

MIPEX를 통해 본 프랑스 이주민통합정책 연구*

김 숙 경†

부산대학교 한국민족문화연구소

본 연구의 목표는 MIPEX지수분석을 통해 프랑스 이주민통합정책을 고찰하고, 프랑스 동화주의의 기본원칙인 ‘공화주의’가 이주민통합정책에 어떻게 반영되고 있는지를 그 문제점과 성과를 중심으로 분석하는데 있다. 2015년 MIPEX분석 결과 프랑스는 ‘차별금지(77%)’, ‘국적취득(61%)’에서 높은 평가를, ‘교육(36%)’과 ‘영주권(48%)’은 낮은 평가를 받았다. 이는 공화국의 주요가치인 ‘평등’과 ‘권리’, 그리고 다문화를 인정치 않는 ‘세속주의’를 반영하고 있다. 그러나 프랑스는 정책적으로 평등을 지향하지만, 현실적으로 ‘평등’의 이상과 비EU출신 이주민에 대한 차별이 혼재하는 이중적 양상이 존재한다. 프랑스 통합정책은 2007-2014년 동안 유의미한 변화가 없었으며, 동화주의의 비타협적인 기초와 성향은 국제정세 변화와 통합실패에도 일관성을 유지하는 것으로 보인다. 이것이 테러사건에 대한 일시적 반응인지, 동화주의에 대한 장기적 현신인지 판단하긴 이르다. 그러나 포괄적이고 민주적인 통합정책에서 이주민은 영구적으로 정착하고, 시민들도 이들을 더욱 신뢰하며 공존할 수 있다. 따라서 이주민을 온전한 시민으로 통합하려는 국가의지는 정치적 전통보다 중요하다.

주요어: 프랑스 공화주의, MIPEX, 동화주의, 이주민통합정책, 다문화

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었으며(NRF-2019S1A5B5A07104958), 박사학위논문의 일부를 수정, 변경하여 작성되었음.

† 단독저자 : 김숙경, 부산대학교 한국민족문화연구소 객원연구원, 부산광역시 금정구 부산대학교63번길 2, E-mail : sookkyongkim@hotmail.com

■ 최초투고일 : 2020년 5월 31일 ■ 심사마감일 : 2020년 10월 7일 ■ 게재확정일 : 2020년 10월 19일

1. 서론

2019년 국제이주기구(International Organization for Migration [IOM])의 통계에 의하면 세계인구의 3.5%에 해당하는 약 2억7천백6십만 명이 자국을 떠나 해외에서 살아가고 있다. 20세기 후반 교통과 정보기술의 발전에 따른 지구화로 국제이주는 더욱 가속화되었으며, 오늘날 초국가적 이주는 국제사회의 주요현상 되었다(Castles & Miller, 2009). 이주는 이주대상국이나 이주민 출신국의 정치·경제·사회적 상황이나 자연재앙 등 다양한 요인에 의해 발생하지만, 대부분의 이주민들은 가족과의 재회나 더 나은 삶을 위해 이주를 택한다.

일찍이 유럽의 경제적 호황과 안정적 복리후생, 그리고 노동인구의 부족은 세계의 많은 이주민들을 유럽으로 향하게 했다. ‘아랍의 봄’ 혁명이래, 중동과 아프리카 지역의 장기화된 내전으로 2015년 이래 수백만 명의 난민들이 유럽에 도착했다. IOM 통계는 2015년 약 470만 명의 이주민들이 유럽에 도착했으며, 이들 중 약 270만 명이 비EU출신이며, 독일이 1,543,800명, 프랑스 363,900명, 영국 361,500명, 스페인 342,100명, 그리고 이탈리아 280,100명 순으로 이들을 받아들였다. 특히 유럽의 무슬림 인구는 최근 수십 년 동안 꾸준히 늘어 해마다 1%씩 증가했는데, 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)자료에 의하면 1990년에는 전체 유럽인구의 4%, 2010년에 6%로 이러한 추세로 2030년경에 8%, 2050년경에는 유럽전체 인구의 20%에 달할 것으로 본다.

그러나 9·11사태 이후 전 세계적인 반 이슬람

경향은 유럽도 예외가 아니었으며, 최근 이슬람 극단주의자에 의한 유럽각국의 테러사건으로 대부분의 유럽국가에서는 이들의 이주에 제한이 요구되었다. 그 중에서 프랑스의 알제리인, 독일의 터키인, 그리고 영국의 파키스탄 인들은 서구문화에 반하는 배제의 대상으로 주목되었다(홍태영, 2009).

낮은 출산율과 산업화로 노동인구가 절대적으로 부족했던 프랑스는 19세기 중반부터 이주민들을 끌어들이었다. 프랑스는 이민초기에는 폴란드, 스페인, 이탈리아 등 인근 유럽 국가들에서, 그리고 2차 대전 이후 1960년대를 기점으로 북아프리카의 옛 식민지로부터 필요한 인력을 수급할 수 있었다. 1세기 이상 지속된 이주 노동자의 유입으로 프랑스는 산업화와 전후 경제부흥을 거쳐, 옛 식민지로부터 역사상 가장 큰 규모의 이주 노동자들을 유입하여 “영광의 30년(les Trente Glorieuses)”¹⁾을 통해 고도의 경제성장을 구가하며 오늘날 독일과 함께 유럽연합을 이끄는 강국이 되었다.

하지만 탈식민화 시기 대규모로 들어온 북아프리카 마그레브 이주민들은 인종적·종교적으로 프랑스 주류사회에 이질적이었으며, 임시거주자로 여겨졌던 이들은 ‘가족재결합정책’²⁾으로 프랑스에 영구적으로 거주하게 되었다(Weil, 2002). 그러나 이민 1세대에서 2·3세대를 향하는 오늘날의 무슬림 이주민들은 프랑스의 경제성장과 국가번영에 공헌하였음에도 도시외곽으로 밀려나 빈곤과 실업, 그리고 차별과 배제의 대상으로 오랫동안 소외되어왔다.

프랑스 국민의 1/4은 이민배경을 가지고 있으며, 이민자들의 2/3는 비EU태생이다(Huddleston, 2015). 2020년 퓨 리서치 보고서에 따르면 프랑스는 서

1) “영광의 30년(1945-1975)”은 제2차 세계대전 이후 30년의 시기로, 프랑스는 이 기간에 연평균 5.1%의 경제 성장과 평균 실업률 1.4%의 완전고용을 실현하며 급속한 도시화와 인구증가가 있었다.

2) 지스카르 데스탕(Giscard d'Estaing)대통령 집권시기의 ‘이민제로(zero)’ 정책이후 1976년 인도주의 차원에서 시행된 정책으로 해외의 이주민 가족들은 합법적으로 프랑스에 체류할 수 있었다.

구에서 가장 많은 무슬림 인구를 가진 국가들 중 하나로, 무슬림인구는 전체인구의 8.8%인 약 5백 7십6만 명으로 추정된다(Wikipedia, 2020). 특히 600만 명에 달하는 마그레브 이주민들³⁾은 프랑스 교육을 받고, 프랑스 시민으로 성장해왔지만 무슬림의 정체성을 강하게 유지함으로써 이들의 통합 문제는 수십 년 동안 프랑스 사회의 본질에 영향을 미치며 주요한 문제의 원인으로 인식되어 왔다. 따라서 이들과 관련한 사건들도 많았는데, 1989년 헤드스카프 착용사건 이래 90년대 알제리 폭력사태와 2005년 파리외곽 소요사태를 포함해 <샤를리 엡도>테러사건과 2015년 130명의 사망자가 발생한 바타클랑(Bataclan)극장과 스타드 드 프랑스(Stade de France)테러공격 그리고 2016년에 발생한 니스 트럭테러사건 등이 있다. 이 테러사건들은 ‘이슬람 극단주의’자에 의한 것으로 밝혀졌지만 범인들은 자국의 북아프리카 이민출신의 청년들이었다. 이러한 테러와 소요사건들의 배경에는 과거의 식민역사, 극우세력의 득세로 인한 반이민정서의 확산과 대외정책 그리고 이들을 충분히 포용하지 못한 프랑스의 동화정책 등 여러 요인들이 작용하지만, 결국 이 사건들은 프랑스가 이주민들을 온전한 시민으로 통합하는 데 실패한 결과라고 볼 수 있다.

프랑스는 과거 유사한 식민역사를 가진 영국과 네덜란드와는 달리 이민을 부족한 노동력을 보완하고 경제를 복구하기 위한 수단으로 보았다. 사센은 이민자에 대한 프랑스인들의 동화주의를 “많을수록 더 좋다, 그리고 그들을 모두 프랑스인으로 만들어라”라고 설명한다(Sassen, 1999, pp.

62-63). 19세기 이후 공화국을 이루기 위해 프랑스가 부단히 추진해온 동화정책은 이주민이 출신국의 언어, 문화, 가치관을 포기하여 주류사회에 완전히 동화되어 융화되는 것을 정책적 목표로 한다(Berry, 2001). 프랑스의 국가통합모델인 ‘동화주의’는 어떤 경우에는 ‘공화주의 모델’이라고 불리는데, 이는 프랑스가 전통적으로 공화주의의 주요원칙인 ‘평등’과 ‘균질성’, 그리고 ‘세속주의(laïcité)⁴⁾의 원칙에 따라 이주민들을 동화시켜왔기 때문이다. 민족적 다양성을 인정하는 다문화주의 국가들과는 달리 프랑스는 시민들을 하나의 ‘획일적 프랑스 공동체’의 일부로 보며, 통합의 문제는 프랑스의 정치적 통합과 응집성의 이론적 토대, 즉 공화주의의 측면에서 다루어지고 있다(Favell, 1998). 따라서 프랑스의 국가 구성원들은 시민에 대한 보편주의(universalism)적 견해에 따라, 평등한 개별 시민권에 의해 통합되고 있는 것이다(Renan, 1887/2002). 이러한 접근법으로 프랑스 정부는 자국민의 인종에 근거한 인구 데이터 수집을 거부하고, 다른 정체성을 중심으로 개별적으로 이루어진 종교, 인종, 민족 공동체의 형성을 적대적으로 취급해 왔다.

특히 세속주의는 공화주의의 주요한 이념으로, 프랑스는 역사적으로 폭력적인 종교전쟁을 겪었으며, 실질적으로는 가톨릭 국가지만, 가장 많은 무슬림 인구를 가진 나라로, ‘세속주의’에 대한 존중은 국가의 안녕을 지키기 위한 중요한 가치로 받아들여진다. 그러나 제3공화국 이래 오늘날까지 지속된 프랑스의 동화주의는 이주민들의 문화와 정체성 인정을 거부하고, 오히려 차별과 배제

3) 마그레브는 북아프리카의 모로코, 알제리, 튀니지 지역으로, 여기서 마그레브는 이 지역출신의 이민배경을 가진 이주민들을 칭함.

4) 라이시테의 어원인 ‘laïc’는 그리스어 ‘laos’에서 유래하며 ‘laos’는 “분리될 수 없고 차별되지 않는 인민”을 뜻함. ‘laïc’는 또한 라틴어 ‘laicus’의 ‘종교’를 뜻하는 다른 기원을 갖는데, ‘laïc’ 또는 ‘laïque’의 의미는 종교 성에서 벗어난 모든 사람들, 특히 교회의 제도적 영향력에서 벗어난 상태를 의미한다.

의 대상이 되게 함으로써 이들은 오랫동안 프랑스 사회의 ‘2등 시민’⁵⁾으로 소외되어 왔다. 그리고 이들의 불완전한 통합과 결속은 오늘날 프랑스 사회의 분열과 국가치안에 위협을 초래하게 되었다. 결과적으로 이러한 정황들은 프랑스 통합 정책의 한계를 드러내며, 이주민의 배제와 소외를 막지 못한 동화정책의 실패를 여실히 보여주고 있다.

프랑스를 포함하여 이미 다문화사회로 진입한 여러 서유럽 국가들의 사례에서 보듯이 다문화사회의 정착과 진행과정은 그리 순탄치 만은 않다. 외국인 범죄의 급증과 이주민과 내국인간의 갈등, 그리고 다문화사회에 대한 거부감 등 이로 인한 분열과 사회비용 급증 등 여러 문제들이 우리나라에서도 이미 진행되고 있어 그 시사 하는바가 크다.

한국은 1980년대 중반부터 외국인 노동자가 유입되어, 1993년 산업 연수제를 거쳐, 방문취업제와 고용허가제 시행으로 외국인 이주노동자들이 본격적으로 증가했다(한승준, 2008). 특히 1990년대 후반 농어촌 남성들의 국제결혼으로 인한 결혼이민자의 증가로 이주민이 급격히 증가하면서, 2006년 ‘다문화사회로의 전환’을 선언하며, 다문화화를 정책적 주요이슈로 받아들여지게 된다(김영란, 2013). 그러나 ‘단일민족’, ‘순혈주의’의 오랜 신념으로 살아온 한국은 전통적으로 이민 수용 국이 아니었으며, 다문화사회의 경험과 축적된 정책유산이 부재한 상태에서 증가하는 이주민에 대응적인 차원에서 정책들을 시행해왔다고 해도 과언은 아닐 것이다. 지난 10여 년 동안 공공영역과 민간영역 차원에서 이주민들과의 공존을 모색하기 위

한 법률과 정책수립을 통해 다문화정책의 기본틀을 마련했다는 점에서는 긍정적인 성과가 있었다. 하지만 한국의 이주민통합정책은 다문화주의를 표방해왔지만, 현실적으로 이주민들에 여전히 억압적이고 자민족 중심주의에서 벗어나지 못한다는 점에서 비판을 받고 있다.⁶⁾

통계청과 법무부가 작성한 2019년 이민자 체류실태조사에 따르면 한국의 전체인구 대비 4.9%는 외국인들과 귀화자들 그리고 그들의 자녀들로, 이들은 한국의 새로운 사회구성원으로 진입했다.

초국적 이주로 인한 다문화 사회로의 진입은 국가의 단순한 인구구성의 변화뿐 만 아니라 사회전반에 변화를 초래한다. 그러므로 이주민통합 정책에 대한 모범적 사례와 실패한 사례에 관한 연구는 갈등과 분열의 예방적인 차원에서, 그리고 더 민주적이고 포용적인 다문화정책의 방향을 설정하는데 선행되어야 할 것이다. 그런 점에서 결혼이민자, 이주노동자와 다문화 2세대의 증가로 빠른 속도로 다문화사회로 접어들고 있는 한국 사회의 흐름에 비춰본다면, 오랜 이민역사를 거치며 이질적인 이주민들과의 통합과제를 풀어가고 있는 프랑스는 이주민통합과 관련하여 훌륭한 사례를 제공하게 될 것이다.

1) 연구목표와 연구방법

프랑스는 이민과 통합에 있어 100년 이상의 역사를 가지고 있다. 이주민들과의 공존을 위한 프랑스의 이민과 통합에 대한 정책들은 대혁명 이래 국가의 근간인 공화국 가치를 우선하는 정치적 전통에 따라, 대부분의 정책들은 공화주의의 주요이

5) 2015년 신년사에서 마누엘 발스(Manuel Valls)총리는 “그들(프랑스무슬림)이 이등시민(citoyen de deuxième zone)이라는 끔찍한 감정을 느끼지 않도록 불평등과 싸우는 개혁을 추진해야한다”고 표명함.

6) 2007년 유엔인종차별철폐위원회(CERD)는 한국정부의 ‘인종차별철폐조약’ 관련 이해보고서 심사를 통해 “외국인과 혼혈을 차별하는 단일민족국가 이미지를 극복하라”고 권고함(조희원, 2010, 623쪽).

념인 ‘세속주의’와 ‘평등’을 수호하며 시행되고 있다. 따라서 ‘공화주의’의 원칙들은 오늘날 프랑스의 이주민통합정책들을 그대로 관통하고 있으며, 동화주의의 비타협적인 기조와 성향은 국제정세의 변화와 통합실패로 인한 갈등과 충돌에도 정책의 일관성을 유지하는 것으로 보인다.

본 연구의 목표는 각 국가 간 이주민들의 통합의 정도를 파악하는데 국제적 대표성을 갖는 이주민통합정책지수(Migrant Integration Policy Index)분석을 통해 프랑스 이주민통합정책을 고찰하고, 프랑스의 통합정도는 다른 나라와 비교해 어떤 위치에 접하고 있는지, 그리고 프랑스 동화주의의 기본원칙인 ‘공화주의’가 이주민통합정책에 어떻게 반영되고 있는지를 그 문제점과 성과를 중심으로 분석하는데 있다. 이를 위해 본 연구는 2004년 MIPEX의 첫 발간 이래, 6개 이상의 정책영역 평가가 가능한 2007-2014년까지 산출된 평가결과를 8개의 영역과 그 하위지수 중심으로 관련 정책들을 고찰할 것이다. 이를 통해 프랑스 이주민정책을 이해하고, 한 국가의 정치적 기조와 성향이 이주민통합정책에 어떻게 작용하고, 또 이주민 통합에 어떤 결과를 초래하는지에 대한 그 함의를 찾고자 한다.

본 연구를 통한 성과는 다음과 같은 기대효과를 가질 수 있다. 첫째, 프랑스 이주민통합정책에 대한 이해의 폭을 넓히는데 필요한 자료로 활용 가능하며, 둘째, 다문화정책에 대한 자료로 보급됨으로써, 학계 내 이주민통합정책에 대한 후속연구를 유도하고 셋째, 이주민의 동등한 대우를 위한 기준들을 향상시키기 위한 도구로 이주민을 위한 개선된 복지혜택과 정책제고를 고취할 수 있다. 이를 통해 타문화를 존중하고, 차별과 편견에 맞서는 역할을 함으로써, 민주주의를 발전시키며 사

회통합의 기제로 활용하는 방안을 함께 모색할 수 있을 것이다.

2) 선행연구 검토

국내의 프랑스 이주민정책연구는 2005년 파리 외곽 소요사태 전후로 활발히 이루어졌다. 이에 대한 연구들은 주로 프랑스식 동화주의와 무슬림 이주민들의 사회통합에 관한 반복적인 의문과 문제제기와 관련되어 있으며, 대부분은 정치, 사회, 역사, 문화, 교육 등 특정분야를 중심으로 무슬림 이주민에 대한 사회문제를 제시하고, 그 해결책을 제안하는 목적으로 수행되어 왔다.

이와 관련한 국내연구로는 박선희(2010)와 김휘택(2010)이 정치적 맥락에서 무슬림 이주민에 대한 폐쇄적인 프랑스의 동화정책을 비판하였고, 오창룡(2015)은 무슬림 극단주의의 출현을 이주민의 열악한 삶과 우파 정치인들의 정치적 산물에서 찾았다. 한편 김중관, 김은경(2015)은 종교적 맥락에서 무슬림의 종교성 인정을 통한 사회통합을 논의했으며, 박단(2011)은 국가정체성과 무슬림 정체성의 양립문제를 다루고, 2013년 연구에서는 프랑스 인종문제를 역사적 시각에서 분석하여 이주민 배척의 경향은 식민역사와 연계되어 있음을 규명했다. 교육적 맥락에서 이가야(2009)는 동화정책에서 통합정책으로 전환하는 과정의 프랑스 교육정책을 고찰했으며, 장나나(2010)는 ‘카스나브(CASNAV)’⁷⁾라는 국가교육기관을 중심으로 차세대 교육양성 차원에서 이주민 자녀들의 사회통합을 강조했다.

한편 프랑스에서는 1980년대 이후 자국 이주민에 대한 정계의 관심과 함께 학계의 본격적인 연구가 시작되었다. 제라르 노와리엘은 사회적, 역

7) Centre Academiques pour la Scolarisation des Nouveaux Arrivants et des enfants du Voyage: 신규 이주민과 비 정착 주민자녀를 위한 교육센터.

사적 관점에서 이민문제를 통찰했으며(Noiriel, 1988), 인류학자이자 이슬람 전문가인 브뤼노 에티엔느는 그의 저서인 『La France et l'islam』에서 세속적 프랑스 사회에서 이슬람과의 문화충돌을 다루었다(Etienne, 1989). 한편 장-뤽 리샤는 1975-1990년의 인세(INSEE)자료를 중심으로 프랑스 이주민의 정치적 통합을 측정했으며(Richard, 2013), 록산느 실베르만과 이렌느 푸르니에는 무슬림 이주민들의 정치적 통합이 문화적, 사회적 통합보다 더 어려운 분야임을 주장했다(Fournier & Silberman, 1999). 그리고 마르셀 마우센은 무슬림들의 종교적 자유와 문화적 다양성을 역설하였고(Maussen, 2015), 패트릭 시몬은 TeO survey 자료 분석에 근거해 무슬림의 국가정체성 인식과 사회통합의 연관성을 분석했다(Simon, 2012).

한편 본 연구의 주요 분석 자료인 MIPEX를 활용한 국내외 연구들은 비교연구가 주류를 이룬다. 허영식과 정창화(2012)는 프랑스를 포함한 독일, 미국, 캐나다 4개국을 MIPEX 지수를 활용하여 집단 정체성으로 인한 긴장관계를 중심으로 각국의 통합정책을 비교분석했으며, 김중관(2013)은 2007-2011년까지의 MIPEX를 활용하여 프랑스와 캐나다의 무슬림 이주민 사례를 중심으로 통합정책을 비교 연구하였다. 한편 장선화와 김영지(2017)는 상이한 통합정책을 취했던 프랑스, 독일 그리고 네덜란드의 이주민과의 갈등양상을 살펴보고, 각국의 이주민통합유형의 지속과 변화를 MIPEX를 통해 고찰했다. 김부경(2017)은 MIPEX 데이터를 활용하여 프랑스를 포함한 29개 국가를 4개의 군집으로 분류하여 군집별 특성을 파악하고, 제도로서 다문화정책의 역할을 강조했다.

국외연구로는 샤펠라는 프랑스와 캐나다의 노동시장 통합과 대중적 태도의 고찰을 통해 경제적 맥락에서 MIPEX 프레임워크의 개발과 발전을 모색했으며(Chapala, 2010), 굿맨은 프랑스, 오스트리아, 덴마크, 독일, 영국, 네덜란드의 이주민통합 정책을 매체 분석과 MIPEX를 활용하여 각국의 정책채택과 적용을 고찰했다(Goodman, 2014). 또한 뢰팅은 MIPEX 데이터를 사용하여 148개 지수 중 일부를 재조합하여, 재구성된 MIPEX 자료가 시민권 모델이 목표하는 개념과 일치하고, MIPEX에 포함된 모든 국가에 적용될 수 있다는 결과를 얻었다(Ruedin, 2015).

본고는 이주민통합정책지수(MIPEX)를 기반으로 노동, 정치, 반차별, 교육, 의료 등 이주민정책의 주요 영역별로 수치화된 자료들을 위계적으로 분석하여 프랑스 이주민통합정책의 특징을 포괄적으로 분석한다는 점에서 기존 연구들과 차별성을 갖는다. 특히 본 연구에서 분석한 MIPEX에는 노동시장, 교육, 의료 등 객관적 지표뿐만 아니라 차별금지과 같은 인권영역에 대한 지표도 포함하고 있어 이주민들의 사회통합에 유의미한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

MIPEX는 유럽연합의 후원을 받아 이주정책연구그룹(Migration Policy Group)과 영국문화원(British Council)의 주도하에 유럽연합 28개국을 포함한, 세계 38개국⁸⁾ 이주민들의 사회통합정도를 정량 평가한 결과로, 이주민정책과 관련한 국가정책자료 수집을 통해 국가 간 비교 가능한 형태로 제공되는 이주민통합지수이다(전경옥, 2013). MIPEX 평가에 사용된 기준들은 유럽평의회, 유럽연합 지침서 및 국제협약에서 정해지며, 지표의 엄격함과 타당성으로 체계적이고, 객관적인 참고가이드로서 국제적으로 인정되고 있다(2015, MIPEX).

8) 유럽연합 28개국 이외 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 일본, 한국, 터키 포함

그러나 MIPEX를 활용한 이주민정책에 대한 연구는 국내외적으로 아직 활발한 편은 아니다. 이는 2004년 이래 2007년과 2011년의 두 번째, 세 번째 판을 거쳐 점점 많은 나라들과 지수들을 포함한 연구결과를 도출하는데 소요되는 시간적 한계와 아직은 높지 않은 인지도에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.⁹⁾

2. MIPEX 평가영역과 방법론

각국의 이주민통합정책을 평가하기 위해 학자들과 관련기관들은 통합의 핵심영역을 정의하고, 여러 지표들을 제시해 왔었다. 이를 위한 대표적 지표로 국제이주기구(IOM)의 “성공적인 통합정책을 측정하기 위한 여섯 가지 기본지표”¹⁰⁾가 있지만, 국제적 공인지표로는 여전히 미흡한 수준이다.

본 연구의 주요 분석 자료인 MIPEX는 유럽연합 회원국을 포함해 총 38개국의 이주민통합정책을 평가하기 위해 관련정책을 노동시장 유동성, 가

족재결합, 정치적 참여, 영주권, 국적취득, 차별금지, 교육, 의료 등 8개의 정책영역으로 나누고, 각 정책영역은 다시 4개의 하위지수로 나누어, 167개의 세부 정책지표를 이용해 이주민의 통합의 정도를 비교평가해서 이를 수치화 했다.

MIPEX의 8개 정책영역과 각 하위지수에 대한 정의는 <표 1>과 같으며, MIPEX의 점수산출은 다음과 같다. 우선 정책지표는 8개의 특정정책의 구성요소와 관련된 질문들로, 각 질문에 대한 답변의 세 개의 옵션은 관련정책이 이주민의 동등한 대우를 가장 많이 충족할 경우 최대 3점을 부여하게 된다. 따라서 각 8개 정책영역의 동일한 정책측면을 조사하는 4개의 하위지수들의 점수를 내기위해 모든 점수들은 평균화되고, 4개의 하위지수들의 점수는 해당국의 각 8개 정책영역을 평가하기 위해 다시 한 번 평균을 내서 각국의 전체 통합점수를 산출한다. 각 정책영역에서 처음의 1, 2, 3의 척도는 통합정도의 순위와 비교를 위해 0, 50, 100점의 척도로 변화되므로 평가에서 100%는 최고 점수를 의미한다(MIPEX, 2015).

<표 1> MIPEX 평가의 8개 정책영역과 각 하위지수의 정의

정책영역	하위 지수	내용
노동시장 유동성(Labour market mobility): 합법적 외국인시민의 내국인과 동등한 노동자 권리, 직업접근, 자질개발의 권리와 기회	노동시장 접근성 (Access to Labour Markets)	합법적 이주노동자와 가족의 노동시장에서 일반시민과 동등한 직업접근과 변경에 대한 보장
	일반지원 접근성 (Access to General Supports)	합법적 이주노동자와 가족의 내국인과 동일한 자격과 기술향상의 기회
	대상지원 (Targeted Support)	해외에서 출생하고 교육받은 합법적 이주노동자의 특정 요구에 대한 부응정도
	노동자 권리 (Workers' Rights)	합법적 이주노동자의 내국인·EU시민과 동등한 근로권과 사회 보장권의 유무
가족재결합(Family reunion): 합법적 외국인시민에 대한 내국인, EU시민과 동등하고 용이한 가족재결합 권리	적격성(Eligibility)	EU시민과 동등한 가족부양 지원 가능정도
	취득조건(Conditions)	EU시민과 동일한 가족재결합 신청조건 충족정도
	신분보장(Security of Status)	EU시민과 동일한 재량적 절차로부터의 보호
	관련권리 (Rights Associated)	후원자(초청자)와 동일한 이주 가족의 거주·사회·경제적 권리

9) 2015-2020 해당연도의 MIPEX의 새로운 결과는 2020년 말 발표 예정.
 10) 정치적 통합, 사회적 통합, 경제적 통합, 거주자의 통합, 언어 및 교육체계의 통합 등 6가지 기본 지표가 있다.

정책영역	하위 지수	내용
교육(Education): 이주민 자녀들의 동등한 학업성취와 발전의 기회	접근성(Access)	이주 아동의 법적지위 불문, 교육의 모든 수준에 동등한 접근
	타겟화된 수요 (Targeting Needs)	학교에서 다루어질 이주자녀, 부모, 교사의 특정한 니즈의 제공정도
	새로운 기회 (New Opportunities)	모든 아동들의 이주민의 언어, 문화, 다양한 수업 등, 새로운 기회경험 참여가능
	상호문화 교육 (Intercultural Education)	다양한 사회에서 아동들과 교사들이 함께 교육받고 일할 수 있는 지원가능
의료(Health): 의료시스템의 이주민 요구에 대한 부응정도	자격(Entitlements)	내국인과 동등한 의료서비스의 자격
	접근정책(Access Policies)	이주민 의료자격 접근을 위한 정책의 지원정도
	대응적인 서비스 (Responsive Service)	의료서비스의 이주민의 요구 부응정도
	변화를 위한 메커니즘 (Mechanism for Change)	이주민의 요구 부응을 위한 정부 의료서비스 지원
정치적 참여(Political participation): 합법적 외국인시민의 동등한 정치참여의 기회	선거권(Electoral Rights)	EU시민과 동일한 선거권과 피선거권의 유무
	정치적 자유 (Political Liberties)	외국인 시민의 내국인과 동일한 정당 및 정치협회의 설립, 참여 권리
	자문기구 (Consultative Bodies)	이주자 대표나 협회로 구성된 강력하고 독립적인 자문기구의 유무
	구현정책 (Implementation Policies)	캠페인 및 재정지원의 이주민과 이주민 협회의 정치적 참여 장려
영주권(Permanent Residence): 합법적 임시거주자의 동일하게 용이한 영주권에 대한 접근	적격성(Eligibility)	EU시민들과 동일한 장기거주허가증에 지원
	취득조건(Conditions)	장기거주 신청자의 EU시민과 동일한 기본 조건충족
	신분보장 (Security of Status)	EU시민과 동일하게 재량적인 절차로부터의 국가의 지원자 보호
	관련권리 (Right Associated with Status)	EU시민과 동일한 장기거주자들의 거주·경제·사회적 권리
국적취득(Access to Nationality): 합법적 이주민들에 귀화의 장려와, 국내출생 자녀의 완전한 시민권 자격의 부여	적격성(Eligibility)	이주자의 귀화에 필요한 기간 및 자손의 시민권 부여에 숙주주의 적용여부
	취득조건(Conditions)	지원자들의 귀화에 필요한 조건들을 통한 귀화 권장
	신분보장(Security of status)	지원자들의 재량적 절차로부터 국가의 보호
	이중국적(Dual nationality)	귀화하는 이주자들과 이주자녀의 이중국적 가능유무
차별금지(Anti-Discrimination): 모든 거주자에 삶의 모든 영역에서 인종·민족·종교·국적차별로부터 효율적 법적보호	정의(Definitions)	모든 거주자의 인종·민족·종교·국적의 차별로부터의 보호
	적용영역 (Fields of application)	삶의 모든 영역에서 인종·민족·종교·국적차별의 범위배 여부
	집행 메커니즘 (Enforcement mechanisms)	인종·민족·종교·신념·국적차별 희생자들의 사건제기 권장가능 여부
	평등정책(Equality policies)	정부의 평등에 대한 강한 약속과 독립적 평등정책 채택 여부

출처: MIPEX (2015). <http://www.mipex.eu/france>

3. 통합정책의 세부 영역 평가분석

1) 노동시장 유동성

2015년 MIPEX 38개국의 노동시장 유동성 평

가 상위 10개국은 스웨덴, 포르투갈, 노르웨이, 독일, 캐나다, 핀란드, 덴마크, 네덜란드, 에스토니아, 스페인 순이며, 한국은 11위이다. 프랑스의 ‘노동시장 유동성’ 평가는 54%로 전체 38개국 중 23위에 점하고, 유럽연합 평균인 57%보다 낮은

평가를 받았다. ‘노동시장 유동성’ 영역의 하위 지수인 ‘노동자 권리’는 88%, ‘대상지원’과 ‘일반지원 접근성’은 각각 50%, 58%이며, ‘노동시장 접근성’은 20%의 평가를 받았다. MIPEX 평가에 의하면, 프랑스의 노동시장에서 이주민들의 기술개발을 위한 일반지원의 개방 정도는 MIPEX 38개국 중 19위로 그 절반 정도에 불과하다. 이주민들의 ‘노동시장 접근성’에 있어서는 프랑스 대부분의 공공 부문 일자리의 약 450만 개, 민간부문 50개의 전문직 등 이와 관련한 총 530만개 일자리가 ‘폐쇄된’ 일자리의 과거 추정치로 남아있으며, 2001-2003년에 프랑스 국영기업인 파리교통공단(RATP), 프랑스 전력·가스공사(EDF-GDF)와 에어 프랑스(Air France)에 의해 45만개 직업에 대한 제한이 일부 제거되었다.

‘대상지원’과 ‘노동자 권리’는 2007년 이래 +6의 증가로 개선이 이루어졌으며, ‘노동자 권리’는 가장 높은 평가를 받은 하위 지수로 합법적 이주노동자들은 취업 시, 동종직종의 일반시민과 동등한 주택 이용보장과 실업 및 사회적 복지혜택에 대한 접근 등 프랑스의 사회 안전망을 누릴 수 있다. 따라서 프랑스의 이주민들은 합법적인 노동자로서 동등한 권리와 사회보장의 혜택을 누리지만, 노동시장 진입에서는 상당한 제약과 받고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 2015년 MIPEX 노동시장 유동성 평가

대상국/하위지수	노동시장 접근성	일반지원 접근성	대상지원	노동자 권리
프랑스	20	58	50	88
EU 28	61	62	36	71
MIPEX 38국	62	62	40	70

출처: <http://www.mipex.eu/france>

하지만 ‘대상지원’의 정도는 노르딕 국가, 독일, 호주, 뉴질랜드에 비해 절반 정도 유리하며, 일반적으로 이 부문은 유럽의 취약점이기도 하다. 프랑스의 낮은 대상지원은 특히 비EU출신 이주민인 경우 자격인정의 문제와 직업교육 및 훈련에 접근하는데 근본적인 법적장애를 해결하지 못함으로써, 이주민들이 저 임금이며, 직능과 관련 없는 일자리에 종사하는 결과를 초래한다(MIPEX, 2015).

프랑스는 2008년 세계 금융위기 이후 줄곧 실업문제로 고전을 면치 못하고 있다. 2007년 비이주민들의 실업률이 7%였던 것에 비해, 이주민의 14% 이상이 실업상태였다. 그로부터 10여년이 지난 2018년, 비이주민의 실업률은 8.3%였으나, 이주민의 경우는 15.3%에 달한다. 특히 문제가 되는 계층은 비EU출신의 저학력의 여성들로서, 2017년에 이들의 실업률은 26.4%에 달했으며, 이에 비해 같은 기간 프랑스 여성의 실업률은 8.7%였다(Plecher, 2017).

프랑스의 실업률 개선을 위한 노력은 계속되고 있다. 하지만 이주민통합에 대한 문제는 고용의 양적인 것보다는 질적인 면에서 야기되는 불평등에 더욱 주목해야한다. 이주민출신의 대학졸업자 구직자들의 50%이상은 그들의 학위수준보다 낮은 직업에 종사하고 있다. 이는 결국 이들이 빈곤선(seuil de pauvreté)¹¹⁾이하에 처하는 주요요인이 되고 있는 것이다(Council Directive, 2000).

현재 프랑스의 노동시장통합에 대한 개선의 필요성은 대부분의 다른 유럽국가들 보다 훨씬 심각하다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 결과는 프랑스가 앞으로 비EU출신 이주민이 가져다 줄 경제적 잠재력을 놓치고 있으며, 다른 한편으로 이들에 대한 장기적 배제의 위험성을 내포하고 있음

11) 빈곤선(seuil de pauvreté)은 빈곤의 넓이와 깊이를 측정하는 척도로 사용되는 일정한 생활기준을 의미한다. 2015년 프랑스 통계청(INSEE)과 유로스타트(Eurostat)가 규정한 빈곤층은 중위소득의 60%이하의 소득으로 생활하는 사람들이 해당되며, 60%에 해당하는 1,008유로가 빈곤선(seuil de pauvreté)이다.

을 의미한다.

2) 가족 재결합

1974년 지스카르 데스탱(Giscard d'Estaing) 대통령 집권시기의 '이민제로' 정책이후, 1976년 인도주의 차원에서 시행된 '가족재결합 정책'으로 이주민 가족들은 합법적으로 프랑스에 체류할 수 있었다. 프랑스 신규이민자의 43%는 가족재결합에 의한 것이며, 2014년 약 37,158명의 비EU출신 이주민들이 그들의 후원자(초청인)들과 재회했다. 프랑스의 가족재결합 인구는 이탈리아, 스페인, 독일, 스웨덴보다 적으며, 비EU출신 거주자의 경우는 100명당 평균 1.4명의 가족만이 매년 프랑스에 도착한다. 이들의 출신국은 매우 다양한데, 2014년 이들 입국자의 50%를 차지하는 주요국은 모로코(15%), 알제리(14%), 튀니지(7%), 터키(7%), 그리고 중국(6%)순이다.

2015년 MIPEX 38개국의 가족재결합 영역의 평가 상위 10개국은 스페인, 포르투갈, 슬로베니아, 캐나다, 스웨덴, 벨기에·이탈리아, 크로아티아, 핀란드·뉴질랜드 순이며, 한국은 18위이다. 프랑스의 가족 재결합 영역의 평가는 51%로, 이는 전체 38개국 중 30위이며, EU28국 평균인 61%에 많이 미치지 못한다. 이는 프랑스의 가족재결합의 가능성이 다른 나라에 비해 훨씬 낮으며, 가족재결합에 필요한 조건들이 더 까다롭고 제한적임으로써 이들의 재회를 지연시키고 있음을 의미한다.

가족재결합 영역의 하위지수인 '적격성'과 '취득조건'은 39%와 23%를 '신분보장'과 '관련권리'는 60%와 83%의 평가로 프랑스는 이주민의 가족결

합을 엄격히 제한하지만, 필요한 조건을 충족시킨 신청자에 대해서는 적극적인 포용을 수용하는 것으로 보인다(MIPEX, 2015).

<표 3> 2015년 MIPEX 가족재결합 부문 평가

대상국/하위지수	적격성	취득조건	신분보장	관련권리
프랑스	39	23	60	83
EU 28	53	58	59	73
MIPEX 38국	57	60	56	73

출처: <http://www.mipex.eu/france>

그러나 비EU출신 이주민가족들의 재결합 가능성은 서유럽에서 아일랜드에 이어 독일과 오스트리아와 함께 가장 낮은 평가를 받았다. 하위지수인 '적격성'에 있어 비EU출신 거주자들은 여전히 이민법에서 제한적인 '가족의 정의'¹²⁾하에서 지원하게 된다. 그러나 한편 프랑스는 2013년 동성커플의 결혼에 개방적인 입장을 표명함으로써 임의적이고 제한적인 시스템에 의미 있는 변화를 꾀하였다. 프랑스는 38국 중 25개국과 함께 동성결혼커플을 이성커플과 동등하게 대우하고 있으며, 특히 시민연대계약(Pacte civil de solidarité [Pacs])에 의한 1년 이상 동거한 커플도 해당 적용을 받을 수 있다. 그렇지만 2006년 재결합 신청기간을 12개월에서 18개월로 연장함으로써, 가족재결합은 24개국보다 더 지연되었으며,¹³⁾ 수혜자도 성인자녀와 부모 그리고 조부모는 제외되었다. 이로써 가족재결합을 위한 조건과 적격성을 심사하는데 프랑스만큼 제한적이고 엄격한 조건들을 요구하는 선진국은 없다고 볼 수 있다. 23%의 평가를 받은 '취득조건'에서 프랑스는 38개국 중 영국 다음으로 가

12) EU집행위원회는 '가족재결합의 권리' 지침에서 "가족재결합은 어떠한 경우에도, 핵가족인 경우에도 배우자와 미성년자녀에게 적용되어야 한다. 그러나 가족결합 대상의 정의와 기준은 회원국의 결정에 달려있다"고 명시함으로써 가족의 정의는 회원국이 결정한다.

13) 24개국은 10개월, 1년 또는 14개월 만에 즉시 가능하다.

족재회를 위한 까다로운 요건을 가지고 있다. 특히 2007년 오르트페(Hortefeux)법¹⁴⁾으로 통합수용계약(contrat d'accueil et d'integration, CAI)에 서명한 이주민가족은 최대 2개월(120시간)의 언어강좌와 시민 오리엔테이션 강좌에 참여해야 하며, 비EU출신 신청자들은 더 제한적이고 추가된 요건들에 직면한다. 오르트페법 지지자들은 이주민들의 높은 실업률과 네덜란드의 통합정책¹⁵⁾을 인용해 프랑스 공화주의 가치와 언어교육은 통합개선을 위한 '사전조건'으로 정당화해왔다. 그러나 다른 국가의 여러 평가에 따르면 출국 전 요구사항들은 가족재결합을 지연하고, 장기적으로 취업이나 교육성과의 향상으로 이어지지 않는다고 본다. 연속적 연구결과들의 사례로 미루어볼 때, 현행 개혁안 초안에 근거하여 사전출발 테스트는 폐지될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

가족재결합 신청과정에서 신청자들이 재량적 절차로부터 보호받는 정도를 평가하는 '신분보장'에서 프랑스는 60%의 평가를 받았다. 프랑스는 대부분의 국가들처럼 절차에 대한 재량권이 존재하고, 신청자들이 까다로운 조건들을 다 충족시켰을 때에 재회할 권리가 주어지므로, 이를 감안하면 이들이 프랑스에서 재결합할 확률은 약간 더 높을 뿐이다. 한편 '관련권리' 평가는 83%로 가장 높은 평가를 받았다. 다른 22개국과 마찬가지로 프랑스는 재결합한 가족에게 초청자와 동일한 거주와 사회·경제·사법적 관리를 부여하고, 필요한 경우 배우자와 자녀에게 확실한 보호를 제공하여 성평등과 통합을 촉진할 수 있다(MIPEX, 2015). 그렇지만 프랑스는 실제적으로 선진국에서 두 번째로 제한적인 요건으로 이와 관련한 대부분의 법은 여

전히 가족재회를 제한하고 지연시키고 있다. 이러한 상황들은 이주민들, 특히 분리된 비EU출신 가족들을 계속 격리시키는 주요요인이며, 이들의 재회를 지연하는 것은 결국 장기적인 안목에서 사회통합을 악화시키는 결과를 초래할 것으로 본다.

3) 교육

MIPEX 38개국의 교육부문 평가 상위 10국은 스웨덴, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이, 캐나다, 포르투갈, 벨기에, 핀란드·미국, 에스토니아 순이며 한국은 11위이다. 프랑스의 교육부문 평가는 유럽연합 평균인 37%에 약간 못 미치는 36%로, 총 38개국 중 21위이다. 그 하위지수인 '접근성'과 '타겟화된 수요'의 부합정도는 58%, 30%이며, '새로운 기회'는 25%, '상호문화교육'은 30%로 교육은 8개 분야에서 가장 낮게 평가되었다.

<표 4> 2015년 MIPEX 교육 부문 평가

대상국/하위지수	접근성	타겟화된 수요	새로운 기회	상호문화교육
프랑스	58	30	25	30
EU 28	34	47	23	43
MIPEX 38국	37	50	26	45

출처: <http://www.mipex.eu/france>

교육부문의 낮은 평가는 일반적으로 이주민 자녀의 낮은 학업성취도와 연결되는 경향이 있다. 유럽 집행위원회(European Commission)의 유럽의회 조사서비스(European Parliamentary Research Service[EPRS])자료에 근거한 발표에 따르면, 이주민 자녀들은 일반학생들에 비해 일찍 학교를 떠

14) 오르트페(Hortefeux)법은 2007년에 제정된 이민 통제·통합 그리고 망명에 관한 법으로 2006년 이민법보다 엄격하고 강화된 법이다.

15) 1998년 네덜란드의 이주민통합법은 비서구권 출신 이주민에게 600시간 네덜란드 언어교육, 시민교육, 노동시장 준비프로그램 등 12개월 통합과정에 참여도록 했다.

날 가능성이 높으며, 이로 인한 낮은 학업성취도는 고용에서 누락되어, 결국 빈곤의 위험에 처할 수 있다고 한다(Katsarova, 2016).

프랑스는 이주민 자녀들의 보다 균등한 교육의 실현하기 위해 노력해왔다. 1980년대 초 미테랑 정부가 추진한 교육우선지역(Zones d'Education Prioritaires [ZEP])정책¹⁶⁾은 대표적 교육복지정책으로 교육적 불평등이 경제적 불균형을 초래하는 것을 예방하기 위해 이주민이 대부분 거주하는 저개발 지역에 선별적으로 교육과 지원을 강화해왔다. 특히 2002년에 설립된 카스나브(CASNAV)¹⁷⁾는 신규이주민과 비 정착 이주민자녀를 위한 교육센터로 이들을 위한 프랑스어와 문화교육 뿐만 아니라 학교에서의 세속주의와 공화국의 가치교육에 중점을 두어왔다(허진영, 2012). 2010년에 카스나브의 역할과 요구사항이 강화됨으로써 프랑스의 상대적으로 약한 표적지원은 2012년 이후 +4의 향상이 있었다. 그러나 이주민자녀를 위한 대부분의 교육 지원은 이들이 정규과정에 들어가면서 끝나는 경우가 많다. 또한 이주민 자녀들만을 대상으로 한 직업교육과 고등교육을 목표로 삼는 경우가 거의 없음으로써, 이들이 저임금 직업에 종사하거나, 실업으로 이어지는 현실이 대부분이다.

교육의 하위수준인 '접근성'은 58%로 가장 높은 평가를 받았다. 대다수의 국가들은 부모의 체류자격의 합법성에 근거해 자녀의 체류여부를 결정한다. 그러나 프랑스 교육법 제 L.111-2조는 미성년자의 부모가 불법 체류자일지라도, 미성년자와 부

모의 체류자격을 검사하고 통제할 권한은 없으며, 해당아동의 교육권을 보장하여, 이들의 국적이나 신분을 불문하고 모든 미성년자의 체류를 허용하고, 이들의 교육받을 권리를 인정한다. 또한 이를 결정하는데 이주민 자녀의 재능이나 미래의 통합 가능성에 대해서도 크게 고려하지 않는다. 프랑스의 이민정책이 점차 폐쇄적이고 통제적으로 가고 있는 것에 비해, 미성년 자녀들에 대한 관용적이고 인도주의적인 입장은 약자인 이들을 수용하고자 하는 프랑스 대중들의 가치를 적극 반영하는 것으로 보인다(오정은, 2015).

한편 프랑스에서는 네덜란드나 벨기에에서 보이는 '상호문화 접근'과 '다양성 구현'에 대한 국가적 차원에서 시행되는 모니터링이 거의 없다. 이는 프랑스의 낮은 '상호문화교육(Intercultural Education for All)'의 단면을 보여준다. 상호문화교육은 민족중심주의를 극복하고, 언어학습을 촉진하며 타문화의 학습의 가치를 강조한다(Hill, 2007). 그러나 이주민의 다양성을 인정하는 것은 프랑스의 교과과정이 아니며, 프랑스는 1980년대 이래 상호문화교육을 크게 줄여왔다¹⁸⁾(European Commission, 2005).

전통적으로 이주배경을 가진 학생들을 언어적·문화적으로 동화시키는 것이 프랑스의 공식적인 통합목표이다(Sikorskaya, 2017). 프랑스에서 교육은 사회통합모델의 상징이자 주요한 도구로, 특히 학교는 이주민과 그들의 자녀들을 통합하기 위한 핵심기관으로 프랑스 문화와 사회발전을 위한 장

16) 1983년에 363개의 우선지대가 확정되었으며, 1990년에는 544개로 증가했다. 2015년부터 ZEP을 '우선교육네트워크(Reseau d'education prioritaire, REP)'로 변경하여 오늘날까지 소외지역의 교육개선을 위한 역할을 하고 있다.

17) 프랑스 각 시도교육청에 소속된 직속기관으로 이주민들과 그 자녀들의 프랑스어와 문화교육을 제공하고, 교육과 인적지원 외에 이주민 가족의 협력과 중재역할을 함(Meunier, 2007).

18) 프랑스 교육부는 1978년 학생들 대상의 공문서에 '상호문화교육(Intercultural Education for All)'의 용어를 사용했으며, 1984년 교육부 장관은 이 용어를 다시 강조한 바 있다. 그러나 1989년 히잡착용 사건으로 상호교육은 쟁점에서 멀어지게 된다(허진영, 2012).

소로 여겨진다(Krief, Peignard, & Schnapper, 1998). 이를 위해 초등학교부터 고등학교까지 ‘시민교육’을 필수과목으로 지정하여 문화의 다양성에 대한 개방성과 이주민과의 문화차이에 대한 비판적 사고를 훈련하며, 공화국 내에서 함께 살아야 할 내일의 시민을 준비시킨다.

그러나 사회화의 장소이자 시민권 권리와 의무에 대한 학습을 제공하는 ‘시민교육’에서 국가적 차원의 ‘다양성의 인정’의 거부를 감안하면, 학교는 이주민 자녀들의 필요에 제대로 부응하지 못하고 있으며, 이들이 가져다 줄 기회와 가능성에 느리게 대처해 왔다고 평가될 수 있다.

4) 의료

MIPEX 38개국의 의료부문 평가의 상위 10개국은 노르웨이, 룩셈부르크, 핀란드, 포르투갈·뉴질랜드, 아일랜드, 스웨덴, 아이슬란드, 호주, 덴마크 순이며 한국은 15위이다. 프랑스의 의료부문 평가는 50%로 EU회원국 평균인 42%보다는 높으며, 총 38개국 중 17위에 접한다. 프랑스 의료시스템은 이주민 환자에게 포괄적으로 적용됨으로써 ‘자격’과 ‘접근정책’은 각각 83%와 82%로 상당히 높은 평가를 받았다. 그러나 반면, 이주민 환자들의 특정한 요구를 거의 해결하지 못하여, ‘대응 서비스’와 ‘변화를 위한 메커니즘’의 평가에서는 각각 25%와 8%의 낮은 평가로 부문별 차이가 크게 나타났다.

프랑스는 모든 이주민들에게 자국의 시민들과 동등한 의료혜택의 기회를 준다는 점에서 네덜란드, 스위스, 스웨덴과 유사하다. 따라서 합법적 거주자는 프랑스 시민과 동일한 원칙의 적용을 받는데, 1999년 7월 27일 법률에 의거해 주거가 확실하고, 합법적인 체류자는 일반질병보험(Couverture Maladie Universelle [CMU])의 혜택을 받을 수

있다.

<표 5> 2015년 MIPEX 의료 부문 평가

대상국/하위지수	자격	접근정책	대응서비스	변화를 위한 메커니즘
프랑스	83	82	25	8
EU 28	54	50	31	34
MIPEX 38국	54	54	37	47

출처: <http://www.mipex.eu/france>

이는 한편으로 불법체류자들은 이 같은 혜택을 누릴 수 없음을 의미하지만, 망명 신청자의 경우는 일반질병보험의 적용을 받으며 보완적인 CMU 서비스 신청을 할 수 있다. 그러나 일반질병보험(CMU)은 2016년 폐지되어 지금은 보편적 의료보호(Protection Universelle Maladie [PUMA])가 그 역할을 대신하고 있다. 변경 이후 의료서비스의 행정절차와 갱신 신청이 매년 요구되지 않으며, 합법적 거주민의 자동적이고, 지속적인 의료 권리를 부여하고 있다. 한편 이러한 혜택을 받을 수 없는 서류미비 저소득층 이주민들은 국가 의료원조(Aide Médicale d'État [AME])프로그램의 수혜자격이 있으며, 의료비용은 100%까지 국가가 부담한다. 하지만 AME서비스 혜택을 받기 위해서는 프랑스나 프랑스령에서 연속 3개월 이상의 체류사실 증명할 필요가 있다.

이 밖에 의료시스템의 사각지대에 놓인 취약계층이나 막 입국하여 의료보험이 없는 이주민인 경우는 상설의료서비스 센터(All-Day Healthcare Centres [PASS])를 이용할 수 있다. ‘소외계층 보호법’에 의해 창설된 이 기관은 이들의 보험가입을 위한 행정서비스를 제공하는 등 종합적 서비스를 제공하여 프랑스의 의료접근은 상당히 높은 평가를 받고 있다(Mouzon, 2015).

그러나 이와는 대조적으로, 이주민의 요구에 부응하는 정도로 평가되는 ‘대응 서비스’는 아이슬

란드와 일본의 경우와 같이 이주민에 포괄적인 서비스를 제공하지만, 실질적으로는 자국민과 동일한 양질의 서비스를 제공하기에는 상대적으로 덜 표적 화됨으로써, ‘자격’과 ‘접근정책’에 비해 상대적으로 낮은 평가를 받았다(MIPEX, 2015).

이주민통합정책 평가에서 의료부문이 포함된 것은 상당히 최근 일이다. 프랑스는 이주민의 평등한 권리와 기회에 대한 강한 의지를 가진 국가로, 이들에게 동등한 의료서비스를 제공하기 위한 실무자를 양성하고, 이주민들에 법적인 권리를 부여하는 등 의료서비스에 있어 상당히 이주민 친화적이다. 그러나 이주민들의 필요에 대응하는 의료서비스를 적용하는데 있어 이주민 환자와 이해관계자가 국가의료정책에서 누락됨으로써, 국가정책은 이를 충분히 반영하지 못하여 이주민환자들의 특정한 요구를 거의 해결하지 못하고 있다.

5) 정치적 참여

MIPEX 38개국의 ‘정치적 참여’ 부문의 평가 상위 10개국은 노르웨이, 룩셈부르크, 핀란드, 포르투갈·뉴질랜드, 아일랜드, 스웨덴, 아이슬란드, 호주·덴마크 순이며, 한국은 15위이다. 프랑스는 ‘정치적 참여’ 영역에서 53%를 충족시켜, 총 39개국 중 17위에 접하며, 유럽연합 평균인 40%보다 높은 평가를 받았다. 이 부문의 하위지수인 ‘선거권’과 ‘자문기구’에서 0%와 33%를 ‘정치적 자유’와 ‘구현정책’은 100%와 80%로 지수 간 큰 차이를 보인다.

프랑스는 특히 이주민이 시민이 되는 데에 민주적인 참여를 장려해왔다. 그러나 220만 명에 이르는 비EU출신의 성인 이주민들은 여전히 프

랑스 시민이 아니며, 프랑스는 이주민에게 선거권을 부여하지 않는 몇 안 되는 국가 중에 하나로, 2014년 지방선거에서 전체인구의 4.2%가 ‘선거권’을 행사할 수 없었다. 외국인에게 선거권을 부여하지 않는 것은 주권침해의 여지가 있기 때문이다. 선거권은 국민선거권, 지방선거권, 지역선거권으로 평가되며, 이 모든 선거권을 부여하지 않는 나라는 MIPEX 38개국 중 프랑스, 독일, 이탈리아, 그리스, 오스트리아, 캐나다, 미국이며, 한국은 이 부문에서 25%의 평가를 받았다. 정상적으로 유럽의 비EU출신 시민들은 일반적 기준인 영주권 보유¹⁹⁾ 5년간의 체류²⁰⁾나 시민의 출신국의 호혜성²¹⁾으로 14개 지역에서 피선거권의 자격이 있으며, 21개의 지역과 9개의 지방에서 투표를 할 수 있다. 정치적 세력화의 기반이 되는 선거권을 이주민들에게 부여하지 않는다는 것은 이들이 국민의 실질적 권한행사에서 배제되고 있음을 의미한다.

<표 6> 2015년 MIPEX 정치적 참여 부문 평가

대상국/하위지수	선거권	정치적 자유	자문기구	구현정책
프랑스	0	100	33	80
EU 28	24	75	22	38
MIPEX 38국	25	78	24	45

출처: <http://www.mipex.eu/france>

MIPEX 38개국 중 21개국의 이주민들에게 부여되는 지역 선거권은 지난 30년 동안 프랑스에서 지켜지지 않은 약속으로 여전히 남아있다. 2012년 선거에서 이 이슈는 ‘공동체의 위협’으로 공격 받았으며, 이후 다음 정부에 의해 선거권 부여를 약속 받았지만, 그 약속은 아직도 지켜지지 않고 있

19) 스위스, 뉴질랜드, 호주, 한국, 중앙유럽 해당.

20) 베네룩스 3국, 북유럽국가 해당.

21) 영국, 포르투갈, 스페인 해당.

다(Maxwell, 2010). 따라서 포르투갈, 뉴질랜드, 베네룩스 3국을 포함하여 북유럽 국가에서 보이는 포괄적인 민주주의의 실현은 아직 프랑스서는 어려워 보인다. 그럼에도 5년 이상 체류의 비EU 출신 시민들의 수동적 지역 선거권에 대한 예전의 약속들과 현 정부의 제안이 지켜진다면, 앞으로 180만 명의 비EU출신의 성인이주민들은 그들의 선거권을 갖게 될 것이다. 그러나 이는 오직 이들의 '귀화'를 통해서만 가능하며, 따라서 '귀화'는 프랑스가 배타적인 민주주의 국가로 가는 것을 막는 필수적 수단으로 여겨진다.

한편 외국시민이 지역사회에서 정당을 설립하거나 정치단체에 참여하는데 내국인과 동일한 권리가 부여되는지의 정도를 평가되는 '정치적 자유'에서 프랑스는 100%를 충족함으로써, 다른 서유럽 국가들처럼 비EU출신 이주민들은 기본적인 정치적 자유를 보장받고 있음을 알 수 있다. 또 다른 하위지수인, 이주민 대표단과 협회구성 등 독립적이고 강력한 자문기구의 설립여부를 묻는 '자문기구' 평가에서 33%를 충족했다. 프랑스의 이주민 자문위원회는 이주민들의 지역선거권의 실현을 위해 각 지역 자문위원회들이 연합하거나 이주민 대표와 정부 간 정치적 논의를 촉진하는 등 민주주의 실현의 도구로써 그 역할을 하고 있다. 그러나 프랑스의 경우는 핀란드나 독일처럼 지역거주 외국인들이 직접 자문위원들을 선출하거나 주도하지 않으며, 이주민 자문위원회는 국가단위가 아닌 지방단위로 운영되는 몇 안 되는 유럽국가들 중 하나로, 여기에는 아일랜드, 오스트리아, 그리스, 영국이 포함된다. 마지막 하위지수인 '구현정책'은 이주민들의 정치적 참여를 장려하는 캠페인이나 재정 지원도로 평가되는데 프랑스는 80%를 충족했다. 프랑스 이주민들은 재정지원을 받아 정치적 참여를 높이기 위한 시민사회협회를 구성할 수 있다. 그러나 이주민들의 시민참여를 위한 특정한 기회

를 알리거나, 실질적으로 이행되는 적극적인 정책은 보이지 않는다.

결론적으로 선거권 부여와는 대조적으로 '정치적 자유'와 '구현정책'에서 높은 수준을 유지함으로써 프랑스의 신규이주민과 비EU출신 시민들의 정치적 참여의 기회는 어느 정도는 보장되며, 시간이 흐르면서 더욱 촉진되고 있는 것으로 보인다. 하지만 10년 이상 장기 정착한 비EU출신의 정치 참여율은 프랑스 태생 시민보다 10% 더 낮으며, 2000년대 내내 수집된 자료에 따르면, 대학학력의 비EU출신 이주민들의 경우 정치적 참여는 63%로 프랑스 태생의 수준(64%)과 비슷했지만, 저학력의 경우는 프랑스 태생 시민의 35%보다 적은 29%로 그 격차는 더 큰 것으로 나타났다(MIPEX, 2015). 이러한 결과는 비EU출신 이주민들의 선거와 정치적 참여를 촉진하는 이들의 '귀화'에 의해 설명될 것이다. 다시 말하자면, 프랑스 통합정책의 핵심은 국적법으로 이주민은 오로지 귀화를 통해 국적을 취득해야 프랑스 사회에 온전히 통합될 수 있다(Kaya, 2009). 따라서 '귀화'는 이주민 통합의 일차적 전제조건이라 할 수 있다. 사실 이주민을 대상으로 적극적인 참여 정책을 시행하는 국가들은 포괄적인 시민정책과 높은 귀화율을 가지고 있다. 이러한 맥락에서 프랑스 이주민의 '귀화'와 '정치적 참여'의 촉진 사이에는 그 어떤 절충도 존재하지 않는다는 것은 분명해 보인다.

6) 영주권

MIPEX 38개국의 영주권 부문 평가 상위 10개국은 벨기에, 스웨덴, 스페인·덴마크, 에스토니아, 핀란드·노르웨이, 포르투갈·헝가리, 불가리 순이며, 한국은 25위이다. 프랑스는 유럽에서 비EU출신의 장기거주 이주민들이 가장 많은 국가들 중의

하나로, 2012년 통계는 이들의 85.5%는 영주권 취득의 일반적 기준인 5년 이상 프랑스에 거주하고 있다. 그러나 프랑스의 이들에 대한 영주권 부여는 터키와 키프로스에 이어, 그리고 서유럽에서 가장 제한적인 국가로 MIPEX의 ‘영주권’ 평가에서 38개국 중 36위를, EU평균 61%에 훨씬 미치지 못하는 48%의 평가를 받았다. 영주권의 하위영역인 ‘적격성(Eligibility)’과 ‘취득조건(Conditions)’에서 13%와 31%를, ‘신분보장(Security of Status)’과 ‘관련권리(Rights Associated)’에서 81%와 67%를 받았다.

노동조합들과 NGO들의 노력으로 1984년에 도입된 영주권은, 모든 비EU출신 이주민들에게 예외라기보다는 규율이었다. 하지만 국가행정통계에 따르면 첫 번째 영주권 수여가 있었을 당시 전체 장기거주자의 42.7%가 영주권을 받은 것에 비해, 2013년에는 9.2%만이 영주권을 받았다. 이로 미루어 보아 프랑스의 많은 영주권자들은 개정이 민법의 새로운 규제적용을 받기 훨씬 전에 영주권을 받았을 것이다.

<표 7> 2015년 MIPEX 영주권 부문 평가

대상국/하위지수	적격성	취득 조건	신분 보장	관련 권리
프랑스	13	31	81	67
EU 28	48	45	56	96
MIPEX 38국	49	46	54	90

출처: <http://www.mipex.eu/france>

프랑스의 낮은 ‘적격성’의 평가는 영주권과 관련한 특정정책과 관행이 이들의 귀화를 단념시키고 있음을 나타낸다. 이에 대한 근거로 프랑스의 영주권의 조건은 서유럽에서 가장 제한적으로, 영주권 수혜의 일반적인 조건인 5년의 거주기간이 지난 후에도 ‘영주권’은 원칙이라기보다는 점점 예외가 되고 있다.

이에 반해 ‘신분보장’에서 81%를 충족했는데, 프랑스는 영주권자가 통합에 참여할 수 있도록 안전한 미래와 강한 신분을 보장해준다. 영주권 ‘관련권리’의 평가는 67%로 영주권자는 프랑스 시민과 동일한 사회적 권리를 가지고 삶을 영위할 수 있다(MIPEX, 2015). 그러나 고용에서는 일부 개인부문과 공공부문의 일자리가 여전히 이들에게 폐쇄되어 있으며, 노동시장 진입에 있어서도 상당히 엄격하며, 상대적으로 낮은 인금을 지급하고 있다.

영주권자의 수는 한 국가의 영주권과 시민권에 대한 국가의 경로를 명확히 반영한다. 이주민들은 포괄적인 거주정책과 시민권 정책 하에서 더욱 영구적으로 거주하기를 희망하고, 또 역시 시민으로 살아갈 가능성이 크다고 볼 수 있다. 영주권자에 비해 장기거주민의 수가 특히 프랑스와 독일에서 높는데, 이는 양국의 특정정책이나 관행들이 이주민의 귀화를 저해하고 제한하고 있음을 알 수 있다.

7) 국적취득

MIPEX 38개국의 국적취득 부문 평가 상위 10개국은 포르투갈, 스웨덴, 독일, 뉴질랜드, 호주·벨기에, 룩셈부르크, 캐나다, 네덜란드, 핀란드 순이며, 한국은 25위이다. 프랑스는 ‘국적취득(Access to Nationality)’평가에서 EU평균인 47%보다 높은 61%로 총 38개국 중 11위를 기록했다.

국적취득은 합법적 이주민이 국적을 취득하도록 귀화를 장려하고, 국내에서 자라고 성장한 이주민 자녀들에게 완전한 시민권의 자격부여의 정도로 평가된다. 국적취득 부문은 프랑스가 ‘차별금지’ 다음으로 높은 평가를 받았다. 세부적으로 하위지수인 ‘적격성’은 귀화에 필요한 기간과 숙주주의 적용여부로 평가되며 프랑스는 76%로 국가의 확

립된 적격성의 규정은 이주민의 국적취득에 유리하며, 이는 주요 이민국들과 유사하다. 하지만 높은 수준의 언어수준(레벨 B1)과 자유재량적인 ‘동화면접(assimilation interview)’을 통과해야하는 상대적으로 까다로운 ‘국적취득조건’(25%)은 벨기에, 영국, 이탈리아, 오스트리아, 스위스와 함께 서유럽에서 가장 엄격한 귀화조건을 요구한다. 지원자들이 귀화에 있어 재량적 절차로부터 보호받는 여부와 정도로 평가되는 ‘신분보장’의 평가는 40%로 프랑스의 이주민들은 다른 북서유럽 국가들보다 더 많은 자유재량적인 절차를 경험한다.

<표 8> 2015년 MIPEX 국적취득 부문 평가

대상국/하위지수	적격성	취득 조건	신분 보장	이중 국적
프랑스	79	25	40	100
EU 28	44	42	41	61
MIPEX 38국	48	47	44	40

출처: <http://www.mipex.eu/france>

특히 분권화된 절차로 인한 프랑스 도지사들의 지나친 재량권이 귀화신청의 지연과 거부를 초래함으로써, 이로 인한 전례 없는 높은 귀화율의 감소가 있었다. 이러한 결과로 미루어 볼 때, 프랑스의 시민권 정책은 귀화를 결정하는 가장 강력한 요소이며, 국적취득에 있어 프랑스의 부족한 지원과 재량적 절차는 지원자들의 동등한 처우를 저해할 뿐만 아니라, 이주민들의 귀화와 관련된 통합정책의 효과를 저해하는 역할을 하게 될 것이다.

8) 차별금지

MIPEX 38개국의 ‘차별금지’ 부문 평가의 상위 10개국은 캐나다, 미국, 불가리아, 포르투갈, 영

국·스웨덴, 헝가리, 뉴질랜드, 벨기에·루마니아 순이며, 한국은 24위이다. ‘차별금지’는 MIPEX의 8개 영역에서 가장 높은 평가를 받은 부문으로, 프랑스는 EU회원국의 평균인 63%보다 높은 77%를 충족하여, 전체38개국 중 11위를 차지한다.

프랑스의 차별에 대한 전념과 강력한 차별금지법으로 ‘차별금지’는 프랑스 이주민정책의 가장 큰 강점으로 여겨진다. ‘차별금지’의 하위지수인 ‘정의의 개념(Definition of Concepts)’과 ‘적용영역(Field of Application)’에서 67%와 100%를, ‘집행 메커니즘(Enforcement Mechanism)’과 ‘평등정책’에서 81%와 61%의 평가를 받았다(MIPEX, 2015).

<표 9> 2015년 MIPEX 차별금지 부문 평가

대상국/하위지수	정의	적용 영역	집행 메커니즘	평등 정책
프랑스	67	100	81	61
EU 28	63	73	72	47
MIPEX 38국	61	68	61	47

출처: <http://www.mipex.eu/france>

EU법 개정 시, 2008년-496법의 ‘차별에 대한 정의’와 유럽연합의 ‘차별금지 지침’에 근거해 프랑스의 사회구성원들은 모든 영역에서 동등한 기회를 가질 것을 명시한다. 형법에서 차별은 금지되며, 공법(公法)의 원칙에 따라 합법적 외국인 거주자들의 사회보장연금과 의료 그리고 교육의 접근에서 차별금지가 명시되어 있으며, 소수민족이 인종 프로파일링²²⁾에 맞설 수 있는 법적기반도 가지고 있다. 100%를 충족한 ‘적용영역’은 사회구성원들이 삶의 모든 영역에서 발생하는 차별로부터 법적으로 보장받고 있음을 의미한다. 한편 ‘집행 메커니즘’은 차별을 방지하고 차별의 희생

22) 인종, 피부색에 기반 해 용의자를 추적하는 수사기법이다.

자를 보호하는 법적장치에 대한 평가로, 프랑스의 관련 법집행 메커니즘은 잠재적 피해자들이 정의에 접근하는데 유리하도록 작용하지만, 집단소송과 민중소송(民衆訴訟)²³⁾이 부재하다는 것이 큰 약점이다.

프랑스는 2005년 차별퇴치 및 평등고용청(HALDE)²⁴⁾과 2006년 '사회통합 및 기회균등국(ACSE)²⁵⁾등 지역차원의 기관을 설립하여 차별에 맞서는 역할을 수행하고 있다(이정옥, 2010). 그러나 이러한 기관들은 인종과 민족에 관한 데이터 수집을 금하는 규제로, 차별에 관한 민원 실태나 통계의 수집과 계사가 금지되어 실질적인 업무를 수행하는데 많은 제약이 따르고 있다(Escafre-Duble, 2014). 이러한 현실을 미루어 볼 때, 프랑스의 '차별금지' 평가의 타당성은 어느 정도 떨어진다고 보아야 옳을 것이다. 이는 실제적으로 비EU출신 이주민들은 '고용'이나 '주택'에서 여전히 차별을 경험하기 때문이다. 차별의 인식의 정도는 네덜란드, 이탈리아, 독일, 오스트리아 및 중앙유럽과 비슷하지만, 비EU출신의 이주민들이 경험하는 구체적인 차별의 정도는 프랑스에서 훨씬 심각하다. 2016년 설문조사에 따르면 프랑스인의 23%가 성별, 출신, 피부색과 종교에 따른 차별을 경험했으며, 특히 비EU출신 이주민의 80%는 주거할 부동산을 찾을 때 심한 차별을 경험한다(2017, Plecher).

결과적으로 보수정부는 사회당이건 집권정당이 시행하는 정책이 무엇이든 간에 현실적으로 특히 마그레브나 사하라이남 출신의 이주민에 대한 차별은 여전히 존재한다. 프랑스가 비록 '차별금지'

영역에서 가장 높은 평가를 받았지만, 프랑스 사회는 현실적으로 공화주의의 평등의 이상(理想)과 소수민족에 대한 차별이 혼재하는 이중적인 양상을 보인다.

4. 종합평가 및 결론

프랑스의 이주민정책은 불법이민에는 단호하지만, 합법적인 이주민들에게는 시민권 획득을 장려하며, 프랑스 사회에 성공적으로 통합할 수 있도록 이주민의 동화에 심혈을 기울여왔다. 프랑스의 이민과 통합정책은 모든 이주민이 프랑스 국민이 된다는 전제하에서 실시되어 왔으며, 이를 위한 정책들은 지자체나 공공기관이 아닌 국가정책으로 시행되어왔다. 따라서 프랑스의 통합모델인 동화주의 정책은 공화국의 주요한 가치인 '평등'과, 반면 다문화를 인정하지 않는 '세속주의' 원칙을 강하게 반영하고 있다.

2015년 MIPEX 평가에서 프랑스 이주민의 통합의 정도는 유럽연합 28개국의 평균점수 52%보다 약간 높은 54%를 충족하여, MIPEX 38개국 중 17위에 위치한다. 지금까지의 MIPEX 지수분석을 통해 살펴본 프랑스의 정책영역별 이주민통합정책을 종합해보면, 8개의 정책부문에서 이주민의 평등한 기회와 권리가 관련된 하위지수에서 높은 평가를 받았으며, 부문별로는 '차별금지'(77%)가 가장 높은 평가를, 그리고 '국적취득'(61%)이 그 뒤를 따른다. 반면 '교육(36%)'과 '영주권(48%)은 낮은 평가를 받았다.

23) 행정소송의 하나로 국가나 공공단체에 위반되는 행위에 그 시정을 직접 요구하기 위해 제기하는 객관적 소송.

24) Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité - High Authority for Equality and Combating Discrimination.

25) L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

프랑스의 강력한 차별금지법과 평등에 대한 전념으로 ‘차별금지’는 프랑스 이주민정책의 큰 강점으로 평가된다. 그러나 정책적으로는 반차별을 지향하지만, 여전히 소수민족, 특히 무슬림 이주민들이 고용에서, 그리고 일상의 삶에서 배제되고 소외됨으로써, 현실적으로 이들에 대한 차별은 심각한 이슈로 남아있다. 그럼에도 국적차별과 평등기구가 훼손되지 않는다면 프랑스는 반차별에 앞장서고 있다고 볼 수 있다.

‘국적취득’은 프랑스 통합과정의 정점으로, 프랑스의 시민권 획득은 상당히 개방되어 있으나, 이주민의 국적취득에 있어 국적과 시민권의 분리를 권장하지 않음으로써(박단, 2009), 앞으로도 영주권자에게 선거권 부여나 지방 투표권 확대의 가망성은 없어 보인다.

한편, MIPEX의 영역 중 ‘노동시장 유동성’의 +3(2010년)의 증가는 프랑스의 전체 통합점수가 56%에서 57%로 상승하는 계기가 되었다. 그렇지만 약 530만개의 일자리는 여전히 비EU출신 이주민들에게 폐쇄되어 있으며, 이들을 위한 교육이나 직업훈련은 거의 시행되지 않고 있다. 이런 점에서 신규이주민에 대한 외국학위와 기술과 경력의 공식적인 인정을 부여하고, 직업목표에 필요한 최소한의 언어교육을 보장하여 이들의 노동시장의 접근성을 높인다면 통합은 더욱 강화될 것이다.

프랑스 신규이민자들의 가장 큰 이주 동기는 ‘가족재결합’이지만, 비EU출신의 이주민들이 프랑스에서 가족과 재회할 확률은 가장 낮음으로써, 이와 관련조건들이 가족재회를 지연하고 제한하

고 있다고 볼 수 있다. 이는 장기적으로 통합성과에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

한편 프랑스는 비EU출신 이주민들이 영주권자가 되는데 서유럽에서 가장 제한적으로, ‘영주권(48%)’은 ‘교육(36%)’ 다음으로 낮은 평가를 받았다. 5년간의 합법적인 거주를 충족한 모든 이주민에게 장기거주권(10년 거주권)을 보장하는 것은 이들이 통합에 전념할 수 있는 효과를 가진다. 그리고 ‘정치적 참여’ 영역에서 프랑스는 이주민에게 ‘선거권’을 부여하지 않는 국가들 중의 하나로 약 220만 명의 비EU이주민들이 선거권을 박탈당했다. 그러나 민주적인 관점에서 국제적 추세에 따라 이들의 ‘귀화’와 ‘선거권’의 확대를 통해 이주민들의 정치참여를 촉진한다면 프랑스는 배타적인 민주주의로 가는 것을 막을 수 있다.²⁶⁾

프랑스는 지난 10년간 ‘가족재결합’과 ‘장기거주권’ 그리고 ‘시민권’에 대해서 대부분의 국가들에 비해 비EU출신 이주민들에 대한 새로운 요구사항을 더 요구하면서, 반면 이들의 성공적인 통합에 대한 지원은 덜해 왔다. 이러한 법적접근은 최선을 다해 사회통합에 참여하려는 이주민의 노력을 인정해 주지 않는다.

선거이전 프랑스 집권정부는 배송법(Loi Besson)²⁷⁾에 따라 시민권을 향한 프랑스의 전통적인 경로를 정치화했으며, 이는 9년 동안 있었던 다섯 번의 개혁 중 마지막이었다.

이에 따라 정부는 이주민의 주택에 대한 동등한 권리, LGBT부부의 가족재회의 권리, 시민권에 대한 명확한 요건 제시, 이주민 자녀의 대상교육지원 등 공공서비스를 통한 평등촉진에 대한 노력을 약

26) 약 60%의 비EU출신 이주민이 2012년까지 프랑스 시민권자로 귀화함.

27) 주택공급을 통한 사회적 배제를 극복하기 위한 정책으로, 두 가지 원칙에 의해 구성된다. 첫째는 주택에 대한 권리를 시행한 Besson법(Loi Besson, 1990년)이고, 다른 하나는 1991년 사회계층의 결함을 촉진하는 Orientation pour la Ville 법(Loi d'Orientation pour la Ville: LOV)이다. 배송(Besson)법의 목표는 ‘불이익’ 또는 ‘권리의 박탈’을 방지하는 것이다.

속했다. 그러나 LGBT부부의 가족재회의 권리를 제외하고, 통합지원을 위한 정부의 약속은 아직까지 지켜지지 않고 있다(MIPEX, 2015).

프랑스의 이민과 이주민통합정책과 최근의 조치들은 치안의 우려와 함께 더욱 엄격한 통제로 가는

유럽의 추세를 반영하고 있다. 하지만 동시에 프랑스는 인종과 민족에 대한 차별, 그리고 문화적 다양성 인정에 대한 유럽연합의 요구도 수용해야하는 시대적 상황에 직면하고 있다. 그렇지만 프랑스의 ‘동화주의’에 대한 지배적인 철학은 1980년대

<표 10> 2007-2014 EU25국 및 기타국가 MIPEX 평가점수 변화

국가	MIPEX 평가지수 평균								점수 증감	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	점수변화	상태
오스트리아	41	44	45	46	48	48	49	49	+8	▲
벨기에	69	68	68	69	68	69	71	71	+2	▲
키프로스	36	38	37	37	37	37	37	37	+1	▲
체코 공화국	39	39	43	43	43	45	44	46	+7	▲
덴마크	51	51	51	49	52	55	57	61	+10	▲
에스토니아	43	43	46	46	46	47	47	47	+4	▲
핀란드	70	70	70	71	72	72	72	73	+3	▲
프랑스	56	56	56	57	57	57	57	57	+1	▲
독일	62	62	62	62	63	65	65	66	+4	▲
그리스	40	40	41	50	50	50	45	48	+8	▲
헝가리	40	40	41	50	50	50	45	48	+8	▲
아일랜드	53	54	54	54	54	54	54	54	+1	▲
이탈리아	64	64	61	61	61	61	62	62	-2	▽
라트비아	32	32	33	35	35	35	36	36	+4	▲
리투아니아	39	39	39	41	41	41	41	42	+3	▲
룩셈부르크	49	59	59	60	61	61	61	61	+12	▲
몰타	42	41	41	39	39	42	42	42	0	-
네덜란드	70	70	71	70	67	66	63	63	-7	▽
폴란드	36	36	38	41	42	47	47	47	+11	▲
포르투갈	81	81	83	82	82	82	82	83	+2	▲
슬로바키아	40	40	40	40	40	41	41	41	+1	▲
슬로베니아	51	51	51	51	52	52	52	52	+2	▲
스페인	63	63	65	65	65	65	65	65	+2	▲
스웨덴	81	81	81	81	81	81	81	81	0	-
영국	61	60	61	61	61	57	56	56	-5	▽
캐나다	72	72	73	73	72	72	72	71	-1	▽
한국				56	56	56	56	55	-1	▽
MIPEX 38국 평균								56		
EU 28국 평균							55	56		

주 1) 루마니아, 불가리아, 크로아티아는 자료에서 빠짐

주 2) 교육 부문 미포함

출처: 2007-2015년 MIPEX 자료 참조, 연구자 재통합 작성

이후, 2005년 파리 교외폭동 그리고 최근의 테러 사건들에 의해 의문시되더라도 이주민통합정책은 현재까지의 동향을 계속 유지하거나, 앞으로 더욱 제한적인 방향으로 갈 것으로 보인다.

2007-2014년까지 38개국의 MIPEX 평가분석에서 룩셈부르크 +12, 오스트리아 +8, 독일 +4, 그리고 영국 -5, 네덜란드 -7의 증감이 관찰되었다. 이에 반해 프랑스는 보수정당에서 2015년 사회주의 정부까지 2010년 이래 +1의 상승 이래, 유의미한 변화가 없었다(<표 10> 참조).

유럽연합 집행위원회는 ‘통합’을 “이주민 공동체와 호스트 사회 모두에서 변화를 필요로 하는 양방향 과정”으로 정의한다(European Commission, 2016, pp. 52-53). 그러나 오늘날의 정황들은 프랑스 사회가 소수이주민을 포용하기 위해 변화해야 한다는 현실에 동의하지 않는 것으로도 보인다. 그렇지만 이러한 반응이 최근 프랑스에서 발생한 테러사건들에 대한 일시적인 반응인지, 아니면 프랑스의 동화주의에 대한 장기적인 헌신을 반영하는지에 대한 판단은 아직 이르다.

통합정책은 EU차원에서 진행되지만, 유럽연합의 역할이 축소되면서 통합정책의 우선적인 과제는 국가의 역량에 달려있다(Council of the European Union, 2004). 이민 1세대를 지나 2·3세대로 나아가는 지금, 프랑스가 앞으로 이 과제들을 어떻게 해결할지 궁금하다. 그러나 프랑스가 직면하고 있는 지금의 도전은 더 나은 통합을 위한 기회이기도 하다. 최근 다문화주의는 국가주의와 민족주의의 부상과 함께 전 세계적 경기침체로 인한 높은 실업률과 정치적 문제로 깊은 딜레마에 빠져

있다. 그러나 이민으로 인한 후유증이 커지고, 이슬람 극단주의자에 의한 테러위협이 커지는 상황에서 이주민통합의 과제들을 국가의 지배적인 이념으로 제한하는 시도가 계속된다면, 이주민들의 불완전한 결속은 국가의 분열과 지속적인 치안의 위협으로 남을 것이다.

이민문제에 대해 확실한 해법을 제시하기도, 또 앞으로의 정권에게 특별한 변화를 기대하기 어려울지라도, 프랑스 사회는 이질적인 소수이주민, 특히 무슬림들과 공존하기 위해서는 배타성을 극복하고 공화주의의 포용적인 측면을 더욱 확장해야 할 것이다. 이는 이주민들은 더 민주적이고 포용적인 통합정책 하에서 영구적으로 정착하게 되고, 국민들은 이들을 온전한 시민으로 더욱 신뢰하며 함께 공존할 수 있기 때문이다. 그러므로 이주민들을 진정한 시민으로 통합하려는 국가의 의지는 그 어떤 정치적 전통이나 이념보다 중요하다.

이주민통합정책은 프랑스 사례에서 보듯이 타 문화에 대한 존중과 배려 없이 유입국의 경제적 필요에 의해서만 이주민을 수용한다면, 배제와 차별로 인한 이들과의 갈등과 사회적 분열은 불가피하다. 그런 점에서 이주민통합정책은 프랑스처럼 정치적 성향에 기반 한 정부가 주도해서는 안 되며, 진정성 있는 파트너 ship에 의한 참여의 리더십이 요구되며, 아울러 이주민들의 자유와 권리를 동등하게 반영함으로써 민주주의의 구현과 함께 치안관계 딜레마를 함께 고심하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김부경 (2017). 다문화정책에 따른 국가군집 분석연구. <다문화교육연구>, 10(1), 77-100.
- 김영란 (2013). 다문화사회 한국의 사회통합과 다문화정책. <한국사회>, 14(1), 3-30.
- 김중관·김은경 (2015). 이주민의 사회통합을 위한 정책선택에 대한 연구. <사회과학연구>, 22(2), 237-255.
- 김휘택 (2010). 프랑스 사회와 다문화교육. <한국 프랑스 논집>, 70, 163-182.
- 박단 (2011). 사르코지 시기의 '민족정체성 문제'를 중심으로. <역사와 담론>, 59, 253-289.
- 박선희 (2010). 프랑스 이민정책과 사르코지(2002-2008년). <국제정치논총>, 50(2), 193-211.
- 엄한진 (2009). 프랑스 사회통합모델의 특수성과 다문화주의의 도전. <HOMO MIGRAN>, 1, 47-74.
- 오정은 (2015). 프랑스의 미성년 이민자 정책 현황과 전망. <통합유럽연구>, 6(2), 31-59.
- 오창룡 (2015). 샤를리 엡도' 테러 사건을 둘러싼 쟁점들. <진보평론>, 63, 160-173.
- 이가야 (2009). 프랑스의 다문화사회-동화에서 통합으로, <프랑스문화예술연구>, 28, 255-287.
- 이정욱 (2010). 프랑스의 사회갈등과 통합-무슬림 이민자 차별과 배제를 중심으로. 부경대학교 박사학위논문.
- 장니나 (2010). 프랑스 이민정책에 따른 이민자 언어. <지중해지역연구>, 12(2), 95-114.
- 장선화·김영지 (2017). 갈등론적 관점에서 본 이주자사회통합유형의 지속과 변화: 프랑스, 독일, 네덜란드를 중심으로. <EU연구>, 46, 49-98.
- 전경옥 (2013). 재한 외국인 사회통합 지표 및 지수측정: MIPEX에 의한 사회통합도 측정 및 재한 외국인실태조사 보고서. 서울: 법무부 출입국 외국인 정책본부.
- 조희원 (2014). 한국의 다문화주의와 단일민족주의: 공존과 사회적 통합을 중심으로. <분쟁해결연구>, 12(2), 5-30.
- 통계청 법무부 (2019.12.19). 2019년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과 [On-line], Available: http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=379451
- 한승준 (2008). 프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구. <한국 행정학보>, 42(3), 463-486.
- 허영식·정창화 (2012). 프랑스와 독일의 사회통합정책 비교분석. <한·독 사회과학논총>, 23(1), 53-84.
- 홍태영 (2009). 세계화와 정체성의 정치.<국제관계연구>, 14(1), 26, 1-27.
- Berry, J. W. (2001). A Psychology of Immigration. *Journal of Social Issues*, 57(3), 615-631.
- Bruno, E. (1989). *La France et l'Islam*. Paris: Hachette.
- Castles, S., De Haas, H., & Miller, M J. (2009). *The Age of Migration: International Popular Movements in the Modern World*. London: Palgrave Macmillan.
- Chapala, D. (2010). *French and Canadian Immigration in a Comparative Analysis*. master's thesis, Lund University, Lund, Sweden.
- Council Directive 2000/43/EC (2000). *Implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin* (Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022-0026).
- Council of the European Union (2004). *Immigrant Integration Policy in the European Union*. (14615/04. Press 321).
- Document for newly arrived Families and Students (2018, November 23) Education in France. Academie

- Reims [On-line], Available:
https://web.ac-reims.fr/casnav/enfants_nouv_arrives/textes/pripi/anglais.pdf
- Escafré-Dublet, A. (2014). *Immigration et politiques culturelles*. Paris: La Documentation française.
- European Commission (2005). *Annex to the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the European Year of Intercultural Dialogue(2008)- Impact assessment* (Working Paper No. 467,final).
- European Commission (2016). *Research on Migration: Facing Realities and Maximizing Opportunities*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Favell, A. (1998). *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Hampshire: Basingstoke, Macmillan press.
- Global Migration Trends (2020, August 13). [On-line], Available:
<https://www.iom.int/global-migration-trends>
- Goodman, S. (2014). *Immigration and Membership Politics in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howard, M. (2009). *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A. L., & Vankova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015. Barcelona: Barcelona Center for International Affairs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- IOM (2015). *The World Migration Report 2015: Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility*. Geneva: International Organization for Migration.
- Islam in France (2020, August 13).[On-line], Available: https://en.wikipedia.org/wiki/Islam_in_France
- Katsarova, I. (2016). *Integrating migrants and their children through education* (Briefing, European Parliamentary Research Service).
- Kaya, Ayhan (2009). *Islam, Migration and Integration*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lipka, Michael (2017.11.29). Muslims and Islam: Key findings in the U.S. and around the world [On-line], Available: <https://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/>
- Maussen, Marcel (2015). *After Integration: Islam, Conviviality and Contentious Politics in Europe*. New York: Springer Publishing.
- Maxwell, R. (2010). Political Participation in France among Non-European-Origin Migrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(3), 425-443.
- Migrant Integration Policy Index 2015. (2018.03.02).[On-line], Available: <http://www.mipex.eu/france>
- Mouzon, C. (2015, September 01). 무상 의료센터 PASS를 아시나요? 사회적 취약계층을 위한 프랑스의 의료복지 제도. *Economy Insight* [On-line], 65, Available:
<http://www.economyinsight.co.kr/news/articleView.html?idxno=2863>
- Noiriél, Gérard (1988). *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*. Paris: Seuil.

- Plecher, H. (2020, September 7), Unemployment rate in France 2019 [On-line]. Available: <https://www.statista.com/statistics/263697/unemployment-rate-in-france/>
- Renan, E. (1887). *Qu'est-ce qu'une nation?*. 신행선 역(2002). <민족이란 무엇인가>. 서울: 책 세상.
- Richard, J. L. (2013). Unemployment of people of foreign origin in France: The role of discrimination. *Canadian Studies in Population*, 40, 1-45.
- Sassen, S. (1999). *Guests and Aliens*. New York: The New Press.
- Schnapper, D., Krief, P., & Peignard, E. (1998). *Historical Foundations and present French Immigration and Integration Policy*. EFFNATIS Working Paper 16. Paris: Bamberg.
- Sikorskaya, I. (2017). *Intercultural education policies across Europe as responses to cultural diversity (2006-2016)*, CSE Working Papers 17. Salerno: Italy Università degli Studi di Salerno.
- Silvermann, R., & Fournier, I. (1992). *Deconstructing the Nation*. London & New York: Routledge.
- Simon, P. (2012). French National Identity and Integration: Who Belongs to the National Community?. *Migration Policy Institute*, 20, 2-25.
- UN DESA (2019, September 8). Total number of international migrant at mid-year 2019 [On-line], Available: https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019
- Weil, P. (2002). *Qu'est-ce qu'un Français?, Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*. Paris: Grasset.
- World Migration Report 2015 (2018, November 23) [On-line], Available: <https://www.iom.int/world-migration-report-2015>

A Study on the French Immigrant Integration Policy through MIPEX

Sookkyong Kim

Korean Studies Institute

This study examined the French migrant policies by analyzing the Migrant Integration Policy Index and how 'republicanism', the basic principle of French assimilationism is reflected in the migrant integration policy, focusing on its problems and outcomes. An analysis of MIPEX revealed high ranks in 'anti-discrimination(77%)', 'access to nationality(61%)' related to 'equality', 'rights', but low ranks in 'education(36%)', and 'permanent residence(48%)'. This reflects the Republic's 'equality', 'rights' and 'laïcité' against multiculturalism. On the other hand, while France aims for equality in policy, in reality, there is a dual aspect in which the ideal of 'equality' and discrimination against non-EU migrants simultaneously exist. During 2007-2014, French policy has not changed much. The uncompromising tendency of assimilationism appears to remain consistent despite the international trends and failure to integrate. Nevertheless, it is too early to judge whether this tendency is a temporary response to recent incidents or a long-term commitment to assimilationism. A more inclusive, democratic integration policy will allow immigrants to settle permanently, and more citizens can co-exist trusting them. Therefore, political will integrating immigrants as true citizens is more important than political tradition.

Keywords: French Republicanism, Migrant Integration Policy, MIPEX(Migrant Integration Policy Index), Assimilationism, Multiculturalism