugendmigrationsdienst)	<ul style="list-style-type: none"> - 이주민 비율이 높은 지역에서 이주 가정 자녀들의 사회적응과 주류사회로의 통합을 위한 특화된 서비스 지원의 필요성에 의해 설립. - 사업대상은 취학과 취업의 과도기에 있는 이주 가정 자녀들임. 연방정부의 가족, 노인, 여성 그리고 청소년부(Federal Ministry for Family, Senior, Women and Youth: BMFSFJ)에 의해 2005년 설립된 전국적인 조직으로 현재 독일 전역에 300개 이상의 조직을 가지고 있음. - BMFSFJ가 기존에 이주민 지원 사업을 펼쳐온 시민단체들에게 이주 청소년 지원 사업을 진행할 수 있도록 예산을 지원하고 시민단체들은 필요한 지원 사업을 벌이는 시스템에 의해 진행.

자료: http://www.bmfsfj.de; jugendmigrationsdienste.de/_template.php?browser=ie

4. 논의 및 시사점

앞서 살펴본 것처럼 오랫동안 다문화 사회를 이루어 온 대부분의 서구국가들은 자신들의 사회적·문화적 맥락과 경제적·정치적 이해관계 속에서 이주문제를 고민하며 사회통합의 방법을 모색해 왔다. 이주문제는 국제화, 세계화 시대에 모든 국가들의 공통적인 관심사이지만, 국가와 집단, 개인들이 이주문제를 경험하고 받아들이는 방식은 각각 다르게 드러나고 구성된다. 또한 각국의 특수한 사회문화적 환경은 이주정책 방향성과도 연관되어질 수밖에 없다. 최근 들어 서구의 이주정책들이 폐쇄적으로 변해가는 이유는 이주문제가 해당 국가의 특수한 상황과 국제적, 시대적 맥락에 따라 해법을 찾아야 하는 복잡성을 띠고 있다는 것을 보여주고 있기도 하다(이민경,

2008; 이민경·이수정, 2011).

이주 가정 자녀 정책도 마찬가지다. 각 사회의 특성과 정책 패러다임에 따라 독자적인 정책 방향성을 보여주기도 하지만 이주 가정 자녀들과 관련한 정책과 방향성에서는 몇 가지 보편적 특성도 발견된다. 이를 한국 사회에 주는 시사점과 관련하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이주가정 자녀들을 위한 정책적 지원을 적극적으로 실행하려는 기조를 가지고 있지만 이주 가정 자녀들만을 위한 특별한 지원을 중심으로 하는 정책을 펼치지 않는다는 점이다. 이는 이주가정 자녀들을 특별한 정책적 대상으로 한정했을 경우 나타날 수 있는 위험성을 경계하기 때문이다. 다시 말하면 정책적 기조가 상이한 다문화주의와 동화주의를 기반으로 하는 모든 북미와 유럽국가들의 공통된 방향성은 이주 가정 자녀들에 대한 낙인화가 발생하지 않도록 배려하고 있다. 특히 프랑스와 독일 사례에서 보는 것처럼 유럽의 경우 일반 청소년과의 통합적인 지원시스템 안에서 이들에게 필요한 지원이 실질적으로 이루어지도록 세심한 배려를 하고 있다. 다문화주의 국가들이라고 할 수 있는 미국과 캐나다도 이러한 원칙에서는 다르지 않다. 이러한 정책적 특성은 한국사회가 '다문화 가정' 혹은 '다문화 아동' 등으로 이들을 집단화함으로써 발생하고 있는 부정적인 이미지를 만들어 내고 있다는 점에서 매우 유의미한 시사점이라고 할 수 있다.

둘째, 이주 가정 자녀 정책이 사회경제적, 문화적 배경의 다양성과 성장기적 특성이 함께 고려되는 방식으로 접근하고 있다는 점이다. 북미와 유럽국가들은 어떤 정책적 기조를 택하고 있건 일반 아동·청소년 관련 정책과 서비스를 주관하는 정부 부처나 기관이 이주 아동·청소년 정책을 주도하거나 이주 관련 부처나 기관과 적극적으로 협력하고 있다. 이 같은 사실은 이주 가정 자녀에 대한 지원이 성인과는 다른 정책적 관심과 지원이 필요하다는 인식의 공감대가 형성된 것에 기인한다고 할 수 있다. 한국사회의 이주가정 정책이 성인 중심의 정책의 부차적인 대상으로서 이주가정 자녀 정책을 실시해 온 것과 비교해 보면 주목할 만한 특성이라고 할 수 있다.

셋째, 이주 가정 자녀 지원 정책은 이들을 결핍된 존재로 규정하면서 시혜

적인 정책을 펼치지 않는다는 점이다. 이는 첫 번째 특성과는 연결된다고 할 수 있는데, 시혜적 정책은 이주 가정 자녀들을 열등한 집단으로 대상화하지 않음으로써 소수집단에 대한 사회적 낙인화를 방지하기 위한 정책적 방향이라고 할 수 있다. 이주 가정 자녀 특화 정책 보다 오히려 소수집단에 대한 주류집단의 차별과 편견감소를 위한 교육적 지원이 많은데, 이는 이주 가정 자녀들이 자라나는 사회적 환경으로서 제도적 장치 못지않게 사회적 인식의 중요성을 인지한데서 비롯된 것이라 할 수 있다. 다시 말하면, 소수자 집단이 한 사회에서 건강하게 성장하기 위해서는 다문화 감수성 함양 등 주류사회의 변화가 필수적 요소임을 인지하고 있다는 것을 방증해주고 있다. 이러한 방향성은 이주 가정 자녀들이 주류사회로 진입하는 데 실질적, 상징적 장애가 되는 요소들을 제거하려는 정책의 기본 방향성에 기인한 것임을 시사해주고 있다.

이러한 해외사례의 시사점을 염두에 두고 이주 정책을 둘러싼 한국사회의 맥락에 기반하여 한국 사회 이주 가정 자녀 정책의 방향성을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 이주배경을 지닌 아동·청소년들을 핵심적인 정책 지원 관심사로 가져가되 일반 아동·청소년들의 다문화감수성 함양과 같이 가도록 일반 청소년 지원의 틀 속 혹은 연계 속에서 정책을 떠나가야 할 필요가 있다. 소위 말하는 ‘다문화 한국 사회’의 실현은 이주 아동·청소년들만의 문제가 아니며, 이주 아동·청소년들이 경험하는 한국사회의 장애들도 이들의 문제가 아니라 한국 사회와 그 주류 구성원의 문제와 밀접하게 연관되어 있기 때문이다(이민경, 2012). 선행연구들은 이주자들이 주류사회에 동화하고자 하는 욕구가 있어도 정상적인 통합의 길이 막혀 있는 경우, 이러한 장애기제로 인한 좌절과 그로 인한 심리적 대응으로서 주류사회로의 통합을 포기하고 소외자로 머물 가능성이 많다(Cross, 1995; Olah, 1995; Oertings, 1992)는 점을 지적하고 있어 이주해온 사회의 구조와 문화가 이주자들의 적응에 매우 강력한 영향을 미치고 있음을 시사하고 있다(이민경, 2012).

다음으로, 이주 정책이 이주 아동·청소년들을 대상화하는 것을 넘어 이들

의 필요에 부응하여 이주 아동·청소년의 사회통합과 역량강화를 지원하고 사회적으로 다양성이 받아들여지도록 촉진하는 기능을 담당하는 정책서비스여야 할 것이다. 이 점에서 생애단계상 그 의제와 요구에서 특수성을 보일 수밖에 없는 이주 아동·청소년들의 특성을 감안한 접근이 요구된다고 할 수 있다. 출신국적과 지역에 따라 이주 아동·청소년의 요구와 필요도 다양하다는 점을 감안하여 이들에 대한 다각적인 접근이 필요하다고 할 수 있다(이민경, 2012).

마지막으로 이주 가정 자녀를 특화하는 정책으로 인한 낙인의 문제를 본격적으로 고찰할 필요가 있다. 그동안 한국사회의 위계적인 사회문화로 인해 소수집단인 이주 가정에 대한 낙인화는 매우 위협스러운 상황이라 할 수 있다. 감수성이 예민한 성장기인 이주 가정 자녀들의 경우는 이러한 사회적 낙인에 매우 민감할 수밖에 없다. 따라서 정책적 의도가 긍정적이라 할지라도 시행과정에서 낙인의 문제가 될 수 있는 정책적 지원방안을 매우 꼼꼼하게 검토할 필요가 있다.

2013.04.29 접수, 2013.06.03 수정, 2013.06.27 게재확정

참고문헌

- 김윤영, 2006, 다문화청소년 알아가기: 미국의 이주 청소년 정책, 서울: 무지개청소년센터.
- 김현미, 2005, 글로벌 시대의 문화번역, 서울: 또하나의 문화.
- 김혜순, 2008, 결혼이주여성과 한국의 다문화사회 실험 : 최근 다문화담론의 사회학, 한국사회학, 42(2), 36-71.
- 김효신, 2009, 다문화청소년 알아가기: 캐나다 이주 난민 아동·청소년 정책, 서울: 무지개청소년센터.
- 박선웅·이민경·구정화·박길자, 2010, 다문화교육 프로그램에 대한 비판적 분석, 시민교육연구, 42(2), 29-60
- 이민경, 2007, 프랑스 다문화 교육의 배경과 쟁점, 교육과정평가연구, 10(2), 53-76.

- 이민경, 2008, 한국사회의 다문화 교육방향성 고찰: 서구사례를 통한 시사점을 중심으로, *교육사회학연구*, 18(2), 83-104.
- 이민경, 2012, 이주배경 아동·청소년 정책에 대한 비판적 분석과 대안 모색: 가족과 교육 아젠다를 중심으로, *한국교육학연구*, 18(3), 157-181.
- 이민경·이수정, 2011, ‘다문화 아동·청소년’ 정책 용어 사용에 대한 비판적 고찰과 대안 모색: 정책용어와 방향성에 대한 외국사례를 중심으로, *사회과학연구*, 35(2), 1-37.
- 이수정·김도혜, 2008, 해외집 이주배경 아동·청소년정책과 한국사회에서의 함의, 무지개 청소년센터.
- 이태주·이민경·백혜정·문경희, 2008, 이주배경을 지닌 아동·청소년 종합 지원정책 보고서, 보건복지가족부·무지개청소년센터.
- 이혜원·김미선·석원정·이은하, 2010, 이주아동의 교육 실태조사, 국가인권위원회 보고서.

- Boyson, B.A. and Deborah J. S., 2003, Secondary School Newcomer Programs in the United States, Center for Research on Education, Diversity and Excellence.
- Cross, S. E., 1995, Self-construals, coping, and stress in cross-cultural adaptation, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 26(6), 673-697.
- Niemcyrk(eds.), *Ethnic and multicultural drug abuse: Perspectives in current research*, New York: Harrington Park Press.
- Oetting, E. R., 1992, Planning programs for prevention of deviant behavior: A psychosocial model, In J.E. Trimble, C. Bolek and N.
- Olah, A., 1995. Coping strategies among adolescents: A cross-cultural study, *Journal of Adolescence*, 18, 491-512.

[인터넷 자료]

- “독일 교육 및 연구 연방성.” <http://www.bmbf.de>.
- “독일 가족, 노인, 여성 및 청소년 연방성.” <http://www.bmfsfj.de>.
- “독일 이주 및 난민자를 위한 연방청.” <http://www.bamf.de>.
- “독일 이주민, 난민 및 통합을 위한 연방정부 대의원회.” <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/beauftragte-fuer-integration.html>.
- “미국 교육부 홈페이지.” <http://www.ed.gov/>
- “미 교육부 내의 영어 비숙련 아동을 위한 영어 습득, 언어 향상, 그리고 학업성취청 홈페이지.” <http://www.ed.gov/about/offices/list/oela/index.html?src=oc>

- “미 교육부 내의 이주자교육청 홈페이지.” <http://www.ed.gov/about/offices/list/oes/ome/programs.html>
- “미국 이민 정책 기구.” <http://www.migrationinformation.org/DataHub/acscensus.cfm#>
- “미국 도시 협회.” http://www.urban.org/uploadedpdf/900955_children_of_immigrants.pdf.
- “캐나다 시민권과 이민부 홈페이지.” <http://www.cic.gc.ca/english/>
- “캐나다 법무부 홈페이지.” <http://laws.justice.gc.ca/eng/UpdateNotice/index.html?rp14=%2Fen%2FC-18.7%2F>
- “캐나다 보건복지부 내 아동가족국 홈페이지.” <http://laws.justice.gc.ca/eng/UpdateNotice/index.html?rp14=%2Fen%2FC-18.7%2F>
- “캐나다 브리티시 콜럼비아 주 교육부.” <http://www.gov.bc.ca/bced/index.html>
- “캐나다 브리티시 콜럼비아 주 아동가족개발부 홈페이지.” <http://www.gov.bc.ca/mcf/>
- “캐나다 사회발전협회 홈페이지.” <http://www.ccsd.ca>
- “캐나다 온타리오 주 해밀턴시 SISO(Settlement and Integration Services Organization) 홈페이지.” <http://www.siso-ham.org/EN/Default.aspx>
- “프랑스 이민부.” <http://www.immigration.gouv.fr>.
- “프랑스 교육부.” www.education.gouv.fr.
- “프랑스 국가 통계청.” <http://www.insee.fr>.
- “SISO 홈페이지.” <http://www.siso-ham.org/EN/Default.aspx>

Analysis and Investigation of Migratory Children Policy of Foreign countries: their orientation and reality

Min-Kyung Lee* · Soo-Jung Lee**

Abstract This article examines various foreign countries' policies related to the children/youth with immigrants backgrounds in their specific contexts. By doing so, it seeks for valuable implications for South Korean policy and their future directions. For this, this article investigates 4 countries's cases: countries based on multiculturalism such as U.S.A and Canada and those based on assimilation such as France and Germany. These countries show that migratory children policy have two directions: one is to help them to integrate to mainstream society. the other is to prevent to be excluded socially and culturally. Based on these findings, this article suggest the future direction of migratory children policy of South Korea.

Keywords Migratory children, migration policy, multiculturalism, assimilation, North America, Europe.

* Daegu University, Education, minkyung0503@hotmail.com

** University of North Korean Studies, Anthropology, lee.soojung@gmail.com