

다문화사회와 정부의 역할:
독일의 통합 거버넌스와 한국에의 시사점

허 준 영 (Hur, Joon-young) *
(E-mail : jyhurberlin@googlemail.com)

논문접수일 : 2011년 7월 1 일
논문심사일 : 2011년 7월 16일
게재확정일 : 2011년 8월 13일

* 학위취득대학 : 베를린자유대학
현직: 서울시정개발연구원 부연구위원

다문화사회와 정부의 역할: 독일의 통합 거버넌스와 한국에의 시사점

<국문요약>

본 연구의 목적은 다문화사회라는 시대적 배경에서 행해지고 있는 독일의 이주민 통합정책에 대해 살펴보고 한국에 주는 시사점을 찾는 데 있다. 종래 독일의 혈통주의에 근거한 차별-배제적인 이주민 정책은 우리의 그것과 상당한 유사한 점을 가지고 있었으나, 점차 통합적인 정책으로 전환 중이라는 점에서 최근 다문화사회로의 급격한 변화를 겪고 있는 한국의 정책대응에 타산지석으로 활용할 수 있다.

본 연구에서는 다양한 참여자들과의 상호협력을 바탕으로 한 독일의 통합정책 추진양태를 ‘통합 거버넌스’의 틀로 살펴본다. 즉, 수직적으로는 연방과 주 그리고 지방정부와, 그리고 수평적으로는 시민사회 단체들과 이민자 자조집단들의 이민자 통합을 위한 협력구조에 초점을 맞춰 통합 거버넌스의 환경, 구성과 역할을 살펴보고, 구체적인 운용사례를 고찰해 본다. 아울러 이러한 독일 통합 거버넌스 사례분석을 바탕으로 한국 정부의 다문화사회 대응에 주는 교훈을 제시한다.

[주제어] 다문화사회 통합 거버넌스

I. 문제제기

본 연구의 목적은 최근 한국사회가 목도하고 있는 다문화사회화에 따른 정책적 대응을 마련하기 위해 종래 한국과 유사하게 혈통주의

에 근거한 이민정책을 수행해 왔으나 최근 적극적인 통합정책으로 전환 중인 독일의 경험을 살펴 우리의 타산지석으로 삼고자 하는데 있다.

현재 재한 주민등록 외국인인 120만을 넘어서며, 주로 이주 노동자 유입, 결혼 이주민 및 북한이탈주민의 국내 정착 등에 의해 그 수가 지속적이면서도 빠르게 증가되는 추세다.¹⁾ 이들이 지닌 고유한 민족적 특성과 문화적 배경의 유입으로 인해 한국사회는 다문화사회로의 빠른 변화를 경험하고 있다. 이러한 추세는 정부의 국정운영에도 상당한 영향을 끼치는바, 종래 단일문화 중심적 정책에서 벗어나 다문화 포용의 인식을 바탕으로 소수민을 보듬어 안는 사회통합정책에 대한 요구의 목소리가 점점 커지고 있다. 그러나 한국의 경우 오랜 세월 국가와 민족을 동일시해 오면서, 사회통합의 수단이자 외세에 저항하는 동력이었던 독특한 민족주의는 ‘순혈주의’와 ‘단일민족’이라는 정서와 결합하여 외국 이방인들을 차별하거나 동화를 강요하는 등의 문제로 인해 다문화사회로의 이행은 순조롭지 않을 확률이 높다.²⁾ 따라서 보다 적극적이면서도 전향적인 이주민 통합정책을 통해 다문화사회의 대응이 필요한 시점이다. 이러한 시대적 요구에 부응해 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체들에서는 다문화사회의 대응 즉, 우리 사회에서 소수자인 이들 이민자의 원활한 사회정착 및 통합을 위한 정책에 점차 관심을 기울이고 있으나 아직은 주로 관주도의 단기적인 실적위주의 행사나 프로그램 유치 수준에 머무르고 있어 체

1) 우리나라 체류 외국인은 2010년 6월 현재 120만명에 이르며 이 중 외국인근로자는 2010년 5월 현재 558,538명으로 전체 외국인 수의 49%를 차지하는 가장 큰 집단이다. 이어 결혼이민자는 11.0%, 유학생은 7.1% 등의 비중을 차지한다(외국인·출입국 관리사무소 통계월보).

2) 2007년 유엔 인종차별철폐위원회(CERD)는 한국 정부가 제출한 ‘인종차별철폐조약’과 관련한 이행보고서 심사 후 “외국인과 혼혈을 차별하는 단일민족 국가 이미지를 극복하라”는 권고 보고서를 발표했는데 동 보고서는 단일민족의 강조가 한국 땅에 사는 다양한 인종들 간의 이해와 관용, 우호 증진에 장애가 될 수 있음을 우려하며, ‘순혈’과 ‘혼혈’ 같은 용어도 인종적 우월주의를 드러내는 것이라고 지적하였다.

계적이면서도 지속가능한 정책의 필요성이 제기되는 실정이다(장미혜·김혜영 외 2008; 한승준 2008).

앞으로 살펴볼 독일은 2차 세계대전 이후 빠른 속도로 다문화 사회로의 변화를 겪었음에도 불구하고 오랫동안 이민국의 현실을 받아들이려 하지 않았고 줄곧 독일인 혈통을 우선시한 차별-배제적인 이주민 정책을 고수해 왔다. 그러나 이들의 지속적 유입 및 이로 인해 파생된 사회정치적 문제는 독일사회에 다문화사회에 걸맞는 새로운 이민정책으로의 전환을 꾸준히 요구해온 바 최근 들어 다문화사회를 인정하고 통합적인 정책으로의 방향전환을 시도하고 있다.³⁾ 특히 이주민 통합은 정부뿐만 아니라 사회 전체 구성원의 책임이라는 인식 하에 다문화정책 결정 및 집행과정에서 다양한 참여자들과의 협력을 중시하고 있다. 이러한 독일의 경험은 최근 급격한 다문화사회로의 변화에 맞서 정부중심적인 대응을 하고 있는 한국의 다문화정책에 있어 상당한 시사점을 제공해 줄 것으로 본다.⁴⁾

II. 선행연구 논의 및 이론적 고찰

1. 다문화사회와 이주민 통합

세계화는 지역, 국가, 대륙을 넘나드는 인적자원의 흐름이라는 측면에서 객관적 과정인 동시에, 글로벌 상호연결성(global interconnect-ness)을 인지하는 집단적 자의식(collective consciousness) 측면에

3) 독일에서는 외국인 범죄 및 실업자 증가, 문화적 갈등 등으로 다문화사회에서의 사회적 갈등이 증폭된바 이는 곧 독일정부의 사회복지비 증가 등 재정적 부담을 야기시켰다(한형서 2007).

4) 혈통주의의 오랜 전통 속에서 외국인의 정주 내지 장기적 이주를 허용하지 않는 외국인정책을 견지했다는 점에서, 독일의 과거 외국인정책은 현재 한국의 외국인 정책과 닮아 있다. 특히 한국의 고용허가제는 많은 차이점에도 불구하고 독일의 외국인고용제도를 근간으로 만들어졌다고 할 수 있다(이용일 2007).

서는 주관적 과정이며, 교통기술의 발달과 더불어 국제이주를 촉진하는 주요요인으로 작용한다(Nederveen 2004; Appadurai 1999). 특히 인적자원의 자유로운 이동으로 인한 외국인의 유입은 단순히 인구구조만을 변화시키는 것뿐만 아니라 사회·문화·종교·정치적 변화 또한 초래하게 마련이다. 이들이 배태하고 있는 언어, 종교, 관습, 가치관, 국적, 인종 등의 다양한 문화로 말미암아 기존 사회의 구성을 변화시켜 다문화사회로의 전환을 촉진한다.⁵⁾ 한편, 다문화사회의 이질적인 새로운 요소들의 유입은 이들이 보유한 이질적인 문화적 습관과 전통으로 인해 본래 자리잡고 있던 국민들의 이해부족과 문화적인 차이로 상호 간의 충돌을 일으킬 수 있다(Toplumu 2006, 27; 한형서 2007, 326에서 재인용)는 점에서 개별 국가가 어떻게 다문화사회에 대응하느냐는 문제는 정부의 역할과 관련이 있다. 이런 점에서 이주민 통합은 다문화시대의 사회문제를 해결하기 위한 정책적 대안으로서, 주류와 비주류 간에 혹은 다수집단과 소수자 집단 간의 반목, 대립 및 유해한 갈등해소를 목적으로 하는 정부의 ‘제도적 보장’(Kymilicka 1995; 오경석·김희정 외 2007, 26; 신재주 2010, 5에서 재인용)이라고 할 수 있다.

2. 통합 거버넌스

비록 학계에서 확고히 정립된 거버넌스에 대한 정의가 존재하지는 않지만, 다양한 행위자를 가정하는 거버넌스 논의의 특성상 이질적인 주체들이 공동의 목표를 어떻게 잘 조화시키느냐의 문제가 논의의 핵심에 위치하게 된다. 즉 거버넌스의 참여자들은 상호의존적 관계

5) 본 논문에서는 다문화를 문화적 다양성의 존재자체를 의미하는 기술적 개념으로 사용한다. 한편 다문화사회를 이념적 지향으로서 다문화주의(multiculturalism)가 상당한 영향력을 발휘하는 사회로 정의할 경우, 정부가 다문화주의를 공공정책의 이념으로 채택한 사회를 뜻하는데, 민족적·문화적 다양성은 사회를 이루는 기본적인 원리로서 이를 증진해가는 것이 사회발전에 긍정적인 것으로 받아들여진다(김이선·황정미·이진영 2007, 22-23).

속에서 복잡하고 역동적인 문제 해결에 필요한 각종 자원을 공동으로 활용하여 공공의사결정을 산출해 내고자 한다(한승준 2008, 72). 한편 이러한 상호의존성은 종래 정부나 시장의 사회문제해결 기제와는 뚜렷하게 차별화된다고 보고, 이를 새로운 사회문제 해결 방식 또는 사회적 조정 양식(mode of social coordination)으로서 네트워크 거버넌스로 개념화하기도 한다(이명석 2002).

네트워크 거버넌스의 특징은 다양한 구성원의 자발적 협력을 통해 사회문제를 해결한다는 것으로, 이런 협력관계에서 정부, 시장, 시민 사회 중 한 일방이 주도하는 거버넌스 사례가 가능할 수 있다. 이와 관련하여 골드스미스와 에거스(Goldsmith & Eggers 2004)는 기존의 정부 기능이나 조직 또는 관할권에 얽매이지 않고, 다양한 네트워크의 행위자들을 조율하고 조정하는 역할을 통해 최적의 대안을 탐색하는 것이 필요하다는 사실을 강조하는바, 정부가 의도적으로 형성하고 관리하는 “정부주도 네트워크(government-initiated network)”를 주장한다(이명석 2008; 한승준 2008).

본 연구에서는 이러한 논의를 바탕으로 거버넌스를 공공문제 해결을 위한 다양한 주체 혹은 행위자들의 협력 메커니즘으로 상정하되 정부의 조정자 역할을 강조하는 정부주도 네트워크적 접근에서 논의하고자 한다. 한편 주제나 분야 또는 지역 범위에 따라 대학교육 거버넌스, 환경 거버넌스, 지역 거버넌스, 다차원 거버넌스 등으로 구체화할 수 있다는 점에서 본 연구의 대상인 이주민 통합에 해당하는 거버넌스를 ‘통합 거버넌스(integration governance)’라고 명명한다.⁶⁾ 즉, 통합 거버넌스는 ‘이주민의 통합과 관계된 다양한 활동 주체들의 협력 작업, 다시 말해 공공영역에서 다양한 수준의 정부 뿐만 아니라 민간영역에서의 다양한 행위자들과의 협력’을 의미하게 되며 정부의 조정역할을 강조한다. 이 같은 입장에서 독일 통합 거버넌스의 작동

6) 유럽위원회의 “통합을 위한 거버넌스”(Governance für die Integration)의 정의에 따르면, 통합 전략 및 절차의 틀을 결정짓는 요소들, 특히 협력의 구조, 메커니즘, 과정, 형태를 포함한다(Europäische Kommission 2007, 72).

양식을 살펴보기 위해 거버넌스의 환경, 구조 및 역할을 식별해 보고 다양한 주체들의 협력을 구체적인 사례를 통해 확인해 본다.

III. 다문화사회로의 전환과 그 대응

1. 다문화사회로의 전환

독일의 다문화사회 진입역사는 제 2차 대전 후로 거슬러 올라가는데,⁷⁾ 현재까지 크게 네가지 시기 즉, 다문화사회의 서막기, 정체성 혼란기, 인정기와 적극적인 다문화정책 추진기로 나누어 볼 수 있다.

다문화사회의 서막기는 제 2차 대전 이후부터 1974년 이주노동자 모집중지까지이다. 독일은 종전 후 1950-60년대 경제성장이 본격화되면서 수요가 폭증한 노동력 공급을 지중해 연안국 출신 노동자 모집으로 충당하고, 이로 인해 1961년 독일 총인구의 1.2%(69만명)에 불과하던 외국인 노동자는 1973년 6.4%(400만명)까지 증가했다. 당시 이들에게 적용된 초청노동자(Gastarbeiter) 제도는 국가에 의해 모집되어 지속적 통제가 이루어졌으며 단기순환(rotation) 원칙을 견지했다. 따라서 잠시 손님처럼 일만 해주고 돌아가는 외국인에 대한 별도의 통합정책의 필요성은 제기되지 않았던 시점이었다.⁸⁾ 주로 독일인이 기피하는 일자리 위주로 허가하는 대신 독일인과 동일한 노동조건을 적용했다. 그러나 1970년 외국인 비율이 4%를 넘어서면서 단기순환 원칙은 붕괴되기 시작했다.⁹⁾

-
- 7) 본 연구에서 통일이전 시기는 다문화사회 현상이 컸던 서독을 주 대상으로 다룬다. 동독의 경우 외국인 유입이 있었으나 주로 사회주의권에서의 계약 노동자들이었고 체류기간이 정해져 있었으며 나머지는 통일과 동시에 본국으로 귀환했다.
 - 8) 연방노동청이 인력 선발, 중개, 입국 등 거의 전 업무를 관할했고, 노동자에 대한 감시 및 최초 1년의 노동/체류허가 후 체류연장 여부는 고용센터와 외국인관청이 맡았다.
 - 9) 사업주 입장에서는 초청노동자가 작업에 숙련될 만 하면 체류기한이 도래하여 본국으로 돌려보내야 하고 또 신규 초청노동자를 받아들여 다시 작업에 숙련시키

다문화사회 정체성의 혼란기는 1974년 모집 중지부터 1999년 국적법 개정 까지도. 1973년 오일쇼크로 인한 경제불황으로 신규 외국인 노동자 모집이 중단되고 계약만료된 기존 노동자들의 귀환을 독촉했지만 이런 상황에서 외국인 노동자들은 오히려 본국의 가족을 독일로 초청하는 등 가족재결합을 통해 그 수를 점차 늘려갔다.¹⁰⁾ 1990년에는 새로운 외국인법(Ausländergesetz: AuslG)으로 인해 이민 2세대와 장기거주자의 귀화조건이 완화된바 외국인에게 처음으로 이민신분이 인정되었으며, 외국인관청의 장기체류와 관련된 재량권이 확대되었다. 그러나 법적으로는 모집을 중단하고 추방권한을 강화하면서도 한편으로는 단기순환 원칙에 따른 신규모집을 허용하는 모순이 존재했으며, 급증하는 외국인 비율에도 불구하고 1990년대까지 정부차원의 사회통합정책은 수립되지 않았다.¹¹⁾

이어 다문화사회 인정기는 1999년 이후부터 2005년 이민법 발효 전까지이다. 1999년 국적법(Staatsangehörigkeitsgesetz: StAG) 개정으로 이중국적이 허용되었고, 2000년 2월에는 슈뢰더 총리가 ‘그린카드’ 제도 도입을 밝혔다. 동 제도는 외국인 IT전문가에게 일시적 노동허가를 내주는 것으로, 기존 이민자의 ‘저숙련 육체노동자’라는 이미지는 점차 ‘전문직 종사자’로 바뀌는 전향적인 계기가 되었다. 이후 이주문제독립위원회는 ‘독일이 이민국가가 아니라는 명제는 더 이상 유지될 수 없고 인구학적으로나 경제적으로나 독일은 이민자를 필요로 한다’는 내용의 『이주: 이주에 대한 구상과 통합 장려책』 보고서를

는 시간과 비용은 상당히 비효율적이었기에 적극적으로 이들의 노동허가 연장을 요구하였다(이규영·김경미 2010, 155-156). 또한 사업장 변경금지 원칙도 폐지되어 외국인력위원회를 통하지 않고도 사업주들이 스스로 외국인력을 모집하거나 고용할 수 있게 되었다(이용일 2007, 230-231).

10) 독일에서 대량의 강제추방은 별도로 실시되지 않았다. 왜냐하면 교회나 사회복지단체 및 기업들이 강제추방을 반대했고, 송출국인 이탈리아와 그리스 등 우방국을 고려하는 한편 유고 및 터키와의 우호관계를 유지할 필요가 있었기 때문이다(이규영·김경미 2010, 156).

11) 이민자는 일시적 노동거주자이므로 ‘외국인 정책’이면 족하지 ‘통합정책’은 불필요하다는 것이었다(이규영·김경미 2010, 156-157).

제출하는 등 점차 이민국가임을 인정하려는 움직임이 커졌다.¹²⁾

마지막으로 통합적인 이민정책 수립기는 2005년 이민법 시행부터 현재까지다. 2005년에 발효된 이민법(Zuwanderungsgesetz: ZuWG)은 노동시장정책에 기반한 이주, 인도주의 차원의 난민과 망명, 이민자 통합을 규율하고 고도의 기술을 가진 전문가와 행정가에 영주권을 부여하게 하였다. 현재진행형인 다문화사회의 적극적인 대응으로서 통합정책의 내용에 대해서는 한국에 주는 시사점이 크다고 보아 다음 절에서 상세하게 고찰해 본다.

2. 다문화사회에의 적극적 대응: 통합정책의 체계

1) 이민법과 국가통합계획

이민법은 외국인 노동자들의 이주, 인권보장에 의한 망명 수용, 사회통합에 대한 내용을 포함한다. 과거 이민자 통합프로그램은 대부분 직업과 사회편입을 목표로 한 고용지원, 노동시장 연계 향상, 사회복지기관 지원 등이었으나 이민법 제정으로 초기오리엔테이션, 어학 및 오리엔테이션 강좌 등의 통합과정 등 이민자 개인에 대한 직접지원에 집중하게 되었다. 또한 새로운 이민자들과 장기체류 중이나 사회통합이 미진한 외국인들을 대상으로 독일의 언어, 역사, 문화를 배우는 사회통합코스를 의무적으로 수강하게 하였다.

아울러 2006년 출범한 기민당-사민당 연립정부는 이전 국적법과 이민법에서 미진했던 사회통합문제를 다시 다루고, 기존의 '사회통합코스'를 개선하여 2007년에 '국가통합계획(Nationale Integrationsplan, NIP)'을 발표하였다. 국가통합계획은 교육을 통한 사회통합을 위해 이주 초기부터 독일어 학습을 촉진하고, 이민자들에게 양질의 교육과

12) 위원회는 이민자들을 수용할 때 즉각 영주권을 부여하는 한편 나이, 언어능력, 교육수준, 사회 및 노동시장 통합능력, 출신국가, 가족관계 등에 따라 점수를 부여하고 최고점 순으로 이민자를 선발하는 '점수제도'를 실시할 것을 권고했다.

직업훈련 보장을 통해 노동시장에서의 기회 확대를 강조하고 있다.¹³⁾ 독일의 사회정책적·국민경제적 차원에서 기존의 이민자들을 노동시장을 통해 통합해내는 것을 목표로 삼아, 그 바탕이 되는 독일 교육시스템에서의 기회균등을 재차 강조하고, 연방정부 외에도 주정부가 기업, 단체들과 협력하여 직업훈련을 지원할 것을 촉구하였다.

2) 사회통합정책

이민법 제정이후 가장 부각된 국가차원의 통합조치는 초기오리엔테이션(Erstorientierung)과 통합코스(Integrationskurse) 실시다. 특히 통합코스는 이민자들의 강좌 참여 권리를 보장하는 동시에, 체류허가 연장과 관련하여 사회통합교육 참여를 의무화하고, 이민법에 규정된 교육과정 이수자들에게 국적부여기간 (8년에서 1년 감한) 7년을 인센티브로 제공하며, 일정수준의 독일어 능력을 국적 취득의 전제조건으로 제시하고 있다. 2005년부터 비EU회원국 출신의 신규 이민자들은 600시간의 독일어과정과 독일 법규, 역사, 문화를 익히는 45시간의 오리엔테이션 과정을 이수해야 하는데, 독일어 및 오리엔테이션의 통합과정 수수료 후 시험을 각각 치러 모두 합격해야 ‘통합코스 인증(Zertifikat Integrationskurs)’을 얻게 된다(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2009, 6).

독일 통합교육의 핵심은 ‘독일어 교육’인데, 언어가 바탕이 되어야 노동시장 진입과 내국인과의 소통이 가능하다는 점에서 통합의 전제조건으로 중시된다. 교육은 연방정부의 재정으로 이루어지고 생활독일어는 물론 관공서 업무 등에 필요한 전문적인 독일어 구사를 목표로 600시간 교육이 실시되며, 과정 이수 후에는 독일어 어학시험(중

13) 지난 수년 간 사회통합 논의과정에서 교육과 취업은 매우 중요한 주제였고 특히 이민자 2세대 청년들의 직업훈련 문제가 크게 대두되었다. 이들은 직업훈련 기회를 얻기도 어렵지만, 얻는다 해도 직업훈련을 지속적으로 하지 못했으며, 직업훈련을 마친다 해도 취업은 40%를 밑돌았다.

급수준, B1)을 통과해야 한다. 45시간의 ‘오리엔테이션 과정’은 언어 강좌와 연계되어 운영되고 필기나 구술시험을 거치도록 하고 있다.¹⁴⁾ 통합교육 과정이 시작된 2005년 이래 연도별 참가자 현황은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 통합과정 참여 대상 외국인 현황

(단위: 명/%)

	2005년	2006년	2007년	2008년
새로운 이민자	64,404 / 29.9	58,778 / 41.0	52,303 / 36.9	43,435 / 27.9
기존체류 이민자	115,872 / 53.7	79,211 / 55.2	85,055 / 60.1	108,985 / 70.0
독일계 이민자	35,379 / 16.4	5,403 / 3.8	4,233 / 3.0	3,084 / 2.0
합계	215,655 / 100	143,392 / 100	141,591 / 100	155,504 / 100

출처: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge(2007; 2009)에서 정리

이민자 집단별 통합과정 대상 비율을 살펴보면 신규 이민자 보다 이미 독일에 체류하고 있던 이민자가 높은 것으로 나타났다. 2006년 들어 대상자가 대폭 감소한 것은 기존 체류 이민자들의 관심뿐만 아니라 독일계이민자의 이주자체의 감소에 기인한다(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2007, 3). 실제 통합과정 참여현황을 살펴 보면 2005년에는 61%의 참가율(215,655명 중 130,728명이 참가)을 보였으나 2006년에는 82%, 2007년 81%, 2008년 78%를 기록하는 등 참

14) 이 과정에서는 1) 독일의 법질서: 독일연방의 국가 성립, 법치국가, 사회국가 원칙과 기본법 및 국민의 의무, 유럽과 사회적 시장경제 선택 수장, 2) 독일의 역사: 독일연방의 성립과 발전을 중심으로 유럽 통합, 동서독 통일, 독일 이민사와 지역사 선택 수장, 3) 독일문화: 인간의 이해, 시대의 이해, 규범지향성, 종교적 다양성 등, 4) 추가강좌: 문화와 지역의 다양성, 사적영역과 직업영역의 분리, 상징 등의 내용을 이수한다(Winter & John 2010, 4).

가율이 제고되었다. 한편 이러한 통합과정 참여와는 별개로 교육과정 수료 후 합격률은 상당히 낮은 것으로 나타났다<표 2>.

<표 2> 통합코스 수료후 독일어 시험응시 및 합격 현황

연도	코스수료	시험응시	시험합격	합격률
2005	31,478	17,482	12,151	38.6%
2006	76,401	50,952	36,599	47.9%
2007	67,052	43,853	29,544	44.1%
2008	73,557	61,025	37,438	50.9%
누적계	248,488	173,312	115,732	46.6%

출처: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge(2007; 2009)에서 정리

2005년에는 31,478명, 2008년에는 73,557명 등 4년간 총 248,488명이 통합교육과정을 마쳤으나, 이중 115,732명만이 최종 시험에 합격하여, 합격률은 46.6%에 불과했다. 그러나 합격률은 비록 2007년에 감소하기도 했지만 점차 상승하는 것으로 나타났는데 시험에 응시할 언어 능력을 구비하지 못한 경우 언어코스의 일부(확장수업 300시간)를 재 수강할 수 있도록 하고, 특별한 통합코스의 경우 600시간이 아닌 900시간으로 확대한 것이 주효했다고 보고 있다(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2009, 7).

3) 독일의 다문화사회 전환 대응에 대한 평가

이민법 시행전 EU 15개국 이주정책을 비교한 연구에 의하면, 독일은 가족재결합에서만 성과를 보일 뿐 노동시장 진입자격은 여전히 까다롭고, 장기체류 조건, 이민자 차별금지 조치가 미흡한 것으로 나타났다으며 이는 유럽 평균을 하회하는 수준이었다(British Council Brussels et al., 2005; 장미혜 · 김혜정 외 2008, 78).

비록 이민법 제정으로 사회통합 수준을 일정 정도 제고했다는 평가를 받기도 하지만, 고숙련 전문가 유입에는 성과가 미미하였다.¹⁵⁾ 때문에 최근에는 고숙련전문가들에 대한 진입장벽을 더 낮춰야 한다는 주장이 제기되고 있다(Guth 2007; 장미혜·김혜정 외 2008, 77-78에서 재인용). 한편 통합코스에서 총 45시간 동안의 오리엔테이션 과정은 짧은 시간에 많은 내용을 소화하기 매우 어렵고, 규범적인 측면을 강조하는 등 수강생들의 실제적인 상황을 고려하지 못하는 측면이 있다.¹⁶⁾

IV. 통합거버넌스의 환경과 작동원리

1. 거버넌스의 환경

EU의 회원국으로서, 독일의 이주민 통합정책은 EU 이민통합정책의 기본원칙에 구속된다. 현재 유럽국가에서 이주문제는 EU내 이동에 따른 유럽국가간의 이민(‘유럽시민권자’)과 비EU회원국의 이민(‘제3국인’), 그리고 난민으로 나뉘어 분류되어 논의되고 있는데 이 과정에서 EU는 이민 및 난민정책을 공동으로 다루기 위한 법적 조율과 협력을 통해 궁극적으로 공동의 이민 및 난민정책을 위한 틀을 수립한다. 한편으로는 이주민 유입 규제를 강화하여 불법적 이민을 막고 합법적 이민을 통제 관리하고, 회원국의 경제·사회적 요구에 따라 난

15) 이민법에 의하면 ‘특별한 전문지식을 소유한 학자’, ‘탁월한 기능을 보유한 연구자’, ‘특별한 직업경험을 가진 전문가와 사무직종사자’ 등이 고숙련자로 분류된다. 이를 근거로 2005년에는 7-9백명의 고숙련자들이 정착허가를 받았으나, 2006년에는 421명에 그쳤고 그중 상당수는 2006년 이전에 이미 독일에 거주하고 있었던 것으로 밝혀졌다.

16) 게다가 필기와 구술시험을 거쳐야 하므로 높은 수준의 이해를 요하고, 이 과정을 이수하기 위해서는 일정 정도 이상의 독일어 능력을 구비해야 하므로 최종시험에서 탈락자가 많이 나오고 있는 등 이민자들은 진입부터 어려움을 겪고 있다(Winter & John 2010, 4).

민신청자의 수를 제한하는 대신 정보통신·생명공학·의료 분야의 숙련된 이주노동자나 계절, 계약에 의한 일시적 노동자들의 수용을 확대시키는 이중적인 전략을 사용하고 있다(박채복 2007, 297-298). 앞서 언급한 이민자 통합에 관한 EU의 기본원칙이 규범적 성격을 갖는 추상성이 높은 규정이라는 점에서 개별 국가는 큰 틀에서 EU의 기본원칙을 감안하되 합법적 이주민의 통합정책 운용에 대해서는 상당한 재량을 부여받고 있다고 평가할 수 있다.¹⁷⁾

2. 통합 거버넌스 구성과 역할

거버넌스의 행위자를 정부부문과 비정부부문으로 나누어 그 구성과 역할을 살펴본다. 우선, 정부부문에서 연방과 주의 통합정책 업무분담을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Bundesregierung 2007; 박명선 2006, 67-70; 박명선 2007, 286-288).

연방차원에서 외국인, 난민, 재외동포 귀환, 이민, 국적분야에 대한 책임기관은 연방내무부로서 외국인의 사회적 통합과 난민 문제 등을 다루는 주무부처이며 이민청이 주무부서다. 연방내무부는 이주/통합정책과 관련된 문제를 유럽차원에서 조정하는 핵심기관이며, 사회통합 지원 기관들 간의 연계를 추진하고 조율한다. 각 주마다 다양한 양육 및 직업교육체계의 단계, 노동진흥방안, 여성, 아동 및 청소년 지원, 건강 및 노령 부조 등 사회복지와 상담 관련 제도와 담당기관을 조정하는 등 부문간, 지역간, 행정부서 및 관련 사회단체의 연계를 강화하도록 조정한다. 이민청은 외국인정책 관련기관들 사이에서 관계조정 임무를 맡고 있다. 상이한 기관에서 진행되는 외국인 정책에 대해 전체적인 조망을 통해 장기적인 이민정책을 계획하고 아울러 유입인구의 언어적인 사회통합을 위한 통합강좌의 구상 및 집행, 통

17) 한편으로는 1997년 암스테르담 조약 이후 유럽화(Europeanisation) 과정의 심화와 유럽연합 지침으로 인해 각국의 통합정책이 점차 수립되고 있다고 분석하기도 한다(Green 2007, 102-103)

합촉진 분야에서 연방정부 지원 등을 수행한다.¹⁸⁾ 아울러 이주문제에 대한 학술연구 수행 및 이주관련 정보 제공 지원, 자발적 귀국 촉진 지원 등을 업무를 맡고 있다.

연방가족·여성·노인·청소년부는 청소년과 청년 이민자 지원을 담당한다. 사회적 약자인 여성, 노인, 아동, 청소년 관련 프로젝트에서 이민자 집단은 공통적인 핵심 대상집단이기때문에, 이민청소년 통합서비스, 27세 미만 이민자와 후기독일동방이민자 청소년을 위한 사회복지상담사업, 대입을 준비하는 이민자의 언어실력 향상을 지원하는 한편, 청소년의 노동시장 통합 프로젝트 ‘사회적 목적을 위한 지역자원’도 지원하고 있다.

연방노동·사회부는 이민자의 노동시장 편입과 직업자격 획득 지원에 집중, 직업재교육과 이민자들이 고국에서 획득한 직업자격증 인정을 위한 향상교육을 담당한다. 이민자의 노동시장 통합을 위한 독일 전역의 정보 및 상담네트워크 구성도 지원하며, 이민자를 대상으로 ‘점프 플러스’, ‘장기실업자를 위한 일자리’ 등의 특별고용정책 프로젝트도 실시한다.

연방교육·연구부는 대학졸업자의 자격 향상 및 취업 지원에 중점을 둔 프로그램에 관여한다. 학술연구자 프로그램은 대졸 이민자를 대상으로 전문언어강좌, 실습, 장학금 지급 등을 지원한다.

한편, 주정부에서는 주로 통합국 혹은 외국인국이 외국인법과 기타 외국인관련 법률규정 집행의 전반적 책임을 맡고 있으며 이민관련 상담, 초기오리엔테이션과 언어지원 사업을 직접 집행한다. 특히 이민자 상담은 전통적으로 중요한 통합업무로 간주되어 왔는데, 연방내무부는 연방의 재원으로 운영되는 이민상담소 외에도 각 주가 자체 재원을 마련하여 이민자의 지역통합을 지원하는 상담소를 운영하도록 독려해왔고, 이에 상당수의 주 상담소들이 개설되어 연방상담소와의 연계 하에 운영되고 있다. 또한 주 자치단체 및 이익집단, 교회는 외

18) 아울러 독일거주 외국인의 고충상담, 사회적응교육 실시 및 사회통합에 필요한 예산지원, 정보제공업무 등을 수행한다(신재주 2010, 21).

국민 사회복지상담소와 난민상담소 등 다양한 상담소를 운영하고 있는데, 각 주정부는 이러한 상담소 간 네트워크를 구축하고 자체 프로그램을 실시하고 있다.¹⁹⁾ 각 주정부는 연방정부로부터 받는 지원액을 주로 평생교육센터(Volkshochschule)의 언어코스에 참여하는 이주민에 대한 언어교육지원에 투입하고 있다. 그 외에 노동자복지단체, 개신교 및 카톨릭 종교단체, 외국인 단체, 독일인과 외국인의 협력단체 등이 이주민을 위한 활동을 할 수 있도록 지출하고 있다(한형서 2007, 320). 기초 지방자치단체의 경우 외국인 통합정책 수행 및 사회보장정책을 관장한다.

한편, 비정부부문의 경우, 연방과 주, 지방자치단체에 다양한 시민단체들 및 자조단체들이 참여하고 있는데, 대표적인 단체로는 민간사회복지단(Freien Wohlfahrtverbände)을 들 수 있다. 이들은 이민자들의 초기 이주에서부터 그들의 지역 정착 및 궁극적인 사회통합을 돕는 역할을 한다. 특히 독일의 민간사회복지단 연합체(Spitzenverbände für freie Wohlfahrtspflege) 소속 복지단들은 전국적으로 단일한 하부구조를 갖추어 인적, 물적 자원을 보유하고 있어 통일적인 서비스 제공이 가능하며,²⁰⁾ 이로서 정부가 부담해야하는 재정적, 인적 어려움을 상당히 완화시켜 준다.²¹⁾ 연방주 및 지역사회 범주에서 각 단위

19) 각 상담소는 이민자 집단의 이주배경, 인구사회학적 특성을 고려하여 집단 특성에 맞는 서비스를 제공한다. 기존의 외국인상담소에서는 이민자의 모국어로 개별 상담을 하고 특수한 주제에 대해 집단상담을 수행한 반면, 이민자 초기상담소에서는 개인의 사회적 능력을 평가하고 이를 활용하도록 개별적으로 지원하는 사례관리를 중시한다(Betelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2005).

20) 민간사회복지단 연합체에는 노동자 복지단체(Arbeitswohlfahrt, AWO), 독일 카톨릭 복지사업기구 카리타스(Deutsche Caritasverband), 독일 평등 복지연합(Deutsche Paritätischen Wohlfahrtsverband), 독일 적십자(Deutsches Rotes Kreuz), 독일 개신교 복지사업기구 디아코니(Diakonische Werk), 유대교 중앙복지기구(Zentralwohlfahrtsstelle der Juden) 등 6개 단체가 소속되어 있다.

21) 민간 사회복지단들은 다음과 같은 원칙들으로써 차별성을 갖는다: 1) 자발성: 법적 구속 배제, 국가 영향 배제, 2) 공익성: 이윤 목적이 아니라 곤궁한 사람들을 위한 봉사, 3) 보충성: 가톨릭의 사회윤리 개념에서 유래, 위에서 아래로의 원조, 자구책을 지원함으로써 개인의 생활력을 유지하게 함, 4) 연대성: 보충성과 마찬가지로

조직들은 해당 정부 행정기관과 긴밀히 협조하는바 이러한 협력관계는 현장에서 통합조치가 제대로 수행될 수 있게 하는 안전장치와 같은 기능을 한다. 이러한 역할이 집행에만 국한된 것은 아니고 상기 6개 단체의 총연합회 격인 연방 민간사회복지단 실무반(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V., BAGFW)의 중요한 담당자로서 이주민 통합을 위한 민관 연간 계획 수립과정에 참여한다.²²⁾ 그들은 통합촉진 활동경험으로부터 획득한 노하우와 지식을 제공함으로써 실제 서비스 전달 관련 논의에 중요한 도움을 준다.²³⁾ 각 기관에 소속된 사회서비스 담당 인력들은 관할이주민과 같은 국적 혹은 인종적 배경을 가지고 있거나, 이주민의 언어로 서비스할 수 있도록 배치되는 경우가 많다. 주된 업무는 일반 카운셀링, 언어교육, 노동시장 통합, 건강 서비스(정신 건강 포함), 청소년과 가족 그리고 노인층을 위한 사회서비스 등의 아주 광범위한 영역을 포괄하고 있는데 주로 이주민과 직접 접촉하여 개별적인 애로사항에 대한 상담 및 수급받을 수 있는 서비스에 대한 조언을 하는 등 일선관료제의 역할을 담당하는 측면이 있다. 다른 한편으로는 정부의 이주민 통합 정책 관련 법·제도에 대한 원활한 집행을 담당하는 기능과 자체 평가를 통한 모니터링을 통해 정부정책에 반영될 수 있도록 환류의 한 축을 담당하기도 한다. 사회복지 기관들은 사적 연합체이지만 그러나 대부분 재원을 연방 예산으로부터 받는다.²⁴⁾

가지로 실천적 사회윤리의 기본 원칙. 개인의 안녕과 공공의 복지는 서로 상관 관계에 놓여 있다, 5) 세계관: 자선단체들은 종교적 내지 인도주의적 가치에 기반을 둔다(Roscher 1999, 19-29).

- 22) BAGFW는 복지 법안 입안 경우를 비롯하여 국가의 사회정책 기안과 실행과정에 참여한다(Boebenecker 1995, 17). 6개 대표 복지단체들은 규칙적으로 회원 총회를 개최하며 연방 협력위원회 소속 전문 위원회(29개)에서 지속적으로 회합을 갖는다. 전문 위원회에서 공동의 문제를 토의하며 업무에 관해 서로 조언과 정보를 교환하고 나아가 표결이 이루어진다. 이렇게 상호 협력함으로써 이들은 현대 복지 정책의 방향 제시자로서 기능한다(Hur 2011).
- 23) 각 단체들은 수십만명의 자원봉사자를 가지고 있으며 그들의 간호, 교육, 상담 전문가들은 헌신적이며 참여 숫자 또한 더욱 증가 중이라는 점에서 고무적이다.

한편 종교(이슬람), 국적(터키, 베트남 등)이나 범이주민 단체 등 다양한 이주민 자조집단이 결성되어 스스로의 목소리를 내고 독일 시민단체와 그리고 타 이주민 집단과 연대해 오고 있다.

3. 통합거버넌스 운용사례

앞서 살펴본 독일 통합거버넌스의 특징은 정부가 주도하여 정책논의의 장을 만들되 비정부부문의 사회단체들과 공동협력해 나간다는 점이다. 이 중에서 정부의제설정 및 정책결정과 관련된 대표적인 사례로 통합정상회의와 이슬람 포럼을 살펴본다. 이 둘은 이민자와 이민단체들이 근래에 사회정치적 행위주체로 인정받으면서 정치적 대화의 상대자로 자리잡았음을 보여주는 대표적인 사례이다.

1) 통합정상회의(Integrationsgipfel)

이민자의 사회통합은 다양한 이해당사자들의 의견을 수렴하여 풀어가야 할 문제로 인식하고 있는 독일정부는, 집권 보수 기민당의 메르켈(Angela Merkel) 총리 주도 하에 정부뿐만 아니라 이주민 집단 등 이주민 통합정책과 관련된 다양한 구성원들 70여명을 초청하여 2006년 7월 14일 수상청에서 통합정상회의를 소집하였다. 당시 주정부, 지자체, 이민자단체, 노조, 사용자단체, 종교단체, 매스미디어, 복지기관, 학자 등이 참여하여 이주민 통합을 위한 국가차원에서의 견고한 계획을 발전시켜야할 필요성에 동감하고 국가통합계획의 실효성을 제고하기 위해 2007년까지 구체적인 청사진을 제시할 연구팀 구성에 합의했다.²⁵⁾ 비록 터키계 주요 단체들이 참석을 거부하기도 했지만

24) 민간사회복지사업단체 전체 수입금의 약 85% 정도가 공공재원에서 보나머지는 자체재원으로 조달된다(Boeßenecker 2005, 257).

25) '독일터키공동체'(TGD), 이탈리아이주민단체들, '스페인확부모단체연합', 독일-그리스경제협회'(DHW), '독일이주여성연방연맹' 등의 다양한 영역의 이주민 조직

보수계 집권당이 이민자 집단들을 대화 파트너로 인정하고 '정상회의'라는 상징성 있는 틀 속에서 회합을 가졌다는데 의의를 찾을 수 있다. 2007년 제2차 통합정상회의에서는 1차 회의에서 제안되어 그동안 세부 작업그룹에 의해 구체적인 틀이 완성된 '국민통합계획'(Der nationale Integrationsplan, NIP)을 공식 발표했다(Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007). 이전까지의 외국인법이 이들의 귀국에 주안점을 두어왔다면 국민통합계획은 통합정책의 목적이 이주자들에게 동등한 기회를 제공하는데 있음을 강조하고 있다. 동 계획의 특징은 직업교육, 언어교육, 경제, 문화, 미디어 등 각 분야에서 연방과 주, 지방자치단체 및 사회단체가 수행해야 할 과업을 설정하고 있다는 점이다.²⁶⁾

최근인 2010년 11월 3일 네번째 통합정상회담이 열려 수상과 연방 통합담당관, 연방장관들(내무부, 노동부, 교육부, 건강부, 가족부), 지자체(코뮌), 이민자 대표자들과 경제, 지식계, 미디어, 문화, 체육, 노조와 종교단체 대표자 등 총 120명 이상이 회합하였다. 이들은 주로 1) 언어와 교육(통합코스 및 유치원에서의 언어지원, 학교에서 이민자 자녀 개별지원), 2) 현장에서의 통합(폭력예방과 경제활동에 보다 더 큰 사회적 관심), 3) 경제와 노동시장(직업훈련 및 외국 졸업장과 자격증 인정) 등 통합의 세가지 중점사항에 대해 집중적으로 논의하였다. 이러한 활동을 두고 볼 때 통합정상회담은 정책의제설정 및 결정과정에 영향을 주는 제도화된 틀로서 자리를 잡았다고 판단된다.

2) 이슬람과의 대화 제도화

이 참여했다(이규영·김경미 2010, 171).

- 26) 연방정부는 현존 통합장려프로그램들을 검토하고 이들이 대상집단에 보다 잘 활용될 수 있도록 매년 약 7억 5천만 유로를 통합장려책에 사용키로 했다. 주는 기존의 다양한 개별정책들을 전체적인 틀 속에서 통일성 있는 정책으로 묶어내고 이에 대해 책임을 지도록 했다. 지방자치단체는 지방의 특수성과 필요에 맞춰 통합장려전략을 기획하고 발전시키며, 단체장들의 모임을 통해 정보와 경험담을 교환하고 연방과 주에 요구사항을 전달하기로 했다.

독일 정부는 이민자를 동화의 대상이 아닌 대등한 파트너로 간주하여 언어와 교육 외에 문화적 차원의 사회통합을 적극 시도해왔고, 서로의 문화를 함께 접할 수 있는 다양한 프로그램을 마련했다. 특히 사회통합정책에서 가장 주의를 기울이는 대상은 최대 이민집단인면서 문화와 종교 면에서 갈등을 겪고 있는 이슬람계 이민자들이다(장미혜·김혜정 외 2008, 83). 이들은 강제결혼, 명예살인, 히잡 착용, 공공기관에서 이슬람 종교수업 개설 등으로 논란을 일으켰고, 9·11테러 이후 안보 차원에서 특별관리 대상이 되었다. 한편 독일연방정부는 1990년대 중반 이후 이슬람 국가에 대한 종교적·문화적 다양성을 이해하기 위한 새로운 시도의 일환으로, 이슬람 종교의 영역에서 지속적인 대화와 종교적 교류를 추진하였고 2001년에는 연방 외무성에서 “이슬람과 대화”라는 정치적 이슈로 발전시켰고(Auswärtiges Amt 2002, 47; 한형서 2007, 327에서 재인용), 중앙·주정부, 이슬람계 단체들과 전문가들이 참여하는 연방차원의 ‘독일 이슬람포럼’이 2002년부터 열리고 있다. 한편 문화적 갈등 해소와 사회통합을 목적으로 독일 정부는 이슬람인들이 개설하는 종교수업을 용인하는 대신 이슬람 측의 단일한 대화채널 마련을 요구하였다(장미혜·김혜정 외 2008).²⁷⁾ 아울러 2006년 ‘독일 이슬람 회의’(Deutsche Islam Konferenz, DIK)가 발족되어 연방정부의 관련 장관들과 관료 및 ‘독일이슬람위원회’(Islamrat)와 ‘독일무슬림중앙위원회’(ZMD)를 위시해서 이슬람종교단체장들이 참여하였고, 연방차원에서 이슬람 연구위원회를 조직하였다. 독일 이슬람 회의는 독일 내 이슬람 참여의 제도화를 진일보시킬 가능성을 포함하고 있으며 따라서 독일 내 다문화성 증가에 크게 기여할 잠재력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있다(할름 2011).

27) 다양한 분과가 존재하는 이슬람 집단을 대표성 지닌 하나의 단체로 통합하는 것은 쉽지 않은 일이기도 하지만 그들의 종교수업 개설을 허용하고 다문화적 포용성을 보여주면서 대화노력을 하는 자세는 긍정적으로 평가된다.

V. 한국에의 시사점

장기간 이민국임을 거부하면서 외국인에 대한 반감을 형성시켰던 독일 정부가 뒤늦게 통합을 위해 치루고 있는 비용이 녹록치 않음을 감안해 보면, 독일보다 더 차별·배제적 정책을 펴고 있는 한국의 상황에서 다문화사회의 도래라는 현실을 하루빨리 받아들여 이에 발맞춘 사회적 대응이 필요하다고 본다.²⁸⁾ 아울러 대응행정체계의 조율과 조정의 문제를 비추어 볼 때, 현재 한국의 다문화정책은 대부분 중앙정부 차원에서 산발적으로 수립되고 있으며, 대부분의 지방자치단체는 중앙정부에서 시달되는 다문화정책을 지역 차원에서 집행하는 수준에 머물고 있고, 지방의 행정·재정 역량에 따라 격차가 무척 크다 (조석주 2007, 5).

아울러 중앙정부에서도 다양한 부처에서 경쟁적으로 지원사업들을 유치하다 보니 정책조율이 안되고 중복적이면서 일회성의 이벤트적인 사업의 집행이 많다는 비판의 목소리도 존재한다(안혁근 2010). 독일의 경우, EU의 가이드라인 속에 상당한 재량을 갖고 있는 중앙전담조직의 주요한 계획 수립과 재정지원 및 주정부 단위에서의 위임 프로그램 집행 및 역량에 따른 자율적 통합 프로그램 실시라는 다층적 통합 거버넌스의 구조는 효율성과 민주성을 동시에 추구하고 있다는 점에서, 한국도 적극적인 다문화사회의 대응을 위해 독일의 이민청과 같이 컨트롤 타워를 할 중앙기구의 설치를 고민해 볼 필요가 있다. 아울러 구체적인 집행과 관련하여, 언어교육과 통합프로그램 처럼 통합의 기초소양이 되는 프로그램의 경우 독일에서처럼 중앙에서 재정지원하되 이외의 프로그램 지원에 있어서는 한편으로는 지방정부 간 경쟁을 통해서, 그리고 다른 한편으로는 지방의 재정격차를

28) 단일민족 중심사회에서 다문화사회로의 전환을 받아들일 수 있는 우리 사회 자체의 인식개선을 위해, 독일이 이주민을 ‘아직 사용되지 않은 잠재력’(ungenutzte Potenzial)으로 판단하고 다양성 속에서 함께 발전하는 전략을 내세우는 점은 우리에게도 상당히 시사하는 바가 많다.

감안하여 지원하는 운영의 묘를 살릴 필요가 있다고 본다.

독일 통합 거버넌스에서 이주민 단체들은 정치적 대화의 주요 당사자로 간주되고 다수를 점한 이슬람 단체들의 경우 지속적인 대화를 통해 쌍방의 신뢰를 쌓아가고 있는 점은 우리에게도 큰 함의를 준다고 생각된다. 즉, 이주민 자조 조직에 대해 대표성을 인정하고 정당성을 부여하면서도 그 중 핵심 대상집단의 경우 별도의 네트워크로 관계를 긴밀히 한다는 점에서 차후 한국 정부에서도 이주민 집단을 대상으로 보편적 접근과 선택적 접근을 동시에 사용하는 투트랙 전략의 필요성을 제기한다.

한편, 독일의 통합 거버넌스는 중앙정부와 지방정부, 시민사회의 협력과 상호작용을 통해 보다 효율적으로 추진될 수 있었다는 점에서 한국의 경우 정부와 시민사회 간의 다양한 협력과 상호작용이 필요할 것이다. 독일의 사례에서 보듯이 시민사회 스스로 인적, 물적 역량 강화가 필요하고, 아울러 이를 적극적으로 조장해 주는 정부의 역할도 동시에 고민할 필요가 있다.

< 참고문헌 >

- 김이선·황정미·이진영, 2007, 다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(I): 한국사회의 수용 현실과 정책과제, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 07-19-01, 한국여성정책 연구원.
- 박명선, 2006, “독일의 이주민 통합정책”, 『국제사회보장동향』 겨울호, 보건사회연구원
- _____, 2007, “독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구.” 『한국사회학』 제41권 2호, pp. 271-304.
- 박채복, 2007, “독일의 이주자정책”, 한·독사회과학논총, 17(1), pp. 293-319.
- 신재주, 2010, “일본, 독일, 호주의 다문화정책에 관한 비교연구”, 사회과학연구, 17(3), pp. 5-37, 동국대학교 사회과학연구원.
- 안혁근, 2010, “국격제고를 위한 사회적 소수자정책 조정체계 연구”, KIPA 연구보고서 2010-30.
- 오경석·김희정·이선옥·박홍순·정진현·정혜실·양영자·오현선·류성환·이희수·강희복, 2007, 한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점, 서울: 한울.
- 이명석, 2002, “거버넌스의 개념화: 사회적 조정양식으로서의 거버넌스”, 『한국행정학보』, 18(2), pp. 67-85.
- _____, 2008, “재해복구의 네트워크 거버넌스: 씨프린스호 사고와 허베이 스피리트호 사고의 비교”, 『한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집』.
- 이규영·김경미, 2010, “독일의 이주민 정책과 이주민 참정권.” 『국제지역연구』 제14권 1호, pp. 153-178.
- 이용일, 2007, “이민과 다문화 사회로의 도전: 독일의 이민자사회통합과 한국적 함의”, 『서양사론』, 92, pp. 219-254.
- 장미혜·김혜영·정승화·김효정, 2008, 『다민족·다문화사회로의 이행

- 을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅱ):다문화 역량 증진을 위한 정책·사회적 실천 현황과 발전 방향』. 한국여성정책연구원.
- 조석주, 2007, 다문화공생을 위한 지방자치단체의 기능 강화방안: 외국인근로자 및 결혼이민자 사례를 중심으로, 『지방행정연구』, 21(3) pp. 3-46.
- 한승준, 2008, “우리나라 다문화정책의 거버넌스 분석”, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』 .
- 한형서, 2007, “독일정부의 외국인 증가에 따른 딜레마와 사회통합 정책”, 『국제자유도시를 향한 제주특별자치도의 과제와 전망』, 한국지방자치학회, 2007.7.
- 할름 디르크, 2011, “독일의 이민 관련 사회적·정치적 여건 및 국민들의 태도”, 『FES-Information-Series』, 2011-03, 프리드리히 에버트 재단 한국사무소
- Appadurai, A., 1990, Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy, in: M. Featherstone (Eds.), *Global Culture: Nationalism, Globalisation and Modernity*. London: Sage.
- Auswärtiges Amt (ed.), 2002, *Dialogue with the Islamic World* Dialog mit der islamischen Welt, Berlin.
- Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern(ed.), 2005, *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Boeßenecker, Karl-Heinz, 1995, *Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD: eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder*, Münster: Votum-Verl.
- British Council Brussels, Foreign Policy Centre, and Migration Policy Group, 2005, *European Civic Citizenship and Inclusion Index*. Brussels: British Council.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2007, "Integrationsbilanz für das Jahr 2006," Bundesamt für Migration und Flüchtli

-nge.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009, "Integration in Deutschland: Die Integrationsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge - Jahresbericht 2008," Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Bundesregierung, 2007, *Der Nationale Integrationsplan: neue Wege - neue Chancen*. Berlin.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2007, *Der Nationale Integrationsplan: Neue Wege - Neue Chancen*, Bundesregierung.

Europäische Kommission, 2007, *Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker*, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, Zweite Ausgabe.

Goldsmith, S. and W. Eggers, 2004, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Green, Simon, 2010, *Divergent Traditions, Converging Responses: Immigration and Integration Policy in the UK and Germany*, *German Politics*, 16(1), pp. 95-115.

Guth, J., 2007, *Mobilität von Hochqualifizierten: Einflussfaktoren für die Zuwanderung von Nachwuchswissenschaftlern nach Deutschland*. focus Migration Kurydossier No. 6.

Hur, Joon-Young, 2011, *Die Integration ostdeutscher Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland durch Beruf und Qualifikation*, Europäische Hochschulschriften Reihe 31: Politikwissenschaft, Peter-Lang.

Kymlicka, W., 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press.

Nederveen, Pieterse, J., 2004, *Globalization or empire?*, New

York, Routledge.

Roscher, Roland, 1999, Der Beitrag der Freien Wohlfahrtspflege
-zum Ge-meinwohl am Beispiel der Suchkrankenhilfe, Schrift
en zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 16
4, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Toplum, Almanya Türk, 2006, "Gleichstellungs- und Partizipatio
-nspolitik statt Ausländerpolitik," Türkische Gemeinde in Det
-uschland, Berlin.

Winter, Elke and John, Kristina. 2010, "A New Approach to Citiz
-enship and Integration: Some Facts about Recent Policy Cha
-nges in Germany, Canada-Europe Transatlantic Dialogue: Se
-eking Transnational Solutions to 21stCentury Problems." Poli
-cy Brief(March 2010).

외국인 출입국 관리사무소, 통계월보 각 호

Multicultural Society and the Role of Government: German Integration Governance and It's Implication for Korea

Hur, Joon-young
(Seoul Development Institute)

Abstract

The purpose of this study was to investigate the German policy on immigrant integration in terms of a present day multicultural society and to seek useful implications for Korea. Germany, a country with a history of strict *ius sanguinis* regulations, recently changed its policy on immigration and turned towards integration.

This could provide an important lesson for Korea where immigrant policy has been quite similar to that of Germany and where the country has rapidly needed to confront the major challenges of a multicultural society. This study explains German integration policy using the theoretical tool of 'integration governance' with a focus on the cooperation of various stake-holders relating to that.

Keywords : Multicultural Society, Integration, Governance