

외국인주민 사회통합방안 연구

2017년 6월

송 유 진 (행정국)

차 례

1. 서론	1
1-1. 연구배경 및 목적	1
1-2. 연구대상 및 방법	3
2. 바람직한 사회통합정책 방향에 대한 고찰	6
2-1. 이주민 사회통합정책 모형	6
2-2. 주요국의 사회통합정책 흐름 개관	7
2-3. 소결	11
3. 영국의 인구동향 및 이주민 현황	13
4. 영국의 사회통합정책	16
4-1. 교육정책	16
4-2. 차별금지정책	25
5. 한국의 사회통합정책	36
6. 시사점 및 정책제언	40
6-1. 시사점	40
6-2. 정책제언	47
참고문헌	49

외국인주민 사회통합방안 연구

[국외훈련 개요]

- 훈련분야 : 복지·교육
- 훈련과제 : 외국인주민 사회통합방안 및 효율적인 외국인주민정책 연구
- 훈련국 : 영국
- 훈련기관 : 버밍엄대학교 (University of Birmingham)
- 훈련기간 : 2016. 7. 1. ~ 2017. 6. 30.

1. 서론

1.1. 연구배경 및 목적

우리나라가 1990년대부터 외국인 이주민을 외국인노동자, 국제결혼이주자 등의 사회경제적 신분으로 본격적으로 받아들이기 시작한 이후, 어느덧 외국인주민 수는 171만 명을 넘어 총인구 대비 3.4%에 달하였다.¹⁾ 또 법무부 발표 통계에 의하면 우리나라의 장·단기 체류외국인은 '16.6.30.자로 이미 200만 명을 넘어섰으며, 2021년이면 300만 명을 넘어 전체 인구의 5.8%를 차지할 것으로 예상된다.²⁾ 불과 4년 후면 거리의 20명 중 1명이 외국인인 시대가 오는 것이다.

<인구 추계 대비 체류외국인 추계>



1) 2015년 지방자치단체 외국인주민 현황 (행정자치부, '16.11)
2) 출입국·외국인정책 통계월보 (법무부, '16.6)

우리나라의 국제적 위상이 높아질수록 우리나라를 이주 목적지로 하는 외국인도 더욱 많아질 수밖에 없다. 또 저출산, 고령화로 인한 생산가능인구의 감소, 중소기업의 외국인노동자에 대한 의존 등 외국인 인력이 우리 경제에서 차지하는 비중을 고려하면 거주 외국인의 증가는 거스르기 어려운 흐름이라 할 수 있다. 이것이 바람직한지에 대한 논의와는 별개로, 이들의 사회통합 문제는 이미 당면한 과제인 것이다.

한편 우리사회는 단일민족신화의 영향으로 이방인에 대한 높은 배타성을 갖는데, 이것은 외국인과 관련된 몇 건의 불미스러운 사건만으로도 쉽게 제노포비아(Zenophobia; 외국인 혐오)가 형성될 수 있는 요인으로 작용한다. 한국인의 반(反)외국인정서와 인종차별 실태는 2014년 UN 인종차별 특별보고관의 조사결과에서도 지적된 바 있다. 당시 조사를 위해 한국을 방문했던 무투마 루티에레(Mutuma Ruteere)는 한국의 인종차별 사례를 지적하며, 한국정부가 대중들의 외국인에 대한 인식을 높이기 위한 교육을 실시해야 한다고 주장했다. 또 2015년 UN정기총회에서 발표된 최종보고서에서는 한국정부에 대해 공무원, 미디어, 대중들 사이의 제노포비아 징후에 대해 조치를 취할 것을 권고하였다.³⁾

이에 본 연구는 외국인주민 사회통합을 위한 여러 정책영역 중 상호문화교육과 차별금지제도를 통한 대중의 문화다양성 인식 제고방안에 집중하고자 한다. 왜냐하면 이주민 사회통합정책의 영역에서 대중의 인식은 고용, 주거, 복지 등 모든 다른 정책수단들이 의도한 효과를 나타내는데 영향을 미치는 핵심요소이기 때문이다.⁴⁾ 이를 위해 먼저, 대조적인 사회통합 접근방식을 취했던 프랑스와 영국의 사례를 연구하여 바람직한 사회통합정책 방향을 도출할 것이다. 다음으로 영국이 시행 중인 상호문화교육과 차별금지제도를 연구할 것이다. 이를 통해 우리시 외국인주민 사회통합을 위한 시사점과 정책제언을 도출하고자 한다.

3) Ruteere, M. "Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance_Addendum:Visit to the Republic of Korea", (UN General Assembly, 2015), 15.

4) Jacobs, D., Herman, B. "The Nexus Between Immigrant Integration Policy and Public Opinion in the European Union", Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals, (2009): 113.

1.2. 연구대상 및 방법

이 연구에서는 먼저 영국, 프랑스의 사례를 통하여 외국인주민 사회통합 정책의 바람직한 접근 방향을 검토하였다. 이 두 나라는 전통적으로 이주민 통합정책모델 중 각각 다문화주의, 동화주의를 대표하는 나라로 언급된다. 이들의 다문화사회 형성 배경과 역사, 동향을 파악하고 이를 바탕으로 시사점을 도출하는 데는 국내외의 학술자료를 이용하였다.

다음으로 영국의 상호문화교육, 차별금지제도에 대한 평가와 분석을 위해 MIPEX(Migrant Integration Policy Index)⁵⁾ 결과를 활용하였다. MIPEX는 이민자 사회통합에 기여하는 최고수준의 법과 정책에 대한 기준으로 개발된 지표로, 현재 세계 각국의 정부, NGO 및 연구기관이 국제적 동향을 파악하고, 각국의 정책을 이해하고 비교하기 위한 데이터로 활용하고 있다. 본 연구에서는 평가체계상 비교가 가능한 MIPEXⅡ(2007)부터 가장 최근 결과인 MIPEXⅣ(2015)를 이용했다. 단 상호문화교육 부분은 처음으로 평가대상에 포함된 MIPEXⅢ(2011)부터 분석했다.

MIPEXⅣ(2015)는 8개 영역; 노동시장 이동성(LABOUR MARKET MOBILITY), 가족재결합(FAMILY REUNION FOR FOREIGN CITIZENS), 교육(EDUCATION), 정치적 참여(POLITICAL PARTICIPATION), 영구 체류허가(PERMANENT RESIDENCE), 국적 취득(ACCESS TO NATIONALITY), 차별금지(ANTI-DISCRIMINATION), 총 167개 세부지표로 구성된다. 본 연구에서 활용한 교육, 차별금지 영역의 평가지표는 다음과 같다.

5) MIPEX I(2004)는 EU 주요 15개국을 대상으로 하였으며, 이후 평가대상 국가를 확대하고 평가지표를 구체화하였다. 가장 최근의 MIPEXⅣ(2015)는 바르셀로나 국제업무센터(CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs)·이주정책그룹(MPG, Migration Policy Group)이 공동으로 수행하였으며, EU 회원국(28개) 외 미주, 아시아(한국, 일본) 등의 일부 국가를 포함하여 총 38개국을 대상으로 하였다.

<MIPEX 교육, 차별금지 영역 세부평가지표6)>

평가영역	하위영역	세 부 평 가 지 표
교육	접근성	취학 전 교육, 의무교육, 직업교육 및 고등교육 접근성 등 6개 ☞ 모든 수준의 교육에 대한 접근 기회
	이주민 요구	상담, 언어교육 지원, 다문화교육 능력 제고를 위한 교사 연수 등 5개 ☞ 이주배경 학생.부모의 개별적 수요 반영 정도
	새로운 기회	이문화.언어 교육, 이주배경 아동 분리 방지 조치 등 5개 ☞ '이주'가 창출한 다양성 활용 정도
	상호문화 교육	교과내용에 문화다양성 반영, 다양성 인식 제고를 위한 홍보.교육 등 5개 ☞ 다문화 사회에서의 소양 교육 여부
차별금지	정의 및 개념	차별에 대한 정의 구체화 정도, 금지행위 규정 등 6개 ☞ 차별금지에 대한 법 제도화 정도
	적용범위	고용, 직업훈련, 교육 등 공공서비스 영역에서의 차별금지 정도 등 5개 ☞ 차별금지 규정 적용범위
	집행방법	차별 피해자 구제절차, 입증책임 전환 여부, 법적조치 종류 등 8개 ☞ 피해자 구제조치 정도
	평등정책	평등기구의 권한, 피해자 지원 정도, 공공기관의 평등촉진 의무 등 9개 ☞ 평등성 제고를 위한 정책 시행 정도

연구방법은 문헌조사 방식으로 MIPEX 보고서, 학술자료, 정부의 정책 브리핑 자료, 신문기사, 관련단체의 보고서 및 기고문 등을 종합적으로 검토하여 정책동향을 파악하고 관련정책을 조사하였다. 특히 시사점과 정책제언을 도출하는 과정에서 영국정부가 최근 사회통합 정책에 대한 종합보고서 성격으로 발간한 Casey Review: A review into opportunity and integration⁷⁾를 자세히 검토하였다.

6) MIPEX 지표 리스트 및 질문지를 참고로 직접 작성 (<http://mipex.eu/methodology>)

7) 영국의 사회통합 관련 이슈와 실태, 그간의 정책 접근을 종합적으로 다룬 보고서이다.

※ 참고 : MIPEXIV(2015) 국가별 순위 및 총점

순위	국가명	총점	순위	국가명	총점
1	스웨덴	78	20	오스트리아	50
2	포르투갈	75	21	스위스	49
3	뉴질랜드	70	22	에스토니아	46
4	핀란드	69	23	체코	45
4	노르웨이	69	23	아이슬란드	45
6	캐나다	68	23	헝가리	45
7	벨기에	67	23	루마니아	45
8	호주	66	27	그리스	44
9	미국	63	27	일본	44
10	독일	61	27	슬로베니아	44
11	네덜란드	60	30	크로아티아	43
11	스페인	60	31	불가리아	42
13	덴마크	59	32	폴란드	41
13	이탈리아	59	33	몰타	40
15	룩셈부르크	57	34	리투아니아	37
15	영국	57	34	슬로바키아	37
17	프랑스	54	36	키프로스	35
18	대한민국	53	37	라트비아	31
19	아일랜드	52	38	터키	25

80~100 : 유리한

60~79 : 약간 유리한

41~59 : 보통

21~40 : 약간 불리한

1~20 : 불리한

0 : 매우 불리한

2. 바람직한 사회통합정책 방향에 대한 고찰

2-1. 이주민 사회통합정책 모형

사회통합정책 유형을 논의할 때 일반적으로 가장 많이 활용되는 방식은 캐슬(Castles)과 밀러(Miller)의 분류이다. 이들은 이민자에 대한 수용국의 배제·수용 정도를 주요 기준으로 하여, 차별적배제모형(differential exclusionary model), 동화주의모형(assimilationist model), 다문화주의모형(multicultural model)으로 구분하였다.

<모형별 특징 비교⁸⁾>

구 분	차별적배제모형	동화주의모형	다문화주의모형
문화적 지향	문화적 단일성 추구	문화적 동질화 추구	문화적 이질성 존중
정책 목표	소수집단 최소화	소수집단의 주류사회로의 동화	소수집단의 고유성 인정을 통한 사회통합
갈등 해소방안	소수집단과의 접촉 배제	완전한 동화	완전한 참여
이주민에 대한 관점	국가 단일성 위협 요인	통합의 대상	사회 다양성의 원천

차별적배제모형은, 저임금 노동시장과 같이 이주민의 유입이 필요한 영역 외에는 이들의 정착을 원천적으로 차단하는 유형이다. 소수문화를 자국의 단일성에 대한 위협 요인으로 인식한다. 인종차별적인 성격으로 상당한 비판을 받을 수 있으며, 오늘날의 사회통합정책 방향을 논의함에 있어 따로 검토할 만한 필요는 찾기 어렵다.

8) 한승준, “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구”, 한국행정학보 제42권 제3호, 2008. p. 470의 표를 명진, “한국과 일본의 이주민 사회통합정책 비교 연구”, 박사학위논문, 전남대학교, 2016. pp. 22-25의 내용을 참고하여 재구성

동화주의모형은 이주민이 그들 본래의 문화, 관습, 종교 등의 정체성을 포기하고, 이주해 온 국가의 문화에 완전히 동화하여 흡수되기를 기대하는 유형이다. 소수민족, 소수문화 집단에 속하는 개인이 주류문화에 적응하여 이주국의 일원으로 흡수될 수 있도록 지원하고, 이를 통한 사회통합을 추구한다. 전통적으로 프랑스, 독일 등으로 대표되는 접근방법이다.

다문화주의모형은 한 사회 내에서 다양한 인종, 민족의 문화가 서로 존중하면서 공존하는 것을 목적으로 하는 유형이다. 다원적인 사회에서 소수집단의 문화에 대해서도 차이를 인정하고 정당성을 부여한다. 따라서 이주민들이 인종, 민족의 고유한 특성과 언어, 문화, 생활방식 등을 유지할 수 있도록 적극적으로 지원한다. 미국, 캐나다, 영국 등의 사례가 대표적이다.

그간 우리나라의 사회통합정책의 방향이 동화주의인지 다문화주의인지, 혹은 어느 쪽으로도 볼 수 없다는 지적과 함께 어떤 방향이 적절한지에 대한 많은 연구가 있어왔다. 본 장에서는 이와 관련하여, 각 모형의 대표적인 모델이라 할 수 있는 프랑스와 영국의 사례를 알아보고, 두 모형 모두 소수문화 집단인 이주민의 사회적 배제를 초래하였음을 지적할 것이다. 따라서 우리가 목표로 해야 할 사회통합은 소수문화의 주류문화로의 동화 또는 주류문화의 소수문화에 대한 관용의 차원에서 나아가, 다양한 문화 집단 상호 간 포용과 존중을 바탕으로 추구되어야 함을 주장하고자 한다.

2-2. 주요국의 사회통합정책 흐름 개관⁹⁾

(1) 프랑스

프랑스는 이주민의 사회통합을 위하여 적극적인 동화주의 정책을 시행한 대표적인 국가이다. 이러한 접근은 공화주의 사상의 영향으로, 사회의 모든

9) 김향숙, “유럽 사회와 무슬림 이주민간의 갈등과 다문화주의의 위기” (석사학위논문, 부산대학교, 2012), 8-57., 서범석, “다문화교육정책의 현황과 발전방향 탐색” (박사학위논문, 한양대학교, 2010), 76-86., 양은주, “다문화가정 청소년 교육지원정책에 관한 연구” (석사학위논문, 부산외국어대학교, 2016), 43-52., 오한나, “해외 사례를 통해 본 한국 다문화교육의 개선방안 연구” (석사학위논문, 한국외국어대학교, 2014), 20-41., 이경미, “프랑스 사회를 통해 살펴 본 한국 다문화정책” (석사학위논문, 조선대학교, 2010), 27-36.을 참고로 정리하였음

구성원들이 그들의 문화적 배경과 관계없이 동등한 권리를 갖는 하나의 공동체를 구축하는 것이 중요하다는 것이다. 동화주의적 접근은 이주민들이 고유한 문화적 특성을 발현하기 보다는, 프랑스 문화를 받아들이고 사회에 흡수되어 프랑스인으로 살게 하는 것을 목적으로 한다. 1880년대 산업화 과정에서 이주노동자들이 유입된 이래로 1940년대까지는 대부분의 이주자들이 문화적으로 유사한 유럽인이었기 때문에 이러한 접근의 문제가 나타나지 않았다. 그러나 제2차 세계대전 이후 노동력이 부족하자 다른 인종, 문화, 종교를 가진 이주민들을 대거 유입했고, 서서히 프랑스 국민과 이주민 간의 갈등이 나타나기 시작했다.

1950-60년대 이주자들의 자녀가 20대가 된 1970-80년대가 되자 갈등이 더욱 심해졌다. 사회에 통합되는데 어려움을 겪는 이주민 2세들과 프랑스 국민과의 충돌이 사회적인 문제가 되자 프랑스는 이민을 통제하기 시작했고, 이 과정에서 상호간의 의심과 증오가 나타났다. 상황이 더욱 악화되자, 정부는 전통적인 동화주의 접근의 한계를 깨닫고 부분적으로 다문화주의 접근을 취하게 된다. 이에 1975년 이주민 가정의 사회 적응을 돕기 위한 ELCO(Enseignements de langue et de culture d'origine) 프로그램을 도입하였다. 이주민 2세 어린이들에게 프랑스어뿐만 아니라 그들의 모국어, 모국 문화를 가르치기 위한 것이었다. 이주민들의 본국 출신 교사들이 이들에게 고국의 문화를 가르쳤고, 이는 이주민 2세들이 그들의 문화적 특성을 바탕으로 정체성을 확립하는 데 도움을 주었다. 또한 1976년부터 초등학교에서 이주배경 아이들을 위한 모국어 교육과정을 운영했다. 이주자들의 비율이 높은 지역의 학교에 보조금을 지급했고, 이주민과 같은 국적의 교사를 채용하는 정책도 만들었다.

그러나, 프랑스의 이주민 사회통합 정책의 기본 방향은 여전히 이주민들을 프랑스 문화에 적응하게 하여, 사회에 흡수시키는 것이었다. 즉, 일부 다문화주의적인 정책을 시행하기는 했지만, 동화주의 접근에서 벗어나진 못한 것이다. 때문에 그들은 이주민에 대한 대중의 인식을 높이는 데는 관심을 기울이지 않았다. 프랑스인들은 이주자와 그들의 아이들을 범죄와 관련된 사회적 위협으로 생각했고, 1980년대에 이러한 경향은 더욱 두드러졌다. 대중들이 이주민 집단에 갖는 편견은 오랜 시간 지속되었고, 2002년 선거에서는 이주민 밀집 지역에 강경하고 급진적인 조치를 취할 것을 주장하는 정당이 시민들로부터 많은 지지를 얻기도 했다.

동화주의 접근에서 소홀하게 다뤄진 프랑스인들의 이주민에 대한 낮은 수용성은, 이주민 2세들을 사회로부터 분리시키고 배제시켰다. 이주민 2세들의 주류사회에 대한 적대감은 2005년 일명 ‘방리유 사태’로 폭발했다. 이주민 청소년들이 경찰로부터 으레 당해오던 불필요한 검문을 피하기 위해 달아나던 중 사망하게 되자, 이주민 2, 3세들이 그간의 사회적 차별에 대해 극단적으로 분노를 드러낸 것이다. 이들의 무차별적인 폭력과 방화는 프랑스 전역으로 확산됐고 정부는 국가비상사태까지 선포하게 된다. 이후 정부는 이주민들을 프랑스 사회에 일방적으로 적응시켜서 동화되도록 하는 것은 현실적으로 불가능하다는 것을 다시 한 번 깨닫게 된다.

이후 프랑스 정부는 대중들이 다른 문화를 인정하고 수용할 수 있는 태도를 갖춰야 함을 강조하게 된다. 일반 시민들의 의식 제고 없이는 사회통합을 이룰 수 없다는 데 대한 사회적 합의가 이뤄진 것이다. 초, 중, 고교의 공통 주요과목으로서 문화 간 차이에 대한 인식을 제고시키기 위한 ‘Education civique’, 미래사회를 책임질 아이들의 의식 형성에 가장 중요한 역할을 하는 교사들의 의식을 우선 개선하기 위한 다양한 교사 연수 프로그램 등이 이러한 변화를 보여준다.

정리하자면, 프랑스는 전통적으로 소수 이주민의 사회 적응을 강조하는 동화주의적 접근을 취해왔으나, 이주민이 고유한 문화적 정체성을 버리고 사회에 완전하게 동화되는 것은 현실적으로 어렵다는 것을 받아들인 후에, 동화주의와 다문화주의 사이의 균형을 취하고 있다.

(2) 영국

영국의 이주민에 대한 접근은 누구나 각자의 정체성을 표현할 수 있는 사회에서 살 수 있어야 한다는 자유주의(Liberalism) 이념의 영향이라 할 수 있다. 1960년대 초까지의 영국의 이주민 관련 정책은 그들의 유입과 정착에 대해 특별한 제한이 없는 자유방임에 가까웠다.

1970년대의 영국은 산업도시들을 중심으로 증가하는 범죄와 크고 작은 폭동으로 혼란스러웠는데, 인종차별도 사회문제 중 하나였다. 당시의 내무장관 로이 켄킨스(Roy Jenkins)가 “통합”이란 획일적인 균등화의 과정이 아니라 관용적인 사회에서의 문화적 다양성의 평등화 과정이라고 말한 것이

이후 영국 다문화주의의 기본방향이 되었다. 정부는 이민자들이 그들의 고유한 문화적 특성에 따라 자유롭게 살 수 있도록 개입을 최소화하는 한편, 이들에 대한 인종차별을 없애기 위해 1976년 인종평등위원회(CRE, Commission for Racial Equality)를 설립했다. 인종평등위원회(CRE)는 비정부공공기관(NDPB¹⁰, Non-departmental public body)으로, 사회의 인종차별을 근절하고 이에 대한 대중의 인식을 제고하기 위한 조직이었다. 정부 및 공공기관과 협력하여 모든 공공부문에서 인종 평등을 촉진하였고, 각 지역마다 자율적으로 구성된 관련 기구, 단체들과 협력하며 여러 민족 커뮤니티 간의 유대를 촉진하기 위한 다양한 활동을 수행했다. 인종평등위원회(CRE)는 이후 2006년 평등법(Equality Act 2006)에 의해 2007년에 설립된 비정부공공기관인 평등 및 인권위원회(EHRC, The Equality and Human Rights Commission)로 통합되었다.

한편 이주민들의 문화를 존중하고 보호하고자 하는 다문화주의 접근에 따라 각 학교에서는 학생들의 다양한 종교적 배경을 고려한 종교교육을 실시하기도 했다. 하지만 이것으로 이주민들이 그들의 문화가 존중받고 있다고 느끼기에는 부족했는데, 특히 이슬람을 그저 여러 종교 중 하나로 가르치는 것에 대해 무슬림 부모들의 불만이 컸다. 이들은 자신들의 종교와 문화를 유지하고 정체성에 대한 교육을 받을 수 있도록 자녀를 이슬람 종교학교에 보내길 원했다. 영국정부는 다양성 존중과 차별금지 원칙에 따라 이들 종교 학교에 보조금을 지급하고 운영과 교육방식의 자율성을 보장했다.

그러나 다양한 문화를 존중한다는 다문화주의에 근거한 접근은 그 의도와 다른 결과를 초래하며 한계를 드러냈다. 종교적 소수이자 민족적 소수집단의 아동들을 대상으로 영국의 언어, 문화, 관습 대신 오직 그들의 언어, 문화, 종교만을 가르치는 학교에서 교육받은 학생들이 점차 주류사회로부터 격리되어 갔기 때문이다. 다문화주의의 다양성에 대한 강조가 일종의 분리를 초래한 것이다. 이는 주류문화와 주변(소수)문화가 함께 존재하는 상황에서 다양성을 무조건적으로 강조하는 것은 각 문화가 정체성을 유지하며 조화를 이루게 하는 것이 아니라, 오히려 주변문화를 주류문화로부터 분리, 고립시키는 결과를 낳을 수 있음을 보여준다.

10) 비정부공공기관(NDPB, Non-departmental public body); 정부의 역할을 담당하지만 정부부처 또는 그 일부가 아닌 기관. Cabinet Office, "Public Bodies 2007" (London: Cabinet Office, 2007), 3.

2005년 런던 테러는 다문화주의에 근거한 정책 하에서 초래될 수 있는 이주민 ‘분리’의 위험을 단적으로 보여준 예 중 하나이다. 범인들은 모두 영국 태생의 파키스탄계였고, 이 중 한명은 위에서 말한 종교학교 출신이었기 때문이다. 영국의 다문화주의는 통합(inclusion)이 아닌 배제(exclusion)를 초래하였다는 비판을 받게 되었다.¹¹⁾ 이후 2011년에 캐머런 당시 총리는 “다문화주의의 원칙하에 우리는 다양한 문화가 상호간에, 그리고 주류문화로부터 분리된 채 별개로 삶을 살아가도록 권장해왔다.”며 다문화주의 실패를 선언한다.¹²⁾

이처럼 다양성에 대한 관용의 사회였던 영국은 다문화주의 접근방식이 초래한 사회 분리의 위기를 극복하기 위한 과정에 있다. 그리고 그들은 다양성에 대한 존중 기조는 유지하되, 소수인 이민자들에게도 국가의 기본적인 가치를 준수할 의무와 하나의 공동체에 대한 열망을 강조하면서 새로운 사회통합을 추구하고 있다.

2-3. 소결

지금까지 프랑스와 영국의 이주민 사회통합에 대한 접근방식이 모두 이주민의 분리와 소외라는 위기를 초래했고, 이를 극복하는 과정에 있음을 알아보았다. 프랑스의 동화주의 접근은 이주민들에게 자신의 고유한 문화를 포기하고 이주 수용국의 문화로 흡수시키려 함으로써 이들이 정체성의 위기를 겪게 하고 사회적응의 어려움과 함께 주류문화로부터의 소외를 느끼게 했다. 마찬가지로 영국의 다문화주의 접근은 모든 문화의 고유성을 그대로 인정하고 다양성을 추구하였지만 소수문화의 주변화(marginalization)를 피할 수 없었다. 결국 동화주의든 다문화주의든 이주 수용국의 주류문화와 이주민 문화 간의 상호존중과 이해 없이는 이주민의 사회적 배제라는 공통적인 한계를 갖는다.

11) Sniderman, P. M., Hagendoorn, A. “When Ways of Life Collide: Multiculturalism and its Discontents in the Netherlands”, (New Jersey: Princeton University, 2007), 5.

12) The UK government, PM’s speech at Munich Security Conference, (London: The UK Government, 2011)

이러한 이유로 이제 이주민 사회통합 문제에 대해 전통적인 분류모델인 동화나 다문화주의 등 특정 유형의 단일한 접근법을 채택하고 있는 국가는 더는 찾아보기 어렵다.¹³⁾ 유럽 각국의 정책은 점차 국가별, 모델별 특성은 약화되고, 시민 통합(Civic Integration)과 반차별주의(Antidiscrimination)로 수렴하고 있다.¹⁴⁾

한편 우리나라는 외국인 이주민 관련 국가계획인 제1차(2008~2012), 제2차(2013~2017) 외국인정책기본계획에서 외국인주민 사회통합에 대한 접근방향을 명시하진 않았지만, 동화주의에 가깝다고 할 수 있다. 비록 제1차, 제2차 계획 모두 사회통합을 주요 정책목표 중 하나로 설정하고 이를 위한 대중의 의식 개선을 주요 추진과제로 선정하였지만, 세부적인 정책들을 살펴보면 이주민의 정착과 사회적응을 지원하는 데 중점을 두고 있기 때문이다.

앞서 살펴본 다른 나라들이 겪은 이주민 통합의 위기는 우리에게 사회통합에 대한 현재의 프레임에서 벗어날 필요가 있음을 시사한다. 이주민의 우리사회로의 적응, 대중의 이주민에 대한 관용이라는 이분법적 구도는 문화적 이질성에 대한 쉬운 접근이지만 사회통합 실현은 요원하게 할 것이다. 이주민과 내국인 모두를 문화다양성이라는 권리와 사회통합을 위한 의무의 주체로 상정하고, 상호적응과 상호관용을 강조하는 사회통합정책이 마련되어야 할 것이다.

13) Hooghe, M., Reeskens, T. “Exploring Regimes of Immigrant Integration: Clustering Countries on the Basis of the MIPEX Data”, Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals, (2009): 110

14) Joppke, C. “Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany”, World Politics, 59, 2, (2007): 243.

3. 영국의 인구동향 및 이주민 현황¹⁵⁾

영국의 사회통합정책을 알아보기에 앞서 이들 사회가 민족적으로, 종교적으로 얼마나 분화되어 있는지를 알아보고자 한다. 2015년 기준 영국의 인구는 약 6천5백만 명이다; 잉글랜드 5천4백만 명(84%), 스코틀랜드 5백만 명(8%), 웨일즈 3백만 명(5%) 웨일스, 북아일랜드 2백만 명(3%).

2011년 인구조사¹⁶⁾ 결과에 의하면 2001년부터 10년간 증가한 인구 4백만 명 중 절반 이상이 이민자였다. 영국사회는 최근 그 규모와 속도가 증가하고 있는 이민자 유입의 영향으로, 민족적, 종교적 구성이 더욱 다양해지고 있다.

(1) 다민족 · 다종교 사회

○ 민족구성

- White British 81.5% (5천만 명), Asian 7.1% (4백4십만 명), White Other, including Irish and Gypsy/Irish Traveller 5.4% (3백3십만 명), Black 3.1% (1백9십만 명), Mixed 2.0% (1백2십만 명), any other ethnic group 0.9% (6십만 명)

○ 종교구성

- Christian 58.8% (3천6백만 명), no religion 26.1% (1천6백만 명), Muslim 4.5% (2백8십만 명), Hindu 1.4% (8십만 명), Sikh 0.7% (4십만 명), Jewish 0.4% (3십만 명), Buddhist 0.4% (3십만 명), other religions 0.4% (3십만 명), no-response 7.2% (4백4십만 명)
- 종교별 주 연령층이 매우 다른데, 이것이 사회 경제적으로 그리고 지역 공동체 내 및 상호간의 관계에 중대한 영향을 미치고 있다. 특히 무슬림의 연령층이 타 종교에 비해 현저히 낮다는 특성이 있다.
 - 종교별 중간 연령층: Christian 45세> Other religion 42세> Jewish 41세> Religion not stated 40세> Buddhist 37세> Sikh 32세> Hindu 32세> No religion 30세> *Muslim 25세*

15) Casey, D. L. "The Casey Review: A review into opportunity and integration", (London: Department for Communities and Local Government, 2016), 23-33, 121-131

16) 10년 주기로 실시되며, 다음 조사는 2021년 예정이다.

- 무슬림은 종교적으로나 인종적으로 매우 다양한 구성을 보이지만, 절반 이상은 영국 태생이다. 영국의 대다수 무슬림은 수니파 종파에 속하며, 잉글랜드와 웨일즈의 전체 이슬람 인구 중 가장 규모가 큰 두 민족은 파키스탄(38%)과 방글라데시(15%)이다.

(2) 무슬림의 급격한 증가

2001년에서 2011년 사이 영국의 무슬림 인구는 72%(2.8% → 4.5%)나 증가했는데, 일부 급진주의적 집단이 유발하는 공동체간 긴장감으로 인해 사회통합의 장애요인이 되고 있다. 대부분의 무슬림과는 관계가 없는 이슬람 극단주의 조직에 대한 불안과 공포가 대중들의 일상에 반영되면서 공동체 응집력을 약화시키고 있는 것이다. 일부 영국인들은 이제 종교에 대해 테러리즘, 극단주의, 종파 간 폭력, 소중한 국가적 가치(민주주의, 법의 지배, 다른 종교와 생활방식에 대한 상호존중과 관용 등)에 대한 거부를 떠올리게 되었다.

소수 이슬람 극단주의 단체가 인터넷을 통해 퍼뜨리는 반서구주의, 고립주의적 메시지에 특히 소수민족의 젊은 층이 쉽게 노출되는 경향이 있는데, 이것은 그들의 정체성의 위기와 영향이 있는 것으로 보인다. 최근의 연구에 의하면 특히 젊은 무슬림들이 자신의 신앙을 외부에 더 적극적으로 나타낸다고 한다. 이들은 개인적인 정체성을 이유로 이전 세대보다 무슬림 복장을 더 잘 준수하는 등 이슬람에 더 깊이 몰입하는데, 자신들의 종교가 사회적으로 문제시되고 소외받는다고 느끼면서, 점차 주류사회로부터 더 멀어지게 된다는 것이다. 이러한 패턴은 최근 유럽에서 연이어 일어난 이슬람국가 배후를 자처하는 테러가 대부분 현지 태생의 이민자 2세로 단기간에 급진화된 자생적 테러리스트에 의한 것이었다는 점에서도 드러나고 있다.

이와 같이 이슬람교 일부 종파의 사회분열 조장에 대해 영국정부는 이슬람교 지도자들에게 지역 커뮤니티에 대한 지도력을 발휘해 줄 것을 요구하면서, 모스크, 정부, 지방당국 및 지역사회 간 소통과 신뢰구축의 시급성을 강조하고 있다.

(3) 이주민 현황

제2차 세계대전 이후 영국의 이주 패턴은 주로 아일랜드 공화국 그리고 이전의 대영제국의 식민지였던 인도, 파키스탄, 방글라데시, 카리브해 지역, 아프리카 일부지역으로부터의 이주민이었다. 최근의 다른 이민자들은 난민 협약에 따른 망명 신청자 또는 유럽연합 회원국의 국민이다.

2015년 이민자 63만 명 가운데, 27만 명은 유럽연합, 27만7천 명은 그 외 국가 출신이다. (8만3천명은 해외 1년 이상 거주 후 귀국한 영국국민) 지난 4년간, 비유럽연합 출신 이민자들은 약간 감소한 데 비해 유럽연합 출신 이민자들은 크게 증가했다.

2014년에 시민권을 얻은 125,653명의 국적은 인도, 파키스탄, 나이지리아, 남아프리카공화국 및 방글라데시 순으로, 상위 2개 국적이 전체의 약 4분의 1을, 상위 5개 국적이 전체의 절반가량을 차지했다. 2015년에는 상위 4개국은 그대로이고 폴란드가 5위를 차지했다.

최근에 배우자비자를 발급받은 사람들의 국적은 파키스탄, 인도, 미국, 방글라데시, 중국 순이다. 또 가족비자를 발급받은 사람들의 77%가 영구 체류허가를 얻었다.

한편 영국으로의 망명신청자는 해마다 증가하고 있다. 일부국가에 대한 제한 강화에 따라, 2002년 약 8만4천여 명에 달했던 망명신청자가 2010년엔 20년간 최저수준인 1만7천여 명으로 감소했으나, 그 이후 다시 계속 증가하여 2015년엔 3만2천여 명이 망명을 신청했다. 망명신청자는 일반적으로 망명 허가 전에는 공적 자금이나 서비스에 접근 할 수 없으나, 빈곤층의 경우 재정지원(1인 £36.95/주)을 요청할 수 있다.

불법 이민자 수는 46만 명에서 110만 명 사이이다. 2008년 1월부터 2013년 6월까지 총 88,865명(180개국)의 불법 이민자가 추방되었으며, 국적별로 인도, 파키스탄, 중국, 아프가니스탄, 나이지리아, 브라질, 방글라데시, 베트남, 자메이카, 이라크 순이다.

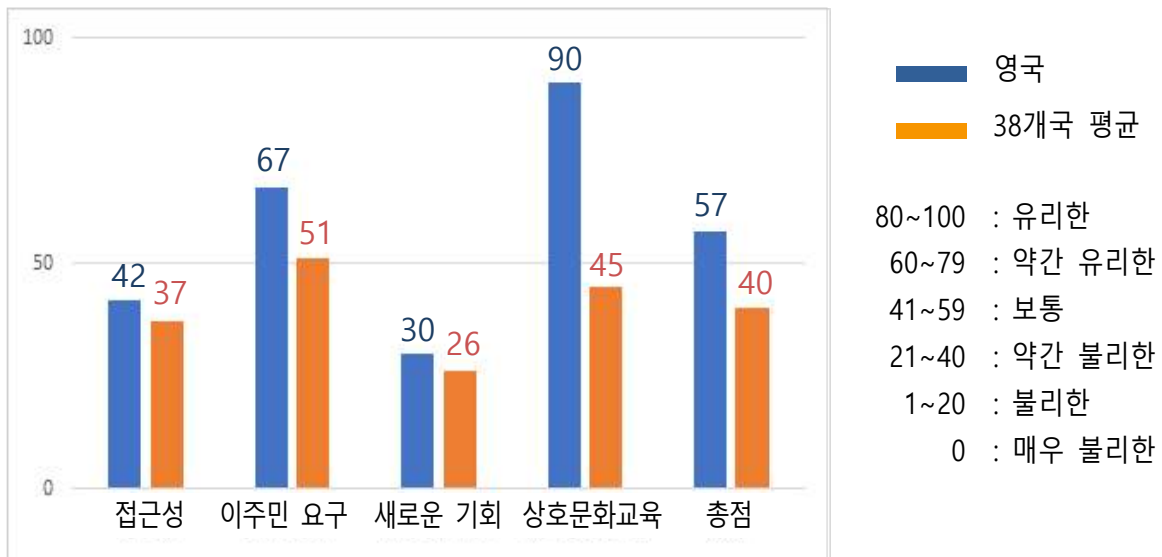
4. 영국의 사회통합정책

4.1. 교육정책

(1) 교육정책 MIPEXIV : 57점, 11위(38개국 중)

각국의 교육정책이 이주민 사회통합에 얼마나 기여하고 있는지에 대한 평가결과, 영국은 38개국 중 11위로, 이주 아동들의 교육적 수요에 대한 대응과 지원이 전반적으로 잘 이뤄지고 있는 것으로 나타났다.

<교육정책 MIPEXIV>



다만 최근의 정책동향에 대해서는, 일선학교가 이주배경 학생들의 교육적 수요에 민감하게 대응하도록 하는 유인을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다는 평가가 있다. 이것은 이주배경 학생들의 학업 성취도 제고에 기여하던 소수민족 성취 교부금(EMAG, Ethnic Minority Achievement Grant)이 2012년에 폐지된 데 대한 우려다. 한편 영국의 시민교육(Citizenship education)은 모든 학생들에게 문화적으로 다양한 사회에서 함께 어울려 살아갈 수 있는 소양을 길러주는 강력한 상호문화교육으로서 높은 평가를 받았다. 각 영역별 평가 결과는 아래와 같다.

○ 접근성 (42)

- 이주 아동들에게 모든 종류의 교육에 접근할 기회를 보장하기 위한 일관성 있는 정책대응이 부족하다.
- 이주 학생들이 조기에 교육과정에서 이탈하는 것을 방지하기 위한 조치가 이루어지고 있다.
- 모든 이주 학생들은 무상으로 의무교육을 받을 권리가 있다. 비(非) EU국 아동들이 직업교육이나 고등교육을 받고자 할 때는 비용 등이 장애가 된다.

○ 이주민 요구 (67)

- 이주 학생들의 학업성취도와 학교에서의 통합 정도에 비추어 대체적으로 적당한 맞춤형 지원이 이뤄지고 있다.
- 이중 언어(bilingual) 학생들에 대한 지원은 2012년 소수민족 성취도 교부금 폐지로 약화되었다가 2013년 예산지원 공식에 반영됨으로써 일부 회복되었다.
- 최근의 관련예산 삭감으로 이주 학생들과 부모들은 언어교육 지원 등이 감소할 것을 우려할 것이다.

○ 새로운 기회 (30)

- 최근의 예산 삭감으로 이민자 부모와 교사들에 대한 지원이 약화되었다.
- 소수민족 성취도 교부금 폐지는 이주민 부모들의 참여와 언어 지원에 대한 학교의 관심을 감소시킬 것이다.

○ 상호문화교육 (90)

- 모든 학생들이 시민교육(Citizenship Education)이라는 영국의 강력한 상호문화교육을 통해 다양성에 대하여 매우 잘 교육받고 있다.
- 2006년 이후 모든 학교는 공동체 응집력을 제고할 법적의무가 있고, 교육표준행정청(OFSTED, Office for Standards in Education)이 진행 상황을 감사한다.
- 학교는 2010년 평등법(Equality Act 2010)에 따라 다양한 문화적, 인종적, 종교적 요구를 수용해야 한다.

※ 참고 : MIPeXIV(2015) 국가별 '교육정책' 순위 및 총점

순위	국가명	총점	순위	국가명	총점
1	스웨덴	77	20	스페인	37
2	호주	76	21	프랑스	36
3	뉴질랜드	66	21	그리스	36
4	노르웨이	65	23	이탈리아	34
4	캐나다	65	24	아일랜드	30
6	포르투갈	62	25	키프로스	27
7	벨기에	61	26	슬로베니아	26
8	핀란드	60	27	슬로바키아	24
8	미국	60	28	아이슬란드	23
10	에스토니아	58	29	일본	21
11	영국	57	30	루마니아	20
11	대한민국	57	30	폴란드	20
13	네덜란드	50	32	몰타	19
14	덴마크	49	33	라트비아	17
15	룩셈부르크	48	33	리투아니아	17
16	오스트리아	47	35	크로아티아	15
16	독일	47	35	헝가리	15
18	스위스	42	37	터키	5
19	체코	38	38	불가리아	3

80~100 : 유리한

60~79 : 약간 유리한

41~59 : 보통

21~40 : 약간 불리한

1~20 : 불리한

0 : 매우 불리한

(2) 교육정책 연구

MIPEXⅢ(2011)와 MIPEXⅣ(2015) 비교를 통해 정책동향을 파악하고 관련정책의 내용을 분석하여, 세 가지 주목할 만 한 점을 발견하였다.

<교육정책 MIPEXⅢ(2011), MIPEXⅣ(2015)>

영역	MIPEXⅢ(2011)	MIPEXⅣ(2015)
접근성	57	42
이주민 요구	63	67
새로운 기회	19	30
상호문화교육	92	90
평점	58	57

첫째, 이주 학생들의 교육적 수요에 대한 정책 대응성의 변화 동향이 눈에 띈다; ‘이주민 요구’ : 63(MIPEX2011) → 67(MIPEX2015). 영국정부의 이주 학생들에 대한 지원은 2012년 소수민족 성취 교부금(EMAG, Ethnic Minority Achievement Grant) 폐지로 약화되었다가, 2013년 부분적으로 재고되었다.

소수민족 성취 교부금(EMAG)은 이주 학생들의 사회적 배제 요인 중 하나인 낮은 학업성취도 향상을 위하여¹⁷⁾ 1998년에 도입되었다. 이 교부금은 영어가 모국어가 아닌(EAL, English as an Additional Language) 이주 학생들의 수나 이 학생들의 학업성취도 등을 기준으로 하여 지방당국에 분배되었는데, 이것은 일선학교가 이주 학생들의 교육적 요구에 부응하여 영어 교육 프로그램 등 추가적인 지원을 하도록 하는 유인이었다. 이 교부금이 2011/2012에 ‘Dedicated Schools Grant’로 통합되면서, 이주 아동들에 대한 각 학교의 지원 정도가 더 이상 교부금 결정 시 고려되지 않게 된 것이다.

17) Tikly, L. et al. “The ethnic minority achievement grant: a critical analysis”, Journal of Education Policy, 20, 3, (2005): 283

이러한 변화는 물론 2010년 5월 이후 연합정부가 추구했던 공공부문 지출 감축이라는 긴축 경제정책의 영향이었지만, 이주 학생들의 학업을 지원하는 것에 대한 정부의 의지가 상대적으로 줄어들었다는 해석도 가능할 것이다. 이러한 정책변화는 특수한 교육적 수요를 가질 수밖에 없는 이주 학생에 대한 일선학교의 대응력을 떨어뜨리는 것으로, 이주민 사회통합에 대한 학교의 역할을 간과하는 것이다.¹⁸⁾ 이러한 우려에 따라 영국정부는 각 학교에 대한 2014/2015 예산 지원 공식에 이중언어 학생(EAL) 관련 요소를 다시 포함시키게 되었다.

둘째, 문화적 다양성을 위기가 아닌 기회로 만들기 위한 정책적 시도가 계속되고 있다; ‘새로운 기회’ : 19(MIPEX2011) → 30(MIPEX2015). 앞서 살펴본 대로 이주 학생들의 특수하고 구체적인 요구를 직접 지원하는 식의 접근은 진전과 후퇴를 반복하는 과정에 있는데 비하여, 모든 학생들이 문화 다양성의 가치를 느끼고 경험할 수 있는 환경을 조성하려는 노력은 강화되고 있다.

2010년에 종교학교(Faith-based school¹⁹⁾)를 대상으로 도입된 50% 신앙 입학 기준(50% Faith Admissions Rule)이 대표적이다. 학교에서 종교, 신앙 등을 기준으로 학생을 선발하는 것은 불법이지만, 종교학교의 입학을 희망하는 학생의 수가 모집정원을 초과했을 경우에는 신앙을 기준으로 학생을 선발할 수 있었다. 영국정부는 이러한 종교학교의 신앙 기준 학생 선발로 인해 이주 학생들이 특정학교에 집중되면서, 일찍부터 다수의 영국 자국민 학생들과 분리되는 상황을 초래한다고 보았다. 이에 입학신청자가 모집인원을 초과했을 경우에도, 적어도 50%는 신앙에 관계없이 선발해야 한다는 기준을 도입한 것이다.²⁰⁾

18) Huddlestone, T. et al. “MIPEX 2015”, (Barcelona/Brussels: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)“, Migration Policy Group (MPG), 2015), 53.

19) Faith school: 특정 종교적 성격을 가진 것으로 지정된 학교로 정부에서 운영자금을 지원한다. 영국정부는 다양한 종류의 Faith school을 지원하며, 현재 정부가 자금을 지원하는 (state-funded) 학교의 1/3이 Faith school이다. 이들은 지방당국에 의해 운영될 수도 있고 또는 그 통제 밖에서 자율적으로 운영될 수 있으며, 특정 종교단체와 공식적인 관계가 있다. 국가 교육과정을 따라야 하지만, 종교 수업 내용에 있어서 자율성이 있다. 영국의 Faith school은 대체로 기독교 신앙을 가지고 있지만, 무슬림, 유대교, 시크교 등 다른 신앙을 가진 소수의 학교도 있다.

20) Long, R., Bolton, P. “Faith Schools in England: FAQs, BRIEFING PAPER”, (London: House of Commons, 2017), 6.

이러한 정책의 도입은 이주 학생들이 문화적 차이로 인해 주류사회로부터 분리되는 것을 방지하기 위한 것이다. 학교에서의 이주 아동의 분리현상은 2005년 런던테러 사건의 원인 중 하나로 지목되기도 했는데, 범인 중 한 명이 종교학교 출신의 영국태생의 파키스탄계였기 때문이다. 종교학교는 이주민들의 문화, 종교적 정체성을 보호하는 역할을 하는 한편, 지방당국의 통제로부터 자유롭고 특히 종교 아카데미는 국가의 교육 커리큘럼을 따르지 않아도 되었기 때문에, 사회통합 측면에서 종교학교가 초래할 수 있는 부정적인 영향에 대한 조치 필요성이 커진 것이다.

50% Faith Admission Rule는 시행 이후에도 종교계, 학계, 시민사회 등에서 그 필요성과 효과에 대한 찬반논란이 지속되었는데, 시행 7년차인 2016년 9월에 영국정부는 이 정책이 사실상 실패했다는 입장을 발표했다. 이 기준 하나만으로는 학교에서의 다양성과 통합 창출이라는 당초 의도한 효과를 내지 못했다는 점을 인정한 것이다.²¹⁾ 정부의 이러한 발표에 대해 종교계와 사회통합 관련 전문가 및 시민사회의 찬반논란이 여전히 첨예한 가운데, 보수당은 2017년 6월 총선을 앞두고 이 기준 폐지를 공약했다. 이 정책의 성공여부는 차치하더라도, 학교에서 문화다양성의 가치를 느끼게 하여 사회통합의 기회로 활용하고자 하는 시도를 눈여겨볼만하다.

셋째, 사회통합을 위한 핵심 수단으로서 민주주의 정신과 다양성 존중 교육의 중요성과 역할을 오랫동안 강조해 오고 있다; ‘상호문화교육’ : 92(MIPEX2011), 90(MIPEX2015).

영국의 시민교육(Citizenship Education)은 다문화 사회에서의 사회통합에 크게 기여하는 강력한 상호문화교육으로 평가된다. 시민교육은 본래 학교에서의 민주주의 교육을 강화하기 위하여 도입된 것으로, 모든 학생들이 정치제도, 법과 정의의 역할, 공동체 정신에 대한 지식과 이해를 바탕으로 민주사회의 자율적인 구성원으로서 살아갈 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 1997년 학교에서의 민주주의 교육을 강화한다는 정부의 발표에 따라 구성된 자문단이 그간 범교과적 주제(cross curricular theme)로 다뤄지던 시민교육을 위한 별도의 법적 교과과정이 필요하다고 권고했고, 이에 정부는 2002년부터 시민교육을 중등학교의 법정 기초 과목으로 도입하였다. 시민교육은 현재 key stage 3(11~14세)~4(14~16세)에서는 필수과목으로 key stage 1(5~7세)~2(7~11세)에서는 선택과목으로 시행된다.

21) Casey, D. L. “The Casey Review: A review into opportunity and integration”, (London: Department for Communities and Local Government, 2016), 50.

이러한 시민교육이 지역사회 응집력, 다문화주의, 이주 및 정체성 문제에 대한 해결 방안으로서 강조된 것은 2005년부터이다.²²⁾ 이민 2세가 저지른 2005년 런던 테러공격 이후, 영국 정부는 교육을 통해 인종 및 문화 다양성에 대한 시민들의 의식을 제고하는 것이 사회의 응집력을 높이는 데 중요하다는 점을 강조했다. 이에 정부는 2005년 테러에 대한 조치계획 중 하나로, 시민교육이 다양성의 문제를 충분히 다루고 있는지를 검토했고, 그 결과 민족, 종교 및 인종의 다양성에 대한 인식 제고를 위한 시민교육을 더욱 강조하게 된 것이다.²³⁾

시민교육의 내용을 살펴보면, 문화적 다양성에 대한 존중이 단지 낮은 문화에 대한 인정의 차원이 아니라 민주주의, 자유, 인권의 가치로서 보다 근본적으로 다뤄지고 있다는 것을 알 수 있다. 영국의 시민교육이 이주민 사회통합을 위한 바람직한 상호문화교육으로 평가받는 이유이다.

○ 시민교육 내용(Key stage4)²⁴⁾

- 의회 민주주의와 영국의 헌법의 주요 요소들; 정부의 권력, 시민과 국회의 역할, 행정부, 입법부 및 사법부의 역할, 언론의 자유 등
- 선거 제도, 시민이 지역적, 국가적 차원 또는 그 이상의 결정에 영향을 미치기 위해 민주적 선거 과정에서 취할 수 있는 행동 등
- 민주주의와 비민주주의 체제 및 정부 형태
- 지역 및 국제 거버넌스, 영국과 세계와의 관계
- 인권과 국제법
- 법률 제도, 법이 사회 문제 해결에 도움을 주는 방법
- 다양한 국가·지역·종교·민족적 정체성, 상호 존중 및 이해의 필요성
- 시민들이 지역 사회의 개선에 기여할 수 있는 다양한 방법
- 소득 및 지출, 신용 및 부채, 공적 자금의 조달 및 지출 방법 등

22) Andrews, R., Mycock, A. "Citizenship education in the UK: devolution, diversity and divergence", Citizenship Teaching and Learning, 3, 1, (2007): 75.

23) Education and Skills Committee, "Citizenship Education: Second Report of Session 2006 - 07", (London: House of Commons, 2007), 12.

24) <https://www.gov.uk/national-curriculum>

시민교육 외에도 문화다양성 인식 제고에 크게 기여하는 프로그램으로 NCS(National Citizen Service)가 있다. 캐머런이 2010년 총리에 취임한 직후 발표한 주요 프로젝트 중 하나로서, 현재까지 정부의 청소년분야 주요 사업이다. 2012년까지는 내각부(Cabinet Office)에서, 2013년부터는 NCS를 운영하고 감독하기 위해 설립된 비영리 사회적기업인 NCS 트러스트가 운영하고 있다. NCS 프로그램은 자선단체, 봉사단체, 지역사회, 사회적기업, 민간부문 파트너십을 포함한 여러 청소년 및 지역사회 조직의 네트워크를 통해 지속적으로 확대되고 있다. 2016년 정부는 NCS 트러스트를 영구적인 정부 기관으로 만든다는 계획을 발표하였다.

NCS는 15-17세 청소년들이 총 4주간 책임감 있는 시민으로서 필요한 기술을 개발하고 사회적 배경이 다른 사람들과 어울리며 지역사회에 참여하는 프로그램이다. 매년 봄, 여름, 가을에 운영된다.

○ 운영 목적

- 사회적 응집력; 더 강력하고 통합 된 커뮤니티를 구축하고 서로 다른 배경을 가진 청소년 간 이해 도모
- 사회적 이동성; 삶과 일에 필수적인 기술 습득
- 사회적 참여; 지역사회에서의 사회적 행동과 민주적인 과정에 참여하여 시민으로서의 책임에 대한 이해 제고

○ 프로그램 내용

- 1주차(Adventure); 카누 타기, 암벽 등반, 등산 등 야외활동을 통해 친밀감 제고 *4일 합숙
- 2주차(Skills); 요리, 재무, 발표, 리더십, 커뮤니케이션 기술 등을 습득 하고 사회생활 경험, 사회적 유대감 및 자신감 형성 *4일 합숙
- 3&4주차(Social action); 그룹별로 계획한 사회적 행동 프로젝트를 수행하며 지역사회 발전에 기여 *30시간

다양한 사회적 배경을 가진 학생들이 참여하는 NCS는 사회통합 측면에서 매우 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가된다. NCS 운영 평가에서 참가자들의 95%가 “NCS를 통해 보통은 함께 어울리지 않을 사람들을 만났다”라고 응답했다.²⁵⁾ 또 참가자의 84%가 NCS 참여 이후 서로 다른 배경을 가진 사람들에 대해 보다 긍정적인 반응을 나타냈으며, 부모 중 89%가 자녀가 다른 배경을 가진 사람들에 대해 더 잘 이해하게 되었다고 응답했다.²⁶⁾

<16-17세 전체인구와 2015년 NCS Summer 참가자 민족 구성비>

구 분	16-17세 인구	NCS 참가자
White	77 %	63 %
Asian	10 %	15 %
Black	5.3 %	9 %
Mixed	4.5 %	5.7 %
Other	1.5 %	1.6 %
Not stated	1.7 %	5.2 %

이러한 성과를 바탕으로 매년 참가수요가 증가해 현재까지 약 27만 5000명 이상의 학생이 참가했으며, 2020년까지 참가인원 100만 명을 목표로 한다. NCS 트러스트의 비전은 NCS를 영국의 모든 청소년들이 15-17세 시기에 경험하는 국가적 프로그램으로 성장시킨다는 것이다.

<NCS 연도별 참가자>

(단위:명)

2011	2012	2013	2014	2015
8,000	26,000	40,000	56,000	75,000

25) NatCen Social Research, Office for Public Management and New Philanthropy Capital, “Evaluation of National Citizen Service”, (London: NatCen Social Research, 2013), 29.

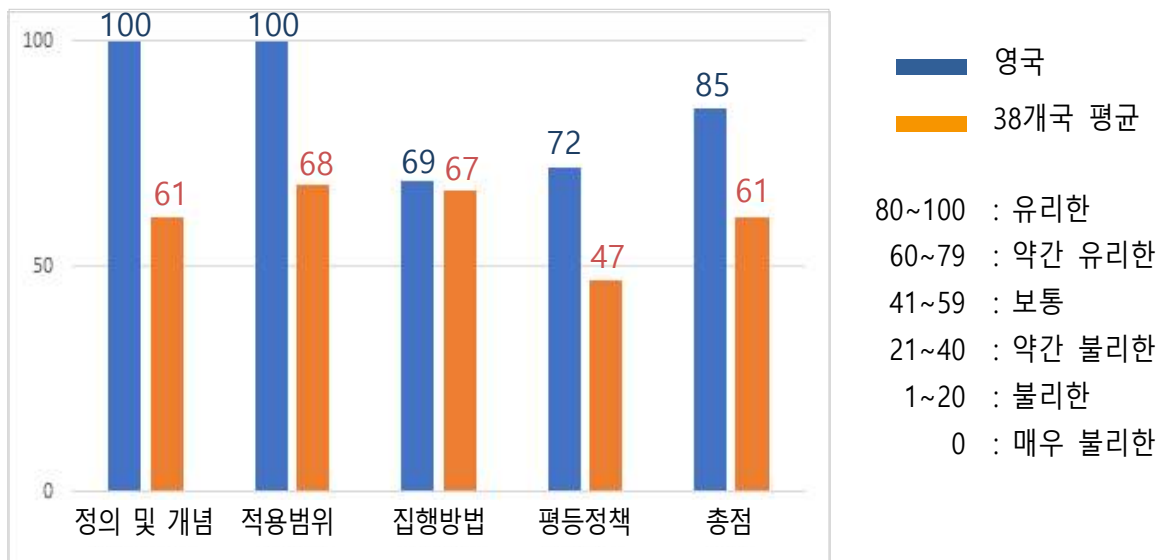
26) Booth, C. et al. “National Citizen Service 2013 Evaluation”, (London: Ispos MORI Social Research Institute, 2014), 22.

4.2. 차별금지정책

(1) 차별금지정책 MIPEXIV : 85점, 5위(38개국 중)

각 나라가 이주민들을 인종, 국적, 민족적 특성에 의한 차별로부터 보호하기 위한 법, 제도, 정책을 얼마나 잘 갖추고 있는지에 대한 평가 결과, 영국은 38개국 중 5위로, 우수한 평가를 받았다.

<차별금지정책 MIPEXIV>



영국은 이주민과 소수민족에 대한 차별금지 및 평등성 제고를 위한 강력한 법과 정책이 마련된 것으로 평가된다. 인종, 민족, 종교 등의 특성에 따른 차별은 모든 분야에서 법적으로 금지된다. 영국은 국가 평등기구인 평등 및 인권위원회(EHRC, The Equality and Human Rights Commission)의 권한 강화, 모든 공공기관에 대한 평등의무 부과 등을 통해 사회 모든 분야에서의 평등성 제고라는 국가적 과제를 추진 중이다.

특히 영국 내 이주민들은 2010년 평등법(Equality Act 2010)에 의거하여 유럽 내에서 차별대우에 대한 가장 강력하고 포괄적인 보호를 받고 있다. 다만, 2012년 평등 및 인권위원회(EHRC) 관련 예산 삭감으로 평등성 제고를 위한 정부의 노력을 국제적으로 선도하는 영국의 강점이 약화될 수 있다는 우려가 있었다. 각 영역별 평가 결과는 아래와 같다.

○ 정의 및 개념 (100)

- 캐나다, 미국과 함께 차별에 대한 가장 분명한 법적 개념으로, 이주민들을 보호하고 있다.
- 1976년 인종차별금지법(Human Equality Act)으로 거슬러 올라가는 평등 관련법을 통해 인종, 민족, 종교 등을 이유로 한 차별을 금지하고 있다.

○ 적용 범위 (100)

- 모든 삶의 영역에서의 인종, 민족, 종교, 국적에 따른 차별을 법적으로 금지하고 있다.

○ 집행 방법 (69)

- 차별에 대해 법적으로 명확하게 정의하고 금지하고 있는 데 비해 그 집행 방법은 보통 수준으로, 평등권 제고를 위한 NGO가 피해자를 대신해 소송을 제기하거나 집단소송을 주도할 권한은 인정하지 않기 때문이다.

○ 평등 정책 (72)

- 1976년 설립된 인종평등위원회(CRE, Commission for Racial Equality)를 평등 및 인권위원회(EHRC)라는 평등 관련 단일 기구로 합병하였고, 이후 이 위원회의 권한을 통해 평등성 제고를 위한 노력을 해오고 있다.
- 2010년 평등법(Equality Act 2010)은 공공부문에 고용, 서비스 및 물품조달('공급자 다양성')을 포함한 그들의 모든 업무 영역에서 평등을 촉진해야 할 폭 넓은 의무를 부과했다.
- 국제적으로 6위를 차지한 영국정부의 평등에 대한 노력은 최근 몇 년 간 평등 및 인권위원회(EHRC) 예산 삭감과 필수영향평가 폐지로 약화되었다.

※ 참고 : MIPEXIV(2015) 국가별 '차별금지정책' 순위 및 총점

순위	국가명	총점	순위	국가명	총점
1	캐나다	92	20	그리스	60
2	미국	90	21	노르웨이	59
3	불가리아	89	22	독일	58
4	포르투갈	88	23	오스트리아	57
5	영국	85	24	폴란드	52
5	스웨덴	85	24	대한민국	52
7	헝가리	83	26	몰타	51
8	뉴질랜드	79	27	덴마크	50
9	벨기에	78	27	키프로스	50
9	루마니아	78	29	룩셈부르크	49
11	핀란드	77	29	스페인	49
11	프랑스	77	31	체코	48
13	호주	74	32	리투아니아	43
14	네덜란드	73	33	라트비아	34
15	슬로바키아	72	34	에스토니아	32
16	슬로베니아	67	35	스위스	31
17	아일랜드	66	36	터키	26
18	이탈리아	61	37	일본	22
18	크로아티아	61	38	아이슬란드	5

80~100 : 유리한

60~79 : 약간 유리한

41~59 : 보통

21~40 : 약간 불리한

1~20 : 불리한

0 : 매우 불리한

(2) 차별금지정책 연구

MIPEX 평가 결과를 바탕으로 영국의 이주민 사회통합을 위한 차별금지 관련법과 정책을 분석하여, 세 가지 주목할 만 한 점을 발견하였다.

<차별금지정책 MIPEXⅡ(2007), MIPEXⅢ(2011), MIPEXⅣ(2015)>

영역	MIPEXⅡ(2007)	MIPEXⅢ(2011)	MIPEXⅣ(2015)
정의 및 개념	100	100	100
적용 범위	100	100	100
집행 방법	67	67	69
평등 정책	71	78	72
평점	81	86	85

첫째, 이주민에 대한 인종적 차별을 금지하기 위한 강력한 법 규정을 시행하고 있다; ‘정의 및 개념’, ‘적용 범위’ : 100(MIPEXⅡ~Ⅳ). 2010년 평등법(Equality Act 2010²⁷⁾)은 이주민에 대한 차별을 금지하고 있는 세계 각국의 관련법 가운데, 인종적 특성에 의한 차별의 정의와 개념을 가장 명확하게 규정하고 있는 것으로 평가된다. 또한 직접적 차별뿐만 아니라 간접적 차별, 희롱 등에 이르기까지 모든 종류의 차별을 포괄적으로 금지하고 있다. 또 경찰을 포함한 모든 공공기관 및 공무원수행자인은 모든 공무영역에서 이 법의 적용을 받는다.

- 인종 (평등법 Part2.Key Concept, Chapter1.Protected Characteristics, 9.Race)
 - 인종은 피부색, 국적, 민족 및 민족적 기원을 포함한다.

27) 2010년 평등법 이전에는 인종 관계법(Race Relations Act, 1976), 성 차별 금지법(Sex Discrimination, 1975), 장애인 차별 금지법(Disability Discrimination Act, 1995) 등 9가지 차별 관련법들이 개별적으로 존재했다. 이것을 법의 이해를 쉽게 하고 적용을 강화하기 위하여 단일법으로 통합한 것이다. 이 법에서는 인종 외에도 나이, 장애, 성 전환, 결혼/동성혼, 임신/출산, 종교/신념, 성, 성 정체성 등 총 아홉 가지를 차별로부터 보호되어야 할 특성 (“Protected Characteristics”)으로 다루고 있다.

- 인종이라는 보호받는 특성과 관련하여,
 - 해당특성을 가진 사람에 대한 언급은, 특정 인종그룹의 사람에 대한 언급이다.
 - 해당특성을 공유하는 사람들에 대한 언급은, 동일한 인종그룹에 속한 사람들에 대한 언급이다.
- 인종그룹이란 인종과 관련하여 정의된 사람들의 집단으로, 어떤 사람의 인종 그룹에 대한 언급은 그 인물이 속한 인종 그룹에 대한 언급이다.
- 어떤 인종그룹이 두 개 이상의 뚜렷한 인종그룹으로 구성되어 있다는 사실이 그것이 특정 인종그룹을 구성하는 것을 방해하지 않는다.

○ 금지 행위²⁸⁾ (평등법 Part2.Key Concept, Chapter2.Prohibited Conduct)

- 직접적 차별
 - A가 B를 대할 때, B의 보호받는 특성(인종, 종교/신념 등 총 9개) 때문에, 덜 우호적으로 대하는 행위
 - 이때 보호되는 특성이 인종일 경우, 덜 우호적으로 대하는 행위에는 B를 다른 사람들로부터 분리하는 행위가 포함된다.
- 간접적 차별
 - A가 B에게, B의 보호받는 특성과 관련하여 차별적인 기준, 관행 등을 적용하는 행위
 - 이때의 차별적 기준은 A가 B의 특성을 공유하지 않는 사람에게 적용하는 기준, B의 특성을 공유하지 않는 사람들과 비교할 때 B의 특성을 공유하는 사람들에게 특정한 불이익을 주는 기준 등을 뜻한다.
- 괴롭힘
 - A가 B의 인종, 종교/신념 등 보호되어야 할 특성과 관련하여 행한 불필요한 행위가, B의 존엄성을 침해하거나 B에게 위협적, 적대적, 모욕적인 환경을 조성하기 위한 목적이었거나 그런 효과를 나타냈을 경우
 - 이때 A의 행위의 효과를 판단할 때는, B의 인식, 유사 사례, 효과 판단에 대한 합리성 등을 고려한다.
- 인식, 연계에 의한 차별
 - 어떤 사람이 인종에 대한 오해에서 비롯된 차별이나 괴롭힘을 당한 경우
 - 어떤 사람이 특정 인종을 가진 사람과 연계되어 있기 때문에 차별받은 경우

28) 해당조항을 직역할 경우 의미전달이 어려워 해석을 덧붙여 의역하였음

둘째, 이주민을 차별과 인권침해로부터 보호하기 위한 강력한 국가기구 평등 및 인권위원회(EHRC, The Equality and Human Rights Commission)를 중심으로 중앙부처, 지방정부가 협력하여 평등성 제고 정책을 시행하고 있다; ‘평등정책’ : 71(MIPEX2007) → 78(MIPEX2011) → 72(MIPEX2015). 영국의 차별금지정책에 대한 평가는 2010년 평등법(Equality Act 2010)으로 크게 향상되었다. 이후 2012년의 의무평등영향평가 폐지와 평등 및 인권위원회(EHRC) 운영예산 삭감으로 점수가 하락했으나, 여전히 세계적으로 가장 적극적인 차별금지정책을 시행하는 것으로 평가된다.

- 평등 및 인권위원회(EHRC, The Equality and Human Rights Commission)

평등 및 인권위원회(EHRC)²⁹⁾는 2006년 평등법(Equality Act 2006)에 의해 설립된 국가인권기구(NHRI, National Human Rights Institute)로 영국의 평등정책을 주도한다. 교육부(DfE, Department for Education) 산하의 정부평등국(GEO, Government Equalities Office)으로부터 운영 자금을 지원받지만, 비정부 공공기관(NDPB)으로서 정부와는 독립적으로 운영된다. 연령, 장애, 결혼, 출산, 인종, 종교 또는 신념, 성, 성 정체성 등 모든 영역에서의 평등 및 다양성을 장려하고 불법적인 차별을 제거하여 인권을 보호하는 것을 목표로 한다. 위원회의 주요 역할과 권한은 아래와 같다.³⁰⁾

- 주요 역할

- 평등법(Equality Act) 시행
- 평등과 다양성에 대한 대중의 인식 제고를 위한 교육, 홍보
- 사회통합과 관련한 문제 제기 및 해결책 개발, 정부 자문 및 정책 제언
- 사회에서의 평등성 제고 정도 평가 및 이와 관련된 법의 효과를 검토
- 인권 침해 모니터링 및 심각한 권리 침해사안을 해결하기 위한 법적 조치

29) 2007년에 기존의 평등관련 기구인 인종평등위원회(CRE, Commission for Racial Equality), 장애인 권리 위원회(DRC, Disability Rights Commission), 평등 기회 위원회(EOC, Equal Opportunities Commission)가 단일기구인 EHRC로 통합됨

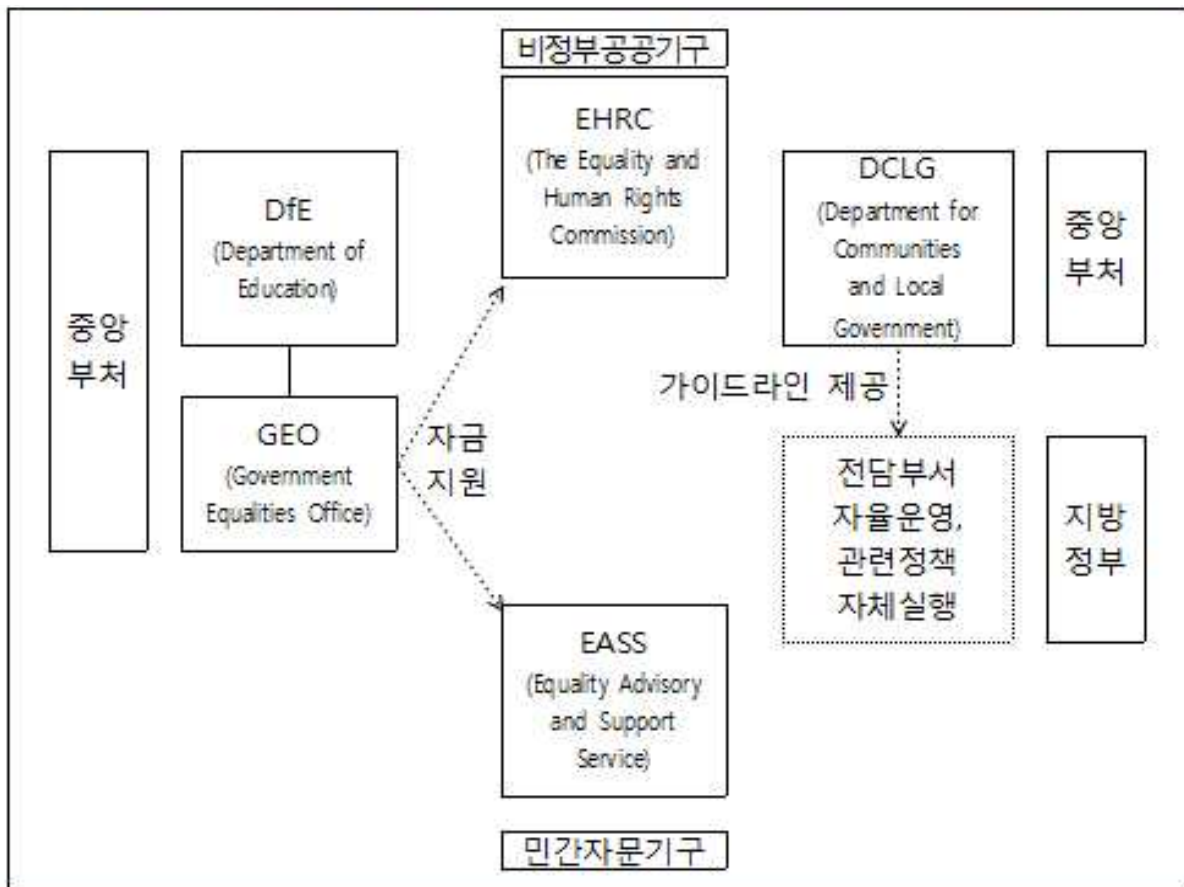
30) 각 권한의 발휘 여부 및 정도 등의 결정에 관한 사항은 평등법에서 자세히 명시하고 있음

- 주요 권한

- 차별 피해자에 대한 법률구조(법정대리 등)
- 사법심사 등 소송 절차에 개입(전문가 분석 및 법률 해석, 증거 제공 등)
- 민간·공공부문의 차별행위에 대하여 법원에 해당행위 금지 명령 신청
- 사법심사 청구(정부의 법률 개정으로 국민의 인권 침해가 우려되는 경우 등)

이외에도 교육부(DfE) 산하의 정부평등국(GEO, Government Equalities Office), 지역사회·지방자치부(DCLG, Department for Communities and Local Government), 민간자문기구인 평등 자문 및 지원서비스(EASS, Equality Advisory and Support Service) 등이 이주민에 대한 차별금지 및 평등성 제고를 위해 협력한다. 각 부처·기구 간의 관계와 역할은 아래와 같다.

<영국의 차별금지정책 시행 체계³¹⁾>



31) 각 기관의 홈페이지에 게시된 소개를 참고로 직접 작성

○ 교육부

교육부는 평등 및 인권위원회(EHRC)와 긴밀한 협력관계로, 위원회의 전년도 성과 검토를 위한 연차보고서 발행 관련 연례회의, 간부급 정기회의(연 4회), 위원회 운영 전반에 관한 실무진(교육부의 재정팀, 정부평등국의 위원회 지원팀, 평등 및 인권위원회) 월례회의 등을 통해 교류한다.

○ 정부평등국(GEO, Government Equalities Office)

정부평등국은 2007년 여성·평등 관련 부처가 지역사회·지방자치부(DCLG) 산하에서 독립된 부처로 전환될 때 그 산하에 신설된 조직으로, 현재는 교육부 산하이다. 사회 내의 모든 종류의 차별을 제거하는 것을 목표로, 정부의 평등 제고 전략 및 관련 입법을 담당하며, 평등법 시행 및 정부의 모든 평등관련 이슈를 주도한다. 또 공공부문, 정치, 직장 등 모든 생활영역에서 사람들에게 평등한 삶의 기회를 보장하고자 한다.

정부평등국은 정부 전 부처에 걸쳐 업무를 수행하되, 여성, 아동, 장애인, 문화, 경제, 교통 등 각 부문별로 해당부처와 긴밀히 협력한다. 이주민 통합과 관련해서는 교육부에서 학교 및 아동 관련 평등법(Equality Act) 규정을, 지역사회·지방자치부에서 통합, 인종 및 신앙 정책, 지역 사회 문제 등을 담당한다. 정부평등국은 평등 및 인권위원회(EHRC)를 후원하고, 민간기구인 평등 자문 및 지원서비스(EASS)에 기금을 지원한다.

○ 지역사회·지방자치부(DCLG, Department for Communities and Local Government)

2006년 설립된 조직으로 지역경제 성장, 주거환경 개선, 지역공동체 지원 등 지역사회 발전을 위한 각종 이슈를 폭 넓게 다룬다. 사회통합 비전 및 과제를 설정하고, 지방정부에 지침을 제시하는 등 영국의 사회통합정책을 이끄는 역할도 한다. 각 지방정부는 지역사회·지방자치부의 사회통합 관련 지침에 따라 지역사회 내 갈등을 해소하고 통합을 이루기 위한 정책을 자율적으로 시행한다.³²⁾ 2016년 12월 영국의 사회통합 이슈와 실태, 정책을 총괄하는 보고서(The Casey Review: A review into opportunity and integration)를 발표했고, 현재 각 지방정부는 이를 바탕으로 해당지역의 실태를 분석하고 후속대책을 마련 중이다.

32) 각 지방정부는 해당 지역사회의 문제를 해결해 나가는 데 있어 자율적으로 사회통합정책을 결합시켜 수행한다. 이를 위해 지방정부는 갈등관리와 사회통합 전담부서를 자율적으로 운영할 수 있다.

- 평등 자문 및 지원서비스(EASS, Equality Advisory and Support Service)
차별 및 인권 문제와 관련한 정보와 조언을 제공하고 문제해결을 지원한다. 2010년 평등법(Equality Act 2010), 1998년 인권법(Human Rights Act 1998)과 관련하여 보호되는 특성, 금지된 행위, 상황별 적용 가능한 조항, 문제 해결 방법 등에 관해 조언한다. 개인 간의 비공식적인 문제 해결을 중재하고 지원한다. 평등 및 인권위원회(EHRC)와는 별개의 조직으로, 위원회와는 관련 정보와 사례를 공유하며 협력한다.

셋째, 평등법을 통해 모든 공공기관에 업무 수행 시 평등성을 제고하여야 할 법적의무를 부과하고 있다; ‘평등정책’ : 71(MIPEX2007) → 78(MIPEX2011) → 72(MIPEX2015). 2011년에 발효된 공공부문의 평등의무에 따라, 공공 기관은 정책 수립, 서비스 제공 및 모든 일상적인 업무를 수행 할 때 모든 사람들을 고려해야 한다.

- 공공기관의 평등성 제고 의무 (평등법 Part11.Advancement of Equality, Chapter1.Public Sector Equality Duty)

- 공공기관 또는 공무수행 사인은 그 기능을 수행할 때 아래 필요성을 적절히 고려해야한다.
 - Eliminate Discrimination; 차별, 괴롭힘, 희생 및 이 법이 금지하는 행위를 제거해야 한다.
 - Advance Equality of Opportunity; 관련 보호특성을 공유하는 사람들과 그것을 공유하지 않는 사람들 간의 기회의 평등을 진전시킨다. 특히, 보호되는 특성을 공유하는 사람들이 겪게 되는 불이익을 제거하거나 최소화하고, 그들이 공공 생활이나 그들의 참여비율이 불균형적으로 낮은 활동에 참여할 수 있도록 장려해야 한다.
 - Foster Good Relations; 관련 보호특성을 공유하는 사람들과 그것을 공유하지 않는 사람들 사이에 좋은 관계를 조성한다. 특히, 그들 사이의 편견을 없애고 이해를 증진시킬 수 있도록 해야 한다.

- 적용대상 (평등법 Schedule19.Public Authorities)

- 아래 공공기관은 모든 기능 수행과 관련하여 평등성 제고 의무가 있다.
 - 각료, 정부 부처, 군대, 국가보건서비스(National Health Service), 지방 정부, 그 외 교육 기관, 경찰

이에 따라 각 지방정부는 공무원 행동강령(Code of Conduct)에 소속직원의 평등법 준수 의무를 명시하고 있을 뿐 아니라 물품 등 계약의 상대방에 대해서도 이에 대한 책임을 분명히 하고 있다.

○ 버밍엄시 공무원 행동강령 중 평등의무 관련 규정³³⁾

3. 일반 의무

- 일반 원칙 중 ‘타인에 대한 존중’ : 모든 직원은 인종, 나이, 종교, 성별, 성적 지향 또는 장애 여부에 관계없이 모든 사람을 불법적인 차별 없이 평등하게 대우해야 한다.
- 하지 말아야 할 사항 : (d) 인종, 성별, 장애, 종교 또는 신념, 성적 지향 및 나이를 이유로 사람들을 차별하지 말아야 한다.

○ 버밍엄시의 계약에 관한 일반 조건 중 평등의무 관련 규정³⁴⁾

4. 계약상대방의 책임

- 제공자는 평등법에 따른 모든 의무, 그리고 평등법 하에서 제정된 모든 규정 및 관행을 준수하기 위한 방침을 취해야 한다.

아울러 공공기관은 평등법에 규정된 특정임무(Specific Duties)에 따라 그들이 공공기관의 평등의무를 준수함을 입증하는 적절한 정보를 게시해야 한다.³⁵⁾ 이는 의사결정 과정에서 평등법상의 세 가지 평등성 제고 의무(Eliminate Discrimination, Advance Equality of Opportunity, Foster Good Relations)를 의식적으로 고려했다는 것을 설명하기 위한 정보를 말한다. 또한 각 기관은 구체적이고 측정 가능한 평등성 제고 목표를 설정해야 한다. 이에 각 기관에서는 자체적으로 평등 목표를 설정하고, 업무수행 과정에서 평등법이 보호하는 다양한 특성(나이, 인종, 성별 등)과 요구사항을 모니터링하고, 각 집단에 미칠 수 있는 영향을 분석하고 평가한 정보를 게시하고 있다.

33) 버밍엄시 ‘Code of Conduct for Members & General Guidance’ 에서 해당규정 발췌·편집

34) 버밍엄시가 체결하는 모든 계약에 적용되는 ‘BIRMINGHAM CITY COUNCIL TERMS AND CONDITIONS’ 에서 해당규정 발췌·편집

35) Government Equality Office, “EQUALITY ACT 2010: SPECIFIC DUTIES TO SUPPORT THE EQUALITY DUTY WHAT DO I NEED TO KNOW? A QUICK START GUIDE FOR PUBLIC SECTOR ORGANISATIONS”, (London: Home Office, 2011), 2.

- 버밍엄시 홈페이지에 게시된 평등목표서(左) 일부와 각 실국별 자체 평등성 평가결과 공개 페이지(右)

Source	Leadership & Vision Fair Prosperous Democratic	Equality Act Aims	Timeframe	What we will do
Leaders Policy Statement Directorate and City Council Business Plan	Fair Prosperous Democratic	Advance Equality of opportunity	In progress	<p>Launched the Birmingham Education Partnership (BEP). BEP will:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recognise all the strong partnerships that exist in the city: informal networks, formal groupings, the School Improvement Group, teaching School alliances and many other successful and emerging partnerships. - Work with all schools in the city, sharing expertise between schools and with partners such as universities and businesses (6/11/13) - Partner with the city council to ensure challenge and 'school to school' support is coordinated for all schools - Partner with the Birmingham Children's Safeguarding Board (BCSB) to ensure that schools have the right information to meet statutory responsibilities - Develop future partnerships with other sectors to benefit all Birmingham children - Provide a Quality Assurance service to schools - Be a focal point of brokering key services to schools. Economies of scale will enable us to commission support for schools to access, which meet their own school agenda without needing to buy into everything. <p>The Council support the work of the BEP with our universities and all schools to ensure that the education system promotes pupil achievement across the city, including access to work experience, particularly for young people at risk of becoming Neither in Education, Employment or Training (NEET).³⁶</p>

https://www.birmingham.gov.uk/info/20218/equality_and_diversity/507/equality_assessments

Equality analysis

We believe in promoting fairness and equal opportunities for all our customers and staff. We monitor different characteristics and needs, such as age, race, and sex of customers and staff, and this allows us to address equality issues.

We consider equality and good relations in our day-to-day council activities and we analyse the impact our functions might have on different groups of people.

Each of the council's service areas has its own equality assessments and you can find these on the Directorate download pages below:

- **Economy Directorate downloads for equality and diversity**
- **People Directorate - Adults, downloads for equality and diversity**
- **People Directorate - Children and families, downloads for equality and diversity**
- **Place (local services) Directorate downloads for equality and diversity**

각 지방정부에서는 평등의무 수행의 성과를 측정하고 개선하는데 LGA(Local Government Association)³⁶⁾가 제공하는 EFLG(Equality Framework for Local Government)를 활용하고 있다.

<EFLG 성과영역 및 구성요소³⁷⁾>

성과 영역	구성요소
지역사회 알기	정보 수집, 파트너와의 정보 공유 등 3개.
리더십, 파트너십, 조직 헌신	비전 및 우선순위, 평등 목표, 우호관계 조성 등 7개
지역사회 참여도	참여구조, 효과적인 참여 등 3개
서비스 대응력, 고객 관리	평등영향평가, 접근 가능한 서비스, 인권 등 총 5개
숙련되고 헌신적인 인력	인력 다양성, 직원 참여, 포괄적인 근무환경 조성, 균등한 보수, 학습 및 개발 등 총 10개

36) LGA는 지방정부 지원을 위해 구성된 조직으로 총 415개 기관이 회원으로 가입되어 있다; 371개 지방의회, 30개의 소방당국, 7개 국립공원 등

37) LGA 홈페이지에 게시된 내용을 정리하여 작성(<https://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/equality-frameworks/equality-framework-local-government>)

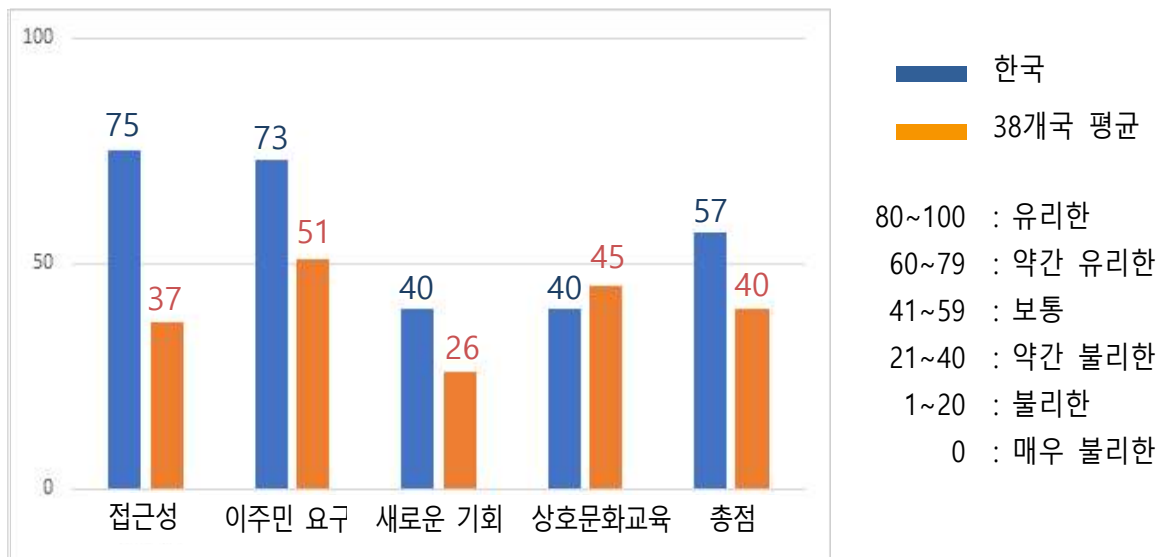
5. 한국의 사회통합정책

영국의 사회통합정책에 대한 지금까지의 연구를 바탕으로 보다 유의미한 시사점과 정책제언을 도출할 수 있도록, 우리나라의 정책 현황 및 실태를 파악하기 위해 MIPEX 결과를 알아보려고 한다.

(1) 교육정책 MIPEXIV : 57점, 11위(38개국 중)

한국은 다른 새로운 이주 수용국(new countries of immigration)에 비해 이주배경 학생들에 대한 교육기회 형평성을 잘 보장하고 있지만, 상호문화교육은 부족한 것으로 평가되었다.

<교육정책 MIPEXIV>



○ 접근성 (75)

- 이주 학생들의 취학 전 교육, 의무교육, 직업교육 및 고등교육 등을 위해 다른 어떤 나라보다 많은 지원을 하고 있다.
- 이주 학생들은 다문화가족지원법에 따라 언어교육 및 그 외 모든 교육단계에서의 추가적인 맞춤형 지원을 받을 수 있다.

○ 이주민 요구 (73)

- 이주 학생들은 초등학교 입학 전 추가 지원, 한국어 강좌 및 교육과정 전반에 걸친 상담 자료를 받아야한다.
- 다문화가족지원법에 따라, 이주 학생 및 부모는 일반적으로 다문화가족지원센터를 통해 필요한 추가 학습 지원을 받아야한다.
- 교사들의 다문화교육 이해도 제고를 위한 연수가 제공되고는 있지만 의무는 아니다.

○ 새로운 기회 (40)

- 한국은 비록 관련정책은 아직 미비하지만, 사회통합 창출을 위해 학교를 이용하기 시작한 몇 안 되는 나라 중 하나다.
- 대부분의 국가와 달리 이주민의 본국 언어 습득에 대한 명시적인 지원은 없더라도, 이주 학생들은 그들의 고유문화에 대해 배울 수 있어야한다.
- 다문화가족지원법은 이주아동의 부모들이 학교의 위원회, 방과 후 활동 등에 참여할 수 있도록 지원한다.

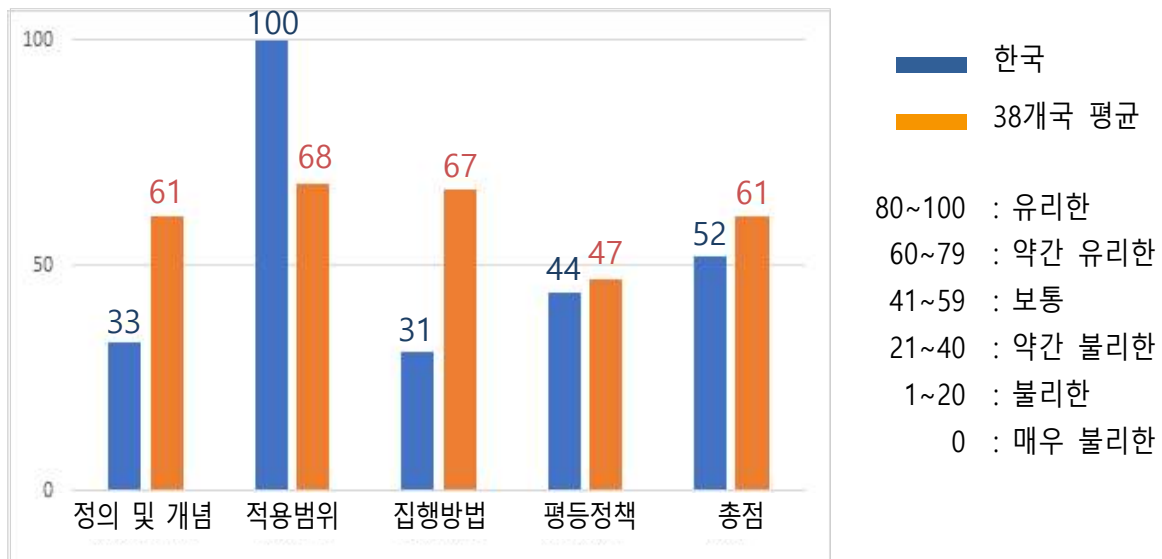
○ 상호문화교육 (40)

- 학교에서의 다문화교육에 대한 지원은 다소 약한 편이다.
- 당국은 다문화가족지원법에 따라 공공 및 모든 학교 수준에서 다양한 문화와 다문화 가정에 대한 이해를 향상시키기로 되어 있다.
- 정부에서는 다문화 가정을 지원하기위한 각종 교육을 제공한다.
- 학교는 상호문화교육 시행을 위한 체계적인 지침, 교육 및 평가를 받지 못하고 있다.

(2) 차별금지정책 MIPEXIV : 52점, 24위(38개국 중)

한국은 평등기구(국가인권위원회)의 권한과 전반적 평등정책 수준은 평균적이나, 차별에 대한 법적 정의(Definition)와 차별금지 규정의 시행정도가 다소 약한 것으로 평가되었다.

<차별금지정책 MIPEXIV>



○ 정의 및 개념 (33)

- 차별에 대한 정의가 약하다. (38개 평가대상국 중 35위 수준)
- 모든 공공 및 민간부문은 국가인권위원회법 및 재한외국인처우기본법에 따라 사람들을 차별하지 않아야한다.
- 그러나 직접/간접/다중 차별, 괴롭힘, 인종 차별 및 혐오 등에 대한 구체적인 정의가 없고, 차별에 대한 일반적인 정의만 있다.

○ 적용범위 (100)

- 인종, 민족, 종교 및 국적 차별에 대한 약한(weak) 정의가 국가인권위원회법 제2조에 따라 모든 삶의 영역에 적용된다.
- 그러나 다른 국가들은 인종, 민족, 종교 및 국적 차별에 대한보다 강력한 정의를 통해 포괄적인 접근방식을 취한다.

○ 집행방법 (31)

- 차별의 잠재적 희생자들은 사법권에 접근하는데 많은 어려움에 직면해 있다. (38개 평가대상국 중 35위 수준)
- 잠재적 피해자는 사법 및 형사 사건에서 차별을 주장 할 명백한 권리가 없으며 국가인권위원회의 타협 및 조정 절차의 혜택만을 누릴 수 있다.
- 잠재적 피해자는 다른 대부분의 국가에서와는 달리 입증책임 전환과 피해자에 대한 보호 등의 혜택을 받을 수 없다.
- 다른 21개국과는 달리 집단소송도 가능하지 않다.

○ 평등정책 (44)

- 평등성을 제고하기 위해 평균적인 노력을 기울이고 있다.
- 잠재적인 희생자를 돕기 위한 국가인권위원회의 권한은 평균적이다.
- 피해자는 위원회의 법률 자문을 구할 수 있다.
- 위원회는 희생자를 대신하여 또는 위원회의 이름으로 소송절차 및 사건조사를 진행할 권한이 없다.
- 평등정책 또한 평균적으로, 국가는 차별에 관한 공적담론을 시작했고 이 문제에 대해 일하고 있지만, 평등의무 촉진을 위해 할 수 있는 더 많은 일들이 있다.

6. 시사점 및 정책제언

6.1. 시사점

(1) 문화다양성 존중과 사회통합 추구 사이의 균형

영국은 이주민 사회통합에 대한 접근방식으로 문화적 차이를 인정하고 다양성을 존중하는 다문화주의를 취해왔으나, 이민 2세가 가담하거나 주도한 테러, 폭동 등으로 드러난 이주민의 분리('Segregation')라는 한계에 부딪혔다. 2011년 캐머런 전 총리의 다문화주의 실패 선언 이후, 보다 결합력 있고 융합된 국가를 만들기 위한 사회통합정책을 추진하고 있다. 단순히 문화적 다양성을 인정하고 수용해서 서로 다른 문화가 공존할 수 있게 하는 것만으로는, 소수문화 집단인 이주민에 대한 무관심을 유발하고, 이로 인한 이주민의 주류사회로부터의 고립을 방지할 수 없었기 때문이다.

이에 영국정부는 최근 몇 년 간 서로 다른 문화적 특성을 가진 모든 사람들이 공유해야 할 'British' 가치를 강조하고 있다. 민주주의, 법의 지배, 개인의 자유, 평등성, 언론의 자유, 서로 다른 믿음과 신념에 대한 상호존중, 관용 및 이해라는 국가적 가치를 모든 이들이 공유하는 것이 사회통합의 필수조건이라는 것이다.³⁸⁾ 따라서 서로 다른 문화적 배경을 가진 사람들이 서로의 차이보다는 'British'에 대한 공통된 열망을 느낄 수 있도록, 상호 교류하고 어울릴 수 있는 환경을 조성하려고 노력하고 있다. 앞서 살펴본 50% Faith Admission Rule과 NCS(National Citizen Service)가 이러한 기조의 대표적인 정책일 것이다.

그러나 통합에 대한 강조가, 문화의 차이에 대한 인식이나 소수 이주민에 대한 교육 형평성 보장을 약화시켜서는 안 될 것이다. 이것이 그간 이주학생들의 교육적 요구를 충족시키는 데 기여하던 소수민족 성취 교부금(EMAG)를 폐지한 영국정부의 주류화 접근에 대해, 일선학교의 이주학생에 대한 대응력 약화를 우려하고 이를 제고하기 위한 정책적 수단을 요구하는 이유이다.³⁹⁾

38) Casey, D. L. "The Casey Review: A review into opportunity and integration", (London: Department for Communities and Local Government, 2016), 66.

39) Huddleston, T. et al. "MIPEX 2015", (Barcelona/Brussels: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)", Migration Policy Group (MPG), 2015), 53.

한편 우리나라는 1990년대 후반부터 이주민의 급격한 유입이 시작된 이래, 빠른 속도로 관련 제도와 정책을 수립해왔다. 다문화가 정책 의제로 등장한 2007년 이래 이주배경 학생과 부모의 요구사항을 파악하고 신속한 지원을 제공하는 데 주력하고 있다. 전국 217개 다문화가족지원센터 외에도 교육부, 문화체육관광부, 고용노동부, 여성가족부, 교육청 및 각급 지방자치단체에 이르기까지 다양한 지원 프로그램을 운영 중이다.

MIPEX 평가에서 알 수 있듯이, 우리나라는 이주아동에 대한 교육 접근성 보장과 맞춤형 지원을 위한 정책은 강력한 데 비해, 모든 사람들의 문화 다양성에 대한 이해를 제고하기 위한 정책은 미흡하다. 문화 다양성에 대한 이해를 높이기 위해 여러 부처에서 실시하는 교육 프로그램들을 살펴보면 이국의 문화에 대한 단편적인 체험 성격의 것들이 주를 이루고 있다. 외국인 이주민에게는 한국의 전통문화를 체험하게 하고, 자국민에게는 외국의 음식, 의복 등을 체험해보게 하는 식이다. 이런 체험도 물론 의미가 있지만, 이것이 상호문화교육의 주가 되어서는 안 될 것이다. 특히 이주민에 대한 배타적인 성향이 강한 우리나라에서 이주민의 분리와 고립을 방지하기 위해서는 ‘다문화’에 대한 체험 수준이 아닌, ‘다양성’에 대한 심도 있고 체계적인 교육이 반드시 필요하다. 다른 문화에 대한 수용이나 관용을 창출하기 위한 다문화교육(Multicultural education)에서 나아가, 문화적으로 다양한 사회에서 여러 문화의 수동적인 공존을 넘어, 상호 대화와 존중을 바탕으로 함께 살아갈 수 있는 발전적이고 지속가능한 방법을 성취하기 위한 상호문화교육(Intercultural education)⁴⁰⁾이 필요하다.

<표> 한국/영국 교육정책 MIPEXIV

영역	한국	영국	38개국 평균
접근성	75	42	37
이주민 요구	73	67	51
새로운 기회	40	30	26
상호문화교육	40	90	45
평점	57	57	40

40) Faas, D. “A civic rebalancing of British multiculturalism? An analysis of geography, history and citizenship education curricula”, Educational Review, 63, 2, (2011): 147.

강력한 상호문화교육으로 높은 평가를 받고 있는 영국의 시민교육(Citizenship Education)이 2005년 런던 폭탄 테러 이후, 이주민 사회통합의 위기에 대한 조치로서 강화됐다는 것에 주목할 필요가 있다. 당시 영국정부의 의뢰로 학교에서 ‘다양성’이 얼마나 잘 교육되고 있는지를 검토한 Keith Ajegbo은 “Identities and Diversity : Living Together in the UK” 라는 이름으로, 시민정신(Citizenship) 함양을 위한 새로운 교육이 개발되어야 한다고 주장했다.⁴¹⁾ 또 이를 반영한 교과과정 개혁 이후, 각 학교는 인종 차별을 없애기 위해 노력해야 할 의무를 지게 되었다. 학교가 이주민의 사회적 분리의 발생지가 되지 않도록 하고, 학생들이 다양성에 대한 성숙한 의식을 갖춘 시민으로 성장할 수 있도록 학교교육의 역할을 강화한 것이다.

우리나라의 이주민 관련 두 번째 국가계획인 ‘제2차 외국인정책기본계획(2013~2017)’에는 문화다양성에 대한 대중의 이해도 제고와, 사회통합을 위한 이주민의 책임과 역할이 동시에 강조되어 있다. 이는 이주민의 분리를 초래한 해외의 선례로부터 문화다양성 존중과 사회통합의 가치가 동시에 추구되어야 한다는 점을 이미 인식하고 있다는 것이다. 이러한 인식을 ‘제3차 외국인정책기본계획(2018-2022)’에 더욱 명확히 반영하고, 세부적인 정책 실행을 통해 실현해가야 할 것이다.

물론 우리나라는 아직 외국인주민의 규모가 사회적 갈등이나 충돌을 우려할 만큼 크지는 않다. 하지만 이들의 빠른 증가속도와 우리사회의 높은 문화적 배타성을 고려하면 현재 유럽사회가 겪고 있는 이주민 사회통합의 위기를 간과해서는 안 될 것이다. 자국민과 외국인이주민 모두의 문화다양성 인식과 사회통합에 대한 책임의식을 제고할 수 있는 균형 잡힌 접근이 필요한 시점이다.

41) Faas, D. “A civic rebalancing of British multiculturalism? An analysis of geography, history and citizenship education curricula”, *Educational Review*, 63, 2, (2011): 144.

(2) '다문화'에서 '사회통합'으로 정책 패러다임의 전환

영국은 이주민 통합을 위한 정책적 노력을 시작한 1970년대 이래로 '사회 통합'에 대한 오랜 담론의 역사를 가지고 있다. 문화적 다양성을 강조하는 다문화주의적 접근이 초래한 이주민의 사회적 분리라는 위기를 극복하기 위해, 사회통합에 대한 보다 도전적으로 접근해가고 있다. 소수 이주민에 대한 주류사회의 관용이 만들어내는 다양한 문화의 불안한 공존이 아니라, 모든 시민의 책임과 참여를 바탕으로 공동체의 응집력과 사회통합을 창출하고자 하는 것이다.

이를 위해 언제든 주류사회로부터 분리될 위험에 있는 소수문화, 특성에 대한 차별을 없애고 평등성을 제고하는 것이 보다 중요한 국가적 과제가 되었다. 이에 기존의 평등관련 기구인 인종평등위원회(CRE, Commission for Racial Equality), 장애인 권리 위원회(DRC, Disability Rights Commission), 평등 기회 위원회(EOC, Equal Opportunities Commission)를 통합하여 2007년 평등 및 인권위원회(EHRC, The Equality and Human Rights Commission)를 설립했다. 또 인종 관계법(Race Relations Act, 1976), 성 차별 금지법(Sex Discrimination, 1975), 장애인 차별 금지법(Disability Discrimination Act, 1995) 등 개별적으로 존재하던 9가지 차별 관련법들을 2010년 평등법(Equality Act, 2010)으로 통합하면서 국가의 평등 관련 법 체계를 개선하고 적용을 강화하였다. 2010년 평등법은 또한 공공부문에 대해 정책 수립, 서비스 제공 및 기타 모든 업무 수행에 있어 평등성을 제고해야 할 의무를 부과했다.

이와 같이 이주민의 인종적, 민족적 특성에 대한 보호를 사회통합을 위한 보다 넓은 개념인 '평등'과 '인권'의 차원에서 강력하게 다루고 있는 영국에 비해, 우리나라의 이주민 관련 정책담론은 사회통합 보다는 취약계층 보호 차원에 머물고 있다. 앞서 살펴 본 이주민에 대한 지원정책은 매우 강한 데 비해 차별금지제도는 국제적 수준에 크게 못 미친다는 점이 이를 방증한다.

<표> 한국/영국 차별금지정책 MIPEXIV

영역	한국	영국	38개국 평균
정의 및 개념	33	100	61
적용 범위	100	100	68
집행 방법	31	69	67
평등 정책	44	72	47
총 점	52	85	61

특히 차별금지에 대한 법 제도화 정도(MIPEX ‘정의 및 개념’ 지표)와 차별 피해자에 대한 구제조치 정도(MIPEX ‘집행방법’ 지표)는 38개 평가대상국 중 35위 수준에 그치고 있다. 국가인권위원회법에서는 출신국가, 인종, 피부색 등에 의한 차별을 금지한다는 일반적 규정만을 두고 있을 뿐, 직접차별, 간접차별, 다중 차별, 괴롭힘, 혐오 등 차별의 종류와 형태를 다루고 있지 않다. 재한외국인 처우 기본법상 국가 및 지방자치단체의 외국인 차별방지 및 인권옹호 노력 의무 규정은 선언적 수준이다.

이렇게 취약한 차별금지제도에 비추어 보면, 우리나라가 이주민의 급증을 경험하고 있는 나라들 가운데 비교적 매우 신속하게 관련정책을 정비하고 있다는 평가⁴²⁾의 이면에, 쉽고 단기적인 정책적 접근에 대한 우려가 비친다. 왜냐하면 외국인주민에 대해 다양한 시혜적 성격의 정책이 급히 마련되어 시행되는 동안 이주민과의 사회통합에 대한 공공담론은 형성되지 않았고, 이로 인해 대중의 문화다양성에 대한 인식이 중요하게 다뤄지지 않은 까닭에 외국인주민에 대한 배타성이 여전하기 때문이다.

특히 최근 유럽에서 연이어 일어난 이슬람국가가 그 배후를 자처하는 테러사건에 대한 우려와 공포가 “테러”, “무슬림”, “이주민”, “다문화”, “다문화정책”, “차별금지법” 등의 단어와 섞이면서, 이것이 외국인주민 전체에 대한 혐오 그리고 “다문화정책”이라 통칭되는 어떠한 접근방식 내지 관련정책 자체에 대한 오해와 반감으로 이어지는 경향까지 나타나고 있다.

42) Huddleston, T. et al. “MIPEX 2015”, (Barcelona/Brussels: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)“, Migration Policy Group (MPG), 2015), 26.

<2017년 발생한 영국에서의 테러사건에 대한 일부 여론>



“다문화”는 정책이 아닌 현상이며 우리사회의 모습이다. 우리는 이미 57만 명의 외국인노동자, 14만 명의 결혼이민자, 그리고 19만 명의 외국인 주민의 자녀 등 170만 명 이상의 외국인주민과 함께 살고 있다. (’15.11월 기준) 때문에 다문화에 대한 이러한 왜곡된 시각과 오해를 사회적 갈등을 초래할 수 있는 요소로 우려하지 않을 수 없다.

물론 2017년 런던 웨스트민스터 테러, 맨체스터 테러 등 대형 참사를 불러온 일련의 사건의 범인이 이슬람 극단주의의 영향을 받았다고는 하나, 이들이 모두 영국에서 태어나 자라고 교육받은 이주민 2세, “자생적 테러리스트(Homegrown Terrorist)” 라는 사실이 간과되어서는 안 될 것이다.

프랑스의 정치학자 올리버 로이(Oliver Roy)는 폭력적인 급진주의는 종교적 급진주의의 결과가 아니라고 주장하며, 급진주의적 폭력이 인종차별이나 다른 종류의 차별로 고통 받던 희생자들에 이뤄진다는 것을 암시했다. 그에 따르면, 전형적인 급진주의자들은 젊은 2세대 이민자 또는 개종자인데, 실제로 종교 교리에 대한 교육은 거의 받지 않았지만, 친구나 인터넷 등을 통해서 급진적으로 이슬람 극단주의의 영향을 받게 된다는 것이다.⁴³⁾

영국의 주요 언론 또한 소위 “외로운 늑대” 테러리스트를 다룬 기사에서, 이들에 대한 책임이 모두 이슬람종교에 있다는 생각은 위협의 본질을 모호하게 한다는 것을 지적한 바 있다.⁴⁴⁾ 또 웨스트민스터 다리 테러 사건의

43) “Who are the new jihadis?”, theguardian, 2017.4.13.
 44) “The myth of the ‘lone wolf’ terrorist”, theguardian, 2017.3.30.

범인을 다룬 다른 기사에서는, 테러범의 삶이 오랜 기간 동안 인종적 긴장 (racial tension) 상태였다고 하며, 왜 평범했던 이주민 2세대들이 종교적 극단주의에 더 취약한지에 대한 답으로 정체성을 들었다. 프랑스정부의 보안기관이 극단주의의 핵심 요소로 “분리된 정체성”을 강조했던 점을 인용했는데, IS가 서구사회의 인종차별이나 부당한 사건에 소셜미디어 활동을 집중시켜, 그들의 사상이 인종, 민족, 국적을 초월하도록 했다는 것이다.⁴⁵⁾

요컨대 유럽사회가 이주민 사회통합의 위기 앞에서 더욱 강력히 추구해 오고 있는 것은 시민통합과 반차별주의 정책이다. 그리고 그것은 현재 그들이 겪고 있는 시행착오가 보여주듯이 쉽게 달성하기 어려운 과제이다. 이들 나라에 비해 우리는 아직 문화적으로 높은 단일성을 유지하고 있다. 이 점이 외국인주민에 대한 극단적인 배타성으로 이어진다면 갈등과 분열을 초래하는 위기요인이 될 것이고, 공동체에 대한 성숙한 의식으로 발전한다면 사회통합의 기회요인이 될 것이다. 따라서 우리의 정책이 지금까지 외국인주민 사회통합이라는 주제에 대해 이주민의 적응과 내국인의 수용을 요구하는 “다문화” 의제로 발 빠르게 접근해왔다면, 이제는 인권과 평등, 다름에 대한 존중 등의 가치를 바탕으로 “사회통합”을 추구하는 과정 속에서 보다 심도 있는 접근이 필요한 때이다.

45) “The mystery of Khalid Masood’s journey into violence and terror”, theguardian, 2017.3.25.

6.2. 정책제언

연구를 통해 도출한 시사점을 바탕으로 서울시가 외국인주민 사회통합방안 마련 시 참고할 수 있는 정책을 제시하고자 한다.

다양성에 대한 존중과 소수문화의 고립·분리 방지 사이의 균형

1. 다양한 문화적 배경을 가진 청소년들이 서로 교류할 수 있는 기회를 조성한다. 이주배경 학생과 그렇지 않은 학생이 의미 있는 상호작용을 할 수 있는 프로그램을 통해 청소년들이 다른 문화에 편견을 없애고 문화 다양성의 가치를 체험할 수 있게 한다. 나아가 문화적 차이를 넘어선 연대와 공동체 정신을 기를 수 있도록 한다. 영국이 청소년들에 대한 사회통합 교육 정책으로 주력하고 있는 NCS(The National Citizen Service)를 참고할 수 있다. (관련내용: p20)

‘다문화’에서 ‘사회통합’으로 정책 패러다임의 전환

2. 서울시 공공부문 전 영역에 차별금지 및 평등 제고 의무를 부여하여 평등 가치 구현과 사회통합에 앞장선다. 사회전체의 인식 개선이 필요한 사안의 경우 공공부문의 선도적 역할이 매우 중요하다.

- 2.1 서울특별시 공무원 행동강령 제5조(직무수행의 기본자세)를 개정하여 모든 직원이 업무수행 시 평등 가치를 고려할 수 있도록 한다. 버밍엄시 행동강령을 참고할 수 있다. (관련내용: p31)

예시: 버밍엄시 공무원 행동강령의 ‘일반 의무’

- 모든 직원은 인종, 나이, 종교, 성별, 성적 지향 또는 장애 여부에 관계없이 모든 사람을 불법적인 차별 없이 평등하게 대우해야 한다.

- 2.2 서울특별시 인권 기본 조례를 개정하여 차별의 정의를 명확히 하고, 금지되는 행위를 구체화한다. 영국의 평등법(Equity Act)을 참고할 수 있다. (관련내용: p25~26)

2.3 보고서 사전검토 항목, 물품·용역 계약서 등에 평등성 검토내용이 포함될 수 있도록 하고, 실국별 평등성평가를 실시하여 관행적으로 이뤄지는 여러 불평등 요소를 개선할 수 있도록 한다. 평등성평가에는 영국의 지방정부가 활용 중인 EFLG(Equality Frame for Local Government)를 참고할 수 있다. (관련내용; p32)

3. 외국인주민 관련 내용을 포함한 “사회통합” 의제를 공적 담론화하여, 현 실태에 대한 진단이 시민들 사이에 공유되고 바람직한 방향에 대한 사회적 공감대가 형성될 수 있도록 한다. 이를 위해서는 일방적인 홍보의 방식보다는, **관련 주제들에 대한 시민들의 인식과 태도를 정기적으로 조사, 발표하여 다함께 고민해볼 만한 의미 있는 메시지를 전달하는 것이 효과적이며 바람직할 것이다.** 영국정부가 지역사회 응집도 및 소속감 등 사회통합 정도 진단을 위해 매년 실시하고 있는 Community Life Survey(2012~현재, 2003~2011: Citizenship Survey)를 참고 할 수 있다. (관련내용: <https://www.gov.uk/government/collections/community-life-survey#consultation-and-experimental-work>)

한편, 영국정부는 최근 사회통합 정도를 평가하고 예측하기 위한 대중 인식 조사의 중요성을 강조하며, 그간 통합과 관련하여 논란이 될 만한 질문에 대해서는 신뢰할 만한 조사가 이루어지지 않아왔다는 것을 지적한 바 있다. 예시로 든 논란이 될 만한 질문은 다음과 같다; 다양한 성적 취향, 낙태 등에 대한 수용성, 자신과 직접적으로 모순되는 견해에 대한 관용, 취약계층 및 전통적인 노동자 계층의 불만 등⁴⁶⁾. 우리도 설문조사 내용을 작성할 때 대중의 정서를 고려하되 사회통합에 대한 담론을 주도할 수 있는 질문이 되도록 해야 할 것이다.

46) Casey, D. L. “The Casey Review: A review into opportunity and integration”, (London: Department for Communities and Local Government, 2016), 64.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 김향숙, “유럽 사회와 무슬림 이주민간의 갈등과 다문화주의의 위기”, 석사학위논문, 부산대학교, 2012.
- 명진, “한국과 일본의 이주민 사회통합정책 비교 연구”, 박사학위논문, 전남대학교, 2016.
- 서범석, “다문화교육정책의 현황과 발전방향 탐색”, 박사학위논문, 한양대학교, 2010.
- 양은주, “다문화가정 청소년 교육지원정책에 관한 연구”, 석사학위논문, 부산외국어대학교, 2016.
- 오한나, “해외 사례를 통해 본 한국 다문화교육의 개선방안 연구”, 석사학위논문, 한국외국어대학교, 2014.
- 이경미, “프랑스 사회를 통해 살펴 본 한국 다문화정책”, 석사학위논문, 조선대학교, 2010.
- 한승준, “프랑스 동호주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구”, 한국행정학보 제42권 제3호, 2008.

〈외국문헌〉

- Andrews, R., Mycock, A. “Citizenship education in the UK: devolution, diversity and divergence”, *Citizenship Teaching and Learning*, 3, 1, (2007): 73-88.
- Booth, C. et al. “National Citizen Service 2013 Evaluation”, London: Ipsos MORI Social Research Institute, 2014.
- Cabinet Office, “Public Bodies 2007”, London: Cabinet Office, 2007.
- Casey, D. L. “The Casey Review: A review into opportunity and integration”, London: Department for Communities and Local Government, 2016.
- Education and Skills Committee, “Citizenship Education: Second Report of Session 2006 - 07”, London: House of Commons, 2007.
- Faas, D. “A civic rebalancing of British multiculturalism? An analysis of geography, history and citizenship education

- curricula”, *Educational Review*, 63, 2, (2011): 143-158.
- Government Equality Office, “EQUALITY ACT 2010: SPECIFIC DUTIES TO SUPPORT THE EQUALITY DUTY WHAT DO I NEED TO KNOW? A QUICK START GUIDE FOR PUBLIC SECTOR ORGANISATIONS”, London: Home Office, 2011.
- Hooghe, M., Reeskens, T. “Exploring Regimes of Immigrant Integration: Clustering Countries on the Basis of the MIPEX Data”, *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals*, (2009): 95-112.
- Huddleston, T. et al. “MIPEX 2015”, Barcelona/Brussels: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)“, Migration Policy Group (MPG), 2015.
- Jacobs, D., Herman, B. “The Nexus Between Immigrant Integration Policy and Public Opinion in the European Union”, *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals*, (2009): 113-139.
- Joppke, C. “Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany”, *World Politics*, 59, 2, (2007): 243-273.
- Long, R., Bolton, P. “Faith Schools in England: FAQs, BRIEFING PAPER”, London: House of Commons, 2017.
- NatCen Social Research, Office for Public Management and New Philanthropy Capital, “Evaluation of National Citizen Service”, London: NatCen Social Research, 2013.
- Ruteere, M. “Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance_Addendum:Visit to the Republic of Korea”, UN General Assembly, 2015.
- Sniderman, P. M., Hagendoorn, A. “When Ways of Life Collide: Multiculturalism and its Discontents in the Netherlands”, New Jersey: Princeton University, 2007.
- The UK government, PM’s speech at Munich Security Conference, London: The UK Government, 2011.

Tikly, L. et al. “The ethnic minority achievement grant: a critical analysis”, *Journal of Education Policy*, 20, 3, (2005): 283-312.

〈기타자료〉

행정자치부, 『2015년 지방자치단체 외국인주민 현황』, 2016.

법무부, 『출입국·외국인정책 통계월보(6월호)』, 2016.

Birmingham City Council, ‘Code of Conduct for Members & General Guidance’

Birmingham City Council, ‘BIRMINGHAM CITY COUNCIL TERMS AND CONDITIONS’

<http://mipex.eu>

<https://www.gov.uk/national-curriculum>

<https://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/equality-frameworks/equality-framework-local-government>

“Who are the new jihadis?” 『theguardian』 2017.4.13.

“The myth of the ‘lone wolf’ terrorist” 『theguardian』 2017.3.30.

“The mystery of Khalid Masood’s journey into violence and terror” 『theguardian』 2017.3.25.