

# 이주자 통합정책 유형과 통합정책 전환에 대한 분석: 스웨덴과 네덜란드의 사례를 중심으로\*

유 숙 란 | 숙명여자대학교 연구교수

최근 유럽 지역에서 다문화주의 정책을 실시하였던 국가의 통합정책이 동화주의 정책 혹은 새로운 '시민 통합 정책'으로 전환하고 있다고 평가되면서, 통합정책 유형론에 대한 다양한 연구가 진행되고 있다. 통합정책과 정책 전환 과정을 이주자에게 허용하는 권리를 중심으로 설명하기 위해서, 통합정책이 일어나는 공간적 영역을 종족·문화공동체, 시민 공동체, 정치 공동체로 구분하고, 각 공동체별로 구성원에게 허용하는 주요 권리를 문화적 권리, 시민적·사회적 권리, 정치적 권리로 세분하여, 8개의 이념형을 제시하였다.

스웨덴과 네덜란드는 1970~80년대 다문화주의 정책을 채택한 이후, 1990년대 새로운 통합정책으로 정책 전환을 하였는데, 이는 과거 이주자를 집단 공동체의 구성원으로 인정하고 이들의 집단적 권리를 인정한 정책에서, 이주자 개개인을 시민 공동체의 구성원으로 포용하고, 이주자 개인에게 시민적·사회적 권리를 부여하는 정책으로 전환한 것임을 살펴보았다. 아울러 종족·문화 공동체 영역에서 집단적 권리인 문화적 권리를 인정하는 통합정책과 시민 공동체 영역에서 개인을 대상으로 시민적·사회적 권리를 부여하는 통합정책이 상호 배타적 관계가 아니라 국가라는 틀 안에서 조화롭게 추구될 수 있는 관계임을 밝혀 보았다.

**주제어:** 이주자, 통합정책, 종족·문화 공동체, 시민 공동체, 정치 공동체, 문화적 권리, 시민적·사회적 권리, 정치적 권리

\* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임[NRF-2009-353-B00061].

## I. 서 론

오랫동안 다문화주의 정책을 실시해 온 캐나다, 호주, 영국, 네덜란드, 스웨덴 등의 국가들은 최근 동화주의 정책 혹은 시민통합 정책으로의 정책전환을 시도하고 있다. 네덜란드가 이민자를 대상으로 새로운 ‘시민 통합(civic integration) 정책’을 채택한 이후, 덴마크, 독일 등 유럽 지역의 다수 국가들도 이와 유사한 ‘시민 통합 정책’을 실시하고 있다. 이에 대해 유럽 지역 국가의 통합정책이 더욱 규제주의적인 방향으로 수렴하고 있다고 평가하기도 한다.

이민 문제와 이주자 통합문제가 최근에 일어난 새로운 문제는 아니며, 역사적으로 이주 문제를 해결하기 위해 국가는 다양한 이민정책과 통합정책을 전개해 나갔다. 1960년대 들어온 초청노동자 문제, 동구 공산권 와해 이후 들어온 동구권 이주자와 난민 문제에 봉착한 유럽 지역 국가들은 초청노동자 정책, 동화주의, 다문화주의, 문화간주의(interculturalism) 등 다양한 통합정책을 실시하였고 정책 전환을 해 왔다. 통합정책 자체가 없다가 이민국가임을 인정하면서 동화주의를 채택한 사례도 있었고, 동화주의를 채택한 국가가 동화주의를 포기하고 다문화주의 정책을 채택한 사례, 다문화주의 정책을 채택하였다가 다시 동화주의 정책으로 전환한 사례, 다문화주의 혹은 동화주의에서 새로운 통합정책인 문화간주의의 방향으로 전환한 경우 등 통합정책의 전환궤도는 국가별로, 그리고 특정 국가 안에서도 시기별로 다양하게 전개되고 있다.

최근 유럽 지역 국가가 새로운 통합정책(integration policy)<sup>1</sup>을 채택하는

---

1. 여기서 ‘통합정책(integration policy)’은 동화주의, 다문화주의, 시민 통합 등 통합에 관한 다양한 이념에 기반하여, 국가가 구체적으로 채택하는 동화주의 정책, 다문화주의 정책, 시민 통합정책 등을 지칭하는 용어로 사용한다. 이러한 ‘통합정책’은 이주자만이 아니라 거주사회의 자국민도 통합의 대상에 포함하기 때문에, 이주자만을 일방적인 정책 대상으로 하였던 초기의 ‘이주자 정책(immigrant policy)’보다는 발전된 개념으로 사용되고 있다.

현상을 두고 다문화주의 정책에서 동화주의 정책으로 회귀하였다고 평가하기도 하고(Brubaker, 2001; Entzinger, 2006; Favell, 2001; Geddes, 2003; Joppke and Morawska, 2003; Koopmans and Statham, 2000; Scholten, 2010; Soininen, 1999), ‘문화간주의’나 ‘시민 통합’<sup>2</sup>이라는 새로운 방향으로 정책 전환을 한 것으로 보기도 한다(Borevi, 2010; Geddes, 2003; Joppke, 2007a; Rodríguez-García, 2000).<sup>3</sup> 통합정책 내용과 정책 전환에 대하여 다양한 평가가 이루어지는 이유는 ‘다문화주의’, ‘동화주의’, ‘시민 통합’ 등의 용어에 대한 일치된 정의가 없을 뿐 아니라, 상이한 통합정책 유형론에 근거하여, 각국의 정책전환을 평가하기 때문이다.

통합정책의 단선론적인 발전방향이 있는 것은 아니지만 국가별로 다양한 방향으로 전개되고 있는 통합정책과 정책 전환의 과정을 체계적으로 비교하고 통합정책의 위치를 객관적으로 언급할 수 있는 잣대가 필요하다는 점에서 통합정책 유형론에 관한 연구의 유용성이 있다고 본다.

각국의 통합정책을 분석하고 정책 전환을 설명하기 위한 통합정책 유형에 관한 많은 연구가 있다. 통합정책 유형에 관한 연구는 크게 ‘시민권을 부여하는 원칙과 문화적 포용에 대한 원칙’을 중심으로 한 유형론과 ‘통합정책의 세부 영역’을 중심으로 한 유형론이 있고, 이러한 기본적인 유형론을 기준으

2. 최근 유럽연합(EU) 대부분의 국가는 이주자를 대상으로 하는 ‘통합 강화’와 ‘통합 시험’을 의회화하는 ‘시민 통합(civic integration)’ 정책을 채택하는 방향으로 통합정책이 수렴하고 있다는 입장도 강력히 대두되고 있다(Carrera, 2006; Joppke, 2007a). 이러한 ‘시민 통합’에서의 civic의 의미는 특정 지역에 거주하는 거주민, denizen에 더 가까운 의미이며, civic 개념에는 국민과 비국민-이주자 등-이 모두 포함되므로, 국민보다는 포괄적인 용어이다. EU citizenship이 유럽연합 국가의 국적을 소유한 유럽연합 시민만을 지칭하고, 제3국 국적자(TCNs: Third Country Nationals)를 포함하지 않자, 유럽연합은 이들을 포함하기 위하여 civic citizenship이라는 용어를 사용하고 있다. 또 ‘시민 통합’ 정책에서의 civic은 ethnic에 대립되는 용어로 사용되는데 의미에서, 공동체의 구성원을 ‘종족적 집단’으로 보기 보다는 ‘개인’으로 본다.
3. 특히 Joppke(2007a)는 유럽의 통합정책이 대부분 ‘시민 통합’ 방향으로 수렴하고 있는 현상을 지적하면서, 통합정책에 관한 기존의 ‘national model’의 무용성을 지적하고 있다. 시민 통합 프로그램을 도입하는 현상을 두고 다문화주의의 쇠퇴로 평가하는 입장(Joppke and Morawska, 2003)에 대하여, Jacobs and Rea는 국가 간 통합정책의 차이가 여전히 존재하므로, ‘national model’이 분석을 위해 필요하다는 입장을 피력하고 있다(Jacobs and Rea, 2007, 재인용 Bonjour, 2010). Jacobs and Rea는 시민권 시험을 도입하는 것을 보고 유럽에서 공식적 다문화주의가 전반적으로 쇠퇴했다고 보는 것은 시기상조라고 주장한다.

로, 보다 발전된 다양한 유형론이 제시되고 있다. 그런데 기존의 유형론에는 다음과 같은 두 가지 한계가 있다. 첫째, 대부분의 유형론은 시민권을 부여하는 원칙과 문화적 통합을 중심으로 이루어지고 있기 때문에, 실제 각 유형별로 이주자에게 부여하는 구체적인 권리가 무엇인지는 설명해주지 못한다. 둘째, 기존의 유형론은 통합이 일어나는 공간적 영역을 국가라는 단일한 영역 속에서 설명하기 때문에, 국가의 구성원이 아닌 이주자에게 시민권의 일부 권리를 어떤 근거에서 부여하는 것인지를 설명하지 못하며, 동시에 시민권의 핵심인 정치적 권리는 어떤 이유에서 허용할 수 없는지를 설명하지 못한다.

따라서 본고에서는 시민권의 일부 권리를 이주자에게 허용하는 현상을 설명하기 위해 통합정책이 일어나는 공간적 영역을 세분하려 한다. 통합정책이 일어나는 공간적 영역을 세분할 필요성은 국가 구성원과 민족이 일치하지 않음을 인정하면서부터 나타난다. 이주자의 국가 간 이동이 급증하면서 다종족 다문화 사회가 형성되자 국가와 민족이 불일치하게 되었고, 이에 국민이 아닌 거주자와 국가 간의 관계에 대한 규명이 필요하게 되었다. 소이살(Soysal, 1994)은 시민권의 권리 중 정치적 권리는 민족 국가 구성원인 국민에게만 부여하는 것이지만, 시민적 권리와 사회적 권리는 초국적 공동체(transnational community)의 구성원이 향유하는 권리로 보았다. 외국인에게 부여하는 권리를 초국적 공동체의 구성원적 지위에서 나온다고 설명한 소이살(1994)의 관점과 거주하는 지역의 ‘거주민(denizenship)’의 지위에서 나온다고 본 해머(Hammar, 1986, 1990)의 설명은 통합정책이 일어나는 공간적 영역을 세분하여 국가가 이주자에게 부여하는 권리와 공동체의 관계를 명확히 하는데 많은 시사점을 준다.

통합정책의 전환을 시도한 국가의 통합정책 내용과 현재의 정책 위치를 평가하기 위해, 본고는 이주자와 국가의 관계에서 국가가 이주자에게 부여하는 권리를 중심으로 통합정책 유형을 제시하고, 이에 근거하여 정책전환을 한 국가의 통합정책 내용을 분석하고, 현실적으로 바람직한 유형을 모색해 보는 데 연구의 초점을 두려 한다. 이를 위한 본고의 분석은 다음 두 가지로 구성된다.

첫째, 기존 연구 결과를 바탕으로, 이주자가 실제로 향유할 수 있는 권리

를 중심으로 통합정책 유형화를 시도한다. 이를 위해 국가와 이주자의 관계를 중심으로, 국가 내에 존재하는 공동체를 크게 ‘종족·문화 공동체’, ‘시민 공동체’, ‘정치 공동체’로 삼분하고, 각 공동체의 성원으로서는 향유하는 권리가 무엇인지 밝히고, 국가의 통합정책이 이주자를 어떤 공동체의 성원으로 허용하는지를 중심으로 8개의 이념형을 제시한다.<sup>4</sup> 현재까지 국가의 통합정책은 주로 종족·문화 공동체와 시민 공동체의 구성원으로 이주자를 포용할 것인가를 중심으로 전개되었으며, 정치 공동체의 구성원으로 이주자를 포용할 것인가는 통합정책이 일어나는 공간 영역이 아니었다는 점을 설명해 본다. 아울러 종족·문화 공동체 영역에서 집단적 권리인 문화적 권리를 인정하는 통합정책과 시민 공동체 영역에서 개인을 중심으로 일어나는 통합정책이 규범적인 관점에서 볼 때 배타적 관계가 아니며, 이 두 영역의 통합정책은 국가라는 틀 안에서 조화롭게 추진될 수 있는 관계임을 밝혀본다.

둘째, 본고에서 제시한 유형론에 입각하여, 통합정책 전환을 한 스웨덴과 네덜란드의 현재의 통합정책이 어떤 유형에 속하는지, 양국의 통합정책의 차이는 무엇인지 살펴본다. 통합정책 전환을 평가하기 위한 사례로 스웨덴과 네덜란드를 선택한 이유는 양국이 유럽 지역에서 가장 먼저 다문화주의 정책을 채택하였고, 또 유럽 지역의 다른 국가보다 앞서서 다문화주의에서 이탈하여 새로운 통합정책을 채택하였기 때문이다. 이주자들이 네덜란드와 스웨덴으로 들어온 유입 맥락과 그에 따른 이주사회의 구성 양상은 다르지만, 국가가 공식정책으로 다문화주의 정책을 채택한 이후, 동화주의 정책으로 명확한 정책전환을 하였다는 점에서 적절한 분석 사례가 될 수 있다고 본다.

본고의 통합정책 유형은 다문화주의, 동화주의, 시민 통합 등 기존의 통합정책을 서술하는 다양한 용어에서 오는 혼돈을 피하고, 정책 유형별로 이주자에게 허용하는 권리를 구체적으로 설명할 수 있고, 국가의 통합정책의 객관적 위치, 정책 전환 과정, 바람직한 통합정책의 방향을 기술할 수 있다는 점, 그리고 유럽과는 이주의 역사적 맥락이 다른 국가의 통합정책도 비교 분

4. 물론 국민이 국가와의 관계에서 권리만이 아니라 의무의 주체이기도 한 것처럼, 각 공동체의 구성원 역시 각 공동체와의 관계에서 권리의 주체일 뿐만이 아니라 의무도 함께 부담하지만, 본고에서는 권리에만 분석 초점을 두어 유형화하려 한다.

석할 수 있다는 점에서, 시론적 수준의 연구지만 의미가 있다고 본다.

## II. 새로운 통합정책 유형 모색: 공동체별 구성원의 권리를 중심으로

### 1. 기존 연구의 검토

20세기 후반 이후 이주의 특징은 이주가 특정 국가만의 문제가 아니라 지구적 현상이며, 국가의 이주자 구성비율도 급속히 증가하면서, 다종족 다문화사회가 되고 있다는 점이다. 국가별로 다종족 다문화 사회와 관련된 문제를 해결하기 위해 다양한 통합정책이 전개되면서, 각국의 통합정책과 정책 전환을 분석하고 설명하기 위한 통합유형에 관한 연구도 축적되고 있다. 통합정책 유형과 관련된 기존의 연구를 ‘시민권과 문화의 포용방식을 중심으로 한 유형론’과 ‘영역별 통합정책과 통합 대상을 중심으로 한 유형론’으로 구분하여 개관하면 다음과 같다.

#### (1) ‘시민권’과 ‘문화의 포용방식’을 중심으로 한 유형론

역사 제도주의자인 브루바커(Brubaker, 1992)는 시민권을 부여하는 방식인 출생지주의(*ius soli*)와 혈통주의(*ius sanguinis*)를 기준으로 이주자의 통합 유형론을 제시하여, 독일과 프랑스의 통합정책을 비교하였다. 이후 그의 유형론에 기반하여 다양한 유형론이 전개되었다(Brubaker, 1992; Hammar, 1990; Joppke, 1999, 재인용 Entzinger, 2000: 102). 이러한 유형론의 한계는 개인과 국가의 관계만을 고려한 일차원적 유형구분이라는 점(Entzinger, 2000)과, 시민권을 구분하는 중요한 요소인 문화적 차원(문화적 일원주의와 문화적 다원주의)을 고려하지 못한 점(Koopmans and Statham, 2000)이다.

이후 브루바커의 이분법적 도식을 기반으로 하여, ‘문화적 차원’, ‘구조적 요인’, ‘행위자’ 등 추가적인 차원을 결합시켜 보다 정교하고 동태적인 설명

이 가능한 유형론이 제시되고 있다(Castles and Miller, 2009; Koopmans and Statham, 2000; Koopmans et al., 2005; Seol, 2005; 김남국, 2010; 설동훈 외, 2006). 이러한 유형론 중 통합정책을 분석하는데 가장 많이 언급되는 것은 ‘문화적 포용방식’을 기준으로, 동화주의(혹은 공화주의), 배제주의, 다문화주의(혹은 다원주의)로 삼분한 카슬스와 밀러(Castles and Miller, 2009)의 연구이다.<sup>5</sup>

그러나 콤포만스 외(Koopmans et al., 2005)는 카슬스와 밀러의 유형이 분류 기준을 만족하지 못하고 있으며,<sup>6</sup> 통합정책이 동태적으로 변화하는 과정을 설명하지 못하는 한계가 있다고 지적하면서, 보다 정교한 유형을 제시하였다. 즉 시민권을 부여하는 원칙이 ‘종족적 차원(ethnic)’인지 아니면 ‘시민적-영토적(civic-territorial)’ 차원인지를 중심으로 양분하고, 문화적 차이와 집단적 권리를 허용하는 정도가 ‘문화적 일원주의(cultural monism)’인지 아니면 ‘문화적 다원주의(cultural pluralism)’인지를 중심으로 양분하여, 동화주의(assimilationism), 분리주의(segregationism), 보편주의(universalism), 다문화주의(multiculturalism)라는 4개의 이념형을 제시하고 있다.<sup>7</sup>

시민권을 부여하는 원칙을 문화적 차원과 연결시켜 세분한 이 유형론은 통합정책이 일어나는 영역을 구체화하고, 통합정책이 전환하는 동태적 과정을 설명할 수 있는 장점이 있다. 그러나 시민권과 문화적 접근만을 중심으로 유형화하였기 때문에, 정치적 측면과 사회적 측면을 경시한 점이 한계이다.

5. Castles and Miller(2009)의 유형론에 입각하여, 1970년대 이후의 유럽 지역 국가를 분류하면, 프랑스는 대표적인 동화주의 통합 모형에 해당되며, 시민권 정책이 개혁되기 이전까지의 오스트리아, 스위스, 독일은 배제주의 정책, 1970년대에서 1990년대까지의 캐나다, 영국, 호주, 네덜란드, 스웨덴 등은 다문화주의 정책을 채택한 국가이다(Castles and Miller, 2009; Money, 2010).

6. 즉, 시민권의 결정원리가 ‘종족인지 혹은 시민’인지의 기준과, 그러한 시민권이 수반하는 문화적 권리가 ‘다문화주의인지, 아니면 동화주의’인지를 중심으로 한 유형은 4개의 이념형이 도출되어야 하나, 세 가지 유형만을 제시하고 있기 때문에 논리적인 유형 구분은 아니라고 지적한다(Koopmans et al., 2005: 8-9).

7. 2000년의 유형론에서는 종족 분리주의(ethnic segregationism), 시민 다원주의(civic pluralism), 종족 동화주의(ethnic assimilationism), 시민 공화주의(civic republicanism) 네 가지 명칭으로 유형을 제시하고 있다(Koopmans and Statham, 2000: 20).

## (2) 영역별 통합정책과 통합의 대상에 따른 유형

통합정책의 차이를 보다 일관적으로 설명하기 위해, 기존의 문화적 포용방식을 중심으로 한 구분 방식 대신, 통합정책을 영역별로 세분하여 정책의 일관성과 전환 방향을 설명하려고 시도한 연구(Entzinger, 2000; MIPEX, 2007, 2011; Penninx, 2004; 이선주 외, 2009; 한승준, 2008)가 있다.

엔트징어(Entzinger)는 국가 차원에서 공식적으로 표명한 ‘통합정책의 목적’에 초점을 둔 유형을 제시하기 위해 통합정책을 영역별로 세분하고, 각 영역별로 집단적 접근인지 개인적 접근인지를 중심으로 하여, 6개의 유형을 제시하고 있다(Entzinger, 2000: 116).

엔트징어의 유형론은 문화적 영역만이 아니라 법적-정치적 영역과 사회적-경제적 영역을 통합정책 유형을 구분하는 변수로 포함시켰다는 점, 그리고 개인을 중심으로 접근하는 통합정책과 집단을 중심으로 접근하는 통합정책을 구분하였다는 점에서, 기존의 문화적 차원을 중심으로 한 유형론보다는 한 단계 발전한 유형으로 볼 수 있다. 그러나 법적-정치적 영역에서는 국가가 부여하는 권리를 중심으로, 문화적 영역에서는 다양성에 대한 규범적 관점을 중심으로, 그리고 사회적-경제적 영역에서는 평등(기회의 평등)과 형평(결과의 평등)을 중심으로 통합정책을 양분하고 있기 때문에, 영역별로 통합정책을 유형화한 차원이 동일하지는 않다.

이주자 통합정책을 엔트징어와 유사하게 영역별로 구분한 것으로는 페닌크스(Penninx, 2004)의 유형론이 있다. 그는 시민권을 법적-정치적, 사회적-경제적, 문화적-종교적인 차원으로 구분하고, 이민자가 정치 공동체(political community)의 구성원이 될 수 있는지를 기준으로 ‘포용형’과 ‘배제형’으로 구분한 이주자 통합유형론을 제시하고 있다.<sup>8</sup> 정치공동체의 포용형과 배제형은 종족의 법적-정치적 영역의 통합정책 내용과 중복되므로, 완벽한 유형구분은 아니지만, 정치 공동체별로 가능한 영역별 통합정책의 조합을 제시하였

8. 페닌크스가 횡축에서 구분한 정치공동체의 포용형과 배제형은, 종축에서 구분한 통합정책의 법적-정치적 영역의 내용과 다소 중복된다는 점에서 완벽한 유형구분은 아니라고 본다. 정치적 공동체를 포용형과 배제형으로 구분하였다면, 종축의 법적-정치적 영역에서 통합정책을 명백히 지지하는 세 가지 유형(+)과 지지하지 않는 세 가지 유형(-)으로 반복적인 구분을 할 필요가 없다고 본다.



기 때문에, 국가별 통합정책의 세부적 차이를 설명해 줄 수 있다는 점에서 유용성이 있다고 본다.

## 2. 새로운 통합정책 유형의 모색

이상 대표적인 유형론을 보면, 이주자와 국가의 관계 속에서, 국가가 이주자에게 부여하는 권리를 중심으로 설명한 연구는 거의 없음을 볼 수 있다. 통합정책의 궁극적 목적이 이주자를 거주사회 안으로 포용하는 것이라면 통합정책의 내용은 이주자에게 실제로 어떤 권리를 부여하는 것이냐가 핵심이 되어야 한다. 시민권의 여러 권리가 국가와 국민간의 관계 속에서 나오는 것과 같이, 이주자에게 부여하는 권리도 국가와 이주자의 관계 속에서 규명되어야 한다.<sup>9</sup> 국가와 이주자의 관계를 규명하려면 통합정책이 일어나는 공간적 영역을 세분해야 한다. 통합정책이 일어나는 공간적 영역을 세분할 필요성은 특정 국가에는 국민만이 아니라 다양한 배경의 이주자가 거주하고 있기 때문이다. 국가 안에 거주하는 이주자는 국민과 같이 국가의 법률적 구성원은 아니지만, 국가 안에 존재하는 다양한 공동체의 구성원이라는 점에서 특정한 권리를 누릴 자격이 있다.<sup>10</sup> 고전적인 단일 민족국가에서는 국가 공동체의 구성원이 국민과 일치하였고, 국민은 시민권의 모든 권리를 향유하는 주체이므로, 사회를 개념적으로 세분하고 시민권의 권리를 세분할 필요가 없었다. 그러나 이주자와 다양한 종족, 문화, 종교 집단이 국가 안에서 국민과 공존하게 되자, 시민사회를 다시 종족-문화 공동체, 시민 공동체 등의 개념적 공동체로 구분하여, 비국민인 이주자에게 부분적으로 허용할 수 있는 권리를 공동체의 구성원 자격과 연결하여 설명할 필요성이 대두되었다.

9. 본 연구의 분석 목적상 이주자는 본국이 아닌 거주국에 거주하는 외국인으로 한정하며, 귀화한 이주자는 국민의 신분에서 시민권의 모든 권리를 향유하므로, 이주자의 범주에서 제외한다. 따라서 본 연구의 이주자의 범위에는 비-유럽연합 시민인 제3국가 국적자(TCNs)와 거주국의 국적을 소유하지 않은 유럽연합 시민도 포함된다.

10. Odman(2005)은 시민권을 ‘법률적 신분’으로 보는 경우와 ‘소속원의 권리’로 보는 두 가지로 나누어서, 소속원의 권리로 보는 방식은 특정한 공동체의 구성원의 지위에서 나오는 권리와 의무로 설명하고 있다(pp. 140-141).

〈표 1〉 공동체 구성원의 권리를 중심으로 한 통합정책 유형

공동체 별 구성원의 권리		통합정책 유형							
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
정치공동체	정치적 권리					○	○	○	○
시민공동체	시민적 권리, 사회적 권리			○	○			○	○
종족-문화공동체	문화적 권리		○		○		○		○

이러한 필요성에 입각하여, 본고에서는 통합이 일어나는 개념적 공간 구분을 한 콤팩트 외(2005), 통합정책을 집단적 접근과 개인적 접근을 중심으로 구분한 엔트징어(2000), 통합정책을 영역별로 세분한 페닌크스(2004)의 연구 결과를 기반으로 하여, 공동체와 공동체에 소속한 구성원의 권리에 초점을 둔 유형론을 모색해 본다. 시민권을 정치적 권리, 시민적-사회적 권리, 문화적 권리로 나누고, 각각의 권리는 어떤 공동체의 구성원적 지위에서 허용되는 것인지를 설명하기 위해서, 사회를 구성하는 공동체를 크게 정치 공동체, 시민 공동체, 종족-문화 공동체로 구분하였다. 세 개의 공동체는 소속하는 구성원의 특성에 따라 형성되는 개념적 공동체이다. 정치 공동체의 성원에게 허용하는 권리의 핵심은 정치적 권리이다. 마찬가지로 시민 공동체의 성원에게 허용하는 권리는 시민적-사회적 권리이며, 종족-문화 공동체의 성원에게 부여하는 권리는 집단적 권리인 문화적 권리이다. 이하 국가가 이주자를 어떤 공동체의 구성원으로 포용할 수 있는지를 중심으로 국가의 통합정책 유형을 분류하면, 8개의 유형이 도출될 수 있음을 시론적 수준에서 살펴본다(〈표 1〉 참조).

#### (1) 정치 공동체, 시민 공동체, 종족-문화 공동체

공동체(community)는 지리적 공동체, 문화나 종족 공동체, 특정한 조직을 중심으로 한 공동체 등 다양한 차원에 입각하여 존재하는 집단이지만, 구성원 간에 상호작용을 하며, 높은 결속력을 가지고 있다는 점은 공동체의 공통된 특징이다. 본고에서는 공동체를 공동체의 구성원 자격을 기준으로 하여, 세 가지 층위의 공동체로 나누려 한다. 다양한 차원의 집단을 구성원으로 하

는 ‘종족 문화 공동체(ethnic-cultural community)’, 특정 공동체의 기본 가치를 공유하는 시민을 구성원으로 하는 ‘시민 공동체(civic community)’, 해당 국가의 국적을 소유한 국민을 구성원으로 하는 ‘정치 공동체(political community)’로 세분한다. 물론 종족 문화 공동체는 소이살(1994)의 초국적 공동체처럼 국경을 넘어서 형성되는 공동체일 수도 있다.<sup>11</sup> 그러나 본고에서의 공동체는 개념적으로 국가 안에 존재하면서, 국가와의 관계 속에서 구체화되는 공동체의 의미로 한정하려 하며, 지방적, 국가적, 지역적, 지구적 차원과 같은 통치 수준의 서열적 관계는 아님을 밝혀 둔다. 각 공동체의 특징과 구성원은 다음과 같다.

첫째, 종족 문화 공동체는 종족, 문화, 종교, 언어, 지역 등 집단의 구성 원리에 따라 형성된다. 특정 지역에 기반한 지역 공동체와 다양한 종교 공동체 등도 종족 문화 공동체에 소속되는 것으로 볼 수 있다. 이러한 종족 문화 공동체는 복수이고 각 집단은 중첩적으로 여러 공동체에 소속될 수 있다는 점에서, 개념적으로 특정 국가 안에 단 하나의 공동체만 존재한다고 보는 시민 공동체와는 구분된다.

둘째, 시민 공동체의 구성 원리는 유럽연합의 ‘시민 시티즌십(civic citizenship)’ 개념과 같다. 유럽연합의 ‘시민 시티즌십’이란 이 지역에 장기 거주하는 제3국가 국적자에게 거주 국가의 국민(및 유럽연합 회원국의 시민)과 거의 유사한 수준의 핵심적인 권리(시민적 권리와 사회적 권리)를 부여하기 위해 도입된 개념이다(Geddes et als., 2005). 이와 같이 시민 개념은 특정 지역에 거주하는 자 모두를 개인 자격으로 포괄하는 개념이며, 그런 점에서 해머(Hammar)가 제시한 거주민(Denizen) 개념과 유사하다. 이 개념을 이주자가 거주하는 국가에 적용하면, 국가에 거주하는 모든 거주자를 시민 공동체(civic community)의 구성원으로 볼 수 있다. 시민 공동체의 구성원은 집단이 아니라 원자화된 개인이며, 시민공동체는 종족 문화 공동체와는 달리

11. 소이살(1994)은 19세기에서 20세기까지는 시민권의 경계는 영토에 기반한 민족국가의 경계와 일치하였지만, 2차 대전 이후 시민권의 경계는 민족국가를 넘어서서 새롭게 유동적으로 구축되고 있음을 지적하면서, 고전적인 민족 시민권(national citizenship) 모델에 대비하여, 탈민족 구성원(postnational membership) 모델을 제시하고 있다.

개념적으로 하나만 존재한다.

셋째, 국가를 구성하는 공동체 중, 정치 공동체의 구성원은 국민(nationals 혹은 national citizen) 개개인이다. 거주 국가의 국적을 소유하지 않은 이주자는 거주국의 국민이 아니기 때문에 정치 공동체의 구성원이 아니다. 따라서 이주자 통합정책이 일어나는 영역은 주로 종족-문화 공동체와 시민 공동체이며, 정치 공동체는 아니라고 본다.

소이살은 거주민에게 허용하는 권리는 보편적 인간성에 근거한 초국적 체제에서 나오지만, 국가는 국민만이 아니라 자국의 영토 내에 거주하는 거주민의 권리도 실현해주는 주체라고 설명하고 있다(Soysal, 1994). 여기서도 종족-문화 공동체와 시민 공동체는 국가라는 지리적 영토 위에서 정치 공동체와 공존하는 관계로 보고, 각 공동체별 구성원의 지위에서 나오는 권리로 국가에 의해 실현되는 것으로 본다.

## (2) 정치적 권리, 시민적-사회적 권리, 문화적 권리

일반적으로 다문화주의는 집단적 권리, 동화주의는 개인적 권리를 중심으로 한 통합정책이라고 기술되기 때문에, 집단적 권리를 강조하는 정책과 개인적 권리를 우선시하는 정책이 상호 배타적 관계인 것처럼 인식되고 있다. 그러나 이러한 권리는 국가의 통합정책 안에서 양립가능하다고 본다.

시민권의 권리를 ‘시민적 권리’, ‘정치적 권리’, ‘사회적 권리’로 세분한 마샬(Marshall)은 역사적으로 시민적 권리에서 정치적 권리, 사회적 권리의 순서로 시민권이 진전해 갔다고 보았다(Marshall, 1964). 그러나 마샬은 18세기에서 20세기의 기간에 걸쳐, 자국민을 중심으로 발전해 나간 시민권을 보았기 때문에, 20세기 후반 이주가 가속화되면서 나타난 집단적 권리로서 ‘문화적 권리’를 인식하지 못했고, 국민이 아닌 이주자에게 정치적 권리는 허용하지 않지만, 시민적 권리와 사회적 권리는 허용하는 현상을 설명하지 못한다(Geddes, 2003). 이와 같이 새롭게 변화한 상황적 맥락을 고려하여, 여기서는 ‘개인적 권리’인 시민적, 사회적, 정치적 권리와 ‘집단적 권리’인 문화적 권리를 시민권을 구성하는 세부적인 권리로 보고, 각 공동체별로 구성원에게 허용하는 권리를 다음과 같이 구분한다.

첫째, 정치적 권리는 정치 공동체의 구성원 자격에서 나온다. 정치적 권리의 핵심은 국가 수준의 선거권(투표권과 피선거권)이다. 스웨덴은 1975년에, 네덜란드는 1985년에 지방 수준의 선거권을 일정한 거주 요건을 충족한 이주자에게 부여한 바 있다. 이러한 지방 수준의 선거권은 거주 공동체에 소속한 거주민의 지위에서 나오는 것이므로, 정치공동체의 소속원인 국민의 지위에서 누리는 중앙의 선거권인 정치적 권리와는 다르다. 정치적 권리의 핵심은 중앙 정부의 구성에 참여할 수 있는 선거권인데, 이러한 권리는 오직 국민에게만 부여하는 권리이다.

둘째, ‘시민적 권리’와 ‘사회적 권리’는 시민 공동체의 구성원 개인에게 허용하는 권리이다. 이러한 권리는 일반적으로 특정 지역에 합법적으로 거주하는 거주자에게 부여한다. 시민적 권리는 재판 받을 권리, 결사 및 시위의 권리, 언론의 자유 등이며, 사회적 권리는 복지국가 및 사회 보장 제도에 접근할 수 있는 권리이다. 이러한 시민적 권리와 사회적 권리의 대부분은 유럽의 이민 국가에서 이주자에게 개인적 권리로 허용하고 있다(Koopmans et al., 2005).

셋째, 정치적 권리, 시민적 권리, 사회적 권리가 개인적 권리인 반면, 문화적 권리는 집단적 권리이다. 집단적 권리의 핵심은 ‘집단의 대표권’과 ‘집단적 정체성’을 허용하는 것이다. ‘집단의 대표권’은 이주자 집단의 의견을 정책결정과정에서 반영하기 위해, ‘자문 기구’ 혹은 ‘자문 의회’를 구성하여, 국가가 적극 지원하는 형태로 나타난다. 집단의 대표권을 이주 집단의 정치 참여를 인정하는 정치적 통합정책으로 볼 수도 있으나, 여기서는 다양한 집단의 정체성을 인정하기 위한 방식으로 허용한 대표권이라는 점에서 집단적 권리 안에 포함되는 것으로 본다. 또 ‘집단 정체성’을 인정하는 것은 공적 영역에서 소수 집단의 언어, 종교, 문화 등의 차이를 제도적으로 허용하고 보존하기 위해, 국가가 지원하는 정책으로 나타난다.

키피카(Kymlicka, 1995)는 집단적 권리는 사회에서 소수 집단의 취약한 지위를 평등하게 보전하여 정의로운 사회를 구현하기 위하여 채택하는 방식이며, 개인적 권리는 모든 개인이 법 앞에 평등하다는 자유주의 이념의 기본에서 나오는 것이므로 양자는 대립적 관계가 아닌 것으로 보고 있다. 물론

현실적으로 이주자를 소수 집단으로 규정하여, 이들을 지원하는 정책에서 개인의 기회 평등을 강조하는 정책으로 전환한다는 의미는 국가가 소수 집단에 대한 재정적 지원을 중단한다는 것을 의미할 수도 있다. 그러나 규범적 측면에서 볼 때, 집단적 권리를 보장해 주는 것이 진정한 개인적 평등을 실현하기 위한 전제 조건이라 본다면, 두 접근법이 선택의 문제는 아니라 본다. 또 진화론적 측면에서 볼 때도, 집단적 권리를 인정하면서, 개인적 권리를 부여하는 정책은 통합정책의 진전으로 볼 수 있다.

### (3) 유형별 통합정책의 내용

이주자 통합정책을 이주자에게 허용하는 권리를 중심으로 보는 것은, 국가가 이주자를 어떤 공동체의 구성원으로 포용하는지와 관련하여 보는 것이다. 국가의 통합정책은 이주자를 세 개의 개념적 공동체의 구성원으로 허용하지 않는 유형에서부터, 세 개의 개념적 공동체의 구성원으로 모두 포용하는 정책 유형까지 총 8개의 이념형이 나올 수 있다(〈표 1〉 참조).

정치적 권리가 정치적 공동체의 구성원인 국민에게만 허용하는 것이라면, 〈표 1〉의 유형 V, VI, VII, VIII은 장기적으로 가능할지 몰라도, 현재까지는 현실적으로 일어나기 힘든 통합정책이다.<sup>12</sup> 또 ‘유형 I’은 과거 초청노동자를 고용했던 당시, 초청노동자들을 귀국할 대상으로 보아 통합정책을 수립하지 않았던 것과 같이, 이주자를 대상으로 한 국가의 통합정책이 없는 경우이다. 따라서 이민사회임을 인정한 국가가 이주자를 대상으로 전개할 가능성이 있는 통합정책은 유형 II, III, IV이다(〈표 1〉의 음영 표시 부분).

우선 ‘유형 II’는 종족, 문화, 종교, 지역 등의 공동체에 소속한 이주자의

12. 2003년 현재 유럽연합 국가를 포함한 36개국의 선거권 부여 현황을 연구한 결과에 의하면, 모든 외국인에게 국가 수준의 투표권을 부여한 국가는 뉴질랜드(2003년 부여) 뿐이며, 그 외 4개국(영국, 아일랜드, 포르투갈, 호주)에서는 ‘과거 식민지’였던 국가에서 온 이주자 혹은 상호주의와 문화적 동질성’에 입각하여 일부 외국인에게만 국가 수준의 선거권을 부여하고 있다(Waldrauch, 2003). 또 유럽연합은 유럽연합 회원국가에 거주하는 유럽연합 시민에게 지방 선거권과 유럽연합의 선거권을 모두 부여하는 것을 공통의 통합정책으로 하고 있지만, 제3국가 국적자(TCNs)에게 선거권을 부여하는 것은 개별 국가의 관할로 간주하고 있기 때문에(Geyer, 2007), 단기적으로 국가 수준의 선거권을 이들에게 부여할 가능성은 희박하다.

집단적 권리를 허용한다. 이주자를 종족-문화 공동체의 구성원으로만 인정하는 유형이며, 콤포만스 외(2005)의 분리주의 유형이나 다문화주의 유형 모두 ‘유형 II’에 분류될 수 있다.

‘유형 III’은 이주자를 시민 공동체의 구성원으로 포용하고, 이주자 개인에게 시민적 권리와 사회적 권리를 허용하지만, 이들의 집단적인 문화적 권리는 인정하지 않는다. 따라서 고전적 의미의 동화주의 유형과 유사하다고 볼 수 있다.

‘유형 IV’는 이주자를 종족-문화 공동체의 구성원으로 인정함과 동시에, 시민 공동체의 구성원으로도 포용하여, ‘유형 II’와 ‘유형 III’의 권리를 공동체의 구성원에게 동시에 허용한다. 이 유형에서는 동화주의에서 추구하였던 개인 중심의 정책과 다문화주의에서 강조한 종족-문화 집단의 차이를 강조한 정책을 대립적 관계가 아니고 공존할 수 있는 관계로 본다. 다양한 유형의 집단적 차이를 인정하고 이들의 집단 정체성을 인정하는 공동체와 개인을 구성원으로 하여 일정한 권리를 부여하는 공동체는 국가 안에서 동시에 존재할 수 있다.<sup>13</sup> 따라서 ‘유형 IV’는 집단적 권리와 개인적 권리를 동시에 이주자에게 허용할 수 있다는 점에서, 각각의 권리만을 인정하는 ‘유형 II’와 ‘유형 III’보다는 규범적 차원에서 발전된 정책 유형으로 볼 수 있다.

13. 엄한진은 프랑스의 브루타뉴 공동체나 북부 지방의 이탈리아 공동체가 프랑스의 공화주의 안에서 잘 존속해 온 것을 언급하면서 “...공화주의가 다문화 사회와 모순적인 것은 아니다. 공화주의 체제에서 국적은 인종, 종교, 문화가 아닌 자유, 민주주의 등 보편적 원리에의 자발적 동의를 의미하는 것으로 개개인이 서로 다른 집단과 정체성을 넘나들 수 있는 사적 권리를 보장하고 있다. 그리고 공화국 차원에서 문화적 다양성도 존중될 수 있다”고 기술하고 있다(2009, p. 60). 물론 여기서 말하는 ‘공화국’이 본고의 ‘시민 공동체’와 동일한 개념은 아니지만, 다문화주의의 집단 정체성과 공화주의에서의 개인 정체성이 동시에 공존가능하다는 주장은 본고의 ‘유형 IV’의 현실적 예로 볼 수 있다고 생각한다.

### III. 통합정책과 정책 전환에 대한 분석: 스웨덴과 네덜란드의 사례를 중심으로

스웨덴과 네덜란드의 이주 역사는 서로 상이하다. 네덜란드는 2차 대전 이후 과거 식민지였던 수리남과 네덜란드 앤티레스 제도(Antilles)에서 온 다수의 이주자를 받아들였다. 특히 수리남인은 전후 네덜란드로 들어온 이주자 중 과반수 이상을 차지하는 가장 큰 집단이다. 1960년대에는 초청노동자 정책에 의해 지중해 연안 국가에서 이주 노동자(주로 터키족과 모로칸인)가 네덜란드로 들어왔다. 또 대전 후 정치적 난민도 받아들였으나, 스웨덴에 비해서는 제한적으로 받았다. 반면, 스웨덴으로 들어온 이주자의 대부분은 1970년대까지는 주로 핀란드를 위시하여 스칸디나비아 국가에서 온 자들이었는데 이들은 문화적으로는 상당히 동질적인 집단이었다. 1960년대는 그리스, 터키, 유고슬라비아에서 이주 노동자가 들어왔다. 난민의 경우는 스웨덴은 관대한 난민 정책을 전개하였기 때문에 다수의 난민이 들어올 수 있었다. 그러나 1992년 구 유고슬라비아 난민이 대거 입국하자, 스웨덴의 관대한 난민 정책은 다른 유럽 국가와 같이 입국을 제한하는 규제주의 방향으로 전환하였다(Odmalm, 2005: 36-51). 이와 같이 다양한 역사적 배경에 의해 형성된 이주사회의 구성 양태는 국가의 이민정책만이 아니라 통합정책에도 영향을 준다. 2차 대전 이후 새롭게 구성된 이주사회와 이주자 문제에 대하여, 네덜란드는 ‘네덜란드식 지주화 정책(Dutch pillarisation policy)’을 통해, 스웨덴은 ‘사회민주주의 복지국가와 조합주의’를 통해서, 각각 다문화주의 통합정책을 채택한 이후, 개인주의를 강조하는 통합 정책으로 전환하였다는 점에서 양국은 공통점이 있다(Geddes, 2003: 112).

1970~80년대 ‘다문화주의 정책’을 채택하고, 1990년대 ‘통합정책’<sup>14</sup>으로

14. 여기서의 ‘통합정책(integration policy)’은 스웨덴과 네덜란드에서 과거의 다문화주의 통합정책과 구분되는 용어로서 공식적 정책 명칭으로 사용하였다는 점에서, 일반적으로 사용되는 ‘통합정책’과는 구분되는 용어로 볼 수 있다.



정책 전환을 한 스웨덴과 네덜란드의 통합정책 내용을 구체적으로 비교분석하기 위해, 앞 절에서 제시한 유형론에 근거하여, 첫째, 이주자를 어떤 공동체의 구성원으로 포용하여 어떤 권리를 부여하였는지, 둘째, 이주자를 ‘집단’으로 규정했는지 ‘개인’으로 규정했는지를 중심으로, 양국의 통합정책의 위치와 구체적인 정책 차이를 살펴본다.

## 1. 스웨덴

### (1) 1975년의 “이주자 및 소수자 정책”

스웨덴은 1950~60년대에는 이주자를 대상으로 한 통합정책을 수립하지 않았다. 당시 대부분의 이주자가 스칸디나비아 국가에서 왔기 때문에 이들은 문화적으로 스웨덴인과 유사하였기 때문이었다. 그러나 1970년대부터 스웨덴으로 들어온 이주자는 주로 남부 유럽 지역에서 온 이주 노동자였고, 이들 대부분이 귀국하지 않고 스웨덴에 정착하게 되자 1970년대 후반에 이르러 이주 노동자의 통합정책이 필요함을 인정하였다.

1975년 의회는 새로운 “이주자 및 소수자 정책(immigrant and minority policy)”을 채택하고, “평등, 선택의 자유, 파트너십(equality, freedom, partnership)”을 통합의 주된 목적으로 설정함으로써, 다문화주의 정책을 공식적으로 채택하였다. 1975년 채택한 정책은 ‘유형 II’에 해당된다고 볼 수 있다. ‘유형 II’는 이주자를 종족-문화 공동체의 구성원인 ‘집단’으로 인식하고, 이들에게 집단적 권리인 문화적 권리를 부여하는 것이 핵심인데, 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 1975년 채택한 “이주자 및 소수자 정책”은 스웨덴에 거주하는 이주자를 ‘개인’이 아니라, ‘소수 집단’으로 규정하고 있다. 그리고 이주자를 국가의 다른 소수 집단과 동등하게 취급하도록 결정한 점에서 급진적이다(Borevi, 2010). 스웨덴에서는 이주 집단의 규모가 1,000명이 넘으면, 소수 종족(ethnic minorities)으로 인정하고, 국가는 이러한 소수 종족 집단에 대하여 모국어 지원, 독자적인 TV, 방송, 신문, 잡지, 기타 문화 활동을 할 수

있도록 지원한다. 그러나 국가는 주로 문화적 영역에서만 소수 집단의 활동을 지원하였는데, 그 이유는 복지 및 사회적 서비스와 관련해서는 이주자는 개인 자격으로만 혜택을 받을 수 있고, 집단은 이러한 서비스를 받을 수 없기 때문이다(Joppke and Morawska, 2003). 이와 같이 집단을 대상으로 하는 통합정책을 채택한 결과 다양한 배경의 ‘이주자 조직’이 결성될 수 있었다(Åkesson, 2011).

둘째, ‘이주자 및 소수자 정책’은 이주자 집단의 대표성과 집단 정체성을 인정함으로써, 이주자 집단의 문화적 권리를 보장해주는 정책으로 요약할 수 있다. 스웨덴 이민 위원회는 1972년부터 이주자와 이주자 조직의 대표를 정기 회의에 참여시켰으며, 1976년에는 이주자 조직의 대표를 구성원으로 하는 ‘이주자 자문 기구’를 설립하였다. 이러한 협의 기구의 설립은 이주자 집단의 집단 대표권을 보장하기 위한 조치이다(Benito, 2005). 아울러 1975년 채택한 통합의 목적 중 ‘선택의 자유’를 보장하는 것은 이주자 집단에게 문화적 권리를 보장하기 위한 것이다. 종족 구성원은 자신들의 문화적 정체성을 그대로 유지할지, 아니면 스웨덴의 문화적 정체성을 채택할지를 선택할 수 있게 하였다.<sup>15</sup> 이러한 통합정책에 의해, 이주자 집단은 국가의 지원을 받을 수 있었고, 학교에서는 모국어로 공부할 수 있는 권리도 부여 받았다(CLIP, 2007: 31).

1975년에는 이주자 통합정책과 함께 선거법도 개정하여 3년 이상 거주한 이주자에게 지방 선거권을 부여함으로써, 이주자는 시민적 권리와 사회적 권리만이 아니라 정치적 권리의 일부를 받았다(Schierup and Ålund, 2010). 그러나 지방 선거권은 거주하고 있는 지역 공동체와 관련된 결정을 하는데 참여할 수 있는 권리이므로, 국가의 핵심인 중앙의 정치 공동체와 관련된 주요 결정에 참여할 수 있는 정치적 권리로 볼 수 없다.

따라서 1975년의 ‘이주자 및 소수자 정책’은 이주자 집단의 포용을 강조하는데 주 초점이 있다는 점에서 ‘유형 II’에 해당된다고 볼 수 있다. 이주

15. 1975년 통합의 목적 중, ‘평등’은 스웨덴인과 동등한 수준의 사회적 경제적 권리를 가지는 것을 목적으로 하고 있으며, ‘파트너십’은 스웨덴인과 이주자 간의 상호 협력과 연대성을 고양하는 것으로서, 사회적 배제, 인종주의, 종족 및 인종적 차별을 거부하는 것으로 요약될 수 있다(Geddes, 2003; Westin, 2000).

자 집단을 종족-문화 공동체의 구성원으로 보고, 이러한 공동체 구성원인 소수 집단의 대표성과 집단 정체성을 인정하는 문화적 권리를 보호해 주는 데 중점이 있는 정책이라 평가할 수 있다.

## (2) 1997년 이후의 통합정책

1975년 칠레의 피노체트 독재정권에서 탈출한 다수의 난민이 스웨덴으로 들어오고, 이주 노동자 정책이 중단된 이후에도 가족 재결합에 의한 이주자의 수가 지속적으로 증가하자, 스웨덴은 기존의 다문화주의 정책을 재평가하였다. 1986년 스웨덴 의회는 2차 대전 이후 새로 들어오고 있는 이주자 집단은 기존의 Sami족이나 Tornedal Finns족이 향유하는 집단적 권리를 가지고 있지 않으므로, 헌법상 보호 받아야 할 소수 종족이 아니라고 평가하였다 (Graham and Soinenen, 1998). 그 결과, 그동안 이주자 집단의 고유한 문화와 모국어를 보유하고 개발시키기 위해 평등한 기회를 부여하는데 중점을 두었던 정책의 초점도 바뀌게 되었다. 과거의 이주자 집단을 대상으로 한 ‘이주자 및 소수자 정책(immigrant and minority-policy)’은 이제 이주자 개인을 대상으로 하는 ‘통합정책(integration policy)’으로 전환하였다(Borevi, 2010).

다문화주의를 포기하고 새로운 ‘통합정책’으로 전환한 1997년의 통합정책은 ‘유형 Ⅲ’에 해당된다고 볼 수 있다. ‘유형 Ⅲ’은 이주자 개개인을 시민 공동체의 구성원으로 인식하고, 이들에게 시민적-사회적 권리를 부여하는 것을 주된 특징으로 하는데 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 1997년 ‘통합정책’은 과거 ‘소수 집단’을 대상으로 한 정책에서 이주자와 ‘전체 국민’ 개개인을 대상으로 하는 정책으로 전환한 것으로 볼 수 있다. 1997년 통합정책은 모든 시민과 거주자에게 통합의 책임을 부과하고, 종족의 집단적 정체성보다는 각 개인의 평등을 강조한다. 특히 공공 제도에서의 차별을 금지하였고, 회사, 공공 기관, 정계, 학계, 언론계 등에서 이주자가 지도적 지위에 진출할 수 있도록 지원하였다(Schierup and Ålund, 2010).

둘째, 시민적-사회적 권리를 보장하는 것은 1997년 채택된 통합의 목적에

서 잘 나타난다. 1997년의 통합정책은 ‘인종 및 문화적 배경과 관련 없이 모든 사람의 평등한 권리, 평등한 의무 및 평등한 기회를 보장하는 것’인데, 이러한 정책은 *Integration Policy for the 21st Century*(2001/02: 29)에서도 유지되어, 현재까지 지속되고 있다.<sup>16</sup> 여기서 통합정책은 전체 인구를 대상으로 하는 ‘일반 정책’이며, 스웨덴에 새로 도착한 이주자의 신속한 지원 정책은 ‘보완적 조치’로서 추진하고 있다.<sup>17</sup> 따라서 과거 이주자만을 대상으로 하는 정책이 아니라, 이주자와 국민 모두를 동등한 개인으로 간주하는 정책으로 통합정책의 대상도 확대하였고, 정책의 성격도 일반정책으로 전환하였다. 1997년 통합정책이 개인을 강조하면서, 정책결정과정에 이주자를 참여시키는 방식도 변화하였다. 과거에는 정부의 정책결정과정에 참여하는 이주자 협의 기구의 구성원은 소속하는 집단을 대표하였지만, 새로운 통합정책에서는 정부의 정책결정과정에 참여하는 집단을 시민사회 전체로 확대하였고, 여기에 참여하는 이주자 관련 NGOs는 이주자 집단의 집단적 이해를 대변할 수 없게 하였다(MIPEX Ⅲ, 2011).

1997년 이후의 통합정책은 이주자 개인을 시민 공동체의 구성원으로 포용하고, 시민 공동체의 구성원의 권리인 시민적 권리와 사회적 권리를 보장해 준다는 점에서, ‘유형 Ⅲ’에 해당된다. 그러나 2001년 개정된 국적법에 의해 이중국적을 허용하고 있는 점, 이주자를 대상으로 시민 통합 강좌와 통합 시험을 실시하지만, 특정 집단이 배제되는 것을 방지하기 위해서, 이 시험을 의무로 강요하지 않는 점,<sup>18</sup> 사회의 종족적 문화적 다양성을 여전히 인정하고

16. “The goal of integration policy is to ensure equal rights, obligations and opportunities for all, irrespective of their ethnic and cultural background” (Ministry of Industry, Employment and Communications, *Swedish Integration Policy for the 21st Century*, June 2002. 참조).

17. Ministry of Integration and Gender Equality, 2009, “Swedish Integration Policy,” December 2009.

18. Borevi에 의하면 네덜란드의 경우 통합 시험은 하나의 의무로서 반드시 통과해야 하지만, 스웨덴은 공식 언어나 시민 교육을 이주자에게 강요하지 않으며, 언어가 체류 증 획득의 전제조건도 아니다. Borevi는 스웨덴과 네덜란드의 통합정책이 모두 시민 통합의 방향으로 갔지만, 통합 강좌를 시행하는데 있어서 중대한 차이가 있다고 지적한다. 스웨덴의 경우는 통합 관련 강좌를 의무로 강요하지도 않으며, 시민권 시험의 통과도 의무가 아니다. 이유는 이러한 강제적인 제도가 특정 집단을 배제할 수 있기 때문이라 한다. 반면에 네덜란드의 경우는 통합 관련 강좌를 듣는 것이 스웨덴과 같

있는 점 등을 볼 때, ‘유형 II’의 정책을 어느 정도 견지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그런 점에서 ‘유형 III’으로 급진적으로 전환한 네덜란드의 사례와는 구분된다.

## 2. 네덜란드

### (1) 1981년 “소수 종족 정책”

네덜란드 역시 1980년대 초까지는 이주자 통합을 장려하기 위한 정책을 수립하지 않았다. 이후 초청노동자 정책으로 들어온 이주노동자의 다수가 가족을 동반하여 영구 정착하게 되자 이들에 대한 대책을 논의하기 시작하였다. 1979년 ‘정부정책 과학위원회(Scientific Council for Government Policy, WRR)’는 *Ethnic Minorities*라는 보고서를 발간하였는데, 이 보고서에서 “대부분의 이주자가 영구 거주하므로 이들의 통합을 촉진할 수 있는 구체적인 정책 노력이 필요함”이 지적되면서부터 통합정책의 개발이 시작되었다(Entzinger, 2003).

이 보고서에 근거하여 1981년 채택된 ‘소수 종족(Ethnic Minorities)’ 정책은 이주자를 종족-문화공동체의 구성원인 집단으로 규정하고, 이들의 문화적 권리를 강조하였다는 점에서 ‘유형 II’에 해당된다고 볼 수 있으며, 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 1981년 채택한 ‘소수 종족’ 정책은 ‘이주자 정책(immigrant policy)’으로서, 일반적으로 말하는 ‘통합정책(immigration policy)’과는 다른 의미다. 이주자 정책은 기본적으로 이주자를 문제 집단으로 인식하고, 이들에 대한 국가의 대응 정책에 초점을 둔다. 또 통합정책에서 통합의 방향을 이주자와 거주 사회 간의 쌍방향적 관계로 보는 것과는 달리, 이주자 정책에서의 통합의 방향은 이주자 집단을 대상으로 하는 일방적 관계이다. 1981년 정부 보고서의 정책 목적은 “네덜란드에 거주하는 모든 소수 집단의 구성원은 평등하

---

이 의무는 아니지만, 시민권 시험의 통과는 의무로 규정하고 있다(Borevi, 2010).

고, 소수 집단들이 각 집단의 발전을 위한 완전한 기회를 가지는 사회를 구현하는 것”이었다. 즉 각자가 소속한 집단의 고유한 문화적 정체성을 보유한 상태에서의 통합을 추구하였다(Geddes, 2003). 이러한 정책은 소수 집단을 종족-문화적 공동체의 구성원으로 인정한 것에 주 초점을 둔 정책으로 볼 수 있다.<sup>19</sup> 1985년 네덜란드도 스웨덴과 같이 5년 이상 거주한 외국인에게 지방 선거권을 부여하였지만, 중앙의 선거권을 부여한 것은 아니므로, 이주자를 정치 공동체의 성원으로 허용한 것은 아니다.

둘째, 소수 종족 정책이 강조한 문화적 권리를 ‘집단 대표성’과 ‘집단 정체성’ 두 가지를 중심으로 보면 다음과 같다. 1980년대 정부는 이주자 집단과 관련한 정책을 협의하기 위해, 다양한 유형의 결사체와 자조 조직의 결성을 장려하였고, 대표적인 협의 기구인 LAO(Landelijk Advies Orgaan, National Advice Body, 1985년에는 LOM, National Consultation Minorities로 개칭)를 설립하였다(ter Wal, 2005). 이러한 국가 협의 기구의 설립은 이주자의 집단 대표성을 제도적으로 인정한 것으로 볼 수 있다. 아울러 당시 소수 정책의 목적은 소수 집단의 차별과 사회-경제적 박탈을 제거하고, 소수 집단의 사회, 문화적 해방을 지지하는 것 이었다(Scholten, 2010). 이러한 정책에 의해, 소수 집단은 이슬람이나 힌두교 등의 사원을 건축할 수 있는 권리를 부여받았고, 독자적인 학교와 방송사를 운영할 수 있는 등 집단 정체성을 보전할 수 있는 집단적 권리를 가지게 되었다(CLIP, 2007).

1981년의 소수 종족 정책은 이주자를 개인으로 인식하기보다는 특정 집단에 소속하는 구성원으로만 인식하여, 이들 집단의 문화적 정체성을 보존한 상태에서의 평등과 기회를 강조하는 정책으로 요약할 수 있다. 이는 이주자 집단을 종족-문화 공동체의 구성원으로 보고, 이들의 문화적 정체성과 집단적 권리를 보호해 주는 통합정책으로서, ‘유형 II’에 해당된다고 볼 수 있다.

19. 그런데 이러한 소수 집단은 국가가 공식적으로 인정한 집단만 해당되므로, 과거 네덜란드 식민지에서 온 자와 초청 노동자 집단만 해당되었다. 즉 터키족, 모로코인, 튀니지인, 수리남인, Dutch Antilleans, 모루칸인 남부유럽인, 난민, 집시 8개 집단만을 소수집단으로 인정하였고, 중국인과 파키스탄인 등은 소수집단으로 인정하지 않았기 때문에 대표성에 문제가 있었다(Joppke and Morawska, 2003).

## (2) 1990년대 이후의 통합정책

1980년대의 소수 집단 정책은 1990년대 중반부터 개인 중심의 통합정책으로 전환하기 시작하였다(Scholten, 2010; Vasta, 2007). 그 이유는 1980년대 소수 집단 정책을 추진한 이후, 종족적 소수 집단이 거의 두 배로 증가하였고, 1985년 이후 이주자가 다시 증가하여 1990년대 최고 정점에 도달하자, 소수 집단을 명확하게 제한한 기존의 정책으로는 이주자 문제를 해결할 수 없게 되었기 때문이다(Entzinger, 2003). 아울러 소수 집단 정책이 이주자의 격리를 초래한다는 비난이 일기 시작하면서 정책 전환이 본격적으로 논의되었다(Rath, 1992; 재인용 Geddes, 2003: 115). 과거 이주자의 문화적 정체성을 유지하는 정책이 결과적으로 개별 종족 공동체 안으로 이주자의 고립을 조장하는 일종의 pillarization<sup>20</sup> 정책이 되자, 이 정책을 포기하고 주류 제도 안으로 이주자를 적극적으로 포용하는 통합정책으로 전환하였다. 새로운 통합정책은 이주자를 개인으로 보고, 이들을 시민 공동체의 성원으로 포용하여 사회적, 경제적 참여를 강조한다는 점에서 ‘유형 Ⅲ’에 해당된다고 볼 수 있으며, 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 이주자를 소수 집단으로 보아 이들의 문화적 해방을 강조하는 초기의 정책 관점에서 전환하여, 1990년대부터는 이주자를 ‘시민’ 혹은 ‘개인(allochthonous)’으로 보고, 이들의 사회 경제적 참여를 강조하는 정책으로 전환하였다(Scholten, 2010). 1998년 도입된 ‘뉴카머 통합법(WIN: Wet Inburgerubg Nieuwkomers, Newcomers Integration Law)’은 다문화주의 정책이라기보다는 시민 통합을 강조하는 새로운 정책이다. WIN은 대부분의 비-유럽연합 시민인 이주자<sup>21</sup>의 통합강화 참여를 의무로 규정하였고, 강화 비용은 중앙정부와 지방정부가 부담하도록 하였다(Joppke, 2007b).

둘째, 1990년대 중반 이후 통합정책은 문화적 권리보다는 시민적 권리와

20. 2차 대전 이후 이념과 종교에 근거하여 프로테스탄트, 가톨릭, 사회주의, 자유주의 4개 집단(기둥)으로 조화롭게 유지되어온 네덜란드 사회의 통합 기제를 pillarization이라고 하는데, 현재는 이러한 pillarization의 중요성이 거의 없어졌지만, 소수자 정책에서는 여전히 남아 있다(Odmalm, 2005: 152-153).

21. 비-유럽연합 시민인 이주자(Non EU citizens)는 유럽연합 회원 국가의 시민이 아닌 자로서 대부분 제3국가 국적자(TCNs)를 칭한다.

사회적 권리를 부여하는 것에 강조점을 둔 정책이다. 단, 시민 공동체의 구성원이 되기 위해서는 통합시험을 통과해야 한다. 시민적 권리와 사회적 권리 획득을 위한 전제로서 ‘네덜란드어’와 ‘네덜란드 사회’에 대한 이해를 의무로 규정하였다. 이러한 강조점의 전환과 함께 통합을 다루는 책임 부서도 내무부에서 법무부로 이전하였고, 보다 규제적으로 수정된 이주자 통합법(WI: Wet Inburgering, Law on the Integration of Immigrants)이 2006년 의회를 통과하였다(Joppke, 2007a). WI의 규제주의적 요소는 이주자를 대상으로 하는 통합시험에서도 잘 나타난다.<sup>22</sup> 이 시험은 새로 들어온 이주자만이 아니라 이미 네덜란드에 정착한 이주자들까지도 대상으로 하고 있으며, 이들이 시험에 통과하지 못하면, 장기 체류증을 받을 수 없도록 시험 통과를 의무로 하였다.<sup>23</sup> 1990년대 WIN에서는 시험 비용을 국가가 부담하였지만, 수정된 WI는 이주자 자신이 지불하도록 규정하고 있다(Jacobs and Rea, 2007).<sup>24</sup> 시험 통과를 의무로 한 것을 동화주의 모델로 전환한 것이라는 평가가 있는데(Bonjour 2010; Jacobs and Rea, 2007), 시민 공동체 구성원으로서의 권리를 획득하기 위한 선행 조건으로서 의무를 강조하였다는 점에서 ‘유형 III’에 해당된다고 볼 수 있다.

아울러 새로운 통합정책 하에서 문화적 권리를 유지하기 위한 집단 대표권은 점점 약화되고 있다. 기존의 자문위원회에서는 각 이주자 집단이 소속

- 
22. 2006년 3월부터 해외에서 실시하는 통합시험은 ‘네덜란드어’와 ‘네덜란드 사회의 이해’에 관해서 해외의 네덜란드 대사관에서 시행하고 있다(Jacobs and Rea 2007). 또 네덜란드 국내에서 시행하는 통합시험은 네덜란드로 들어온 이주자를 대상으로 실시하는데, 이들에게 3년 반 이내에 ‘네덜란드어’와 ‘네덜란드 사회에 대한 이해’를 평가하는 통합시험(integration exam)을 통과할 것을 ‘의무’사항으로 규정하고 있다 (Ministry of Security and Justice, 28-09-2006) <http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives2006/annual-memorandum--Dutch-integration-policy.aspx> (검색일: 2011. 2. 25).
  23. (Ministry of Security and Justice, 28-09-2006) <http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives2006/annual-memorandum--Dutch-integration-policy.aspx> (검색일: 2011년 2월 25일).
  24. 이주자에게 이와 같이 새로운 의무를 강조한 것은 당시의 의무가 수반되지 않는 통합정책을 중단하고, 구속력 있는 통합정책을 선호한 의회의 특별조사위원회(Blok Committee) 제안의 결과이다(Ministry of Security and Justice, 24-03-2005). <http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives2004/Dutch-cabinet-agrees-to-new-integration-system.aspx> (검색일: 2011. 2. 25).



집단을 대표하였지만, 2004년 ‘다양성 의회(Diversity Council)’가 형성되면서 기존의 집단을 대표하는 방식도 점차 변화하고 있다. 다양성 의회는 종족 공동체와 관련된 문제에 자문을 구하기 위해, ‘다양성 및 통합에 관한 자문 위원회(Advisory Board on Diversity and Integration)’와 1년에 4번 회의를 개최하는데, 이 구성원은 과거처럼 집단이 아니라, 관련 전문가 개인이다 (CLIP, 2009). 따라서 1980년대 소수 종족 정책에서 집단적 권리를 반영하는 방식은 개인을 중심으로 한 통합정책으로 전환하면서 변화하고 있음을 볼 수 있다.

1990년대 이후 네덜란드에서 채택한 통합정책은 이주자를 시민 공동체의 구성원으로 보고 통합을 장려하기 위해, 이주자 개인에게 시민적, 사회적 권리를 부여하는 것에 역점을 두고 있는 정책이라는 점에서, 통합정책 ‘유형 Ⅲ’에 해당된다고 볼 수 있다. 그런 점에서 ‘유형 Ⅱ’의 요소를 어느 정도 유지하고 있는 스웨덴에 비해, 네덜란드는 더욱 급진적으로 정책 전환을 한 경우로 볼 수 있다.

#### IV. 결론

스웨덴과 네덜란드를 위시하여 2000년 이후 유럽연합 지역 국가의 이주자 통합정책이 다문화주의 정책에서 이탈하여 정책전환을 하고 있는 현상에 대하여, 동화주의로 수렴하는 것인지, 아니면 과거와는 다른 새로운 통합정책으로 진전하고 있는 것인지에 대하여 다양한 평가가 있다.

본 연구에서는 다문화주의와 동화주의, 시민 통합정책 등의 용어가 가져오는 혼란을 피하고, 국가의 통합정책이 전환할 경우, 이주자는 구체적으로 어떤 권리를 향유할 수 있는가에 초점을 둔 통합정책 유형론을 모색해 보았다. 국가 안에 개념적으로 존재할 수 있는 다양한 공동체를 크게 종족-문화 공동체, 시민 공동체, 정치 공동체로 삼분하고, 각 공동체별로 공동체의 구성원 자격에서 얻을 수 있는 핵심적 권리를 개별 공동체와 구성원의 관계 속에서

규정하였다. 국가가 이주자를 개인으로 인식하기보다는 집단으로만 인정할 경우, 이주자 집단을 종족·문화 공동체의 구성원으로만 포용하고 통합정책을 전개하는 것으로서, 통합정책 ‘유형 II’에 해당된다고 보았다. 또 이주자를 고유한 정체성을 가진 종족 집단으로 보기 보다는, 거주자 모두를 동일한 정체성을 가진 개인으로만 인식하는 경우는 이들을 시민 공동체의 구성원으로 보고 통합정책을 전개하는 것으로서, ‘유형 III’에 해당된다고 보았다.

본 연구에서는 다문화주의 통합정책에서 새로운 통합정책으로 전환한 스웨덴과 네덜란드의 사례를 ‘유형 II’에서 ‘유형 III’으로 전환한 것으로 설명하였다. 그러나 스웨덴의 경우는 ‘유형 II’의 요소도 어느 정도 포함하고 있다는 점에서 ‘유형 III’으로 급격히 전환한 네덜란드의 사례와는 구분된다고 보았다. 스웨덴의 통합정책이 국가 차원에서 적극적으로 ‘유형 II’와 ‘유형 III’이 양립 가능하다는 인식하에서 전개된 것이 아니므로, 의도적으로 ‘유형 IV’로 전환한 것으로 볼 수는 없다. 그러나 집단적 권리와 복수의 정체성을 어느 정도 허용하고 있는 스웨덴의 사례는 네덜란드의 사례 보다는 ‘유형 IV’로 접근할 가능성은 더 크다고 볼 수 있다.

‘유형 IV’는 현재의 시민 통합정책을 채택하고 있는 국가나 다문화주의 정책을 채택하고 있는 모든 국가가 선택할 수 있는 바람직한 정책 유형이다. 집단 중심을 강조하고, 이들의 문화적 통합을 촉진하는 정책과, 개인 자격으로 시민 공동체의 구성원이 되어, 시민적, 사회적 권리를 받도록 하는 정책이 상호 배제적 관계는 아니라고 본다. 그러나 이주자를 정치 공동체의 구성원으로 허용하는 유형 V, VI, VII, VIII의 가능성은 민족 국가의 틀 안에서 단기적으로는 선택 가능성이 낮다고 본다.

본 연구의 한계와 향후 추가적으로 연구해야 할 문제는 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 유형은 이주자를 대상으로 하는 통합정책을 각 공동체의 구성원의 지위에서 향유할 수 있는 핵심적인 권리만을 기준으로 분류한 것이기 때문에, 국가의 실질적 통합정책은 이러한 단순한 이념형보다는 더 복잡하고, 다양하게 전개되고 있으므로, 특정 유형과 국가의 통합정책이 정확히 일치하지는 않는다. 또 국가 차원의 통합정책과 지방 차원의 통합정책이 현실적으로는 일치하지 않는 경우가 많은 것 역시 국가 수준의 통합정책 유형론의 한

계라고 본다. 둘째, 이주자에게 제한적으로 허용하는 권리를 설명하기 위해서, 시민권의 권리를 세분하여, 각각의 권리를 각 공동체의 구성원의 자격에서 누릴 수 있는 권리와 연결시켜 유형화한 것 역시 인위적이라는 한계점이 있다. 상당수의 국가에서 통합정책을 실시하기 이전에 이미 시민적, 사회적 권리의 많은 부분을 모든 거주자에게 보편적 권리 차원에서 허용하였기 때문이다. 셋째, 국가 공동체를 종족·문화 공동체, 시민 공동체, 정치 공동체로 개념적으로 삼분하였지만, 초국적 공동체나 또 다른 차원의 다양한 공동체와의 관계도 추가적으로 고려되어야 한다고 본다. 넷째, 유형 V, VI, VII, VIII에서와 같이, 정치 공동체의 구성원 자격을 이주자에게 부여할 가능성이 있는지, 가능성이 있다면 그 정당성은 어디에서 나오는지의 문제도 향후 더 연구할 영역으로 본다.

이상과 같은 한계를 인식하면서, 다문화주의, 동화주의 등 포괄적이고 모호한 용어로 국가의 통합정책을 분석하는 대신, 통합정책이 일어나는 영역을 공동체별로 세분하여, 국가가 이주자에게 구체적으로 어떤 권리를 무슨 근거에서 부여하는지, 어디까지 허용할 수 있는지를 중심으로, 기초적이며 시론적인 유형론을 모색하였다는 점에 본 연구의 의의를 두려 한다. 유럽 지역 국가의 통합정책 유형론과 통합정책의 전환을 시도한 사례에 대한 연구가 향후 한국을 포함하여, 아시아 지역 국가의 통합정책을 연구하고 비교의 틀을 수립하는데 하나의 시사점을 제공할 수 있을 것으로 본다.

## 참고문헌

- 김남국. 2010. 「다문화의 도전과 사회통합: 영국, 프랑스, 미국 비교 연구」. 『유럽연구』 28권 3호. pp. 133-174.
- 설동훈·이혜경·조성남. 2006. 『결혼이민자 가족실태 조사 및 중장기 지원정책 방안 연구』, 여성가족부.
- 엄한진. 2009. 「프랑스 사회통합모델의 특수성과 다문화주의의 도전」. *Homo Migrants* 1. pp. 253-286.
- 이선주·민무숙·신현옥·이태정. 2009. 『다민족·다문화사회의 이행을 위한 정책패러다임 구축(III): 다문화사회의 사회통합과 다각적 협력체계 증진방안』. 한국여성

정책연구원.

- 한승준. 2008. 「프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구」. 『한국행정학보』 42권 3호. pp. 463-486.
- Åkesson, L. 2011. "Multicultural Ideology and Transnational Family Ties Among Descendants of Cape Verdeans in Sweden." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(2). pp. 217-235.
- Benito, M. 2005. "Active Civic Participation of Immigrant in Sweden." Country Report prepared for the European research project POLITIS.
- Borevi, K. 2010. "Dimensions of Citizenship: European Integration Policies from a Scandinavian Perspective." Paper prepared for the Fifth Pan-European Conference on EU Politics. Porto 23-26 June 2010.
- Bonjour, S. 2010. "Reducing Diversity: The Framing of Civic Integration Abroad." Policies in France and the Netherlands. EURODIV Paper 75.
- Brubaker, R. 2001. "The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States." *Ethnic and Racial Studies* 24(4). pp. 531-548.
- Carrera, S. 2006. "A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses." Challenge Papers 1, March. CEPS.
- Castles, C. and M.J. Miller. 2009. *The Age of Migration. Fourth Edition*. New York: The Guilford Press.
- CLIP. 2007. *Local Integration Policies for Migrants in Europe*. CLIP network.
- CLIP. 2009. *Intercultural Policies and Intergroup Relations: Case Study: Amsterdam, the Netherlands*. CLIP network.
- Entzinger, H. 2006. "Changing the Rules while the Game is on: From Multiculturalism to Assimilation in the Netherlands." In Bodemann, Y.M. & G. Turdakul. eds. *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western, Europe and North America*. New York: Palgrave MacMillan. pp. 121-144.
- Entzinger, H. 2000. "The Dynamics of Integration Policies." In Koopmans, R. and P. Statham. eds. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. New York: Oxford University Press. pp. 97-118.
- Entzinger, H. 2003. "The Rise and Fall of Multiculturalism." In Joppke, C. and E. Morawska, eds. *Toward Assimilation and Citizenship*. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan. pp. 59-86.
- Favell, A. 2001. *Philosophies of Integration*. New York: Palgrave.
- Geddes, A. 2007. *The Politics of Migration in Europe*. Los Angeles: Sage Publication.
- Geddes, A. et al. 2005. *European Civic Citizenship and Inclusion Index*. British Councils Brussels.
- Geyer, F. 2007. "Trends in the EU-27 Regarding Participation of Third-Country

- Nationals in the Host Country's Political Life." Policy Department C. Citizens Rights' and Constitutional Affairs.
- Graham, M. and M. Soyninen. 1998. "A Model for Immigrants? The Swedish Corporate Model and the Prevention of Ethnic Discrimination." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24(4). pp. 523-539.
- Hammar, T. 1986. "Citizenship: Membership of a Nation and of a State." *International Migration* 24(4). pp. 735-748.
- Hammar, T. 1990. *International Migration, Citizenship, and Democracy*. Aldershot: Gower.
- Jacobs, D. and A. Rea. 2007. "Open Forum: The End of national Models?" *International Journal on Multicultural Societies* 9(2). pp. 264-283.
- Joppke, C. 2007(a). "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe." *West European Politics* 30(1), January. pp. 1-22.
- Joppke, C. 2007(b). "Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France and Germany." *World Politics* 49(2), January. pp. 243-273.
- Joppke, C. and E. Morawska. 2003. "Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices." In Joppke, C. and E. Morawska. eds. *Toward Assimilation and Citizenship*. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan. pp. 1-36.
- Joppke, C. and E. Morawska. eds. 2003. *Toward Assimilation and Citizenship*. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Koopmans, R. and P. Statham. 2000. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. New York: Oxford University Press.
- Koopmans, R., P. Statham, M. Guigni, and F. Passy. 2005. *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. New York: Oxford University Press.
- Marshall, T. H. 1964. *Class, Citizenship, and Social Development*. Connecticut, Greenwood Press.
- MIPEX. 2007, 2011. *Migrant Integration Policy*. British Council.
- Money, J. 2010. "Comparative Immigration Policy." *International Studies Online Demo*.
- Odmalm, P. 2005. *Migration Policies and Political Participation: Inclusion or Intrusion in Western Europe*. UK: Palgrave.
- Penninx, R. 2004. "Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions." *European Population Forum* 2004.
- Rodríguez-García, D. 2010. "Beyond Assimilation and Multiculturalism: A Critical Review of the Debate on Managing Diversity." *International Migration & Integration* 11. pp. 251-271.

- Schierup, C. and A. Ålund. 2010. "Beyond Liberal Pluralism." Themes on Migration and Ethnic Studies, REMESO.
- Scholten, PWA. 2010. "The Coproduction of a Dutch model of Integration: Research-policy dialogues on immigrant integration in the Netherlands." 18-20 February 2010, *Migration: a World in Motion*, University of Maastricht, Maastricht, the Netherlands.
- Seol, Dong-Hoon. 2005. "Global Dimensions in Mapping the Foreign Labor Policies of Korea." *Development and Society* 34(1). pp. 75-124.
- Soininen, M. 1999. "The 'Swedish Model' as an Institutional Framework for Immigrant Membership Rights." *Journal of Ethnic Migration Studies* 25(4). pp. 685-702.
- Soysal, Y. 1994. *Limits of Citizenship*. Chicago and London: University of Chicago.
- ter Wal, J. 2005. "Active Civic Participation of Immigrants in the Netherlands." Country Report prepared for the European research project POLITIS.
- Vasta, E. 2007. "From Ethnic Minorities to Ethnic Majority Policy: Multiculturalism and the Shift to Assimilationism in the Netherlands." *Ethnic and Racial Studies* 30(5), September. pp. 713-740.
- Waldrauch, H. 2003. "Electoral Rights for Foreign Nationals: A Comparative Overview of Regulations in 36 Countries." *National Europe Centre Paper* 73.
- Westin, C. 2000. "The Effectiveness of Settlement and Integration Policies Towards Immigrants and Their Descendants in Sweden." Migration Branch, International labour Office Geneva.

## A Study on Immigrant Integration Typology and Integration Policy Shifts:

Focusing on Swedish and Dutch Cases

Yoo, Sook-Ran

Research Professor, Sookmyung Women's University

In the context of recent retreats from multiculturalism policies in many EU countries, especially Sweden and the Netherlands, this paper seeks to suggest an immigrant integration typology based upon the relations between the three conceptual communities and the citizenship rights of each community member.

On the vertical axis of the typology, there are three different conceptual spaces in the territorial boundary of states: ethnic-cultural community, civic community, and political community. Each community gives its members cultural rights, civic and social rights, and political rights, respectively. On the horizontal axis, the typology has eight ideal types that a state can choose as an immigrant integration policy. They range from the non-policy type to the full inclusion type.

This paper shows that the recent policy shift from multiculturalism to new integration policies in Sweden and the Netherlands is a transition from a policy where a state grants immigrants cultural rights as members of the ethnic-cultural community into a policy where a state grants immigrants civil and social rights as members of the civic community. Based on this assessment, the paper argues that a policy that encourages immigrants to belong to their own ethnic-cultural community and a policy that stimulates each individual immigrants to participate in the civic community are not mutually exclusive. Both policies can be simultaneously implemented within the boundaries of a nation state. In that sense, states are still important actors that make and implement national integration policies and grant immigrants partial rights of citizenship.

Key Words: immigrant, integration policy, ethnic-cultural community, civic community, political community, cultural rights, civil and social rights, political rights

유숙란. 숙명여자대학교 연구교수  
서울시 용산구 한강대로 259(갈월동 101-49) 고려 에이트리움 202호  
Tel\_02 2077 7809  
Email\_yoosr@sookmyung.ac.kr