

제1회 이주정책포럼 심포지움

# 이주민 본리와 차별을 넘어서

- 정책과 미디어를 중심으로 -

2013. 11. 29

대전 대철회관

■주관 | 이주정책포럼 ■주최 | 공익인권법재단공감, 공익법센터어필, 국제앰네스티한국 지부, 노동자연대다함께, 민주노총, 민주사회를위한변호사모임노동위원회, 서울경기인천지역 이주노동자노동조합, 사회진보연대, 사)이주동포개발연구원, 이주인권연대, 이주노동자 차별철폐와인권노동권실현을위한공동행동, 이주노동자운동후원회, 이주민지원센터친구, 외국인이주노동운동협의회, 전국학생행진, TAW(타)네트워크, 한국이주여성인권센터(가나다순)





## **- 자료집 목차 -**

### **[발 제] 이주정책포럼 심포지움을 열면서 · 5**

| 이한숙((사)이주민과함께 부설 이주와인권연구소 소장)

### **[주제1] 정부정책과 미디어를 통해 인종주의화되는 다문화가족 · 11**

| 정혜실(TAW(터)네트워크)

### **[주제2] 국내 거주 '재외동포사회'의 변화와 정부정책**

- 중국 동포에 대한 중앙 및 지방정부 정책을 중심으로 · 33

| 박우(한성대 교양학부)

### **[주제3] 난민법 제정과 난민의 현실 · 51**

| 황필규(공익인권법재단 공감)

### **[주제5] 노비가 된 농축산업 이주노동자(영상) · 61**

| 김이찬(이주인권연대 농축산업이주노동자권리네트워크)

### **[주제6] 일본에서의 혐오발언(hate speech)이 한국 사회에 시사하는 점 · 65**

| 이일(공익법센터 어필)

### **[주제4] 미등록 이주민의 인권 - 아동을 중심으로 · 85**

| 석원정(외국인이주노동자인권을위한모임)

## 제 1회 이주정책포럼 심포지움 순서

**인사 및 기초발제 1:00~1:30**

**[발 제] 이주정책포럼 심포지움을 열면서**

| 이한숙((사)이주민과함께 부설 이주와인권연구소 소장)

**발표1 1:30~2:40**

**[주제1] 정부정책과 미디어를 통해 인종주의화되는 다문화가족**

| 정혜실(TAW(터)네트워크)

**[주제2] 국내 거주 '재외동포사회'의 변화와 정부정책**

- 중국 동포에 대한 중앙 및 지방정부 정책을 중심으로

| 박우(한성대 교양학부)

**질의응답 및 휴식**

**발표2 3:00~4:10**

**[주제3] 난민법 제정과 난민의 현실**

| 황필규(공익인권법재단 공감)

**[주제4] 미등록 이주민의 인권 - 아동을 중심으로**

| 석원정(외국인이주노동자인권을위한모임)

**질의응답 및 휴식**

**발표3 4:30~5:30**

**[주제5] 노비가 된 농축산업 이주노동자**

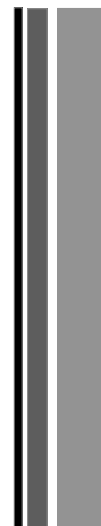
| 김이찬(이주인권연대 농축산업이주노동자관리네트워크)

**[주제6] 일본에서의 혐오발언(hate speech)이 한국 사회에 시사하는 점**

| 이일(공익법센터 어필)

**질의응답 및 마무리**





[기조발제]

## 이주정책포럼 심포지움을 열면서

| 이한숙((사)이주민과함께 부설 이주와인권연구소 소장)





## 제 1회 이주정책포럼 심포지엄을 열면서

이 한 숙

((사)이주민과 함께 부설 이주와 인권연구소 소장)

이주민 유입의 역사가 20여년을 넘었고, 다문화 정책이라는 이름 아래 이주민지원정책 내지 사회통합정책이 시행된 지도 수년이 넘었다. 그동안 이주민의 권리 확대, 법적·제도적 개선에 한 걸음 진전이 있었던 것도 사실이다. 그러나 어렵사리 한 걸음을 내딛은 이주민의 인권은 지금 강한 역풍을 맞고 있다.

이를 상징적으로 보여주는 것이 향후 5년간 정부의 정책 방향을 담은 제2차 외국인정책 기본계획이다. 2차 기본계획은 이주민이 늘어나고 체류기간이 길어지면 사회적 비용이 증가하고, 범죄도 늘어나고, 국가 정체성에 혼란이 커질 것이라는 우려를 배경으로 수립되었다. 때문에 사회적 비용이 많이 들고 쉽게 통합되지 않을 것이라 생각되는 이주민을 걸러내고, 돈이 될 것 같은 이들을 골라서 받아들이겠다는 선별 원칙을 전면에 내세워 이주민의 관리와 통제를 강화하는 내용으로 채워졌다.

이주민의 선별, 관리, 통제 강화가 새삼스럽지는 않다. 2차 기본계획에서 이런 정책 방향이 더욱 노골적이 되었을 뿐 이는 그간의 이주민 정책에서도 일관된 기조였다. 여태까지 한국에서 이주민 정책은 이주민을 전문인력과 투자자, 선진국 동포, 결혼이주민, 중국 및 CIS 동포, 3D 직종의 이주노동자 순으로 자의적으로 나누고, 서열을 매겨, 각 대상을 차별적으로 처우하는 방식으로 자리를 잡아왔다. 그래서 한국에서 외국인력활용 정책, 결혼이주민 정책, 재외동포 정책, 출입국관리 정책은 있었을지 몰라도, 이주민이 한국사회 구성원으로서 정당한 권리를 누리고 의무를 다함으로써 소수자로서 배제되지 않도록 하는 이주민 일반에 대한 장기적인 이주민 정책 내지 이민 정책은 실제로는

존재하지도 않았던 것이다.

그런데 정부 정책을 뒤쫓아 가며 대응하기도 벅찼던 이주인권운동진영도 실제 다양한 정체성을 가진 이주민을 각각의 범주로 구분해 바라보는 시각에서 크게 벗어나지 못하였다. 이는 이주인권운동진영이 장기적인 대안을 제시하는 데서도, 연대의 힘으로 사회적 영향력을 미치는 데서도 한계로 나타나고 있다.

2013년 3월, 난민, 결혼이주민, 재외동포, 이주노동자, 이주아동 등 다양한 영역에서 활동하고 있는 이주인권단체들이 한 자리에 모여 이야기를 나눠보는 간담회를 열자는 이주공동행동과 이주인권연대의 공동 제안은 이런 한계를 극복해보려는 작지만 중요한 시도였다. 이 제안은 그동안 각각의 영역에서 나뉘어 활동해 오던 이주인권단체들의 역량을 모아서, 차별적이고 억압적인 이주 정책에 대한 대안을 찾아보고, 공동 활동과 연대를 모색해 보자는 것이었다. 이 제안은 함께 해야 얻을 수 있는 힘과, 길고 넓은 전망이 절실했던 많은 이들의 공감을 끌어낼 수 있었다.

4월, 이런 공감으로 출발한 간담회는 각 영역별 이슈, 법적·제도적 쟁점, 이주민이 처한 현실, 활동의 어려움과 성과를 나누는 것으로 시작해서, 연대의 필요성과 현실성을 제기하는 것으로 이어졌다.

난민은 본국으로 돌아갈 수 없어서 여타 이주민과 다른 특수성을 가지기 때문에 그동안 난민인정절차에 대한 접근성과 공정성에 집중했었지만, 난민인정자, 난민신청자, 인도적 체류자가 한국에서 살아가기 위해서는 이주민으로서 보편성에 기반한 지원이 반드시 필요하고, 이를 위한 연대와 협력이 중요하다, 최근 심해지고 있는 중국동포에 대한 혐오증과 차별의 문제는 중국동포의 문제로만 다루어져서는 해결하기 힘들 것이고, 사회적 연대, 이주인권 연대를 통해서 같이 이슈로 제기해 나가야 한다, 영주자격 전치주의는 이주민이 영주자격이나 국적을 얻을 수 있는 요건을 강화해서 법무부가 원하지 않는 이주민의 정착을 막으려는 것이 목적이어서 이주노동자와 난민 등은 영주자격을 신청할 권리조차 주지 않는데, 이를 결혼이주민의 문제인 것으로만 생각해서 공동대응이 늦어졌다는 등등이 그것이었다.

이 간담회는 이후 ‘이주정책포럼’이라는 이름을 가진 지속적인 연대 모임이 되었다. 이주정책포럼은 각 영역의 이주인권단체들이 한 달에 한 번, 일상의 바쁜 걸음을 잠시 멈추고, 머리를 맞대고 공동의 의제를 찾아내고 토론하는 자리가 되었다.

이주정책포럼은 그간의 논의에서 무엇보다 한국사회 전반에 반다문화 담론이 확산되고, 이주민과 외국인에 대한 반감과 혐오증이 퍼져 나가고 있는 현상을 우려해 왔다. 한국사회의 반다문화 담론과 이주민 혐오증은 최근 가입자수가 폭증하고, 오프라인으로까지 그 활동 범위를 넓혀나가고 있는 온라인상의 반다문화 카페로 대변되어 왔다. 그런데 최근 이주민에 대한 반감이 단지 일부 온라인 카페만이 아니라 사회 전반에 널리 퍼져나가고 있는 것이다.

그렇다면 그 원인은 무엇일까? 이주정책포럼은 그 주요 원인으로 ‘정책’과 ‘미디어’ 두 가지에 주목하게 되었다.

한국에서 반다문화 담론이 확산된 첫 번째 원인은 무엇보다 정부의 정책방향이다. 혈통주의, 동화주의에 기초하고, 단기적인 경제적 효율성을 전면에 내세운 배타적인 이주민 정책, 빈약한 복지지출의 타겟을 여성결혼이주민으로 삼은 전시성 시혜적 다문화 정책이 소외되고 차별받아 온 여타 소수자들을 자극해 온 것이다. 결혼이주민 중심의 지원은 역차별 논란과 반발을 낳았는데, 비슷한 프로그램을 중복해서 실시하면서 그 성과를 과장해 선전함으로써 예산을 확보하려는 부처별 이기주의는 이를 더욱 악화시켰다. 반다문화 인터넷 카페가 개설되는 등 이주민에 적대적인 정서가 드러나기 시작한 것은 이 즈음이었다. 게다가 미등록 체류자에 대한 강제단속과 추방에만 치우친 정책은 미등록 체류자뿐 아니라 모든 이주민이 잠재적인 범죄자라는 이미지를 퍼뜨려 반이주민 정서에 양분을 제공했다.

그런데 한국정부는 이러한 반이주민, 반다문화 정서가 확산되는 것을 막기 위해 노력하기는커녕 “국민의 다양하고 상반된 요구들을 최대한 반영”하여 이주민에 대한 차별과 배제를 더욱 강화하고 있다. 정부가 억압적인 이주민 정책의 정당성을 얻기 위해, 이주민이 늘어나고 체류기간이 길어지면 곧바로 범

죄, 사회적 비용, 갈등이 늘어나는 것으로 선전하면 할수록 반이주민 정서는 더욱 빠르게 확산될 수밖에 없다.

다음으로 미디어는 그동안, 한국 정부와 주류사회가 가진 이주민에 대한 선입견과 스테레오 타입을 전파하고 재생산하면서 정부의 정책방향이 정당성을 얻는데 일조해 왔다. 이는 이주민을 한편에서는 낮설고, 위협하고, 두려운 타자로, 다른 한편에서는 불쌍하고, 미숙하며, 도움이 필요한 소수자로 바라보는 것이다. 한국 사회의 다수가 영향력 강한 미디어 담론이 그려내는 배타적인 이주민의 모습에 쉽 없이 노출되고 있다면 분리와 차별을 넘어서려는 실천적 노력은 뜨거운 아스팔트 위에 흩뿌려지는 물방울이 될 수밖에 없을 것이다.

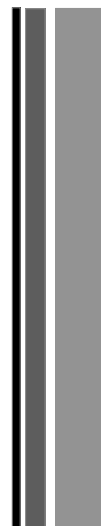
그래서 이주정책포럼은 관련 동향과 정책, 법·제도적 쟁점을 검토하는 동시에 미약하나마 미디어 분석과 모니터링을 시도하기도 하였다. 그리고 그간의 논의에서 얻은 문제의식을 보다 널리 공유하고, 경험과 시간, 역량 부족으로 한계가 많은 포럼 내부 논의의 지평을 넓혀 보기 위해 심포지엄을 개최하게 되었다.

첫 번째 심포지엄의 제목을 “이주민 분리와 차별을 넘어서 - 정책과 미디어를 중심으로”로 정한 것은 정책과 미디어를 중심으로 한국사회가 이주민을 어떤 시선으로 바라보고 있는지 진단하고 대안을 찾아보고자 한 것이다.

정책과 미디어로 대표되는 한국사회는 같은 이주민이라고 하더라도 서열을 매겨 차별적인 시각으로 바라보고 대우하고 있고, 이 때 서열의 기준은 돈, 직업, 학력, 출신국이다. 그런데 이런 조건은 ‘우리’ 사이에서는 차마 노골적으로는 인간을 차별할 수 있는 조건으로 내세우지 못하는 것들이다.

이는 ‘우리’ 사회의 진면목을 잘 보여준다. ‘우리’ 안의 우리들도 사실은 돈, 직업, 학력, 출신을 갖추지 못하면 차별받고 배제당하는 소수자가 될 수밖에 없다는 불편한 진실 말이다.

때문에 이주민에 대한 분리와 차별을 넘어서려는 노력은 또한 우리 사회 소수자 모두에 대한 분리와 차별을 넘어서려는 노력이기도 하다. 이주정책포럼의 활동이 그런 노력에 작은 힘이나마 보탬이 되었으면 한다.



[주제1]

# 정부정책과 미디어를 통해 인종주의화되는 다문화가족

| 정혜실(TAW(터)네트워크)



# 정부정책과 미디어를 통해 인종주의화(Racialized) 되는 다문화가족

정 혜 실

(TAW(터)네트워크 대표)

## 1. 들어가기

최근 필리핀은 태풍 하이옌의 피해로 인해 사상자수가 12,000명이 넘었으며, 이에 대해 도움이 손길을 주고자 한국의 119대원들도 파견되어 있는 상황이다. 이러한 태풍피해는 연일 방송과 언론보도를 통해 널리 알려졌고, 필리핀 출신의 결혼이민자여성으로서 새누리당의 국회의원이 된 이자스민 의원의 필리핀에 대한 직접지원에 대한 의원발의로 이어졌다. 그런데 이러한 지원에 대해 뜻밖의 반응을 얻게 되었는데, 다름 아닌 다문화정책을 반대하는 네티즌들로 포장된 외국인혐오단체들의 집중적인 공격이었다<sup>1)</sup>. 이들은 본인들이 운영하는 사이트를 통해 이 사실을 알리고 악의적인 댓글을 달도록 독려했고, 인터넷을 통해 이러한 댓글이 달리기 시작했다. 이것에 대해 결혼이민자 당사자인 글로

---

1) 아주경제 신원선 기자 = 이자스민 의원이 태풍 피해를 입은 필리핀을 위해 국회에 결의안을 제출한 사실이 알려져 네티즌들이 곱지 않은 시선을 보내고 있다. 새누리당 이자스민 의원은 14일 태풍 '하이옌'의 피해를 입은 필리핀에 대한 복구 및 지원 등에 대한 내용을 담은 '필리핀 공화국 태풍 피해 희생자 추모 및 복구 지원 촉구 결의안'을 국회에 제출했다. 이자스민 의원은 결의안에서 "필리핀 공화국 정부와 국민이 겪고 있는 고통을 분담하고 피해 복구 노력에 힘을 보태기 위한 국제사회 노력이 전개되고 있으며 대한민국의 동참 또한 필요한 상황"이라며 "지원 노력을 정부에 촉구하기 위해 결의안을 제안한다"고 밝혔다. 이에 네티즌들은 "어느 나라 국회의원인가?", "이미 우리나라에서 500만 달러 보내기로 결정했는데 무턱대고 예산을 늘리기는 어렵지 않나", "공과 사를 구분해야 한다. 여기는 대한민국이다", "필리핀을 위한 정치를 하지 않을까 의심된다" 라며 불편한 시선을 보내고 있다. 하지만 일부 네티즌들은 "자신이 태어난 나라가 위험에 처한다면 저렇게 반응할 수도 있겠다", "어느 나라든 자연재해로 피해를 봤다면 도와야 한다", 결의안을 국회에 제출한 것이 나쁜 일은 아니지 않나"라며 옹호했다.(후략)

<http://www.ajunews.com/view/20131114135609106>

별커뮤니티협회 회원들조차도 직접 나서지 말았어야 한다는 의견을 내놓기도 하였다. 이자스민 의원은 과거 국회의원선거 당시에도 학력위조 논란으로 이들의 집중공격 대상이었으며, 이 일은 인종차별논란으로까지 확대되기도 하였다. 그러나 이 논란은 단지 한 사람의 결혼이주민여성이 무엇을 했기 때문이라기보다는 그녀가 소위 ‘다문화가족’이라고 하는 집단에 편입되어 있는 사람이기 때문이라고 본다. 단지 그녀가 필리핀여성이라서 받게 되는 인종차별이 아니라 다문화가족이라는 집단적 범주에 대한 한국사회의 보수적이고 극단적인 소수에 의한 공격이라고 보는 것이다.

우리는 과거 ‘보노깃 후세인 사건’을 통해 이주민에 대한 인종차별논란이 어떻게 해결되었는지 기억하고 있다. 또한 이주민에 대한 편견과 피부색이라는 인종적 차별이 어떻게 혐오발언과 함께 폭력이 될 수 있는 지를 기억하고 있다. 하지만 우리 하나의 집단으로서 정체성이 부여되고 외부에 의해 끊임없는 평가의 대상이 되고 있는 다문화가족에 대해서는 이주민의 맥락과 더불어 그들에 대한 집단적 범주화가 어떻게 인종주의화(racialized) 되는지에 대해 좀더 민감하게 살펴볼 필요가 있다. 뿐만 아니라 왜 다문화가족에 대해서 특별히 다문화정책을 반대하는 입장의 선 사람들은 공격적이 되고 있는가에 대해서도 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 집단적 범주화나, 편견이나 반감 그리고 차별 등은 정부정책이나 미디어를 통해 오히려 강화되는 위험이 있기 때문이다. 한 집단에 대한 정부정책은 보도자료를 통해 배포되고 법이나 시행령 또는 조례나 지침 등 법제화되거나, 눈에 보이는 물질로서 표상되고 그것은 엄청난 혜택을 부여하는 것으로 언론보도를 통해 가시화 됨으로써 다른 집단에게는 역차별이나 소외를 가져오는 것으로 보이기 때문이다. 뿐만 아니라 정책이 아니어도 많은 민간단체들이나 기업들은 다문화가족을 대상으로 하는 지원들을 통해 단체나 기업의 이미지를 효과적으로 개선시키면서 사회적 공헌에 대한 과시가 가능하다. 하지만 그 수혜자인 다문화가족은 그 수혜자라는 사실로 인해서 전형적인 이미지를 부여받게 된다. 즉 ‘빈곤’이나 ‘도움이 필요한 사람’ 또는 ‘왕따’나 ‘학습능력의 부족’ 및 ‘학교 부적응’과 같은 이미지이며, 그리고 ‘폭력의 피해자’ 내지 ‘가해자 남편’이라는 극단적 이미지로 고착화



되기도 한다. 따라서 여기서 논의하고자 하는 것은 바로 이러한 집단적 범주화가 어떻게 정부정책이나 미디어를 통해 고정된 이미지와 편견을 만들어내고 또한 이것이 인종주의화 되는지 살펴보고자 하는 것이다.

## 2. 정부정책과 다문화가족

2008년 □다문화가족지원법□의 제정은 국제결혼을 통해 이주해온 결혼이민자와 한국인 배우자 그리고 그 사이에 출생한 자녀들을 중심으로 이루어진 가정을 ‘다문화가족’이라는 법률적 정의<sup>2)</sup>로 범주화를 확실히 하였다. 이런 집단적 범주화의 정의는 지원정책의 근거를 마련하기 위한 법적 조치로서 결혼이민자들이 한국사회생활의 적응을 돕고자 하는 긍정적인 의도에서 마련된 것이지만, 실상은 포섭되지 못한 이주노동자나 난민 등과 같은 다른 이주민들을 배제하고 있음을 명확히 하는 일이기도 하였다. 어쨌든 이러한 법률적 정의는 국제결혼을 한 가정이라면 모두 해당되는 범주이지만, 실상 사회에서는 다르게 인식되었다. 즉 선진화된 서구유럽 출신의 결혼이민자와 결혼 한 것이 아니라면 동남아나 서남아와 같은 가난한 나라에서 온 결혼이민자들로만 인식되었기 때문이다. 그러한 인식의 근거에는 여성가족부 산하의 다문화가족지원센터의 설립과 운영에 있어서 주로 중국, 베트남, 필리핀 등과 같은 아시아 출신의 결혼이민자여성들만을 위한 공간과 프로그램지원의 편중성 때문이기도 하지만, 보육지원이나 별도의 다문화학교 설립이나 교육프로그램들과 같은 여러 지원 정책들 때문이기도 하다. 무엇보다도 다문화가족의 신분적 위치를 확실

---

2) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2011.4.4>

1. "다문화가족"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다.

가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

나. 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

2. "결혼이민자등"이란 다문화가족의 구성원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자

나. 「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자

히 알려주는 출입국정책에 따른 체류자격의 지위나 입국 심사과정들은 국가 어떻게 결혼이민자들을 통제 관리하면서 한국사회의 이등시민으로 규정하고 있는 지를 여실히 보여주고 있다.

먼저 살펴볼 것은 ‘왜 집단적 범주화가 위험한 인종주의화인가?’라는 것이다. 다문화가족은 다양한 결혼이민자들과 다양한 삶의 맥락 위에서 결합된 가족들로서 그 출신국적이나, 피부색의 다름뿐 아니라 개개인의 삶의 맥락 즉 종교나 학력 또는 삶의 경험들의 다양함 때문에 그 누구하나도 똑같은 모습으로 살아가지 않는다. 하지만 다문화가족의 범주에 편입되는 그 순간 이들의 개별적이고 다중적인 정체성은 사라지고 오로지 하나의 집단으로서 정형화되는 경향이 있다. 그것이 부정적인 이미지이든 긍정적인 이미지이든 어떤 정형화된 모습으로서 대상화된다는 것은 왜곡이며 편견이고 잘못된 고정관념이며 차별이 될 수 있다. 이는 서구에서 이야기하는 백인과 유색인의 대립과 주류와 비주류로서의 국민과 이주민의 문제와 또 다른 방식의 인종주의화이다. 그 독특한 특징은 한국사회가 가진 특수성 때문일 수도 있지만, 무엇보다도 다른 이주자들을 배제하면서도 가족이라는 범주에 들어온 이민자에 대해 좀 더 포용적인 자세를 취하는 정책의 차이와 국민으로 포섭하기 위한 동화주의적 사고에도 불구하고 여전히 정책의 세밀한 부분에서 차별적 정책을 통해 어떻게 한 국민족으로서의 국민과 그렇지 않은 국민으로서 구분짓기를 하고 있는 지 끊임없이 각인시키기 때문이다. 그뿐 아니라 선별적 우대조치 등을 통해 한국사회에 이익이 되는 이주자와 그렇지 않은 이주자로 구분함으로써 젠더화되고, 계급화된 인종주의화를 시도하고 있다. 그 대표적 예가 ‘사회통합이수제’와 ‘영주자격 전치주의’와 같은 제도 도입과 최근 다시 만들어진 ‘외국인정책 기본계획’같은 것이다.

한쪽에서는 동화주의의 극치라 할 수 있는 사회통합이수제를 반드시 이수해야 영주권 취득이나 귀화를 할 수 있는 장치를 마련하면서, 영주자격의 언어적 의미가 무색하게 7년마다 심사 후 갱신할 수 있도록 하거나, 귀화 후 국민이 된 이주민을 추방할 여지를 만듦으로써 ‘모법적인 한국생활’을 하지 않을

경우 언제나 한국에서 쫓아 낼 수 있는 대상들로서 체류자격을 통제의 수단으로 만들었다. 이는 외국인 기본계획의 수립과 더불어 최근 국제결혼의 조건들을 바꾸는 과정에서도 드러나고 있다. 즉 국제결혼의 조건을 한국어의 기초수준이상으로 요구하거나 한국인 배우자의 급여정도나 거주요건과 같은 가족부양능력을 증명해야 하는 경제적 능력 그리고 이혼 이후 재혼까지의 기간이나 초청횟수의 제한 등이 심사기준에 포함되었기 때문이다. 이는 외국인의 유입에 따른 사회적 부작용을 방지할 목적이라는 것으로 영주자격전치주의를 설명하는 정부는 이미 외국인들을 문제집단으로 상정한 후에 정책의 목적과 방향을 설정하고 있다는 것이며 그것이 결국 문제집단을 걸러내기 위한 수단으로 관리 통제되고 있다는 것이다.<sup>3)</sup>

- 3) 영주자격 전치주의는 ‘외국인이 대한민국 국적을 취득하고자 하는 경우 먼저 영주자격을 취득하고 일정기간 이상 국내에 체류하면서 국민으로서의 기본소양을 갖춘 후 국적을 신청할 수 있도록 하는 제도’임 - 영주자격 전치주의 도입으로 우리나라에 정착하여 살아갈 외국인의 체류를 보장하고 **외국인 유입에 따른 사회적 부작용을 방지**할 수 있을 것으로 기대됨(2012, 6, 19) 출입국외국인정책보도자료

가. “영주자격”의 정의 신설 및 영주자격의 대상과 활동범위 등 (안 제2조 제15호, 제18조제1항, 제26조)

- 1) 국적법상 영주자격 전치주의 도입 등 준비된 사회구성원 확보 및 이민자 사회통합을 위하여 영주자격의 중요성이 증대함에 따라 영주자격에 대한 주요 사항을 법률로 상향규정할 필요
- 2) 영주자격의 정의 및 취업가능성 등 활동범위를 법적으로 명문화하고, 영주자격의 대상((국민의) 배우자, 재외동포, 우수인재 등) 및 일반적 심사기준(품행단정, 생계유지능력, 한국어 능력 ( 및 한국사회의 이해 등))의 대강을 정함
- 3) 영주자격 관련 법제를 정비하고 영주자격에 대한 국민의 예측가능성을 보장하여 선진적·체계적 이민행정에 기여

나. 영주증 및 영주증 갱신의무의 도입(안 제33조의2, 제98조)

- 1) 체류기간 연장허가가 필요없는 영주자격의 특성을 고려한 특화된 체류관리방안 마련 필요
- 2) 영주자격자에게만 발급될 수 있는 특수한 유형의 외국인등록증인 영주증을 신설하고, 영주증 유효기간을 7년으로 정하여 매 7년마다 갱신하도록 함
- 3) 영주자격자 정책 개발 및 영주자격의 특성을 고려한 체류관리에 기여할 것이 예상됨

다. 허위서류 제출 금지의무 신설 (안 제26조의2, 제94조 등)

- 1) 입국허가, 사증, 체류허가 관련 위·변조서류나 허위서류 제출 등의 사례가 증가하였으나, 허위초청 등을 한 경우와 달리 허위서류 제출의 경우 과태료 부과 이외에 별도의 처벌규정이 없어 국경 및 체류관리상 어려움 가중
- 2) 사증발급, 입국허가, 체류허가 등 출입국관리법상 허가에 있어 허위서류를 제출하거나 부정한 방법을 사용한 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금 처벌규정 신설
- 3) 입국 및 체류관련 각종 인허가 신청시 성립 및 내용의 진정성이 있는 문서를 제출하도록

그러면서 정부는 결혼이민자들과 경제적으로 도움이 되는 외국인들에게는 예외적인 출입국정책을 적용하는데, 장기체류가 가능한 집단으로서 결혼이민자들의 가족들 중 친정부모의 체류나 다문화가정 자녀들을 양육하는데 도움이 되는 가족들을 대상으로 하고 있어서 상당히 젠더차별적인 시행이라 할 수 있다. 즉 이는 일할 수 있는 노동력을 가진 젊은 나이의 남성들이 가족비자를 통해 한국에 유입되는 것은 막겠다는 것이기 때문이다. 실제로 결혼이민자라 할지라도 가족결합권을 인정하지 않는 조치로서 양육이 목적이거나 나이가 많은 친정부모라는 제한 적 단서가 가진 의미가 결혼이민자 남성에 대한 고려 없는 조치이며 이주노동자에게는 방문의 기회조차 주어지지 않는 가족들의 상황을 고려할 때 철저하게 한국사회로의 편입의 대상과 아닌 대상으로 구분하고 있음을 알 수 있다. 이는 심지어 합법체류자인 이주노동자들이 결혼 한 사이 임에도 분리된 사업장과 거리가 먼 곳에서 서로 떨어져 지내야 하는 사실들을 볼 때 얼마나 차별적인지 알 수 있을 것이다.

그러면서도 점수이민제와 같은 제도 시행으로 준법사회기여자 인센티브로 모범적인 외국인을 그렇지 않은 외국인과 구별짓기를 통해 영주자격을 부여하는 제도를 시행하고자 한다. 나이나 학력, 소득, 한국어 능력이 평가점수로 환산되는데, 이는 사실상의 이주민들에 대한 인종적이고 계급적인 차별일 가능성이 높다. 그것의 대표적인 사례가 귀화에서 인요한을 4대째 한국에 거주하는 좋은 외국인으로서 특별귀화를 허가한 이유와 맥락을 같이 한다고 본다.<sup>4)</sup> 결혼이민자 유입정책이나 이주노동자 유입정책이 한국의 결혼 풍습을 바꾸어 놓은 것은 사실이다. 그것이 중개업자를 통한 것이든, 연애의 과정을 통한 것이든 그들은 한국사회에서 가정을 이루고 살게 되었으며, 자녀를 낳거나 데려오거나 한다. 그런데 이러한 가정의 배우자가 이주민이기 때문에 결혼의 진정

---

록 하고 성실히 기재하도록 하여 국경 및 체류질서 확립에 기여할 것이 예상된다

4) 4대 100년에 걸쳐 한국을 사랑한 인요한, 한국인 되다!(2012.03.21) 구한말부터 4대째 대를 이어 우리나라의 교육, 복지 등 사회발전에 커다란 공헌을 한 미국 기독교선교사 집안의 후손인 세브란스병원 국제진료센터 소장 인요한(53세, 남)박사가 대한민국 국적을 취득함. 법무부(장관 권재진)는 2012. 3. 21.(수) 14:30 과천 법무부청사에서 인요한박사에게 대한민국 국적증서를 수여함. 인요한박사는 대한민국에 기여한 본인의 공로에 의해 대한민국 국적을 취득한 최초의 특별귀화자임

성을 끊임없이 의심받는 존재가 된다. 그것은 2013년 11월 19일에 방영된 피디수첩의 [사라진 아내, 국제결혼에 우는 남자들]과 같은 국제결혼 피해사례가 방영되고 나면 더욱 그 진정성은 의심받는다. 이러한 사례들이 언론이나 미디어를 통해 보도될 때 그것은 전체결혼의 몇 %에 해당하는지에 대한 구체적인 사실에 대한 통계제시 없다. 그리고 실제 그들의 한쪽 배우자의 일방적인 주장만을 듣거나 사건의 맥락이 제대로 고려되지 않은 채 방영되기 때문에 한층 국제결혼 당사자들은 의심의 대상이 된다. 그 과정에서 심사과정의 인종차별이나 모욕적인 의심들은 정당화된다. 특히 이주노동자가 불법체류에서 결혼을 통해 체류자격을 변경하고자 할 때 그 의심은 증폭되고 심사에서 탈락될 위험도 높다. 예를 들어 파키스탄커플모임의 몇몇 회원들의 사례를 보면 F-2 비자 상태에서 비자연장을 위해 출입국에 방문했을 때 담당자로부터 남편이 파키스탄에 부인이 따로 있다는 확인되지 않은 사실을 이유로 비자연장을 거부하여 파키스탄까지 갔다 왔으며 다시 결혼관련 서류들을 새로 준비하여 비자를 신청해야 했고, 남편의 일부다처는 증명되지 않았다. 그럼에도 불구하고 이들은 자신들이 불만을 제기할 시 이다음에 있을 비자 심사에서 불이익을 당할까봐 제대로 대응조차 못했다. 그런가하면 또 다른 커플은 자신들의 결혼의 진정성을 증명하기 위해 귀화서류 제출 시 자신들의 수개월의 통화내역을 문자와 함께 제출해야 했고, 또 다른 커플은 행사에서 함께 찍은 사진이나 직장으로 전화 등을 통해 자신들의 결혼의 진정성을 증명해야만 했다. 5년 이상을 함께 살아 온 부부에게 결국 비행기를 타고 갔다 오게 한 사례나, 결혼의 진정성이 자신들의 프라이버시를 온전히 침해받아도 저항할 수 없는 형태로 이루어지고 있어도 그것이 심사를 위한 조건이라는 것에 수긍해야 하는 것이 현실이다. 이런 현재의 상황에서 영주자격전치주의가 본격적으로 시행된다고 하면 어떤 커플이든 이런 까다로운 심사와 서류제출 내지는 개인의 사생활 침해로부터 자유로울 수 없으며, 결혼이 개인의 자유로운 선택이 아닌 끊임없는 감시와 통제의 대상으로서 관리된다는 것이다. 이것이 다문화가족이 처한 현실이며, 다문화가족이라는 집단적 정체성에 대한 국가의 인종주의화 된 통제방식인 것이다.

### 3. 미디어를 통해 본 다문화가족

센(Amartyan Sen, 2009)은 다문화주의 관행을 평가하는 방식에 대한 면밀한 검토를 요구하고 있는데, 그 핵심 쟁점에는 인간을 어떻게 이해하는가가 포함 되어야 한다고 주장한다. 인간은 자신이 태어나 우연히 속하게 된 공동체가 물려받은 전통들, 특히 물려받은 종교에 따라 범주화되어야 하는가? 즉 자신이 직접 선택한 것이 아닌 그 정체성에, 정치나 직업, 계급, 젠더, 언어, 학식, 사회관계, 그 외의 많은 연결 고리들과 관련 다른 소속 관계들보다 더 높은 우선순위를 자동적으로 부여해야 하는가? 아니면 인간을 자신이 직접 우선순위를 정하는 수많은 소속 관계와 교제 관계를 가지고 있는 존재로 이해해야 하는가? 또 다문화주의의 공정성을 평할 때, 기본적으로 상이한 문화적 배경을 가진 사람들이 어느 정도 “간섭받지 않는지”에 따라 평가해야 하는가, 아니면 교육의 사회적 기회와, 시민 사회 및 그들 나라에서 현재 진행되는 정치적, 경제적 과정에 참여하는 것을 통해 그들의 이성적 선택 능력이 어느 정도 적극적으로 뒷받침되는지에 따라 평가해야 하는가? 다문화주의를 공정하게 평가하고자 한다면 이러한 근본적인 물음들을 피해가는 방법은 없다고 주장한다.(243p)<sup>5)</sup>

특히 이주민에게 있어서 정체성의 문제는 본인의 의지와 상관없이 외부적으로 규정되고, 호명됨으로서 주류사회에서의 위치를 가늠하게 한다. 지난 5월에 있었던 기획재정부와 법무부가 발의하고 자 했던, ‘다문화인 차별금지법’은 대표적 사례로 볼 수 있다. 이주민에 대한 정책의 방향을 다문화주의로 잡는 것과 이주민에 대한 명칭을 다문화인으로 사용하는 것은 이주민을 향한 관점이 다름을 드러내는 것이다. 왜냐하면 이러한 ‘다문화인’이라는 이주민에 대한 호명이 이주민을 한국사회에서 어떻게 함께 다양성 가운데서 공존을 모색하므로 한국인과 이주민 사이의 경계를 넘나들 것인지에 대한 방법에 대한 모색이 아니라, 오히려 다수자인 한국인과 이주민 그것도 다양한 국적 출신의 다양한 문화적 배경을 가진 결혼이민자들과 한국인 배우자 사이에서 출생한 자녀들까

5) 아마르티안 센(2009) <<정체성과 폭력>>,이상환역, 서울: 바이북스

지도 구분함으로서 경계(boundary)를 공고히 하는 것이기 때문이다. 이는 한국인과 다문화인 그리고 다른 외국인으로의 분류로 이어지고 다문화인은 한국인과 다른 새로운 인종으로 규정됨으로서 집단적 정체성이 외부적으로 부여되어 정착 그러한 법안의 발의 자체가 이미 인종차별이 되어버리는 상황이 되는 것이다. 이는 바르스(Barth, 1968)가 사회적이고 상징적인 경계(boundary)로서 포섭과 배제를 위한 '우리'와 '그들'이라는 차이를 집단적 규정을 통해 드러낸다고 한 것과 같다.

이러한 경계 짓기와 이주민 정체성에 대한 외부적 규정은 한국인과 동등한 의무와 권리를 가질 수 있는 멤버십(membership)의 부여를 위해 그동안 혼혈이라는 이유로 군입대가 거부되었던 국제결혼가정 자녀들이 2009년 병역법 개정을 통해 받아들여진 이후 2명의 부사관이 탄생한다는 보도를 어떻게 보아야 하는 지에서 보여 준다<sup>6)</sup>. 군입대에서 다문화가정자녀 입대가 가능해진 것은 멤버십의 확대라기보다는 모병지원의 감소와 다문화가정자녀의 연령이 높아지면서 비롯된 결과다. 따라서 이러한 보도자료를 분석할 때 군내 폭력의 문제로 인해 인종차별을 우려하여 금지하였던 '혼혈인'에 대한 병역면제가, 군복무를 마치지 않으면 의무를 다하지 못한 한국남성으로 인식되었던 시대에 있어

---

6) 육군은 11일 다문화가정 출신 부사관 후보생 2명이 육군훈련소에서 기초군사훈련을 받고 있다고 밝혔다. 배준형(22)·한기엽(21) 후보생이 그 주인공이다. 두 후보생은 내달 4일 육군훈련소를 수료한 후 부사관학교에서 12주간의 부사관 양성과정 교육을 마치면 육군 하사로 임관하게 된다. 우리 군에는 다문화가정 출신 장교와 부사관은 아직 없지만 다문화가정 출신 병사는 육군 179명, 공군 9명, 해병대 5명이 각각 복무 중이다.(중략) 한편 육군훈련소는 다문화가정 병사의 입대가 증가하자 지원 대책을 마련 중이라고 육군은 전했다. 매주 연대장 면담을 통해 병영생활에서 필요한 것과 어려움은 무엇인지를 파악토록 했다. 훈련병 생활지도기록부에 교육 훈련과 병영생활 과정을 상세히 기록, 근무부대에 배치된 후에도 지속적인 관심이 이어지도록 배려한다는 것이다. 김천기(중령) 훈련계획과장은 "조교와 교관, 훈련병에 대한 철저한 사전 교육으로 다문화에 대한 이해를 넓혀 다문화가정 출신 초급간부와 훈련병들의 병영생활 적응에 문제가 없도록 할 것"이라고 강조했다. 김정호(55·소장·육사36기) 육군훈련소장은 최근 간부들과 회의를 통해 "다문화 가정 출신 훈련병들에 대한 지나친 관심은 오히려 역효과를 낼 수 있다"면서 "드러나지 않으면서도 필요한 도움을 주는 방법을 마련할 것"을 지시한 것으로 알려졌다. [threek@yna.co.kr](mailto:threek@yna.co.kr)

서 이것이 보호라는 측면에서의 면제가, 오히려 사회적 차별로 작동되었다. 이는 군복무 미필자에 대한 구직조건에서의 차별은 구직이후에는 가산점제도라는 것으로 차별을 함으로서, 장애인, 여성에 대한 차별이었으며, ‘혼혈인’에 대한 인종차별이자 사회적 차별이었다. 그러던 것이 동등한 군복무의 입대 기회라는 측면에서 평등한 기회부여로 사회적 차별을 완화한 측면으로 이해할 수도 있지만, 군대 내 폭력의 문제가 여전히 해결되지 않은 문제로 잔존해 있는 상황에서, 다문화적 이해교육이 얼마나 효력을 발휘할 지에 대한 우려가 있다. 또한 외모적으로 드러나지 않는 다문화가정자녀들이 다문화가정의 자녀임을 드러내려고 하지 않는다는 점에서, 외모적으로 눈에 띄는 다문화가정자녀들은 어떻게 대처해야 하는 것인지에 대한 문제가 남아있다. 자신의 정체성의 일부분인 다문화가정자녀로서의 위치를 거부하거나 숨긴다는 것은 집단적 정체성으로서의 다문화가족이 가진 ‘낙인화’(Stigmatization)된 인종주의 문제와 관련되어 있기 때문이다.

그리고 이러한 ‘낙인화’의 문제는 언론이나 미디어를 통해서 강화되어 온 측면이 있다. 그 대표적인 프로그램들로 지목되는 것이 다문화관련 교양프로그램이다. KBS의 <러브인 아시아>의 경우에는 출연하는 주인공들은 결혼이민자 남성에 비해 결혼이민자여성들로 구성된 다문화가정만이 출연한다. 국가인권위원회에서 했던 모니터링 기간인 2012년 5월부터 10월까지 총 20회에 걸친 러브인아시아 출연자들의 출신국적을 보면 5월12일은 카자흐스탄, 5월22일은 몽골, 6월5일은 네팔, 6월12일은 태국, 6월19일은 인도네시아, 6월26일은 중국, 7월3일은 우크라이나, 7월10일은 중국, 7월17일은 베트남, 7월24일은 인도네시아, 7월31일은 스리랑카, 8월7일은 우크라이나, 8월14일은 캄보디아, 8월21일은 필리핀, 9월4일은 인도, 9월11일은 베트남, 9월18일은 중국, 9월25일은 네팔, 10월2일은 태국, 10월9일은 캄보디아였다. 그래서 총20회 중 우크라이나, 베트남, 인도네시아, 네팔, 태국, 캄보디아는 2회씩 배정 되었고, 나머지 국가들은 1회씩 배정되었다. 그런데 20회의 총 출연자는 오직 결혼이민자 여성들이었다. 그러다 보니 내용구성에 있어서 구도가 출연자인 결혼이민자여성의 아내로서의 역할과 엄마로서의 역할 그리고 며느리로서의 역할이 묘사되고, 대부분 내



조 잘하고, 아이 잘 키우고, 시부모님께 잘하는 모습이 그려진다. 그래서 김치를 담그거나 된장찌개와 같은 대표적인 한국음식을 만드는 장면들이 들어가 있다. 한국어 구사 능력도 뛰어난 결혼이민자여성들은 생활력 강하고 살림 잘하고 시댁에 잘하는 며느리로서 한국사회 적응력이 뛰어난 여성들로 그려진다. 그리고 남편과 함께 친정을 방문하면 남편들은 아내의 가족들을 위해 도와줄 일들을 찾고 농사를 거들거나 집을 짓거나 필요한 물품을 사드리는 존재가 된다. 그리고는 그 나라의 관광지나 유명한 장소들을 여행 다니고, 그 나라의 전통문화나 대표적인 특징이 잘 드러날 수 있는 장면들이 꼭 연출된다. 그리고 이들 가정들은 저마다 눈물 없이는 볼 수 없는 사연들을 가지고 있다. 출신국적과 사람만 바뀔 뿐 비슷한 구성으로 이루어지는 방송내용은 그렇기 때문에 그 어느 한 사연도 온정주의나 동화주의 문제에서 자유로울 수 없다. 그런가 하면 문화적 다양성을 간접적으로 체험할 기회 또한 제공하기 때문에 국제문화이해 수준에서의 다문화적 내용은 담고 있다. 하지만 몽골하면 게르 아니면 초원을 달리는 말들, 인도의 힌두교적 특징들 등 틀에 박힌 전통문화나 이국적 특징이 드러날 만한 풍경에 대한 묘사가 의도됨으로서 각 나라의 이미지를 과거와 현대가 공존하며, 전통 또한 만들어지는 과정 속에서 변화하며 변형된다는 사실을 망각된 듯한 내용들로 채워진다. 그렇기 때문에 가난한 나라에서 시집 온 결혼이민자여성이라는 사실은 더욱 사실로 고착화 되고, 그들의 슬픈 이미지는 우월적 위치에 있는 남편의 존재라는 구도로 도움 받는 곳으로 출신 고향은 만들어진다. 네팔의 히말라야 산중에 사는 친정은 오리엔탈리즘적인 관점으로 미화되지만, 저개발이라는 낙후된 지역으로도 각인되어버린다.

한편 MBC의 다문화희망프로젝트 중 헬로우 코리아는 고정멤버로서 가나, 일본, 우즈베키스탄여성이 등장하는데 그녀들의 모습은 인종적 다양성을 보여주기 위한 것으로 보인다. 아프리카를 대표하는 여성으로 가나여성이 그리고 아시아의 대표로 일본여성이, 백인의 외모를 지녔으나 중앙아시아를 대표하는 여성으로 우즈베키스탄 여성을 출연자로 섭외 한 것으로 보인다. 이는 KBS의 TV 유치원의 매주 수요일 방영되는 한글배우는 프로그램인 해바바와 토나의 한글배우기도 마찬가지이다. 베트남, 중국, 콩고, 파키스탄 등 다양한 나라의

결혼이주민을 얼마나 아빠로 둔 아이들이 출연해서 한글을 배우는 과정을 게임과 놀이 그리고 노래 등을 통해 보여주는데, 굳이 왜 이 아이들이 한글을 배우기 위해 섭외되었는가가 오히려 문제적이라 할 수 있다. 기획의도에서부터 다문화가정자녀와 그 부모들이 한국어를 배우게 하기 위함이라는 목적으로 가지고 제작되었다고 하는데, 사실 어린이 프로그램이 주로 방영되는 시간대에 함께 방영되는 이 프로그램은 기존의 어린이 프로그램들이 한글을 가르쳐 주기 위해 기획된 의도에서 크게 벗어난 것이 없다는 점에서, 모든 어린이들이 한글을 배워야 하는데 왜 다문화가정자녀만이 출연시키고자 했는가는 다문화가정자녀의 한국어 서툰은 결혼이민자인 부모 때문이라는 사회적 인식의 도그마 때문일 것이다.

그런가 하면 <다문화희망 프로젝트>의 헬로우 코리아와 같은 프로그램은 한국문화를 배운다는 취지에서 기획된 프로그램이지만 4팀 J의 모니터링단원이 지적한 지역의 특산물과 이벤트를 소개하는 상업적 홍보수단으로 이용되었으며, 동시에 한국문화에 대한 무조건적 수용을 보여주는 이미지를 채택하고 있다. 한국음식이라면 무엇이든 먹을 수 있는 이주민이라는 것을 통해 개인적 취향이나 음식에 대한 거부반응은 전혀 나타나지 않는다. 그런가하면 내용전개 과정에서 드러난 문제점은 특히 가나 여성의 경우 ‘아프리카 파워’라든지, ‘아프리카 사람은 더위를 잘 참아야 한다든지’, ‘어슬렁 거린다’라고 흑인이면 아프리카로 등식화된 이미지화로 아프리카 또한 인종적 다양성과 지역적 특성을 무시하고 더운 나라에서 온 게으른 사람들이라는 획일화된 아프리카 이미지를 가나여성에게 투영하는 잘못을 범하고 있다. 그리고 같은 프로그램 속의 다른 코너인 ‘우리는 한국인’에서 방영되는 부분의 결혼이민자여성은 멘티, 한국여성은 멘토가 되는 구도로 결혼이민자여성에게 그녀의 취미나 직업적인 부분을 지도하거나 가르치는 한국여성이라는 구도로 내용을 구성하는 것 또한 인종적인 위계 서열의 구도를 강화하는 우를 범하고 있다. 상호평등한 관계에서 서로의 문화에 대해 알려주고 서로에게 도움이 되는 동등한 관계 맺기가 아니라 언제나 결혼이주민여성을 배우거나 도움을 받아야 하는 대상으로 그리고 있고, 한국여성의 선의에서 배움을 베풀거나 한국문화에 적응하도록

가르칠 수 있는 선생으로서의 역할로 고정되어 있다.

[방송법 제6조 2항에는 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다.]라고 규정하고 있다. 또한 방송심의에 관한 규정 [제9조(공정성) 5항]에서 동일한 내용을 규정하고 있다. 그러나 다문화관련 편성 프로그램들은 한결같이 다문화가족을 그리는데 있어서 젠더편향적으로 결혼이민자여성만을 중심으로 그리거나, 다문화가족의 전체적인 모습을 그리는데 있어서 고정관념을 강화하거나 왜곡된 이미지를 줄 수 있는 인종적 편견을 강화하는 방식의 구도로 짜여 있는 경우가 많다.

이러한 젠더불평등적이면서 동시에 인종주의적인 미디어의 태도는 언론보도에서도 여실히 드러난다. 2012년 11월 22일 기사보도 헤드라인에서 “병상 시부모 수발 日며느리에 다문화효부상”으로 시작된 기사는 “다문화효부상 부문 대상은 1996년 한국에 시집온 일본 출신 가나이 요코 씨(48)가 받게 된다. 가나이 씨는 풍으로 몸져누운 시아버지와 치매 증상을 보이는 시어머니를 수발하며 4명의 자녀를 키우고 있다. 그는 시부모의 병간호에 치중하다 우울증과 무릎질환을 앓기도 했다. 본상으로는 뇌중풍과 폐렴을 앓는 시아버지의 대소변을 수발하며 온 마음을 다해 간호한 베트남 출신 응우옌티후옌 씨(25), 영어 강사를 해 번 돈으로 위암에 걸린 시어머니의 병원비를 내며 간호하면서 세 아들을 키우는 필리핀 출신 말베나아구아스 씨(45)가 뽑혔다.”고 보도하고 있다. 한국사회의 가부장적 질서보다는 여성들의 양성평등의식이 보다 높아지면서 부모에 대한 효는 시부모만이 아니라 친정부모와 동일하게 실행되어야 한다는 것이 일반적인 인식으로 변화되어왔다. 그럼에도 불구하고 한국사회에는 여전히 남성중심의 사회로서 시부모와의 관계는 부부관계에 지대한 영향을 미치고 있는 것이 현실이다. 그래서 착한 며느리에 대한 환상은 사라지지 않았고, 한국여성이 이제는 하지 않으려는 착한며느리 노릇을 다문화가정의 결혼이민자여성들에게 투영하여 실현시키고자 하는 사회적 욕망이 여전하다. 심지어 그에 대한 보상으로 상을 수여하여 널리 알리고자 하는 것이다. 그래서 순종적이고 헌신적인 아내로서의 성역할에 대해 한국여성들은 더 이상 순응하지 않는 여성들에게 귀감이 되도록 할 뿐 아니라 다른 결혼이민자여성들에게

어떻게 살아야 하는 지에 대한 사회적 압력으로의 역할을 하고 있는 것이다. 더구나 시부모 병수발을 결혼이민자 여성에게 떠맡김으로서 결혼이주 여성 개인의 희생을 통해 사회복지시스템의 부족을 메꾸려는 문제가, 현대 의료서비스 체계에서 병든 노부모를 직접 수발드는 일보다는 간병인을 고용하거나 병원에 의탁하는 경우가 많아지고 있고, 실제 노인 요양병원을 이용하는 수도 증가되고 있음을 간과하면서 나타나고 있는 것이다.

호명을 통한 집단적 정체성 부여는 여전하여 다문화가족의 소속 구성원들이 언론보도의 대상이 될 때마다 붙게 되는 ‘다문화’는 이제 집단의 특성을 드러내는 붙임 말이 됨으로써 다문화여성요원, 다문화병사, 다문화소년, 다문화아역배우, 다문화부부, 다문화자녀로서 불린다<sup>7)</sup>. 그리고 그들은 그 범주에서 한 편으로는 한국사회가 요구하는 방향으로 동화되거나, 문제집단으로서 규정된다. 사회적 압력으로서의 동화의 요구는 얼마나 ‘애국가를 척척 부르는지’로 증명해야만 하는 일이 된다. 예를 들어 2013년 8월 16일에 보도된 헤럴드 경제의 기사를 보면<행복한 ‘완득이’를 위하여> “애국가 4절도 척척…이젠 우리문화조”라는 헤드라인으로 “서울다솜학교는 한국 사회에 도움이 되는 인재양성을 목표로 교육과정 이수도 체계적이다. 학년 진급을 하려면 1학년은 한국어능력시험(TOPIC) 2급, 2학년은 3급, 3학년은 4급을 통과해야 한다. 또 각 과에 맞는 기술자격증을 따야 하고, 교가 2절과 애국가 4절까지 암기해야 졸업이 가능하다.”라고 하면서 졸업의 조건으로 제시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 애국가 암송은 귀화의 기본조건이기도 한데, 애국가를 외우는 것이 시험통과의 조건이긴 하지만 그 진정성도 증명되어야 한다고 한다.

파키스탄 커플 중 한 커플은 남편이 귀화시험을 보는 과정에서 애국가를 진정성 있게 부르지 않았다고 시험에서 떨어졌다고 한다. 외우는 것도 힘든 애국가를 어떻게 불러야 진정성 있는 노래가 될지 그 기준이 애매모호할 뿐 아니라, 늘 통제와 감시의 대상으로서 한국사회의 이등시민으로 위치 지으며 끊임없이 일반한국인과 다름을 나타내기 위해 행정안전부조차도 귀화한 결혼이

---

7)

다문화가족 관련용어	기사 보도일	신문사 명	언론보도 내용
다문화여성요원	2013.7.25	동아일보	“친정나라에 수출.... 내가 적임자”라는 제목의 기사에서 지방 중소기업에서 맹활약하는 다문화여성요원들이라는소제목 <a href="http://news.donga.com/3/all/20130725/56649065/1">http://news.donga.com/3/all/20130725/56649065/1</a>
다문화 자녀	2013.2. 26	동아일보	“빼앗긴 다문화자녀 찾을 길 열리나” 제목의 기사 <a href="http://news.donga.com/3/all/20130226/53301755/1">http://news.donga.com/3/all/20130226/53301755/1</a>
다문화 군대 다문화 병사	2012.7.10	조선일보	조선닷컴의 사외칼럼으로 “ ‘多文化 군대’는 최고의 다문화 교육장”이란 제목으로 실렸다. 내용에선 우선 신병교육대에서 다문화에 대한 이해와 수용 교육이 선행돼야 하고 다문화 병사들의 보직과 진급 문제, 병영 내 갈등을 부추기는 언행과 상징물 제거, 특정 종교나 이질적인 관습의 수용 등 우리 눈에 쉽게 보이진 않지만 곳곳에 산재한 이질감 요소의 개선도 시급하다라는 내용에서 다문화병사라는 말을 사용하였다. <a href="http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/07/10/2012071002994.html">http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/07/10/2012071002994.html</a>
다문화부부	2013.7.13	중앙일보	“다문화부부 비극...아내 구하고 남편 숨져(종합)”기사 제목 <a href="http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=12099553">http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=12099553</a>
다문화소년	2013.5.9	중앙일보	“다문화소년 지대한 최연소 남자신인상 ‘대이변’(백상예술대상)”라는 제목으로 마이리틀 히어로에 출연한 지대한에 대한 기사 <a href="http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=11476454">http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=11476454</a>
다문화아역배우	2013.1.14	중앙일보	“‘마이 리틀 히어로’ 다문화 아역 배우 지대한·황용연”이라는 기사제목 <a href="http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=10410002">http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=10410002</a>
다문화남매	2013.5.3	CBS노컷	“다문화 남매를 키운 ‘포스코 자판기’ 사연” 기사 제목[CBS 김학일 기자]

민자를 구별해내고, 그 자녀들을 외국인자녀로 분류하고 있음에도 완전한 국민으로서의 모습을 애국가로 증명해내도록 하는 모순적인 태도를 한국사회는 보이고 있다.

그러면서 동시에 다문화가정의 소속 구성원들이 모범시민이 되어야 함을 강조하는데, 그 일례가 뉴시스에서 보도된 강영은 기자의 글이다. “서울 강서구(구청장 노현송)가 부부의 날(21일)을 맞아 오는 26일 오전 11시 신록축제가 열리는 우장산 야외공연장에서 ‘모범 부부’ 시상식을 진행한다고 20일 밝혔다. 서로의 문화적 차이를 넘어 타 다문화 가정의 모범이 되는 부부에게 주는 ‘무지개 부부상’은 가양동에 거주하는 ‘강준호·이경미 부부’에게 돌아갔다. 베트남 아내와 결혼해 올해 10년차가 된 부부로 시아버지를 모시며 2남1녀의 가정으로 살고 있다. 봉사단 활동을 하고 있는 아내와 이를 적극 도와주고 있는 남편과 함께 성실한 가정을 이루고 있다.”<sup>8)</sup> 와 같은 보도를 하고 있다. 평범한 삶을 살아가는 일이 다문화가정에게는 버거운 일이 되고 있다. 그들은 무엇을 하든 화제의 중심에 서는 데, 그것은 연예인에게 부여되는 스타로서의 특권적 위치도 아니면서, 여러방식으로 언론에 노출되면서 동시에 평가의 잣대 위에서 모범과 문제집단 사이에 놓여 있는 것이다.

그래서 원인과 결과가 왜곡된 제목뽑기의 기사 헤드라인으로 인해 마치 피해자인 결혼이민자여성 때문에 가해자인 한국인 남편들의 가정폭력이 늘어난 것으로 오해할 수 있는 문장을 써내기도 한다. 예를 들어 “국제결혼 늘면서 남편 폭행 급증 ... 보복 우려 경찰서에 신고 꺼려”라는 헤드라인을 단 중앙일보의 2013년 7월 23일자 보도 같은 경우이다.<sup>9)</sup> 이는 국제결혼이 원인이 되어 한국남성의 폭력이 늘어난 것처럼 기사의 문장이 왜곡되어있다. 가정폭력의 문제는 비단 국제결혼한 다문화가족만의 문제이기만 한 것이 아님에도 불구하고

---

8)기사입력 2012-11-22 03:00:00 기사수정 2012-11-22  
(<http://news.donga.com/3/all/20121122/51019547/1>)

9) [중앙일보] 입력 2013.07.23 00:30 / 수정 2013.07.23 00:30  
[http://article.joins.com/news/article/article.asp?total\\_id=12140985](http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=12140985)  
[우리 동네 이 문제] 아산 이주여성 가정폭력 피해  
최근 아산지역에 국제결혼이 증가하면서 이주여성에 대한 가정폭력 피해도 덩달아 늘고 있다.  
이에 개선책 마련이 절실한 실정이다.

고, 이러한 헤드라인 국제결혼이 늘지 않았다면 남편 폭행이 급증하지 않았을 것이라는 듯이 보도하고 있는 것이다.

이러한 언론의 보도 행태는 다문화가정자녀를 다루는 기사에서도 드러나고 있다. 기사보도 2) "뚜렷한 목표 있다면, 공부 앞에 장벽 없어요"라는 기사로 "지난해 말, 안은지(충북 청주 봉명중 3년)양과 이병찬(경북 봉화중 3년)군은 청주외국어고(영어과)와 경북외국어고(중국어과)에 나란히 합격했다. 둘은 공통 점이 꽤 많다. 변변한 입시학원 하나 없는 지방에서 '외국어고 합격'의 쾌거를 이룬 게 그렇고, 중국인 어머니를 둔 다문화 가정 출신인 게 그렇다. LG그룹 사회 공헌 프로그램 '사랑의 다문화학교' 과학인재 과정에 선발, 계열을 망라해 두각을 나타낸 '융합형 인재'란 점도 똑 닮았다."라고 보도하고 있다. 이 기사는 공부를 잘하는 다문화가정의 자녀를 칭찬하면서도, 제목에서 다문화가정의 부모를 둔 것을 장벽이라는 표현 속에 함축함으로써 잘 극복한 스토리로 소개하고 있다. 그러나 기사내용을 보면 두 학생모두 자신의 상황을 장벽으로 전혀 느끼지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 기자가 제목에서 장벽이라는 표현을 쓴 것은 한국사회에서 다문화가정에 대해 가지고 있는 편견 즉 어렵고 힘들고 왕따인 집단으로서 인식하고 그들의 사회 부적응에 대해서 부각시켜온 왜곡된 이미지 속에서 의외의 성과임을 강조하려는 취지로 보인다. 다문화가정의 자녀들이 성장하는 과정에서 유독 학습능력의 문제가 거론되기 때문일 것이다<sup>10)</sup>.

이렇게 방송프로그램이나 언론보도 등 미디어를 통해 재현되는 다문화가족은 그들이 원하는 방식의 재현이 아니라 타자에 의해 재현되는 수동적 존재가 되고 마는 현실에 놓이게 된다. 그런데 이러한 미디어의 재현들이 문제가 되는 것은 제작자의 의도 또는 기자의 의도가 고의적이든 아니든 상관없이 대상이 된 다문화가족이라는 집단에 대해 왜곡된 이미지와 편견 내지는 고정관념을 유포하고 확대재생산하고 있다는 점이다. 그리고 이러한 미디어의 재현은 대중들에게 영향을 미치기 때문에 문제이며, 이것이 인종적 편견과 차별을 유

---

10)오선영기자 맛있는공부 2013.01.28

[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2013/01/27/2013012700753.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/01/27/2013012700753.html)

발하는 원인으로 지목되고 있다는 것이 더 문제라고 할 수 있다.

#### 4. 나가며

정부정책 보도 자료와 미디어의 역할은 따로 떼어내어 논의할 수가 없다. 미디어는 담론을 만들어내는 창구가 되기도 하고, 담론을 유도해내는 역할을 하기도 한다. 그렇기 때문에 정부의 보도 자료를 분석과 사실관계의 확인 없이 인용하여 미디어로 내보내는 것은 위험할 수 있으며, 그것이 확산 재생산 되면서 가져올 한 집단에 대한 편견과 왜곡된 이미지의 재생산 및 정형화된 고정관념의 고착화 또한 문제이다. 그러한 위험성에 노출되어 있는 존재가 바로 다문화가족으로서 국제결혼한 당사자들이 이젠 더 이상 쓰기 싫어하고, 거부하고 있는 집단적 정체성의 문제이다. 특히 이는 피부색, 언어, 종교나 문화와 같은 각각의 에스닉이 가진 특징을 드러내는 생물학적 인종주의 문제가 아니라, 삶의 맥락의 다양성이나 그 개인의 다중적 정체성과 상관없이 하나의 집단으로 분류되고 범주화되면서 의미를 얻어 가는 과정에서 표상되는 이미지가 인종주의화 되어 가는 것이 문제이다. 인종주의는 인종적 특징에 대한 신념에 기반하여 개인이나 집단의 행동과 태도, 사회와 국가정책이 결정되는 현상을 포괄적으로 지시한다(전규찬, 2001)<sup>11)</sup>. 다만 한국사회의 특징은 단일민족이라는 허구적 신화 위에서 인종적으로 다름만이 아니라 민족적으로 다름이 백인대 유색인이라는 이분적 구도가 아니라 한국인 대 다문화가족이라는 이분적 구도 위에서 인종주의화 되는 경향이 있다는 것이다. 그리고 그러한 바탕 위에서 우월한 주류집단으로서의 한국인들이 정책이나 미디어를 통해 끊임없이 다문화가족의 열등성을 강조해내거나 모범적 생활에 대한 포상을 줌으로써 또는 감시와 통제의 수단을 동원해내어 관리함으로써 어떻게 다문화가족이 한국사회의 이등시민인지를 각인시켜주는 작업을 해오고 있다. 이는 다인종시대에 있어서 다양성을 모토로 다름이 차별이 되지 않는 세상을 꿈꾼다는 다문화

---

11) 언론과 사회 (2001년) 여름, 9권 3호 74p



시대와는 전혀 걸맞지 않는 상황이다. 이러한 상황에서 당사자인 다문화가족의 구성원들이 자신들의 주체적인 위치가 훼손되는 것에 대해 목소리를 내고자 하는 욕구가 점점 강해지고 있음을 목도하게 된다. 이는 최근 발족한 글로벌커뮤니티협회의 19개 자조모임단체들의 모습에서 발견되고 있으며, 최근 문화기획자과정을 수료한 결혼이주여성들의 모습에서 목도되고 있다. 그리고 그들은 다문화가족이라는 집단적 정체성으로 부여된 그 이름을 버리고 싶다고 말하고 있다. 그러면서 동시에 자신들의 발전하는 한국어 실력이나 한국사회의 적응정도 만큼이나, 각각의 개인들이 가진 삶의 다양성과 맥락을 알아주기를 바란다. 그리고 이주민이라는 이유로 늘 초보적인 위치에서 가르침의 대상이 되어, 깊이와 전문성이 떨어지는 교육을 강요받는 단계에서 벗어나 더 멋진 도약을 꿈꾸며 주류가 되고 싶어 한다. 그러나 한국사회가 가진 고정된 틀 속에서 그들은 완전한 주체성을 획득하기가 힘들다. 그 고정된 틀이 인종주의화된 차별을 강화하고, 다문화가족을 세상의 소수자로 낙인화 하지 않도록 할 수 있는 변화가 필요한 시점이며, 그러기 위해서는 정부정책과 미디어를 감시하고 평가하고 시정을 요구해 낼 수 있는 모니터링이 지속적으로 이루어져야 한다고 본다. 2013년에도 국가인권위원회는 방송프로그램을 중심으로 모니터링을 해왔다. 하지만 단지 1년 중 몇 개월을 집중적으로 모니터링 한 후 시간적 시효성도 맞지 않는 시기에 결과보고서 발표와 함께 권고되는 형식적 모니터링보다는 지속적이고 시의적이며 즉각적 권고를 유도해 낼 수 있는 모니터링을 통해 정책과 미디어가 인종주의화되는 위험을 견제할 필요가 있다고 본다.





[주제2]

## 국내 거주 '재외동포사회'의 변화와 정부정책

-중국 동포에 대한 중앙 및 지방정부 정책을 중심으로

| 박 우(한성대 교양학부)



# 국내 거주 ‘재외동포사회’의 변화와 정부 정책<sup>12)</sup>

## - 중국 동포에 대한 중앙 및 지방정부 정책을 중심으로 -

박 우

(한성대학교 교양학부 조교수)

### 1. 국내 거주 중국 동포 사회의 변화

서울 남서부 구로구, 금천구, 영등포구에는 중국 동포 이주민들이 형성한 집거지가 있다. 그런데 이 집거지는 한국의 일반 노동시장에 고용된 노동자들의 단순한 거주 지역이 아니라 중국 동포들이 형성한 상권이기도 하다. 일명 연변거리로 불리는 가리봉동과(남구로역부터 구로동로를 따라 남부순환도로까지) 대림동(지하철 대림역 주변)은 나름 규모가 있는 중국 동포 집거지이다. 2008년 7월과 2013년 7월 8일부터 8월 3일까지 중국 동포 밀집지역에 대해 조사를 했는데, 사업체 간판을 중국어 단독 표기, 혹은 중국어와 한국어를 병기한 사업체를 중심으로 각각 194 사례와 90사례를 수집하였다. 결과 이 가게들 중 2008년의 경우 한국인 소유 가게는 13.4%, 한국국적 귀화 중국 동포가 소유한 가게는 44.8%, 중국적 중국 동포가 소유한 가게는 37.1%로 나왔고, 2013년 가리봉동의 경우 한국인 소유 가게는 29개(32%), 한국국적으로 귀화한 중국 동포가 소유한 가게는 59개(66%), 중국국적 중국 동포가 소유한 가게는 2개(2%)로 조사 되었다.<sup>13)</sup> 이는 중국 동포 집거지에 이미 상당한 규모의 중국 동포

12) 본 글은 미완성 원고이므로 인용을 금한다. 아울러 본 글의 4장과 5장은 양한순·박우 외 (2013), “서울 거주 중국 동포 실태 조사 및 정책 수립 보고서”의 2장 1절 부분을 발췌한 것임을 밝힌다.

13) 이렇게 가시적인 사업체를 소유하고 경영하는 중국 동포 이주민 외에 유통부문을 책임진, 즉 생수, 주류의 유통에 있어서도 중국 동포 사업가들이 있었다.

소유의 사업체가 형성되었음을 의미한다.

<표 1> 사업주의 국적, 민족 분포

	밀집지역 조사, 2008 (N=194)	가리봉동 조사, 2013 (N=90)
귀화 중국	44.8% (87개)	66% (59개)
동포 중국적	37.1% (72개)	2% (2개)
동포 한국인	13.4% (26개)	32% (29개)

출처: ‘밀집지역 조사’-‘중국동포 밀집지역 실태 설문 조사, 2008’  
 ‘가리봉동 조사’-‘가리봉동 사업체 조사, 2013’

주: 밀집지역 조사에서 ‘한족 등 기타 민족’은 1.0%, 무응답은 3.6% 이다.

가리봉동의 거주 능력이 포화되고 2005년부터 재개발과 관련된 정책들이 언급되면서 신규 유입인구 수용능력은 점차 약화되고 있다. 대신 가리봉동과 인접한 대림동 일대에 가리봉동보다 몇 배에 달하는 중국 동포 이주민이 새로운 집거지 혹은 상권을 형성하여 살고 있다. 대림동에서 여러 가지 서비스업에 종사하는 중국 동포 이주민 비중도 상당하다.

2006~2007년까지만 하여도 중국 동포 이주민 집거지에서 자영업을 시작한 중국 동포 자영업자들은 스스로를 ‘상인’이라고 불렀다. 예를 들어 ‘중국동포상인연합회’와 같은 상인들의 모임이 2006년에 출현하였던 것이다. 그런데 2007년 이후부터 이들은 상인이 아닌 ‘사업가’라는 용어를 사용하기 시작하였다. 그 이유는 지역의 중국 동포 이주민 인구가 늘어나면서 자기 고용 자영업자에서 유급고용이 있고, 본인이 잠시 하는 일에서 자리를 비워도 사업에 전혀 지장이 없는 사업가로 변모하였기 때문이다.<sup>14)</sup> 물론 현재 사업을 새로 시작했거

14) 이 글에서 사용하는 ‘사업가’의 의미는 고용원이 없는 자영자와 고용원을 둔 사업주를 모두 포함하고자 한다. 일각에서는 ‘소규모 자영기업가’, ‘자영사업가’, ‘중소기업가(혹은 넓은 의미에서의 기업가)’ 등 용어를 사용하지만 이 글에서는 ‘사업가’라는 용어를 사용한다.

나, 사업 확장의 욕구가 크지 않을 경우에는 작은 영세 자영업을 운영할 수 있겠으나 이미 중국 동포 이주민 집거지 내에 여러 개 사업체를 만들고 이런 집거지 외에도 새로운 가게를 열어 상대적으로 특정 산업에서 상당한 규모를 형성한 중국 동포 사업가들이 있다. 이들은 주로 요식업(중국요리를 만드는 식당, 중국 동포 요리를 만드는 식당, 한국요리를 만드는 식당), 노래방, 핸드폰 가게, 신발 및 옷 가게, 컴퓨터 가게, 중국식품점, 한국내 주류유통, 한-중 무역 회사, 여행사, 통번역회사, 화장품가게 등을 운영하고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 중국 동포 사업체

사업체 종류	실태조사 비중(N=124)	가리봉동 비중(N=61)
식 당	37.8%	62.2%
노래방	14.0%	16.4%
핸드폰가게	2.0%	1.6%
의류가게	1.3%	1.6%
컴퓨터가게	1.3%	—
중국식품점	3.3%	—
주류유통회사	0.7%	—
한중 무역회사	12.7%	—
여행사	11%	8.2%
화장품가게	2.0%	—
기 타	6%	—
안 마	—	3.3%
행정사	—	3.3%
미용 및 네일아트	—	3.3%

출처: '실태조사'-'서울 거주 중국 동포 실태조사 자료, 2013'  
'가리봉동'-'가리봉동 사업체 조사자료, 2013'

주: 하나 이상의 사업을 하는 사업가들이 있기에 전체 퍼센트는 100이 아님.  
가리봉동 조사 데이터에서의 비중은 절대 비중임.

2013년 7월 1일부터 30일까지 서울지역 중국동포에 대한 실태조사에 서울에

서 사업을 하고 있는 중국 동포가 146사례 수집 되었는데 이들의 서울에서의 사업 시작 시기는 한중수교 직후인 1993년부터 2013년 현재까지 다양하게 분포되어 있다. 특히 2007년 방문취업제의 실행을 계기로 사업을 시작한 중국 동포들의 비중이 상당했는데 2007년부터 2012년 사이에 사업을 시작한 중국 동포는 전체의 70%에 달했다. 이주민 사업가 형성에 대해서 ‘수요-공급’의 상호작용적 접근이 있는데(Waldinger, Ward, and Aldrich, 1985) 수요 차원의 접근에서 보면, 특정 산업에 대한 수요가 많아짐에 따라 그 산업에 종사하는 사업가의 형성이 가능해 진다. 또한 이런 소비자들은 단순한 소비자가 아니라 같은 민족 고용을 가능케 하는 노동력이기도 하다. 이런 노동력은 체류국의 분절노동시장 구조에 의해 집거지를 형성하게 된다(Wilson and Portes, 1980). 즉 중국 동포 사업가의 형성에 있어서 먼저 풍부한 소비시장의 형성, 고용 가능한 풍부한 노동력이 전제되어야 한다. 그러나 중국 동포 개인의 인적자본이나 사회자본이 어떠하더라도 한국에 입국하는 그 순간부터 경제활동은 체류자격에 의해 규제를 받는다. 즉 종사상지위로 보았을 때 고용주가 될 수 있는 자격이 따로 주어진다는 것이다. 따라서 한국에서 중국 동포 사업가의 형성을 볼 때 필히 이 법적인 자격도 함께 고려해야 한다. 이 세 가지를 가능하게 했던 것은 바로 1980년대 중후반부터 유입된 이주민에 대한 한국 정부의 일련의 정책들이었다. 또한 이주민 사업가 형성에 있어서 공급 차원의 접근에서 보면 가족지원, 초기자본, 사회자본, 인적자본과 같은 변수들이 언급되고 있다.

## 2. 동포정책 및 산업인력정책<sup>15)</sup>

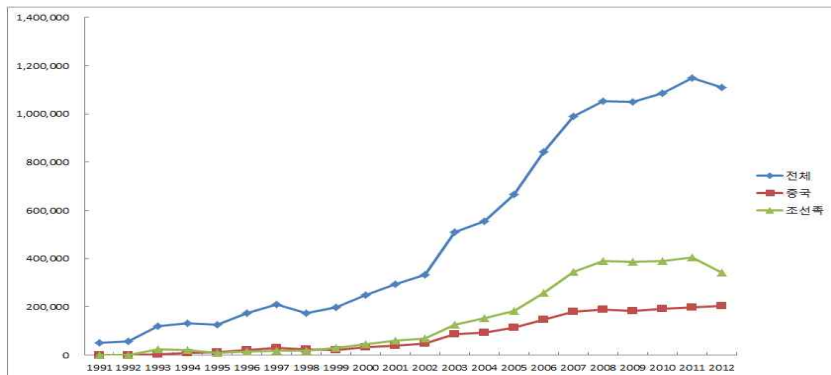
1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언’을 계기로 모국방문은 한국에 연고를 둔 중국 동포들의 한국 방문을 가능케 하였다(대한민국외교백서 1988). 그 뒤 1992년 한중수교 직후 1993년부터 한국기업의 중국진출과 함께 산업연수생 신분으로 한국에 유입되는 중국 동포가 늘기 시작한다. 산업연

15) 결혼이주와 유학의 경로를 통해 중국 동포들이 한국에 유입되었지만 거의 대부분을 차지하는 노동력이동에 대해서만 언급하고자 한다.



수생제도는 외국인력을 법적으로는 연수생이지만 실체는 노동력으로 활용하게 한 제도로써 잇따른 문제들이 불거지자 2000년부터 연수취업제가 도입된다. 즉 연수생 신분으로 2년 있고 그 뒤에 1년 취업이 가능한 제도였다. 2002년에는 외국국적동포 취업관리제가 시행되면서 서비스업에 중국 동포들이 취업이 가능한 제도적 틀을 마련하였다. 따라서 2001년 59,966명, 2002년 70,325명이었던 국내 중국 동포의 규모는 2003년에 126,383명으로 급증한다([그림 1] 참조). 또한 2004년부터 실시된 고용허가제(중국 동포에게 한한 특례고용허가제)는 중국 동포의 입국을 더욱 가속화 시켜 2004년부터 2006년사이 국내 체류 중국 동포 규모는 153,510명, 183,037명, 259,245명에 달한다. 그 뒤 2007년부터 외국 국적동포, 특히 중국 및 CIS 지역 한인들에게만 해당하는 방문취업제로 인해 2012년 현재 국내 체류 중국 동포 인구는 55만 명(중국적 45만 명, 국적 취득 10만 명)에 달한다.<sup>16)</sup>

[그림 1] 연도별 국내 중국 동포 거주자 규모



출처: '출입국통계연보 1991년~2012년'에서 정리

주: 주로 장기체류 등록 중국 동포와 미등록 중국 동포를 합산하여 정리한 것임. 단기체류 중국 동포까지 합산하면 그 규모는 더 증가할 것임.

16) 그래프에서 2013년에 와서 국내 거주 중국 동포의 규모가 약간 감소하는 것으로 보이는 이유는 2007년 방문취업제가 5년 유효 기간이기에 2007년 방문취업자격을 취득한 중국 동포들의 체류자격의 만기에 따라 귀국하는 사례가 발생했기 때문이다.

이렇게 유입된 대량의 중국 동포들은 주로 서울과 경기도에 분포되어 있다. 2013년 상반기 기준 서울시에 거소신고를 한 중국인은 178,262명인데 그 중 중국 동포는 136,991명이다.<sup>17)</sup> 서울시의 경우 자치구별로 중국 동포의 절대 인구가 상대적으로 많은 곳은 영등포구(29,961명), 구로구(22,665명), 금천구(14,415명), 관악구(12,067명) 등이다([그림 2] 참조).

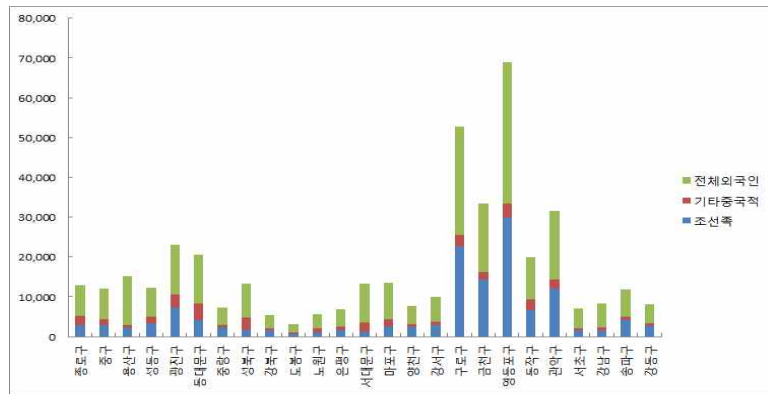
자치구보다 미시적인 수준으로 들어가 중국 동포가 상대적으로 많은 동을 살펴보면 구로구 가리봉동에 6,090명, 구로2동에 6,526명, 영등포구 대림2동에 7,407명으로 가장 밀집해 있는 곳임을 알 수 있다. 이런 밀집한 동을 중심으로 구로구, 금천구, 영등포구, 관악구, 동작구 등 행정적으로는 분리되었으나 지리적으로 인접한 동에 대부분의 중국 동포들이 살고 있다.

이와 같은 일련의 산업인력정책으로 대량의 중국 동포가 유입되었지만 중국 동포의 유입과 체류자격은 1999년의 재외동포법과 함께 고려해야 한다. 대한민국정부 수립 이후 해외로 나간 사람들을 재외동포로 인정하는 재외동포법이 1999년 국회를 통과하자마자 위헌판결을 받고 2004년 개정되면서 사실상 외국 국적동포에만 해당하는 취업관리제와, 특례고용허가제, 방문취업제도 가능하였던 것이다. 이런 제도는 기타 외국인들과 달리 취업 및 피고용 가능 업종이 훨씬 더 많으며 상대적으로 장기적으로 체류할 수 있는 기회도 더 많이 주어진다. 또한 2007년부터 재외동포자격이 중국 및 CIS지역 한인들에게도 점진적으로 부여되면서 한국에서 경제활동을 함에 제도적 장애가 상당부분 없어졌다. 서울지역 중국 동포 사업가 124명 중 37%(46명)가 한국국적으로 귀화, 19%(23명)가 영주권, 44.4%(55명)가 재외동포자격으로 있었다. 즉 이렇게 한국국적이거나 영주권과 같은 법적 자격 외에도 재외동포자격은 중국 동포들의 경제활동, 특히 고용주로서 가능한 제도였다.

---

17) 이는 거소신고를 기준으로 산출한 결과이다. 실제로 서울이 아닌 다른 곳에 거소신고를 하고 서울에서 살고 있는 중국 동포가 많기에 통계치보다 훨씬 더 많은 중국 동포들이 서울에 살고 있다고 볼 수 있다.

[그림 2] 서울시 자치구별 중국 동포 거주자 규모



출처: 서울특별시 서울통계 홈페이지에서 정리한 것임, stat.seoul.go.kr

### 3. 중앙정부의 국내 거주 동포에 대한 정책

#### 1) 법무부

##### (1) 방문취업제

2007년 방문취업제의 시행은 중국동포사회의 민족 정체성 고양과 한국에 대한 이미지 제고 등에 큰 효과를 가져왔다. 그 동안 모국 입국이 근본적으로 불가능하던 한국에 친척 등의 연고가 없는 동포들에게까지 한국 입국의 길이 열리게 됨에 따라 중국동포사회에는 일대 한국 열풍이 불게 되었다. 방문취업제는 중국동포의 합법적이고 안정적인 한국 체류에 많은 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 이것은 결국 중국동포들에게 자유로운 한국 체류가 가능한 재외동포 체류 자격을 과감하게 부여할 때 오히려 동포들이 더욱 안정적으로 한국에 정착할 수 있을 것임을 알 수 있다.

정부는 이러한 현상에 대하여 기존에 외국인력정책위원회를 통한 중국동포 체류 규제 방침이 와해되고 국내 취약계층의 일자리를 보호하고자 한 조치 또한 무력화 될 수 있다는 우려 속에서 기존에 시행되어 오던 중국동포의 재외동포 체류자격 확대 정책을 제한하기도 하였다.<sup>18)</sup> 정부는 기존에 제조업, 농축산업, 어업, 간병인 또는 가사보조인으로 1년 이상 동일직장에서 근무한 사람 등에게 재외동포 자격변경을 허용하던 정책을 변경하여 지방 제조업, 농축산업 등의 한 직장에서 최소한 2년 이상 근무한 경우에만 자격변경이 가능하도록 한정하고 기존의 간병인, 가사보조인은 자격변경 대상에서 제외시키기도 하였다.

동포들에 대한 재외동포 자격변경 기준을 엄격하게 변경한 이러한 정책은 “중국동포에게 폭 넓게 재외동포(F-4) 자격을 부여할 것인가의 문제는 충분한 사회적 여론 수렴과 공감대 형성과정이 반드시 선행될 필요”가 판단하는 고용노동부의 反동포적인 정책기조 때문이기도 하다. 재외동포 체류자격의 중국동포들일지라도 중국동포의 체류규모가 증가하면 내국인 고용보호가 어려워진다는 기존의 해묵은 단순노무 시비 때문이다. 재외동포법이 시행된 지 20년이 경과하는 동안 동법에 대한 위헌시비 파동을 거쳐 동포에 대한 차별적 문제를 해소하여야 한다는 당위성에 대하여서는 시민사회와 정책당국이 이미 모두 동의한 바가 있다. 그리고 이러한 동의에 기초하여 정부는 그 동안 고용허가제 특례조치를 통하여 중국동포들의 요구를 수용하려고 노력하였고 또한 재외동포법의 전면 적용을 위한 예비적 단계로 방문취업제를 도입 시행하기도 한 것이다. 그리고 2009년부터는 방문취업 자격자들을 적극적으로 재외동포 체류자격으로 변경하여 줌으로써 중국동포에 대한 재외동포법 차별적용의 문제를 점

---

18) 법무부는 2009년 3월부터 제조업·농업 등 3D 업종 분야로서 내국인들이 취업을 기피하여 만성적인 인력부족을 겪고 있는 산업분야에 방문취업자격 동포들이 1년 이상 취업하는 경우에는 이들에게도 적극적으로 재외동포 자격 변경을 허용하기 시작했다. 2010년 4월 26일부터는 자격변경 요건을 더욱 완화하여 제조업, 농축산업, 어업 분야에서 6개월 이상 장기근속하고, 국내에서 관련 분야 기능사 자격증을 취득한 사람 및 방문취업 추천 대기자 중 일반연수(D-4) 및 방문취업(H-2) 자격변경 절차를 거쳐 6개월 이상 농축산업, 어업 또는 제조업에서 장기근속한 사람 등도 포함시켰다. 이러한 완화조치로 재외동포 체류자격을 지닌 중국동포는 2009년 2,493명에서 2011년 3월에는 42,133명으로 급증하였다.

진적으로 해소해가고 있었다. 그런데 다시 해묵은 주장인 “사회적 여론 수렴과 공감대 형성과정이 반드시 선행될 필요”하다는 것은 그 동안의 정부가 시행한 중국동포 포용정책의 근거를 스스로 부정하는 것이다.

그러나 2012년 4월 법무부는 중국동포 등에 대한 재외동포(F-4) 자격부여 확대정책을 통하여 국내 공인 국가기술자격증(기능사 이상) 소지자(단, 내국인 일자리 보호를 위해 건설 분야 제외)에게 재외동포 자격부여하고 또한 국내 체류동포의 만19세 이상 만25세 미만 자녀에 대한 입국기회를 확대하여 국내에 합법적으로 장기체류 중인 자의 만19세 이상 만25세 미만 자녀에게 1년간 유효한 단기일반(C-3-1, 90일) 복수사증 발급하고 이들도 기능사 자격을 취득할 경우 과감하게 재외동포(F-4)자격을 부여하는 정책을 시행하였다. 이 정책은 시행과 동시에 방문취업 만기자 재입국정책으로 인해 한국 계속 체류 및 취업이 불가능한 동포 및 그 동안 한국 입국의 길이 근본적으로 차단되어 있던 차세대 젊은 세대에게 어둠 속에 빛을 던져주는 매우 희망적인 조치로 받아들여졌다. 또한 2013년 9월 1일부터는 모든 만 60세 이상 중국동포들이 조건 없이 재외동포 체류자격을 부여하기 시작하였다.

## 2) 노동부

1992년 이전은 외국인의 국내취업은 해당 직종의 전문성과 특수성으로 인해 국내에서 인력을 구하기 어려운 특정직종의 전문기술인력에 한하여 허용하였고, 출입국관리법에 의거 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7) 등 전문기술인력에 대해서는 고용계약 체결 등 일정한 체류자격 요건을 갖춘 경우 취업을 허용하였다. 단순기능인력에 대해서는 원칙적으로 금지하되 1992년부터 개발도상국과의 경제협력도모 등을 위해 외국인산업연수생제도를 도입, 운영하였다.

2002년 12월부터 서비스분야에 외국국적동포를 대상으로 취업활동을 허용하는 취업관리제를 도입하였고, 2003년 8월 “외국인근로자의고용등에관한법률”

제정, 공포로 고용허가제가 도입되었다. 2005년 7월 27일, 외국인력정책위원회에서 고용노동부, 법무부 등 16개 관련부처 합의를 통해 산업연수제를 폐지하고, 고용허가제의 일원화(2007.1.1) 방침을 확정하였다. 2007년부터는 중국 및 CIS지역 동포를 대상으로 방문취업제를 시행하였다.

노동부 산하 한국산업인력공단은 방문취업 체류자격 동포들을 대상으로 입국 초기 3일 취업교육을 실시하고 있으며 건설업에 종사하고자 하는 동포들을 대상으로는 건설업 취업교육을 추가로 실시하고 있다. 또한, 2011년 11월 16일부터는 동포관련 언론사를 통해 'H-2동포 귀국취업·창업 위한 국비 직업훈련'을 실시한다고 공지했다. 고용허가제로 취업기간이 만료되어 2012년 12월 31일까지 귀국예정인 방문취업 중국동포근로자를 대상으로 본국에 돌아가서 취업 및 창업을 할 수 있도록 직업훈련과정을 개설해 훈련생을 모집한다는 내용이었다. 하지만 12월까지만 운영되는 교육은 준비기간이 워낙 짧았던 탓에 홍보조차 제대로 이루어지지 않아 7개 교육기관이 모집한 인원은 100명을 살짝 넘긴 수준이었다. 체류기간의 만료로 2012년에 중국으로 돌아가야 하는 중국동포가 약 7만여 명이라는 사실을 감안할 때 1%도 되지 않는 숫자였다. 교육 시간과 내용에 대한 실효성 문제도 도마에 올랐다.

### 3) 외교통상부

외교통상부는 산하 재외동포재단을 통해 중국동포 포함 재외동포 지원업무를 실시하고 있으나 '재외동포재단법'에 의하여 해외에 있는 동포사회에 범위를 제한하고 있다. 중국동포와 관련하여서는 해마다 '중국지역 조선어교원 초청연수' 프로그램을 운영하여 보름간 중국 지린(吉林)성, 랴오닝(遼寧)성, 헤이룽장(黑龍江)성, 내몽고 등의 중국 동포학교에서 온 중국 동포 교원들을 상대로 최신 국어 교수법을 가르쳐주고, 국내 초·중·고등학교를 참관 수업을 비롯해 다양한 문화 체험을 실시하고 있다. 또한 국내 대학에서 수학하고 있는 재외동포 학생들을 재외공관의 추천을 거쳐 장학생을 선발하여 1997년부터 2013

년 5월 현재까지 총 630여 명의 재외동포 학생들에게 생활비 등을 지원해주고 있다. 이외 재외동포 교육기자재 등 교육자료 지원, 재외동포 청소년·대학생 모국연수, 재외동포교육지도자 초청연수 등이 있다. 하지만, 관련 법규의 제한으로 국내에 체류하고 있는 중국동포를 포함한 동포사회에 대한 지원은 거의 없는 상황이다.

#### 4) 보건복지부

보건복지부의 중국동포 관련 정책은 2013년 1월 26일부터 시행한 결혼이민자, 영주권자, 국내 거소신고한 재외국민, 외국국적 동포에게 장애인 등록을 허용하는 장애인복지법 개정안이 유일하다. 장애인 등록을 한 중국동포를 포함한 외국인은 원칙적으로 일반국민과 동일한 복지서비스를 제공받고 서비스 특성과 예산 상황에 따른 사업별 대상자 기준에 적합할 경우 서비스를 받게 되었다.

#### 5) 교육부

교육부는 재외동포교육 유아용 교재 보급, 재외동포자녀 모국방문 지원, 재외동포교육진흥재단 지원, 재외동포 교원 현지연수, 재외동포 한국어교사 초청연수 등 사업을 진행하고 있으나 전부 해외에 있는 재외동포 관련 프로그램이고 전문 국내 체류 중국동포 관련 정책은 없는 상황이다.

재한중국동포 자녀 교육은 정부의 '다문화 교육'에 일괄적으로 포함되어 적용 받고 있다. 교육부에 따르면 올해 다문화 학생 수는 5만5767명이다. 2012년 9월 기준으로 다문화 학생 부모의 국적은 중국(33.8%)이 가장 많다. 이 중 중국동포(중국 동포)가 17.4%를 차지하고 일반 한족이 16.4%다. 그 뒤로는 일본(27.5%), 필리핀(16.1%), 베트남(7.3%), 태국(2.4%), 몽골(2.2%) 순이다.

정부는 2012년 3월 ‘다문화 교육 선진화 계획’을 발표하며 대책 마련에 나섰다. 다문화 학생이 정규 학교에 배치되기 전 사전 적응 교육을 받을 수 있는 예비학교를 전국적으로 확대하는 계획이 수립됐다. 현재 52개 예비학교가 운영 중이다. 다문화 가정 아이들이 일반 공교육에 잘 적응하게 하기 위한 제도다. 다문화 학생이 많은 경우 그 학생들을 위한 특별학급을 설치할 수 있도록 법제화하는 초·중등교육법 시행령 개정도 추진 중이다. 다문화 학생의 장점인 언어 능력을 키우기 위해 이중언어 교사도 확대하고 있다.

#### 6) 여성가족부

여성가족부는 2011년 10월 5일부터 다문화가족의 범위를 ‘인지 또는 귀화로 인한 한국인’과 ‘외국인 또는 귀화자’로 이루어진 가족으로까지 확대하면서 중국동포가 귀화해 한국국적을 얻은 경우와 같은 한국계 중국인(중국동포)과 혼인한 경우도 다문화 가족에 포함시켰다. 이는 2011년 4월 공포된 ‘다문화가족 지원법 일부 개정법률’에 따른 것이다. 이 정책으로 국적회복 혹은 귀화한 중국동포들과 그 가족들이 다문화가족으로 분류되어 지원을 받게 되었으나 여전히 대다수 중국동포들은 제외되었다.

#### 7) 문화체육관광부

문화체육관광부 역시 재외동포 한국어교사 교육, 한국교육 보조자료 지원 등 재외동포를 대상으로 하는 프로그램은 있으나 재한동포 대상은 거의 없는 실정이다. “문화체육관광부장관배 전세계해외동포축구대회” 역시 2002년 중국 연변에서 최초로 개최된 이후 2004년 미국 시카고, 2006년 경기도 고양, 2008년 경기도 가평, 2009년 강원도 횡성, 2010년 경남 합천, 2011년 경북 경주에서 개최되었지만 재한동포는 제외되었다.



#### 4. 지방자치단체의 국내 거주 동포에 대한 정책

전국의 지자체에서 명확하게 국내거주 재외동포정책을 지원할 수 있는 법적 조례가 명확하지 못하다. 대부분 외국인지원조례에 근거하여 구체적 집행과정에서 중국동포지원에 조금씩 관심을 돌리고 있는 상황이다.

현재 지자체가 다문화정책을 지원할 수 있는 법적 근거는 2007년에 제정된「재한외국인처우기본법」과 2008년에 제정된 「다문화가족지원법」을 들 수 있고, 지방정부차원의 「거주외국인지원조례」를 들 수 있다. 따라서 지자체가 외국인을 지원할 수 있는 근거가 되는 것은 이러한 거주 외국인 지원조례이다. 행정자치부는 2007년 2월 당시 90일 이상체류하는 외국인을 대상으로 행정지원 방안을 마련하여 지역사회의 일원으로 생활할 수 있도록 하는 표준조례안을 준거안으로 제시하고, 이를 통해 지자체로 하여금 거주외국인 지원조례 제정을 유도해 왔다(양기호, 2006; 박세훈, 2011).

각 지자체에서 다문화관련의 관련부서의 중앙-지방의 수직적 경직관계로 정책집행이 원활하지 못할 뿐만아니라 더 나아가서 중국동포관련 지원정책을 펼칠 수 있는 행정적, 전문지식도 모자라고 있다. 구체적으로 아래와 같은 세가지 점에서 한계를 갖고 있다. 첫째, 지자체의 지원조례나 시책이 각 지자체 특성이나 외국인의 생활여건을 고려하면서 제정되어야 함에도 불구하고, 중앙정부의 모범답안적으로 제시된 조례안에 의존하기 때문에 지자체의 독자성이 부족하며 지자체간 대동소이하다. 둘째, 각 행위자간(중앙부처간, 중앙-지방 간, 광역-기초 간, 중앙-지방-민간 등)의 역할에 대한 규정 미흡으로 효율적 정책집행의 어려움이 있다(한승준,2009; 박세훈, 2011). 셋째, 지자체의 지원조례는 미등록외국인 등에 지원이 제외되기 때문에, 실제 인도적 차원에서 지원이 필요할 때에는 예외조항이나 단서조항을 첨가하는 형식으로 수행하여 정책의 실효성이 떨어지고 있다(한승준,2009; 박세훈, 2011)..

요컨대, 이러한 입법적 준거의 미비나 실효성의 미흡은 지방정부의 다문화사회 대비에 장애가 되고 있다. 지자체의 외국인지원조례는 중앙정부 지침에

의존하기 때문에 그 기본내용에 있어서는 대동소이하며, 문제는 지원의 근거가 되는 이 지원조례조차 제정되지 않은 지자체가 여전히 존재한다는 점이다 (행자부, 2008; 한승준,2009; 성은혜,2011; 강휘원, 2013). 즉 중앙정부의 다문화 관련법에서 명확하게 재외동포를 구분하지 못하였기에 '상위법'을 기반으로 한 각 지자체조례에서 '중국동포지원'의 법적근거는 매우 빈약하다.

#### [참고문헌]

외교부, 1988, 『대한민국외교백서』 (외교통상부 홈페이지 참조, [www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr))

강휘원, 2013b, "지방정부의 다문화정책 성과인식의 영향요인: 조직제도 및 구성원 인식을 중심으로" 『한국정책과학학회보』 제17권 제1호, pp.247~272.

박세훈, 2011, "한국 지방자치단체 외국인정책의 비판적 성찰: '다문화 도시정책'의 제언" 『공간과사회』 21(2), pp.5-34.

성은혜, 2011, "부산의 다문화정책 거버넌스 수준에 대한 영향요인 분석" 『사회과학연구』 27(2), pp.247-272.

양기호, 2006, "지방정부의 외국인 대책과 내향적 국제화" 『한국지방자치학회보』 18(2), pp.67-85.

한승준, 2009, "지자체 다문화정책 추진체계 구축방안에 관한 연구" 『한국사회와행정연구』 20(2), pp.269-291.

행자부, 2008, 『희망 대한민국: 행정자치부 정책백서: 2003-2007』 행정자치부.

Waldinger, Roger, Ward, Robin, and Aldrich, Howard, 1985, "Trend Report: Ethnic Business and Occupational Mobility in Advanced Societies,"

*Sociology*, Vol. 19, No. 4, pp.586-97.

Wilson, Kenneth, and Alejandro Portes, 1980, "Immigrant Enclaves: An Analysis of the Labor Market Experiences of Cubans in Miami," *American Journal of Sociology*, Vol. 86, No. 2, pp.295-319.

[자료]

“중국 동포 밀집지역 실태 설문조사, 2008”

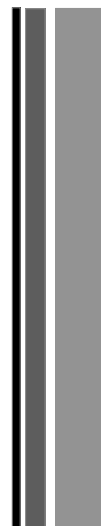
“가리봉동 사업체 조사, 2013”

“서울 거주 중국동포 실태조사, 2013”

“서울시 통계”, [stat.seoul.go.kr](http://stat.seoul.go.kr)

“법무부 출입국통계연보, 1991~2012”





[주제3]

## 난민법 제정과 난민의 현실

| 황필규(공익인권법재단 공감)



# 제1회 이주정책포럼 심포지움 - 이주민 분리와 차별을 넘어 -

2013. 11. 29. (금) 13:00~17:30

대전 대청회관

## 난민법 제정과 난민의 현실



황필규 (공익인권법재단 공감)

### 좋은 소식: 지난 10년간 상황의 변화

1994-2003	2004-2013
출입국관리법상 6개 조항	포괄적 난민법
10명의 난민인정자	349명의 난민인정자 & 176명의 인도적 체류허가자
2명의 직원	법무부 및 서울출입국관리사무소 내 난민과
전담재판부 없음	전담재판부 있음
2명의 변호사	대한변협, 3개의 공익변호사 그룹 & 100여명의 변호사
1개의 NGO	NGO 네트워크
1개의 판례	1,000개 이상 판례 & 3종류의 판례 종합자료
한글 문헌 거의 없음	3개의 단행본 & 여러 논문
유엔난민기구-직원 3명 일본 연락사무소	유엔난민기구-직원 약 30명 한국사무소



## 좋은 소식: 지난 10년간 이슈와 활동의 변화

1994-2003	2004-2013
난민인정 절차 일반	난민인정절차 일반
	입국항의 난민인정절차
	법률구조
	통역과 번역
	보충적 보호
	구금
	일할 권리
	사회적 지원과 사회통합
	심리치료
	인식제고



GongGam  
Human Rights Law Foundation



그러나...



GongGam  
Human Rights Law Foundation



## 난민법 제정 이후 생계는?

- “난민신청자 생계지원서를 접수할 수 없습니다. 올해는 예산이 배정되어 있지 않습니다.”  
- 2013년 8월 난민법 시행 이후 난민신청자의 생계지원 문의에 대한 서울출입국관리사무소의 답변 -
- 난민법 제40조(생계비 등 지원) ① 법무부장관은 ... 난민신청자에게 생계비 등을 지원할 수 있다.
- 난민법 시행규칙 제15조(생계비 지원 절차 등) ① ... 난민신청자는 지원신청서를 ... 제출하여야 한다.  
③ ... 법무부장관은 지체 없이 ... 지원 여부를 심사하고, 그 결과를 난민신청자에게 알려 주어야 한다.



GongGam  
Human Rights Law Foundation

## 난민법 제정 이후 취업은?

- “... 난민을 신청하고 ... 강도 행위를 한다면, 그 사람은 국내법에 의하여 처벌되어야 마땅합니다. 마찬가지로 체류에 관한 국내법을 위반한 경우에도 ... 처벌을 받는 것이 마땅할 것입니다.”  
- 생계를 위해 취업한 난민신청자에 대한 강제퇴거명령 및 보호명령 취소소송 중 2013년 7월 서울출입국관리사무소의 준비서면 -
- 난민법 제40조(생계비 등 지원) ② 법무부장관은 난민인정 신청일로부터 6개월이 지난 경우에는 ... 난민신청자에게 취업을 허가할 수 있다.
- 정부가 생계지원도 하지 않는 상황에서 취업을 일체 불허하는 것은 난민신청자의 생존을 비정부단체 등의 호의에 맡기는 것이어서 인간의 존엄성을 수호하고 생존권을 보장하여야 할 문명국가의 헌법정신에 어긋난다.  
- 2013년 10월 서울행정법원 판결 -



GongGam  
Human Rights Law Foundation

## 난민법 제정 이후 주거는?

- “G-1 비자 소지 난민신청자 및 인도적 체류허가자 체류기간 연장허가 제출서류: 체류지 입증서류(임대차계약서 등)”  
- 2013년 10월 법무부 외국인체류 매뉴얼 -
- “난민신청자가 주거가 있어야 체류연장이 되도록 되어 있는 것의 문제점은 알고 있다. 고치려면 시간이 걸린다. 당장은 어렵다.”  
- 2013년 10월 체류지 입증서류 강제에 관한 문의에 대한 법무부의 답변 -
- 난민법 제41조(주거시설의 지원) ① 법무부장관은 ... 난민신청자가 거주할 주거시설을 설치하여 운영할 수 있다.
- 난민법 시행령 제19조(주거시설의 설치 및 운영) ① 법무부장관은 ... 난민지원시설 등에 난민신청자 등이 거주할 수 있는 주거시설을 설치·운영할 수 있다.



GongGam  
Human Rights Law Foundation

## 난민법 제정 이후 난민지원시설은?

- “지역주민들이 반대해서 주거지역이 아닌 외곽 곳에 난민지원센터 설치를 진행했고, 주민들의 반대로 명칭도 난민지원센터가 아닌 출입국지원센터로 했다.”  
- 2013년 8월 언론 보도 -
- “센터 입소자는 두 단계에 걸쳐 위생성을 검증한 사람들로 센터로 인해 치안에 문제가 생길 가능성은 희박하지만, 만일의 상황에 대비하여 관할 경찰서 등과 협조하여 지역 치안 강화에 노력하겠습니다.”  
- 2013년 8월 법무부 난민지원시설 안내지 -
- 난민법 제45조(난민지원시설의 운영 등) ① 법무부장관은 (난민인정자의 한국어교육 등 사회적응교육, 직업훈련, 난민신청자의 주거시설 지원, 의료지원) 등을 효율적으로 수행하기 위하여 난민지원시설을 설치하여 운영할 수 있다.



GongGam  
Human Rights Law Foundation



## 난민법 제정 이후 출입국항 난민신청은?

- “아시아 최초로 독립된 난민법 시행 ... 출입국항에서의 난민신청제도 신설”  
- 2013년 6월 법무부 보도자료 -
- “에티오피아인 난민신청자는 안전한 제3국인 수단, 지부티에서 왔고, 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 경우에 해당하여 난민인정 심사 불허부 결정을 하였다. 야당활동을 의심받아 구타당하는 등 박해의 우려가 있다고 주장하나 전혀 구체적인 내용을 진술하지 못했다. 불허부 사유에 해당하더라도 난민신청자를 구제할 수 있도록 난민요건도 심사한다.”  
- 2013년 10월 출입국항에서 난민신청한 에티오피아인에 관한 문의에 대한 답변 -
- 난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ③ 법무부장관은 (입국심사를 받는 때에) 난민신청서를 제출한 사람에 대해서는 ... 난민인정 심사에 회부할 것인지를 결정하여야 ... 한다.



GongGam  
Human Rights Law Foundation

## 난민법 제정 이후 난민신청은?

- 난민신청자: 5,992명 / 난민인정자 349명 / 인도적 체류자 176명 / 난민불허자 2,644명 / 신청철회자 1,074명 / 심사중인자 1,749명  
“난민인정율 8.2% / 신청철회율 25.3%”  
- 2013년 9월 30일 현재 법무부 통계 -
- 난민법 제22조(난민인정결정의 취소 등) ② 법무부장관은 ... 난민인정결정을 철회할 수 있다.  
1. 자발적으로 국적국의 보호를 다시 받고 있는 경우
- 난민인정처리지침(2011년 8월 1일) 심사종결 사유인 ‘철회 등’  
- 면담기일 통보 받고도 정당한 이유 없이 3회 이상 불출석  
- 신청 자진 철회 / - 자진 출국 / - 사망  
- 기타 난민인정절차를 계속할 수 없는 부득이한 사유가 있다고 인정된 때



GongGam  
Human Rights Law Foundation

## 이주민 정책의 문제점 : 제2차 기본계획(2013-2017)

- **최근 정책 관련 국민의 인식**
  - 최근 외국인들의 범죄 및 쓰레기 무단투척, 주취폭력 등에 대한 제재가 제대로 이루어지지 않아 국민의 불만 증가
  - 反 다문화현상 표출 및 외국인에 대한 균형 잡힌 정책 요구
  - ‘한국적 가치’를 확립하지 못한 이민자 및 이민 2세의 국적 취득 등에 따른 한국의 정체성 혼란 우려 증가
  - 과거에는 외국인에 대한 인권, 다문화 존중, 민원편의 제공 등의 가치가 절대시되었으나 최근 국가주권, 국가정체성, 질서와 안전 등의 가치도 중요하다는 국민 인식의 확산
- **제1차 기본계획과의 차별성**
  - 국민의 다양하고 상반된 요구들을 최대한 반영하여 균형 잡힌 정책 기조 유지
  - 질서와 안전, 이민자의 책임과 기여 강조하는 국민 인식 반영



## 난민법의 문제점 : 보호의 대상

- 난민법의 “인도적 체류”는 난민협약에 포함되지는 않지만 국제적인 보호를 필요로 하는 사람들에 대한 “보충적 보호”를 규정한 것인데 그 인정 절차와 처우는 비인도적인 내용임.
  - 난민법은 인도적 체류자격 심사 및 부여 여부 모두를 법무부 장관의 재량사항으로 규정하고 있음.
  - 인도적 체류자격이 부여되어도 체류할 수 있는 권리와 취업허가를 신청할 수 있는 권리만이 주어짐.





## 난민법의 문제점: 절차접근성

- **출입국항에서의 난민인정심사 회부 여부 심사는 난민 신청을 했는데 심사를 하지 않고 이를 무효화시킬 수 있도록 규정하는 것으로 난민협약의 취지에 정면으로 반하는 것임.**
  - 사실상 난민인정 신청 접수 거부 혹은 심사 거부의 관행을 정당화시킬 수 있는 위험성 있음.
  - 난민법 시행 후 출입국 당국은 문제제기가 있을 때 마다 불회부 결정을 반복하는 등 우왕좌왕하는 모습을 보임.
  - 난민 심사의 개시 여부를 판단하는 이 절차의 판단 기준 대부분이 일반 난민 심사에서나 논의될 수 있는 실체적인 기준임.



## 난민법의 문제점: 이의신청절차의 결함

- **법무부의 1차 난민심사 단계와는 달리 이의신청 절차의 경우, 이전의 이의신청 절차가 지녔던 근본적인 결함을 그대로 지니고 있음.**
  - 난민위원회는 결정기관이 아님.
  - 심의도 서면 심의를 원칙으로 하고, 난민 신청자가 직접 진술할 기회의 보장은 예외적인 경우에 허용되는 재량사항에 불과함.
  - 난민위원회는 난민신청자가 제출한 자료를 모두 검토하지 않고, 담당 공무원의 의견이 들어있는 요약 보고서(심사 당일제출도 가능)만을 근거로 판단함.
  - 난민 지위를 심의하는 난민위원 중 국가정보원 방첩 단장이 포함됨.



## 난민법의 문제점: 난민신청자의 권리 제한

- **난민 신청자의 권리는 극히 제한되어 있고 포괄적 지원 계획은 없음.**
  - 생계지원과 취업허가 모두 당국의 재량사항으로 규정되어 있고, 기타 사회적 지원도 원론적인 언급 정도만이 있을 뿐임.
  - 난민 법령은 짧게는 몇 개월, 길게는 몇 년까지도 걸릴 수 있는 난민인정절차에서, 한국에 존재하는 한 당연히 누려야 할 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 부정함.
  - 2013년 난민지원시설에는 수십억의 예산이 책정된 반면 생계지원 예산은 전무하였음.



## 난민법의 문제점: 난민의 사회통합 부재

- **난민에게 있어서 가장 중요한 문제는 사회통합을 통한 예측 가능하고, 정신적, 물질적으로 안정적인 삶을 영위하는 것이지만 사회통합을 위한 특별한 고민과 계획인 부재함.**
  - 단순히 기존 법 제도상 사회보장 등의 적용 가능성을 열어두는 방식은 취약한 상황에 놓여있는 난민들이 사회통합을 이룰 수 있는 방법이 아님.
  - 난민들이 처한 경제, 사회, 문화적 어려움을 인식하고 이를 극복하기 위한 구체적인 프로그램과 지원의 제시하는 것은 필수적임.
  - 난민도 인간다운 삶을 원하는 것이지만 단순한 생존을 원하는 것이 아님.



## 향후 과제

- 진정한 의미의 권리장전으로서의 난민법: 난민법의 개별 규정이 아닌 난민에 대한 포괄적 지원 계획으로서의 정책이 입안되고 시행될 필요가 있음.
- NGO, 유엔난민기구, 국가인권위원회 등 네트워크와 파트너십의 개선: 문제점들의 원인을 파악하고 평가하면서 좀 더 체계적인 접근을 할 필요가 있음.
- 당국의 문제점 해결: 인권과 인도주의적 관점의 결여; 당국의 과도한 재량권; 직원과 법관의 잦은 교체; 재정과 인력의 절대부족 등
- 급증하는 외국인혐오주의 등에 대한 대응









[주제5]

## 노비가 된 농축산업 이주노동자

| 김이찬(이주인권연대 농축산업이주노동자권리네트워크)

※ 본 발표는 영상으로 진행합니다.





[주제6]

# 일본에서의 혐오발언(hate speech)이 한국 사회에 시사하는 점

| 이 일(공익법센터 어필)



# 일본에서의 혐오발언(Hate Speech)이 한국 사회에 시사하는 점

이 일

(공익법센터 어필)

## 1. 들어가며 - 2013년 현재 일본의 혐오발언<sup>19)</sup>

2013년 7월 26일 프랑스의 유력 일간지 르몽드는 도쿄발 기사에서 일본에서 최근 몇 년 동안 점증하고 있는 혐오발언(Hate Speech)에 대하여 보도하였다<sup>20)</sup>. 위 기사에서는 "한국인을 죽이자"고 선동하는 일본 극우단체 '재일(在日) 특권을 허용하지 않는 시민의 모임(재특회)'를 언급하면서 화합의 장소였던 도쿄의 한류타운 신오쿠보 지역이 충돌 장소로 변했다'면서, '신오쿠보는 많은 일본 청소년들이 한국 음식을 먹고 K팝 댄스를 배우는 서울의 작은 강남이라고 할 수 있으나 이제는 완전히 새로운 형태의 공격적인 일본 국수주의자들의 주요 목표물이 되었다'며 심지어 '일본의 전통적인 극우단체들도 이와 같은 움직임을 우려하고 있다'고 전했다. 주로 올드커머(Old-comer)들을 비롯한 전통적인 재일조선인<sup>21)</sup> 거주지역인 오사카와 달리 신오쿠보(新大久保)는 뉴커머

19) 이 글은 필자가 2013년 9월8일부터 11일까지 도쿄에서 열렸던 아시아태평양난민네트워크 컨퍼런스 참석 일정 중 신오쿠보에 있는 코리아 NGO센터([http://korea-ngo.org/ngo\\_01/kr/index.php](http://korea-ngo.org/ngo_01/kr/index.php))의 김봉양 사무국장을 만나서 재일조선인들의 일본 내 처우와 혐오발언 이슈에 대하여 새롭게 접하면서 쓰게 된 것이다. 필자는 일본어를 구사하지 못하므로 인터넷 검색을 통해 접근 가능한 것을 제외한 기타 관련 자료들의 취합에는 다시 한 번 김봉양 사무국장의 도움에 전적으로 의존하였고, 필자가 스스로 본격적인 1차도서 및 2차 논문들을 읽어낼 수 없었으므로 이 글은 일본에서의 혐오발언에 대한 간략한 소개 글 이상의 역할을 하기는 어려운 단순한 소개글 성격에 그친다.

20) "르몽드" "일본서 인종차별주의 고조...재일한인들 우려" (2013. 7. 26.자 인터넷 연합뉴스 기사)  
<http://www.yonhapnews.co.kr/international/2013/07/26/0601130100AKR20130726161200081.HTML>(연합뉴스)

(New-comer)들이 주로 거주하는 도쿄 신주쿠 내 최대의 재일조선인 거주지역이다<sup>22)</sup>. 최근 몇 년 전부터 신오쿠보는 일본 내 혐오발언의 중심지로 부상하고 있다.

유럽이사회가 1997년 10월 30일 채택한 혐오발언에 대한 권고에 따르면 혐오발언이란 “반유대주의(anti-Semitism), 제노포비아, 인종적 증오(hatred)를 확산시키거나 선동하거나(incite) 고취하거나(promote), 정당화하는 모든 형태의 표현 또는 소수자, 이주자, 이주 기원을 가진 사람들에 대한 공격적인 민족주의, 자민족중심주의(ethnocentrism), 차별, 적대 등에 의해 표현되는 불관용에 근거한 다른 형태의 증오를 포함하는 것”을 말한다.<sup>23)</sup>

통상적으로 인종주의, 외국인혐오주의, 혹은 경우에 따라 국민주의에 기초하여 발흥하기도 하는 혐오발언 중 현대의 혐오발언들은 20세기 초 제국주의에 의한 식민지경험의 산물로 등장하는 경우가 많고, 지역에 따라 차이는 있지만 소위 인종차별철폐협약Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination))이 1965년에 채택된 이래로 그 위법성에 대한 국제적 공감대는 형성된지 상당한 시간이 지났으므로 극단적인 경우의 발언들은 어느 정도 규제 및 자정되어 왔다고도 볼 수 있다. 물론, 식민지배의 역사적 짐이 드리워진 한일관계에 있어서 극우적인 집단에 의한 혐한(嫌韓)발언이 계속해서 있어 왔던 것도 사실이지만 일부소수의 움직임일 뿐 그렇게 주목할 만한 이슈였던 것은 아니다. 그런데, 최근 몇 년간 일본에서의 혐오발언은 그 수위와 형태면

---

21) 한국전쟁으로 남북이 분단되어 두 개의 국가가 생긴 까닭에 분단 전 국가인 ‘조선’적으로 외국인등록을 하여야만 했고, 이후 남한과의 관계에서만 수교가 공식적으로 이루어진 복잡한 역사적 맥락까닭에 ‘일본의 식민지 지배의 결과로 일본에 거주하게 된 조선인과 그 자손’들은 스스로를 ‘재일조선인’, ‘재일한국인’, ‘재일 한국·조선인’, ‘재일코리안’ 등으로 다양하게 부르는데 이 글에서는 ‘식민지 지배를 당한데다 남북 분단까지 경험한 조선의 역사 그 자체의 복잡함’ 및 ‘당사자들이 실제 느끼는 감각’을 기준으로 삼은 재일조선인이란 용어를 사용한다. 서경식, 「역사의 증인 재일조선인」 (서울:반비,2012), pp. 54~57.

22) 신오쿠보 지역 거주자의 30~40%는 재일조선인이다.

23) Recommendation No. R (97) 20 on “hate speech” adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 October 1997. Appendix, Scope ([http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1997\)020&expmem\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1997)020&expmem_EN.asp))

에서 주목할 만한 변화를 보여주고 있다. 이하에서는 그러한 변화상을 개괄해 보고 일본의 혐오발언의 실재와 그에 대한 대응이 한국사회에는 어떠한 시사점들을 줄 수 있는지를 살펴보고자 한다.

## 2. 일본에서 일어나고 있는 혐오발언

### 가. 과거의 혐오발언 - 재일조선인에 대한 혐오발언

혐오발언의 역사 자체는 식민국가의 국민들을 법적으로 일본 국민으로 편입시키되, 그 안에서 다양한 형태로 위계질서와 차별을 생산해야했던 식민지시대로까지 거슬러 올라갈 것이 분명하다. 따라서 혐오 발언은 피식민국가의 모든 국민들을 대상으로 한 것으로 추정할 수 있으며 실제로 재일조선인 외 중국인들을 대상으로 한 혐오 발언들도 존재하나, 높은 비율은 재일조선인들을 향해있다. 종전 이후에도 이러한 혐오발언은 지속적으로 이루어져 왔고, 특히 인터넷이 활발히 이용되어 누구나 자신의 의견을 손쉽게 문자화할 수 있게 된 1990년대 말부터는 '조선인은 죽여 버려'와 같은 형태의 발언들이 다수 기록되어 보존되고 있으며, 2002년 한일월드컵 공동개최 이후 반한감정이 더 높아져서 그 빈도가 증가하였다. 인터넷 상에 게재된 글로서 2001년부터 2004년까지 재일코리아 협회 게시판에 게시된 몇 가지 주목할 만한 글들은 다음과 같다.

\*\*\*\*\*

\* 재일 코리아협회 홈페이지 게시판 에 올라온 글<sup>24)</sup>

· “이것이 썩을 재일의 정체다! < 창씨 개명 > 우리 일본인은 재일에 대해 일본 이름을 자칭하는 것을 일절 강제하지 않습니다. 일본 이름(통명)으로 건

---

24) 김봉양, 「今、日本で起こっている『ヘイトスピーチ』とは?」(지금 일본에서 일어나고 있는 " 혐오 연설 " 이란?)(미발표), pp. 5~6.

강 보험이나 운전면허를 취득 할 수 있도록 요청하고 있는 것은 너희 재일단체들입니다. < 식민지 지배 역사 인식 > 일본 통치 시대를 나쁘게 말하는 것은 좋지만, 그런 일본에 하이에나처럼 온 것이 당신들 재일입니다. 통치 시대에 일본인이 반도의 땅을 빼앗은 것에 대해 말하지만, 종전 후 일본인은 전원이 본토에 돌아 왔습니다. 당신들 재일이야말로 일본 땅을 폭력으로 빼앗은 범죄 민족 입니다.”( 2004 년 6 월 2 일)

· 조선인과 돼지, 어느 쪽이 냄새나 ? 【 악취 대결 】 일본인과 중국인 과 한국인이 돼지우리 앞에 서서 누가 가장 오래 돼지우리 속에 들어 있을 수 있을까 라는 경쟁을 벌였다. 먼저 일본인이 들어가 몇 초 지나지 않아 나온 버린 다음 중국인이 들어가고 10분을 참아 나왔다. “ 이제 내 우승은 정해진 것이나 다름없어”라는 중국인에게 “아니 아직 모르는 거야. 내가 남아 있기 때문”이라는 말을 남기고 한국인이 마지막으로 돼지우리에 들어갔다. 그 순간 돼지가 나오고 말았다.”(2004 년 6 월 18 일)

\*\*\*\*\*

## 나. 최근 주목받고 있는 신오쿠보의 시위형태 혐오발언

인터넷 상에 게시된 과거의 혐오발언들은 주로 온라인상에서만 접할 수 있었는데, 2000년대 후반부터는 출판물의 형태<sup>25)</sup>로 나타나기도 했다. 2012년 여름 이후부터는 신오쿠보에서 실시되는 혐한시위에서 직접적인 형태로 혐오발언이 대중을 향해 외쳐지게 된다. 과거엔 그 양상이 ‘독도문제’, ‘한일수교 단교’와 같은 외교 정치적 문제를 중심으로 다뤄졌었는데, 2012년 2월 9일의 혐

25) 출판물의 형태로 발간된 혐오발언 기재 도서들로는, 야마노 샤린(山野車輪)이 그린 4부작 만화 「혐한류」가 유명하다. 기타 우익측 작가들이 쓴 책들이 학술적이거나 어려운 문체였던 것과 달리 만화 혐한류는 그 형태와 자극적인 내용(‘한국은 강간대국’이라든지, ‘조센징은 문화랄 것도 없는 족속’이라든지)과 묘사(재일조선인들은 모두 광대뼈가 튀어나온 이상한 얼굴로 그림)으로 인해 큰 인기를 얻어 90만부정도가 판매된 것으로 집계된다. 책이 예상외의 인기를 얻자 「혐중국류」라는 시리즈 만화책도 발간되었으나 큰 인기를 얻지는 못하였다고 한다.



한시위에서는“좋은 한국인도 나쁜 한국인도 모두 죽여라”와 같은 인종혐오적 표어가 전면적으로 등장하게 되어 일본 사회 및 국제사회에서까지 주목을 받게 된다.

아래에 열거된 내용은 도쿄 등지<sup>26)</sup>에서 2012년 여름 이후 최근까지 일어난 혐오발언 표출 시위들의 표제들을 모은 것<sup>27)</sup>이다. 욕일승천기를 들고 ‘조선인은 다 죽여라’라며 이와 같이 외치며 무리지어 이동하는 시위대를 볼 때 신오쿠보의 재일조선인들, 그리고 특히 그러한 시위를 목격하는 어린 자녀들을 둔 재일조선인들은 두려움과 막막함에 떨게 된다.

\*\*\*\*\*

#### <2012년>

8 / 25 (토) ‘한국 정벌 국민 대행진’ ※ 이전에도 쇼쿠안거리 시위가 진행되었음

9 / 15 (토) ‘천황 폐하를 모욕해도 한국에 아침을 떠는 기업은 일본에서 나가라! in 신주쿠’

11 / 11 (일) ‘한국 분쇄 국민 대행진 in 신주쿠’

#### <2013년>

1 / 12 (토) ‘한류를 끝장내자! 반일무죄인 한국을 때려 부수자 국민 대행진 in 신오쿠보’

2 / 9 (토) ‘불령선인<sup>28)</sup>\* 추방 ! 한류 박멸 데모 in 신오쿠보’

---

26) 신오쿠보 외에, 오사카의 쓰루하시 도쿄의 아사쿠사, 시부야, 카나가와의 가와사키 등에서 시위가 일어나고 있으며, 이케부쿠로에서는 중국인 혐오시위가 일어나고 있다고 한다.

27) 김봉양, 전게서, pp. 1~2.

28) 불령선인 즉, 일본어의 후테이(不逞)는 멋대로 행동함, 도의에 따르지 않음 등의 의미를 가지고 있다. 센진(鮮人)이란 용어는 조선인을 의미하는 조센진의 약어로서, 조센진이 본디 경멸의 의미가 없는 데 반하여, 약칭은 경멸적이라는 인식이 일반적으로, 현재 일본에서는 차

- 행진에 참가한 사람들이 내건 플랜카드 문구가 매우 화제가 됨. “좋은 한국 인도 나쁜 한국인도 모두 죽여라” 등

2 / 17 (일) ‘한국을 독도에서 때려 내보내라 ! in 신오쿠보’

3 / 17 (일) ‘봄 재특 축제 불령선인 추방 캠페인 행진 in 신오쿠보’

3 / 31 (일) ‘특정 아시아 분쇄 신 오쿠보 배해(排害)<sup>29)</sup>카니발 !’

4 / 21 (일) ‘일본인 차별을 없애라 데모 in 신오쿠보’

5 / 19 (일) ‘통명 제도의 악용 을 없애라! 데모 in 신오쿠보’- 최초의 체포자 (데모종료후)

6 / 16 (일) ‘신오쿠보 사쿠라다 축제 ! ~ 정의 는 나의 것 ! 조선 정벌 대행진 ~’ - 데모 측 4 명 , 카운터 측 4 명 , 총 8 명 체포

6 / 30 (일) ‘재일 외국인 범죄자 추방 데모 in 신오쿠보’(일본인 차별을 없애라 데모 실행 위원회 제 3 탄)

7 / 7 (일) ‘도쿄 한국 학교 보조금 철폐 데모 in 신오쿠보’(일본인 차별을 없애라 데모 실행 위원회 제 4 탄) ⇒ 연기됨

\*\*\*\*\*

## 나. 혐오발언의 생산 주체 - 재특회

혐오발언을 직접적으로 생산하는 주체는 사쿠라이 마코토라는 카리스마적인 지도자를 대표로 두고 있는 ‘재일특권을 허용하지 않는 시민 모임’(在日特權を許さない市民の會, 소위 ‘재특회’)<sup>30)</sup>이다. 재특회는 2007년 1월 20일 설립된 단

---

별용어로 정해져 있다. 일반형은 센징, 여성을 지칭할 때는 센조(鮮女)라는 용어도 사용되었다(김봉양, 전제서, p.1.)

29) 배해주이는 일본의 극우파 정치인 카네토모 타카유키(金友 隆幸)이 만들어낸 양이(洋夷) 상상이며, 위 인물은 배해사라는 단체를 결성하여 스스로 대표를 역임하고 다양한 집회를 만들어서 운영하였고 배해신문도 발간하고 있다.

체로서, 주로 일본 최대의 인터넷 익명 게시판이자 보수 우익 성향의 네티즌이 주로 활동하는 2채널(2ch)에서 활동하던 사람들이 주된 구성원이었으며, 대표 사쿠라이 마코토가 만든 '동아시아문제연구회'가 해산된 후 새롭게 형태를 바꿔 창설된 단체다. 발족 당시 회원은 500명 정도였으나 2013년 현재는 37개의 지부에 1만3,000여명의 회원을 둔 거대 단체가 되었다. 일본에서 기부문화가 거의 정착되지 않아 대부분의 비정부기구(NGO)들이 프로젝트 수행을 통한 활동을 이어가고 있는 것과 달리, 재특회는 회원 및 불특정 다수로부터 연간 1,000만엔 이상의 기부금<sup>31)</sup>을 모을 정도로 호응을 얻고 있다. 근거가 매우 취약하긴 하지만 이론적 기반을 재일조선인들이 일본인들과 달리 부당한 특권을 누리고 있다는 인식에 두고 있으며, 인터넷 상에 시위 날짜를 공표하고 오프라인 시위를 개최하고, 회원 또는 불특정 다수의 지지자들이 모인 자극적인 시위영상을 촬영하여 인터넷에 다시 올려서 이에 동조하는 지지자를 모으는 순환형태로 활동을 지속하고 있다.

재특회의 시위는 “조선인들은 다 죽어라!”라와 같은 극단적으로 인종혐오적인 언어들 예컨대, “조선인은 뭐든지 차별이라고 우기면서 일본인에게 양보를 요구합니다. 우리는 지금 이런 오물, 쓰레기, 구더기들한테 두려움 없이 소리 높여 항의하는 겁니다!”<sup>32)</sup>, “지금 오이타현에는 쟁개들이 밀려오고 있습니다. 쟁개는 일본인과 다릅니다”<sup>33)</sup>로 유명하다. 이에 전통적인 우익 또는 신우익들로부터도 활동방식과 발언 내용들에 대한 비판을 받고 있으나<sup>34)</sup>, 기존의 정치

30) 재특회에 대한 본격적인 저널리즘적 연구서로는 야스다 고이치(やすだ こういち)의 「ネットと愛國 在特會の「闇」を追いかけて」를 번역한 「거리로 나온 넷우익」 (서울:후마니타스, 2013)가 있다.

31) 완벽히 신빙할 수는 없으나 웹사이트 결산보고에 따르면 2006년도 156만3,920엔, 2007년도 172만3,738엔, 2008년도 307만2,705엔, 2009년도 702만9,858엔, 2010년도 1,543만9,853엔이 매해 모집한 기부금이다(야스다 고이치, 전거서, p.266.)

32) ['일베 현상'에서 한국 사회를 본다] 일베와 재특회·넷우익, 비하 언어·혐오 정서 학습은 '닭은꼴'... 거리 활동 여부는 달라 (2013. 6. 13.자 경향신문 기사)  
([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201306032212355&code=940202](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201306032212355&code=940202))

33) 야스다 고이치, 전거서, p.36.

34) 예를 들어, 신우익 단체 '일수회'의 대표인 기무라 미쓰히로는 “재특회는 길거리에서 소리를 지르며 상대방을 저열하게 욕하고 배제하는 운동 방식 때문에 우익들에게서도 품위가

화되어 있는 운동판에 진입할 수 없었던 무명의 시민들이 점차 재특회의 자극적인 언어에 조금씩 동조하고 있는 형국이다.

물론 재특회 이외의 혐오 발언 생산 주체들도 존재한다. 예컨대, “짱개는 빨리 일본에서 나가라!”, “UFO, 유니콘, 착한 짱개, 이 중에 뭐가 제일 먼저 발견될까요? 착한 짱개는 마지막까지 발견되지 않으리라고 저는 확신합니다!”등을 발언하곤 하는 가네토모 다카유키의 배해사(排害社)<sup>35)</sup>, ‘다문화 공생 따위 허황된 이야기죠. 공생같은 소릴 하고 있다가는 언젠가 외국 세력에게 당하고 맙니다’, ‘앞으로도 짱개의 증식이 계속되면 일본인이 받을 들여놓을 수조차 없는 무법지대가 되고 말 거예요’라는 아리카도 다이스케의 ‘NPO외국인범죄 추방운동’<sup>36)</sup>등 여러 단체들이 공공연하게 혐오 발언들을 시위 등의 형태로 표시하곤 한다. 그러나, 신오쿠보를 중심으로 한 혐한시위의 주체이자, 시민들에게서 가장 큰 지지를 모아내고 있고, 사회 전체적으로 그 향배에 관하여 주목을 받고 있는 단체는 재특회다.

### 3. 재특회를 중심으로 한 최근 혐오발언의 특징

#### 가. 온라인에서 추종자를 모은 후 오프라인 시위 형태로 결집

재특회를 중심으로 한 최근 혐오발언들의 특징 중 하나는 온라인에서의 ‘오타쿠’적 구호나 단편적인 글에 그치지 않고, ‘다중에 의해 이뤄지는 오프라인’

---

없다는 비판을 받고 있다. 와라비 시의 칼데론 씨 가족에 대한 항의 시위만 해도 약자를 괴롭히는 행동이므로 도저히 찬성할 수 없다. 우익은 약자를 괴롭히지 않는다. 그러나 이마저도 매스컴이 많이 모인 곳에서나 펼쳐는 퍼포먼스 전술에 불과하다. 이런 표층적인 감정론에 휩쓸리는 것만큼 우스꽝스러운 일도 없다. 그들이 등장한 배경에는, 불안정 고용이 급증해 세상이 어지러워지면서 해소할 길이 없는 불안과 스트레스를 가진 젊은이들이 많이 생겨났다는 사실이 있다. 그런 불안이나 스트레스를 배출할 곳을 찾아 약자를 공격하는 것은 아닐까?”라는 기고문을 인민신문에 기고한 바 있다(야스다 고이치, 전게서, p.66)

35) 야스다 고이치, 전게서, p.158.

36) 야스다 고이치, 전게서, pp.172~173.

시위 구호화 되어있다는 것이다. 재특회가 시도하는 인종적 편견을 기반으로 한 혐오발언의 내용 자체는 과거 식민지시대를 향수하는 극우적인 단체들의 그것과 크게 다른 점이 없으나 재특회는 일본의 전통적인 구(舊)우익, 신(新)우익이 외국, 또는 외국인들의 눈치를 보며 속 시원히 이야기를 하지 못하고 있다며 이들을 비판하고 거리로 나가고 있다는 점이 특징적이다.

#### 나. 생산적 토론이 불가능한 게토적인 성격의 단체임에도 불구하고 추종자 증가

재특회에 대해서는 기존의 우익단체들도 아마추어적인 시위라며 조소를 보내거나, 건전한 우파담론의 장을 좁힌다며 비난을 하는 경우가 많다. 특히 재특회의 특징은 일본 사회의 모든 구조적인 문제를 '불량한 재일조선인들이 누리는 부당한 특권과 선량한 일본인들의 피해'라는 틀 안에서, 여러 사실관계들을 왜곡하며, 무리하게 해석해내는 것이기에 타 단체들과 함께 건전한 논의의 접점을 찾기가 상당히 어렵다. 한편, 폐쇄적인 인터넷 공간 속에서 서로의 독단적인 의견들을 서로 지지해주며 함께 고무되는 담론구조를 갖고 있기 때문에, 공론의 장에서 대사회적으로 의제를 만들어 내거나, 일반 시민들을 설득해 나가는 능력 역시 매우 부족하다고 평가된다.

그러함에도, 재특회의 시위 참가대중, 그리고 암묵적인 지지자들은 늘고 있다. 2013년 일본사회의 자정적인 노력 교토 지방법원의 손해배상 판결 등에 의해 재특회가 어려움을 겪곤 있지만, 재특회원임을 표방하는 회원수 및 재특회에 대한 기부금은 지속적으로 늘고 있다. 재일조선인들은 재특회원 뿐 아니라 이에 암묵적으로 동조하는 일반 시민들에게 두려움을 느낀다. 이를테면, 일본인 납북사건을 이유로 다수의 일본 국민들이 조선학교의 '무상교육 반대'를 주장하고 있음에, 자신들이 재일조선인임을 밝히기 전까지 상냥하고 따뜻하기만 하던 이웃들이 자신들의 재일조선인으로서의 정체성을 알게 된 후 서먹하게 변하거나, 다른 시선으로 바라보는 것에 대해 신경이 쓰인다. 침묵하면서

재특회의 혐오발언과 그 발언 뒤에 숨어있는 배외(排外)주의적 논리에 은연중 동조하고 있는 사람들의 존재에 새삼 두려움을 느낀다.<sup>37)</sup>

#### 다. 일본 정부의 적극적인 단속 의지 및 노력 결여

일본 정부가 크게 단속하려는 의지를 보이지 않고, 관용하고 있다는 점도 주목할 만하다. 이는 일본이 인종차별철폐협약 제4조<sup>38)</sup>의 혐오발언 처벌법규 제정의무조항[(a), (b)]을 유보하고 있어 특정인이 아닌 재일조선인, 재일중국인, 재일외국인 일반이라는 광범위한 대상을 향한 혐오발언을 규제할 행정적, 형사적 법규가 마련되어 있지 않기 때문이기도 하지만, 오히려 이를 시민사회에서 적극적인 혐오발언 규제행동이 자발적으로 일어나고 있는 것에 비교해보면, 일본 정부가 재일조선인 통제차원에서 재특회의 활동을 관용하고 있는 것이 아닌가 하는 의문이 들 정도이다. 일례로, 2013년 9월 28일은 일본의 2020년 하계올림픽 유치가 결정된 날이었는데, 일본정부는 이날 전까지 약 두 달간 재특회의 시위를 불허해오다가 이 날 시위는 허가하였다.<sup>39)</sup> 재특회 시위대

37) “근데 진짜로 무서운 건 재특회가 아닌 것 같아요. 재특회는 명쾌하죠. 화도 나고 슬프기도 하지만, 너무 명쾌해서 공포를 느끼지는 않아요. 재가 무서운 건 재특회를 인터넷에서 칭찬하는 눈에 보이지 않는 사람들이예요. 그런 사람들이 엄청나게 많을 거라고 생각하면 솔직히 너무 괴로워요.” 교토조선제1초급학교 졸업생 김성규(36세)의 인터뷰 중. 야스다 고이치, 전제서, p.368.

38) 제4조 체약국은 어떤 인종이나 특정 피부색 또는 특정 종족의 기원을 가진 인간의 집단이 우수하다는 관념이나 이론에 근거를 두고 있거나 또는 어떠한 형태로든 인종적 증오와 차별을 정당화하거나 증진시키려고 시도하는 모든 선전과 모든 조직을 규탄하며 또한 체약국은 이같은 차별을 위한 모든 고무 또는 행위를 근절시키기 위한 즉각적이고 적극적인 조치를 취할 의무를 지며 이 목적을 위하여 세계인권선언에 구현된 제 원칙 및 이 협약 제5조에 명시적으로 언급된 제 권리와 관련하여 특히 체약국은

(a) 인종적 우월성이나 증오, 인종차별에 대한 고무에 근거를 둔 모든 관념의 보급 그리고 피부색이나 또는 종족의 기원이 상이한 인종이나 또는 인간의 집단에 대한 폭력행위나 폭력행위에 대한 고무를 의법처벌해야 하는 범죄로 선언하고 또한 재정적 지원을 포함하여 인종주의자의 활동에 대한 어떠한 원조의 제공도 의법처벌해야 하는 범죄로 선언한다.

(b) 인종차별을 촉진하고 고무하는 조직과 조직적 및 기타 모든 선전활동을 불법으로 선언하고 금지시킨다. 그리고 이러한 조직이나 활동에의 참여를 의법처벌하는 범죄로 인정한다.

39) 「재특회, 유치 확정되자마자 혐한시위 재개」 (2013. 9. 28. 경향신문기사)

는 한 손에는 ‘한국인은 죽어라’라는 팻말을, 한 손에는 ‘일본 올림픽 개최 환영’ 팻말을 들었다.

#### 4. 혐오발언에 대한 일본 각계의 대응 및 반응

##### 가. 반대시위 및 연대단체의 조직

혐오발언을 명시적으로 시행하는 재특회의 시위에서는, 동일시각 장소에서 “재특회는 일본의 수치”, “No Racism”등의 구호를 외치며 이를 반대하는 시위 역시 벌어지곤 한다. 오히려 시위참가 인원수의 측면에서는 반대시위측이 더 많은 형편이다. 반대시위는 2013년 초기까지만 해도 대오 및 주체가 분명치 않고 시위형태 역시 재특회의 시위에 대응하는 성격이었던 반면, 최근에는 점차 반대시위 역시 조직화되고 있다. 9월 23일에는 재특회의 시위일자와 별도로 과거 마틴루터킹 목사의 워싱턴자유행진에서 이름을 착안한 “도쿄자유행진(March on Tokyo for Freedom)”이란 행사가 열려 2,000여명이 참여하면서, 일본정부에 대해 인종차별철폐협약의 준수를 촉구하기도 하였다.<sup>40)</sup>

연대단체도 조직되고 있다. 2013년 9월 25일 창립된 “혐오발언과 인종주의를 극복하기 위한 국제네트워크(An international network overcoming hate speech and racism)”는 무라야마 도미이치(사회당 출신 前 81대 내각총리대신), 와다 하루키(前 도쿄대 교수), 우쓰 노미야 켄지(前 일본변협 회장), 마츠오카 토오루(부락해방동맹 사무총장)등 21명의 유명인사들을 공동대표로 두고 출범하여 보편적 인권에 기반<sup>41)</sup>을 주장하며 인종차별철폐 집회 개최, 방송 인

---

([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201309082232295&code=970203](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201309082232295&code=970203))

40) 「Anti-hate speech march fills streets around Shinjuku」 (2013 9. 23. Mainichi Japan 기사)

(<http://mainichi.jp/english/english/newsselect/news/20130923p2a00m0na010000c.html>)

41) “지금 제일 한국 · 조선인을 대상으로 한 혐오발언이 각지에서 굉장한 기세로 확대되고 있다. 다문화 사회에서 공생하는 사람들의 평온한 생활을 방해하고 민족 차별과 인종 편견

터뷰 등의 적극적인 행동을 꾀하고 있다.

## 다. 출판

최근 일본에서는 혐오발언을 반대하는 취지의 출판활동도 활발하다. 2013년 하반기에 출판된 책들 만 해도, 2013. 8. 2.자로 삼일서점에서 증보판이 출간된 도쿄대학 교수 마에다의 「증오범죄가 일본을 끊는다」, 9. 28.자로 이와나미 서점에서 출간된 기자출신 민주당 국회의원 아리타 요시키의 「혐오 연설과 싸워라! - 일본 배타주의 비판」, 10. 18.자로 아카시서점에서 출간된 고바야시 마사오의 「인종주의와 혐오 : 이민디아스포라 연구3」, 10. 30.자로 삼일서점에서 출간된 마에다 외 13인 공저 「왜 지금 혐오발언인가 - 차별, 폭력, 협박, 박해」, 11. 21.자로 카와이 데 쇼보신사에서 출간된 「'재일 특권'의 허구 : 인터넷 공간이 낳은 증오 연설」 등 5권이 넘는다.

## 라. 일본 정부의 반응

에 찬 모욕적, 위협적 언동이 반복되고 있다. 혐오연설은 거리뿐만 아니라 인터넷이나 각종 미디어에서도 전개되어 차별, 편견, 공격의 담론을 집요하게 전개하고 있다. 특히 일본군 성 노예 피해자 (소위 "위안부")으로 한 여성들 작정 인 모욕과 증오의 표현은 인권의 가치를 송두리째 파괴하는 수준에조차 도달했다. 나치 시대의 유대인 등의 박해 한때 남아프리카 공화국의 인종 차별과 미국 남부의 KKK 단의 린치를 상기시키는 심각한 모욕과 증오 표현에 대해 일본 사회에서의 반응은 아직 너무 둔하다. 재일 한국 · 조선인은 일본에 의한 침략과 식민지 지배에 의해 만들어졌다. 그 존재의 역사성에 대한 결정적인 단서 및 「언론의 자유」의 존중이라는 구실하에 이 사회의 다수파는 비열하고 폭력적인 혐오발언을 묵인하고 있다. 혐오발언은 당면한 표적으로 하는 재일 한국 · 조선인뿐만 아니라 여성을 적대시하고, 부락 출신, 혼외 자녀, 장애인, 성적 소수자 등 사회적 소수자에 공격을 가해왔다. 그들이 공격하는 사람들은 일본의 전후 체제 속에서 인격권과 생존권을 정책적으로 빼앗겨거나 무시되기도 온 사람들과 훌륭하게 겹쳐있다. 이러한 의미에서 일본의 혐오발언은 전후 체제가 정책적으로 만들어진 차별 그 자체인 것이다. ...(중략)... 그래서 이 폭력에 맞서 결연히 대결하는 것은 단순한 소수 집단의 이익을 위한 행동이 아니다. 또한 한 나라의 국내 문제를 해결하기 위한 것만도 아니다. 민족과 국경의 벽을 넘어, 인권의 보편적 가치를 옹호하고 방어하는 행동이기도 하다. ...(중략)... 인간의 눈물의 역사를 무위로 돌려 보내려는 도전에 우리는 결코 굴복하지 않는다.” 혐오발언과 인종주의를 극복하기 위한 국제네트워크 설립취지문 중 일부 발췌(<http://norikoenet.org/declaration.html>).



일본 내 혐오발언이 점차 위험수위에 오르자, 올해 5월 17일 유엔 사회권규약위원회(CESCR)는 일본의 제3차 국가보고서 심의 후 일본군 '위안부' 문제와 관련하여 혐오연설등의 방지 조치 및 포괄적인 차별금지법의 제정조치를 할 것을 일본 정부에 권고<sup>42)</sup>하였다. 그러나, 일본정부의 대응은 특별한 것이 없다. 사회권규약위원회의 위 논평 전에도 “일부 국가, 민족을 배제 하는 언동이 있는 것은 매우 안타까운 일이다”, “일본인은 조화를 존중하고 독선적인 국민이 아니다. 어떤 경우에도 예의 바르고 관대 하고 겸허해야 된다고 생각하는 것이 일본인이다”(아베 신조 총리 2013. 5. 7.), “매우 우려된다. 품격 있는 국가라는 방향에 정면으로 배치”, “표현의 자유와의 관계 에서 정말로 고민된다. 인종 차별 감정을 부추기게 될지 주시하겠다”(타니가키 사다카즈 법무장관 2013. 5. 9.)라는 정도의 원론적인 입장만 내놓고 있으며 이후에도 마찬가지였다. 오히려, “혐오 연설 에 대한 국민 국회의원 설문 조사”라는 이름으로 실시된 설문조사에서 보면 전국 국회의원 717명 중 이에 답변한 46명 중 43명은 혐오연설에 대해 국가가 대책을 수립할 필요가 있다<sup>43)</sup>고 보아 행정부와 달리 국회에서는 향후 여론의 향배에 따라 정치적 의제가 될 수도 있음을 인지하고 있는 것으로 보인다.

## 마. 주목할 만한 최근 일본 사법부의 판결

혐오발언에 대한 행정, 형사적 규제는 표현의 자유의 영역 축소와도 결부되어 있는 문제여서 상당히 복잡한 주제<sup>44)</sup>인데, 이와 관련하여 2013년 10월 7일

42) “착취의 지속적인 영향에 대응 하며 '위안부'의 경제적 , 사회적 및 문화적 권리 의 향유를 보장하기 위해 당사국이 모든 필요한 조치를 취하도록 권고 한다. 위원회는 또한 "위안부"에 스티그마를 부여하는 혐오 연설 및 다른 시위 행동을 방지하기 위해 당사국이 '위안부'의 착취에 대해 대중을 교육 하도록 권고한다.” 사회권규약위원회 50회기 보고서 중 일본에 대한 Concluding Observation article 26 참조  
([http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fJPN%2fCO%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fJPN%2fCO%2f3&Lang=en))

43) 김봉양, 전계서, p.5.

44) 2013. 7. 18. 표현의자유를위한연대와 차별금지법제정연대 공동주최로 열린 '차별의 표현,

교토지방법원은 재특회가 교토 조선학원 주위에서 시위를 하여 수업을 방해하고 민족교육을 침해하였다며 재특회 및 회원들에게 3,000만엔의 손해배상을 청구한데에 대하여 원고에게 1,226만엔(약1억3,600만원)을 지급하고 학교 주변 반경 200미터 내에서 시위를 금지할 것을 명한 판결이 있었다.<sup>45)</sup> 하시즈메 히토시(橋詰均) 재판장은 재특회 회원들이 2009년 12월부터 2010년 3월까지 세 차례에 걸쳐 현 교토조선초급학교) 주변에서 “조선학교를 일본에서 몰아내자” “북조선의 스파이 양성소”라고 외친 시위활동에 대하여 “재특회의 가두선전 활동은 현저히 모욕적·차별적인 발언을 수반한 것으로 학생과 교직원이 공포를 느끼고 평온한 수업이 방해를 받았다. 인종차별철폐조약이 금지하는 인종차별에 해당하는 위법”이라 판시하였다.<sup>46)</sup> 이 판결은 혐오발언을 둘러싼 민사적인 해결을 모색한 최초의 판결로 평가되고 있으며, 대체로 일본의 언론들도 이를 환영하는 것처럼 보인다.

## 5. 일본의 혐오발언의 내용 및 그에 대한 대응이 한국사회에 주는 시사점

### 가. 혐오발언의 오프라인 시위화를 촉발하는 왜곡된 논리에 대한 대응필요성

이 글에서 논할 범위는 벗어나지만 한국에도 혐오발언은 분명히 존재한다.<sup>47)</sup> 그러나 시위형태로 발전된 직접적인 혐오발언은 아직 찾아보기 어렵다.

---

표현의 차별 - 혐오에 대한 규제와 표현의 자유' 포럼에서 한국적 맥락에서 이러한 논의가 상세히 논하여졌다.

45) 「日언론 "혐오발언 배상 판결, 법원의 엄중한 훈계」 (2013. 10. 8.자 연합뉴스)

(<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2013/10/08/0503000000AKR20131008049500073.HTML>)

46) 「시위 제동걸린 재특회」 (2013. 10. 7.자 경향신문)

([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201310072248025&code=970203](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201310072248025&code=970203))

47) 국가인권위원회가 2010년 실시한 인터넷 상에서의 인종차별적 표현을 개선하기 위한 의견

일본의 재일조선인(그리고 재일중국인)들을 상대로한 혐오발언은 현재 드러난 양상에 차이는 있을지 모르나, 그 배경에 식민지시대의 역사와 단일혈통주의에 기반을 둔 국민주의(國民主義)가 있는 것이어서, 직접적인 식민지 운영경험 속에서 자발적으로 인종별 위계를 생산한 경험은 없는 한국에서<sup>48)</sup> 이와 같이 유사한 형태의 혐오발언이 단시일 내에 등장할 것으로 보이지는 않는다. ①정 부주도 인터넷 장악으로 왜곡된 웹 공간 ②가상공간에만 몰두하여 광장을 잃어버린 폐쇄적인 인터넷 및 스마트기기 문화 형성, ③지난 정권 이후 급격히 좁아진 공론장과 제한되는 집회, 결사의 자유 등과 같은 요인 역시 일본과 달리 이를 저해할 한국 특유의 요소가 될 수도 있다.

그러나, ①종북몰이에 기초하여 적군과 아군으로 세계를 인식하는 파시즘적 문화의 창궐, ②일베와 같은 극우 매니아적 인터넷 문화의 발흥, ③경제 불황의 원인을 외국인에게 찾는 분위기 등장, ④이민자 수의 증가와 같은 요소들은 한편으로 온라인상에서 활동하다 오프라인으로 뛰어든 일본 재특회의 활동과 유사한 형태의 시위 출현을 앞당길 요소가 될 수도 있다. 적(敵)을 끊임없이 심판하는 언어와 상호 토론 없는 편가르기라는 현상은 비단 인터넷 공간에서만 관측되는 현상이 아니기에 어쩌면 이미 혐오발언을 위한 제반조건이 준비된 상태인지도 모른다.

따라서, 가장 약한 계층인 이주민들이 어떠한 경로로든 주로 경제위기와 관련한 적(敵), 또는 범죄예비군으로 논리적으로 구성되고, 누군가 깃발을 들기만 하면 혐오발언들이 오프라인으로 밀려나올 여지도 충분하다. 재특회가 오프라인으로 뛰쳐나온 것은 ‘재일조선인들의 특권과 일본인들의 희생’이라는 오도된

---

표명

([http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?m\\_link\\_url=04\\_sub/body02.jsp&m\\_id1=72&m\\_id2=75&m\\_id3=&m\\_id4=&flag=VIEW&SEQ\\_ID=601369](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?m_link_url=04_sub/body02.jsp&m_id1=72&m_id2=75&m_id3=&m_id4=&flag=VIEW&SEQ_ID=601369))에 그러한 내용이 간략히 조사된 적이 있으며, 현재 그러한 표현의 빈도와 정도는 더 강해졌다. 일베와 같이 극우적인 인종주의 성격을 보이는 커뮤니티가 있는가 하면, 회원수가 1만여명에 이르는 ‘다문화정책 반대 카페’등도 활발히 활동하며 웹상에서 찬반 의견을 개진하고 있다.

48) 그러나, 일제 식민지 시기와, 이후 미군정 시기 이후 한국사회 내에서 생성된 인종간 위계가 여전히 현존하여 다양하게 작동하고 있음은 분명하다.

사실관계의 정교한 구성이 그 원인이었다. 그러므로 오도된 사실관계라 하더라도 폐쇄된 집단 안에서는 논리적 근거가 충분히 될 수 있기에 이를 모니터링 할 뿐만 아니라 적극적으로 방어하는 노력도 필요할 것이다.

#### 나. 일본 시민사회의 반인종주의 담론 의제화에 주목할 필요성

비록 최근 일본에서의 혐오발언은 보편적 인권의 관점에서 문제가 있을 뿐 아니라, 식민시대에 대한 미반성 문제까지 동반하는 것이어서 이에 대해 시민사회 또는 일부 정치권에서 적극적으로 시도하려는 대응활동들의 정도와 그 이유를 한국에 곧장 일대일로 대입시켜서 비교할 수는 없으나, 그럼에도 일본에서 인종주의담론의 의제화가 이미 상당히 이루어진 것처럼 보임은 주목할 필요가 있다고 본다. 혐오발언에 대한 카운터 시위의 개최, 연대단체 결성, 다양한 종류의 책 출판 등에서 보여지는 신속성 역시 주목할 만한 일인데, 그만큼 지속적인 관심과 축적된 준비가 없으면 신속성 역시 기대하기 어려운 것이다. 일본 시민사회에서 ‘혐오발언 반대’라는 다소 어려운 접근법에 앞서 원론적으로 ‘인종주의 반대’(No racism)라는 슬로건은 꾸준히 내놓으며 반인종주의 담론을 계속해서 의제화 시키고 있음을 주목하자는 것이다. 한국에서도 일반 시민들이 관련 담론들에 친숙하진 않더라도 적어도 ‘인종주의는 나쁜 거야. 인종에 따라 차별하면 안돼’라는 인식이 확고하게 자리 잡을 수 있도록 일본에서와 같이 ‘반인종주의 담론’을 보다 적극적으로 의제화 시킬 필요가 있다고 본다.

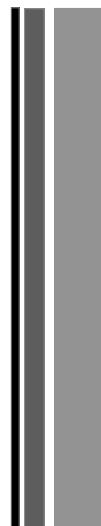
#### 6. 나가며 - 보편적인 인권옹호의 시각으로 혐오발언에 주목하기

혐오발언 이슈는 어렵다. 법학적으로는 표현의 자유와의 관계설정 부분이 넘어야 할 산이며, 국제정치적, 또는 역사적으로는 한일관계라는 국가간 문제의

틀이 또한 존재하기에 이것 역시 넘어야 할 산이다. 특히 후자와 관련해서 보면, 여태까지 한국에서 일본인들의 혐오발언에 관한 소식을 접하면 대부분 이를 ‘반한, 혐한’감정이라는 틀로 즉, 민족 대 민족의 틀로 해석해온 경우가 많았다. 독도 등 영토문제, 위안부문제 및 징용피해자 손해배상 문제 등이 함께 결부되면서, 일본인은 한국인을 혐오하고, 한국인은 그러한 일본인을 혐오하는 형태가 지속적으로 반복되어왔다.

그러나 이와 같이 민족주의적 관점으로 접근하여 한일관계라는 ‘큰 정치’의 틀에 던져 넣어 함께 다룰 경우 갑자기 문제가 산으로 갈 공산이 크다. 이러한 맥락에서 한국에서 재일조선인에 대한 혐오발언을 막기 위한 활동을 하는 것 역시도 간단치 않다. 갑자기 일본인들의 반한 감정이 역으로 촉발되게 되거나, 이 같은 상황에서 이해득실을 계산할 양국의 정치인들에게 소중한 논의가 도용될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 오히려 혐오발언 문제와 관련하여 요청되는 보다 나은 태도는 이를 한국내의 혐오발언 피해자들의 보편적인 인권을 옹호하는 것 즉, 혐오발언으로 인해 피해를 이미 입고 있거나 잠재적으로 피해를 입을 것이 예상되는 한국의 다양한 소수자들의 자유와 권리를 위해 함께 연대하는 것이라 본다. 결국, 일본의 사례를 통해 ‘혐오발언이 왜 생기는지’, ‘누구에게 피해를 주는지’를 배우고, 민족주의적 관점이 아닌 보편적 인권 옹호의 관점에서 이 이슈에 주목하면서 한국에서도 이와 같은 일이 일어나지 않도록 지속적으로 막아나갈 것이 시민사회에 요청되는 것이다.





[주제4]

## 미등록 이주민의 인권 - 아동을 중심으로

| 석원정(외국인이주노동자인권을위한모임)





# 미등록 이주민 인권과 이주민정책, 그리고 미디어<sup>49)</sup>

석 원 정

(외국인이주노동운동협의회\*외국인이주노동자인권을위한모임)

## 1. 한국 체류 이주민 현황

○ 2013년 10월 현재 한국의 이주민은 1,577,300명<sup>50)</sup>, 이 중 미등록체류자는 183,694명<sup>51)</sup>

○ 이주민 중 19세 이하 아동은 5%에 해당하는 80,935명<sup>52)</sup>, 이중 미등록 아동은 약 5,500여명으로 미등록체류자의 3%에 해당<sup>53)</sup>

49) 이 글은 ‘이주민관련 보도와 이주민 인권(석원정/코바토론회/2012.4.26.)’, ‘제2차 외국인정책기본계획, 어떻게 볼 것인가?(석원정/외노협정책토론회/2013.5.22.)’“2007년 이후 한국의 이주민정책변화가 이주민에 끼친 영향(석원정/일본 이주권 활동가대회/2013.6.15.)’발제문을 취합, 수정하고, ‘이주아동실태조사보고서(외노협/2010)’ ‘다문화사회와 미디어의 재현: 외국인노동자보도분석(김세은.김수아/다문화사회연구,2008)’ ‘다문화 관련 미디어 보도프레임 연구에 대한 메타분석(이인희,황경아/다문화사회연구 제 6권, 2013)을 참고하였다.

50) 체류외국인 총괄현황(2013.10.31. 현재, 단위 : 명, %) (출처 : 출입국외국인정책 통계월보 2013년 10월호 )

구 분	총 계	등 록	단기체류	거소신고
2012년 10월	1,438,886	950,607	304,517	183,762
<b>2013년 10월</b>	<b>1,577,300</b>	<b>983,485</b>	<b>370,052</b>	<b>223,763</b>
전년대비 증감률	109.6 ↑	103.5 ↑	121.5 ↑	121.8 ↑
구성비	100%	62.4%	23.5%	14.2%

51) ○ 불법체류외국인 총괄현황 (2013.10.31. 현재, 단위 : 명, %)(출처 : 출입국외국인정책 통계월보 2013년 10월호 )

구 분	총 계	등 록	단기체류	거소신고
2012년 10월	180,479	92,270	83,954	4,255
<b>2013년 10월</b>	<b>183,694</b>	<b>97,050</b>	<b>85,136</b>	<b>1,508</b>
전년대비 증감률	1.8%	5.2%	1.4%	-64.6%

52) 체류외국인 연령별분포(2013.10.31.출입국외국인정책 통계월보)

## 2. 한국정부의 미등록 이주민 정책

### 1) 정책의 측면에서 한국의 이주민정책의 특징

- 기존의 정책적 경험이 없거나 일천(日淺)하여 선경험국가들의 선례참조가 특히 필요한 영역
  - 선경험국가들의 경우보다 빠른 속도로 변화해가고 있는 영역
  - 한국인과 한국사회에 총체적 변화를 요구하는 영역
  - 중앙집중적으로 체계화된 행정인프라로 인해, 선경험국가들보다 효율적 관리 가능영역
  - 집권세력의 성격에 따라 특히 많은 영향을 받는 영역.
  - 크게 보아 출입국체류관리정책과 이민자의 사회통합정책
  - 국가이익과 혈연주의적 관점, 타문화에 배타적인 성향이 기저에 깔려 있는 정책
  - 중장기적 전망에 근거. 목표를 수립하고, 체계적 수행을 위한 목적의 기본계획 수립하여 시행
  - 2007년 재한외국인처우기본법에 의거, 5년 단위로 중앙행정기관 및 지자체의 외국인사업을 정책목표와 세부과제로 구성하여 수립. 시행.
  - 제 1차 기본계획 2008년 확정, 2008-2012년까지 시행
  - 제 2차 기본계획 2012년 12월 확정. 2013-2017년까지 시행
- 
- 53) 불법체류 외국인 연령별분포(2013.10.31.출입국외국인정책 통계월보)

## 2) 역대 정부의 이주민정책과 미등록이주민

### (1) 2004년 이전 : 출입국관리중심 정책(군사정권 - 김영삼정권-김대중정권-노무현정부 초기)

- 출입국관리정책이 중심이고, 종합적 외국인정책은 부재.
- 정부정책의 공백, 한국민들의 낮은 인식수준으로 인해, 이주민들은 아무런 보호막 없이 총체적으로 고충과 불이익, 인권침해 경험.
- 1992년 한중수교 등 동북아 국제정세의 변화에 따라 중국동포 입국 및 체류가 증가하면서 중국적 이주민이 이주민 그룹 절반이상을 차지하는 구도가 형성됨. 그 결과 이주민 정책 및 지원영역에서 중국동포와 중국 외 국가 출신 이주민대상으로 나뉘짐.
- 이주민 그룹 중 이주노동자 집단이 주요 관심영역이었고 한국인과 혼인한 이주여성들은 상당기간 동안 주목조차 받지 못하였음.
- 미등록이주노동자가 78.9%나 되고 증가추세에 있었으나 정부정책은 사실상 방관과 묵인. 법무부의 강력단속의지는 있었으나 전사회적인 우호분위기와 NGO의 강력반발에 부딪힘.
- 1991년 산업기술연수제도를 통해 처음으로 외국인력정책을 수립하나, 약탈적 성격의 제도로 10년이 넘도록 집중비난을 받고 새로운 외국인력도입제도 도입 필요성이 학계, 노동계, NGO들에서 지속적으로 제기.
- 김영삼정권때부터 고용/노동허가제도 도입움직임이 있었으나 이익집단의 격렬한 반대로 번번이 무산됨.
- 권력이 군사독재정부에서 민간정부로 이양되고 민주화운동세력이 집권하

면서 사회운동이 활발하게 한국사회 각계에 긍정적 영향을 미침.

○ 이런 사회적 흐름을 배경으로, 1986년 이후 활성화된 한국의 시민노동운동이 이주민 인권운동으로 접목되면서 이주민 인권과 권익보호를 위한 각종 시도들이 이루어지게 됨.

○ 출입국관리 중심의 정부정책으로는 이주노동자들의 생활과 노동에서 발생하는 많은 일들을 규율하지 못함.

정부정책이 해결하지 못하는 많은 일들을 이주민 인권 NGO들이 적극 개입함으로써 미등록이주노동자 산재보험적용, 미등록이주노동자 노동법적용, 인권침해 피해자의 일시적 체류자격부여, 미등록이주아동의 학습권보호 조치, 미등록이주민 기본적 복지를 위한 민간의료보험시스템 마련. 부계(父系) 혈통주의를 양계혈통주의로 개정, 인권보호와 권익신장을 위한 여러 조치들이 마련됨.

## (2) 2004년-2007년 : 종합적 외국인정책의 기틀을 마련하는 시기(노무현 정부)

○ 고용허가제 본격 가동.

○ 고용허가제 시행을 계기로 이주민 그룹 중 가장 다수인 이주노동자들이 제도내로 흡수됨.

○ 미등록이주노동자 방침이 묵인에서 강력단속으로 선회. 그러나 고용허가제도가 미정착 상태이고, 정부의 성격이 비교적 민주적이어서 미등록 이주노동자 정책도 어느 정도 인도적 내용을 포함하였음. 미등록체류자 단속시 절차 마련, 인권침해 피해자의 임시체류허가, 노동법 적용, 미등록 아동들의 교육권 보장, 지방자치단체에서 운영하는 이주민 지원기관들의 미등록체류자 이용, 공무원 통보의무의 제한적용 등의 정책들이 시행됨.

○ 다양한 이주민 관련 이슈들이 부상. '다문화' 용어를 정부□전사회적으로 사용하기 시작하고, 중앙정부부처 및 지방자치단체에서 이주민 관련 사업에 관심을 보이기 시작하면서 복지□문화사업들이 만들어지기 시작함.

○ 장기적 전망을 가진 외국인정책수립을 위한 법률적 근거를 마련. 외국인 정책위원회 설립(2006년 5월)-> '재한외국인처우 기본법' 제정(2007년 4월)-> 제 1차 외국인정책기본계획안 수립(2007년). 이후 외국인정책기본계획을 통해 외국인정책이 수립시행됨.

○ 재한외국인처우기본법에서 외국인지원의 대상을 합법체류자로 명기함. 2008년 3월에는 다문화가족지원법에서 지원대상을 외국인과 혼인하였거나 국적취득자로 구성된 가족으로 명기.

○ 이주민 인권 NGO들이 정부 정책에 다각도로 영향을 미치면서, 국가인권위원회 이주민권부문은 물론 중앙정부와 지자체, 경찰청 등에 설치된 이주민 정책수립과 권익옹호를 위한 민관위원회에 다수 진출하여 이주민 인권보호에 노력함.

### (3) 2008년 - 2012년 : 1차 외국인정책기본계획 실행기, 민주주의 후퇴시기 (이명박 정부)

#### ○ 이명박정부의 특징

- 토건정권의 성격
- 성장과 효율성 우선. 경쟁과 배제. 서열과 복종 요구
- 민주주의후퇴기. 인권감수성후퇴기. 복지후퇴기. 정부정책 비판봉쇄기. 정부비판 NGO 집중탄압기

○ 정책배경 : 외국인정책을 중장기적 관점에서 종합적. 체계적으로 추진할 필요

○ 1차 기본계획 개요 : 비전정립, 4대 정책목표 수립, 169개 세부과제 선정, 투입예산 4년간(2009년-2012년) 총 1조3천364억원(중앙행정부+지자체), 1차 계

획기간 동안 지속적으로 투입예산 증가(중앙정부 연평균 약 28%, 지자체 약 8%), 사회통합분야 54%, 적극적 개방 42%, 행정 2% 인권 2%)

- 비전 : 외국인과 함께 하는 세계 일류국가
- 기본방향 : 첫째, 개방을 통한 국가경쟁력 강화  
둘째, 인권이 존중되는 성숙한 다문화사회로 발전  
셋째, 법과 원칙에 따른 체류질서 확립
- 4대 정책목표 및 13대 중점과제

### ○ 1차 기본계획의 특징과 미등록이주민 정책

- 출입국관리 위주의 외국인정책이 통합과 관리로 방향 정립.
- 일시적 혹은 미봉적 조치, 민간 주도적 이주민 지원을 국가 주도의 일상적 사업화.
- 일부부처의 사업 -> 중앙 전 부처사업으로 확대
- 중앙부처와 지방자치단체간에 사업을 분담하는 형태
- 체류외국인에 대한 종합적-체계적 관리시스템 구축
- 저출산시대 노동인력보완 및 확충정책으로 1) 전문능력(기술, 숙련기능 포함)있는 외국인력 귀화 촉진정책 2) 단순미숙련 외국인력 로테이션정책 고수, 3) 동포우대 4) 유학생, 결혼이주민 활용으로 설정.
- 국가경쟁력강화의 측면에서 체류 외국인력을 차등화하여 차등 대우 공식화.
- 사회통합대상으로 결혼이주민과 2세 설정, 다양한 지원책 추진(한국어, 문화프로그램 압도적).
- 미등록체류 외국인에 대한 배제와 추방 명시.
- 각종 지원시스템과 사업에서 미등록체류자에 대한 배려는 없음.
- 미등록체류 아동에 대해서도 배려는 없음.

- 미등록체류자 합동단속 정례화
- 불법체류 정보를 정부부처간 공유 등 범정부적으로 미등록체류자 협력체계 구축
- 미등록체류자 사회보장체계에서 배제
- 국가안보 차원의 국경 및 외국인 정보관리 대폭 강화.
- 난민관련 법률 제정, 전담부서 신설, 지원시설 설립, 난민신청자 선별적 취업허용 등의 정책수립.

• 제1차 외국인정책기본계획 속의 이주아동 정책 : 미등록이주아동은 보이지 않는 사회통합정책

- 주로 질 높은 사회통합 파트에서 다문화 가정 아동정책 수립
- 이주아동이라는 용어가 다문화가정 아동으로 대체
- 국가정책으로 다문화 아동정책이 자리잡으면서 아동의 교육권 보장을 위해 다양한 정책 수립
- 다문화가정 아동에 대한 직접지원, 양육환경개선, 사회환경 개선 정책들이 마련
- 체류외국인관련 법안에서 적용대상을 합법체류자나 한국인과 혼인한 자와 그 2세로 명시함으로써 미등록아동은 정책대상에서 배제.
- 명시적으로 미등록아동을 배제하지 않고 있는 시행사업에도 한국사회의 시스템상 배제되고 있는 현실에 대하여 해결방안이 없음

#### ○ 제1차 기본계획 실행이 미등록이주민에 미친 영향

- 다각도로 미등록 이주민 배제와 추방정책 고수
- 체류외국인에 대한 종합적□체계적 관리시스템 구축 및 국가안보차원의 정보관리 대폭강화로 미등록체류 경력이 있을 경우 재입국을 위한 비자발급은

거의 불가능한 정도로 됨.

- 고용허가제 도입쿼터, 비자발급에 미등록체류전환비율을 반영.
- 미등록체류자 합동단속정례화 등 유례없는 단속시행.

• 전 정권에서 공무원 통보의무를 제한적으로 유예하였던 지침 철회. 또한 임금체불, 산업재해 등으로 노동부나 근로복지공단에 구제를 요청한 미등록이주노동자 명단을 통보하게 함.

• 외국인보호소에 구금중인 이주민이 국가인권위원회에 긴급구제신청을 하였더라도 강제퇴거시키는 등 최소한의 인권침해구제절차조차 묵살하는 경우 발생.

- 단속한 미등록이주민들은 가급적 신속 추방방침을 세움.

• 이주민 차등화를 공식화하면서 각종 지원책에서 미등록이주민은 배제

• 유엔아동권리협약에 의해 보호되어야 할 미성년자들도 별도 보호조치 없이 성년자와 똑같이 취급하여 추방.

• 각종 지원사업, 사회보장체계에서 미등록체류자에 대한 배려는 전혀 없음.

• 정부□지자체에서 운영하는 지원기관들은 미등록체류자는 이용할 수 없음을 공식화함.

• 정부방침에 발맞춰 공익재단들에서도 미등록자 지원을 중지하기도 함

• 긴급의료지원, 아동 교육비 등 최소한의 인도적 지원이나 국제협약에 의해 당연히 지원되어야 할 부분조차 제외되는 반인권적 현상이 정권 내내 지속됨.

• 한국인들의 인권의식함양을 위한 사업들이 매우 미흡하거나 인권적 접근 부족.

• 학교에서 다문화이해교육이 시행되기는 하나 인권적 접근의 부족으로 이



주아동들에 대한 따돌림이 끊이지 않고, 이주아동들의 공교육 이탈율이 상급 학교로 갈수록 높아지나 대책을 세우지 못함.

- 정부부처가 사회분위기의 변화를 적극 주도하면서 불법=척결대상 프레임 전파, 이주민 다중 포섭, 정부비판적 ngo 약화, 친정부적 NGO 설립과 각종 다문화 사업들 주도

- 정부의 '불법체류자=척결해야 할 대상'이라는 프레임이 강력하게 자리잡 으면서 미등록체류자의 단속, 표적단속, 아동추방, 입국규제 등의 정책들이 아무 저항없이 시행됨.

- 경제위기와 정권의 성격에 발맞춰 사회 전반적으로 극우성격 단체들이 득세하는 분위기를 타고 안티외국인그룹이 본격등장. 이들이 이주민 관련 공식행사에 몰려와 방해하는 일들이 잦아지면서 사회활동에 관심있는 이주민들을 위축시키는 효과를 가짐. 정부는 이를 한국인의 여론으로 적극 활용하면서 외국인정책수립에도 반영하면서 진보적이거나 인권적 정책의 반대논거로 활용 함.

- 이주민 인권보호와 관련된 사업은 전 정권에 비해 질적으로, 양적으로 축소□위축되고, 이주민 인권 이슈들이 전 정권시기에 비해 사회적 영향력을 많이 잃음.

(4) 2013년- 현재 : 제 2차 외국인정책기본계획 실행기, 박근혜정권: 개방, 통합, 인권, 안전, 협력의 5대 키워드

#### ○ 박근혜정권의 특징

보수정권 2기

전(前) 정권시절부터 뚜렷해진 전 사회의 극우보수화현상이 더욱 노골화 및 강화

## ○ 정책배경

### < 법무부진단 >

- 이민정책의 세계적 흐름 : 이민자 통합강화/우수인재 유치경쟁/관광객 적극 유치
- 외국인정책 관련 국민인식 : 반다문화현상표출 및 외국인에 대한 균형잡힌 정책요구/ 외국인관리강화요구/대한민국의 정체성에 대한 위기감 증대
- 이민정책환경전망 : 성장동력 및 내수시장 축소
- 체류외국인 정주화에 따른 사회적 비용증가

### < 발제자 진단 >

- 전 사회의 극우보수화현상 및 진보적 가치관에 대한 무차별적 공격이 보수정권 2기에서도 지속
- 전 정권의 기본적 성격은 계승하지만 똑같지는 않아서 일부 진전된 정책을 수용할 수도 있을 수 있으나 대체적으로 생색내기 혹은 짝퉁실행으로 그칠 듯.
- 전세계적인 경기부진으로 이주노동자들의 귀화유인이 더욱 취약해짐.
- 유입 및 장기체류 이주민들이 더욱 다양해지고 각 그룹들의 수도 많아지고 있음.
- 출입국관리가 보다 더 과학화되고 첨단화되고 외국인 바이오정보 축적
- 다문화정책을 둘러싼 편중, 집중, 토대변화 부족, 개념의 모호함 등이 각계에서 제기
- 전 사회적 극우보수화 흐름을 타고 반외국인단체들의 활동이 노골화될 것

## ○ 2차 기본계획 개요 : 비전, 5대 정책목표, 151개과제, 투자예산 5년간 약

1조 5,068억원(경제활성화지원 41.6%, 사회통합 36.3%,차별방지와 문화다양성 존중 12.9%, 안전한 사회구현 5.2%, 국제사회와 공동발전 4.1%)

\* 비전 : 세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국

\* 5대 정책목표 : 개방, 통합, 인권, 안전, 협력

## ○ 2차 기본계획 특징과 미등록이주민 정책 :

- 1차 기본계획의 기초연장,강화,시스템화, 1차기간 마련된 기본 인프라(운영기관/관리/감독)의 강화 및 확대

- 경제적 관점의 사업 확대 : 관광객유치/헬스케어/외국인투자유치 활성화 확대

- 투여예산으로 보면, 1차계획에 비해 통합영역은 축소(54%→36%)되고 개방과 행정영역이 개방과 안전영역으로 분산되면서 개방영역은 엇비슷(41.6%), 안전영역은 강화(5.2%)되었으며, 인권영역은 확대(2.9%→12.9%)됨.

- 1차 기본계획보다 일부 진전된 정책목표들이 있지만, 집권 이후 선거공약들의 실행유보 혹은 생색내기 실행이 잦아지고 있고, 외국인정책영역에서도 마찬가지임. 미등록이주아동 기본권보장, 이주아동권리보장법안, 차별금지법안 제정 등의 공약은 이미 기대난망임.

- 더욱 확대되는 이주민 차등화 : 이주민을 고급인력(우수인재)-준전문인력(기능.숙련인력포함)-단순인력으로 구분하여 처우/체류관리/사회통합 등 차등화, 단순인력은 불법체류 비율과 쿼터연계

- 사회통합 : 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합으로 하여 사회통합의 지향을 대한민국의 공동가치로 설정, 그러나 공동가치의 내용이 모호하고 공동가치에 합의하기 위한 사회적 합의과정은 언급 없고 미등록이주민들은 여전히 대상에서 배제됨.

- 질서와 안전의 강조 => 한국인 중심의 질서와 안전의 관점/‘외국인으로 부터 안전’이 강조되고 ‘한국인 범죄자로부터 안전한 외국인’의 개념은 전혀 없음/이주민 범죄자 및 미등록체류자 단속과 관리보다 철저

- 과학화된 출입국관리 및 축적된 외국인 바이오정보=> 이주민들이 관여되는 범죄들에 대한 기획수사들이 상당히 성과를 볼 것으로 예상. 안면인식시스템으로 위명여권, 과거의 위명여권사용 경력 등 적발 => 미등록체류 경력이 있는 경우 재입국은 거의 불가.

- 이주민 인권보호 정책 확대 및 신설 : 차별금지법/외국인처우영향평가제도 등 법제도신설/이민자 인권침해예방/인도주의적 지원확대 => 공약이나 계획상으로는 1차기본계획보다 진일보한 정책목표이나 실효성있게 실행될지는 지켜보아야 알 수 있을 것, 또한 지켜진다 해도 미등록이주민은 원천적으로 배제되고 있으므로 미등록이주민에게는 별반 영향을 미치지 않을 것으로 예측

- 그간 시행되어왔던 차별방지와 다양성 존중을 위한 사업들을 명시적으로 정책과제화 함

- 다문화용어를 문화다양성으로 일부 대체하면서 사회적 관용성확대 관점 도입=> 긍정적이나 문화다양성 존중을 위한 전사회적 인프라 구축과 관련해서는 여전히 방향 모호.

- 이민자를 둘러싼 환경의 개선과 친화적 환경구축 도입 => 거주지 생활환경 개선, 다문화 친화적 교육환경 구축 등은 긍정적이나 환경개선의 방향과 내용이 어떨지는...

- 전사회적 보수화현상 및 이주민에 대한 극우적 공격이 노골화되어 가고 있으나 이의 예방 및 확산을 막기 위한 정책은 찾기 어려움.

- 이주노동자들의 안전과 합리적 노사관계에 대해서는 1차계획 그대로 유지하는 수준이며 단순미숙련 이주노동자 도입제도에 대해서는 다루지 않고 있음.

- 한국의 인구미래나 인적 자원 확충의 측면에서도 적극적으로 고려해보아야 할 미등록 장기체류자(특히 한국화된 청소년들)의 전향적 수용의 기미는 전혀 보이지 않음.

- 이민자 인권존중 및 차별방지 제도화 사업에 이주배경 아동 인권보호, 법 위반 외국인 보호과정에서 인권보장, 인도주의적 지원확대 내용이 들어있고, 대통령 공약사항으로 미등록이주아동기본권 보장, 이주아동권리보장법안 제정이 포함되어 있는 등 계획 자체는 1차 계획보다 진전되기는 했으나 실제 시행은 미지수.

- 일부지역 미등록 이주아동 양육비 지원, 양육-교육시스템내 아동들에 대한 무료의료지원 예정 등 1차기본계획때보다 약간 진전함.

- 미등록 이주아동들의 교육권보장은 의무교육기간인 중학생까지만 보장하다가 최근 2013.11월부터 고교재학중인 미등록아동의 경우에도 고교졸업시까지 단속자제, 추방유예 방침을 정함으로써 미등록아동 교육권 보호는 이전보다 조금 나아졌다고 하겠음.

### 3. 미등록 이주민 인권과 미디어

- 미디어는 한국사회의 전반적 여론형성에 가장 중요한 영향 : 이주민들의 실상, 이주민을 수용하는 한국(정부포함)의 수용 자세에 가장 중요한 영향력 행사

- 정부정책과 언론의 상관관계 : 정권의 성격은 언론보도의 자유, 인권친화성 정도에 영향을 미침.

- 미디어에 재현되는 이주민 : ① 글로벌 시대, 다문화 및 일상적 교류에 대해서는 긍정적 ② 인구문제와 젊은 인력 보완의 측면에 대해서는 긍정적이

지만 일자리경쟁이나 한국 전통 훼손에 대한 부정적인 양가적 ③ 치안-범죄와 관련해서는 부정적, 특히 미등록이주민의 경우 치안과 범죄우려 측면에서 자주 등장.

○ ‘사건’ 중심의 이주민 사례를 주로 보도함으로써 온정적, 시혜적 여론을 형성하거나 두려움의 여론형성에 기여하거나,

○ 특정종교의 관점에서 이슬람국가 출신 이주민에 대한 경계성 보도<sup>54)</sup>나,

○ 미등록 아동을 돕자는 취지이긴 하나 온정적, 시혜적으로 다룸<sup>55)</sup>으로써 미등록 이주아동을 불쌍한 아동으로 다룬다든지,

○ 강력범죄를 저지른 이주민이 미등록이주민인지 아닌지 무관하게 미등록 이주민에 대한 경계성 보도들<sup>56)</sup>-유사 사건의 연속보도, 미등록이주민 통계, 위협성 등-이 연속된다거나,

○ 심지어는 정권이 반대세력을 공격하기 위해 여론왜곡의 도구로 이주민을 활용한다는 의혹이 제기<sup>57)</sup>될 정도로 이주민 이슈가 예민하게 다뤄지기도 함.

---

54) 종교배경의 한 언론사에서 2008년 10월에 ‘이슬람이 오고있다’는 제목의 기사를 4회 연재 하였다. 이 기사에서는 한국내 무슬림신도들이 늘어나고 이들과 결혼하는 한국인여성들이 늘어나는 현상에 대해 이슬람의 포교전략의 하나로 보고 무슬림과 결혼하는 한국인여성들의 삶이 얼마나 비참한지를 묘사하는 등 특정 종교의 관점에서 보도하고 있다.

55) 2012. 4. 23. K일보는 사설에서 미등록이주아동들의 인권보호를 위해 법안을 만들자는 취지를 썼는데, ‘미등록 이주아동들은 버림받은 불쌍한 아이들’이므로 양육과 교육을 지원할 수 있는 법안을 만들자는 것이다. 사설은 그 필요성으로 기지촌의 미등록 이주아동들을 다루었는데, 아마도 그래서 버림받은 불쌍한 아이들이라는 표현을 사용했던 것 같다. 그런데 사설에서 다루고 있는 이주아동권리보장법안의 제정취지는 ‘버림받은 불쌍한 아이들’을 위해서가 아니라 유엔아동권리협약을 비준한지 20년이 되면서도 한국정부가 협약을 제대로 지키지 않기 때문에 별도의 법안을 제정하려는 것이다. 무엇보다 미등록이주아동에 대한 인식이 놀랍다.

56) 2012년 4월 수원 오원춘 토막살인사건은 곧바로 외국인범죄에 대한 추가보도와 심층보도로 이어졌다. 수원사건에 이어 조선족이 저지른 살인사건이 연이어 3건이나 보도되었다. 각 신문들에서는 외국인의 범죄율이 엄청나게 증가했고, 한국인들은 두려움에 떨고 있다고 보도하였다. 이런 경우에 안산의 국경없는 마을은 단골손님이다. 평소에는 대표적 다문화지역이라고 알려져 있는데 외국인범죄를 다룰 때면 빠지지 않는다.

57) 이자스민 새누리당 비례대표의원에 대한 인종차별적 공격이 언론에 보도되자 한국사회는 벌집쑺셔놓은 듯했고, 정부에서는 심지어 국무총리까지 나서서 ‘인종차별은 병리적 현상’이라고까지 규정하면서 자제시켰는데, 알고 보니 이 자스민을 언급한 트위터 544만 3704점 중 인종차별적 내용을 담은 1만3955점, 학력허위논란을 담은 4만3680점, 가짜 공약을 언급

○ 그나마 인도적 접근이었던 미등록 이주민에 대한 사건 중심의 보도들은, 국가정책적으로 미등록이주민이 배제되는 시기에는 주요관심분야가 되지 못함.

○ 불법=척결대상의 프레임이 국가정책으로 수립되면서, 인권적 접근이 당연한 미등록 이주아동들의 경우에도 적극적 기획이나 분석을 통해 문제를 지적하고 관점의 변화를 이끌어내기보다 여론에 부응하는 경우들이 많음.

○ 2011년 국가인권위원회와 한국기자협회제정 인권보도준칙은 ‘제 5장 이주민과 외국인인권’ 보도 준칙설정

○ 인권보도준칙에 의하면 이른바 다문화적 요소(출신국, 민족, 인종, 피부색, 체류자격, 국적 등)가 차별의 원인이 되지 않도록 언론종사자들이 신중하게 보도해야 함.

---

한 5만 4032점을 포함하여 모두 2%이며, 인종차별반대나 언론의 부풀리기에 대한 의혹제기는 84.8%에 해당하였다고 한다.(한겨레.2012.4.19) 그런데도 일부 언론에서는 트위터에서 인종차별적 공격이 난무하고 있다고 여론을 왜곡하여 보도했는데, 이는 다분히 정치적 의도가 있는 것으로 의심을 살 만한 현상이다. 즉, 인종차별적 공격을 한 네티즌들이 민주당을 지지하는 진보진영의 네티즌들로 오인하게 한 것이나, 이로 인해 이자스민 당선자의 학력 의혹 문제가 소리 소문 없이 사라져버린 것이나, 이를 빌미로 SNS 규제를 시도하려는 것이 아닌가 하는 의혹이 나오는 등이 그것이다. 의도가 무엇인지는 알 수 없으며 놀라운 일이다. 이런 일부 언론의 왜곡 행태는 한국인들에게는 물론이고, 당사자들인 이주민들에게 왜곡된 정보를 집중적으로 제공한 꼴이 되어 한국인에 대한 왜곡된 인식을 심어주고, 가뜩이나 자신들의 주장을 펼치기 힘들어하는 이주민들을 더욱 위축되고 방어적으로 만든다. 그야말로 다문화사회에 역행하는 보도라고 하겠다.(이주민관련 보도와 이주민 인권/석원정/코바토론회/2012.4.26.)

## 제5장 이주민과 외국인 인권

1. 언론은 다양한 문화를 존중하고 여러 민족이 더불어 살아가는 사회가 되도록 노력한다.

가. 출신 국가, 민족, 인종, 피부색, 체류자격, 국적유무와 관계없이 모든 사람의 인권을 존중하고 증진하도록 힘쓴다.

나. 특정 국가나 민족, 인종을 차별하거나 비하하는 표현을 사용하지 않는다.

다. 이주민이 한국 문화에 동화될 수 있도록 유도하거나 한국의 문화와 가치를 강요하는 미담중심 보도를 자제한다.

라. 이주민을 한국의 관점이나 기준으로 평가하여 구경거리로 만들거나 동정을 받아야 할 대상으로 묘사하지 않는다.

2. 언론은 이주민에 대해 희박한 근거나 부정확한 추측으로 부정적인 이미지를 조장하거나 차별하지 않는다.

가. 체류허가를 받지 않은 외국인에게 '범죄자'라는 부정적 이미지를 덧씌울 수 있는 용어.

나. 이주노동자 등을 잠재적 범죄자 또는 전염병 원인제공자 등으로 몰아갈 수 있는 표현.

다. 이주노동자를 동정의 대상으로 삼거나 어눌한 한국어 표현 등에 주목한 웃음거리 묘사.

○ '준칙'에 의하면 사용을 자제해야 할 '불법'이라는 표현은 미디어에서 일반적으로 사용하는 상황.

○ 이주민에 대한 편견이 형성되지 않도록 심층적이고 균형있는 분석기사<sup>58)</sup>들을 제공하면서 한국사회의 균형을 잡으려는 노력들도 있음.

○ 이주민에 대한 부정적 내용들이 보도되면, 이주민들은 일반적으로 '무조건' 위축됨. 영주권을 취득한 결혼이주여성도 위축되고 사회적 활동과 발언을 자제하는 상황이므로 미등록이주민의 경우 두말할 나위없음.

○ 미디어의 범주는 아니지만 SNS상에서 이주민 보도기사에 대해 사안에 무관하게 인종차별, 인권침해적 댓글들이 난무함으로써 인권침해 피해자인 이주민에게 이중의 고통을 안겨주기도<sup>59)</sup> 함. 미등록이주민일 경우 이러한 댓글

58) 오원춘 사건 이후 각 신문들이 외국인범죄를 다루는 중에 인구대비 범죄율을 분석보도한 '외국인은 잠재적 범죄자? 범죄율 외국인 1.9% vs 내국인 3.7%(MK뉴스 2012.4.18.) 기사들도 있다.



에도 심한 위협감을 느끼기도 함.

#### 4. 미등록이주민의 인권보호를 위해 무엇을 어떻게 할까?

○ 기본배경으로서 전사회적으로 인권감수성의 향상, 민주적 존중의 분위기 조성이 매우 중요.

○ 정권이 민주적, 인권친화적, 열린 마인드를 가진 정권이 되도록 노력하는 것이 중요.

○ 보다 정교화, 체계화되어가는 이주민 정책이 인권친화적으로 수립되도록 일상적 감시와 점검 필요

○ 정부정책의 반인권성, 정부조치의 반인권성에 대하여 일반적 상식에 기초한 논리적 반박 필요,

○ 한국사회의 우호적 여론형성을 위하여 적극적인 안내/설득작업이 필요

○ 이주민들이 용기를 내어 미등록이주민에 대하여 발언하고 행동할 수 있도록 준비.

○ 이주민 인권과 관련하여 가장 강고한 프레임에 대해서는 적극적인 논거를 마련하여, 일상활동으로서 프레임의 변화를 이끌어내도록 활동

○ NGO간의 연대가 어느 때보다 필요한 시기

---

59) 2012년 10월 5일 추방된 몽골인 고등학생 김00는 자신의 사례가 보도된 신문기사의 댓글들을 보고 충격을 받았을 뿐만 아니라, 부모도 내보내자는 등의 댓글을 보고 위협감을 느껴 중도에 포기하려고 마음먹기도 했다.