



# 한국이민학

Korean International Migration Studies

2021년 제8권 제2호

Vol. 8. No. 2, 2021

한국이민학회

Korean International Migration Studies Association

# 한국이민학

2021년 제8권 제2호

Vol.8 No.2 2021

한국이민학회

Korean International Migration Studies Association

<<한국이민학>>은 사단법인 한국이민학회의 학술지로서 매년 6월과 12월, 연 2회 발간합니다. 논문 기고 자격은 원칙적으로 한국이민학회의 회원으로 제한하며, 학회원 가입과 관련한 내용은 우리 학회 홈페이지의 ‘회원가입안내’ 항목을 참고하시면 됩니다. 학술지 게재 논문은 연중 수시로 접수하고 있으며, 원고 제출 및 작성 지침은 본지의 뒷부분에 수록돼 있습니다.

<<한국이민학>>의 정기구독을 원하는 개인과 단체는 다음의 주소로 연락주시면 됩니다.

서울특별시 성북구 안암로 145(안암동 5가, 고려대학교 안암캠퍼스) 구법학관 309호 내 한국이민학회 사무국

전화 : 02-3290-2070

전자우편 : kimsa4info@gmail.com

인터넷 홈페이지 : <http://www.kimanet.org>

**<<한국이민학>> 2021년 제8권 제2호 편집위원회**

위 원 장 김상학(편집위원장, 한양대학교)

위 원 김철효(전북대학교) 박천웅(전북대학교) 강동우(한국노동연구원)

김대근(형사정책연구원) 김영완(한국외국어대학교)

김유빈(한국노동연구원) 박효민(경기연구원) 문경희(창원대학교)

신지원(전남대학교) 조영희(IOM이민정책연구원)

간 사 임정택(고려대학교)



# 한국이민학

2021년 제8권 제2호

## 특집논문: 문화다양성 존중도시

The Origins, Principles, and Application of the Intercultural Cities Programme in Europe	
Phil Wood .....	5
The Conditions of Intercultural Cities in Korea and Tasks for Development	
윤인진 .....	18
한국 문화다양성 정책의 성과와 한계 및 정책제언	
류정아 .....	46
이주민에 대한 인식 연구: 문화적, 사회적 거리감을 중심으로	
장서현 .....	64

## 일반논문

이민단계별 정착지원 및 사회통합 정책의 평가와 미래과제: 제 3차 외국인정책기본계획을 중심으로	
황정미 .....	81
분단체제 안의 이민사회에 대한 시론	
한준성 .....	102
충렬왕비 제국대장공주의 고려 이주와 외국인의 삶	
이바른 .....	119
북한이탈주민을 소재로 한 아동문학 권장도서 분석: 다문화적 접근	
임정택, 손지혜, 광태환, 정서경 .....	138
국제 이주와 우익 포퓰리즘 정당 지지율의 관계에 관한 연구: 에스토니아의 사례를 중심으로	
이종원 .....	160

## 연구단편

이주민 비율, 이주 및 이주민에 대한 인식에서 나타난 성별 차이: 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사 결과를 중심으로	
이내연 .....	180
한국의 외국인 정책 방향: 내국인과 이민자의 교류와 협력 방안을 중심으로	
송영호 .....	190
이민자 사회통합을 위한 복지지원 정책과 프로그램의 평가와 미래 과제	
홍규호 .....	199



---

# The Origins, Principles, and Application of the Intercultural Cities Programme in Europe

Phil Wood (Independent Researcher in Urban Policy, philwood44@live.com)

---

## Abstract

The Intercultural Cities Programme is a network of 147 cities and regions united in the aim of making cultural diversity a source of creativity and prosperity. It was founded in 2008 adopting its principles from the Council of Europe's White Paper on Intercultural Dialogue, and its methodology from my book "The Intercultural City: Planning for Diversity". In making cities the driving force, it sought to create a more nuanced and less ideological alternative to the nation-state approach which often polarises migration (positively) as simply a source of flexible labour or (negatively) as a cause of inter-communal strife and terrorism. It seeks to encourage, support and disseminate policy and practical solutions in the process of building thriving social, cultural and economic communities in conditions of ethnic diversity. It proposes mixing and cooperation rather than segregation, recognising difference but building upon points of common interest. My paper relates the foundation of the network, its growth from a European to a global network, its achievements and challenges, and its future prospects.

**Keywords:** Intercultural migration, Intercultural cities, Mixing, Diversity advantage

## I . Introduction

Intercultural Cities (ICC) is a Council of Europe programme supporting local authorities to design and implement inclusive integration policies. The programme is based on the “Intercultural integration policy model” which focuses on enabling communities, organisations and businesses to manage the diversity of people in a way which ensures the equal value of all identities, cohesion and competitive advantage.

Founded in 2008, ICC now comprises a network of 147 cities and regions in 36 countries. Originating with a pilot project of 11 European cities, it has now spread well beyond Europe to Asia, Africa, Australasia, and the Americas.

This paper is a brief summary of why the project was founded, how it works and what has been achieved in Europe.

## II . Origin

The Council of Europe (COE) is an international organisation established in the wake of World War II to uphold human rights, democracy and the rule of law in Europe. Founded in 1949, it has 47 member states, with a current population of about 820 million.

The COE had always acknowledged that one of the defining characteristics of Europe was its diversity, including culture, language, ethnicity and religion, and that this had been threatened and weakened by World War II and the extreme forms of nationalism which had preceded it. The decades following the War had seen various measures across the continent to revive and protect cultural diversity, but there was a recognition that, by the first decade of this century, there was a need to reappraise and refresh the approach. This was, not least, because Europe was no longer a continent which primarily exported migrants to other parts of the world, but was a receiver of non-European migrants and, furthermore, was increasingly becoming a unified internal market (within the European Union) with the free movement of labour.

To address this the COE initiated a widespread consultation which led to the publication, in 2008, of its White Paper on Intercultural Dialogue entitled “Living Together As Equals in Dignity” . One of the key findings of the consultation was that old approaches to the management of cultural diversity were no longer adequate.

In part this was an acknowledgement of a tension between the COE's interest in cultural diversity and its overriding mission to defend universal principals of human rights.

The White Paper states that:

*Cultural traditions, whether they be “majority” or “minority” traditions, could not trump principles and standards of the European Convention on Human Rights and of other Council of Europe instruments concerning civil and political, social, economic and cultural rights (Council of Europe, 2008; 10).*

The COE had in mind cases where claims of cultural tradition had been used to justify discrimination against, and unequal treatment of, specific groups, notably women. The White Paper was unequivocal in stating that cultural diversity should be encouraged but only in ways which assured the ability of all people to live together in equality and dignity.

It also stated that:

*no sphere should be exempt from engaging in intercultural dialogue – be it the neighbourhood, the workplace, the education system and associated institutions, civil society and particularly the youth sector, the media, the arts world or the political arena (Council of Europe, 2008; 10).*

Establishing the systemic and multi-disciplinary approach which has become the hallmark of ICC. Importantly, it also emphasised the concept of ‘Integration’ as a two-sided process, ie that it was not simply incumbent upon the minority or the newcomer to adapt to the ways of the majority, but the majority should also adapt to the changing nature of a more diverse society.

The White Paper defined a ‘moral compass’ and a set of principles by which it believed Europe could function more harmoniously in a world of enhanced mobility and mixture. But what it did not have was an ‘operating system’ whereby it could translate these into practical action at the local level. The COE has traditionally operated with and through national governments, but became aware that to bring about deep change it would need to collaborate with more localised actors, principally local authorities and non-governmental organisations.

The blueprint for this operating system came from a piece of work which I was



leading through the UK-based consultancy Comedia. Whilst the COE might be said to be ‘top-down’, Comedia was concerned with urban policy and community development. Also aware of the growth in human mobility and diversity, Comedia asked how cities and local authorities might respond to this: ie as a threat, a difficulty or as a positive opportunity? Comedia proposed the concept of ‘diversity advantage’ whereby cities could leverage the possibility of economic, technological, social and cultural innovation when people of different perspectives mix and collaborate in a supportive environment. Comedia also originated the ‘intercultural lens’ as a conceptual tool for cities to reappraise their basic functions (such as education, urban planning, policing or social care) and to deliver services in ways which actively encourage strangers to mix and interact, rather than make it easier for them to avoid each other. Comedia had also developed a model whereby authorities could conduct a self-analysis of their policies on cultural diversity and the effectiveness of their actions.

This practical model was set out in a book, *The Intercultural City* (Wood and Landry, 2008).

### III. Policy context

Both the White Paper and the Comedia work had emphasised the need to understand different policy approaches to diversity, and to appreciate the dangers of failing to adapt policy in the face of a rapidly changing circumstances. ICC was founded upon the need to learn from but supersede older policy approaches, which it understood in the following way:

- **Non-Policy**

whereby migrants and/or minorities have been regarded by the city as an irrelevant or transient phenomenon with no lasting impact - or they are considered unwelcome - and therefore there is no perceived need for the city to formulate a policy response;

- **Guestworker Policy**

migrants are regarded as a temporary labour force which will eventually return to their countries of origin and so policy is seen as short term and designed to minimise the impact of migrants on ‘indigenous’ citizens.

- **Assimilationist Policy**

migrants and/or minorities can be accepted as permanent but it is assumed

that they will be absorbed as quickly as possible. Their differences from the cultural norms of the host community will not be encouraged and may even be discouraged or suppressed if they are considered a threat to the integrity of the state.

- **National Minority Approach**

cultural diversity in a jurisdiction is based not on recent migration, but a deep historical presence of numerous different groups, with varying degrees of oppression or harmonious relations during the past. Rights and relationships are now defined in law but the system is static and unresponsive to change.

- **Multicultural Policy**

migrants and/or minorities can be accepted as permanent and their differences from the cultural norms of the host community are to be encouraged and protected in law and institutions backed by anti-racism activity, accepting of the risk that this may in some circumstances lead to separate or even segregated development.

In response to this, the ICC defined its policy approach as follows:

*The intercultural city has a diverse population including people with different nationality, origin, language or religion/belief. Most citizens regard diversity as a resource, not as a problem, and accept that all cultures change as they encounter each other in the public space. The city officials publicly advocate respect for diversity and a pluralistic city identity. The city actively combats prejudice and discrimination and ensures equal opportunities for all by adapting its governance structures, institutions and services to the needs of a diverse population, without compromising the principles of human rights, democracy and the rule of law. In partnership with business, civil society and public service professionals, the intercultural city develops a range of policies and actions to encourage greater mixing and interaction between diverse groups. The high level of trust and social cohesion help to prevent conflicts and violence, increase policy effectiveness and make the city attractive for people and investors alike.*

#### IV. Ten elements of an Intercultural City Strategy

ICC was launched in 2008 with a 2-year pilot project and a call for proposals from local authorities. Over 500 proposals were submitted and 11 cities were selected for inclusion.

The 11 cities were given the task of deriving their own Intercultural Strategy. They were given freedom to produce a strategy according to local needs and aspirations, but they were encouraged to respond to 10 important elements:

1. Encourage the development of positive public attitudes to diversity and a pluralist city identity by using public discourse and symbolic actions. Make a **public statement** that the city explicitly understands and is adopting an intercultural approach. Take an iconic action to symbolise the transition to a new era of positive embracement of diversity, for example through making atonement for a past misdeed or designating a day devoted to intercultural understanding. Establish awards or other schemes to reward and acknowledge single acts or lives devoted to building intercultural trust and understanding.
2. Initiate an exercise to review the main functions of the city ‘through an intercultural lens’, and establish some flagship trial projects, for example in **education, the public realm, in housing and neighbourhoods, or in the public services and civic administration**
3. Acknowledge the inevitability of conflict in mixed communities and develop the city’s skills in **mediation and resolution**,
4. Invest heavily in **language** training to ensure that all migrants are able to converse in the majority language, but also enable members of the majority to learn or get an impression of minority languages, as in Amsterdam.
5. Establish a joint strategy with local media agencies and where appropriate journalism schools to gather and present news in a responsible and intercultural way, achieve a balanced reporting of migrants/minorities in media and strengthen community media.
6. Establish an international policy for the city which:
  - Proclaims that the city is both open to ideas and influences from

the outside world and also seeks to outwardly project its own identity

- Establishes independent trade and policy links with the countries of origin of minority groups
  - Monitors and develops new models of local/global citizenship
7. Establish an intercultural intelligence function or an observatory, or at least begin the process of:
    - Monitoring examples of good practice locally and in other places
    - Gathering and processing local information and data
    - Conducting research into the state of cross-cultural interaction in the city
    - Establishing and monitoring intercultural indicators
    - Dispensing advice and expertise to local agencies and facilitating local learning networks.
  8. Initiate a programme of intercultural awareness training for politicians, and key policy and public interface staff in public sector agencies. Encourage the private sector to participate – as has been done in Stuttgart and Neuchâtel.
  9. Initiate welcoming initiatives for newcomers and urban exploration projects whereby new arrivals (temporary and permanent) but – equally importantly – local citizens, can visit parts of the city they have not previously been, hosted by people of different cultures, get acquainted with the city services and institutions, and received personalised integration support.
  10. Establish processes for encouraging cross-cultural decision making in both civil society organisations and public institutions, support the emergence of new civic and political leaders from diverse background and ensure the current leadership are cultural knowledgeable and competent.

These elements formed the basis of a system of performance measurement and monitoring which eventually became the ICC Index (see below for further information).

All 11 participating cities reported on their experiences of what worked and what did not work, and all provided case studies for other cities to study. This experience was gathered together to produce A Step-by-Step Guide which was circulated to all cities that might wish to join in the future. Subsequently revised and updated, the

Step-By-Step remains a key source of reference for all intercultural cities<sup>1)</sup>.

Membership of the ICC has now spread to 147 countries in 36 countries, and 8 of these countries are not in Europe . It has faced the challenges that all successful and growing networks face, ie how to maintain familiarity and communication when members can no longer fit around table or even in one room.

The solution has been to form national networks in those countries with large numbers of members. These enable intercultural issues to be discussed and practiced within the specific context of national systems of legislation, governance and culture. Some cities are happy to limit their involvement to these local networks, whilst others become active participants on the international stage as well.

## **V. The responsibilities and benefits of ICC Membership**

To start its journey as an intercultural city, each new member is asked to complete, in a collaborative cross-departmental process, the ICC Index questionnaire. The ICC Index monitors the efforts cities make to encourage participation, interaction, equality of opportunities and the mainstreaming of interculturalism and diversity advantage principles. Based on this, the COE sends back an analytical report with recommendations and examples of good practice from other cities. In a second step, an expert visit takes place with independent experts and a COE representative that will involve city officials and a wide range of local stakeholders, in reviewing their policies through an intercultural lens. Local stakeholders are then guided through the development (or revision) of a comprehensive intercultural strategy to manage diversity positively and realise the diversity advantage.

Cities are encouraged to participate and to host study visits and thematic events<sup>2)</sup>. These are concerned with the transfer of learning, exposing a range of policy-makers, practitioners and advocates from each city to reflections and discussions with peers from across the world. These events use interactive, hands-on formats designed to bring energy, innovation and ideas into the strategy-making process and help build a stakeholder alliance. Study visits represent the key peer learning pillar of the programme. One study visit will take place to a “mentor” city which has already

---

1) <https://edoc.coe.int/en/living-together-diversity-and-freedom-in-europe/7982-the-intercultural-city-step-by-step-revised-edition.html>

2) <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/thematic-initiatives>

completed the “curriculum” and has made significant accomplishments. Another visit will take place to a fellow city which has compelling experience or advantage in an area which the member city seeks to develop or learn more about.

A more recent development has been the Policy Lab for Inclusive Integration. ICC discovered that in order for local policy innovations to have a wider influence and impact, it was necessary to strengthen communication and cooperation with other levels of the governance system. ICC thus facilitates a continuous dialogue and cooperation between local, regional and national leaders on inclusive integration policies.<sup>3)</sup>

Intercultural Academies have been developed to provide customised capacity-building sessions to meet the needs of selected (or self-selected) target groups. They combine practical exercises with theory on the main features of intercultural inclusion. The greatest benefit is achieved when participants have the opportunity to prepare beforehand and the training can integrate real life examples from the cities involved.<sup>4)</sup>

Because the network is dynamic and interactive, it means that if an idea or policy innovation emerges in one city, it can quickly be spread to another city where it may be adapted, improved and expanded. A good example of this has been the “Anti-rumour methodology” which first emerged in the city of Barcelona. It had been developed to counter diversity-related prejudices and rumours that hampered positive interaction and which created conditions for discriminatory and racist attitudes. The Anti-rumour methodology comprises a number of elements: identifying prevalent rumours existing in a city; collecting objective data and also emotional arguments to dismantle false rumours; creating an anti-rumour network of local actors from civil society; empowering and training “anti-rumour agents”; and designing and implementing anti-rumour campaigns to raise awareness. It has now been successfully applied in dozens of member cities<sup>5)</sup>

## VI. The ICC Index

As mentioned above, all new cities commence their membership by completing an extensive questionnaire to reveal many aspects of the city’s diversity and its current policy response and performance. This ICC Index is a benchmarking tool which

---

3) <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/policy-lab-for-national-and-local-authorities>

4) <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/intercultural-integration-academy>

5) <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours>

consists of around 83 indicators that allow us to assess where a city stands in the different policy and governance areas and assess progress over time; to indicate where efforts should be concentrated in the future and identify “good practice” cities and city learning clusters; to communicate results in a visual, graphic way the level of achievement of each city and progress over time in comparison with other cities or the network as a whole.

The tool involves a combination of facts: demographic data in particular (primarily quantitative); inputs: policies, structures (primarily qualitative); impacts: attitudes and behaviours (primarily qualitative).

Data is collected through the questionnaire, which has to be completed by city officials in consultation with other actors. Additional information on structures, policies and actions is to be provided through the Policy assessment grid (several departments will need to be involved). The results are then analysed by an expert team and the resulting baseline report will provide an analysis and a series of recommendations.

The ICC Index Charts allow for the graphical display of all ICC members’ index results, including the level of achievement of each city, progress over time, and comparison with other cities through filtering by size, demographic diversity, population, country and policy areas. Besides, the ICC Charts also compare results obtained by a city in the “extended intercultural index” which encompasses the assessment of the original (core) index as well as the new questions added in 2019. Moreover, the ICC Facts and Figures provide a quick, visual, and simplified overview of the ICC member cities composition and main results in the implementation of the Intercultural integration policy model.<sup>6)</sup>

## VII. Results and Impact of ICC

ICC was subjected to an evaluation study carried out by the COE’s Directorate of Internal Oversight in 2015<sup>7)</sup>.

The study found that cities use ICC tools and find them helpful. They have obtained knowledge, techniques and good practices in managing cultural diversity from ICC guidance and exchange with other ICC member cities. The ICC Programme has triggered the creation of networks and partnerships between like-minded cities,

6) <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/about-the-index>

7) <https://rm.coe.int/1680307e66>

sometimes leading to joint intercultural projects. Some cities have developed intercultural strategies on the basis of ICC guidance while others already had strategies in place before joining the ICC network.

The ICC member cities found that the Diversity Advantage approach has contributed to considerable change at city society level. They observed an improvement of social cohesion, in particular with regard to better neighbourhood relationships, improved openness and tolerance among the city population towards migrants and/or minorities and a decreased intensity of conflicts.

Change was also reported to have happened in a sample of three specific policy areas that the evaluation assessed in more depth. In the area of education, the most important change relates to the observations that teachers and school administrators became more culturally sensitive and that communication and reciprocal learning improved among children from different backgrounds. In the area of culture, arts and sports, the changes most frequently observed include an increase in the participation of migrants and minorities in cultural and arts activities and thereby formal and informal exchanges between population groups from different cultural backgrounds. In the area of local political participation, change (though overall less frequently observed) occurred mostly in the form of increased cultural sensitivity of local political leaders and improved collective problem solving ability of communities.

More recently, a study carried out by the Migration Policy Group and published in January 2018 enquired whether the Intercultural integration approach advocated by the Council of Europe, leads to a better quality of life in diverse cities.<sup>8)</sup>

The results confirm a strong statistical link between local intercultural policies and local well-being. Cities with stronger intercultural policies, based on the Council of Europe model, are more likely to have populations who believe that foreigners are good for their city and local services are trustworthy and efficient. The strong and positive correlation demonstrates that inclusive policies do not antagonise public opinion towards migrant or alienate voters. In addition, residents in cities with strong intercultural and inclusive migrant integration policies have a higher level of satisfaction with public services and the local administration, find it easier to find jobs, and feel safer.

Controlling for the major demographic explanatory factors, cities with stronger

---

8) <https://rm.coe.int/intercultural-to-the-core-how-the-intercultural-cities-index-can-be-be/168076631b>



intercultural policies are more likely to have populations that see foreigners' presence as good for the city. A city's intercultural policies are the strongest determining factor of public opinion on immigrants, even more important than a person's age, gender, employment/financial situation or the city's share of foreigners. The study also established that local policies are the key factor of successful integration, more important even than national policies.

Finally, since 2019, ICC has carried out an annual survey to gather the feedback of member cities on their activities and the tools developed. The analysis of the surveys can be found on the ICC website.<sup>9)</sup>

## VIII. Conclusion

ICC was conceived at a time of relative calm and predictability in the affairs of Europe and the wider world. It was initially a modest pilot project that might have fulfilled its purpose and closed after a few years. Since then, however, we have seen a series of tumultuous events notably the international financial crisis; several local conflicts leading to international refugee crises; the election of numerous populist and nativist leaders around the world; and now the global Covid pandemic. All of these have exerted disruptive and divisive pressure upon social cohesion in the countries of Europe and beyond. All this has meant that the issues which ICC was established to address are now even more prominent than before.

Simultaneously we have seen a decline in faith in the ability of the international community to cooperate and enact effective change. It is perhaps, therefore, no surprise that cities have sought out ICC and found in it a refuge, a community and a foundation for hope in the future. There is still much work to be done.

---

9) <https://rm.coe.int/icc-annual-survey-2021/1680a16929>

## References

Council of Europe. 2008. White Paper on Intercultural Dialogue.

Wood, Phil, and Charles Landry. 2008. The intercultural city: Planning for diversity advantage. Routledge.

---

# The Conditions of Intercultural Cities in Korea and Tasks for Development\*

Yoon, In-Jin (Korea University, yoonin@korea.ac.kr)

---

## Abstract

This study aims to investigate the conditions of migrant cultural diversity of Korea's local governments, find problems and limitations with current multicultural programs, and search for ways to improve them. For this purpose, I review the concept of "intercultural city" and its programs across the world, examine the cases of Ansan City and Guro-gu, the two representative intercultural cities of Korea, and analyze the infrastructure of multicultural programs of 245 local governments. The infrastructure of multicultural programs was measured by ordinances for foreign residents, projects, budgets, dedicated departments and personnel directly related with the execution of multicultural programs. The main findings are as follows: All local governments have ordinances for foreign residents and multicultural families, but the ordinances are heavily oriented toward supporting of multicultural families. Despite the fact that foreign migrant workers and Korean Chinese compatriots outnumber multicultural families, they are marginalized and excluded from multicultural programs. The performance of multicultural programs of local governments is directly affected by the size and capacity of local governments in terms of native population and foreigners. Thus, large metropolitan cities and provinces tend to run more projects with larger budgets and manpower than smaller cities, districts, and counties. However, considering the number of foreigners in local governments, local governments in rural areas with small and aging native populations are active in operating multicultural programs. Based on the results of this study, I recommend the transition from a multicultural perspective to a cultural diversity perspective, the expansion of policy targets to various cultural groups of native residents, the development of a cultural diversity index suitable for the Korean situation, and a regular survey of local governments' performance in cultural diversity programs.

**Keywords:** Intercultural city, Cultural diversity, Cultural diversity affirming cities, Cultural diversity programs, Local government

---

\* This paper was prepared for presentation at the International Conference for the 2021 Migrants' Arirang Multicultural Festival (The Current Status and Tasks of Intercultural Cities) held at the Changwon National University, October 22, 2021.

## I . Introduction

During the past three decades, it appears that Koreans' perceptions of international migration, migrants, and multicultural society have changed from the stage of sympathy to apathy and finally to hatred (Yoon, 2019). Although it is difficult to accurately classify the times, from 1990 to 2010, the tolerant and sympathetic multicultural discourse spread and gained public support. Migrant workers and marriage migrants and their children were portrayed by the media as victims and the disadvantaged who needed protection and support. From 2010 onward, people's perception of immigrants and multicultural policies turned sour, and some segments of Korean society began to complain that the government is too generous for marriage migrants and children while similarly disadvantaged classes of natives are neglected. Also, the fear of job replacement of native workers by migrant workers, and crimes committed by foreigners have made Koreans less sympathetic toward immigrants. As a result, multiculturalism became a synonym for multicultural family and gained the image of stigma, and criticism against the government's generous support for multicultural families and the problem of reverse discrimination against the lower classes of society has mounted. From 2020 onward, social anxiety due to COVID-19 has been prevalent, and hatred and exclusion targeting foreigners have been blatantly expressed. Some conservative politicians have publicly argued that the disaster aid paid to alleviate the economic hardship caused by COVID-19 should not be given to foreigners. Until recently, public criticism and hatred of foreigners have been considered politically incorrect and discouraged by the media and politics. However, the fact that politicians with great social influence openly oppose foreigners suggests that Korea is entering an era of backlash where majority groups claiming to have been subjected to reverse discrimination demand that, in the name of fairness, the existing consideration of minorities and the socially disadvantaged be stopped.

For a long time, Korea was a barren soil for multiculturalism to flourish, but the current situation has become more difficult for foreigners and migrants. The term 'multiculturalism' has become a social stigma and causes psychological rejection in the general public. Multicultural acceptance was regarded as a necessary condition for the coexistence and integration of natives and migrants in a multicultural society, and the Korean government has regularly conducted a national survey of the general

public's acceptance of multiculturalism and made efforts to improve their awareness. However, the terms "acceptance" or "acceptability" are perceived by the general public as a norm and pressure that must be accepted, contrary to their intention, and may cause rejection. We need to recognize that the recent fairness controversy in Korean society is raised by the establishment class, which believes they have been subjected to reverse discrimination because of what was considered politically incorrect in the past. Therefore, there is a need to develop an alternative concept or a term that is more value-neutral and universal than multicultural acceptance and that can be more readily accepted by the general public without refusal or repulsion.

I think cultural diversity has the same meaning as multicultural acceptance. The advantage of this term is that it is not limited to migrant workers and marriage migrant women, so it is a universal concept encompassing various cultural groups. Cultural diversity is an essential and universal characteristic of all cultures and starts with the proposition that culture is a basic human right. And beyond the level of acknowledging differences between cultures, we can actively interpret cultural diversity as a driving force for creating a new culture. In addition, it encourages active social integration by viewing migrants as a resource for creativity and innovation rather than as an object of beneficiary. For this reason, I recommend that we move from multicultural acceptance to cultural diversity and expand policy targets to women, the disabled, the elderly, youth, and other cultural groups to secure the universality of the policy, thereby drawing public empathy and support.

For the past 30 years, the Korean government has been working hard to protect the human rights of foreigners and support their stable settlement in society. However, the efforts of the central government are bound to be limited because a significant number of the general public still have negative perceptions about foreigners and a multicultural society. In particular, there are institutional limitations to protecting or supporting foreigners who do not have Korean nationality or are undocumented. Local governments are more flexible in dealing with foreigners and migrants of various legal statuses because they can treat them as local residents rather than Korean citizens. In addition, local governments can respond more quickly and proactively to the situation and needs of foreign and native residents. Above all, local communities and cities are the places where communication and exchanges take place between migrants and natives and between various cultural groups, making local governments the best agents to implement the ideal of cultural diversity. Therefore, expanding local

governments where cultural diversity is respected and practiced is an important policy task to prepare for a multicultural society.

This study aims to investigate the conditions of migrant cultural diversity of Korea's local governments, find problems and limitations with current cultural diversity programs, and search for ways to improve them. Since cultural diversity is a very broad and inclusive concept and its subjects are diverse, this study focuses on the cultural diversity of migrants. Already, starting with Europe, many cities around the world, including Asia, are promoting sustainable social and urban development through intercultural city programs. To apply intercultural city programs to Korea, I review the concept of an intercultural city and its programs across the world, examine the cases of Ansan City and Guro-gu, the two representative intercultural cities of Korea, and analyze the infrastructure of migrant cultural diversity in 245 local governments across the nation. Then I try to suggest policy recommendations that can elevate the current migrant cultural diversity programs to a higher level and fully spread them across the nation.

## **1. What is Intercultural City?**

The concept of “intercultural city” was first introduced by the British think tank, Comedia, in 2004 (Council of Europe, 2021). It refers to a city with a diverse population (Wood, 2010) but the focus of this concept is not the diverse population itself, but how to look at it. Wood et al. (2006) argue that the main purpose of the intercultural city is to present new ideas and perspectives about diversity. It leads to a view shift from regarding diversity as a burden to accepting and utilizing it as a social resource. A clear understanding of the concept requires a detailed description of three key elements: diversity advantage, openness, and interculturalism, each of which is described as follows (Wood et al., 2006, pp.10-14).

### **1) Diversity Advantage**

Over the course of several decades, British people have demonstrated a qualified acceptance of diversity discourse: they could accommodate others with different ideas and behaviors, but only to the extent that they did not affect them. Based on this perception, local governments considered diversity as an

issue to be managed—which can be conceptualized as the ‘diversity deficit’. However, Wood et al. (2006) point out the need to change the way cultural diversity is viewed, from a liability to an asset. Just as other countries, such as the United States and Canada, have benefited from the use of diversity, British towns and cities also need to work in the same way to promote their own interests.

## **2) Openness**

Openness indicates the extent to which the law acknowledges, respects, and encourages differences and diversity between individuals and groups. Wood et al. (2006) particularly note the permeability of individuals and groups to various beliefs, ideas, and behaviors: it can be measured by how much people are exposed to a mix of ideas and how cities foster open interaction through various methods. Openness is also closely associated with curiosity, which is a desire to know what is beyond one’s cultural, spatial, or intellectual horizons and the ability to seek an interest. This competence is essential for modern cities, as it is a prerequisite for innovation, enterprise, creativity, and social change.

## **3) Interculturalism**

Interculturalism refers to a process of reciprocal learning and collective growth (Antal & Friedman, 2003, as cited in Wood et al., 2006), and it is also a process of acquiring peculiar skills and capabilities to interact functionally with others who are different from oneself. This then signifies the competence called “cultural literacy,” which is “the ability to read, understand, and find the significance of diverse cultures, and, as a consequence, to be able to evaluate, compare, and decode the varied cultures that are interwoven in a place” (Wood & Landry, 2008). This also implies the acquisition of “intercultural competence”, which is an ability as important as basic numeracy and literacy in a diverse society. Finally, after this sequence of acquisitions, those who have developed the prior capabilities would be able to re-envision the world or profession through an intercultural lens. As such, the concept of an intercultural city allows us to view the world from a new perspective through an intercultural lens, based on a viewpoint that considers diversity as an asset and an open-mindedness towards differences (Wood et al., 2006).

The intercultural city is based on interculturalism, and this idea or theory is a concept

that is still unfamiliar to the general public in Korea. And as a government department in charge of projects related to the intercultural city, the Ministry of Culture, Sports and Tourism uses the term “cultural diversity.” Therefore, in this study, “intercultural city” is expressed as a city that respects cultural diversity or “cultural diversity affirming city” in Korean, and the two terms are interpreted as having the same meaning.

## 2. Intercultural City Index

The Intercultural Cities Programme provides a comprehensive analytical and evaluation tool called the Intercultural Cities Index (Council of Europe, 2020). It evaluates how much local authorities carry out interculturalism, and as a result improves local policies and promotes the national debate (Council of Europe, 2020). It is also an interdependent tool that enables comparison between member cities by visually illustrating each city’s achievement and progress over time (Council of Europe, 2021). In other words, the ICC Index allows member cities to review their own development progress through consistent and repeated evaluation and to utilize the results of other cities as benchmarking tools (Council of Europe, 2021).

The ICC Index analysis is based on a questionnaire completed by city officials that measures the outcome and impact of intercultural policies (Council of Europe, 2021). Among 141 member cities, 116 cities across 36 countries have completed this, including Neuchâtel (Switzerland), Melitopol (Ukraine), Oslo (Norway), Copenhagen (Denmark), Dublin (Ireland), Hamamatsu (Japan), and so forth (Council of Europe, 2020; Council of Europe, 2021). In particular, Ansan City and Guro-gu of Seoul, Korea joined the ICC programme and participated in index analysis in 2020, offering more good practices to share and more richness to existing member cities (Council of Europe, 2020).

In order to gather information necessary for assessing the intercultural level of each city, the ICC Index questionnaire consists of systematic and detailed categories and questions. According to Intercultural Cities Secretariat (2020a), it involves 86 questions (73 of which are mandatory) grouped in 12 indicators, and the indicators have been weighed for relative importance. The member cities can reach up to 100 points for each indicator and are consolidated for the general ICC Index (Intercultural Cities Secretariat, 2020a). 12 indicators (plus 6 sub-categories of Intercultural lens) are as Figure 1.



**Figure 1.** The Intercultural City Index Analysis Indicators

1. Commitment	
2. Intercultural lens	Education
3. Mediation and conflict resolution	Neighborhoods
4. Language	Public services
5. Media and communication	Business and the labor market
6. Intercultural Outlook	Cultural and social life
7. Intercultural intelligence and competence	Public space
8. Welcoming newcomers	
9. Leadership and citizenship	
10. Anti-discrimination	
11. Participation	
12. Interaction	

(Adapted from *Guro ICC Index Analysis 2020*, by the Council of Europe, 2020)

The core purpose of this index analysis can be defined as follows (Council of Europe, 2021). First, it identifies the meaning of intercultural integration in practice and shows implementation in specific cities. The index also evaluates the location of cities in various policy and governance areas and evaluates the progress over time. In addition, it allows cities to realize in what area they should focus on the future and to recognize “good practice” cities and city learning clusters. Lastly, cities can test various hypotheses about the relationship between intercultural policies and specific policy outcomes (Council of Europe, 2021).

In sum, the Council of Europe (2021) indicates that the ICC Index contains various strong indicators that enable member cities to recognize and communicate where they stand in terms of intercultural integration. The ICC Index also allows them to identify where they should put their efforts in the future, and to seek other cities which could be a source of good practice and benchmark them. Furthermore, an index report, which provides a series of recommendations and suggestions regarding where to seek inspiration and good practice, is prepared on the basis of the index questionnaire results (Council of Europe, 2021).

Using the ICC Index, which has already been systematically designed and participated by many cities around the world, is an effective option to measure the cultural diversity level of Korean cities and find ways to improve them. However, since the ICC Index

survey is self-reported by participating cities, the score can be determined depending on how much time and effort city officials put in to answer the given questions. And because the analysis is conducted by the participants, it is difficult to guarantee objectivity. Above all, it is realistically difficult to conduct the complex and time-consuming ICC Index survey to 245 local cities in Korea.

Since the ICC Index survey requires a lot of time and effort, it is necessary to develop a more concise survey system in order to apply it to local cities across the nation. To this end, we can divide information on the cultural diversity of a city into “hard data” on infrastructure, which is the material foundation of cultural diversity, and “soft data” on psychological, cultural, and social conditions of cultural diversity. Hard data on infrastructure of local cities can be collected from existing government statistics. Later, soft data should be collected by a separate survey by developing a more complete cultural diversity index suitable for the Korean situation. This study aims to investigate the cultural diversity infrastructure of migrants in Korean cities as a preliminary step to develop a more complete and appropriate cultural diversity index for the Korean situation.

Before I deal with the current condition of migrant cultural diversity programs of local governments in the following chapter, I would like to explain the terminology used in this study. Until now, support projects for foreign residents and multicultural families have been called multicultural support projects as a large category. As the names of many local government ordinances show, the current local government’s migrant cultural diversity programs have focused on supporting foreign residents and multicultural families, not supporting other diverse cultural groups. For this reason, it is inappropriate to call the current local government program a cultural diversity program. Therefore, in this paper, we will call it a commonly used multicultural program.

## **II. Data and Method**

To examine the infrastructure of the multicultural program of local governments, I collected information on ordinances, projects, budgets, departments, and personnel directly related with multicultural programs along with demographic characteristics (number of Koreans, foreigners, etc.) of local governments. A total of 245 local governments (Seoul Metropolitan City, 6 metropolitan cities (Busan, Incheon, Daegu,

Daejeon, Gwangju, Ulsan), 9 provinces (Gyeonggi-do, Gyeongnam-do, Gyeongbuk-do, Chungnam-do, Jeonnam-do, Jeonbuk-do, Chungbuk-do, Gangwon-do, Jeju-do), 78 cities, 82 counties (in Korean ‘gun’, an administrative division under the province), 69 districts (in Korean “gu”, an administrative division under the city).

We examined the existence of an ordinance for multicultural programs, the nature and characteristics of the ordinance, the size of the multicultural project budget, the contents of the project, the existence of a dedicated department, and the size of the dedicated manpower. In addition, the level of multicultural programs was measured according to the number of foreign residents in the local government, and the performance level of the local government was compared.

Due to a lack of time, it was not possible to evaluate the specific multicultural programs implemented by each local government, and to collect information on mutual awareness and interaction between migrant and native Korean residents. In future follow-up studies, it is necessary to develop a more complete index of cultural diversity programs by collecting information not only on material and organizational components but also on cultural and social-psychological domains.

Before examining the conditions of multicultural programs of local governments, we will look at the examples of Ansan City and Guro-gu, which claim to be Korea's representative intercultural cities.

### **III. The Intercultural Cities Programs of Ansan City and Guro-gu**

#### **1. Ansan City**

##### **1) Participation in the Intercultural Cities Programs**

Ansan City is located on the west coast of the southwestern part of Gyeonggi-do. It has developed as an industrial city since 1980s and has attracted many foreign migrant workers. The area around Wongok-dong has been designated as a special multicultural zone. In February 2020, it officially joined the International Intercultural Cities Network.

According to Oh (2020), the rapid increase in the number of migrants in Ansan

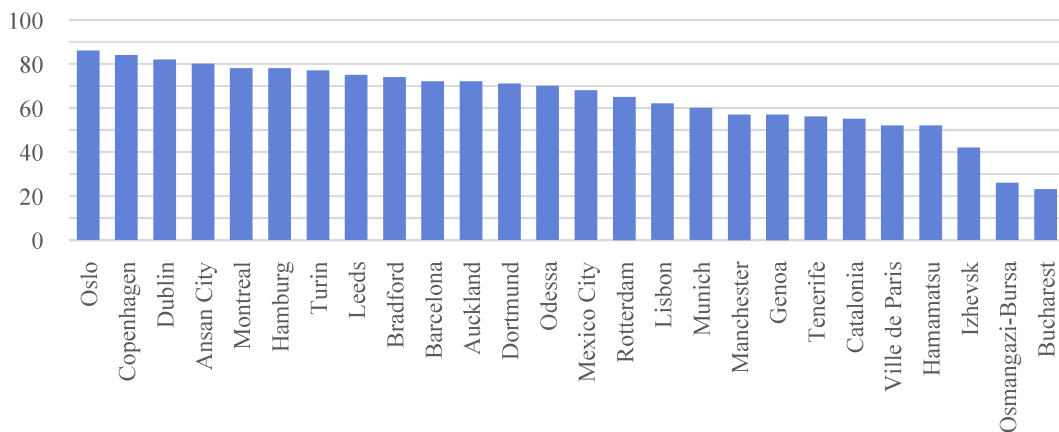
began in the early 1990s when migrant workers were accepted through the industrial trainee system. Because factories in Ansan had suffered severe manpower shortages since the late 1980s, they actively accepted foreign labor since the beginning of the system. Furthermore, as the number of shops and service institutions where foreigners are the main customers increased, the number of foreign residents, in addition to factory workers, grew.

In 2005, as the number of foreign residents surged, the nation's first administrative agency dedicated to foreign residents (currently the Foreign Residents Support Headquarters) was established and operated. Moreover, the Ansan City Multicultural Village Special Zone Project was carried out in 2007 with the aim of revitalizing the local economy by attracting foreign tourists and carrying out various multicultural projects. This project has been considered successful and continues to this day, and various specialized projects are in progress (Oh, 2020).

Based on these efforts, Ansan was designated as the 137th intercultural city in the world and the second in Asia in February 2020. With this opportunity, the city aims to improve negative perceptions of multiculturalism and enhance the city's brand values by internationally promoting best practices of multicultural residents' support policies (S. Kim, 2020).

## **2) Achievements of the Intercultural Cities Program**

The ICC index analysis conducted by the Intercultural Cities Secretariat (2020a) reports that Ansan ranked at the top among cities with more than 500,000 inhabitants, with an aggregate intercultural city index of 80 (out of 100 possible points). Ansan was recognized for its excellence as an intercultural city by receiving above-average scores in almost all fields of index analysis. Among the factors that led to such successful results, particularly prominent areas are as follows.

**Figure 2.** The Achievements of Ansan City in the Intercultural City Index

Note: Intercultural City Index (ICC) of the city sample (inhabitants > 500,000). (Adapted from 'Intercultural Cities Index Charts,' the Council of Europe, 2021, <https://icc.bak-economics.com>)

In the public services area, Ansan operates the only bureau-level non-national policy organization in South Korea. The city offers one-stop administrative services regarding civil petitions, health, labor, health, finance, and leisure and pursues projects improving the quality of lives and social inclusion in culture, education, welfare, and human rights. Ansan also has the largest service center for non-nationals and provides service in 15 languages, of which the ethnic groups that make up the high proportion of non-nationals in the city. Furthermore, there are various services for intercultural workers, such as the city's own hiring initiatives, human rights education for employer companies, and counseling centers to resolve work related problems.

Regarding business and the labor market area, Ansan operates an overseas market development delegation in cooperation with businesses in order to aid their international fairs and export meetings. The city also makes an effort to identify intercultural entrepreneurs and advertise them to promote their revenue growth. A representative example of this initiative is support for the Multicultural Village Special Zone: the international restaurants in this zone are able to request a letter of recommendation inviting and hiring cooks from other countries.

In terms of the media and communication areas, Ansan is working on a multicultural newspaper subscription project with local media companies. Its purpose is to inform the non-nationals about the city's policies and provide various information. The city's media department also publicizes intercultural education, intercultural streets,

international cuisines, and Ansan's non-national policy in cooperation with national broadcasting companies. For the purpose of promoting communication and information technology among non-nationals, Ansan conducts such courses as information technology qualification (ITQ) test-taker classes and YouTube, social networking, blogs education classes (Intercultural Cities Secretariat, 2020a).

## **2. Guro-gu**

Guro-gu is a district located in the southwestern part of Seoul. Since the Guro Industrial Complex was developed as an export industrial complex in the 1960s, many Korean young men and women migrated from rural areas to Seoul and lived near the Guro Industrial Complex. Due to changes in the industrial structure of Korea and the relocation of domestic manufacturing plants overseas, the number of Korean workers began to decrease in the 1980s, and from the early 1990s on, Chinese compatriots began to migrate to Guro-gu in search of affordable housing and convenient public transportation.

### **1) Participation in the Intercultural Cities Program**

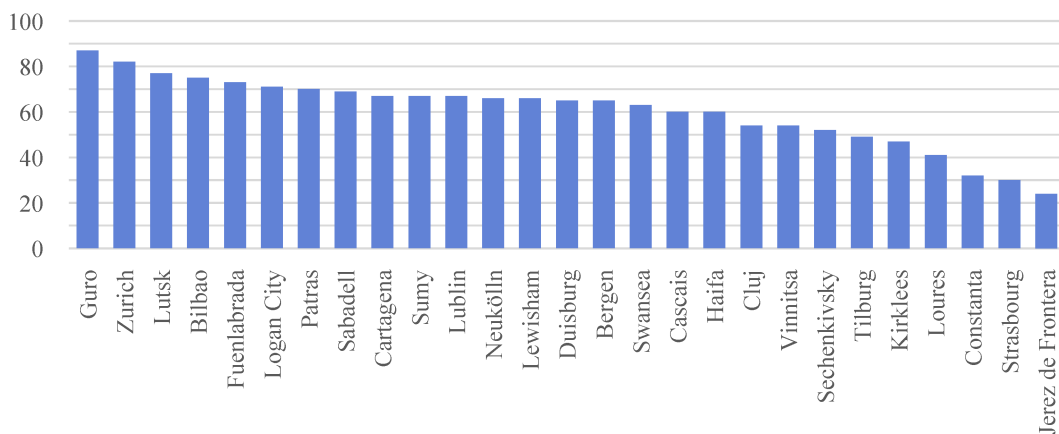
Since the establishment of diplomatic relations between Korea and China in 1992, Korean Chinese compatriots have begun to work on construction sites and in restaurants (Bae, 2018). The area has a high density of Korean Chinese to the extent that there are more migrant than native residents (Seol et al., 2020). Although the influx of Korean Chinese has the advantage of revitalizing the economy, Guro-gu is still being stigmatized as an unfavorable and underdeveloped area (Oh et al., 2016). In particular, the separation between the native residents and migrants has intensified due to increased complaints about migrants' non-compliance with basic social etiquettes, such as garbage dumping, and negative perceptions of Korean Chinese led by illegal stays and criminal acts (Bae, 2018). In other words, although Guro-gu is a center of multicultural policy as a densely populated area of migrants, native and foreign residents are separated due to discrimination and exclusion stemming from prejudice and social distancing. As a result, migrants are limited to living in a specific area (Seol et al., 2020). Therefore, there was a need for a new paradigm for the integration and development of the existing native residents and the increasing number of migrants (Seo, 2021). To achieve this transformation, Guro-gu joined the Intercultural City

Program in October 2020.

## 2) Achievements of the Intercultural Cities Program

According to the ICC index analysis conducted in October 2020 (Intercultural Cities Secretariat, 2020b), Guro-gu achieved the highest score among cities with inhabitants of between 200,000 and 500,000, with an aggregate intercultural city index of 87 (out of 100 possible points). The city received above-average scores in all fields; even a significant portion of it received perfect scores, and was thus recognized for its high competency as an intercultural city. Among the factors that led to such successful results, the following are particularly prominent areas of Guro-gu.

**Figure 3.** The Achievements of Guro-gu in the Intercultural City Index



Note: Intercultural City Index (ICC) of the city sample (inhabitants 200,000 – 500,000)

(Adapted from ‘Intercultural Cities Index Charts,’ the Council of Europe, 2021, <https://icc.bak-economics.com>)

In the area of the neighborhood, Guro-gu operates a family integration support center, which helps residents through urban regeneration projects and multicultural family rental housing projects. As an example of an urban regeneration project, the district office and residents of Garibong-dong have put effort into improving the environment together by organizing autonomous crime prevention patrols that clean the streets and keep residents safe and modernizing the facilities in the Garibong Market. Guro-gu also runs a multicultural honorary village chief program to collect opinions and encourage cooperation of foreign residents, and to implement campaign activities such as reducing the unauthorized dumping of garbage.

As for culture and social life, Guro-gu aids various multicultural family support projects, such as the 2019 Chinese Compatriot Support Center Year-End Festival and the World Citizen's Day Festival, through a local subsidy deliberation council. The district also supports the reflection of intercultural values in local arts and culture by implementing the Ordinance on the Protection and Promotion of Cultural Diversity in Guro. Moreover, the "Multicultural Society Korea" forum is conducted to discuss a range of multicultural topics. Finally, there are annually held cultural festivals such as the Guro French Cultural Festival and the St. Patrick's Day Festival.

In regard to the anti-discrimination area, Guro-gu prioritizes anti-discrimination measures as a representative human rights city in South Korea. The Audit Office, which is an anti-discrimination-related agency, and the Ombudsman have enacted policies to inhibit discriminatory administration, provide human rights education to employees every year, and conduct regular monitoring. In this respect, Guro-gu has a Human Rights Guarantee and Promotion Plan to create a Human Rights District, a Human Rights Education Operation Plan, and an Implementation Plan for a Human Rights Impact Assessment of Autonomous Laws to Prevent Violations of Human Rights. Furthermore, Guro-gu operates a portal site that provides legal information and runs a discriminatory or illegal activity reporting center. The city also assists victims of discriminatory behaviors through community welfare centers and civil society organizations (Intercultural Cities Secretariat, 2020b).

### **III. The Infrastructure of Multicultural Programs of Local Governments**

An infrastructure is the set of foundational facilities and systems that support the sustainable operation of a nation, city, or any other organization. It is classified into hard infrastructure and soft infrastructure. Hard infrastructure refers to physical facilities such as roads, bridges, buildings, etc. Soft infrastructure refers to systems and institutions that maintain the functions of organizations, which include policies and laws, departments and bureaus, agencies and workers, etc. We can apply the concept of infrastructure to the multicultural programs of local governments in Korea. Here, the infrastructure of multicultural programs refers to policies, laws, and ordinances; projects; budgets; departments or ministries; and personnel or workers directly related to the execution of multicultural programs.



## 1. Local Government Ordinance for Foreign Residents

As the influx of foreigners and the number of multicultural families started to increase in Korea in the 2000s, the need for a legal foundation for migrants grew. Accordingly, the Korean government enacted the Multicultural Families Support Act in 2008 to improve the quality of life and contribute to social cohesion by enabling members of multicultural families to lead stable family lives and fulfill their roles and responsibilities as members of society (Ministry of Government Legislation, 2020).

Starting in 2010, local governments then promulgated and enacted the Multicultural Families Support Ordinance, based on the Multicultural Families Support Act, to lay the foundation for services tailored to the local circumstances and environment (Kim & Park, 2017). Since local governments could more accurately grasp the status of multicultural families than the central government, these local government ordinances are expected to be more conducive to foreign residents' stable settlement, social integration, and recognition of their lifestyle and culture (Kim & Park, 2017; Lee, 2015). In this sense, it is necessary to identify the types and characteristics of the provisions of local government ordinances and examine whether the above-mentioned advantages are well expressed.

As of October 2021, all 245 local governments have ordinances for foreign residents and multicultural families, but an exceptional case is that Jeju City and Seogwipo City do not enact separate ordinances but follow the ordinances of Jeju-do. A careful analysis of the number of projects, budget, and personnel of Jeju-Do, Jeju City, and Seogwipo City reveals that they have significantly lower levels and content of multicultural programs than other local governments. The fact that Jeju City and Seogwipo City did not enact separate ordinances may reflect the lack of interest and demand for multicultural programs at the local government level.

The ordinances usually consist of the following fourteen provisions: objectives, terms, scope, and status of support; responsibilities of the head of a local government; establishment and function of a council; composition of a council; duty of chairperson; operation of a committee; establishment and function of a support center; promotion of support policy projects; support for non-governmental groups; World Citizen's Day; reward; and honorary residents. Local governments with a high proportion of foreign residents generally include the majority of these provisions, while those with a small proportion tend to take a simplified form by omitting several of them. For instance,

Yeongdeungpo-gu, Seoul, which has the highest ratio of the number of foreign residents to native residents, includes every fourteenth provision in its ordinance. On the other hand, Dongnae-gu, Busan, which has a low ratio of foreigners, has an ordinance that meets only six out of fourteen provisions.

Another conspicuous feature is that the ordinances are heavily oriented toward multicultural families. Looking at the plan and scope of support, most of the content is focused on the necessities for multicultural families, such as marriage migrant settlement support, education and counseling for multicultural families, and prevention of domestic violence and protection of victims. This is presumably because the ordinances were enacted based on the Multicultural Families Support Act of the central government.

In order to overcome this limited range of support, the scope of ordinances often extends to other types of foreign residents, mainly in local governments with a high proportion of foreign residents. The name of the ordinance is usually "Ordinance on Support for Foreign Residents and Multicultural Families," in this case. Also, the scope and status of support provision are categorized into two sections—foreign residents and multicultural families—and provide specialized support for each group.

The strong orientation toward multicultural families is confirmed by the fact that more than half of the ordinances of 245 local governments have the name "Multicultural Families Support Ordinance." Local governments with the name of the Foreign Residents Support Ordinance accounted for only 9 percent, and local governments with the Foreign Residents and Multicultural Family Support Ordinance accounted for 20 percent. Multicultural families are a numerical minority among foreign residents, and the majority of foreign residents are short-term foreign migrant workers and Korean Chinese compatriots, who are marginalized even in the local community because they do not have Korean citizenship or do not reside permanently. The marginalization of migrant workers and Korean ethnic compatriots from policy priorities is a major limitation of the cultural diversity program of Korean local governments.

**Table 1.** Types of Local Government Ordinance for Foreign Residents

	N	Percent
Multicultural Family	143	58.4
Foreign Residents	22	9.0

Foreign Residents and Multicultural Family	80	32.6
Total	245	100.0

Support for foreign residents includes education and publicity for the prevention of discrimination and human rights protection, education and consultation on the basic knowledge necessary for living, various cultural and sports events, administrative services necessary for the business of foreign and foreign-invested companies, childcare and education businesses for children, and so forth. As such, efforts are made in consideration of foreign residents other than multicultural families by separately presenting support for them. However, considering that most of these provisions can also be applied to multicultural families, it is still valid that the ordinance is multicultural family-centered.

Although there are differences depending on the specificity of the ordinance or whether the scope of the ordinance is extended to foreign residents, the ordinances of local governments are generally similar. This is a major limitation, as the special advantage of local government ordinances is that they are enacted according to the circumstances of each region. In other words, the similarity of the ordinances indicates that each was not tailored to reflect the multicultural situation of each region.

Therefore, local governments need to create diverse ordinances by actively reflecting on the needs of their foreign residents. Exemplary provisions include: expense support for marriage migrants (including spouses and family members) for a visit to their hometown in Yeongdeungpo-gu, Seoul (Ministry of Government Legislation, 2014); school admission support for children of multicultural families in Yesan-gun, Chungcheongnam-do (Ministry of Government Legislation, 2018); and protection of the rights and interests of foreign workers in Guro-gu, Seoul (Ministry of Government Legislation, 2019).

## 2. Characteristics of Programs

In order to examine the characteristics of the multicultural programs of the local governments, we reviewed the names of the project budgets. The names of the project budgets are divided into major and minor categories, and the minor categories describe the goal or target of projects in detail. For example, Seoul Metropolitan City carries

out the project in the name of the formation of multicultural healthy families and reinforcement of support for foreign residents' lives. This project includes such detailed categories as multicultural family support center operation, multicultural family specialization project operation, multicultural family social integration support, multicultural child learning support, cultural diversity understanding education operation, multicultural family part-time child care service, establishment of a safety net for migrant women in crisis, and support for capacity building of multicultural families.

We analyzed keywords appearing in the budget names of detailed cultural diversity projects of 245 local governments, and the following terms appeared most frequently (see Table 2). We also conducted the same analysis for the project names. The results show that the most frequently mentioned keywords in both budget names and project names include support (or assistance), multicultural family, operation, business (or projects), education, multicultural, marriage, children, service, family, health, women, and language (including Korean language and translation). Excluding terms that refer to project operation (like operation, center, support, assistance, staff, etc.), it can be confirmed that the purpose of the program is to support the education, language, and health of multicultural families.

**Table 2.** Most Frequently Mentioned Keywords in the Cultural Diversity Programs of Local Governments

Project Budget Name			Project Name		
Keyword	Number	Percent	Keyword	Number	Percent
Support	1,398	17.8	Support	346	13.8
Multicultural family	1,068	13.6	Multicultural family	266	10.6
Operation	562	7.2	Education	212	8.5
Business (project)	475	6.0	Operation	176	7.0
Education	423	5.4	Business (project)	152	6.1
Center	389	4.9	Multiculture	147	5.9
Marriage	373	4.7	Marriage	105	4.2
Multiculture	279	3.5	Service	82	3.3
Children	238	3.0	Children	82	3.3
Family	312	4.0	Visit	78	3.1
Immigrants	219	2.8	Center	71	2.8
Health	201	2.6	Family	119	4.8
Women	198	2.5	Language	68	2.7
Korean language	181	2.3	Korean language	68	2.7
Migration	154	2.0	Women	61	2.4
Language	152	1.9	Immigrants	59	2.4
Service	149	1.9	Translation	74	3.0
Assistance	143	1.8	Health	43	1.7
Translation	136	1.7	Program	43	1.7
Visit	130	1.7	Migration	41	1.6

Staff	112	1.4	Development	37	1.5
Province budget	101	1.3	Culture	34	1.4
Dual	86	1.1	Dual	30	1.2
Foreign resident	85	1.1	Understanding	30	1.2
Specialization	82	1.0	Integration	29	1.2
Understanding	75	1.0	Case	26	1.0
Development	74	0.9	Class	25	1.0
Characteristic	65	0.8			
Total	7,860	100.0	Total	2,504	100.0

**Figure 4.** Most Frequently Mentioned Keywords in Project Budget Names and Project Names



### 3. Organizational and Financial Bases of Programs

Successful operation of multicultural programs requires solid organization and financial backing or resources. In this study, the term “organization base” refers to the existence of a designated department and the size of the personnel in charge of the multicultural program. The financial base is measured by the size of the project budget for multicultural programs. Since organization and financial bases differ according to the size of foreign residents in local governments, I measured not only the absolute values of organization and financial bases but also the relative values relative to the size of foreigners.

All 245 local governments have departments and personnel dedicated to multicultural programs. However, most departments have names related to women, family, children,

and childbirth. Local governments with a dedicated department called the Women and Family Department accounted for 33% of the total. The unit that actually implements cultural diversity-related projects within the dedicated department had a high rate of having the name of the fertility and multicultural team (in Korean 출산다문화팀). The name of the department in charge shows that the role of migrant women is to form multicultural families, give birth to and raise children, and ultimately contribute to the population reproduction of Korea. Other names broader and universal in scope and values also exist, such as Multicultural Policy Department (Suwon City), Intercultural Policy Department (Guro-gu), Foreign Resident Support Department (Ansan City), International Cooperation Department (Jeonlabuk-do), County Civil Happiness Department (Bonghwa-gun), Resident Welfare Department (Gijang-gun), Lifelong Education Department (Yanggu-gun). However, their proportion of the total is very small.

The size of the personnel in charge of multicultural programs varies from 38 (Danyang-gu, Chungbuk-do) to 0, and the average size is 5. There are 18 local governments (7.3%) that do not have dedicated personnel for the programs. It is interesting to note that the top three local governments that have the largest number of dedicated personnel are Danyang-gun, Buyeo-gun, and Buan-gun, all of which are rural areas.

The number of projects also varies greatly among local governments, from 38 to 1, and the average number is 10. As expected, the number of projects (and the size of budget and personnel) is closely related to the number of foreign residents in local governments (see Table 4). The top ten local governments in terms of the number of projects are Siheung, Seongnam, Ansan, Hwaseong, Suwon, Bucheon, Jangheung-gun, Gwangju, Jeonju, and Pyeongtaek. Among the top 10, 7 are cities in Gyeonggi-do.

The variation of project budgets by local governments is even greater than the number of projects and personnel. The largest budget is spent by Seoul Metropolitan City, followed by Gyeonggi-do, Gyeongsangbuk-do, Gangwon-do, Daegu, Chungnam-do, Incheon, Jeollabuk-do, Gyeongnam-do, and Jeollanam-do. It is natural that Seoul, metropolitan cities, and provincial governments with large populations spend a lot of project budgets, but it is unusual that Yeongdeungpo-gu and Ansan do not show much difference compared to Busan, the second largest city in Korea.

To compare the multicultural program performance of local governments, the

rankings were made according to the number of projects, the number of dedicated personnel, and the size of the project budget. For example, Seoul ranked first in the project budget because of its largest budget for multicultural programs, but it ranked 4th in the size of personnel and 13th in the number of projects. The total ranking was determined by calculating the sum of the rankings of the three indicators. At that time, the absolute overall ranking without considering the number of foreigners and the relative overall ranking considering the number of foreigners were separately determined. The relative overall ranking is determined by the sum of each ranking in the three indicators, whose absolute values were divided by the number of foreign residents to compute their relative value in proportion to the size of foreign residents. For this reason, the performance of a local government as measured by its rank among the 245 cases can be differently assessed by the absolute overall ranking and the relative overall ranking methods.

According to the absolute overall ranking, Seoul was ranked first, followed by Gyeonggi-do, Siheung, Suwon, Hwaseong, Chungbuk-do, Jangseong-gun, Incheon, Ansan, Yeongdeungpo-gu, Jangsu-gun, Namwon, Gimje, Daejeon, Dong-gu (in Incheon City), Jangheung-gun, Gyeyang-gu, Yeosu, Seongnam, and Gongju. However, local governments included in the top 20 by the relative overall ranking method are quite different from those as measured by the absolute overall ranking method. They are Muju-gun, Yangyang-gun, Jangsu-gun, Gurye-gun, Gyeryong, Yeongwol-gun, Yeongyang-gun, Bonghwa-gun, Sunchang-gun, Jinan-gun, Danyang-gun, Gangjin-gun, Taebaek, Jeongseon-gun, Imsil-gun, Jangheung-gun, Inje-gun, Pyeongchang-gun, Jangseong-gun, and Yecheon-gun. All of these local governments, except for Gyeryong City and Taebaek City, are rural areas with small and aging native populations. An interesting phenomenon is that these local governments do not have a particularly large number of foreign residents or a high ratio of foreigners to native Koreans. Overall, the number of foreigners and the ratio of foreigners are positively related to the relative overall ranking, but the top 20 local governments do not have particularly high numbers or ratios of foreigners. One distinctive feature of these local governments is their high extinction risk index, which means that these areas will become extinct due to very low population reproduction. The top 20 local governments, except for Gyerong City, are categorized as either extinction risk areas or high extinction risk areas. It is presumed that local governments, which are experiencing serious population decline due to low birth rates and aging, and the local government itself is in danger of

extinction, are actively implementing multicultural family projects in order to encourage childbirth. I do not have sufficient information to draw definitive conclusions, so I will conduct more detailed investigations in follow-up studies.

**Table 3.** Organization and Financial Base of Cultural Diversity Programs of Local Governments

Rank	Region name	Budget (unit: thousand won)	Region name	Number of project	Region name	Size of personnel	Top 20 Region (absolute)	Top 20 region (relative)
1	Seoul	25,018	Siheung	38	Danyang-gun	32	Seoul	Muju-gun
2	Gyeonggi-do	12,638	Seongnam	34	Buyeo-gun	28	Gyeonggi-do	Yangyang-gun
3	Gyeongsangbuk-do	10,331	Ansan	33	Buan-gun	23	Siheung	Jangsu-gun
4	Gangwon-do	10,110	Hwaseong	32	Seoul	21	Suwon	Gurye-gun
5	Daegu	8,251	Suwon	31	Taejeon-gun	21	Hwaseong	Gyeryong
6	Chungnam-do	7,893	Bucheon	27	Jinju	17	Chungbuk-do	Yeongwol-gun
7	Incheon	7,264	Jangheung-gun	26	Jangseong-gun	15	Jangseong-gun	Yeongyan-gun
8	Jeollabuk-do	6,329	Gwangju	24	Gyeonggi-do	12	Incheon	Bonghwa-gun
9	Gyeongnam-do	5,672	Jeonju	24	Suwon	12	Ansan	Sunchang-gun
10	Jeollanam-do	5,121	Pyeongtaek	22	Dangjin	12	Yeongdeungpo-gu	Jinan-gun
11	Yeongdeungpo-gu	4,112	Gapyeong-gun	22	Yesan-gun	12	Jangsu-gun	Danyang-gun
12	Busan	3,759	Jangsu-gun	22	Siheung	11	Namwon	Gangjin-gun
13	Ansan	3,214	Seoul	21	Yangyang-gun	11	Gimje	Taebaek
14	Chungbuk-do	2,832	Jeollabuk-do	21	Jangsu-gun	10	Daejeon	Jeongseon-gun
15	Hwaseong	2,698	Guro-gu	20	Yeongdeungpo-gu	9	Dong-gu	Imsil-gun
16	Siheung	2,691	Uijeongbu	20	Hwaseong	9	Jangheung-gun	Jangheung-gun
17	Gwangju	2,528	Yeosu	20	Jeungpyeong-gun	9	Gyeyang-gu	Inje-gun
18	Suwon	2,474	Gyeonggi-do	19	Yeongyang-gun	9	Yeosu	Pyeongchang-gun



19	Daejeon	2,239	Osan	19	Yangcheon-gu	8	Seongnam	Jangseong-gun
20	Ulsan	1,910	Uiwang	19	Gangnam-gu	8	Gongju	Yecheon-gun

**Table 4.** Correlations among Variables of Cultural Diversity Programs

	Project number	Project budget	Project personnel	#Foreigners	#Natives	Absolute ranking	Relative ranking
Project number	1	.248**	.120	.223**	.168**	-.703**	-.081
Project budget		1	.244**	.791**	.839**	-.385**	.239**
Project personnel			1	.246**	.235**	-.398	-.101
#Foreigners				1	.968**	-.259**	.357**
#Natives					1	-.269**	.366**
Absolute ranking						1	.111
Relative ranking							1

Note 1: \* significant at  $\alpha=0.05$  level, \*\* significant at  $\alpha=0.01$  level

Note 2: The signs of absolute total ranking and relative total ranking mean that the higher the value, the lower the ranking.

## V. Conclusion

In this study, I tried to examine the conditions of migrant cultural diversity of Korea's local governments and found problems and limitations with current cultural diversity programs. To this end, I collected information on ordinances, projects, budgets, and dedicated departments and personnel directly related to the execution of local government's multicultural programs.

I found that all 245 local governments have ordinances for foreign residents and multicultural families, but the ordinances are heavily oriented toward support of multicultural families. Although foreign migrant workers and Korean Chinese

compatriots are more numerous than multicultural families, they are marginalized and excluded from the cultural diversity programs. The analysis of project names reveals that the current multicultural programs aim to support the education, language, and health of multicultural families and ultimately contribute to the population reproduction of Korea. After examining the number of projects, project budgets, and dedicated personnel of multicultural programs, I computed the overall rankings of 245 local governments. According to the absolute overall ranking method that does not consider the number of foreign residents, Seoul ranked first, followed by Gyeonggi-do, Siheung, Suwon, Hwaseong, Chungbuk-do, Jangseong-gun, Incheon, Ansan, Yeongdeungpo-gu, Jangsu-gun, Namwon, Gimje, Daejeon, Dong-gu (in Incheon City), Jangheung-gun, Gyeyang-gu, Yeosu, Seongnam, and Gongju. This finding confirms that the performance of multicultural programs of local governments is directly affected by the size and capacity of their local governments in terms of the native population and foreigners. Thus, large metropolitan cities and provinces tend to run more projects with larger budgets and manpower than smaller cities, districts, and counties. However, if we use the relative overall ranking method that takes into account the number of foreign residents, local governments in rural areas like Muju-gun, Yangyang-gun, Jangsu-gun, and Gurye-gun with a small and aging native population are relatively more active in operating multicultural programs. These local governments do not have a particularly large number of foreign residents or a high ratio of foreigners to native Koreans, but they are at a high risk of extinction due to a low rate of population reproduction. I interpret with caution that these local governments are attempting to save themselves from extinction by accepting and supporting migrant women's marriages in order to increase the fertility rate.

Unlike rural areas, cities such as Ansan, Suwon, and Guro-gu are not exposed to extinction risk, but they feel a need to implement an active multicultural policy because there are many foreign residents in their administrative territory. However, in addition to objective conditions such as the number of foreigners, factors such as the traditions of past local governments and the philosophy of political leaders seem to play a role in making these cities more multiculturally oriented. In future follow-up research, I will try to identify factors that can affect the cultural diversity performance of local governments.

Based on the results of this study, I would like to make the following policy recommendations. First, current multicultural programs, which are overly focused on

multicultural families, should be expanded to provide benefits to various migrant groups such as migrant workers, overseas Koreans, international students, etc. In this regard, the name of a department in charge of multicultural families or foreign residents and multicultural families, which is currently commonly used, needs to be renamed to a more universal and comprehensive name, for example, the Department of Cultural Diversity or the Department of Global Citizens. And it is necessary to expand the policy targets and increase the budget and manpower to fit the new name.

Second, we need to move from a multicultural perspective to a cultural diversity perspective and make an effort to bring cultural groups within native residents, which have not been included so far, into the scope of the policy. From now on, we need to design and implement cultural diversity programs in the direction of mutual exchange and cooperation between natives and migrants. The sustainable development of cultural diversity policies and programs can only be achieved with the wide consent and support of native residents.

Third, we need to develop a cultural diversity index suitable for the Korean situation by benchmarking the ICC Index and conducting a regular survey to evaluate the performance of local governments. Through this, we can encourage other local governments to benchmark the good practices and exemplary standards of successful local governments. If we go one step further, we need to induce not only the government but also businesses, schools, hospitals, and other organizations to realize the value of respecting cultural diversity at a high level.

## References

- Bae, Kyoung-Yeon. 2018. (In Korean) 2018nyeon gurogu damunhwajeongchaeng sihaenggyehoek [2018 Guro-gu Multicultural Policy Implementation Plan]. Gurogu saenghwalbokjigung damunhwajeongchaekgwa [Multicultural Policy Division, Living Welfare Bureau, Guro-gu].
- Council of Europe. 2020. Intercultural Cities –Annual report. Council of Europe.
- Council of Europe. 2021. The Intercultural City Step by Step. Council of Europe.
- Council of Europe. 2021. “The Origins of the Intercultural City Concept.” Retrieved October 5, 2021 (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/origins-of-the-intercultural-concept>).
- Council of Europe. 2021. “About the Intercultural Cities Index.” Retrieved October 5, 2021 (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/about-the-index>).
- Council of Europe. 2021. “Intercultural Cities Index Charts.” Retrieved October 5, 2021 (<https://icc.bak-economics.com/>).
- Council of Europe. 2021. “The Intercultural City Index and Benchmarking Tool.” Council of Europe. Retrieved October 5, 2021 (<chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgclcfndmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2F1680493bdc&clen=75935>).
- Intercultural Cities Secretariat. 2020a. Ansan City ICC Index Analysis 2020. Council of Europe.
- Intercultural Cities Secretariat. 2020b. Guro ICC Index Analysis 2020. Council of Europe.
- Kim, So-Young. 2020. (In Korean) “Ansansi, gungnae choecho sanghomunhwadosie jijeong [Ansan City, designated as the first intercultural city in Korea].” Retrieved October 5, 2021 (<http://www.joongang.tv/news/articleView.html?idxno=33551>).
- Kim, Songmi and Dongjin Park. 2017. (In Korean) “Damunhwagajokjiwoneul wihan jibangjachidanche jorye bunseong - seoulteukbyeolsi jachigu joryereul jungsimeuro - [An Analysis of the Local Ordinance for Supporting to Multicultural Families of the Local Government - Focused

- on Local Ordinance of Autonomous District in Seoul Metropolitan City -].” *Sahoegwahagyeongu* [Social Science Research Review] 33(4): 181-208.
- Lee, Yong-Jai. 2015. (In Korean) “Damunhwasidaee jibangjachiui yeokal [The Role of Local Government in the Multicultural Society].” *Hyeondaesahoewa Damunhwa* [Contemporary Society and Multiculture] 5(2): 181-209.
- Ministry of Government Legislation. 2014. “Seoul Yeongdeungpo-gu Foreign Residents and Multicultural Families Support Ordinance.” Korea Law Information Center. Retrieved October 8, 2021 (<https://law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=913530&chrClsCd=010202&gubun=ELIS&nwYn=Y&conDatGubunCd=0#>).
- Ministry of Government Legislation. 2018. “Yesan-gun Multicultural Families Support Ordinance.” Korea Law Information Center. Retrieved October 8, 2021 (<https://law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1351117&chrClsCd=010202&gubun=ELIS&nwYn=Y&conDatGubunCd=0>).
- Ministry of Government Legislation. 2019. “Seoul Guro-gu Foreign Residents and Multicultural Families Support Ordinance.” Korea Law Information Center. Retrieved October 8, 2021 (<https://law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1419887&chrClsCd=010202&gubun=ELIS&nwYn=Y&conDatGubunCd=0>).
- Ministry of Government Legislation. 2020. “Multicultural Families Support Act.” Korea Law Information Center. Retrieved October 8, 2021 (<https://www.law.go.kr/법령/다문화가족지원법>).
- Oh, Jung-Eun. 2020. (In Korean) “Gungnae jibangjachidancheui sanghomunhwadosi peurogeuraem chamyeo yeongu [A Study on Korean Local Governments’ joining Intercultural Cities Programme].” *Hanguiminjeongchaekakoebo* [Korean Journal of Immigration Policy & Administration] 3(1): 49-65.
- Oh, Jung-Eun, In-Jin Yoon, Hei-Jung Lee, Kyong-Mi Kim, Woo-Kyung Kim, and Jung-Hwa Ban. 2016. (In Korean) Seoul seonamgwon junggukdongpo miljipjiyeong hyeonhwang josa yeongu [A study on the current status of the densely populated areas of Chinese compatriots in the southwestern

- part of Seoul]. Seoulteukbyeolsi yeoseonggajokjeongchaeksil [Seoul Metropolitan Government Gender Equality and Family Policy Office].
- Seo, Jong-Keon. 2021. (In Korean) Gurogu sanghomunhwadosi baljeonbangan [Guro-gu Intercultural City Development Plan]. Gurogu gujeongyeonguban [Guro-gu government study group].
- Seol, Dong-Hoon, Young-Ho Song, Kyung-Sook Chon, and Young-Mi Choi. 2020. (In Korean) Gurogu oeguginjumin·damunhwagajong siltaejosa min oegugin·damunhwajeongchaeng jungjanggi baljeongyehoek. [Guro-gu survey of foreign residents and multicultural families and long-term development plan for foreign residents and multicultural policies]. Gurogu [Guro-gu].
- Wood, Phil. 2010. Intercultural Cities: Towards a Model for Intercultural Integration: Insights from the Intercultural Cities Programme. Joint Action of the Council of Europe and the European Commission. Council of Europe.
- Wood, Phil and Charles Landry. 2008. The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage. Routledge.
- Wood, Phil, Charles Landry, and Jude Bloomfield. 2006. The Intercultural City: Making the Most of Diversity. Comedia.
- Yoon, In-Jin. 2019. "The Rise and Fall of Multicultural Discourse and Policy in South Korea." *Damunhwawa Ingan* [Multiculture and Human] 8(1): 1-30.

## 한국 문화다양성 정책의 성과와 한계 및 정책제언

류정아 (한국문화관광연구원, ryooja@kcti.re.kr)

### 요약

문화다양성은 ‘인간과 문화와의 원활한 관계 창출’에 중점을 두고 있는 개념이다. 다양성이 문화 창조의 자양분이다. 이러한 의미에서 문화다양성은 문화 공존 뿐만 아니라 새로운 문화 창조를 말한다. 본 연구에서는 문화차이 또는 문화다양성 자체가 자원이자 경쟁력의 원천이라고 본다. 이러한 다양성의 가치를 최대한 부각시켜 사회통합의 전제조건으로 활용하는 것이 문화다양성 정책의 근본적인 지향점이라 본다. 이주민에 대한 차별 정도는 상당히 완화되고 있는 것은 사실이다. 그러나 체류 외국인의 유입 등 인구구성의 다양화 정도는 더욱 선명해 지고 있다. 그러나 이들 소수자들은 우리나라에서 여전히 적극적으로 수용되고 있지 못하다. 성평등의 주장이 커지고 있음에도 여전히 특정 성 특히 여성에 대한 차별이 존재하는 것과도 같은 맥락이다. 이러한 문제들을 해결하기 위한 다양한 정책이 추진되고 있기는 하지만, 여전히 정책적인 함의가 충분히 공감되지 못하고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서, 문화다양성 정책 추진 시스템의 개편, 문화다양성 정책의 철학적 기반의 함의, 문화다양성 정책의 특수성을 고려한 사업발굴 및 추진 체계 마련, 지방 자치 단체와의 지속적 정책협의체를 구성할 것 등을 제안하였다.

**핵심단어:** 다문화정책, 문화다양성정책, 문화적 권리, 소수문화

## I. 들어가는 글

### 1. 문화다양성과 문화다양성 정책의 기본 개념

문화다양성 관련 국제적 관심은 세계 2차 대전이 끝난 후, 인종과 민족의 특성을 차별하면서 자행된 인권침해와 말살에 대한 집단 반성에서 출발하였다. 인간의 기본적인 권리에 대한 논의가 점차 발전하여 문화다양성 개념으로 확장된 것이다. 문화다양성 개념에 대한 논의는 세계화와 자유무역에 대응하는 과정에서 본격화 되었다.

1948년 세계인권선언, 1992년 소수자권리 선언, 2001년 세계문화다양성선언 등이 있었고, 2003년에는 유엔에서 문화협약 추진을 위한 의제가 발의되어, 2005년에 문화다양성 협약을 채택하였다.(<표1> 참조)

<표 1> 국제사회 문화다양성 논의 전개과정

선언 및 규약		주요 내용
명칭	연도	
세계 인권선언	1948	• 모든 사람은 공동체 문화생활에 자유롭게 참여, 예술감상과 과학 진보 혜택을 향유할 권리를 가짐
경제, 사회, 문화적 권리의 국제규약 (ICESCR)	1966	• 교육의 권리 • 문화생활 참여할권리, 과학 진보향유 권리, 과학, 문화, 예술 활동의 도덕적 물질적 보호권리
시민, 정치적 권리의 국제규약 (ICCPR)	1966	• 인종, 종교, 언어 소수에 속하는 사람들은 공동체내 다른 사람들과 문화를 향유하고 종교를 고백하고 실천, 언어 사용의 권리를 거부당하지 않을 권리
일반대중의 문화생활 참여 및 기여에 관한 권고	1976	• 문화의 개념에 문화의 창조성과 표현을 포함해야 한다고 확대 • 대중의 문화생활 참여 정책 언급
인종과 인종차별적 편견에 대한 선언	1978	• 문화 차이가 인종차별 근거가 되지 않도록 하고, 인류의 성취는 각 민족의 '지리, 역사, 정치, 경제, 사회, 문화 요인들' 에 기인, 이러한 차이가 위계화 되어서는 안됨
예술가의 지위에 관한 권고	1980	• 예술 접근권 보장, 예술가직업 권리와 사회 지위 보장, 문화정책의 국가 책무 권고. • 광의의 문화생산 활동, 예술에 문화정체성과 정신적 유산 반영,
소수자 권리에 관한 선언	1992	• 소수 사람들이 자유롭게 문화 향유, 종교고백 실천, 사적, 공적 장소에서 자신 언어 사용 권리 가짐
유네스코 세계문화다양성 선언	2001	• 문화다양성은 인류공동 유산임, 다양성 보호와 인간존엄성 존중 • 문화다양성 권리의 보호, 문화유산 보존 • 문화상품과 서비스 특수성 인정, 문화산업 육성 및 공공협력 등
유네스코 문화다양성 협약	2005	• 문화 동등한 존엄성 인정, 문화상호성 강화 • 소멸위기 문화 보호, 예술가, 문화상품, 서비스의 자유로운 이동 보장 • 개도국의 역량 강화와 국제적 연대 강화, 경제적·문화적 측면의 상보원칙 지속가능한 개발

출처; 문화체육관광부, 2020, 『2019 문화다양성 정책 연차보고서』 p.12



한국 사회 내 문화다양성 논의는 1998년 한미 FTA 협상 과정에서 한국 영화의 보호 장치였던 ‘스크린 쿼터제’ 축소 요구에 대한 반발로 시작되었으나, 그러나 2000년대 이후, 우리나라에서 문화다양성 논의는 국내 이주민 증가에 따른 다문화정책의 활발한 추진과 맞물리게 된다. 외국인근로자, 결혼이주민 증가, 조선족·고려인, 북한이탈주민의 증가로 차별과 편견이 심각한 사회문제로 등장하면서 ‘다문화정책’이 본격적으로 등장하였다.

그런데 이 다문화정책이 2010년 이후 본격적으로 등장한 ‘문화다양성’ 개념과 혼동되기 시작하였다. 다문화정책은 이주민(특히, 결혼이주민)의 국내 통합을 주목적으로 시작되었으나, 결국 동화주의에 대한 비판과 시혜적 정책이라는 딜레마에 봉착하게 되면서 국내에서는 오히려 내국인 차별정책이라는 비판에 직면하게 된 것이다. 문화다양성 정책은 국내 소수 문화, 하위문화, 지역과 전통문화 등 다양한 문화의 가치 존중은 물론 평등한 대우를 강조하는 것이다. 이 두 정책은 일면 유사한 것으로 보이지만, 실제로는 지향점이나 정책 대상, 얻어내고자 하는 효과 등이 상당히 다름에도 불구하고 여전히 혼란스럽게 혼용되고 있다.

이러한 상황에서 「재한외국인 처우 기본법」이나 「다문화가족지원법」 등이 제정되었다. 그리고 2010년 우리나라가 유네스코의 “문화적 표현의 다양성 보호 및 증진에 관한 협약”을 비준하고, 2014년에 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」을 제정하면서 문화다양성 정책 추진을 위한 법적 근거가 마련되었다. 여기서 문화다양성 개념(제2조)은, 집단과 사회의 문화가, 집단과 사회 간 그리고 집단과 사회 내에 전하여지는 다양한 방식으로 표현되는 것을 말하며, 그 수단과 기법에 관계없이 인류의 문화유산이 표현·진흥·전달되는 데에 사용되는 방법의 다양성과, 예술적 창작·생산·보급·유통·향유 방식 등에서의 다양성을 모두 포함하고 있다.

## 2. 다문화와 문화다양성 논의에 대한 기존의 연구의 주요 내용

문화다양성 현상과 관련 내용 그리고 이에 대한 대응을 위한 정책적 논의가 최근에 활발히 일어나고 있는데, 이러한 논의 이전에 이미 다문화 관련 연구들이 수행되었다. 이 연구들이 최근에는 문화다양성 연구라는 이름으로 그 연구 영역의 폭을 넓혀가고 있는 것이다.

문화다양성 정책은 다양성이 문화 창조의 자양분임을 강조한다. 새로운 문화가 등장하면서 인간의 삶의 질과 양이 확대된다는 의미에서, 문화다양성은 문화 공존은 물론이고, 새로운 문화창조를 함의하는 개념이라고 봐야 한다. 이러한 다양성을 최대한 부각시켜 사회통합의 전제로 활용하고자 하는 것을 강조하고자 하는 것이 이 연구의 근본적인 지향점이다. 문화다양성 정책은 소수자 및 다수자 상호 간 다양한 문화의 가치를 인정하는 사회를 구현하고 국민의 문화다양성에 대한 인식을 제고하려는 정책임을 강조하고자 한다.

이러한 다문화와 문화다양성 관련 기존의 연구들 중에 비교적 최근 10여년 동안 진행된 연구들을 각각의 유형별로 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 주요 다문화 연구 분야별 분류

소수자 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 윤인진(2016), “다문화 소수자에 대한 국민인식의 지형과 변화”, 『디아스포라연구』 182 문화다양성 정책 현황 및 발전방안 연구</li> </ul>
다문화프로그램 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전경옥 외(2013), 『문화예술을 활용한 다문화프로그램 실태조사 연구』, 문화체육관광부</li> <li>• 조현성(2011), 『이주민 모국문화를 활용한 문화프로그램의 개선방안』, 한국문화관광연구원</li> </ul>
다문화정책 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차용호(2015), 『외국인 사회통합교육 정책 변동에 관한 연구』, 서울대 행정대학원</li> <li>• 김이선 외(2012), 『다문화가족 지원정책의 사각지대 대응방안 연구』, 한국여성정책연구원</li> <li>• 아산정책연구원(2014), 『단한 대한민국: 한국인의 다문화 인식과 정책』, 아산정책연구원</li> <li>• 여성가족부(2015), 『국민 다문화수용성 조사 연구』, 한국여성정책연구원(연구책임: 안상수)</li> </ul>
다문화인식 실태조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전기택 외(2012), 『2012년 전국다문화가족 실태조사 보고서』, 여성가족부</li> <li>• 윤상우(2010), “사회적 가치관이 한국의 다문화수용성에 미치는 영향”, 『사회과학연구』 36권 1호, pp.91-117, 경희대학교사회과학연구원</li> <li>• 윤인진(2016), “다문화 소수자에 대한 국민인식의 지형과 변화”, 『디아스포라연구』 제10권 제1호, pp.125-154, 전남대학교 세계한상문화연구단</li> <li>• 이대성(2011), “다문화사회에서 요구되는 문화적 권리의 개념화”, 『사회과교육연구』 18권 4호, pp.35-47, 한국사회교과교육학회</li> </ul>

<표 3> 주요 문화다양성 연구 분야별 분류

교육 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 김다원(2010), “사회과에서 세계시민교육을 위한 ‘문화다양성’ 수업내용구성”, 『한국지역지리학회지』 16(2)</li> <li>• 설규주(2012), “문화다양성 교육 커리큘럼 개발의 방향”, 『제1회 문화다양성 교육심포지움: 문화다양성 교육의 방향과 가치』, 한국문화예술교육진흥원</li> <li>• 이동성, 주재홍(2012), “문화다양성 교육추진을 위한 개념과 방향”, 『제2회 문화다양성 교육심포지움: 문화다양성 교육의 방향과 가치』, 한국문화예술교육진흥원</li> <li>• 한건수 · 김다원 · 천경효 · 박애경 (2015), 『문화다양성 교육 커리큘럼 개발 연구』, 한국문화예술위원회클립 개발</li> </ul>
문화다양성 정책 및 협약 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이산호(2009), “프랑스의 사회통합정책과 유네스코의 ‘문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약’”, 『프랑스문화예술연구』, 프랑스문화예술학회 제28집</li> <li>• 임현묵(2015), “유네스코는 왜 문화다양성과 생물다양성이 중요하다고 할까?”</li> <li>• 한건수(2015), “한국사회와 문화다양성: 유네스코 문화다양성 협약의 의미와 과제” 『국제이해교육연구』 10(2)</li> <li>• 김면(2017), 『문화다양성 정책현황 및 발전방안 연구』, 서울: 한국문화관광연구원.</li> <li>• 한국문화관광연구원(2015), 『문화다양성 보호 및 증진 기본계획 수립연구』, 서울: 문화체육관광부(연구책임 : 류정아).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 류정아(2014), 『문화다양성 보호 및 증진 기본계획 수립 기초연구』, 문화체육관광부</li> <li>• 문화체육관광부(2013), 『문화다양성 아카이브 구축을 위한 정보화전략계획(ISP)수립』, 문화체육관광부</li> <li>• 김규원(2014), 『유네스코 문화다양성 협약이행 국가보고서 작성 연구』, 문화체육관광부</li> </ul>
실태조사 및 지표 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국문화관광연구원(2015), 『문화다양성 지표조사 및 지수측정 연구』, 문화체육관광부(연구책임 : 류정아).</li> <li>• 한국문화관광연구원(2018), 『문화다양성 정책 평가지표개발 및 시범평가 연구』, 문화체육관광부(연구책임 : 류정아).</li> <li>• 한국문화관광연구원(2017), 『문화다양성 실태조사』, 문화체육관광부(연구책임 : 김면)</li> </ul>

물론 다문화와 문화다양성 관련 모든 연구를 여기에 모두 정리할 수는 없지만, 지금까지 수행된 많은 연구들을 크게 유형별로 나누면, 소수자 연구, 다문화 또는 문화다양성 개념이 적용된 교육프로그램 기획 및 구성, 관련분야 인식실태조사, 정책추진방향 및 전략 연구 등으로 구분된다. 다문화 관련해서는 개별 소수자 별 현황 및 적응에 관한 연구가 좀 더 추진되었기는 하지만, 전반적으로 전체적인 다문화 개념, 문화다양성 개념의 이해와 정책적 적용에 대한 연구가 다수를 이룬다. 그만큼 일반인들의 인식변화의 필요성 그로 인한 상호 공감대 조성의 필요성이 시급했던 사안이기도 하였다. 본 연구에서는 이 중에서 문화다양성 정책의 문제를 지적해 보고자 하였다.

## II. 문화다양성정책의 지향점: 갈등의 이해와 극복

오늘날 다양한 방식으로 드러나는 갈등양상들은 복합적인 요인들에 의해 발생하므로 특정한 원인을 정확하게 지적하거나 또는 해결책을 명확히 제시하기도 어렵다. 그러나 소수자에 대한 차별과 배제, 문화 갈등, 세계적 테러 등의 문제들을 해결하거나 완화시키기 위해서는 차이를 다양한 삶의 방식으로 인정하는 사회적 분위기 조성이 무엇보다도 중요하다.

국제이주 증가로 이주민 빈곤과 사회적 배제라는 위험은 날로 증가하고 있다. 2019년 유럽의회선거에서 반난민·반EU를 내세우는 극우 포퓰리즘 세력(ID, ECR, EFDD)이 정책 지위에 다수 진출한 것도 이러한 현상이 반영된 것이다. 이에 2014년 ‘이주통합정책지수(The Migrant Integration Policy Index: MIPEX)’를 개발하여 이주민의 사회통합에 기여할 수 있도록 추진하는 국가노력을 평가하고 있다. 이 지수는 2004년을 시작으로 총 38개국을 측정하는 지수이다. 여기서 한국은 전체 38개 국가 중 18위를 차지하였다.

&lt;표 4&gt; 이주통합정책지수 2015 (MIPEX 2015)

순위	국가명	총점	변동*	순위	국가명	총점	변동
1	스웨덴	78	0	20	오스트리아	50	+3
2	포르투갈	75	+1	21	스위스	49	+1
3	뉴질랜드	70	0	22	에스토니아	46	+1
4	핀란드	69	+2	23	체코	45	+3
4	노르웨이	69	-1	23	아이슬란드	45	0
6	캐나다	68	-1	23	헝가리	45	+1
7	벨기에	67	+2	23	루마니아	45	+1
8	호주	66	0	27	그리스	44	-2
9	미국	63	+1	27	일본	44	+1
10	독일	61	+3	27	슬로베니아	44	0
11	네덜란드	60	-8	30	크로아티아	43	0
11	스페인	60	0	31	불가리아	42	+3
13	덴마크	59	+10	32	폴란드	41	+5
13	이탈리아	59	+1	33	몰타	40	+2
15	룩셈부르크	57	+2	34	리투아니아	37	+1
15	영국	57	-6	34	슬로바키아	37	0
17	프랑스	54	+1	36	사이프러스	35	0
18	한국	53	-1	37	라트비아	31	+2
19	아일랜드	52	+1	38	터키	25	+1

\* 변동은 2010년과의 비교 값을 나타낸 것임, 총점은 100점 만점 기준임

자료: The Migrant Integration Policy Index 2015(<http://www.mipex.eu/>)

과거의 동화정책이나 통합정책을 넘어서 이제는 포용적 성장(inclusive growth) 담론과 함께 문화다양성의 개념이 더욱 강조되고 있는 상황이다. 포용적 성장은 ‘소득불평등의 확대가 경제성장에 악영향을 준다는 인식’과 함께 경제성장에 있어서 속도(pace)뿐만 아니라 방향(pattern)이 중요하다는 인식으로부터 태동하였으며, 취약계층이 겪는 차별과 불평등을 해소하고 공동체 모두에게 합리적인 혜택을 제공하여 사회통합과 지속가능한 발전을 추구하는 개념이다. 2008년 미국 발 글로벌 위기 이후 새로운 경제적 대안으로서 등장하였으며, 2009년 World Bank에서 처음 제시하였다. 이후 IMF, OECD와 같은 국제기구에서도 핵심 가치로 받아들이면서 2017년 세계경제포럼의 주제가 ‘포용적 성장’으로 선정될 만큼 중요한 가치 담론으로 자리매김하게 된다.<sup>1)</sup>

현재에도 한국에는 직간접적으로 잔존하고 있는 차별의 대상은 외국인뿐만 아니라, 여성도 포함된다. 여성혐오는 반여성적인 편견, 여성의 부정과 비하, 여성 폭력, 남성우월주의, 여성의 성적 대상화 등의 문제들도 확대되고 있다. 장애인 대상 범죄 및 사회적

1) 마이크로소프트사는 다양한 정체성을 지닌 직원의 비율을 증가시키는 고용양태를 보인다. 2018년에 비해 2019년에는 여성 29.2%, 아프리카인/흑인 4.4%, 아시아인 33.3%, 히스패닉/라틴 6.2%, 다국적 인력(Multiracial) 2.1%가 증가하였다. 이 데이터는 마이크로소프트가 인수한 LinkedIn, GitHub, Compulsion, Playground Games, Ninja Theory, InXile, Obsidian Entertainment, Undead Labs의 직원을 포함한 통합적인 수치이다. 미국의 마이크로소프트 본사의 관리자 직책에서는 히스패닉/라틴계 임원 수 28.6% 상승, 아시아계 임원 18.0% 증가, 여성 임원이 14.7% 증가하였으며, 다국적 인력 중 관리자 비율은 31.5% 증가하였는데 이는 2016년 대비 약 두 배 증가한 수치이다.(Microsoft. Diversity And Inclusion Report 2019, 문화체육관광부, 『2019문화다양성정책 연차보고서』 한국문화관광연구원, 참조 수정 편집함)

차별 역시 빈번히 발생한다. 이러한 모든 갈등의 배경에는 차이를 다양성으로 받아들이는 수용도가 낮기 때문이다.

이러한 문제를 중장기적으로 해결하는 기반을 마련하고자 하는 노력이 정부차원에서 지속적으로 이루어지고 있기는 하지만, 여전히 그 효과는 미미하고, 지방의 경우에는 그 문제가 더욱 더 심각하게 나타나고 있다.

### III. 국내 문화다양성 정책 환경

우리나라에는 빠른 속도로 선진국 대열에서 어깨를 나란히 하고 있음에도 불구하고, 여전히 많은 차별과 배제, 불평등으로 잠재적인 갈등이 상존하고, 그것으로 인해 고통 받는 사람들, 다양한 분쟁, 혐오 범죄 등이 끊임없이 발생하고 있다. 이러한 문제들이 상당한 정도 사회적 안정성을 해치는 상황까지 도달하고 있으나 정치적이고 경제적인 안정과 발전이라는 미명 아래, 그리고 기존의 완고한 규범과 관례라는 이름으로 수면 위로 부각되지 못하고 있다. 그러나 작금의 사회문화적 환경은 이러한 문제들을 극복하지 않으면 안 되는 상황으로 빠르게 변화하고 있으며, 이와 관련한 수요도 빠르게 증가하고 있다. 이러한 상황을 몇 가지로 요약하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 해외 이주민에 대한 차별 정도는 상당히 완화되고 있기는 하지만, 체류 외국인·탈북민의 유입 등 인구구성의 다양화 정도 또한 더욱 선명해 지고 있다. 노동이주, 결혼이주 등의 증가로 다문화 사회로 더욱 빠르게 진입하고 있는 것이다.

과거의 동화정책이나 통합정책을 넘어서 이제는 포용적 성장(inclusive growth) 담론과 함께 문화다양성의 개념이 더욱 강조되고 있는 상황이다. 포용적 성장은 ‘소득불평등의 확대가 경제성장에 악영향을 준다는 인식’과 함께 경제성장에 있어서 속도뿐만 아니라 방향이 중요하다는 인식으로부터 태동하였으며, 취약계층이 겪는 차별과 불평등을 해소하고 공동체 모두에게 합리적인 혜택을 제공하여 사회통합과 지속가능한 발전을 추구하는 개념이다. 2008년 미국 발 글로벌 위기 이후 새로운 경제적 대안으로서 등장하였으며, 2009년 World Bank에서 처음 제시하였다. 이후 IMF, OECD와 같은 국제기구에서도 핵심 가치로 받아들이면서 2017년 세계경제포럼의 주제가 ‘포용적 성장’으로 선정될 만큼 중요한 가치 담론으로 자리매김하게 된다.<sup>2)</sup>

따라서 다문화에 대한 동화주의적 관점에서 문화다양성 관점으로 인식변화는 물론이고 정책방향의 변화가 빠르게 요구되고 있는 상황이다. 통상 다문화정책과 문화다양성

2) 마이크로소프트사는 다양한 정체성을 지닌 직원의 비율을 증가시키는 고용양태를 보인다. 2018년에 비해 2019년에는 여성 29.2%, 아프리카인/아메리칸/흑인 4.4%, 아시아인 33.3%, 히스패닉/라틴 6.2%, 다국적 인력(Multiracial) 2.1%가 증가하였다. 이 데이터는 마이크로소프트가 인수한 LinkedIn, GitHub, Compulsion, Playground Games, Ninja Theory, InXile, Obsidian Entertainment, Undead Labs의 직원을 포함한 통합적인 수치이다. 미국의 마이크로소프트 본사의 관리자 직책에서는 히스패닉/라틴계 임원 수 28.6% 상승, 아시아계 임원 18.0% 증가, 여성 임원이 14.7% 증가하였으며, 다국적 인력 중 관리자 비율은 31.5% 증가하였는데 이는 2016년 대비 약 두 배 증가한 수치이다.(Microsoft. Diversity And Inclusion Report 2019, 문화체육관광부, 한국문화관광연구원, (2020) 『2019문화다양성 정책 연차보고서』 참조 수정 편집함)

정책이 서로 혼동되어서 흔히 사용되고 있지만, 사실 분명히 차이가 있는 정책방향성을 지향하고 있음을 분명히 인식해야 할 것이다. 그 차이는 다음의 표와 같이 정리될 수 있다.

<표 5> 다문화와 문화다양성 개념의 차이

구분	내용
다문화	단일인종·문화 국가에 다인종·다민족이 유입되거나 처음부터 다인종·다민족 국가로 출발한 국가들이 처한 사회·역사·정치적인 문제들, 즉 ‘특정 시공간에서 다양한 인종·민족·종족은 어떻게 공존할 수 있으며 공존해야 하는가’에 관한 문제를 집약하고 있는 용어임
문화다양성	문화다양성은 ‘모든 문화가 지닌 본질적이고 보편적 특징이며, 인간의 기본 권리’라는 개념에서 출발한 것으로, 다양성이 문화 창조의 자양분이고 새로운 문화의 출현은 인간의 삶의 방식과 가능성의 확대를 의미한다는 점에서 문화다양성은 ‘문화 간 공존’ 뿐만 아니라 ‘새로운 문화의 창조’를 함의함

출처: 문화체육관광부, 한국문화관광연구원, (2015) 『문화다양성 보호 및 증진 기본계획 수립 기초연구』(연구책임 류정아) 참조 재구성

둘째, 소수문화 등 문화주체의 다변화와 문화적 권리에 대한 요구가 아래에서부터 위로 빠르게 증가하고 있으나 주류 사회에서 여전히 적극적으로 수용되고 있지 못하다. 장애인 권리 문제, 고령화와 청년 세대의 고용불안 문제는 세대 간 문화와 가치관의 차이와 갈등을 가속화시키고 있다.

셋째, 양성평등의 목소리가 점차 높아지고 있음에도 여전히 여성에 대한 차별이 존재하고 때로는 극단적인 여혐현상이 증폭되어 사회적 불안요인이나 성별 갈등의 문제로 확대되기도 한다. 2020년 WEF의 성평등 지수에서 한국은 전체 150개국 중 108위를 차지한 것에서 볼 때, 여성의 지위는 여전히 낮음에도 불구하고 여혐현상이 반복되고 있는 것은 우리 사회 구조 속에 내재되어 있는 극심한 편견과 갈등에서 그 원인을 찾아야 할 것이다.

이것은 양성평등의 목소리가 점차 높아지고 있음에도 여전히 여성에 대한 차별이 존재하는 것과도 같은 맥락이다. 세계경제포럼(WEF)이 발표한 한국의 성 격차 지수(Gender Gap Index)의 측정결과를 보면, 다음의 표와 같이 2020년에 144개국 중 108위를 차지하여, 대단히 열악한 상황임을 알 수 있다. 그 중에서도 가장 순위가 낮은 것이 경제활동 참여기회인데, 이것은 최근으로 올수록 상황이 더 나빠지고 있다.

<표 6> 세계경제포럼(WEF)이 발표한 한국의 성 격차 지수(Gender Gap Index)  
(144개국 중)

	순위	경제활동 참여 및 기회	교육 성취	건강 및 생존	정치적 권한
2015	115	125	102	79	101
2018	114	124	100	87	92
2020	108	127	101		79

## IV. 문화다양성 정책 관련 추진 주요 내용 및 성과

### 1. 주요 문화다양성 정책 사업

현재 우리나라에서 진행되고 있는 문화다양성 정책의 유형과 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 앞 부분에서 언급했던 다문화정책과는 성격이 완전히 다르다고 해도 과언이 아닐 정도로 입체적인 정책시스템을 가지고 있다.

<표7> 문화다양성 정책 사업 유형 및 예시

번호	유형	예시
1	일반국민의 문화다양성 인식개선 및 가치 확산 사업	문화다양성 가치 확산 캠페인, 사회적 인식개선 교육, 홍보체계 구축, 토론회 등
2	문화적 표현의 다양성 기회 확대 및 소수문화 기본권 신장 사업	소수문화 활동 지원*, 다양성 관련 문화예술 프로그램 운영 및 대상별 맞춤형 사업 운영, 다양한 계층의 이용을 위한 문화시설 조성, 지역고유문화 사업 등
3	문화 간 공감대 형성 및 갈등해소 사업	문화예술 상호교류 방안 및 프로그램 운영, 문화 간 협력 네트워크 기반 마련 등
4	문화다양성 정책 추진체계 구축 사업	법적 제정과 제도적 기반마련, 정책예산 확보, 기구 설치, 전문인력 양성, 정책 협의체계 구축 등
5	문화다양성 실태파악 및 정책개발 사업	소수문화계층 실태조사 및 정책연구, 정기적 평가제도 도입, 모니터링 시스템구축 등
6	국제 문화교류 및 국외 문화다양성 증진 사업	국제문화교류 프로그램, 국제기구와 교류협력, 민간차원의 국제 문화교류 활동 지원 등
7	문화다양성 증진을 위한 미디어 활용 및 문화산업 육성 사업	미디어를 통한 문화다양성 활성화 사업, 미디어 상의 소수문화 보호를 위한 모니터링 사업, 지역 문화산업 지원 및 육성을 위한 사업(작은영화관 설립·운영 지원 등), 영상제작 지원 및 다양성 영화 제작 지원 사업, 문화산업 육성을 위한 지원 사업 등

\* 결혼이주민, 외국인, 북한이탈주민, 여성, 장애인, 청소년, 노인 등 소수문화 활동 및 독립 문화예술, 대안문화예술,

전통문화(예술), 지역문화 등 소수 장르 활동 지원 등

\*\* 독립 문화예술: 상업 자본에 의존하지 않고 창작자의 의도에 따라 작품제작이 이루어지는 문화예술분야

\*\*\* 대안문화예술: 연극, 영상, 미술, 문학 등 여러 가지 예술 분야가 혼합 및 융합된 탈장르적·실험적 예술분야

출처: 문화체육관광부, 2020, 『문화다양성정책 연차보고서』 p. 58 참조 재구성

위에서 정리된 사업 유형들 중 대표적인 사업 몇 가지를 간단히 소개하면 다음과 같다. 첫째, ‘문화다양성의 날 및 문화다양성 주간’사업은 매년 5월 21일 UN총회에서 지정한

‘세계문화다양성의 날’로부터 일주일의 기간을 ‘문화다양성 주간’으로 지정하고 이 기간 동안 다양한 사업을 추진하는 것이다. 2014년 문화다양성 보호와 진흥에 관한 법이 제정된 이후 국민의 문화다양성 이해증진을 목적으로 5월 21일을 문화다양성의 날로 정하고, ‘문화다양성 주간’으로 정해 문화다양성 관련 행사를 전국에서 진행한다.(문화다양성법 제11조). 2019년도 문화다양성의 날 및 기념 주간행사는 전국 26개 지역기관에서 참여하였다. 주로 문화 및 관광재단을 비롯한 문화기관 등이 소수자·전통/세계문화·이주민·장애인·독립예술 등을 주제로 포럼이나, 체험프로그램, 공연과 전시, 교육프로그램 등을 진행한다.

둘째, ‘무지개다리사업’은 문화다양성 정책의 대표 사업이다. 2012년부터 현재까지 가장 활발하게 운영되고 있는 사업이다. 무지개다리사업은 각계각층 문화 주체들 간의 상호 문화교류를 활성화시키고 상호 간의 이해 및 소통을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 무지개다리사업은 매년 참여자나 프로그램 수가 증가될 정도로 가장 성공적인 문화다양성 정책사업으로 평가되고 있다.

<표8> 무지개다리사업 프로그램 수 연도별 변화

연도	무지개다리 예산 (백만 원)	주관기관(개)	프로그램 수(개)	평균 프로그램 수(개)
2013	2,270	12	138	11.5
2014	2,470	17	124	7.3
2015	2,430	23	183	12.3
2016	2,430	24	233	9.7
2017	2,309	25	242	10.0
2018	2,584	27	258	9.5
2019	2,200	26	224	8.6

출처: 문화체육관광부, 2020, 『문화다양성정책 연차보고서』

<표9> 무지개다리사업 협력단체 수 연도별 변화

(단위: 명)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
참여자수	124,812	36,369	108,830	187,012	226,321	249,918	183,261

출처: 문화체육관광부, 2020, 『문화다양성정책 연차보고서』

셋째, ‘문화예술기반 문화다양성 교육’ 사업은 유치원 및 초등 교원을 대상으로 문화다양성교육 프로그램을 운영하는 것으로 유·초등 교육 현장 내 문화다양성의 개념과 인식을 확산하고 필요성에 대한 공감대를 조성하고자 하는 것이다. 문화다양성 연수프로그램을 운영하고 전문인력 양성하기 위한 목적으로 다양한 지역별·직무 분야별 인력을 대상



으로 문화다양성 교육을 실시하여 사회 각층에 문화다양성 인식을 확산시키고자 하는 것이다. ‘문화다양성 연구학교’ 사업은 학교를 중심으로 문화다양성 인식개선을 위한 문화다양성 연구학교를 운영하는 것이다. 이 사업은 학교 내 문화다양성 교육활동을 지원하고, 교육 자료를 개발하기 위해 2016년부터 시작되었다. 문화다양성 연구학교는 서로의 다름을 인정하고 차이를 존중하는 포용적·창의적 시민을 양성하는 것을 목표로 하고 있다.

넷째, 문화다양성 가치확산을 위해 문화콘텐츠 공모전을 개최한다. 이 사업은 문화다양성의 관점에서 지역 문화자원의 가치를 새롭게 창조하고자 하는 것이다. 문화자원의 문화콘텐츠 활용으로 문화다양성 가치를 널리 알리고 다양한 삶의 방식의 국민 수용도를 높이는 것을 목표로 한다.

다섯째, 중앙정부인 문화체육관광부 뿐만 아니라, 여러 지방자치단체에서 문화다양성 실태조사를 추진하는 사례가 증가하고 있다. 예를 들어 고양시는 문화다양성 인식 제고를 위해서 주민 대상 문화다양성 실태조사를 실시하여 유입된 문화와 기존 문화 간의 갈등을 미연에 방지하고자 한다. 한국방송광고진흥공사가 2016년부터 매년 시행하는 미디어 다양성 조사에서도, 콘텐츠 유통 플랫폼을 통해 다양성이 보장되어야 하는 것을 강조하고자 한다.

여섯째, ‘국제협력’ 사업으로 진행되는 것은 우리나라가 유네스코 문화다양성 협약 정부간위원회 아태지역 위원국(임기: 2017년~2021년)으로 활동하는 것이 있다. 제7차 당사국 총회에 참석하여 위원국의 역할을 충실히 수행하였다. 또한 문화체육관광부는 2006년 유네스코와 신탁기금 지원 MOU를 체결하여 개발도상국의 문화창의산업 개발을 지원하고 있다.

## 2. 제도적 기반 구축

이상의 사업들이 지역에서 원활하게 진행되기 위해서는 법률적 기반구축 작업이 필수적이다. 정책추진체계를 구축하는 일은 중앙정부는 물론이고 지방자치단체에서도 정책이 추진될 수 있는 가장 기본적인 조건이 되기 때문이다. 실질적인 행정력을 발휘할 수 있는 법과 제도적 기반을 마련하기 위한 작업으로 우선 ‘문화다양성 보호와 진흥에 관한 법률’이 제정(2014)되었으며, 문화다양성 정책 연차보고서를 국회에 제출하고 있다(2016~). 연차보고서는 매년 17개 시도에서 추진한 문화다양성 보호 및 증진 정책방향을 취합 정리하여 국회에 제출한다.

지방자치단체는 개별적으로 문화다양성 조례를 제정하는 등의 작업이 추진되고 있다. 교육청이나 지자체의 제도적 기반으로서 조례제정이 최근에 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다. 지방자치단체에서 전라남도가 최초로 조례를 제정(2016년)한 이후, 현재 19개의 교육청 및 지자체에서 조례를 제정하였다. 교육청 주관 하에 제정된 경기도와 경상남도의 「문화다양성 보호와 증진 교육에 관한 조례」는 주로 학교 내에 문화적

차별이 없는 교육 환경의 조성 및 학생들을 대상으로 한 문화다양성 보호와 증진 교육의 내용을 포함하고 있다.

<표 10> 문화다양성 관련 조례 제정 현황

소속(개)	문화다양성 관련 조례 제정 지역
교육청(2개)	경기도교육청, 경상남도교육청
광역시(10개)	전라남도, 경기도, 부산광역시, 서울특별시, 제주특별자치도, 충청북도, 광주광역시, 전라북도, 세종특별자치시, 충청남도
기초(7개)	목포시, 익산시, 서울특별시 강북구, 서울특별시 구로구, 김해시, 신안군 1004섬, 인천광역시 서구

자료: 국가법령정보센터 자치법규 기준(접속일: 2020.7.30.)

출처: 문화체육관광부, 『2020 문화다양성 연차보고서』, p. 51~52 참조

## V. 문화다양성정책 추진과정의 한계 및 극복방안

중앙부처의 문화다양성 정책사업의 수는 문화체육관광부만을 제외하고는 정체 상태에 있다고 말할 수 있다.

<표11> 2015~2019년 중앙부처 문화다양성 정책사업 수 추이

(단위: 개, %)

연번	정부 부처	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
1	고용노동부	1	1	1	1	1	0.0
2	교육부	6	7	5	5	5	△4.5
3	국방부	-	-	1	1	1	0.0
4	농림축산식품부	2	1	1	1	1	△15.9
5	법무부	2	2	2	2	2	0.0
6	보건복지부	-	1	1	1	1	0.0
7	방송통신위원회	-	1	1	1	1	0.0
8	여성가족부	2	4	4	4	4	18.9
9	외교부	-	2	2	1	1	△20.6
10	행정안전부	-	3	6	5	5	18.6
소계		13	22	24	23	22	14.1
11	문화체육관광부	121	158	169	228	240	18.7
계		134	180	193	250	262	18.2

주1) 표에 제시된 사업 수는 제출자료 기준

출처: 문화체육관광부, 『2020 문화다양성 연차보고서』, p.189 참조

이러한 현상은 과거 다문화정책이 전 부처에서 매우 활발하게 추진되었던 것에 비하면 아이러니라 할 수 있다. 물론 문화체육관광부가 주 담당부처인 것도 주요 원인이지는

하지만, 다른 한편으로는 문화다양성 정책의 내용과 방향에 대한 중앙정부 여타 부처에서의 이해 정도가 떨어지고 있기 때문이라고도 판단할 수 있을 것이다. 이러한 현상은 문화다양성 위원회를 당초 국무총리 산하에 설치하려고 했다가, 다시 법을 개정해서 문화체육관광부 장관 산하에 설치하는 것으로 위원회의 위상을 격하시킨 것과는 관련이 가진다.

반면 지방자치단체의 문화다양성 정책은 매년 그 수가 증가되고 있다. 그러나 이러한 사업의 수와 관련해서 지역에서 문화다양성 정책에 대한 이해도가 점차 커져가고 있다고 볼 수 있는지는 좀 더 논의가 필요하다. 이러한 수치들 속에 숨겨진 문제들을 심층적으로 살펴봐야 할 필요는 분명히 존재하기 때문이다. 2015년에는 문화다양성 사업의 개수가 상당히 부족했는데, 매년 그 수가 급격히 증가하게 되는 데는 문화다양성 정책의 방향에 대한 전반적인 이해도가 높아진 것으로 보기보다는 기존의 소수자(노인, 외국인, 여성, 청소년, 장애인, 성소수자, 소수문화예술활동 등) 대상으로 추진되던 정책사업들을 모두 문화다양성 사업으로 합쳐서 합산하기 때문이라는 것도 지적하지 않을 수 없다.

<표 12> 2015~2019년 지방자치단체 문화다양성 정책사업 수 추이

(단위: 개, %)

연번	지방자치단체	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
1	서울특별시	51	166	294	349	299	55.6
2	부산광역시	7	371	447	389	283	152.2
3	대구광역시	42	125	130	117	128	32.1
4	인천광역시	31	140	188	192	185	56.3
5	광주광역시	-	75	71	52	144	24.3
6	대전광역시	9	38	56	64	60	60.7
7	울산광역시	4	111	150	81	84	114.1
8	세종특별자치시	-	15	16	16	20	10.1
9	경기도	50	113	195	365	323	59.4
10	강원도	-	22	34	81	167	96.5
11	충청북도	25	102	156	162	154	57.5
12	충청남도	34	111	99	154	189	53.5
13	전라북도	35	68	60	198	323	74.3
14	전라남도	33	71	165	202	222	61.0
15	경상북도	43	47	71	191	160	38.9
16	경상남도	49	39	153	175	211	44.1
17	제주특별자치도	-	3	11	24	25	102.7
계		413	1,617	2,296	2,812	2,977	63.9

주1) 표에 제시된 사업 수는 제출된 자료를 토대로 한 것으로 실제 추진된 사업 수와 상이할 수 있음

출처: 문화체육관광부, 『2020 문화다양성 연차보고서』, p.193 참조

일면 수치상으로는 문화다양성 정책사업이 전국적으로 빠르게 확대되고 있는 것으로 이해되는 반면, 다른 한편으로는 이 사업들의 대부분이 소수자에 대한 시혜적인 별도 지원 사업으로 치러지는 행사성 성격인 것은 아닌지에 대한 문제제기 또한 필요하다. 이러한 현상이 나타나는 문제를 해결하기 위해서 다음과 같은 점들이 개선되어야 할

것이다.

첫째, 문화예술위원회의 문화다양성 정책 추진시스템의 개편이 필요하다. 현재 문화체육관광부의 문화다양성 사업은 한국문화예술위원회에서 총괄 관리하고 있으나, 개별 사업의 예산집행과 정산 등의 기본적인 관리만 하고 있을 뿐 전반적 정책의 방향이나 체계적인 관리가 이루어지지 못하고 있고 매년 관행적인 사업이 반복되고 있는 상황이다. 관련 분야 전문인력이 상시 관리하지도 않아서 정책 관련 노하우가 축적되지도 못하고 있는 상황이라 이와 관련한 전반적인 정책 추진 시스템 개편이 필요하다.

둘째, 문화다양성 정책의 철학적 기반, 내용과 범위의 분명한 규정과 합의가 필요하다. 문화다양성 보호와 진흥에 관한 법률에서 기본적으로 전제로 하고 있는 정책의 개념이 일반인들 특히 지역으로 충분히 전달되어 이해되지 못하고 있는 상황이 자주 발생한다. 오히려 불필요한 오해와 갈등을 일으키는 법으로 오인되고 있기도 하다. 이것은 정책의 철학적 기반에 대한 합의가 이루어지지 못하고 있는 한국 사회의 기본적인 의식 수준과도 깊이 연결되어 있다. 인권의 개념으로서의 문화다양성의 개념과 예술다양성, 플랫폼 다양성, 언어다양성, 정체성 다양성 등의 표현 매개물에서의 다양성 개념이 상호 충돌 또는 혼동되고 있는 상황이다. 정책사업의 정량적 증가보다 문화다양성 개념의 기본적인 동의가 더욱 분명히 이루어져야 할 것이다.

셋째, 문화다양성 정책의 특수성을 고려한 사업발굴 및 추진 체계를 마련해야 한다. 특히 지방자치단체에서 진행되고 있는 자체 사업들의 경우에는 기존의 소수자 대상 사업들을 문화다양성 사업으로 통칭하고 있어서 여전히 문제가 되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 중앙 및 지방 공무원 대상 문화다양성 교육을 적극적으로 시행해야 할 것으로 판단다. 현재 문화다양성 교육은 다문화·외국인·장애인 등 사회 소수자에 대한 내용 중심으로만 진행되어 한계를 가진다. 문화다양성의 관점에서 교육 내용을 확대하고 내용의 개선이 필요하다. 문화다양성 인식 개선 교육은 전 부처·부서 소속 공무원에게 필요하므로 문화다양성 교육 콘텐츠를 제작하여 공무원교육훈련기관을 통해 이수할 수 있는 시스템 개선이 필요하다.

넷째, 광역 및 기초자치단체와의 지속적 정책협의체를 구성해야 한다. 또한 국제적인 차원에서도 문화다양성 정책은 유네스코 문화다양성 협약이라는 큰 우산 아래에서 추진되고 있는 것은 분명하지만, 각 국가마다 처한 사회문화적 환경이 대단히 상이하고 개별 국가 국민들의 문화다양성 수용도 또한 천차만별이라 모든 국가의 활동을 동일한 지표로 평가할 수는 없다. 개괄적인 방향성만 제시되어 있는 뿐이다. 즉 최소한의 기준만 제시하고 있는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 더군다나 지역의 수준은 또한 다양한 정치, 종교, 지역의 고유한 문화적 특성과 역사적 배경에 따라서 문화다양성의 개념을 바라보면 관점이 또 다른 차원에서 대단히 상이하며, 특정한 대상별로 또는 개인적 경험에 따라서 동일한 사회현상에 대한 이해의 방식과 평가기준도 상당히 다른 상황이다. 국가 간의 차이보다 지역 간의 차이가 더욱 더 크고 민감하게 드러나는 경우도 흔해서 자주 지역 간 갈등의 원인이 되기도 한다.

이와 같은 상황에서는 정책추진의 일관성과 지속가능성을 담보하기 위해서 그 어떤 정책보다도 중앙과 지방의 지속적인 소통과정이 필요하다. 그러나 아직까지 이러한 작업을 수행되지 않고 있다. 또한 문화다양성 사업 담당자들 간의 사례 공유 및 정기 성과점검 회의를 개최해서 상호간 정책사업에 대한 교차 모니터링도 필요하다. 문화다양성 사업 담당자들 간의 개인적 역량 차이를 해소하고 지역 간 사업 사례 공유를 통해 관련 담당자와 실무자가 문화다양성에 대한 공통된 이해를 가질 수 있어야 할 것이다. 이러한 경험을 쌓은 후 해외 국가와의 지속적인 소통과 문제해결 노하우를 공유하는 정책과정도 반드시 수반되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김다원. 2010. “사회과에서 세계시민교육을 위한 ‘문화다양성’수업내용구성.” 《한국 지역지리학회지》 16(2).
- 김면. 2017. [문화다양성 정책현황 및 발전방안 연구]. 한국문화관광연구원.
- 김이선 외. 2012. [다문화가족 지원정책의 사각지대 대응방안 연구]. 한국여성정책연구원
- 류정아. 2018. [성평등문화정책의 현황과 발전방안]. 한국문화관광연구원.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원. 2015. [문화다양성 보호 및 증진 기본계획 수립연구(연구책임: 류정아)].
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원. 2014. [문화다양성 보호 및 증진 기본계획 수립 기초연구(연구책임: 류정아)].
- 문화체육관광부. 2013. [문화다양성 아카이브 구축을 위한 정보화전략계획(ISP)수립]. 문화체육관광부.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원. 2014. [유네스코 문화다양성 협약이행 국가보고서 작성 연구].
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원. 2015. [문화다양성 지표조사 및 지수측정 연구 (연구책임: 류정아)].
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원. 2017. [문화다양성 실태조사(연구책임 : 김면)]
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원. 2018. [문화다양성 정책 평가지표개발 및 시범 평가 연구(연구책임: 류정아)].
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원. 2020. [문화다양성 시범조사 - 인식조사/종합지표].
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원. 2020. [2019 문화다양성정책 연차보고서].
- 설규주. 2012. “문화다양성 교육 커리큘럼 개발의 방향”, [제1회 문화다양성 교육심포지움: 문화다양성 교육의 방향과 가치]. 한국문화예술교육진흥원.
- 아산정책연구원. 2014. [단한 대한민국: 한국인의 다문화 인식과 정책]. 아산정책연구원.
- 여성가족부. 2015. [국민 다문화수용성 조사 연구(연구책임: 안상수)]. 한국여성정책연구원.
- 윤상우. 2010. “사회적 가치관이 한국의 다문화수용성에 미치는 영향.” 《사회과학연구》 36(1): 91-117. 경희대학교사회과학연구원.
- 윤인진. 2016. “다문화 소수자에 대한 국민인식의 지형과 변화.” 《디아스포라연구》 10(1): 125-154. 전남대학교 세계한상문화연구단.
- 이대성. 2011. “다문화사회에서 요구되는 문화적 권리의 개념화.” 《사회과교육연구》 18(4): 35-47. 한국사회교과교육학회
- 이동성·주재홍. 2012. “문화다양성 교육추진을 위한 개념과 방향.” [제2회 문화다양

- 성 교육심포지엄: 문화다양성 교육의 방향과 가치]. 한국문화예술교육진흥원.
- 이산호. 2009. “프랑스의 사회통합정책과 유네스코의 ‘문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약.’” 《프랑스문화예술연구》 28. 프랑스문화예술학회.
- 전기택 외. 2012. [2012년 전국다문화가족 실태조사 보고서]. 여성가족부.
- 전경옥 외. 2013. [문화예술을 활용한 다문화프로그램 실태조사 연구]. 문화체육관광부.
- 조현성. 2011. [이주민 모국문화를 활용한 문화프로그램의 개선방안]. 한국문화관광연구원.
- 차용호. 2015. [외국인 사회통합교육 정책 변동에 관한 연구]. 서울대 행정대학원.
- 한건수·김다원·천경호·박애경. 2015. [문화다양성 교육 커리큘럼 개발 연구]. 한국문화예술위원회.
- 한건수. 2015. “한국사회와 문화다양성: 유네스코 문화다양성 협약의 의미와 과제.” 《국제이해교육연구》 10(2).
- 한국보건사회연구원. 2017. [세계경제포럼의 포용적 성장 모델].
- IMF. 2017. IMF-Working Paper-Inclusive Growth Framework.
- The Migrant Integration Policy Index 2015 (<http://www.mipex.eu/>)
- Microsoft. Diversity And Inclusion Report 2019.
- UNESCO. Reshaping Cultural Policie: 2005 Convention Global Report. (류정아 역. 2016. [문화정책의 재구성]. 한국문화관광연구원)
- WEF. 2002. Global Gender Gap Report 2020.

---

## Achievements and Limitations of Korean Cultural Diversity Policy and Policy Recommendations

Ryoo, Jeungah (Korea Culture & Tourism Institute, ryooja@kcti.re.kr)

---

### Abstract

Cultural diversity is a concept that focuses on 'creating better relationships between humans and humans, humans and cultures, and cultures and cultures'. Diversity is the nourishment for cultural creation. In this sense, cultural diversity refers not only to 'coexistence between cultures' but also to 'creation of a new culture'. In this study, cultural differences and cultural diversity are seen as resources and sources of competitiveness. I think the fundamental aim of cultural diversity policy is to emphasize this diversity as much as possible and use it as a premise for social integration. It is true that the degree of discrimination against migrants has been significantly reduced. However, the degree of demographic diversification, including the influx of foreign residents is becoming clearer. However, these minorities are still not actively accepted in Korea. It is in the same vein that discrimination against women still exists despite the growing voice of gender equality. Although various policies are being pursued to solve these problems, the policy implications are still not fully understood. To overcome this problem, reorganize the cultural diversity policy promotion system, agree on a philosophical basis for the cultural diversity policy, prepare a project discovery and implementation system taking into account the specificities of cultural diversity policy, and form a continuous policy consultative body with local governments etc, have been proposed.

**Key words:** multicultural policy, cultural diversity policy, cultural rights, minority culture



# 이주민에 대한 인식 연구: 문화적, 사회적 거리감을 중심으로

장서현 (성균관대학교, souhyunjang@gmail.com)

## 요약

국내 이주민이 증가함에 따라 선주민의 이주민에 대한 사회적 거리감 (social distance) 등 다양한 연구가 수행되어왔으나, 각 이주민 그룹에 대한 문화적 거리감 (cultural distance)에 대한 연구는 부족하다. 이에 본 연구는 결혼이주여성, 미국동포, 중국동포, 이주노동자, 난민, 외국인 유학생을 포함한 다양한 이주민 그룹에 대한 문화적, 사회적 거리감을 측정하고, 이러한 거리감이 이주민에 대한 전반적인 인식과 관계가 있는지 고찰한다. 이를 위해 18세 이상 성인 1,000명을 포함한 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사를 분석하였다. 전반적으로 선주민은 결혼이주여성, 미국동포, 외국인 유학생보다 중국동포, 이주노동자, 난민에 대해서 더 먼 문화적, 사회적 거리감을 나타냈다. 중국동포와 난민에 대해 문화적, 사회적으로 더 거리감을 느낄수록 이주민에 대한 인식은 부정적인 것으로 나타났다. 이주민에 대한 문화적, 사회적 거리감을 줄이고 이주민에 대한 긍정적인 인식을 통한 사회통합을 위해 다양한 문화 교육과 언론의 중립적 역할을 제안한다.

**핵심 단어:** 이주민에 대한 인식, 문화적 거리감, 사회적 거리감

## I. 서론

2000년대 국내 이주민의 숫자는 지속해서 증가하여 2000년 초에 약 58만 명이었던 이주민은 2019년 말 기준 250만 명을 넘어 꾸준히 증가하고 있으며 (법무부 2020), 전체 인구의 약 5%를 차지하고 있다. 이주민의 증가에 따라 국내 이주민 연구에 대한 연구도 활발히 진행되고 있으며 특히 선주민들의 이주민에 대한 인식과 태도, 다문화 수용도에 대한 다수의 연구가 수행되었다. 선행연구에서 연구자들은 해가 지날수록 선주민의 이주민과 이주민 문화에 대한 수용도는 전반적으로 높아지고 있으나 (오계택 2007; 박윤경 외 2008) 아직 자문화 중심주의에서 벗어나고 있지 못하다고 지적하였다 (김정규 2013; 김혜숙 외 2011). 여러 연구들은 연령 (최지혜, 조민호 2020), 교육 수준이나 직업 (황성식, 김두섭 2020)뿐만 아니라 이주민의 비중(민지선, 김두섭 2013)이나 증가 (서준우, 강우창 2021), 이주민과의 접촉 (남순현 2012; 송유진 2013; 인태정 2009), 그리고 이주민에 대한 사회적 거리감이 선주민들의 이주민에 대한 인식과 태도, 수용도와 연관이 있다는 것을 밝혀냈다. 특히 최근에는 여러 이주민 그룹에 대한 사회적 거리감에 대한 고찰과 사회적 거리감과 이주민에 대한 인식과 태도에 대한 다수의 연구가 수행되었다. 그러나 활발히 연구된 “사회적” 거리감보다 한국적 맥락에서 “문화적” 거리감에 대한 연구와 이를 이주민에 대한 인식과 연관 지어 본 연구는 부재하다.

이주민은 정착국에 오면서 그들의 고유한 문화를 가져오게 되며 그 문화는 정착국에서의 선주민 문화와 변형, 결합, 충돌되기도 한다. 새롭게 유입된 이주민의 문화는 이주민뿐만 아니라 다수인 선주민에게도 영향을 미치고 (김혜숙 외 2011), 정착국의 문화다양성 (cultural diversity)에 기여하게 된다. 이주노동자와 결혼이주여성이 대부분이었던 초기 이민과 달리 최근은 난민, 중국동포, 외국인유학생 등 이주민의 종류가 다양해져서 문화다양성의 정도가 더 커졌을 것으로 예상된다. 문화다양성과 그에 대한 수용은 다문화 사회로 변화하는 한국사회에서 선주민과 이주민이 서로 원활히 상호작용을 하고 서로를 차별과 편견 없이 이해하는 데 큰 도움이 된다 (김도희 & 최종술 2013). 그러나 아직 한국 사회의 문화다양성에 대한 수용도는 EU시민보다 현저히 낮은 편이며 (황정미 2007), 다수의 선주민들은 이주민이 기존의 단일한 선주민의 문화에 동화되기를 기대하고 있다 (김도희 & 최종술 2013; 김혜숙 외 2011; 남순현 2012).

문화다양성은 “성, 연령, 인종 및 종족, 지역, 장애, 종교, 사회 계층과 성애 등 다양한 사회 범주와 관련된 매우 포괄적인 개념으로, 서로 다른 문화 사이에서의 차이를 전체 (류상희 외 2015, p.26)”한다. 지난 연구들은 진보적인 가치관이나 보편주의를 지향할수록 (인태정 2009), 다양한 문화의 학습 및 경험하고 자기효능감이 높을수록 (김정화 외 2010), 남성이 여성보다 (김정규 2013; 윤인진 송영호 2011) 더 문화다양성에 열려있는 것을 발견했다. 그러나 문화다양성은 주로 포괄적인 맥락에서 고찰이 되었으며 “이주민” 문화다양성과 지역, 종교, 기호와 취향 등에 기반한 일반적인 문화 다양성을 구별하여 고찰한 연구가 많지 않아 이 두 개념 사이의 차이를 확인하기가 쉽지 않았다. 따라서 본 연구는

문화다양성에 대한 인식을 선주민의 이주민에 대한 “문화적” 거리감 측정을 통해 알아보 고자 한다.

본 연구의 연구목적은 다음과 같다. 첫째, 선주민이 다양한 이주민 그룹의 문화에 대해 선주민이 느끼는 문화적, 사회적 거리감을 다양한 이주민 그룹에 따라 고찰한다. 각 이주민 그룹은 자국의 문화와 한국 사회에서의 적응도가 다를 뿐만 아니라 선주민의 각 그룹에 대한 수용 정도가 다르기 때문에 이주민을 하나로 묶어 문화적 거리감을 고찰하는 것보다 각 그룹을 보는 것이 의미가 있을 것이다. 둘째, 이주민에 대한 문화적, 사회적 거리감이 선주민의 성별, 연령, 교육 수준 등의 사회인구학적 특징에 따라 다른지 고찰한다. 셋째, 선주민의 이주민에 대한 전반적인 태도가 이주민에 대한 문화적, 사회적 거리감에 따라 다르게 나타나는지 알아본다.

## II. 이론적 배경

### 1. 문화적 거리감

문화적 거리감 (cultural distance)은 이민자 집단을 대상으로 얼마나 본국 (home country) 과 정착국 (destination country) 사이의 문화가 다른지를 측정한 것으로서 “a subjective individual difference variable representing perceived discrepancies between social and physical aspects of the home and host environment (Ladum 2019, p.47)”으로 정의된다. 문화적 거리감을 측정하기 위해 여러 학자들은 문화적 거리감 지수 (Cultural Distance Index)를 개발하였다 (Babiker et al. 1980; Demes and Geeraert 2014;). 예컨대 Babiker와 그의 동료들은 이주민들이 인식하는 본국과 정착국의 문화적 차이를 기후, 옷, 언어, 교육 수준, 음식, 종교, 물질적 편안함, 여가, 가족 구조, 교제 (climate, clothes, language, educational level, food, religion, material comfort, leisure, family structure, and courtship/marriage) 라는 10가지 항목에 대해 1=매우 비슷하다, 3=매우 다르다는 스케일로 측정하고자 했다. 이후 이 문화적 거리감 지수를 적용하여 Mumford & Babiker (1998)은 영국에 이주한 이주민 그룹들이 기후, 언어, 물질적 편안함 순으로 그들의 본국과 정착국 간의 문화를 다르다고 인식하고 있었으며, 이주민 중에서 파키스탄, 네팔, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 중국 등 아시아 나라에서 온 이주민이 캐나다, 독일, 미국, 호주, 뉴질랜드 등의 북미와 오세아니아 국가들에서 온 이주민보다 더 큰 문화적 거리감을 느끼고 있다는 것을 발견했다. 그 후 Demes와 Geeraert는 다음의 12개의 항목으로 the Brief Perceived Cultural Distance Scale (BPCDS)를 측정하였다: 기후, 자연환경, 사회 환경, 생활, 실용, 음식과 식사, 가족생활, 사회 규범, 가치관과 신념, 사람, 친구, 언어 (climate, natural environment, social environment, living, practicalities, food and eating, family life, social norms, values and beliefs, people, friends, and language).

여러 학자들은 이러한 문화적 거리감 지수를 적용하여 외국인 유학생 등과 같은 이민자 집단의 psychological adaptation, well-being을 측정하였으며 (Briones, Verkuyten, Cosano,

& Tabernero, 2012; Galchenko & van de Vijver, 2007; Nesdale & Mak, 2003), 문화적 거리감이 더 클수록 이주민들이 더 많은 어려움을 겪거나 정신건강이 좋지 않다는 것을 지적했다 (Li et al. 2019; Zhang and Goodson 2011). 그러나 지난 연구는 이주민들이 본국과 정착국 사이에서 느끼는 차이에 대한 고찰이 대부분이었고 대다수인 선주민의 문화적 거리감에 대한 연구는 부재했다.

## 2. 사회적 거리감

사회적 거리감은 “사람들 사이에 존재하는 공감적 이해의 상이한 정도 (남순현 2012, p.952)” 혹은 “특정 집단에 대한 수용 가능한 사회적 접촉의 범위 (양재영 외 2017, p.164)”이며 사회적 관계에서 방문-국민-동료-이웃-친구-자녀의 배우자-나의 배우자 등 외집단에서 내집단으로 갈수록 이주민 그룹에 대한 수용도를 측정하는 단차원적이고 누적적인 척도이다. 사회적 거리감은 보가더스 (Bogardus 1925)의 연구에서 시작되어 널리 사용되었으며 한국에서도 이주민에 대한 사회적 거리감에 대한 다수의 연구가 수행되었다.

연구 대상에 따라 다르지만, 전반적으로 여러 연구에서 이주민을 이웃 주민이나 직장동료 같은 외집단으로 받아들일 수 있다는 응답이 국민이나 가족이라는 내집단으로 받아들일 수 있다는 응답보다 높게 나타났다 (남순현 2012; 황정미 외 2007). 미국인이거나 백인에 대한 거리감은 적게 나타났으며 (장태환 2001; 황정미 외 2007) 외국인 근로자에 대한 사회적 거리감은 멀게 나타났다 (오계택 외 2007). 사회적 거리감과 연관 있는 요소들로는 우파 권위주의 (이상신 2015), 성별 (민지선, 김두섭 2013; 박효민 외 2016), 교육수준 (민지선, 김두섭 2013), 이주민과의 접촉 경험 (인태정 2009; 송유진 2013), 거주지역 (박효민 외 2016)과 거주 지역의 외국인 비중 (민지선, 김두섭 2013), 주관적 거주지 환경 (박효민 외 2016)이나 도시화 수준 (민지선, 김두섭 2013) 등이 있다.

지역 내 이주민 증가와 사회적 거리감에 대해서 상반된 두 가지의 이론이 존재한다. 첫 번째로 인구위협이론 (threatening theory) 혹은 집단갈등이론 (group conflict theory)은 한정적인 자원을 두고 집단 간 경쟁을 해야 하는 상황에서 이주민의 수가 늘어나면 선주민이 이주민을 위협으로 인식하게 되고, 따라서 이들에 대해 부정적 태도를 갖게 된다고 지적한다 (Blalock 1967; 서준우 강우창 2021 재인용). 반면 접촉이론 (contact theory)은 이주민의 수가 증가하면 이주민과의 개인적인 접촉이 증가하게 되고, 접촉의 증가를 통해 사회적 거리감이 가까워진다고 본다 (이상신 2015). 이때 단순한 접촉보다 긍정적인 접촉의 중요하다는 것을 여러 학자가 지적하였다 (Allport 등 1954; 윤인진 송영호 2011).

## III. 방법

### 1. 연구가설 및 자료

본 연구는 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사를 분석했으며, 이 설문조사는

18세 이상의 한국 거주 성인을 포함한다 ( $n=1,000$ ). 설문조사는 온라인 패널을 이용하여 2021년 10월에 수집되었으며, 나이, 성별, 지역을 기반으로 한 할당 표집방법이 이용되었다.

## 2. 변수정의 및 측정

본 연구의 종속변수는 이주민에 대한 긍정적 인식이며 다음의 진술 (statement)을 이용하여 측정하였다: 이주민은 국가의 지속 가능한 발전에 도움이 된다. 문항은 5점 리커트 스케일 (1=동의하지 않는다; 5=매우 동의한다)로 측정되었다.

주요 독립변수는 문화적, 사회적 거리감이다. 기존의 문화적 거리감 지수를 활용하여 설문 응답자에게 다음의 문화적 요소에 대하여 5점 리커트 스케일을 이용하여 거리감을 측정하였다 (1=매우 비슷하다; 5=매우 다르다): 1) 음식, 2) 영화, 3) 음악, 4) 대인관계 (가족, 친구), 5) 가치관. 같은 질문은 결혼이주여성, 미국동포, 중국동포, 이주노동자, 난민, 외국인 유학생을 포함하는 이주민 그룹에 대해 반복 측정되었다.

사회적 거리감은 결혼이주민, 미국동포, 중국동포, 비숙련 이주노동자, 난민, 외국인 유학생에 대해 어느 정도 관계까지 받아들일 수 있는지에 기반하였으며, 1=나의 배우자, 2=절친한 친구, 3=직장동료, 4=이웃, 5=어떤 관계도 받아들일 수 없음의 5점 리커트 스케일로 측정되었다.

통제변수로는 이주민과의 직, 간접적인 접촉 (알고 지내는 이주민과 응답자가 인식하는 동네의 이주민 비율), 연령, 성별, 혼인 유무, 교육수준, 가구 소득, 정치적 성향이 포함되었다.

## 3. 분석

각 이주민 그룹에 대한 선주민 연구 참여자의 문화적, 사회적 거리감에 대해 알아보기 위해서는 평균과 표준편차가 사용되었다. 문화적, 사회적 거리감과 연관이 있는 사회인구학적 요소를 알아보기 위해서 Ordinary least squares (OLS) regression이 사용되었다. 문화적, 사회적 거리감을 중심으로 이주민에 대한 인식을 예측하는 변수들을 고찰하기 위해서는 위계적 OLS regression이 사용되었다. 통계 분석을 위해 Stata 17.0을 사용하였고, 통계적 유의도는  $p<0.05$ 로 설정하였다.

## IV. 결과

### 1. 분석대상자의 일반적 특성

표 1은 선주민 연구 참여자의 특성을 보여준다. 평균연령은 46.71세였으며, 약 절반이 여성이었다. 참여자의 약 2/3가 기혼이었으며, 대학 졸업자가 약 68.5%, 대학원 졸업자는

약 12.10%로 나타났다. 약 65.8%가 고용 상태였으며, 약 30%는 본인이 진보적이라고 응답한 데 비해 45.3%는 중도, 24.3%는 보수적이라고 응답하였다. 본인이 거주하는 동네에 평균적으로 약 8%의 이주민이 거주한다고 응답하였으며, 국내에 알고 지내는 이주민이 있다고 응답한 비율은 27.8%였다.

<표 1> 연구참여자 특성 (n=1,000)

	n	%
<b>연령 (Mean, SD)</b>	46.71 (14.66)	
<b>연령대</b>		
18-29세	175	17.50
30대	153	15.30
40대	187	18.70
50대	195	19.50
60대	266	26.60
70대	24	2.40
<b>성별</b>		
남성	497	49.70
여성	503	50.30
<b>혼인상태</b>		
미혼	389	38.90
기혼	611	61.10
<b>교육수준</b>		
고졸이하	194	19.40
대학 졸업	685	68.50
대학원 졸업	121	12.10
<b>고용상태</b>		
비고용	342	34.20
고용	658	65.80
<b>가계소득</b>		
400만원 미만	415	41.50
400만원 이상	585	58.50
<b>정치적 성향</b>		
진보	304	30.40
중도	453	45.30
보수	243	24.30
<b>동네의 이주민 비율 (Mean, SD)</b>	8.505 (8.211)	
<b>개인적으로 아는 이주민 유무</b>		
아니오	722	72.20
네	278	27.80

SD= Standard Deviation

## 2. 문화적 거리감

표 2는 선주민이 인식하는 문화적 거리감을 각 이주민 그룹별로 보여준다. 이주민 집단 별로 나타난 문화적 거리감 차이는 통계적으로 유의했다 ( $p<0.05$ ). 문화적

거리감은 난민 (Mean=3.993; SD=0.745)과 가장 멀게 나타났으며, 뒤이어 이주노동자 (Mean=3.672; SD=0.708)와 중국동포 (Mean=3.517; SD=0.885)에서도 멀게 나타났다. 선주민이 문화적으로 가장 가깝게 느끼는 이주민 집단은 외국인유학생(Mean=3.289; SD=0.767)이었으며, 그 뒤를 이어 미국동포 (Mean=3.346; SD=0.775)와 결혼이주여성 (Mean=3.454; SD=0.651)도 가깝게 느끼고 있었다.

<표2> 이주민 그룹별 문화적 거리감 (n=1,000)

	Mean	SD
결혼이주여성	3.454	0.651
미국동포	3.346	0.775
중국동포	3.517	0.885
이주노동자	3.672	0.708
난민	3.993	0.745
외국인 유학생	3.289	0.767

P<0.05

표 3은 각 이주민 그룹에 느끼는 문화적 거리감과 연관이 있는 요소들을 보여준다. 연령대는 각 이주민 그룹의 문화적 거리감에 대해 상반된 관계가 있었다. 예를 들어, 중국동포에 대한 문화적 거리감은 30대 미만보다 40대 이상에서 더 가깝게 느끼고 있었지만, 외국인 유학생의 경우는 40대 이상에서 더 멀게 느끼고 있었다. 또한 30대 미만과 비교해서 60대인 선주민은 결혼이주여성과 이주노동자에 대해 문화적으로 더 멀게 느끼고 있었으며, 30대는 30대 미만보다 난민의 문화에 대해 더 거리감을 느끼고 있었다. 성별과 고용상태 미국동포의 문화적 거리감에만 유의한 연관성을 보였으며, 남성보다 여성이, 비고용 상태보다 고용 상태에 있는 선주민이 더 미국동포에 대해 문화적 거리감을 멀게 느끼고 있었다. 교육수준은 중국동포의 문화적 거리감에만 유의한 연관성을 보였고, 고졸 이하인 선주민보다 대학이나 대학원을 졸업한 참여자가 중국동포와 문화적으로 거리감을 덜 느끼고 있었다. 정치적 성향이 보수라고 응답한 선주민은 진보라고 대답한 응답자보다 결혼이주여성, 중국동포, 이주노동자, 난민의 문화에 대해서 더 먼 거리감을 느끼고 있었다. 가구 소득이 높을수록 결혼이주여성과 이주노동자의 문화에 대해 덜 거리감을 느끼고 있었고, 개인적으로 이주민을 안다고 응답한 사람은 난민을 제외한 모든 이주민 그룹의 문화에 모른다고 대답한 사람보다 문화적으로 거리감을 덜 느끼고 있었다. 반면, 주관적으로 인식하는 동네의 이주민 비율은 어느 이주민 그룹의 문화적 거리감과도 유의한 관계를 보여주지 않았다.

&lt;표3&gt; 이주민 그룹별 문화적 거리감 연관 요소 (n=1,000)

	결혼이주여성	미국동포	중국동포	이주노동자	난민	외국인유학생
<b>연령대 (ref: 18-29)</b>						
30대	0.048 (0.076)	0.011 (0.091)	0.031 (0.098)	0.027 (0.083)	0.090* (0.187)	0.037 (0.089)
40대	0.018 (0.076)	0.018 (0.092)	-0.127** (0.099)	0.041 (0.084)	0.061 (0.088)	0.109* (0.090)
50대	0.067 (0.079)	0.040 (0.095)	-0.110* (0.103)	0.060 (0.087)	0.005 (0.091)	0.169*** (0.094)
60대	0.106* (0.077)	0.060 (0.092)	-0.193*** (0.100)	0.105* (0.084)	0.061 (0.088)	0.221*** (0.091)
70대	0.029 (0.149)	0.035 (0.179)	-0.077* (0.193)	0.037 (0.163)	0.025 (0.172)	0.065 (0.176)
<b>성별 (ref: 남성)</b>						
여성	-0.021 (0.042)	0.065* (0.050)	-0.005 (0.054)	0.013 (0.046)	0.005 (0.048)	0.001 (0.049)
<b>혼인상태 (ref: 미혼)</b>						
기혼	-0.005 (0.051)	0.042 (0.062)	-0.004 (0.067)	-0.010 (0.056)	-0.020 (0.059)	-0.044 (0.061)
<b>교육수준 (ref: 고졸이하)</b>						
대학 졸업	-0.019 (0.055)	-0.063 (0.066)	-0.100** (0.071)	-0.010 (0.060)	-0.016 (0.063)	-0.004 (0.065)
대학원 졸업	0.012 (0.077)	-0.010 (0.093)	-0.081* (0.101)	0.048 (0.085)	0.008 (0.089)	0.038 (0.091)
<b>고용상태 (ref: 비고용)</b>						
고용	0.003 (0.046)	0.068* (0.056)	0.044 (0.060)	0.007 (0.051)	-0.015 (0.053)	-0.000 (0.055)
<b>가계소득</b>	-0.074* (0.007)	-0.047 (0.008)	-0.010 (0.009)	-0.086* (0.007)	-0.023 (0.008)	-0.065 (0.008)
<b>정치적 성향 (ref: 진보)</b>						
중도	0.0007 (0.047)	0.034 (0.057)	0.040 (0.062)	0.002 (0.052)	-0.017 (0.055)	-0.001 (0.056)
보수	0.088* (0.056)	0.035 (0.067)	0.131*** (0.072)	0.092* (0.061)	0.130*** (0.064)	0.046 (0.066)
<b>동네의 이주민 비율</b>	0.006 (0.002)	0.037 (0.003)	0.052 (0.003)	-0.006 (0.002)	-0.025 (0.002)	0.025 (0.003)
<b>개인적으로 아는 이주민 유무</b>	-0.150*** (0.046)	-0.083** (0.055)	-0.081** (0.060)	-0.077* (0.050)	-0.058 (0.053)	-0.085** (0.054)
Cons	3.524	3.246	3.745	3.701	3.997	3.207
Adjusted R <sup>2</sup>	0.0313	0.0118	0.0543	0.0186	0.0181	0.0311

Standardized coefficient (beta), standard errors in parentheses

\*\*\*p&lt;.001; \*\*p&lt;.01; \*p&lt;.05

### 3. 사회적 거리감

표 4는 각 이주민 집단에 대한 사회적 거리감을 보여준다. 1점이 나의 배우자, 2점이 절친한 친구, 3점이 직장동료, 4점이 이웃으로 받아들일 수 있고 5점이 어떤 관계로도 받아들일 수 없다는 값일 때 응답자 대부분은 절친한 친구나 직장동료로 받아들일 수 있다는 정도의 사회적 거리감을 보여주었다. 이주민 집단 별 차이는 통계적으로 유의하였고 ( $p<0.05$ ), 이주민 집단 중에서 연구 참여자가 가장 사회적으로 거리감을 느낀 그룹은 중국동포 (Mean=3.638; SD=1.170)였으며, 그 뒤를 난민 (Mean=3.572; SD=1.082), 이주노동자 (Mean=3.365; SD=1.035), 결혼이주민 (Mean=3.008; SD=1.072)이 이었다. 이들 그룹에 비해 미국동포 (Mean=2.878; SD=1.082)와 외국인유학생 (Mean=2.655; SD=1.115)에 대해서는 사회적 거리감이 더 가깝게 나타났다.



&lt;표4&gt; 이주민 그룹별 사회적 거리감 (n=1,000)

	Mean	SD
결혼이주자	3.008	1.072
미국동포	2.878	1.082
중국동포	3.638	1.170
이주노동자	3.365	1.035
난민	3.572	1.082
외국인 유학생	2.655	1.115

P&lt;0.05

표 5는 각 이주민 그룹에 대한 사회적 거리감과 연관이 있는 요소들을 보여준다. 30대 미만과 비교했을 때 50대와 60대는 결혼이주여성, 미국동포, 외국인유학생에 대해 더 먼 사회적 거리감을 보여주었으나, 연령대와 다른 그룹에 대한 사회적 거리와의 관계는 통계적으로 유의하지 않았다. 남성보다 여성이 미국동포, 이주노동자, 난민에 대해 더 사회적으로 멀게 느끼고 있었으며, 미혼자보다 기혼자가 미국동포와 외국인유학생에 대해 더 먼 사회적 거리감을 보여주었다. 고졸보다 대학, 대학원 졸업을 한 참여자가 난민을 제외한 모든 이주민 그룹에 대해 사회적으로 더 가깝다고 인식하고 있었다. 진보적인 성향의 참여자보다 보수적 성향인 응답자가 모든 이주민 그룹에 대해 더 먼 사회적 거리감을 나타내었고, 중도 성향인 응답자는 미국동포, 난민, 외국인 유학생에 대해 더 먼 사회적 거리감을 나타냈다. 고용 여부와 본인이 인식하는 동네의 이주민의 비율은 사회적 거리감과 통계적으로 유의한 관계가 없었다. 국내에 알고 지내는 이주민이 있는 참여자는 이주노동자와 외국인 유학생을 제외한 모든 이주민 집단에 대해 알고 지내는 이주민이 없는 참여자보다 더 가까운 사회적 거리감을 보여주었다.

&lt;표5&gt; 이주민 그룹별 사회적 거리감 연관 요소

	결혼이주자	미국동포	중국동포	이주노동자	난민	외국인 유학생
<b>연령대 (ref: 18-29)</b>						
30대	0.011 (0.122)	0.035 (0.122)	0.073 (0.135)	0.071 (0.119)	0.054 (0.123)	0.001 (0.121)
40대	0.028 (0.123)	0.048 (0.123)	-0.033 (0.137)	0.041 (0.121)	-0.056 (0.125)	0.078 (0.122)
50대	0.099* (0.128)	0.102* (0.128)	-0.050 (0.142)	0.071 (0.125)	-0.054 (0.129)	0.159** (0.127)
60대	0.165*** (0.124)	0.167*** (0.124)	0.014 (0.137)	0.092 (0.121)	0.000 (0.125)	0.259*** (0.123)
70대	0.036 (0.240)	0.019 (0.240)	-0.058 (0.266)	-0.010 (0.235)	-0.030 (0.243)	0.097** (0.236)
<b>성별 (ref: 남성)</b>						
여성	0.027 (0.068)	0.103*** (0.068)	0.039 (0.075)	0.104*** (0.066)	0.136*** (0.068)	0.036 (0.067)
<b>혼인상태 (ref: 미혼)</b>						
기혼	0.042 (0.083)	0.135*** (0.083)	0.013 (0.092)	0.034 (0.081)	0.067 (0.084)	0.142*** (0.082)
<b>교육수준 (ref: 고졸이하)</b>						
대학 졸업	-0.084* (0.088)	-0.100** (0.088)	-0.082* (0.098)	-0.106** (0.086)	-0.024 (0.089)	-0.145*** (0.088)

대학원 졸업	-0.117** (0.125)	-0.083* (0.125)	-0.112** (0.138)	-0.112** (0.122)	-0.074 (0.126)	-0.169*** (0.124)
고용상태 (ref: 비고용)						
고용	0.006 (0.075)	0.016 (0.075)	0.025 (0.083)	-0.000 (0.073)	0.021 (0.076)	-0.000 (0.074)
가계소득	-0.079* (0.011)	-0.099** (0.011)	-0.041 (0.012)	-0.033 (0.011)	-0.055 (0.011)	-0.073* (0.011)
정치적 성향(ref: 진보)						
중도	0.082 (0.077)	0.081* (0.077)	0.048 (0.085)	0.052 (0.075)	0.117*** (0.078)	0.098** (0.076)
보수	0.198*** (0.090)	0.113** (0.090)	0.192*** (0.100)	0.187*** (0.088)	0.224*** (0.091)	0.136*** (0.089)
동네의 이주민 비율	0.054 (0.004)	0.049 (0.004)	0.036 (0.004)	0.032 (0.004)	0.028 (0.004)	0.014 (0.004)
개인적으로 아는 이주민 유무	-0.070* (0.074)	-0.088** (0.074)	-0.062* (0.082)	-0.042 (0.072)	-0.099*** (0.075)	-0.040 (0.073)
Cons	2.874	2.628	3.658	3.178	3.316	2.401
Adjusted R <sup>2</sup>	0.0749	0.0928	0.0465	0.0521	0.0720	0.1590

Standardized coefficient (beta), standard errors in parentheses

\*\*\*p&lt;.001; \*\*p&lt;.01; \*p&lt;.05

#### 4. 문화적, 사회적 거리감과 이주민에 대한 인식

표 6은 문화적, 사회적 거리감과 이주민에 대한 긍정적 인식과의 관계를 위계적 회귀분석을 통해 보여준다. 문화적 거리감을 포함한 Model 1은 중국동포와 난민에 대해 더 문화적으로 거리감을 느낄수록 이주민에 대한 인식이 긍정적임을 보여준다. 사회적 거리감을 포함한 Model 2는 미국동포에 대한 사회적 거리감이 가까울수록 이주민에 대한 인식이 긍정적이지만, 중국동포와 난민에 대한 사회적 거리감이 멀수록 이주민에 대한 인식이 긍정적임을 보여준다. 문화적, 사회적 거리감을 포함한 Model 3은 Model 1과 Model 2와 비슷한 결과를 보여주지만, 난민에 대한 문화적 거리감은 이주민에 대한 긍정적 인식과의 관계는 통계적으로 유의하지 않게 되었다. 문화적, 사회적 거리감과 통제변수가 포함된 Model 4는 여러 이주민 그룹에 대한 문화적 거리감은 이주민에 대한 인식과 연관이 없었지만, 중국동포와 난민에 대한 사회적 거리감은 이주민에 대한 인식과 연관이 있다는 것을 보여준다. 사회적 거리감뿐만 아니라 30대와 정치적으로 보수인 선주민이 이주민에 대해 덜 긍정적으로 인식한 데 반해 대학원을 졸업한 선주민이 고졸 이하보다 더 이주민에 대해 긍정적으로 인식하였다.

<표6> 문화적, 사회적 거리감과 이주민에 대한 인식 (n=1,000)

	Model 1: cultural distance	Model 2: social distance	Model 3: cultural and social distance	Model 4: full
문화적 거리감				
결혼이주여성	-0.026 (0.064)		0.003 (0.063)	0.000 (0.062)
미국동포	0.049 (0.048)		0.035 (0.047)	0.038 (0.046)
중국동포	-0.180*** (0.039)		-0.114** (0.039)	-0.066 (0.040)
이주노동자	-0.026		-0.036	-0.073

	(0.070)	(0.068)	(0.067)
난민	-0.162***	-0.073	-0.057
	(0.057)	(0.057)	(0.057)
외국인 유학생	0.067	0.012	-0.006
	(0.052)	(0.051)	(0.050)
<b>사회적 거리감</b>			
결혼이주자	-0.053	-0.044	-0.060
	(0.040)	(0.040)	(0.039)
미국동포	0.106*	0.071	0.062
	(0.035)	(0.036)	(0.035)
중국동포	-0.177***	-0.128**	-0.121**
	(0.033)	(0.034)	(0.033)
이주노동자	0.020	0.027	0.047
	(0.042)	(0.042)	(0.042)
난민	-0.263***	-0.228***	-0.185***
	(0.038)	(0.039)	(0.039)
외국인 유학생	0.025	0.011	-0.036
	(0.034)	(0.034)	(0.035)
<b>연령대 (ref: 18-29)</b>			
30대			-0.151***
			(0.098)
40대			-0.054
			(0.100)
50대			0.040
			(0.104)
60대			0.091
			(0.103)
70대			0.020
			(0.194)
<b>성별 (ref: 남성)</b>			
여성			-0.049
			(0.055)
<b>혼인상태 (ref: 미혼)</b>			
기혼			0.033
			(0.067)
<b>교육수준 (ref: 고졸이하)</b>			
대학 졸업			0.034
			(0.071)
대학원 졸업			0.073*
			(0.101)
<b>고용상태 (ref: 비고용)</b>			
고용			0.048
			(0.060)
<b>가계소득</b>			-0.027
			(0.009)
<b>정치적 성향(ref: 진보)</b>			
중도			-0.050
			(0.062)
보수			-0.103***
			(0.073)
<b>동네의 이주민 비율</b>			0.004
			(0.003)
<b>개인적으로 아는 이주민</b>			0.039
<b>유무</b>			(0.060)
Cons	4.418	4.208	4.795
			4.747
Adjusted R <sup>2</sup>	0.0779	0.1293	0.1482
			0.1882

Standardized coefficient (beta), standard errors in parentheses

\*\*\*p&lt;.001; \*\*p&lt;.01; \*p&lt;.05

## V. 결론

본 연구는 국내에서 덜 연구된 문화적 거리감이라는 개념을 소개하고 측정하여 선주민은 난민, 이주노동자, 중국동포에 대해 더 먼 문화적 거리감을 느낀다는 것을 밝혀내었다. 또한, 본 연구는 각 이주민 그룹에 대한 문화적 거리감은 그들에 대한 사회적 거리감과 다른 양상으로 나타나 둘은 다른 개념이라는 것을 확인하였으며, 문화적, 사회적 거리감과 관련된 요소도 각 이주민 그룹에 따라 다르다는 것을 제시한다. 여러 이주민 그룹 중에서도 특히 중국동포와 난민에 대한 문화적, 사회적 거리감은 이주민 전반에 대한 인식과 부(-)의 관계가 있었으나, 문화적 거리감은 다른 변수들을 통제했을 때 유의하지 않았다. 반면, 중국동포와 난민에 대한 사회적 거리감은 이주민에 대한 인식과 연관이 있는 가장 강력한 요소들로 나타났다.

본 연구의 결과는 여러 선행연구의 결과와 일치하며 (오계택 외 2007; 장태환 2001; 황정미 외 2007), 아직 한국 사회가 문화적, 사회적으로 폐쇄적이라는 것을 시사한다. 특히 중국동포와 난민에 대한 문화적 거리감이 가장 크게 나타났고, 이들에 대한 문화적 거리감이 클수록 이주민에 대한 인식이 부정적이었다는 점을 상기해 볼 때, 이들에 대한 이질적인 문화가 전파되고 수용될 수 있는 사회적 분위기를 만들고, 더 나아가 이들의 문화행사에 대해 지원을 하는 것이 이주민에 대한 긍정적 인식에 도움을 주고 사회통합에 도움이 될 수 있다. 난민의 경우 30대에서 문화적 거리감을 멀게 느꼈고, 중국동포의 경우는 40대 이상에서 문화적 거리감을 더 가깝게 느끼는 것으로 나타나 20, 30대의 비교적 젊은 연령대에서 난민과 중국동포의 문화를 경험하고 문화적 차이를 수용할 수 있는 기회를 온라인 등 젊은 연령대가 자주 그리고 쉽게 접할 수 있는 방법으로 제공하는 것이 이주민에 대한 인식을 긍정적으로 변화시키는 데 도움이 될 것이다.

사회적 거리감 역시 중국동포와 난민에서 멀게 나타났고, 또 이들에 대한 먼 사회적 거리감이 이주민에 대한 전반적인 인식과 부정적인 관계를 보여주었다는 점을 미루어 보아 실제로 이들을 간접적으로 손쉽게 접할 수 있는 루트인 미디어의 역할이 더욱 중립적일 것을 제안한다. 이주민, 특히 중국동포와 난민에 대한 뉴스 보도는 편파적인 경우가 많았고 영화, 드라마에서도 미디어는 이들을 부정적이고 정형화된 이미지로 묘사하였다 (김찬중 2020). 다수인 선주민의 인식개선이 사회통합에 중요하다는 점을 상기해 볼 때 (장임숙 2010), 중국동포와 난민에게 고착된 부정적인 이미지를 보다 중립적이고 긍정적인 보도와 묘사로 줄이는 노력이 필요하다. 여러 이주민 그룹에 대한 사회적 거리감과 연관이 있는 요소들은 그룹별로 달랐지만, 모든 그룹에 대해 공통적으로 정치적 성향이 보수라고 응답한 사람은 진보라고 응답한 사람에 비해 모든 이주민 그룹에 대하여 더 먼 사회적 거리감을 나타냈다. 또한 난민을 제외한 모든 이주민 그룹에 대해 고졸 이하인 선주민보다 대학 졸업 이상의 선주민이 사회적 거리감을 가깝게 느끼는 것으로 나타나 정치적으로 보수이거나 교육수준이 낮은 그룹이 이주민을 경쟁자가 위협자가 아닌 함께 한국 사회를 살아가는 우리의 이웃으로 생각할 수 있도록 인식의 전환을 위한 지원이

필요하다.

이주민과의 간접적 접촉은 연관이 없었지만, 직접적 접촉은 대다수의 이주민 그룹에 대한 문화적, 사회적 거리감과 부의 관계가 있었고, 이는 단순한 접촉보다 개인적이고 양질의 접촉이 중요하다는 선행연구와 궤를 같이한다 (심규선 외 2017). 즉, 개인적으로 알고 있는 이주민이 있을수록 선주민은 그들에 이주민에 대해 문화적, 사회적으로 더 가깝게 느끼고 있었다. 그러나, 여러 선행연구가 이주민과의 접촉 경험 (인태정 2009; 송유진 2013; 심규선 외 2017)이 이주민에 대한 인식에 영향을 준다는 것을 밝히는데 비해 본 연구에서는 이주민과의 직, 간접적 접촉과 이주민에 대한 인식과의 관계가 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 지역 내 이주민 숫자를 주관적 인식에 기초하여 간접 접촉으로 측정하였고 개인적으로 알고 있는 이주민의 유무라는 단편적인 방법으로 직접 접촉을 측정하였기 때문일 수 있다. 실제 거주지역 이주민의 숫자와 선주민 대비 비중, 직접적 접촉의 질과 빈도, 더 나아가 서로의 교류와 상호 인식도 문화적 거리감과 이주민에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있어서 후속 연구에서는 이주민에 대한 접촉을 더욱 세밀하게 측정할 필요가 있다.

본 연구는 여러 이주민 그룹에 대한 선주민의 문화적 거리감을 알아본 선구적인 연구이나 다음의 한계점을 포함하며, 후속 연구에서 한계점을 보완해 주기를 제언한다. 첫째, 여러 연구자는 문화다양성 강의를 수강한 경우나 프로그램을 진행한 적이 있는 선주민에게서 문화다양성 태도가 더 높게 나타났다고 진술한다 (김정화 외 2010; 김도희 최종술 2013). 그러나 본 연구에서는 데이터의 한계로 연구 참여자가 문화다양성 강의를 수강한 적이 있는지에 대한 여부를 통계 모델에서 통제하지 못했다. 후속 연구는 다양한 문화 교육과 문화다양성에 대한 인식과의 관계를 고찰하기를 바란다. 둘째, 본 연구는 연령, 성별, 교육수준 등의 사회인구학적 요소 외 다른 생활 환경적 요소들은 포함하지 못했다. 마지막으로 선주민뿐만 아니라 이주민 포함하여 문화적 거리감을 보다 심도 있게 고찰할 필요가 있다. 본 연구는 문화적 거리감이라는 개념을 적용하여 선주민의 인식을 고찰하였으나 앞서 서술 한대로, 대다수의 선행연구들은 문화적 거리감 지수를 적용하여 이주민의 심리적 적응이나 정신건강을 측정하였다 (Li et al. 2019; Zhang and Goodson 2011). 이주민의 문화적 거리감에 관한 국내 연구가 부재한 가운데, 후속 연구들은 국내에 거주하는 각 이주민 그룹이 선주민에 대해 느끼는 문화적 거리감을 측정하고, 문화적 거리감이 그들의 삶과 건강에 어떠한 영향을 미쳤는지 고찰하기를 제언한다.

## 참고문헌

- 김도희·최종술. 2010. “사회복지전공생의 문화다양성 태도에 관한 경로분석 연구.” 《한국사회복지교육》 13: 217-242.
- 김정규. 2013. “경쟁과 위협: 이주자와 다문화주의 수용도.” 《사회이론》 (43): 199-239.
- 김찬중. 2020. “외국인 이주민 관련 긍정적 뉴스 보도가 부정적 태도 감소에 미치는 효과: 준사회적 접촉과 대리 접촉 이론을 중심으로.” 《언론정보연구》 57(2): 50-92.
- 김혜숙·김도영·신희천·이주연. 2011. “다문화시대 한국인의 심리적 적응.” 《한국심리학회지: 사회 및 성격》 25(2): 51-89.
- 남순현. 2012. “한국 여성결혼이민자에 대한 한국인의 인식.” 《한국심리학회지: 상담 및 심리치료》 24(4): 949-980.
- 류상희·박윤경·이은주. 2015. “지역 사회의 문화다양성 및 외국이주민에 대한 태도: 충북 지역을 중심으로.” 《다문화와 평화》 9(3): 24-43.
- 민지선·김두섭. 2013. “거주지역의 외국인 비중이 외국인에 대한 사회적 거리감에 미치는 영향.” 《한국인구학》 36(4): 71-94.
- 박윤경·성경희·조영달. 2008. “초·중등 교사의 문화다양성과 다문화가정 학생에 대한 태도.” 《시민교육연구》 40(3): 1-28.
- 박효민·김석호·이상림. 2016. “이주민 주거 밀집지역 내 내국인 인식 연구.” 《한국정당학회보》 15(2): 105-138.
- 서준우·강우창. 2021. “이주민 증가에 따른 이민자에 대한 인식 변화: 경제적 불평등과의 상호작용을 중심으로.” 《한국정치학회보》 55(2): 33-55.
- 송유진. 2013. “외국인과의 접촉 경험이 외국인 수용정도에 미치는 영향.” 《한국인구학》 36(3): 1-19.
- 심규선·이윤석·김두섭·김석호. 2017. “한국인과 외국인의 상호 접촉 경험과 신뢰.” 《다문화사회연구》 10(2): 85-117.
- 오계택. 2007. “외국인 근로자에 대한 한국인 근로자의 인식.” 《노동리뷰》 : 59-68.
- 윤인진·송영호. 2011. “한국인의 국민정체성에 대한 인식과 다문화 수용성.” 《통일문제연구》 55: 143-192.
- 양재영·최명섭·고진수. 2017. “외국인 이주민에 대한 사회적거리감과 지역특성에 관한탐색적 연구.” 《주택연구》 25(4): 159-180.
- 이상신. 2015. “소수집단에 대한 사회적 인식 결정요인 연구: 우파권위주의 성격과 사회적 거리감.” 《다문화사회연구》 8(2): 39-67.
- 인태정. 2009. “다문화 사회 지향을 위한 인종의 사회적 거리감과 문화적 다양성 태도 연구: 부산, 울산, 경남 지역 대학생들을 중심으로.” 《국제지역연구》 13(2):

339-369.

장임숙. 2010. “다문화적 인식이 정책태도에 미치는 영향: 전문가집단을 중심으로.” 《한국행정논집》 22(1): 247-271.

장태환. 2001. “한국 대학생의 인종·민족 선호도에 관하여.” 《당대비평》 14: 99-113.

최지혜·조민효. 2020. “[한국인의 정체성] 한국인의 생활세계: 결사체, 다문화, 일과 삶, 소통 한국인 다문화 인식의 다면성.” 《동아시아연구원 위킹페이퍼》 1-27.

황성식·김두섭. 2020. “교육수준, 직업 및 지역에 따른 이민자 수용태도의 편차: 규범의식과 현실위협인식의 효과.” 《한국인구학》 43(2): 1-26.

황정미. 2007. “다문화사회에 대한 한국인의 태도와 인종적 배제주의.” [다민족다문화사회를 향한 한국사회의 도전과 전망 포럼자료집], 3-33. 한국여성정책연구원.

황정미·김이선·이명진·최현·이동주. 2007. [한국사회의 다민족·다문화지향성에 대한 조사연구. 한국정책연구원 경제].인문사회연구회 합동연구총서 07-19-02.

법무부. 2021. 출입국 통계. Available at:

[https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do#:~:text=%EC%97%B0%EB%8F%84%EB%B3%84%20%EC%9E%A5%EB%8B%A8%EA%B8%B0%20%EC%B2%B4%EB%A5%98%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8%20%ED%98%84%ED%99%A9\('16~'20,%EC%A0%84%EB%85%84%20%EB%8C%80%EB%B9%84%2032.9%25%20%EC%A6%9D%EA%B0%80%ED%95%98%EC%98%80%EC%8A%B5%EB%8B%88%EB%8B%A4.](https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do#:~:text=%EC%97%B0%EB%8F%84%EB%B3%84%20%EC%9E%A5%EB%8B%A8%EA%B8%B0%20%EC%B2%B4%EB%A5%98%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8%20%ED%98%84%ED%99%A9('16~'20,%EC%A0%84%EB%85%84%20%EB%8C%80%EB%B9%84%2032.9%25%20%EC%A6%9D%EA%B0%80%ED%95%98%EC%98%80%EC%8A%B5%EB%8B%88%EB%8B%A4.)

Allport, Gordon Willard, Kenneth Clark, and Thomas Pettigrew. 1954. The nature of prejudice.

Babiker, Isam E., John L. Cox, and Patrick M. Miller. 1980. "The measurement of cultural distance and its relationship to medical consultations, symptomatology and examination performance of overseas students at Edinburgh University." *Social Psychiatry* 15(3): 109-116.

Bierwiazzonek, Kinga, and Sven Waldzus. 2016. "Socio-cultural factors as antecedents of cross-cultural adaptation in expatriates, international students, and migrants: A review." *Journal of Cross-Cultural Psychology* 47(6): 767-817.

Blalock, Hubert M. 1967. *Toward a Theory of Minority-Group Relations*. Hoboken, N.J.: Wiley Publishing Company.

Bogardus, Emory S. 1925. "Measuring social distance." *Journal of Applied Sociology* 9: 299-308.

Briones, Elena, Maykel Verkuyten, Juan Cosano, and Carmen Tabernero. 2012. "Psychological adaptation of Moroccan and Ecuadorean immigrant adolescents in Spain." *International Journal of Psychology* 47(1): 28-38.

- Galchenko, Irina, and Fons JR Van De Vijver. 2007. "The role of perceived cultural distance in the acculturation of exchange students in Russia." *International Journal of Intercultural Relations* 31(2): 181-197.
- Demes, Kali A., and Nicolas Geeraert. 2014. "Measures matter: Scales for adaptation, cultural distance, and acculturation orientation revisited." *Journal of Cross-cultural Psychology* 45(1): 91-109.
- Ladum, Ariel M. 2019. "Cultural Distance, Acculturative Stress, Social Support, and Psychological Adaptation of International Students." PhD diss., Walden University.
- Li, Jiaqi, Yanlin Wang, and Feiya Xiao. 2019. "East Asian international students and psychological well-being: A systematic review." *Journal of International Students* 4: 301-313.
- Mumford, David B., and Isam Eltayeb Babiker. 1998. "Validation of a self-administered version of the Cultural Distance Questionnaire among young British volunteers working overseas." *The European Journal of Psychiatry* 12(4): 244-253.
- Nesdale, Drew, and Anita S. Mak. 2003. "Ethnic identification, self-esteem and immigrant psychological health." *International Journal of Intercultural Relations* 27(1): 23-40.
- Zhang, Jing, and Patricia Goodson. 2011. "Predictors of international students' psychosocial adjustment to life in the United States: A systematic review." *International Journal of Intercultural Relations* 35(2): 139-162.



---

## Perception of Migrants: Focusing on Cultural and Social Distance

Jang, Sou Hyun (Sungkyunkwan University, souhyunjang@gmail.com)

---

### Abstract

As the number of domestic migrants increases in South Korea, various studies have been conducted, such as social distancing for migrants. Nonetheless, there have been no studies on cultural distancing for each migrant group. Therefore, this study measures cultural and social distancing for various immigrant groups, including married migrant women, Korean Americans, Korean-Chinese, migrant workers, refugees, and foreign students, and examines whether this distancing is related to the overall perception of migrants. To this end, the 2021 National Perception Survey was analyzed, including 1,000 adults aged 18 or older. Overall, native Koreans showed a greater cultural and social distance from Korean-Chinese, migrant workers, and refugees than married migrant women, Korean Americans, and foreign students. A higher degree of cultural and social distance against Korean-Chinese and refugees was negatively related to the overall perception of migrants. There needs more support for education on various cultures. To reduce the cultural and social distance from migrants and to achieve social integration through positive perceptions of migrants, the media should try to keep a neutral tone when describing migrants, especially Korean-Chinese and refugees.

**Keywords:** migrants, cultural distance, social distance

# 이민단계별 정착지원 및 사회통합 정책의 평가와 미래과제: 제3차 외국인정책기본계획을 중심으로

황정미(서울대 여성연구소, sarlac@snu.ac.kr)

## 요약

이 연구는 한국의 이민자 통합 정책의 현황과 전망에서 중요한 쟁점들을 고찰하고자 하며, 먼저 '동화주의 대 다문화주의'라는 기존의 분석틀과는 다른 관점, 즉 미래 사회변동에 대한 적극적 대응의 차원에서 사회통합의 새로운 가치 및 방향을 모색하는 논의들을 살펴본다. 특히 주요 국제기구의 문헌에서 나타나는 이민자 통합의 전체적이고 포괄적인 접근, 그리고 지속가능성의 차원에서 이민자 통합을 고려할 필요성을 강조하였다. 둘째, 한국의 이민자 사회통합 정책의 현황을 살펴보기 위해 제3차 외국인정책기본계획의 '이민단계별 정착 지원 및 사회통합 촉진' 영역에 해당하는 세부 과제들의 구성과 추진 내용, 성과지표 등을 분석한다. 셋째, 이러한 고찰에 기반하여 기존 이민자 통합 정책의 특징과 한계를 진단하고, 향후 이민자 사회통합 정책의 체계적 확장을 위한 정책방향 및 미래 과제들을 제언한다.

**핵심 단어:** 사회통합, 이민자 통합, 이민정책, 지속가능성

## I. 서론

이민자 지원 정책에서 사회통합은 가장 많이 언급되는 핵심 개념이자 당위적인 목표로써 받아들여지고 있다. 전통적 이민국가가 아닌 한국에서도 1990년대 이후 결혼이민자, 외국인 노동자가 증가하고 글로벌라이제이션의 맥락에서 국내로 이입하는 외국인들이 늘어남에 따라 외국인과 이민자의 사회통합에 대한 논의가 학계 뿐 아니라 정책 논의에서도 확대되어 온 것이 사실이다. 그런데 한국의 출입국 관리정책은 입국의 기능적 목적과 기간제한을 기준으로 체류외국인들을 분류하여 관리하는 이른바 분절화된 접근을 유지해 왔으며, 국내외 연구자들은 이를 “차등배제 모델(differential exclusion model)”(Castle and Miller 2003; Castle and Davidson 2000; Kim, N. 2013; Yamanaka 2004)로 진단한 바 있다. 차등배제모델의 틀 위에서 이민자 사회통합에 대한 사유 내지 사회통합의 범위는 합법적 장기거주자, 귀화자, 이민자의 자녀(2세), 재외 동포 등으로 국한될 수밖에 없다.

최근 지구촌 각 지역에서 발생하는 이주의 흐름은 그러나 영구이민과 단기체류의 이분법적 구분을 넘어서는 훨씬 다양하고 역동적인 모습을 띠고 있다. 유학과 교육이주, 워킹홀리데이, 계절근로 등 다양한 목적의 단기체류와 비정규 이주의 증가, 그리고 대량의 난민 발생 등 이민자의 양적 증가와 더불어 질적 다양성이 확대되고 있다. 이주의 환경 변화로 인한 이민자의 양적 질적 다양성의 증가는 국내에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 일례로 최근 아프가니스탄 난민의 유입은 한국 사회 내에서 난민에 대한 시선과 인식을 변화시키는 계기가 되었으며, 이미 농어업과 건설현장 등 인력이 부족한 산업영역에서 외국인 인력에 상당 부분 의존하고 있는 현실은 앞으로 인구구조 변화에 따라 더욱 심화될 것으로 예상된다.

글로벌 이주의 흐름을 둘러싼 이러한 환경 변화는 이민자 통합 정책에 새로운 도전인 동시에 기존의 통합 모델에 국한되지 않는 새로운 접근의 필요성을 시사하고 있다. 제3차 외국인정책기본계획(2017~2021)에서도 사회통합이 중요한 주제로 다루어지며, 한 예로 기본계획에 따른 2018년의 정책추진계획을 보면 개방, 통합, 안전, 인권, 협력의 5대 영역 중 사회통합 영역의 과제 수가 가장 많은 것으로 나타난다.<sup>1)</sup> 정책 과제의 양적인 측면과 더불어 통합 영역의 목표나 사업 명칭에서도 일정한 흐름이 나타난다. 통합영역의 과제를 “이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회”로 이름붙인 것도 이민자를 단지 수동적 정책 대상으로 간주하기 보다는 자립과 참여라는 능동적인 역할을 강조하려는 의도를 담고 있다.

이 연구는 미래 정책 환경의 변화를 고려할 때 한국의 이민자 통합정책이 보다 적극적

1) 2020년 중앙 부처 및 지자체의 외국인정책 관련 시행 계획을 보면, 5대 영역 중 ‘통합’ 영역은 7012개, ‘인권’ 287개, ‘개방’ 120개, ‘협력’ 71개, 그리고 ‘안전’ 영역에서 42개 과제가 추진되었으며, 통합 관련 정책과 사업이 다른 영역에 비해 압도적으로 많은 점이 눈에 띈다 (법무부, 2021년 중앙행정기관 외국인정책 시행계획, 6쪽).

으로 체계화, 확대되어야 한다는 문제의식에서 출발한다. 또한 이민자 통합을 이론적 개념 또는 추상적·당위적 목표로 다루기보다는, 구체적 정책과제가 설정되고 평가되는 현실적 맥락에 초점을 맞추어 현황 분석 및 미래 과제의 방향을 제안하고자 한다. 이를 위해 먼저 이민자 사회통합 정책의 새로운 방향에 대한 논의들, ‘동화주의 대 다문화주의’라는 기존의 대립구도에서 벗어나 미래 사회변동에 대한 적극적 대응의 차원에서 이민자 통합의 새로운 가치 및 방향을 모색하는 논의들을 살펴본다. 여기에서는 주요 국제기구의 문헌을 중심으로 이민자 통합정책의 새로운 정책과 미래 과제에 관한 논의들을 검토할 것이다. 둘째, 한국의 이민자 사회통합 정책의 현황을 살펴보기 위해 제3차 외국인정책기본계획의 통합 영역 정책 중 “이민단계별 정착 지원 및 사회통합 촉진”영역의 세부 과제들의 구성과 추진 내용, 성과지표 등을 분석한다. 셋째, 이러한 고찰에 기반하여 기존 이민자 통합 정책의 특징과 한계를 진단하고, 향후 이민자 사회통합 정책의 방향과 미래 과제들을 논의해 볼 것이다.

## II. 이민자 사회통합의 전체적 접근(holistic approach)과 지속가능성(sustainability)

### 1. 사회통합의 다양한 정의와 개념적 모호성

이민자 사회통합은 다양한 의미로 사용되고 있으며, 그만큼 정의하기 어려운 개념이라고 할 수 있다. 통합(integration)은 포용(inclusion), 결합(incorporation), 편입(insertion) 등 유한 개념들과 자주 혼용되며 다문화주의(multiculturalism), 상호문화주의(interculturalism) 등 이론적 맥락에 따라 다소 다른 방향으로 해석될 수 있다. 다문화 공존(multicultural coexistence), 조화로운 공존(harmonious coexistence) 등은 사회통합과 동의어로 사용되기도 한다. 이러한 개념적 혼용으로 인해 이민자 사회통합의 개념적 모호성(ambiguity)이 상당히 높아진 상황이라고 할 수 있다(IOM, 2020).

가장 넓은 범위에서 이민자의 사회통합은 “연대(solidarity), 함께함(togetherness), 관용(tolerance), 공존(coexistence)”이라는 가치에서 근거하고 있다. 사회적 맥락에서는 하나의 공동체가 신뢰와 공통의 사회규범을 통해 함께 결속되는 관계를 의미한다. 그런데 결속된 관계는 서로 다른 문화와 언어 등을 존중하면서 유지되어야 하지만, 다양성의 과도한 확대는 결속을 손상시킬 수도 있다. 그런 의미에서 사회통합은 이민자들이 주류 문화를 받아들이는 적응과 동화의 과정, 그리고 주류사회가 이민자의 다양한 배경을 인정하고 수용하는 과정을 얼마나 강조하는가에 따라 상이한 모델로 구성될 수 있을 것이다. 다른 한편, 부의 분배와 빈곤 문제, 소득 격차, 교육기회 등도 사회적 결속을 해칠 수 있다. 이민의 역사적 배경과 문화적 환경, 경제 및 분배 구조에 따라 이민자 통합의 목표와 내용은 유동적으로 정의될 수 있다.

## 2. 이민자 통합과 정책 격차(policy gap)

이민자 증가에 대응하기 위해 이민자 통합 정책이 필요하다는 논의들이 국내 연구에서도 강조되어 왔으나, 부분적 지원의 필요성을 넘어서는 사회통합의 전체적인 틀에 대한 합의는 충분히 성숙되었다고 보기는 어렵다. 전통적 출입국관리 정책은 입국의 목적과 체류기간을 기준으로 한시적 노동자와 정주형 이민자를 엄격히 구분하여 관리해 왔다. 최근 들어 유학생, 난민 등 다양한 이민자 증가에 따라 이민자 통합의 범위와 방향이 전면적으로 재설정되어야 한다는 요구들도 표출되고 있지만, 다른 한편에서는 일자리 감소와 코로나 19 위기가 심화되는 가운데 외국인과의 이민자에 대한 불편한 감정과 노골적 혐오 정서가 일부에서 확산되는 등 이민자 통합에 소극적·부정적인 분위기도 나타나고 있다.

이처럼 한국으로 들어오는 이민자들에 대한 시선과 인식은 단일하지 않으며 때로는 상충되는 입장들이 공존하고 있다. 그런데 이민 담론과 관련 정책의 유동성과 복잡성이 확대될수록 이민관련 정책의 여러 분야에서 ‘정책 격차(policy gap)’를 발생시킬 수 있다는 점을 기존 연구들은 주목하였다. 정책 격차는 일반적으로 공공 정책의 결정과정이나 전달과정에서 사회적 위계 또는 집단별 위치에 따라 공백이나 격차, 또는 차등적 결과가 발생하는 것을 가리키는 개념이다. 정책 격차가 발생하는 맥락은 역사적 배경이나 국가별 조건에 따라 달라질 수 있다. 가령 (유럽에서 나타났듯이) 의사결정적이나 엘리트들의 개방적이고 자유주의적인 태도와 대중들의 반-이민 정서 간의 격차, 법 규정과 ‘숨겨진 아젠다(hidden agenda)’간의 격차, 즉 법과 규정에는 나타나지 않지만 현장에서 눈에 보이지 않게 이민자를 배제하고 차별하는 관행 등을 정책 격차로 주목하고 분석한 연구들이 있다(Hwang, 2015; Lahav and Guiraudon 2007, 3-6; Statham & Geddes, 2007; Castle 2007, 43-44).

정책 격차는 사회적 소수자인 이민자에게 불리하게 작용하며, 정책의 효과성을 저해하거나 사각지대를 발생시키는 요인이며, 또한 정책과 관련된 다양한 행위자들 간 갈등과 충돌을 고조시키는 요인이 될 수 있다. 예를 들어, 농촌 외국인 노동자들이 비닐하우스 등 열악한 시설에 거주하는 것을 막기 위해 주거환경 요건을 강화하는 정책, 코로나 19 상황에서 이민자들도 백신 무료 접종이나 긴급생계비 지원을 받을 수 있도록 하는 정책 등을 도입하는 경우, 변화된 정책 기준이 단속의 한계나 현장 실무자의 소극적 태도 등으로 인해 제대로 관철되지 않을 수 있다. 이러한 문제들은 외국인·이민자들이 정책의 범위에서 배제되거나 차별대우를 받는 결과를 낳을 수도 있다.

앞에서 언급했듯이, 한국의 제3차 외국인정책기본계획의 영역별 과제 수를 보면 외형상으로는 사회통합이 외국인정책기본계획에서 가장 활발하게 추진된 영역처럼 보이지만, 실제로 이민자 통합의 목적이 정책 격차나 사각지대 없이 고르게 실행되었는지에 대해서는 상이한 평가가 나올 수 있다. 사회통합을 목적으로 하는 정책과제나 사업이 단기간 안에 급속하게 확장되었다면, 이러한 정책 과제들이 실제로 이민자를 지원하는 효과를 실현하고 있는지, 정책 격차나 사각지대 등이 어느 영역에서 어떤 이유로 발생하

고 있는지 등에 대한 다각적인 진단이 필요하다고 하겠다.

### 3. 전체적 접근(holistic approach)과 지속가능성

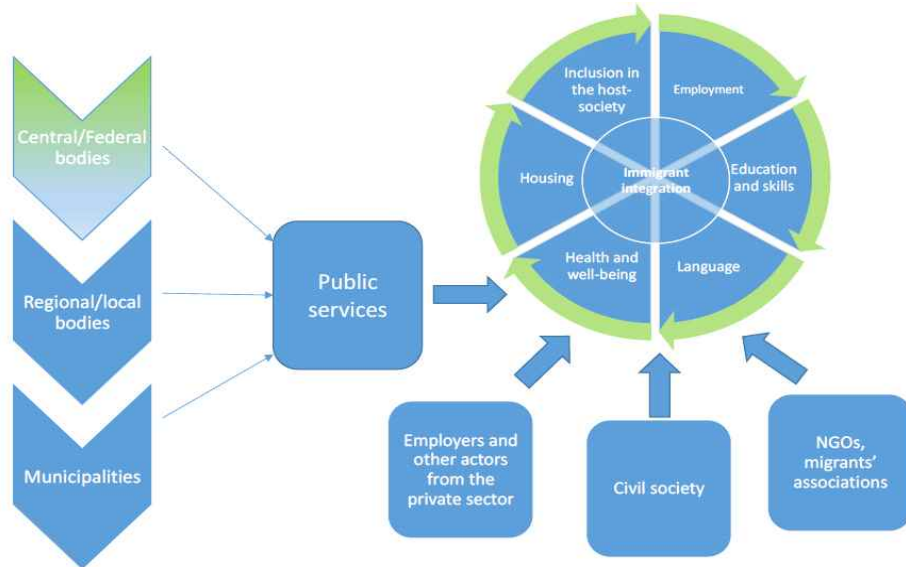
이민자 통합정책은 국민국가 정부에 의해 추진되며, 국가별 이민 수용의 역사적 배경, 정치적 이념지향에 따라 다양한 방향을 띠게 된다. 이민자 통합에 대한 논의들은 고전적 이민국가의 경험을 반영하는 정책 모델의 분류체계로부터 출발하는 경향이 있으며, 20세기를 경과해 21세기로 접어들면서 이민 환경의 변화에 따라 새로운 논쟁들이 진행 중이다. 한국의 이민자 통합 정책의 방향을 분석할 때 일반적으로 활용되는 접근은 어느 국가의 어떤 모델을 참조하는 것이 적절한가라는 연구문제에 따라 국가별 정책비교분석을 하는 것이다. 그런데 이 연구에서는 개별 국가의 정책을 비교하는 방식 보다는, 다양한 국가의 정책 흐름 및 장단점을 종합하여 미래 과제를 제시하는 국제기구의 보고서와 다양한 문헌들을 참조하고자 한다. 이러한 접근은 최근 진행되는 복잡한 이민 흐름의 변화와 새로운 정책 쟁점들을 종합적으로 파악하는 장점이 있으며, 또한 미래 사회변동에 대응하는 통합의 방향을 검토하는 데에도 풍부한 시사점을 제공한다.

국제이주기구(IOM), 국제노동기구(ILO), OECD에서 발표한 최근 문헌들에서는 이민자 사회통합을 위한 정책의 함의 및 방향으로 세 가지가 강조되고 있다. 이 세 가지 요소는 한국의 이민자 통합 정책의 미래 방향을 논의하는 데 중요한 가늠자가 될 수 있을 것이다.

첫째, 이민자 통합에 대한 전체적인(holistic) 접근의 중요성이다. 이민자 통합은 언어, 문화다양성, 차별해소, 사회참여, 노동시장과 경제생활 등 다양한 영역에서 논의되는데, 한 영역에서의 통합은 다른 영역의 통합 결과에 상당한 영향을 미치게 된다. 따라서 전체적인 통합 정책(holistic inclusion policies)의 부재는 이민자 뿐 아니라 이들을 수용하는 주류사회에도 상당한 비용을 초래하게 될 것이다(IOM, 2020: 206).

OECD 최근 문헌에서 이민자 통합의 ‘전사회적 관점’을 강조하는 것도 비슷한 흐름이다. 이민자 통합정책의 고전적 영역은 언어 습득과 교육 프로그램 제공인데, 이와 같이 정형화된 접근을 넘어서는 새롭고 혁신적인 파트너십이 중요하다고 본다. 예를 들면, 수용국 사회에서 활동하는 다양한 커뮤니티와 파트너십을 형성하고, 자원활동가나 문화·스포츠 단체와의 협력에 인센티브를 제공하는 방식이다(OECD, 2020: 5). 또한 뉴미디어 기술, SNS 등을 활용한 정보제공과 의사소통 전략의 필요성을 강조한다. 한마디로 이민자 통합정책은 ‘전사회적 접근’이 필요하다는 것이다(그림 1). 이민자 통합정책은 정부가 주도하는 탑-다운 방식의 정책, 정부-이민자 간의 양자 관계로만 국한될 수 없으며, 공동체를 구성하는 다양한 행위자와 주체들, 다양한 접근과 시각, 새로운 의사소통과 혁신적 전략, 다양한 평가와 인센티브 등을 활용하여 전사회적으로 확대되어야 한다는 제안들은 주목할 만하다.

[그림 1] 통합정책에 대한 ‘전사회적 접근’ (A Whole-of-Society Approach)



출처: OECD, Migration Policy Debate, 20 January, 2020

(<https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-20.pdf>, 최종검색일: 2021년 11월 19일)

둘째, 이민자 통합을 지속가능성(sustainability)의 관점에서 바라볼 필요가 있다. 흔히 노동시장의 미스매치, 인구불균형 문제 등을 해소하기 위해 이민의 도입이 필요하다는 식의 주장, 즉 국가중심적 기능주의가 일반적으로 언급된다. 그런데 여기에서 걸음 더 나아가 국가, 지역, 국제사회의 지속가능한 발전에 이민자들이 다양한 방식으로 기여하고 있다는 점을 강조할 필요가 있다. UN이 발표한 2030 지속가능발전 의제(2030 Agenda for Sustainable Development)에는 “통합적 성장과 지속가능한 발전에 대한 이민자의 긍정적 기여”를 인정해야 한다는 내용이 포함되어 있으나, 아직 이주노동자나 이민자들에게는 잘 적용되지 않는 현실이다(ABD/ILO/OECD, 2017: 27).<sup>2)</sup> 이민자 통합 정책이 부분적으로 제한되고 조건화된 정책으로 추진된다면 생산적 결과를 이끌어내는데 위험 요소가 될 수 있으며, 다양한 정책 영역을 연결하는 포용적인 대응이 이루어질 때 지속가능하면서도 보다 심화된 통합적 성과들을 가져올 수 있다.

셋째, 지역사회와 이민자의 역할이 강화될 필요가 있다. 지역의 다양한 행위자들과 이민자의 적극적인 참여는 이민자 통합에 중요한 역할을 하고 있다. 중앙정부 뿐 아니라 도시, 지방정부는 통합을 실천하는 중요한 주체들이며, 이민자들이 정책 형성과정에 참여함으로써 통합의 효과는 더욱 높아진다. 이민자를 통합의 수동적 대상으로 보기 보다는, 이민자들의 통합 역량을 강화함으로써 이들의 참여와 활동을 통해 사회통합의 성과

2) 이주 문제는 지속가능발전 목표(SDG)의 8. 경제성장과 질 좋은 일자리, 5. 젠더 평등, 10. 불평등 감소 등과 연관된다. 특히 불평등 감소 목표 하의 타겟 10.7은 사람의 이주와 이동이 질서있고 안전하며 책임있는 방식으로 이루어지도록 운영되어야 한다고 밝히고 있으며, 국제인권규범과 노동기준에 부합하는 이민 정책을 계획에 입각하여 관리·운영하는 국가의 수를 주요 지표로 삼고 있다(ABD/ILO/OECD, 2017: 43).

를 높이려는 접근이 필요하다. 이러한 시각은 위의 그림에 나타난 ‘전사회적 접근’에도 반영되어 있는데, 정부와 시민사회, 중앙정부와 지방정부, 공적 서비스와 민간 시민사회 단체들의 참여가 각자의 역할을 하면서 고르게 참여할 수 있는 정책 거버넌스의 형성이 강조되고 있다.

### III. 제3차 외국인정책기본계획의 ‘사회통합’정책 : 사회통합교육·취업 및 직장생활·조기적응 지원을 중심으로

이민자 통합정책의 내용과 방향을 알아보기 위해 이 연구에서는 제3차 외국인정책기본계획의 사회통합 영역 과제들을 분석한다. 외국인정책기본계획은 출입국·외국인정책의 주부 부서인 법무부를 중심으로 관련 중앙부처와 지자체의 정책들을 5년 단위로 종합적으로 계획하고 세부 과제별 성과를 점검하는 방식으로 추진된다. 이민자 통합과 관련된 정부 부처들의 정책 방향을 종합적으로 파악할 수 있는 장점이 있으며, 정교한 것은 아니지만 영역별 성과지표가 작성되기 때문에 정책 성과를 파악하는 데에도 일정한 정보를 제공하고 있다. 물론 이민자 통합과 관련된 다양한 정책의 구체적 현황, 다양한 행위자들 간의 상충되는 입장 등은 기본계획을 통해 파악하기 어렵다. 그러나 법률<sup>3)</sup>에 근거한 종합적 청사진(blueprint) 정책이라는 면에서 전체적 정책의 방향과 지향점을 분석하는 이 연구의 목적에는 적합한 분석 대상이라고 하겠다.

앞서 지적하였듯이 제3차 외국인정책기본계획에는 사회통합과 관련된 정책과 사업이 매우 많기 때문에, 여기에서는 중앙부처 수준의 세 가지 주제를 선정하여 분석한다. 기본계획의 5대 영역 중 두 번째인 “이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회(2)”중 “이민단계별 정착지원 및 사회통합 촉진(2-1)” 영역을 선정하였고, 이 중 세 가지 세부 과제를 주로 살펴본다. 첫 번째는 이민의 전 단계를 고려한 유기적 사회통합교육(2-1-2), 두 번째는 이민자 취업 및 직장생활 지원 강화(2-1-3)이다. 세 번째는 결혼이민제도 개선 및 피해자 보호 강화(2-1-4)이며, 여기에는 결혼이민 체류자격 심사 및 결혼중개업 단속과 더불어 조기적응을 위한 교육 지원이 포함되어 있다.

#### 1. 사회통합교육의 체계화와 확대

사회통합을 이루기 위한 정책 수단 중 사회통합 교육은 상당히 큰 비중을 차지하고 있다. 이민자를 위한 한국어 교육, 한국사회 이해 교육, 일상생활 정보 제공, 피해 예방 교육 등은 다양한 부처와 사업을 통해 진행되어 왔다. 3차 기본계획에서는 교육 대상인 이민자 집단별, 부처 및 사업별로 각기 시행되고 있는 교육 프로그램들을 ‘단계별로 유기적으로’ 운영하여 체계화하려는 목표를 설정하고 있다.

6개의 세부과제 중 첫 번째인 “강사역량 강화”는 세 부처를 포괄하는 과제라는 점이

3) 외국인정책 기본계획은 재한외국인처우기본법에 근거하여 5년 단위로 수립되고 있다.



눈에 띈다. 사회통합 프로그램 강사의 역량강화를 위한 교재 개발 및 교육 실시(법무부), 결혼이민자 출신 강사를 포함한 다문화 이해교육 전문강사 양성(여성가족부), 외국인인력지원센터 상담원 역량강화와 교육 실시(고용노동부) 등 3개 부처에서 진행하는 교육 프로그램을 묶어 강사 양성과 보수 교육을 통한 교육 품질 개선을 목표로 삼았다.

나머지 5개 과제는 모두 사회통합 프로그램(법무부)의 교육 콘텐츠 확대와 인프라 강화, 제도적 확장에 관한 것이다. 사회통합 프로그램의 온라인 콘텐츠 개발과 업로드, 이민자 뿐 아니라 그 가족과 일반 국민을 위한 교육 프로그램 개발, 지방정부와 협력하여 사회통합 프로그램의 내용을 다양하게 확대하는 방안, 대학/대학원 교육과 연계하여 사회통합교육 전문가를 양성하는 방안, 그리고 이민자 체류자격 심사에서 사회통합 이수여부를 요건으로 추가하거나 인센티브를 주는 방안 등이 폭넓게 추진되었다.

<표 1> 이민의 전단계를 고려한 유기적 사회통합 교육 실시(2-1-2) : 세부 과제

세부과제명	주요 내용/ 담당부처	성과 지표/ 달성도
1) 강사역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회통합 프로그램 강사용 교재/지침 개발 및 교육 실시 (법무부)</li> <li>- 다문화 이해교육 전문강사(결혼이민자 출신 강사 포함) 양성 및 인력풀 구축 (여성가족부)</li> <li>- 외국인인력지원센터 상담원 역량 강화를 위한 매뉴얼 제작 및 교육 실시 (고용노동부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육실시 횟수 (100%)</li> <li>- 다문화이해교육 이용자 수 (102~108%)</li> <li>- 매뉴얼 보급, 워크숍 횟수(100%)</li> </ul>
2) 교육 방법 및 콘텐츠 다양화	- 사회통합프로그램 강의 동영상 제작 및 온라인 배포(유튜브, 소시넷), 지자체 우수 프로그램 발굴하여 연계 (법무부) ('18 과제종결)	동영상 온라인 게시, 지자체 공문발송 (100%)
3) 중앙·지자체 협업 강화	- 지방정부 우수 프로그램을 사회통합 프로그램과 연계 (법무부) ('20 과제종결)	지자체 공문발송 1회 (100%)
4) 국민·이민자 공동참여 방안 마련	- 사회통합 프로그램에 이민자 외 배우자, 가족 등 다양한 계층이 참여할 수 있는 콘텐츠 마련 (법무부)	콘텐츠 발굴 1개 (100%)
5) 고품질 교육인프라 구축	- 다문화사회 전문가 양성 (대학/대학원 교과목 이수자), 사회통합 프로그램 강사 보수 교육 실시(법무부)	교육 실시 3회 (100%)
6) 사회통합 교육과 체류·영주·국적 연계 강화	- 사회통합 프로그램을 이민자 체류관리와 연계, 영주자격 취득시 요건으로 규정, 귀화 신청자에 종합평가 실시 (법무부)	시행령 개정 1회 (100%)

전반적으로 각 부처가 실시해온 이민자 대상 교육 프로그램을 보다 체계화하기 위해 강사 양성 및 전문성 강화, 보수 교육 실시 등은 적절하고 필수적인 방향이라고 할 수

있다. 그런데 이처럼 부처별 기존 정책을 강화하는 과제들이 “이민의 전 단계를 고려한 유기적 사회통합 교육”을 체계화하는 방향으로 수렴되고 있는지는 의문이다. 정책 제공자의 입장에서 다양한 이민자 집단을 대상으로 하는 각 부처의 정책을 묶어 정책 과제를 편성하는 것과, 실제 교육 서비스의 수혜자(이민자) 입장에서 볼 때 ‘이민의 전 단계’를 포괄하는 교육 프로그램에 접근할 수 있는가는 서로 다를 수 있기 때문이다.

이민자 사회통합을 위한 교육 프로그램의 내용을 보면 부처별로 상이한 지향이 나타난다. 법무부의 사회통합 프로그램은 한국 생활 적응을 위한 정보 제공과 소양 교육 등 이민자의 ‘적응’에 초점을 맞추고 있으며, 교육 프로그램과 체류자격 관리를 연계하여 더 많은 이민자들의 교육에 참여하도록 제도화하려는 정책을 취하고 있다. 여성가족부는 다문화 이해교육을 확대하면서 이민자 출신 강사를 양성하여, 다문화 인식개선과 여성이민자들의 역량강화를 함께 추구해 왔다. 이민자의 ‘참여’를 강조하는 접근이라고 볼 수 있다. 노동부는 외국인인력지원센터의 상담 인력의 전문성을 강화하여 외국인 노동자에 위한 상담 및 교육 프로그램을 개선하고자 하는데, 이는 부처에서 운영하는 센터의 담당자 전문성 강화와 서비스 품질 개선이 주목적으로 보인다. 각 부처의 기존 프로그램을 강화와는 다른 차원에서, 이러한 정책 개선이 ‘이민자의 사회통합’을 위해 더 유기적으로 조율되고 강화될 수 있도록 하려는 통합적 접근이 필요하다고 하겠다.

사회통합 프로그램을 강화하는 법무부 정책 과제들은 성과지표를 달성하여 완료된 것으로 보고되었다. 그런데 3차 기본계획이 실시되는 5년 동안 교육 환경에 큰 변화가 일어난 점은 부분적으로만 언급되고 있다. 코로나 19 감염병 위기는 외국인 출입국 관리에 비상 상황으로 이어졌을 뿐 아니라, 이민자들이 참여하는 교육 프로그램에도 큰 차질을 빚었다. 이민정책연구원의 이슈 브리프 (2020-10)에 따르면, 사회통합 교육 프로그램 참여자는 2018년 50,609명, 2019년 56,535명으로 증가하다가 2020년에는 36,514명으로 다소 감소하였다. 같은 기간 동안 온라인 실시간 화상교육 참여인원은 2018년 1,326명, 2019년 1,466명, 2020년 36,410명으로 급증하였으며, 특히 코로나 상황에서 2020년 전체 교육이 온라인 실시간 화상교육으로 실시되었음을 알 수 있다.

코로나 19 감염병 상황이 장기화됨에 따라 사회통합 교육에서도 온라인 콘텐츠 개발과 비대면 프로그램의 확대 등 전반적인 대응이 시급히 요청된다. 또한 감염병 상황에서 외국인에 대한 혐오와 적대감이 확산되고 있으며, 이러한 사회문화적 환경 변화에 대응하는 교육 프로그램의 새로운 접근도 필요하다고 하겠다.

<표 2> KIIP 참여자 현황, 2009-2019

(단위: 명)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
참여자	1,331	4,429	6,519	12,444	14,014	22,361
(누계)	1,331	5,760	12,279	24,723	38,737	61,098
구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
참여자	25,795	30,515	41,500	50,639	56,535	36,514
(누계)	86,893	117,408	158,908	209,547	266,082	302,435

&lt;표 3&gt; 연도별 온라인 실시간 화상교육 개설현황

(단위: 개, 명)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
과정수	22	34	75	96	108	125	151	163	2,998
인원	97	161	646	853	989	1,130	1,346	1,466	36,410

출처: 이민정책연구원 이슈브리프 (2020-10), 비대면 시대, 사회통합 프로그램(KIIP) 운영의 현안과 나아갈 방향, 3-4쪽

## 2. 이민자의 취업 및 직장생활에 대한 지원

이민자의 사회통합에서 취업과 경제적 자립은 매우 중요한 요소이며, 이민자가 증가하고 이민정책이 성숙할수록 직업 훈련이나 취업 지원과 관련된 정책의 비중은 더욱 확대될 것이다. 이 영역의 세부 과제는 취업지원 확대, 직장생활 지원, 결혼이민여성 농업교육 등 세 가지로 구성된다.

&lt;표 4&gt; 이민자 취업 및 직장생활 지원 강화(2-1-3) : 세부 과제

세부과제 명	주요 내용/ 담당부처	성과 지표/달성도
1) 취업지원 확대	- 결혼이민자, 이주청소년, 난민인정자 대상 직업훈련 실시, 내일배움카드 발급하여 훈련비 지원 (고용노동부)	- 훈련참여자 목표 수 (61 ~ 106%)
2) 직장생활 지원 실질화	- 농어업 외국인 생활시설 개선 및 고충상담, 외국인 고용 사업주 대상 교육 실시 (고용노동부)	- 사업주 교육 명수 (101~104%)
3) 결혼이민여성 농업교육, 다문화가족 농촌정착 지원과정	- 결혼이민여성에게 기초 농업교육 및 작목별 1:1 농업교육 실시 - 결혼이민여성과 그 가족을 위해 현장 견학, 청소년 교육 및 캠프 등 실시 (농림부)	- 교육 이수 인원 수 (102~104%)

취업지원 사업은 취업에 어려움을 겪는 결혼이민자, 이주청소년, 난민인정자 등을 대상으로 직업훈련을 실시하며, 특히 국민내일배움카드(직업능력개발계좌)를 발급하여 적합훈련을 수강할 경우 훈련비와 훈련 장려금을 지급한다. 이 정책은 직업훈련을 위한 프로그램을 이민자에게도 확대 실시하는 정책으로 사회통합을 위해서도 그 의미와 효과가 크다고 볼 수 있다. 성과 지표를 보면, 결혼이민자 훈련참여 인원이 다소 감소하는 추세를 보이고 있다 (2018년 1,343명, 19년 1,331명, 20년 1,099명). 코로나 19 확산으로 인해 교육 참여가 감소한 것으로 보이지만, 고용센터의 접근성, 이민자 대상 서비스에 대한 점검 등 이민자의 직업훈련 참여를 확대할 수 있는 다각적인 노력이 필요하다고 하겠다.

“직장생활 지원 실질화”는 외국인 노동자 중에서도 작업장이나 생활 환경이 매우 열악한 농축산 어업 분야 종사자의 고충상담을 확대하고, 외국인을 고용한 사업주의 노무관리 교육을 실시하는 정책이다. 최근 농축산 어업 분야 외국인 노동자의 인권 문제가 심각한 사회문제로 대두한 상황에서 매우 시급한 과제라고 할 수 있다. 한국산업인력공단에서 사업주(고용주) 교육을 실시하고, 외국인노동자지원센터 중 소수업종 특화 센터를 지정하여 방문 상담을 실시하고 있다.

결혼이민여성 농업교육과 다문화가족 농촌정착지원과정은 농림부에서 추진하며, 결혼이민자를 위한 기초 농업 교육과 보다 전문화된 작목별 농업 교육을 1:1 멘토링 방식으로 실시하였다. 농촌 거주 여성이민자들에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 농업교육을 강화하는 과제는 직업 훈련과 더불어 소득 증진, 농어촌 후계자 양성, 인구가 감소하고 있는 농어촌의 활력 증진 등 복합적인 목적을 위해 중요한 과제라고 할 수 있다. 그런데 농업 관련 직업 교육이 사회문화적 적응 프로그램, 가족과 청소년에 대한 교육이 한꺼번에 실시된다면, 직업 교육의 목적이 내실 있게 추진되지 못할 우려가 있다. 결혼이민자의 경우 초기 이민자 뿐 아니라 장기 거주자가 점차 증가하는 상황에서, 사회문화적 적응 프로그램과는 차별화된 실질적인 농업 직업훈련이 체계화될 필요가 있다고 하겠다.

이민자의 취업과 직업 훈련, 외국인 노동자의 직장생활에 대한 지원 정책들이 ‘사회통합’ 과제에 포함된 것은 긍정적인 흐름으로 볼 수 있다. 이민자의 사회통합은 무엇보다 이민자의 노력을 통한 사회 적응, 즉 한국어 교육, 한국사회 이해, 한국의 법 질서 준수 등을 우선적으로 강조해왔던 것이 사실이다. 그런데, 이민자의 취업과 경제생활을 지원함으로써 이민자들도 사회구성원으로서 참여하고 경제적으로 자립할 수 있도록 지원하는 것은 사회통합의 내용을 보다 실질화하는 방향이다.

이를 위해 기존 정책(국민내일배움카드)의 범위를 확대하여 이민자를 포괄하는 것은 매우 실질적인 접근으로 보인다. 직업훈련 뿐 아니라 창업 분야에서도 기존의 지원 정책에 이민자들이 접근할 수 있도록 하는 방안이 필요해 보인다. 많은 기존 연구에 따르면 이민자들은 노동시장에서 좋은 일자리에 접근하기 어려우며, 안정된 직업으로의 접근과 이동이 차단됨으로써(blocked mobility) 창업으로 눈을 돌리고 자영업에 종사하는 경우도 많다(Chreim et. al, 2018). 또한 자영업에 종사하는 이민자들은 업종 선정, 고객 확보, 기업가로서의 전략 등에서 선주민과는 다른 복합적 사회문화 환경에 놓여있다. 이민자의 창업은 새로운 사회적 이동을 모색하는 기회가 되며, 더 나아가 이들의 사회적 상호작용을 확대하고 공동체 인식을 촉진하며, 장기적으로 이민자의 사회 통합에 기여할 수 있다(Kowk, 2020: 102~103; Liu at. al, 2014). 이민자의 창업은 지역사회 활성화에 다양한 방식으로 기여할 수 있는 잠재력을 지니고 있으며, 취업 뿐 아니라 창업 분야에서도 이민자의 환경 및 장단점을 고려한 지원 정책들을 폭넓게 검토해볼 필요가 있다.

### 3. 결혼이민 피해자 보호 및 조기적응 지원

이 영역은 결혼이민자에 초점을 맞추어 체류자격 심사제도의 개선 및 모니터링, 국제결

혼중개업체 불법 행위 단속 및 피해 예방, 국제결혼 희망자에 대한 사전 교육, 결혼이민자 조기적응을 위한 교육 프로그램 등으로 구성되어 있다. 부처별로 살펴보면, 법무부는 결혼이민 비자 심사기준이 2014년 강화된 이후 사증발급 실태를 지속적으로 모니터링하면서 미비점을 보완하고, 국제결혼을 희망하는 한국인 배우자에 대한 교육을 실시하며, 결혼이민자의 조기적응을 위한 프로그램 운영, 결혼이민자 맞춤형 사회통합 프로그램 개발 등을 추진하였다. 출입국 심사기준 개선에서 이민자 및 한국인 배우자를 위한 교육 프로그램까지 다양한 정책 내용을 포괄하고 있다. 여성가족부는 국제결혼중개업의 불법 행위를 통한 피해를 막기 위해 지자체와의 합동 단속 및 수시 점검, 국제결혼중개업 종사자 교육, 피해 예방을 위한 홍보물 제작 배포 등을 추진하였다.

<표 5> 결혼이민제도 개선 및 피해자 보호 강화 : 세부 과제

세부과제 명	주요 내용/ 담당부처	성과 지표/달성도
1) 심사기준 개선효과 모니터링	- 결혼이민 사증발급 심사기준 개선('14) 이후 지속 모니터링, 기준의 미비점 보완(조기적응 프로그램 일부 의무화, 가정폭력 전력자 초청 제한 등)등 제도개선 추진 (법무부)	소득요건 고시 1회 (100%)
2) 국제결혼 국민 소양교육 강화	- 국제결혼을 하려는 국민에게 '국제결혼 안내프로그램' 지속 시행 (법무부)	프로그램 참여자 만족도 (99~104%)
3) 국제결혼업체에 대한 지자체 역할 강화	- 불법 국제결혼 중개행위에 대한 지자체 주관의 정기점검 및 합동 수시점검 강화, 불법행위 단속 활동 강화 (여성가족부)	국제결혼중개업체 지도점검 횟수 2회(100%)
4) 국제결혼피해자 구제 강화	- 국제결혼 피해 예방을 위해 상담 전화 운영, 피해예방 가이드북 제작 및 배포 (여성가족부)	국제결혼중개업 종사자 피해예방교육 횟수(8회) (100%)
5) 결혼이민자 조기적응 강화	- 결혼이민자의 조기적응을 위해 기초법 질서, 생활적응 정보, 한국문화 이해교육 제공하는 프로그램 강화, 7개 국가 의무화 (법무부)	교육참여자 목표수 (117~199%)
6) 결혼이민자 맞춤형 사회통합 프로그램 개발	- 결혼이민자를 위해 특화된 사회통합 프로그램 교재 개발 (법무부)	교재개발 1회 (100%)

그러나 다른 한편, 특정 이민자 집단을 타겟으로 하는 '맞춤형' '특화' 프로그램을 강조하다 보면 사회통합이라는 보편적 목표가 희석될 우려도 있다. 결혼이민자는 실질적인 정주형 이민자의 대다수를 형성하고 있으며, 한국생활을 위한 교육과 직업 훈련, 경제적

자립, 사회통합 프로그램에 참여하는 이민자 중 결혼이민자는 이미 다수를 차지하고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 결혼이민이라는 특정 집단을 타겟으로 하는 이른바 맞춤형 프로그램을 강조하기 보다는, 사회통합 프로그램의 보편적 목표와 포괄성을 확장하기 위한 ‘전사회적 접근’을 확장하려는 접근이 필요하다고 하겠다.

#### 4. 사회통합 정책과제에 나타난 특징과 한계

이민자의 사회통합의 중요성에는 거의 이견이 없지만, 구체적으로 사회통합의 의미와 내용은 무엇이며 어떤 정책을 통해 이를 추진할 것인가에 대한 의견은 단일하지 않다. 이민자 통합이 한국의 정책 안에서 어떤 방향과 범위로 설정되고 있는지를 알아보기 위해 3장에서 정책 과제들을 살펴보았다. 제3차 기본계획에서는 좁은 의미의 사회통합, 즉 조기 적응을 위한 이민자들의 학습과 교육 (이를 통한 이민자와 한국사회 주류간의 갈등 및 충돌이 최소화된 법·질서 유지)을 위한 정책들이 중시되고 있다. 더 나아가 이민자들의 경제적 자립과 직업 훈련의 기회 확대 등 보다 확장된 사회통합 정책들이 포함된 것은 바람직한 진일보이지만, 여전히 부분적인 대응에 머물러 있다. 이민자 통합에 대한 사회적 합의를 더욱 폭넓고 공고하게 형성해 나가기 위해, 그리고 정책 제공자의 입장 뿐 아니라 정책 수혜자(이민자)의 입장에서 본 사회통합의 의미를 균형 있게 고려하기 위해 향후 더 많은 논의가 필요하다고 하겠다.

첫째, 사회통합의 범위, 누가 사회통합에 포함되는가의 기준은 정책 환경과 사회적 합의에 따라 유동적으로 변할 수 있다. 가령, 통합의 범위는 체류자격과 거주 기간에 따라 달라지며, 특정 목적의 일정 기간 거주자(외국인 노동자, 유학생 등)나 장기 체류자격을 갖추지 못한 외국인은 사회통합에 포함되지 않는다는 입장도 있을 수 있다. 하지만 다양한 이민자의 증가, 이민 목적국으로써 한국의 지위 변화, 이민정책의 성숙, 국민 전반의 인권의식 확대 등에 따라 사회통합의 범위는 점차 확대되는 추세이다. 이 연구에서 살펴본 3차 기본계획의 과제에서는 결혼이민자, 다문화 청소년 뿐 아니라 농축산어업 등 소수 업종에 종사하는 외국인 노동자를 위한 프로그램도 사회통합 정책 과제로 포함하였다. 더 나아가 외국인을 고용한 고용주, 국제결혼중개업 종사자, 사회통합 프로그램 등 관련 교육에 종사하는 강사, 다문화 이해교육에 참여하는 일반 국민까지 정책의 범위 안으로 폭넓게 포괄되고 있다. 즉, 사회통합 정책의 포괄성이 명시적 가치로 언급되지는 않았지만, 정책 현장에서는 다양한 행위자들을 포괄하는 방식으로 추진되고 있으며 앞으로 이런 방향은 더욱 확장될 것으로 예상된다.

둘째, 중앙정부와 지자체의 협력, 지자체의 역할 강화에 대한 과제들이 일부 포함되어 있지만 실질적인 성과는 지표를 통해 드러나지 않는다. 이 글에서 자세히 고찰하지는 않았지만, 외국인정책 기본계획의 연도별 점검 내용을 보면 중앙부처보다 지자체에서

4) 2009~2018년까지 사회통합 프로그램 참여자를 체류자격별로 나누어 보면 결혼이민(F6)이 50.8% (106,532명)로 가장 많으며, 그 다음은 비전문취업(E9) 13.3%, 방문동거(F1)와 재외동포(F4)이 각각 5.3%의 순이고, 기타가 16.6%를 차지하고 있다(임동진, 2019). 이처럼 결혼이민자는 사회통합 프로그램 참여자 중 절반에 이르는 다수를 차지하고 있다.



추진하는 통합분야의 정책 과제수와 예산은 타 분야보다 훨씬 높게 나타난다. 지역의 현실을 고려하고 지자체의 역할을 강화할 필요성은 어느 정도 인식되고 있지만, 그 구체적인 방향과 성과는 뚜렷하지 않는 상황이라고 하겠다.

셋째, 3차 기본계획에서 사회통합과 관련하여 가장 주목할 것은 다양한 교육 프로그램의 확대와 강사 역량강화이다. 교육은 이민자의 통합을 위해 매우 중요한 정책 수단이지만, 단기간에 확장될 경우 콘텐츠나 교육의 품질이 저하될 우려도 있다. 조기 적응, 정착 지원 등 일반적이고 모호한 목적의 교육들은 지양할 필요가 있으며, 수요와 목적이 명확한 교육프로그램(단계별 프로그램 구성, 직업훈련이나 취창업 지원, 지역 특화 교육 등)으로 체계화 및 질적 개선을 추구하는 것이 바람직할 것이다. 교육의 성과도 정책 제공자뿐 아니라 정책 수혜자의 입장에서 적절하게 평가하고 보완할 필요가 있다. 아울러 코로나 19 상황에서 온라인 비대면 프로그램 수요에 대한 적극적 대응이 모색되어야 할 것이다.

넷째, 3차 기본계획이 이민자의 자립과 참여를 사회통합의 요인으로 강조하고 ‘단계별’ 접근을 명시한 것은 매우 고무적인 일이지만, 이러한 논의들이 정책을 통해 일관되게 추구되고 있는지는 분명하지 않다. 세부 과제 내용을 보면 ‘단계’별 접근보다는 ‘대상별’로 분절된 접근이 두드러진다. 단계별 접근은 체류자격 심사 과정과 사회통합 교육을 연계하는 등의 일부 과정에 국한되며, 이민자가 한국에 입국하여 정착하고 장기거주하면서 다음 세대를 양육하는 등 보다 포괄적인 이민 단계 또는 이민자의 생애주기 차원에서 고려되지 않는다. 주지하다시피 코로나 상황에서 신규 이민자들의 이입은 감소하였으며, 결혼이민자의 경우 중장기 거주자가 늘어나고 이민 2세대들이 성장하고 있다. 기존의 이민자 사회통합 정책이 조기적응에 무게를 두었다면, 앞으로는 장기거주하는 이민자들과 이민 2세대 등의 사회통합을 지원하는 중장기 지원 정책을 검토할 필요가 있다. 3차 기본계획에서 내일배움카드를 이민자에게 확대한 정책은 이러한 차원에서 주목할 필요가 있으며, 장기적으로 창업 및 자영업자에 대한 지원도 확대할 수 있을 것이다. 조기적응 단계를 거친 후에도 이민자들은 경제활동과 사회 참여에서 지속적으로 어려움에 직면하고 있으며, 이들의 활발한 경제활동과 사회참여가 지역사회 활성화, 더 나아가 사회통합에 기여할 수 있다는 점을 장기적 관점에서 고려할 필요가 있다.

### III. 결론 : 향후 정책을 위한 시사점 및 미래과제

이민자 통합은 민주주의를 추구하는 국민국가가 결코 부인할 수 없는 보편적 가치이며, 이민배경을 지닌 사회적 소수자들을 사회구성원으로 포용하는 정책은 노동시장 구조변화와 인력 수요와 공급의 미스매치, 중장기적인 인구구조 변화에 대응하는 미래 과제로 받아들여지고 있다. 한국 사회에서도 이민자 통합의 필요성에 대한 인식은 점차 확산되고 있으나, 다른 한편 저성장과 기술혁신으로 인한 일자리 감소에 대한 불안, 감염병 위기, 인종차별과 혐오를 전파하는 극단적 정치 이념의 영향 등으로 이민자 통합에 적대적인 태도도 사회 일각에서 표출되고 있다. 외국인정책 기본계획의 이민자 사회통합

관련 정책 과제를 분석한 결과 한편으로 이민자 통합의 범위가 점차 확대되는 흐름도 나타나지만, 다양한 정책 영역들을 연결하는 전체적이고 포괄적인 통합의 방향은 뚜렷하게 제시되지 않는다. 국경을 넘는 이민의 유입이 점차 다양화되고 다양한 경로의 비정규 이민, 예상치 못했던 대량 난민의 발생 등 환경 변화는 이민자 통합 정책에 대한 새로운 도전인 동시에 정책 전망의 불투명성을 높이는 요인이 될 수도 있다.

이 연구에서는 이처럼 유동적인 환경에서 미래 정책의 방향을 모색하기 위한 이민자 통합의 가치들을 국제기구의 문헌들을 통해 검토하였다. 이를 바탕으로 노동, 가족, 문화 등 부분적으로 국한된 통합이 아닌 전체 영역을 아우르는 포괄적이고 ‘전사회적’인 통합 정책의 필요성, 우리 사회의 지속가능한 발전에 기여하는 이민자의 역할에 대한 인정과 이에 기반한 지원 정책의 필요성 등을 기본 방향으로 제언하고자 하였다. 이러한 시각을 바탕으로 제3차 외국인정책기본계획에 포함된 사회통합 정책 과제들의 특징과 한계들을 검토하였다. 여기에서는 미래 지향적인 이민자 통합 정책의 방향의 과제의 방향을 세 가지를 제언하고, 한국적 맥락에서 각 분야별로 필요한 세부 정책과제들을 제시하는 것으로 결론에 대신하고자 한다.

첫째, 부분적이고 한정된 차원이 아니라, 다양한 삶의 영역을 연결하는 포괄적이고 전체적인 이민자 통합의 체계를 구성해 나갈 필요가 있다. 체류자격에 따라 이민자를 분류하고 상이한 수준의 지원을 제공하는 방식의 분절화된 접근은 한국의 이민자 통합 정책에 여전히 강하게 남아있는 유산이라고 할 수 있다. 대표적으로 외국인노동자, 결혼 이민자라는 두 집단을 중심으로 상이한 지원이 제공되어 온 것이 사실이다. 그런데 이런 식의 분절적이고 이분법적인 접근은 외국인 노동자도 가족 부양을 위해 일하면서 가족재 결합을 희망하는 사람들이며, 결혼이민자들 또한 가구소득을 높이고 자녀 양육비용을 충당하기 위해 경제활동 욕구가 매우 높다는 실을 간과하게 만든다.<sup>5)</sup> 전국다문화가족 실태조사에 따르면, 결혼이민자와 귀화자의 경제활동참가율은 일반 국민에 비해 다소 높은 수준이며<sup>6)</sup>, 생활 안정을 위해 경제활동은 이민자들의 최우선 관심사가 되고 있다. 다시 말해, 외국인과 이민자의 경제활동은 정착과 생활안정, 즉 사회통합과 서로 구분하기 어려울 정도로 밀접하게 연관되어 있다.

이러한 맥락에서 특히 ‘일터에서의 이민자 통합’에 대한 논의가 필요하다. 외국인 노동력의 유입을 한국사회의 필요와 수요에 따른 인력 ‘활용’이라는 기능적 측면에서만 인식한다면 노무관리나 인력수급 조절을 넘어서는 사회통합 문제를 검토할 공간은 축소된다. 그런데 글로벌한 환경에서 장단기 노동자, 계절 노동자, 난민, 유학생 등 다양한 이민자 집단이 증가하게 되면서 외국인의 근로·경제활동과 관련된 사회통합 정책의 수요도 확대되는 추세이다. 작업장(workplace), 노동의 세계도 이민자 사회통합의 중요한 영역인 것이

5) 통계청의 2020 외국인고용조사 결과에 따르면, 15세 이상 국내 상주 외국인 중 61.6%(82만 500명)가 유배우자이며, 이 중 41.6%(55만 4,100명)가 배우자와 함께 국내에 거주하고 있다. 상주 외국인 중 25.5%는 4인 이상 가구, 22.2%는 3인 이상 가구에서 생활하고 있으며, 평균 가구원수는 2.7명이다(통계청 보도자료, 2020. 12. 21).

6) 2018년 전국다문화가족실태조사에 따르면, 한국 전체 경제활동참가율은 65.6%, 결혼이민자와 귀화자의 경제활동은 이보다 약간 높은 68.2%이다 (여성가족부, 2019).



다(Schmidt & Müller, 2021). 경제활동과 노동은 이민자를 ‘안정된 개인(established individuals)’(Jimenez, 2017)으로 살아갈 수 있게 만드는 생계활동의 기반이며, 작업장에서 동료와의 관계와 단체활동 참여, 고용주와의 관계와 법적 기본권의 보호 등은 개인의 권리 보장 및 사회활동을 위한 중요한 기반이기도 하다는 점을 주목해야 한다.

둘째, 기존 정책에서 이민자 사회통합이 자주 언급되고 있기는 하지만, 통합의 내용은 이민자들이 한국의 문화와 제도를 익히고 받아들이는 과정, 그리고 성공적인 ‘조기 적응’을 통해 주류 한국사회와의 긴장이나 갈등을 완화하는데 목적을 두고 있다. 물론 이러한 정책은 현실적으로 필요하지만, 그러나 이민자의 조기 적응과 더불어 이민자를 수용하는 한국 사회의 노력이 함께 수반될 때 비로소 실질적이고 균형 있는 이민자 통합에 이를 수 있을 것이다. 한국 사회의 수용성을 높이는 과정에서 특히 이민 관련 정책과 사무를 담당하는 공무원이나 공적 서비스 인력, 접촉면에서 활동하는 인력의 역량과 수용성을 점검해볼 필요가 있다. 앞서 ‘정책 격차’ 개념을 검토하면서 지적하였듯이, 이민 관련 법과 제도가 현장에서 실행되는 과정에서 접촉면 인력의 인식과 태도는 정책의 결과에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 현장 인력들이 이민자의 문화적 배경과 차이에 대한 인식, 이민자를 포용하는 통합정책의 목적과 취지에 대한 이해를 어느 정도 갖추고 있는지에 따라 정책의 실효성은 달라질 수 있다.

공무원과 접촉면 인력의 이민자 인식 및 다문화 수용성에 대한 전국적이고 체계적인 연구는 많지 않으며, 부분적인 사례연구 결과를 보면 전반적으로 다문화정책의 경험이 누적되면서 보편적인 다문화 정책의 필요성에 대한 인지도나 수용도는 높아지고 있지만, 현실적으로 한국 사회에서 살아가고 있는 소수자인 이민자와의 접촉, 이민자의 생활에 대한 이해도는 높아지지 않는 것으로 보인다(원숙연 박진경 2009; 권승 2009; 노경달 2020). 정책 현장, 지자체에서는 이민자 통합 관련 정책 담당자가 지정되지 않거나 인력이 부족한 경우가 많아, 업무의 전문성을 높일 기회가 적으며 현실적인 이중 부담이나 업무 피로도를 느끼고 있다. 접촉면 공무원과 담당 인력에 대한 교육 및 인식 개선 프로그램이 체계적으로 마련될 필요가 있다.

셋째, 이민자 통합을 위한 가장 일반적인 정책 수단은 교육 프로그램의 제공이다. 제3차 외국인정책 기본계획에는 사회통합교육(KIIP)을 체계화하여 제도적으로 정착시키기 위한 다양한 조치들이 포함되어 있다. 현행 사회통합교육은 이민자들의 한국사회 적응을 돕고 한국 문화와 소양을 익히는데 필요한 정보와 교육을 제공하는 동시에 이를 부분적으로 체류자격 심사와 연동하는 인센티브를 도입하고 있다. 사회통합교육의 목표나 실행 내용은 이민정책 환경의 변화에 따라 새로이 설정되고 개선될 필요가 있다. 따라서 사회통합교육이 목적으로 삼는 ‘이민자 통합’의 내용과 가치가 어떻게 설정되는가에 따라 사회통합프로그램을 편성·운영하는 기준도 달라질 것이다.

일반적인 사회통합교육 프로그램은 언어 교육과 사회문화 이해교육에 초점을 맞추고 있다. 언어와 문화의 이해는 이민자들이 새로운 사회에서 생활하는데 매우 중요한 요인임에 틀림 없지만, 주류 언어를 습득한다고 사회통합이 해결되는 것은 아니다. Barker(2020)의 연구에 따르면 사회통합은 네 가지 측면으로 구성되는데, 첫째 사회적

결속과 관계, 연계를 형성할 수 있는 역량, 둘째 소속감의 형성, 셋째 사회통합을 경제적 영역의 통합으로 연결하는 것, 그리고 넷째 사회통합을 언어적인 통합으로 연결하는 것이다. 요컨대, 코로나 상황에 대응하는 한편 사회통합프로그램을 한단계 업그레이드 할 수 있는 체계적 자료 구축이 필요한 상황이다. 무엇보다도 이민자를 비롯한 교육 참여자, 현장 교육을 제공하는 강사들, 교육 프로그램 운영자 등의 현장 참여자들의 다양한 의견을 반영할 수 있는 체계적인 실태조사를 통해 환류(feedback)체계를 강화할 필요가 있다.

## 참고문헌

- ADB, ILO, OECD. 2017. Safeguarding the Rights of Asian Migrant Workers from Home to the Workplace.
- Barker, Marianne. 2021. Social Integration in Social Isolation: Newcomers' Integration during COVID-19 Pandemic. *New Horizons in Adult Education & Human Resource Development* 33(20): 34-45.
- Castle, S. 2007. "The Factors That Make and Unmake Migration Policies." In A. Portes and J. DeWind, eds., *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspectives*. New York: Berghahn Books.
- Castle, S. and M.J. Miller. 2003. *The Age of Migration*, 3rd ed. New York: Guilford Press.
- Castles, S. and A. Davidson. 2000. *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. New York: Routledge.
- Chreim, Samia, Martine Spence, David Crick, and Xiaolu Liao. 2018. "Review of female immigrant entrepreneurship research: Past findings, gaps and ways forward." *European Management Journal* 36: 210-222.
- IOM. 2020. *World Migration Report 2020*.
- Jimenez, T. 2017. *The other side of assimilation: How immigrants are changing American life*, Oakland, California: University of California Press.
- Kim, Nora Hui-Jung. 2013. "Selective State Response and Ethnic Minority Incorporation: The South Korean Case". In L.A. Eng, F.L. Collins and B. Yeoh, eds., *Migration and Diversity in Asian Contexts*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies Publishing.
- Kwok, Kim. 2020. "The moral economy of Asian migrant women in small business in Hong Kong." *Asia and Pacific Migration Journal* 29(1): 101-123.
- Lahav, G. and V. Guiraudon. 2007. "Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes". In V. Guiraudon & G. Lahav eds., *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*. London & New York: Routledge.
- Liu CY, Miller J and Wang Q. 2014. "Ethnic enterprises and community development." *Geo Journal* 79(5): 565-576.
- OECD, and EU. 2018. *Settling in 2018 : Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing, Paris/EU.
- OECD. 2020. How best to communicate on migration and integration the context of COVID-19? <https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-best-to-communicate-on-migration-and-integration-in-the-context-of->

- covid-19\_813bddfb-en (검색일: 2021. 11.10).
- OECD. 2020. Migration Policy Debate, 20 January, 2020 (<https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-20.pdf>, 최종검색일: 2021년 11월 19일).
- Schmidt, Werner and Andrea Müller. 2021. "Workplace universalism and the integration of migrant workers and refugees in Germany." *Industrial Relations* 52: 145-160.
- Statham, P. and A. Geddes. 2007. "Elites and the 'Organised Public': Who Drives British Immigration Politics and in Which Direction?" In V. Guiraudon & G. Lahav eds., *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*. London & New York: Routledge.
- Yamanaka, G. 2004. "Citizenship and differential exclusion of immigrants in Japan." In B. Yeoh & K. Willis eds., *State/ Nation/ Transnation : Perspectives on Transnationalism in the Asia-Pacific*. London & New York: Routledge.
- 권승. 2009. "다문화사회에 대한 지방정부 공무원의 수용성에 관한 연구". 《21세기 정치학회보》 19(1): 353-378.
- 김이선 외. 2019. [2018 국민다문화수용성조사]. 여성가족부.
- 노경달. 2021. "공무원의 다문화수용성 결정요인에 관한 연구." 한양대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 법무부. 2021. [2021년 중앙행정기관 외국인정책 시행계획].
- 엄진영 외. 2017. [농업부문 외국인 근로자 고용실태와 정책과제]. 한국농촌경제연구원.
- 오지혜·이미향. 2018. "이민자를 위한 사회통합 교육프로그램 교재 연구 - 호주의 사례를 중심으로." 한국언어문화교육학회 제27차 추계전국학술대회 자료집: 251-264.
- 원숙연·박진경. 2009. "다문화사회와 외국인정책에 대한 정향성 분석: 중앙정부 공무원의 인식을 중심으로." 《행정논총》 47(3): 201~224.
- 이경숙·오경석. 2020. [경기도 외국인주민 코로나19 인식 및 대응실태 모니터링 보고서]. 경기도외국인인권지원센터.
- 이민정책연구원. 2020. [이슈브리프: 비대면 시대, 사회통합 프로그램(KIIP) 운영의 현안과 나아갈 방향].
- 이혜경 외. 2020. [농축산업 등 분야 다양한 외국인력 공급방식 마련을 위한 연구]. 한국인구학회.
- 임동진. 2019. "이민자 사회통합프로그램의 참여요인과 교육성과 분석: 프로그램 참여자와 비참여자 비교를 중심으로." 《행정논총》 57(4): 283-317.
- 정기선. 2020. "코로나19 이후 내·외국인 출입국 및 외국인의 국제 체류현황 변화." [한국의 사회동향 2020]. 통계청 통계개발원.

최윤정 외. 2019. [2018 전국다문화가족실태조사]. 여성가족부.

관계부처 합동 보도자료. 2021. 1. 6. 농어업분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화.

통계청 법무부 보도자료. 2020. 12. 21. 2020년 이민자체류실태및고용조사 결과.

# **Evaluation of Settlement Supports for Immigrants and Future Agenda for Immigrant Integration in Korea: focusing on the 3<sup>rd</sup> Basic Plan for Policies on Foreigners**

Hwang, Jung-Mee

(Institute for Gender Research, Seoul National University, sarlac@snu.ac.kr)

---

## **Abstract**

This study examines recent discussions on the immigrant integration policy in Korean context and highlights new values and directions for immigrant integration in terms of better response to future social changes. Distancing from a conventional dichotomy of assimilationism versus multiculturalism, this paper emphasizes a holistic approach toward immigrant integration, and the recognition of immigrants contribution for sustainable development of community. Second, in order to examine the current status of Korea's social integration policy for immigrants, this study analyzed the Basic Plan for Foreigners' Policy focusing on public supports for the settlement of immigrants and education program for social integration. Third, based on these considerations, the characteristics and limitations of the existing immigrant integration policy has been diagnosed, and overall policy direction and future tasks of the immigrant social integration are suggested.

**Keywords:** immigrant integration, social integration, immigration policy, sustainability, workplace integration

## 분단체제 안의 이민사회에 대한 시론

한준성(경희대학교 공공거버넌스연구소, babaro79@gmail.com)

### 요약

민주화와 세계냉전의 종식 이후로도 한반도 분단체제는 지속되고 있으며 그런 가운데 최근 한국사회는 다소 논쟁적일 수 있으나 이민사회로 변모하고 있다. 이 글은 이러한 지속과 변모를 염두에 두면서 이민사회로의 이행이 분단체제론과 맺는 논리적, 실천적 연관성을 시론적 수준에 탐문한다. 먼저 백낙청의 분단체제론의 주요 논지와 사회과학계 내에서 이를 어떻게 수용해 왔는지를 살펴본다. 이를 토대로 분단 현실을 자본주의 세계경제, 대분단체제, 비대칭적 분단국체제, 남북한 체제, 각 사회의 하위체제로 이어지는 분단체제론의 중첩구도에서 이해한다. 이어서 이러한 중첩구도를 바탕으로 한국사회에서 진행중인 이민사회로의 변모와 분단구조의 현실이 맺는 관련성과 쟁점을 짚어본다. 분단체제의 극복이 단지 남북통합의 민족사적 과제일 뿐만 아니라 21세기의 변화된 환경에 조응하는 새로운 공동체 형성을 아우르는 과제이다. 또한 21세기 한국사회의 가장 주요한 변모 가운데 하나가 이민사회로의 이행이다. 이 글을 이런 맥락에서 언뜻 결합 지점을 찾기 어려워 보이는 분단체제의 현실과 이민사회로의 변모의 관련성을 사회과학적으로 분석하고 구체 함의와 쟁점을 도출하는 작업의 필요성을 제기한다.

**핵심 단어:** 한반도 분단, 분단체제론, 이민사회, 자본주의 세계체제, 비대칭적 분단국체제

## I. 들어가는 말

정전(停戰). 이는 전쟁도 평화도 아닌 상태로, 군사충돌과 전쟁재발의 위험과 더불어 교류·화해와 평화 구축의 가능성을 함축한다. 1951년 7월 10일 개성에서 시작된 정전회담은 지난한 회담을 거쳐 1953년 7월 27일 정전협정으로 귀결되었다. 그것은 ‘정전체제’라는 비평화 역사구조의 출발이었고 1945년 시작된 ‘분단’의 체제화, 즉 ‘분단체제’의 형성을 의미했다. 남북분단의 구조는 동아시아 국제질서와 동서냉전체제 속에 위치하면서 한국사회 내부의 이념적 스펙트럼을 협소화시켜왔다. 그런 가운데 통일, 노동, 분배의 이슈는 정치사회에서 적극적으로 제기되기 어려웠고, 관련된 사회운동은 탄압의 대상이 되기 일쑤였다.

그러다가 1980년대 후반을 기점으로 변화의 바람이 불기 시작했다. 한국사회 내적으로는 군부독재가 종식되었고, 대외적으로는 동서냉전체제가 해체되었다. 정전체제에 균열이 발생하기 시작했고 우여곡절 속에서도 평화체제를 향한 걸음들을 내딛었다. 한반도 분단체제가 남북 상호간 서로의 국가성에 대한 모종의 인정에 기반한 적대적 공존의 질서였다면, 이제 남북 간 역사적 상처와 군사적, 심리적 경계선들의 이완과 해체를 통한 상생의 질서로의 방향틀기가 가시화되기 시작했다. 그렇지만 변화의 폭은 평화체제로의 전환을 기대하기에는 불충분했고, 한국사회는 분단이 지속되는 가운데 현재 이민사회로의 이행이라는 중대 변화를 겪고 있다.

2007년 100만 명을 넘어선 체류 외국인 규모는 불과 10년 만에 200만 명을 돌파했다. 물론 최근에는 코로나 팬데믹의 여파로 신규 유입 규모가 크게 준 것이 사실이나 이를 한시적 현상으로 볼 때 선술한 추세는 이후로도 다양한 흡입 요인들과 어우러지면서 지속, 강화될 것으로 보인다. 뿐만 아니라 다양한 사회문화적 배경을 가진 이주민의 급증과 정주화 경향에 따른 인구사회적 변화와 문화다양성 심화는 민족국가 전통에 근간한 권리 배분 정치의 재구성 내지는 혁신의 필요성을 높이게 된다.

이처럼 한국사회는 민주화와 탈냉전 이후로도 분단체제가 지속되는 가운데 이민사회로의 이행이라는 변화의 국면에 있다. 이 지점에서 이 글은 다음과 같은 물음을 제기한다. 분단체제론은 이민사회로의 이행과 관련된 현상들을 설명하는데 있어서 어떠한 분석과 해석의 가능성을 제공해 줄 수 있는가? 그러한 분석과 해석의 가능성을 확보하기 위해서 분단체제에 관한 논의는 어떻게 새롭게 사고되어야 하는가? 이 글은 이러한 물음을 바탕으로 분단체제에 관한 담론을 이민사회로의 이행이라는 현실적 전망과 접맥시키면서 유의미한 쟁점 내지는 가능성을 탐문하는 시론적 수준의 연구다.

글의 구성은 다음과 같다. 우선 군부독재 종식과 동서냉전체제 해체라는 대내외적 환경 변화 속에서 남북분단 현실의 구조와 그 체제적 성격에 관한 논의를 촉발시킨 백낙청의 분단체제론을 살펴본다. 이어서 그의 분단체제론에 대한 사회과학계의 수용, 발전 궤적의 일부로 이삼성의 ‘대(大)분단체제’ 논의와 박명규의 ‘비대칭적 분단국체제’ 논의를



살펴본다. 이를 통해 ‘자본주의 세계체제—대분단체제—비대칭적 분단국체제—남북한 각각의 체제’의 중첩구도를 도출한다. 마지막으로 이러한 중첩구도를 토대로 한국사회에서 진행되고 있는 이민사회로의 이행과 남북분단 현실이 맺고 있는 관련성과 쟁점을 짚어 본다.

## II. 분단체제론과 중첩구도

### 1. 분단체제론: 백낙청의 문제인식과 사유

백낙청은 자신의 분단체제론이 87년체제의 근본적인 한계에 대한 인식에서 출발한다고 밝힌바 있다. 그에 따르면 민주주의로의 체제이행에도 불구하고 이후 지금까지 87년 체제는 이전의 권위주의체제의 기반이었던 정전협정체제와 분단체제의 지속이라는 태생적 한계를 지녀 왔다(백낙청, 2017: 23). 그런 점에서 그는 한반도의 분단 현실을 보다 총체적이고 체계적으로 해명하기 위하여 ‘분단체제’라는 탐색적 분석 개념을 제시하고 논의를 발전시켜 나갔다(백낙청, 1994: 14; 2006: 150; 2011: 139).

그 출발은 1987년 한 좌담회였다. 그는 이 자리에서 “분단이 되었음에도 불구하고 그것을 계속해서 하나의 사회구성체로 보는 것도 무리지만 그것을 단순히 두 개의 사회구성체라고 얘기해놓고 끝내는 것도 무리가 될 만큼 그런 독특한 사회구성체라면 ... 이것에 대한 이론적 인식을 하자”고 제안했다(김종엽, 2004: 108 재인용). 이후 그는 남북을 망라하는 한반도의 분단 현실이 지닌 ‘체제(regime)’로서의 성격을 규명할 필요성을 제기했다(백낙청, 1994: 15). 백낙청은 ‘분단’과 ‘분단체제’를 개념적으로 구분하면서<sup>1)</sup> 후자에 대한 인식이 미약하다는 판단 하에 상이한 ‘체제’를 가진 남북이 “교묘하게 얹혀 분단현실을 재생산”하는 “구조적 현실”을 ‘분단체제’의 개념으로 파악하고자 했다(백낙청, 1998: 17; 2017: 33). “우리의 현실을 구조적으로 규정하는 남북관계”로서 자기를 재생산하는 분단체제에 주목해야 한다고 본 것이다(백낙청, 2017: 18).

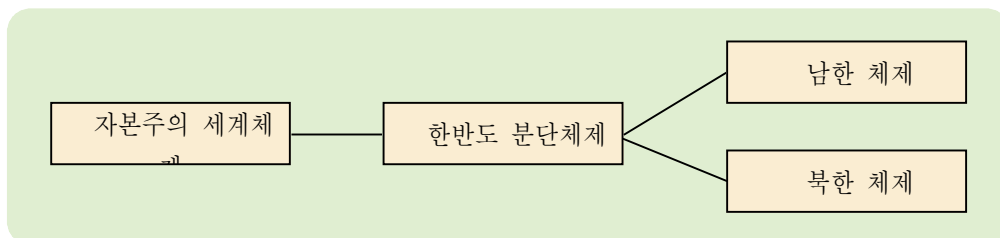
한편 이러한 문제인식의 밑바탕에는 분단 현실에 접근하는 기존의 논리와 담론에 대한 그의 불만 내지는 비판이 깔려 있다. 첫째, 분단체제를 분단, 분단시대, 남북대결상태 정도를 의미하는 수사적 표현으로 사용하거나 남한 내부의 반공체제만을 염두에 두는 방식으로 이해하는 것을 경계했다(백낙청, 1994: 13, 54). 둘째, 분단체제를 단순히 냉전체제의 산물로 보는 태도나 탈냉전 이후의 남북분단을 냉전체제의 “불행한 ‘유물’로 보는 시각”을 문제시했다(백낙청, 1994: 23-24). 셋째, ‘선민주-후통일’ 내지는 ‘선통일-후민주’의 사회운동 노선이 갖는 인식론적 한계와 양측이 “‘자주’와 ‘민주’의 우선순위를 두고 분열”하는 상황을 비판했다(백낙청, 1994: 33). 그러면서 백낙청은 자신의 분단체제론을 통해서 “통일운동과 민주화운동의 일체화”에 대한 효과적 이론의 가능성을 모색했다(백낙청, 1994: 27). 넷째, 그는 선협적 1민족 1국가 원칙에 기반하여 ‘민족’의 외연을 ‘국가’의 틀로 가두려는 경향을 비판적으로 보았다(백낙청, 1994: 35).

1) 분단과 분단체제의 개념적 차이에 관해서는 백낙청(2012: 141-142)의 논의를 참고하시오.

그렇다면 그가 분단 현실에 대한 새로운 방식의 이론적, 실천적 접근으로 제시한 분단체제론의 주요 내용은 무엇인가? 우선 분단체제는 그것이 ‘체제’로 명명되는 한 일정한 지속성 내지는 자기재생산 능력, 그리고 대중이 보이는 일정 수준의 ‘순응’을 전제로 한다. 즉, 분단 구조가 남북 주민의 일상생활에 상당한 수준으로 고착된 것이다(백낙청, 1998: 18-20).

다음으로, 백낙청의 분단체제론은 <그림1>에서 보듯이 ‘세계체제—분단체제—남북한 체제’라는 삼중구도를 전제하고, 세 체제의 상호작용 방식에 주목한 논의다(김종엽, 2004: 129). 여기에서 세계체제는 임마누엘 월러스틴(Immanuel Wallerstein)이 말하는 근대 자본주의 세계경제를 일컫는다(백낙청, 1994: 17).<sup>2)</sup> 백낙청은 분단체제 내에서 벌어지는 여러 문제들의 “더 기본적인 뿌리”가 바로 이 자본주의 세계체제에 있음을 강조하면서 양극화, 환경파괴, 성차별, 폭력과잉 등의 세계체제에 기인한 여러 문제들이 한국사회에서 나타날 때 분단체제가 “가세해서 문제가 굴절되기도 하고 많은 경우 더 악화된다”고 보았다(백낙청, 1998: 20; 2012: 148). 이처럼 자본주의 세계체제의 규정력이 분단체제를 매개로 하여 남북한 두 하위체제 내부에 작동한다는 것이 그의 지론이다. 아울러 그는 바로 그렇기에 분단체제라는 중간항을 논외로 하고서 남북 각각의 체제 작동방식을 제대로 파악하기 어렵다고 보았다(백낙청, 1998: 21-22).

<그림1> 분단체제론의 중첩구도(1)



분단체제론의 또 다른 핵심은 모순의 대립항을 ‘남북의 기득권세력’ 대 ‘남북의 민중’으로 설정한 것이다. 백낙청은 남북 분단에 대한 기존 논의가 남북의 두 정권 내지는 이념 간의 대결을 위주로 하였기에 정작 핵심적인 대립 구도가 희석되었다고 판단했다. 그러면서 그는 적대적 공존·공조 관계를 맺고 있는 남북 기득권세력을 한 축으로 하고 반민주적·비자주적 분단체제에 억눌리는 남북 민중을 또 다른 축으로 상정한 뒤 이 둘 간의 대립 구도를 부각시켰다(백낙청, 1998: 202-203). 분단체제의 이같은 반민중적 성격은 인권의 관점에서 설명될 수도 있다. 서보혁은 분단체제의 민중 억압적 성격과 관련하여 요한 갈통(Johan Galtung)의 폭력(violence) 개념을 적용해 분단체제가 “남북에 인권의

2) 여기에서 세계경제는 영어로 world-economies다. 이에 관하여 월러스틴은 하이픈(-)의 의미를 특별히 강조했다. 그는 전지구적이라는 의미가 아니라 그 자체가 하나의 세계라는 의미에서 ‘세계경제’ 개념을 사용한다고 밝힌 바 있다(Wallerstein, 2005: 48-49). 또한 그는 자유시장의 영역과 독점의 영역을 구분한 브로델(Fernand Braudel)의 설명을 받아들여 자본주의의 핵심적 특징을 권력 작용의 산물로 나타나는 독점, 즉 반(反)시장적 경향에 두었다(Wallerstein, 1991).

최대치를 한정하는 구조적 폭력으로 작용”한다는 점을 강조한 바 있다(서보혁, 2015: 481; Galtung 1969). 결국 남북 기득권세력과 남북 민중 간의 대립 구도는 그의 분단체제론이 기본적으로 민중 중심적 관점에서 분단현실을 파악하자는 발상에 기반을 두고 있음을 말해준다(백낙청, 2012: 140).<sup>3)</sup>

아울러 백낙청은 선술한 논의를 바탕으로 분단체제 극복의 핵심 주체로서 ‘민중’의 역할을 강조했다. 그는 남북 기득권세력의 유연한 능력 못지않은 “민중의 역량”이 분단체제 극복과 통일의 과정에서 주요 변수로 투입되어야 한다고 주장했다(백낙청, 1998: 31, 56). 즉, 남북이 합의한 통일 원칙에 대한 “민중적 관점의 해석”(백낙청, 1994: 39)과 이것에 기반을 둔 실천이 긴요하며, 분단체제의 극복은 이처럼 아래로부터의 “민중의 창의력이 발휘되는 통일”(백낙청, 1998: 30)의 과정이 되어야 한다는 것이다. 백낙청은 이처럼 궁극적으로는 남북을 아우르는 민중운동을 염두에 두면서도 우선은 “남한 민중”이 “반민주적이고 반자주적인 분단체제의 존재를 인식”하면서 분단체제극복의 차원에서 “남한 자체의 개혁”을 “일차적인 과제”로 삼을 것을 촉구했다(백낙청, 1998: 18, 26).

이 지점에서 그가 제안한 것은 분단체제극복운동의 대중화와 일상화였다. 이같은 제안의 근거에 깔린 그의 문제의식은 다음과 같다. 먼저 선술한 논의에서 보았듯이 그의 정치적 사유는 지극히 민중 중심적 관점 위에서 있었다. 아울러 그는 이러한 기본적인 태도를 바탕으로 분단 구조가 대중의 일상과 심성에 (정도의 차이는 있겠으나) 어느 정도 뿌리를 내리고 있다는 점에서 ‘일상성’ 차원에 주목해야 한다고 보았다(백낙청, 1998: 16, 55).

백낙청은 이러한 관점에서 일상에 뿌리 내린 지속적 운동의 당위성과 필요성을 역설했다. 특히 그는 남북 각각의 내부변화를 위한 노력들이 분단체제극복운동 내지는 통일운동과의 유기적 관계 속에서 진행되어야 한다는 점을 강조했다(백낙청, 1994: 36). 노동운동, 여성운동, 환경운동 등 다양한 갈래의 사회운동들이 분단체제의 반민주성을 자각함으로써 자신들의 사회개혁운동의 외연을 분단체제극복운동으로 넓히기 위한 동인을 마련할 필요가 있다는 것이다. 이처럼 백낙청의 분단체제론에서 “민주헌법 수호”는 “남북 관계 발전”과 긴밀하게 관련되어 있다(백낙청, 2017: 33).<sup>4)</sup>

마지막으로 분단체제론의 근거에 놓인 그의 비전을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 그는 자신의 분단체제론에서 분단국가인 한국사회의 내부 개혁을 일차적 과제로 삼고 있으면서도 이러한 내부 개혁이 앞서 제시한 삼중 구도 속에서 분단체제와 세계체제의 변혁을 위한 실마리가 될 수 있다고 본다. 그런 점에서 백낙청이 제안한 분단체제극복운동은 김종업의 설명처럼 “3중의 체제”에 조응하는 “3중의 운동”의 성격

3) 분단체제는 (특히 냉전시기에) 반민주적인 동시에 반지성적인 성격을 갖는다. 이를테면 북한에서 나온 여러 가지 지적 결과물들에 대해서 북한 문학, 북한 철학 등등 딱지 붙이기를 함으로써 그것의 고유한 지적, 학문적, 문화적 의미 내지는 지적 수용, 변용, 발전의 가능성에 대한 물각을 야기했다.

4) 박명림은 2005년 ‘남북관계발전에관한법률’ 제정 과정에 대해서 “민주화가 교류협력을 낳고, 교류협력의 효과가 다시 내부로 궤환(軌還)하여 법률적 차원의 정전체제 변환을 담보하고 있는 것”으로 해석한 바 있다(박명림, 2006: 28). 이같은 설명 또한 심층적으로 보면 백낙청이 주창한 사회운동과 통일운동의 유기적 연관성을 함축한다.

을 갖는다고 말할 수 있다(김종엽, 2004: 129). 둘째, 백낙청의 분단체제론은 ‘다국적 민족 공동체’를 지향한다. 그는 한반도의 최종적인 국가 형태를 단일국민국가로 상정하는 것은 많은 사람들에게 차별과 배제의 공포감을 자극할 수 있고, 특히 한인 디아스포라의 현실에 부합하지 않는다고 보았다(백낙청, 1998: 28). 이에 그는 세계 각지에 흩어져 살고 있는 ‘해외동포’의 존재를 언급하면서 통일 이후 이들을 포용할 수 있는 보다 창의적인 형태의 국가체제 만들기의 중요성을 강조했다(백낙청, 1994: 36-37).

## 2. ‘대(大)분단체제’와 ‘비대칭적 분단국체제’

백낙청은 자신의 사유인 분단체제론에 대한 ‘사회과학적 수용’을 바랐다. 그렇지만 사회과학계는 그의 분단체제론을 사회과학적 담론과 지식으로 연계하는데 그다지 적극성을 보이지 않은 것으로 보인다. 오히려 그의 논의는 남북 분단의 현실을 설명하는데 있어 분단체제를 과도하게 중요한 변수로 삼고 있다는 점에서 ‘과잉분단론’, ‘분단결정론’, ‘분단모순환원론’ 등으로 격하되기도 했다.<sup>5)</sup> 이런 비판적 견해의 기저에는 백낙청의 분단체제론이 남한사회 내의 독자적인 사회변혁 가능성을 지나치게 과소평가한 것이 아니냐는 의구심이 깔려 있었던 것으로 보인다(김종엽, 2004: 118). 또한 백낙청의 분단체제론은 정교한 분석틀이라기보다는 “당시의 지배적인 사유들에 대한 문제 제기” 내지는 “진보적 사회과학계에 던지는 화두” 정도로 간주되었다(김종엽, 2004: 104, 126). 뿐만 아니라 분단체제론은 대체로 “백낙청이라는 개인과 결박된 지적 담론” 내지는 “『창작과 비평』을 중심으로 한 소수의 작업”에 머물고 말았다는 평가를 받기도 했다(김종엽, 2004: 131).

하지만 사회과학계에서 백낙청의 분단체제론과 관련하여 일정한 수용과 변용의 노력들이 있었던 것을 부인할 수는 없다. 물론 그러한 노력들이 양적으로 제한적인 것은 사실이지만 그 안에는 분명 의미있는 사유의 진전들이 있었다. 분단체제론의 구도를 심화하고 정교화하려는 시도들이 있었고, 백낙청의 분단체제론에 대한 오인과 오독을 극복하기 위해 새로운 이론을 적용해 분석한 연구도 있었다.<sup>6)</sup> 또한 분단체제가 갖는 모순과 영향을 철학적으로 해명하려는 시도도 있었다(이상원·모춘홍, 2017). 필자는 이 가운데 분단체제론의 담론 구조를 심화, 정교화한 시도들에 주목했다. 이는 이민사회로의 이행이라는 21세기 한국사회의 변모 과정을 분단체제와의 관련성 속에서 이해하고자 할 때 우선 남북 분단의 현실이 놓인 역사구조의 성격을 파악하는 것이 중요하다고 판단했기 때문이다. 이하에서는 이런 문제의식을 바탕으로 국제정치학자인 이삼성이 논구한

5) 이에 대해 백낙청 자신은 이렇게 심경을 토로한 바 있다. 분단체제의 “‘매개작용’이 실제로 어떤 내용이고 어느 정도인지는 그야말로 과학적으로 규명할 문제인데, 이런 대목에서 저는 사회과학 전공자들이 ‘과잉’이다, ‘환원’이다라고 너무 쉽게 넘어가지 말고 사회과학도다운 전문성을 발휘해주시길 갈구하고 있지요.”(백낙청, 2006: 143)

6) 후자의 경우 ‘(탈)분단의 행위자-네트워크 이론’에 관한 박순성의 연구가 대표적이다. 그는 분단체제가 상위체제와 하위체제 사이의 단순한 중간항이 아니라 “국지적으로 또 지구적으로 걸쳐 있는 따라서 경계가 없는 행위자-네트워크”라고 간주함으로써, 즉 “분단체제를 ‘관계적이며 과정 중심적’ 관점에서 서술”함으로써 백낙청의 분단체제론을 실체론과 환원론의 ‘오해’로부터 구하는 동시에 분단현실을 극복할 이론적, 실천적 지평을 넓히기를 바랐다(박순성, 2012).

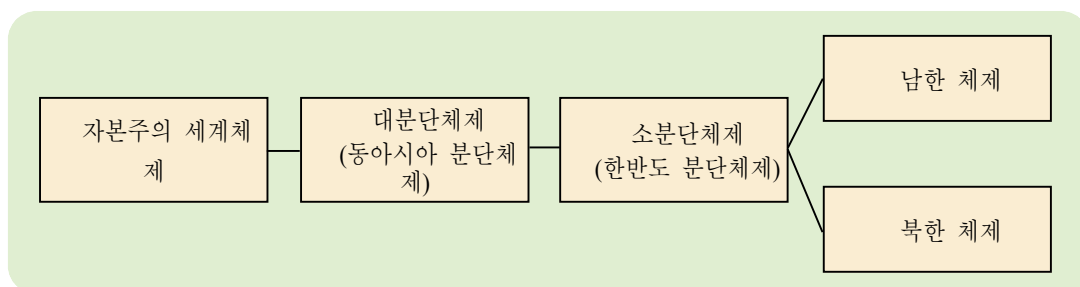
‘대분단체제’론과 사회학자인 박명규가 제시한 ‘비대칭적 분단국체제’ 개념을 분단체제론의 사회과학적 수용과 변용의 주요 사례들로 보고 그 내용을 살펴본다.

### 1) 대분단체제

대분단체제는 이삼성이 2006년에 “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고: ‘대분단체제’로 본 동아시아”의 주제로 집필한 연구논문에서 창안한 개념이자 관점이다(이삼성, 2006). 이 글에서 그가 자신의 대분단체제론이 백낙청의 분단체제론을 발전시키거나 변용한 것이라고 밝힌 사실은 없다. 실제로 그가 백낙청의 분단체제론을 의식하며 집필했다고 볼 직접적인 근거를 찾기는 어렵고 백낙청의 논의를 직접 인용하지도 않았다. 그럼에도 불구하고 담론적 연계성에 주목해 보면 이삼성의 대분단체제론은 백낙청의 분단체제론을 사회과학과 역사학이 만나는 지점에서 수용, 발전시킨 논의로 이해할 수 있다.

특히 이삼성은 앞서 설명한 삼중구조(세계체제—분단체제—남북한 체제) 논의에서는 충분히 고려되지 못했던 동아시아의 지역적 맥락을 적극적으로 고려했다. 즉, 그의 논의는 삼중구조의 중간항인 분단체제를 한반도에 한정시키지 않고 연구적 시선을 동아시아 지역으로 넓혀 ‘동아시아 분단체제’(대분단체제)로 확장시켰고, 한반도 분단과 중국-대만 분단이라는 두 개의 소(小)분단체제를 하위체제로 설정했다. 이런 점에서 그의 논의는 <그림2>에서 보듯이 ‘세계체제—대분단체제(동아시아 분단체제)—소분단체제(한반도 분단체제)—남북한 체제’의 사중구조의 가능성을 제시했다고 볼 수 있다.

<그림2> 분단체제론의 중첩구조(2)



그렇다면 이처럼 분단체제에 관한 확장적인 이해 방식의 기저에 깔린 이삼성의 문제의식은 무엇이였을까? 그는 동서냉전체제가 종식되면서 유럽이 경제적, 군사적, 외교적 통합을 이어가고 있는 반면 동아시아에서는 갈등과 긴장이 지속되고 있음에 주목하고, 이러한 차이의 근본적인 원인을 규명할 필요성을 느꼈다. 이러한 문제의식에서 그는 무엇보다도 동아시아 지역의 국제질서가 갖는 고유한 특성을 상징하고 그 구조를 해명하고자 했다(이삼성, 2006: 43).

이를 위해 그는 국제정치학자로서 자신의 분석적 관점을 다음과 같이 정립했다. 첫째, 그는 지역적 수준의 ‘차상위 강대국들’ 내지는 ‘중대국’의 역할에 주목했다. 이삼성은 케네스 월츠(Kenneth Waltz)의 국제정치이론이 전지구적 차원의 극성(極性), 즉 강대국들

의 수에 의해 국제정치의 구조가 결정된다고 전제하기 때문에 “지역질서의 자율성이나 고유성”을 적극적으로 반영하기 어렵다는 한계를 갖는다는 점을 지적했다(이삼성, 2006: 47; Waltz, 2009). 그는 이같은 문제인식을 바탕으로 전지구적 수준의 강대국 이외에도 지역적 수준의 차상위 강대국이 지닌 역할에 주목했다. 둘째, 그는 어느 정도 구성주의적 시각을 반영하여 역사와 역사인식을 지역 국제질서의 변수로 보았다. 그에 의하면 왈츠를 위시한 현실주의 논의에서는 “초시간적이고 초공간적인 보편적 적용력을 가진 개념들”이 중심을 이루기에 “역사와 역사인식의 문제가 끼어들 여지가 거의 없다”는 한계점을 갖는다. 이런 점에서 그는 “집단적 기억으로서의 역사와 역사인식이 국가의 정체성과 이익을 규정하고 그럼으로써 국제질서의 성격을 형성하고 유지하고 변경하는데 관여한다”는 입장을 견지했다(이삼성, 2006: 52).

이삼성은 선술한 분석의 관점에서 동아시아 분단체제의 형성과 그 구조를 설명한다. 그에 따르면 유럽의 경우 전후 “전쟁범죄집단과의 철저한 역사적 단절”을 전제로 독일이 유럽질서 안으로 통합해 나갈 수 있었던 반면에 동아시아의 경우 그가 ‘중대국’이라고 명명한 지역의 강대국들인 중국과 일본 간에 난징대학살을 비롯한 역사적 상처들로 인한 “역사심리적 분단”이 치유되기느커녕 미소 냉전체제와 결합하면서 고착되고 확대, 재생산되었다.<sup>7)</sup> 박명림의 표현을 빌면 “중·일 지역냉전체제”가 유지, 강화된 셈이다(박명림, 2006: 20). 결국 동아시아 지역에서 발현된 적대와 증오에 기인하면서 집단적 기억의 망각, 왜곡, 부인, 과장, 조작 등의 과정을 동반하는 ‘기억의 정치’가 동서냉전체제와 만나면서 미일동맹체제와 아시아대륙 사이의 분단을 핵심으로 한 대분단체제를 낳은 것이다(이삼성, 1998: 51; 2006: 58-60).

이렇게 형성된 동아시아 분단체제는 동서냉전구조로 오롯이 환원되지 않는 고유한 맥락과 독자적 구조를 지닌 질서였고, 바로 그렇기에 동서냉전의 종식 이후로도 해체되지 않고 유지되어 왔다. 특히 소분단체제의 하나인 한반도의 남북 분단은 정치군사적 긴장상태가 이어지면서 대분단체제를 유지시키는 역사적 구조로 작동했다(이삼성, 2006: 59-66). 그리고 그렇게 유지된 대분단체제가 다시금 소분단체제를 유지, 강화시키면서 악순환의 구도가 연출되었다. 이처럼 이삼성의 대분단체제 논의는 한반도 분단 현실을 그것이 놓인 지역적 국제질서와 연계하고 힘의 차원과 더불어 기억의 정치와 역사인식의 차원까지 고려함으로써 분단체제론의 인식론적 지평을 넓힌 것으로 평가할 수 있다.

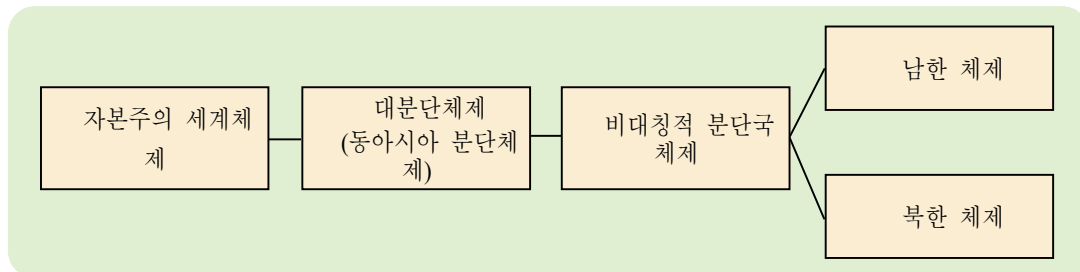
## 2) 비대칭적 분단국체제

이삼성이 대분단체제 논의를 통해 분단체제의 맥락을 지역적으로 확장하고 그 이해를 심화시켰다고 한다면, 박명규가 고안한 ‘비대칭적 분단국체제’ 개념과 관점은 남북분단

7) 샌프란시스코 강화조약은 이러한 과정에서 결정적인 국면이었던 것으로 보인다. 6·25전쟁 와중인 1951년 9월 8일에 체결된 이 조약은 남북한, 중국, 대만이 참여하지 않았고 소련도 조인하지 않았던 “불완전한 조약”이었지만 동북아의 질서를 다루는 중요한 전후협약으로 작동했다(이기호, 2016: 258). 이와 관련하여 남기정은 일본이 한국전쟁을 겪는 과정에서 “미국이라는 극이 발산하는 거대한 자장”에 끌려 ‘기지국가’, 즉 동아시아형 ‘냉전국가’로 탄생했다고 설명했다(남기정, 2005: 55).

의 변화된 상황을 반영함으로써 한반도 분단체제에 대한 이론적 이해의 수준을 한 단계 높였다고 말할 수 있다(박명규 2009a).

<그림3> 분단체제론의 중첩구조(3)



박명규는 백낙청의 분단체제론에 대해서 남북이 지닌 “국가성 내지 단위성의 변화”를 이론적으로 포착할 수 있는 개념이 필요하다는 입장을 개진했다(박명규, 2009a: 23). 담론적 보완 작업의 필요성을 제기한 것이다. 그에 따르면 백낙청은 남북관계에 발생한 변화를 인지하고 있었음에도 불구하고 그러한 ‘흔들림’ 자체에 대한 이론적 논의를 적극적으로 전개하지 못했고, 그로 인해 남북 간에 (특히 사회경제적 차원에서) 존재하는 차이와 차별성을 적극적으로 다루지 못했다(박명규, 2009a: 23-24). 이에 박명규는 변화된 남북관계의 현실 속에서 ‘남북관계의 특수성과 잠점성’을 포착하기 위한 사회과학적 개념으로 ‘비대칭적 분단국체제(asymmetrical divided state regime)’를 제안했다.

이 개념은 ‘비대칭성’, ‘분단국’, ‘체제’의 세 요소들을 아우르는 개념이다. 각각의 의미를 살펴보면, 우선 ‘체제(regime)’ 개념과 관련해서 박명규는 남북관계의 특수성을 규정하는 외부적 조건으로서 냉전체제의 유제인 ‘정전체제’를 제시했다. 박명규는 이를 ‘한반도 정전체제’로 명명하면서 “남한과 북한 두 국민국가로 이루어진 분단질서를 규정하는 근본제도이자 작동메커니즘”으로 설명한 바 있기도 하다(박명규, 2006: 5). 박명규는 이러한 ‘정전체제’가 이미 공적 지위를 획득하였고 그것을 대체할 질서규범 역시 ‘평화체제’로 일컬어지기 때문에 ‘체제’라는 개념을 사용하는데 무리가 없다고 보았다(박명규, 2009a: 19).

다음으로 ‘분단국(divided state)’ 개념이다. 박명규는 남북이 통일을 지향하는 관계 속에서 각자 “‘국가’에 값할 정도의 제도적 독자성”을 가지고 있으면서도 동시에 “2국가론의 함정을 벗어날 수” 있는 개념으로 ‘분단국’ 용어를 주조했다(박명규, 2009a: 18). 김병로에 의하면 백낙청의 ‘분단체제론’은 “국제환경적 요인과 남북관계, 그리고 남북한 체제 내적인 요소” 간의 상호작용에 주목하면서도 정작 “남북관계의 성격변화”에는 크게 주목하지 않았다(김병로, 2013: 84). 그런 점에서 박명규가 고안한 ‘분단국체제’의 아이디어는 이론적으로 충분히 규명하지 못한 남북관계의 성격 변화를 이론화함으로써 분단체제론을 보완하는 개념으로 볼 수 있다.

마지막으로 ‘비대칭성(asymmetry)’이다. 사회학자인 박명규는 국가/민족의 이원 구조

를 넘어서 ‘사회’, 즉 민간부문까지 포괄하는 국가/민족/사회의 삼원 구도를 제시했다. 그는 남북관계에는 민족성과 국가성의 차원만으로는 포착할 수 없는 “다양한 생활 영역의 행위자들”, 즉 “스스로의 독자성과 자율성을 확보하고 있는 시민사회의 주역들”이 존재한다는 점에 주목했다(박명규, 2009a: 7). 이처럼 사회적 차원에 주목해서 보면 북한에는 남한에 비견되는 독자적인 시민사회가 존재하지 않기에 남한에서 유독 강한 ‘비대칭성’을 보이게 된다는 것이 그의 설명이다(박명규, 2009a: 10). 다시 말해 경제와 사회문화, 그리고 인도주의 활동 등 시민사회 영역에서의 남북 간 비대칭성이 심화되어 왔다는 것이다(김병로, 2013: 98). 이처럼 박명규는 ‘비대칭성’을 남북관계의 변화된 현실을 이론화하기 위한 개념으로 제시했고, 이를 통해 남북이 그러한 비대칭성에 걸맞은 “비대칭적 책임과 부담”까지 고려해야 한다는 실천적 함의를 도출했다(박명규, 2009a: 22). 아울러 이는 다시 백낙청의 분단체제극복운동 논의와 긴밀하게 관련된다.

### Ⅲ. 분단체제와 이민사회의 연관성 탐문

한국사회에서는 지난 사반세기에 걸쳐 다국적, 다종족, 다문화, 다언어 상황이 빠른 속도로 확산, 심화되어 왔고 그에 따라 혈통주의나 종족담론에 경사되지 않은 정치공동체에 대한 새로운 발상이 요구되고 있다. 물론 남북분단의 현실 앞에서 ‘민족’ 개념이 지닌 중요성이 기각될 수는 없을 것이다. 그렇지만 이주민 규모의 증대와 이들의 장기체류 추세 앞에서 혈통주의 사고에 근간한 민족국가 관념을 앞세워서는 곤란하다. 이는 월러스틴이 갈파했던 것처럼, 자본주의 세계경제가 인종이나 종족과 같은 사회문화적 표식에 근간한 인구 집단 간 차별화에 따른 노동 내 (재)분절과 (재)계층화를 통해 인간 집단 사이의 차별과 배제를 동반하는 체제의 성격을 지닌다는 점에서 더욱 그러하다(Wallerstein, 1987; 1991). 이런 점에서 현재 진행중인 이민사회로의 이행 과정이 남북분단의 현실과 어떠한 연관성을 갖고 있는지에 대한 고민이 필요해 보인다.

이와 관련하여 선도적으로 문제제기를 한 학자는 박명규다. 그는 21세기 한국사회에서 ‘다문화상황’ 내지는 다문화주의가 남북관계의 전망에 미치는 영향, 그리고 남북의 통합 및 통일 과정에서 다문화상황이 어떠한 방식으로 고려되어야 하는지가 매우 긴요한 이론적, 실천적 과제라는 점을 강조했다. 그러면서 민족의식에 대한 강조와는 괴리되어 보이는 ‘다문화 현상’의 확산과 남북관계의 진전에 대한 종합적 이해와 조율의 필요성을 제기했다(박명규, 2009b: 5, 7). 아울러 그는 이같은 문제의식을 바탕으로 ‘민족’이나 ‘종족’의 범주와 구별되는 ‘국민’과 ‘시민’의 범주에 보다 깊은 관심을 가질 것과 통일방안에 있어서 ‘민족공동체’ 개념이 동반하는 “동질화, 단일화, 민족중심성”에 일정한 변화를 가할 필요성을 제기했다(박명규, 2009: 25-26). 이하에서는 이같은 박명규의 문제의식에 대체로 공감하면서 한국사회에서 진행중인 이민사회로의 이행이 앞서 논의된 분단체제론의 중첩구도와 어떤 연관을 갖고 있는지, 그리고 관련된 쟁점 내지는 가능성이 무엇인지에 대해 탐색적인 수준에서 논의해보고자 한다.

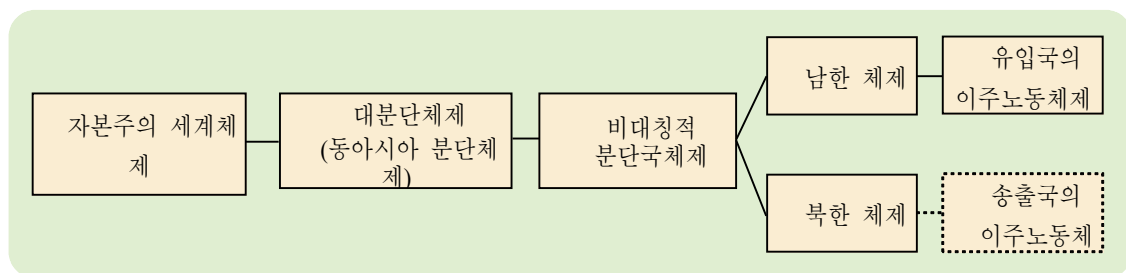
먼저 세계체제론의 개념을 차용해 설명하면 1980년대 이후 남한과 북한은 각각 중심부



적인 국가와 주변부적인 국가라는 서로 반대되는 방향으로 분기해 왔다. 북한의 경우 1990년대 초반의 극심한 식량난을 거치고 자체 생산체제가 부실화되면서 주변부적인 국가로서의 성격이 더욱 강화되었다. 그런 가운데 생계와 외화벌이를 위한 북한 주민의 중국, 러시아 등 타국으로의 이주노동이 이어졌고 그 규모는 113,300~147,600명으로 추산되었다(이상신·오경섭·임예준, 2017). 이런 모습과는 대조적으로 남한의 경우 보다 중심부적인 국가로의 이행 과정에서 1980년대 후반을 기점으로 이주노동자들을 위시한 이주민의 본격적인 유입이 시작되었다. 이후 2007년에 100만을 돌파한 체류 외국인 규모는 이후 불과 10년 만에 200만을 넘어섰다. 물론 최근 코로나 팬데믹에 따른 이동성 제한으로 체류 외국인 규모 증대 추세가 주춤하긴 했지만 장기 관점에서 볼 때 현재 한국사회는 여전히 이민사회로의 이행 과정 속에 있는 것으로 보인다.

이처럼 이주노동과 관련한 세계체제의 영향력은 남한과 북한에서 상반된 형태로 발현되었는데, 그 격차는 경제 영역에서의 남북 간 비대칭성으로 인해 더욱 커진 것으로 보인다. 박명규의 개념을 빌면 자본주의 세계경제의 영향력이 ‘비대칭적 분단국체제’를 매개로 하여 남과 북에서 상반된 국제노동이주의 양태로 표출된 것이다. 그런 가운데 남한에서는 2003년 단순기능직 이주노동자의 합법적 국내 취업을 뒷받침하는 법령인 ‘고용허가제’(정식명칭은 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’)의 도입을 기점으로 이주노동정책의 설계·운전을 뒷받침하는 기본 원칙들과 이러한 원칙들에 기반한 일련의 절차, 제도, 조직 체계가 자리를 잡고 일정한 제도적 안정성을 유지하기 시작했다(한준성, 2017). 그렇다면 이러한 남한의 ‘이주노동체제’는 ‘분단체제’와 어떤 방식으로 연관된다고 볼 수 있는가? 우선 한국의 이주노동체제는 <그림4>에서 보듯이 분단체제론이 갖는 중첩구도의 연장선상에서 맨 끝에 자리한 하위 체제로 간주할 수 있다. 이런 점에서 볼 때 한국사회에 거주하는 이주민, 특히 이주노동자들의 삶의 궤적과 양태는 분단체제의 영향과 손쉽게 분리되어 사고될 수 없다.

<그림4> 분단체제론의 중첩구도(4)



이는 장기지속되는 위기 국면에 있는<sup>8)</sup> 자본주의 세계경제의 영향력이 한국사회에서

8) 2006~2007년에 미국 주택 시장의 붕괴로 촉발된 주택위기는 이후 금융위기, 실업위기, 부채위기로 이어지면서 1930년대 이후 전 세계를 덮친 가장 심각한 경제 위기를 낳았다(Castles and Miller, 2010).

분단체제를 매개로 표출된다는 점에서 더욱 그러하다. 동서냉전의 종식 이후에도 온존해 온 분단체제는 일정한 경로의존성을 갖고 좌-우 스펙트럼 안에서 진보-보수 스펙트럼을 협소화시켜 왔으며, 그런 가운데 정부의 주된 기능적 책무는 ‘사회보호’나 ‘인권’보다는 ‘생산성’과 ‘치안’을 우선시하는 경향을 강하게 보여 왔다. 이런 상황 속에서 분단체제는 공적 영역에서 분배, 노동, 인권, 다양성의 이슈가 최대한 제기되고 구현되는 것을 억제하는 ‘구조적 폭력’의 속성을 보였다.

특히 한국사회에는 노동자의 이해와 관점을 대변하는 유력한 정치집단(정당 등)이 부재하며, ‘노동 없는 민주주의’와 ‘노동 민주화의 결핍’이라는 한계가 지적되어 왔는데, 이러한 한계는 분단체제와 깊은 관련성을 갖는다. 결국 자본주의 세계경제가 추동하는 독점 경향, 양극화, 노동 분절, 인종주의 등의 문제들이 세계경제위기의 여파로 더욱 악화되는 가운데 분단체제의 이같은 효과까지 겹치면서 이주노동체제의 권리 결핍성이 온존, 악화되었다. 그리고 이러한 상황에서 많은 이주노동자들이 열악한 처우, 권리구제 기회의 박탈, 문화적·상징적 폭력, 사회적 시선으로부터의 은폐 및 소거 등 곤고한 상황으로 내몰려 왔다. 이처럼 분단체제론의 중첩구도는 이주민(특히 이주노동자)의 한국사회 편입 패턴을 비판적으로 검토하는데 유용한 정치적 맥락 내지 분석의 관점을 제공해 줄 수 있다. 물론 그러한 접근이 갖는 설명력에 대한 과도한 해석, 즉 구조 환원론적 설명은 경계해야겠지만 말이다.

다음으로 <그림4>에서 보듯이 이주노동체제를 아우르는 분단체제론의 중첩구도를 상정할 수 있다면 분단체제극복운동과 이주인권운동의 연관성을 탐문해볼 수 있다. 이를테면 분단국에서 펼쳐지는 이주인권운동은 분단체제극복운동의 내적 다양성 심화와 정치공동체의 새로운 자기해석의 한 계기가 될 수 있다. 분단체제는 백낙청의 지적처럼 ‘반(反)민주성’의 성격을 갖기에 분단체제극복운동은 곧 민주성 회복 운동의 특징을 함축한다. 그렇기에 역으로 한국사회의 민주적 개혁을 지향하는 다양한 갈래의 결사활동과 사회운동은 자신의 활동을 분단체제극복운동과의 연관 속에서 새롭게 자각할 수도 있는 것이다. 그렇기에 이주인권운동의 성격을 분단체제와 무관한 소수자 권리 운동에 한정짓는 것은 제한적 사고이다. 이주인권운동의 가능성은 분단체제극복운동과의 연계 내지 연대의 관점에서 새롭게 이해될 여지가 있다.

분단체제와 이민사회의 관련성에 관한 탐문은 헌법과 분단체제 관련 법률 및 남북 간에 체결된 합의들을 이주의 맥락 내지는 문화다양성의 시각에서 재해석할 수 있는 계기가 될 수도 있다. 헌법과 관련해 생각해 보면, 우선 헌법은 정치공동체의 질서를 규정 짓는 최고의 규범적 근거로서 정언명령의 성격을 갖는다. 그런데 대한민국 헌법은 ‘영토적 주권’을 천명하고 있고, 국적법이 정의하는 국민의 요건은 이러한 헌법적 틀 내에서 이루어진 잠정적 약속의 성격을 갖는다. 이는 공동체의 헌법 해석에 따라 새로운 성원권 정치의 전망이 열림을 의미한다. 즉, 한국사회에서 함께 삶을 영위하고 있는 이주민이 헌법적 주체로서 가질 수 있는 권리와 역량에 대한 새로운 해석 가능성이 열리는 것이다. 아울러 이주민이 헌법적 주체로 인정되는 만큼 이들의 권리를 보호하고 증진하는 것이 국가의 헌법적 책무의 일부가 된다.

이처럼 이민사회로의 이행이라는 사회적 변화는 탈(脫)분단 한반도 정치공동체의 상에 대한 논의에서 주요 맥락들 가운데 하나로 볼 수 있다. 백낙청은 분단체제의 극복을 통해 해외 한인을 포괄하는 한민족 공동체로서의 ‘다국적 공동체’의 가능성을 언급한 바 있다. 이는 국민과 민족의 경계가 불일치하는 한인 디아스포라의 현실을 반영하여 초국적 민족공동체의 전망을 제시한 것이다. 그렇지만 분단체제에 관한 그간의 논의에서는 민족공동체의 회복과 변영이 강조되어 온 반면 사회문화적 다양성을 수용, 촉진할 수 있는 정치공동체의 전망은 상대적으로 빈약했던 것으로 보인다. 그런 점에서 분단체제론의 공동체 구상에 관한 논의에서는 이 점을 보다 적극적으로 논구할 필요가 있다.

마지막으로, 선술한 논의의 연장선상에서 이주민이 지닌 역사문화적 자산의 가치를 분단체제론의 맥락에서 이해해 볼 수도 있다. 이를테면 역사문화적 존재로서 이주민이 지닌 가치관과 세계관 및 역사인식은 분단체제에 대한 이해 및 극복을 위한 균형자적 시선을 제공해 줄 수도 있다. 한국에는 동아시아 역내 여러 국가 출신의 이주민이 함께 살아가고 있다. 그런 만큼 한반도 분단현실에 대한 인식의 지평을 넓히는데 있어서 이들의 관점과 인식이 분단체제 논의에 인입될 수 있다. 이삼성의 ‘동아시아 분단체제’ 논의는 분단체제 개념이 포괄하는 외연과 분석적 수준을 높였음에도 불구하고 동북아 현실에 초점을 두고 있어 동아시아 내 여타 지역의 경험이 충분히 반영되지 않은 것으로 보인다. 그렇기에 이러한 공백을 메우기 위한 차원에서라도 그간 상대적으로 주변화되었던 동아시아 내 타지역의 역사적 경험과 새로운 시각들에 보다 적극적으로 관심을 둘 필요가 있다. 무엇보다도 이주민의 트랜스내셔널 경험과 역사문화적 자산은 남북분단의 현실을 정치적 이념이나 미완의 민족 형성 프로젝트의 차원에서 협애하게 접근하는 대신 인권, 폭력, 평화의 이슈를 아우르는 보다 확장적인 관점에서 바라볼 수 있도록 하는데 조력할 수 있다. 이처럼 민족주의나 국가주의로 손쉽게 전유될 수 없는 디아스포라 정체성을 지닌 이주민의 시선에서 바라볼 때 열리는, 탈분단을 위한 새로운 의미 지평의 가능성을 기대해볼 수 있을 것이다.

#### Ⅳ. 나가는 말

필자는 이 글에서 분단체제론을 바탕으로 한반도 분단의 현실을 자본주의 세계체제, 동아시아 분단체제, 한반도 분단체제, 남북한 체제, 각 사회의 하위체제로 이어지는 중첩구도의 맥락에서 이해하고자 했다. 아울러 이러한 중첩구도가 21세기 한국사회의 주요 변동 가운데 하나인 이민사회로의 이행과 맺는 논리적, 실천적 연관성을 탐색적 수준에서 논의했다.

물론 이민사회로의 이행과 관련한 이슈나 쟁점에 관한 사고가 분단체제 논의와 손쉽게 연결되지는 않으며, 당장의 현실이 그러한 지적 작업을 시급히 요청하는 분위기도 아니다. 그렇지만 이 글은 분단체제의 극복이 단지 남북통합의 민족사적 과제일 뿐만 아니라 21세기의 변화된 환경에 조응하는 새로운 공동체 형성을 아우르는 프로젝트이고 21세기 한국사회의 가장 주요한 변모 가운데 하나가 이민사회로의 이행이라는 점에서 언뜻 결합

지점을 찾기 어려워 보이는 분단체제의 현실과 이민사회로의 변모의 관련성을 사회과학적으로 분석하고 구체 함의와 쟁점을 도출하는 작업의 필요성을 제기하고자 했다. 특히 자본주의 세계경제의 영향이 각 지역이나 국가의 특수한 맥락을 매개로 표출된다고 볼 때에 이주노동이 자본주의 세계경제를 지탱하는 한 요소이고 남북분단이 세계경제가 개별 사회에 가하는 구체 영향을 매개하는 주요 맥락이라는 점에서 이주노동과 분단체제의 연관성을 탐문하였다.

마지막으로, 이 글은 시론적 논의를 담고 있는 만큼 많은 한계를 안고 있다. 북한의 이주 현실을 담아내지 못했고, 이주의 이슈를 남북을 아우르는 한반도적 관점에서 분단체제론과 연관시키지 못했다. 또한 이민사회로의 이행과 관련된 현상, 쟁점, 대응을 논의하는데 있어서 분단체제론이 어떠한 차별화된 맥락 내지는 요인으로 작동하는지에 관해 구체적인 근거들을 제시하는데 이르지도 못했다. 이는 추후 연구에서 보완할 지점들이다.

## 참고문헌

- 김병로. 2013. “분단체제와 분단효과: 남북관계의 상호작용 방식과 영향 분석.” 《통일문제연구》 59: 77-112.
- 김종엽. 2004. “분단체제론의 궤적: 회고와 전망.” 《동향과 전망》 7월호: 103-142.
- 남기정. 2005. “동아시아 냉전체제하 냉전국가의 탄생과 변형: 휴전체제의 함의.” 《세계정치》 26(2): 51-71.
- 이기호. 2016. “냉전체제, 분단체제, 전후체제의 복합성과 ‘한반도 문제’에 대한 재성찰: 2015년 한반도를 둘러싼 기억과 담론의 경쟁.” 《민주사회와 정책연구》 29: 242-271.
- 이삼성. 1998. [20세기의 문명과 야만: 전쟁과 평화, 인간의 비극에 관한 정치적 성찰]. 한길사.
- \_\_\_\_\_. 2006. “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고: ‘대분단체제’로 본 동아시아.” 《한국과 국제정치》 22(4): 41-83.
- 박명규. 2009a. “남북관계와 비대칭적 분단국체제론.” 《통일과 평화》 창간호: 3-28.
- \_\_\_\_\_. 2009b. “다문화주의의 남북관계: 이론적 쟁점과 현실.” 《국제이해교육연구》 4(2): 5-32.
- 박명림. 2006. “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환.” 《한국과 국제정치》 22(1): 1-32.
- 백낙청. 1994. [분단체제 변혁의 공부길]. 창작과비평사.
- \_\_\_\_\_. 1998. [흔들리는 분단체제]. 창작과비평사.
- \_\_\_\_\_. 2006. [한반도식 통일, 현재진행형]. 창비.
- \_\_\_\_\_. 2012. [2013년 체제 만들기]. 창비.
- \_\_\_\_\_. 2017. “‘촛불’의 새세상 만들기와 남북관계.” 《창작과비평》 봄호: 17-34.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. 2017. 출입국·외국인정책 통계월보(2017년 12월호).
- 서보혁. 2015. “분단체제와 인권문제: 북한인권 논의의 재설정.” 《통일인문학》 61: 471-500.
- 이상신·오경섭·임예준. 2017. [북한 해외노동자 실태 연구]. 통일연구원.
- 이상원·모춘홍. 2017. “타자와의 조우: 분단체제론을 넘은 분단이탈주민의 존재성 이해.” 한양대학교 평화연구소 2017 통일기획학술회의 ‘분단체제와 문화정치’ 발표원고.
- 한준성. 2017. “한국 이주노동체제의 형성과 권리 결핍.” 《한국정치연구》 26(3): 303-332.
- Castles, Stephen and Mark Miller. 2010. Migration and the Global Economic Crisis: One Year On. (<http://www.age-of-migration.com>).
- Galtung, Johan. 1969. “Violence, Peace, and Peace Research.” Journal of Peace Research

6(3): 167-191.

Wallerstein, Immanuel. 1987. "The Construction of Peoplehood: Racism, Nationalism, Ethnicity." *Sociological Society* 2(2): 373-388.

\_\_\_\_\_. 1991. "Braudel on Capitalism, or Everything Upside Down." *The Journal of Modern History* 63(2): 354-361.

\_\_\_\_\_. 2004. *World-Systems Analysis: An Introduction*. (이광근 역. 2005. [월러스틴의 세계체제 분석]. 당대).

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. (박건영 역. 2009. [국제정치이론]. 사회평론).

---

# **A Preliminary Study on the Relationship between South Korea's Transition to A Country of Immigration and the Regime of Division in the Korean Peninsular**

Han, Junsung

(Institute of Public Governance, Kyung Hee University, babaro79@gmail.com)

---

## **Abstract**

With the regime of division in the Korean peninsular still persisting long after the political democratization and the end of the Cold War, Korean society is now in transition to a country of immigration. Against this backdrop, this article explores the logical and practical relations between the discourse on the regime of division and the transition towards an immigrant society. This paper first explains Paik Nak-chung's idea of the regime of division and the discussion of his idea in the academic field of social science. On this basis, a multi-layered discursive structure is drawn: the capitalist world system—the East Asian grand division—the asymmetrical divided state system—the overall system of Korean society. In the light of this discursive structure, this article explains how the transition of Korean society to a country of immigration could be intertwined logically as well as practically with the divided reality between the two Koreas. The issues include the effects of the capitalist world economy on the incorporation patterns of migrant workers, mediated through the asymmetrical divided state system, the possibly internal link between immigrant movement and the civil movement for overcoming the regime of division, the potential of the diasporic experiences and perspectives of immigrant residents and their descendants to broaden our epistemological horizon for overcoming the regime of division.

**Keywords:** Country of Immigration, Migration, Regime of Division, Capitalist World System, East Asian Grand Division, Asymmetrical Divided State System

## 충렬왕비 제국대장공주의 고려 이주와 외국인의 삶

이바른(고려대학교 민족문화연구원, baluni@korea.ac.kr)

### 요약

원 공주는 혼인을 매개로 고려라는 낯선 환경으로 이주해 온 외국인이었다. 원 공주에 대한 이해가 고려와 원의 정치적 상황 속에서 원 공주와 고려 왕비라는 위상에 매몰되어 외국인으로 고려에 살았던 이들의 삶에 대해 실제적으로 접근하지 못한 측면이 있다. 본 연구에서는 충렬왕비 제국대장공주를 중심으로 그녀의 외국인으로서 고려 이주와 정착, 원 왕래 사례를 통해 보다 실제적인 삶의 모습을 고찰하였다. 제국대장공주는 원 세조 쿠빌라이의 여섯 번째 공주로, 충렬왕이 세자로 원에 있을 때 혼인하였으며, 충렬왕이 즉위하면서 고려에 왔다. 공주가 고려에 처음 입국했을 때, 고려에서는 예복을 입지 않은 국왕과 왕비의 낯선 차림에 놀라고 이상하게 여길 것이라는 인식과, 몽골과의 긴 전쟁이 종식되었다는 평화의 상징이라는 두 가지 인식이 공존하였다. 공주는 입국 초기 몽골의 풍습을 유지하면서 자연스럽게 고려의 풍습과 생활을 접하면서 적응하였다. 동시에 고려 왕비로서 지위에 걸맞는 공주 책봉 및 응선부 설치, 탕목읍 제정 등의 조치가 이루어졌다. 고려 왕비로서 지위가 공식적으로 부여되고 공주가 고려에 잘 적응할 수 있도록 경제적 기반을 마련해준 것이었다. 한편, 제국대장공주는 7차례 원에 입조를 시도하였으며, 이 가운데 5차례에 걸쳐 고려에서 원을 왕래하였다. 제국대장공주의 원 입조는 대략 3년의 기간을 두고 왕래가 이루어졌다. 공주 단독으로 원에 가는 경우는 허락되지 않았고, 충렬왕과 함께 입조하여야 했다. 공주는 원 공주의 지위를 이용한 고려 왕비로서의 역할을 하였다. 세자의 지위를 공고히 하기 위해 원 황실과 혼인을 성사시켰다. 1년 남짓 세자의 혼례를 위해 세심히 준비하였으며, 진왕의 영접, 혼례식, 전송 등을 모두 동행하여 마무리지었다. 제국대장공주는 원 공주라는 출신으로 고려 왕비가 되었다. 공주는 잘 알려진 호방한 행적들과는 달리 멋대로 원을 왕래할 수 없었으며, 원을 오가는 일정에서도 철저히 고려 왕비로서 역할하였다.

**핵심 단어:** 제국대장공주, 외국인, 이주, 충렬왕, 충선왕



## I. 머리말

고려와 원의 왕실 통혼은 1274년 5월에 충렬왕이 원 세조 쿠빌라이의 딸 홀도로게리미실(忽都魯揭里迷失, 쿠투루칼리미시)를 맞이하면서부터 시작되어 공민왕에 이르기까지 약 100년 동안 이어졌다.<sup>1)</sup> 원간섭기 고려 국왕은 세자시절 독로화(禿魯花)로 원나라 수도에 머물었고, 원 공주와 혼인하여 원의 부마가 되는 것이 양국의 통례가 되었다. 고려에 하가(下嫁)한 원 공주는 모두 8명으로, 충렬왕비 제국대장공주(齊國大長公主)를 비롯하여, 충선왕비 노국대장공주(薊國大長公主)·의비(懿妃),<sup>2)</sup> 충숙왕비 복국장공주(濮國長公主)·조국장공주(曹國長公主)·경화공주(慶華公主), 충혜왕비 덕녕공주(德寧公主), 공민왕비 노국대장공주(魯國大長公主) 등이다.<sup>3)</sup>

이들에 대해서는 고려와 원, 두 국가의 관계와 성격을 규명하는 시각에서 논의가 진행되었다.<sup>4)</sup> 원 공주에 대한 논의는 몽골 공주가 고려 국왕을 감시하는 원의 정치세력으로 보는 관점과,<sup>5)</sup> 고려 국왕과 공동으로 고려의 지배 정치세력을 형성하였다는 차원에서 진행되었다.<sup>6)</sup> 주로, 고려 국왕과의 갈등 관계가 부각된 측면이 있다. 특히, 제국대장공주는 충렬왕 및 정화궁주(貞和宮主) 등과의 갈등, 원과의 관계 속에서 정치적 위상, 활동 등 여러 방면에서 연구가 진행되었다. 그리하여 그녀의 정치 활동, 식리가로서의 활동, 고려·원 관계 속에서 공주 책봉에 대한 능동적 역할, 원의 대표자로서 원 공주의 입장, 이주자로서의 일생 등이 논의되었다.<sup>7)</sup>

제국대장공주는 원 공주이면서 고려에 이주하면서 고려 왕실 일원으로 포함되었다. 그녀는 관료나 일반 백성 등 고려 국가 제도권 내 관리 대상으로 포함된 여타 다른 이주 외국인들과는 성격이 완연하게 다른 존재였다. 원 공주는 고려 왕비로 최상위 계층으로 존재하며 원과 관계에서 중심적인 역할을 하였고, 동시에 다음 고려 국왕이 되는 세자의

- 1) 정용숙, 1992, “元 公主 출신 왕비의 등장과 정치세력의 변화”, [고려시대의 后妃], 민음사, 207쪽.
- 2)懿妃는 몽골 여인이란 정보 이외 가계에 대한 기록이 없다. 그녀가 공주로 책봉되지 않았던 점을 미루어보면, 원 황실이나 귀족 가문 출신은 아니었던 듯하다. 그러나, 그녀는 세자 王鑑과 충숙왕을 낳았고 1316년 원에서 사망하자 고려로 운구하여 장례지내고懿妃로 추증되는 등 고려 왕비로서의 삶을 살았다([고려사] 권89, 列傳2 后妃2 懿妃).
- 3) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2.
- 4) 金成俊, 1958, “麗代 元公主出身 王妃의 政治的 位置에 對하여-특히 忠宣王妃를 中心으로-”, [韓國女性文化論叢], 梨花女子大學校.  
정용숙, 1992, “元 公主 출신 왕비의 등장과 정치세력의 변화”, 앞의 책.
- 권순형, 2005, “원 공주 출신의 정치권력 연구-충렬왕비 제국대장공주를 중심으로”, 《史學研究》 77.  
森平雅彦, 2008, “高麗王家とモンゴル皇族の通婚關係に關する覺書”, 《東洋史研究》 67-3.  
이정란, 2008, “충렬왕비 제국대장공주의 개가운동”, 《한국인물사연구》 9.
- 5) 김현라, 2008, “고려 충렬왕비 齊國大長公主의 위상과 역할”, 《지역과 역사》 23.  
김현라, 2016, “원간섭기 忠宣王妃 薊國大長公主의 위상 정립과 의미”, 《지역과 역사》 39.  
김현라, 2018, “고려 원간섭기 慶華公主의 역할과 위상”, 《역사와 세계》 53.
- 6) 이정란, 2012, “忠烈王妃 齊國大長公主의 冊封과 그 의미”, 《한국인물사연구》 18.  
이명미, 2017, “고려에 下嫁해 온 몽골공주들의 정치적 위치와 고려-몽골 관계: 齊國大長公主의 사례를 중심으로”, 《이화사학연구》 54.
- 7) 정용숙, 1992, “元 公主 출신 왕비의 등장과 정치세력의 변화”, 앞의 책.  
권순형, 2018, “충렬왕비 제국대장공주의 고려 왕비로서의 삶”, 《여성과 역사》 28.

어머니로 정치적 임무를 수행하였다. 이처럼 제국대장공주에 대해서는 주로 그녀의 신분적 배경에 따른 정치적 활동과 의미에 집중되어 이해되어 왔다. 여성의 이주라는 측면에서 살펴보고자 한 노력이 있기는 하였으나,<sup>8)</sup> 이 역시 고려 왕비로서의 위상과 정치적 삶에 보다 초점이 맞추어져 있다.

제국대장공주는 원에서도 고려에서도 최상위 계층인 왕실 일원이었다는 신분적 특징이 있으나, 고국을 떠나 어린 나이에 고려에 온 이주여성이기도 하였다. 본 논문에서는 고려에서 살아간 원 공주의 외국인으로서 삶에 집중하여 그녀가 고려에서 어떻게 살아갔는지를 그려내고자 한다. 먼저, 제국대장공주가 고려에 입국 과정 속 충렬왕의 배려와 고려인들의 이중적 인식에 대해 알아보고, 초기 고려 왕비로서 정착하는 여러 양상을 살펴보고자 한다. 그리고, 제국대장공주는 원에 몇 차례 오갔던 행적을 보이는데, 그녀의 외국인이자 고려 왕비로서의 생활과 원 공주로서의 이중적 역할을 수행한 행적을 비교해 보고자 한다. 이를 통해 어린 나이에 낯선 고려에서 왕비로서 살아갔던 제국대장공주의 이주여성으로서의 삶을 고찰하고자 한다. 이상의 분석은 고려시대 이주여성에 대한 이해를 더해 현재 우리 사회에서 이주여성의 삶과 비교하여 음미하는 계기가 되었으면 한다.

## II. 제국대장공주의 고려 입국과 초기 정착 양상

### 1. 충렬왕과의 혼인과 고려 입국

제국대장공주는 원 세조 쿠빌라이의 여섯 번째 공주로, 어머니는 아속진가돈(阿速眞可敦)이다. 이름은 홀도로게리미실이고, 1274년(원종 15) 5월에 충렬왕이 세자로 원에 있을 때 혼인하였으며 충렬왕이 즉위하면서 같은 해 10월 고려에 왔다.<sup>9)</sup> 제국대장공주는 충렬왕과 혼인할 당시 나이가 16세였으며, 충렬왕은 39세였다. 공주의 낯선 고려 입국에 충렬왕은 세심한 배려를 했던 것으로 이해된다. 공주가 고려에 오는 일정에 맞추어 추밀원부사 기온(奇蘊)을 보내 원에서 맞아오게 하였다.<sup>10)</sup> 그리고 바로 다음 달에 왕이 직접 서북면에 행차하여 공주를 맞이하였는데, 이때 순안공(順安公) 왕종(王棕) 이하 종실과 평장사(平章事) 유천우(兪千遇) 등 고위 관료들이 수행하였다.<sup>11)</sup> 그런데 이때 왕이 수행원으로 따른 관료들이 ‘변발[開剃]을 하지 않았다’고 책망하며 변발을 하지 않은 이들에게 개경으로 돌아가 비빈, 모든 궁주, 재추 부인들에게 나와 공주를 영접하라고 명령하였다. 그리고는 수행하던 신하들을 용천역(龍泉驛)에 남겨두고 홀로 변발한 대장군(大將軍) 박구(朴球) 등만 데리고 행차하였다.<sup>12)</sup> 왕은 숙주(肅州)에서 공주의 입국 일행을 만나 개경으로 함께 행하였다.

11월에 왕과 공주는 개경에 도착하여 죽판궁(竹坂宮)으로 들어갔다.<sup>13)</sup> 왕과 공주 일행

8) 권순형, 2018, 위의 논문.

9) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

10) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 즉위년 9월 己丑.

11) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 즉위년 10월 辛酉.

12) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 즉위년 10월 甲子.

이 개경에 도착하였을 때, 여론은 크게 두 가지로 나타났다.

A-1. 이보다 앞서 유천우(兪千遇)가 장일(張鎰)에게 말하기를, “왕이 만약 융복(戎服)을 입고 서울로 들어오시면 나라 사람들이 놀라고 이상하게 여길 것입니다.”라고 하였다. 이에 최문본(崔文本)과 박항(朴恒)으로 하여금 왕에게 예복(禮服)을 입고 들어올 것을 청하고, 또 강윤소(康允紹)와 간유지(簡有之)가 재차 청하였지만 왕이 듣지 않았다.<sup>14)</sup>

A-2. 왕이 공주와 더불어 연(輦)을 타고 개경에 들어오자 부모(父老)들이 서로 축하하여 이르기를, “100년간 칼과 화살을 맞부딪히던 끝에 다시 태평한 시기[太平之期]를 볼 줄은 생각지도 못하였습니다.”라고 하였다.<sup>15)</sup>

위 두 기사는 모두 충렬왕과 공주가 개경에 들어올 때 고려인들의 인식이다. A-1은 국왕 일행이 개경에 거의 당도하였다는 소식을 들은 고려 관료들의 국왕 복식과 관련한 논의 내용이다. 충렬왕은 이전에 원에 입조하면서 이미 변발하고 있었던 것으로 이해된다.<sup>16)</sup> 그렇지만, 충렬왕은 고려 국왕으로서 의례를 집행하는 주체이므로, 변발을 하고 정식 예복이 아닌 융복 차림으로 개경에 들어오는 모습을 본다면 백성들이 놀라고 이상하게 여길 것이라고 한 것이다. 이에 최문본, 박항이 충렬왕에게 국왕 예복을 입고 들어올 것을 청하고, 강윤소, 간유지 등이 재차 청하였지만 이를 듣지 않고 그대로 들어왔다. 고려 신료들의 예복 차림에는 비단 충렬왕에 대해서만은 아니었을 것이다. 국왕과 함께 오는 공주에 대해서도 고려 왕비의 예복을 요청하였을 것으로 예상되고, 충렬왕은 이러한 요청을 거절하였다고 생각된다.

A-2는 왕과 공주의 행차가 개경에 들어서자 이를 보고 여러 부모들이 축하하며 전쟁이 끝나고 태평한 때를 맞이하게 되었음을 감격해하는 기사이다. 고려는 오랜 몽골과의 전쟁으로 인해 많은 인구가 희생되었을 뿐만 아니라, 전 국토에 걸쳐 사회·경제적 큰 피해를 입혔다. 그렇기 때문에 전쟁 끝에 강화를 맺고 거기에 더하여 고려 국왕과 원 황제의 딸이 혼인하여 함께 개경에 들어오는 모습을 보았으니, 진정한 전쟁의 종식을 의미한 것으로 이해하였던 듯 하다.

이렇듯, 공주의 개경 입성에는 두 가지 인식이 공존하였다. 첫째, 국왕과 왕비의 낮은 몽골식 차림은 고려인들에게 놀랍고 이상하게 여겨질 만한 모습이었다. 국왕의 행차에는 절차와 예법이 모두 정해져 있고 이에 따라 엄격하게 행해졌을 것이기 때문에 복식에서부터 이러한 규례가 파괴되는 것이었다. 그럼에도 충렬왕은 공주에게 고려 입국에서부터 이를 강요하지 않았다. 둘째, 충렬왕과 제국대장공주의 행렬은 그 자체로 고려와 원 사이 평화의 상징이 되었다. 오랜 전쟁 속에서 황폐해진 고려 사회에 진정한 전쟁의 종식을

13) [고려사] 권28, 세가28 충렬왕 즉위년 11월 丁丑.

14) [고려사] 권28, 세가28 충렬왕 즉위년 11월 丁丑.

15) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

16) [고려사] 권28, 세가28 충렬왕 즉위년 10월 辛酉.

의미하는 것으로 받아들여졌다. 그러므로 공주의 고려 입국은 고려인들에게 긍정적인 측면으로 보다 크게 다가왔을 것이다.

충렬왕과 제국대장공주가 처음 개경에 도착하여 간 곳은 죽판궁이었다. 죽판궁은 본래 고종 때 최충헌이 지은 별궁으로, 개경의 기운이 쇠한 데 대하여 재앙을 물리치고 복을 빌기 위해 국왕이 이어(移御)하는 장소로도 이용되었다.<sup>17)</sup> 이곳에는 제국대장공주의 궁려(穹廬)가 마련되어 있었던 곳으로 생각된다. 공주가 원으로부터 올 때, 이에 앞서 공주를 수행하던 탈홀(脫忽)이 먼저 개경에 입궁하여 궁려를 치고 흰 양의 기름으로 불제를 행하였다고 하였는데,<sup>18)</sup> 그곳이 죽판궁이었다고 이해된다. 충렬왕은 공주가 고려에 온 이후에도 몽골식 생활을 영위하도록 하였다.

더불어 공주가 자연스럽게 고려의 풍습과 생활을 접하도록 하였다. 공주가 개경에 입성한 때인 11월은 고려의 큰 국가 의례가 행해지는 때였다. 11월에는 개경에서 대대적으로 고려적인 의례와 풍습을 담고 있는 팔관회가 행해졌다. 공주가 죽판궁에 들어간 때로부터 8일 뒤에 본궐(本闕)에서 팔관회 행사를 열었다.<sup>19)</sup> 그리고 다음날 대회일에는 공주가 의봉루 옆에 장막을 치고 행례를 보았다. 팔관회는 고려 고유의 의례 행사로, 본래 불교의식의 하나였으나 고려에서 고유 전통 습속의례와 결합한 종교 제전이자 축제였다. 태조는 ‘팔관은 하늘과 오악(五嶽), 명산(名山), 대천(大川), 용신(龍神)을 섬기기 때문’에 후대 왕들이 모두 행하기를 당부하기도 하였다.<sup>20)</sup> 『고려사』 예지에 남아있는 팔관의례 의주 상에는 왕비의 행차나 행사 참여와 관련한 사항이 없어, 원래 왕비의 위차나 행례 방식은 알 수 없다. 제국대장공주가 본 행사의 국왕 자리인 의봉루 옆에 장막을 치고 보았다는 점은 고려의 고유 의례 속에서 몽골적 풍습이 결합된 독특한 관람 방식을 보여준다고 볼 수 있다.

## 2. 고려 왕비 책봉과 정착 기반

제국대장공주는 고려에 온 직후에는 몽골의 습속을 유지하면서 생활하였고, 고려 고유의 의례나 행사에 참석하면서 자연스럽게 고려 문화에 적응을 해나갔다. 그와 동시에 고려 왕비로서 지위에 걸맞는 조치도 이루어졌다.

B-1. (1275년 1월) 공주를 책봉하여 원성공주(元成公主)로 삼고, 궁을 경성(敬成)이라 하고, 전을 원성(元成)이라 하며, 부를 응선(膺善)이라 한 뒤 요속을 두었다. 안동 경산부로 탕목읍(湯沐邑)을 삼았다.<sup>21)</sup>

B-2. 왕이 장차 공주를 책봉하려 하자 유천우가 전을 원성이라 이름 지었는데, 오윤부가 공주에게 말하기를, “원성이란 현종[顯宗] 비의 시호이므로, 전액(殿額)으로

17) [고려사절요] 권15, 고종 4년 4월.

18) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

19) [고려사] 권28, 세가28 충렬왕 즉위년 11월 乙酉.

20) [고려사] 권1, 世家1 태조 26년.

21) [고려사절요] 권19, 충렬왕 1년 1월.

하여 사용함은 상서롭지 못합니다.”라고 하였다. 공주가 화를 내니 유천우가 측근을 이용하여 이를 해소하려고 말하기를, “신은 진실로 그러한 사연을 알지 못하였고, 또 공주께서는 원성왕후[元成后]께서 다시 세상에 오신 게 아님을 어찌 알겠습니까?”라고 하였다. 드디어 왕에게 간하여 이르기를, “황제의 딸이 시집 오신 것은 실로 옛적부터 드문 일이므로, 마땅히 탕목읍을 바쳐야 합니다.”라고 하였다. 공주가 기뻐하며 말하기를, “몽골의 법에서는 이름을 피하는 바가 없다.”라고 하며, 드디어 (그 일을) 묻지 않았다.<sup>22)</sup>

B-1은 1275년(충렬왕 1) 1월 공주가 고려에 온 지 몇 개월 지나지 않아 원성공주로 책봉하고, 거처하는 궁과 전의 이름을 정하고 응선부를 설치하여 관속을 배치하도록 한 조처이다. 더하여 안동, 경산부를 탕목읍으로 삼도록 하였다. 이러한 조처가 이루어지면서 비로소 고려 왕비로서의 고려 생활이 명실상부 시작되었다. 여기에는 원 공주라는 특수한 지위가 함께 작용되었던 부분이 있다. 응선부를 설치와 안동, 경산부를 탕목읍으로 삼았다는 점이다. 후비부를 세우고 탕목읍을 설정하였다는 점은 원 공주에 대한 고려의 특별한 대우였다. 응선부 설치의 제국대장공주에게 후비부(后妃府)를 세우고 요속을 배치한 조처였다. 충렬왕 이전 시기 후비부 설치의 태후(太后)에 한정되어 이루어졌다는 점을 보았을 때 상당한 특혜였다.<sup>23)</sup>

B-2에서 공주에게 탕목읍을 내려준 배경을 알 수 있다. 충렬왕이 공주를 책봉하고자 하였는데, 유천우가 전을 원성이라 이름 지으니 일관 오윤부가 원성은 현종비의 시호이므로 전의 이름으로 상서롭지 못하다고 하였다. 이에 유천우는 공주가 원성왕후의 환생일지도 모른다고 다독이고, 충렬왕에게 황제의 딸이 시집온 것은 예로부터 드문 일이므로 마땅히 탕목읍을 바쳐야 한다고 간언하였다. 여기에서 책봉호 선정에 약간의 논쟁이 있었던 사정을 보여준다. 여기에 공주가 몽골의 풍습에 이름을 피하는 것은 없다는 점을 들어 그대로 원성공주라는 책봉호가 받아들여졌다. 그리고, 탕목읍이라는 공주의 경제기반을 더해주는 것으로 마무리 지어지고 있다.

안동·경산부 탕목읍 설정은 공주의 상당한 고려 내 경제적 기반이 되었다.<sup>24)</sup> 안동부(安東府)와 경산부 관내 군현의 공부(貢賦)가 일부 창고에 납부하는 것을 제외하고 모두 원성전(元成殿)으로 지급되었다.<sup>25)</sup> 공주는 응선부라는 독립적인 기관을 토대로 자신만의 경제 활동을 펼쳤다. 공주는 잣과 인삼을 중국 강남에 수출하여 많은 이익을 얻었고,<sup>26)</sup> 모시를 직조할 수 있는 노비를 장악하여 모시 무역에 적극적으로 참여했다고 평가되기도 한다.<sup>27)</sup> 원성전 소속 ‘직실사(織室司)’라는 기관이 이를 뒷받침한다.<sup>28)</sup> 이러한 경제적 기반은 제국대장공주가 외국인으로서 고려에 정착하는 데 대한 기반이자, 원 공주이면서

22) [고려사] 권105, 列傳18 俞千遇.

23) 이정란, 2006, “고려시대 后妃府에 대한 기초적 검토”, 《한국중세사연구》 20, 68-69쪽.

24) 김현라는 수조지로서의 성격이 강한 궁원전과 달리 제국대장공주의 탕목읍은 식읍지로서의 성격이 강하다고 이해하였다(2008, 앞의 논문, 84쪽).

25) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 4년 3월 戊戌.

26) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

27) 김현라, 2008, 앞의 논문, 85쪽.

28) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 3년 4월.

고려 왕비였던 이중적 지위에 걸맞은 최상위 대우였다.

원 공주는 고려에 온 이후 ‘공주’로 불렸다. 가계를 알 수 없는 충선왕 후비인 의비(懿妃)를 제외한 나머지 7명의 공주는 고려와 원으로부터 이중적으로 책봉을 받았다. 고려에서는 고려 거주 기간이 짧은 경우를 제외하고 하가해 온 공주에 대해 고려의 후비 책봉이 이루어졌다. 고려로부터 받은 공주 칭호를 통해 원 공주들은 고려 왕실 구성원으로 재편되었으며 그에 따른 정치·경제적 기반이 주어졌다. 특히, 제국대장공주의 사례는 이후 원 공주의 고려 이주에 전례가 되었다. 후비부의 설치 이전까지 태후가 되어야 세워졌던 것에서 원 공주에 대한 특별한 혜택으로 이루어졌다. 공주는 이 후비부를 독립적으로 운영하여 낯선 고려 환경에 적응해나갔다.

### Ⅲ. 제국대장공주의 원 입조(入朝)와 이중적 역할

#### 1. 제국대장공주의 원 입조(入朝) 시기와 내용

제국대장공주는 고려에 하가하여 온 이후 원을 오갈 수 있었을까. 대체로 고려에 정착한 외국인은 특별한 사정에 따라 귀국하거나 외교적 역할에 따라 왕래하는 경우가 있었다. 그러나 이 경우 대체로 관직자로서 고려와 본국의 외교 사절 임무를 띠는 등의 경우에서 가능하였다. 고려 왕비이지만 원 공주라는 이중적 신분을 가지고 있었던 제국대장공주는 어떠한 왕래 양상을 보일까.

제국대장공주는 원에 다녀오는 기회가 7차례 있었으나, 입조 도중 다시 귀국해야 했던 두 경우를 제외하고 5번 원을 다녀올 수 있었다. 여러 차례 원에 입조하였던 충렬왕이나 세자의 행보에 비하면 제국대장공주의 5번에 걸친 원 왕래는 비교적 적은 숫자이다.<sup>29)</sup> 충렬왕은 정례적 신년하례 등을 이유로 입조하여 양국의 정치적 현안을 해결하기 위해 노력하였다. 충렬왕이 원에 오갈 때 매번 공주가 동행하였던 것은 아니었다. 그동안 충렬왕대 국왕의 원 입조에 따른 정치적 의미에 집중하여 왔다. 여기에서는 충렬왕의 원 입조뿐만 아니라 제국대장공주의 원 입조에 주목하여 공주의 원 왕래, 고려에 정착한 외국인의 본국 왕래라는 측면에서 고찰해보고자 한다.

이러한 제국대장공주의 원 입조 및 왕래 내용을 정리하면 <표 1>과 같다. 이를 토대로 어떠한 경우 공주가 원을 왕래하였는지, 그 배경과 특징을 살펴보고자 한다. 충렬왕은 즉위 초부터 지속적으로 원에 입조를 요청하였다.<sup>30)</sup> 여러 차례 입조 요청에 결국 1278년(충렬왕 4) 4월 원 입조가 성사되었다. 이때 충렬왕의 입조는 고려·몽골 관계에서 중요한 사례로 주목되었다.<sup>31)</sup>

29) 충렬왕은 거의 매년 입조하거나 입조를 시도하였다. 이는 다른 시기 국왕 입조에 비하여 압도적이며 행해진 배경이나 그 ‘성과’면에서도 주목되어 왔다(이명미, 2016, “고려국왕의 몽골 入朝 양상과 국왕권의 존재양태”, 《한국중세사연구》 46, 196~198쪽).

30) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 1년 12월 甲辰.

1277년 발생한 김방경 무고사건을 배경으로 한 이 입조에서 충렬왕은 김방경 무고사건의 해결과 함께 삼별초 진압 등 고려 내 주둔하던 몽골군과 다루가치 철수 등을 허락받았다. 이러한 정치적 성과를 배경으로 충렬왕의 고려 국왕 위상을 드러내었다.<sup>32)</sup> 이러한 첫 입조에 충렬왕은 공주와 세자를 모두 대동하여 원에 갔다.

제국대장공주는 1278년 초 셋째 아들을 출산하였던 것으로 보이는데,<sup>33)</sup> 4월 원 입조는 출산한 지 얼마 안 된 공주로서는 무리한 일정이었다. 원에서 돌아온 바로 다음 달에 공주가 병들어 죄수를 석방한 조치를 취하고 있는 데서 확인할 수 있다.<sup>34)</sup> 충분한 휴식을 취하지 못한 채 약 6개월 가량의 양국 왕래 일정은 굉장한 무리였을 것으로 짐작된다. 그럼에도 공주에게 있어서 고려에 온 이후 첫 원나라 행차였다. 1278년 입조가 정치적으로 굉장히 중요한 의미를 가지는 것이었으므로 공주와 세자까지 모두 함께 동행하였던 것으로 이해된다.

공주는 충렬왕과 함께 아버지 세조 황제를 알현하고, 함께 연회에 참석하기도 하였다.<sup>35)</sup> 또한, 6월은 공주의 생일이었는데, 고려에 온 이후 처음으로 원에서 자신의 생일을 맞이하기도 하였다. 공주의 생일에 맞춰 원 황후가 연회를 베풀고 탑자포(塔子袍)를 하사하기도 하였다.<sup>36)</sup> 제국대장공주는 자신의 어머니 봉어 소식에도 원을 다녀갈 수 없었다. 1277년 여름 공주는 충선왕에 이어 둘째 딸을 낳았는데, 출산 축하 연회인 만월연(滿月宴)을 베푸는 지 얼마 되지 않아 모후의 부음이 이르렀으나, 몸을 쫓지 얼마 되지 않았기 때문에 비밀에 부쳤다가 닷새가 지난 후 알리기도 하였다. 이에 공주는 통곡하면서도 몽골 풍습에서와 같이 고기를 먹는 것을 예전과 같이 하였다고 한다.<sup>37)</sup> 그렇기 때문에 첫 번째 1278년의 6개월 가량의 원 입조는 제국대장공주에게 있어서도 중요한 의미가 있었다.

두 번째 공주의 원행은 1281년의 일이다. 제국대장공주는 1281년 4월에 원 황후의 부음을 듣고 곧바로 상례를 치르고자 원으로 떠났다. 그런데, 이때는 왕이나 세자를 동행하지 않고 공주 단독 행차가 이루어지고 있다. 이는 같은 달에 충렬왕은 일본 동정을 준비하기 위해 합포에 행차해 있는 상태였다.<sup>38)</sup> 제국대장공주는 황후의 부음이 이르자 ‘달려가’ 상례를 치루고자 길을 떠났다고 하였다. 그러나 7월 공주가 의주(懿州)에 이르자 황제가 환국하라고 칙명을 내려 다시 고려로 돌아왔다.<sup>39)</sup> 이는 고려에서 일본 동정을 위해 군사적인 소요가 많았기 때문에 내조(來朝)하지 말라고 한 것과 같은 조처였다.<sup>40)</sup> 공주의 원 왕래에는 많은 경제적 부담이 들었는데, 이때 홀로 원으로 가면서도 은, 저포

31) 이익주, 1996, [高麗·元 관계의 構造와 高麗後期 政治體制], 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 59~65쪽.

32) 이명미, 2016, 앞의 논문, 198쪽.

33) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

34) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 4년 윤11월 壬戌.

35) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 4년 6월 己巳.

36) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 4년 6월 庚辰.

37) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

38) [고려사] 권29, 世家29 충렬왕 7년 4월 丙寅.

39) [고려사] 권29, 世家29 충렬왕 7년 7월 丁未.

40) [고려사] 권29, 世家29 충렬왕 7년 9월 乙亥.

등을 과렴하고 양가의 처녀를 뽑아 길을 떠났다고 한 것을 미루어 짐작할 수 있다.

세 번째 공주의 원 입조는 1284년 4월에 이루어졌다. 이때 입조의 배경은 알 수 없다. 다만, 호종하는 신료가 1,200여 명에 이르렀고, 폐백을 은 630여 근, 모시 2,440여 필, 저폐 1,800여 정이라는 많은 규모를 가지고 갔다는 점이 주목된다.<sup>41)</sup> 1281년 2차 일본 동정 실패와 군사적 수고로움을 이유로 입조 중지 조치가 있었던 이후 다시 고려 국왕의 원 입조가 재개된 경우였다는 점에서 의미가 있겠다. 다시 재개된 입조였으므로 공주와 세자까지 모두 동행하였고, 그 입조 행차와 경제적 규모도 대단한 것이었다. 이때 구체적인 원에서의 왕과 공주의 행적을 알 수 없으나, 입조 시기가 첫 번째 입조와 비슷하였던 점을 보았을 때 황제를 알현하고 공주의 생인인 6월에는 축하 연회 등이 베풀어졌을 것으로 예상된다.

네 번째 공주의 원 입조는 1287년 10월에 시도되었다. 먼저, 원에 갔던 충렬왕이 연경에서 공주와 세자를 불러 입조하게 한 것이다.<sup>42)</sup> 충렬왕은 원 황제의 생신을 하례하러 오라는 원의 요청에 따라 원에 입조해 있던 상황이었다.<sup>43)</sup> 공주는 충렬왕의 원 입조에 함께 따라서 들어가기를 원에 요청하기도 하였다.<sup>44)</sup> 그런데, 국왕이 먼저 원 연경에 가서 공주와 세자를 불렀다는 것을 보았을 때, 함께 가는 것이 허락되지 않은 상태에서 충렬왕이 먼저 원에 들어갔던 것으로 생각된다. 충렬왕은 원에 들어가 공주도 함께 원에 오고자 하는 상황을 다시 한번 요청했을 것이고, 이것이 받아들여져 공주와 세자가 입조하도록 하였다. 그리하여 공주는 세자와 함께 원으로 향했다. 이때 양가(良家)의 처녀들을 뽑아 함께 데리고 가는 길이었는데, 11월 행차가 서경에 도착하였을 때 함평부에 도적이 일어나 원으로 가는 길이 막혔다는 소식을 듣고 다시 개경으로 발길을 돌려야 했다.<sup>45)</sup>

다섯 번째 공주의 원 입조는 1289년 11월에 이루어졌다. 이때 왕과 세자와 함께 원에 갔는데, 조인규·인후·염승익·안향 등이 호종하였다.<sup>46)</sup> 이때의 입조는 대체로 신년이나 성절 하례를 매개로 원에 입조하였던 사례들을 보았을 때, 그 일환으로 이루어진 듯하다. 이때 호종하여 공로를 인정받으려는 자가 많아 사관(史官)은 일에 관련이 없다고 하여 호종을 불허하였는데, 이로부터 사신(史臣)이 왕을 따라가지 못하였다고 한다.<sup>47)</sup> 국왕 일행은 다음해 3월 고려로 돌아왔다.<sup>48)</sup> 여러 가지 사안이 논의되었겠지만, 고려로 돌아온 이후 바로 원에서 동녕부를 없애고 우리나라 서북지역 여러 성을 다시 돌려주는 조치가 이루어졌다. 일본과의 전쟁 준비 정비와, 카단 침입 등에 대한 다양한 정치적 현안이 논의되었을 것이고, 그 가운데 성과로 동녕부의 폐지와 서북지방 영토의 회복을 들 수 있다.

여섯 번째 공주의 원 입조는 1293년 10월에 이루어졌다. 1293년 입조는 당시 일본원정

41) [고려사] 권29, 世家29 충렬왕 10년 4월 庚寅.

42) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 13년 9월 甲寅.

43) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 13년 8월 丁卯.

44) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 13년 8월 戊辰.

45) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 13년 11월 乙未.

46) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 15년 11월 壬子.

47) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 15년 11월 壬子.

48) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 16년 3월 丁卯.



이 재추진되는 와중에 대책과 방침 등을 보고하는 목적으로 요청하여 실행된 것으로 이해된다.<sup>49)</sup> 국왕과 공주 일행이 원에 있는 일정에 마침 다음해 1월에 세조 쿠빌라이가 사망하고 성종 테무르의 즉위가 겹쳐 그 장례식과 즉위식에 참석하고 돌아오게 되었다. 그런데, 충렬왕은 세조의 건강이 좋지 못한 상황을 먼저 알고 공주와 함께 입조하였던 것으로 이해된다. 입조하면서 제안공 왕숙과 홍자번 등에게 명령하여 왕경에 남아 지키게 하였는데,<sup>50)</sup> 오랫동안 원에 머물게 될 것을 염두에 둔 조치였다고 생각된다. 또한, 12월에 원에 도착하여 왕과 공주는 황태자 진금(眞金)의 비인 활활진(闊闊眞)의 궁전에 가서 여러 선물을 바쳤으며,<sup>51)</sup> 또 한달 뒤 태자비 궁전에 가서 백마 9필을 바쳤다.<sup>52)</sup>

그리고 얼마 안되어 세조가 붕어하였다. 충렬왕과 공주는 빈전에 제사지내었는데, 원의 장례제도에 몽골 사람이 아니면 가까이 가지 못하였는데, 고려만이 장례에 참례하여 왕의 시종 신하들은 모두 출입이 허락되었다고 하는데서,<sup>53)</sup> 고려에 대한 특별한 원의 대우를 알 수 있다. 이러한 원에서의 행보는 세조가 곧 붕어할 것임을 알고 다음 황제 계승자인 황태자에 대한 신임을 쌓기 위한 노력을 발빠르게 행한 것이라 이해된다. 특히, 황태자비인 활활진에 대한 적극적인 자세는 공주가 주도적으로 역할을 하였다고 생각된다.

1294년 4월 왕과 공주는 원 상도(上都)에 가서 황태자를 영접하였고, 그가 황제에 즉위하니 성종이었다. 왕과 공주는 궁궐 뜰이 가득 찰 정도로 선물을 바쳤고, 하례 행사가 끝나자 황제는 왕에게 연회에 참석하라고 명하였다. 이때 원의 제왕(諸王)과 부마가 모두 모였는데, 충렬왕의 서열은 7번째였다. 이때 충렬왕은 원 황실의 부마로써 자리를 공고히 하였다. 성종의 즉위식까지 참석한 후 5월에 왕과 공주는 상도를 출발하여 고려로 향했다.

그러던 중에 6월 심주에 도착하였는데, 성종이 공주를 안평공주(安平公主)로 책봉하였다.<sup>54)</sup> 공주가 원으로부터 존호와 위호를 모두 받은 것은 기록상 이때가 처음이다. 공주는 고려에서부터 원성공주로 책봉받기 이전에는 존호를 공식적으로 받은 적이 없었다고 보고, 이때 공주가 안평공주로 존호를 받고 안평을 투하령으로 받음으로써 충렬왕은 고려 군주로서의 지위에 원의 부마로서의 지위를 덧붙인 일체화를 거의 완성하였다고 이해된다.<sup>55)</sup> 즉, 이때 공주의 원 입조는 세조의 붕어와 성종의 즉위라는 원의 새로운 정치 질서 속에서 원 내 고려 지위를 공고히 하고 충렬왕에게 있어 원의 부마 지위를 유지, 보다 높은 지위 확보를 목적으로 하였다고 생각된다.

이러한 공주의 역할은 마지막 1296년 9월 원 입조를 통해 더욱 확실하게 알 수 있다. 공주는 1296년 9월 왕과 함께 원에 갔다. 이때 호종한 신하가 143명, 시종드는 사람이

49) 이명미, 2016, 앞의 논문, 201쪽.

50) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 19년 10월 己亥.

51) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 19년 12월 乙巳.

52) [고려사] 권31, 世家31 충렬왕 20년 1월 壬子.

53) [고려사] 권31, 世家31 충렬왕 20년 1월 癸酉.

54) [고려사] 권31, 世家31 충렬왕 20년 6월 戊申.

55) 이정란, 2012, 앞의 논문.

590명, 말이 990필로 대규모 행차 사절이었다.<sup>56)</sup> 11월 원에 도착한 국왕과 공주 일행은 황제를 알현하고 토산물을 바쳤다. 이어 장조전에서 열린 연회에 참석하였는데, 제왕들이 가득한 와중에 왕은 7번째 자리였으며 공주의 오른쪽에는 감히 앉는 자가 없었다.<sup>57)</sup> 이는 당시 원 황실 내 충렬왕과 공주의 지위가 공고해진 상황을 나타낸다. 계속해서 국왕과 공주는 태후를 알현하거나, 황제가 베푼 연회에 참석하는 등의 일정을 보냈다.

그런데, 이번 입조에서 중요한 일정은 세자와 진왕(晉王) 감마랄(甘麻剌)의 딸 보탑실련(寶塔實憐) 사이 이루어진 혼례였다. 세자가 황제에게 백마를 폐백으로 바치고 진왕의 딸에게 장가들었는데,<sup>58)</sup> 이날 잔치에서는 모두 고려의 유밀과를 사용하였다. 세자의 혼인에는 고려의 악관들이 연주를 하거나 고려의 음식이 활용되는 모습을 엿볼 수 있다. 공주는 다음 해 2월 진왕을 전송하고 다시 5월 고려로 돌아올 때까지 충렬왕과 세자와 일정을 함께하였다. 세자의 혼인은 오랫동안 준비한 중요한 사안이었다.

1296년 1월부터 유비를 원에 파견하여 세자의 혼인을 요청하였으며,<sup>59)</sup> 원에 있는 세자에게 혼례 비용으로 쓰도록 전폐를 전달하는 등 여러 면에서 공을 들였다.<sup>60)</sup> 그렇기 때문에 이번 입조에서는 다른 때와는 차이가 있는 여러 방면의 시종 인물들과 대규모 인력이 동원되었다. 이러한 세자의 혼인 준비에는 당연히 공주의 세심한 노력이 들어갔을 것이다. 원에 들어가 황제를 알현하는 것에서부터 진왕을 영접하고 전송하는 것까지 모두 공주가 함께하였다. 그리고 각 의례에서 공주는 자리를 지키며 충렬왕과 세자의 위엄을 돋보이는 역할을 하였다.

## 2. 제국대장공주의 원 입조(入朝) 특징과 함의

제국대장공주의 원 입조는 충렬왕과 세자의 잦은 왕래와는 다르게 몇 차례 이루어지지 않았다. 7차례 시도 가운데, 황제의 환국 명령과 도적에 의한 원 입국로가 막혀 돌아온 두 건을 제외하면 실상 5번밖에 원에 다녀오지 못했다. 그럼에도 공주가 고려 왕비로서 처음으로 고려 밖을 왕래하였다는 점과 이후 고려 국왕과 혼인한 원 공주들의 전례가 되었다는 점에서 그녀의 원 왕래는 의미가 있겠다. 공주의 원 입조에는 몇 가지 특징이 나타나는데, 이를 자세히 고찰해보면 다음과 같다.

첫째, 제국대장공주의 원 입조는 약 2~3년 주기로 시도되었다. 1278년 충렬왕의 즉위 이후 처음 입조가 이루어진 이후, 공주와 함께 3년 사이로 정례적으로 함께 원에 입조하였던 것으로 이해된다. 물론, 1281년의 사례는 원 황후의 부음 소식에 공주가 홀로 원에 입조하려다가 실패한 경우로 이를 정례라고 보기는 어렵겠으나, 이로부터 3년 후에 입조가 이루어졌다는 점에서 일정한 기간에 한 번꼴로 왕래하였다고 생각된다. 네 번째 입조 시도인 1287년 10월의 입조도 본래 충렬왕을 따라 입조하기를 청했었던 것을 생각한다면

56) [고려사] 권31, 世家31 충렬왕 22년 9월 丁亥.

57) [고려사] 권31, 世家31 충렬왕 22년 11월 甲申.

58) [고려사] 권31, 世家31 충렬왕 22년 11월 壬辰.

59) [고려사] 권31, 世家31 충렬왕 22년 1월 壬申.

60) [고려사] 권31, 世家31 충렬왕 22년 4월 丁未.

대체로 3년의 기간을 두고 원을 왕래하였다고 할 수 있다.

고려에서 원에 왕래하고 체류하는 기간은 대체로 5개월가량이었는데, 세조 붕어와 성종 즉위에 따른 체류가 길어졌던 1293년 입조 때는 8개월가량, 세자의 혼례식이 거행되었던 1296년 입조 때는 9개월가량의 긴 기간 머물렀다. 두 번의 특별한 경우를 제외하면, 대체로 공주는 3개월 정도 원에 체류하다가 고려에 돌아왔다. 그러나, 공주가 원에 왕래하여 체류한 기간은 혼인하여 고려에서 살았던 약 24년 가운데 3년이 채 안 되는 짧은 시간이었다.

둘째, 제국대장공주의 원 입조는 공주 단독으로 이루어지지 않았다. 두 번째 입조 시도는 1281년의 경우, 충렬왕이 합포에 나가 부재중일 때 원 황후의 부음 소식을 듣고 홀로 원에 가고자 하였다. 그런데, 원으로 가던 도중 의주에서 황제의 명령으로 환국 조치를 당하여 돌아올 수밖에 없었다. 그리고 네 번째 입조 시도인 1287년의 경우에도 충렬왕을 따라 함께 원에 입조하고자 요청하였으나, 이루어지지 않고 국왕이 먼저 원에 갔다가 공주와 세자를 입조하도록 한 경우였다. 이러한 사례들을 종합하였을 때, 공주는 홀로 원에 갈 수는 없었던 것으로 보인다.

셋째, 공주는 원 공주의 지위를 이용한 고려 왕비로서의 역할을 하였다. 이는 충렬왕이 공주의 지위를 이용하였다는 측면으로 이해할 수 있겠으나, 공주의 입장에서 적극적으로 해석해보자면 충렬왕과 세자의 지위를 더욱 공고히 하고자 하는 그녀 자신의 노력으로 볼 수 있다. 특히, 1294년 1월 자신의 아버지인 세조가 붕어하고 황태자 진금인 성종이 즉위하는 때에는 황태자비인 활활진을 여러 차례 찾아가 선물을 올리고 우의를 다지고자 노력하였다. 또한, 세조 사후에는 성종으로부터 안평공주로 책봉을 받으면서 명실상부 원 내 고려의 지위를 더욱 공고히 하였다.

특히, 세자와 보탑실련(寶塔實憐) 사이 이루어진 혼례에는 공주의 각고의 노력이 있었을 것으로 예상된다. 공주는 고려에 온 이후 세자를 출산한 이후 연이어 딸과 아들을 낳았으나<sup>61)</sup> 세계에 전하지 않는 점을 미루어보아 이들은 태어난 지 얼마 안 되어 일찍 사망한 것으로 보인다. 그렇기 때문에 공주는 세자에 대한 각별한 애정을 가졌던 것으로 생각된다. 네 번째 입조 시도였던 1287년의 원행 때의 일화를 살펴보자.

- C. (충렬왕) 13년(1287), 공주가 입조하여 (원 황제를) 뵈고자 하니, 〈왕이〉 명하여 양가(良家)의 처녀를 뽑게 하였다. 홀적(忽赤)으로 하여금 인가(人家)를 뒤지게 하자 비록 딸이 없는 사람이라도 또한 놀라 어지러웠으며 원망하며 우는 소리가 마을마다 가득하였다. 드디어 서원후(西原侯) 왕영(王瑛), 대장군(大將軍) 김지서(金之瑞), 시랑(侍郎) 곽번(郭蕃), 별장(別將) 이덕수(李德守)의 딸을 뽑았다. 또 중랑장(中郎將) 정윤기(鄭允耆)를 강화(江華)로 보내 민가(民家)에서 가지고 있는 백금(白金) 50근을 뒤져 빼앗았다. 이에 세자와 함께 원으로 가게 되었는데 온천(溫泉)에 머무를 때 세자가 기쁘지 않은 얼굴빛을 하고 있었다. 홀랄대(忽刺歹)가 그 까닭을 묻자 말하기를, “내가 서원후의 딸을 아내로 맞아들이려 하였는데, 지금 뽑힌 이들 가운데 들어있기 때

61) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

문에 기쁘지 않은 것이오.”라고 하였다. 홀랄대가 공주에게 알리니 곧 그 여인을 돌려보내었다.<sup>62)</sup>

C는 1287년 10월 충렬왕이 먼저 원 연경에 있으면서 공주와 세자를 불러 입조하게 하여 길을 떠나며 있었던 일화이다. 충렬왕은 공주의 입조에 양가의 처녀들을 뽑아 함께 데려오도록 명하였다. 이때 뽑힌 처녀들 가운데 서원후 왕영의 딸이 포함되어 있었다. 세자와 원으로 가는 도중 세자의 낮빛이 어두운 것을 보고 이유를 물으니 세자가 서원후의 딸과 혼인하고자 하는 마음이 있었는데 원에 보내지는 공녀로 뽑혔기 때문에 기쁘지 않다고 하니, 공주가 이를 알고 그 여인을 돌려보낸 기사이다. 이로부터 얼마 후인 1289년 2월에 세자는 관례를 행하고 서원후 왕영의 딸을 세자비로 맞이하였다.<sup>63)</sup>

이처럼 공주는 세자의 일에는 적극적으로 나섰으며, 고려 왕비로서 후비에 대한 일을 전담하였던 것으로 보인다. 고려에 온 초반 충렬왕비였던 정화공주와의 갈등도 이러한 일환으로 이해할 수 있다. 제국대장공주가 고려에 왔을 때 충렬왕은 이미 태자 시절인 1260년(원종 1)에 혼인한 정화공주(貞和宮主)가 있었다.<sup>64)</sup> 게다가 충렬왕과 정화공주 사이 소생으로 강양공(江陽公) 왕자(王滋)와 두 공주가 있었다. 정화공주는 어린 나이 고려에 시집온 공주의 입장에서 불편한 존재였을 것임은 자명하다. 실제로 공주가 고려에 온 초반부터 정화공주에 대한 견제와 갈등이 시작되었다.

1275년 9월 공주가 원자(元子)[후에 충선왕]를 낳아, 정화공주가 축하 잔치를 베풀었는데 연회 자리 높낮이 문제로 갈등을 빚었고,<sup>65)</sup> 정화공주가 공주를 저주했다는 무고로 정화공주를 가두고 심문하기도 하는 등의 갈등이 계속되었다.<sup>66)</sup> 결국, 정화공주는 별궁에 거처하며 왕과 관계를 끊고 지내다가 공주가 죽은 이후에야 충렬왕과 함께 할 수 있었다.<sup>67)</sup> 정화공주와의 갈등을 두고 제국대장공주의 질투 및 충렬왕과의 불화를 중심으로 설명하며 여기에서 나타나는 공주의 행위가 원 공주로서의 위엄과 당당함을 나타낸다고 이해되고 있다. 그러나 한편으로 어린 나이에 낳선 이국에 온 외국인이었던 공주가 고려 왕비로서 자리를 잡기 위한 과정이었다고 생각된다.

공주의 행적이 정화공주와 그 소생에 대한 견제와 갈등으로 이해되지만, 세자를 피해 동심사에 출가하였던 왕자(王滋)를 불러 공주가 옷과 물품을 하사하기도 하였다.<sup>68)</sup> 또, 충렬왕이 태손(太孫)이 되었을 때, 총애하던 여종에게서 얻은 소군(小君) 왕서(王潁)는 공주도 아껴 궁궐에 출입시키면서 왕소군이라 불렀다고 한다.<sup>69)</sup> 이와 같이 충렬왕의 다른 아들들에 대해서도 왕비로서 자애롭게 대우하였다는 점을 알 수 있다.

제국대장공주는 충렬왕과 함께 원에 입조하면서 고려 왕비로서 원 공주라는 신분을

62) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

63) [고려사] 권30, 世家30 충렬왕 15년 2월 壬子.

64) [고려사] 권25, 世家25 원종 1년 11월 辛卯.

65) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

66) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 2년 12월 丙子.

67) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 貞信府主.

68) [고려사] 권29, 世家29 충렬왕 9년 9월 甲寅.

69) [고려사] 권91, 열전4 宗室 충렬왕 小君潁.

십분 활용하였다. 그녀가 원에 간 경우는 충렬왕 즉위 이후 첫 입조길, 중단되었던 입조가 재개되었을 때, 동녕부 폐지를 이끌었던 입조행, 원 세조 장례식·성종의 즉위식, 세자의 혼례식에 참석하기 위한 것이었다. 1287년 첫 번째 국왕의 친조가 이루어지고 고려에 돌아왔을 때, 나라 사람들이 국가의 걱정스러운 일을 황제에게 아뢰어 해결하니 왕의 덕을 칭송하고 감격의 눈물을 흘렸다고 기록하고 있다.<sup>70)</sup> 아직 전쟁이라는 위협이 있는 원과의 관계 속에서 국왕과 공주의 원 친조가 무사히 이루어졌다는 자체가 고려에서는 공주의 입국 시만큼 주요 평화의 상징이 되었을 것이다.

제국대장공주는 원과의 관계에 있어서 중요한 때에 충렬왕, 세자와 동행하였다. 특히, 원 세조가 붕어하고 새로운 황제가 등극할 때 황태자비를 여러 차례 찾아가 우호를 다지고 새 황제로부터 공주 책봉을 받아 황제의 딸이라는 위치에 더하여 황제의 누이라는 상징성까지 더하였다. 공주의 원에서의 위치와 상징은 바로 충렬왕의 지위로 이어졌고, 원 황실 의례에서 일곱 번째 자리를 차지하였다는 점에서 드러난다. 공주는 더하여 세자의 지위를 공고히 하기 위해 더욱 노력하였다. 성종이 즉위한 지 얼마 되지 않아 바로 세자의 혼인을 청하고, 진왕의 딸과 혼인을 성사시켰다. 공주는 세자의 혼례를 1년 동안 공들여 준비하였고, 혼례식에 참여하여 원 황실의 여러 의례와 진왕의 영접과 전송까지 함께하였다.

제국대장공주는 마지막 원 입조 일정을 다녀온 이후 얼마 되지 않아 사망하였다. 공주가 고려로 돌아와 3일 만에 병이 들어 그로부터 십여 일 뒤에 홍서하였는데, 이때의 기사를 보면 다음과 같다.

D. 이해(1297) 5월 고려로 돌아왔다. 이때 수녕궁(壽寧宮)에 작약(芍藥)이 활짝 피었는데 공주가 가지 하나를 꺾도록 명하여 오랫동안 잡고 만지작거리다가 흐느껴 울었다. 얼마 지나지 않아 병이 나서 현성사(賢聖寺)에서 홍서하니, 나이가 39세였다.<sup>71)</sup>

D는 제국대장공주가 원에서 돌아와 수녕궁에 핀 작약 한 송이를 한참 만지작거리다 흐느껴 운 이후 얼마 지나지 않아 병을 얻어 죽었다고 기록하고 있다. 제국대장공주는 고려 국왕과 혼인한 첫 원 공주로서 비교적 호방한 성격을 소유하고 때로는 충렬왕과 직접적으로 대립하면서 원을 대변하는 인물로 이해되기도 한다. 그러나 D의 기록은 16세의 어린 나이에 낯선 고려 사회에 와 어렵게 적응하였던 외국인이자 여성으로서의 삶을 짐작하게 한다.

#### IV. 맺음말

원 공주의 고려 이주는 가장 최상위 신분 계층의 이동이라는 점에서 고려 후기 사회의 특징과 외국인 이주의 신분적 스펙트럼을 보여준다. 원 공주들은 고려와 원의 왕실 통혼

70) [고려사] 권28, 世家28 충렬왕 4년 9월 乙巳.

71) [고려사] 권89, 列傳2 后妃2 忠烈王 齊國大長公主.

이라는 점에서 양국 간 혼인동맹, 고려 국왕의 부마 지위, 국내 권위 확보 등 그 존재만으로 정치적 성격에 집중되어왔다. 그러나 이들은 혼인을 매개로 고려라는 낯선 환경으로 이주해 온 외국인이었다. 원 공주에 대한 이해가 고려와 원의 정치적 상황 속에서 원 공주와 고려 왕비라는 위상에 매몰되어 외국인으로 고려에 살았던 이들의 삶에 대해 실제적으로 접근하지 못한 측면이 있다. 그리하여 본 연구에서는 충렬왕비인 제국대장공주를 중심으로 그녀의 외국인으로서 고려 이주와 정착, 원 왕래 사례를 통해 보다 실제적인 삶의 모습을 고찰하였다.

제국대장공주의 이름은 홀도로게리미실이고, 원 세조 쿠빌라이의 여섯 번째 공주이다. 그녀는 1274년 5월 충렬왕이 세자로 원에 있을 때 혼인하였으며, 충렬왕이 즉위하면서 같은 해 10월에 고려에 왔다. 공주가 고려에 처음 입국했을 때, 고려에서는 예복을 입지 않은 국왕과 왕비의 낯선 차림에 놀라고 이상하게 여길 것이라는 인식과, 몽골과의 긴 전쟁이 종식되었다는 평화의 상징이라는 두 가지 인식이 공존하였다. 무엇보다 공주의 입국은 고려인들에게 긍정적인 측면이 크게 작용하였다. 공주는 입국 초기 몽골의 풍습을 유지하면서 자연스럽게 고려의 풍습과 생활을 접하면서 적응하였다.

동시에 고려 왕비로서 지위에 걸맞는 공주 책봉 및 응선부 설치, 탕목읍 제정 등의 조치가 이루어졌다. 공주는 1275년 1월 원성공주로 책봉되었으며, 거처하는 궁과 전, 부가 설치되고 관속이 배치되었다. 이는 고려 왕비로서 지위가 공식적으로 부여되고 공주가 고려에 잘 적응할 수 있도록 경제적 기반을 마련해준 것이었다. 특히, 제국대장공주에 대한 조치는 이후 고려 국왕과 혼인하여 고려에 온 원 공주들에 대한 전례로 작용하였다.

한편, 제국대장공주는 7차례 원에 입조를 시도하였으며, 이 가운데 5차례에 걸쳐 고려에서 원을 왕래하였다. 공주의 원 입조는 충렬왕이나 세자가 오가는 것과는 약간의 차이가 있다. 공주는 고려 왕비로서 원 공주라는 지위를 활용하였다. 제국대장공주의 원 입조는 대략 3년의 기간을 두고 왕래가 이루어졌다. 공주 단독으로 원에 가는 경우는 허락되지 않았고, 충렬왕과 함께 입조하여야 했다. 원 입조 요청에서부터 원 공주라는 신분보다는 고려 왕비라는 점이 강하게 작용하였다는 점을 알 수 있다.

그러나 원에 도착한 이후 공주는 고려 왕비라는 점보다 원 공주라는 지위를 활용하였다. 성종으로부터 원평공주 책봉을 받으면서 황제의 딸이라는 위치에 더하여 황제의 누이라는 점이 공고해졌고 이 위치는 원 제국 내 고려 국왕의 지위로 직결되었다. 원 황실 의례에서 여러 제왕 가운데 충렬왕은 7번째 자리에 앉았으며 공주의 오른쪽에는 아무도 앉지 않았다는 점은 그들의 지위를 보여준다. 더하여 공주는 세자의 지위를 공고히 하기 위해 원 황실과 혼인을 성사시켰다. 1년 남짓 세자의 혼례를 위해 세심히 준비하였으며, 진왕의 영접, 혼례식, 전송 등을 모두 동행하여 마무리지었다.

제국대장공주는 고려에 온 이후 원 공주라는 출신으로 고려 왕비가 되었다. 공주는 잘 알려진 호방한 행적들과는 달리 멋대로 원을 왕래할 수 없었으며, 원을 오가는 일정에서도 철저히 고려 왕비로서 역할하였다. 고려 내에서 적응할 때에도 고려 예제에서 오해

와 갈등이 있을 수 있을 때에는 몽골의 풍습을 들어 호탕하게 이해하기도 하였다. 제국대 장공주의 외국인으로서의 삶을 음미해본다면, 지금까지 고려 왕실 내에서 갈등을 빚어내는 사례가 부각된 측면이 있었던 것은 아니었을까 생각된다.

## 참고문헌

[고려사(高麗史)]

[고려사절요(高麗史節要)]

[원사(元史)]

[원고려기사(元高麗紀事)]

- 권순형. 2005. “원 공주 출신의 정치권력 연구-충렬왕비 제국대장공주를 중심으로.” 《史學研究》 77.
- 권순형. 2018. “충렬왕비 제국대장공주의 고려 왕비로서의 삶.” 《여성과 역사》 28.
- 金成俊. 1958. “麗代 元公主出身 王妃의 政治的 位置에 對하여-특히 忠宣王妃를 中心으로-.” 《韓國女性文化論叢》, 梨花女子大學校.
- 김현라. 2008. “고려 충렬왕비 齊國大長公主의 위상과 역할.” 《지역과 역사》 23.
- 김현라. 2016. “원간섭기 忠宣王妃 薊國大長公主의 위상 정립과 의미.” 《지역과 역사》 39.
- 김현라. 2018. “고려 원간섭기 慶華公主의 역할과 위상.” 《역사와 세계》 53.
- 森平雅彦. 2008. “高麗王家とモンゴル皇族の通婚關係に關する覺書.” 《東洋史研究》 67(3).
- 이정란. 2006. “고려시대 后妃府에 대한 기초적 검토.” 《한국중세사연구》 20: 68-69.
- 이정란. 2008. “충렬왕대 제국대장공주의 개가운동.” 《한국인물사연구》 9.
- 이정란. 2012. “忠烈王妃 齊國大長公主의 冊封과 그 의미.” 《한국인물사연구》 18.
- 이명미. 2016. “고려국왕의 몽골 入朝 양상과 국왕권의 존재양태.” 《한국중세사연구》 46.
- 이명미. 2017. “고려에 下嫁해 온 몽골공주들의 정치적 위치와 고려-몽골 관계: 齊國大長公主의 사례를 중심으로.” 《이화사학연구》 54.
- 이익주. 1996. “高麗·元 관계의 構造와 高麗後期 政治體制.” 서울대학교 국사학과 박사학위논문.
- 정용숙. 1992. [고려시대의 后妃]. 민음사.



&lt;표 1&gt; 제국대장공주의 원 입조(入朝)와 왕래 내용

구분	입조 시기	귀국 시기	입조 동행	입조 내용 및 특징
1	1278.4.갑인	1278.9.을사	왕, 공주, 세자	즉위 이후 첫 입조
2	1281.4.경인	1281.7.정미	공주	황후 부음 입조 도중 의주에서 환국
3	1284.4.경인	1284.9.갑신	왕, 공주, 세자	원 입조 재개
4	1287.10.무인	1287.11.을미	공주, 세자	함평부 도적으로 환궁
5	1289.11.임자	1290.3.정묘	왕, 공주, 세자	
6	1293.10.기해	1294.8.을유	왕, 공주	원 세조 붕어, 성종 즉위
7	1296.9.정해	1297.5.정묘	왕, 공주	세자(충선왕) 혼인

---

## Queen Jeguk immigrated to Goryeo and lived as a foreigner

Lee, Bareun (Research Institute of Korean Studies, Korea University,  
baluni@korea.ac.kr)

---

### Abstract

Princess of the Yuan Dynasty was a foreigner who had married and migrated to an unfamiliar environment called Goryeo. In this study, centering on Queen Jeguk, more practical aspects of life were examined through cases of relocation, settlement, and travel to and from the Yuan Dynasty as her foreigner. Queen Jeguk is the sixth princess of King Sejo Kublai of the Yuan Dynasty, married when King Chungnyeol was in the Yuan Dynasty as a crown prince, and came to Goryeo when King Chungnyeol was crowned. The princess became a symbol of peace that the long war with Mongolia ended. The princess naturally adapted to Goryeo's customs and life while maintaining Mongolian customs in the early days of entry. The princess was officially given the status of the queen of Goryeo and laid the economic foundation for the princess to adapt well to Goryeo. The princess has been to the Yuan Dynasty five times. The prince went to the Yuan Dynasty with a term of approximately three years. The princess could not go to the Yuan Dynasty alone and had to go with King Chungnyeol. The princess used the status of a princess in the Yuan Dynasty to serve as a queen of Goryeo.

**Keywords:** Queen Jeguk, foreigner, immigration, King of Chungnyeol, King of Chungson

## 북한이탈주민을 소재로 한 아동문학 권장도서 분석: 다문화적 접근

임정택\* · 손지혜\*\* · 곽태환\*\*\* · 정서경\*\*\*\*

\* 제1저자, 고려대학교 사회학과 석사과정, zettek94@gmail.com

\*\* 고려대학교 사회학과 박사과정, mmsbacar@naver.com

\*\*\* 고려대학교 사회학과 박사과정, econoth@korea.ac.kr

\*\*\*\* 고려대학교 사회학과 석사과정, kitten9779@naver.com

### 요약

저학년 학생을 대상으로 한 다문화 교육의 일환으로 아동 문학이 적극적으로 활용되고 있다. 하지만 충분한 검증 없이 학생들에게 권장되는 도서는 소수자에 대한 인식을 막 형성해 가는 학생들에게 부정적인 인식을 가져올 수 있다. 특히 이민자를 일방적인 동화의 대상으로 그리는 작품들은 오히려 그들의 고유한 문화적 정체성을 부정하고 수동적인 주체로 전락시키는 위험을 내포한다. 그중에서 탈북민은 우리 사회에서 한민족, 이민자, 난민 등의 복합적인 특성을 보이지만, 이들을 다루는 문학 작품들은 민족주의와 시혜성에 가려 다문화적인 접근이 미진했다. 이러한 문제의식에 따라 본 연구에서는 탈북민의 사회통합 문제를 다룬 초등학생 대상 아동문학 권장도서 4권을 다문화적인 관점에서 분석했다. 분석 결과, 동화에 등장하는 탈북민들은 자기 스스로를 일으킬 수 없는 의존적인 대상으로 묘사되는 경향이 있으며, 탈북민에 대한 편견이 담긴 정형화된 시각이 작품 속에 그대로 표출되어 학생들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 향후의 다문화 문학은 탈북민 스스로가 자신의 정체성을 존중하고, 이를 기반으로 주류사회와 조화되는 모습에 관심을 기울여야 할 것이다. 궁극적으로는 탈북민을 다루는 권장도서를 선정하고 평가하는 기준이 다문화적인 시각에서 재정비되어야 할 필요가 있다.

핵심 단어: 아동문학, 다문화교육, 북한이탈주민

## I. 서론

최근 한국 사회에 다양한 배경의 이주민과 다문화 가정 학생이 증가함에 따라 전 연령층 학생들의 감수성 함양을 위한 구체적인 다문화 교육이 요구되고 있다. 현재 교육부의 다문화 교육 지침은 평등성, 반(反)편견, 정체성, 다양성, 문화이해, 협력을 목적으로 구성되어 있으며, 다문화 소수자와의 상호존중 및 협력을 중심으로 편견을 극복할 수 있는 ‘인간관계 중심’의 접근을 취하고 있다. 교육을 통해 다양한 형태의 차별에 도전하는 경험을 하고, 문화적 소수 집단이나 사회적 주변 집단에 대한 관용성을 함양시키는 것이 그 목적이다.

정규 교육과정에 포함되지 않은 다문화 소수자에 대한 논의는 교과서 외의 권장도서를 통해 채워지게 된다. 특히 다문화 아동문학은 사회화의 과정에 있는 학생들에게 다양한 전통과 사고방식, 감정을 가진 인물들을 소개함으로써 문화적 다원성에 대한 이해와 포용성을 증진해준다. 동시에 모든 개인은 피부색이나 언어, 성별, 종교 등과 상관없이 일정 수준의 자유와 존엄을 누릴 자격이 있다는 인권의 보편성 또한 일깨워준다. 하지만 아동문학, 즉 동화는 어린 독자들을 위해 쓰이는 만큼 복잡한 사회적 현안과 풀기 힘든 윤리적 문제를 그들의 눈높이에서 전달해야 하는 매우 어려운 과제를 안고 있다. 따라서 다문화 동화는 작품이 전달하려는 주제나 문제의식을 결코 가볍게 다뤄선 안 되며, 오히려 더 많은 고민과 성찰을 통해 다문화 소수자의 입장과 상황을 전달해야 한다.

물론 문학은 어디까지나 작가적 상상력의 영역이므로 작품의 내용이나 구성을 규범적으로 재단하는 것은 선부터 검열로 이어질 수 있다. 그러나 충분한 검증과 표준화 없이 학생들에게 권장되는 도서는 교육부의 다문화 교육 지침에 배치될 뿐 아니라 학생들의 편견과 물이해를 가중시킬 우려가 있다. 특히 소수자에 대한 구체적인 인식이 형성되지 않은 저학년 학생들에게는 사회의 편견을 재생산하는 정형화된 묘사가 이들의 차별적 인식을 고착화할 수 있다. 더군다나 문화적 다양성과 관용에 대한 고민 없이 이민자, 탈북민 등을 일방적인 동화의 대상으로 그리는 작품들은 오히려 그들의 고유한 문화적 정체성을 부정하고 수동적인 주체로 전락시키는 위험을 내포한다.

기존의 다문화 동화는 주로 이주노동자와 결혼이주여성 등 이민자 집단을 다루며, 이를 분석하는 연구 또한 피부색과 생김새, 언어, 종교 등 민족적 차이에 대한 관용과 이해에 초점을 맞추고 있다(김종현, 2008; 박상재, 2008; 류찬열, 2009; 박정애, 2010; 박영기, 2011). 한편, 같은 한민족이지만 그 성격상 이민자의 특성을 보이는 북한이탈주민(이하 ‘탈북민’)의 경우에는 민족주의와 통일의식을 강조하는 사회적 담론에 가려 다문화적인 접근이 미진한 측면이 있다. 이러한 까닭에 탈북민을 소재로 한 동화는 꾸준히 출판되고 있지만, 다문화 교육의 일환으로서 해당 작품들을 분석하려는 노력은 활발히 이뤄지지 않고 있다.

이러한 문제의식에 따라서 본 연구에서는 탈북민의 사회통합을 주제로 한 아동문학 권장도서 4권을 다문화적인 관점에서 분석하고자 한다. 보다 구체적으로는 각 작품에서 그려지는 탈북민과 한국 사회 구성원의 정체성을 파악하고, 두 집단이 상호 교류하면서 나타나는 갈등과 문제해결의 양상을 비교할 것이다. 작품을 통해 탈북민들의 아픔에 공감하고자 하는 작가의 선의에는 의심의 여지가 없지만, 탈북민들의 입장을 존중하면서 다문화적인 사회통합의 기반을 닦기 위해서는 탈북민 관련 아동 작품의 현 실태를 검증하는 일이 꼭 필요하다. 또, 이러한 작업이 앞으로 더 많은 탈북민의 이야기를 전할 아동 문학 작가들에게 작지만 유용한 도움이 되기를 희망한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 다문화 소수자로서의 탈북민

'탈북민'을 어떻게 정의할 것인가에 대한 논의는 우리 사회에서 오랜 시간 동안 이어져 왔다. 하지만 최근에는 탈북민들이 사회에 편입되는 과정에서 새로운 체제에 적응해야 하는 과제를 갖고 있다는 점에서 이들을 이주민과 같은 다문화 소수자로서 바라보아야 한다는 관점에 힘이 실리고 있다(윤인진 2009, 김화순·최대석 2011, 이진석 2014, 권수현·송영훈 2015, 박영희 외 2016). 탈북민의 문제를 다문화적 시각으로 접근할 경우, 기존의 검증된 국제이주 이론과 연구 결과를 활용하여 이들의 사회통합을 보다 포괄적으로 분석 가능하다는 이점이 존재한다(심양섭 2017; 윤인진, 2019). 또한, 세대를 거듭할수록 북한을 남한과 분리된 별도의 국가라는 시각이 증가하는 가운데(강원택, 2020), 우리 국민 역시 탈북민을 더는 '동포'라는 민족의식이 아닌 다문화적 관점에서 인식하고 수용하는 것으로 나타났다(윤인진·송영호, 2013). 민족성에 기댄 통합 노력은 자칫 탈북민에게 남한식의 동화를 강요한다는 비판에 직면할 수 있으며, 이민자라는 관점에서 이들의 정체성과 문화적 차이를 인정하는 다문화 수용성이 갈수록 중요해지고 있는 것이다. 물론 탈북민은 난민, 이민자, 한민족 등 복합적이고 다층적인 속성을 갖고 있으므로 이들을 여타 다문화 소수자들과는 구별해야 한다는 관점(신효숙 외, 2016) 역시 유효하다. 따라서 탈북민을 그들과 유사한 처지에 있는 이주 배경의 소수자로서 범주화하되, 양자 사이에 존재하는 차이점에도 적절한 경각심을 가지고 분석하는 것이 필요하다.

탈북민을 어떻게 정의하는가 하는 문제는 한편으로 이들을 어떻게 부르는가 하는 용어의 문제로 귀결된다. 본 논문에서 사용하는 '탈북민'은 현재 법적 용어로 사용되는 '북한이탈주민'의 약어로 인식되는 한편, 기존의 '탈북자'라는 용어보다 덜 부정적이라는 이유로 그 사용 빈도가 꾸준히 증가하고 있다(김병철, 2020). '탈북민' 못지않게 자주 사용되는 '새터민'은 '새로운 터전에서 삶의 희망을 갖고 사는 사람'이라는 뜻으로, 2005년 정부가 '탈북자'에 대한 부정적인 인식을 고려하여 사용을 권장했다. 하지만 비단 탈북민 뿐 아닌 대다수의 난민과 이민자가 새로운 터전에서 더 나은 삶의 기회를 모색한다는 점에서 해당 용어는 북한이탈주민의 특수성을 온전히 반영하지 못한다는 실증적인 한계

가 있다. 더군다나 일부 탈북민 단체가 자신들의 정치적 망명을 단순히 먹고 사는 문제로 매도한다고 반발하면서 통일부는 '새터민'을 법률용어로 쓰지 않기로 결정했다.<sup>1)</sup>

북한이탈주민을 다문화사회의 이주민으로 이해해야 한다는 점에서 최윤숙(2016)은 '북한이주민', '탈북이주민' 등 '이주'의 개념을 핵심으로 하는 지칭어를 제안한다. 그러나 본 연구의 목적은 탈북민 관련 아동문학을 분석하는 데 있으므로 적절한 용어에 대한 평가나 제언은 유보하고자 한다. 다만 다문화주의에 입각한 탈북민의 사회통합에 더 큰 공감대가 형성되어서 이를 반영하는 용어에 대한 논의 또한 진전될 수 있기를 기대한다.

## 2. 다문화 교육과 동화

본 연구에서 정의하는 '다문화 동화'란 주로 인종·민족 문제를 다루는 아동문학 작품으로, 국내에서는 이주노동자나 결혼이민자, 그들의 2세 등 소수 집단의 관점에서 주류사회의 차별을 고발하는 데 초점을 둔다. 그러나 보다 넓은 의미에서 '다문화'는 비단 인종이나 민족뿐 아니라 종교, 계층, 언어, 성(性), 장애 등의 요소에서 비롯된 문화적 다양성을 아우르는 개념이다. 주지하다시피 우리 사회에서 다문화 소수자를 둘러싼 여러 갈등은 피부색이나 생김새 같은 피상적인 차원의 '다름'을 넘어 비주류 문화에 대한 몰이해와 소통의 부재에서 오는 주류사회의 편협한 인식에 기인한다. 따라서 다문화 동화는 차별의 부당함을 전하는 교훈적인 목적에서 한 걸음 더 나아가 문화적으로 다른 집단의 삶을 간접적으로 체험하고, 이에 공감할 기회를 제공하는 것이 바람직하다. 이러한 경험을 통해 독자는 상이한 문화 사이에 존재하는 보편성에 눈을 뜨고, 타인의 시각에서 자신의 태도를 반성할 수 있게 된다. 이와 관련한 일련의 논의를 <표 1>을 통해 정리하였다.

<표 1> 다문화 동화에 관한 선행연구

Weinbaum (1999)	다문화 교육의 일환으로서 다문화 도서의 활용은 1) 소수 집단의 학생들에게 자신의 문화에 대한 자부심을 갖게 하며, 2) 다수 집단의 학생들로 하여금 다양한 문화적 배경의 등장인물과 배경을 접할 기회를 제공함.
김선미 (2000)	다문화 교육이란 '다른 문화에 대한 올바른 지식, 가치, 태도를 갖출 수 있도록 다양한 문화에 대한 교육의 필요성을 강조한 것'. 국어 분야의 다문화 교육은 다문화 가정 학생의 한국어 교육에만 집중되어 있었지만, 점차 대상의 범위를 넓혀 다문화 가정 학생과 일반 학생 모두를 대상으로 한 다방면의 연구가 진행되었음. 그 중 대표적인 것이 '다문화 동화'.
김시내, 현은자 (2003)	질 좋은 책을 읽어주는 것은 문해 능력뿐만 아니라 의사소통에 필요한 언어기술, 상상력과 추론 능력 발달에 효과적(Schickendanz, 1986). 무엇보다도 작품을 통해 사회를 간접적으로 경험하는 것을 통해 사회적 발달을 기대할 수 있음.

1) 연합뉴스, "통일부 '새터민' 용어 가급적 안쓴다."

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LS2D&mid=sec&sid1=100&sid2=268&oid=001&aid=0002375531>. (검색일: 2021.12.27.)

박윤경 (2007)	동화를 통한 다문화 교육의 의도는 다른 문화와 상황에 속한 사람의 관점에 대한 이해를 돕고, 자신의 문화와 경험에 대한 성찰을 하는 계기를 제공함으로써 문화의 다양성을 이해하고 나와의 다른 사람과의 소통을 돕는 것.
---------------	--

이렇듯 아동문학을 활용한 다문화 교육의 목적은 일차적으로 문화적 타인과의 역지사지를 통해 소수집단을 이해하는 능력을 함양시키는 데 있다. 그러나 여기서 더욱 주목해야 할 것은 Weinbaum(1999)의 주장처럼 다문화 문학은 비단 다수집단의 포용력을 기를 뿐 아니라 소수집단으로 하여금 자신의 문화에 자부심을 느끼게 한다는 점이다. 마찬가지로 이은하와 권혁준(2013)은 다문화 동화 속 소수집단이 자신의 정체성을 긍정하고 주체적인 노력으로 다수집단과 조화될 때 비로소 독자의 태도를 변화시킬 수 있다고 역설한다. 소수집단의 인물이 다수집단의 도움에 지나치게 의존할 경우, 이들의 정체성을 소극적이고 수동적인 모습으로 고착화할 수 있다는 것이다. 그렇기에 다문화 동화는 다수집단의 시혜적인 역할을 강조하는 것을 넘어 양 집단의 주체적인 노력을 통한 관계의 변화를 역동적이고 설득력 있게 그려야 한다.

다문화 아동문학에서의 문제의식은 탈북민 소재의 동화를 분석한 일부 선행연구에서도 찾아볼 수 있다. 그 일례로 신세니와 유승희, 조희숙(2008)은 탈북민의 남한사회 적응 과정이 이민자들의 경험과 유사함을 지적하며, 관련 동화들에서 전반적으로 나타나는 시혜자적 관점과 민족적 동질성이 남한사회에 적응하기 위한 탈북민의 주체적인 노력과 배치된다고 설명한다. 하지만 연구의 대상이 된 작품들이 다문화 문학에 특화된 분석틀에 따라 체계적으로 분석되지 않았고 그 결과, 탈북민 동화가 지향해야 할 구체적인 방향성을 제시하지 못한다는 한계를 지닌다.

이 밖에도 탈북민 동화를 분석한 상당수의 선행연구(안수연, 2017; 박덕규·안수연, 2017; 김명옥, 2018)가 탈북민을 이주민이나 난민 등 문화적 소수집단과 비교하며 다문화적 접근을 시도하지만, 이러한 연구들은 공통적으로 몇 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 대다수의 연구가 탈북민과 다문화 소수자 사이의 경험적 유사성을 그들이 겪는 고통과 소외에 한정하며, 분석의 대상 또한 동화 속에서 등장하는 탈북민의 문화적 갈등과 소외의 양상에 그치고 만다. 둘째, 설령 분석의 내용이 작품 속 갈등 해결과 통합의 과정을 포함하더라도 다문화적 관점에서 상이한 통합의 양상을 구분하는 명확한 기준이 없다. 구체적으로는 다수집단의 도움에 의한 수동적·동화주의적 편입과 탈북민의 긍정적인 정체성에 기반한 능동적·주체적 통합을 구분하지 못하는데, 이는 다문화주의에 대한 피상적인 고민의 산물로 보여진다. 셋째, 탈북민을 향한 우리 사회의 포용이 연구의 함의로서 꾸준히 강조되고는 있지만, 여전히 많은 연구자가 사회통합의 정당성을 연민에서 비롯된 시혜적 관점 또는 민족주의에서 찾고 있다.

상술한 선행연구의 한계점들을 고려했을 때, 다문화적 관점에서 탈북민 동화를 체계적으로 분석하기 위해선 무엇보다 작품 속 탈북민이 겪는 소외뿐 아니라 문제해결의 양상을 면밀히 살펴봐야 한다. 또, 이 과정에서 다수집단과 소수집단의 정체성에 주목해야

하는데, 특히 탈북민 인물이 자신의 정체성을 긍정하고 능동적인 주체로서 주류사회와 조화되는지가 주요한 기준이 될 것이다.

### 3. 탈북민과 탈북청소년 통합 실태

한국 사회에 정착하는 데 있어서 탈북민의 상황은 여타 이민자 집단과 비교했을 때 상당히 양호한 수준이다. 탈북민은 헌법을 비롯한 현행법상 대한민국 국민으로 인정되며, 정부는 1997년 제정된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 탈북민들의 정착을 다양한 정책을 통해 뒷받침하고 있다. 가장 최근에 진행된 실태조사(남북하나재단, 2021a)에서도 탈북민의 사회적 지지가 일반 국민과 비교해 비슷한 수준으로 나타났으며, 차별과 무시를 경험한 비율도 전체 응답자의 18%에 그쳤다. 탈북청소년을 대상으로 한 실태조사(남북하나재단, 2021b)에서는 전체 응답자의 87.4%가 일반 정교 학교에 재학하면서 특별한 어려움 없이 만족스러운 학교생활을 한다고 응답했다. 특히 해당 조사에서는 탈북청소년들에게 북한 출신 공개 여부를 물었는데, 자신이 북한 출신임을 알리지 않는 이유로 대다수 학생(68.8%)은 '굳이 밝힐 필요가 없기 때문'이라고 응답했으며, 주변의 차별대우나 호기심을 우려하는 응답은 소수(19.3%)에 그쳤다.

탈북민은 남한 주민과의 외양적인 차이가 크지 않고, 같은 언어를 사용한다는 점에서 한국 사회에 적응하는 데 커다란 이점을 갖는다. 하지만 그들의 말투, 생활방식 등 일상생활에서 드러나는 차이는 여전히 갈등의 도화선으로 남아있다. 비록 탈북민이 겪는 차별과 배제가 과거보다 줄었다고는 하나, 탈북민 중 일부는 상이한 문화적 소통방식에서 비롯된 차별과 무시를 아직 경험하고 있는 것으로 드러났다(남북하나재단, 2021a: 59). 관련 선행연구에서 보고된 여러 갈등의 사례를 종합해보면, 탈북민의 '다름'은 가장 먼저 그들의 말투에서 드러나게 된다. 남한 주민과의 대화에서 그들이 사용하는 '북한 사투리'가 자연스럽게 그들의 출신지에 관한 질문으로 이어지기 때문이다. 그렇기에 많은 탈북민이 남한에 도착하자마자 우선 자신의 어투를 교정하는 방식으로 북한에서의 모습을 지우는 데 집중한다(정영선, 2018).

말투나 생활방식 등 탈북민에게 내재한 요인 외에도 남한 주민 사이에서 여전히 팽배한 부정적 인식은 탈북민을 향한 차별의 또 다른 원인이 된다. 특히 국내 언론은 북한 체제에 대한 비판적인 보도뿐 아니라 탈북민에 대한 편향된 시각을 제공함으로써 이러한 인식을 공고히 한다. 미디어를 통해 확대재생산되는 빈곤과 낙후의 이미지는 북한 출신을 동질적인 특성으로 집단화하는 경향이 있으며, 세금부담 증가와 같은 남한 주민의 우려마저 가중시킨다(정영선, 2018). 한편, 탈북민의 처우를 개선하기 위한 복지 제도가 아이러니하게도 빈민이라는 낙인을 심화시키는 경우도 존재한다. 그 일례로 한 탈북청소년은 사회복지기관을 이용하기 위해 착용해야 했던 '새터민' 명찰에 자신의 개인정보가 노출되어 수치심을 느꼈다고 하며, 또 다른 학생의 경우에는 복지카드를 사용하면서 창피를 겪었다고 증언했다(이현숙·유해숙, 2015). 낙후에 대한 인식은 탈북청소년들의 교육 현장에서도 이어지는데, 학습결손이 심각한 탈북민 학생은 학업 경쟁이 심화된 남한사회에



적응하면서 '공부 못하는 아이'라는 낙인을 경험하기도 한다(이은주, 2009).

탈북민에게 씌워진 빈곤과 낙후라는 이미지는 한편으로 우리 사회가 동정심을 갖고 탈북민을 대하도록 하지만, 다른 한편으로는 이들을 무조건적으로 도와야 하는 무능한 인간으로 대우하는 결과를 낳는다. 가령 탈북청소년 9명을 대상으로 심층면접을 진행한 송진영과 배미경(2015)은 탈북청소년의 적응에 혼란을 초래하는 원인 중 하나로 한국 문화가 우위에 있다고 생각하여 한국의 방식을 일방적으로 지시하는 강압적 태도를 지적한다. 앞서 언급했듯이, 이러한 지적은 탈북민의 문화적 차이를 인정하지 않고 민족적 동질성과 체제 우위를 강조하는 동화주의에 대한 비판과 맞닿아 있다. 두 연구자는 또한 탈북청소년 적응의 긍정적인 사례로서 대안학교에 재학 중인 탈북 학생들의 일화를 소개하는데, 이들은 북한 출신이라는 자신들의 특성을 살려 한국 학생들과 통일 동아리에서 활동했다고 한다. 연구자들은 이러한 활동이 처음에는 일반 학교와의 교류를 목적으로 계획되었지만, 단순히 도움을 받는 처지에서 벗어나 자신들이 할 수 있는 게 많아지는 경험은 탈북청소년들의 자존감을 높이는 계기가 되었다고 설명한다. 이러한 사례는 탈북민, 특히 탈북청소년의 사회통합을 위한 노력이 단순한 원조를 넘어서 그들 스스로가 자신의 삶을 주도할 수 있는 환경을 마련하는 데 집중될 필요가 있음을 시사한다.

#### 4. 인권의 사각지대: 무국적 탈북 아동

전술했듯이, 탈북자는 우리나라의 관할권에 들어오는 시점에서 대한민국 국적을 취득하고 이에 따른 지원을 받게 된다. 그러나 부모 중 한 명이 탈북자이면서 출생지가 외국인 '제3국 출생 탈북 아동'은 국내법상의 보호를 받지 못하는 경우가 비일비재하다. 제3국 출생 탈북 아동의 대다수가 중국 남성과 탈북 여성 사이에서 출생하지만, 이들이 출생국인 중국의 국적을 취득하지 못하기 때문이다. 중국 국적법에 따르면 부모 중 한 명이 중국 공민이고 중국에서 출생한 아동에게는 중국 국적이 부여되지만, 탈북 여성은 출생신고 시 불법 체류자로서의 신분이 노출되어 강제 송환될 위기에 놓인다. 그렇기에 대부분 무국적인 상태로 대한민국에 들어오는 탈북민 2세들은 입국 과정에서 부모가 실종되거나 가족과 단절될 경우 국적 취득에 어려움을 겪게 된다(이규창, 2012).

최근 통계에 따르면 국내에 들어온 탈북민 자녀 중 제3국 출생자는 조사가 시작된 이후로 꾸준히 증가하여 2019년 기준으로 1,549명에 이르며, 전체 탈북아동(2,531명)의 과반을 차지한다. 또한, 중국에 불법으로 체류 중인 탈북민 2세의 규모는 최소 1만 명으로 추산된다.<sup>2)</sup> 중국 내 탈북 아동 보호나 강제송환 금지 등의 문제는 중국과의 외교 문제로 비화될 수 있어 해결이 쉽지 않은 상황이나, 적어도 국내에 체류 중인 무국적 탈북 아동에 대한 제도적 지원의 요구는 시민사회로부터 지속적으로 제기되고 있다. 그러나 2019년, 제3국 출생 탈북민 자녀도 정부 지원을 받도록 하는 법안은 국회 본회의에 상정도 되지

2) 조선일보, “오갈 데 없는 북한이탈주민 2세 '나는 무국적자입니다.'”

[https://www.chosun.com/special/special\\_section/2021/03/02/EZNOYSGN2JDKHON6W4KL5R3ZIQ/](https://www.chosun.com/special/special_section/2021/03/02/EZNOYSGN2JDKHON6W4KL5R3ZIQ/) (검색일: 2021.09.08.)

못한 채 폐기된 바 있다. 북한 출생 탈북 청소년에게는 기본 정착금, 주거 지원, 국공립대학 등록금 면제 등의 혜택이 주어지는 가운데<sup>3)</sup> 무국적 탈북 아동은 학교에 다니지 못하고, 아플 때 병원도 이용하지 못하는 등 기본적인 인권조차도 유린당하는 상황에 처해 있다. 아직 해결되지 않은 무국적 탈북 아동의 처우에 더 많은 경각심이 요구되는 상황에서, 이들의 이야기는 다문화 동화가 놓쳐서는 안 될 중요한 주제임이 틀림없다.

### Ⅲ. 작품 분석

분석의 대상이 되는 작품들은 탈북민의 남한사회 통합을 주제로 한 창작동화 네 편이다. 탈북민을 다문화 소수자의 일환으로 이해할 수 있다는 관점에 따라 기존의 다문화 아동 문학작품을 다룬 연구에서 제시된 분석틀을 참고하였다. 단, 외국인노동자나 결혼이주여성과 같은 인종·민족적 소수자에 특화된 기준(피부색, 생김새, 언어 등)을 제외하였는데, 이는 남한사회의 탈북민들이 '한민족'이라는 외적인 유사성에도 불구하고 출신국의 이질적인 사회문화에서 기인한 특수한 갈등 양상을 보이기 때문이다.

구체적인 분석 방법으로, 네 명의 연구자들은 분석 대상으로 선정된 동화책을 각자 한 권씩 맡아 탐독하고 그 줄거리를 공유하였으며, 온·오프라인 회의를 병행하면서 논의를 이어나갔다. 문학이나 예술 작품을 해석하는 작업은 자칫 개인의 주관에 개입할 여지가 큰 것이 사실이나, 본 연구에서는 작품을 분석하기 위한 명확한 기준이 제시되었기 때문에 연구자의 자의적인 해석을 최소화하고 일정 수준의 객관성을 담보할 수 있었다. 또, 내용이나 구성면에서 비교적 단순한 아동문학의 특성상 분석 결과에 대한 이견의 여지는 크지 않을 것으로 생각한다.

<표 2>는 분석에 사용된 항목들과 작품별 결과를 정리한 것이다. 분석의 전체적인 내용과 의도를 파악하고, 분석 대상 간의 비교를 하는 데 참고가 될 것으로 생각한다.

3) 아주경제, “[임병식 칼럼] 제3국 출생 탈북 청소년, 나는 누구인가.”

<https://www.ajunews.com/view/20210510100133129> (검색일: 2021.09.08.)

〈표 2〉 작품 분석 결과표

	「엄마, 우리 이젠 울지 마요!」 (노경실)	「나는 북한에서 온 전학생」 (허순영)	「리무산의 서울 입성기」 (박경희)	「열두살의 모자이크」 (황선미)
분류	창작동화			
주제	탈북민의 남한사회 통합과정			
관점	전지적 작가 시점: 소수집단의 내적 갈등을 조명하는 한편, 다수 집단의 편견을 노골적으로 표현함으로써 독자의 성찰을 유도함.	1인칭 주인공 시점: 탈북민의 관점을 취하고 있으며, '인지된 외부자적 관점'이 갈등의 도화선이 되기도 함.	선택적 시점: 주인공의 탈북과정을 자세히 서술하는 한편, 무국적자로서 겪는 내적 갈등을 동시에 조명함.	전지적 작가 시점: 주인공의 내적 갈등에 초점을 맞추지만, 필요에 따라 주변인물들의 내면묘사를 제시함.
배경	남한사회(가정, 학교)	남한사회(가정, 학교)	출신국(중국)-경유국(태국)-남한사회	남한사회(가정, 학교)
인물의 유형	동화 유형	동화 유형	다문화 유형	주변화 유형
갈등의 유형	학교에서의 갈등, 사회와의 갈등	학교에서의 갈등	내적 갈등 사회와의 갈등	내적 갈등, 학교에서의 갈등, 가정에서의 갈등
다수 집단 정체성	<편견의 의식적 표현> 사회의 상투적인 편견을 내면화한 초등학생들의 노골적인 비하	<인식의 부재와 잠재적 편견> 순진함에서 비롯된 차별적인 질문들, 소수자 일반에 대한 집단화, 미디어의 소수자 묘사에 대한 무비판적인 수용	<인식의 부재와 잠재적 편견> 무국적자에 대한 인식의 부재와 제도적 차별 <소수 옹호> 정책의 공백을 보완하는 시민단체와 익명의 기부자	<편견의 의식적 표현과 배척> 탈북민이라는 이유로 억울한 누명을 씌우고 차별적인 발언을 하는 학급 친구 <소수 옹호> 주인공의 정체성과 관계없이 사회적 지지를 표시하는 주변인물들
소수 집단 정체성	<부정적 인식의 수용과 동화> 편견의 대상이 되는 북한 말투의 교정, 키를 키우기 위한 농구 연습	<부정적 인식의 수용과 동화> 불합리한 처우에 대한 수용과 인내, 주변 인물의 친절과 호의에 대한 경계 <긍정적 정체성과 조화> 전통적이고 가족중심적인 가치관, '속도전택'으로 대표되는 북한 문화	<긍정적 정체성과 조화> 다문화학교를 통해 남북 문화교류에 참여, 사회적 소수자 및 약자로 이루어진 가정생활의 포용	<갈등 회피와 주변화> 가족, 친구들과의 교류 및 소통을 거부
문제 해결 방식	<수동적 해결> 제 3 자(선생님)의 개입을 통해 문제를 해결	같은 입장의 <절충적 해결> 소수자 및 소외계층과의 연대 및 문화적 교류	<수동적 해결> 사회단체를 통한 수습비 마련 <능동적 해결> 춤을 통한 내적 갈등의 해소와 목적의식의 고취	<수동적 해결> 주변인물들로부터 사회적 지지를 획득하면서 자기존중감을 회복

## 1. 관점

다문화 문학에서 특별히 눈여겨볼 것은 작품의 관점, 즉 화자의 시점이다. 작품이 소수 집단에 편향되지 않고 실제적인 객관화를 이루려면 소수 문화의 내부자적 관점은 물론, 외부자적 관점을 반영해야 하기 때문이다(이지영, 2016). 다문화를 다룬 문학작품은 소수 집단과 다수집단의 정체성을 제시하고, 두 집단 사이의 갈등이 촉발되는 동학과 절충이 도출되는 과정을 설득력 있게 그려내야 한다. 따라서 관점을 분석하는 데 있어서 중요한 것은 각 작품에서 화자의 시점이 이러한 역할을 하는 데 얼마나 효과적인지를 판단하는 것이다.

노경실 작가의 「엄마, 우리 이제 울지 마요!」는 전지적 작가 시점에서 등장인물의 내면과 인간관계를 서술한다. 겉으로 드러나지 않는 인물의 내적 갈등을 보다 명확하게 제시함으로써 탈북민 가족에 대한 연민을 부추기는 한편, 학교 친구들로 대표되는 다수 집단에 대해서는 그들의 편견을 노골적으로 표현함으로써 독자의 성찰을 유도하는 것으로 보인다.

허순영 작가의 「나는 북한에서 온 전학생」은 1인칭 주인공 시점으로 탈북민의 내부자적 관점을 취하고 있으며, 외부자적 관점은 주변인물의 대화나 행동, 주인공과의 상호작용에서 주인공이 인지하고 해석하는 것으로 제시되고 있다. 때로는 이렇게 '인지된 외부자적 관점'이 갈등의 도화선이 되기도 한다.

박경희 작가의 「리무산의 서울 입성기」는 선택적 시점을 사용하고 있는데, 이는 전지적 작가 시점을 사용하되 인물의 내면 묘사는 탈북민 주인공에게만 제한함을 의미한다. 주인공이 탈북하는 과정을 보다 생동감 있게 그리기 위해서는 전지적 작가 시점이 유용하지만, 주인공이 무국적자로서 겪는 내적 갈등을 동시에 조명하기 위해 이러한 시점을 채택한 것으로 보인다.

황선미 작가의 「열 두 살의 모자이크」는 주인공의 내적 갈등에 초점을 맞추기에 얼핏 선택적 시점을 사용하는 듯 보이지만, 필요에 따라 주변인물들의 내면 묘사를 제시하는 전지적 작가 시점을 취하고 있다. 주변인물들 중에서는 주인공의 엄마에 대한 내면 묘사가 의도적으로 배제되었는데, 이는 주인공의 내적 갈등이 중국 혼혈아인 자신을 엄마가 버릴지도 모른다는 불안에서 비롯하기 때문이다.

## 2. 배경

각 작품에서의 시·공간적 배경은 탈북민의 사회통합이라는 주제와 관련하여 특정한 의미를 갖는다. 우선 네 개의 작품은 모두 시간적 배경으로서 현재를 다루고 있는데, 가령 작품의 주인공들은 제3국을 경유하여 한국에 도착한 뒤 하나원에서 교육을 받는 등 최근 탈북민과 유사한 과정을 겪는 것으로 묘사된다. 또한 각 작품은 탈북민을 둘러싼 현재 남한사회의 여론과 사회적 지지체계를 반영하고 있으며, 작품의 갈등 역시 남북한

의 경제 수준 및 정치체제의 차이를 발단으로 한 양상을 보인다. 마지막으로, 작품에서 다수 집단에 속하는 남한사회의 구성원들은 한반도 정세나 남북관계에 따라 북한이나 탈북민, 통일에 대해 가변적인 인식을 보이는 것을 알 수 있다.

공간적 배경에 있어서 대상 작품들은 대체로 남한사회에 집중하지만, 박경희 작가의 「리무산의 서울 입성기」는 예외적으로 출신국, 경유국, 남한사회의 요소를 모두 포함하고 있다. 각 작품의 배경이 되는 남한사회는 다시 학교, 이웃, 가정, 직장 등으로 세분화할 수 있는데, 특히 가정과 학교가 주된 배경이 되고 있다. 이는 각 작품의 주인공인 초등학생이 주로 가정과 학교에서 사회화를 경험하는 탓일 텐데, 결과적으로 작품의 공간적 배경은 주인공이 겪는 갈등의 유형을 결정하는 요인으로 작용한다.

다음으로는 각 작품에서 등장인물과 갈등의 유형, 집단 정체성과 문제해결 방식에 대해 알아볼 것이다. 이러한 요인들은 작품의 줄거리 안에서 서로 긴밀히 연관되어 있기 때문에 <부록1>의 줄거리를 참고하여 작품별로 보다 심층적으로 분석할 필요가 있다. 먼저 이번 연구에서 해당 요인들을 어떻게 분류하고 있는지 설명하고자 한다.

### 3. 등장인물의 유형

등장인물의 유형은 다문화적 소수자인 주인공이 주류사회와 어떠한 관계에 놓여있는지를 보여준다. 이에 이혜미(2011)는 다문화 문학작품 속의 이민자를 구분하는 유형을 Berry(1992)의 문화변용 모델에 착안하여 <표 3>과 같이 제시한다. 본 연구에서는 이러한 유형화를 참고하되, 분석의 대상이 되는 작품들이 탈북민의 남한사회 통합을 주제로 한다는 점을 감안하여 분리 유형을 제외하였다. 이는 분리유형이 주로 이주노동자에게서 발견되는 유형으로, 돈을 벌어서 모국으로 귀환하거나 송금하는 것을 목표로 하며 거주국의 언어나 문화를 익히는 데 무관심한 특징을 보이기 때문이다. 분석 결과, 작품의 주인공이 주류사회에 통합되는 양상으로는 1) 탈북민의 문화와 정체성이 유지되면서 주류사회와 공존하는 통합 유형, 2) 탈북민이 그들의 특성을 포기하고 주류사회 성원들과 같아지는 것을 목표로 삼는 동화 유형, 3) 주류사회로부터 배제되는 주변화 유형이 있었다.

<표 3> 다문화 문학작품의 등장인물 유형(이혜미, 2011)

1. 통합 유형	이민자가 본래 가지고 있는 모국의 문화적 정체성 및 전통을 유지하며 새로운 주류사회 문화 또한 긍정적으로 유지하는 유형
2. 동화 유형	모국의 문화적 가치를 유지하지 못하고 주류사회의 문화만을 추구하는 유형
3. 주변화 유형	모국 문화 유지와 새로운 주류 사회 문화와의 관계성 유지에 모두 어려움을 겪는 유형
4. 분리 유형	모국의 문화적 가치와 정체성을 강하게 유지하며, 새로운 주류사회 문화를 받아들이기를 거부하는 유형

#### 4. 갈등의 유형

갈등의 유형은 앞서 언급한 것처럼 작품의 공간적 배경과 밀접하게 관련되어 있는데, 주인공이 속한 집단에 따라 가정 내 갈등, 이웃과의 갈등, 학교에서의 갈등, 직장에서의 갈등으로 분류할 수 있다. 갈등의 유형이 특정한 집단이 아닌 사회의 전반적인 여론이나 제도에 기인할 경우, 이를 사회와의 갈등으로 정의했다. 이에 더해, 주인공의 정체성 혼란을 다루는 내적 갈등 또한 존재한다.

#### 5. 집단 정체성

이은하와 권혁준(2013)은 다문화 문학작품에서 묘사되는 집단 정체성을 강조한다. 소수집단에 대한 부정적인 인식이 고착화되는 것을 막기 위해서는 상투적인 묘사를 극복하고, 소수집단과 다수집단 구성원이 함께 주체적으로 변화·발전하는 모습에 주목해야 한다는 게 그들의 주장이다. 이러한 문제의식에 따라 이번 연구에서는 각 작품에서 드러나는 다수 집단과 소수 집단의 정체성 양상을 분석했다(<표 4> 참조).

다수 집단 정체성에 관하여 선행연구에서 제시된 유형은 총 다섯 가지이지만, 분석의 결과를 통해 발견할 수 있었던 정체성 양상은 크게 세 가지였다. 먼저, 인식의 부재와 잠재적 편견은 소수자 집단에 대한 무지와 이에서 비롯된 의도치 않은 편견을 의미한다. 편견의 의식적 표현과 배척은 말 그대로 탈북민을 향한 노골적인 차별을 지칭하며, 자기 집단 부정과 소수 옹호는 특정 인물이 다수 집단의 차별적 태도와 거리를 두고 소수자를 지지하는 것을 말한다.

소수 집단 정체성은 주로 각 작품의 주인공을 통해 표현되므로, 앞서 소개한 등장인물의 유형과 관련이 있다. 다수 집단 정체성과 마찬가지로, 이번에도 총 다섯 가지 유형 중 세 가지 유형을 발견할 수 있었다. 부정적 인식의 수용과 동화란 주인공이 자신의 언어·문화·사회적 특성을 주류사회로의 통합의 걸림돌로 인식하고 이를 바꾸려는 것을 의미하며, 동화 유형의 인물에서 전형적으로 발견되는 양상이다. 갈등 회피와 주변화는 사회의 편견을 의식한 주인공이 잠재적인 갈등을 피하기 위해 주류사회로의 통합을 거부하는 것을 뜻한다. 이러한 정체성 양상은 주변화 유형의 인물이 단지 주류사회의 배척뿐 아니라 스스로의 의지로 주변화를 선택한다는 것을 알려준다. 마지막으로, 긍정적 정체성과 조화는 탈북민 주인공이 자신의 특성을 긍정적으로 인식하고 이를 바탕으로 주류사회로의 통합을 시도하는 유형이다. 등장인물의 유형으로는 통합 유형에 해당한다고 할 수 있다.

&lt;표 4&gt; 다문화 문학작품의 집단 정체성

다수 집단 정체성	
이은하·권혁준(2013)	분석 결과
1. 인식의 부재와 잠재적 편견 2. 편견의 의식적 표현과 배척 3. 충격과 갈등 회피 4. 자기 집단 부정과 소수 옹호 5. 긍정적 정체성과 통합	1. 인식의 부재와 잠재적 편견 2. 편견의 의식적 표현과 배척 3. 자기 집단 부정과 소수 옹호
소수 집단 정체성	
이은하·권혁준(2013)	분석 결과
1. 인식의 부재 2. 부정적 인식의 수용과 동화 3. 갈등 회피와 주변화 4. 자기집단 몰입과 다수에 대한 저항 5. 긍정적 정체성과 조화	1. 부정적 인식의 수용과 동화 2. 갈등 회피와 주변화 3. 긍정적 정체성과 조화

## 6. 문제해결 방식

작품 내 갈등에 대한 문제해결 방식으로는 주인공이 문제를 해결하는 능동적 해결 유형, 다른 인물이 문제를 해결하는 수동적 해결 유형, 주인공과 다른 인물이 함께 문제를 해결하는 절충적 해결 유형이 있다. 물론 현실에서 탈북민이 그들을 둘러싼 사회적 갈등을 스스로 해결하는 데는 여러 제약이 존재한다. 결국 성공적인 통합을 위해선 탈북민의 의지와 사회적 지지가 만나야 하며, 작품의 갈등 해결 방식도 능동적 해결만이 능사는 아닐 것이다. 하지만 탈북민을 비롯한 다문화 소수자들을 단지 주류사회의 관심과 원조에 의존해야만 하는 수동적인 주체로 묘사할 경우, 이들을 폭력적이고 일방적인 동화주의의 피해자로 전락시킬 위험이 있다.

## 7. 작품별 세부 분석 결과

노경실 작가의 「엄마, 우리 이젠 울지 마요!」는 탈북민 주인공이 학급 친구들과 별이는 갈등을 주로 다루는 동시에 기초생활보장 제도를 둘러싼 사회와의 갈등 또한 소개하고 있다. 학급 아이들은 주인공을 두고 '촌뜨기', '수준이 낮아서 그래', '정신적이나 문화적으로 세 살 정도일 거야' 등 굉장히 노골적인 비하를 보이는데, 이는 초등학교 저학년생의 발상이라고 생각하기 힘들뿐더러 상당히 상투적이어서 아이들이 필요 이상으로 사회적 편견을 내면화하고 있는 것처럼 비춰지기도 한다. 한편, 자신을 향한 편견에 스스로 저항하지 못하는 주인공은 선생님의 도움으로 놀림의 대상이 되는 말투를 교정하고, 키를 키우기 위해 농구 연습을 하는 등 수동적이고 동화적인 방식으로 문제를 해결한다.

허순영 작가의 「나는 북한에서 온 전학생」은 탈북민 주인공이 학교에서 겪는 갈등을 중점적으로 다룬다. 해당 작품의 다수집단인 학생들은 대체로 순진무구하며 북한이나 탈북민에 대한 지식도 부족한 것으로 묘사된다. 하지만 '북한은 왜 가난하냐', '꽃제비가 진짜 있냐' 등 순진함에서 비롯된 아이들의 질문들은 탈북민에 대한 굉장히 상투적인 편견을 내포하고 있다. 또, 탈북민이 중국 동포와 말투가 비슷하다는 이유로 이들을 동일 시하고, 코미디 프로그램에서 희화화된 묘사('당황하셨어요?')를 무비판적으로 수용하는 등의 모습을 보이기도 한다. 주인공은 엄마의 당부를 통해 탈북민에 대한 사회적 편견을 인지하며, 학교에서 불합리한 일을 겪어도 물의를 일으키지 않기 위해서는 '참아야 한다'는 수동적인 자세를 취한다. 그리고 주변 인물들이 베푸는 친절과 호의를 의심부터 하는 등 탈북민에 대한 부정적인 인식을 상당히 내재화한 모습을 보인다. 주인공에게 가장 먼저 마음을 연 인물들은 탈북민 2세인 지혜와 이혼가정 출신의 형주인데, 이들은 비록 주인공에 비해 주류화가 이루어진 인물들이기는 하나 다수집단의 정체성을 대표한다고 보기는 어렵다. 결국 주인공은 자신과 비슷한 입장의 소수자 및 소외계층의 인물들과 교류하면서 제한적으로나마 갈등 해결의 실마리를 찾는 것이다. 이 과정에서 주인공을 비롯한 탈북민들의 가족중심적인 가치관이 부각되는데, 이는 작중의 이혼가정 자녀가 시사하듯이 남한사회가 전통적인 가치를 잃어간다는 작가의 비판적인 시각에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

박경희 작가의 「리무산의 서울 입성기」에서 주인공은 중국인 아버지와 탈북민 어머니로부터 태어나 국적을 부여받지 못한 무국적자다. 남한, 북한, 중국 그 어디에도 속하지 못한다는 주인공의 정체성 혼란은 작품의 주된 갈등으로 작용하며, 무국적자에 대한 복지정책이 남한사회에 마련돼 있지 않아 발생하는 사회와의 갈등 또한 다뤄지고 있다. 이렇듯 작품은 인식의 부재로 인한 국가의 제도적 차별을 꼬집는 동시에 소수자를 돕기 위한 시민단체와 개인 기부자의 역할을 강조하기도 한다. 무국적자에 대한 의료지원이 갖춰져 있지 않자 주인공은 기부단체의 도움을 받아 수술비를 마련하는데, 이는 제도권 밖에 위치한 소수자가 사회와의 갈등 속에서 무력하며 수동적인 해결 방식에 기댈 수밖에 없는 현실을 반영한다. 한편 주인공은 자신의 특기인 춤을 통해 내적 갈등을 해소해 나가며, 중국에는 다문화학교에 입학해 남북 문화교류에 참여하는 등 능동적인 방식으로 자신의 정체성을 찾아간다. 주인공은 사회적 소수자와 약자로 이루어진 자신의 새로운 가정을 '알록달록 무지개'에 비유하며 긍정적으로 평가하는데, 이는 주인공의 내적 갈등이 해소됨에 따라 약자 및 소수자에 대한 관용과 포용성으로 승화되었음을 시사한다.

황선미 작가의 「열두살의 모자이크」는 앞선 작품과 마찬가지로 중국인 아버지와 탈북민 어머니 사이에서 태어난 제3국 출생 탈북민을 주인공으로 한다. 이부동생이자 '완전한 탈북민'인 동생에 밀려 자신은 버림받을까 하는 불안, 그리고 친구들에게 자신의 정체성이 들끓는 것에 대한 두려움은 가정과 학교에서의 주된 갈등 요인이 된다. 가령 학교에서 은지라는 인물은 탈북민에 대한 차별적인 인식을 의식적으로 표현하면서 주인공이 스스로를 더욱 주변화하는 원인을 제공한다. 해당 작품에서 눈여겨볼 것은 가정에서의 갈등인데, 특히 주인공의 새 가족이 된 할머니와 고모는 스스로를 사회로부터 주변



화하는 주인공의 대척점에 있는 인물들이다. 특히 고모는 탈북민의 정체성을 바탕으로 방송에 출연하고, 더욱더 대중의 시선을 끌기 위해 성형수술을 감행하는 등 남한사회의 외모지상주의와 소비주의에 깊숙이 동화된 모습을 보인다. 이는 오늘날 대중미디어에서 소비되는 '탈북미녀'가 탈북자 내부의 다양성을 인정하기보다는 오히려 그들을 획일화하며, 북한주민의 정체성을 부정하고 남한의 체제우월주의를 강화할 뿐이라는 기존의 비판들(이선민, 2014; 오원환, 2016)과 맞닿아 있다. 주인공이 가정에서 겪는 갈등은 주인공의 엄마를 둘러싼 오해가 풀리면서, 학교에서의 갈등은 주인공이 주변인물들의 사회적 지지를 획득하면서 비교적 수동적인 방식으로 해결된다. 하지만 작품은 자기존중감을 회복한 주인공이 학교 단체활동에 적극적으로 임하는 모습을 그리면서 보다 능동적으로 갈등을 해결해 나갈 실마리를 제공하며 마무리된다.

#### IV. 결론

국내에 들어와 정착한 탈북민이 3만 명을 넘었다는 소식이 전해진 지도 벌써 수년이 지났다. 다양한 방송과 뉴미디어를 통해 이들의 다양한 이야기를 들을 수 있게 된 것 역시 한참이 된 일이다. 이러한 연유로 그들을 한두 가지의 감정이나 시선, 일종의 편견을 가지고 바라보았던 우리 시대의 인식도 조금은 변화하고 있는 것으로 보인다. 사실 이와 같은 모습은 자연스러운 것이라고 할 수 있다. 우리 각자의 삶이 계속해서 변화하는 것처럼, 선을 넘어온 그들의 삶도 마찬가지로 변화하고 있기 때문일 것이다. 분석 대상 중 하나였던 「열 두 살의 모자이크」의 주인공 제나가 자신을 향해 '누더기'라고 표현했던 친구의 말을 기억하며, '나는 (누더기가 아니라) 모자이크야'라고 당차게 이야기했던 부분이나, 분석 과정에서 참고했던 「거리 소년의 신발」에서 저자가 '평양 부잣집 아들, 경성 꽃제비, 서울 외톨이, 영국 명문대생, 모두 이성주다'라고 했던 바와 같이 말이다.

탈북민, 그중에서도 탈북 아동을 그린 4권의 권장도서를 살펴보면서 다음과 같은 결론에 도달할 수 있었다. 이는 앞으로 출간될 탈북민 동화를 기획하는 주체들에게 전하는 일종의 제안이자 요청이라 하겠다.

첫째, 탈북민은 우리 사회에서 자기 자신을 스스로 일으킬 수 없는 의존적인 대상으로 인식되는 측면이 있다. 그러나 이와 같은 인식은 탈북자는 물론 그들과 더불어 사회를 구성해 나갈 우리 선주민에게도 잘못된 선입견을 줄 수 있다. 탈북민이 자신의 정체성을 긍정적으로 인식하고, 이를 기반으로 주류사회와 조화되는 모습에 더 많은 관심을 가져 주기를 희망한다. 관련하여, 「리무산의 서울 입성기」는 주인공 리무산이 새로운 환경 속에서 자신의 장기를 통해 우리 사회의 당당한 일원으로 활동하는 모습을 조명하였다는 점에서 의미 있는 작품이라 할 수 있다.

둘째, 탈북민에 대한 편견이 담긴 정형화된 시각과 상투적인 표현들이 작품 속에 그대로 표출될 경우, 이제 막 인식을 형성해 가고 있는 학생들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 주지해야겠다. 물론 여기에 대해서는 작품 속 묘사가 사회에 현존하는 편견을

있는 그대로 반영하는 것이 아니냐는 반론이 제기될 수 있다. 설령 아동문학이 의도하는 사회적·교육적 기획이 정치적으로 온당할지라도, 문학의 본질인 현실성을 도외시해선 안 된다는 것이 해당 주장의 논지이다(김상욱, 2010). 그러나 많은 경우, 작품에 등장하는 차별적 인식은 이미 사회의 통념을 내재화한 우리 어른들의 부끄러운 자화상일 수 있다. 「엄마, 우리 이젠 울지 마요!」에서 그러한 인식들이 여과 없이 등장하는데, 분석을 하는 과정에서 '이 정도의 생각과 발언을 과연 초등학생들이 할까?' 하는 의구심이 꾸준히 제기된 바 있다. 작품의 목적이 진정으로 소수자에 대한 이해와 관용성을 함양하는 데 있다면, 작가는 단순히 사회적 현상을 재현하는 데 그치지 않고, 인물 간의 협력과 상호존중을 통해 차별과 편견을 극복하는 경험을 독자에게 선사하도록 해야 한다.

셋째, 사람은 누구나 자신이 처한 환경이나 상황에 따라 변화할 수 있음을 기억해야 한다. 비록 긍정적인 방향에 국한될 수는 없다 하더라도 남한사회에서 우리와 함께 살아가는 탈북자들의 모습은 시간이 지남에 따라 더욱 다양해지고 있으며, 동화책의 나타나는 탈북민의 모습 역시 더욱 다양하게 그려질 필요가 있다. 아직까지도 동화책 속에서 그려지는 탈북민의 모습은 일관되고 정형화된 측면이 없지 않다. 선주민들과 마찬가지로, 탈북민들 역시 여러 형태의 삶을 살아가고 있음을 환기하는 작업이 촉진되기를 바란다.

연구 과정을 반추해 보면서, 더 많은 동화 작품을 다루지 못했다는 사실은 끝내 아쉬움으로 남는다. 비록 다문화적인 관점에서 탈북민 동화를 분석했다는 점에서 의미 있는 시도였으나, 국문학이나 교육학에 대한 연구자들의 소양이 부족했다는 점 또한 짚고 넘어가야 할 연구의 한계이다. 하지만 이러한 설익은 결과물을 계기로 보다 전문적인 역량을 갖춘 석학들에 의해 더욱 다양한 탈북민 작품들이 연구되기를 희망한다. 또한, 본 연구에서는 초등학교 권장도서 중 동화에 집중했지만, 향후에는 탈북민이 직접 쓴 수필이나 자서전에 관해서도 연구가 진행될 필요가 있다. 특히 탈북민 스스로가 진술하는 자기정체성과 정착 과정을 토대로, 탈북민과 남한 주민의 관점을 상호인식의 차원에서 비교분석하는 작업이 요구된다. 궁극적으로는 탈북민을 다루는 권장도서를 선정하고 평가하는 기준이 다문화적인 시각에서 재정비되어야 할 것이며, 그들이 주체적인 삶을 영위할 수 있는 환경을 마련하기 위한 논의가 교육 현장에서 활발히 이뤄져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강원택. 2020. “한국인의 국가 정체성과 민족 정체성: 15년의 변화.” 《EAI 위킹페이퍼》: 1-21.
- 김병철. 2020. “언론 보도의 '북한이탈주민' 지칭어가 수용자의 언어에 미치는 영향.” 《언론과학연구》 20(4): 5-41.
- 김상욱. 2010. “다문화시대, 동화의 서사.” 《아동청소년문학연구》 6: 201-224.
- 김선미. 2000. “다문화 교육의 개념과 사회과 적응에 따른 문제.” 《사회과교육학연구》 4: 63-81.
- 김시내·현은자. 2003. “권장도서의 선정 현황에 관한 연구.” 《어린이문학교육연구》 4(2): 17-53.
- 남북하나재단. 2021a. [2020 북한이탈주민 사회통합조사].
- \_\_\_\_\_. 2021b. [2020 탈북청소년 실태조사].
- 박윤경. 2007. “다문화 동화에 나타난 상호 이해의 양상.” 《글로벌교육연구》 3(2): 75-105.
- 송진영·배미경. 2015. “탈북청소년들이 인지하는 적응 의미 연구.” 《청소년학연구》 22(12): 219-248.
- 신세나·유승희·조희숙. 2008. “동화에 나타난 탈북아동의 남한사회 적응 연구.” 《생태유아교육연구》 7(2): 41-57.
- 신효숙·김창환·왕영민. 2016. “북한주민, 탈북자, 북한이탈주민: 시공간적 경험 공유 집단 분석을 통한 북한이탈주민 속성 재해석.” 《통일인문학》 67: 41-80.
- 심양섭. 2017. “탈북 이주민의 한국사회 편입양태와 정책적 시사점.” 《사회과학담론과 정책》 10(2): 1-28.
- 오원환. 2016. “탈북자 정체성의 정치학.” 《한국방송학보》 30(3): 5-41.
- 윤인진. 2019. “탈북민 사회통합 모델과 통합 실태.” 《문화와 정치》 6(1): 61-92.
- 윤인진·송영호. 2013. “북한이주민에 대한 남한주민의 민족의식과 다문화인식.” 《재외한인연구》 30: 7-40.

- 이규창. 2012. “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응 방안 모색.” 《통일정책연구》 21(1): 213-238.
- 이선민. 2014. “탈북 여성은 어떻게 말할 수 있는가?” 《미디어, 젠더 & 문화》 29(2): 75-115.
- 이은주. 2009. “새터민 아이, 빈곤과 '탈북' 낙인이라는 굴레.” 《중등우리교육》: 26-31.
- 이은하·권혁준. 2013. “집단 정체성 반영 양상 분석에 기반한 다문화 동화의 지향 연구.” 《한국아동문학연구》 24: 141-191.
- 이지영. 2016. “다문화교육을 위한 독서교육 방향 탐색: 국어교육 연구와 아동·청소년 문학 연구 동향을 중심으로.” 《독서연구》 40: 89-118.
- 이현숙·유해숙. 2015. “탈북 청소년의 낙인 현상과 대응.” 《민족연구》 62: 179-201.
- 이혜미. 2011. “다문화 동화에 나타난 상호 이해의 양상.” 《글로벌교육연구》 3: 75-105.
- 정영선. 2018. “북한이탈청년이 인식하는 차별 경험에 대한 현상학적 연구.” 《한국청소년연구》 29(4): 113-147.
- 최유숙. 2016. “신문기사에 나타난 북한이탈주민 지칭어 분석: 지칭어와 관련어의 공기어를 중심으로.” 《어문론집》 67: 33-66.
- Weinbaum, B. 1999. “The practice of performance in teaching Multicultural literature.” *Multicultural education* 7(1): 16-24.

## <부록 1> 분석 대상 작품 줄거리

노경실, 「엄마, 우리 이제 울지 마요!」

10살의 강철은 아버지, 엄마와 함께 남한으로 넘어왔다. 북한에서 간호사였던 강철의 엄마는 몸이 불편한 남편을 대신해 생계를 책임지지만, 북한인 특유의 말투 때문에 병원에 취직하지 못한 채 허드렛일을 전전하고 있다. 주변의 결혼이주여성들은 다문화 혜택을 받아 취업도 하고 문화생활도 한데, 기초생활수급비에 의존해야만 하는 강철의 가족은 이 사실이 사뭇 못마땅하다.

원래라면 3학년이어야 할 강철은 늦은 진도 때문에 2학년들과 함께 학교생활을 한다. 탈북 과정의 무용담을 앞세워 친구를 사귀려던 그는 첫날부터 학급 아이들의 커다란 덩치와 비싼 옷에 위축되는 것을 느낀다. 반장인 소울이 책임지고 강철을 돕지만, 마치 자신을 애 다루듯이 하는 소울의 강압적인 태도는 그를 더욱 움츠러들게 만든다. 왜소한 체구와 어눌한 말투, 남한의 문화에 대한 무지는 두고두고 아이들의 조롱과 멸시의 대상이 된다. 하지만 집에 돌아온 강철은 자신의 슬픔을 숨기고 의젓하게 부모님을 위로한다.

학교에서의 첫 소풍날, 남한 아이들은 소풍에서 김밥을 먹는다는 얘기를 들은 강철의 엄마는 강철에게 김밥 한 줄을 사준다. 그러나 아이들은 검은 비닐봉투 안에 은박지로 싸인 강철의 김밥을 비웃고, 이에 수치심을 느낀 강철은 끝내 풀밭에 쓰러져 일어나지 못한다. 뒤늦게 강철의 문제를 눈치챈 선생님은 강철의 어투를 고치고 키를 키우기 위해 국어 과외와 농구 연습을 제안한다. 학교생활의 기쁨을 알아가는 강철은 아버지의 회복을 돕고, 가족은 화목을 되찾는다. 강철의 엄마가 일하는 주유소의 사장은 미국으로 이민가는 자신보다 행복해하는 강철 가족의 모습을 보고 의아해한다.

허순영, 「나는 북한에서 온 전학생」

민철은 1년 전 함경북도 무산에서 어머니와 함께 탈북하여 대한민국에서의 초등학교 생활을 시작하게 된다. 민철은 반 아이들의 불편한 주목을 받으며 여러 도움과 갈등을 겪는다. 때때로 민철은 자신을 향한 친절을 의심하기도 하는데, 어머니가 일하는 식당에 채소를 대주는 번대 아저씨의 경우가 그러하다. 어찌면 어머니와 자신을 중국으로 팔아버릴지 모른다는 생각에 민철은 번대 아저씨의 호의를 거절하곤 한다. 하지만 시간이 지남에 따라 민철은 번대 아저씨에게 마음을 열고, 번대 아저씨와 아저씨의 어머니를 집에 초대하여 함께 가족같은 시간을 보낸다.

닭싸움, 축구 시합 등 학교생활에서 민철은 형주를 중심으로 한 학급 아이들과 대립한다. 하지만 민철은 아버지의 학대로부터 도망치는 형주를 우연히 도와주게 되고, 둘은 지난날의 응어리를 풀며 대화를 한다. 형주의 부모님이 이혼했고, 아버지와 함께 살며

불행한 나날을 보내고 있음을 알게 된 민철은 그를 집에 데리고 와 북한 간식인 속도전떡을 함께 먹는다. 그리고 이 사건을 계기로 둘은 단짝이 된다.

민철의 같은 반 친구인 지혜는 유독 민철에게 손수건을 빌려주고, 등교길에 말을 거는 등 친절하게 대해준다. 처음에 민철은 지혜가 자신에게 보이는 관심을 의아해한다. 지혜는 노래대회에 나가 상을 타는 등 학교에서 유명인이기 때문이다. 하지만 이후 지혜 또한 함경북도 청진 출신의 탈북민 자녀라는 사실을 알게 되고 동질감을 느끼게 된다.

박경희, 「리무산의 서울 입성기」

리무산은 한족 아버지와 탈북민 어머니 사이에서 무국적자로 태어나 중국에서 자랐다. 그의 이름은 어머니의 고향인 함경북도 무산에서 따온 것이다. 무산의 어머니는 아편에 빠져 생계를 내팽개친 아버지로부터 도망쳐 남한에 갔다고 한다. 학교에 다니지도 않고 길에서 춤을 추면서 지내던 무산에게 어느 날 탈북 브로커가 접근해 온다. 남한의 시민이 된 어머니로부터 요청을 받았다는 것이다. 무산은 브로커의 도움으로 악어가 출몰하는 메콩강을 건너 어렵사리 태국에 도착한다. 그곳의 난민 수용소에서 한국으로 송환되기를 기다리던 무산은 탈북자 신분의 혜철이와 친구가 되지만, 무국적자인 무산에 대한 입국 절차가 지연되면서 둘은 헤어지게 된다. 이때 무산은 자신이 남한에도 북한에도 속하지 않았다는 사실에 두려움을 느낀다.

긴 기다림 끝에 한국에 도착한 무산은 어머니와 재회하고, 어머니가 새롭게 꾸린 가정과 만나게 된다. 탈북민 어머니와 중국동포 '아저씨', 지적발달장애가 있는 동생 지수와 무국적자인 자신까지. 무산이는 출신성분이 각기 다른 자신의 새로운 가족이 어쩔지 싫지 않으며, 마치 '알록달록 무지개 같다'고 생각한다.

중국에서부터 기침이 잦던 무산은 자신이 폐기종을 앓고 있음을 알게 된다. 하지만 무국적자인 무산에게 적용되는 의료혜택이 없자 '아저씨'는 사회단체들과 연계하여 익명의 기부자들로부터 수술비를 모금 받게 된다. 건강을 회복한 무산은 수용소에서 만난 혜철이와 재회하고 난타 다문화 학교를 소개받는다. 혜철을 따라 그곳에 입학한 무산은 자신의 특기인 춤을 개발하여 남북문화교류 행사에 참여하게 되고, 통일에 대한 열망을 키우게 된다.

황선미, 「열두살의 모자이크」

제나는 중국인 농사꾼 장과 탈북민 엄마 사이에서 태어났다. 원치 않은 결혼으로부터 도망친 제나의 엄마는 남한에 와서 탈북민 새아빠와 미나를 낳았다. 이부동생 미나는 엄마를 닮아 예쁜데다가 '완전한 탈북민'이라는 이유로 친척의 사랑을 독차지한다. 엄마와 새아빠는 이혼을 했지만, 할머니는 계속해서 엄마에게 돈을 요구한다. 이번엔 고모가

지 엄마가 몰래 모으고 있는 돈을 빌려달라고 한다. 쌍꺼풀 수술을 해서 방송에 더 많이 나가고 싶기 때문이다. 그렇지만 제나는 자신의 정체가 알려질까봐 고모가 방송을 타는 것이 싫다. 탈북자인 것이 드러나고 모두에게 놀림감이 될까 봐 학교생활도 순탄치 못하다.

어느 날 제나는 사물함 옆에 떨어진 돈을 주웠다가 은지에게 도둑으로 몰릴 위기에 처한다. 은지에게 자신의 정체가 탄로 났다는 생각에 제나는 학교에서 나와 무작정 버스에 올라탄다. 제나는 잠이 든 바람에 종점까지 오게 되지만, 그곳에서 우연히 만난 '장단콩 두부' 부부의 도움으로 담당 형사에게 연락해 집으로 돌아온다. 그날 밤, 제나는 엄마에게 '이럴 거면, 당장 네 아버지('장')한테 가!'라는 편지를 듣는다.

장에게서 연락이 계속 오자 제나는 장이 한국에 왔음을 직감한다. 방과 후의 어느 날, 제나는 미나와 함께 있는 장을 발견한다. 제나는 장을 뿌리치고 미나와 함께 집에 오지만, 부름을 받고 온 할머니는 제나를 놔두고 미나를 자신의 집으로 데려간다. 엄마 또한 집을 떠난 것을 깨달은 제나는 배신감을 느낀 채 장단콩 가게 부부를 찾아간다. 부부는 여전히 친절하게 제나를 보살펴주고, 제나는 그곳에서 주말을 보낸다.

주말이 지나 김 형사는 제나를 데리고 학교로 간다. 제나가 경찰차를 타고 학교에 온 사실은 아이들 사이에서 대단한 이야기가 된다. 은지는 이를 두고 '정말 정체를 모르겠는 애야'라고 이야기하지만, 이에 대해 제나는 '난 그냥 나야. 모자이크 12'라고 대꾸하며 자신의 정체성에 대해 정의한다.

수업 이후 엄마가 제나를 데리러 교문에 온다. 오랜만에 만난 엄마는 제나를 자신이 일하는 치과에 데리고 간다. 엄마가 모아온 돈은 제나의 치아교정을 위한 것이었다. 또, 제나의 엄마는 새아빠가 있는 호주에 가서 자신이 두 아이의 보호자가 되는 것으로 정리하고 온 참이었다. 다같이 식사를 마친 제나와 미나, 그리고 엄마는 함께 걷는다.

---

## Analyzing Children's Literature on North Korean Defectors: Multicultural Approach

Lim, Jeong Taek\*, Ji Hye Son\*\*, Tae Hwan Gwak\*\*\*, and Seo Kyeong Jung\*\*\*\*  
(Korea University)

\* 1<sup>st</sup> author, zettek94@gmail.com

\*\* mmsbacar@naver.com

\*\*\* econoth@korea.ac.kr

\*\*\*\* kitten9779@naver.com

---

### Abstract

Children's literature is widely being used as part of multicultural education for students of lower grades. However, books that are recommended without much scrutiny can have negative effects on young students who are just starting to form their perspectives on sociocultural minorities. In particular, the works that depict immigrants as objects of assimilation pose the risk of reducing them into passive agents and denying their unique cultural identities. In South Korean society, North Korean defectors possess complex identities including those of a Korean national, an immigrant and a political refugee. Yet, literary works dealing with them have largely been obscured by the norms of nationalism and benevolence that they have overlooked the multicultural approach to the social integration of North Koreans. By analyzing four children's books on North Korea defectors, this study shows that children's literature has the tendency of depicting North Koreans as dependent agents who cannot raise themselves up. Furthermore, some of the works mirror the society's stereotypical view of North Koreans that they may have adverse influences on the readers. As part of multicultural literature, children's books on North Korean defectors must pay attention to how North Koreans can respect their own identities and harmonize with the mainstream society based on them. Ultimately, the criteria for selecting and evaluating educational literature on North Korean defectors should be reconsidered in a multicultural perspective.

**Keywords:** Children's Literature, Multicultural Education, North Korean Defector



## 국제 이주와 우익 포퓰리즘 정당 지지율의 관계에 관한 연구: 에스토니아의 사례를 중심으로

이종원(고려대학교 석박통합과정, lee\_jongwon@korea.ac.kr)

### 요약

2019년 에스토니아 총선에서 우익 포퓰리즘 성향의 에스토니아 국민보수당이 3위에 올라 연정을 구성하게 되었다. 본 연구는 외국인 혐오적이며 인종주의적이라는 비판을 받는 에스토니아 국민보수당의 약진이 에스토니아의 국제 이주와 어떠한 관계를 갖는지 분석하였다. 특히 에스토니아에서 우익 포퓰리즘 정당 지지율이 지역별로 큰 차이를 보인 점에 주목하여, 2019년 총선에서의 에스토니아 국민보수당의 지역별 득표율과 지역별 국제 이주 인구의 관계를 분석하였다. 단순 회귀 분석 결과, 이입민 비율이나 이출민 비율은 에스토니아 국민보수당 득표율에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다. 한편 순 이출민 비율은 에스토니아 국민보수당 득표율에 유의한 정의 영향을 미친 것으로 나타났다. 거주 지역의 순 이출 및 인구 감소 현상이 주민들을 우익 포퓰리즘 수사에 취약하게 만들고 있다고 추론해 볼 수 있다.

**핵심 단어:** 국제 이주, 우익 포퓰리즘, 에스토니아 국민보수당

## I. 서론

에스토니아는 1991년 소비에트 연방으로부터 독립한 이후 시장 경제로의 체제 전환을 평화적·성공적으로 이루어 냈다. 구 소련 공화국 중 생활 수준이 가장 높은 에스토니아는 2004년 유럽연합(EU)에 가입하였고, 2010년 경제협력개발기구(OECD)에 가입하였다. 그 뿐만 아니라 2011년에는 유로화를 도입하였으며, 디지털 혁신에도 앞장서 왔다. 이에 국내외 언론은 에스토니아를 ‘발트 해의 호랑이’, ‘디지털 민주주의 모범 국가’, ‘스타트업의 성지’ 등으로 일컬어 왔다.

그러나 2015년 총선에서 8.1%의 득표율을 기록하였던 우익 포퓰리즘 성향의 에스토니아 국민보수당(EKRE: Eesti Konservatiivne Rahvaerakond)이 2019년 3월 3일 치러진 총선에서 17.8%의 득표율로 19석을 차지하며 3위에 올랐다(Valimised, 2019a). 28.9%의 득표율과 34석 획득으로 1위를 차지한 에스토니아 개혁당(Eesti Reformierakond)이 연립 정부 구성 협상에 실패함에 따라, 23.1%의 득표율로 26석을 얻어 2위에 오른 에스토니아 중앙당(Eesti Keskerakond)이 에스토니아 국민보수당 및 조국당(Isamaa)과 연정을 구성하기에 이르렀다(AP News, 2019). 민주주의 발전 ‘모범국’에서 우익 포퓰리즘 정당이 연립 정부에 참여한 것을 주요 국제 언론들은 충격적 사태로 다루었다(BBC News, 2019; The Guardian, 2019).

2012년 에스토니아 민중동맹(Eestimaa Rahvaliid)과 에스토니아 애국운동(Eesti Rahvuslik Liikumine)의 통합으로 창당된 에스토니아 국민보수당은 민족주의, 애국주의, 국민 보수주의, 유럽 회의주의를 표방하는 우익 포퓰리즘 정당이다(Trumm, 2018: 334; Zulianello, 2019: 4). 외국인 혐오적이며 인종주의적이라는 비판을 받고 있는 국민보수당의 주요 목표는 에스토니아 종족성의 보존으로, 에스토니아인의 이출과 타 민족의 이입에 공개적으로 반대한다. 에스토니아 국민보수당은 무엇보다 인구 위기, 즉 낮은 출산율, 에스토니아인들의 이출, 중동·아프리카로부터의 이입(특히 EU의 난민 할당제 계획)을 이슈화하며 공포·혐오를 조장하여 왔다(Kasekamp, Madisson and Wierenga, 2019: 48, 53-54; Petsinis, 2019: 222; Tiido, 2015: 60).<sup>1)</sup>

최근 몇 년간 서구에서는 이주민 문제에 초점을 두고 반(反)이민 정서를 도구화하는 우익 포퓰리즘 세력이 집권에 성공하거나 지지율을 높이고 있다. 이러한 현상은 중·동부 유럽의 여러 나라에서도 공통적으로 목격되고 있다(한승완, 2018: 9-11). 이에 우익 포퓰리즘 정당 약진의 원인에 관한 논의가 활발하게 전개되어 왔다. 그러나 중·동부 유럽에서 정치·경제적으로 가장 안정된 국가 중 하나라는 평가를 받아 온 에스토니아에서 우익 포퓰리즘 정당이 부상하여 연정 집권까지 하게 된 사례에 대한 연구는 아직 미미하다.

1) 2013년 4월~2020년 7월 에스토니아 국민보수당 당수를 지낸 마르트 헬메(Mart Helme)는 2019년 4월~2020년 11월 에스토니아 내무 장관이었으며, 그의 아들인 마르틴 헬메(Martin Helme)는 2020년 7월부터 에스토니아 국민보수당 당수로 재직 중이고 2019년 4월~2021년 1월 에스토니아 재무 장관을 지냈다. 이 부자는 유색 인종 및 성 소수자에 대한 막말로 미디어의 주목을 받아 왔다.

또 반(反)이민, 반(反)난민을 주요 의제로 삼는 우익 포퓰리즘 정당에 대한 지지율 상승과 실제 이민의 관계는 여전히 논쟁적이다.

이에 본 논문은 2019년 에스토니아 총선에서 에스토니아 국민보수당에 대한 지지도 상승이 에스토니아의 국제 이주와 어떠한 관계를 갖는지 분석하고자 한다. 본 연구는 특히 에스토니아에서 우익 포퓰리즘 정당 지지율이 지역별로 큰 차이를 보인 점에 주목하였다. 2019년 총선에서 에스토니아 국민보수당은 에스토니아 남서부와 남동부의 일부 선거구에서 1위를 차지하였지만, 수도권에서는 에스토니아 개혁당과 에스토니아 중앙당의 득표율에 크게 뒤지는 제3당의 지위에 머물렀다(Valimised, 2019b). 2019년 총선에서의 에스토니아 국민보수당의 지역별 득표율과 지역별 국제 이주 인구의 관계를 분석함으로써, 우익 포퓰리즘 정당 지지율과 실제 이민의 관계에 대한 이론적 논의에 경험적 증거를 제공하고자 한다. 우익 포퓰리즘은 민주주의의 문제와 직결되기 때문에 이러한 이론적 논의를 발전시켜 나가는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

## II. 선행 연구 검토 및 이론적 논의

### 1. 에스토니아 국민보수당의 등장과 약진

서론에서 언급하였듯이 에스토니아 국민보수당은 2012년에 창당되어 역사가 그다지 길지 않다. 따라서 이 정당에 관한 선행 연구는 많이 축적되어 있지 않다. 특히 한국에서는 관련 연구가 전혀 이루어지지 않았다. 그러나 2013년 에스토니아 지방 선거에서 1.3%, 2014년 유럽의회 선거에서 4%에 그쳤던 에스토니아 국민보수당의 득표율이 2015년 에스토니아 총선 당시 8.1%, 2017년 에스토니아 지방 선거 당시 6.7%, 2019년 총선 당시 17.8%, 2019년 유럽의회 선거 당시 12.7%로 급상승함에 따라 에스토니아 국민보수당은 학술적 연구의 대상이 되어 왔다(Valimised, 2019c).

비에렝아(Wierenga, 2017)는 에스토니아 국민보수당을 소개하면서, 유럽의 다른 극우 정당들과의 주요 차이점으로 대(對)러시아 입장을 지적한다. 유럽의 극우 정당들이 대개 사회적 보수주의, 반(反)유럽연합, 반(反)북대서양조약기구(NATO) 입장을 공유하는 러시아에 이데올로기적 지지를 구하는 반면, 에스토니아 국민보수당은 러시아에 대해 비판적이며, 특히 자국 내 러시아계 소수 민족을 타자화하여 왔다. 저자는 에스토니아 국민보수당 및 여타 에스토니아 정당들의 당원들과 인터뷰를 실시하고, 그 내용을 분석하여 다음과 같은 결론에 이른다. 에스토니아 국민보수당은 러시아계 주민을 당원으로 기꺼이 수용하지만, 그것이 정당의 외연성 확장을 의미하는 것은 아니다. 즉 에스토니아 국민보수당은 러시아계 주민이 에스토니아 민족주의의 가치를 공유하고 에스토니아 국민보수당 당헌을 따르며 에스토니아를 주권국으로 간주한다는 조건하에서만 러시아계 주민을 당원으로 받아들이게 된다.

트룸(Trumm, 2018)에 따르면 에스토니아 국민보수당의 정치적 담론은 여타 중·동부 유럽 우익 포퓰리즘 정당들과 흡사하다. 에스토니아의 국가적 가치와 이익을 수호하는

애국 정당이라고 자칭하는 에스토니아 국민보수당은 비교적 짧은 기간 동안 약진에 성공하였다. 오랫동안 우익 극단주의 운동이 유권자들의 지지를 받지 못한 에스토니아에서 이는 상당히 놀라운 일로 받아들여졌다. 저자는 2015년 에스토니아 후보자 조사와 2015년 에스토니아 선거 조사와 같은 설문 조사 자료를 활용하여 에스토니아 국민보수당의 지지 요인을 설명한다. 그의 분석에 따르면 개인 수준의 요인(성별, 종족 정체성, 사회적 보수주의, 정치적 신뢰, 고용 형태)과 정당 수준의 요인(선거 운동의 수준)이 복합적으로 우익 포퓰리즘 정당 투표에 영향을 미친다. 선거 운동이 활발한 지역에서, 특정 유권자(남성, 종족 정체성이 에스토니아인, 사회적으로 보수적, 정치적 신뢰가 낮음, 불안한 고용 형태에 놓여 있음) 사이에서 우익 포퓰리즘 정당 지지가 높다는 것이다. 그러나 반이민 정서나 유럽 회의주의는 영향을 미치지 않아 서유럽과 매우 다른 양상을 보인다.

카세캄프·마디손·비에렝아(Kasekamp, Madisson and Wierenga, 2019)는 에스토니아 국민보수당이 가시성을 획득하기 위한 전략으로서 동원한 담론, 서사, 주제를 분석한다. 이를 위하여 에스토니아 국민보수당의 소셜 미디어에 대한 주제별 내용 분석을 실시한다. 분석 결과, 에스토니아 국민보수당은 크게 네 가지 이슈, 즉 반(反)러시아 입장, 유럽 회의주의, 전통적 가족 가치, 반(反)난민 담론을 활용하였다. 구체적으로 반러시아 입장과 관련된 세부적 이슈로는 러시아의 행동의 예측 불가능성, 에스토니아 공론장에서의 친(親)크렘린 선전, 러시아어 사용 규제 필요성, 친러시아 제5열의 위험성이 있었다. 유럽 회의주의와 관련하여서는 유럽 재정 위기 당사국에 대한 원조, 난민 할당제, EU에 대한 대안으로서의 인테르마리움(Intermarium)이 이슈화되었다. 전통적 가족 가치에 있어서는 페미니즘 및 동성애 옹호 선전, 동성 결합 법제화 반대, 동성애 및 페미니즘의 위험성이 이슈로 활용되었다. 마지막으로 반난민과 관련하여서는 잠재적 극단주의자, 테러리스트, 범죄자, 그리고 유럽 내 이슬람교 확산과 같은 세부적 이슈가 있었다.

페치니스(Petsinis, 2019)는 에스토니아 국민보수당의 ‘정체성 정치’를 탐구하기 위하여 정강, 성명서, 선언문, 기타 공식 문서 등을 분석하고, 추가적으로 주요 당원들 및 현지 정치사회학자들과 인터뷰를 실시하였다. 이러한 연구 결과를 토대로 저자는 에스토니아 국민보수당에 의한 난민·이민 문제의 이슈화가 기존의 민족주의 프레임(에스토니아의 주권 회복 및 ‘탈식민’ 민족주의)의 연장선상이라고 주장한다. 소비에트 연방 시절의 ‘식민화’에 대한 집단적 기억이, 미래에 일어날지도 모를 또 다른 ‘식민화’에 대한 집단적 불안으로 투사되었다는 것이다. 에스토니아 고유의 지역적 맥락 속에서 실행된 이러한 사회심리적 전략이 에스토니아 국민보수당의 호소력과 영향력 증대에 영향을 주었다고 저자는 강조한다.

## 2. 국제 이주와 우익 포퓰리즘 정당 지지율의 관계

개방적 이민·난민 정책에 반대하며 외국인 혐오와 국수주의 성향을 띠는 우익 단체 및 정당들이 서구를 중심으로 세를 확장하고 있다. 이들을 지칭하기 위하여 ‘극우주의’, ‘우익 포퓰리즘’, ‘우익 민족주의’, ‘네오나치즘’, ‘신우파’ 등 다양한 명칭이 사용되고

있다. 이러한 개념들을 사회과학적으로 구분하고 정의하려는 시도가 폭넓은 합의에 이르는 못하고 있지만, ‘우익 포퓰리즘’은 학술적으로 유효한 개념으로 자리잡고 있다.<sup>2)</sup> 예컨대, 제도권 내 보수 우익 정당의 오른편 밖에서 민족주의 이데올로기와 결합한 형태의 우익 정당, 조직, 운동을 분류하기 위하여 올리버 게르덴(Oliver Gerden)은 ‘우익 극단주의(right-wing extremism)’와 ‘우익 포퓰리즘(right-wing populism)’이라는 개념을 사용한다. 우익 극단주의와 우익 포퓰리즘이 모두 강력한 민족주의를 공통적인 가치와 이념으로 삼고 있기는 하지만, 전자는 반(反)체제, 반(反)민주 성향이 강한 데 반하여, 후자는 반(反)엘리트, 반(反)기득권층 성향을 띤다. 즉 우익 극단주의는 기존 민주적 헌정 체제 전반에 대하여 적대성을 보이며 테러와 폭력 행사를 배제하지 않는 데 반하여, 우익 포퓰리즘은 단순한 일반 대중을 따르며 체제 전체가 아니라 사회·정치적 지배 엘리트에 반대한다(한승완, 2018: 37-40).

우익 포퓰리즘의 지지 요인은 크게 사회·경제적 요인, 정치·제도적 요인, 역사·문화적 요인으로 분류할 수 있다. 사회·경제적 요인은 다시 경제적 환경과 사회적 환경으로 나누어 볼 수 있다. 경제적 환경에는 소득, 실업률, 사회경제적 변동(세계화 및 탈산업화), 경제적 불안감이 포함되고, 사회적 환경에는 사회 복지 정책의 성격, 이주민의 유입, 지역 내 교육 수준, 사회심리적 불안감이 해당된다. 정치·제도적 요인에는 보수 정당의 정책적 수렴, 기존 정당의 약화와 군소 정당의 다극화, 당원 수 감소 등과 같은 정당 체제의 변화, 선거 제도 등이 있다. 역사·문화적 요인으로는 국가의 역사·문화적 맥락, 그리고 탈물질주의적 또는 문화적 코스모폴리타니즘 가치 체계에 대한 반발이 지적된다(고상두·기주옥, 2013: 187-190; 김성진, 2018: 5-6; 배병인, 2017: 70-74). 이러한 우익 포퓰리즘 지지 요인들은 수요 측면(우익 포퓰리즘 정당을 지지하는 유권자들의 사회경제적 및 문화적 특성)과 공급 측면(우익 포퓰리즘 정당이 향유하는 정치적 기회 구조)으로 구분되어 논의되기도 한다(Golder, 2016: 482-490).

우익 포퓰리즘 정당 약진의 원인을 분석하는 많은 연구들은 사회·경제적 요인에 주안점을 두고 있다. 그중에서도 국제 이주와 우익 포퓰리즘 정당 지지율의 관계는 중요하면서도 논쟁적인 주제이다. 오늘날 우익 포퓰리즘 정당들이 무엇보다 이민 문제를 주요 의제로 내세우고 있기 때문인데, 실제로 이주민의 유입이 우익 포퓰리즘 정당에 대한 지지로 연결된다는 결과를 제시하는 연구들도 있고, 효과가 없거나 오히려 부적 상관관계가 존재한다는 연구들도 있다.

2) 특별한 목적을 위하여 생성되고 여타 이념들과 쉽게 결합하여 다양한 형태를 보이는 ‘포퓰리즘’은 매우 모호하고 상대적인 개념으로 인식되어 왔다. 그럼에도 불구하고 포퓰리즘에서 공통적으로 발견되는 가장 중요한 요소 중 하나는 ‘순수한 대중’과 ‘부패한 엘리트’라는 적대적인 두 집단의 상정이다. 즉 내집단으로서의 ‘우리’와 외집단으로서의 ‘그들’을 구분하는 문제가 중요하게 제기된다. 그러나 좌익 포퓰리즘은 ‘포섭(inclusion)’의 특성을 보이는 데 반하여, 우익 포퓰리즘은 ‘배제(exclusion)’의 기제에 주로 의존하는 성향을 가진다. 즉 전자가 사회경제적 권리를 가지지 못한 계층을 포섭하고자 한다면, 후자는 이주민과 같은 소수자들을 배제하고 토착민들에게만 권한을 부여하려 한다는 것이다. 이 과정에서 토착민들의 문화적 정체성이 강조되고는 한다(박설아·류석진, 2018: 498-499). 또한 이민을 안보와 연결시키는 이민의 안보화도 우익 포퓰리즘과 밀접한 관련을 갖는다(김민정, 2014: 102-106).

먼저 전자에 해당하는 선행 연구를 살펴보자면, 1984~1993년 서유럽 6개국의 우익 극단주의 정당 지지율을 분석한 크니게(Knigge, 1998)는 이민자의 증가와 대중의 정치적 불만족이 우익 극단주의에 대한 지지로 이어진다고 주장한다. 유럽연합 국가들과 노르웨이의 대규모 설문 조사 결과, 국가 통계 자료, 전문가 조사 결과를 분석한 뢰버르스·헤이스버르츠·스헤이퍼르스(Lubbers, Gijsberts and Scheepers, 2002)는 비서구 출신 이주민의 수가 우익 극단주의 정당 지지율에 영향을 미치는 주요 요인 중 하나라는 사실을 발견한다. 서구 19개국에서 165차례 실시된 선거 결과를 분석한 골더(Golder, 2003)는 우익 포퓰리즘 정당의 성공을 분석할 때 실업률과 이민자 비율을 함께 고려하여야 한다고 주장한다. 이민자가 많을 때 실업 문제는 우익 포퓰리즘 정당 지지율 상승으로 이어지지만, 이민자가 적을 때에는 실업 문제가 우익 포퓰리즘 정당 지지율에 영향을 미치지 않는다는 것이다. 서구 16개국의 1981~1998년 선거 결과를 분석한 스웁크와 베헤츠(Swank and Betz, 2003)는 실업 및 이주민의 증가와 함께 각국의 정치·경제 체제의 성격도 우익 포퓰리즘 정당 지지율에 영향을 미친다고 강조한다. 자유주의 국가에서는 실업 및 이주민의 증가가 우익 포퓰리즘 정당 지지율 상승을 초래하는 반면, 복지 국가에서는 이주민의 증가로 인한 영향력만 나타난다는 것이다. 독일 함부르크를 도시 구역별로 분석한 오토·슈타인하르트(Otto and Steinhardt, 2014)는 외국인 수가 반이민 정당 지지에 정적인 영향을 미친다는 것을 드러낸다. 영국의 사례 연구를 수행한 베커와 페처(Becker and Fetzer, 2016)는 2004년 유럽연합 신규 가입국 출신 이주민 증가가 영국의 우익 포퓰리즘 정당 지지율 상승으로 이어졌다고 분석한다. 2014년 유럽의회 선거에서 영국독립당의 지지율이 급상승한 사례를 연구한 김새미·최진우(2016)는 사회문화적 요인, 특히 이주민의 급격한 증가에 대한 이해 없이는 영국독립당의 약진을 설명하기 어렵다고 주장한다. 설문 조사 결과를 분석한 포도브닉 외(Podobnik et al., 2017)는 특정 국가 내 이주민의 비율과 EU 전체의 이주민 유입이 해당 국가에서의 우익 포퓰리즘 지지에 영향을 미쳤다고 제시한다. 오스트리아 자유당의 사례를 분석한 할라·바크너·츠바이뮐러(Halla, Wagner and Zweimüller, 2017)는 이주민의 유입이 오스트리아 자유당 득표율 증가에 영향을 미쳤다고 밝힌다. 1981~2001년 덴마크의 지방 자치 단체별 데이터를 분석한 하몬(Harmon, 2018)은 지역 내 종족적 다양성의 증가가 각종 선거에서 우경화를 초래하여 반이민 민족주의 정당 지지 증가로 이어졌다고 보고한다.

그러나 위의 선행 연구들을 반박하는 결과를 내놓은 연구들도 존재한다. 유럽 11개국의 사회 조사 결과를 분석한 뢰카센과 뢰버르스(Lucassen and Lubbers, 2012)는 무슬림 인구의 비율이 극우 정당 선호도에 미치는 영향이 유의미하지 않다는 사실을 발견한다. 유럽 주요국의 극우 정당들을 분석한 오정은(2015)은 반이민 정서 발전이 이민자 수 증가에 따른 필연적 현상이 아니며, 극우주의자들의 의도적인 노력 때문에 증폭된다고 주장한다. 극우 정당의 반이민 주장을 냉정하게 판단할 수 있는 시민 의식이 형성된 국가에서는 이민자 수 증가와 극우 정당 지지율 증가 사이에 뚜렷한 상관관계가 나타나지 않는다는 것이다. 1994~2012년 미국으로의 이주민 유입이 미국 정당 득표율에 미친 영향을 분석한 메이다·페리·슈타인레스(Mayda, Peri and Steingress, 2016)는 민주당이 공화당보다 이민으

로부터 더 많은 이득을 얻었다고 강조한다. 2015년 오스트리아 오버외스터라이히주 지방선거 결과를 분석한 슈타인마이어(Steinmayr, 2016)에 따르면 난민 수 증가는 극우, 민족주의, 반이민 정당 지지율 하락으로 이어졌다. 1990년대 중반 이후 유럽연합 회원국 의회선거 결과를 분석한 배병인(2017)은 비시민권자의 비중이 극우 정당의 득표율에 유의미한 효과를 갖는다고 보기 어렵다면서, 유럽 민주주의의 퇴조 경향이 극우 정당의 지지율을 상승시키는 핵심 요인이라고 강조한다. 2017년 프랑스 대선에서 극우 정당인 민족전선의 득표율 급상승 원인을 살펴보기 위하여 프랑스 본토의 95개 데파르트망과 34개 대도시의 민족 전선 득표율과 사회·경제적 요인 간 상관관계를 분석한 심성은(2018)은 이민자 비율과 민족 전선 득표율에는 상관관계가 부재한다고 보고한다. 우익 포퓰리즘 정당의 지지율 증가 요인을 체코 공화국의 사례를 통하여 분석한 김성진(2018)은 반이주 담론이나 극우 정당 지지가 반드시 이주 자체의 문제에서 야기되지 않는 것임을 드러낸다.

한편 핀스도티르(Finnsdottir, 2019)는 국제 이주와 반이민 정당 지지율의 관계에 관한 논쟁이 서유럽의 상황에 대한 경험적 연구에 치우쳐 있어 연구 결과를 다른 지역적 맥락에 일반화하기 어렵다고 비판하고, 중·동부 유럽 8개국(불가리아, 크로아티아, 체코, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아)의 우익 극단주의 정당들을 분석하였다. 이 연구 결과에 따르면 노동 수용 지역인 서유럽과 달리 노동 송출 지역인 동유럽에서는 이입(immigration)이 아니라 이출(emigration)이 우익 극단주의 정당 지지로 이어지는 핵심 요인이다. 2008년 경제 위기 이후 긴축 정치와 경제적 어려움으로 인하여 이출이 이입을 초과하는 순 이출 현상이 지속되면서 인구가 감소하자 동유럽 국가 국민들은 이입보다 이출 문제에 대하여 더 우려하게 되었으며, 이는 국민 정체성에 대한 이해와 민족주의 정치에까지 영향을 미쳤다는 것이다. 에스토니아 국민보수당의 지지 요인을 분석한 트룸(Trumm, 2018) 역시 서유럽과 동유럽의 차이점에 주목한다. 이민자가 정치적 희생양으로 도구화된 서유럽과 달리 동유럽 국가인 에스토니아에서는 반이민 정서가 우익 포퓰리즘 정당 지지에 영향을 미치지 않았다는 것이다.

### 3. 이론적 가설

본 연구는 2019년 에스토니아 총선에서 우익 포퓰리즘 성향의 에스토니아 국민보수당이 획득한 지역별 득표율과 지역별 국제 이주 인구의 관계를 분석하고자 한다. 이와 관련하여, 국제 이주와 우익 포퓰리즘 정당 지지율 사이의 관계에 관한 위의 선행 연구 결과들을 토대로 다음과 같은 3개의 가설을 세울 수 있다.

가설 1: 이입민(immigrant)의 비율은 에스토니아 국민보수당의 득표율에 정적 영향을 미칠 것이다.

일부 선행 연구에 따르면 유입되는 이주민, 즉 이입민의 수가 증가할수록 우익 포퓰리즘 정당에 동조하는 유권자들이 증가한다. 2019년 에스토니아 총선과 관련하여 이입민의 비율이 높은 지역에서 에스토니아 국민보수당 득표율도 높게 나타났을 것으로 예상된다.

가설 2: 이출민(emigrant)의 비율은 에스토니아 국민보수당의 득표율에 정적 영향을 미칠 것이다.

두 번째 가설은 이입민이 아니라 이출민, 즉 외국으로 이민을 간 이주민에 관한 것이다. 서유럽과 달리 동유럽에서는 이입이 아니라 이출이 극우 정당 지지를 초래한다는 선행 연구 결과가 위에서 소개된 바 있다. 이에 따르면 2019년 에스토니아 총선과 관련하여 이출민의 비율이 높은 지역에서 에스토니아 국민보수당 득표율도 높게 나타났을 것으로 예상된다.

가설 3: 순 이출민(net emigrant)의 비율은 에스토니아 국민보수당의 득표율에 정적 영향을 미칠 것이다.

세 번째 가설은 순 이출민의 비율, 즉 이출민의 수에서 이입민의 수를 뺀 수의 비율에 관한 것이다. 이는 위의 두 가설과 다르게 인구 증감과 직접적인 연관을 갖는다. 동유럽 국가에서 이출이 이입을 웃도는 순 이출 현상이 지속되면서 인구가 감소하자 이출 문제가 국가적 위협으로 인식되고, 이것이 우익 포퓰리즘 정당 지지로 이어지는 기제라고 밝혀진 바 있다. 이에 따르면 2019년 에스토니아 총선과 관련하여 순 이출민의 비율이 높은 지역에서 에스토니아 국민보수당 득표율도 높게 나타났을 것으로 예상된다.

### Ⅲ. 분석 대상 및 방법

위의 세 가지 가설을 검증하기 위하여 2019년 에스토니아 총선 결과를 분석하였다. 독립 변수는 각각 지역별 연간 이입민의 비율, 이출민의 비율, 순 이출민의 비율로, 종속 변수는 에스토니아 국민보수당의 지역별 득표율로 설정되었다. 공간적인 분석 대상은 에스토니아의 행정 구역인 15개 주(maakond)이다. 구체적으로 수도권인 하리우 주(Harju maakond)를 비롯하여 래네 주(Lääne maakond), 래네비루 주(Lääne-Viru maakond), 라플라 주(Rapla maakond), 애르바 주(Järva maakond), 이다비루 주(Ida-Viru maakond), 패르누 주(Pärnu maakond), 빌리안디 주(Viljandi maakond), 여게바 주(Jõgeva maakond), 타르투 주(Tartu maakond), 발가 주(Valga maakond), 펄바 주(Põlva maakond), 버루 주(Võru maakond), 히우 주(Hiiu maakond), 사레 주(Saare maakond)이다(<그림 1>).



&lt;그림 1&gt; 에스토니아의 행정 구역



자료: Wikipedia, 2019.

지역별 연간 이입민, 이출민, 순 이출민의 비율을 산출하기 위하여서는 에스토니아 통계청의 데이터를 활용하였다. 먼저 지역별 이입민과 이출민의 수와 관련하여 에스토니아가 EU에 가입한 2004년부터 2018년까지의 데이터가 에스토니아 통계청 홈페이지에서 제공되고 있다(Statistics Estonia, 2019a). 이입민, 이출민, 순 이출민의 비율을 인구 1,000명당 이입민, 이출민, 순 이출민의 수로 계산하기 위하여서는 해당 연도의 지역별 인구수 자료가 필요한데, 이 데이터 역시 에스토니아 통계청 홈페이지에서 얻을 수 있다(Statistics Estonia, 2019b). 최종적으로 2004~2018년 지역별 이입민, 이출민, 순 이출민 비율의 평균값을 분석에 활용하였다.

<표 1> 에스토니아 지역별 연간 이입민 비율, 이출민 비율, 순 이출민 비율,  
2019년 총선 에스토니아 국민보수당 득표율

주	독립 변수			종속 변수
	이입민 비율* (1,000명당 명)	이출민 비율* (1,000명당 명)	순 이출민 비율* (1,000명당 명)	에스토니아 국민보수당 득표율(%)
패르누 주	3.9	5.8	1.9	27.9
버루 주	3.5	5.1	1.6	26.2
라플라 주	2.9	4.3	1.5	25.8
필바 주	3.5	4.1	0.6	25.4

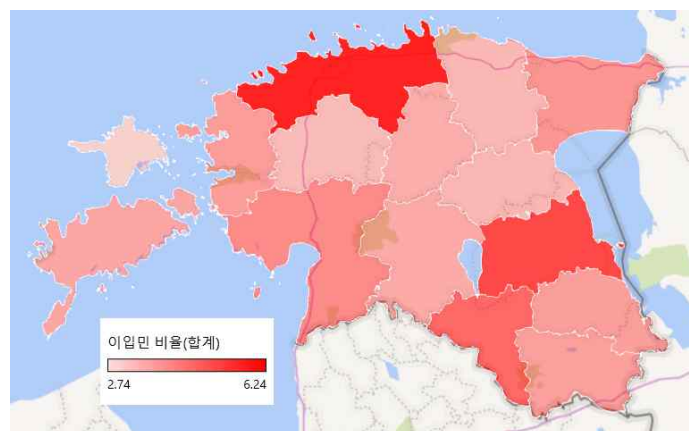
래네 주	3.5	5.1	1.6	24.5
애르바 주	3.1	5.2	2.0	23.8
여게바 주	3.0	5.3	2.4	22.5
빌리안디 주	3.2	5.5	2.2	21.2
래네비루 주	3.0	5.2	2.2	21.2
발가 주	4.7	5.1	0.4	20.9
사레 주	3.3	4.5	1.2	20.8
타르투 주	5.4	5.3	-0.1	18.9
히우 주	2.7	3.4	0.6	17.2
하리우 주	6.2	5.6	-0.6	13.1
이다비루 주	3.7	4.4	0.7	8.2

\* 2004~2018년 수치의 평균값임.

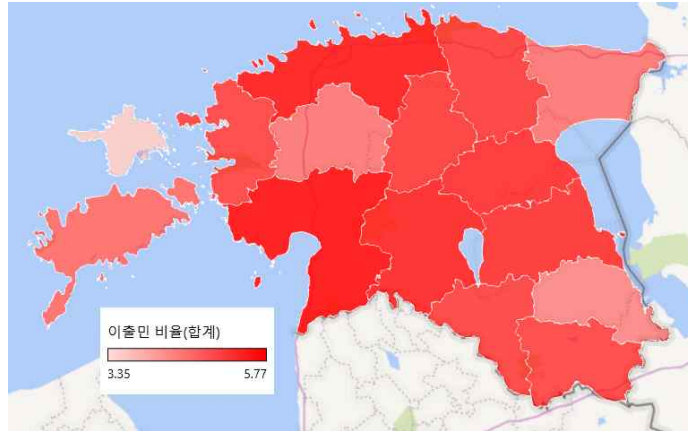
자료: Statistics Estonia, 2019a; Statistics Estonia, 2019b; Valimised, 2019b.

에스토니아의 지역별 연간 이입민 비율, 이출민 비율, 순 이출민 비율에 대한 기술 통계는 <표 1>과 같다. 먼저 연간 이입민 비율의 경우, 하리우 주가 1,000명당 6.2명으로 가장 높았고, 타르투 주(5.4명)와 발가 주(4.7명)가 그 뒤를 이었으며, 히우 주가 2.7명으로 가장 낮았다. 그 밖의 주에서는 대부분 3명대였다. 연간 이출민 비율은 비교적 고른 분포를 보였는데, 페르누 주가 1,000명당 5.8명으로 가장 높았고, 히우 주가 3.4명으로 가장 낮았다. 히우 주를 제외한 모든 주에서 4~5명대를 기록하였다. 순 이출민 비율에 있어서는 여게바 주가 1,000명당 2.4명으로 가장 높았고, 빌리안디 주와 래네비루 주가 각각 2.2명으로 그 뒤를 이었다. 하리우 주(-0.6명)와 타르투 주(-0.1명)에서는 이출민보다 이입민의 수가 더 많았다. 아래의 <그림 2>, <그림 3>, <그림 4>는 각각 에스토니아의 지역별 연간 이입민, 이출민, 순 이출민의 비율을 지도로 나타낸 것이다. 빨간색이 짙을수록 해당하는 비율이 높은 지역임을 의미한다.

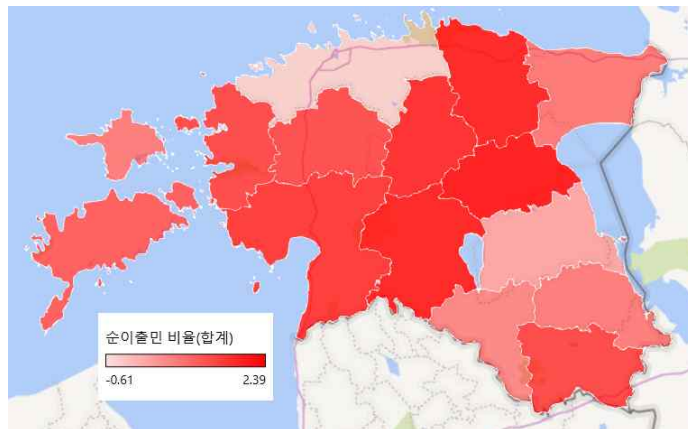
<그림 2> 에스토니아의 지역별 연간 이입민 비율



&lt;그림 3&gt; 에스토니아의 지역별 연간 이출민 비율

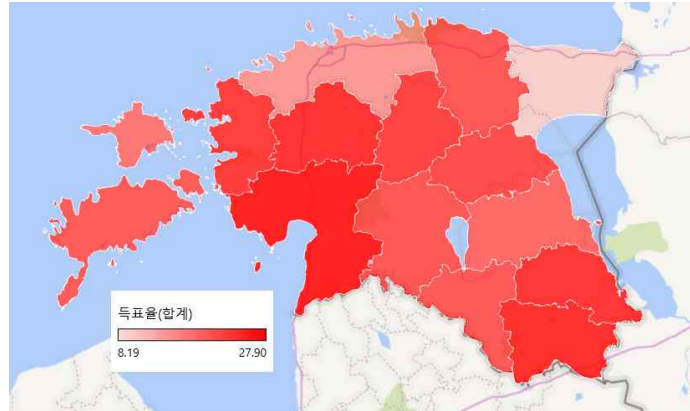


&lt;그림 4&gt; 에스토니아의 지역별 연간 순 이출민 비율



에스토니아 국민보수당의 지역별 득표율은 에스토니아 선거관리위원회 홈페이지에 공개되어 있는 2019년 총선 지역별, 정당별 득표수 자료를 기반으로 산출할 수 있었다 (Valimised, 2019b). 에스토니아 국민보수당의 득표율에 대한 기술 통계는 <표 1>에서 볼 수 있다. 2019년 총선에서 에스토니아 국민보수당 득표율은 패르누 주(27.9%), 버루주(26.2%), 라플라 주(25.8%)에서 가장 높았고, 이다비루 주(8.2%), 하리우 주(13.1%), 히우 주(17.2%)에서 가장 낮았다. <그림 5>는 이러한 결과를 지도로 나타낸 것인데, 빨간색이 짙을수록 에스토니아 국민보수당의 득표율이 높았던 지역임을 의미한다.

&lt;그림 5&gt; 2019년 에스토니아 총선에서 에스토니아 국민보수당의 지역별 득표율



위와 같이 수집된 자료를 바탕으로 세 가지 가설을 검증하기 위하여, 독립 변수는 각각 지역별 연간 이입민의 비율, 이출민의 비율, 순 이출민의 비율로, 종속 변수는 에스토니아 국민보수당의 지역별 득표율로 설정하고 단순 회귀 분석을 실시하였다. 분석에는 IBM SPSS 21 프로그램이 활용되었다.

#### IV. 분석 결과

에스토니아 지역별 연간 이입민 비율, 이출민 비율, 순 이출민 비율과 2019년 총선 에스토니아 국민보수당 득표율 간 관계를 검증한 단순 회귀 분석 결과는 <표 2>와 같다. 첫 번째 모형 분석 결과, 회귀 모형이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다( $F=2.260$ ,  $p=0.157$ ). 즉 이입민 비율은 에스토니아 국민보수당 득표율에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다. 두 번째 모형 분석에서도 회귀 모형이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다( $F=0.478$ ,  $p=0.501$ ). 즉 이출민 비율은 에스토니아 국민보수당 득표율에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 밝혀졌다. 세 번째 모형 분석 결과, 회귀 모형은 통계적으로 유의하게 나타났으며( $F=5.832$ ,  $p=0.031$ ), 회귀 모형의 설명력은 약 31%로 나타났다( $R^2=0.310$ ). 한편 Durbin-Watson 통계량은 1.767로 2에 근사한 값을 보여 잔차의 독립성 가정에 문제는 없는 것으로 평가되었다. 회귀 계수의 유의성 검증 결과, 순 이출민 비율은 에스토니아 국민보수당 득표율에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다( $\beta=0.556$ ,  $p<0.05$ ). 즉 순 이출민 비율이 높을수록 에스토니아 국민보수당 득표율도 높은 것으로 평가되었다. 따라서 가설 1과 가설 2는 기각되고, 가설 3만이 채택되었다.

<표 2> 에스토니아 지역별 연간 이입민 비율, 이출민 비율, 순 이출민 비율과 2019년 총선 에스토니아 국민보수당 득표율 간 관계에 관한 단순 회귀 분석 결과

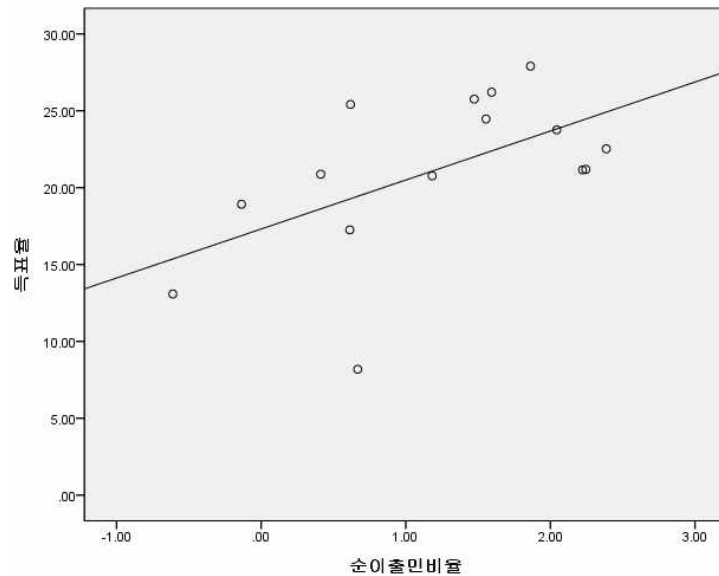
모형	종속 변수	독립 변수	B	S.E.	$\beta$	t	p
1	에스토니아	(상수)	5.265	1.064		4.946	0.000
	국민보수당 득표율	이입민 비율	-0.074	0.049	-0.385	-1.503	0.157
$F=2.260(p=0.157), R^2=0.148, D-W=1.729$							
2	에스토니아	(상수)	4.416	0.744		5.937	0.000
	국민보수당 득표율	이출민 비율	0.024	0.034	0.188	0.692	0.501
$F=0.478(p=0.501), R^2=0.035, D-W=2.538$							
3	에스토니아	(상수)	-0.848	0.876		-0.969	0.350
	국민보수당 득표율	순 이출민 비율	0.097	0.040	0.556	2.415	0.031*
$F=5.832(p=0.031^*), R^2=0.310, D-W=1.767$							

\*  $p<0.05$

모형 3의 산점도를 나타낸 <그림 6>은 연간 순 이출민 비율이 증가할수록 에스토니아 국민보수당 득표율도 증가하는 경향이 있음을 잘 보여 주고 있다. 단순히 이입민의 규모나 이출민의 규모는 우익 포퓰리즘 정당 지지에 유의한 영향을 주지 않았지만, 인구 증감과 관련된 순 이출민의 규모는 유의한 영향을 미쳤던 것이다. 예컨대, 수도권인 하리우 주는 이입민의 비율이 가장 높았고 이출민의 비율도 높은 편이었지만, 에스토니아 국민보수당의 득표율은 매우 낮은 편이었다(가설 1과 가설 2에 따르면 에스토니아 국민보수당의 득표율이 높아야 하였다). 이입민의 수가 이출민의 수를 초과함으로써 순 이출이 아니라 순 이입이 발생하였기 때문이다(즉 가설 3에 부합한다). 라플라 주의 경우 이입민의 비율이 낮음에도 불구하고, 에스토니아 국민보수당의 득표율은 매우 높았다(가설 1에 따르면 에스토니아 국민보수당의 득표율이 낮아야 하였다). 이출민이 이입민에 비하여 훨씬 더 많아 인구 유출이 발생했기 때문인 것으로 볼 수 있다(즉 가설 3에 부합한다). 다만 이다비루 주에서는 에스토니아 국민보수당의 득표율이 8.2%로 현저하게 낮아 추세선과의 오차가 예외적으로 큰 것을 볼 수 있는데, 러시아계 인구가 약 73.1%로 다수를 이루는 이 지역에서는 러시아계 주민들의 권리를 옹호하는 에스토니아 중앙당에 전폭적인 지지를 보내기 때문이다.<sup>3)</sup>

3) 실제로 2019년 총선에서 에스토니아 중앙당의 이다비루 주 득표율은 50.7%에 달하였다.

<그림 6> 에스토니아 지역별 연간 순 이출민 비율(X축, 단위: 1,000명당 명)과 에스토니아 국민보수당 득표율(Y축, 단위: %)에 관한 산점도



위의 분석 결과를 정리하자면, 에스토니아 국민보수당의 반(反)이민자 선동은 이민자들의 이웃들에게 큰 효과가 없지만, 거주 지역의 순 이출 및 인구 감소 현상은 주민들을 우익 포퓰리즘 수사에 취약하게 만들고 있는 것으로 추론할 수 있다. 실제로 2019년 에스토니아 총선에서 에스토니아 국민보수당의 득표율이 24.5%로 높은 편이었던 래네 주에서는 2004~2018년 동안 인구가 약 34%나 감소하였으며, 에스토니아 국민보수당의 득표율이 25.4%이었던 펠바 주에서도 같은 기간 동안 인구가 22.4% 감소하였다. 인구가 약 26.7% 감소한 여게바 주에서는 에스토니아 국민보수당이 22.5%의 득표율을 보였다. 반면 에스토니아 국민보수당의 득표율이 낮았던 하리우 주는 인구가 2004~2018년 동안 오히려 약 9% 증가하여 에스토니아에서 인구가 감소하지 않은 유일한 지역이었다. 에스토니아 국민보수당의 득표율이 낮은 편이었던 히우 주, 사례 주, 타르투 주의 경우 인구가 감소하기는 하였지만, 감소율은 각각 2.3%, 3.3%, 3.6%에 그쳐 다른 지역들과 비교하면 양호한 수준이었다.

이와 같이 하리우 주를 제외한 에스토니아 전역에서 인구가 감소함에 따라 인구 유지를 위하여 이주민의 유입이 필요한 상황이지만, 에스토니아인들의 이주민 수용 지수는 9점 만점에 2.37점으로 조사 대상 138개국 중 아홉 번째로 낮은 수준이어서 ‘이민 딜레마’에 빠져 있다고 볼 수 있다(Gallup, 2018). 그러나 단기 노동 이주 유입에 대해서는 에스토니아인의 56%가 필요하다고 보고 있다(ERR News, 2019).

다만 인구 증감은 국제 이주뿐만 아니라 국내 이주와도 밀접한 연관을 맺고 있으며, 국제 이주보다는 국내 이주의 규모가 더 크다는 점을 고려할 때, 국내 및 국제 이주를 포괄적으로 살펴볼 필요성이 제기된다. 또한 유출 인구의 상당수가 청년층이라는 사실도 중요한 변수로 고려할 필요가 있다. 2004~2018년 에스토니아 해외 이출 인구의 연령대(이

민 떠날 당시의 연령 기준)를 살펴보면 0~9세가 전체 해외 이출 인구의 9%, 10대가 7.5%, 20대가 28.9%, 30대가 22.8%, 40대가 16.2%, 50대가 10.5%, 60대가 2.9%, 70대가 1.3%, 80대 이상이 0.8%로, 20대와 30대가 과반임을 알 수 있다(Statistics Estonia, 2019a). 이는 중·동부 유럽의 해외 이주 인구가 주로 고학력 청년층이라는 경험적 연구 결과와도 부합되는 것이다(Atoyan et al., 2016: 12). 어떠한 집단이 상대적으로 많이 떠나고 어떠한 집단이 많이 남는지 역시 우익 포퓰리즘 정당 지지도에 영향을 미친다고 예측해 볼 수 있다. 단, 에스토니아 국민보수당 투표 가능성에 영향을 미치는 유권자의 성별이나 종족 정체성과 달리 연령이나 교육 수준은 영향을 주지 않는다는 선행 연구 결과도 존재한다(Trumm, 2018: 338).

## V. 결론

본 연구는 탈냉전 시기에 체제 전환 및 민주주의 발전 모범국으로 평가되어 온 에스토니아에서 최근 우익 포퓰리즘 정당인 에스토니아 국민보수당이 약진하고, 2019년 총선 후에는 심지어 연립 정부를 구성하게 된 현상에 주목하였다. 이민·난민 문제 이슈화 및 공포·혐오 조장은 에스토니아 국민보수당을 비롯한 유럽 내 우익 포퓰리즘 정당들의 공통적인 특징이지만, 반이민을 주요 의제로 삼는 우익 포퓰리즘 정당에 대한 지지율 상승과 실제 이민의 관계는 논쟁적이다. 이주민의 유입이 우익 포퓰리즘 정당에 대한 지지로 연결된다고 주장하는 선행 연구와, 효과가 없거나 오히려 부적 상관관계가 존재한다고 주장하는 선행 연구가 혼재한다. 또 최근에는 서유럽과 동유럽의 지역적 맥락의 차이점을 강조하는 연구들도 이루어지고 있다. 서유럽에서는 이입(immigration)이나 이민자가 문제시된다면, 동유럽의 우익 포퓰리즘 정당 지지율 상승에 있어서는 이출(emigration)이 중요한 요인이라는 것이다.

이러한 이론적 주장들을 경험적으로 검증하기 위한 본 논문에서는 2019년 에스토니아 총선에서의 에스토니아 국민보수당 득표율과 에스토니아 국제 이주의 관계를 분석하였다. 구체적으로 2019년 에스토니아 총선에서 에스토니아 국민보수당 득표율이 15개 주에서 서로 차이를 보인 점에 주목하여, 지역별 에스토니아 국민보수당 득표율과 지역별 국제 이주 인구의 관계를 분석하였다. 먼저 선행 연구 결과들을 토대로 세 가지 가설을 세웠다. 독립 변수는 각각 지역별 연간 이입민의 비율, 이출민의 비율, 순 이출민의 비율로, 종속 변수는 에스토니아 국민보수당의 지역별 득표율로 설정하였다. 분석에는 에스토니아 통계청 및 에스토니아 선거관리위원회의 자료와 IBM SPSS 21 프로그램을 활용하였다.

단순 회귀 분석 결과, 지역별 연간 이입민 비율이나 이출민 비율을 독립 변수로 상정한 회귀 모형들은 통계적으로 유의하지 않았지만, 지역별 연간 순 이출민 비율은 에스토니아 국민보수당 득표율에  $p < 0.05$  수준에서 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 단순히 이입민의 규모나 이출민의 규모는 우익 포퓰리즘 정당 지지에 유의한 영향을 주지 않았지만, 인구 증감과 관련된 순 이출민의 규모는 유의한 요인으로 작용하

였던 것이다. 에스토니아 국민보수당의 반(反)이민자 선동은 이민자들의 이웃들에게 큰 효과가 없지만, 거주 지역의 순 이출 및 인구 감소 현상은 주민들을 우익 포퓰리즘 수사에 취약하게 만들고 있는 것으로 추론할 수 있다.

인구가 빠르게 성장하는 국가나 지역에서 저학력 인구가 유출되는 상황에서는 해외 이민이 실업률 감소, 초국적 사업·무역 네트워크 형성, 경제적·사회적 송금 등 긍정적 영향을 가져올 수 있지만, 인구가 감소하는 국가나 지역에서 고학력 인구가 유출되는 상황에서는 해외 이민이 노동력 부족, 두뇌 유출, 인구 구조 문제 악화 등의 부정적 영향을 초래할 수 있다. 에스토니아에서는 수도권인 하리우 주를 제외한 모든 주에서 인구가 감소함에 따라 인구 유지를 위하여 이주민의 유입이 필요하지만, 에스토니아인들의 이주민 수용 지수는 매우 낮은 수준이어서 ‘이민 딜레마’에 빠져 있는 상황이다.

본 논문은 국제 이주와 우익 포퓰리즘 정당 지지율의 관계에 대한 새로운 경험적 증거를 제시함으로써 이론적 논의의 확장에 기여하고자 하였다. 분석 결과는 중·동부 유럽 8개국을 비교 분석한 핀스도티르(Finnsdottir, 2019)의 이론적 주장을 지지하는 것인데, 국가 간 비교가 아니라 국가 내 비교를 시도하였다는 점에 본 연구의 차별성이 있다고 하겠다. 그러나 국제 이주만을 변수로 고려하였기 때문에 모형의 설명력에는 한계가 존재한다. 본문에서 언급하였듯이 우익 포퓰리즘 정당 지지에는 사회·경제적 요인, 정치·제도적 요인, 역사·문화적 요인 등 다양한 요인이 작용한다. 따라서 정치적 구조와 같은 구조적 요인과 다양한 사회·경제적 요인을 함께 고려하여야 에스토니아 내 우익 포퓰리즘 약진에 대한 종합적 설명과 이해가 가능할 것이다. 또한 인구 증감은 국제 이주뿐만 아니라 국내 이주와도 밀접한 연관을 맺고 있기 때문에 국내 및 국제 이주를 포괄적으로 살펴볼 필요성이 있다.



## 참고문헌

- 고상두·기주옥. 2013. “극우정당 출현의 제약요인 분석: 스페인 사례연구.” 《한국정치학회보》 47(1): 185-203.
- 김민정. 2014. “프랑스 민족전선(FN) 지지기반 확대: 이민문제의 정치화.” 《국제문제연구》 14(2): 93-130.
- 김새미·최진우. 2016. “영국 극우정당 성장의 사회문화적 요인: 2014 영국독립당(UK Independence Party)의 사례를 중심으로.” 《유럽연구》 34(1): 73-109.
- 김성진. 2018. “유럽의 이주와 포퓰리즘: 체코공화국 사례를 중심으로.” 《슬라브연구》 34(4): 1-28.
- 박설아·류석진. 2018. “신생 소수정당의 성장과 포퓰리즘: 독일 대안당(AfD: Alternative für Deutschland)과 우파 포퓰리즘을 중심으로.” 《한국정치연구》 27(1): 493-520.
- 배병인. 2017. “유럽 민주주의의 퇴조와 극우 포퓰리즘 정당의 약진: 1990년대 중반 이후 유럽연합 회원국 의회 선거 결과를 중심으로.” 《국제지역연구》 26(4): 67-87.
- 심성은. 2018. “2017년 프랑스 대선과 극우정당 지지도 상승요인 분석.” 《한국정치학회보》 52(1): 29-50.
- 오정은. 2015. “유럽의 반이민 정서와 극우정당 지지율 관계 분석.” 《Homo Migrants》 13: 60-82.
- 한승완. 2018. [유럽내 우익민족주의 확산동향과 전망]. 국가안보전략연구원.
- Atoyan, Rubin, Lone Christiansen, Allan Dizioli, Christian Ebeke, Nadeem Ilahi, Anna Ilyina, Gil Mehrez, Haonan Qu, Faezeh Raci, Alaina Rhee, and Daria Zakharova. 2016. “Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe.” IMF Staff Discussion Note 16/07. International Monetary Fund.
- Becker, Sascha O., and Thiemo Fetzer. 2016. “Does Migration Cause Extreme Voting?” *CAGE Working Paper Series 306*. University of Warwick.
- Finnsdottir, Maria Sigridur. 2019. “The Costs of Austerity: Labor Emigration and the Rise of Radical Right Politics in Central and Eastern Europe.” *Frontiers in Sociology* 4:69.
- Golder, Matt. 2003. “Explaining Variation in the Success of Extreme Right Parties in Western Europe.” *Comparative Political Studies* 36(4): 432-466.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Far Right Parties in Europe.” *Annual Review of Political Science* 19: 477-497.
- Halla, Martin, Alexander F. Wagner, and Josef Zweimüller. 2017. “Immigration and Voting for the Far Right.” *Journal of the European Economic Association* 15(6): 1341-1385.

- Harmon, Nikolaj A. 2018. "Immigration, Ethnic Diversity, and Political Outcomes: Evidence from Denmark." *Scandinavian Journal of Economics* 120(4): 1043-1074.
- Kasekamp, Andres, Mari-Liis Madisson, and Louis Wierenga. 2019. "Discursive Opportunities for the Estonian Populist Radical Right in a Digital Society." *Problems of Post-Communism* 66(1): 47-58.
- Knigge, Pia. 1998. "The Ecological Correlates of Right-Wing Extremism in Western Europe." *European Journal of Political Research* 34: 249-279.
- Lubbers, Marcel, Mérove Gijsberts, and Peer Scheepers. 2002. "Extreme Right-Wing Voting in Western Europe." *European Journal of Political Research* 41: 345-378.
- Lucassen, Geertje, and Marcel Lubbers. 2012. "Who Fears What? Explaining Far-Right-Wing Preference in Europe by Distinguishing Perceived Cultural and Economic Ethnic Threats." *Comparative Political Studies* 45(5): 547-574.
- Mayda, Anna Maria, Giovanni Peri, and Walter Steingress. 2016. "Immigration To the U.S.: a Problem for the Republicans or the Democrats?" NBER Working Paper Series 21941.
- Otto, Alkis Henri, and Max Friedrich Steinhardt. 2014. "Immigration and election outcomes - Evidence from city districts in Hamburg." *Regional Science and Urban Economics* 45(1): 67-79.
- Petsinis, Vassilis. 2019. "Identity Politics and Right-Wing Populism in Estonia: The Case of EKRE." *Nationalism and Ethnic Politics* 25(2): 211-230.
- Podobnik, Boris, Marko Jusup, Dejan Kovac, and H. E. Stanley. 2017. "Predicting the Rise of EU Right-Wing Populism in Response to Unbalanced Immigration." *Complexity*, Volume 2017, Article ID 1580526.
- Steinmayr, Andreas. 2016. "Exposure to Refugees and Voting for the Far-Right: (Unexpected) Results from Austria." IZA Discussion Paper 9790.
- Swank, Duane, and Hans-Georg Betz. 2003. "Globalization, the Welfare State and Right-wing Populism in Western Europe." *Socio-Economic Review* 1(2): 215-245.
- Tiido, Anna. 2015. "The Russian minority issue in Estonia: host state policies and the attitudes of the population." *Polish Journal of Political Science* 1(4): 45-63.
- Trumm, Siim. 2018. "The 'new' wave of populist right-wing parties in Central and Eastern Europe: Explaining electoral support for the Conservative People's Party of Estonia." *Representation* 54(4): 331-347.
- Wierenga, Louis. 2017. "Russians, Refugees and Europeans: What shapes the discourse of the Conservative People's Party of Estonia?" UPTAKE Working Paper No. 6/2017.
- Zulianello, Mattia. 2019. "Varieties of Populist Parties and Party Systems in Europe: From State-of-the-Art to the Application of a Novel Classification Scheme to 66

- Parties in 33 Countries.” Government and Opposition 1–21. <https://doi.org/10.1017/gov.2019.21>.
- AP News. 2019. “Nationalist party enters Estonia’s government.” April 30, 2019. <https://apnews.com/dca46a8c0dae43d9b5e253d89a1b6c0d>.
- BBC News. 2019. “Estonia: How boom-time Baltic republic embraced far right.” May 15, 2019. <https://www.bbc.com/news/world-europe-48264637>.
- ERR News. 2019. “Poll: Estonian residents don’t consider foreign labor a problem.” August 30, 2019. <https://news.err.ee/975516/poll-estonian-residents-don-t-consider-foreign-labor-a-problem>.
- Gallup. 2018. “Revisiting the Most- and Least-Accepting Countries for Migrants.” December 18, 2018. <https://news.gallup.com/opinion/gallup/245528/revisiting-least-accepting-countries-migrants.aspx>.
- Statistics Estonia. 2019a. “Migration.” [http://pub.stat.ee/px-web.2001/I\\_Databas/Population/03Vital\\_events/14Migration/14Migration.asp](http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Population/03Vital_events/14Migration/14Migration.asp).
- Statistics Estonia. 2019b. “Population figure and composition.” [http://pub.stat.ee/px-web.2001/I\\_Databas/Population/01Population\\_indicators\\_and\\_composition/04Population\\_figure\\_and\\_composition/04Population\\_figure\\_and\\_composition.asp](http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Population/01Population_indicators_and_composition/04Population_figure_and_composition/04Population_figure_and_composition.asp).
- The Guardian. 2019. “Racism, sexism, Nazi economics: Estonia’s far right in power.” May 21, 2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/may/21/racism-sexism-nazi-economics-estonia-far-right-in-power-ekre>.
- Valimised. 2019a. “Voting and election result.” March 8, 2019. <https://rk2019.valimised.ee/en/election-result/election-result.html>.
- Valimised. 2019b. “Voting results in detail.” March 8, 2019. <https://rk2019.valimised.ee/en/voting-result/voting-result-main.html>.
- Valimised. 2019c. “Toimunud valimiste arhiiv.” <https://www.valimised.ee/et/toimunud-valimiste-arhiiv>.
- Wikipeedia. 2019. “Fail:Estonia, administrative divisions - et - colored.svg.” September 22, 2019. [https://et.wikipedia.org/wiki/Fail:Estonia,\\_administrative\\_divisions\\_-\\_et\\_-\\_colored.svg](https://et.wikipedia.org/wiki/Fail:Estonia,_administrative_divisions_-_et_-_colored.svg).

# **A Study on the Relationship Between International Migration and the Support Rate for the Right-Wing Populist Party: The Case of Estonia**

Lee, Jongwon (Korea University, lee\_jongwon@korea.ac.kr)

---

## **Abstract**

In the 2019 Estonian general election, the right-wing populist “Conservative People’s Party of Estonia” (EKRE) came in third and formed a coalition government. This study analyzed the relationship between the rise of the EKRE, which is criticized for being xenophobic and racist, and the international migration of Estonia. In particular, paying attention to the large differences in the support rate for the right-wing populist party by region, this study analyzed the relationship between the EKRE’s share of the vote by region in the 2019 general election and the international migrant population by region. The result of the simple regression analysis revealed that the immigration rate or the emigration rate did not have a significant effect on the EKRE’s share of the vote. On the other hand, it was found that the net migration rate had a significant positive effect on the EKRE’s share of the vote. It may be inferred that the net emigration and the population decline make the residents vulnerable to right-wing populist rhetoric.

**Keywords:** international migration, right-wing populism, Conservative People’s Party of Estonia

# 이주민 비율, 이주 및 이주민에 대한 인식에서 나타난 성별 차이: 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사 결과를 중심으로\*

이내연 (서울대학교 아시아연구소, naeyun@gmail.com)

## 요약

본 연구단편에서는 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사 결과를 소개한다. 2021년 10월 1일에서 6일 사이 온라인 설문조사로 대한민국 거주 성인 남녀(만 18세 이상) 1000명을 대상으로 할당표집(지역, 성별, 나이)을 통해 조사를 진행하였다. t-test를 통해 분석한 결과, 성별에 따라 응답자가 느끼는 거주 지역(시·도)의 이주민 비율과 이주 및 이주에 대한 태도가 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 여성이 남성보다 평균적으로 거주 지역의 이주민 비율을 더 높게 인식하였으며, 한국에 살러 오는 외국인의 수를 더 줄여야 한다고 응답하는 비율도 여성이 평균적으로 남성보다 더 높게 나타났다. 이주민에 대한 태도에서도 여성이 남성보다 평균적으로 경제, 일자리 및 한국 문화 훼손 문항에서 더 부정적인 태도를 보였다.

**핵심 단어:** 성별, 이주민 비율, 인식한 이주민 집단 크기, 이주민에 대한 태도, 이주에 대한 태도

\* 본 연구단편은 2021년 10월 22일 MAMF(Migrants' Arirang Multicultural Festival, 이하 맘프) 2021 추진위원회, 한국이민학회, 창원대학교 사회과학연구소가 주최한 문화다양성축제 MAMF 2021 국제학술회의 「문화다양성 존중도시의 현황과 과제」에서 발표한 논문을 수정하고 보완한 것이다. 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사는 문화체육관광부의 지원으로 한국이민학회가 수행하였다.

## I. 들어가며

이 연구단편에서는 한국인의 이주민 비율, 이주 및 이주민에 대한 인식을 중심으로 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사 데이터를 분석한 결과를 소개하고자 한다. 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사는 대한민국 거주 성인 남녀(만 18세 이상) 1000명을 대상으로 온라인 설문조사를 통해 자료를 수집하였다. 이 연구에서 한국인은 대한민국에서 태어나 현재 대한민국에서 거주하고 있는 만 18세 이상 시민으로 정의한다.

연구의 이론적 배경은 집단 위협 이론(group threat theory)에 기반을 두고 있다. 많은 연구에서 이주민의 실제 규모와 시민들이 인식한 이주민 집단의 규모가 매우 다르게 나타나는 것에 주목하였다. 또한 두 요인 모두 응답자의 이주 및 이주민에 대한 태도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다(Ceobanu and Escandell 2010:321-322). 특히 이주민의 실제 규모보다는 응답자가 인식한 이주민의 규모가 더 크게 나타났다는 선행연구 결과도 볼 수 있다(Citrin and Sides 2008, Lahav 2004).

본 연구에서는 통계청의 시·도별 외국인 주민 비율 (2015-2019) 자료와 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사 자료를 통해 다음의 연구문제를 살펴보고자 한다. 첫째, 거주 지역(시·도)의 실제 이주민의 비율과 응답자가 인식한 거주 지역의 이주민 비율은 어떠한 차이가 있는가? 둘째, 성별에 따라 거주 지역의 실제 이주민 비율과 응답자가 느낀 이주민 비율에 어떠한 차이가 나타나는가? 마지막으로, 성별에 따라 이주 및 이주민에 대한 태도는 어떠한 차이가 나타나는가?

## II. 이론적 배경

집단 위협 이론에 기반을 둔 여러 선행연구에서는 이주 및 이주민에 대한 태도가 이주민 혹은 소수집단의 크기 혹은 존재에 영향을 받는다고 주장하였다(Ceobanu and Escandell 2010:321, Quillian 1995, Semyonov et al. 2006, 2008). 즉, 이주민 집단과의 경쟁이 자신이 속한 집단에 위협을 가져온다고 인식하여 이주민에 적대적인 태도를 취하게 된다는 것이다.

### 1. 집단 위협 이론

집단 위협 이론은 경쟁에 대한 실제적 혹은 인식된 두려움이 이주민이나 소수집단 등 외집단(out-group)에 대한 적대적인 태도를 불러온다고 보았다. 자신이 속한 집단의 경제적, 문화적, 혹은 종교적 이익이 위협에 처했을 때 이러한 적대적 태도가 나타난다(Ceobanu and Escandell 2010:317-18). 즉 다수 인구(majority population)에 속하는 개인은

집단간의 경쟁을 제로섬(zero-sum) 상황으로 보게 된다는 것이다. 외집단 인구에 적대적인 태도는 실제적 혹은 인식된 집단간 갈등에 영향을 받으며, 위협에 대한 인식은 경제적 상황이나 외집단 인구의 상대적 비율이 변화함에 따라 바뀔 수도 있다(Quillian 1995; Semyonov, Raijman, and Gorodzeisky 2006; Ceobanu and Escandell 2010:317-18). 많은 선행 연구에서는 이주민 집단의 크기를 개인 수준의 변수 혹은 국가 혹은 사회 수준의 변수로 분석에 투입하였다.

### 1) 인식한 이주민 비율과 실제 이주민 비율

여러 연구에서 전체 사회 혹은 거주지역 내 이주민의 숫자에 대한 인식이 이주 및 이주민에 대한 부정적인 태도로 이어진다는 결과를 보여주었다(Ceobanu and Escandell 2010:321, Hjern 2007, Jackson et al. 2001, McLaren 2003, Semyonov et al. 2008). 상대적으로 이주민의 수가 적거나 문화적으로 구별되는 비유럽연합(non-EU) 출신 이주민을 많이 수용한 국가에서 이주민의 숫자를 실제보다 더 크게 평가하는 경향이 나타난다는 결과 보고도 있으나 후속 연구 결과들을 더 확인해볼 필요가 있다(Ceobanu and Escandell 2010:321, Citrin and Sides 2008, Lahav 2004).

한편, 소수집단이나 이주민 집단과의 접촉 정도를 분석에 추가하였더니 이주 및 이주민에 대한 부정적 태도에 소수집단이 미치는 효과가 급격히 줄어든다는 연구도 있다(Schneider 2008). 따라서 실제 이주민 인구집단의 크기보다는 갑작스러운 이주민 비율의 증가가 이주 및 이주민에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있다는 입장도 있다(Ceobanu and Escandell 2010:321).

## Ⅲ. 방법

2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사는 대한민국 거주 성인 남녀(만 18세 이상) 1000명을 대상으로 할당표집(지역, 성별, 나이)을 통해 2021년 10월 1일에서 6일 사이 온라인 설문조사로 진행하였다. 이 연구에서는 t-test를 통해 성별에 따라 응답자가 인식한 거주 지역 이주민 비율, 이주에 대한 태도 및 이주민에 대한 태도에 통계적으로 유의미한 차이가 나타나는지 살펴보았다.

<표 1> 기술통계

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값	전체응답자
응답자가 인식한 거주 지역(시·도)의 이주민 비율	8.51	8.2	0	30	1000
한국에 거주하러 오는 이주민의 수 (1= 많이 줄어야 한다, 5= 많이 늘어야 한다)	2.69	1.06	1	5	1000
이주민들은 일반적으로 한국 경제에 도움을 준다 (1=매우 반대한다, 5=매우 동의한다)	3.33	0.9	1	5	1000

이주민들은 한국인의 일자리를 빼앗아간다 (1=매우 동의한다, 5=매우 반대한다)	3.0 9	0.9	1	5	1000
이주민들은 일반적으로 한국문화를 훼손시킨다 (1=매우 동의한다, 5=매우 반대한다)	3.2 6	0.9	1	5	1000

&lt;표 2&gt; 응답자가 인식한 거주 지역(시·도)의 이주민 비율

N		0~5% 미만	5~10% 미만	10~20 % 미만	20~30 % 미만	30% 이상	계	[평균 : %]
전체	응답자 (1000)	34.3	26.2	22.8	9.7	7.0	100.0	8.51
성별	남자 (497)	36.6	30.0	20.1	8.2	5.0	100.0	7.51
	여자 (503)	32.0	22.5	25.4	11.1	8.9	100.0	9.48

&lt;표 3&gt; 지역별(시·도) 실제 이주민 비율과 응답자가 인식한 이주민 비율 비교

	실제 외국인 주민 비율	응답자가 인식한 이주민 비율 (전체 평균)	N	응답자가 인식한 이주민 비율-실제 외국인 주민 비율
서울	4.0	9.1	188	5.1
부산	1.8	9.2	67	7.4
대구	1.6	7.5	46	5.9
인천	3.4	10.0	57	6.6
광주	2.2	9.3	29	7.1
대전	1.7	7.6	29	5.9
울산	2.5	5.6	22	3.1
경기	4.5	9.1	257	4.6
강원	1.8	6.7	31	5.0
충북	3.7	6.1	31	2.5
충남	4.8	9.8	40	5.0
전북	2.4	7.4	35	5.0
전남	2.7	6.4	36	3.7
경북	3.1	8.4	49	5.4
경남	3.2	7.8	63	4.7
제주	2.3	6.8	12	4.4
세종	4.2	6.5	8	2.3
전체 평균	3.4	8.5	1,000	5.1

출처: 통계청, “2015-2019 시·군·구별 외국인 주민 현황”

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX\\_11025\\_A001\\_A&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11025_A001_A&conn_path=I3)



&lt;표 4&gt; 한국에 거주하러 오는 이주민 수에 대한 의견

	사례 수	많이 줄어야 한다 (=1)	약간 줄어야 한다 (=2)	지금 수준이어야 한다(=3)	약간 늘어야 한다(=4)	많이 늘어야 한다(=5)
전체	1000	15.6	24.6	40.2	14.3	5.3
성 남	497	15.9	18.9	39.2	18.3	7.6
별 여	503	15.3	30.2	41.2	10.3	3.0

<표 5> 이주민에 대한 태도-이주민들은 일반적으로 한국 경제에 도움을 준다  
(1=매우 반대한다, 5=매우 동의한다)

	사례 수	매우 동의	다소 동의	동의도 반대도 아님	다소 반대	매우 반대	동 의	어느 쪽도 아님	반 대	[5점 평균]
전체 응답자	(1000)	5.1	41.5	36.8	14.2	2.4	46.6	36.8	16.6	3.33
성 남	(497)	6.0	48.5	30.0	13.1	2.4	54.5	30.0	15.5	3.43
별 여	(503)	4.2	34.6	43.5	15.3	2.4	38.8	43.5	17.7	3.23

<표 6> 이주민에 대한 태도-이주민들은 한국인의 일자리를 빼앗아간다  
(1=매우 동의한다, 5=매우 반대한다)

	사례 수	매우 동의	다소 동의	동의도 반대도 아님	다소 반대	매우 반대	동 의	어느 쪽도 아님	반 대	[5점 평균]
전체 응답자	(1000)	4.2	22.4	38.6	29.5	5.3	26.6	38.6	34.8	3.09
성 남	(497)	4.4	20.1	37.0	32.6	5.8	24.5	37.0	38.4	3.15
별 여	(503)	4.0	24.7	40.2	26.4	4.8	28.6	40.2	31.2	3.03

<표 7> 이주민에 대한 태도-이주민들은 일반적으로 한국문화를 훼손시킨다  
(1=매우 동의한다, 5=매우 반대한다)

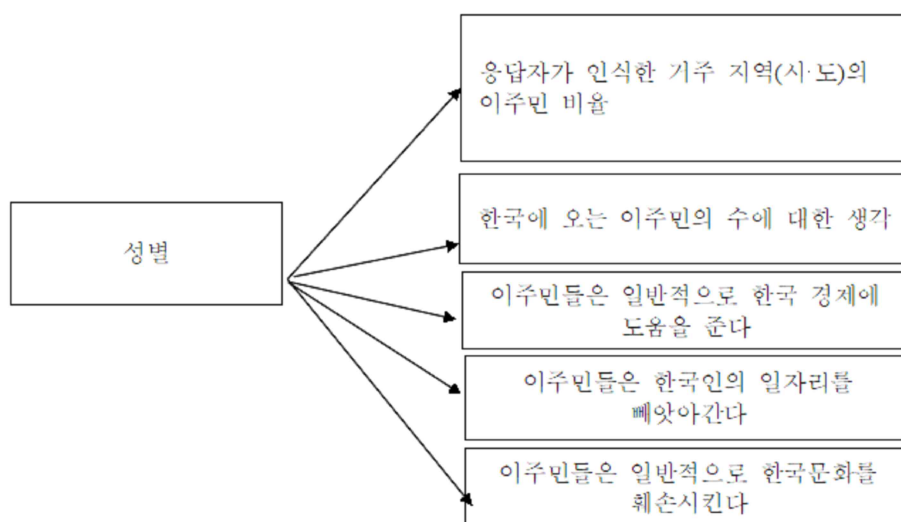
	사례 수	매우 동의	다소 동의	동의도 반대도 아님	다소 반대	매우 반대	동 의	어느 쪽도 아님	반 대	[5점 평균]
--	------	----------	----------	------------------	----------	----------	--------	----------------	--------	------------

전체 응답자	(1000)	3.7	13.8	41.4	35.0	6.1	17.5	41.4	41.1	3.26
성 남자	(497)	3.0	12.7	39.8	37.6	6.8	15.7	39.8	44.5	3.33
별 여자	(503)	4.4	14.9	42.9	32.4	5.4	19.3	42.9	37.8	3.19

<표 8> 성별에 따른 차이: 인식한 거주 지역 이주민 비율, 이주 및 이주민에 대한 태도(t-test 결과)

변수	성 별	평균	표준편 차	t-test	Sig.(2-tailed)	df
응답자가 인식한 거주 지역(시·도)의 이주민 비율	남 여	7.51 9.48	7.52 8.74	-3.818	.0001	998
한국에 거주하려 오는 이주민의 수(1= 많이 줄어야 한다, 5= 많이 늘어야 한다)	남 여	2.83 2.55	1.13 0.97	4.111	.0000	998
이주민들은 일반적으로 한국 경제에 도움을 준다(1=매우 반대한다, 5=매우 동의한다)	남 여	3.43 3.23	0.88 0.84	3.633	.0003	998
이주민들은 한국인의 일자리를 빼앗아간다 (1=매우 동의한다, 5=매우 반대한다)	남 여	3.15 3.03	0.96 0.93	1.998	.0460	998
이주민들은 일반적으로 한국문화를 훼손 시킨다(1=매우 동의한다, 5=매우 반대한다)	남 여	3.33 3.19	0.89 0.91	2.304	.0214	998

<그림 1> 성별 효과와 인식한 거주 지역의 이주민 비율, 이주 및 이주민에 대한 태도



## IV. 결과

2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사의 분석결과를 간단히 살펴보고자 한다. 우선 <표 2>와 <표 3>에서 볼 수 있듯이, 많은 응답자들이 거주 지역의 이주민 비율을 실제 이주민 비율보다 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 실제 전국의 2015-2019 외국인주민 비율은 3.4%(전체 주민등록 인구 기준)이었으나, 국민인식조사에서 응답자가 느끼는 거주 지역(시·도) 평균 이주민 비율은 8.5%으로 높게 나타났다.

<표 3>에서 볼 수 있듯이, 실제 시·도별 외국인 주민 비율은 대구(1.6%)와 대전(1.7%)이 가장 낮았으며, 충남(4.8%)과 경기(4.5%)가 가장 높은 것으로 나타났다. 반면 응답자가 느끼는 거주 지역(시·도)의 이주민 비율의 평균값은 울산(5.6%)과 충북(6.1%)이 제일 낮고, 인천(10.0%)과 충남(9.8%)이 제일 높았다. 응답자가 생각한 비율과 실제 이주민 비율의 차이는 세종(2.3%)과 충북(2.5%)이 제일 작았으며, 부산(7.4%)과 광주(7.1%)가 가장 높았다.

두 번째로, <표 2>에서 볼 수 있듯이, 응답자가 인식한 거주 지역 이주민 비율의 평균값은 여성(9.48%)이 남성(7.51%)보다 더 높았으며, 이는 전체 응답자 평균인 8.51%(표준편차 8.2)보다도 높았다. <표 8>에서 볼 수 있듯이, 이러한 성별에 따른 차이는 통계적으로 유의미하였다( $t = -3.82$ ,  $df = 998$ ,  $\text{Sig. (two-tailed)} = .0001$ ). 즉 여성이 남성보다 평균적으로 자신이 현재 거주하는 지역의 이주민 비율을 더 높게 생각한다는 것을 알 수 있다.

세 번째로 이주에 대한 태도는 오늘날 한국에 살려고 들어오는 외국인 수가 줄어야 하는지, 현 수준을 유지해야 하는지, 혹은 더 늘려야 하는지 묻는 것으로 측정하였다. <표 4>와 <표 8>에서 보여주듯이, 이주에 대한 태도에서도 성별에 따라 통계적으로 유의미한 차이( $t = 4.1$ ,  $df = 998$ ,  $\text{Sig. (two-tailed)} = .0000$ )가 나타났다. 즉 남성보다 여성이 외국인의 수가 더 줄어야 한다고 응답하는 경우가 더 많았다.

마지막으로, <표 5>, <표 6>, <표 7>에서 볼 수 있듯이, 이주민에 대한 태도에서도 성별에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 이주민에 대한 다섯 가지 문항 중 다음의 세 가지 문항에서 성별에 따라 유의미한 차이가 나타났다. <표 8>에서 보여주듯이, “이주민은 일반적으로 한국 경제에 도움을 준다 ( $t = 3.633$ ,  $df = 998$ ,  $\text{Sig. (two-tailed)} = .0003$ ),” “이주민은 일자리를 빼앗아간다 ( $t = 1.998$ ,  $df = 998$ ,  $\text{Sig. (two-tailed)} = .0460$ ),” “이주민은 일반적으로 한국문화를 훼손시킨다 ( $t = 2.304$ ,  $df = 998$ ,  $\text{Sig. (two-tailed)} = .0214$ )” 이렇게 세 가지 문항에서 여성이 모두 남성보다 평균적으로 더 이주민에 대해 부정적인 태도를 보였다.

## V. 마치며

본 연구단편에서는 한국인의 이주민 비율, 이주 및 이주민에 대한 인식을 중심으로 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사 데이터를 분석한 결과를 소개하였다. 2021년도 문화다양성 존중도시 국민인식조사는 대한민국 거주 만 18세 이상 성인을 대상으로 한 온라인 설문조사로 할당표집을 통해 자료를 수집하였다. 연구 분석 결과, 집단 위협 이론에 기반을 둔 선행연구와 마찬가지로, 이주민의 실제 규모보다는 응답자가 인식한 이주민의 규모가 더 크게 나타났다. <그림 1>과 <표 8>에서 요약적으로 보여주듯이, 응답자가 인식한 거주 지역의 이주민 비율과 이주 및 이주민에 대한 태도에서 모두 통계적으로 유의한 성별 차이가 나타났다. 즉 여성이 남성보다 평균적으로 자신이 현재 거주하는 지역의 이주민 비율을 더 높게 생각하며, 남성보다 여성이 한국에 들어오는 외국인의 수가 더 줄어야 한다고 응답하는 경우가 더 많았다. 또한 이주민에 대한 태도를 다룬 세 가지 문항(경제, 일자리, 한국문화 훼손)에서 여성이 모두 남성에 비해 평균적으로 더 이주민에 대해 부정적인 태도를 보였다. 앞으로 후속 연구를 통하여 이러한 성별 효과가 이주 및 이주민에 대한 태도 전반에서 나타나는 것인지, 또한 다른 소수집단에 대한 태도와 어떻게 구별되는지 더 살펴볼 필요가 있다.

## 참고문헌

- 통계청. 2020. “2015-2019 시·군·구별 외국인 주민 현황.”  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX\\_11025\\_A001\\_A&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11025_A001_A&conn_path=I3)
- Ceobanu, Alin M., and Xavier Escandell. 2010. “Comparative Analyses of Public Attitudes Toward Immigrants and Immigration Using Multinational Survey Data: A Review of Theories and Research.” *Annual Review of Sociology* 36(1): 309–28. doi: 10.1146/annurev.soc.012809.102651.
- Citrin, Jack, and John Sides. 2008. “Immigration and the Imagined Community in Europe and the United States.” *Political Studies* 56(1): 33–56. doi: 10.1111/j.1467-9248.2007.00716.x.
- Hjerm, Mikael. 2007. “Do Numbers Really Count? Group Threat Theory Revisited.” *Journal of Ethnic & Migration Studies* 33(8): 1253–75. doi: 10.1080/13691830701614056.
- Lahav, Gallya. 2004. *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McLaren, Lauren M. 2003. “Anti-Immigrant Prejudice in Europe: Contact, Threat Perception, and Preferences for the Exclusion of Migrants.” *Social Forces* 81(3): 909–36.
- Quillian, Lincoln. 1995. “Prejudice as a Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-Immigrant and Racial Prejudice in Europe.” *American Sociological Review* 60(4): 586.
- Schneider, Silke L. 2008. “Anti-Immigrant Attitudes in Europe: Outgroup Size and Perceived Ethnic Threat.” *European Sociological Review* 24(1): 53–67. doi: 10.1093/esr/jcm034.
- Semyonov, Moshe, Rebeca Raijman, and Anastasia Gorodzeisky. 2006. “The Rise of Anti-Foreigner Sentiment in European Societies, 1988-2000.” *American Sociological Review* 71(3): 426–49. doi: 10.1177/000312240607100304.
- Semyonov, Moshe, Rebeca Raijman, and Anastasia Gorodzeisky. 2008. “Foreigners’ Impact on European Societies: Public Views and Perceptions in a Cross-National Comparative Perspective.” *International Journal of Comparative Sociology* 49(1): 5–29. doi: 10.1177/0020715207088585.

---

## **Gender Differences in Perceived Migrant Population Size, and Attitudes toward Migrants and Immigration: Results from the 2021 Opinion Poll of Intercultural Cities**

Lee, Naeyun (Seoul National University Asia Center, naeyun@gmail.com)

---

### **Abstract**

In this research note, I briefly introduce the results from the 2021 Opinion Poll of Intercultural Cities. I find statistically significant gender differences in perceived size of migrants at the city and province(*si-do*) level as well as attitudes toward migrants and immigration among Korean respondents. Results from independent sample t-test shows that female respondents, on average, are more likely than male respondents to perceive a higher proportion of migrants in one's residential area(*si-do*), which is also higher than the actual proportion of foreign residents in the city or district. I also show that women are much more likely to respond that the number of immigrants to Korea should be reduced. Further analysis reveals that female respondents hold more negative attitudes toward migrants compared to male respondents. In particular, women were more likely to respond that migrants do not contribute to on the economy, take away jobs from Koreans, and undermine the Korean culture.

**Keywords:** gender, migrant size, proportion of migrants, perceived size, attitudes toward migrants, attitudes toward immigration

## 내국인과 이민자의 쌍방향적 교류와 협력 방안

송영호 (동국대학교 사회학과, song0505@gmail.com)

### 요약

본 연구의 목적은 한국정부가 그동안 추진해 온 이민자 사회통합 정책을 비판적으로 검토하고, 내국인과 이민자 간 교류와 협력을 확대할 수 있는 정책적 방안을 모색하는 것이다. 정부의 외국인정책에서 사회통합은 가장 중요한 정책목표로서 관련 중점과제 및 세부 과제도 다수 추진됐다. 하지만 그동안 추진된 사회통합 정책의 방향과 내용이 동화주의 통합에 가까운 모델이며, 한국사회의 다양한 구성원들의 참여를 촉진하는 사업은 현저하게 부족한 한계를 보였다. 보다 근본적으로 외국인 정책은 외국인만을 대상으로 하는 정책이 아니라, 한국에 거주하는 모든 사람들을 향한 정책이어야 한다는 정책적 패러다임의 전환이 필요한 때이다. 따라서 본 연구는 제4차외국인정책기본계획에서 이러한 한계를 보완하기 위해 문화예술과 스포츠를 통한 사회통합 방안을 적극적으로 활용할 필요가 있음을 제언하였다. 문화와 스포츠는 상호 간에 이해와 관용의 가치를 배우고, 사회적 결속력을 강화하고 연대 의식과 가치를 함게할 수 있는 주요한 매개가 되기 때문이다.

**핵심 단어:** 이민자 사회통합, 교류와 협력, 문화예술, 스포츠

## I. 서론

한국 사회에서 경기침체와 실업난, 양극화 문제 등 사회 구조적인 문제가 중첩되면서 이주민에 대한 온정적인 태도가 냉담하게 변한 것을 여러 사회조사를 통해 확인할 수 있다(KGSS, 2013; 법무부 2021). 이는 이주민이 일자리뿐만 아니라 생활환경에서 현실 경쟁 상대 또는 안전을 위협하는 존재로 인식되면서 이들을 향한 시선이 싸늘해졌다고 볼 수 있다.

한국사회에서 반외국인 시위는 2007년 12월에 처음으로 개최되었다(윤인진 외, 2010). 온라인커뮤니티인 불법체류자추방운동본부에서 추진한 것으로 법무부가 불법체류자를 국가에서 더 강하게 단속해 추방할 것을 촉구하였다. 최근에는 코로나19로 인해 그 양상이 심화되었다고 볼 수 있다(국가인권위원회, 2020). 외국인에 대한 긴장과 갈등이 외국인 집중 거주 지역을 중심으로 공론화되기 시작했고, 한국사회의 외국인혐오는 중국인을 향한 반중/혐중 정서가 강하게 나타났는데 코로나19로 인해 극에 달해 혐오 발언들이 아무런 제재 없이 퍼져나갔다.

코로나19와 같은 사회적 재난, 위험사회가 발생했을 때 혐오의 강도는 거세진다. 2020년 국가인권위원회의 「코로나19와 이주민 인권상황 모니터링 결과 보고」에서 국내 체류 중인 외국인들은 방역을 이유로 일상생활 곳곳에서 공공연하게 차별받고 있다고 호소한다. 실제로 코로나19 이후, 일상생활에서 외국인에 대한 차별과 혐오는 더욱 심해졌는데, 외국인들은 ‘외국인이라는 것을 알게 되면 한국 사람들이 피한다’, ‘아파트 엘리베이터가 아직 딱 차 있지 않은데도 내가 들어오면 문을 빨리 닫는다’, ‘식당에 외국인은 출입금지라는 게시물이 붙어 있었다’라는 등의 피해 경험을 이야기하였다(국가인권위원회, 2020).

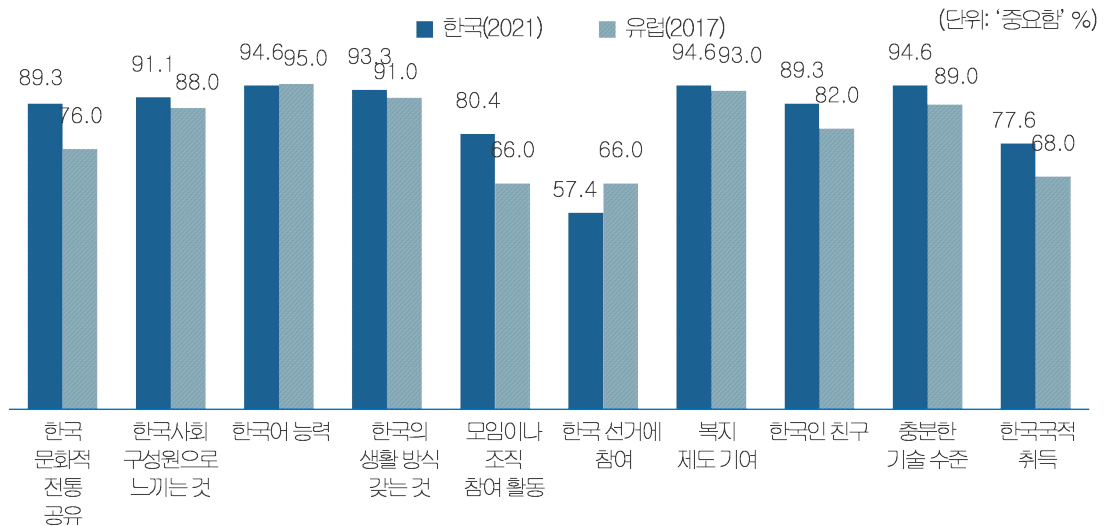
외국인을 향한 이러한 혐오와 차별은 외국인이 자신이 속한 집단의 안전을 위협할 것이라는 막연한 두려움에서 시작하여 외국인을 향한 혐오로까지 이어지거나(Shore, 1997), 서로 다른 집단 간의 절대적인 접촉경험의 부족으로 적대감이 형성될 수도 있다(Oksana, 2009). 소수자인 외국인에 대한 편견과 혐오 감정은 서로에 대한 무지에서 오는 경우가 많다. 이민자 간의 긍정적 접촉의 부재로 인한 서로에 대한 ‘무지’는 서로에 대한 피상적 이해에 기반한 거리감과 불신을 키울 수 있다(윤인진 외, 2021).

한편 2021년 법무부의 『2021년 외국인·이민정책에 대한 국민인식 조사』 결과에 따르면 응답자들은 이민자를 한국사회의 일원으로 받아들이는 것에는 긍정적 인식(찬성 66.4%)이 절반 이상이었다. 하지만 합법적 한국인과 동등한 권리를 부여하는 것에는 찬성(33.3%)보다 반대(52.3%)가 많았다. 그리고 이민자의 성공적 사회통합을 위해서 이민자의 한국사회에서 복지제도 기여(94.6%), 한국어 소통 역량(94.6%), 일자리 구할 수 있는 충분한 기술(94.6%)을 중요하게 인식했지만, 국적취득(77.6%), 모임이나 조직 참여 등 사회적 활동(80.4%), 선거 참여(57.4%) 등 한국사회에서 사회적 활동과 참여에 대한



중요성을 낮게 인식하고 있다.

<그림 1> 이주민 사회통합 중요 항목



출처 : 법무부 『2021년 외국인·이민정책에 대한 국민인식 조사』

2021년 법무부 조사 결과를 종합해 보면, 한국인들은 이민자를 한국사회 일원으로 받아들이는 것에 대해서는 긍정적이나, 사회통합에 대한 인식은 ‘동화주의’에 가깝다고 볼 수 있다. 기존 구성원들의 수용적인 태도가 뒷받침되지 않는다면 한국정부의 외국인 정책 개발과 집행과정에서 직, 간접적 저항에 부딪힐 수밖에 없다. 한국사회가 동화주의를 극복하기 위해서는 두 집단 간의 상호존중·포용 문화 조성을 위해 내국인과 이민자의 교류와 협력을 확대하는 방안으로 외국인정책을 추진해야 할 것이다. 하지만 지금까지 정부의 사회통합 프로그램의 주요 대상은 이민자이며, 주요 내용 또한 한국어와 한국문화, 한국사회의 이해 등으로 국한되어 있다. 현재까지 외국인정책기본계획에서는 주로 이민자의 일방향적인 사회통합만을 강조한 측면이 강했다. 따라서 본 연구는 이민자의 일방향적인 사회통합의 한계를 극복하고, 외국인정책의 주체와 대상이 이민자뿐만 아니라 모든 국민이라는 인식하에 내국인과 이민자의 교류와 협력 확대가 추진할 방안을 제언하고자 한다.

## II. 일방향적 사회통합 정책 한계 극복 - 상호문화주의 도입

상호문화주의는 다문화주의의 정책적 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시되었으며, 상호문화주의에 바탕을 두고, 상호문화정책의 핵심 실천 프로그램이 상호문화도시이다(최병두, 2014). 서로 다른 문화를 가진 다양한 구성원들의 상호이해 및 조화를 추구하고, 이러한 창조적이고 긍정적인 에너지가 도시의 문화 다양성을 증진하는데 상호문화도시

는 그 의미를 갖는다(홍종열, 2014). 상호문화도시는 ‘상호문화적 통합정책 모델(Intercultural integration policy model)’을 기반으로 한 유럽평의회 프로그램으로 지방정부(local authorities)의 통합정책 구현이 주목적이다. 지역사회, 단체, 기업이 다양한 정체성을 인정하고, 다양성을 관리할 수 있도록 하는 데 중점을 둔다. 현재, 상호문화도시 프로그램은 유럽 및 호주, 캐나다, 일본, 이스라엘, 멕시코, 모로코, 미국 등 전 세계 130개 이상의 도시에서 시행되고 있으며, 한국의 경우 2020년 2월, 안산이 아시아에서 두 번째로 상호문화도시로 지정되었으며, 2021년 10월 서울시 구로구가 지정되었다(최영미, 2021).

상호문화도시는 각 회원도시의 성취와 진행 상황을 공유하기 위해 다른 도시들과의 비교를 가능하게 하는 상호문화도시지표(The Intercultural Cities Index, 이하 ICC 지표)를 개발하였다. IICC 지표 중 이민자 교류협력과 관련된 지표는 아래와 같다.

#### <그림 2> 상호문화도시 이민자 교류협력 관련 지표

이민자가 주민들과 함께 교류하는 프로그램이 있습니까?
지역 주민들이 다른 지역의 이민자와 함께 교류하는 프로그램이 있습니까?
다양한 인종/문화적 배경을 가진 사람들과 상호 교류하는 예술, 문화 및 스포츠 분야 이벤트와 활동이 있습니까?
다양한 인종/문화적 배경을 가진 사람을 비즈니스 분야에 적절한 비율로 참여하도록 하고, 비즈니스 흐름을 주도하는 주류 기업가와 함께 새로운 제품/서비스를 개발하도록 장려하는 활동을 지원하고 있습니까?
공공장소에서 의미있는 상호문화 교류를 활성화하도록 장려하고 있습니까?

자료: <https://rm.coe.int/the-intercultural-city-index-2019-a-methodological-overview/16809074ab>(최종검색일: 2021년 12월 30일)

구체적인 내용은 1) 이민자가 주민들과 함께 교류하는 프로그램 여부, 2) 지역 주민들이 다른 지역의 이민자와 교류하는 프로그램 여부, 3) 다양한 인종/문화적 배경을 가진 사람들과 상호 교류할 수 있는 예술, 문화 및 스포츠 분야 이벤트와 활동 여부, 4) 다양한 인종/문화적 배경을 가진 사람들의 비즈니스 분야의 적극적 참여 유도 지원 여부, 5) 공공장소에서의 상호문화교류 활성화 장려 여부이다.

이렇듯 내국인과 이민자 간의 상호이해 증진을 위해서는 상호문화도시 지표에서 강조하고 있는 문화를 통한 다양한 만남과 교류를 매개로 한 적극적인 정책과 프로그램을 추진할 필요성이 있다. 향후 제4차 외국인정책기본계획에서는 이민자의 일방향적인 사회통합의 한계를 극복하고, 외국인정책의 주체와 대상이 이민자 뿐만 아니라 모든 국민이라는 인식하에 내국인과 이민자의 교류와 협력을 통한 상호문화주의적 관점에서의 확대가 필요해 보인다.

### III. 쌍방향적 사회통합을 위한 정책 제언

## 1. 내국인과 이민자가 교류협력하는 프로그램 운영

현재까지 한국의 외국인·이민정책의 정책대상은 외국인 또는 이민자였다. 하지만 다양한 공동체 구성원들의 사회통합 대상은 이민자뿐만 아니라 모든 국민이 대상이 되어야 한다. 최근 불거지고 있는 역차별 논란 등은 국민들의 외국인정책에 대한 오해와 편견에서 비롯되었다고 할 수 있다. 국민다문화수용성조사(2018)에 따르면, 성인과 청소년 모두 이민자와 관계를 맺고 있는 집단의 다문화 수용성이 주변에 이민자가 없는 집단보다 높다고 나타났다. 이민자 증가에 따라 이민자와 이웃관계를 맺는 이들이 점점 증가할 것이고, 지역사회의 일원으로 이웃과 관계 맺기 차원에서 지역주민들을 대상 다문화수용성 프로그램을 시행해야 한다(여성가족부, 2018). 그러나 단순히 지역주민만을 위한 프로그램은 내국인과 이민자가 교류 협력하는 프로그램이라고 볼 수 없다. 지역사회에서 내국인과 이민자가 상호교류할 수 있는 장(field)을 마련하는 것이 필요하다. 지역사회 내 다양한 문화예술, 스포츠 프로그램에 이민자가 주도적으로 참여할 수 있는 ‘다양성’이 필요하다. 더불어 지역사회 구성원으로서 주민자치센터, 문화재단 등 다양한 실행단위의 프로그램 구성에 있어 이민자와 내국인이 함께 참여할 수 있는 프로그램 등을 개발하여 지역사회 주민의 권리를 행사할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 내국인과 이민자가 상호 유대(Social Bonds)를 형성하고 신뢰를 토대로 한 사회적 자본을 축적할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해 출신국, 민족, 언어, 인종, 젠더 등에 따라 위계화된 시민이 아니라 수평적 관계에서 상호 대등한 주체로서 완전한 구성원으로 살기 위해서는 권리나 서비스를 제공하는 것이 필요하다.

구체적으로 상호문화도시지표에서 제시하고 있는 상호문화 통합 전략 또는 다양성/포용 전략 차원에서 다음과 같은 프로그램을 운영할 수 있다. 첫 번째로 내·외국인 정책거버넌스, 외국인주민 및 다문화가족 지원 협의회 등을 통해 이주민과 선주민 간 다양한 의견이 도시 계획 수립에 반영할 필요가 있다. 이를 위하여 이민자가 노동조합, 공립학교, 직장 협의회 등 주요 기관, 이사회 등에서 공정하게 대표될 수 있도록 법률/조례 제정 및 개정 등을 통해 제도할 필요도 있다. 다음으로 이주배경을 가진 이주민이 ‘비즈니스 지역/인큐베이터’에 일정 비율로 참여해서 내국인 주류(비즈니스 흐름을 주도하는) 기업가와 함께 새로운 제품/서비스를 개발하도록 장려하는 프로그램 운영할 필요가 있다. 세 번째로 이민 추진하고 있는 지역사회 기반 문화 단체가 이주민과 더불어 활동할 수 있는 상호문화 관계를 다루도록 장려할 필요가 있다.

## 2. 내국인과 이민자가 참여하는 문화예술스포츠 활동 확대

사회통합은 정치적, 사회적 등 현대 사회의 모든 영역에서 출신지와 상관없이 모든 사람에게 평등한 참여 기회를 창출하는 것을 목표로 한다. 스포츠는 정치 수준뿐만 아니라 시민사회의 사회통합을 위한 대중적이고 적절한 도구로 인식되고 있다. 스포츠는 균일한 규칙과 규범을 따르며, 승리, 패배의 감정을 함께 경험하여 공동체 의식을 형성할

수 있기 때문에 그 중요성이 커지고 있다(최웅재, 2021). 즉 국적, 피부색보다 공정한 게임, 존중, 국제적 이해의 가치가 친숙한 분위기를 조성하게 된다(이정석·민병석·이호, 2021; 김도연, 2013).<sup>1)</sup>

이런 측면에서 독일정부의 “스포츠를 통한 사회통합”은 적극적으로 벤치마킹할 필요가 있다. 독일이 28년 동안 추진하고 있는 “스포츠를 통한 사회통합”은 독일 올림픽 스포츠 연맹(이하 DOSB)의 연방 프로그램이다. 연방내무부는 1989년 8월 24일 연방정부가 지원하고 독일스포츠연맹이 주관하는 이주민과 함께 하는 스포츠 프로젝트를 시작했다. 연방내무부는 매년 정기적으로 편성해 온 스포츠 진흥예산과는 별도로 독일스포츠연맹과 그 산하단체가 주관하는 이 프로젝트를 지원하기 위해 별도의 예산을 책정하였다. 독일스포츠연맹은 1990년부터 이 프로젝트를 위하여 7백15억4천8백만 DM을 사용할 수 있게 되었다(Deutscher Sportjugend, 2007; 송형석, 2010; 조옥현, 2012; 민두식·신상현, 2016; 허영식, 2019).

독일 연방 주 스포츠 연맹에 의해 운영되는 클럽은 2,200개 정도이다. 연방 내무부와 연방 이민 및 난민청은 스포츠에서의 사회통합 / 스포츠를 통한 사회통합 / 스포츠 조직의 사회통합 / 자발적 참여 촉진 / 문화 간 개방 촉진 / 사회통합 분야의 중요한 행위자로서의 스포츠의 사회적 수용 강화라는 목표를 갖고 지원한다. 2015년에는 이주민 외에 난민을 주요 대상으로 하는 프로그램을 개설하였다. 언어는 우리 사회생활의 다른 부분보다 의사소통에 덜 중요하기 때문에 몸과의 상호작용을 통해 서로를 더 쉽게 알게 되고 친밀해질 수 있다. 물론 이민자들의 자발적인 협력과 참여가 요구되며, 인적 자원 관리(이민자에게 책임 부여, 강사교육에 이민자 포함)를 체계적으로 해야 한다는 전제가 필요하다. 그리고 다른 프로젝트와 적극적인 네트워킹 경험을 교류하고, 개방적인 평가를 위해 노력하고, 측정 가능한 평가 기준을 찾을 필요도 있다. 그러나 스포츠는 부정적인 인종차별적 영향, 증오, 폭력 및 외국인 혐오를 유발할 수도 있음. 사회통합과 관련하여 스포츠는 유리한 구조적 특성이 있으나, 긍정적인 효과를 위해서는 체계적인 준비와 노력이 필요함. 하여 문화예술, 스포츠 분야에서 다양한 구성원의 참여를 촉진해야 할 것이다. 즉 다양한 인종/문화적 배경을 가진 사람들이 상호 작용할 수 있게 해주는 예술, 문화 및 스포츠 분야 이벤트와 활동을 조직할 수 있도록 지원을 우선적으로 고려할 수 있다.

#### IV. 결론

현재까지 외국인정책기본계획에서는 주로 이민자의 일방향적인 사회통합만을 강조한 측면이 강했다. 제3차 외국인정책기본계획을 통하여 『이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회』 정책목표 하에 “이민자의 지역사회 참여 확대”를 중점과제로 잡고 적극적 참여 활성화 정책 등을 추진하였다. 구체적으로 ① 외국인주민의 지역사회 정책 참여활동 기회 확대, ② 다국어 정보제공 확대, ③ 성공사례 발굴, ④ 결혼이민자 자원봉사 활성화

1) BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Infothek - "Integration durch Sport" goes international

등 과제를 시행하였다. 그러나 “이민자의 지역사회 참여 확대”는 내국인과 외국인이 상호 교류하고 협력하는 것으로부터 시작해야 할 것이다.

2020년 3월 독일정부는 기존의 ‘국가통합실행계획’을 새롭게 추진하는 국가통합강화 계획(Nationaler Aktionsplan stärkt die Integration)을 발표했다. 독일정부는 사회통합의 목표를 ‘독일 내 모든 사람들이 공정한 기회를 갖는 것’이라는 것을 역설하였다(최영미, 2021). 사회통합을 단계별로 제시하였는데, 1) 이민 전 단계, 2) 초기 통합단계, 3) 통합단계, 4) 함께 성장하는 단계, 5) 결속의 단계로 구분하였다. 4단계 ‘함께 성장하는 단계’에서는 스포츠, 건강, 도시개발과 거주, 미디어, 문화 분야에서 이민자와 내국인이 함께 하는 정책과 프로그램을 강조하였다. 지역 기반의 이민단체와 스포츠 단체와의 연계와 협력 강화, 서로 다른 문화적 배경을 가진 사람들 간의 소통과 지역사회 참여 강화, 혐오 발언 금지 운동, 미디어에서의 상호문화성 강화 등의 구체적 정책이 제안되었다<sup>2)</sup>.

외국인정책은 외국인만을 대상으로 하는 정책이 아니라, 한국에 거주하는 모든 사람들을 향한 정책이어야 한다는 정책적 패러다임의 전환이 필요한 때이다. 이민자의 한국 거주기간이 장기화 되고 있는 상황에서 이민자 사회통합의 정착 초기 단계뿐만 아니라 내국인과 외국인이 ‘함께 성장하는 단계’를 강조하여 다양한 분야에서 이민자와 내국인이 함께 할 수 있는 정책 개발이 시급하다.

2) <https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/napi-de/aktionsplan>(최종검색일: 2021년 12월29일)

## 참고문헌

- Shore, Cris. 1997. "Ethnicity, Xenophobia and the Boundaries of Europe." *International Journal on Minority and Group Rights* 4: 247~262.
- 국가인권위원회. 2020. [코로나19와 이주민 인권 모니터링 결과보고].
- 김도연. 2013. "다문화사회에서 사회통합과 소통을 위한 스포츠교육의 역할과 과제." *《한국스포츠교육학회지》* 20(4): 93-109.
- 민두식·신상현. 2016. "독일 스포츠정책 분석을 통한 사회통합 스포츠정책 제언." *《한국체육정책학회지》* 39: 65-79.
- 법무부. 2021. [외국인 이민정책에 대한 국민인식 조사].
- 송형석. 2010. "독일의 스포츠를 통한 이주민 통합 정책" *《한국체육학회지》* 49(6): 449-460.
- 윤인진·송영호·이은아·최영미. 2020. [서대문구 외국인주민 및 다문화가족 실태조사]. 서대문구.
- 이정식·민병석·이호. 2021. "다문화사회 스포츠의 상호문화주의적 정책방향과 사회정의의 구현방안." *《한국체육철학회지》* 29(1): 21-31.
- 최병두. 2014. "상호문화주의로의 전환과 상호문화도시 정책." *《현대사회와 다문화》* 4(1): 83-118.
- 최영미. 2020. [경기도 상호문화도시 정책, 지방정부 주도 이민정책의 가능성 모색]. 경기도가족여성연구원.
- 최영미. 2021. [스포츠를 통한 이주민 사회통합과 과제]. 경기도가족여성연구원
- 최웅재. 2021. "다문화사회 통합을 위한 여가스포츠 활동요인 순위결정." *《한국체육과학회지》* 30(5): 57-69.
- 허영식. 2019. "독일의 이주통합정책에 관한 연구동향과 함의." *《한독사회과학논총》* 29(3): 63-88.
- 홍종열. 2014. "문화다양성과 유럽의 상호문화도시 프로젝트 연구." *《외국학연구》* 28: 553-572.

---

## The cooperative plans for immigrants and Koreans

Song, Young-ho (Dongguk University, song0505@gmail.com)

---

### Abstract

The purpose of this study is to critically review the social integration policy promoted by the Korean government, and to seek policy measures to expand exchanges and cooperation between Koreans and immigrants. In the meantime, social integration has been regarded as one of the most important policy goals in the government's foreign policy, and a number of related key tasks and detailed tasks have been promoted. However, the problem is that the direction and content of social integration is a model close to assimilationist integration, and policies and projects that promote social participation of various members of Korean society show markedly insufficient limits. However, it is time to change the policy paradigm that foreign policy should be aimed at all people living in Korea, not just foreigners. Therefore, in the 4th Basic Foreigner Policy Plan, it is necessary to actively utilize social integration measures through culture, arts and sports to compensate for these limitations. This is because culture and sports become a major medium for learning the value of mutual understanding and tolerance, strengthening social cohesion, and sharing a sense of solidarity and values. It was suggested that policies should be developed for a 'society where Koreans and foreigners grow together'.

**Keywords:** social integration, exchange and cooperation, culture and art, sport

# 이민자 사회통합을 위한 복지지원 정책과 프로그램 평가와 미래 과제

홍규호(경기도외국인인권지원센터, 76cooler@naver.com)

## 요약

이 논문은 한국 내 이민자의 사회통합을 위한 복지지원 정책과 프로그램을 분석한 연구이다. 이를 위해 본 연구는 제3차 외국인정책 기본계획 분석을 통해 이민자 지원을 위한 복지지원 정책과 프로그램 분석을 통해 이민자의 사회통합을 정책의 내용에 대해 설명하였다. 주요 연구 결과는 다음과 같다. 외국인의 사회통합을 위한 중앙정부와 지방정부의 기능과 역할분담이 비효율적으로 이루어지고 있고, 정책과 프로그램이 이민자들의 욕구에 적절하게 대응하지 못하고 있으며, 이민자를 위한 복지정책과 프로그램의 상당수가 단편적이고, 비예산으로 진행되고 있는 것으로 나타났다. 이는 이민자 지원을 하는 정부부처의 기능과 역할 분담의 기여와 책임성의 기여, 응집성과 접근성의 기여가 종합적으로 결합된 결과로 볼 수 있다.

**핵심 단어:** 사회통합, 복지정책, 책임성, 연속성



## I. 서론

1990대 세계화가 심화되면서 한국사회도 이민자들의 유입이 나타나기 시작한다, 과거에 제한적으로 볼수 있었던 외국인 집단이 다양해 지면서 이민자들을 우리사회에 통합시키는 문제가 정책의 중요한 이슈로 등장하기 시작한다. 2006년 정부는 우리사회가 다인종·다문화사회가 되었음을 선언하고, 다문화시대에 적합한 정책과 프로그램의 준비가 필요하다는 점을 강조한다. 이에 따라 2007년 재한외국인처우기본법이 제정되고, 2008년 다문화가족지원법을 제정 하는 등 점차 증가하는 이민자들의 안정적인 적응과 통합을 위한 정책과 프로그램을 마련한다, 그러나 한국의 이민정책은 이중적인 모습을 보여준다. 한국사회에 거주하는 다양한 외국인 집단이 있음에도 이민자와 공동체 전체를 포괄하는 정책이 아니라 대상 집단에 따라 서로 다를 모습을 보이면서 한국인과 가족을 이루고 있는 결혼이민자 집단을 집중적으로 지원하고 이주민 집단의 다수를 차지하고 있는 이주노동자와 그들의 가족은 정책적 지원대상에서 배제하는 이중적인 이민정책을 펴고 있다. 특히 복지지원과 관련해서는 국적을 기반으로 차별적인 지원을 하고 있으며, 국적인 없는 이민자들의 경우 복지지원의 사각지대에 놓이면서 힘든 삶을 이어 나가고 있다.

사회복지의 전통적인 접근은 국가는 국민에게 의료, 주거, 교육, 소득 등 과 관련된 기본적인 최저수준을 사회적 서비스의 급여를 통하여 보장해야 한다는 것으로 삶의 모든 영역에서 이러한 기본적인 수준이 보장되어야 한다는 내용을 담고 있다(이성순, 2011). 그러나 국적이 없는 대다수의 이민자의 경우 삶의 지속성과 안정성을 유지하는데 있어 중요한 보편적인 복지 지원을 받고 있지 못하다 보니 다양한 형태의 어려움을 경험하고 있으며, 특히 위기상황에 놓인 이민자들은 더 큰 고통을 받으며 살아가고 있다.

이민자들의 사회복지지원과 관련해서 나타나는 또 다른 문제는 이들을 지원하기 위한 정부차원의 컨트롤 타워가 없다는 점이다, 10여년 전부터 이민정책을 총괄하는 중앙정부의 전담부처가 필요하는 문제제기가 지속적으로 제기되고 있으나, 이민정책을 담당하는 부처들 각각은 서로 다른 이해관계를 가지고 있으며, 부처의 규모와 영향력을 강화하려는 경쟁관계에 있다보니 이민자달을 지원하기 위한 예산과 프로그램 중복현상은 여전히 나타나고 있다(김태환,2015). 또한 중앙정부와 지방정부간 협력을 통한 역할분담이 효율적으로 이루어지고 있지 않다 보니 이민자들의 욕구가 반영된 복지정책이 이루어 지고 있지 않다. 이러한 상황은 이민자들을 지원하기 위한 복지예산과 인력이 투입되고 있지만 정책적 효과성은 낮은 상태에 머물고 있으며, 이민자의 삶의질은 크게 개선되고 있지 않다.

최근의 사회복지 영역은 국가가 국민에게 지원해주는 보편적인 서비스의 개념을 넘어서고 있다. 즉, 국민이 아닌 사회성원 모두의 복지증진을 증진시키려는 모든 형태의 노력과 함께 사회문제의 치료와 예방, 인적자원의 개발, 인간생활 향상에 직접적으로 관계되어 있는 정책을 포함한다. 나아가 사회복지의 개인이나 가정에 대한 사회서비스의 제공뿐만 아니라 사회제도를 강화시키거나 개선시키려는 노력을 포함하고 있다(John. M.

Romanyshyn, 1974).

그렇다면, 복지지원을 통한 이민자의 사회통합이라는 관점에서 국민이 아닌 이민자를 사회구성원으로 인정하고 이들의 삶의질을 개선하기 위한 복지지원 정책이 잘 시행되고 있는지를 제3차 외국인정책기본계획에 나와 있는 정책과 프로그램을 통해 평가하고 앞으로 나아가야할 정책 과제에 대해 논의하고자 한다.

## II. 이민자의 사회통합과 사회적 안전망에 관한 이론

### 1. 이민자의 사회통합

이민자의 사회통합의 개념은 학자마다 상이하기 때문에 한마디로 정의하기 어렵다. 설동훈 외(2008)는 사회통합을 이민자가 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 출생국가에서 습득한 문화·가치와 우리나라의 문화·가치를 접목하여 대한민국 국민과 재한 외국인이 서로 상대방을 이해하고 존중하는 것으로 설명하고 있고, 김영란(2013)은 사회통합을 인종적, 민족적, 문화적 배경이 다른 사람들을 한 사회에서 제한 없이 평등한 공동체로 진입시키는 과정. 이는 사회 내에서 여러 이해관계에서 비롯되는 균열을 최소화하고 동질감을 갖게 하며 합리적인 합의절차와 결과에 대한 수용을 전제로 해야 함. 이 과정에서 사회통합은 서로 다른 집단들이 하나로 모이는 과정이며 일방적인 흡수가 아닌 자발적인 의지를 필요로 한다고 설명하고 있다. 전경옥(2013)은 사회통합은 동화와는 다른 상호관계, 언어적 소통의 가능성, 문화적 공유의 가능성 그리고 사회적 연대감의 가능성을 포괄하는 동의의 문제이며, 이주민의 사회문화 통합뿐만 아니라 이주국 국민들 쌍방 모두에게 필요한 과정. 따라서 사회통합은 사회적 연대와 사회 발전을 근간으로 이주민들이 살고 있는 국가에서 사회적 안정과 충성심을 갖게 되는 것을 의미하며, 이주민과 그들을 수용한 이주국의 상호 권리와 의무를 이해하고 수용하는 과정이라고 주장하고 있다.

김준현 외(2014)는 사회통합은 이민자가 유입국의 구성원으로서 경제, 사회, 문화, 정치적 참여를 통해 독립적이고 지속적인 삶을 영위하는 과정. 즉, 이민자가 유입국 사회의 정치, 경제, 사회, 문화제도의 정당성을 인정하고 적극 참여하며, 문화와 언어 및 종교 등 배경의 다양성과 차이를 인정받고, 기회에서 평등하고 동등한 권리를 가짐으로써 사회관계 속에 포용되면서, 공동체의 일원으로서 정체성과 소속감을 느끼는 상태라고 정의하고 있다.

사회통합에 대한 각 학자들의 주장을 종합해 보면 이민자의 사회통합은 결국 사회적 연대감을 기반으로 이민자가 유입국에서 경제, 사회, 문화, 정치적인 참여를 통해 이민자 유입에 따른 균열을 최소화하고, 동질을 갖고 사회관계 속에서 포용되면서 공동체의 일원이 되는 것이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 3차 외국인정책 기본계획 복지지원 관련 내용 분석

제3차 외국인정책 기본계획은 개방, 통합, 안전, 인권, 협력이라는 5개 영역으로 구성되어 있다. 19개 중앙행정기관과 17개 지자체를 포괄하는 기본계획 안에서 사회통합 분야가 있다. 사회통합 분야 중 본 논문은 ‘이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회’ 중에서 두 번째에 해당하는 “사회적 안전망 지원(2-3)을 위한 정책과제를 살펴본다, 세부과제는 긴급복지지원 실행(2-3-1), 아동복지법 적용 활성화(2-3-2), 집중거주지역(2-3-2-2), 취약계층 의료서비스 강화 (2-3-2-3), 거주지역 개선사업(2-3-2-1)으로 구성된다.

#### 1. 긴급복지지원 실행 및 아동복지법 적용 활성화

##### 1) 긴급복지지원 실행 사업

긴급복지지원 제도는 보건복지부에서 시행하는 사업으로 위기 상황으로 생계유지가 곤란한 결혼이민자 중 소득재산 기준 이하에 해당하는 경우 긴급지원 대상자로 선정하고 필요한 지원을 통해 위기상황 이전의 삶으로 돌아갈 수 있도록 지원하는 프로그램이다. 2018년 제3차 외국인정책기본계획에 신규과제로 추가된 사업으로 2018년 11월 말 기준 342명의 이민자가 이 사업의 지원을 받았다.

문제는 이 사업은 위기사항에 놓인 이민자를 지원해주는 사업이 아닌 위기상황에 놓인 국민을 지원해 주는 사업에 이민자 일부가 혜택을 받았다는 점이고, 이민자들이 얼마나 지원받았는지에 대한 사업예산 산출이 불가능할 정도로 외국인 중심 사업이 아니라는 점이다. 이러한 구조에서는 이민자들은 우선순위에서 밀리게 된다. 즉, 국민을 우선 지원해주고 남은 예산으로 이민자 일부만이 지원 받을 가능성이 높다고 할 수 있다.

이 사업과 관련된 또 다른 문제는 지원대상에 있다. 내용을 살펴보면 지원대상이 결혼이민자에 한정되어 있다는 점이다. 이민자의 규모를 보면 외국인근로자들이 다수를 차지하고 있지만 지원대상은 결혼이민자에 한정되어 있다. 결혼이민자의 경우 생계가 곤란할 경우 한국인 가족의 도움을 받을 수 있는 인적 네트워크를 가지고 있지만, 외국인근로자의 경우 실직 상황 등으로 위기상황에 놓였을 때 경제적으로 지원 받을 수 있는 지지체계가 없고, 긴급복지지원 제도의 도움도 받을 수 없기 때문에 위기상황에 놓일 가능성이 높다. 이와 같은 구조를 볼 때 긴급복지지원 사업은 이민자지원 사업이 아니라 내국인을 위한 사업이고, 이민자에게는 시혜적이고 일회적인 사업으로 평가할 수 있어 이민자의 사회적 안전망으로서의 기능을 못하고 있다.

따라서 이민자의 사회적 안전망이라는 측면을 고려한다면 외국인 지원을 위한 별도의 긴급복지지원 제도가 필요하고, 결혼이민자에 한정되어 있는 지원대상도 확대해 외국인근로자 뿐만 아니라 유학생, 미등록 체류자에게도 확대 적용해야 한다. 지원체계도 간소할 필요가 있다.

현장확인을 통해 지원여부의 결정을 공무원들이 하고 있는 구조도 개선될 필요가 있다. 공무원 보다는 이민자의 상황을 잘 이해고는 인터페이스 종사자인 사회복지사나 다문화 가족지원센터 종사자들이 현장에 나가 조사해야 한다.

## 2) 아동복지법 적용 활성화 사업

아동복지법 적용 활성화 사업을 살펴보면, 아동복지법은 별도로 외국국적 아동을 배제하는 조항을 두지 있지 않지만 외국 국적 아동이 동 법에 의하여 보호 받을 수 있다는 인식이 부족한 상황을 해결하기 위한 교육을 진행하는 사업이다. 이 사업과 관련 된 성과는 아동보호 서비스 업무 매뉴얼 개정(18년 5월), 국내에 거주하는 외국인 등록 외국 국적 아동도 아동보호 서비스를 받을 수 있다는 내용이다.

문제는 매뉴얼 제작 및 배포라는 단순한 행위만으로 공무원들이 관련 내용을 숙지하고 적용할 수 없다는 점이다. 또한 담당자가 숙지하고 있더라도 일정기간이 되면 다른 업무로 순환 보직되고, 신규 근무자가 내용을 전달 못 받았을 때 내용을 알지 못하게 되고 외국인 아동이 아동지원법에 따라 내국인 아동과 동일하게 지원받을 수 있는 서비스를 받지 못하는 행정서비스의 불균형 현상이 발생하게 된다.

따라서, 이와 같은 상황을 막기 위해서는 공무원들에게 관련 내용을 인지할 수 있는 정기적인 교육을 실시하고 다문화가족지원센터, 외국인복지센터 종사자들도 교육에 함께 참여해 외국인 아동이 보호받을 수 있는 환경을 조성해야 한다.

## 2. 집중거주지역 환경 개선 및 취약 계층 의료서비스 강화

### 1) 집중거주지역 환경 개선 사업

이민자의 사회적 안전망 지원을 위해 실시하는 사업 중 집중거주지역 환경개선 사업을 살펴보고자 한다. 이 사업은 법무부가 진행하는 사업으로 외국인 집주 거주지역에 대한 정기적인 조사를 통해 내· 외국인 거주자들의 욕구를 파악하고 지자체별 특성을 고려하여 지역 환경을 개선하기 위한 법률 개정을 사업의 목표로 두고 있다. 성과로는 다문화사회 공존과 상생방안 정책 포럼 참석, 외국인 집중거주지역 환경 개선을 위한 법률 개정을 뽑고 있다. 문제는 지자체 관계자 및 전문가 회의에 단순 참여하는 것으로 외국인집중주거지역의 실질적인 변화를 이끌어 낼 수 없다는 점이다. 또한 이민자에 대한 차별과 편견의식이 높은 상황에서 외국인 집중지역 모델선정은 특정지역에 대한 낙인(stigma)이 발생할 수 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 외국인집중주거지역에 대한 실태조사를 실시해 이민자들의 실제적인 욕구를 파악해야 한다. 지자체별 특성을 고려한 지역환경 개선을 위한 법령개정 작업을 위한 구체적인 노력이 필요하다.

1) 긴급복지지원을 받기 위해서는 지원 요청 및 현장확인 후 선지원 - 사후조사·적정성 심사 - 사후연계의 과정을 거쳐야 한다.

다음으로 행정안전부가 시행하는 집중 거주지역 환경개선 사업이 내용을 살펴보고자 한다. 주요 내용은 지역주민과의 소통 교류공간 조성을 통한 유대감 형성 및 다양한 유형의 외국인 대상지원 시설 확충, 지역 주민과의 교류 공간 및 외국인주민지원시설 설치지원 등 외국인주민 집중 거주지역 기초 인프라 구축을 진행하고 있다. 성과로는 외국인 집중거주지역 개선을 위한 대상 사업자 선정 및 사업비 교육, 지자체 공모를 통해 통 7개 지역 선정, 특별 교부세 10억원 교부 등이 있다.

문제는 외국인거주지역의 실질적인 변화를 이끌어 낼 수 있는 충분한 예산 지원이 필요하다. 7개 지역이 10억원으로 예산으로 사업을 진행하기에는 금액이 너무 작다고 할 수 있다. 따라서 예산의 확대와 더불어 거주지역에 환경 개선을 위한 외국인주민과 선주민 리더그룹(지역사회 오피니언 리더인 통장 등)이 함께 참여하는 주민조직의 결성을 통해 실질적인 변화를 이끌어 낼 필요가 있다. 더 나아가 지역 주민과의 소통, 교류를 위한 물리적 공간의 제공과 더불어 내·외국인 함께 참여하고 소통할 수 있는 다양한 콘텐츠와 프로그램의 개발이 필요하다.

마지막으로 고용노동부가 진행하는 거주지역 개선사업의 사용을 살펴보자. 고용노동부는 외국인근로자에게 제공되는 숙소의 주거 시설 최소기준을 설정해 생활시설 개선을 위한 활동을 하고 있고, 외국인 근로자 고용 사업자 지도 및 점검시 숙소에 대한 최소기준을 충족하고 있는지를 점검하고 있다. 구체적인 성과로는 숙소 최저 기준 마련(미 충족시 신규인력 배정때 감점 부과- 각 항목별 1점 등 총 5점), 비닐하우스 숙소를 제공하는 사업장은 외국인력 신규배정 중단, 비닐하우스 숙소를 개선하지 않고 계속 제공하는 경우 해당 사업장의 외국인근로자 사업장 변경허용 추진, 고용허가제 신청시 숙소 정보를 근로계약 체결 전 이국인 노동자에게 제공 등의 성과를 내기도 했다.

그러나 문제는 사업장 대부분이 외국인 근로자에게 비닐하우스 숙소를 제공하고 있다는 점이다. 즉, 고용노동부가 제시한 것처럼 비닐 하우스를 제공하는 사업장에서 이동이 가능하더라도 새롭게 이동한 농장도 비닐하우스를 제공할 가능성이 높다는 점이다. 또한 19년 7월에 시행된 근로기준법 시행 개정의 내용도 ‘시설기준 준수 유도’로 되어 있어 강제성이 없고 이는 시설에 대한 실질적인 개선을 이끌어 낼 수 없다.

이와 같은 상황을 개선하기 위해 서는 농어촌 외국인 근로자 고용주에 대한 교육 의무화를 통해 주거환경 개선의 필요성에 대한 공감대를 이끌어 내야 한다. 또한 주거 환경에 대한 예산과 인력을 투입해 실질적인 조사를 통한 외국인근로자의 거주환경을 개선해야 한다. 더 나아가 고용 노동부, 지자체, 농민단체 간 협력적 거버넌스 구축을 통해 지역사회 내 활용가능한 시설을 숙소로 개조해 외국인근로자들이 안전하고 건강한 생활을 유지할 수 있는 환경을 조성해야 한다.

## 2) 취약 계층 의료서비스 강화

보건복지부에서 시행하는 취약계층 의료서비스 사업을 보면, 건강보험, 의료급여 등 각종 의료보장 제도를 받을 수 없는 외국인근로자 등에게 일정범위내의 의료서비스를 제공하는 사업이다. 지원 대상 및 구체적인 지원 내용을 보면 외국인근로자 및 그 자녀,

국적 취득 전 여성 이민자와 그 자녀, 난민 및 그 자녀 등으로 건강보험, 의료급여 등 각종 의료보장제도의 혜택을 받을 수 없는 자에 대한 의료서비스를 강화한다는 내용으로 입원진료 및 수술에 한해 1회당 500만원 한도로 지급하는 내용이다.

문제는 의료지원비가 입원진료 및 수술에 한정되어 있다 보니, 긴급한 응급치료를 받는 경우 진료비를 감당할 수 없는 외국인은 혜택을 받을 수 없어 지원할 수 있는 경우를 다양화할 필요가 있다. 또한 좋은 사업임에도 이민자들을 지원하는 현장 활동가들조차 이 사업의 내용을 잘 모를 경우가 많아 적극적인 홍보가 필요하다.

이 사업의 경우 국비, 지방비 매칭사업으로 국비의 경우 21억이 책정되어 있지만 광역시, 도비의 경우 9억만 책정되어 있어 지방비가 책정되어 있지 않은 지자체 거주 외국인 은 이 사업의 지원을 받을 수 없어 의료 서비스의 사각지대에 놓이게 된다. 용어상의 문제도 있다. 서비스 대상을 여성결혼이민자로 명시하고 있어 남성 결혼이민자의 경우 서비스 지원대상이 아닐 수 있다. 따라서 이 사업은 내용에 대한 적극적인 홍보가 필요하고 지원 범위를 확대할 필요가 있다. 또한 지원 대상도 미등록 아동에게 까지 확대할 필요가 있고, 지방비를 균등하게 낼 수 있도록 유도하는 노력이 필요하다.

## IV. 미래과제

지금까지 3차 외국인정책기본계획에 있는 복지지원 프로그램의 내용의 분석하고 평가했다. 이를 통해 몇 가지 문제점을 지적하고 미래과제에 대해 살펴보고자 한다.

### 1. 문제점

#### 1) 기능과 역할 분담의 원칙 결여

이민자 사회통합을 위한 복지지원을 위한 중앙정부 내 부처 간 역할 분담은 정책의 효율성을 높이기 위해 매우 중요하다. 그럼에도 현재 중앙정부의 부처 간 역할분담은 효율적이지 못하며 여전히 지원과 예산의 중복 현상이 여전히 나타나고 있다. 정책을 효율적으로 집행하고 효율적인 이민자의 사회통합을 위해서는 정책과 예산의 선택과 집중이 매우 중요하다. 그러나 현실은 여전히 기능과 역할 분담이 효율적으로 이루어지고 있지 못하다.

더 나아가, 정책과 프로그램을 계획하는 단계에서 이주분야 복지전문가의 역할이 배제되어 있는 점이 문제점이라고 할 수 있다. 이민자의 실태를 파악하기 위한 현장조사, 이를 기반으로 하는 지원이 관련분야 전문가들에 의해 진행되지 못하고 있다.

이러한 상황에서 정책을 집행하기 위한 전달체제인 준공공기관(다문화가족지원센터, 외국인복지센터), 외국인지원 시민단체와의 협력체계 구축과 역할 분담과 협력이 약하고 이는 정책의 비효율성을 낳게 된다.

## 2) 책임성의 원칙 결여

정책과 프로그램이 이민자들의 욕구에 적절하게 대응하는 것인지, 전달절차가 적합한지에 대한 평가가 부재함 또한 정책과 프로그램 전달 과정에서 불편함과 불만을 파악하기 위한 수렴장치가 부재하다.

## 3) 응집성과 접근성의 결여

이민자를 위한 복지정책과 프로그램의 효율성을 높이기 위해서는 통합되고 연속적이며, 접근성이 좋아야 한다. 그러나 현실은 시행되고 있는 이민자 지원을 위한 사회통합은 비예산 사업, 비연속적, 무책임성의 모습이 나타나면서 정책의 응집성과 접근성이 떨어지는 모습이 보여주고 있다.

## 2. 미래 과제

이민자의 효율적인 사회통합을 위해서는 이민자 복지지원 대상의 확대가 필요하다. 앞에서 언급한 것처럼, 현재 이민자를 위한 복지지원의 대상은 특정 외국인 집단에 한정되어 있다. 이는 외국인 집단이 다양화되는 상황을 고려할 때 반드시 개선되어야 한다. 즉, 이민자의 효율적인 사회통합을 위해서는 사회복지 지원 이민자를 확대해 복지 사각지대에 놓여있는 이민자 집단을 지원해야 한다.

다음으로 이민자의 체류 자격에 따른 장기/중기/ 단기 복지지원 체계의 구축이 필요하고, 이를 수행하기 위한 체계적인 전단계계를 구축하고, 이주분야 전문사회복지 양성을 통해 전문지식을 갖춘 사회복지사가 복지 프로그램을 진행하도록 해야 한다.

이와 같은 구조를 만들기 위해서는 이민자 복지지원을 위한 민관학이 참여하는 사례관리 회의를 활성화하고, 이민자 복지지원 설계를 위한 이민자 당사자 모니터링단 운영이 필요하다.

결론적으로 효율적인 이주민의 복지지원을 위한 현재의 문제를 진단 평가하고 이를 개선할 수 있는 구체적인 방안을 마련해 이민자들의 복지관련 기회를 제공하고 삶의 질을 개선할 때 이민자들은 우리 사회에서 더 이상 사회적 약자나 소수자가 아닌 사회변화의 주체로 거듭나면서 사회통합을 이룰 수 있다.

## 참고문헌

- 김태환. 2015. “한국이민정책의 작동배경.” 《다문화사회와 한국 이민정책의 이해》: 130-133.
- 김영란. 2013. [다문화사회 한국의 사회통합과 다문화주의 정책]. 고려대학교 한국사회연구소.
- 설동훈 외. 2008. [한국의 이민자 사회통합 지표 및 지수 개발에 대한 연구]. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 김준현 외. 2014. “이민자 사회통합 서비스 전달체계 비교 연구: 국가 간 제도비교를 중심으로.” 한국지방부학회 학술발표논문집 1호.
- 전경옥 외. 2013. [재한외국인 사회통합 지표 및 지수 측정]. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 이성순. 2011. [이민자의 인권과 복지, 의료제도의 이해]. 경기도 법무부 출입국, 외국인정책본부.
- 법무부. 2018. [제3차 외국인정책 기본계획].
- John . M. Romanyshyn. 1974. Social Science and Social Welfare. New York: Council on Social work Education.



---

## **Welfare Support Policy and Program Evaluation for Immigrants' Social Integration**

Hong, Kyu Ho (Gyeonggi-do Foreign Human Rights Support, 76cooler@naver.com)

---

### **Abstract**

This study analyzes South Korea's welfare support policies and programs for immigrants' social integration based on the contents of the "3<sup>rd</sup> Basic Plan for Immigration Policy." The result shows that the functions and roles of the central and local governments for social integration are allocated inefficiently, and policies and programs are not adequately responding to immigrants' needs as the result of fragmented and non-budgeted executions. These can be seen as the combined aftermaths of the government's lack of functionality and shared duties, lack of accountability, and lack of cohesiveness and accessibility.

**Keywords:** Social Integration, Welfare Policy, Accountability, Continuity



## 학술지 <<한국이민학>> 원고 및 작성 지침

### 원고 제출 및 게재

1. 《한국이민학》은 한국 및 세계 이민문제와 관련된 이론적·경험적 연구들을 실고 있다.
2. 《한국이민학》에 게재되는 논문은 독창성을 가진 것으로서 미발표된 것이어야 한다. 단, 국제 저명 학술지에 외국어로 발표된 논문은 한국어로 번역하여 게재할 수 있다.
3. 《한국이민학》은 수시로 논문을 접수한다. 《한국이민학》에 투고를 원하는 사람은 원고를 워드프로세서(한글 또는 MS Word)로 작성하여 ‘한국이민학회 사무국’(kimsa4info@gmail.com)으로 투고신청서와 함께 전자메일로 송부하여야 한다. 투고신청서는 본 학회 홈페이지(<http://www.kimanet.org>)에서 내려받아 작성한 후 원고와 함께 송부한다.
4. 제출원고는 한국어로 작성된 것으로, 다음 원고 작성 지침에 따라야 한다.
5. 접수된 논문은 심사위원 3인 이상의 엄격한 심사를 거친다.
6. 게재 결정 이후 투고자는 원고를 수정한 후, 최종원고를 담은 파일을 전자우편으로 제출한다.

### 원고 작성 지침

1. 원고 논문은 워드프로세서를 사용하여 A4 용지에 단면으로 제출해야 한다.
2. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 도표 등을 포함하여 25매를 초과하지 않도록 한다.
3. 연구단편(research notes)은 10매를 초과하지 않도록 한다.
4. 원고는 국문으로 제목 표지(논문 제목·저자 이름·요약문·핵심 단어), 본문, 각주, 참고문헌, 표, 그림, 부록, 저자소개의 순으로 작성한다.  
아울러, 영문으로 논문 제목, 저자 이름, 요약문(English Abstract), 핵심 단어(Key Words)를 작성하여 첨부한다.
5. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하고 불가피하다고 인정될 때만 한자를 괄호 속에 함께 쓰도록 하고, 기타의 외래어는 첫 번째만 한글 원문 뒤에 괄호 속에 함께 쓴다.

6. 원고의 제목 표지에는 논문의 제목, 저자의 이름, 소속, 연락처를 기재하여야 한다. 저자가 두 사람 이상인 공동연구의 경우 중간점(·)을 사용하여 옆으로 나란히 기재한다. 감사의 글, 연구비 지원기관, 교신저자 등은 \*표를 하여 같은 면에 각주로 기재한다.
7. 논문의 국문 핵심 단어와 영문 핵심 단어는 3-5개 제시한다.
8. 국문과 영문 요약문(연구단편 포함)은 200자 원고지 5장 또는 A4 용지 단면 1/2장 이내로 작성한다.
9. 본문에서는 논문의 제목을 본문의 첫 장에 기재한다. 논문의 공정한 심사를 위하여 논문 심사위원이 저자를 알아볼 수 있는 서술은 삼가야 한다. 세부적인 본문 서술 요령은 다음과 같다.
  - 1) 본문은 내용의 구성을 명료하게 나타낼 수 있도록 3단계 정도의 소제목을 추천한다. 소제목은 I., 1., 1), (1), ① 형식으로 단계적으로 구성한다.
  - 2) 저술 인용방식은 저자의 이름과 저서의 출판 연도를 기재하는 것을 원칙으로 하되 필요한 경우 인용 페이지를 기재하도록 한다. 같은 저술을 되풀이 인용할 때도 이와 같은 방식으로 한다. 구체적인 방식은 다음과 같다.
    - (1) 저자의 이름이 본문에 언급되었을 때 그다음에 출판 연도를 괄호 안에 제시하고 본문에 언급되지 않았으면 이름과 출판 연도를 모두 괄호 안에 제시한다.  
예 1, “…… 설동훈(1999: 10)”; 예 2, “…… (설동훈, 1999: 10)”
    - (2) 저자의 이름이 외래어인 경우, 한글로 쓰고 원명은 괄호 속에 담는다.  
예, “…… 그라노벤테르(Granovetter, 1985)”
    - (3) 2인 공동저술일 경우, 두 사람의 이름을 모두 제시한다.  
예, “…… (유길상·이규용, 2001)”
    - (4) 3인 이상의 공동저술일 경우 첫 번째 인용에서는 모든 저자의 이름을 제시하고 그 이후부터는 “외”를 사용한다.  
예, “…… (이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재, 2007)”과 그 이후 “…… (이규용 외, 2007)”
    - (5) 출판 예정인 저술을 인용할 때는 “출판예정”(또는 “forthcoming”)을 부기하고, 미간행물일 경우에는 “미간행”(또는 “unpublished”) 이라고 기재하여야 한다.  
예, “…… (Gereffi, Spener and Bair, 2002 forthcoming)” 또는 “…… (외국인노동자대책협의회, 2000 미간행)”

10. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급된 것으로 제한한다. 한국어 문헌은 저자 이름의 가나다순으로 먼저 제시하고, 그다음에 외래어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다. 다음은 참고문헌 작성 원칙에 따른 예다.

(1) 도서

- 윤인진. 2013. [동북아시아의 국제이주와 다문화주의]. 한울.
- 유길상·이규용. 2001. [외국인 근로자의 고용실태와 정책과제]. 한국노동연구원.
- 이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재. 2007. [외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선 방향 연구]. 한국노동연구원.
- Lin, Nan. 2002. Social Capital: A Theory of Social Structure and Action. New York: Cambridge University Press.
- Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield (eds.). 2004. Controlling Immigration: A Global Perspective, 2nd edition. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gereffi, Gary, David Spener, and Jennifer Bair (eds.). 2002 (forthcoming). Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry After NAFTA. Philadelphia, PA: Temple University Press.

(2) 학술지 게재 논문

- 박경태. 2001. “사회적 자본으로서 NGO의 역할과 아시아 이주노동자 문제: 필리핀과 홍콩의 NGO를 중심으로.”《경제와 사회》 52(겨울): 184-205.
- 설동훈·김윤태. 2004. “대만의 외국인노동자 고용관리체계.”《중소연구》 28(3): 69-117.
- 이해경·정기선·이정환·설동훈. 2002. “국내외 한국기업의 외국인력 관리에 관한 비교 연구: 한국식 관리방식을 중심으로.”《한국사회학》 36(3): 47-77.
- Granovetter, Mark. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.”American Journal of Sociology 91(3): 481-510.
- Brown, Jacqueline Johnson, and Peter H. Reingen. 1987. “Social Ties and Word-of-Mouth Referral Behavior.”Journal of

Consumer Research 14: 350-362.

(3) 단행본 수록 논문

- 이철우. 2004. “피로써 구별되는 국민들: 혼혈인과 한국사회.” 정인섭 편, [사회적 차별과 법의 지배]. 박영사. pp. 233-261.
- 町村敬志(마치무라 타카시). 1992. “グローバルゼーションと世界都市形成.”  
梶田孝道 編, 國際社會學: [國家を超える現象をどうとらえるか]. 名古屋: 名古屋大學出版會. pp. 114-133.
- 森田桐郎(Morita, Kirirora). 1987. “資本主義の世界的展開と國際勞?力移動.”  
森田桐郎 編, [國際勞?力移動]. 東京: 東京大學出版會. pp. 1-54.
- Bourdieu, Pierre. 1986. “The Forms of Capital.” Pp. 241-258 in Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, edited by John G. Richardson. Westport, CT: Greenwood Press.

(4) 번역도서

- 伊東順子(Ito, Junko). 2001. [病としての韓國ナショナリズム] 東京: 洋泉社.  
(김혜숙 역. 2002. [한국인은 좋아도 한국민족은 싫다]. 개마고원).
- Castells, Manuel. 1989. The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process. Cambridge, MA: Basil Blackwell. (최병두 역. 2001. 정보도시: 정보기술의 정치경제학]. 한울).
- Weber, Max. 1946. From Max Weber: Essays in Sociology, translated and edited by Hans H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

(5) 번역논문

- Weber, Max. 1893. “Die landliche Arbeitsverfassung.” Schriften des Sozialpolitik 58: 62-86. (임영일·차명수·이상률 역. 1991. “농업노동제도.”[막스 베버 선집]. 까치. pp. 289-314).
- Weber, Max. 1946[1919]. “Politics as a Vocation.” Pp. 77-128 in From Max Weber: Essays in Sociology, translated and edited by Hans H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

## (6) 미간행 학위논문

- 최홍엽. 1997. “외국인 근로자의 노동법상 지위에 관한 연구.” 서울대학교 법학박사학위논문(미간행).
- Lee, Young Hwan. 1991. “The Effects of Individual and Structural Characteristics on Labor Market Outcomes: A Case Study of Korea.” Unpublished Ph. D. Dissertation. Department of Sociology, Graduate School, Stanford University.

## (7) 학술회의 발표논문과 미간행 자료

- 설동훈. 2006. “이주노동자 자녀의 권리와 생활실태.” [한국아동권리학회 2006년 춘계학술대회: 아동 소외의 현장 - 권리보호를 위한 대책]. 한국아동권리학회. pp. 54-81. (숙명여자대학교 제2창학관 쎄마홀, 2006·5·19) 외국인노동자대책협의회. 2000. [국인 산업기술연수생 인권백서: 인권침해의 현장보고]. 외국인노동자대책협의회(미간행).
- Schrecker, Ted. 1996. “The Borderless World and the Walled City: Metaphors for North American Social and Economic Life in the Twenty-First Century.” Paper Presented at a workshop at the Sustainable Development Research Institute, Vancouver, BC, Canada, March 1996. (Unpublished).

## (8) 인터넷 자료

- 서울특별시. 2001. [서울 거주 외국인에 대한 여론조사]. (<http://www.metro.seoul.kr/kor2000/research/total/down/11/11-12.pdf> 에서 가용. 인터넷 : 2002년 7월 31일 접속).
- U.S. Department of State. 2001. Trafficking in Persons Report 2001. (Available from <http://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf>. Internet; accessed February 7, 2002).
- ABC NEWS. 1998. “Women Forced to Work: Forced Abortions Are Conducted on U.S. Territory.” ABC News World Headlines, April 1, 1998. (Available from <http://www.abcnews.com/sections/world/DailyNews/saipan0331.html>. Internet; accessed March 25, 1998).

## (9) 동일 저자의 같은 해 저술

- 윤인진. 2019a. “탈북민의 사회통합 모델과 통합 실태.” 《문화와 정치》 6(1): 61-92.
- \_\_\_\_\_. 2019b. “The Rise and Fall of Multicultural Discourse

and Policy in South Korea.”《다문화와 인간》 8(1): 1-30.

- Petras, Elizabeth McLean. 1980a. “The Role of National Boundaries in a Cross-National Labour Market.” *International Journal of Urban and Regional Research* 4(2): 157-195.
- \_\_\_\_\_. 1980b. “Towards a Theory of International Migration: The New Division of Labor.” pp. 439-449 in *Sourcebook on the New Immigration: Implications for the United States and the International Community*, edited by Roy Simon Bryce-Laporte. New Burnswick, NJ: Transaction Books.

11. 표와 그림은 별지에 작성하고, 제목은 표와 그림의 위에 적는다. 주는 “주:”라고 시작하고, 출처는 “자료:”로 시작하여 표와 그림의 아래에 적는다.
12. 이 요강에 미비된 기타 사항은 본 학회 편집위원회에서 발행하는 《한국 이민학》 제8권 제1호의 관례에 따른다.



## 한국이민학회 2021-2022 임원명단

학회장 윤인진(고려대학교)

부회장 한건수(강원대학교) 문경희(창원대학교) 이민경(대구대학교)

총무위원장 박우(한성대학교)

총무 이사 신희정(남서울대학교) 이내연(서울대 아세아연구소)

편집위원장 김상학(한양대학교)

편집 이사 황정미(서울대학교) 김유빈(한국노동연구원) 한준성(한양대학교)

연구 이사 신지원(전남대학교) 이현옥(연세대학교) 강동우(한국노동연구원)  
송영호(이민정책연구원) 장서현(성균관대학교)

국제 이사 한승미(연세대학교) 예동근(부경대학교) 조영희(이민정책연구원)  
수베디 타쿠르(한남대학교)

대외협력이사 박천웅(국경없는 마을) 곽재석(한국이주동포개발연구원)  
이창원(이민정책연구원) 차용호(법무부)

감 사 김안나(대구가톨릭대학교) 임시연(유네스코)

<<한국이민학>> 제8권 제2호(2021)

---

인 쇄 일 2021년 12월 31일  
발 행 일 2021년 12월 31일  
발 행 처 사단법인 한국이민학회  
발 행 인 윤 인 진  
사 무 국 서울특별시 성북구 안암로 145  
(안암동 5가, 고려대학교 안암캠퍼스) 구법학관 309호  
전 화 02-3290-2070  
전자우편 kimsa4info@gmail.com  
홈페이지 www.kimanet.org  
인 쇄 처 후문사

---

ISSN 2093-6044