

# 속표지



## 한국이민학회 2017년 하반기 학술대회

2018. 1. 26. FRI. | 서울시립대학교 자연과학관 2층 국제회의장

안녕하십니까?

한국이민학회는 지난 해 12월 베트남 하노이에서 베트남 노동보훈사회부, 한국산업인력공단과 공동으로 ‘이주와 국제협력’을 주제로 하여 국제세미나를 개최하였습니다. 이에 따라 그동안 12월에 개최하여 온 하반기 학술대회를 이번에는 해를 넘겨 2018년 1월 26일 개최하게 되었습니다.

2017년 5월 10일 들어선 새 정부는 20대 국정전략 및 이를 실천하기 위한 100대 국정과제를 제시하여 추진하여 오고 있습니다. 국정전략 중 경제와 삶의 분야는 일자리와 미래 성장 동력 창출 그리고 불평등과 차별해소에 초점을 맞추고 있습니다. 이민이슈는 국정과제에서 적극적으로 다루어지고 있지는 않지만 일자리 문제나 미래 성장동력 확보, 그리고 차별 해소와 깊은 관련을 갖고 있다고 볼 수 있습니다. 역사적으로 볼 때 이민이슈를 둘러싼 정책 쟁점들은 경제환경이나 정치적 상황에 따라 변화되어 왔음을 고려하면 이민이슈에 대한 논의의 변화도 예상될 수 있습니다.

한편, 저출산 고령화의 심화, 난민, 동포, 외국인력, 결혼이민자, 이주배경 아동, 차별, 인권, 사회통합 등은 여전히 우리사회가 직면한 이민이슈의 주요한 정책대상 및 논점들이고 향후 보다 이슈가 확대될 전망이어서 이에 대한 보다 활발한 학술적 논의가 요청되고 있습니다.

이번 학술대회는 지난해 12월의 국제세미나 경험을 학회회원들에게 공유하기 위해 ‘한-베트남 인력이동과 고용허가제 쟁점’이라는 기획세션을 마련하였습니다. 또한 다문화정책 및 지원과 관련한 일반세션과 난민 및 북한이탈주민 이슈를 다루는 대학원세션을 마련하여 회원들간 학문적 성과를 공유하고자 합니다.

새해를 맞이하여 다들 새로운 기분으로 시작하는 1월입니다. 학술대회 참가도 올해의 계획에 꼭 포함하여 금 번 학술대회부터 실천하시기를 기대합니다.

2018년 1월 한국이민학회 회장 이규용



## 한국이민학회 2017년 하반기 학술대회

일시 2017. 12. 8. FRI. | 장소 베트남 노동보훈사회부  
주최 한국이민학회 · 한국산업인력공단 · 베트남노동보훈사회부

### PROGRAM

13:30 ~ 13:50 등록

13:50 ~ 14:20 총회

14:20 ~ 15:10 기획세션 | 한-베트남 인력이동과 고용허가제 쟁점  
**사회** 윤인진(고려대학교 사회학과)  
**발표** 최서리(한국이민학회)  
자유토론

15:10 ~ 15:20 휴식

15:20 ~ 16:20 일반세션  
**사회** 설동훈(전북대학교 사회학과)

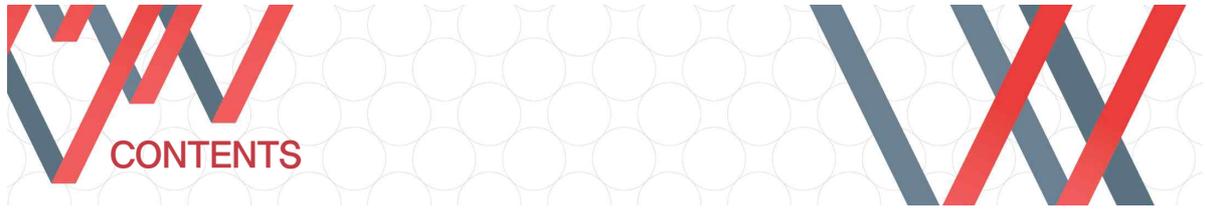
- 01 정책형성과정을 통해 본 다문화가족지원법의 특성과 한계에 관한 연구  
**발표자** 홍규호(경기도외국인인권지원센터)  
**토론자** 문경희(창원대학교 국제관계학과)
- 02 Intersectionality 의 관점으로 바라본 한국의 다문화 정책  
**발표자** 류소진(메릴랜드대학교 사회학과)  
**토론자** 이현옥(연세대학교 글로벌행정학과)

16:20 ~ 16:30 휴식

16:30 ~ 17:30 대학원세션  
**사회** 이창원(IOM이민정책연구원)

- 01 난민과 이주민 사이에서: 한 탈북민 청년의 어학연수-난민신청-관광의 교차적 경험을 통해본 시민권의 의미  
**발표자** 박은아(연세대학교 정치학과)  
**토론자** 이병하(서울시립대학교 국제관계학과)
- 02 한국인의 북한이탈주민에 대한 수용성  
**발표자** 현채민(성균관대학교 사회학과)  
**토론자** 송영호(IOM이민정책연구원)





**기획세션 | 사회\_ 윤인진(고려대학교 사회학과)**

한-베트남 인력이동과 고용허가제 쟁점 최서리(한국이민학회)	3
-------------------------------------	---

**일반세션 | 사회\_ 설동훈(전북대학교 사회학과)**

정책형성과정을 통해 본 다문화가족지원법의 특성과 한계에 관한 연구 발표 <b>홍규호</b> (경기도외국인인권지원센터) 토론 <b>문경희</b> (창원대학교 국제관계학과)	17
Korea's multicultural policy through the lens of intersectionality 발표 <b>류소진</b> (메릴랜드대학교 사회학과) 토론 <b>이현옥</b> (연세대학교 글로벌행정학과)	41

**대학원세션 | 사회\_ 이창원(IOM이민정책연구원)**

난민과 이주민 사이에서: 한 탈북민 청년의 어학연수-난민신청-관광의 교차적 경험을 통해본 시민권의 의미 발표 <b>박은아</b> (연세대학교 정치학과) 토론 <b>이병하</b> (서울시립대학교 국제관계학과)	59
한국인의 북한이탈주민에 대한 수용성 발표 <b>현채민</b> (성균관대학교 사회학과) 토론 <b>송영호</b> (IOM이민정책연구원)	71





한국이민학회 2017년 하반기 학술대회

---

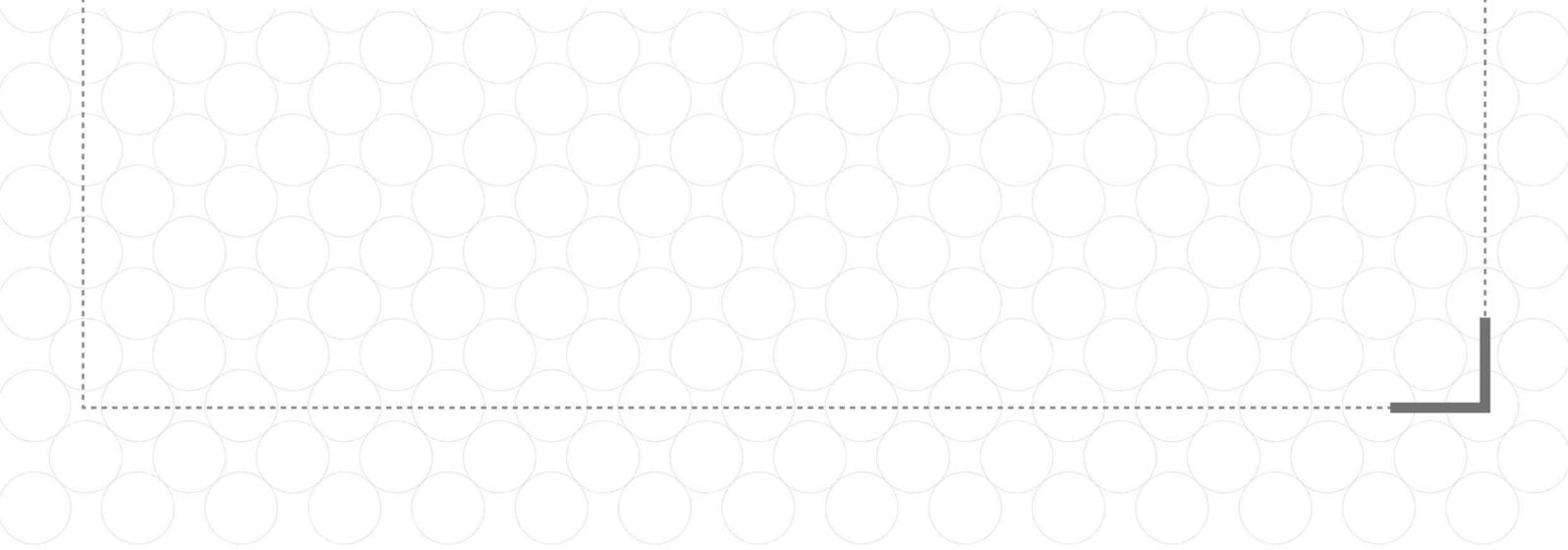
## 기획세션

사회 윤인진 | 고려대학교 사회학과

---

한-베트남 인력이동과 고용허가제 쟁점

최서리 | 한국이민학회





기획세션

## 한-베트남 인력이동과 고용허가제 쟁점

.....

최서리 | 한국이민학회

### 한국이민학회 국제세미나 (2017.12.08.)

- 한국산업인력공단, 베트남 노동보훈사회부 공동세미나
- 주제: 이주와 국제협력: 지속가능한 발전목표 관점에서



제1부		고용허가제 운영실태와 정책과제	사회   정기선 (IOM이민정책연구원)
08:30~10:20 (110분)	[발표1]	베트남 인력의 인력송출 정책 및 한국으로의 인력송출	
	발표자	노동보훈사회부 해외인력국 관계자	토론자 윤인진 (고려대학교)
	[발표2]	고용허가제 정책쟁점과 과제	
	발표자	우봉우 (한국산업인력공단)	토론자 베트남 해외인력국 관계자
10:20~10:30	[발표3]	한국의 외국인력 활용실태와 특징	
	발표자	이창원 (IOM이민정책연구원)	토론자 최홍엽 (조선대학교)
휴식			
제2부		귀국근로자의 적응과 쟁점	사회   한승미 (연세대학교)
10:30~12:30 (120분)	[발표1]	귀국프로그램 운영실태와 쟁점	
	발표자	송길용 (한국산업인력공단 EPS센터)	토론자 김판준 (아시아발전재단)
	[발표2]	EPS근로자 귀국 후 재정착 지원	
	발표자	노동보훈사회부 해외인력국 관계자	토론자 최서리 (IOM이민정책연구원)
	[발표3]	'귀국 외국인근로자의 경제활동 실태' - 네덜란드와 베트남 실태조사를 중심으로	
발표자	이규용 (한국노동연구원)	토론자 박청기 (한국산업인력공단 EPS센터)	
13:30~15:50 (140분)	[발표4]	한국에서의 경험과 귀국이후의 적응사례 (귀국근로자)	
	발표자	팜반타잉 (경일 VINA)	토론자 최홍엽 (조선대학교)
제3부		해외진출 기업의 근로환경과 취업실태	사회   이철우 (연세대학교)
13:30~15:50 (140분)	[발표1]	베트남 진출 한국기업의 근로환경과 인적자원관리	
	발표자	박재명 (하노이 법과대학교)	토론자 김봉원 (경기도 인적자원개발위원회)
	[발표2]	베트남의 한국인 포할 외국인 수용 정책	
	발표자	노동보훈사회부 고용국 관계자	토론자 한승미 (연세대학교)
	[발표3]	Trends and Issues of International Migration in South Korea	
발표자	윤인진 (고려대학교)	토론자 임시연 (유네스코 한국위원회)	
[발표4]	한국인력의 베트남 취업 사례		
발표자	성강민 (대우세계경영연구회)	토론자 김준범 (아시아발전재단)	
[발표5]	지속가능한 노동을 위한 산업안전과 재해예방		
발표자	양승엽 (연세대학교 법학연구소)	토론자 최홍엽 (조선대학교)	

## 베트남 주요 현황

- 인구: 9,500만 명(2015년 기준) 中 한국인 약 14만 명 (베트남 EPS센터)
- 수도: 하노이(700만 명)
- 한국기업의 진출 현황 (자료: 박재명, 하노이 법과대학교)
  - 1988~2017년 6월, 한국기업이 총545억 달러를 베트남에 투자 ⇒ 투자금액(누계) 기준 1위 (북부 57%, 남부 43%)
  - 4,619개 한국기업 베트남 진출, 현재 근로자 약70만 명 이상 고용 (삼성계열사 및 300여 개 관련 협력사가 근로자 약20만 명 이상 고용)
- 베트남의 해외취업 (베트남 노동사회보훈부)
  - 연간 평균 10만 명 해외취업 (전체 취업자의 6% 차지함)
  - 전 세계 40여 개 국가에서 취업(주요 취업지: 대만, 일본, 한국, 중동, 아프리카), 연간 20억 달러 송금

## 한국-베트남 고용허가제 운영 현황

- MOU 체결
  - (2004.6.) 한-베 노동부 간 인력도입에 관한 MOU 체결
  - (2006, 2008, 2010, 2016) MOU 갱신
  - (2013) 특별 MOU 체결, (2015) 특별 MOU 갱신
- 베트남 고용허가제 송출기관
  - 부처: Ministry of Labour-Invalids and Social Affairs(노동보훈사회부)
    - 담당부서: 해외인력국(DOLAB)
  - 송출기관: 해외인력센터(Center of Overseas Labor: COLAB)
- 베트남 EPS센터(2004년~)

자료: 베트남 EPS센터

## E-9 근로자 취업 연장

- 특별한국어능력시험 재입국
  - 재고용 이후 자발적으로 귀국한 근로자
  - 이전 사업장에서 1년 이상 근무
  - 귀국일로부터 6개월 경과
- 성실근로자 재입국
  - 취업기간 중 사업장 변경 無 (단, 횟수에 산입되지 않는 사업장 변경 시 최종 사업주/고용주와 근로계약 1년 이상 유지 필요)
  - 외국인력정책위원회가 도입업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에서 근무 (농축산업, 어업, 50인 이하 제조업)
  - 재입국 후 1년 이상의 근로계약 체결
- 숙련기능인력 점수제(E-7-4)
  - 4년 이상 근무 경력
  - 숙련기능인력 점수 확보

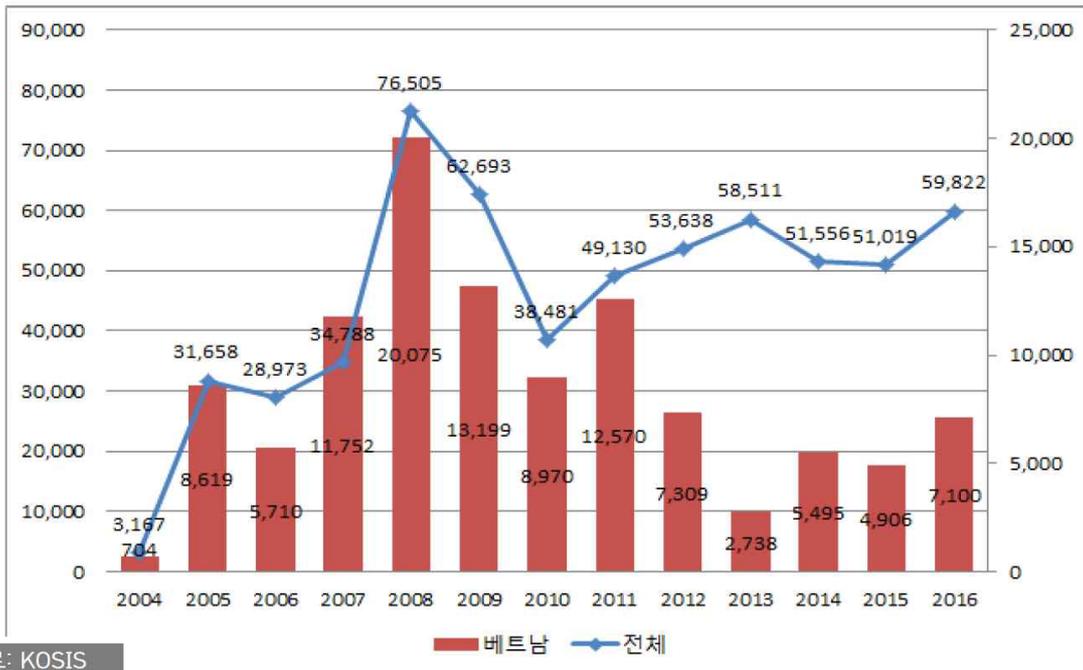
## 베트남 E-9 근로자 도입(송출) 규모 추이

- (2004~2017.11) 전체 16개국 도입(송출)인원 총 645,790명 중 베트남 출신자 114,386명 (전체의 17.7%)
- (2013) 베트남 출신자 도입(송출) 비율: 전체의 4.7%
- (2012) 신규 6,341명, 재입국 968명, (2017) 신규 2,562명, 재입국 2,677명

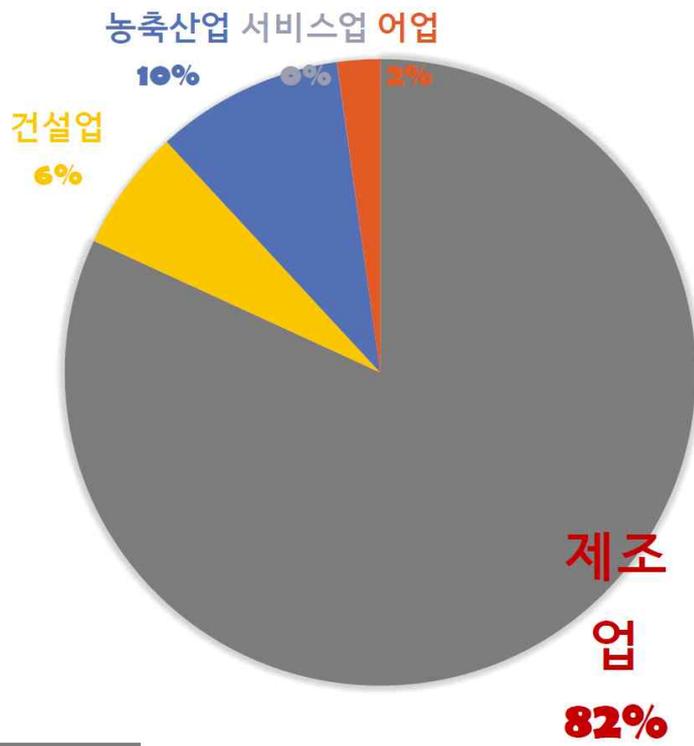


자료: 베트남 EPS센터

## 베트남 E-9 근로자 도입(송출) 규모 추이 (2004-2016)



자료: KOSIS

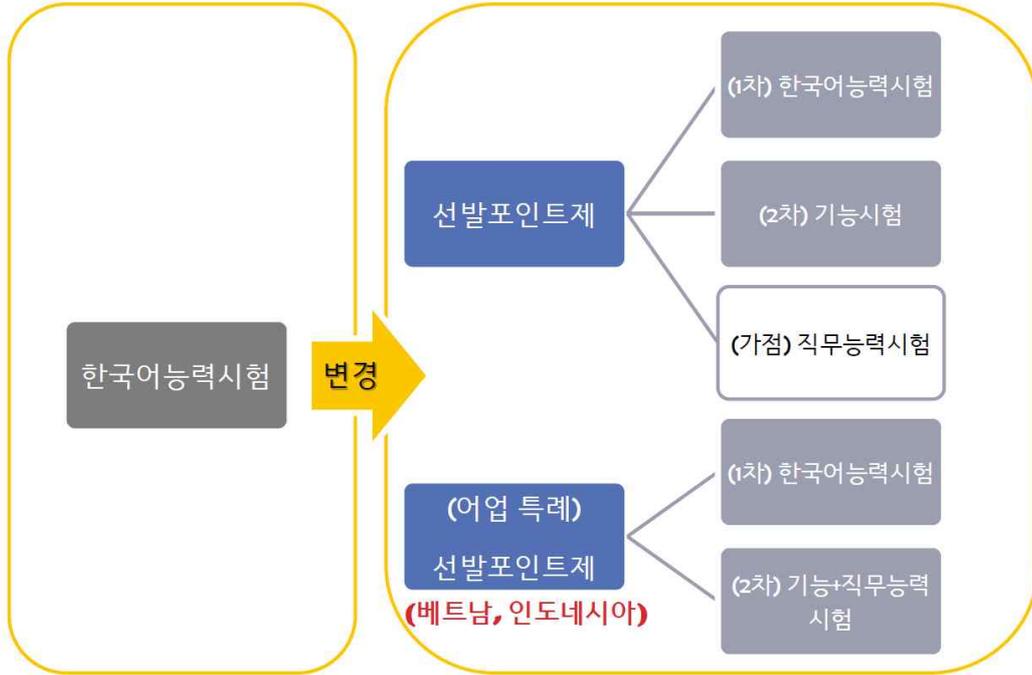


베트남 기업에  
고용된 외국인  
(2004-2017.11)

자료: 베트남 EPS센터

## 토론의제

## (쟁점1) 인력수요와 근로자 선발



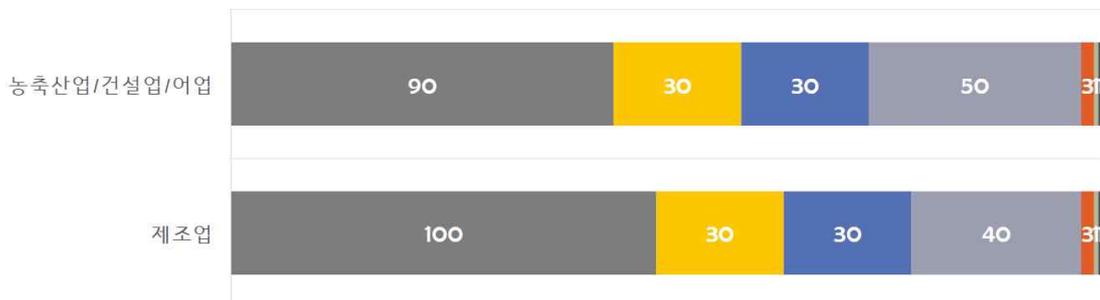
## (쟁점1) 인력수요와 근로자 선발

- 선발포인트제: 2019년부터 전 업종 적용



- 선발시험 구성

■ 한국어능력시험 ■ 체력 ■ 면접 ■ 기초기능 ■ 경력 ■ 직업훈련 수료 ■ 국가자격 소지



자료: 이규용 선임연구위원 (한국노동연구원)

## (쟁점1) 인력수요와 근로자 선발

- **기능시험**: 체력, 면접, 기초기능
  - (제조업) 체력 30점, 면접 30점, 기초기능 40점
    - 기초기능: 조립, 계량, 접합 중 1개 선택
  - (농축산업/건설업/어업) 체력 30점, 면접 30점, 기초기능 50점
    - 농축산업 기초기능: 작물재배, 축산 중 1개 선택
    - 건설업 기초기능: 철근, 목공 중 1개 선택
    - 어업 기초기능: 양식, 연근해 중 1개 선택
- 색각 이상자는 최종선발에서 제외
- 신체 결함자(허리디스크, 손가락 이상 등)는 직무수행 가능여부 판단 후 최종선발에서 제외될 수 있음
- **직무능력평가(가점)**
  - 경력자 3점, 직업훈련 수료 1점, 국가자격 소지 1점

자료: 이규용 선임연구위원 (한국노동연구원)

## (쟁점1) 인력수요와 근로자 선발

- 어업 특례 선발포인트제



- 어업근로자 선발시험 구성

■ 한국어능력시험 ■ 체력 ■ 면접 ■ 기초기능 ■ 경력 ■ 직업훈련 수료 ■ 국가자격 소지



- 어업 특례 직무능력평가

구분	경력	교육/훈련		업종 관련	국가자격 소지
	6개월 이상 경력자	어업계 학교 졸업자	120시간 이상 직업훈련 수료자	1개 이상 국가자격 소지	어업 관련 안전관리 등 자격 소지자
배점	20점	50점	20점	20점	20점

자료: 이규용 선임연구위원 (한국노동연구원)

## (쟁점1) 인력수요와 근로자 선발

- 베트남 정부 파악 문제점
  - 한국어 능력만으로 근로자 선발 ⇒ 어업, 농축산업 등 특화업종 적합한 기능/경력 보유자 선발 어려움 (\*선발포인트제 확대 시행 예정)
    - 2017년 어업 근로자 선발 위해 기능시험 시행
  - 사회적 비용
    - 한국어능력시험 응시인원이 많은데 비해 선발인원이 많지 않아 사회적 비용 증가 ⇒ 선발인원 확대 위한 연구 및 방안 필요함 (2006.4.-2017.11. 총 236,404명 일반+특별 한국어능력시험 응시)
    - 한국어능력시험 결과 2년간 유효
    - 2012년 MOU 갱신이 안 되면서 2011년 한국어시험 합격자가 2015년까지 한국에 입국함
- 베트남 정부 정책
  - 사회보장정책과 해외인력송출정책
  - 농촌, 산악, 해변지역 등 빈곤지역 거주자만 농축산업이나 어업 취업신청하도록 함
- 한국의 고용주 수요에 부합하는 근로자를 선발할 수 있는 방안은?
  - 현행 평가체계가 업종별 고용주 수요를 반영하는가?
- 송출국의 사회적 비용에 어떻게 대응할 것인가?

## (쟁점2) 귀환 후 재통합

- 고용허가제 = 한시취업제도
  - 예외적으로 취업기간 연장 가능 (성실, 특별 한국어시험, 숙련)
- 근로자의 귀환 후 재통합을 촉진하기 위한 방안은?
- 연도별 귀환근로자 규모: 2012-2017년11월 총 37,883명 (자료: 해외인력센터)
  - 2012년 8,577명, 2013년 8,969명, 2014년 4,712명, 2015년 4,736명, 2016년 6,465명, 2017년11월 4,424명
- 베트남 귀환근로자 대상 조사결과 (2014)
  - 한국노동연구원-베트남 노동사회과학연구원 공동조사
  - 조사대상: 타인호아와 하띤 지역 한국에서 일한 경험이 있는 베트남 근로자 305명
  - 179명 응답자 중 70명(39.1%) 취업, 69명(38.5%) 사업
  - 취업자 중 24.3% 한국기업 취업, 77.8% 베트남기업 취업
  - 179명 응답자 중 30.2% 관리직, 25.7%가 단순노무직 종사
  - 송금 사용처(복수응답): 자산취득 60.3%, 빚 갚음 44.3%, 가족생활비 26.6%, 저축 25.2%, 사업투자 15.4% 등

## (쟁점2) 귀환 후 재통합

- 귀환근로자 한국기업 취업기회 (해외인력센터)
  - 베트남 진출 한국기업 多 ⇒ 한국어 통역사 채용 애로
  - 한국 관리자와 베트남 근로자 간 중간관리자 역할
- 베트남 해외인력센터 재통합 정책
  - 38회 구인구직자 만남의 날 행사 개최 (베트남 EPS센터와 협조 1년 2회 개최)
  - 직접 취업알선
- 베트남 해외인력센터 파악 문제점
  - 귀환근로자 구직의지 결여
  - 귀환근로자의 한국어 능력 부족 ⇒ 한국기업의 수요에 부적합
- 베트남 측 정책제언
  - 베트남 귀국 전 한국에서 다양한 직업훈련 확대
- 베트남 EPS센터 정책제언
  - 체계적인 한국어 교육
  - 송출국 맞춤형 훈련 재개
  - 특별 한국어능력시험 재개

## (쟁점3) 불법체류

- 2014년 출입국통계연보부터 국가별 불법체류 현황 발표 중단
- 2012년 한국-베트남 고용허가제 MOU 갱신 중단
  - 2012.8. 재고용 만료자 불법체류율 급증(57%)으로 MOU 미갱신(효력 자동 종료)

연도별 (체류)외국인 불법체류 현황 (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012
전체	200,489	177,955	168,515	167,780	177,854
중국	93,210	82,484	76,566	67,034	69,792
베트남	15,849	14,664	15,440	18,876	<b>25,665</b>

체류자격별 등록외국인 불법체류 현황 (2012.12.)

	유학 (D-2)	일반연수 (D-4)	비전문취업 (E-9)	방문동거 (F-1)	거주 (F-2)	방문취업 (H-2)	기타	전체
전체	3,193	4,789	52,991	4,436	10,337	5,265	11,551	92,562
중국	2,372	3,974	7,724	2,484	4,419	5,111	5,993	32,078
베트남	442	173	<b>16,925</b>	209	3,625	0	1,166	22,540

자료: 2012 출입국외국인정책 통계연보

## (쟁점3) 불법체류

- 베트남 정부 불법체류 방지대책
  - 귀국보증금제도(2013년~): 출국 전 1억 동(약5천 달러) 귀국보증금 납부 의무화
  - 행정위반 처벌 강화(2013년~): 불법체류하거나 사업장 이탈하는 경우 8천만-1억 동(약4-5천 달러) 벌금 납부, 2-5년간 해외취업 금지
  - 주한 베트남 노무관리사무소 설치 및 운영(2013년~)
  - 불법체류 근로자 자진귀국 독려 지방순회(2012년~)
  - 해외인력센터 취업지원실 설치 및 운영(2012년~)
- (2016.5.) MOU 갱신하면서 베트남 정부 불법체류율 감소를 위한 로드맵 작성
  - 불법체류율이 높은 지역 신규인력 선발시험 응시 제한 등
- **불법체류 예방/감소 위한 방안은?**
  - 귀국보증금제도, 적절한 불법체류 예방책인가?

## (쟁점3) 불법체류

- 베트남 정부 파악 문제점
  - 한국 거주 친인척 혹은 베트남 근로자 다수 지역 취업 희망 ⇒ 사업장 변경 의지 높음
  - 취업/거주지로서 한국에 대한 선호
  - 한국 정부의 불법체류관리 미흡
- 베트남 정부의 요구사항
  - 베트남 정부의 보증금 회수를 위해 계약위반 근로자(사업장 이탈, 계약 만료 후 귀국하지 않은 근로자) 명단 공급
  - 고용주 엄중 처벌
  - (자진귀국 유도 위해) 재입국제도와 특별 한국어능력시험 지속 시행

## 자유토론





한국이민학회 2017년 하반기 학술대회

---

## 일반세션

---

사회 **설동훈** | 전북대학교 사회학과

---

**01** 정책형성과정을 통해 본  
다문화가족지원법의 특성과 한계에  
관한 연구

발표 **홍규호** | 경기도외국인인권지원센터  
토론 **문경희** | 창원대학교 국제관계학과

---

**02** Intersectionality의 관점으로 바라본  
한국의 다문화 정책

발표자 **류소진** | 메릴랜드대학교 사회학과  
토론자 **이현옥** | 연세대학교 글로벌행정학과



## 일반세션 - 1

# 정책형성과정을 통해본 다문화가족지원법의 특성과 한계에 관한 연구

.....

홍규호 | 경기도외국인인권지원센터

## 01 | 서론

2000년 중반에 들어오면서 한국의 다문화정책에 큰 변화가 일어난다.

2000년 중반 이전 한국의 다문화정책은 이주노동자와 관련된 정책이 주를 이루었으나, 점차적으로 농촌 총각과 도시의 주변화 된 남성들이 외국인 여성들과 결혼하면서 국제결혼이 크게 증가하고 그에 따라 결혼이주여성의 수가 증가한다. 이러한 상황에서 다문화 정책의 지원 대상은 결혼이주여성으로 초점이 맞추어 진다. 다시 말해, 2000년대 중반 이전 한국의 이민정책 혹은 다문화정책은 이주노동자 관리가 정책의 중심이었으나 정부의 다문화정책 방향이 결혼이민자로 빠르게 이동하면서 결혼이민자를 중심으로 한 이민자 통합정책이 시행되기 시작한다(이병하, 2011).

사실, 한국정부가 국제결혼이 시작된 초기부터 결혼이주여성 지원정책에 관심을 가진 것은 아니었다. 2000년 이후 결혼이주여성에 대한 살인·폭행사건 등의 각종 인권침해에 대한 시민사회의 문제제기와 베트남 여성의 상품화와 인권 침해에 따른 베트남 정부 차원의 강력한 항의, 결혼이주여성의 인권보호에 힘써야 한다는 유엔의 권고를 받는 상황에 이르자 결혼이주여성에 대한 지원과 인권관련 이슈는 정부 정책의 주요 아젠다로 등장하기 시작한다. 더 나아가 결혼이주여성의 이혼이 점차 증가하고 국제결혼가정이 해체되는 사회문제가 대두 되면서, 저출산·고령화 문제 해결의 대안으로 떠오른 국제결혼 가정이 해체되는 모습이 나타나기 시작하면서 정부는 결혼여성을 지원하기 위한 관련 법제를 정비하고 기본정책을 수립하는 등의 대안을 마련하기 시작한다.

이러한 현실의 반영으로 2005부터 결혼이주자의 법적처우 및 지원과 관련된 법제들이 마련된다. 법제를 마련하기 위한 사전 조사로 2005년 국제결혼이주여성의 실태조사가 실시되고, 이후 여성결혼이민자 가족의 사회통합지원과 대책, 혼혈인 및 이주자의 사회통합지원방안(2006년), 재한외국인처우기본법, 결혼중개업의 관리에 관한 법률(2007년), 다문화가족지원법(2008)이 형성되면서 결혼이주여성들이 안정적으로 한국사회에 정착하고 사회에 통합되기 위한 제도적 차원의 장치들이 빠르게 마련된다.

그러나, 짧은 기간 동안 폭발적으로 증가한 다문화정책과 담론은 한국사회가 직면한 현실과 과제를 실증적이고 구체적인 분석을 통해 진단하고 단계적으로 해결 방안을 제시 했다가 보다, 계몽적 홍보와 초보적 분석을 반복하게 되는 상황을 초래 했다는 평가를 받게 된다(한건수, 2012). 이와 같은 상황은 결혼이주여성의 인권상황을 개선하고, 이들의 안정적인 사회적응과 사회통합을 목적으로 마련된 다문화 정책의 ‘목적의 전도’현상을 발생시킨다.

그러면, 대체 왜 이런 결과를 빚게 된 것인가? 바꿔 말해, 다문화 정책이 일정한 의의와 성과를 가졌다고 평가받고 있음에도 왜 이러한 한계를 노정했는가? 본 연구는 이러한 물음에 대한 답을 얻기 위해 다문화정책의 도입이 본격적으로 논의 되던 시점으로 되돌아가고자 한다. 즉, 다문화정책이 형성된 최초의 시점에서 논의를 시작하여 해답을 찾고자 하는 것이다.

다문화정책과 관련한 지금까지의 선행연구는 우리사회의 다문화정책에 대한 근본적인 문제 제기보다는 다문화가족정책의 방향과 내용에 대한 비판에 집중 되었다(김혜영, 2014:11). 즉, 기존의 선행연구는 주로 결혼이주여성 인권 및 실태조사에 관한 연구(김진욱, 2007; 차옥송·김성미경, 2008; 김지영 외, 2011; 정도희, 2012; 황정미, 2015)가 있었고, 결혼이주여성 연구와 함께 점차 증가하기 시작한 연구 분야는 다문화가족에 대한 연구(김태원 외, 2011; 오윤자·이상림·김준식 외, 2012)를 꼽을 수 있다. 다음으로, 중앙정부와 지방정부의 다문화 정책에 관한 연구(정명주·최웅선·하영수, 2012; 강휘원, 2013; 이용재, 2015)가 있으며, 마지막으로 다문화가족지원법과 관련된 법률에 관한 연구(이영주, 2008; 이경희, 2010; 박승용, 2014; 전경근, 2015)가 있다. 위의 연구에서 살펴본 바와 같이 다문화정책과 관련된 기존의 연구는 결혼이주여성의 인권침해 및 실태조사, 다문화가족정책에 대한 연구, 중앙정부와 지방정부의 정책, 다문화가족지원법률과 관련된 내용이 주를 이루었다(김태환, 2015). 그러나 이와 같은 연구로는 현재 다문화정책이 가지고 있는 문제의 원인을 파악하는데 있어 분명한 한계가 있다. 따라서 이 논문은 기존의 다문화정책 연구에 대한 한계를 극복하고, 다문화 정책이 내포하고 있는 문제의 근본적인 원인을 찾기 위해 다문화정책이 어떤 정치·사회적 맥락과 정책 환경 속에서 형성되었으며 정책 논의과정에 참여한 정책 행위자들의 인식과 전략에 대해 분석할 수 있는 ‘정책형성과정(Studies of process)’에 주목하고자 한다. 보다 구체적으로는, 한국의 다문화정책을 총괄하는 최초의 법안인 ‘다문화가족지원법 형성과정’에 대한 분석을 통해 다문화가족지원법이 규정하고 있는 정책지원대상이 이주민 전체가 아닌 결혼이주여성과 다문화가족에 한정된 원인<sup>1)</sup>과 결혼이주여성의 인권침해를 예방하고 인권보호를 담보해 낼 수 있는 내용을 다문화가족지원법에 담아내지 못한 구조적 한계<sup>2)</sup>를 가져온 ‘정책결정요인’이 무엇인지에

1) 다문화가족지원법의 문제를 지적하는 이들은 다문화가족지원법이 규정하고 있는 다문화가족 범위의 협소함을 지적한다. 즉, 다문화가족지원법은 내국인과 혼인한 결혼이민자와 그들의 자녀로 지원 대상을 한정 하고 있어 다양한 이주배경을 가진 외국인근로자 가족, 유학생 부부 등이 정책지원 대상에서 배제되어 여러 가지 문제점을 낳고 있다고 지적한다.

2) 다문화가족지원법의 문제를 지적하는 이들은 다문화가족지원법이 결혼이주여성과 그들 가족의 인권을 보호하고 인권문제가 발생 했을 때 이를 해결하기 위한 구체적인 내용이 결여되어 있다는 점을 지적한다. 이로 인해 결혼이주여성의 인권문제는 지속적으로 발생하고 있으며, 다문화가정의 이혼율<sup>1)</sup>은 매년 증가하고, 다문화가정의 자녀들은 학교생활에 적응하지 못하고 학교를 떠나는 비율이 증가하고 있다. 이러한 현상의 발생은 다문화가족지원법이 결혼이주여성과 다문화가족의 인권을 보호하고 안정적인 사회생활을 유지하기 위한 지원에 있어 한계와 문제점을 가진다는 분명한 증표라고 할 수 있다.

대해 분석하고자 한다. 본 연구는 즉, 다문화가족지원법이 갖는 한계의 원인을 규명하고, 그것이 어디에서 비롯되었는지를 추적하고자 하는 것이다.

이를 위해 본 논문은 정책형성과 그 과정을 입체적으로 분석하는데 큰 강점을 가지고 있는 킹돈의 '정책흐름모형(Policy Stream Model)'과 사바티어의 '정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)'에 입각해 다문화가족지원법 형성과정의 매커니즘에 대해 규명하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 분석하고자 한다. 첫째, 다문화가족지원법 형성에 영향을 미친 **정치·사회적 맥락**에 대해 분석하고자 한다. 각 국가들이 이주민 문제에 대응하기 위해 수립한 이민정책의 성격은 정책형성과정에 따라 서로 다르게 나타난다. 이는 정치·사회적 맥락이 나라마다 다르기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 한국사회의 특수한 정치·사회적 맥락이 다문화가족지원법 형성과정에서 구체적으로 어떤 역할을 하고 어떤 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 즉, 한국의 어떠한 특수적 정치·사회적 맥락이, 다문화가족지원법의 내용적 협소함과 구조적 한계를 가져 왔는지에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 다문화가족지원법 형성에 영향을 미친 외적변수에 대해 분석하고자 한다. 외적 변수는 다시 안정적 외적변수와 역동적 외적변수로 나누어 살펴 볼 수 있다. 안정적 외적변수는 폐쇄적 이민정책의 성격을 띠고 있는 이주노동자 정책으로 설정하고, 역동적 외적변수는 이주의 여성화 현상에 따른 국제결혼의 증가와 진보정권의 등장을 설정하고자 한다. 이러한 외적변수에 대한 분석을 통해 외적변수가 다문화가족지원법 형성에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 분석하고자 한다. 이와 같은 외적변수의 설정을 통한 분석은 다문화가족지원법이 도입되는 일련의 과정을 정치·사회적 맥락이라는 거시적인 차원에서 분석할 수 있다는 점에서 매우 유용할 것이다.

둘째, 다문화가족지원법이 어떤 일련의 과정을 거쳐 한국의 대표적인 다문화정책으로 등장했는지 그 구체적인 과정을 밝혀내고자 한다. 다문화가족지원법의 형성과정을 포괄적이고 종합적으로 이해하기 위해서는 다문화가족지원법 형성에 영향을 준 정치·사회적 맥락에 대한 분석과 함께 다문화정책이 도입될 당시의 **정책 환경**에 대한 분석이 필요하다. 이를 위해 본 연구는 킹돈의 정책흐름모형인 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름으로 다문화가족지원법 형성에 영향을 미친 정책환경에 대해 분석하고 이 세 가지 흐름이 어떻게 결합되어 정책의 창이 열리는지에 대해 분석하고자 한다.

셋째, 다문화가족지원법 논의과정에 참여한 정책 행위자들의 **정책적 신념**의 내용은 무엇이며, 정책적 목표를 달성하기 위해 사용한 **정책전략**의 내용에 대해 분석하고자 한다. 더 나아가 대립되는 두 집단이 어떤 요인으로 인해 **정책지향학습**이 발생 되고 이로 인해 정책 도입에 대해 합의하게 되는지를 분석 하고자 한다.

---

다문화가족지원법에 부여 됐던 열망은 이 법을 통해 다문화가족과 결혼이주여성에게 단순한 시혜적 지원과 혜택을 주는 것이 아니라 보다 근본적이고 안정적인 사회통합을 이룰 수 있는 환경을 조성하고, 더 나아가 이들이 사회적 약자 소수자가 아닌 사회변화의 주체(Agents of social change)로 거듭날 수 있는 사회 제도와 구조를 구축하는 것에 있다고 할 수 있을 것이다. 그러나 불행히도 다문화가족지원법이 시행 된지 8년이 넘도록 한국 사회에서 그러한 체제가 정착됐다는 평가를 받지 못하고 있는 실정이다.

## 02 | 다문화가족지원법 형성에 영향을 미친 외적변수

## 1. 안정적 외적변수 : 폐쇄적 이민정책

안정적 외적변수는 문제의 기본속성, 자원의 분포, 근본적인 사회구조나 사회문화적 가치, 법, 제도 등이 포함 된다. 이러한 내용을 포함하고 있는 안정적 외적변수는 쉽게 변화지 않으며 정책 하위 체계가 선택할 수 있는 정책 대안의 범위를 한정하는 동시에 정책 하위 체계의 지원과 신념 체계에도 영향을 준다는 특징을 가지고 있다. 이러한 측면에서 다문화가족지원법 형성에 영향을 준 **안정적 외적 변수**는 폐쇄적 이민정책의 성격을 띤 외국인근로자 정책이라고 할 수 있다. 한국의 외국인근로자 정책은 서구의 외국인근로자 정책과 비교해서 매우 다른 특징을 보여주고 있다. 서구에서는 이민관련 이론이나 이념적 논의들은 정치철학적 기초위에서 오랜 시간을 거쳐 심도 있게 논의 되었고, 보다 많은 영역을 포괄하는 방식으로 폭넓게 진행 되어 왔다. 무엇보다도 이민 혹은 다종족 문화(multiethnic culture)의 문제는 국가 시민 간의 관계에 관한 근대 정치철학적 이념들의 완성도를 측정해 볼 수 있는 리트머스 시험지 같은 역할을 하거나, 더 나아가 근대적 이념들에 도전하고 근본적인 재검토를 요구하는 것으로 여겨졌기 때문에 정책적으로 뿐만 아니라 학문적으로 매우 중요한 주제였다(이선미, 2011). 반면, 한국의 경우 서구의 이민정책과 매우 다른 성격을 보여준다. 한국의 외국인근로자 정책의 경우 폐쇄적 이민정책이라고 정의 내릴 수 있을 만큼 협소하고 제한적인 특징을 보인다. 한국은 1980년대 중반 이후 외국인근로자가 갑작스럽게 유입된 국가이다. 즉, 한국의 이민 정책은 아무런 정책적 준비가 없던 상태에서 1993년대 말, 산업기술연수생의 선택과 2004년 고용허가제를 통해 실시된다(이혜경, 2008). 한국 이민 정책의 출발점은 서구의 그것과 비슷했지만 폐쇄적 성격의 이민 정책은 큰 변화 없이 그대로 유지되었다. 단일 민족주의와 가부장적 혈통주의에 근거한 한국의 외국인근로자 정책은 폐쇄성을 유지하게 된다. 이러한 폐쇄적인 외국인근로자 정책은 결혼이주여성에게도 그대로 재현된다. 즉, 정책 대상만 다를 뿐 그 내용에 있어서는 폐쇄성이라는 동일한 프레임이 결혼이주여성에게도 적용된다. 결혼이주여성의 경우도 권리를 가진 인간, 주체성을 가진 인간, 자신만의 문화를 가지고 있는 한 인간이라기보다는 한국사회에 빨리 동화되어 국민 국가의 국민으로서의 역할을 수행할 수 있는 정책대상자로 인식되면서 결혼이주여성은 외국인근로자와 같이 차별과 배제의 대상은 아니지만 일방적으로 한국사회에 편입되고 동화되어야 하는 대상으로 전락하게 된다.

이와 같이 폐쇄성에 기반 한 외국인근로자 정책은 결혼이주여성에게도 동일하게 재현되면서 다문화가족지원법 형성에 '안정적 외적변수'로 작동하게 되고 결과적으로 다문화가족지원법 지원 대상의 협소함을 낳게 된다.

## 2. 역동적 외적변수: 결혼이주여성 증가, 진보정권의 집권

다음으로 다문화가족지원법 형성에 영향을 미친 ‘역동적 외적변수’에 대해 살펴보고자 한다. 역동적 외적변수의 특징은 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화들을 포함한다. 다문화가족지원법 형성에 영향을 미친 역동적 외적변수는 이주의 세계화 현상에 따른 ‘국제결혼의 증가’와 정치적 민주화의 진전에 따른 민주주의와 인권을 표방하는 ‘진보정권의 집권’을 꼽을 수 있다.

### 1) 이주의 여성화 현상에 따른 국제결혼의 증가

다문화가족지원법 형성과정에 영향을 준 역동적 외적변수는 사회경제적 조건의 변화라고 할 수 있는 ‘이주의 여성화 현상에 따른 국제결혼의 증가’라고 할 수 있다. 1990년대 후반부터 한국 사회에 결혼이주여성의 수가 급격하게 늘어나게 되는데 이러한 현상의 근본적인 원인은 세계화라는 거대한 흐름 속에서 이주의 여성화(feminization of migration)현상이 심화되고 결혼을 목적으로 이주하는 여성들의 수가 증가했기 때문이다. 이주의 여성화 현상은 선진국의 저출산·고령화 현상에 따른 일자리 부족과 사회적으로 주변화 된 남성들의 결혼문제를 해결하기 위한 대안으로 외국인 신부를 받아들이면서 발생하게 된다. 저개발 국가의 여성들은 극심한 빈곤에서 벗어나 계층을 상승 시킬 수 있는 수단으로, 가족을 경제적으로 지원하기 위한 수단으로 국제결혼을 선택하고 미국, 일본, 한국, 대만 등 상대적으로 부유한 국가로 이주하게 된다. 즉, 국제결혼은 세계화라는 체제 속에서 저개발 국가의 가난한 여성들이 결혼이라는 제도를 통해 빈곤에서 탈출하고 신분을 상승할 수 있는 수단으로 인식되면서 그 규모가 급속하게 증가하게 된다. 이러한 추세 속에서 한국에도 많은 결혼이주여성이 유입되고 그 수가 점차 증가하게 되면서 이들이 한국 사회에서 경험하는 어려움을 최소화하고 한국 사회에 빨리 편입시켜 가족 구성원으로서의 역할을 감당할 수 있는 하는 정책과 프로그램을 마련해야 한다는 사회적 목소리가 높아지게 된다.

### 2) 진보정권의 집권

다문화가족지원법 형성에 영향을 미친 또 다른 변수는 김대중 정부와 노무현 정부를 잇는 진보정권의 집권이라고 할 수 있다. 집보정권의 집권을 통한 변화는 내용적 측면과 형식적 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 내용적 측면에서의 변화는 김대중 정부 후반기에 출범한 여성부는 참여정부에 들어서면서 2005년 여성가족부로 확대·개편된다. 특히, 여성가족부 안에 가족정책국을 신설하여 새로운 가족문화 형성, 다양한 형태의 가족지원 확대, 돌봄 노동의 사회화 및 역할 분담, 가족 친화적 사회 환경조성, 가족정책 추진 및 인프라의 확장 등 5개 가족 비전을 설정하고 정부차원의 가족대응을 구체화하는 모습을 보여준다(윤현덕, 2005). 이와 같은 여성가족부의 확대 운영과 가족정책 추진 및 가족을 지원하기 위한 인프라의 확장은 여성가족부가 결혼이주여성을 지원하기 위한 쉼터운영, 1336 상담전화 운영, 결혼이민자가족지원센터

등의 전달체계를 마련할 수 있는 환경을 제공하게 되고, 여성가족부가 결혼이주여성을 지원하기 위해 구축한 전달체계는 이후 다문화가족지원법을 여성가족부 주도로 형성할 수 있는 결정적인 요인으로 작동하게 된다.

다음은 형식적인 측면에서의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 진보정권 집권 이후 나타난 형식적인 측면에서의 변화는 '정책논의 구조가 확대'되는 모습이 나타난다는 점이다. 진보정권 집권 이후 시민사회가 크게 확장되면서 정부 정책의 논의 과정에 시민단체들이 적극적으로 참여하고 개입하는 모습이 나타난다. 결혼이주여성이 한국 사회에 들어오는 초기에는 여성단체를 중심으로 결혼이주여성 이슈에 대해 대응했으나, 노무현 정부가 들어서면서 한국이주여성 인권센터 등 이주여성 지원을 목적으로 하는 특화된 시민단체가 등장하게 된다. 이러한 특화된 시민단체는 결혼이주여성의 인권침해와 예방을 위한 다양한 노력을 전개해 나가고 다문화가족지원법 논의 과정에도 적극 참여해 결혼이주여성의 입장을 대변하기 위한 노력을 전개해 나가면서 이는 다문화가족지원법 형성에 있어 역동적 외적 변수로 작동하게 된다.

## 03 | 다문화가족지원법 형성에 영향을 미친 세 가지 흐름

### 1. 문제의 흐름

문제의 흐름에 있어 가장 중요한 물음은 어떤 이슈는 정책 결정자 또는 정부 관료들의 관심을 받고 어떤 정책 이슈들은 그대로 이슈로 머물러 있게 되는가 인데 이를 결정하는 요인은 정책결정자의 인지수단과 문제의 방법에 달려 있다. 문제의 흐름은 지표(Indicator), 사건이나 위기를 통해 나타난다(Kingdon, 2003). 이러한 요인들은 개별적으로 기능하기도 하지만, 상호간의 결합을 통해서 나타나면서 정책 결정자의 문제 인지에 도움을 준다. 다문화가족지원법 형성과 관련된 문제의 흐름은 결혼이주여성증가와 결혼이민자와 다문화가족이라는 새로운 용어의 등장에 따른 지표의 변화, 저출산·고령화 문제의 등장, 결혼이주여성들의 인권침해 발생, 국제사회의 비판 등의 사건과 위기의 발생, 결혼이주여성을 지원하기 위한 기존프로그램 및 다문화 사업의 피드백 등이 다문화가족지원법 형성과 관련해서 나타난 문제의 흐름이라고 할 수 있다.

#### 1) 지표의 변화

2000년대 이후의 시기이다. 이 시기에 국제결혼 건수는 급격하게 증가하고 외국인 배우자들의 국적도 다양해진다. 1990년에 4,710건이었던 외국인과의 결혼이 2001년에는 14,523건으로 크게 증가하고, 2005년에는 42,356<sup>3)</sup>건으로 정점에 이르렀으며, 2005년 전체 결혼 대비

3)국제결혼이 급증하게 된 이유 중의 하나는 국제결혼의 성사에 따른 이득을 추구하는 상업적 중개업자가 증가하였기 때문이다. 1998년 결혼중개업이 허가제에서 등록제로 바뀌게 되면서 당시 77여개였던 중개업소가 2005년 2,000개 이

국제결혼의 비율은 13.5%를 차지하게 된다.

국제결혼에 대한 지표의 변화와 더불어 문제의 흐름에서 주목해 봐야 할 부분은 ‘정부정책 용어’의 변화이다. 2005년 이전까지 정부공식 문서에는 결혼이민자와 여성이주근로자를 통칭하여 ‘여성외국인 근로자’라는 용어를 주로 사용했다. 그러나 2005년부터 정부의 공식 문건에는 ‘결혼이민자’라는 용어가 등장하기 시작한다. 이는 한국정부가 결혼이민자를 정책의 특별대상으로 인식하기 시작했다고 할 수 있다(김희정, 2007). 다시 말해, 정부는 한국 사회에 거주하는 결혼이주여성과 여성이주근로자 중 한국인과 결혼해 자녀를 낳고 한국 사회에 정주할 결혼이주여성을 정책의 지원 대상으로 한정시키고, 이주와 여성이라는 공통점을 가지고 있는 여성이주근로자를 정책지원 대상에서 배제 시킨다. 정부의 정책 용어가 여성외국인근로자에서 결혼 이주민으로 급격하게 전환된 이유는 외국인 여성들이야말로 한국사회의 다양한 가족의 위기와 돌봄 노동의 부재를 해결하기 위해 가장 쉽게 동원될 수 있는 대상으로 포착되었기 때문이었다(김현미, 2008). 이러한 흐름 속에서 2006년 이후 정부 문건이나 정부 관계자들의 언어에서 노골적으로 결혼이주여성은 한국의 저출산, 고령화 사회의 위기를 해결할 대상으로 언어화되기 시작한다. 이는 이주여성에 대한 정부정책이 ‘혈통주의’에 기반 해 차별적이고 폐쇄적인 방향으로 나아갔음을 의미한다고 할 수 있다.

정부의 정책용어 변화와 관련해서 나타난 또 다른 변화는 ‘다문화가족’이라는 용어의 등장이다. 다문화가족이라는 말이 정부문서에 처음 등장한 것은 한 NGO단체의 제안에 의해서다. 2003년 가정문화 운동단체인 ‘하이패밀리’는 혼혈아라는 표현이 인권을 침해한다는 내용의 진정서를 국가인권위원회에 제출하면서 혼혈아라는 호칭을 다문화가족 2세로 변경할 것을 요청하지만 큰 관심을 받지 못한다. 그러나 2005년부터 결혼이주여성들이 정부의 정책지원의 대상으로 관심받기 시작하고 정부문서에 국제결혼가족과 다문화가족이라는 용어를 혼용해서 사용하다 2006년 이후에는 ‘다문화가족’이라는 용어가 정부문서에 등장하기 시작한다. 이후 ‘다문화가족’이라는 용어는 정부와 NGO에서 공식적으로 사용하는 언어가 된다. 그러나 ‘다문화’라는 용어가 ‘가족’과 결합되면서, 다문화가족이라는 용어는 한국인과 국제결혼을 한 가족을 지칭하는 용어로 한정되면서 그 의미가 축소되게 된다. 이러한 의미의 축소는 한국사회에서 ‘가족’이라는 동일한 범주에 속해 있고 한국사회의 사실상의 다문화주의를 이끌어 나가는 다양한 다문화적 주체들인 외국인근로자 가족, 난민 가족, 새터민 가족, 화교 가족 등은 정책적 지원 대상에서 소외되고 배제되는 결과를 낳게 된다. 또한 다문화 가족이라는 용어가 정부에 의해 적극적으로 차용되면서 국가의 개입을 정당화하며 권력을 집행하는 통치기술(technologies of governance)의 하나로 의미가 변질되게 된다(김현미, 2008).

## 2) 사건과 위기

문제의 흐름에서 나타난 두 번째 흐름은 ‘사건과 위기’이다. 다문화가족지원법 형성에 영향을 준 매우 중요한 사건과 위기는 ‘저출산·고령화에 따른 사회적 위기’라고 할 수 있다. 한국사회는 2000년 초반에 들어서면서 ‘저출산·고령화’문제가 심각한 사회문제로 대두된다.

상으로 급증하게 된다(김선희 외, 2008)

다음으로, 다문화가족지원법 형성에 영향을 준 사건과 위기는 국제결혼과정에서 드러난 ‘결혼이주여성의 인권문제’라고 할 수 있다. 국제결혼의 증가와 더불어 국제결혼이 상업적인 이윤추구의 수단으로 악용되면서 국제결혼이 매매혼적 성격을 띠게 되고 결혼 후 가족과의 갈등, 이혼으로 인한 가정해체 등의 문제가 지속적으로 발생하였으며, 결혼이주여성에 대한 폭언, 폭행, 살인 사건 등이 발생되면서 국제적으로 국가의 이미지가 실추되는 등의 사회 문제가 발생하게 된다.

마지막으로 다문화가족지원법 형성에 영향을 준 사건과 위기로는 한국사회의 인종적 우월주의에 대한 국제사회의 경고라고 할 수 있다. 2007년 8월 유엔인종차별철폐위원회(committee on the Elimination of Racial Discrimination)는 동 위원회에 제출한 한국정부의 인종차별 철폐 상황에 대한 이행보고서를 검토한 후 “한국이 단일민족을 강조하는 것은 한국에 사는 다양한 인종들 간의 이해와 관용, 우호 증진에 장애가 될 수 있고, 순혈과 혼혈이라는 단어는 인종적 우월주의를 퍼뜨린다”며 우려를 표명하였고, 인종차별위원회는 “현대 한국사회의 다(多)인종적 성격을 인정하고 교육·문화·정보 등의 분야에서 적절한 조치를 취하라”고 한국정부에 권고하면서 정부차원의 이주민 대책을 논의해야 한다는 분위기가 형성된다(Cho, 2010). 이러한 흐름 속에서 결혼이주여성의 인권 침해의 심각성이 국내외로 알려지고 가족 불안정성의 문제가 대두되는 등 사회문제화 되자 정부도 관련 법제를 정비하고 기본 정책을 수립하는 등의 대안을 마련해야 한다는 분위기가 형성되었고 결혼이주여성과 그들의 가족이 정책결정자들의 관심의 대상이 된다.

## 2. 정치의 흐름

정치의 흐름에 영향을 미치는 요인으로는 여론의 변화, 정권의 교체, 대통령의 지시, 국회의석수의 변화, 정부 조직의 개편, 이익 집단의 활동 등이 있다. 이와 같은 요인들은 새로운 정책의제를 등장시키기도 하고 정책의 우선순위를 바꾸기도 한다. 이 중 다문화가족지원법 형성과 관련된 정치의 흐름은 참여정부라는 새로운 정부의 등장과 여성가족부의 조직 개편 및 확대, 결혼이주여성과 관련된 여론의 변화, 시민단체의 활동 등이 다문화가족지원법 형성과 관련해서 나타난 정치의 흐름이라고 할 수 있다.

### 1) 참여정부의 등장

정치의 흐름에서 나타난 첫 번째 흐름은 ‘참여정부’의 등장이다. 참여정부는 역대 다른 정부와 비교해서 한국에 거주하고 있는 이민자들에 대해 큰 관심을 보인다.

2003년 출범한 참여정부는 대통령 선거공약을 통해 ‘5대 차별’에 대한 해소를 역설한다. 5대 차별은 여성·학벌·장애인·비정규직·외국인 노동자에 대한 차별로 참여정부는 이를 해결하기 위한 전략을 수립한다. 이후 참여정부는 출신국 또는 국적에 근거한 차별대우가 외국인 노동자뿐만 아니라 국내에 거주하는 외국인·이민자의 문제라는 점이 인식하면서 2004년 이후 외국인 노동자 부분을 확대해 외국인·이민자로 통합하고 연령 부분을 추가해 ‘6대 차별시정

전략'을 수립한다. 이와 같이 참여정부는 정부출범 초기부터 이민자의 차별문제에 대해 관심을 갖고 이를 해결하기 위한 정책적 노력을 기울인다.

이와 같이, 참여정부는 정부 출범 초기부터 외국인 및 이민자를 6대 차별대상으로 규정하고 이들이 경험하는 제도적 차별을 개선하고 다문화적 사회통합 방안을 제시하면서, 한국사회에 거주하는 이주민들을 정책적으로 지원해 줄 수 있는 환경이 조성되게 된다.

## 2) 여론의 변화

정치의 흐름에 있어 나타난 두 번째 흐름은 '여론의 변화'이다. 2000년대 들어오면서 다문화 현상에 대한 한국사회의 관심이 증대되기 시작한다. 이러한 관심의 증대는 다문화 현상과 결혼이주여성에 대한 여론이 변화하면서 나타났다고 할 수 있다. 여론의 변화는 언론의 관련 보도의 증가, 학계의 연구 증가의 변화를 통해 나타난다.

다문화가족지원법 형성과 관련해서 본격적인 여론이 변화된 시점은 2006년 4월 한국인 어머니를 둔 미국 슈퍼볼의 MVP 하인즈 워드의 방한이라고 할 수 있다. 하인즈 워드의 방한으로 한국 사회에서 주목 받지 못했던 '혼혈인' 문제가 집중 보도되면서 혼혈인·결혼이주여성에 대한 관심과 지원 대책이 필요하다는 여론이 형성된다. 이후 정부와 정치권은 혼혈인 차별금지를 위한 법과 제도를 논의하기 시작하고 다인종·다문화를 수용하는 교과 내용 개편에 관한 논의도 시작되면서 혼혈인과 결혼이주여성에 대한 사회적 관심이 커지기 시작한다(경향신문, 2006. 4. 13.).

그러나 2007년에 들어서면서 정부의 정책적 지원 대상이 결혼이주여성으로 옮겨가자 혼혈인에 대한 언론의 관심은 사라지고 결혼이주여성에 대한 관심이 집중된다. 결혼이주여성에 대한 언론의 관심과 더불어 나타난 현상은 언론이 다문화 사회에 적합한 인식과 행동양식을 제시했다는 점이다. 즉, 언론은 한국사회에 존재하는 '순혈주의'는 다문화는 시대에 걸맞지 않는 구시대적인 발생으로 규정하고 순혈주의는 결혼이민자와 그 가정이 우리사회의 일원으로 뿌리 내리는 것을 더욱 어렵게 하는 요인임을 지적하면서 순혈주의를 벗어나 다문화 시대에 적합한 새로운 인식과 행동 양식이 필요함을 강조한다. 이를 위해 정책입안자 뿐만 아니라 국민도 결혼이민자와 그들 가정에 대한 태도와 인식에 대한 전환이 필요하고 중앙정부와 지방정부가 결혼이민자를 지원하기 위한 정책을 수립해야 한다는 메시지를 기사와 사설을 통해 전달한다.

다음으로 주목할 만한 여론의 변화는 다문화 관련 '학계의 연구'가 폭발적으로 증가했다는 점이다. 1990년대 이후 국제이주와 관련된 연구가 시작 되었고, 2006년 이후에는 가히 '다문화열풍'이라 불릴 정도로 '다문화'와 관련된 연구<sup>4)</sup>가 증가하기 시작한다. 사회학, 인류학, 행정학, 법학, 지역학, 언론학, 여성학 등 여러 학문 영역에서 외국인노동자, 화교, 중국교포, 유학생, 북한이탈주민, 결혼이민자 등 개별 이민 집단에 대한 연구가 활발해지기 시작한다. 이와 같이 학계는 다양한 다문화, 이주민에 관한 각종 보고서를 통해 다문화 사회의 방향성을 제시하고 거시적인 관점에서 한국사회가 추구해야 할 다문화정책 방향을 제시하면서 결혼이주여성

4) '다문화교육'이라는 키워드로 분류될 수 있는 기사의 건수가 2006년 이전에는 50여건에 불과했지만 2006년 이후에는 1000여건으로 폭증한다(양명자, 2008). 이는 다문화 담론이 우리 사회의 주류 담론이 되었음을 뜻한다.

과 다문화가족을 지원하기 위한 정책 환경이 조성된다.

### 3) 여성가족부의 조직 개편

정치의 흐름에서 나타난 세 번째 흐름은 ‘여성가족부의 조직 개편 및 확대’이다. 여성가족부의 전신인 여성부는 2004년 6월 보건복지부로부터 영유아 보육 및 가족업무를 이관 받는다. 이후 여성가족부는 2005년 3월 여성부에서 여성가족부로 이름을 변경을 하면서 여성, 가족 및 영유아 보육업무를 수행하게 되었으면 조직의 규모도 1실 4과 2관 19과, 정원 176명(여성가족부 홈페이지)으로 확대된다. 이러한 분위기 속에서 2006년 4월26일 노무현 대통령 주재로 국무총리, 교육인적자원, 외교통상부, 법무부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 여성가족부, 중앙인사위원회, 기획예산처 등 12개 부처가 참여하고 대통령 자문 기구인 빈부격차·차별시정위원회가 참여하는 ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책’에서 주도적인 역할을 담당하면서 다문화가족지원법의 형성활동 뿐만 아니라 정책대안으로서 법안 마련에 주도적인 역할을 수행한다.

### 4) 시민단체의 활동

정치의 흐름에서 나타난 네 번째 흐름은 ‘시민단체의 활동’이다. 2000년대에 들어서면서 시민단체의 활동가들이 정부정책 논의과정에 자문위원으로 참여하기 시작했으며, 참여정부가 들어서면서 시민단체 활동가들의 참여는 더욱 활발해져서 2004년부터 2007년 사이에 민·관·학이 모여 정책 대안을 찾기 위한 파트너로서의 관계를 형성하는 모습이 나타난다 (김혜순외, 2007; 이해경, 2007; 윤인진, 2007). 다문화가족지원법을 논의하는 과정에서도 시민단체의 활동가들이 적극 참여하는 모습이 나타난다.

이주여성인권연대, 외국인노동자 인권을 위한 모임, 한국이주여성인권센터 등 비록 소수의 단체였지만 다문화가족지원법 형성과정에 적극적으로 참여하는 모습을 보여 준다. 한국이주여성인권센터 한국염 대표의 경우 노무현 대통령에게 여성 결혼이민자의 인권과 한국 사회 통합을 위한 정책을 제안하고, 이주여성인권연대의 김민정 정책국장과 외국인노동자 인권모임을 위한 정귀순 대표는 혼혈인·이주민·다문화가족 지원 관련법 형성에 관한 공청회에 참여해 적극적인 의견을 개진한 등 시민단체의 대표와 실무자들이 정책 형성과정에 참여하면서 적극적으로 의견을 개진하는 모습을 보인다. 그러나 다문화가족지원법의 내용을 구성하는데 있어 시민단체는 결혼이주여성의 인권보호와 인권침해예방에 대한 내용을 충분히 담아 내지 못하는 결과를 초래한다. 이러한 결과를 초래한 원인은 당시 이주민지원 시민단체 대부분이 이주노동자 지원에 집중되었고 결혼이주여성을 지원하기 위한 시민단체는 소수의 기관만 존재하고 있었기 때문이다. 즉, 고용허가제 형성과정에서 보여준 시민단체의 조직력과 이슈 파이팅은 다문화가족지원법 형성과정에서는 나타나지 않았고 소수의 시민단체만이 다문화가족지원법 형성과

5) 2000년 이전의 시민사회단체는 민족, 통일 등 정치 이데올로기적 운동을 추구하는 단체들이 많았으나, 2000년 이후는 신사회적인 운동을 추구하는 단체들이 늘어나면서 일상의 민주화, 생활 속의 민주화를 추구하면서 이민관련 시민사회단체들의 움직임이 활발해진다.

정에 참여 하면서 결혼이주여성의 인권보호와 인권침해예방에 대한 내용을 담아내는데 큰 역할을 하지 못하는 한계를 드러낸다.

### 3. 정책의 흐름

다문화가족지원법 형성과 관련해서 나타난 정책의 흐름을 살펴보면 ‘법무부’와 ‘여성가족부’가 다문화가족지원법 도입을 둘러싸고 하기 치열한 논쟁을 벌이고, 다양한 정책적 대안을 제시했다는 점이다. 법무부와 여성가족부가 주도한 정책적 대안에 대해 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 대통령의 외국인·이민관련 정책방향 제시

외국인 및 이민정책 추진과 관련된 대통령의 정책방향 제시와 지시는 2006년 4월 14일 ‘외국인정책기본방향 및 추진 체계안 보고회의’에서 내용을 확정하고 외국인정책 추진에 필요한 근거법령으로 ‘재한외국인처우기본법 형성’을 검토해 보라는 정책방향을 제시한다. 그러나 대통령의 외국인·이민관련 정책 방향과 지시사항을 논의하는 과정에 저출산·고령화가 이슈가 사회문제로 등장하면서 결혼이주여성과 그들 자녀에 대한 지원정책과 관련된 대통령의 구체적인 언급과 지시가 나온다. 2005년 4월 노무현 대통령이 보건복지부 업무보고에서 “이민정책을 신중히 검토하여 저출산·고령화에 대한 근본대책을 세우라”고 지시한 이후 이와 관련된 정책 보고서가 발행되고 공청회가 개최된다. 이러한 분위기 속에서 2006년 4월 관련부처와 위원회 위원 등이 참석한 가운데 ‘여성결혼이민자가족의 사회통합 지원대책’이 확정되면서 결혼이주여성을 지원하기 위한 정부 정책은 결혼이민자가족을 지원하기 위한 정책으로 그 성격이 바뀌게 된다(김선희외, 2008). 외국인 정책 초기에는 ‘외국인 정책과 관련’ 전반적인 관리 및 지원은 법무부가 해야 한다는 대통령의 지시로 법무부에 힘을 실어 주었으나, 국제이주여성과 다문화가족이 증가하고, 저출산·고령화 심화되는 상황 속에서 결혼이주여성이 저출산·고령화 문제를 해결하기 위한 대안으로 부각되면서 법무부가 주도하던 ‘외국인정책’이 ‘가족정책’으로 이동하는 모습이 보이면서 법무부가 주도하던 외국인정책이 여성가족부로 분화되는 모습이 나타난다.

#### 2) 외국인정책의 주도권을 잡기 위한 법무부의 대안

정책의 흐름에서 나타난 두 번째 흐름은 ‘외국인정책의 주도권을 잡기 위한 법무부의 대안 제시’라고 할 수 있다. 정치의 흐름에서 전술 한 것처럼, 노무현 대통령이 외국인 이주여성, 자녀의 인권실태 및 차별개선을 대통령 지시 사항으로 전달하면서 법무부는 발 빠르게 지시사항을 이행하기 위한 준비에 들어간다. 2005년 12월 8일 청와대 민정수석이 법무부 출입국 관리국장에게 대통령의 지시사항을 전달하면서 인권보호측면에서 외국인문제 관련 개선 대책 및 추진체계를 마련토록 지시하면서 법무부의 움직임은 급물살을 타게 된다. 며칠 뒤인 12월 12일에는 법무부 출입국 관리국장을 팀장으로 하는 T/F를 구성하여 외국인정책에 관한 기본방향

과 추진체계 마련을 위한 초안을 작성하고 2006년 1월 6일부터 시민단체·학계·관계부처 등과 함께 5차례 회의를 거쳐 '외국인정책 기본방향 및 추진체계'를 마련한다.

외국인정책 기본방향 및 추진체계 마련을 위한 총 5차례의 회의와 의견 조율을 통해 마침내 2006년 5월 26일 법무부는 대통령이 주재하는 제 1차 '외국인정책 기본 방향 및 추진체계'를 발표한다. 법무부는 발표를 통해 외국인정책을 추진하는 배경으로는 국제인적교류의 활성화, 급속한 저출산·고령화 진행, 외국인체류 유형의 다양화 및 정주화라는 '정책 환경'의 변화와 외국인체류 환경변화에 따른 새로운 정책의제의 대두, 종합적이고 중장기적인 시각에서 외국인 정책을 추진 할 수 있는 총괄적인 체계가 부재한 상황에서 다양한 정책의제를 포괄할 수 있는 '상위정책개념'이 필요하다는 점을 강조한다. 법무부는 더 나아가 외국적 동포 포용, 결혼이민자·외국인여성·외국인 자녀의 권익 향상, 난민에 대한 실질적인 지원, 외국인근로자 처우개선, 불법체류 외국인 인권보호, 다문화사회로의 통합기반 구축 등 총 6개 분야의 정책 이행 과제를 제시하면서 이를 안정적으로 추진한 법적근거 마련을 위한 작업에 돌입한다. 법무부는 이를 위해 2006년 9월 29일 '재한외국인처우기본법(안)' 형성을 위한 공청회를 개최하고 2006년 11월 28일 노무현 대통령이 주재한 제 52회 국무회의에서 외국인정책의 체계적인 수립 및 추진을 위한 근거를 마련한다. 이와 같은 과정을 거치고 노무현 대통령의 지지속에 법무부는 외국인정책의 주도권을 선점하면서 외국인 분야를 총괄하는 권력을 갖게 된다. 무엇보다, 결혼이민자와 그들의 자녀를 지원하는 내용이 포함된 '재한외국인처우기본법'이 법무부 주도로 2007년 4월 27일 국회 본회의를 통과하면서 법무부의 외국인 정책을 총괄하는 권력은 정점에 이르게 된다.

### 3) 다문화가족지원법 도입을 위한 여성가족부의 토대 구축

2006년 4월 26일에 개최된 '여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원 대책' 이후 여성가족부는 다문화가족지원법을 형성하기 위한 본격적인 행보에 돌입한다. 여성가족부는 다문화가족지원법 마련을 위한 연구조사와 결혼이민자가족 실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구를 진행한다. 이를 통해 여성가족부는 다문화가족지원법 형성을 위한 환경을 조성하고 국회와 함께 공청회를 통한 다문화가족지원법 형성의 필요성과 정당성을 확보하려고 노력한다.

이러한 노력은 2006년 10월 '다문화가족지원법 마련을 위한 연구'를 통해 나타난다. 이 연구보고서는 여성결혼이민자와 이주노동자<sup>7)</sup>가 우리 사회에 안정적으로 정착하고, 그들 및 그 자녀들로 구성되는 다문화가족이 우리 사회의 구성원으로서 순조롭게 통합될 수 있도록 지원하는 법이 필요하다는 점을 강조한다. 다시 말해, 포괄적인 외국인 지원의 내용을 담고 있는 재한외국인처우기본법, 이주노동자의 고용과 근로조건에 관한 문제를 다루는 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'과 다른 국제결혼으로 형성된 결혼이민자 및 이주노동자 가족을 지원하기 위한 '다문화가족지원법'이 필요하다는 점을 강조한다. 더 나아가 다문화가족 문제를 단순히

6) 결혼이주여성과 그들의 자녀의 지원이 포함된 내용을 담고 있는 재한외국인처우 기본법은 여성가족부가 추진하고자 하는 다문화가족지원법의 도입의 주된 반대 논리로 작동하게 된다.

7) 다문화가족지원법 마련을 위한 연구에서 규정하고 있는 이주노동자란 한국인과 결혼해 가족의 구성원으로 들어온 이주민을 말한다.

외국인 정책의 일부로 취급하여서는 안 되며, 우리 사회의 '특수하게 형성된 가족'의 문제로 파악하여야 한다고 주장한다. 즉, 다문화가족지원법은 외국인정책이 아닌, 가족정책의 일환으로 문제에 접근해야 한다는 점을 강조한다. 그러나 다문화가족지원법안의 내용을 살펴보면 정책의 성격이 변화 되었다는 점을 알 수 있다. 즉, 결혼이주여성정책이 형성되는 초기에는 이주여성에 대한 차별철폐에서 출발하여 인신 매매성 국제결혼과 이후의 가정폭력, 안정적인 체류 등의 인권문제를 해소하는데 중점을 두었으나, 저출산·고령화 현상이 심화되는 사회·경제적 환경에서 가족의 위기와 미래사회 노동력의 위기가 강조되면서부터 결혼이주여성 개인의 인권보다는 결혼이주여성가족의 적응에 정책의 초점이 맞추어지게 되었다는 점이다(김선희, 2008). 즉, 2005년 6월 복지부는 국제결혼 이주여성 실태조사 및 보건 복지 지원정책을 통해 결혼이주여성과 관련된 내용(결혼이민자에 대한 사회공적 부조, 결혼이민자의 시민적 권리보장, 가족해체의 예방과 다양한 문화, 가치관 공존 지원, 사회안전망 사회복지서비스 확충, 보건, 의료 서비스 정비)을 제시하지만 이러한 정책이 본격적으로 시행되기도 전에 저출산 문제가 한국사회에 심각한 사회문제로 등장하게 된다. 이러한 환경에서 여성가족부는 여성 이슈보다는 가족 이슈를 전면으로 내세우면서 법무부와 주도권 싸움에서 우위를 점하게 된다.

#### 4) 법무부와 여성가족부의 주도권 획득을 위한 대안 제시

정책의 흐름에서 나타난 네 번째 흐름은 '법무부와 여성가족부의 주도권 획득을 위한 대안제시'이다.

법무부와 여성가족부 사이에 결혼이주여성과 다문화자녀를 지원하기 위한 주도권 다툼의 절정은 2007년 6월 27일에 국회 여성가족위원회 주최로 진행된 '혼혈인·이주민·다문화 가족 지원 관련법 형성에 관한 공청회'라고 할 수 있다.

이날 공청회에 법무부를 대표해서 참석한 김남일 법무부 출입국관리정책 관은 발제를 통해 다문화·이주민·혼혈인가족지원 법안이 목적이 재한외국인처우기본법의 목적과 동일하다는 점을 강조한다. 즉, 재한외국인처우기본법의 목적인 '재한외국인이 대한민국 사회에 적응', 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 하고 있는데, 다문화가족지원법안도 거의 유사하게 '재한외국인' 대신에 '다문화가족 구성원'이 들어갔고, 다문화가족 구성원이 우리사회에 조기에 정착하고 대한민국 발전과 사회통합에 이바지 하게 함을 목적으로 한다는 점도 재한외국인처우기법과 유사하다는 점을 강조 한다. 또한 '이주민가족의 보호 및 지원', '우리사회에 신속하게 적응하고 국가발전과 사회통합에 이바지 한다는 내용'도 혼혈인 가족 지원에 관한 법률'과 유사하다는 점을 강조하면서 다문화·이주민·혼혈인 가족 지원법 형성의 불필요함을 주장한다.

김남일 국장은 더 나아가 재한외국인처우기본법이 대한민국에 합법적으로 체류하는 재한외국인을 주 대상으로 하고 있고 결혼이주여성과 다문화가족 뿐만 아니라 영주권자, 난민, 대한민국 국적 취득자, 전문외국인력, 근로자 등 모든 다양한 형태의 외국인을 지원 대상으로 하고 있기 때문에 결혼이주여성과 다문화가족을 지원하기 별도의 법이 필요하지 않음을 주장한다.

이에 대해 양승주 여성가족부 가족정책국장은 여성가족부가 2005년부터 여성결혼이민자가

족 업무를 수행했음을 강조하면서 중앙정부차원에서 결혼이민자가족 지원 사업을 수행하기 위해서는 ‘제도개선’과 ‘사회통합서비스’ 필요함을 언급하면서 그동안 많은 부처의 노력으로 제도개선의 상당한 성과를 이루어 냈고, 이제 남은 것은 주로 사회통합서비스 임을 강조한다. 양승주 국장은 사회통합 서비스의 핵심은 ‘전달체계’를 가지고 다문화가족을 지원하는 것이 이민자사업의 가장 중요한 내용이라고 주장하면서 여성가족부는 이미 2007년 현재 결혼이민자가족지원센터가 38개소에서 운영되고 있으며 2008년에는 80개소로 확장하면 전반적으로 거점형 센터와 38개소 센터를 통해서 기본적인 전달 체계망을 구축할 것이라는 점을 강조하면서 전달체계가 없는 법무부와의 차이점을 강조하면 주도권을 잡으려고 노력한다.

더 나아가 여성가족부는 내용적 측면에서 다문화가족지원법이 재한외국인처우기본법과 비교해 차별성을 가진다는 점을 강조하면서 주도권을 잡기 위한 노력을 전개해 나간다. 여성가족부는 다문화가족지원법이 가족정책에서 여러 가족이 있을 수 있으나 특수한 욕구를 가진 가족을 다문화가족으로 상정하고 있음을 강조하면서 특수성을 가진 다문화가족을 전달체계를 통해서 사회통합을 이루어내고 그들 가족의 삶의 질 향상을 구현하는데 있기 때문에 법무부가 제기한 중복 문제는 충분히 조율이 가능하다고 주장한다. 따라서 일부 대상의 중복을 들어서 전체적으로 법 형성의 필요성까지 부인한 것은 문제가 있음을 분명히 하면서 법무부와의 주도권 싸움에서 주도권을 얻기 위한 대안을 제시한다(여성가족위원회, 2007).

#### 4. 흐름의 결합

그렇다면 세 가지 흐름이 하나로 결합될 수 있었던 요인은 무엇인가?

세 가지 흐름 중 가장 큰 영향력을 발휘한 것은 ‘정치의 흐름’이라고 할 수 있다. 참여정부가 등장하고 참여정부 하에서 여성가족부가 확장되면서 다문화가족지원법 도입을 위한 준비와 다양한 정책대안을 제시할 수 있는 토대를 마련할 수 있었다. 대통령 또한 다문화가족 지원 관련 정책 방향을 제시하면서 다문화가족지원법이 도입될 수 있었던 정책 환경이 조성되면서 정책의 창이 열리게 된다.

## 04 | 정책응호연합의 신념체계와 정책전략

### 1. 정책응호 연합의 신념체계

#### 1) 법무부의 신념체계

형식적인 측면에서 법무부가 제시한 반대논리는 첫째, 재한외국인처우기본법과 같은 별도의 법을 형성한 네덜란드의 외국인 처우에 관한 기본법, 덴마크의 통합법 등의 해외 입법례를 사례로 제시 하면서, 이러한 입법례도 지원 대상을 규정하는데 있어 이주민가족 지원에 한정시

키지 않고 외국인 전반의 사회통합과 처우를 규정하고 있음을 언급하면서 이주민 가족을 지원하기 위한 별도의 법은 어느 나라에도 없음을 강조한다. 둘째, 다문화가족지원법, 이주민가족지원법, 혼혈인 가족지원법이 재한외국인 처우기본법과의 입법목적의 중복<sup>8)</sup>을 지적하면서 위법안들이 형성될 경우 입법목적이 중복되는 입법낭비 현상이 발생될 수 있음을 지적한다. 또한 공청회의 논의된 법률안들이 일반법과 특별법과의 관계가 아닌 이상 각 법률이 동등한 효력을 가져 상호 충돌을 일으킬 수밖에 없고, 법체계상으로도 타당하지 않음을 강조한다. 셋째, 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법의 지원대상<sup>9)</sup>의 중복문제를 지적한다. 즉, 재한외국인처우기본법은 대한민국에 거주할 목적으로 체류하는 재한외국인을 지원 대상으로 삼고 있고 결혼이민자와 그들의 자녀 또한 정책지원 대상에 포함되기 때문에 별도의 지원법은 필요 없음을 재차 강조하면서 다문화가족지원법 도입을 반대한다.

다음으로, 내용적 측면에서 법무부가 제시한 반대논리로는 첫째, 다문화가족지원법안이 다문화가족구성원의 사회적응과 제도 개선을 위한 중앙정부와 지방정부의 책무에 대한 내용을 담고 있지만 재한외국인처우기본법은 보다 거시적인 관점에서 재한외국인의 지원과 관련된 중앙정부와 지방자치단체의 책무를 명시하고 있기 때문에 내용의 중복이라는 점을 강조한다. 둘째, 재한외국인처우기본법은 이미 법무부 장관 주도로 5년 단위로 외국인 정책기본계획을 수립하고 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 소관별로 시행계획을 수립하고 시행한다는 내용을 소개하면서 다문화가족지원법안의 경우 행위주체만 여성가족부 장관일 뿐 이하 내용은 재한외국인지원법과 동일하기 때문에 유사분야에 대한 정책 중복·충돌될 수 있다는 우려를 표명한다.

## 2) 여성가족부의 신념체계

법무부에서 지속적으로 문제 제기한 재한외국인 처우기본법과의 중복 문제와 관련하여 여성가족부는 재한외국인 처우기본법과의 중복 문제를 일부 인정하면서도 결혼이민자 등과 대한민국 국민이 혼인·혈연·입양 등으로 결합하여 이루어진 ‘가족’과 ‘가족구성원’ 중 귀화허가를 받은 자를 포함한 가족을 대상으로 하고 있다는 점을 밝히면서 정책대상에 있어 다소 차이가 있다는 점을 강조한다. 다음으로, 다문화가족지원을 위한 기본계획의 수립과 관련하여 재한외국인 처우기본법이 담고 있는 외국인정책 기본계획과 일부 중복이 있을 수 있음을 인정하면서도 다문화가족의 문제는 일반 가정과는 다른 특수한 방법으로 형성된 가족의 문제로 파악해야 한다고 주장한다. 즉 다문화가족을 위한 기본계획은 ‘가족정책적 관점’에서 지원하려는 것이므로 외국인기본계획과는 차이가 있으며 외국인정책기본계획과 일부 중복되는 부분에 있어서도 재한외국인처우 기본법에 의하여 구성·운영되는 ‘외국인정책위원회’에서 결정한 정책 방향을 수용

8) 재한외국인처우기본법 제1조(목적) 지원대상이 재한외국인과 다문화가족, 이주민 가족, 혼혈인 가족이라는 주어만 다른 뿐 지원을 통하여 이들의 ‘사회적응’을 촉진하고 궁극적으로 대한민국의 발전과 ‘사회통합’에 이바지 한다는 공통의 내용을 담고 있음을 지적한다.

9) 재한외국인처우기본법은 다문화가정을 이룬 결혼이민자와 그 자녀뿐만 아니라 영주권자, 난민, 대한민국 국적 취득자, 전문인력, 외국인 근로자, 외국국적 동포, 외국인 투자자, 유학생 등 다양한 형태의 외국인을 대상을 하고 있어 다문화가족지원법의 지원 대상으로 삼고 있다.

하여 이에 저촉되지 않도록 조정이 가능하다는 점을 내세우면서 다문화가족지원법 형성이 필요함을 역설한다.

내용적인 측면에서 여성가족부는 다문화가족지원법안이 재한외국인처우기본법과 차별성 있다는 점을 강조한다. 즉, 결혼이민자는 한국사회에서 한국인과 가족을 형성하고 있으며 다문화가족의 아동은 이미 대한민국 국적을 가지고 있다는 점을 지적하면서 다문화가족의 문제는 '외국인'의 문제가 아니라 특수한 방법으로 형성된 '가족의 문제'로 접근해야 하고, 따라서 이들에 대한 지원 또한 다문화가족이 건강한 가족생활과 사회생활을 지속적으로 영위할 수 있는 '가족정책적 관점에서의 지원'이 필요하다는 점을 분명히 한다. 더 나아가 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법안이 동일하게 명시하고 있는 결혼이민자와 그들 자녀에 대한 지원과 관련해서도 재한외국인처우기본법이 결혼이민자 본인과 그 자녀에 대한 사회적응에만 정책의 초점이 맞춰져 있고, 건강한 가정생활의 영위와 가족문제의 예방·해결을 위한 지원에 대한 규정이 없으며 결혼이민자 본인에 대한 지원도 3년까지 제한적으로 지원하도록 규정되어 있음을 지적하면서 이러한 구조적 한계를 극복하고 결혼이민자와 그들의 자녀들에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 가족정책의 성격을 가진 새로운 이민정책 필요하다는 점을 역설하면서 여성가족부는 재한외국인처우기본법과의 차별성을 부각시킨다.

마지막으로, 여성가족부는 38개소의 '결혼이민자가족지원센터'를 운영하는 등 결혼이주여성 과 다문화가족을 지원하기 위한 서비스 전달체계를 이미 갖추고 있음을 강조하면서 서비스 체계의 안정적인 운영을 위한 경과규정을 두어 다문화가족지원센터를 운영하는 것이 필요하다는 의견을 제시한다.

## 2. 정책옹호연합의 정책전략

### 1) 여성가족부의 정책전략

여성가족부가 다문화가족지원법의 도입을 위해 사용한 '정책 전략'은 온건전략과 강경전략의 혼합이라고 할 수 있다. 여성가족부의 제도적 소수전략이라는 '비권력성'과 불리한 구조 속에서 정책학습, 성명전략, 청원전략 등의 '비폭력성' 전략을 사용하면서 법무부와의 갈등을 최소화하고 다문화가족지원법의 입법 가능성을 높이기 위해 정부부처 발의가 아닌 의원발의라는 입법화 전략이라는 '안정화 전략'을 선택한다.

#### (1) 정책학습 전략

다문화가족지원법을 도입을 위해 여성가족부가 사용한 첫 번째 전략은 온건전략 중 비폭력성 전략인 '정책학습 전략'이다. 여성가족부는 2007년 1월 26일 국회인권정책연구회에서 개최한 '다문화가족지원법 제정을 위한 입법 공청회'를 통해 다문화가족지원법 형성의 정당성과 도입의 필요성을 역설하는 등 '정책학습 전략'을 취하면서 다문화가족지원법 도입에 대한 공감대를 만들어 나간다.

## (2) 청원전략

여성가족부는 스스로 법을 발의 하는 전략 보다는 의원의 입법을 통해 법을 상정하는 전략을 선택한다. 이는 행정부에서 발의하는 법안 보다는 국회의원이 발의하는 법안이 수월하게 상임위원회와 본회의를 통과 될 수 있다는 점과 정부 부처 내 갈등을 최소화 할 수 있다는 인식 아래 열린우리당 장향숙 의원에게 입법을 요청하는 ‘청원 전략’을 선택 한다<sup>10)</sup>.

여성가족부는 다문화가족지원법의 입법화의 가능성 높이기 위해 사용한 방법은 ‘가족주의’이다. 즉, 여성가족부는 다문화가족지원법안의 적용대상을 결혼이주여성과 그 가족에 한정하여 결혼이민자 정책을 가족정책으로 접근했고 이는 결혼이민자와 한국인 가족, 그리고 그들의 자녀를 지원해야 한다는 정당성을 내세우는 전략으로 입법과정에 있어 큰 반대와 이견 없이 법안이 통과 될 수 있었다(배선식, 2016).

## (3) 방해전략

다문화가족지원법을 도입을 위해 여성가족부가 사용한 세 번째 전략은 온건전략 중 비폭력성 전략인 ‘방해 조정전략’이다. 2007년 6월 26일 국회 인권정책위원회 주최로 진행된 ‘혼혈인·이주민·다문화가족지원 관련법 형성에 관한 공청회’가 열린다. 이날 공청회에는 한나라당 김충환 의원이 대표 발의한 ‘혼혈인가족의 지원에 관한 법률안’과 한나라당 고경화 의원이 대표 발의한 ‘이주민가족의 보호 및 지원 등에 관한 법률안’, 열린우리당 장향숙 의원이 대표 발의한 ‘다문화가족지원법안’(이하 ‘다문화가족지원법안’, ‘이주민가족법안’, ‘혼혈인 가족법안’)이 올라온다. 이날 여성가족부는 다문화가족지원법 도입의 독창성과 필요성, 정당성을 확보하기 위해 나머지 두 개의 법률을 비판하면서 방해하는 전략을 취한다.

## 2) 법무부의 정책전략

### (1) 정책학습전략

다문화가족지원법을 도입의 저지를 위해 법무부가 사용한 첫 번째 전략은 온건전략 중 비폭력전략인 ‘정책학습전략’이다. 법무부는 여성가족부와 마찬가지로 공청회를 통해 재한외국인처우기본법과의 ‘중복 문제’를 지속적으로 주장하면서 다문화가족지원법의 도입을 반대하는 정책 전략으로 ‘정책학습 전략’을 취한다.

### (2) 지지와 설득전략

다문화가족지원법 도입을 반대하기 위해 법무부가 사용했던 두 번째 전략은 온건전략 중 비폭력적 전략인 ‘지지와 설득’ 전략이다. 여성가족부가 다문화가족지원법을 추진한다는 소식에 출입국·외국인정책 본부 측에서는 이제 막 시행된 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법

10) 이 부분은 다문화가족지원법 형성과정에 직접 참여 했던 여성가족부 고위관계자와의 인터뷰(2016년 10월4일(화) 16:30)의 내용을 통해서도 확인 된다. 이날 인터뷰도 정부발의 보다는 의원발의를 통하는 것이 부처 간 의 갈등을 줄이고 법안 통과가 정부입법 보다는 쉽다고 인터뷰를 통해 밝힌바 있다.

이 중복될 뿐만 아니라 외국인정책으로 결혼이주민과 국적취득 자들을 충분히 포섭할 수 있음에도 별도의 법을 만드는 것은 매우 부적절하다는 입장을 표명하면서 두 법안이 시행 될 경우 유사성과 중복성 때문에 정책의 혼란이 올 거라는 경고 메시지를 보내면서 국회 법제사법위원회 위원을 설득한다. 그러나 법무부의 설득 작업에도 불구하고 법제사법위원들이 법안이 다소 중복된다 하여 무슨 문제가 있겠는가 라는 태도를 보이면서 설득작업은 실패하게 된다(황택환, 2012).

### (3) 조직적 압박전략

마지막으로, 법무부가 다문화가족지원법의 도입을 막기 위해 사용했던 마지막 전략은 온건전략 중 비폭력 전략인 ‘조직적 압박전략’이다. 다문화가족지원법 도입을 막기 위한 지지와 설득 작업이 실패하자, 다문화가족지원법을 논의하는 회의장에 조직적으로 참여해 비폭력적 시위를 하면서 여성가족부를 압박한다. 법무부가 사용한 조직적 압박 전략은 당시 여성가족부 고위관계자의 증언<sup>11)</sup>을 통해 알아볼 수 있다. 그에 따르면 “다문화가족지원법이 해당 상임위를 통과하고 법사위원회에서 법안심사소위가 열렸는데, 이날 소위는 법안심사위원들, 국회수석 전문위원이 참여했고 여성가족부에서는 차관, 국장, 과장이 참여했는데, 법무부 쪽에서 모두가 와 있었다. 그런 사례는 처음 봤다. 다른 정부부처 관련 법안을 심사하는데 그렇게 들어와서 시위하는 것은 처음이다. 무엇보다 법안 심사에는 국회수석 전문위원의 역할이 매우 중요하다. 국회전문위원은 법안심사과정을 조율하고, 이 조율에 따라 법안이 날아 갈 수 있을 정도로 막 후 실세인데 당시 국회수석 전문위원위원은 법무부 검사 출신이었다. 법무부가 얼마나 힘이 있는 조직이었는지 그 때 알았다.” 라는 여성가족부 고위관계자의 증언처럼, 당시 법무부는 매우 이례적으로 여성가족부가 추진하고 있는 다문화가족지원법의 도입을 막기 위해 법안 소위에 참석해 조직적 압력 전략을 사용하면서 법안 심사위원들을 압박하는 모습을 보인다.

위의 내용을 종합해 보면, 찬성옹호집단은 결혼이주여성과 다문화가족을 지원하기 위한 서비스 전달이 시급한 상황에서 여성가족부는 이미 전달체계를 갖추었지만 이를 수행하기 위한 법적 근거가 없기 때문에 안정적인 서비스 전달을 위한 다문화가족지원법이 필요성을 강조하면서 이를 도입하기 위한 다양한 정책적 전략을 사용한다. 반면, 반대집단인 법무부는 이미 재한 외국인처우기본법에 결혼이주여성과 다문화자녀의 지원에 대한 조항을 들면서 내용의 중복성, 법리적 충돌이 될 수 있다는 점을 지적하면서 다문화가족지원법의 불필요성을 강조하고 법 도입을 저지하기 위한 다양한 정책적 전략을 사용한다. 그러나 두 정책옹호 연합이 다문화가족지원법 도입과정에서 보여준 다양한 정책전략은 ‘조직 및 업무 영역의 확장’이라는 여성가족부

11) 다문화가족지원법 형성과정에 직접 참여 했던 여성가족부 고위관계자와의 인터뷰는 2016년 10월4일(화) 16:30부 터 17:30분 까지 서울 광화문 투썸플레이스 커피숍에서 진행 되었다. 인터뷰이를 여성가족부 고위관계자로 기술했던 것은 실명을 밝히고 싶지 않은 본인의 요청에 따랐다. 이날 인터뷰는 다문화가족지원법 도입을 둘러싸고 여성가족부와 법무부와 간 갈등의 주요 지점, 여성가족부가 다문화가족지원법을 입안하는데 있어 정부입법이 아닌 의원 입법을 선택한 이유, 당시에 여성가족부가 법무부의 반대를 이겨내고 다문화가족지원법을 도입할 수 있었던 핵심요인, 2007년 6월 26일 혼혈인, 이주민, 다문화가족 지원 관련법 형성에 관한 공청회서는 3가지 법이 논의되었는데 왜 나머지 두 개의 법(혼혈인, 이주민 가족)은 논의과정에서 제외되고 다문화가족 지원법안 상정되었는지, 특히 고경화 의원이 발의한 이주민 가족지원법은 왜 논의의 과정에서 제외되었는지를 중심으로 인터뷰를 진행했다.

의 정책적 목적과 외국인정책에 대한 ‘기득권 유지’라는 법무부의 정책적 목적을 달성하기 위한 수단으로 사용된다. 즉, 여성가족부는 부처의 확장을 위해 민족주의와 혈통주의에 기반 해 결혼이주여성과 다문화가족의 자녀를 지원한다는 제한적 가족지원정책으로서의 다문화가족정책을 도입하고자 다양한 정책 전략을 사용하고 다문화가족지원법은 불과 1년 만에 본회의를 통과한다. 반면, 그동안 외국인정책의 주도권을 잡고 있던 법무부는 기득권을 빼앗기지 않기 위해 법안소위에서 이례적으로 조직적 압력을 가하는 등 여성가족부가 다문화가족지원법을 통해 조직 및 업무영역의 확대하려는 움직임을 막으려는 목적으로 다양한 정책전략을 시도하지만 다문화가족지원법의 도입을 막지 못한다. 이러한 구조로 인해 다문화가족지원법은 지원대상의 결혼이주여성과 다문화가족으로 한정하는 내용적 협소함 사회적 약자이자 소수자인 결혼이주여성의 인권침해를 구제하고 인권을 보호할 수 있는 내용을 담아내지 못하는 구조적 한계를 발생 시킨다. 무엇보다, 이로 인해 결혼이주여성에 대한 인권문제가 지속적으로 발생하게 되는 결과를 낳게 된다. 더 나아가 다문화가족지원법 논의 과정에서 이주 당사자인 결혼이주여성들이 정책 논의 과정에서 철저히 배제되면서 이들의 목소리를 정책에 담아 내지 못하는 구조적 한계를 보이게 된다.

### 3. 정책지향학습

정책 지향적 학습은 정책옹호연합에 속해있는 참여자들이 가지고 있는 신념체계는 고정불변한 것이 아니라 변화가 가능하다는 것이다. 이러한 신념체계의 변화를 '정책지향적학습(policy-oriented learning)' 이라고 한다.

그렇다면 이러한 흐름 속에서 법무부와 여성가족부 사이에 ‘정책지향학습’은 어떻게 발생했는가? 대립하는 두 집단 사이에서 정책지향 학습이 발생한 핵심적인 요인은 여성가족부가 결혼이주여성과 다문화가족지원을 해야 한다는 국회의원들의 ‘인식과 공감대의 형성’이라고 할 수 있다. 이러한 인식과 공감대가 형성될 수 있었고 국회의원들이 법무부가 아닌 여성가족부를 지지했던 이유는 두 조직의 성격이 매우 달랐기 때문이었다. 즉, 결혼이주여성과 다문화가족의 지원은 법무부가 아닌 여성가족부가 주도해야 한다는 인식과 공감대가 쉽게 형성되었다는 것이다. 당시 여성가족부 고위관계자는 “만일 반대 집단이 보건복지부였다면 여성가족부가 주도권을 갖기가 어려웠을 텐데 갈등의 대상이 법무부라 법 형성이 수월했다.”고 서술하였다. 다시 말해 가족에 대한 서비스지원이라는 측면에서 여성가족부의 경쟁 부처가 보건복지부였다면 여성가족부가 다문화가족지원법을 주도해 나가는데 어려움이 있었겠지만 서비스와는 거리가 먼 법무부가 경쟁상대로 등장했기 때문에 여성가족부가 주도권을 쉽게 잡을 수 있었다는 것이다. 또한, 당시 의원들이 법무부가 아닌 여성가족부의 손을 들어준 또 다른 이유는 여성가족부가 결혼이주여성을 지원하기 위한 전달체계를 이미 갖추고 있다는 점을 의원들이 인식하게 되고, 결혼이주여성과 다문화가족지원은 여성가족부가 수행해야 한다는 의원들이 공감대가 형성되었기 때문이다.

법무부는 다문화가족지원법 도입을 막을 수 없게 되자 ‘전략전 선택’을 하게 되고, 여성가족

부 또한 법무부의 반대를 종식시키기 위해 ‘타협적 선택’을 하게 된다.

은 법무부와 여성가족부 사이의 전략적, 타협적 선택의 결과물로 다문화가족지원법안 수정안(대안)이 나온다.

〈다문화가족지원법 수정안〉

항목	다문화가족지원법안 원안	다문화가족지원법 수정안	최종 정리
다문화 가족 정의	결혼이민자 등과 대한민국 국민이 혼인, 혈연, 입양 등으로 결합하여 이루어진 가족	출생시 부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족	조정
국가와 지방자치단체의 책무	-	다문화가족지원법에 따른 시책 중 외국인정책 관련 사항에 대하여는 재한외국인 처우 기본법 제5조 내지 제9조에 따름	신설
실태조사	-	여성가족부장관은 제1항에 따른 실태조사를 실시함에 있어 외국인정책 관련 사항에 대하여는 법무부장관과의 협의를 거쳐 실시함	신설
아동의 보육 및 교육	다문화가족 구성원인 아동 본인과 결혼이민자 등이 부모 또는 모의 합법적 불법적 체류자격이 아동의 교육받을 권리에 영향을 미쳐서는 아니됨	국가와 지방자치단체는 다문화가족 구성원인 아동이 학교생활에 신속히 적응할 수 있도록 교육지원대책을 마련함.	조정

종합해보면, 다문화가족지원법 도입 과정에서 나타난 정책지향 학습은 대립되는 집단 간 정책적 주장과 대안 제시를 통해 발생된 것이 아니라 전략적 선택과 타협적 선택을 통해 정책지향 학습이 발생 했다는 점을 알 수 있다. 이와 같은, 정책지향학습의 과정을 통해 다문화가족 지원법이 정책지원대상이 결혼이주여성과 다문화가족에 한정되고 결혼이주여성의 인권침해를 예방할 수 있는 내용을 담지 못한 구조적 한계의 원인을 유추해 볼 수 있다. 다시 말해, 정책지향학습이 결혼이주여성과 그들의 자녀에 대한 지원과 사회통합 방안에 대한 심도 있는 논의 과정을 통해 발생된 것이 아니라 이민·외국인지원 정책과 관련해 법무부는 조직 관할권의 피해를 최소화하고 외국인정책의 기득권을 지키기 위해 다문화가족원법 수정안(대안)에 법무부의 입장을 반영한다. 구체적으로 내용으로 다문화가족 정의를 규정하는데 있어 재한외국인처우기본법을 정의를 차용하게 했으며, 국가와 지방자치단체의 책무에 있어서도 재한외국인처우기본법의 내용을 따르게 했다. 무엇보다 실태조사에 있어서 법무부 장관과 협의를 통해 실시 될 수 있게 하는 ‘전략적 선택’을 통해 법무부의 영향력을 행사할 수 있는 구조를 만들어 낸다. 이에 여성가족부는 재한외국인처우기본법의 내용을 다문화가족지원법 수정안에 수용하고 무엇보다 ‘불법체류자격의 아동’의 교육을 받을 권리에 대해 언급한 조항을 삭제하는 ‘타협적 선택’을 통해 정책지향 학습이 이루어지게 된다. 결국 이러한 구조는 다문화가족지원법은 내용적 한계

와 구조적 한계를 내포하게 된다.

## 05 | 결론

본 연구는 한국의 대표적인 다문화정책이라고 할 수 있는 ‘다문화가족지원법’ 형성과정에서 다문화가족지원법이 형성되는 과정을 정치·사회적 맥락과 정책 환경의 측면에서 분석해 보았다. 더 나아가 정책형성과정에서 참여한 정책행위자들의 인식과 전략에 대한 분석을 통해 다문화가족지원법이 내포하고 있는 내용적 협소함과 구조적 한계를 가져온 정책결정요인에 대해 분석하였다. 이와 같은 작업은 이주민의 규모가 점차 증가 하고 있는 현실을 감안해 보았을 때 다소 늦은 감이 없지 않다. 역사학자 E·H 카는 역사란 무엇인가 라는 저서에서 “역사는 과거와 현재의 끊임없는 대화”라고 말했다. 그는 우리는 현재를 거울삼아 과거를 통찰하고, 과거를 거울삼아 현재를 바라보며, 과거와 현재와의 대화를 통해 더 나은 미래를 창출할 수 있다고 말한다. 이 말은 한국의 다문화 정책에 적용해 다시 정리해 볼 수 있다. 현재 발생되고 있는 다문화정책의 문제점의 원인을 다문화정책의 형성과정의 고찰을 통해 찾을 수 있고, 다문화정책 형성과정을 거울삼아 현재의 다문화 정책을 객관적으로 바라볼 수 있고, 이를 통해 더 나은 다문화정책을 창출 할 수 있다고 말할 수 있을 것이다. 이런 점에서 다문화가족지원법이 도입되는 과정 과 그 과정 속에서의 정책 행위자들의 인식과 전략의 결과가 한국 다문화정책 환경에 어떤 영향을 미쳤는지를 평가하는 것은 매우 중요한 작업이라 할 수 있다.

본 연구의 분석 결과 다문화가족지원법은 철저히 저출산·고령화 문제의 해결하기 위해 민족주의와 가부장적 혈통주의에 기반 한 가족 중심의 ‘인구대책’으로 기획 되었다는 점이다. 이러한 가족중심의 인구대책으로서의 다문화가족지원법은 몇 가지 측면에서 문제를 발생 시킨다.

첫째, 가족중심의 인구대책으로서의 다문화가족지원법은 ‘지원대상의 협소함’이라는 결과를 초래한다. 한국사회는 2000년대에 들어서면서는 저출산·고령화 문제가 심화 되고 이를 해결하기 위한 효과적인 방법으로 결혼이주여성에 대한 정책적 관심이 높아지는 가운데 노무현 대통령은 이민정책을 신중히 검토하여 저출산·고령화에 대한 근본적인 대책을 세우라고 지시한다. 대통령의 지시 이후 여성결혼이민자 가족의 사회통합을 위한 지원 대책이 마련된다. 그러나 이러한 지원 대책 속에는 외국인근로자 가족, 난민가족, 유학생 가족 등 같은 가족이라는 범주에 속해있는 집단은 정책 지원 대상에서 제외 되고, 오직 한국인과 혈연관계를 맺고 있는 결혼이주여성과 그들의 자녀만을 정책지원 대상으로 한정시키는 결과를 낳게 된다. 이러한 흐름은 다문화가족지원법에도 적용되어 지원대상의 협소함을 초래하게 되는 정책결정 요인으로 작동하게 된다.

둘째, 가족중심의 인구대책으로서의 다문화가족지원법은 ‘결혼이주여성의 소외’를 낳게 된다. 전술한 것처럼, 정부의 지원대책 마련 후 결혼이주여성을 지원하기 위한 정책의 아젠다가 결

혼이주여성에서 결혼이주여성의 가족지원정책으로 확대된다. 이와 같은 상황은 결혼초기 단계에 위치하고 있던 결혼이주여성을 지원하기 위한 정책과 프로그램이 자리도 잡기 전에 정책의 주요 아젠다가 결혼이주여성의 가족으로 이동하게 된다. 이러한 흐름은 다문화가족지원법에 영향을 미쳐 결혼이주여성이 한국사회에 들어오면서 끊임없이 제기되던 인권문제를 포함한 다양한 어려움을 해결하기 위한 정책과 프로그램은 법안 내용에서 사라지고 저출산·고령화 문제를 해결하기 위한 가족의 구성원으로, 더 나아가 빠른 사회통합을 통한 국민국가의 국민으로서의 역할을 수행 할 수 있게 만드는 내용이 담긴다. 이와 같은 가족정책으로서의 다문화가족지원법은 결혼이주여성의 인권 보다는 사회통합을 개인 보다는 집단(가족)에 정책지원의 초점을 맞추는 구조적 한계를 낳게 된다.

셋째, 가족중심의 인구대책으로서의 다문화가족지원법은 ‘논의과정의 조급함’을 발생시킨다. 거의 7년의 시간동안 치열한 논의 과정을 거쳐 탄생한 ‘고용허가제’의 경우도 많은 문제점을 발생시키고 있다. 다문화가족지원법의 경우 고용허가제와는 달리 결혼이주여성을 빨리 한국사회에 편입시켜야 한다는 생각에 1년여 만에 국회를 통과하게 된다. 다문화가족지원법을 발의한 장향숙 의원의 인터뷰<sup>12)</sup>에 따르면 결혼이주여성의 인권침해를 예방할 수 있는 내용이 부실하다는 점을 여러 차례 지적하고 공청회에서 강하게 비판하였지만 정책 관료들은 이러한 의견을 무시한 채 빠른 속도로 법안을 마련하고 통과시킨다. 이런 방식으로 불과 1년 만에 통과된 다문화가족지원법은 논의과정의 조급함을 발생시킨다. 이와 같이 충분한 논의과정 없이 탄생한 다문화가족지원법은 결혼이주여성의 인권침해 구제와 예방을 할 수 있는 내용을 담아내지 못하는 구조적 한계를 낳게 되는 요인으로 작동 하게 된다.

내용을 종합해 보면, 다문화가족지원법의 내용적 한계와 구조적 한계를 발생시킨 요인은 민족주의와 가부장적 혈통주의에 기반 한 ‘가족 중심적 정책’이라고 할 수 있다. 이러한 가족 중심적 정책은 같은 범주에 있는 다른 외국인들을 배제시키는 지원대상의 협소함을 낳게 되고, 이민정책이 결혼이주여성에서 결혼이주여성의 가족으로 이동하면서 결혼이주여성의 소외현상을 낳게 되고, 충분한 논의과정 없이 1년여 만에 형성된 다문화가족지원법은 논의의 조급함을 낳게 되고, 이러한 논의의 조급함은 결혼이주여성의 인권침해를 예방하고 인권보호를 지원하기 위한 내용을 담아 내지 못하는 구조적 한계를 낳게 된다.

마지막으로, 다문화가족지원법의 내용의 협소함과 구조적 한계를 초래한 정책결정요인은 법무부의 ‘외국인정책의 기득권 유지’와 여성가족부의 ‘조직 이익에 기반 한 관료적 확장주의’라고 할 수 있다. 다문화가족지원법이 형성되기 이전까지 한국의 외국인·이민정책은 법무부가 주도하고 있었다. 특히 2007년 법무부 주도의 재한외국인처우기본법이 형성되면서 법무부는 외국인·이민정책의 주도권을 공고화 하고 있었다. 그러나 저출산·고령화 문제가 심각한 사회문제로 등장하는 환경에서 결혼이주여성의 수가 증가하자 여성가족부는 결혼이주여성들과 그들을 지원하기 위한 정책은 ‘이민정책’이 아닌 ‘가족정책’으로 접근해야함을 강조하면서, 여성가족

12) 다문화가족지원법을 대표 발의한 장향숙 열린우리당 의원과의 인터뷰는 2015년 7월 17일 30분 간의 전화인터뷰로 진행되었다. 장향숙 전 의원과 전화 인터뷰를 진행한 이유는 장향숙 의원이 부산에 거주하고 있었고 개인적인 사정으로 외부활동을 자제하던 시기였기 때문이다. 장향숙 의원에게는 주로 다문화가족지원법이 결혼이주여성의 인권 보호의 내용을 담아내지 못한 이유에 대해 질문하였으나 아주 오래전 일이라 정확한 내용을 기억하지는 못했다.

부는 이들을 지원하기 위한 지원 체계를 이미 갖추고 있고, 따라서 안정적인 지원체계를 구축하기 위한 법적 근거인 다문화가족지원법이 필요하다는 점을 강조한다. 여성가족부는 다문화가족지원법 도입을 위해 가족의 범주를 한국인과 혈연관계를 맺은 결혼이주여성과 그들의 가족으로 한정시키는 전략을 통해 국회의원들의 민족주의와 가부장적 혈통주의를 자극하면서 다문화가족정책은 여성가족부가 주도해야 한다는 공감대와 지지를 이끌어 낸다. 또한 법무부와 충돌을 최소화하기 위해 다문화가족지원법 수정안에 법무부의 요구안을 상당부분 수용하는 '타협적 선택'을 통해 법무부와 갈등을 최소화 하고 법무부의 찬성을 이끌어 낸다. 법무부의 경우 외국인정책의 주도권이 여성가족부로 상당부분 넘어 가지만 재한외국인처우기본법의 내용과 실태조사 시 법무부 장관과의 협의를 거쳐야 한다는 내용을 다문화가족지원법 수정안에 넣는 등의 전략적 선택을 통해 법무부의 영향력을 행사할 수 있는 장치를 마련한다. 결론적으로, 다문화가족지원법 도입을 둘러싸고 외국인정책의 기득권을 유지하기 위해 법무부가 보여준 전략적 선택과, 조직 이익에 기반 한 관료적 확장주의를 위해 여성가족부가 보여준 타협적 선택의 결합은 다문화가족지원법의 지원 대상의 범위를 결혼이주여성과 그들의 가족에 한정시키는 내용적 협소함을 낳게 되고 결혼이주여성의 인권침해를 예방하고 인권보호를 담보해 낼 수 없는 구조적 한계를 지닌 다문화가족지원법을 탄생 시킨다.

## 참고문헌

## 연구논문 및 보고서

- 김혜영 (2014). “다문화주의와 다문화가족정책: 이념과 정책의 탈구,” 『여성연구』, 87(2): 7-43.
- 김현미 (2008). “이주자와 다문화주의,” 『현대사회와 문화』, 26: 57-79.
- 김선희 외 (2008). “결혼이주여성정책의 정체성 분석: 인권보호인가?, 가족유지인가?,” 『행정논총』, 46(4): 305-330.
- 김성미경 (2008). “이주여성의 현실과 정책적 대안,” 『아시아여성센터 학술대회 자료집』, :34-43.
- 배선식 (2016). “다문화가족지원법을 적용한 정책흐름 모형연구,” 『한국정보전자통신기술학회논문지』, 9(2): 213-222.
- 이혜경(2008). “한국 이민정책의 수렴현상 : 확대와 포섭의 방향으로,” 『한국사회학』, 42(2): 1004-137.
- 이병하 (2011). “한국이민관련 정책의 입법과정에 관한 연구, 『의정연구』, 32: 71-104.
- 이선미 (2011). “한국 국민정체성 국제비교연구: 자격요건 평가를 중심으로,” 『국제비교학회』, 19(1): 45-72.
- 한건수(2012). “한국사회의 다문화주의 혐오증과 실패론,” 『다문화와 인간』, 1(1): 113-143.

## 정부간행물

- 보건복지부 (2006). 「국제결혼 이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책 방안」, 서울: 보건복지부.
- 법무부 (2006). 「외국인정책 기본방향 및 추진체계」, 서울: 법무부.
- 대통령자문 빈부격차차별시정위원회 (2006). 「여성결혼이민자가족의 사회통합지원대책」, 서울: 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회.
- 여성가족부 (2006). 「다문화가족지원법 마련을 위한 연구」, 서울: 여성가족부.
- \_\_\_\_\_ (2006). 「결혼이민자가족 실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구」, 서울: 여성가족부.
- 국회인권정책연구회 (2007). 「다문화가족지원법 형성을 위한 입법 공청회」, 서울: 국회인권정책연구회.
- \_\_\_\_\_ (2007). 「혼혈인·이주민·다문화 가족지원 관련법 제정에 관한 공청회」, 서울: 국회여성가족위원회.

## 국회회의록 및 법률안

- 제 269회 여성가족소위원회(법안심사소위원회)회의록(2007.11.14).
- 제 271회 제 7차 본회의 회의록(2008.2.19) .
- 혼혈인가족 지원에 관한 법률안(2006.11.17)
- 이주민가족의 보호 및 지원 등에 관한 법률안(2007.03.08)
- 다문화가족지원법안(2007.05.02.)

## 일반세션 - 2

# Intersectionality의 관점으로 바라본 한국의 다문화 정책

.....

류소진 | University of Maryland-College Park

다문화(multiculturalism)와 다문화정책 (multicultural policy)은 지금껏 서방국가를 중심으로 주로 논의 되어오고 시행되어왔다. 특히 탈식민주의 이후, 백인이 아닌 다른 인종 (race) 들을 이민으로 받아들이는 과정에서 발전해온 이 이론과 정책은 인종의 다름을 인정하고 받아들여 공존한다는 측면에서의 긍정적인 관점과 (Taylor 1994; Kymlicka 1995; 2001), 결국에는 인종차별을 ‘문화’로 완곡하게 표현하는 것임에 불과하다는 부정적인 관점으로 나누어진 다 (Goldberg 1994; Bannerji 2000; Pieterse 2004). 다문화 정책은 그동안 유럽과 캐나다, 호주 등에서 논란과 찬반대립을 거치며 수십년간 진행되었고, ‘다문화는 실패했다’는 유럽 국가 주장들의 단언 이후에도 여전히 여러 국가들에서 뚜렷한 대체안 없이 계속되고 있다.

서양의 담론과 이론을 ‘빌려 온’ 한국의 다문화주의와 정책은 그러나 기존의 논의에서 벗어나는 특징을 보인다. 한국의 독특한 국가주의와 민족주의, 단기간에 급속히 성장한 이민 인구 수를 배경으로, 정부의 계획을 주도로 10 여 년간 이어지고 있는 한국의 다문화 정책은 크게 두 가지 측면에서 차이를 보인다. 우선, 한국의 다문화 정책은 서양의 정책들과는 달리 인종 (race)의 다름에 기반하지 않는다. 한국의 다문화 정책은 주로 아시아의 (따라서 같은 ‘인종’의) 다른 국가에서 온 이주민들을 받아들이면서 진행되었다. 인접국가와의 경제적 차이가 유도한 한국 내의 노동이민자, 지난 20 년간 결혼 이민자들의 증가, 그리고 이후 이들 이민자들과 한국인들의 ‘문화적 차이’의 강조라는 상이한 배경 속에서 진행된 한국의 다문화 정책은 따라서 특유의 지역적 역사와 사회적 배경의 이해를 필요로 한다. 다문화가 인종차별 논란을 비켜가기 위한 완곡화 (euphemism)라는 다문화에 대한 서양 주도의 비판적 주장은 대부분의 이민자들이 같은 아시아 인종과 문화권으로 이루어진 한국 사회에서 어떻게 이해되어야 할 것인가? 순혈주의로 대표되는 현대 한국의 민족국가주의 (Shin 2006)에서의 ‘민족’은 다문화 정책에서 어떠한 역할을 하며, 이는 권력 불평등을 재생산하는 과정과 결과를 설명하는 인종차별 이론 (Frederickson 2002; Foucault 2003[1975, 1976]) 에서 벗어나는가?

국가주의와 인종주의의 연관관계를 설명하는 기존의 연구들은 한국의 상황에서 어떻게 적용될 수 있는가? (e.g., Gilroy, 1987; Balibar, 1991a, 1991b; Anthias & Yuval-Davis, 1992; Foucault, 2003[1975, 1976]; Puri, 2004)

두 번째로, 한국의 다문화 정책은 특히 결혼 이민자 여성들을 중심으로, 또 그들이 한국인과

이론 ‘다문화 가족’을 주로 대상으로 한다는 점에서 다르다. 같은 이민자들 중에서도 다문화 정책의 수혜자를 ‘한국인과 결혼한 이민자’로 한정 짓는 것은 이민자를 결혼 이민자와 노동 이민자로 나누는 단순한 행정절차 상의 편의를 넘어서는 사회학적 의미를 갖는다. 이는 다문화를 민족주의 혹은 국가주의라는 하나의 측면으로, 즉 이민자와 비이민자, 한국인과 비한국인, 의 관계로만 이해할 수 없음을 의미한다. 특히 여성 이민자 아내와 한국인 남편, 그리고 그들의 자녀로 이해되는 ‘다문화 가족’이 한국의 다문화 정책의 핵심이 되는 만큼, 이를 이해하는데 있어서 젠더 (gender)가 어떠한 역할을 하는지, 더 중요하게는 젠더와 국가주의가 어떠한 방식으로 동시에 교차 (intersect)하여 복합적으로 작용하는지의 연구가 필수적이다. 결혼 이민자와 노동 이민자를 뚜렷이 나누는 것이 임의적(arbitrary)라는 비판 또한 제기될 수 있으며 (이 연구의 인터뷰 결과에서도 이 부분이 언급되었다), 이 구분이 결국은 젠더와 가족의 정치, 국가주의, 민족주의와 연결될 수도 있다. 여기에 더해 다문화 가족을 개발 도상국 출신의 이민자, 경제적 저소득층과 동일시하는 주류 사회 담론과 언론의 이미지, 그리고 이를 기본으로 하는 정부의 정책은 한국의 다문화 정책을 연구하는 데 있어서 계급 (class) 불평등을 분리할 수 없음을 보여준다.

이 연구는 한국의 역사적, 정치사회적 배경을 고려하여, 그동안의 다문화 정책이 현재에는 어떻게 구조화 되어 있으며, 특히 정책에 참여하고 경험하는 당사자들이 이 정책을 어떻게 이해하고 있는지를 Intersectionality 라는 이론적 체계를 빌려 조사하였다. 연구는 다음과 같은 질문에 답하고자 하였다. 다문화 정책을 수행하거나 수혜를 받는 비이민자들과 이민자들은 한국의 이 정책을 어떻게 ‘경험’하고 있는가? 개인이 필연적으로 ‘속할’(belong) 수 밖에 없는 다수의 사회적 카테고리 (gender, ethnicity, race, class, nation, family etc.) 는 이들의 경험에 어떠한 방식으로, 함께 혹은 따로, 영향을 주는가? 다문화 정책에 대한 이들의 경험과 이해는 한국의 불평등 구조화와 어떻게 (긍정적 혹은 부정적으로) 연결되는가?

연구를 위하여, 2016 년 3 월부터 2017 년 8 월까지 2 년에 걸쳐 다문화가족지원센터에서의 참여관찰 (participant observation)을 비롯하여 약 40 회의 반구조화된 면접 (semi-structured interviews)을 실시하였다. 두 개의 다문화가족지원센터에서 진행된 참여관찰은 센터의 프로그램이 어떻게 계획되고 진행되는지 알아보고, 그 속에서 이루어지는 상호작용과 사회과정을 직접 관찰하는 것을 목적으로 하였다. 반구조화된 면접은 센터 내의 한국인 (비이민자) 직원들과 센터를 이용하는 이민자들, 센터를 이용하지 않는 이민자들로 세

그룹으로 나누어 진행하였다. 이러한 그룹화는 다문화 정책을 일방적인 정부의도나 관점에서 다루는 것이 아닌, 다문화 정책을 실질적으로 시행하는 주체와 그 정책을 받아들이는 주체 사이의 역학관계 (dynamics)로 이해하기 위함이다. 정책을 직접 경험하는 그룹들의 의견을 통해 정책의 실제적인 경험을 서술하는 데에 중점을 두었다.

한국인 직원과 센터를 이용하는 이민자를 인터뷰함으로써 다문화 정책의 비판 진영에서 주로 제기하는 이민자의 비이민자 차별이 실제 정책 시행 과정에서 존재하는지, 있다면 어떠한 방식으로 이루어 지는지를 알아보려 했다. 또한 센터를 이용하는 이민자들과 이용하지 않는 이민자들로 나누어 인터뷰함으로써 이 두 그룹의 공통점과 차이점을 이해하고, 비이용자의 경우 정책을 이용하지 않는 이유와 그들의 설명을 분석하려 하였다.

데이터 수집과 분석 과정에서 특히 국가, 젠더, 계급, 가족 (nation, gender, class, family etc.) 등의 사회적 카테고리과 그에 따른 영향에 주목하여, 다문화 정책이 가지는 복합적인 면모와 효과를 다각적으로 분석하고자 했다. 이 연구는, 고정된 상태로서의 다문화 정책을 정의하고 분석하는 것이 아니라 끊임없이 변화하는 존재로서 이해하되, 연구가 이루어진 시점의 특징과 운영 방식 등에 포커스를 두었다. 또한 중요하게 고려한 것은, 정책이 일방적으로 정의되는 것이 아닌 참여자 모두가 agency 를 갖고 적극적으로 참여한다는 것이다.

다양한 사회적 축을 고려하여 한국의 다문화 정책의 사회적 영향과 의미를 이해하려는 노력으로, 이 연구는 이론과 방법론을 모두 포함하는 전체적인 틀(framework)로서 Intersectionality 를 적용하였다. 이론으로서의 Intersectionality 는 미국 내의 흑인 페미니스트들의 주장과 이론을 그 시작으로 본다 (Yuval-Davis 2006; Collins 2015). 그들은 흑인 남성들을 기본적인 피해자로 규정하는 반인종차별주의운동(흑은 인종차별 자체)과 백인 여성들을 피해자, 상대자, 혹은 주체로 규정하는 페미니즘 운동 (흑은 성차별주의)에서 소외되고 배제되는 흑인 여성 (흑인이면서 동시에 여성)들의 차별과 불평등을 밝혀내고 대항하였다. 흑인

페미니스트들은 다방면에서의 연구와 그들의 실제적인 경험을 통하여, 하나의 사회적 카테고리 불평등을 정의하거나 설명하는 것의 한계와 그 것의 불평등한 결과에 주목하였다. 따라서 이들의 주장은, 인종 race 혹은 젠더 gender 하나의 축으로 주어진 사회 내의 불평등과 차별을 이해하고 해석하기 보다는, 이 두 가지의 사회적 축들 혹은 카테고리들이 따로 또 동시에 어떻게 복합적으로 교차하여 intersect) 작용하는지를 알아봐야 한다는 것이다. 미국의 법학자 Kimberlé Crenshaw 가 1990 년대 초반 여성을 상대로 하는 폭력에 대한 법 사례 연구에서, 흑인 여성들이 젠더와 인종의 두 축을 하나씩만 고려한 법령의 보호에서 어떻게 소외되는지를 보여주었다 (Crenshaw 1991). 법 사례 케이스를 통해 intersectionality 라는 용어를 정의한 이 후, 현대 사회 이론으로서의 Intersectionality 는 학계는 물론 시민사회에서 법, 정책, 사회 현상 등을 분석하는 도구로서 활발히 활용되어 왔다 (McCall 2005; Cho et al. 2013). 젠더와 인종을 시작으로 발전한 이 이론은 지금은 사회 계급 (class), 장애 여부 ((dis)ability), 국적(nationality), 국가주의 (nationalism), 성 정체성 (sexuality), 가족 (family) 등의 다양한 사회의 카테고리들로 확장되어 연구되고 있다 (Browne and Mirsa 2003; Knapp 2005; Terriquez 2015). 또한 주어진 사회 현상이나 불평등을 연구하는 데 있어서, 그 현상의 핵심이 되는 카테고리의 양쪽에 속하는 그룹들 모두를 고려하는 이론으로도 적용되기도 한다. 예를 들어, 흑인 여성들이 처한 불평등에 포커스를 두는 연구 뿐만 아니라 반대편 카테고리에 속하는 백인 남성들을 주체로 하는 연구로 확장하자는 것이 그 예이다 (Nash 2008). 그러나 이에 대해 사회적 정의(social justice) 의도가 깊게 내재된 Intersectionality 이론의 본래 취지에 적합하지 않게, '부당하게' 이용되거나 사회적 정의를 고려하지 않는 방식으로 유행어(buzzword)에 그치는 현상에 주의해야 한다는 주장 또한 존재한다 (Alexander-Floyd 2012; Tomlinson 2013). 이러한 비판이론을 인지하면서, 이 연구는 민족 (혹은 이민자여부)의 두 카테고리 집단 (한국인 직원과 이민자)의 양측을 모두 살펴본다.

한국의 다문화 정책은 앞서 말한 한국의 독특한 국가민족주의와 결혼 이주라는 젠더화된 현상을 기반으로 하는 만큼 인종 race에 기반한 문화의 차이와 이민자 대비 이민자의 한 축으

로 설명하는 기존의 다문화 이론으로 설명하기 불충분하다.

따라서 다수의 카테고리가 재생산하는 복합적인 불평등의 과정과 결과를 연구하여, 한국의 다문화 정책 실행이 어떻게 구조적으로 (systematically) 이민자들에게 다른 영향과 결과를 일으키는지를 알아보기 위해 Intersectionality 이론이 주장하는 다수의, 서로 연관된, 사회적 카테고리들의 복합적인 영향에 주목할 필요가 있다고 보았다. 이들 다양한 사회적 카테고리들은 다문화 정책의 주체들이 서로 다른 경험을 하게 하고 이들의 사회적 계층 (social hierarchy) 고착화를 강화 혹은 약화하는 데 기여할 수 있다고 본다. Intersectionality 는 다문화 정책의 효과가 다양한 카테고리에 속한 그룹들에게 상이하게 나타날 수 있다고 전제한다.

한편 방법론으로서의 Intersectionality 는 다문화 정책을 정부의 계획, 센터에서 실질적으로 시행되는 정책, 그리고 개인의 경험이라는 다양한 레벨에서 통찰하게 함을 의미한다 (Winker and Degele 2011). Intersectionality 의 방법론적 장점 중의 하나는 연구를 진행하는 동안 예상과는 다른 새로운 카테고리의 역할과 중요성이 드러나는 경우에도 유연하게 대처할 수 있다는 것이다. 또 개인의 카테고리에 따른 다른 경험들만을 추정하는 것이 아니라 공유되는 경험들에도 가능성을 열어둔다. 연구 디자인에 참여관찰 이후 반구조화된 면접을 진행하도록 계획한 것은, 이들 가능성에 최대한 반응할 수 있도록, 참여관찰에서 중요하게 떠오른 사회적 카테고리에 따라 면접자를 차후 선정하는 것이 효과적이라는 판단 때문이었다.

## [연구의 배경 Background]

현대의 많은 국가들은 이민을 통해 다민족, 다문화, 다인종의 국가로 변하고 있다.

북아메리카나 서유럽과 같은 기존 대부분의 다문화 이론이 다루고 있는 국가 뿐만 아니라, 최근에는 이민자수의 급성장으로 다문화로 변화하고 있는 국가가 증가하고 있는 추세다 (Hollifield et al. 2014). 한국 역시 이러한 새로운 다문화 국가 중의 하나로 볼 수 있다. 한국의 '외국인 체류자'는 장기와 단기체류자를 포함하여 2007 년 100 만 명을 넘겼고, 일 년에 9 퍼센트의 성장률을 보이며, 2016 년 말 200 만명을 넘어섰다 (인구대비 3.96%) (Korea Immigration Service Statistics 2016).

이민자들의 증가 속에서 한국에서는 '다문화'라는 용어가 시민사회, 언론 등에서 사용되기 시작하고, 이후 정책용어로 채택되었다 (Jo and Seo 2013; H.S. Kim 2014; Han 2007; Yoon 2008). '다문화'는 2000 년대 초반 '한국인'에 속하지 않는 '외국인들'을 가리키는 기존의 여러 부정적인 용어를 대체할 긍정적 용어로 제시된 단어였다 (H.M. Kim 2007; H.S. Kim 2008; C.S. Kim 2011). 이후 좀 더 구체적으로 당시 언론 등에서 많이 거론되던 결혼 이주여성을 가리키는 용어로 쓰이게 되었고, 그들의 가족을 '다문화 가족'이라고 칭하기 시작했다. 이들 결혼이주여성이 체류외국인의 10% 이하에 불과함에도 불구하고 한국의 이민자 관련 정책과 특히 다문화 정책은 이들 '다문화 가족'에 초점을 맞추어 왔다 (H.S. Kim 2008; Jo and Seo 2013). 2008년 통과된 다문화가족지원법은 이들 결혼 이민자들과 그들의 '한국

인' 배우자, 그리고 그들의 자녀들을 위한 정책과 법을 추진하였다. 따라서 한국이라는 구체적인 국가적 맥락에서의 다문화 정책을 이해하기 위해서는 결혼이민에 대한 이해가 필수적이다.

1980년대 통일교를 통한 한국인 남편과 외국인 여성의 결혼을 필두로, 농촌 총각과 중국인 여성의 결혼, 그 이후 1990년대 동남아시아에서 결혼을 매개로 이주한 여성이 증가하였다 (Seol 2006). 통계에 따르면 전체 결혼의 약 10%가 한국인과 비한국인의 결혼이고 이 중 80~90%가 한국인 남성과 중국, 일본을 포함한 동남아시아 여러 국가에서 온 여성들과의 결혼이다 (Korea Immigration Service Statistics 2014). 결혼이민은 젠더화된 이민 (Gendered Migration), 혹은 여성화된 이민 (The Feminization of Migration)의 대표적인 예이다 (Pedraza 1991; Pessar and Mahler 2003; Mahler and Pessar 2006; Donato et al. 2006). 남성과 여성의 인구 수 차이와 여성들의 교육 수준 향상, 노동시장 참여, 도시화, 결혼 패턴 변화, 저출산율 등으로, 결혼시장에서 특히 저임금 남성들이 국내 여성과 결혼하기 어려워지면서 경제적 수준이 낮은 인근 국가 출신의 여성들과의 결혼이 증가한 것이 결혼이민의 구조적 이유로 설명된다 (A.E. Kim 2009; H. Lee 2012). 그러나 여기에, 남성들의 결혼 문제를 을 사회적 '문제'로 인지하고 적극적으로 가담한 정부가 갖는 역할과 의미가 중요하다 (H. Lee 2012). 한국 정부는 결혼이민여성들이 국경을 통과할 수 있도록 하고, 과거 사적결혼 중개기관에 대한 제도적 제재를 가하지 않음으로써 결혼이민을 가능하게 하였다 (H.K. Lee 2008). 따라서 결혼이민은 여러가지 서로 연결된 사회현상들과 젠더, 계급, 국가주의가 교차하는 지점에서 나타난 현상으로 이해해야 한다.

한국의 주류 언론에서의 다문화담론을 살펴본 한 연구에서는, 정부가 다문화 가족과 결혼이민여성을 저출산의 해결책으로 제시하는 담론이 2009년 이후 국가적 재능과 자원으로 말하는 담론으로 바뀌었다고 보았다 (Jo and Seo 2013). 이 연구는 이러한 유동적인 담화론이 한국 정부가 다문화를 신자유주의적 이데올로기 전략으로 사용하는 것을 보여주는 것이라고 주장했다 (Jo and Seo 2013). 그러나 여기에서 유추할 수 있는 또 다른 결론으로는 다문화담론과 국가주의의 상관관계를 들 수 있다. 다문화 가족과 결혼이민 여성을 저출산의 해결책으로 인지하든, 국가적 재능으로 보든, 공통적인 것은 한국의 다문화와 다문화 정책의 담론이 말하는 핵심은 다문화가 국가에 얼마나 도움이 되느냐에 대한 여부이다.

사회의 구성원이 갖는 다양한 문화와 거기에서 발생하는 '문화적' 시너지효과, 시민권의 주체가 주로 다루어지는 (적어도 표면적으로는) 기존의 다문화주의 혹은 다문화 정책에 비교하여, 상대적으로 한국의 다문화주의에서 국가주의가 갖는 중요성이 얼마나 큰 지를 보여준다.

한편, 김혜순의 연구에서는 (H.S. Kim 2008) 한국 특유의 가부장제, 가족중심주의와 정치적 편익이 합해져 다문화 가족을 한국 다문화 정책의 수혜자로 결정한 이유가 되었다고 보았다. 이 연구에서의 주장은, 한국인이 구성원으로 들어간 가족을 중심으로 정책을 펴는 것이 한국인들과 직접적인 관계가 없다고 인식되는 다른 외국인들을 수혜자로 두는 것보다 반감이 덜 할 것이라고 인식했기 때문이다.

한국인의 '피'가 섞인 다문화 가족의 자녀들과 한국 남성을 포함하는 가족에게 보이는 사회적 용인은 결국은 다문화 정책에서 한국인이라는 국가민족적 정체성이 갖는 중요성을 여실히 보여주는 것이다. 이는 Yuval-Davis (1997)가 국가와 젠더의 상관관계에 대한 연구에서 생물

학적 자녀를 잉태할 수 있는 여성의 몸이 국가주의 이데올로기에서 갖는 중요성을 말한 것과 일맥상통한다. 그는 다른 종족과의 결혼(inter-marriage) 이 외부인이 국가라는 집단에 가입할 수 있는 유일한 방법이라고 보았다 (Yuval-Davis 1997). 따라서 결혼이민 여성들은 한국인과 결혼이라는 사회적 기관을 통하여 한국이라는 국가에 ‘합법적으로’ 편입될 수 있게 되었고, 이들을 도움이 필요한 존재로 인식하거나 과장된 희생자로 보는 기존의 다문화 정책과 담론 역시, 국가주의 이데올로기의 작동으로 가능해 지는 것이다.

### [다문화주의에 대한 논란]

기존의 다문화주의는 문화적 소수자들을 인정하고 포용함으로써 사회에 관여할 수 있게 하는 정부의 역할을 강조하였다 (Taylor 1994; Kymlicka 1995; 2001). 그러나, 이런 이론적 다문화주의 모델이 실제로 이민자들에게 끼치는 영향에 대한 실증적인 연구와 증거는 불충분하다 (Bloemraad et al. 2008). 몇몇의 비판적 연구는 다문화 정책이 소수자 그룹의 문화적 배경에 낙인을 찍는 (stigmatize) 부정적인 결과를 초래한다고 보았다 (Bannerji 2000; Anthias and Yuval-Davis 1992; Pieterse 2004; Goldberg 1994). 예를 들어, Bannerji (2000)는 캐나다 정부의 다문화 정책에 대한 연구에서 다양성과 복수성에 대한 인정은 한정적이고 표면적인 부분에서만 이루어질 뿐, 근본적으로는 지역사회라던지 국가라는 개념이 결국은 다수의 “토착민(native)”에 한정되는 것에 변화를 주지는 않는다고 주장했다 (이 토착민은 물론 적극적으로 construct된 개념이다). Anthias 와 Yuval-Davis (1992) 역시 다문화주의에서 민족의 그룹화 (ethnic grouping)가 소수 그룹, 즉 이민자들의 “병적인 탈선 (pathological deviation)”의 이미지를 야기한다고 보았다. Goldberg (1994:7)는 다문화주의에 대해 종종 “그저 입에 발린 복수성에 대한 찬양이 결국은 나누어진 그룹들을 내재화하고 그 구분이 바뀔 수 없음을 강화하는 작용”을 할 뿐이라고 하였다.

반면, 다른 연구들은 정부가 지원하는 다문화 정책과 이민자의 사회통합이 긍정적인 관계가 있음을 보였다. Bloemraad (2006)는 캐나다와 미국에서의 이민자의 정치적 통합에 대한 비교 연구를 통해, 캐나다의 정치적 통합수준이 미국보다 높은 것이 캐나다가 다문화 정책에 더 많은 자원과 지원을 투자하기 때문이라고 주장하였다. 다문화 정책을 옹호하면서 그는 다문화 정책의 비판자들이 주로 하는, 이러한 동종을 묶는 지원 (소수자들을 그룹화하는 지원)이 소수자들을 격리시킨다는 비판은, 이마저도 없을 때에는 아무런 지원도 받을 수 없는 이민자들의 현실을 간과한다고 말했다 (Bloemraad 2006). 그의 국가간 비교연구가 수많은 다른 사회 요소들의 영향력을 얼마나 성공적으로 배제하고 다문화정책의 독립적인 영향력을 뽑아내었는지에 대한 의문은 여전히 풀리지 않지만, 이 분석은 다문화 정책을 무조건 적으로 비판하기 보다는 긍정적인 영향력도 함께 고려해보아야 한다는 점을 암시한다. 또한 긍정적인 효과가 있다면 누구에게, 어떠한 과정을 통해 그 영향이 전달되는지에 대한 질문도 함께 하게 한다.

더불어 강조해야 할 것은 이러한 다문화주의에 대한 논란에서 과연 다문화주의가 ‘좋다’ 혹은 ‘나쁘다’의 단순한 구분으로 이해되어야만 하나는 것이다.

그러므로 좀 더 유동적이고 복잡한 개념으로서 다문화 정책을 접근한다면, 한국의 다문화 정책 또한 다양하게 해석될 수 있다고 보았다. 특히 정책으로서의 방향성과 정부의 의도와는 별개로 이민자 혹은 실무자들이 직접 느끼고 경험한 다문화 정책은 어떠한가, 이민자들의 경우 스스로의 목표를 위해 어떠한 방식으로 정책을 활용하는지, 또는 의미를 부여하는지를 살펴보고 싶었다. 이러한 실제 경험들이 그들이 속한 사회적 카테고리에 따라 체계적으로 (systematically) 다른지, 다르다면 어떻게 다른지를 알아보는 것이 중요하게 고려되었다.

### [다문화: 가치 혹은 단순한 서술?]

외국인정책기본계획 (1 차 2008 년; 2 차 2013 년) 에 따르면, “다문화사회에 대해 사회 현상으로 파악하는 입장과 지향해야 할 가치로 파악하는 입장이 있으나 [다문화가족지원법] 등의 입법태도로 볼 때 전자가 타당” (2008:7)이라고 지적하는 부분이 있다. 이는 Parekh 가 관념화하여 구분한 ‘다문화적 (multicultural, 문화적 다양성의 사실)’과 ‘다문화주의 (multiculturalism, 문화적 다양성의 사실에 대한 규범적 반응)’의 개념적 차이와 거의 일치한다. 그러나 외국인정책기본계획을 살펴보면 ‘다문화 이해를 위한 역량키우기’나 ‘문화적 다양성’ 등의 표현이 자주 거론되며, 이를 지향해야 할 가치로 파악하고 있음을 알 수 있다.

다문화가족지원센터가 하는 다양한 문화의 공존을 초점으로 두는 프로그램의 존재가 이를 보여준다. 한국이 점차적으로 다문화적(multicultural)으로 변화하면서 ‘다문화주의’(multiculturalism)가 단순히 사회현상으로 파악하는 것 이상의 가치로 부여된다. 이 부분에서 외국인정책기본계획에서 보여지는 다문화는 이민자들의 사회통합을 상대적 문화의 인정 (ethnocultural recognition)을 통해 이루어가고자 하는 1990 년대 이후의 유럽 국가들의 다문화정책 (Grillo and Pratt 2002) 과 크게 다르지 않다. 물론 이민자들의 통합을 다루는 다문화주의라는 하나의 유형 속에서도 확연히 존재하는 국가간, 문화간의 차이를 보여주는 연구들이 보여주듯 국가적 고유성을 인지함을 전제로 한다 (Brubaker 1992; Freeman 2004; Koopmans et al. 2005).

### [다문화 정책과 다문화가족지원센터]

다문화가족지원센터는 참여관찰을 실시하고 잠재적 면접자와 대면할 수 있는 기회를 주는 장소로 선정되었다. 그 이유는 2015 년 여름에 진행된 예비연구에서 인터뷰한 대다수의 이민자들이 이 센터들을 다문화 정책 하면 떠오르는 것으로 언급했기 때문이다. 또한 이 센터들을 비이민자들과 이민자들이 다문화 정책이라는 정부의 하향식 (top-down) 정책을 실제로 경험하고, 받아들이거나 이론을 제기하는 (contest), 따라서 다문화와 다문화 정책의 의미를 구성하는 (conceptualize, construct) 공간으로 판단했기 때문이다. 센터는 정부의 정책을 실질적으로 수행하는 비이민자와 이 정책의 타겟이 된 이민자들의 역동적인 사회적 과정 (dynamic process)를 관찰하고, 사회불평등이 어떻게 드러나고 재생산되는지를 알아볼 수 있게 하는 수

단이다.

이 연구는 단순히 다문화 정책이 잘 되었다 잘못 되었다를 판단하는 것이 아니라, 다양한 개인과 그룹의 관점을 통해 복잡하고 상세하게 이해하는 데 목적을 두었다.

Intersectionality 이론을 적용하여 집단사이의 관계 (relationality)가 주어진 제도적 환경 (structural and institutional conditions)에서 어떻게 형성되는지를 알아보려 했다(Knapp 2005; Dill and Zambrana 2009). “사회적 구분 (social divisions)은 거시적인 사회적 권력에 대한 것이기도 하지만, 동시에 실제 존재하는 구체적인 사람들에 대한 것이기도 하기 때문이다”(Yuval-Davis 2006:189). 이 연구를 통해 다수의 사회적 구분의 미시적 영향력과 거시적 권력관계와의 연결관계를 찾으려 한다.

사회적 카테고리과 권력 관계는 이민, 민족국가주의, 다문화주의 속에서 어떻게 상호작용하는지에 주목한다.

### [정보수집과정 data collection]

전국에 200 개 이상 있는 다문화가족지원센터 중에서 접근이 가능한 곳 두 센터에서 자원봉사를 시작하면서 참여관찰을 진행하였다. 한 센터에서는 귀화시험준비반에서 재능기부활동으로 강사가 되어 센터 직원들과 이용자들과 더욱 정기적으로 교류할 수 있었다. 새내기가족환영회, 국가별 자조모임, 봉사활동, 한국어 수업, 악기연주 취미활동모임, 연말파티, 나들이, 배우자와 시어머니들과 함께 하는 교육모임, 다문화가족자녀 스포츠 행사, 한국인 말하기 시험준비 등에 참여하였다. 두 센터는 비슷한 방식으로 운영되었고, 프로그램 역시 거의 일치하는 방식, 내용으로 이루어져 있었다. 봉사활동이 끝나갈 시점에 한국인 직원들과 친분을 다져 개인적인 인터뷰를 요청하였고, 한 센터에서는 인터뷰를 허락해줄 수 없다고 했다. 허락하지 않은 센터의 경우는, 여러 기관이나 학교 프로젝트 등의 일환으로 인터뷰 요청을 그동안 많이 받아왔으며 센터 단체의 결정으로 원칙적으로 인터뷰를 받지 않는다는 것이 최근 결정되었다. 다른 한 센터는 인터뷰가 가능했고, 정직원들과 한국어를 가르치는 계약직원들과 개인적으로 인터뷰를 실시할 수 있었다.

센터 이용자들의 경우 두 센터 모두에서 대부분이 흔쾌히 인터뷰를 승낙했으며, 특히 연구자 본인이 다문화 가족이라는 부분이 그들과 친분과정을 맺는 과정에서 효과적으로 작용했다. 센터 비이용자 이민자들의 경우는 센터 이용자들의 지인을 통해 인터뷰하는 snowball sampling 의 방식으로 이루어졌으며, 출신국가배경, 한국에서의 체류기간, 결혼여부, 젠더, 교육수준 등을 고려해서 다양한 카테고리에 속하는 이민자들을 인터뷰 하고자 했다. 또한 인터넷의 국가별 외국인 체류모임에 연구 인터뷰 지원자를 찾는 광고를 올려 비이용자를 찾아 인터뷰하기도 하였다.

인터뷰는 한 건당 평균 1 시간 정도이며, 몇몇의 이민자들에게는 추가 인터뷰를 실시 하였다. 대부분의 인터뷰는 한국어로 진행되었고, 필리핀 출신의 경우 영어, 일본 출신의 경우 일본어와 한국어를 섞어서 진행한 경우도 있었다. 인터뷰는 총 40 건으로 한국인 센터직원 10,

센터이용 이민자 18, 센터 비이용 이민자 12 이었다.

인터뷰 스크립트와 참여관찰 메모 등은 NVIVO 11 for MAC 소프트웨어를 통해 코딩을 하였고, 코딩은 Grounded Theory Method (GTM) 방식에 근거하였다.

## [현재까지의 분석 (분석 초기단계입니다)]

### - 국가주의와 젠더, 가부장주의의 교차적 영향

한국인 직원들은 다문화 정책의 수혜자인 다문화 가족을 설명하는 데 있어서 젠더 규범과 가부장주의의 관념을 고수하였다. 특히 이 젠더 규범과 가부장주의가 한국의 가족적 가치의 일환으로 다루어졌으며, 이 모두를 설명할 때 국가에 어떻게 중요한지, 국가의 이익에 어떻게 연결되는지에 가장 큰 강조점을 두었다. 이들 이민자가 수행하는 전통적인 여성의 역할 (결혼하는 것, 아이를 낳고 기르는 것, 시부모님을 모시는 것, 김치를 만드는 것, 명절에 음식하는 것, 이혼하지 않으려고 노력하는 것 등)이 긍정적으로 평가되었고, 결론적으로는 한국인을 위한, 한국이라는 나라를 위한 것이라고 보았다. 한국인 직원들은 결혼 이민자들을 “애국자”라고 칭하며 이를 다문화 정책을 정당화하는 주요 이유로 들었다.

한국인 인터뷰에서 그들은 이민 여성들이 노동시장에 진입하려는 욕구 혹은 현재 일터에서 일하고 있는 사실을 (여성적 성역할에서 벗어나는) 어려운 경제적 상황 때문임을 인지하면서도 동시에 “다른 목적이 있어서 (결혼이 아닌 일하러)”라며 그 동기를 의심했다.

이들은 센터가 이민 여성뿐만 아니라 다문화 가족 전체를 위한다는 것을 거듭 강조하면서도, 다문화 센터의 운영과 수혜에 대한 의견을 말할 때 남편과 그 가족의 존재를 인지하지 않는 경향을 보였다. 예를 들어, 다문화주의의 역차별주의 주장에 대해서는, 수혜자가 한국인이 아니기 때문에 그러하다고 설명하면서, 결혼 이민 여성들만을 이 정책의 유일한 수혜자로 인식했다. 다문화 가족의 한국인 남편에 대한 이들의 부정적 평가 (대표적으로, 지나치게 가부장적이고 경제적 능력이 없는)는 ‘어쩔 수 없이’ 택한 여성들에 대한 연민으로 연결되었다. 그럼에도 불구하고 이민자로 얻는 것이 이러한 불평등을 상쇄하는 것으로 보아, 젠더불평등이 이민 여성들에게 갖는 의미를 약화시켰다.

한편 센터를 이용하는 많은 이민자들은 한국의 (자신의 출신 국가 혹은 문화보다 더 심한) 가부장주의와 시부모님과 관계에서 가장 큰 스트레스를 받는다고 말했다. 그들은 센터가 제공하는 젠더 규범을 강조하는 프로그램들 (음식 만들기, 아이 키우기, 정리정돈하기 등)이 현재의 가정 상황과 한국의 문화를 고려할 때 필요하다고 보았으며 센터가 성불평등을 야기하는 것이라고 보지 않았다. 예를 들어, ‘한국 음식 만들기’와 같은 센터의 프로그램은 “아내가 한국 음식만을 해주길 원하는 남편들”을 위해 필요하다고 보았다. 대부분의 센터 이용자들은 센터에 만족하고 있었으며, 정부가 나서서 이런 정책을 실시하는 것에 대해 긍정적으로 평가하였다.

그들은 한국에서 이민자 (소수 민족) 임과 동시에 여성으로서 겪어야 하는 불평등을 인지하면서, 한국인 직원들이 암시한, ‘이민 여성들의 젠더 역할이 한국이라는 나라에 기여하는 부분’을 그 불평등에 대항하는 타당성의 논리로 활용했다. 젠더가 국가주의와 교차하는 이 부분

이 바로 자신들이 다문화 정책과 센터의 혜택을 받는 이유 혹은 정당성으로 강조되었고, 그들이 경험하는 인종차별(소수민족이민자이기에 받는 차별, 넓은 의미에서의 인종차별)의 부당함을 설명하는 데에도 이용되었다.

센터를 이용하지 않는 이민자들은, 센터의 젠더 차별화된, 젠더규범적인 성향을 그들이 센터를 이용하지 않는 이유 중 하나로 들었다. 한 여성은 센터를 처음 이용했을 때 센터의 프로그램이 대부분 그곳의 이용자들 모두를 ‘아이를 가진 어머니’로 가정한다는 사실이 (직원들이 이용자를 ‘어머니’라고 부르는 것 등) 불임인 자신의 상황에 개인적인 상처가 되었으며 이 이유로 한 두번 센터를 이용한 후 그만두었다. 다른 한 결혼 이민 남성은 센터의 한국 요리 만들기 프로그램에 참여하고 싶었으나 다문화 가족임에도 불구하고 남성이라 거절당한 에피소드를 들려주며, 다문화 가족이 기본적으로 여성으로 추정됨을 이해할 수 없다고 말했다.

한 이민자 면접자는 자신의 친구가 다문화센터를 이용하고 싶었는데 “한국인과 결혼해야만 이용할 수 있다는 대답을 듣고선, ‘나 한국인 남자랑 결혼하면 한국어 무료로 배울 수 있는거야?’라고 농담하면서 웃어넘겼다”며 왜 센터가 다문화를 표방하면서 한국인과의 결혼이라는 조건을 다는지 이해할 수 없다는 반응이었다.

대부분이 센터 이용자들에 비해 교육 수준과 계층수준이 더 높은 비이용자 면접자들은, 한국의 다문화 정책과 다문화 센터가 다분히 성차별적이며 동시에 공공연하게 국가주의적이고 민족주의적임을 비판하였다. 한국남성과 이민자여성으로 다문화가족의 의미를 고착화시킨 다문화 정책에서, 다문화는 결국

“한국 문화가 아닌 모든 다른 (여성들의) 문화만이 다문화가 되는” 차별적 구분,  
“한국 versus 비한국의 이분법”을 꼬집었다.

#### - 국가주의와 국적, 계층의 교차적 영향

면접을 한 한국인 직원들은 다문화가족을 두 개로 나누었다. 저소득국가에서 온 이민자들로 이루어진 다문화 가족과 고소득국가에서 온 이민자들로 이루어진 다문화 가족. 예를 들어, 일본 출신의 이민자들의 경우 “다문화이지만 (진짜)다문화가 아닌” 이민자들로 인식되었다. 직원들은 전자와 후자의 다문화 가족 형태를, 중매결혼과 자유연애결혼, 비자발적 결혼과 자발적 결혼, 경제적 동기가 있는 결혼과 없는 결혼 의 이중화와 일치시켰다. 다문화 가족은 불쌍하고 도움이 필요한 존재라는 인식이 면접 대부분에서 지배적이었으나, “사실 다문화 가족이 다 못 살지는 않아요” “우리’보다 잘 사는 다문화 가족이 많거든요”라는 표현을 다문화 정책이 일으키는 역차별논란을 설명할 때 사용했다.

한국인 직원들은 자신들이 관찰한 다문화 가족의 생활습관이나 성향 등을 한국인 중산층 가족에 비교하는 경향을 보였고, 이것은 다문화 가족과 비다문화가족(한국인만으로 이루어진 가족)의 차이점을 더욱 강조하는 효과를 내었다. 다문화가족에 대한 긍정적인 평가는 그들이 한국인, 한국 사회, 국가에 어떠한 도움을 주는지에 주로 한정되었다 (글로벌 사회 담론, 저출산 담론, 가족 부양 등).

센터를 이용하는 이민자들에게 그들의 출신 국적이 그들이 한국 사회에서 겪는 차별의 차이

를 설명하는데 가장 중요한 척도가 되었다. 저소득층에 속하는 일본인 여성 면접자는 한국인 센터 직원이 “OOO씨는 일본에서 오셨잖아요. 다문화랑은 다르죠” 라는 말을 들었다. 그는 “나도 저소득층인데, 저도 일해야 하는데,

사람들이 제가 일본인이라 다문화가 아니라고 생각해요” 라고 덧붙였다. 중산층에 속하는 중국인 면접자 한 명은 “센터는 우리처럼 어느 정도 잘 사는 사람은 안와요. 와도 모든 프로그램이 다 저소득층 위주라 혜택받을 수 있는 게 없어요. 저는 보통 한국인들보다 잘 사는데, 사람들은 제가 중국인이라 그런지 처음에는 그렇게 생각하지 않아요” 라고 말했다. 이민자 자신의 실제 계층과는 상관없이 국적이 개인의 신분과 처우를 결정짓는 것은 다문화 정책과 센터 뿐만 아니라 한국 생활 전반에서 나타났다. 자신이 서양 이론에서 특권층에 해당하는 ‘백인’에 속할지라도 그들의 출신 국가가 한국보다 ‘저소득 국가’로 밝혀지면 (추정하기만 했을 때에 비교하여) 한국 사회에서의 처우가 급격히 부정적으로 변한다고 주장했다.

센터 비이용자들은 다문화 가족을 저소득 계층으로 인식되는 것에 대해 불편함을 이야기했고, 센터의 프로그램들이 자신에게 도움이 되지 않는다고 보았다. 이들은 다문화 가족들 내에서도 존재하는 다양성을 한국 정부가 인정하지 않는다면, 현재의 제한적인 다문화 정책과 프로그램들이 더 다양하고 넓게 확장되는 것이 필요하다고 주장했다.

---

**Reference**

---

- Alexander-Floyd, Nikol G. (2012). "Disappearing Acts: Reclaiming Intersectionality in the Social Sciences in a Post-Black Feminist Era." *Feminist Formations* 24:1-25.
- Anthias, F. and Yuval-Davis, N. (1992). *Racialized Boundaries: Race, Nation, Gender, Colour and Class and the Anti-Racist Struggle*. New York: Routledge.
- Anthias, F. (2010). *Nation and Post-Nation: Nationalism, Transnationalism and Intersections of Belonging*. in The SAGE Handbook of Race and Ethnic Studies, edited by Collins, Patricia Hill. and John Solomos. London. Sage.
- Balibar, E. (1991a). Is There a 'Neo-Racism'?. Pp. 17-28 in *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, edited by E. Balibar and I. Wallerstein. New York: Verso.
- Balibar, E. (1991b). Racism and Nationalism. Pp. 37-67 in *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, edited by E. Balibar and I. Wallerstein. New York: Verso.
- Bannerji, H. (2000). *The Dark Side of the Nation: Essays on Multiculturalism, Nationalism and Gender*. Toronto, Canada: Canadian Scholars' Press.
- Bloemraad, I. (2006). *Becoming a citizen: Incorporating immigrants and refugees in the United States and Canada*. Univ of California Press.
- Bloemraad, I., Korteweg, A., & Yurdakul, G. (2008). Citizenship and immigration: Multiculturalism, assimilation, and challenges to the nation-state. *Annual Review of Sociology*, 34(1), 153.
- Browne, Irene and Joya Misra. (2003). "The Intersection of Gender and Race in the Labor Market." *Annual Review of Sociology* 29:487-513.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany* (Vol. 21). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cho, S., Crenshaw, K. W., & McCall, L. (2013). Toward a field of intersectionality studies: Theory, applications, and praxis. *Signs*, 38(4), 785-810.
- Collins, P. H. (2015). Intersectionality's Definitional Dilemmas. *Annual Review Of Sociology*, 41(1), 1-20.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.
- Dill, B. T., & Zambrana, R. E. (2009). Critical Thinking about Inequality: An Emerging Lens. In *Emerging Intersections: Race, Class, and Gender in Theory, Policy, and Debate* (pp. 1-21). New Brunswick: Rutgers University Press.
- Donato, K. M., Gabaccia, D., Holdaway, J., Manalansan, M., & Pessar, P. R. (2006). A

- Glass Half Full? Gender in Migration Studies<sup>1</sup>. *International Migration Review*, 40(1), 3–26.
- Foucault, M. (2003). *"Society Must Be Defended": Lectures at the Collège de France, 1975–1976*. New York: Picador.
- Fredrickson, G. M. (2002). *Racism: A Short History*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Freeman, G. P. (2004). Immigrant incorporation in Western democracies. *International migration review*, 945–969.
- Goldberg, D. T. (1994). (Ed.) *Multiculturalism : A critical reader*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.
- Gilroy, P. (1987). *"There ain't no black in the Union Jack": The cultural politics of race and nation*. London: Hutchinson.
- Grillo, R. D., & Pratt, J. C. (2002). *The politics of recognizing difference : Multiculturalism Italian-style*. Aldershot, Hampshire, England: Ashgate.
- Han G. S. (2007). "Multicultural Korea: Celebration or Challenge of Multiethnic Shift in Contemporary Korea." *Korea Journal* 47:32–63.
- Hollifield, J., Martin, P., & Orrenius, P. (2014). *Controlling immigration: A global perspective*. Stanford University Press.
- Jo, J. and Seo, J. (2013). Who Sing the Multicultural Society? : Multiculturalism discourse as a neoliberal tool and its impacts, *Korean Sociology*. 47(5):101–137. [in Korean]
- Kim, A. E. (2009). Global migration and South Korea: foreign workers, foreign brides and the making of a multicultural society. *Ethnic and Racial Studies*, 32(1), 70–92.
- Kim, C. S. (2011). *Voices of Foreign Brides: The Roots and Development of Multiculturalism in Korea*. AltaMira Press.
- Kim, H. M. (2007). "The State and Migrant Women: Diverging Hopes in the Making of 'Multicultural Families' in Contemporary Korea," *Korea Journal* 47:100–22.
- Kim, H. S. (2008). Migrant Brides and Making a Multicultural Society: Sociological Approach to Recent Discourse on 'Multicultural Korea'. *Korean Sociology* 42(2): 36–71. [in Korean]
- Kim, H. S. (2014). Female Marriage Immigrants' Divorce and 'Damunhwa Policy': Immigration- and Gender-Blind Union of Family and Women Policies. *Korean Sociology* 48 (1): 229–344. [in Korean]
- Knapp, G. A. (2005). Race, class, gender reclaiming baggage in fast travelling theories. *European Journal of Women's Studies*, 12(3), 249–265.
- Koopmans, R. (Ed.). (2005). *Contested citizenship: Immigration and cultural diversity in*

- Europe* (Vol.25). U of Minnesota Press.
- Korea Immigration Service Statistics (2014). *Annual Statistics Report*. (www.immigration.go.kr)
- Korea Immigration Service Statistics (2016). *Annual Statistics Report*. (www.immigration.go.kr)
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*(p. 174). Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, W. (2001). *Politics in the vernacular: Nationalism, multiculturalism, and citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, H. K. (2006). 'International marriage and the State in South Korea', paper presented at the conference '*International marriage, right and State in Southeast and East Asia*', National University of Singapore, 21-22 September 2006.
- Lee, H. K. (2008). International marriage and the state in South Korea: focusing on governmental policy. *Citizenship Studies*, 12(1), 107-123.
- Lee, H. (2012). "Political Economy of Cross-Border Marriage: Economic Development and Social Reproduction in Korea.". *Feminist Economics*, 18(2): 177-200.
- Mahler, S. J., & Pessar, P. R. (2006). Gender Matters: Ethnographers Bring Gender from the Periphery toward the Core of Migration Studies. *International Migration Review*, 40(1), 27-63.
- McCall, L. (2005). The Complexity of Intersectionality. *Journal of Women in Culture and Society*, 30(3), 1771-1800.
- Nash, J. C. (2008). Rethinking Intersectionality. *Feminist Review* 89:1.
- Parekh, B. C. (2000). *Rethinking multiculturalism : Cultural diversity and political theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pedraza S. (1991). Women and migration: the social consequences of gender. *Annual Review Of Sociology*, 17, 303-25.
- Pessar, P. R., & Mahler, S. J. (2003). Transnational Migration: Bringing Gender In. *International Migration Review*, 37(3), 812-846.
- Pieterse, J. N. (2004). "Ethnicities and Multiculturalisms: Politics of Boundaries." Pp. 27-49 in *Ethnicity, Nationalism and Minority Rights*, edited by S. May, T. Madood, and J. Squires. London: Cambridge University Press.
- Puri, J. (2004). *Encountering Nationalism*. Malden, Mass.: Blackwell Publishing.
- Seol, D. H. (2006). Women marriage immigrants in Korea: Immigration process and adaptation. In *Asia-Pacific Forum* (Vol. 33, pp. 32-59).
- Shin, G. W. (2006). *Ethnic nationalism in Korea: Genealogy, politics, and legacy*. Stanford University Press.

- Taylor, C. (1994). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton University Press, 41 William St., Princeton, NJ.
- Terriquez, V. (2015). Intersectional Mobilization, Social Movement Spillover, and Queer Youth Leadership in the Immigrant Rights Movement. *Social Problems*, 62(3), 343–362.
- Tomlinson B. (2013). To tell the truth and not get trapped: Desire, distance, and intersectionality at the scene of argument. *Signs*, 38(4), 993–1017.
- Yoon, I. J. (2008). The Development and Characteristics of Multiculturalism in South Korea: With a Focus on the Relationship of the State and Civil Society *Korean Sociology*. 42(2):72–103. [in Korean]
- Yuval-Davis, N. (1997). *Gender and Nation*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Yuval-Davis, N. (2006). Intersectionality and feminist politics. *European Journal of Women's Studies*, 13(3), 193–209.
- Winker, G., & Degele, N. (2011). Intersectionality as multi-level analysis: Dealing with social inequality. *European Journal of Women's Studies*, 18(1), 51–66.





2017 하반기 한국이민학회 정기학술회의

---

## 대학원세션

---

사회 이창원 | IOM이민정책연구원

---

**01** 난민과 이주민 사이에서: 한 탈북민  
청년의 어학연수-난민신청-관광의  
교차적 경험을 통해본 시민권의 의미

발표 박은아 | 연세대학교 정치학과

토론 이병하 | 서울시립대학교 국제관계학과

---

**02** 한국인의 북한이탈주민에 대한 수용성

발표 현채민 | 성균관대학교 사회학과

토론 송영호 | IOM이민정책연구원

---



## 대학원세션 - 1

# 난민과 이주민 사이에서: 한 탈북민 청년의 어학연수-관광-난민신청의 교차적 경험을 통해본 시민권의 의미 1)

.....  
박은아<sup>2)</sup> | 연세대학교

## 01 | 연구배경과 연구의 목적

2012년 8월 15일 KBS2 <추적60분>에서 “탈남(脫南)의 유혹, 외국 가실래요?”라는 제목의 방송<sup>3)</sup>을 방영하였다. 이 방송은 캐나다 토론토 지역에서 살고 있는 탈남탈북민들<sup>4)</sup>에 대한 취재를 통해 이들이 한국사회를 떠난 이유는 사회적 차별과 경제적 빈곤 때문이었음을 밝히고 새로운 정착지에서도 이들은 여전히 불안정한 삶을 영유하고 있다고 소개했다. 해당 방송 이전에도 한국정부로부터 보호결정을 받은 탈북민들이 영국과 노르웨이와 같은 서유럽의 복지국가들을 향해 떠나고 있다는 몇몇 언론보도<sup>5)</sup>들이 있었다. 이를 두고 일부 매체에서는 ‘위장 망명’으로 지칭한 반면, 다수의 여론은 탈남현상을 신자유주의가 야기한 문제로 파악하고, 이 현상을 한국사회의 물질만능주의와 소수자들에 대한 차별을 반성하는 계기로 간주했다.

이와 같이 다양한 매체를 통해 탈북민들의 ‘탈남’ 소식이 전해지면서 한국사회에 충격과 일종의 ‘배신감’을 안겨주었다. 그동안 한국 국내의 지배적인 여론은 탈북민들의 ‘북한으로부터의 이탈은 곧 대한민국 선택’으로 보고, 탈북-이주 과정을 단선적이며 일방향적인 현상으로 간주해왔다. 하지만 ‘탈남’ 현상이 발생하면서 ‘북한이탈=한국행’이라는 공식은 깨지게 되었고, 한국

1) 본 글은 한국이민학회 2017년 하반기 정기학술대회에서의 발표를 위해 작성되었습니다. 초고 수준이기 때문에 저자의 동의 없이 본 글에 대한 인용 및 게재를 삼가 바랍니다.

2) 연세대학교 일반대학원 정치학과 박사과정 1학기(eunapark20@gmail.com).

3) KBS 2TV <추적60분>. 2012. “탈남(脫南)의 유혹, 외국 가실래요?”

[http://www.kbs.co.kr/2tv/sisa/chu60/view/vod01/1980520\\_75915.html](http://www.kbs.co.kr/2tv/sisa/chu60/view/vod01/1980520_75915.html) (검색일: 2017.12.5).

4) ‘탈남(脫南)탈북민’은 대한민국 정부의 보호 및 지원을 받아 한국사회에 일정기간동안 정착하였으나 다시 북미와 서유럽 국가들로 떠나 그곳에서 북한난민으로서 인정받기를 원하는 북한이탈주민들을 지칭한다.

5) 매일신문. 2004. “사설-탈북자들의 탈남, 여기가 북한인가.”

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=088&aid=0000002386> ; 헤럴드경제. 2006. “탈북자의 ‘탈남’ 여전히 ‘쉬쉬’.”

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=016&aid=0000205611>(검색일: 2017.12.5).

은 탈북민들의 최종 도착지가 아닌 중간 경유지일 수도 있다는 논의가 조심스럽게 확산되었다. 이는 2009-2014년 발간된 한국 국회의〈국정감사결과보고서〉를 통해서도 확인할 수 있다. 해당 보고서들에는 “남한에 들어왔다가 다시 유럽 등으로 나가 난민으로 전락한 북한이탈주민 현황(파악)”<sup>6)</sup>, “독일 내 탈북자 현황과 탈북자들의 독일 이주 시 성공적 정착을 위한 지원을 강화할 것”<sup>7)</sup>, “영국체류 북한이탈주민이 많은 이유 및 대사관 접촉 빈도, 벨기에 등 다른 나라로 망명 신청이 늘어나는 이유, 입국 및 난민지위 획득과정에서 영국정부와 협조정도, 북한이탈주민의 이동경로 등 정확한 정보 확보”<sup>8)</sup> 등과 같이 ‘탈남’ 탈북민들의 이동경로와 이들의 신원확인에 관한 요구가 지속적으로 등장한다. 주목되는 부분은 탈남탈북민들이 해당 국가(독일 등)에서 정착할 수 있도록 지원할 것을 요청하고 있다는 점이다. 특히 2014년 국정감사 내용에서는 캐나다에서 탈북민들을 난민으로 인정할 수 있도록 해외공관이 “노력”할 것을 요청하기도 했다.<sup>9)</sup> 한국 정치권의 이러한 움직임은 탈북민들을 이제는 한반도 안에만 갇힌 존재로 보지 않고, 이들이 한국이 아닌 제3국에서 정착할 수도 있다는 인식의 전환을 시사한다.

문제는 실제 탈남현상은 단순히 ‘난민’ 혹은 ‘이민’으로 환원되지 않는 복잡한 그림을 보여 주며, 이는 ‘반복적인 국경넘기’ 또는 ‘연쇄이주(chain migration)’의 특징을 동반한다는 것이다. 북-중 국경을 넘은 후 일부 탈북민들은 한국행을 결심하지만, 대부분의 탈북민들은 중국에 남아 있거나 다시 북한으로 돌아가는 사실(김성경 2012)을 통해 탈북과정은 쌍방향적인 이동 과정임을 알 수 있다. 이와 마찬가지로 탈북민들의 탈남현상도 일방향적인 것이 아니다. 이희영(2016)의 연구에서 잘 보여주고 있듯이 한국을 떠난 후 탈북민들은 일정기간 동안 영국, 노르웨이, 독일, 캐나다 등 국가들 사이를 반복적으로 왕래하며 각종 사회적 자본과 네트워크를 구축하기도 하고, 각 나라의 난민/이주 체제와 복지시스템을 활용하여 자신의 현재와 미래의 삶을 적극적으로 기획하는 과정에서 다시 한국으로의 재입국을 결정하기도 한다. 이렇듯 탈남 현상은 한국-해외이주-(재입국)한국으로 확장되는 연쇄 또는 순환적인 복잡한 과정인 것이다.

본 연구는 한 탈북민 청년 P씨가 한국-캐나다-중국-한국-캐나다 등 반복적인 국경 넘기에 대한 분석을 통해 ‘탈남’을 개인과 가족의 문화적, 상징적 자원의 축적 전략으로 접근하는 시도이다. 특히 ‘어학연수-난민신청-관광’ 등 다양한 공식적인 제도와 탈북민 이주 네트워크를 교차적으로 활용하며 구축한 초국가적 ‘유연한 시민권’의 의미에 대해서 고찰할 것이다. 이를 통해 본 연구는 탈북민들이 주어진 상황과 조건에 수동적으로 적응하거나 실패하는 현실을 알려주는 에피소드보다는 그들이 주체적으로 새로운 현실을 만들어나가는 초국적 이주의 맥락을 그려보고자 한다.

6) 국회 외교통상통일위원회. 2009. “2009년도 국정감사결과보고서”, 58쪽.

7) 국회 외교통일위원회. “2013년도 국정감사결과보고서.” 131쪽.

8) 국회 외교통상통일위원회. “2012년도 국정감사결과보고서.” 37쪽.

9) 그 내용은 다음과 같다. “캐나다 정부의 탈북민에 대한 난민허가 건수 감소에 대해 공관이 적절한 조치를 취하고 주재국 난민 관련 규정의 개정을 위해 노력할 것”; “국제사회에서 탈북민이 난민으로 인정받을 수 있도록 대표부가 적극 노력할 것”. 국회 외교통상위원회. 2014. “국정감사결과보고서.” 87-88쪽.

## 02 | 선행연구 검토

지난 20여 년간 탈북민 관련 연구는 이들의 인권 문제에서 인간 안보의 문제까지 확장되어 진행되었다(정병호 2014, 56). 구체적으로 전자는 탈북민들을 ‘국가 폭력의 피해자’ 또는 ‘벌거벗은 생명(bare life)’으로 간주하며(이희영 2016; Jiyoung Song 2015), 북한-중국-제3국 국경을 넘나드는 과정에서 이들이 경험하는 정치적, 사회적, 그리고 젠더적 인권 침해 경험을 강조했다. 반면 후자는 탈북민들의 존재적 성격을 국민과 난민이라는 근대국가의 이분법적 소속(belonging)으로 환원될 수 없다고 본다. 특별히 이러한 관점은 탈북민들을 난민과 (불법, irregular)이주민 경계에 놓인 집단으로 보고 탈북-이주의 맥락에서 이들의 주체성과 행위자성에 대한 분석을 시도하였다. 이와 같은 연구 성과는 기존 냉전 정치와 분단체제의 틀 속에서 ‘희생자’ 또는 ‘귀순 영웅’으로만 인식되었던 탈북민들을 ‘주체적으로 새로운 현실을 만들어가는’(정병호 2014, 57) 초국가적 이주자로 사고할 수 있는 가능성을 열어놓았다.

그럼에도 ‘탈남’현상에 대한 학술연구의 성과는 여전히 일천하다. 한국을 거쳐 해외로 이주한 북한이탈주민들의 현황과 대표적인 사례를 요약하여 설명한 연구(박명규 외 2011), 이들을 ‘더 나은 삶’을 선택할 수 있는 주체로 간주하고 탈남을 ‘연속적 탈북이주 과정의 일부’로 이해할 것을 제안한 연구(송영훈 2013, 234)가 있다. 이 연구들은 탈북의 의미를 ‘반복한, 친남한’이라는 이분법적이며 정치적인 틀로 해석하지 않고, 탈북민들을 이동하며 보다 나은 삶을 선택하는 이주자들로 해석할 가능성을 열어주었다는 측면에서 큰 의의가 있다. 그러나 이 연구들은 탈북민들에 대한 개별적인 심층면접을 진행하지 않았으므로 탈북과 탈남, 그리고 제3국으로의 이동의 배경은 무엇인지, 이러한 일련의 이동성과 경험이 개인에게 어떠한 의미가 있는지 등에 대한 질문에 답하지 못한다.

이에 이희영(2016)의 연구에 주목할 필요가 있다. 그는 한국을 떠나 유럽 국가로 재이주한 탈남탈북민들에 대한 생애사 연구를 통해 이들의 국제이주가 인간-사물행위자 네트워크와 국제인권장치를 적극 활용한 결과임을 밝혀냈다. 그의 연구가 분단정치 아래 ‘난민’ 또는 ‘국민’으로 환원할 수 없는 탈북민들이 지닌 존재적 다층성과 복합성을 드러냈다는 측면에서 매우 큰 의의가 있다. 그러나 그의 연구가 탈북민들의 주체성을 과도하게 강조하고 있고, 심지어 그들의 존재를 분단정치와 자본주의의 폐단을 비판하는 자원으로 활용하고 있다는 측면에서 전적으로 동의하기 어렵다. 왜냐하면, 본 연구의 사례 연구에서 밝히겠지만 탈북민들의 초국가적 이주 행위는 북한정권 또는 남한사회에 대한 적극적인 비판 혹은 저항으로 연결하여 설명하기 어렵기 때문이다. 오히려 이들의 초국가적 이동은 자신을 둘러싼 세계를 인식하고, 그 안에서 자신의 위치를 규정 짓고, 주어진 상황 안에서 주관적으로 선택한 결과로 해석해야 함을 본 연구를 통해 주장하고자 한다.

## 03 | 탈북민 시민권 논의와 유연한 시민권(Flexible Citizenship) 개념

탈북민들은 한국에 도착하면 “한반도와 그 부속도서의 모든 주민은 모두 대한민국 국민”이라는 분단체제의 법적 논리에 기반을 둔 헌법 조항에 따라서 자동적으로 시민권을 취득하게 된다. 동시에 이들은 정착금과 임대아파트, 각종 정착 및 취업 교육에 관한 프로그램과 재정을 한국정부로부터 지원 받는다. 이들은 법과 제도적으로 기타 한민족 집단들보다 환영을 받지만, 현실에서 오히려 온전한 시민으로 한국사회에서 인정받지 못하고 있다. 이미 다수의 연구를 통해 알려진바 탈북민들은 학교, 직장 등 일상적 공간에서 차별과 배제를 경험하고 있다고 호소한다. 이들 중 일부는 스스로가 탈북민이라는 것을 숨기고 살아가는데, 그 이유는 한국사회에서 일반적인 북한에 대한 경멸과 고정관념으로 인해 자신이 편견의 대상이 될 수 있다고 판단하기 때문이다(정병호 2004).

이러한 현상은 법적 시민권이 있어도 온전한 시민으로서 지위와 권리를 누리지 못할 수도 있으며, 실제 시민권의 법적 인정과 실천 사이의 괴리가 있음을 보여준다. 또 다른 측면으로 이는 시민권은 법적/제도적으로 한 번 주어지는 것으로 끝나는 게 아니라, 실제로 이를 언제, 어디서, 어떻게 사용하느냐에 따라 그 효과와 의미가 다르게 나타남을 의미한다. 따라서 시민적 평등을 강조하는 법적/제도적 시민권과 일상에 기반 한 실천으로서 시민권 논의가 대두 된다. 특별히 초국가주의와 이주가 확산되면서 마샬(T.H. Marshall)이 강조한 일국주의적 시민권은 지구화 시대 시민권 문제를 설명하기 어렵게 되었다.

이에 옹(Ong)의 ‘유연한 시민권’ 개념에 주목할 필요가 있다. 그는 홍콩 출신 화교집단이 불안정한 국내적/국제적 정치경제적 상황에 대응하기 위해 주거, 일자리, 자본을 다양한 국가로 옮겨가며 살아가는 ‘초국가적 전략’을 분석하며, 이들이 다양한 국가에서 시민권을 포함한 다양한 권리를 획득하는 것을 ‘유연한 시민권’으로 개념화하였다(Ong 1999, 6). 여기서 “유연성(flexibility)” 개념은 시민권을 이해하는 핵심이 되며, 개인들이 변화무쌍한 국내 및 국제적 환경에 대처하기 위해 시민권을 얼마나 ‘유연하게’ 구축하고 실천하는지가 중요해지는 것이다.

그러나 옹의 논의가 홍콩출신 이민자, 즉 자본(영어구사력, 자본, 이동수단)을 상대적으로 많이 소유한 엘리트 이민자 집단의 ‘유연한 시민권’ 실천에 초점이 맞추어져 있다는 측면에서 한계를 지닌다. 무엇보다 그의 ‘유연한 시민권’ 논의는 탈북민과 같이 상대적으로 사회적 자본을 덜 소유한, 초국적 이주의 가장 하위단계에 속하는 사람들의 시민권 실천을 적합하게 설명하지 못한다는 아쉬움이 남는다. 이에 본 연구에서는 비엘리트 출신, 특히 난민과 이주민의 경계에 놓인 탈북민들이 ‘유연한 시민권’을 어떻게 구축하고 실천하는지 살펴보고, 그 의미를 살펴보고자 한다. 정병호(2014)는 ‘침투성 초국가주의’라는 개념을 도입하여 탈북민들의 다양한 방식의 국경 넘기/허물기 활동을 분석하였다. 본 연구는 이러한 정병호의 논의에 공감하면서, 특별히 탈남과 이주의 경계, 난민과 이주민의 경계에서 탈북민들은 자신들을 둘러싼 초국가적 환경을 어떻게 인식하고 해석하는지, 이에 따라 어떻게 시민권을 ‘유연하게’ 형성하고 실천하는지 살펴보고자 한다.

## 04 사례분석

## 4.1 탈북청년 P씨에 대한 간략한 소개

탈북청년 P씨의 고향은 함경북도에 위치한 작은 국경도시이다. 그는 어머니와 여동생과 함께 2008년 가을 중국과 태국을 거쳐 한국으로 입국하였다. 고향을 떠난 그의 가족이 중국에서 머물렀던 기간은 2주이며, 그마저도 택시와 장거리 고속버스를 갈아타면서 길에서 보낸 시간이다. 중국 대륙을 동북부에서 남서부까지 종단하여 태국까지 “달려갔지만”, P씨는 중국을 모른다. 그가 만났던 중국 사람들은 이름도, 얼굴도 없다. 전부 ‘브로커들’과 ‘운전수’로 그의 기억에 남아있다.

P씨는 북한에서 중고등학교 3학년까지 다녔고, 그의 표현대로 그는 공부를 “좀 잘 했다.” 소학교 때 교장으로부터 유명한 고등학교로의 입학추천까지 받은 ‘수학 인재’이기도 했다. 하지만 그는 “경제력이 없어서”, 즉 돈이 없어서 영재학교 진학을 포기해야 했다. 그러다 2008년 그의 어머니가 같은 ‘인민반 사람’으로부터 “한국에 가면 돈도 주고 공부도 할 수 있다”는 정보를 얻게 되었다. “머리 좋은 아들”이 좋은 교육을 받지 못하는 것을 늘 아쉬워했던 그의 어머니는 그 ‘인민반 사람’의 권유대로 탈북을 결심했고, 이는 “한국으로 넘어가” 자신의 자녀들에게 좋은 교육과 미래를 물려주고 싶었기 때문이다.

P씨 가족의 탈북동기는 “좋은 교육, 좋은 삶 추구”라고 볼 수 있으며, 이는 보통의 이민가정의 이민동기와 크게 다르지 않다. 이는 한국의 중산층 부부들도 자녀들에게 양질의 교육, 특히 영어를 잘 배울 수 있는 환경을 만들어주기 위해 미국과 호주 등 영어권 국가로 이민 가는 것과 비슷한 맥락인 것이다. 하지만 보통의 이민자들과 다르게, P씨를 비롯한 탈북민들의 국경 넘기는 삼엄한 북-중 국경의 경비망을 뚫어야 가능한 것이며, 북송과 인신매매를 비롯한 위협에 항시적으로 노출되어 있다. 즉 그들의 이동은 국민국가에 의해 불법과 합법의 경계, 난민과 이민의 경계에 놓여 있는 것이다.

“좋은 교육”을 기대하며 한국에 왔으나 한국 교육은 P씨에게 “좌절”만 안겨주었다. 그가 북한에서는 “좀 잘했던” 수학과 물리 수업은 따라가기조차 벅찼고, 특히 영어는 공부할 엄두조차 나지 않을 정도로 문자 그대로 외국어였다. 그래도 탈북민 대학입시 특례제도 덕분에 P씨는 모 광역시에 위치한 대학교로 진학할 수 있었다. 탈북민들은 대부분 문과계열의 전공을 택하는데, P씨는 이과계열에 진학하였다. 그는 남들과 다른 길을 선택한 자신을 자랑스럽게 생각하고 있었다. 그러나 이과계열에서 사용하는 전공서적은 전부 영어원서였고, 당연히 그는 읽을 수 없었다. 게다가 대학교 1학년 때 미식축구로 빠져 전공공부에 시간을 거의 쓰지 않았다. 강의에도 집중할 수 없었다. 영어로 가득채운 교수님의 강의 파워포인트를 이해할 수 없었기 때문이다. 결국 대학교 1학년을 마치고 P씨는 학사경고를 받게 된다. 더 충격적인 것은 학과에서 실시한 모의토의 시험에서 P씨는 90점을 받았다. 그는 학과 선배들에게 불려가 “학과 망신 다 시켰다”며 “체벌”까지 받았다. 그의 대학 생활 1년은 좌절과 좌절의 연속이었고, 그는 휴학을 결정하였다. 그 무렵 그의 어머니는 여동생을 데리고 캐나다로 떠났다. 여동생에게 영

어공부를 시켜주기 위해서였다.

#### 4.2 ‘영어’라는 상징자본과 제도적 장치에 대한 ‘유연한’ 활용

“엄마가 그때 동생을 데리고 먼저 캐나다에 가 있었어..동생 영어 가르친다고..(중략).. 처음에 관광비자로 갔고, 거기에 아는 사람들이 있었어. 가있는 우리 사람들, 탈북자들. 살고 싶어서 간 게 아니고 영어를 공짜로 배우겠다고. 흑해가지고 간 거지..6개월이 될 수도 있고, 1년이 될 수도 있고. 탈북자로 있을 수도 있고..뭘 암튼 있다가 들어오겠다. 이거겠지. 왜냐면 공짜로 여기서 원어민 영어학원 다니려면 한 달에 백만원 이상 씩이니까..못 하잖아요.”(밀줄 연구자)

P씨의 어머니는 자녀들의 “좋은 교육”을 위해 한국으로 탈북 했듯이 “영어공부”를 위해 다시 캐나다로 기꺼이 떠날 수 있었다. 연구자는 캐나다 토론토시에서 면담했던 탈북민들을 통해 탈북민들의 캐나다행은 2007년부터 이미 시작되었음을 알 수 있었다. P씨의 어머니가 2010년 캐나다로 올 수 있었던 것은 이미 그곳에 온 탈북민들을 통해 정보를 얻을 수 있었기 때문이었다. 이는 탈북민들 사이에서 ‘탈남 네트워크’가 형성되어 있음을 의미한다. P씨 또한 먼저 캐나다로 간 어머니로부터 “가는 방법”을 전해 들었던 것이다.

“내가 애초에 갈려면 비자가 안 되잖아. 비행기 표만 끊어서 들어갈 수 없잖아. 요즘은 그렇게 가면 다 리젝트 당하거든. 그래서..(중략).. 어학원에 거기 5개월 과정인가 거기 끊었었어. 엄마가 일하는 식당의 사장의 처남이 학원원장이라고. 그게 입학허가서류가 있어야 그게 쉽게 입국이되지. 그래서 거기 3개월 다녔어.”

이렇게 P씨는 대학교에서 휴학한 후 어머니와 여동생을 따라 캐나다로 “떠나보기”로 결정한 다. 그의 표현대로 “살고 싶어서 가는 것이 아니고” 캐나다가 어떤 곳인지 가보고, 좋으면 거기서 살수도 있고 아니면 다시 한국으로 돌아올 수도 있다. 이처럼 P씨의 ‘탈남’은 한국에서의 삶을 포기하는 것이 아니라 보다 나은 삶을 선택하기 위해 한국과 캐나다 양쪽 모두에 가능성을 열어두는 것이다. 또한 P씨는 비공식적으로 형성된 탈북민 네트워크에 의존했을 뿐만 아니라 한국 여권, ‘관광비자’, 그리고 ‘어학원 입학허가서’와 같은 합법적인 제도적 장치들도 적극적으로 활용하였다. 한국과 캐나다의 비자면제협정에 따라 한국 여권을 소지한 P씨는 캐나다 입국 전 전자여행허가(eTA)만 신청하면 6개월 동안 무비자로 체류할 수 있으며 어학원 등록 허가서 없이도 입국할 수 있다. 그럼에도 P씨가 어학원에 등록한 것은 공항에서 입국 거절되는 것을 사전에 방지하기 위한 조치인 것이다.

“거셔서 난민 신청하면 정부학교에 다닐 수 있잖아. Adult 스쿨이 되었던 뭐가 되었던 간에. 그때는 학원비 일단은.. 한 달에 천불이 넘었어.. 그때 슬슬 끝날 때 그래가지고 신청을 했지 내가.. 딱 1년만 공부하고 돌아가자.. 나는 거기에 있을 생각이 없었어.”

P씨는 캐나다로 입국한 후 등록한 학원에서 약 3개월간 공부했다. 시간이 흐르면서 “여기서 영어를 제대로 배우고 싶다”는 생각이 들었고, “난민신청하면 정부학교도 다닐 수 있다”는 이야기도 들었다. 무엇보다 한 달에 1000 달러 가까이 되는 학원비를 감당하기 어려웠다. 따라서 P씨는 2011년 5월 즈음 한국 여권을 잠시 숨기고 ‘북한출신자’로써 캐나다에서 난민신청하기로 결정하게 되었다. 2011년 캐나다 정부에 ‘북한출신자’ 신분으로 난민신청한 숫자는 총 175명인데, 이중 난민지위가 인정된 숫자는 무려 117명에 달한다(Jeewon Min 2013, 5). 이는 P씨에게도 시기적으로 유리하게 작용하였음을 의미한다. 그러나 P씨가 난민 신청한 목적은 어디까지나 영어 공부시기를 연장하고 “무료로” 캐나다 학교에 다니는 것이었다. 그때까지만 해도 그는 캐나다에서 살고 싶은 생각은 없었다고 말했다.

연구자는 한국 국적, 특별히 한국 여권을 소지한 P씨가 ‘북한출신’으로서 난민 신청했다는 사실을 믿기 어려웠다. 합법적으로 관광 비자를 신청했고, 어학원 입학허가서까지 받았고, 정당하게 입국 수속을 밟은 그가 어떻게 한국 국적자가 아닌 ‘북한 출신’으로 변신할 수 있었는가? 연구자는 이 과정이 이해되지 않았다.

연구자: 너는 랜딩할 때는 한국 사람으로 들어갔잖아. 그럼 (난민) 신청할 때는 ‘너는 여기까지 어떻게 왔니’, 안 물어봐

P: 그럼, 물어보지. 거 뭐 중국에서 중국에 있는 뭐 교회에 그런 일 하는 사람들을..이렇게 뭐 fake 패스포트 해놓고 여기까지 데려다 놓고 여기까지 소개해주고 갔다..뭐..이렇게.

연구자: 그럼 들어온 너가 있고..또 다른 너가 있는?

P: 그렇지. 내가 말했지.. 사람은 하나인데 아이디어가 두 개인..

이 사람은 그냥 여기에 . 만약 내가 처음에 6개월이 있는 거잖아. 근데 6개월이 지나면 불체자가 되고.. 이걸로는 또 난민이 되는거야.

연구자: 이렇게 중국에서 왔다니까 되는거야?

P: 그 당시에는 되었었어.. 그때는 2011년이잖아.

연구자: 그럼 조사가 간단해?

P: 아니..그 당시에는 거기 또 변호사가 있고..다 변호사들이 스토리들을 다 짜주고 다 그래. 우리로 말하면 국선변호사 같은 건데..그 사람들 돈을 좀 줘야지. 다 800불씩 1인당. 그래서 일단은 임시 아이디 같은 거지 ..그렇게 나와..그걸로 나는 Secondary 스쿨을 다닐 수 있는 거야. 공짜로.

위의 대화에서 알 수 있듯이 P씨는 난민신청 당시의 자신을 “사람은 하나, 아이덴티티는 두 개”라고 묘사했다. 여기서 아이덴티티는 법적인 신분을 지칭하는 것으로 하나는 한국 국적자로 불법체류상태인 P1이고 다른 하나는 ‘북한 출신자’ 난민신청 중인 P2인 것이다. P씨가 이렇게 할 수 있었던 것은 이미 탈북민들 사이에서 유통되는 ‘대본’이 있기 때문이다. 그 ‘대본’은 중국에서부터 교회 사람들의 도움을 받아 가짜 신분증을 얻었고, 그것을 들고 캐나다까지 왔다는 것이다. 그런데 흥미로운 점은 이 스토리의 구성과정에 캐나다 출신 변호사들도 개입하고 있다는 것이다. 그들은 탈북민들이 한국을 거쳐 온 것을 알고 있으면서도 이 부분을 난민신청 과정에서 의도적으로 빼놓으며, 중국에서 교회의 도움으로 직접적으로 캐나다로 왔다는 “스토리를 짜준다”는 것이다. 결국 P씨는 변호사가 만들어준 스토리에 의해 다시 ‘북한 사람’으로

태어난 것이다.

이렇게 ‘북한 사람’으로 ‘말’하기만 하면 캐나다에서 난민 신청할 수 있었던 배경에는 국제 북한인권 레짐 형성이 있었다. 이는 2004년 미국에서 「북한인권법(North Korean Human Rights Act)」이 통과된 것을 계기로, 탈북민들의 미국으로의 망명이 가능해졌고 이들의 이동성은 동아시아를 넘어 세계적으로 확장되는 길이 마련되었다. 그 후 미국에 이어 영국, 캐나다, 호주 등 국가에서도 북한인권에 관심을 갖게 되면서 국제적으로 탈북민들을 난민으로 인정해야 한다는 규범적 흐름이 확산되었던 것이다(Sung-Young Kwak · Young Wook Lee 2009). 이에 따라 P씨와 같은 탈북민들은 ‘북한 사람’으로 커밍아웃 하는 방식을 통해 ‘난민신청 자격’을 얻게 된 것이다. 결국 탈북민들의 ‘탈남’은 탈북민 네트워크, 캐나다 한인커뮤니티, 국제북한인권 레짐형성과 NGO의 활동 등의 다양한 행위자들의 결합으로 가능했던 것이다. P씨와 그의 가족은 “영어”라는 상징적인 자원을 축적하기 위해 이를 전략적으로 유연하게 활용하였을 뿐이다.

#### 4.3 ‘북한 출신’이 갖는 이동의 제약과 ‘협상하는 시민권’

난민/이민 출신 청년들이 다녔던 고등학교에 진학하였던 P씨는 그곳에서 2년동안 영어를 비롯한 수학, 물리, 화학 등 과목을 공부하였고, 성적도 비교적 좋은 편이었다. 특별히 한국에서 따라갈 수 없었던 자연과학계열 과목에서 우수한 성적을 받아 상위권 공과대학에 합격하기도 했다. 캐나다에서 “살 생각이 없었다”던 그의 당초 계획과 달리 ‘북한 출신 난민’으로서 그가 살 수 있는 길이 열리는 듯하였다. 하지만 시간이 지날수록 그는 캐나다 사회에서 자신이 처한 위치의 한계를 조금씩 깨닫게 되었다.

“암튼 2013년 그때 슬슬 재심사 하는 그 타이밍이었어. 그리고 불안한 거지. 아니 내가 여기서 설사 뭐 이 OOO공대 다니면 뭐하냐. 애네가 어느 순간에, 야 너네 짝다 나가라! 이러면 우리가 다 나가야 되는 상황이니까. 언제까지 신분의 불안함을 느끼면서...그리고 또 내가 거기 한국 사람들 캐나다에 이민 와서 사는 사람들 봤는데..거기에 본적이 찍혀.. 내가 북한 사람이면 NK(North Korean) 이렇게 찍히겠지.”

본 글의 서두에서 서술했듯이 2012년부터 캐나다 있는 ‘북한 출신자들’이 한국 국적자들이라는 사실이 캐나다 사회에도 알려졌고, 2013년부터 난민자격을 부여받고 영주권까지 받은 사람들도 재심사 대상자 목록에 오르게 된 것이다. P씨는 자신의 ‘난민 자격’이 언제든지 캐나다 정부에 의해 정지되거나 취소되어 “쫓겨날 수 있다”는 불안감을 느꼈다. 무엇보다 그는 “North Korean”이라는 꼬리표가 캐나다 시민권을 받으면 더욱 선명하게 찍힌다는 것을 알게 되었다. 본적, 즉 출신국가가 명시되어 있는 캐나다 시민권으로 ‘북한 출신’인 그가 갈 수 있는 나라들은 매우 한정되어 있는 것이다.

“그 미국도 싫어한다고 그러더라고. 그게 NK라고 찍혀 있어가지고.. 테러리스트라고 해서..거

기는 북한에서 바로 오는 애들은 확실하잖아. 근데 나처럼 캐나다를 거쳐서 오는 애들은..(불명확하니까)”

“(연구자: 그럼 중국도 아예 못가겠네?) 아예 못 가지. 그러니까 ...우리 한국 여권이 값어치가 거의 손가락 안에 드는 이유가 우리가 이 여권가지고 세계 어느 나라든..몇 개국 빼고는 다 갈 수 있잖아. 내가 그 (캐나다)여권을 가지고 갈 수 없는 나라가 너무 많아지는 거야. 싱가포르 다음으로..아마..홍콩 다음으로 한국(여권)이 제일 나올거야.”

P씨는 출신국이 ‘북한’으로 찍히게 될 캐나다 여권과 한국 여권을 비교하면서 한국 여권이 자신에게 줄 수 있는 이득, 즉 “몇 개국 빼고 다 갈 수 있는” 심지어 북한의 혈맹국인 중국에도 갈 수 있다는 점을 알게 된 것이다. 이는 P씨가 직접 체험을 통해서도 알게 되었는데, 2013년 여름 방학 그는 한국과 중국으로 “잠깐 다녀왔다”. 이때의 그는 “북한출신 난민” P2가 아닌 “한국 국적자”, 즉 한국 사람 P1인 것이다. 서울로 돌아온 그는 보고 싶었던 친구들도 만나고, 마시고 싶었던 소주도 마음껏 마셨다. 그리고 캐나다에서는 비싸서 감히 할 수 없었던 라섹 수술도 비교적 저렴한 가격에 할 수 있었다. 무엇보다 그는 한국 여권을 들고 중국 여행도 다녀올 수 있었다.

“13일(동안).. 여기저기 돌아다녔지. 베이징, 연길, 대련.. 원래 훈춘 앞으로 가서 우리 집 앞..고향을 보려고 했는데. 훈춘이 엄청 멀더라고”

이렇게 P씨는 캐나다에서 “북한출신 난민”으로 살던 기간 동안 그는 한국 여권으로 한국과 중국으로 여행을 다녀올 수 있었다. 다시 캐나다로 돌아올 때 그는 한국에서 여권을 재발급 받고, 처음 등록했던 어학원에서 입학허가서를 새롭게 받았다. 하지만 캐나다로 다시 돌아온 그는 캐나다 시민권이 자신에게 주는 제약뿐만 아니라 캐나다 사회 자체가 지닌 문제점을 깨닫게 된다.

“어찌보면은..한국에서 진짜 살면은 중산층까지는 못 가도.. 평민의 삶은 살 수 있거든...(중략) 근데 캐나다에서는 평범하게 어렵지.. 물론 거기서는 모든 게 평화롭고.. 슬로우하고.. 물론 아무리 못해도 한 달에 3000불은 벌지.. 그렇게 평생 살기에는 좀.. 나는 국경을 넘어온 게 몇 개인데..나는 그게 좀 억울하더라고.”

“거기(캐나다)가 일단 변호사..정부에서 공권력을 휘두르는 사람들은 일단 중국인들의 파워가 어마어마하고.. 한국 사람들은 요만큼 밖에 없어. 다 중국인들이.. 힘있는 변호사들은 다 중국인들이고.. 한국인들은 다 교통법, 이혼소송..그러니까 이게 거기서 태어나서 몇 십년을 살았던 사람들도 이렇게 밖에 안 되는데.. 그게 좀..내가 이..사회에 내가 스무 살 넘어서 갑자기 와가지고.. 그 딱 한계라는 게 있으니까..여기(한국)도 있기는 하지만은.. 애초에..그래도 뭔가를 도전이라도 한다면..여기가 더..(나오니까)”

P씨는 인종적으로 아시안인 자신이 여전히 백인 중심인 캐나다 사회에서 신분상승하기 어렵다는 점을 발견하였다. 게다가 아시안 중에서도 한인들은 중국 출신자들에게 수적으로나 “힘으

로나 밀리고” 있는 상황인데, ‘북한출신 난민’인 자신이 중산층으로 계층이동 하는 것도 어렵다고 본 것이다. 반면, 그가 판단하기에 한국은 오히려 캐나다보다 계층 이동이 쉽고, 노력하면 ‘어느 정도’ 성공할 수 있는 사회적 구조이다. “한계가 있겠지만” 그래도 한국은 자신이 노력만하면 ‘도전’할 수 있는 나라라고 P씨는 판단한 것이다.

“결국에는 이 꼬리표(북한 꼬리표)를 떼고 그냥 이민자로 살고 싶어서 간 사람들이..결국 그 꼬리표를 달고 사는거지. 그럴거면 내가 여기서(한국에서) 학교 졸업하고 일을 몇 년 하면서 경력 쌓으면 나는 전문적으로 꾸준히..싱가폴이나, 영국이나, 미국 캘리포니아 이런데 갈 기회가 있는 (것이지).”

“물론 나는 3년 동안 좀 더 뭐 성숙해지고 영어라는 걸 얻어 와서 학교를 다시 다니는 게 도움이 되서.. 좋게 잘 되어서 회사도 취직이 되고...(후략)”

P씨는 탈남탈북민들이 한국에서 ‘북한 꼬리표’가 싫어서, 탈북민이라는 한계적인 위치를 벗어나고 싶어서 캐나다로 떠났지만, 결국 그곳에서도 그 ‘꼬리표’를 떼어내지 못한다고 말하고 있다. 현재 국제북한인권 활동가와 단체들이 ‘북한 출신자들’을 ‘북한 난민’으로 간주하며 이들을 해당 국가들에서 난민으로 인정하고 수용할 것을 주장하고 있다. 그러나 P씨와의 면담을 통해 알 수 있는 것은 ‘북한 난민’으로 접근할 때 이들에게 또 다른 법적, 문화적 제약이 발생한다는 점이다. P씨의 사례를 탈남탈북민 전체로 확장하여 일반화할 수 없으나 그의 이야기는 ‘탈남’은 근본적으로 ‘영어’와 ‘글로벌’이라는 상징적 자본을 구축하기 위한 탈북민들의 전략적인 선택이었음을 보여준다. 이는 ‘북한 난민’이라는 국제북한인권 지배담론과 실제 탈북민들의 이에 대한 해석의 불일치를 보여주고 있다.

P씨가 3년 동안 캐나다에서 생활하다 다시 한국으로 돌아갔지만, 그의 초국적 이주가 이로써 종결된 것은 아니다. 그는 앞으로 “싱가폴, 영국, 혹은 미국의 캘리포니아”에서 일할 수 있는 기회를 찾고, 한국이 아닌 다른 곳에서 삶과 일을 이어갈 가능성을 열어놓고 있는 것이다.

## 05 사례의 함의와 시사점

본 연구는 탈북민 P씨의 초국가적 이동을 통해 우선 그가 ‘북한 난민’ 담론과 네트워크를 전략적으로 활용하면서, 자신에게 부여된 ‘북한 난민’ 이미지를 거부하거나, 그에 무관심하기 보다는 적절히 껴안으며 ‘영어’라는 상징 자본을 축적하는 과정을 보여주었다. 그리고 그가 캐나다에서 다양한 법적, 문화적 한계 등을 경험하고 다시 한국으로 돌아 온 후 취업, 재정착한 후 한국의 시민권을 어떻게 해석하고 의미화 하는지를 이 글을 통해 분석하고자 했다. 그는 한국에 돌아온 후 대학교 과정을 마치고, 캐나다에서 익힌 영어실력과 ‘글로벌 감각’으로 자신감을 얻게 되고, 만족스러운 일자리도 얻게 되었다. 그러나 한국으로 돌아온 이후에도 그는 한국에서의 시민권을 절대적으로 의미화하지 않고, 오히려 더 나은 상황이 주어질 경우 다시 해외에서 거주할 계획을 가지고 있다는 점에서 ‘유연한 시민권’을 추구하는 지점을 이 연구가 드

러내고 있다.

지금까지 탈북민 연구에서 탈북민들을 내부적으로 평등하고 동질한 집단으로 간주하고, 계층별, 제더별 구분은 물론 세대(generation)별 구분도 엄밀하게 수행되지 않았다. 본 연구의 사례자 P씨는 탈북민 1.5세대로 볼 수 있으며, 따라서 그의 내러티브는 그의 부모세대와 분명히 차별성을 지닌다. 그가 북한을 탈출할 수 있었던 것, 한국에서 캐나다로 이동할 수 있었던 것은 그의 어머니가 이주의 개척자(pioneer)로써의 역할을 감당했기 때문이었다. 따라서 P씨의 사례는 탈북민 집단 내부에서의 정체성의 분화, 무엇보다 세대별 구분이 필요함을 간접적으로 제시한다. 마지막으로 본 연구는 기존에 법/제도적 권리와 의무로써 논의되어왔던 탈북민들의 시민권 논의를 문화적 렌즈로 고찰하는 시론적인 연구이다. 즉 시민권을 국민국가의 영토 안에서만 행사되는 고정된 권리로 보는 것을 넘어, 개인의 정착 경험, 라이프 스타일 구축과정으로 간주함으로써 지속적으로 형성되는 ‘과정으로써의 시민권’을 고찰하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 ‘탈남’ 현상은 난민과 이주민으로 이분법적으로 구분될 수 없는, 다양한 상황과 중층적인 이유가 복합적으로 작용한다는 것을 탈북청년 P씨의 사례를 통해 알 수 있었다.

## 참고문헌

- 김성경. 2012. “젠더’화된 ‘장소’로서의 북·중 경계지역.” 한국사회학회 전기 사회학대회. 서울. 6월.
- 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철. 2011. 『노스 코리안 디아스포라 : 북한주민의 해외탈북이주와 정착실태』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 송영훈. 2013. “탈남과 이주의 경계: 강제이주 연구의 개념분석을 중심으로.” 북한연구학회 동계학술발표논문집, 서울. 12월.
- 이희영. 2016. “국제 인권장치와 비극의 서사.” 『경제와사회』통권 109호, 191-228.
- 정병호. 2004. “탈북 이주민들의 환상과 부적응.” 『비교문화연구』, 제10집 제1호, 33-62.
- \_\_\_\_\_. 2014. “냉전 정치와 북한 이주민의 침투성 초국가 전략.” 『현대북한연구』, 제17권 제1호, 49-100.
- Jeewon, Min. 2013. “Surrogate Protection in Canada and Potential Nationality in South Korea: Does a North Korean Asylum-Seeker have a “Genuine Link” to South Korea?” Paper presented at the Canadian Association for Refugee and Forced Migration for the CARFM essay contest.
- Kwak, S. Y· Lee, Y. W. 2009. “Using Norms Strategically: Transnational Advocacy Newworks for North Korean Human Rights.” *Asian Perspective*: 33-74.
- Ong, Aihwa. 1999. Flexible citizenship : the cultural logics of transnationality. Durham : Duke University Press.
- Song, Jiyoung, 2015. “Twenty Years’ Evolution of North Korean Migration, 1994-2014: A Human Security Perspective.” *Asia & the Pacific policy studies* 2(2): 399-415.

## 대학원세션 - 2

## 한국인의 북한이탈주민에 대한 수용성

.....

현채민 | 성균관대학교 사회학과

## 01 | 서론

2016년 5월 북한의 해외식당에서 근무하던 종업원 13명이 집단으로 탈출하여 남한에 입국하였다. 탈출한 종업원들은 해외에서 TV등을 통해 한국의 실상을 알고 북한 체제의 회의를 느끼고 집단으로 탈북 하였다고 한다.<sup>1)</sup> 지난 2000년대 들어서는 이미 한국으로 입국한 북한이탈주민의 수는 연간 천명을 넘어섰고, 2006년부터는 연간 2천명을 넘어서며 급증하고 있다. 통일부에 따르면 2016년 3월까지 국내에 입국한 북한이탈주민의 총 수는 약 29,137명이다. 과거의 군인 혹은 고급 외교관 등 극소수만이 입국하던 것과는 달리 현재는 여성, 청·장년층 등 다양한 구성원들이 한국에 거주하고 있다.

한국으로 입국한 북한이탈주민의 숫자가 늘어감에 따라 한국인들은 북한이탈주민을 외국인들과 큰 차이가 없는 이민자들로 인식하기 시작하였고(윤인진, 2007), 한국인들은 일상에서도 북한이탈주민을 경험할 수 있게 되었다(이윤수, 2014). 북한이탈주민은 한국사회로 편입되면서 취업, 교육, 경제적 자립 등의 문제를 겪게 된다. 이와 함께 한국인들이 북한이탈주민에 대해 갖는 편견과 같은 부정적인 인식은 북한이탈주민이 겪게 되는 문제 중 하나일 것이다(이지경 2012). 장기간 분단으로 인해 정치·경제·문화적 상황은 완전히 이질적이며, 이러한 체계 속에서 살아온 사람들이 서로를 받아들이는 것은 사회통합에 있어서 중요한 과제이다. 특히나 수용국의 국민으로서 상대적으로 경제적으로 우위의 지위에 있는 한국인들이 북한이탈주민의 대한 수용성과 그에 미치는 요인을 분석하는 것은 사회 통합에 있어서 가장 중요한 부분이 될 것이다.

본 연구는 한국인이 북한이탈주민에 대한 수용성에 영향을 미치는 요인을 밝히는 것을 목적으로 하고 있다. 한국 사회에서 북한이탈주민의 지위는 복잡하다. 그들은 국경을 넘어 왔다는 점에서는 이민자이지만, 한 민족이기 때문에 동포다. 그러나 한국과 적대적 관계에 있는 북한

1) [http://imnews.imbc.com/replay/2016/nw1800/article/3937654\\_19830.html](http://imnews.imbc.com/replay/2016/nw1800/article/3937654_19830.html) (2018.01.19. 마지막 접속)

출신이라는 점에서 한국에 거주 중인 동포와는 차이가 있다(손애리·이내영 2012).

한국에는 현재 수많은 이민자와 재외동포가 거주 하고 있으며, 북한이탈주민의 수 또한 증가하고 있다. 이들의 수가 증가함에 따라 한국인들의 갖고 있는 이들의 의식 역시 달라졌을 것으로 예상되며, 북한이탈주민이 갖고 있는 특수성이 반영되었을 것으로 본다. 따라서 북한이탈주민의 특성을 고려하여 북한이탈주민의 이러한 특성을 고려하여 연구를 진행하고자 한다.

## 02 | 북한이탈주민 정의

‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제 2조의 1항에 따르면 <북한이탈주민>이란 북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다(통일부, 2016). 즉, 북한에 자신의 생활기반을 두고 국경을 넘어 타국에 거주하고 있는 자를 지칭하는 용어이다. 그러나 행정적 의미로는 한국에 입국한 북한주민 중 한국 정부에 의해 보호를 받도록 대상으로 지정된 자를 지칭한다(김하늬, 2015).

앞선 정의에 따르면, 북한이탈주민은 한국에 거주하고 있는 이민자와는 다르게 정의된다. 북한이탈주민의 지위는 복합적이기 때문에 어떤 집단 범주에 두고 이야기 할 수 있는지 생각해 봐야 한다. 우선적으로 북한이탈주민은 인종적·민족적 측면에서 한국사람과 같은 뿌리를 갖고 있다는 점에서 이민자라기보다는 동포에 가깝다.

장기간의 분단으로 인해 형성된 사회·문화적 이질감과 언어 및 생활습관의 차이 등으로 한국인들에게 이방인의 시선을 받고 있으며 (박채순, 2011), 이는 한국에서 이민자들이 겪는 어려움과 같으므로 이민자와 같은 소수집단으로 구분할 수 있다(권수현, 2011).

최근 한국으로 입국한 북한이탈주민의 탈북 동기를 살펴보면 경제적인 요인이 정치·사상적 요인보다 더 커지고 있는 추세이다. 북한이탈주민지원재단 실시한 ‘2014 북한이탈주민 실태조사’에 따르면 북한이탈주민의 탈북동기는 ‘식량 부족과 경제적 어려움(47.6%)’이 가장 큰 동기였다. 이는 ‘2012 북한이탈주민 실태조사’의 순위와 유사하며(아래 표 참조). 경제적인 동기로 인한 탈북이 더 많아지고 있음을 알 수 있다.

순위	2012		2014	
1	식량부족과 경제적 어려움	52.8%	식량부족과 경제적 어려움	47.6%
2	자유를 찾아서	32.0%	자유를 찾아서	32.3%
3	북한체제가 싫어서	23.6%	돈을 더 많이 벌기 위해서	21.1%
4	돈을 더 많이 벌기 위해	19.0%	가족을 따라서	21.1%
5	가족을 따라서	15.0%	북한체제가 싫어서	18.5%
6	가족을 찾거나 결함을 위해서	9.4%	가족을 찾거나 결함을 위해서	11.2%
7	신변 위협	9.4%	신변 위협	9.5%

북한이탈주민의 경우 1951년 난민 지위에 관한 협약(Convention Relation to the Status of Refugees)에서 정의하는 난민에는 해당되지 않지만, 위임난민(mandate refugees)에 해당된다. 위임난민이란 1950년 12월 유엔총회 결의로 채택된 사무소규정에 따라 유엔으로 부터 유엔난민기구에 위임된 권한에 근거하여 유엔난민기구가 인정하는 난민을 일컫는다. 이들은 난민 협약 상 난민 지위를 인정받는 것은 아니다. 그러나 사무소 규정에 따라서 국제인도법상 ‘사실상의 난민’으로 분류된다(김선희, 2015). 따라서 북한이탈주민은 국제인도법상의 지위와 남한에서 자신의 고국으로 돌아갈 수 없다는 점에서 난민으로 분류할 수 있다(권수현, 2011).

북한이탈주민의 입국 동기는 경제적 요인이 더 크고, 한국 사회에서 이방인으로써 소수집단에 위치한다는 점에서 난민보다는 이민자에 가깝다. 그러나 인종적·민족적 측면에서는 이민자보다는 한민족이며, 동포이다. 결과적으로 한국 내에서 북한이탈주민의 지위는 단순하지 않다. 그들은 한국과는 적대적 관계에 있는 북한 출신 동포이자 한국으로 이주한 이민자이다.

### 03 | 북한이탈주민에 대한 수용성 요인

한국에서의 복합적인 위치에 있는 북한이탈주민에게 갖는 한국인의 심정은 단순하며, 일차원적이지 않다(손애리·이내영, 2012). 따라서 한 가지 지위만을 강조하는 것보다는 이민자에 대한 태도를 분석하는 요인과 함께 분단국가의 국민이 북한 출신 동포를 대하는 태도에 영향을 미치는 요인을 함께 분석하고자 한다.

이와 관련하여 이민자에 대한 태도에 영향을 미치는 요인으로 언급되는 경제, 사회·문화적 요인(권수현, 2011)과 함께 적대적 관계에 있는 북한 출신이라는 특수성을 고려한 요인을 추가하여 연구를 진행하고자 한다.

#### 1. 경제적 요인

경제적 요인을 강조하는 학자들은 자원스트레스(resource stress)이론에 기반을 둔다. 자원

스트레스란 원하는 자원에 개인의 접근이 제한된 상태를 이야기 한다. 여기서 자원은 직업이나 재화와 같은 경제적인 이익이나 사회·경제·정치적 파워 등을 이야기 한다. 도구적 집단갈등 모델(Instrumental Model of Group Conflict, IMG)에 의하면, 자원스트레스와 잠재적인 경쟁 집단이 존재할 때, 인지된 집단 경쟁을 이끌게 된다. 이에 따라 경쟁적인 외집단에 대한 행위나 태도는 자원을 둘러싼 경쟁을 없애기 위한 전략적인 시도를 반영하며, 이민자와 이민에 대한 부정적인 태도를 야기하며 경쟁이 점점 심화될 것으로 본다(Esses et al., 2001).

자원 스트레스에 대한 집단 간의 경쟁은 현실갈등이론(Real Conflict Theory)을 통해 좀더 자세하게 설명 될 수 있다. 현실갈등이론에 따르면, 한정된 자원으로 인하여 집단 간의 갈등은 불가피하며, 이 때 더 많은 이익을 위하여 다른 인종·민족을 경쟁에서 밀어내고자 한다(최효진·유계숙, 2009). 자원 스트레스를 많이 느끼면 느낄수록 다른 집단에 대한 등장은 경쟁과 위협을 느끼게 한다. 이를 이민자 집단에 적용해보면, 이민자 집단의 등장과 수적인 증가는 국민으로 하여금 위협과 경쟁의식을 느끼게 만든다. 경제적 위협은 주로 임금의 하락에 대한 불안감과, 일자리 경쟁, 혹은 정부가 외국인에게 제공하는 복지서비스에 대한 정책비용을 본임이 부담해야 한다는 의식에서 비롯된다. 특히 노동시장 경쟁모델에서 외국인에 대한 내국인의 정치적 태도는 자신의 노동 숙련도 및 직업군에 의해 달라질 것이라 예상한다.(O'Rourke et al., 2006)

기존의 연구들은 상대적으로 경쟁력이 취약한 집단인 기술 수준이 낮은 사람, 저소득 층, 그리고 실업상태인 사람이 이민자에게 부정적인 입장을 취하고 있다고 얘기한다. 왜냐하면 입국하는 이민자 중 대부분이 저숙련 노동자이며, 유입국의 국민들 중 하위계층에 속하는 집단은 이들과 경쟁관계에 놓이기 때문이다 (Scheve and Slaughter, 2001; Esses et al. 2001; Semyonov et al. 2008; 권수현 2001 재인용). 2014년 북한이탈주민 실태조사에 따르면 북한이탈주민의 32.6%가 단순노무에 종사하고 있다. 이는 다른 이민자와 마찬가지로 이들은 저숙련 노동직에 종사하고 있으며, 이는 다른 이주노동자와 함께 내국인 저숙련 노동자와 경쟁관계에 놓일 수밖에 없음을 의미한다.

대다수의 한국인들은 이주노동자와 직접 경쟁하지 않고, 이주 노동자는 한국인들이 회피하는 직업을 선택함으로써 직접적으로 경제적 위협을 느끼는 일은 드물다(조정인, 2011). 그럼에도 불구하고 다수의 국민 역시 이민자를 대하는 태도에 있어서 경제적인 요인에 영향을 받는다. 그 이유는 이민자에 대한 지원에 있어서 자신의 세금을 통한다는 점을 부담으로 느끼고 있기 때문이다.

Facchini and Mayda (2006)에 따르면 국민이 갖고 있는 이민자의 태도는 이민자의 적응을 위해 세금에 대한 부담이 더 증가하는지에 영향을 받는다고 하였다. 실제로 통일부에 따르면, 북한이탈주민에게 정착금등의 명목으로 기본금 (1인 세대 기준 700만원), 장려금(직업훈련, 자격증 취득, 취업장려금 등 최대 2,510만원), 가산금(노령, 장애, 장기치료 등 최대 1,540만원)을 지원 하고 있으며 이외에도 주거 지원금(1인 세대 기준 1,300만원)등 많은 비용을 지급하고 있다(통일부, 2016). 현재 북한이탈주민 수가 점점 증가하고 있는 추세이기 때문에 앞으로 정부가 부담해야 하는 지원금을 늘어날 것으로 보인다. 이에 대해 경쟁관계에 놓이지 않은 국민들 역시 경제적인 부담을 느낄 것이다.

북한이탈주민을 자신과의 경쟁적인 관계로 인식한다거나 세금에 대한 부담 외에도 국가의 경제 상황에 대한 주관적인 평가에 따라서 이민자에 대한 태도가 바뀐다. 개인이 국가의 경제적인 상황을 판단 할 때, 객관적인 관점과 주관적인 관점이 동시에 반영된다. 즉, 개인은 자신이 처한 객관적 경제 상황과 이에 대한 만족도, 국가의 경제 상황에 대한 주관적인 평가에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 미국과 서유럽을 대상으로 한 연구들에서 경제 상황을 긍정적으로 평가할수록 이민자에 대한 호의적인 태도를 갖고, 부정적으로 평가할수록 부정적인 태도를 갖고 있다고 지적한다(Espenshade and Hemphill 1996; Chanlder and Tsai 2001).

이윤수(2014)는 통일의식조사 2009의 자료를 이용하여 북한이탈주민에 대한 사회경제적 결정요인을 분석하였다. 그 결과 전반적인 경제만족도가 높을수록 북한이탈주민을 더 지원해야 한다고 나타났으며, 부모세대와 생활만족도를 비교하여 낮다고 느낄수록 북한이탈주민으로 인해 취업이 곤란하다고 생각한다고 하였다. 또한 실업문제가 심각하다고 느낄수록 북한이탈주민도 조직에서 동일한 경쟁을 해야 한다고 언급하였다.

## 2. 사회·문화적 요인

사회·문화적 요인 역시 이민자를 수용하는데 영향을 미치는 주요 요인이다. 사회·문화적요인을 강조하는 학자들은 주로 사회정체성 이론에 기반을 둔다. 개인은 자신을 특정 집단의 특성과 연결하며 사회 정체성을 형성한다. 이러한 정체성은 개인의 소속감을 반영하며, 자신이 속한 집단에 대해서는 긍정적인 감정을 갖고 유지하고자 한다. 또한 집단과의 관계에 있어서는 자신의 속한 집단에 대한 평가를 내릴 때는 외집단과 비교를 하고 이에 대한 차이를 통해서 영향을 받는다. 또한 구성원에 외집단의 구성원 보다는 내집단의 구성원에 대하여 보다 우호적인 경향을 보인다(Tajfel, 1982). 이러한 경향을 바탕으로 보자면, 국민들은 이질적인 특징을 가진 이민자 집단을 부정적으로 평가하고 있으며, 이는 다시 자국에 대한 긍정적 정체감을 강화하게 된다(민태은, 2013).

국가 자긍심(National Pride)은 국가에 대한 애착, 소속감, 충실성 그리고 우월감과 같은 긍정적인 감정으로 정의되며 국가 정체성과 밀접한 관련이 있다(김형국 이상신, 2012). 즉, 국가 자긍심은 국민이 해당 국가에 느끼는 자부심과 같은 긍정적 감정이며 국가 정체성으로부터 발원된 자부심이라고 할 수 있다(Doob 1964; Breuilly, 1993; Cohen, 1996; Camilleri & Falk, 1992; 서운석 2008 재인용). 국가 자긍심은 사회정체성의 한 형태인 국가 정체성으로부터 기인한 점을 본다면, 사회정체성과 관계가 있으며, 단일 민족 국가에서 더욱 높게 나타나고 있다. 다민족으로 구성된 사회에서는 주류 민족에서, 이민자로 이루어진 국가에서는 문화적으로 지배적인 다수의 집단에서 국가 자긍심이 높게 나타난다(coalely 1990; Joday, 1996).

손애리, 이내영(2012)은 2010년 한국인의 정체성 조사를 이용하여 북한이탈주민에 대한 태도를 분석하였다. 국가 자긍심이 강한 사람일수록 북한이탈주민을 같은 민족으로 생각해 태도에 있어서 긍정적일 것으로 예측하였으며, 그 결과 국가 자긍심이 높을수록 북한이탈주민에 대한 태도가 긍정적인 것으로 나타났다. 전체적인 결과는 여성보다는 남성이, 교육수준이 높을

수록 북한이탈주민을 수용함에 있어서 부정적이라고 지적한다. 또한 국가 정체성의 경우 시민적 요인이 북한이탈주민에 대한 태도에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다고 한다. 국가 소속감과 자긍심은 부의 방향으로 민족 소속감과 자긍심은 정의 방향으로 북한이탈주민에 대한 친밀감에 영향을 미쳤으며, 이주자에 대한 권리는 북한이탈주민에 대한 가장 강한 영향력을 나타냈다고 한다.

이는 한국인의 국가 자긍심은 태도를 결정함에 있어서 이민자이자 동포인 북한이탈주민과 외국인 이민자에 대하여 다르게 작용하고 있음을 보여준다. 단일 민족 국가에서 국가 자긍심이 높다는 점을 감안한다면, 북한이탈주민에 대한 태도는 국가 자긍심이 긍정적으로 영향을 미친다고 볼 수 있다.

기존의 연구들은 이민자에 대한 태도 혹은 인종·민족에 대한 태도에는 보수적인지 혹은 진보적인지와 같은 정치적 성향이나 정치제도에 대한 신뢰등이 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Hjerm, 2005). 일반적으로 보수적인 사람일수록 이민자가 자국으로 들어오는 것을 반대하고, 이민 억제 정책을 선호한다. 또한 외국인에게 자국민과 동등한 권리를 주는 것을 반대하는 경향이 보이는 것을 알 수 있다(권수현, 2011). 이는 이념이 보수적일수록 새로운 문화나 사상을 다른 성질의 것으로 인식하는 성향이 크고, 받아들이는 자세가 소극적이기 때문에 이민자에 있어서 부정적이기 때문이라고 설명할 수 있다(Gallya Lahav, 1997; 민태은, 2013 재인용). 특히 진보적 이념을 가진 사람은 적극적인 가치를 존중한다. 따라서 기회의 평등, 결과의 평등 그리고 사회적 정의와 같은 가치를 중요하게 생각한다(원숙연, 2015). 또한 많은 영역에서 정치적으로 진보적인 경우 대표적인 소수 집단들인 동성애자, 여성 및 이민자와 인종집단에 대해서 우호적인 태도를 가져왔다(윤상우·김상돈, 2011). 결과적으로 개인이 갖고 있는 정치적 성향이 이민자에 대한 태도에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

많은 국내 선행 연구가 정치적 성향이 이민자에 대한 태도에 영향을 준다는 것을 밝혀냈다(윤상우·김상돈, 2010, 윤인진·송영호 2011, 민태은, 2013). 윤상우와 김상돈(2010)은 정치적으로 진보 성향이 높을수록 외국인에 대한 사회적 친밀도가 높고, 외국인력 증가에 긍정적이라고 하였다. 윤인진과 송영호(2013)는 이념적 성향이 진보적일수록 다문화 지향성이 증가하며, 보수적일수록 합법체류 이주 노동자에 대한 인지된 위협이 증가한다고 하였다. 민태은(2013)은 정치적으로 보수적 가치를 가지고 있을수록 이민자를 위협적인 요소를 인식하고 있다고 한다. 그러나 권수현(2011)은 통일의식 조사의 자료를 사용하여 북한이탈주민에 대한 한국인의 태도를 분석하였다. 연구에서는 정치적 성향은 북한이탈주민에 대한 태도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 이는 한국인이 북한이탈주민에 대한 문제를 이념보다는 민족적인 관점에서 파악하고 있기 때문이라고 분석하였다. 두 연구의 차이는 이주자에 대한 수용과 북한이탈주민에 대한 태도이다.

### 3. 북한 출신 동포로서의 수용성 요인

반 세기가 넘는 기간 동안 분단되어 남한과 북한은 정치·사회·문화적인 면에서 전혀 다르게 변해왔으며, 민족적 유대감은 약해졌다(이내영, 2014). 그러나 여전히 동일한 민족이라는 공통

점은 남아있다. 북한이탈주민을 한민족으로 생각하여 내집단으로 범주화 한다면 이에 대한 편애가 높아질 것이다. 특히 남과 북으로 갈라져 있는 상황에서 통일에 대한 의식과 대처상태에 놓여 있는 북한에 대한 인식은 한국인이 북한이탈주민을 대하는 수용성에 영향을 미칠 것으로 예상 할 수 있다.

통일 의식이란 통일에 대한 국민들의 인식이나 태도를 의미한다(백대현, 이재완, 2015). 서울대 통일평화연구원에서 조사한 2014년 통일의식 조사에서 통일이 필요하냐는 질문에 대해 '매우 필요하다'는 26.9%, '약간 필요하다'는 28.9%로, 필요하다는 응답의 비율은 55.8%였다. 반면에 '반반 또는 그저 그렇다'는 응답은 22.5%, '별로 또는 전혀 필요없다'는 응답은 21.7%였다. 실제적으로 국민들이 통일의 필요성을 크게 느끼고 있지는 않다. 그러나 통일이 되어야 하는 이유로 '같은 민족이니까' 라는 응답률이 42.4%로 가장 높았으며, 2007년부터 지속적으로 높은 비율을 유지해 왔다(통일평화연구원, 2014). 즉 국민들은 통일에 대한 필요성을 크게 느끼지는 않지만, 통일이 되어야 한다면 그 이유는 같은 민족이기 때문이라고 생각하고 있으며, 여전히 북한동포를 한 민족으로 생각하고 있다.

김경화(2015)는 남북 통일이 필요하다고 보는 입장은 결국 북한을 같은 민족으로 생각하고 있기 때문에 북한이탈주민을 내집단으로 분류하여 북한이탈주민 지원정책에 허용적일 것으로 예측하였다. 분석결과 통일인식은 우대정책 인식에 직접적인 효과가 있을 뿐만 아니라 북한이탈주민 수용태도를 매개로 한 간접 효과 또한 확인 되었다. 결과적으로 통일에 대한 필요한 입장을 가진 사람일수록 북한이탈주민에 대한 긍정적으로 생각한다는 것이다. 한국인이 통일에 대한 필요성을 갖고 있다면, 북한을 여전히 한민족으로 생각하고 있으며 우호적일 수 있다.

분단국가라는 현실은 북한에 대하여 상반된 시선을 갖게 한다. 북한에 대한 인식이 우호적이거나 적대적으로 인식하고 있을 수 있다. 이러한 북한에 대한 인식은 북한이탈주민에 대한 갖는 인식으로 그대로 반영된다. (사)새롭고하나된조국을위한모임(사조위)는 2009년에 남한주민과 북한이탈주민을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 조사대상은 남한주민 전국 500명, 북한이탈주민은 수도권과 대전, 부산지역 주민 255명이었다. 위의 조사에 따르면 북한이탈주민에 대해 편견을 갖는 이유는 '북한정권에 대한 혐오감 때문에'가 38.8%로 가장 높았으며, 그 다음으로는 '남한사회에 대한 지식수준이 낮아서' 29.0%, '북한에서 왔기 때문에' 24.2% 등의 순으로 나타났다. 결과적으로 한국인이 보는 북한이탈주민에 대한 시각은 북한과 북한정권에 대한 부정적인 부분들이 그대로 적용되는 경우가 많다는 것을 알 수 있다. 즉, 북한이탈주민들이 갖고 있는 개인적 특성인 개인적 능력이나 지적 수준, 인성 등을 고려하지 않고, 북한정권이나 이념, 북한지역 등의 영향을 크게 받는다는 것이다(신미녀, 2010). 윤인진과 송영호(2013)는 한국인이 갖고 있는 북한에 대한 부정적 시각이 북한이탈주민에 대한 태도로 전이되는 경향이 있다고 하였으며, 북한에 대해서 우호적이라고 생각할수록 북한이탈주민에 대한 친밀감이 높다는 것을 통계적으로 증명하였다.

개인보다는 북한이라는 국가 혹은 체제에 대한 인식이 북한이탈주민에 대한 수용성에 어떤 영향을 미치는지 살펴보는 것은 중요하다. 적대적인 관계에 있는 국가에서 이주한 이민자로서의 북한이탈주민에 대한 수용성에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 같은 맥락에서 북한이라는 국가와 함께 북한이탈주민 개인에 대해서 어떻게 생각하는지 역시 살펴보아야 한다. 국민은

북한이탈주민에 대하여 다른 외국인 이민자의 시각으로 바라 볼 수도 있고 혹은 동포애적인 시각에서 바라볼 수도 있다. 북한이탈주민을 자신의 규정한 범주에 있어서 어디에 두는지에 따라 그들에 대한 친밀감은 달라질 것이다. 한 민족으로 생각하여 같은 집단의 구성원으로 여겨 가깝게 느낀다면 북한이탈주민에 대한 수용성은 긍정적일 것이다.

## 04 | 연구 모형 및 연구 방법

### 1. 연구 자료

본 논문의 분석자료는 『2003-2016년 한국 종합 사회조사(Korean General Social Survey, KGSS)』이다. KGSS는 대한민국에 가구에 거주하는 만 18세 이상 한국어로 의사소통이 가능한 성인 남녀를 대상으로 2003년부터 2016년까지 실시하는 횡단연구조사이다. 조사대상자는 다단계 지역 확률 표집(multi-stage area probability) 방법에 의거해 인터뷰 대상을 추출하며, 현지조사는 면접원이 대상자를 직접 방문하여 일대일 대면심층면접(in-depth interviews) 방법으로 실시하고 있다(김지범 김솔이, 2015).

KGSS 자료는 미국 시카고대학교 NORC(National Opinion Research Center)의 GSS(General Social Survey)를 기본 모형으로 설계되었다. KGSS의 설문지는 매년 반복 조사하는 핵심설문(replicating core questions), 48개 회원국들이 공동으로 조사하는 연차적 주제모듈(ISSP annual topical modules, ISSP), 한국, 일본, 중국, 대만 등 동아시아 4개국이 격년 주기로 공동 조사하는 주제모듈(EASS biennial topical modules), 그리고 특별연구를 위한 주제모듈(special topical modules) 등으로 구성되어있다. 반복 핵심 설문 모듈에서 2011년부터 2013년 까지 북한이탈주민에 대한 수용성, 가계소득, 한국 경제 상황에 대한 만족도, 국가 자긍심, 정치 성향, 정치적 상황에 대한 만족도, 남북통일의 필요성 등이 조사되었다.

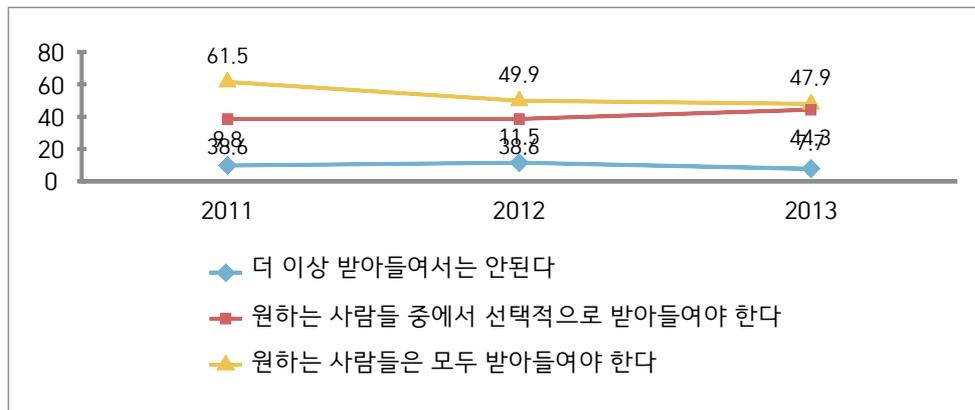
### 2. 변수의 정의

#### 1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 북한이탈주민에 대한 수용이다.

우선 북한이탈주민에 대한 수용을 알아보기 위하여, “한국에 들어오기를 원하는 북한이탈주민(탈북자/새터민)을 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?”라는 문항을 이용하였다. 이와 관련하여, ‘① 원하는 사람들은 모두 받아들여야 한다.’, ‘② 원하는 사람들 중에서 선택적으로 받아들여야 한다.’, ‘③ 더 이상 받아들여서는 안 된다.’ 라는 3점 척도에 대한 범주를 역코딩 하였다.

아래의 그림은 2011년-2013년 북한이탈주민에 수용에 대한 변화를 나타낸 그래프이다. '원하는 사람은 무조건 적으로 받아들여야 한다.' 라는 응답은 2011년 61.5%, 2012년 49.9%, 2013년 47.9%로 가장 높지만 감소하는 추세를 보이고 있다. '원하는 사람들 중에서 선택적으로 받아들여야 한다.'는 응답은 2011년 38.6%, 2012년 38.6%, 2013년 44.3%로 두 번째로 높았으며, 2011년 2012년에는 같은 응답률을 보이는 반면 2013년에는 응답의 비율이 높아졌다. '더 이상 받아들여서는 안된다'는 2012년 9.8%, 2012년 11.5%, 2013년 7.7%로 가장 낮았으며, 2011년에 비해 2012년에는 약간 증가했다가 2013년에는 다시 감소하는 경향을 보였다.



## 2) 설명변수

경제적 요인의 설명변수는 월평균 가구소득, 취업여부, 주관적 계층의식, 경제상황에 대한 만족도이다. 사회·문화적 요인의 설명변수는 국가자긍심, 정치적 성향이며, 통일에 대한 의견, 북한에 대하여 어떻게 생각하는지와 북한 이탈주민을 얼마나 가깝게 느끼는지의 문항을 선택하였다.

경제적 요인을 살펴보기 위한 변수들의 조작은 다음과 같다. 월 월평균 가구 소득의 경우 100만원 단위로 범주화 하였다. 소득의 경우 12개의 그룹(소득없음, 100만원 미만, 100만원 이상 ~ 200만원 미만, 200만원 이상 ~ 300만원 미만, 300만원 이상 ~ 400만원 미만, 400만원 이상 ~ 500만원 미만, 500만원 이상 ~ 600만원 미만, 600만원 이상 ~ 700만원 미만, 700만원 이상 ~ 800만원 미만, 800만원 이상 ~ 900만원 미만, 900만원 이상 ~ 1000만원 미만, 1000만원이상)으로 범주화 하였으며 소득이 높아질수록 숫자가 높아지도록 코딩하였다. 취업 여부의 경우 취업(=1) 과 미취업(=0)으로 구분하여 더미화 하였다. 계층의식의 경우 “한국사회의 최하층을 1로 하고 최상층을 10으로 한다면 귀하는 어디에 속한다고 생각하십니까? 숫자로 말씀해 주십시오.” 문항의 최하층부터 최상층까지의 10점 척도를 사용하였다. 마지막으로 당시의 한국의 경제 상황에 대한 만족도를 살펴보기 위해 “귀하는 한국의 경제 상황에 대해 어느 정도 만족 또는 불만족하십니까?”의 문항의 ①매우 만족②약간 만족③만족도 불만족도 아니다 ④약간 불만족 ⑤매우 불만족의 5점 척도 범주를 역코딩 하여 만족할수록 숫자가 높도록 하였다.

사회·문화적 요인을 살펴보기 위한 변수들의 조작은 다음과 같다. 국가 정체성을 평가하기

위하여 이와 관련한 문항인 "귀하는 한국 국민인 것을 어느 정도 자랑스럽게 생각하십니까?"를 이용하였다. 이와 관련하여 ①매우 자랑스럽다②다소 자랑스럽다③별로 자랑스럽지 않다④전혀 자랑스럽지 않다는 응답범주를 역코딩 하여 높은 값일수록 국가정체성이 높은 것으로 하였다.

개인의 정치적인 성향을 알아보기 위해서 "귀하는 자신이 정치적으로 어느 정도 진보적 또는 보수적이라고 생각하십니까?"를 문항을 선택하였다. 이와 관련하여 ①매우 진보적 ②다소 진보적 ③중도 ④다소 보수적 ⑤ 매우 보수적의 응답 범주를 역코딩 하였다.

통일 인식의 경우 "귀하는 남북통일이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?"라는 문항을 선택하였다. 응답범주는 ①매우 필요하다②다소 필요하다③별로 필요하지 않다④전혀 필요하지 않다는 역코딩 하여 높은 값일수록 통일에 대하여 중요하게 인식하는 것으로 코딩하였다. 북한에 대한 인식을 평가하기 하고자 "귀하는 북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?"의 문항을 이용하였다. 이와 관련하여 '① 지원대상', '② 협력대상', '③경계대상', '④ 적대대상'이라는 응답범주를 '우호적(지원대상, 협력대상)=(1)', '비우호적(경계대상, 적대대상)=(0)으로 재범주화 하였다. 북한이탈주민에 대한 친밀감을 알아보기 위해서는 "귀하는 한국에 거주하는 북한북한이탈주민에 대한 친밀감을 살펴보기 위하여 북한이탈주민(탈북자/새터민)이 얼마나 친근하게 혹은 멀게 느껴지십니까?" 라는 문항을 이용하였다. 이와 관련하여 ① 매우 친근하게 느껴진다.', '②다소 친근하게 느껴진다.', '③다소 멀게 느껴진다.', '④매우 멀게 느껴진다.' 라는 4점 척도에 대한 범주를 역코딩 하였다.

### 3) 통제변수

본 연구에서는 인구학적 특성에 대하여 통제한다. 기본적인 인구학적 특성인 성별, 연령, 학력, 혼인상태, 종교, 지역을 통제한다. 성별은 남성(=0), 여성(=1)로 코딩하였다. 연령은 5개의 그룹(30대 미만, 30대, 40대, 50대, 60대 이상)으로 구성하여 연령이 높아질수록 숫자가 높아 지도록 코딩하였다. 학력은 고등학교 졸업(=0), 대학교 진학이상(=1)으로 더미화 하였다. 혼인 상태는 미혼 이혼 사별 별거 등(=0), 기혼 혹은 동거(=1)로 더미화 하였다. 종교는 4개의 그룹(종교없음, 기독교, 천주교, 불교)로 구분하였다. 지역은 서울·경기, 강원·충청, 경상, 전라·제주로 구분 하였다.

05

## 북한이탈주민에 대한 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 순서형 로지스틱 회귀분석

	북한이탈주민 수용 1-3				
	B 추정값	표준 오차	Wald(df)	유의수준	95% 신뢰구간 하한 상한
월평균가구소득	.052	.015	12.282(1)	.000	.023 .082

	북한이탈주민 수용 1-3					
	B 추정값	표준 오차	Wald(df)	유의수준	95% 신뢰구간 하한 상한	
미취업	-.097	.075	1.669(1)	.196	-.245	.050
취업	0a					
주관적 계층 의식	-.035	.024	2.197(1)	.138	-.082	.011
경제상황만족도	.003	.035	.008(1)	.931	-.065	.072
국가 자긍심	-.058	.053	1.210(1)	.271	-.162	.045
정치적성향	.029	.035	.696(1)	.404	-.039	.098
통일 의식	.511	.042	149.262(1)	.000	.429	.593
북한 인식(비우호적)	-.279	.077	13.208(1)	.000	-.429	-.128
북한 인식(우호적)	0a					
북한이탈주민 친밀감	.920	.052	314.429(1)	.000	.818	1.021
남성	.097	.073	1.787(1)	.181	-.045	.240
여성	0a					
연령	-.107	.033	10.574(1)	.001	-.172	-.043
배우자 없음	-.276	.086	10.375(1)	.001	-.444	-.108
배우자 있음	0a					
고등학교 졸업 이하	-.147	.084	3.086(1)	.079	-.311	.017
대학교 진학 이상	0a					
종교없음	-.139	.125	1.233(1)	.267	-.385	.106
불교	-.164	.133	1.516(1)	.218	-.426	.097
개신교	-.109	.134	.655(1)	.419	-.372	.154
천주교	0a					
서울, 경기	.202	.116	3.056(1)	.080	-.025	.429
강원, 충청	-.036	.138	.068(1)	.794	-.308	.235
경상	.317	.125	6.377(1)	.012	.071	.563
전라, 제주	0a					
2011	.074	.085	.765(1)	.382	-.092	.241
2012	.099	.085	1.355(1)	.244	-.068	.265
2013	0a					

결과를 종합해보면 다음과 같다. 경제적 요인에 있어서 북한이탈주민의 수용은 월평균 가구 소득만이 통계적으로 유의미한 결과를 얻었고, 그 외의 요인들은 별다른 영향력을 보이지 않았다. 이는 아직까지 북한이탈주민이 다른 외국인 노동자 집단보다는 노동시장에서 한국인과의 경쟁이 치열하지 않기 때문에 위협적인 집단으로 느껴지지 않았기 때문일 것이다. 또한 북한이탈주민에 대한 지원이 특별히 공론화 되어있지 않아서 주관적·객관적 경제적 상황에 대한 평가는 크게 영향력을 미치지 못한 것으로 판단된다.

북한이탈주민의 수용은 통일 의식과 북한인식 그리고 북한이탈주민에 대한 친밀감이 통계적으로 유의미하였다. 국가자긍심과 정치적 성향은 영향력이 없었다. 위와 같은 결과는 한국인이 북한이탈주민을 이민자보다는 같은 민족과 동포로서 받아들이고자 하는 것으로 생각할 수 있다.

사회인구학적 요인에 있어서 연령과 배우자의 유무와 경상지역이 통계적으로 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

한국에서 북한이탈주민의 지위가 복잡한 만큼 한국인 역시 북한이탈주민의 수용에 있어서 단순하지 않다. 경제적으로는 경쟁상황에 놓이게 될 경우 수용을 하는데 있어서 부정적이기는 하지만, 여전히 심리적으로는 한 민족, 같은 동포로서 생각하고 있다. 한국인에게 북한이탈주민은 경쟁대상과 동시에 우리 동포이다.

## 참고문헌

- 권수현. 2011. “북한이탈주민에 대한 남한국민의 태도.” 『한국정치연구』 20(2): 129-153.
- 김경화. 2015. “대학생의 북한이탈주민 지원정책 인식에 영향을 미치는 변인에 대한 연구: 북한이탈주민 수용태도의 매개효과.” 『사회보장연구』 31(4): 1-27.
- 김지범·김솔이 “연구노트 : 무응답이 높은 설문 문항: 한국종합사회조사 2003-2010.” 『조사연구』 16(4): 147-172.
- 김하늬. 2012. “새터민의 외상 후 스트레스 증상에 대한 음악활용 실태 연구.” 석사학위논문, 이화여자대학교 교육대학원.
- 김형국·이상신, 2010. “국가자긍심, 사회적 자본, 그리고 풍요인식: 한국인의 삶의 풍요인식 결정요인 연구.” 『한국동북아논총』 62: 293-320.
- 민태은. 2013. “상징정치이론과 경제이익이론으로 본 한국인의 이민자 태도.” 『국제정치논총』 53(2): 215-247.
- 박채순. 2011. “북한이탈주민의 한국사회 유입과 적응 실태 연구.” 『디아스포라연구』 5(2): 63-88.
- 북한이탈주민 실태조사. 2012. 북한이탈주민지원재단
- 북한이탈주민 실태조사. 2014. 북한이탈주민지원재단.
- 백대현·이재완. 2015. “통일의식에 관한 영향요인 분석: 통일편의과 비용 인식을 중심으로” 『현대사회와 쟁점』 25(2): 205-224.
- 서운석. 2008. “한국 국민으로서의 자부심에 대한 특성 분석” 『한국보훈논총』 70(1), 29-63.
- 손애리·이내영. 2012. “탈북자에 대한 한국인의 태도 연구.” 『아태연구』 19(3): 5-34.
- 신미녀. 2010. “남한주민과 북한이탈주민의 상호인식을 통해 본 통일준비.” 『사회과학연구』 19(1): 87-112.
- 윤상우·김상돈. 2010. “사회적 가치관이 한국의 다문화수용성에 미치는 영향.” 『사회과학연구』 36(1): 91-118.
- 윤인진. 2007. “북한이주민의 사회적응 실태와 정착지원방안.” 『아세아연구』 50(2): 106-143.
- 윤인진·송영호. 2013. “북한이주민에 대한 남한주민의 민족의식과 다문화의식” 『재외한인학회』 30: 7-40.
- 이윤수. 2014 “새터민 인식에 대한 사회경제적 결정요인.” 『입법과 정책』 6(2): 197-222.
- 최효진·유계숙. 2009. “이민자와 이민자지원정책에 대해 일반인의 태도.” 『한국가족관계학회지』 14(3): 1-27.
- 통일부 홈페이지 <http://www.unikorea.go.kr/>
- Charles R. Chandler, Yung-mei Tsai. 2001. “Social factors influencing immigration attitudes: an analysis of data from the General Social Survey.” *The Social Science Journal* 38: 177-188.

- Esses, John, Lynne & Tamara. 2001. "The Immigration Dilemma : The Role of Perceived Group Competition, Ethnic Prejudice, and National Identity." *Journal of Social Issues* 57(3): 389-412.
- Facchini, G. , Mayda, A.M. 2012. "Does the Welfare State Affect Individual Attitudes Towards Immigrants? Evidence Across Countries." *Review of Economics and Statistics* 91(2): May, 295-314.
- Hjern, Mikael. 1999. "National Identities, National Pride and Xenophobia: A comparison of Four Western Countries." *Acta Sociologica*, 41(4): 335-347.
- Jokay, C. Z. 1996 "Introduction: Nationality/Ethnic Settlement Patterns and Political Behavior in East Central Europe". *Nationalities Papers* (24): 377-388.
- Tajfel, H. 1982. "Social psychology of intergroup relations." *Annual Review of Psychology*, 33: 1-39.