



다문화 사회, 다문화 정책의 현실과 미래

| 일시

2014년 9월 19일(금) 13:00~18:00

| 장소

숙명여대 백주년기념관 신한은행홀(601호)

주최: (사)한국다문화학회, 숙명여자대학교 다문화통합연구소

후원: 여성가족부



초청의 글

(사)한국다문화학회는 숙명여자대학교 다문화통합연구소와 공동으로 9월 19일 학술대회를 개최합니다. 이번 학술대회는 <다문화 사회, 다문화 정책의 현실과 미래>라는 주제 아래 ‘다문화 정책의 현실과 변화’와 ‘한국의 다문화가족 현실과 정책 방향’ 등 세부 주제를 가지고 다른 국가와 함께 한국의 다문화 정책의 현주소와 변화 방향을 고찰해 보고 나아가 한국의 다문화가족의 취약성과 다문화 가족지원의 패러다임 전환을 모색해 보고자 합니다.

세계화와 함께 사람들의 이주가 증가하고 있으며 각 이주국은 다양한 문화를 가진 이주민들을 지원하고 내국인과 함께 하는 삶을 위한 다양한 다문화 정책을 시행하고 있습니다. 다문화 정책은 국가마다 차이가 있으며 한 국가 내에서도 사회변화에 따라 정책 방향이 달라지고 있습니다. 한국은 2014년 6월 현재 체류외국인 수는 약 1,700,000명으로 전년대비 11.6%의 증가율을 보이고 있습니다. 결혼이주여성도 152,135명으로 전년도에 비해 1.6% 증가한 것으로 나타났습니다. 이렇듯 한국에서 이주민들의 증가는 다문화 정책에 대한 적극적 구상 및 실천을 필요로 하고 있습니다. 한국에서 다문화 정책은 오랜 이주 역사를 가진 다른 국가들에 비하면 이제 시작에 불과하지만 다른 이주 국가에서 이미 경험했던 시행착오를 넘어서 이주민과 함께 적극적인 실천을 담지한 정책으로 자리매김 해야 할 것입니다.

다문화 사회에서 이주민과 내국인을 위한 다문화 정책의 현재와 향후 나갈 방향에 대한 발표 및 토론을 통해 한국에서의 진취적이고 역동적인 다문화 정책을 기대해 봅니다.

2014년 9월

(재) 한국건강가정진흥원 원장 이 은 희

(사) 한국다문화학회 회장 김 영 란

숙명여자대학교 다문화통합연구소 소장 윤 광 일



환 영 사

한국의 다문화 정책에 관심을 가지고, 오늘 『다문화 사회, 다문화 정책의 현실과 미래』 학술대회에 참석해 주신 여러분께 환영의 마음을 전합니다. 또한 이렇게 뜻 깊은 자리를 마련할 수 있도록 애써주신 여성가족부와 한국다문화학회 김영란 회장님, 다문화통합연구소 윤광일 소장님, 그리고 오늘 수고해 주실 발표자, 토론자님들께 깊은 감사를 드립니다.

급속히 다문화사회로 진입하고 있는 현 시점에서, 다문화가족과 자녀 세대를 포함한 구성원들이 자신의 잠재성을 마음껏 발휘하며 더불어 살아갈 수 있도록 사회 환경을 조성하는 것은 우리 모두가 합심하여 이루어 나가야 할 공동의 과제입니다.

우리나라에서 다문화정책이 시행되기 시작한 지 벌써 십여 년에 이르고 있습니다. 이제 다문화정책은 도입과 정착의 단계에서 나아가 통섭과 전문화를 지향하고 있으며, 이를 위한 정부부처, 민간단체, 학계, 시민사회의 관심과 소통이 그 어느 때보다 중요한 시기입니다.

그런 의미에서 오늘 학술대회는 학계 및 현장에서 다문화 정책의 현실을 되짚어 보고 미래를 조망하는 매우 뜻 깊은 자리가 될 것 같습니다.

그동안 다문화가족을 위하여 힘써주신 경험과 지혜를 함께 나누시어, 시의적절한 정책 과제 및 방향을 심도 있게 논의하여 주실 것을 기대합니다.

감사합니다.

2014년 9월 19일
(재)한국건강가정진흥원 원장
이 은 희



축 사

안녕하십니까?

숙명여자대학교 다문화통합연구소 소장 윤광일입니다.

오늘 <다문화 사회, 다문화 정책의 현실과 미래>라는 주제로 (사)한국다문화학회와 공동으로 학술대회를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

다문화 가족의 급격한 증가에 따라 이민자들에 대한 연구 분야도 확대되고 다양해지고 있으며, 논의 결과도 성숙의 단계로 접어들고 있음을 오늘 발표되는 주제를 통해 알 수 있습니다. 이러한 시기에 현재의 다문화 정책과 그 변화 방향을 고찰하고, 다문화 가족지원의 패러다임 전환을 모색하고자 하는 이번 학술대회의 취지에 깊이 공감하는 바입니다. 이번 학술대회를 통한 논의의 결과가 다문화 정책과 현장에서 실질적으로 적용될 수 있다면 무엇보다 의의가 크다 할 수 있습니다.

바람직한 다문화 사회의 정착을 위해서 정부, 학계, 언론, NGO 등 사회 구성원 모두 각별한 노력을 기울이고 있습니다. 이러한 노력이 결실을 맺기 위해서는 여기 모이신 다문화 관련 연구자, 종사자분들의 적극적인 관심과 도움이 절실합니다.

모쪼록 이번 학술대회가 국내 이민자들과 관련된 정책의 현황과 향후 발전 방향에 대한 폭넓은 토론이 이루어 질 수 있는 교류의 장이 되길 희망합니다. 또한 이 귀한 논의의 시간을 통해 다문화 사회와 정책이 더욱 성숙하고 발전적인 방향으로 나아가는 데 크게 기여할 수 있길 바랍니다.

바쁘신 와중에도 참석하신 모든 분들께 감사 말씀 드립니다.

2014년 9월 19일

숙명여자대학교 다문화통합연구소 소장

윤 광 일



13:00-13:30	등록
13:30-14:00	<ul style="list-style-type: none"> □ 사 회: 김은실 ((사)한국다문화학회 연구이사) □ 개회사: 김영란 ((사)한국다문화학회 회장) □ 환영사: 이은희 ((재)한국건강가정진흥원 원장) □ 축 사: 윤광일 (숙명여자대학교 다문화통합연구소 소장)
14:00-15:20	1세션: 다문화 정책의 현실과 변화
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회: 이진영 (인하대학교) 1. 영국 다문화주의 정책 담론의 변화 발표: 신지원 (전남대학교) 토론: 박경태 (성공회대학교) 2. 한국의 다문화 정책, 변화의 탐색 발표: 오경석 (경기도 외국인인권지원센터) 토론: 이혜경 (배재대학교)
15:20-15:40	휴식
15:40-17:00	2세션: 한국의 다문화가족 현실과 정책 방향
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회: 정기선 (IOM 이민정책연구원) 1. 다문화가족 정책의 전망과 과제 발표: 김혜영 (숙명여자대학교) 토론: 고선주 (성균관대학교) 2. 결혼이주 여성의 가족폭력 피해 - “취약성” 프레임과 인간안보(human security)에 대한 고찰 발표: 황정미 (고려대학교) 토론: 이선형 (서울여성가족재단)
17:00-17:10	휴식
17:10-17:50	<p>종합토론: 다문화 사회, 다문화 정책의 미래를 모색한다</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 사회: 전경옥 (숙명여자대학교) 토론: 발표자, 토론자 및 차용호 (법무부 출입국·외국인정책본부 이민통합과) 최성지 (여성가족부 다문화가족정책과)
17:50-18:00	폐회



★ 다문화 사회, 다문화 정책의 현실과 미래

Contents

▣ 환영사	iii
이은희 ((재)한국건강가정진흥원 원장)	
▣ 축 사	v
윤광일 (숙명여자대학교 다문화통합연구소 소장)	

세션 1: 다문화 정책의 현실과 변화

1. 영국 다문화주의 정책 담론의 변화	3
발표: 신지원 (전남대학교)	
토론: 박경태 (성공회대학교)	
2. 한국 '다문화' 정책, 변화의 탐색	23
발표: 오경석 (경기도 외국인인권지원센터)	
토론: 이해경 (배재대학교)	

세션 2: 한국의 다문화가족 현실과 정책 방향

1. 다문화가족 정책의 전망과 과제	49
발표: 김혜영 (숙명여자대학교)	
토론: 고선주 (성균관대학교)	
2. 결혼이주 여성의 가족폭력 피해	
- "취약성" 프레임과 인간안보(human security)에 대한 고찰	77
발표: 황정미 (고려대학교)	
토론: 이선형 (서울여성가족재단)	



세션 1: 다문화 정책의 현실과 변화



1



영국 다문화주의 정책 담론의 변화*

신지원 (전남대학교)

* 본 발표문은 다음 논문과 연구보고서의 주요 내용을 요약·재구성하였음을 밝힌다. 육주원·신지원. 2012. *다문화주의에 대한 반격과 영국 다문화주의 정책 담론의 변화*. EU연구. 제31호. pp.111~139; 신지원 외. 2012. *이민정책 해외사례 연구: 다문화 정책의 최근 논의를 중심으로*. IOM이민정책연구원 연구보고서 No.2011-08. IOM이민정책연구원.

들어가는 글

2014년 5월 영국에서 실시된 유럽의회의원(Member of European Parliament, MEP) 선거에서 반 유럽주의와 반 이민주의를 내세운 극우성향의 영국독립당(UK Independence Party, UKIP)이 보수당과 노동당을 물리치고 73석 중 24석을 획득하며 유럽의회에 대거 진출했다. 영국 사회는 의회 하원의석을 한 자리도 차지하고 있지 못한 군소정당이 선거에서 108년 만에 보수당과 노동당의 양당체제를 뒤흔들며 1위로 급부상한 결과를 지켜보며 2013년 지방선거 결과로부터 시작된 독립당의 지지율 상승에 촉각을 세우고 있다. 정치권내 극우정당의 약진과 더불어 최근 들어 더욱 엄격해진 영국 정부의 국경관리 강화 정책과 미등록체류자 단속은 영국 사회 내 반 이민자 정서의 기류가 당분간 지속될 것임을 암시하고 있다. 2014년 새로 개정된 영국 이민법(Immigration Act 2014)은 외국인의 영국 내 체류를 관리하기 위한 생체인식등록 관리 강화, 기존 이주자에게도 무상으로 제공되었던 국민보건서비스(National Health Service, NHS)의 유료화, 외국인의 은행계좌 개설 및 운전면허 취득 시 체류신분 확인 의무화 및 위장결혼 등을 통해 들어오는 불법이민이나 미등록이민자 단속을 위해 강화된 조치에 관한 내용들을 담고 있다. 예를 들어, 2014년 12월부터 개인 임대인이 임차인의 합법적 체류 여부를 확인하지 않고 미등록이민자에게 집을 임대할 경우 3000파운드 미만의 벌금을 물도록 정하고 있다. 이러한 조치는 미등록이민자가 영국 내 주택을 임대할 기회를 미리 차단하고자 하는 목적을 담고 있으며, 다수의 이주인구가 밀집되어 있는 버밍엄을 포함한 웨스트 미들랜즈(West Midlands)의 주요 도시를 시작으로 2015년에는 전국적으로 확대하여 시행할 예정이다.

지난 10년간 유럽의 일부 정치권에서는 ‘다문화주의가 분리주의와 테러를 양산한다’는 주장으로 대표되는 다문화주의에 대한 비판이 끊이지 않았다. 독일, 영국, 프랑스의 수장들이 ‘다문화주의의 실패’를 공식적으로 거론하며 다문화주의 논쟁은 다시 불거졌고 이는 곧 반이민정서의 증가 및 이민자 유입을 둘러싼 논쟁을 확산시켰다. 유럽을 휩쓸고 있는 다문화주의 역풍에 있어 영국도 예외는 아니다. 독일 메르켈 총리의 다문화주의 정책 실패에 대한 공식적인 발언이 유럽언론을 뜨겁게 달군지 5개월 후인 2011년 2월, 영국 데이비드 카메론(David Cameron) 총리는 뮌헨 국제안보회의 연설에서 ‘국가 다문화주의(the doctrine of state multiculturalism) 정책’이 영국 내 다른 문화들을 서로 분리시키고 주류사회로부터 멀어지게 했으며 이는 국가 정체성과 영국인으로서의 소속감을 약화시키고 일부 무슬림 집단의 급진화(radicalization)를 조장했다는 강도 높은 비판을 한다. 카메론 총리는 ‘소극적 관용(passive tolerance)’ 버리고 영국적 가치를 바탕으로 한 ‘능동적인 자유주의(active, muscular liberalism)’가 필요하다고 주장하며, 이민자들이 영어와 영국 문화를 습득하고 지역사회에 적극 참여함으로써 영국 사회로의 소속감과 정체성을 갖도



록 해야 한다고 강조한다.¹⁾ 그러나 영국 내에서 다문화주의에 대한 논란은 단지 최근의 현상만은 아니다. ‘다양성’이란 용어가 정치적 수사의 키워드가 되고 다양성과 차이를 강조하는 정책들이 시행되기 시작한 이후 다문화주의를 둘러싼 논란은 지속되어 왔다.

이 글은 영국 내 다문화주의 정책의 발전 과정과 최근 불거진 반다문화주의 담론의 내용을 살펴보고, 실제 이러한 담론이 정책 및 현실에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴본다. 영국에서는 ‘다문화주의’가 하나의 법률이나 정책적 체계를 가지고 가시적으로 존재했던 적이 없으나, 영국의 실용주의, 지방 분권의 역사와 공동체주의, 관습법적 전통은 다문화주의가 내재된 정책들이 발전하는 방식에 많은 영향을 끼쳤다. 영국의 이민자 및 소수자 정책은 특정 체계나 원칙을 정해놓고 이를 모두에게 보편적으로 적용하는 방식(예를 들어, 프랑스의 공화주의적 전통)을 취하지 않는다. 소수자 통합 정책 역시 실용주의적 공동체주의에 영향을 받아 특정 상황과 맥락에 따라 느슨한 방식으로 접근하고 이를 지역적 차원에서 정책화하는 방식으로 이루어져왔다. 이는 영국의 다문화주의가 때로는 내부 모순을 보이기도 하는 등 다면적 성격을 지니며 성장해 오는 데에 영향을 미쳤다.²⁾ 영국에서 다양성과 차이에 대한 담론의 초점은 ‘인종(race)’에서 ‘종족(ethnicity)/문화(culture)’로 그리고 최근 ‘종교(religion)/믿음(belief)’으로 변하는 모습을 보여 왔다.³⁾ 이 글에서는 영국의 다문화주의 담론에 있어 이러한 다양성과 차이에 대한 논의가 어떠한 방식으로 변화되어왔는지 조망하고 이러한 담론의 변화가 정책에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴본다.

영국 다문화주의 정책의 발전배경

1997년 신노동당 집권 이후 다문화주의는 국가 차원에서 주요한 의제로 부상하기 시작했다. 이러한 다문화주의적 접근은 크게 두 가지 효과를 불러왔다. 첫째, 영국을 관용과 다원주의에 기초한 사회로 만들기 위해 문화적 차이와 다양성을 인정하고 소수자들의 영국시민으로서의 동등한 권리 보장이 필요하다는 담론이 형성됐다. 즉 문화적, 종족적 소수자 권리에 대한 담론이 ‘다문화주의’라는 거대한 자장 안에서 논의되기 시작한 것이다. 그러나 부정적 효과 역시 존재했다. 앞서 살펴보았듯, 이민 통제 정책 및 인종관계 정책이 상호 작용하면서 비백인 이민자가 사회 불안의 핵심이고 ‘관리’해야 할 대상

1) New Statesman. “Full Script - David Cameron - Speech on radicalization and Islamic extremism - Munich”. 5 February 2011. <http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/02/terrorism-islam-ideology> (2011년 7월 25일 검색)

2) Tariq Modood, “Multiculturalism, Britishness, and Muslims”, openDemocracy, 2011. www.opendemocracy.net/tariq-modood/multiculturalism-britishness-and-muslims (2011년 7월 25일 검색)

3) Ralph Grillo, “British and others: From ‘race’ to ‘faith’”. Steven Vertovec and Susanne Wessendorf (eds.), *The Multiculturalism Backlash: European discourses, policies and practices*, London: Routledge, 2010, pp. 50-71.

이라는 인식이 만연한 가운데 정부가 이민자들이 자신들만의 문화적, 종교적 관습을 실천하는 것을 지원하는 것에 대한 대중적 반감이 표출되었다.⁴⁾ 이는 다문화주의적 접근이 비백인 이민자들의 사회적 문제로 받아들여지는 인종주의적 인식 자체를 바꿔내지는 못했다는 것을 보여준다. 다음 장에서 자세히 다루겠지만 다문화주의적 접근이 오히려 이민자들을 ‘관리’의 대상으로 고정시키고, 주류(백인) 사회와 이민자 사회의 ‘차이’를 부각시키는 역할을 함으로써 이민자들의 사회적 소외를 심화시키고 사회 통합의 책임을 이민자들에게 전가하는 담론을 재생산한다는 비판적 시각이 있다.

2000년 인종관계법은 다시 한 번 개정되었다. 1976년 인종관계법 제정 후 보완 및 강화가 필요하다는 의견은 보수당 집권 시절 내내 개진되었으나 20여 년이 넘게 이루어지지 않았다. 1993년 스티븐 로렌스(Stephen Lawrence)⁵⁾ 살해 사건이 일어나고 이후 이 사건에 대한 정부 보고서인 1999년 맥퍼슨 보고서(Macpherson Report)에 의해 당시 사건 경찰 조사 과정에서 인종차별적 요소가 있었음이 드러나자 ‘제도적 인종차별(institutional racism)’에 대한 관심이 고조되면서 신노동당의 인종관계법 개정 제안에 불을 지피게 되었다. 2000년 인종관계법 개정안은 1976년 법의 적용대상을 모든 공공 기관 및 공공 서비스와 연계되어 있는 사적 기관으로까지 확대하고⁶⁾ 인종차별을 사전에 방지할 수 있도록 미리 적극적인 대책을 강구할 것을 명시했다.

이러한 인종관계법의 포괄적 개선과 더불어 다문화주의의 다른 큰 축은 다양한 종교 활동 및 교육에 대한 지원으로 나타났다. 종교에 기반을 둔 다문화주의 담론은 2000년 이후 더욱 가속화되었지만 그 시작은 노동당의 집권 이후로 볼 수 있다. 예를 들어, 1997년까지 영국에서 성공회, 가톨릭, 감리교, 유대교 등의 학교는 공공예산 지원을 받았으나 이슬람, 유대정교, 모르몬 등의 학교는 지원을 받을 수 없었다. 그러나 1998년 인권법과 2000년 인종관계법 개정과 더불어 모든 종교 학교들이 지방정부의 재정지원을 받을 수 있게 되었다.⁷⁾

앞서 지적한 대로 영국이 구체적인 목표와 내용을 가지고 국가 차원의 체계적인 다문화주의 정책을 도입, 실행한 적이 없었다는 점은 캐나다 등 다른 국가와 비교했을 때,

4) Augie Fleras, *The politics of multiculturalism: multicultural governance in comparative perspective*, New York: Palgrave Macmillan, 2009.

5) 버스를 기다리던 흑인 청년이 백인들에 의해 살해당함. 인종주의에 의거한 살인으로 5명의 용의자가 검거되었으나 조사 과정에서 풀려남. 이후 로렌스의 가족이 경찰 조사 과정에서 인종차별적 요소가 있었음을 진정했고, 정부가 조사에 들어감. 이러한 과정을 통해 ‘제도적 인종차별’이 이슈화되고 인종관계법 개정으로 이어졌지만, 실제 살인사건 피의자들은 18년 동안 처벌이 이루어지고 있지 않았다. 2012년 1월, 피의자 5명 중 2명인 게리 돕슨(36)과 데이비드 노리스(35)에게 각각 15년2개월과 14년3개월의 징역형이 선고되었다.

6) 모든 공공기관은 인종 간 평등을 추구해야 할 법적 의무를 지님

7) 2010년 현재 잉글랜드 내 38개의 유대교 학교, 11개의 무슬림 학교, 4개의 시크교 학교, 1개의 그리스 정교 학교, 1개의 힌두학교, 1개의 웨이커 학교, 1개의 제칠일 안식일 교회 학교 등이 정부의 재정 지원을 받고 있다(Department for Education, *Maintained faith schools*, London: Department for Education, 2010.)



‘과연 영국에 일관적인 다문화주의 정책이 존재했는가’, 그리고 ‘만약 그렇게 볼 수 없다면 다문화주의 정책의 실패를 선언하는 것이 과연 정당한가’라는 논란이 존재한다.⁸⁾ 이러한 근본적인 논쟁은 차치하고서라도, 앞서 언급한대로 영국이 다문화주의라는 이념적 지향 하에 인종관계 개선 및 종족, 문화, 종교 커뮤니티를 중심으로 한 정책을 실행해왔다고 전제했을 때, 다문화주의에 대한 비판은 2000년 이후 갑자기 등장한 것이 아니다. 비백인 이민자들을 중심으로 한 반인종주의 운동 단체 중 일부는 정부의 ‘다양성 관리’ 전략으로서의 다문화주의에 비판적인 입장을 견지했었고, 1997년 노동당 정부 집권 이전 보수당 정부의 반이민자적 입장은 지방정부의 다문화주의적 실천 정책과 종종 갈등을 빚곤 했다. 이렇듯 다문화주의를 둘러싼 찬반 논쟁은 과거에도 존재했으나 2000년 이후 몇몇 사건을 계기로 다문화주의가 주요한 정치적 이슈가 되면서 논쟁이 새로운 국면으로 접어든 것은 사실이다.

2000년 이후 반다문화주의 담론 확산의 배경

반다문화주의 담론 확산의 배경 중 주요 사건을 몇 가지 짚자면, 첫째 2001년 영국 북부 도시(Oldham, Burnley, Bradford 등)에서 발생한 비백인계 소수자 집단과 백인 커뮤니티 사이의 갈등과 폭력 사태를 들 수 있다. BNP(British National Party) 와 같은 극우 조직들이 지역 내 백인 커뮤니티를 선동하여 비백인계 소수자 집단과 폭력적 대립 상황을 만들었던 이 사건은 그간 이민자 통합 및 다문화주의 정책의 실패를 선고하는 사건으로 받아들여졌다. 곧 이어 9/11 테러가 발생하고 전 세계적으로 반이슬람 정서가 고조되면서 영국 내 무슬림 이민자들과 알 카에다 등의 근본주의 이슬람 세력과의 연결 고리를 의심하는 담론이 확산됐다. 이러한 정치적 담론은 무슬림 이민자들을 집단적 타자로 인식하고 비백인계 소수자 집단의 ‘영국인’으로서의 자격에 의심을 갖게 되는 사회적 분위기의 형성으로 이어졌다.⁹⁾ 2005년 런던 7/7 테러 사건을 계기로 영국 내의 반이슬람, 반이민자 정서는 최고조에 이르게 되고, 다문화주의에 대한 우파의 공격이 거세어지는 상황에 직면하게 된다. 특히 런던 7/7 테러는 소위 ‘외부의 적’에 의한 공격이 아니라 영국 국적의 젊은이들에 의한 사건이었다는 점에서 영국 사회의 통합 정책이 실패했다는 것을 보여주는 극단적인 사례로 비춰졌다.

8) Paul Kelly, “Multiculturalism is not a coherent policy that can be abandoned; David Cameron’s speech reveals more continuity with Labour’s ‘British national identity’ project than a radical departure from his ‘liberal conservatism’”, *British Politics and Policy at LSE*, 2011. <http://eprints.lse.ac.uk/32695/> (2011년 8월 23일 검색)

9) Carl-Ulrik Schierup, Peo Hansen and Stephen Castles, *Migration, citizenship, and the European welfare state: a European dilemma*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

다문화주의가 주류 사회에서 단절된 무슬림 집단의 게토 형성을 목인 혹은 조장했고, 그로 인해 국가에 대한 충성, 시민으로서의 의무, 민주주의 및 법질서 준수 등의 가치보다 자신들만의 종교적, 문화적 가치를 우선시하게 방관함으로써 자국민을 대량 살상하는 극악한 행위를 저지르는 내부의 적을 키웠다는 비판이 쏟아졌다.¹⁰⁾ 이러한 분위기 속에 집권당인 노동당 정부 역시 다문화주의와 거리두기를 시작했고, ‘통합(integration)’, ‘사회 결속(social cohesion)’ 등의 용어들이 ‘다문화주의’를 대신하여 정치적 수사와 정책 담론에서 사용되기 시작했다.

‘다문화주의 실패’에 대한 주요 내용

다문화주의에 대한 비판은 좌우 양쪽에서 모두 이루어졌다. 다문화주의에 대한 좌파의 주된 비판은 다문화주의적 접근이 1) 문화주의에 경도되어 인종주의에 근거한 사회·경제적 불평등의 문제를 은폐한다는 점; 2) 정체성과 문화를 고정불변의 것으로 간주하고 인종적, 문화적 소수자들을 이미 정해진 정체성을 가진 존재들로 분류한다는 점; 3) 인종적 소수자 집단을 ‘집단적 타자’로 간주하고 몇몇 대표들의 의견만을 반영한 정책을 집행함으로써 소수자 집단 내부의 다양성을 반영하거나 내부 갈등을 조정, 해결하지 못한다는 점 등을 들 수 있다. 이러한 비판이 상당 부분 유효하고, 이와 같은 비판을 기반으로 누구를 위한 어떠한 다문화주의를 발전시킬 것인가에 대한 성찰이 필요한 것은 사실이나, 여기서는 앞서 언급한 일련의 사건들의 여파로 인해 득세하게 된 다문화주의에 대한 우파적 비판의 내용(반이민자, 반다문화주의 정서를 대표적으로 반영하고 있는 입장)을 중심으로 살펴보고자 한다. 이는 현재 영국 내 이와 같은 입장이 다문화주의라는 담론의 장을 상당 부분 규정하고 있으며, 카메론의 ‘다문화주의 실패’ 선언에서도 나타나듯 현 보수-자민당 연립 정부의 정치적 수사로 작용하고 있기 때문이다.

다문화주의는 분리주의를 조장한다

2005년 당시 그림자 내각 내무부 장관이었던 보수당의 데이비드 데이비스(David Davis)는 무슬림 이민자들이 주류 사회에 통합되기 위해 노력해야 한다고 주장하며, 과거 다문화주의 정책이 이민자들에게 통합에 대한 노력은 기대하지 않은 채 자신들만의 문화와 종교에 갇히게 했다고 비판했다.¹¹⁾ 2001년 영국 북부 인종갈등 폭력사태 이후 집필된 캔

10) Arun Kundnani, *The end of tolerance: racism in 21st century Britain*, Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2007.

11) George Jones, “Multicultural Britain is not working, says Tory chief”, *Daily Telegraph*, August 4, 2005. <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1495397/Multicultural-Britain-is-not-working-says-Tory-chief.html> (2011년 8월 12일 검색)

틀 보고서(Cantle Report)는 영국 사회가 주류 사회와 인종적 소수집단 사이에 상호교류 없이 서로 단절된 삶(parallel lives)을 영위하고 있는 현실을 문제로 지적한다.¹²⁾ 이러한 비판은 다문화주의 정책이 개개인의 다양하고 유동적이며 혼재된 정체성을 인종, 종족, 종교, 문화 등의 잣대로 묶어버림으로써 오히려 인종적, 종교적 소수자들을 계도화시킨다는 비판과도 맞물려 있다. 실제 다문화주의 정책이 개인들의 정체성과 문화를 화석화시키고 틀로 규정하는 역할을 했는지는 논쟁의 여지가 있지만, 이러한 비판이 다문화주의를 둘러싼 정치 담론의 공간에서 이민자들을 탓하고 그들에게 통합의 책임을 전가하는 방식으로 이용된다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 특정 이민자들이 영국 사회에 섞이려는 노력을 하지 않고 정부의 다문화주의적 관용에 기대어 자신들만의 문화, 종교를 실천하는 데만 몰두해 있었기 때문에 사회적 결속이 약해졌다는 식의 논리로 귀결된다.

다문화주의는 공동의 가치를 위협한다

다문화주의가 분리주의를 조장한다는 비판은 더 나아가 문화상대주의에 기반을 둔 다문화주의 정책이 공동의 가치를 존중하지 않는 문화를 양산했다는 비판으로 나타났다. 영국 정치잡지 Prospect의 전 편집장이던 데이비드 굿하트(David Goodhart)는 2004년 다문화주의가 문화상대주의에 지나치게 경도되어서 ‘공동의 문화’, ‘시민으로서의 상호 책임과 의무’ 등의 보편적 가치를 훼손하고, 주류 영국인들이 역차별을 느낄 만큼 공정성이 의심되는 상황에 이르렀다고 비판한다.¹³⁾ 이러한 시각은 노동당 정부 내에서도 적극 개진되면서 당시 내무부 장관이던 데이비드 블런켓(David Blunkett)은 커뮤니티 결속보다 차이를 더 강조하는 지나친 다문화주의를 경계해야 한다고 주장한다.¹⁴⁾ 이러한 담론 속에서 다문화주의 정책은 사람들의 종족적, 종교적, 문화적인 차이 ‘만’을 강조하고 영국 시민으로서의 보편적인 가치를 훼손하는 사회적 폐해를 낳았다고 간주되기 시작했다.

다문화주의는 ‘정치적 올바름(political correctness)’이라는 미명 하에 건전한 토론을 방해한다

다문화주의에 대한 또 다른 비판은 다문화주의가 ‘정치적 올바름’을 무기로 언론의 자유와 같은 자유민주주의의 기본 가치를 파괴한다는 것이다. 이 오래된 비판을 잘 보여주는 사례가 살만 루시디(Salman Rushdie) 사건이다. 1988년 출간된 인도 출신 영국 작가 루시디의

12) Ted Cantle, *Community Cohesion: a Report of the Independent Review Team*, London: HMSO, 2001.
 13) David Goodhart, “Too Diverse?” Prospect, 95 (2004) <http://www.prospectmagazine.co.uk/2004/02/too-diverse-david-goodhart-multiculturalism-britain-immigration-globalisation/> (2011년 8월 12일 검색)
 14) David Blunkett, *Integration with Diversity: Globalization and the Renewal of Democracy and Civil Society*, London: Foreign Policy Centre, 2002.

‘악마의 시(Satanic Verses)’는 근본주의 이슬람 세력으로부터 모하메드 및 이슬람에 대한 불경스러운 묘사를 담고 있다고 간주되어 시아파 무슬림 지도자 호메이니에 의해 루시디의 처형을 명하는 격문(fatwa)이 내려지는 상황까지 발생했다. 각종 살해 위협에 시달리던 루시디는 지속적으로 영국 정부의 보호 하에 숨어 지내야 했다. 이 사건으로 인해 이슬람이 언론과 표현의 자유를 용인하지 않는 ‘비민주적’인 종교라는 인식이 팽배해지면서 다문화주의의 문화상대주의가 이러한 갈등을 해결하지 못한다며 논쟁의 도마에 올랐다. 카메론 총리는 재임 전부터 ‘정치적 올바름이라는 틀에 갇힌 다문화주의가 사람들로 하여금 인종차별주의자로 몰릴 것을 두려워하게 만들어 건전한 토론을 방해한다’며 비판해왔다.¹⁵⁾

다문화주의는 극단주의 테러리스트들을 양산한다

반다문화주의자로 유명한 멜라니 필립스(Melanie Phillips)는 2006년 출간된 런던니스탄(Londonistan¹⁶⁾: How Britain is creating a terror state within)에서 다문화주의의 고삐 풀린 문화상대주의적 접근이 소수자 집단을 전체 사회에서 고립시키고 이슬람 테러리스트를 양산하는 토양으로서 역할 한다고 비판했다. 이러한 논리적 비약은 다문화주의를 어느덧 극단주의 테러리즘과 혼재된 개념으로 만들어 버렸다. 카메론 총리 역시 2011년 뮌헨 안보 회의에서 ‘국가 다문화주의 (state multiculturalism)’의 실패를 선고하며, 다문화주의와 극단주의 테러 사이의 연결고리가 있음을 지속적으로 언급했다. 그 논리는 다음과 같다: “다문화주의라는 원칙하에 사람들이 각기 다른 문화만을 영위하고 상호 교류 없는 삶을 살게 되었고, 하나의 사회로서의 비전을 공유할 수 없게 되었다. 또한 다문화주의는 이렇게 사회와 격리된 채 살아가는 소수자 커뮤니티들이 ‘우리의’ 가치와 전혀 다른 가치를 추종하고 그를 실천해도 묵인할 수밖에 없게 만들었다. 이러한 방임적 관용은 무슬림 젊은이들로 하여금 자신들이 사회의 일부가 아니라고 여기게 만들었고, 사회에서 강한 소속감을 찾지 못한 무슬림 젊은이들이 극단주의 이데올로기에 빠져들게 만들었다.”¹⁷⁾

다문화주의는 흑인 청소년들의 범죄를 묵인한다

비백인 이민자를 범죄와 연동시키는 것은 미디어와 정치 담론의 오랜 인종주의적 습관이었다. 그러나 특히 2000년대 중후반 10대 청소년에 의한 살인 사건이 급증하자 흑인 청

15) Daily Mail, “‘Sharia law will undermine British society,’ warns Cameron in attack on multiculturalism”, 26 February, 2008. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-519090/Sharia-law-undermine-British-society-warns-Cameron-attack-multiculturalism.html> (2011년 8월 12일 검색)

16) 런던니스탄(Londonistan)은 런던이 극단주의 이슬람 세력의 창궐지가 되었다는 것을 조롱하는 조합어로서 런던에 페르시아어로 땅을 뜻하는 접미사 “-stan”을 붙인 것이다.

17) David Cameron, *PM's speech at Munich security conference 5 February*, London: Prime Minister's Office, 2011.



소년들의 길거리 범죄와 갱문화에 대한 부정적인 여론이 확산되기 시작했다. 당시 총리였던 토니 블레어(Tony Blair)는 ‘정치적 올바름’이라는 담론에 갇혀 흑인 청소년들이 영국의 모든 시민들이 지키고 있는 법과 질서를 위배하는 것을 용납해서는 안 된다고 언급한다.¹⁸⁾ 이 발언은 한편으로는 흑인 청소년이라는 특정 사회집단을 범죄와 연동시키는 효과를 낳았고, 다른 한편으로는 다문화주의적 관용과 확실히 거리를 두겠다는 의지를 보여주었다.

다문화주의가 여성 억압의 기제로 이용된다

다른 유럽 국가들과 마찬가지로 영국 내에서도 무슬림 커뮤니티 안에서의 여성의 지위 및 처우 문제가 소위 ‘퇴보한 무슬림 vs. 발전한 서구 문명’의 대립쌍을 공고히 해 주는 버팀목으로 기능한다. 강제 결혼, 명예 살인, 여성 할례 그리고 최근 들어서는 영국의 무슬림들을 대상으로 한 사리아법(Sharia Law) 도입과 무슬림 여성 의복인 부르카까지 무슬림 커뮤니티 내 여성 인권 문제는 다문화주의의 실패를 언급할 때 빠지지 않는 사례이다. 재임 전 사리아법이 논쟁이 되었을 당시, 카메론 총리는 “과거 다문화주의 정책에 따르면 사리아법 도입은 논리적인 귀결이 될 것이다. 바로 이러한 다문화주의가 지금까지 우리 사회 내 문화적 아파르트헤이트(cultural apartheid: 여기서 무슬림 커뮤니티를 지칭해서 쓰임)를 만들어왔고 이제는 법적으로 아예 그 아파르트헤이트를 공고히 하겠다는 것이다”라고 다문화주의를 강력하게 비판했다.¹⁹⁾

영국 다문화주의 정책의 방향성 변화

여기서는 앞서 살펴본 다문화주의에 대한 역풍은 최근 영국의 다문화주의 정책에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 2000년 초반 몇몇 도시를 중심으로 한 인종 갈등의 확산, 9/11, 7/7 테러 등으로 국가 안보 및 사회 통합에 대한 논쟁이 격화될 당시 노동당 정부가 내 놓은 핵심 정책 문서 및 정부 계획을 중심으로 살펴보면서 다문화주의 정책 방향성의 변화를 고찰하고자 한다. 앞서 살펴보았듯이 2000년 이후 이미 노동당 정부 때부터 다문화주의에 대한 거리두기가 시작되었고, 이민자 및 소수자 정책이 국가정체성 확립을 중심으로 가치 전환을 꾀함으로써 동화주의적 요소를 띠게 되었다는 해석이 있다. 그러나 다른 한편으로는 당시 촉발된 정책 방향성 변화가 다문화주의와의 단절을 의미하는 것이 아니며, 다문화주의 모델을 더욱 발전시키기 위한 과정이었다고 보는

18) Eugene McLaughlin, “Community Cohesion and National Security: Rethinking Policing and Race”, Alice Bloch and John Solomos (eds.), *Race and Ethnicity in the 21st Century*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 93-111.

19) Daily Mail, *op. cit.*

입장이 있다. 여기서는 다문화주의 정책과 관련된 정부 정책에서 나타나는 핵심용어들을 중심으로 정책의 방향성 변화와 이를 바라보는 시각들을 분석해보고자 한다.

커뮤니티 결속(community cohesion)과 사회 통합(social integration)

2001년 영국 북부 도시에서 발생한 인종 갈등과 폭력 사태 후, 테드 캔틀(Ted Cante)이 이끄는 커뮤니티 결속 평가단(Community Cohesion Review Team)이 꾸려지고, 캔틀 보고서(Cantle Report)가 발간됐다. 이 보고서는 과거 다문화주의가 국가적 핵심 가치를 확고히 하고 국민들로 하여금 이 가치들을 무엇보다 우선시하게끔 만드는 데 실패했다고 주장하며, 커뮤니티 결속 더 나아가 국가적 결속이 중요함을 주장한다. 이를 계기로 정부는 거의 해마다 ‘결속’을 어떻게 도모할 것인가와 관련된 전략보고서를 제출하고 위원회를 만들기 시작했다²⁰⁾.

이를 위해 양날개 전략이 활용되었다. 첫째, 난민 및 이민정책을 통해 새로운 이주자 커뮤니티를 통합시키는 전략은 ‘능동적 시민권(active citizenship)’이라는 개념을 중심으로 진행되었다. 2002년 발행된 국경 관리와 이민에 대한 보고서에 따르면, 시민권 획득 및 귀화의 과정을 단지 행정적인 과정이 아니라, 영국 사회로의 통합의 의지를 다짐하는 첫걸음으로 만들어야 한다고 밝히고 있다.²¹⁾ 이에 따라 영어구사 능력 및 영국 사회 및 삶에 대한 지식을 엄격하게 검증하는 절차를 도입했다. 둘째, 기존 정착한 이민자 커뮤니티가 분리된 삶을 사는 것을 방지함(de-segregation)으로써 좀 더 너른 시민 의식을 고취시키는 전략이다. ‘커뮤니티 결속을 위한 지방정부 연합의 지침서’는 이러한 ‘포괄적 시민권(inclusive citizenship)’에 관한 의식 함양을 위해 각 지방정부에서 갈등 조정 전략 및 정책 프로그램을 수행할 것을 권고하고 있다.²²⁾ 이에 따라 지역 내 커뮤니티 간 서로 잘못된 고정관념을 깨는 프로그램(myth-busting programmes) 도입 및 문화 간 상호교류를 증진시키기 위해 다양한 커뮤니티가 공동으로 참여하는 행사 개최 등이 장려된다.²³⁾

2004년 발표되어 시행되기 시작한 ‘Strength in Diversity’ 정책은 정부 및 공공 기관, 민간 기관, 커뮤니티 단체, 그리고 특히 청(소)년층을 중심으로 한 일반 국민들의 의견을

20) 예: LGA, *Guidance on Community Cohesion*, London: Local Government Association, 2002.; Home Office Community Cohesion Unit, *Building a picture of community cohesion*, London: Home Office, 2003.; Community Cohesion Panel, *The End of Parallel Lives? The Report of the Community Cohesion Panel*, London: Independent panel, 2004.; Home Office, *Strength in Diversity - towards a Community Cohesion and Race Equality Strategy*, London: Home Office, 2004.; Home Office, *Improving Opportunity, Strengthening Society*, London: Home Office, 2005.

21) Home Office, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with diversity in Modern Britain*, London: Home Office, 2002.

22) LGA, *Guidance on Community Cohesion*, London: Local Government Association, 2002.

23) Derek McGhee, “Patriots of the future? A critical examination of community cohesion strategies in contemporary Britain”, *Sociological Research Online*, Vol. 10. No. 3 (2005).
<http://www.socresonline.org.uk/10/3/mcghee.html> (2011년 8월 23일 검색)



광범위하게 수합하면서 커뮤니티 결속을 높이고 인종 간 불평등을 완화시키기 위한 전략을 모색했다.²⁴⁾ 이 보고서는 영국 사회로의 통합은 특정 동질적인 문화로의 동화를 의미하는 것이 아니며, 이주자들과 이미 정착한 커뮤니티들 사이의 상호 책임 의식 속에 쌍방향으로 진행(two-way process)되어야 한다고 밝히고 있다.

다양성 속 일치(unity in diversity)

다문화주의가 공격 및 조롱의 대상이 되면서 영국의 이민자 및 사회 통합 정책은 시민 통합(civic integration)을 강조하는 방향으로 전환된다. 이 방향성의 전환에서 특징적인 것은 전 국민이 ‘영국적 가치(Britishness/ national values)’를 체화할 것을 강조함과 동시에 개인 및 커뮤니티의 권리 뿐 아니라 책임과 의무에 대한 강조를 명문화하기 시작했다는 것이다. 그러나 다수의 정책 문서에서 이러한 통합이 동화와는 다르며, 각 개인 혹은 커뮤니티가 자신의 다양한 문화적, 종교적 정체성과 관습을 버리지 않고도 영국적 가치로 통합될 수 있다고 밝히고 있다. 또한 중요하게 이러한 통합의 과정이 쌍방향으로 이루어져야 한다고 언급하고 있다.

그러나 바스타(Vasta)를 포함한 많은 학자들은 정부가 이 과정을 어떻게 쌍방향으로 진행할 것인지 밝히지 않고 있다고 비판한다.²⁵⁾ 정책의 초점이 통합의 책임을 이민자들에게 전가하는 데 있다는 것이다. 실제로 시민권 수업 개설, 영어 구사 능력 기준 강화, 영국적 가치와 국가에 대한 충성을 보이는 시민권 획득 행사 등을 통해 볼 수 있듯이 이민자들은 기존의 영국의 사회 기관, 믿음 체계, 관습 등을 받아들일 것을 요구받고, 국가가 그 통합의 과정을 지원하지만, 다수의 영국인(백인 주류 사회)들은 어떻게 이 상호적 수용(mutual accommodation) 과정에 동참해야 하는지에 대해서는 어디에도 구체적인 언급이 없다.²⁶⁾ 결국 자신의 고유한 문화적, 종교적 관습과 정체성 외에도 영국적 가치를 받아들이며²⁷⁾ 다양한 정체성을 개발하고 그를 기반으로 사회에 통합해야 하는 책임은

24) Fiona MacTaggart, *Introduction, Strength in Diversity: Towards a Community Cohesion and Race Equality Strategy*, London: Home Office Communication Directorate, 2004.

25) Ellie Vasta, *Accommodating Diversity: why current critiques of multiculturalism miss the point*, Oxford: COMPAS, 2007.

26) *Ibid.*

27) 실제 노동당 정부 시절(토니 블레어, 고든 브라운)부터 현 연립 정부에 이르기까지 많은 정치인들이 ‘영국적 가치’에 대해 지속적으로 강조하며 영국적 가치를 ‘자유민주주의, 준법정신, 공평무사함(fairness), 표현과 언론의 자유, 다양성에 대한 존중과 관용’ 등으로 정의해 왔으나 과연 이러한 가치들이 ‘영국적’ 가치라고만 말할 수 있는가에 대해 논란이 있다. 실제 이러한 보편적 가치들은 영국 뿐 아니라 전 세계 많은 사회에 적용될 수 있고, 추상적인 가치들이며, 실제 역사 속에서 많은 논란이 있었고 현재도 논란이 되는 가치임에도 불구하고, 이러한 가치들을 ‘영국적’이라고 표현하면서 이민자, 소수자(특히 무슬림 이민자)들이 이러한 가치를 체득해야 한다고 주장하는 것은 그들이 이러한 가치와 대립되는 가치를 지녔다는 가정에서 출발한다. 본문에서 언급했듯이 이러한 정치적 수사는 실제 사회 내에 반이민자 정서를 확산시키고, ‘문명화된 서구 vs. 미개하고 비민주적인 이슬람’이라는 허구적 도식을 강화한다.

오로지 이민자들에게만 전가되고, 기존 주류 백인 사회는 그저 관용의 자세를 담지하고 지켜보면 되는 추상적 존재로 남아있다는 것이다. 혹자는 이러한 방향성을 ‘통합이라는 정책적 틀에서 진행되는 동화와 다름없는 담론’이라고 비판한다.²⁸⁾ 플레라스(Fleras)와 같은 학자들은 이러한 담론 속에 차이는 비정치화되고, 영국성(Britishness)은 재정치화되며, 이는 곧 ‘신 단일문화주의(neo-monoculturalism)’으로의 전환으로 분석하기도 한다.²⁹⁾

한편으로는 이러한 변화의 과정을 다르게 보는 시각이 존재한다. 그 대표적인 학자가 타릭 모두드(Tariq Modood)이다. 그는 다문화주의 실패를 표명하며 다문화주의를 폐기해야 한다고 주장하는 입장에도 비판적이지만, 노동당 정부가 추진해 왔던 통합의 방향성이 다문화주의와 배치된다고 보지 않는다. 2000년대 이후 기조였던 통합 및 결속에 대한 강조가 다문화주의의 폐기와 방향성의 전환을 의미한다고 볼 수 없다는 것이다. 오히려 그는 이러한 사회적 결속과 시민권에 대한 강조가 1990년대의 다문화주의가 보였던 문제들을 교정하고 새로운 균형을 창출하는 데 필요한 시도라고 주장한다.³⁰⁾ 정부가 여전히 사회적 소외와 다양한 정체성의 문제를 어떻게 다룰 것인가를 정책을 통해 고심하고 있고, 실제 이러한 고민이 각종 단체의 의견 수렴 및 정책에 반영하는 과정을 통해서도 잘 드러난다는 것이다. 그는 9/11과 7/7 런던 테러 이후, 정부가 무슬림 단체들에 정책 자문과 협조를 구하는 일이 더 많아졌다는 사실을 지적한다.³¹⁾

모두드(Modood)는 특히 무슬림 단체들이 사회적 파트너로 성장한 것에 주목하면서, 무슬림 단체들이 여타의 종족적, 문화적 정체성 외에 종교적 정체성을 중심으로 한 사회 주요 정치 세력으로 성장하게 된 계기를 앞서 언급했던 살만 루시디 사건으로 본다. 이 사건을 계기로 무슬림들은 사회 내 반이슬람 정서가 확산되는 것을 경험했을 뿐 아니라 자신들의 다양한 정체성(예를 들어, 영국인으로서의 정체성과 무슬림 신도로서의 정체성)을 어떻게 조화시킬 것에 대한 고민하기 시작했고 그 사회적 산물로 무슬림 단체들이 생겨나고 활발히 활동하게 되었다는 것이다.³²⁾ 대표적인 무슬림 전국 조직으로는 UKACIA(United Kingdom Action Committee on Islamic Affairs)가 있었으며, 이후 MCB(Muslim Council of Britain)으로 확장, 변화했다. 1990년대 초부터 2000년대 중반까지 UKACIA와 MCB는 다음과 같은 네 가지 의제 중심으로 정부에 로비 활동을 펼쳤다.

28) Claire Worley, “‘It’s not about race. It’s about the community’: New Labour and community cohesion”, *Critical Social Policy*, Vol. 25. No. 4 (2005), pp. 483-496.

29) Augie Fleras, op. cit.; Sen Amartya, *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*, London: W. W. Norton, 2007.

30) Tariq Modood, *Multiculturalism*, Cambridge: Polity. 2007.

31) Tariq Modood, 2011, op. cit.

32) Tariq Modood, *Multicultural Politics: Racism, Ethnicity, and Muslims in Britain*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005. 통념과 다르게 실제 영국 내 대부분의 무슬림 단체들은 테러 및 극단주의와 전혀 무관하다. 흔히 이슬람과 극단주의 및 테러를 동의어처럼 연결하는 고정관념에서 벗어나 무슬림 내 다양한 정체성과 정치적 입장이 있음을 인지할 필요가 있다.



- 1) 무슬림 커뮤니티의 의견이 UKACIA/MCB를 통해 중앙 및 지방 정부에 반영될 수 있도록 요구(아시아인이라는 종족적 정체성이나 유색인이라는 인종적 정체성이 아닌 ‘무슬림’이라는 종교적 정체성을 가시화함)
- 2) 종교에 근거한 차별과 종교 혐오를 조장하는 행위에 대해 처벌할 수 있는 법률 제정 요구
- 3) 방글라데시, 파키스탄 출신 소수자 등 사회, 경제적으로 소외된 무슬림 인구에 대해 정책적 지원 요구
- 4) 이슬람 학교에 대한 공식 인정과 정부 지원 요구

모두드(Modood)는 1997년 노동당 정부 집권 이후 이러한 요구들이 상당 부분 받아들여졌고, 따라서 영국의 다문화주의를 발전, 확장시키는 데 기여했다고 언급한다. 그리고 이러한 과정은 영국 시민으로서의 ‘공통분모(commonality)’를 훼손하는 방식이 아니라 오히려 증진하는 방식으로 이루어져 왔다는 것이다. 그는 긍정적인 차이를 확장하는 방식으로 다문화주의를 확장하기 위해서는 커뮤니티를 넘어서는 전사회적인 비전과 국가에 대한 소속감이 필요하며 ‘차이와 통합’ 양자가 모두 갖추어지지 않고는 ‘다문화적 시민권(multicultural citizenship)’을 말할 수 없다고 주장한다.³³⁾

나가는 글

이 글의 서두에서 언급한 카메론 총리의 2011년 뮌헨 국제안보회의 연설에서 국가 다문화주의에 대한 사망 선고와 동시에 능동적 자유주의에 대한 주장에 대해 다양한 각도에서의 지지와 비판이 공존했지만, 그 중 영국의 신학자 존 밀뱅크(John Milbank)의 지적은 현재 영국 내 반다문화주의적 수사가 현실 정책과의 불일치와 모순을 보여준다는 점에서 살펴볼직하다.³⁴⁾ 그는 카메론 총리의 연설이 능동적 자유주의와 다원주의적 사고에 바탕을 둔 다문화주의를 대립시키는 모순을 보이고 있다고 비판했다. 예를 들어, 그는 카메론 총리가 언급한 성평등·여성인권 등 유럽의 주요 가치 역시 단지 자유주의만이 아닌 다원주의적 사고에 바탕을 둔 자유주의에서 기원한 사고-차이 속에 평등하고 조화롭게 살아가는 법-이라는 점을 지적한다. 더 나아가 그는 현 연립 정부가 내세우는 주요 정책 내용 중 하나인 ‘빅 소사이어티(Big Society)’ 프로그램³⁵⁾의 정신이야말로 다문

33) Tariq Modood, 2005; 2011, *op. cit.*

34) John Milbank, “Cameron on Islam, liberalism and multiculturalism: a brief comment”, *ResPublica*, 2011. www.respublica.org.uk/item/Cameron-on-Islam-liberalism-and-multiculturalism-a-brief-comment (2011년 9월 24일 검색)

35) 빅 소사이어티(Big Society) 프로그램은 아래와 같은 5가지 큰 목표 하에 추진된다: a) 커뮤니티 및

화주의적 접근이 필요함을 보여준다고 주장하며, 카메론 총리의 정치 레토릭과 실제 정책 내용 사이의 불일치를 지적했다. 즉 작은 정부와 큰 시민 사회를 향한 Big Society 정책은 현실적으로 다양한 문화, 인종, 종교로 이루어진 지역별 커뮤니티의 능동적 참여를 통한 문제 해결에 기초하고 있으며, 이는 다문화주의적 접근을 취하지 않고는 불가능한 프로젝트라는 것이다. 이러한 밀뱅크(Milbank)의 주장은 카메론의 보수-자민당 연립정부의 다문화주의 실패 선언이 그들의 주요 정책 이니셔티브인 Big Society와 모순된다는 역설을 드러내는 점에서 흥미로우나, Big Society 이니셔티브 자체를 지역 커뮤니티 자발적 역량 강화 및 참여 확대 정책으로만 읽을 수 없다. Big Society 라는 정치 레토릭 하에서 정부의 공공지원 축소, 신자유주의적 구조조정으로 인한 정부 책임의 개인/커뮤니티 차원의 전가가 이루어지고 있으며 이는 반다문화주의 정치 수사와 함께 사회적 소수자인 이민자들의 사회, 경제적 불평등을 ‘개인 책임’화하는 방식으로 작동하고 있다.

물론 2000년도 이후 확산된 다문화주의 관련 논란에도 불구하고 다양성 - 특히 종교적 다양성 - 에 대한 국가적 지원과 정책적 육성도 이루어져 왔고, 현재 영국 내 반다문화주의 담론 역시 실제 정책상의 큰 변화를 불러 왔다기보다는 많은 부분 정치적 레토릭으로서 작용하고 있다. 이민자 유입 및 국경 관리 정책은 다문화주의 역풍과 더불어 실제 규제 강화 일변도로 가고 있는 것이 사실이나, 영국 사회 내 이민자 통합 및 소수자 정책이 일괄적으로 반다문화주의 기조 하에 재편되고 있지는 않다. 그러나 지속되는 경기 악화와 잇따른 재정 감축을 통해 공공 지원 축소 등은 사회·경제적 약자인 이민자 및 소수자 집단에 큰 타격을 주고 있으며, 실제 관련 사업 및 지원 단체들도 영향을 받고 있다. 한편, 카메론 정부의 강조 속에 최근 엄격하게 시행되고 있는 까다로운 외국인의 출입국 관리와 미등록이민자에 대한 단속 강화에 대해서 불심검문의 대상으로 종종 오인 받는 흑인과 소수민족계 영국 국민들은 인종 프로파일링(racial profiling) 분위기를 조장한다는 비판의 목소리도 생겨나고 있다. 뿐만 아니라 반다문화주의 정치 담론이 현재는 수사적인 차원에 머물고 있을지 몰라도, 유럽 전역의 반이민자/반무슬림 극우 세력의 성장과 더불어 지속적으로 영국 내 인종주의적 반이민자 정서를 확산시킬 것으로 보인다.

이 글은 영국 내 다문화주의 및 반다문화주의 정책에 대한 다양한 시각을 분석했지만, 오히려 이 시점에서 중요한 것은 ‘다문화주의인가 아닌가?’의 문제가 아니다. 또한 현재의 반다문화주의 담론 확산이 많은 부분 정치 수사적 차원에 머물고 있다는 단기적 진단만으로 전유럽으로 확산되고 있는 반이민자/반무슬림 정서를 가볍이 넘길 수 있는 문제 역시 아니다. 렌틴(Lentin)과 티틀리(Titley)는 현재 다문화주의에 대한 반격이 과거 다문

관련 단체/조직에 더 큰 권한 이양 b) 시민들로 하여금 자신의 커뮤니티에 더욱 적극적으로 참여하도록 장려 c) 중앙 정부에서 지방 정부로의 권력 이양 d) 협동조합, 사회적 기업, 자선 단체 설립 지원과 이러한 단체들로 하여금 공공서비스에 능동적으로 참여하도록 장려 e) 정부 데이터 정기 출간 및 배포(출처: Cabinet Office, *Building the Big Society*, London: Cabinet Office, 2010.)



화주의에 대한 철학적, 정책적, 수사적 차원에서의 비판과는 질을 달리 하며, ‘다문화적 현실 (lived multiculturalism)’ 자체에 대한 공격으로 나타나고 있다고 제시한다. 현재의 반다문화주의 담론은 다문화주의를 ‘유해한 다양성(bad diversity)’ - 즉 문화적으로 공존 불가능한 소수자들의(특히 무슬림) 문화 - 을 양산한 ‘실패한 프로젝트’라고 규정하고 있다. 이러한 논리는 다른 문화를 공존 불가능한 것으로, 열등한(비민주적, 반자유주의적인) 것으로 ‘인종화’하면서 실제 인종주의의 확산을 조장하는 역할을 하고 있다.³⁶⁾ 렌틴(Lentin)과 티틀리(Titley)의 이러한 분석은 반다문화주의 담론의 속성과 양태를 제대로 파악하기 위해서는 ‘다문화주의’에 대한 규범적인 접근(normative approach)을 경계하면서, ‘다문화주의’라는 것이 영국 뿐 아니라 다수의 다른 국가에서도, 어떤 일관된 정치 이론이나 보편화된 정책 모델이 아닌 ‘담론의 장’으로 기능한다는 사실을 말해준다. 결국 그 담론의 장 내부에서 인종, 젠더, 계급, 종교, 문화 등의 기표들이 어떻게 작동되면서 실제 사회적 적대를 강화하고 불평등을 확산하고 있는지에 대한 총체적인 접근과 냉철한 분석이 요구된다.

참고문헌

- 신지원, 허준영, 황선영. 『이민자 통합정책과 다층적 통합거버넌스: 영국·독일·한국 사례를 중심으로』. IOM 이민정책연구원. 2011.
- Amartya, Sen. *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. London: W. W. Norton, 2007.
- Blunkett, David. *Integration with Diversity: Globalization and the Renewal of Democracy and Civil Society*. London: Foreign Policy Centre, 2002.
- Cabinet Office. *Building the Big Society*. London: Cabinet Office, 2010.
- Cameron, David. *PM's speech at Munich security conference 5 February*. London: Prime Minister's Office, 2011.
- Cantle, Ted. *Community Cohesion: a Report of the Independent Review Team*. London: HMSO, 2001.
- Castles, Stephen. et. al. *Integration: Mapping the Field*. Home Office online report, 2002.
- Community Cohesion Panel. *The End of Parallel Lives? The Report of the Community Cohesion Panel*. London: Independent panel, 2004.
- Daily Mail. “‘Sharia law will undermine British society,’ warns Cameron in attack on multiculturalism”. 26 February, 2008.
<http://www.dailymail.co.uk/news/article-519090/Sharia-law-undermine-British-society-warns-Cameron-attack-multiculturalism.html> (2011년 8월 12일 검색)

36) Alana Lentin and Gavan Titley, *The crises of multiculturalism: racism in a neoliberal age, Multiculturalism*, London: Zed Books, 2011.

- Deakin, Nicholas. "The Politics of the Commonwealth Immigrants Bill". *Political Quarterly*. Vol. 39. No. 1 (1968), pp. 25-45.
- Department for Education. *Maintained faith schools*, London: Department for Education, 2010.
- Fleras, Augie. *The politics of multiculturalism: multicultural governance in comparative perspective*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Goodhart, David. "Too Diverse?" *Prospect*. 95 (2004)
<http://www.prospectmagazine.co.uk/2004/02/too-diverse-david-goodhart-multiculturalism-britain-immigration-globalisation/> (2011년 8월 12일 검색)
- Grillo, Ralph. "British and others: From 'race' to 'faith'". Vertovec, Steven. and Wessendorf, Susanne. (eds.), *The Multiculturalism Backlash: European discourses, policies and practices*. London: Routledge, 2010, pp. 50-71.
- Hepple, Bob. "The New Single Equality Act in Britain". *The Equalities Rights Review*. 5 (2010).
- Home Office. *Secure Borders, Safe Haven: Integration with diversity in Modern Britain*. London: Home Office, 2002.
- _____. *Strength in Diversity - towards a Community Cohesion and Race Equality Strategy*. London: Home Office, 2004.
- _____. *Improving Opportunity, Strengthening Society*. London: Home Office, 2005.
- Home Office Community Cohesion Unit. *Building a picture of community cohesion*. London: Home Office, 2003.
- Howe, Stephen. *Anticolonialism in British Politics: The Left and the End of Empire, 1918-1964*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- Jones, George. "Multicultural Britain is not working, says Tory chief". *Daily Telegraph*, August 4, 2005.
<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1495397/Multicultural-Britain-is-not-working-says-Tory-chief.html> (2011년 8월 12일 검색)
- Kelly, Paul. "Multiculturalism is not a coherent policy that can be abandoned; David Cameron's speech reveals more continuity with Labour's 'British national identity' project than a radical departure from his 'liberal conservatism'". *British Politics and Policy at LSE*, 2011.
<http://eprints.lse.ac.uk/32695/> (2011년 8월 23일 검색)
- Kundnani, Arun. *The end of tolerance: racism in 21st century Britain*. Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2007.
- Lentin, Alana and Titley, Gavan. *The crises of multiculturalism: racism in a neoliberal age*, London: Zed Books, 2011.
- LGA. *Guidance on Community Cohesion*. London: Local Government Association, 2002.
- Lustgarten, Laurence. *Legal control of racial discrimination*. London: Macmillan, 1980.
- MacTaggart, Fiona. *Introduction, Strength in Diversity: Towards a Community Cohesion and Race Equality Strategy*. London: Home Office Communication Directorate, 2004.
- Malik, Kenan. *The Trouble with Multiculturalism spiked*. December 18 2001,
<http://www.spiked-online.com/articles/00000002D35E.htm> (2011년 7월 25일 검색)



- McCrudden, Christopher. "Institutional Discrimination". *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 2 (1982), pp. 303-367.
- McGhee, Derek. "Patriots of the future? A critical examination of community cohesion strategies in contemporary Britain". *Sociological Research Online*. Vol. 10. No. 3 (2005).
<http://www.socresonline.org.uk/10/3/mcghee.html> (2011년 8월 23일 검색)
- McLaughlin, Eugene. "Community Cohesion and National Security: Rethinking Policing and Race". Bloch, Alice. and Solomos. John. (eds.), *Race and Ethnicity in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 93-111.
- Milbank, John. "Cameron on Islam, liberalism and multiculturalism: a brief comment". *ResPublica*, 2011.
<http://www.respublica.org.uk/item/Cameron-on-Islam-liberalism-and-multiculturalism-a-brief-comment> (2011년 9월 24일 검색)
- Miles, Robert and Phizacklea, Annie. *White Man's Country: Racism in British politics*. London: Pluto, 1984.
- Modood, Tariq. *Multicultural Politics: Racism, Ethnicity, and Muslims in Britain*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.
- _____. *Multiculturalism*. Cambridge: Polity, 2007.
- _____. "Multiculturalism, Britishness, and Muslims". *openDemocracy*, 2011.
<http://www.opendemocracy.net/tariq-modood/multiculturalism-britishness-and-muslims> (2011년 7월 25일 검색)
- New Statesman. "Full Script - David Cameron - Speech on radicalization and Islamic extremism - Munich". 5 February 2011.
<http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/02/terrorism-islam-ideology> (2011년 7월 25일 검색)
- Race Relations Board. *Race Relations Legislation in Britain*. London: Race Relations Board, 1973.
- Schierup, Carl-Ulrik., Hansen, Peo and Castles, Stephen. *Migration, citizenship, and the European welfare state: a European dilemma*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Solomos, John. *Race and Racism in Britain*. Basingstoke: Palgrave, 2003.
- The Guardian. "Angela Merkel: German multiculturalism has 'utterly failed'" 17 October 2010.
<http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/17/angela-merkel-german-multiculturalism-failed> (2011년 7월 25일 검색)
- Vasta, Ellie. *Accommodating Diversity: why current critiques of multiculturalism miss the point*. Oxford: COMPAS, 2007.
- Worley, Claire. "'It's not about race. It's about the community': New Labour and community cohesion". *Critical Social Policy*. Vol. 25. No. 4 (2005), pp. 483-496.



영국 다문화주의 정책 담론의 변화

박경태 (성공회대학교)

1. 이 글은 비단 영국의 문제뿐만 아니라 다문화를 둘러싼 일반적인 논의들을 이해하는 데에도, 그리고 최근 한국 사회에서 일고 있는 다문화와 관련된 논쟁들을 이해하는 데에도 큰 도움이 되고 있다. 저자가 여섯 가지로 정리한 ‘다문화주의 실패’에 대한 주요 내용들은 피상적으로 다뤄진 다문화 논의가 우파 진영으로부터 어떤 반격에 직면하게 될 수 있는지를 보여주며, 따라서 제대로 된 다문화의 방향을 설정할 때 고민해야 하는 지점이 무엇인가를 보여준다.

2. 아쉬운 점은 논의의 중심점이 우파 진영의 비판에 있기 때문에 좌파 진영에서 나온 비판에 대해서는 간략하게 소개만 하고 지나갔다는 것이다. 물론 저자는 그 이유로 우파의 입장이 지금의 “다문화주의라는 담론의 장을 상당 부분 규정하고” 있고, 또 그것이 현재 “보수-자민당 연립 정부의 정치적 수사로 작용하고 있기” 때문이라고 말한다. 하지만 좌파 진영에서 나오는 비판이 앞으로 다문화주의를 발전시켜 가야하는 방향과 연결되어 있다는 점, 그리고 그 비판이 제대로 수용되지 않아서 우파 진영의 공격이 가능하다는 점을 생각해보면 아쉬운 면이 있다.

3. 이 논문은 대체로 2000년 이후 또는 1997년 노동당 집권 이후의 변화를 보여주고 있다. 그러나 그 전의 영국 사회에서 다문화와 관련된 흐름에 대한 소개가 있었다라면 큰 그림을 이해하는데 더욱 도움이 되었을 것 같다. 영국적 다문화주의가 하나의 모델로 자리를 잡는 데에는 영국의 관습법적 전통이 미친 영향이 있을 것 같다. 즉 관습법적 전통은 히잡이나 터번 착용 허용, 일부다처제와 미성년 결혼의 수용 등에서 보는 것처럼 성문법에 비해 현실 사회에 적용할 때 유연하면서도 실용성이 크다는 장점이 있었다. 영국의 종교적 자유주의와 영국 국교회의 실용주의적 전통도 이슬람 수용성을 키우는데 도움을 주었을 것으로 보이며, 지방 정부가 주도권을 쥐고 이주민과 관련된 정책을 편 것도 이민문제를 과도하게 ‘정치화’하지 않았던 것으로 보인다. 그렇다면 이렇게 상대적



으로 유연했던 영국이 반다문화적인 흐름으로 바뀐 이유는 무엇일까? 큰 흐름에 대한 소개가 있었다면 영국의 변화가 (저자가 그렇게 쓴 것은 아니지만) 단지 9/11테러나 7/7 테러 때문만이 아니라 좀 더 근본적인 이유가 있었음을 알 수 있게 되었을 것 같다.

4. 세밀한 정책의 내용들을 다 알고 있지는 않지만, 반다문화주의의 확산이라는 현상이 이민규제로 나타남에도 불구하고 혹시 현실적으로는 다문화주의에 해당하는 정책들이 여전히 유지되고 있는 것은 아닌가라는 생각이 들기도 한다. 그리고 비록 집단의 권리를 존중하는 방식의 다문화는 아닐지라도 혹시 (제대로 된) ‘개별적 통합’과 ‘반차별주의’가 새로운 다양성 수용의 형식이라면 굳이 다문화가 아니어도 괜찮은 것은 아닐까 하는 의문이 든다.

2

.....

한국 ‘다문화’ 정책, 변화의 탐색

오경석 (경기도 외국인인권지원센터)

“이건 그냥 개인적으로 궁금해서 그러는 건데요. 우리 나라에 ‘다문화’라는 게 있긴 있는 건가요? 그러니까 여러 나라 사람들이 한국에 와서 살고 있으니까 그걸 그냥 다문화라고 하는 건가요? 아니면 실제로 사람들의 삶이 다문화적으로 변화했다, 그런 것을 말하는 건가요?”(모지자체 관련 공무원)

1. 정책 변화에 대한 공감대

다문화주의는 일반적으로 “문화적 교류 및 혼합과 관련”해서 다원화된 사회인구적 현상, 다양성과 인권을 보장하고자 하는 정책, 그러한 규범과 가치를 정형화하고자 하는 윤리와 철학이라는 세 가지 내용을 동시에 지시하는 개념이다(최병두 2011).

다원화된 사회인구적 현상의 발현이라는 점에서 한국이 다문화 사회임은 이론의 여지가 있을 수 없다. 이주민의 인구 규모는 점증하고 있으며 다양성도 증대하고 있다. 2050년 즈음이면 한국 전체 인구의 10%에 이를 것으로 예견될 정도이다.

정부의 ‘다문화’ 정책은 저출산, 고령화로 인한 노동력 부족 문제의 해법으로서 외국인 인구의 수용 및 관리라는 측면에 초점이 맞추어져 출범하였다. 인구 정책으로 입론되었음에도 불구하고 정부의 ‘다문화’ 정책은 제도와 인프라 구축, 그리고 다문화라는 용어의 사회적 확산과 다문화주의 담론의 주류화라는 면에서 단기간에 괄목할 만한 성과를 만들어냈다. 순혈주의가 강한 한국 사회에서 정부 주도의 다문화주의가 이론적으로는 예측하기 어려운 “있을 법 하지 않은” 효과를 만들어낸 셈이다(Hui-Jung Kim 2009).

그러나 최근 정부의 다문화 정책은 새로운 도전에 직면하고 있다. 정책과 현실의 간극, 정책과 제도의 비일관성이 발생하고 있기 때문이다.

무엇보다도 다문화가족을 제외하고도 가족 단위 외국인의 규모가 점증하고 있다(정기선 2014). 특히 그들의 자녀들의 규모는 급증하는 추세다. ‘비다문화가족’ 외국인 가족 자녀들의 대부분은 한국에서 나고 자란 실질적인 한국인들이다(경기도외국인인권지원센터 2013). 정부의 정책 기조는 여전히 정주화 방지에 맞추어져 있으며 외국인 가족 자녀들의 기본권은 고려 대상이 아니다.

소중제조업체와 농업 분야는 ‘보호할 만한 내국인 노동시장’이 존재하지 않는다고 할 정도로 외국인 노동자에 대한 의존도가 절대적이다. 고용주들에게 가장 중요한 것은 그들의 안정적인 고용이다. 현재 이주노동자들의 체류 기간은 최장 9년 8개월이다. 그러나 이주노동자들의 사업장 변경 횟수, 사유, 재구직 기간 등은 여전히 제한되며, 가족동반 역시 불허된다.

정책과 현실, 정책과 제도 사이의 이러한 간극은 한국의 다문화 정책이 인구 관리 정



책을 넘어서서 ‘문화적 소수자의 다양성과 인권을 보장하는 정책’으로의 변화를 모색해야 할 시점이 도래했음을 의미한다. 이 경우 정책의 초점은 다양한 문화 집단과 이질적인 문화적 배경을 가진 개인들이 “사회적 연대와 정치적 대표”의 문제를 해결하면서 더불어 살아갈 수 있는 새로운 “사회 구성의 원리”에 대한 모색으로 재정립될 수 있어야 한다(김남국 2010).

정책의 공백 혹은 정책의 지체로 인한 몇 가지 좀 더 우려스러운 상황들도 관측된다. 우리 사회의 특수성을 고려하는 다문화 사회의 새로운 질서에 대한 탐색이 본격화되기도 전에 역차별을 둘러싼 사회적 갈등이 발현하고 있다. 많은 정책 과제들(2014년 정부가 시행중인 외국인 정책 관련 과제는 1,272개이며 비용은 8,792억원으로 추산된다)이 시행되고 있으나 정책 사각 지대는 줄어들지 않고 있다. 정책 사각 지대의 확대와 방임은 통치의 공백(‘국가 없음’) 효과를 내며, 이는 다문화 정책 전반에 대한 사회적 지지를 반감시킨다.

다문화 정책 혹은 통치의 공백으로 인한 가장 큰 수혜자는 반다문화주의자들이다. ‘신인종주의’를 매개로 그들의 정치화가 적극적으로 이루어지고 있기 때문이다. 인터넷 등에서 활발하게 활동하는 반다문화주의자들의 규모는 6천여명을 상회하는 것으로 추산된다. 이들 중 일부는 사회단체로 등록되어 있으며 “정부의 이주민 정책의 방향에 영향을 주는 전문가 집단으로 인정될 뿐 아니라, 한국인의 내면화된 인종주의를 ‘공론화’시키고 있다”(장서연 2012, 김현미 2014).

다행스러운 것은 정책 변화의 필요성에 대한 공감대가 널리 이루어져 있다는 점이다. 최근들어 변화의 필요성에 대한 문제 의식은 공공 부문으로까지 확대되고 있다. 여성가족부는 ‘다문화 2기’를 선언하며, 다문화가족의 범위를 이주배경을 가진 가족으로 나아가 이주민과 선주민의 구분없는 가족 전체로 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 문화체육관광부는 한국의 다문화 정책이 ‘반문화적이고 비다원적인’ 효과를 낳고 있다는 판단하에 내부적으로 다문화라는 용어를 금칙어로 설정, 문화다양성의 활성화를 위한 방안을 모색중이다. 법무부 또한 ‘외국인의 정주화’ 현상에 주목하며 이에 대한 대응책을 부심하고 있는 것으로 알려져 있다.

이 글은 정부의 다문화 정책이 한 단계 진일보해야 하는 변곡점에 도달했다는 문제의식하에 정책과 현실, 정책과 제도 간의 간극을 최소화할 수 있는 방안들을 탐색해보고자 한다.

2. 다문화 정책을 바라보는 몇 가지 시선

다문화 정책을 평가하기 위해 활용할 수 있는 추상 수준이 상이한 몇 가지 평가의 틀을 다음가 같이 제안해 볼 수 있다.(표 1)

〈표 1〉 다문화 정책의 평가 틀

추상수준	범주	평가 내용
거시	개념	인구 정책
		이민 정책(출입국, 외국인력 관리, 사회통합)
		다문화주의 정책(관용, 비차별의 제도화, 다문화주의)
중범위	정책	민주성 : 대상의 포괄성과 자기결정성
		문화성 : 문화다양성의 활성화 정도
		효율성 : 통합적인 추진체계
		현실적합성 : 사회적 소수의 요구 정도 및 시민사회의 개입 수준과 방향
		파생적 외부효과(derived externalities)
미시	정책 구성 요소	예산 : 충분한 자원의 확보와 공정한 배분
		조직 : 전담 종사자 및 협력체계
		사업 : 포괄성, 차별성, 적절성

이러한 분석틀을 활용해서 한국의 다문화 정책에 대해서는 이미 많은 진단과 분석, 그리고 개선 방안 및 대안들이 제시된 바 있다.

개념적인 수준에서 한국에는 보편적인 이민 정책이 부재하며, 사회통합이라는 개념도 일부 외국인만을 대상으로 매우 협소하게 왜곡되어 적용되고 있다(이혜경 2012, 설동훈 2014). 관용의 문화는 상징적이며, 비차별의 법제화는 제한적이다. 공론장예의 정치적, 문화적 참여는 ‘모범 이주민’에게만 잠깐씩 허용된다(김남국 2010, 오경석 2014).

정책 대상은 제한적이며 정책 수요(이주민의 욕구)는 동질적으로 설정되어 있다. 정책 환경에 대한 실태 파악이 미비한 상태에서 시행되는 프로그램들은 과잉과 결핍이라는 현상을 낳는다. 예측불가능한 사회적 비용을 발생시킬 개연성을 최소화시키기 위한 중장기적인 전망 역시 매우 취약한 편이다(오경석·박선권·구본규, 2011).

지방자치단체들의 경우, 관련 예산은 매우 적은 편이며 게다가 불균등하게 배치되어 있다. 예산의 대부분은 국비이며, 결혼이민자가 타겟이다. 전담조직은 취약하며 민관협력 사업은 전체 사업의 2% 남짓에 불과하다. 사업의 포괄성, 차별성, 적절성 모두 만족스럽지 못한 것으로 나타난 바 있다(정명주 2012).

이주민 당사자들에게 한국의 다문화는 “다양한 문화에 대한 보장”이 없거나 출신국과



피부, 계층에 따른 차별의 문제에 무관심한 ‘한국화’ 프로젝트일 뿐이다. 그들 대부분은 한국의 다문화 정책을 환영하지만 아쉬움도 토로한다.

“한국의 다문화라는 것이 한국화가 되고 있잖아요, 그게 (한국식) ‘다문화’라고 생각해요, 어울리는 말은 아닌데, 저는 그렇게 생각해요, 다문화가 아니라 한국화. 한국화 되는 거고. 그래서 많이 부족하고 다문화에 대한, 다양한 문화에 대한 보장성이 없다고 보는 거죠...”(한양대글로벌다문화연구원 2012)

“그들 중 일부는 가난한 나라에서 왔기 때문에 그리고 잘 알려진 나라 사람들과는 달리 피부가 하얗지 않아서 한국 사람들에게 차별을 당합니다. 사람들은, 얼굴이 아니라 그 사람이 가진 능력과 좋은 매너로 판단되어야 합니다. 한국사회가 아직도 유교적 가부장제의 전통과 강한 동질성이 지배적이지만, 시민이라는 관점으로 외국인 이민자들을 이해해야만 합니다. 만약 동화가 아니라 다문화주의가 목적이라면, 한국사회는 재분배와 인정에 의한 정의, 이 세계화 시대에서 시민성에 대한 이해, 시민권으로서 문화적 권리와 성별의 권리라는 쟁점에 대해 더 폭넓게 논의할 필요가 있습니다.”(계명대학교 다문화사회연구및교육센터·국가인권위원회 2011)

국제 사회는 한국 정부가 난민법 및 (이주 아동의 교육권을 보장하는) 초·중등교육법 시행령을 제정하고 국적·난민과를 설치하는 등의 긍정적 조치들을 취한 것은 높이 평가하지만 그러한 제도적 성취 이면에 인종주의가 확산되고 있음에 대해서는 우려해 마지 않는다.

“유엔인종차별철폐위원회는 한국 사회에 비시민을 향한 인종주의적 혐오발언이 대중매체와 인터넷에서 더욱 확산되고 노골적이 되어가고 있음에 주목한다. 위원회는 개인의 표현의 자유에 대한 기본적인 권리가 인종 우월주의적인 사상을 유포하거나 인종 혐오를 선동하는 행위까지 보호하는 것은 아님에 주목한다. 위원회는 한국 정부가 대중매체, 인터넷 및 소셜 네트워크를 감독하여 인종 우월주의적 사상을 유포하거나 외국인에 대하여 인종적 혐오를 선동하는 개인이나 단체를 적발할 것을 권고한다. 이러한 행위의 주체들을 기소하고 적절하게 처벌할 것을 권고한다.”(유엔인종차별철폐위원회 2012)

3. 변화를 위한 탐색

기존의 논의들을 종합하면, 다문화 정책의 변화를 탐색하기 위해 필요한 토론의 주제 혹은 과제의 목록을 다음과 같이 몇 가지로 압축해볼 수 있다.

우선 명확한 정책 개념이 설립될 수 있어야 한다. 정책 사각 지대를 최소화할 수 있는 보편적인 사회 통합 정책으로의 전환이 모색될 수 있어야 한다. 문화다양성의 활성화를

위해서는 다양한 행위자들이 참여할 수 있는 거버넌스 체제가 구축될 수 있어야 하며, 책임있고 효율적인 정책 집행을 위해 통합적인 추진 체계가 구축될 수 있어야 한다. 무엇보다도 중요한 것은 이러한 변화의 모색은 당사자의 욕구와 역량 파악에 기초해야 하며, 정책 공간과 현장의 매개자인 공공부문 인터페이스 종사자들의 역량이 강화될 수 있어야 한다.

1) 개념의 조정

한국에는 “이주민 전체를 아우르는 장기적이고 총체적인 정책은 부재한다”(이한숙 2013). 관계 부처에 따라 ‘외국인 정책’(법무부), ‘외국인 주민 정책’(안전행정부), ‘외국인 인력 정책’(고용노동부), ‘다문화 가족 정책’(여성가족부), ‘다문화 교육 정책’(교육부), ‘다문화 장병 정책’(국방부) 등이 독자적으로 수행되는 탓이다(설동훈 2014).

이런 면에서 한국적인 상황에서 ‘다문화’ 정책이란 포괄적으로 다문화적 상황에 대응하는 정책 일반을 지시하며 크게 외국인 정책과 다문화가족지원정책으로 대별된다(정명주 2012).

이렇듯 복잡한 용어 사용은 ‘정상적인 우리’의 문제로서 이민 현상에 대한 보편적이며 통합적인 접근을 차단한다. 이민 정책이 내외국인을 모두 포괄하며 특히 “사회 내 다양한 소수자 (minority) 집단을 포용하는 정책”임을 간과하고 외국인에 대한 분리주의적인 접근을 정당화한다(이혜경 2012, 김현미 2014, 설동훈 2014).

행정 편의주의 및 부처간 칸막이 현상으로 인한 개념의 혼재는 “부처간 역할 분담 내지 추진 체계에서의 혼선을 발생”(설동훈 2014) 시키는 데 그치지 않고, 이주민의 정체성을 인위적으로 분절화시킴으로써 그들의 존재론을 탈인격적이며 도구적인 정책의 대상, 곧 서비스의 수혜자나 관리의 대상으로 격하시킨다.

이런 점에서 보편적인 정책 개념의 수립 혹은 조정은 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 이 때 주목해야 하는 것은 정책 용어의 혼재 혹은 혼란이 단순한 선호의 문제 혹은 개념의 문제로 단순화되거나 추상화될 수 있는 주제가 아니라는 점이다.

누군가를 ‘외국인’, ‘이주민’, ‘이민자’, ‘다문화가족’ 등으로 호명하는 것에는 일종의 재현의 정치(politics of representation)가 작동하기 때문이다. 재현의 정치 혹은 개념 규정의 정치(struggling for defining)를 통해 각기 다른 용어는 이주민들에게 각기 다른 사회적 사실성을 부여한다. 상이한 호명에 의해 이주민들은 상이한 집단이나 조직이 선호하는 상이한 질서 체제에 배치되는 셈이다.(표 2)



〈표 2〉 정책 용어와 배경 가정

선호하는 용어	배경 가정	선호집단
외국인	국가주의	법무부
외국인주민	국가주의+지역주의	안정행정부
이민	국제주의	학계
이주민	초국가주의	시민사회, 국제인권레짐
다문화가족	민족주의	여성가족부
다문화	초/국가주의	학계, 시민사회
문화다양성	국민국가들 사이의 다양성	문화체육관광부

이것은 용어의 조정을 위해서는 개념의 혼란을 바로잡는 일 만큼이나 각각의 용어를 선호하는 집단들 사이의 정치적 지향과 이주민의 사회적 위상 및 다문화 사회라는 새로운 질서에 대한 상이한 견해를 조정하는 일이 중요하다는 것을 의미한다. “이민 정책의 수립은 단순히 정부 내 의사 결정의 결과만이 아닐 것이며, 오히려 이민과 관련한 여러 이익 집단 간 힘의 균형에 따라 결정” 되는 것이다(설동훈 2014).

2) 사회 통합

‘사회 통합’은 정부와 시민사회, 학계 등 다양한 이해관계자 집단이 추구하는 다문화 정책의 일관된 목표이다. ‘2차 외국인 기본 계획’에 설계된 사회 통합 정책은 “이민자의 우리 사회 적응 및 정착을 넘어 역량을 강화하고 자립을 지원”하는 것으로 압축된다(법무부 2012). 비통합된 이주민에 의해 초래될 수 있는 잠재적인 ‘사회적 분열과 혼란의 위험성’은 이주 운동 진영이 가장 많이 동원하는 이주민 권리 주창을 위한 근거 담론이기도 하다.

사회통합 정책을 둘러싼 가장 일반적인 논란은 선주민 대한 통합적 고려를 간과한 채 이주민만을 대상으로 시행되고 있다는 것이다. 곧 “이주민과 선주민의 분리나 위계를 전제”하는 전통적인 사회통합 관점이 고수되는 가운데 ‘협회의 사회통합’ 정책이 “지나치게 집중”적으로 시행되고 있는 것이다(이혜경 2012, 김현미 2014).

선주민들과 이주민들이 상호 작용의 과정에서 새롭게 만들어내는 “사회적 관계와 문화적 형태들”에 주목해야 함에도 불구하고 현재 진행중인 사회통합 프로그램은 “교육과정, 교재, 강사의 표준화 및 전문화”를 매개로 한국어와 한국 문화를 가르치는 데에 그치고 있다는 점에서도 다문화 시대의 탈전통적인 사회 통합 정책에는 부합하지 못한다(김남국 2012, 김현미 2014).

대부분의 지역에서 시행중인 ‘외국인 대상’ 수상자들의 자격은 한국어와 한국 문화의

습득 정도 및 그에 대한 애정, 그리고 전파의 의지 등이다. 이를테면 수상사유에는 “본국에서 한국어 기초를 완벽하게 학습, 동료 친구들에게 한국어와 한국 문화를 가르침”, “한국 음식, 노래 그리고 한국 영화도 좋아하는 한국 사람보다 더 한국적 정서를 가지고 있음”, “한국 문화를 알리는 역할을 몸소 실천하는 실례로 본인의 결혼식을 전통 혼례로 치루었으며 자녀의 돌잔치 또한 한국 전통식으로 치루며 전통문화에 대한 애정을 드러냄” 등 대동소이한 내용이 담겨져 있다(오경석 2014).

협회의 사회 통합 정책은 이주민들에게도 포괄적으로 적용되지 않는다는 점에서 또 다른 논란의 대상이 되고 있다. 외국인 내부에서도 ‘통합과 배제’의 대상이 엄격하게 구분되는 탓이다. 이를테면 현행 정책의 우선 순위는 결혼이민자> 북한이탈주민> 영주자 등> 난민> 전문기술직 이주노동자> 외국인 유학생> 생산직 이주노동자> 기타 외국인> 불법체류자의 순으로 서열화되어 있다(설동훈 2014). “특정 집단이 배제되고 불이익을 당하”는 통합 정책인 셈이다(이용승 2012). 이주노동자들 대부분은 한국 사회에 이미 경제적으로 ‘완벽히’ 통합되어 있는 존재들이다. 그러나 그들의 사회통합은 다양한 방식으로 차단된다. 영주권 전치주의가 대표적이다.

형식적이며 기계적인 사회적 연대를 넘어 사회결속력(social cohesion)을 제고시키는 데에 기여할 수 있는 보편적인 사회 통합 정책을 시행하기 위해서는 몇 가지 선결 과제가 요청된다.

낮선 이주민과 문화적 소수자를 동등하며 완전한 인간 혹은 우리 공동체의 일원으로 바라볼 수 있는 시선의 전환이 필요하다. 중요한 것은 표현과 접근 등에 있어서의 차별의 목록을 구체화하고 그에 대한 가중 처벌을 명문화하는 일이다. 그를 바탕으로 국제사회가 강조하는 바와 같이 선주민과 이주민(시민과 비시민) 사이의 권리의 격차와 차등을 점차 줄여나가는 노력이 병행될 수 있어야 한다. 이 때에 핵심은 “모든 이주민들이 공정하고 동등한 기회를 통해 체류권에 접근할 수 있도록 하고 그렇게 부여된 체류권을 통해 사회의 구성원에게 부여되는 다양한 권리를 누릴 수 있도록 하는” 것이다(이주민권 연대 2012, Bauböck 2006). 이런 전제 하에 통합의 기준 혹은 자격이 재정립될 수 있어야 하며, 그에 따라 통합 정책의 우선 순위 역시 재조정될 수 있어야 한다.

3) 거버넌스

‘다문화’ 정책의 대상이 전통적인 사회 정책과는 달리 특정한 사회 집단으로 제한될 수 없으며 다양한 욕구를 가진 전 사회집단(에쓰닉 마이노리티, 소셜 마이노리티, 주류 사회 구성원)을 포괄할 수 밖에 없다는 점에서, 이를 시행할 수 있는 가장 효과적인 조직 체제는 거버넌스라고 할 수 있다.

거버넌스 혹은 중앙정부, 지자체, 시민사회, 이주민, (선)주민 등의 다양한 행위 주체



혹은 이해관계 당사자들이 참여하는 ‘사회적 협력 체제’의 구축이 향후 한국의 ‘다문화’ 정책이 진일보하기 위해 꼭 필요한 과제라는 점에 대해 이의를 제기할 사람은 거의 없을 것이다(한국다문화학회 2011).

이런 점에서 다문화 정책의 핵심 과제 중의 하나는 “궁극적으로 이민자와 기존 시민이 공존하는 열린 사회를 지향하는 지역 중심의 사회 통합 지원 거버넌스를 구축”하는 일이다(김남국 2012). 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체와 시민사회 사이에 “다양한 방식의 거버넌스 추진체계”가 구축될 수 있어야 하는 것이다(설동훈 2014).

거버넌스 체제 구축의 당위적 필요성에 대해 이의를 제기할 사람은 거의 없을 것이다. 문제는 방법론이다. 실효성이다.

거버넌스 체제가 자원과 정보 뿐만 아니라 인력과 권한의 교류를 통해 실질적인 다문화 정책의 의사결정 및 추진 체계의 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다도 거버넌스 체제 자체의 독립적이며 자율적인 (이를테면 ‘준공공부문으로서의) 위상이 인정될 수 있어야 한다. 그리고 참여자들 사이의 힘의 균형이 전제될 수 있어야 한다. 현실적으로 참여자들 사이의 자원과 권력이 불균등하다면 힘의 균형을 강제할 수 있는 조처들이 도입될 수 있어야 하는 셈이다.

한국의 경우 참여 주체들 사이의 힘은 매우 불균등하게 분포되어 있다. 중앙 정부의 역할은 막강하다. 중앙-지방의 전통적인 위계를 바탕으로 중앙 정부가 권한과 자원, 컨텐츠 등 모든 ‘실탄’을 독점한다. 그에 반해 지자체들의 역할은 미미하다. 중앙 정부의 정책을 집행하는 수동적인 ‘대리인’ 역할을 수행하는 데에 그치는 경우가 일반적이다(한국다문화학회 2010). 다문화와 같이 탈전통적인 업무의 경우 광역과 기초 지자체 사이의 위계 역시 여전히 여전하다. 시민 사회는 양적으로 확대되어 수천개의 지원단체가 등록되어 있지만 규모의 증가만큼이나 정부 의존도 역시 심화되고 있다.

이런 불균등한 권력 관계에서 독자적인 거버넌스 혹은 준공공부문의 성공적인 작동을 기대하기는 어려울 것이다. 지방자치단체와 시민사회 협력 체제의 대표적인 사례라고 할 수 있는 경기도내 외국인복지센터들의 설치 및 운영 조례, 위수탁협약서 등은 한국 사회 준공공부문의 종속적인 위상을 잘 보여준다.

조례는 센터의 기능을 ‘상담, 교육, 구호, 문화체육활동 지원’ 등으로 정형화시킴으로써 각 지역 친화적인 사업 시행의 가능성을 차단하고 있다. 위수탁 협약서에 센터 운영의 독립성 보장에 대한 조항을 포함시킨 곳 역시 거의 없다.

4) 컨트롤 타워

다문화 정책의 변화를 탐색하는 데에 있어서 “현재 가장 시급한 사안은 각각 분리되어 있는 외국인 정책과 사회통합정책의 연계는 물론 이를 종합적 체계적으로 추진할 수 있



는 추진 체계의 구성”이라는 점에 많은 사람들이 생각을 같이 한다(이혜경 2012). “만약 우리 나라 정부 조직이 ‘전 정부’적 접근을 통해 ‘부처들 사이에 존재하는 칸막이’를 제거하는 방법을 찾지 못하면, 변화한 시대 상황에 적응하지 못해 정책 실패를 양산하는 상황에 봉착할 수 밖에 없을 것”이라는 진단도 내려진다(설동훈 2014).

물론 컨트롤 타워의 부재가 담당 부처들 사이의 경쟁을 격화시켜 단기간에 성과를 만들어낼 수 있었으며 다문화주의를 확산시키는 데에도 기여할 수 있었다는 평가도 가능하다. 이를테면 다른 국가들의 경우 지난한 투쟁의 과정을 거쳐서야 시행될 수 있었던 미등록 아동의 교육권, 영주권자의 제한적 참정권 등이 대표적인 성과로 간주된다(김남국 2012).

그러나 관련 조직 간의 ‘칸막이 현상’으로 인한 업무의 중복과 누락이 발생했고, 그로 인해 예산 낭비와 비효율성은 물론, 정책의 일관성, 형평성, 정당성 등 역시 논란의 대상이 되고 있음은 주지의 사실이다.(표 3)

〈표 3〉 외국인 관련 법령, 주무부처 및 대상자 비교

주무기관	법무부	고용노동부	여성가족부	통일부	법무부/ 고용노동부	교육부
구분	재한외국인 처우 기본법	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	다문화가족 지원법	북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률	재외동포 출입국과 법적 지위에 관한 법률	초·중등교육법
대 상	재한외국인	외국인근로자	결혼이민자 및 귀화자(가족)	북한이탈주민	재외동포	이주아동, 청소년

다문화 정책의 종합적인 컨트롤 타워의 위상과 관련해서는 크게 ‘독립적 이민정책 집행기관으로서 ‘국적·이민처’ 혹은 ‘이민청’의 설립안과 ‘위원회’ 설립안이 제안된 바 있다(설동훈 2014, 이혜경 2012).

컨트롤 타워의 구축과 관련 주목해야 할 점은 위상과 기능 뿐만 아니라 책무와 권한의 명문화 그리고 운영 방식의 변화 등이다. 컨트롤 타워의 구축이 권한과 자원에 대한 집중으로 이해된다면 누군가의 말처럼 그것은 “백년이 지나도 불가능한 기획”일지 모른다. 예산과 조직의 크기로 서열이 확정되는 정부 편제에서 자기 밥그릇을 얌전하게 내어 줄 관계자는 별로 없을 것이기 때문이다. 이 점에서 컨트롤 타워의 독립성은 중요해진다.

정권의 교체나 권력의 이동에 관계없이 중장기적인 전망에서 보편적인 사회통합 정책의 독립적인 추진체계로서 기능할 수 있는 컨트롤 타워, 그것의 이름은 이민이나 출입국 관련개념보다는 ‘반차별, 인권, 평등’ 등 보다 확장된 지평에서 탐색되는 것이 보다 적절할 듯 보인다. 그리고 권한보다는 책무의 중심이 될 수 있어야 할 것이다.



이와 관련 컨트롤 타워가 현행과 같이 탑다운 방식으로 다문화 정책을 총괄하는 것은 최악의 시나리오다. 그를 방지하기 위해 필요한 일은 권한의 이양이다. 이양의 대상은 지방정부이다.

지역 사회는 “이주민의 유입 및 정착과 가장 친화적인 공간”이며, “따라서 외국인의 정착 과정에서 가장 먼저 관심을 가져야 할 주체”이기도 하다(최병두 2012). 이런 점에서 내외국인 차별 없이 광의의 사회통합 정책을 수행해야 하는 주체는 중앙 정부가 아니라 지방자치단체이다(정명주 2012).

중요한 것은 ‘중앙에서 지역으로’의 권한 이동은 ‘위로부터 아래로의’ 무게 중심의 이동과 함께 이루어질 수 있어야 한다는 점이다. 수요자의 욕구(의 다양성)보다 행정의 일사분담함에 집중하는 탑다운 방식은 지방정부에 의해 이루어지는 경우에도 행정의 비대함(획일성의 확장)과 당사자의 배제(다양성의 축소)로 이어질 수 밖에 없다.

5) 당사자

“다문화 사회로의 이행 수준”을 결정짓는 중요한 변수 가운데 하나는 당사자 집단이라고 할 수 있는 이주민 소수자를 포함한 사회적 소수자의 요구 정도이다(김남국 2012). “다문화 정책이 구체적으로 집행되기 위해서는 이주자들의 생활 양식이나 자조 공동체들의 힘을 제대로 파악하는” 일부터 선행될 수 있어야 하는 셈이다(김현미 2014).

그러나 한국의 다문화주의가 당사자의 요구 혹은 욕구 파악에 미흡하며 그를 반영하는데 매우 인색하다는 점은 알려진 바와 같다. 그것은 몇 가지 부정적인 효과를 낳는다.

이주민 소수자에 대한 부정적인 관념(고정관념과 적대적인 편견)이 확산된다. 경기도 내 이주민 집주 지역의 한 초등학교에서 아이들에게 ‘다문화’를 그림으로 표현해보라고 한 적이 있다. 아이들 대부분은 다문화를 사회적 약자에 대한 관심과 도움 정도로 축소시켜 표현한다.(그림 1) 대부분의 미디어는 다문화 가정의 이미지를 “문제가 있어서 도움 받아야 되는 집단”으로 재현한다. 한국인 배우자나 이웃들의 역할은 “훌륭한 멘토”가 되어 그들을 돕는 일이다. 지난 2년 동안 다문화가정이라는 키워드를 통해 검색된 기사 30,656건 가운데 6,963건은 지원의 대상으로 3,573건은 소외 계층으로 기술한다(정혜실 2014).

이런 관념을 통해 그들의 존재는 가시화되지만 역량은 주변화된다. 이 경우 상이한 문화들의 공존은 권력과 덕의 비대칭성을 전제로 해서만 가능한 것이 된다. 그림 속의 파란 옷을 입은 키가 크고 능동적인 ‘단일 문화’ 아이가 이렇게 말한다. “너 다문화 아이구나. 나랑 같이 놀지 않을래?” 그러자 초록 옷을 입은 ‘작고 위축된’ ‘다문화’ 아이가 답한다. “고마워”. (그림 2)



정책 공간에 알려지지 않은 수 백 개의 이주민 자조 공동체가 활발하게 활동하고 있음은 주지의 사실이다. 그들이 매우 높은 지역 사회 소속감을 지니고 있음도 보고된 바 있다. 그러나 그들의 정책 만족도와 참여도는 아주 낮은 수준이다. 2011년 사회통합프로그램의 참여율은 3.59%에 불과하다(김명현 2012). 2013년 경기도내 외국인근로자 가족들의 경우 조사 대상 응답자들의 69.6%는 시군에서 주최하는 행사나 축제에 참여한 경험이 없었으며, 72.6%는 주민센터에서 제공하는 문화·체육 활동에 참가한 경험이 없었다(경기도외국인인권지원센터 2013).

이주민 당사자의 정책 참여를 제고시켜 정책의 효과성을 증진시키기 위해서는 그들의 욕구가 매우 다양하다는 점 역시 고려할 수 있어야 한다. 한국이라는 이주 공간을 어떻게 자리매김하고 있으며 어떻게 활용하고 있느냐에 따라 그들이 필요로 하는 서비스의 목록도 달라진다. 현행과 같이 출신국가별, 체류유형별, 체류 자격별로 그들에게 획일적이고 인위적인 정체성을 부여하는 방식은 재고될 수 있어야 한다.

당사자들의 욕구를 파악하고 그에 맞는 정책 설계가 이루어질 때, 책무에 대한 강조 역시 정당성을 확보할 수 있을 것이다. 전자를 간과하는 일방적인 책무의 부여는 당사자의 지지라기보다는 반발을 이끌어낼 개연성이 높다.

한국의 관련 법제가 자신들의 현실과 무관하다고 생각할 때 ‘일탈 행위’가 좀 더 용이하게 이루어질 수 있다는 점을 주목해야 한다. 외국인의 강력 범죄는 일반적으로 “외국인의 치안 부재 상황으로 인해 발생”한다(최영신·강석진 2012). 자신의 문제를 공적으로 해결할 수단을 발견하기 어려울 때 부정적인 선택이 이루지는 셈이다. 공동체 소속감과 지역 사회에의 공지가 매우 높은 경기도내 모 지역 이주민들의 경우 주민세 체납율은 무려 90%에 이른다.



6) 공공 부문 인터페이스 종사자

지방 자치 단체 공공 부문 종사자들은 현장과 정책 공간의 경계 지점에서 활동하는 다문화 정책의 실질적인 집행자이며, 정책 수요의 직접적인 청취자라는 점에서 매우 중요한 행위자이다. 다문화 정책이 발전하기 위해서는 이들의 역량 강화의 문제가 반드시 함께 토론될 수 있어야 한다.

경기도외국인인권지원센터가 2013년 경기도내 31개 지자체 외국인 및 다문화 관련 공무원 110명을 대상으로 수행한 인권의식 조사에 따르면, 이주민의 인권상황에 대한 응답자들의 주관적인 인식과 객관적인 현실이 대부분의 항목에서 일치하지 않는 것으로 드러났다. 이주민의 사회·경제적 위상 관련해서도 양가적이며 태도가 관측되었다. 결혼이주여성의 대부분이 국민이거나 준국민의 지위를 갖고 있음에도 불구하고 그들에 대한 미미한 수준이지만 반감이 존재하고 있다는 사실도 확인되었다.

주목해야 할 점은 그들이 매우 열악한 업무 환경에 노출되어 있다는 점이다. 이주민 인구의 규모에 비해 담당 공무원의 규모는 턱없이 부족하며 조직적인 위상도 매우 취약하다. 업무의 강도는 세고 개혁적인 아이디어가 필요하나 그에 대한 역량 강화 기회나 인센티브 부여는 거의 전무하다. 인사 규정에 있어서 특례 대상도 아닌 탓에 업무의 지속성 자체가 불안정하다. 중앙 정부 중심으로 일방적으로 하달된 사업을 단순히 이행하는 전형적인 ‘탑 다운’식의 행정이 반복되고 있으며, 단체장과 정책의사결정권자들은 외국인 및 다문화 분야를 여전히 핵심 업무 분야로 인식하지 않고 있는 실정이었다. 우리가 직접 만나본 지자체 공무원들이 생각하는 지역친화적인 다문화 정책 수행의 장애물과 과제는 다음과 같이 정리될 수 있다.(표 4)

〈표 4〉 지역 다문화 정책의 장애물과 과제

범주	내용	효과	과제
추진 체계	중앙 정부 중심의 일방적 사업 하달	행정 낭비와 업무 과다	보조금 직접 지원
	단체장과 의사결정자들의 인식	정치적인 수사	예산과 조직 지원
사업 내용	천편일률적인 프로그램	낮은 참여율과 만족도	지역 친화적인, 단계별, 통합 프로그램
	새로운 시설 설립 중심	예산 낭비, 효과 검증 안됨	사업 지속성 관리와 사후 지원
	단기적인 미봉책		실태조사의 필요성 중장기적인 비전
	정책대상의 편향성	중복 수혜와 누락	정책포괄성 제고 필요성 : 외국인근로자, 미등록체류자 및 그 자녀
	분리주의	사회적 고립	시민의 다문화 인식 개선

범주	내용	효과	과제
종사자	일방적인 순환근무제	업무의 비일관성	전담관제 혹은 전보제한
	격무 부처	종사자 금지 저하	근평과 인센티브 개선 역량강화 기회 제공
	고위직의 마인드	다문화 업무의 독자성 불인정	독립적인 업무 영역 인정

4. 몇 가지 제언

다문화주의는 논쟁적인 개념이다. 원한다고 쉽게 할 수 있거나 어렵다고 거부할 수 있는 주제가 아니라는 이야기다. 이를테면 수많은 위협과 어려움이 내포되어 있어도 포기하거나 회피할 수 없는 전지구적 화두가 다문화주의인 셈이다. 전자에 주목하는 사람들은 ‘신자유주의의 이데올로기’, ‘공허한 인종주의’ 등을 이유로 다문화주의의 폐기를 주장하기도 한다(Zizek 1997). 다문화 정책의 다음 단계를 모색하는 일이 결코 쉬운 과제가 될 리는 만무하다.

그런 점에서 한국의 상황은 희망적이다. 쉽지 않은 주제임에도 불구하고 “정상적인 우리의 문제이자 국가 선진화 (즉 자유민주주의) 정도를 측정하는 ‘리트머스시험지’”로서 “이민 정책에 대한 장기적이며 체계적인 로드맵 구축의 필요성”(이혜경 2012)이라는 문제 의식과 공감대가 다양한 주체들 사이에 확산되고 있으며 그에 대한 활발한 토론이 진행되고 있기 때문이다.

지금까지 논의들은 한국의 다문화 정책이 단순한 인구 정책에서 사회통합정책으로 이행하기 위해서는 정책 개념의 조정, 보편적인 사회통합의 개념화, 거버넌스 및 종합적인 추진 체계의 구축, 당사자 욕구의 반영, 공공 부문 종사자의 근무 여건 개선 및 역량 강화 등의 과제가 함께 고민될 수 있어야 함을 보여준 바 있다. 이 글에서는 그들 과제 각각이 실효성을 갖기 위해서 추가될 수 있을 법한 토론 주제들을 덧붙여 보았다.(표 5)

〈표 5〉 다문화 정책의 이행을 위한 토론 주제

범주	과제
정책 개념의 조정	국가주의와 초국가주의의 절충
사회통합	통합의 전제로서 시선의 전환, 비차별의 법제화, 통합의 자격과 우선순위의 재조정
거버넌스	준공공부문의 독자적인 위상 정립을 위한 법제화, 거버넌스 행위자들의 힘의 균형
추진체계	지평의 확대, 책무의 통합, 권한의 분산, 지방 정부와 지역 사회의 역할
당사자	수요자 중심의 정책 설계와 책무의 부여
공공부문 종사자	역량 강화, 단체장의 인식 개선



중요한 것은 이러한 과제들을 수행하기 위해서는 우리의 관념과 관행을 지배하고 있는 전통적인 이분법적 도식을 내려놓을 수 있어야 한다는 점이다. 국익과 비국민에 대한 고려, 법질서와 다문화 질서, 통합과 분리, 관주도와 시민주도, 중앙과 지방, 이주민과 선주민, 현실주의와 이상주의 가운데 하나만을 취하고 다른 하나는 버려야 한다면, 다문화 정책의 지체와 딜레마는 앞으로도 계속될 수 밖에 없을 것이다. 익숙함과 새로움, 관행과 혁신 그 둘 모두가 가능하다. 그것이 통섭이고 융합이고 다문화 사회가 요청하는 새로운 도전이며 정책적 상상력의 요체이다.

참고문헌

- 경기도외국인인권지원센터. 2013. 경기도 외국인 및 다문화 업무 담당 공무원 인권 의식 조사. 경기도.
- 경기도외국인인권지원센터. 2013. 외국인근로자 가족의 인권 상황 실태조사. 경기도.
- 계명대학교 다문화사회연구및교육센터·국가인권위원회. 2011. 인권친화적 다문화사회와 이주민 통합을 위한 지역사회의 역할.
- 김남국. 2010. 다문화의 도전과 사회통합: 영국, 프랑스, 미국 비교 연구. 유럽연구 28권 3호.
- 김남국. 2012. 다문화 정책의 이론적 검토와 새로운 방향 설정. 김남국 외. 한국의 다문화 사회통합 정책: 종합평가와 대안. 사회통합위원회.
- 김명현. 2012. 한국의 외국인정책과 사회통합프로그램. 다문화와 인간 제1권 제2호. 대구카톨릭대학교 다문화연구소.
- 김현미. 2014. 인종주의 확산과 ‘국가없음’. UN인종차별특별보고관 방한 대응 시민사회단체 공동 사무국. 2014한국 사회 인종차별 실태 보고대회 자료집.
- 김현미. 2014. 이주여성의 삶과 인권에 기반한 정책의 수립. 국회성평등정책연구포럼·한국이주여성 인권센터. 다문화정책 변화에 따른 이주여성 지원체계 방향모색을 위한 토론회 자료집.
- 설동훈. 2014. 한국의 이민자 통합 지원 정책 현황, 평가 및 개선 과제. 김희선 의원실·법무부. 외국인사회통합기금 신설을 위한 ‘제한외국인처우 기본법’ 개정 공청회 자료집.
- 오경석. 2014. 다문화 친화적인 지역사회는 어떻게 가능한가? : 경기도 안산시의 경우. 다문화와 인정의 로컬리티. 부산대학교 민족문화연구소(근간).
- 이용승. 2012. 이주민 통합정책 국제 비교- 법과 제도를 중심으로. 다문화와 인간 제1권 제2호. 대구카톨릭대학교 다문화연구소.
- 이혜경. 2012. 중앙정부의 다문화 사회통합 정책 평가와 연계 및 조정 방안. 김남국 외. 한국의 다문화 사회통합 정책: 종합평가와 대안. 사회통합위원회.
- 장서연. 2012. 인종차별철폐위원회 최종권고와 이행과제. 남윤인순 의원실·은수미 의원실·서기호 의원실·CERD NGO 보고서 제출 단체. 이주민 인권에 대한 유엔권고(CERD)에 따른 이행 과제 및 방안토론회 자료집.



- 정기선. 2014. 국내 체류 이주민 가족의 현황 및 지원 정책 방향. 다문화가족포럼 자료집. 여성가족부.
- 정명주. 2012. 한국의 지방자치단체 다문화 정책 실태 분석- 2012 지방자치단체 외국인 정책 시행 계획을 중심으로. 한국학연구 41. 고려대학교 한국학연구소.
- 정혜실. 2014. 미디어속의 인종주의, UN인종차별특별보고관 방한 대응 시민사회단체 공동사무국. 2014한국 사회 인종차별 실태 보고대회 자료집.
- 최병두. 2011. “다문화 공간과 지구·지방적 윤리: 초국적 자본주의의 문화 공간에서 인정을 위한 투쟁의 공간으로”. 최병두 외. 지구·지방화와 다문화 공간. 푸른 길.
- 최영신·강석진. 2012. 외국인 밀집지역의 범죄와 치안실태 연구. 형사정책연구원.
- 한국다문화학회. 2010. 한국다문화정책개선을 위한 시민사회단체 역량강화 방안. 특임장관실.
- 한국다문화학회. 2011. 다문화가족지원센터 사업운영과 시민사회단체 거버넌스 실태 모니터링. 여성가족부.
- 한양대글로벌다문화연구원. 2012. 문화주체로서의 이주민 지원 정책 방안 연구. 문화부.
- Bauböck, Rainer. 2006. *Migration and Citizenship*. Amsterdam University Press.
- Garbaye, R. 2005. *Getting Into Local Power: The Politics Of Ethnic Minorities In in British and French Cities*. Blackwell Publishing.
- Hui-Jung Kim. 2009. *Immigration Challenges and “Multicultural” Responses: the State, the Dominant Ethnie and Immigrants in South Korea*. Unpublished Ph.D's Dissertation. Department of Sociology. University of Wisconsin-Madison.
- Zizek, S. 1997. *Multiculturalism, or, the cultural logic of multinational capitalism*. New Left Review 225.





“한국의 ‘다문화’ 정책, 변화의 탐색”

이혜경 (배재대학교)

□ 우선 한국다문화학회와 숙명여자대학교 다문화통합연구소가 다문화사회, 다문화정책의 현실과 미래란 주제로 학술대회를 개최하심을 축하드립니다. 그 동안 현장에서 활발히 활동해 오신 <경기도외국인인권지원센터>의 오경석 소장님의 발표를 통해 한국 다문화 정책의 현실 진단과 전망을 듣는 것은 그 의의가 크고, 특히 현장의 생생한 경험을 통해 구체적이고 실질적인 (정책) 대안 제시를 기대합니다.

□ (1쪽) 발표문의 시작에서 앞서, 지자체 관련 공무원의 지적("우리나라에 '다문화' 라는 게 있긴 있는 건가요?" 즉 다문화가 무언가?) 라는 인용이 매우 인상적임.

그리고 (3쪽) 이주민 당사자가 한국의 다문화 정책을 “*한국화 프로젝트*” 라고 느끼고 있음도 그 시사하는 바가 큼.

□ 본 발표문은 크게 네 부분으로 구성되어 있음:

1. 정책변화에 대한 공감대
2. 다문화 정책을 바라보는 몇 가지 시선
3. 변화를 위한 탐색
4. 몇 가지 제언

1. **정책변화에 대한 공감대** 부분에서는 이 글의 목적을 밝힘:

이 글의 목적: 한국의 다문화정책은 한 단계 진일보하기 위한 변곡점에 도달했 다란 문제의식 아래, 정책과 현실, 정책과 제도 간의 간극을 최소화할 수 있는 방안을 탐색하겠다는 것임.

2. **다문화 정책을 바라보는 몇 가지 시선**에서는 다문화 정책에 대해 평가 틀을 보여줌.

(예) <표 1> 다문화 정책 평가 틀



☞ 그런데 <표 1>에서 ‘범주’와 ‘평가내용’만으로도 충분히 좋으므로,
구태여 ‘추상수준’으로 분류할 필요가 있는지요?
즉 추상수준(거시-중범위-미시)의 구분이 오히려 더 혼란스러움.

☞ “개념”이란 용어 대신에 “관점”이라는 용어를 사용하면 어떨지요!

3. 변화를 위한 탐색

1) 개념의 조정 (개념 혼란)

- 정책개념(용어)의 혼란이 단순한 선호의 문제가 아니라는 지적,
정책 이름 또는 정책대상의 명칭을 어떻게 부르느냐는 매우 중요하다는
지적과 <표 2>의 정리는 매우 좋음.

----> 그러므로, 용어 및 개념의 혼란을 바로잡자는 주장이 가능함.

2) 사회통합

현재의 사회통합 정책은 지나치게 협의의 사회통합정책이고 정책의 우선순위도 지나치게 결혼이민자 중심임.

---> 정책의 우선순위를 재조정하고 필요 있다는 주장!

3) 거버넌스

현재 중앙정부 --- 지자체 --- 시민사회 간에 힘의 균형이 전혀 없음을 지적함.

too strong too weak too dependent

4) 컨트롤 타워

정권의 교체나 권력의 이동에 관계없이 중장기적인 전망에서 보편적인 사회통합 정책의 독립적인 추진체계로서 기능할 수 있는 컨트롤 타워, 그것의 이름은 이민이나 출입국 관련개념보다는 ‘반차별, 인권, 평등’ 등 보다 확장된 지평에서 탐색되는 것이 보다 적절할 듯 보인다. 그리고 권한보다는 책무의 중심이 될 수 있어야 할 것이다.

---> 결국 지방정부로 권한을 이양하자는 주장이심.

5) 당사자

현재는 당사자를 너무 수혜자로만 간주하고 있음.

즉 존재는 가시화되었지만, 역량은 주변화 되었다는 지적은 너무 타당함.

그림 2도 매우 상징적임.

- 10쪽의 주장 역시 너무 좋음: 그런데 어떻게라는 대안을 듣고 싶음.
이주민 당사자의 정책 참여를 제고시켜 정책의 효과성을 증진시키기 위해서는 그들의 욕구가 매우 다양하다는 점 역시 고려할 수 있어야 한다. 한국이라는 이주 공간을 어떻게 자리매김하고 있으며 어떻게 활용하고 있는냐에 따라 그들이 필요로 하는 서비스의 목록도 달라진다. 현행과 같이 출신국가별, 체류유형별, 체류 자격별로 그들에게 획일적이고 인위적인 정체성을 부여하는 방식은 재고될 수 있어야 한다 (10쪽).

6) 공공 부문 인터페이스 종사자

(11쪽) 경기도 지자체 관련 공무원 인권의식 조사 관련하여, 중요한 발견은 이들 지자체 공무원들이 매우 열악한 업무환경에 처해 있다는 지적임.

☞ 이는 앞(거버넌스 관련)에서 권한을 지방으로 이전하자는 주장과 맞물려 우리가 고민할 것이 많음.

주목해야 할 점은 그들이 매우 열악한 업무 환경에 노출되어 있다는 점이다. 이주민 인구의 규모에 비해 담당 공무원의 규모는 턱없이 부족하며 조직적인 위상도 매우 취약하다. 업무의 강도는 세고 개혁적인 아이디어가 필요하나 그에 대한 역량 강화 기회나 인센티브 부여는 거의 전무하다. 인사 규정에 있어서 특례 대상도 아닌 탓에 업무의 지속성 자체가 불안정하다. 중앙 정부 중심으로 일방적으로 하달된 사업을 단순히 이행하는 전형적인 ‘탑 다운’식의 행정이 반복되고 있으며, 단체장과 정책의사결정권자들은 외국인 및 다문화 분야를 여전히 핵심 업무 분야로 인식하지 않고 있는 실정이었다(11쪽).

---> 그러므로 지자체 공무원들이 생각하는 지역친화적인 다문화 정책 수행의 장애물과 과제를 <표 4>로 잘 정리하였음.



〈표 4〉 지역 다문화 정책의 장애물과 과제

범주	내용	효과	과제
추진 체계	중앙 정부 중심의 일방적 사업 하달	행정 낭비와 업무 과다	보조금 직접 지원
	단체장과 의사결정자들의 인식	정치적인 수사	예산과 조직 지원
사업 내용	천편일률적인 프로그램	낮은 참여율과 만족도	지역 친화적인, 단계별, 통합 프로그램
	새로운 시설 설립 중심	예산 낭비, 효과 검증 안됨	사업 지속성 관리와 사후 지원
	단기적인 미봉책		실태조사의 필요성 중장기적인 비전
	정책대상의 편향성	중복 수혜와 누락	정책포괄성 제고 필요성 : 외국인근로자, 미등록체류자 및 그 자녀
	분리주의	사회적 고립	시민의 다문화 인식 개선
종사자	일방적인 순환근무제	업무의 비밀관성	전담관제 혹은 전보제한
	격무 부처	종사자 금지 저하	근평과 인센티브 개선 역량강화 기회 제공
	고위직의 마인드	다문화 업무의 독자성 불인정	독립적인 업무 영역 인정

4. 몇 가지 제언 (12쪽)

오경석 소장님의 제언은 <표 5>에 정리되어 있음:

〈표 5〉 다문화 정책의 이행을 위한 토론 주제

범주	과제
정책 개념의 조정	국가주의와 초국가주의의 절충
사회통합	통합의 전제로서 시선의 전환, 비차별의 법제화, 통합의 자격과 우선순위의 재조정
거버넌스	준공공부문의 독자적인 위상 정립을 위한 법제화, 거버넌스 행위자들의 힘의 균형
추진체계	지평의 확대, 책무의 통합, 권한의 분산, 지방 정부와 지역 사회의 역할
당사자	수요자 중심의 정책 설계와 책무의 부여
공공부문 종사자	역량 강화, 단체장의 인식 개선

--> 그리고 이를 수행하기 위해서는, 우리의 관념과 관행을 그간의 이분법적인 방식을 버리고, 통섭과 융합의 방식으로 바꾸자고 주장하심.

☞ 이 또한 지극히 타당한 주장임.

■ 그간 한국의 다문화정책이 그 속도에 있어서는 어느 국가와도 비교할 수 없을 정도로 일사천리로 시행되었다는 장점도 있으나, 정책 초기였던 2007년부터 정책목표의 혼란, 용어의 혼란, 중복성, 지나친 쏠림 현상, 톱다운(top-down), 그리고 (우리가 그들에게 시행하는) 일방향성이라는 지적이 있었음. 2012년 사회통합위원회에서도 이에 대한 문제의식을 느끼고 한국 다문화정책의 방향을 재검토하는 작업이 있었음(김남국 외 2012).

■ 오경석 소장님의 거의 모든 지적이 그간 여러 번 지적되었던 것이고 다 타당하므로, 더 이상 추가할 것이 거의 없으나, 단지 분업(division of labor)의 원칙과 보편성의 원칙을 더 강조하고 싶음.

우선, ‘사회통합’개념을 ‘협의의 사회통합’과 ‘광의의 사회통합’으로 나누어 ‘협의의 사회통합’은 중앙정부가 담당하고; ‘광의의 사회통합’은 보편적인 원칙에 따라 기존의 중앙부터, 지자체, 지역의 민간단체 등이 담당(분업)하자는 제안을 다시 강조하고 싶음(이혜경 2012).

〈사회통합 개념 구분〉

구분	협의의 사회통합	광의의 사회통합
개념	이민자 특유의 기본적인 사회통합	모든 주민 적용의 보편적인 사회통합
내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현지 언어 교육 ▪ 현지 사회의 기본적인 이해 교육 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 노동, 복지, 가족, 교육, 문화 등
담당 부처	이민 관련 중앙부처 (예: 이민사회통합청)	기존의 중앙부처 지자체 지역의 민간단체 등

(이혜경, 2012:46)

■ 다른 국가의 예에서도 정권이 바뀌면, 이민 및 사회통합 정책의 방향이 바뀌는 경향이 있음. 그러나 몇 가지 기본원칙이 있음:

- 첫째는 3권분립의 원칙으로 이민정책을 결정하고 (입법), 집행하고 (행정), 평가하는 (사법) 기관이 각각 분리되어 서로를 견제할 수 있어야 함.
- 둘째는 행정분업의 원칙으로 이민정책의 큰 틀(로드맵)과 관리(통제) 및 협의의 사회통합 업무는 중앙정부가, 구체적인 지원(support) 업무는 지자체가, 나아가 더 실질적이고 일상적인 지원은 민간단체 등과 협력하여 수행한다는 원칙을 더욱 명확히 할 필요가 있음(이혜경, 2012: 44).



■ 선별적 이민정책과 사회통합 정책의 연계가 필요함:

최근 서유럽 국가들의 “다문화주의 실패” 선언과 캐나다 및 호주의 “다문화주의 성공”은 우리에게 시사하는 바가 큼.

- 다양한 이주민의 국내 사회통합을 위해서는 추후 사회통합이 용이한 이주민의 유치가 가장 중요함.
- 사회통합 용이성을 고려하여 선별
- 이 때, 경제적인 요인도 중요하지만, 사회통합차원의 사회문화적 요인도 중요함.
- 인력 수급논리에 치중한 현행 단순기능인력 제도 등의 문제점 개선과 노동시장 및 산업구조 upgrade 노력 병행
- 유학생 유치 등 육성형 이민정책을 통한 우수인재 · 숙련기능인력 확보
(이혜경 2012: 44-45).



세션 2:
한국의 다문화가족 현실과 정책 방향



1

.....

다문화가족 정책의 전망과 과제

김혜영 (숙명여자대학교)

I. 들어가는 말

지구화는 우리의 삶을 근본적으로 변화시키고 있다. 노동 및 결혼이주 등을 통한 글로벌 인적 이동 역시 지구화 현상의 하나인데, 우리사회 역시 그러한 변화를 체감하게 되었다. 특히 한국인의 고유한 가치와 삶의 정향이 재생산되는 사적 영역 역시 글로벌 이주현상이 투영되고 있는데, 내국인부부가 자녀교육을 위해 장기간 해외에서 분거하는 소위 ‘기러기’와 ‘퐁귤가족’이 출현하는가 하면, 외국인을 배우자로 맞는 국제결혼이 증가하고 있는 것이다. 일정기간 자녀교육을 위해 분거를 선택하는 것과 달리 국제결혼은 결혼당사자들이 공유하는 문화적 자원이 상이하다는 점에서, 또한 부부를 중심으로 양국의 문화접변(cultural acculturation) 현상이 역동적으로 발생한다는 점에서 사회문화적으로 뿐만 아니라 정책적으로 주목할 필요가 있다.

국제결혼은 금세기만의 현상이 아니다. 그러나 90년대 초까지 한국사회에서 국제결혼은 전체 결혼의 1% 수준에 불과했으며, 주로 한국인 여성과 외국인 남성의 혼인이라는 점에서 소위 정상가족 경계 밖의 이례적인 현상으로 취급되었다. 그러나 90년대 중반이후 국제결혼이 증가하기 시작함과 아울러 국제결혼의 당사자가 여성에서 남성으로 변화하기 시작하면서 국제결혼을 바라보는 사회적 시선이 변화하고 있다. 특히 2000년 이후 국제결혼은 급격하게 증가하여 국내 총 결혼 건수의 3%를 초과하면서, 2002년 5%, 2004년 11.2%, 2005년도에는 13.5%로 정점에 달한 바 있다. 이후 증가세는 다소 완화되기 시작하여 2010년 10.5%, 2013년 8.0%에 머물고 있지만(통계청, 2013), 2013년 기준 결혼이민자는 28만 명, 자녀 19만 명을 포함하여 전체 다문화가족 수는 79.5만 명에 달하는 것으로 추산되고 있어 바야흐로 우리의 깊숙한 내부에서 다문화를 경험하게 되었다(여성가족부, 2014).

농촌지역 출신의 한국남성과 동남아시아 및 중국조선족 출신 여성의 결혼증가는 곧 혼인시장의 성비불균형과 고도성장의 이면에 가려진 도농의 격차, 여성의 사회참여증가 및 지위변동에서 오는 결혼과 가족가치의 변화 등이 복합적으로 반영된 사회현상이다. 결혼상대를 국내가 아닌 외국에서 찾아야 하는 농촌총각에 대한 국내의 동정적인 여론은 국제결혼에 대한 온정적인 반응으로 이어졌으며, 심지어 일부 지방자치단체에서는 국제결혼을 주선 혹은 지원하는 기현상도 나타난 바 있다(김민정, 2011)¹⁾. 농촌지역 남성의 결혼기회가 제한되면서 처음에는 의사소통이 가능한 조선족 여성과의 결혼으로 진행된 국제결혼은 점차 지위가 불안정한 도시 주변부 계층 남성으로까지 확대되면서 한국인과 유사한 외양을 지닌 주변 아시아국가 여성들로 확장 이동됨에 따라 소위 국제결혼의 러시가 시작되었던 것이다.

1) 1990년대 초 ‘농촌살리기’ 사업의 일환으로 한국계 중국인과의 국제결혼이 추진되기 시작하였다. 이후 2000년대에 들어와서는 몇몇 지방자치단체가 스스로 결혼중매사업을 시작하고, 2007년에는 3개도와 60여개 시군이 국제결혼비용을 지원하는 등 직간접적으로 국제결혼의 후원자 역할을 한 바 있다(김민정, 2011:262-263).



국제결혼은 그동안 한국사회가 고집해온 순혈주의의 약화와 함께 결혼행태 및 가족구성방식의 다양성이 증가되었음을 보여주는 지표로 회자되기도 하지만, 동시에 여전한 남성혈통에 기반한 가족주의의 변형으로 이해되기도 한다. 예컨대 국제결혼은 국내혼인시장에서 불리한 위치에 놓인 농촌 및 도시 주변부 지역 남성들의 가족유지 전략, 즉 자녀출산 및 양육으로부터 전통적인 노부모 부양에 이르기까지 이제까지 한국여성들이 전담해온 돌봄노동을 결혼을 매개로 외국인 신부에게 전가하기 위함이라는 것이다. 그런가 하면, 외국인 신부들의 다수는 자신 보다 나은 위치의 배우자를 찾기 위해 혹은 경제적 위상이 높은 나라로의 이주 수단으로 국제결혼을 선택하고 있다는 점에서 혹자는 국제결혼의 계급, 젠더, 지역적 불평등을 주목하기도 한다(Piper & Roces, 2003; Piper, 2006; 김현미, 2008; 양현아, 2013).

실제로 한국인 남성과 외국여성과의 결혼 비중이 압도적으로 높고, 주된 국제결혼대상 여성의 출신국가가 경제수준이 낮은 몇몇 아시아국가에 집중되어 있을 뿐만 아니라 국제결혼의 48%가 10세 이상의 남성 연상혼이라는 사실은 이를 반증하는 것으로 볼 수 있다(통계청, 2013). 국제결혼은 상호 이질적인 문화적 차이로부터 상호 결혼에 대한 기대와 이해의 차이, 연령 차이에 기인하는 세대간극 등으로 결혼생활 초기부터 다양한 어려움에 봉착할 가능성이 높다. 그 결과 국제결혼의 빠른 증가세만큼이나 다양한 부작용이 세간에 알려지면서 결혼이주여성과 이들 가족에 대한 지원책 마련이 요구되기 시작한 것이다. 우리사회에서 정부차원의 외국인 문제는 2005년도에 이미 대통령 지시과제로 격상된 바 있으며, 2006년 ‘다문화·다종족 사회로의 전환’이 공식 선언되면서 ‘혼혈인 및 이주자 사회통합지원방안’과 ‘결혼이민자 사회통합안’이 마련된 바 있다. 여기에 더해 2007년 UN 인종차별철폐위원회가 한국의 순혈주의에 입각한 단일민족국가 이미지 재고가 권고되고, 초저출산 현상의 돌파구 마련이 쉽지 않음을 체감하게 되면서 이주민에 대한 체계적인 지원방안 마련의 중요성이 부각된 것이다.

그 가운데 하나가 다문화가족지원법으로, 이는 외국인과 결혼한 내국인의 가족을 지원하기 위한 것이다. ‘다문화가정’이라는 용어는 국제결혼이 갖는 차별성을 방지하기 위해 2004년부터 시민단체(건강가정시민연대)가 주축이 되어 사용해왔으며, 정부 역시 이러한 용어를 수용하여 관련법을 제정하게 된 것이다(김영란, 2012). 2008년 제정된 다문화가족지원법은 2010년 1월, 2011년 4월, 2012년 2월 등 세 차례에 걸쳐 개정되었으며, 동법에 의거하여 중장기 기본계획이 수립되었을 뿐만 아니라 2006년 결혼이민자 가족지원센터 21개소가 설치된 이후 현재 217개소의 센터가 설치·운영되는 등 비약적인 확대성장을 보여주고 있다.

그러나 다문화가족정책을 둘러싼 다양한 비판이 끈임 없이 제기되고 있다. 현재의 다문화가족지원정책은 이주정책을 포괄하지 못하고 있을 뿐만 아니라 말 그대로 다문화주의를 구현하지 못하고 있다는 평가로부터 자유롭지 않은 것이다. 또한 정책의 효과성 논란 역시 적지 않은데, 그간 여성가족부를 중심으로 12개 부처에서 경쟁적으로 지원정책을 추진하면

서 유사중복의 문제와 더불어 부처간 연계·협조체계가 미흡하다는 지적이 그것이다. 이에 본고는 다문화가족지원정책의 위상과 의미를 살펴보고, 다문화가족정책의 전개과정을 통해 다문화가족정책이 갖는 특징과 한계, 나아가 다문화가족의 추이 및 특성변화를 검토함으로써 향후 다문화가족정책의 방향과 구체적인 과제들을 검토해보고자 한다.

Ⅱ. 다문화주의와 가족주의의 착종: 다문화가족정책

1. 한국 다문화 현상의 특징: 다문화없는 다문화주의?

다문화정책은 다양한 문화권과의 빈번한 접촉이나 교류, 특히 상이한 문화적 배경을 가진 이주민들이 특정사회로 이주할 경우 선주민과의 문화적 충돌·갈등 가능성을 낮추고, 해당 국가의 사회통합을 유도하기 위함이다. 최근 우리사회 역시 다문화관련정책을 수립, 추진해 오고 있는데, 이는 이주민들의 수적 증가와 함께 다문화적 현실을 수용하기 위함이다. 그렇다면 우리사회는 과연 다민족, 다문화사회로 이행하고 있는가를 질문해볼 필요가 있다. 이러한 질문에는 얼마나 많고 다양한 이주자들이 국내로 유입, 정착하고 있는가와 더불어 그들과의 접촉이 증가함에 따라 문화적 긴장이나 갈등의 경험은 있는지, 그들에게 우리와 동등한 국민의 자격을 부여하고 인정할 수 있는 사회적 역량을 구비하고 있는지, 나아가 궁극적으로 우리사회가 이주자들에게 기대하고 있는바가 무엇인지 등의 함축적인 질문들이 포함되어야 한다.

현대사회는 기술의 발달에 힘입어 직접적인 접촉이 없이도 다양한 문화를 실시간으로 접할 수 있다는 점에서 다문화주의는 이제 모든 세계인이 지향해야 하는 가치로 다가오고 있다. 그러나 다문화주의를 실현시키기 위한 정책수단으로서 다문화정책은 이념으로서의 가치지향성을 넘어 이를 요청하는 실제의 다문화적 상황으로 부터 미래에 도달해야할 구체적인 목표와 이에 대한 사회성원의 합의가 전제되어야만 실현가능하다. 티트무스(R. Titmuss, 1974)는 사회정책을 구체적인 처방을 위한 명확한 정책대상으로서 ‘사회적 현실’이 정의되고, 투여되는 제도적 수단들이 사회적 자원, 나아가 궁극적으로는 해당 사회에 영향을 주도록 설계된 것으로 규정한 바 있다. 따라서 다문화 정책의 구현에는 ‘다문화적인 현실’, 적어도 ‘다문화적인 사회’로의 전망에 대한 명확한 논거가 뒷받침되어야 한다. 이는 정책설계에 따른 제도적 수단의 마련에는 상당한 재정과 함께 구체적인 조직 및 인력이 수반되어야 하고, 이는 그 사회의 복지 및 경제수준으로부터 주요한 사회의 윤리와의도 맞닿아 있기 때문이다(G Lewis, S Gerwitz, and J Clark, 2000:5).

이런 점에서 작금의 다문화정책이 추진되고 이를 둘러싼 다양한 평가가 난무하는 현실에서 우리가 처한 ‘다문화적 상황’과 이것이 함의하는 바가 무엇인가를 살펴보는 상황 진단은



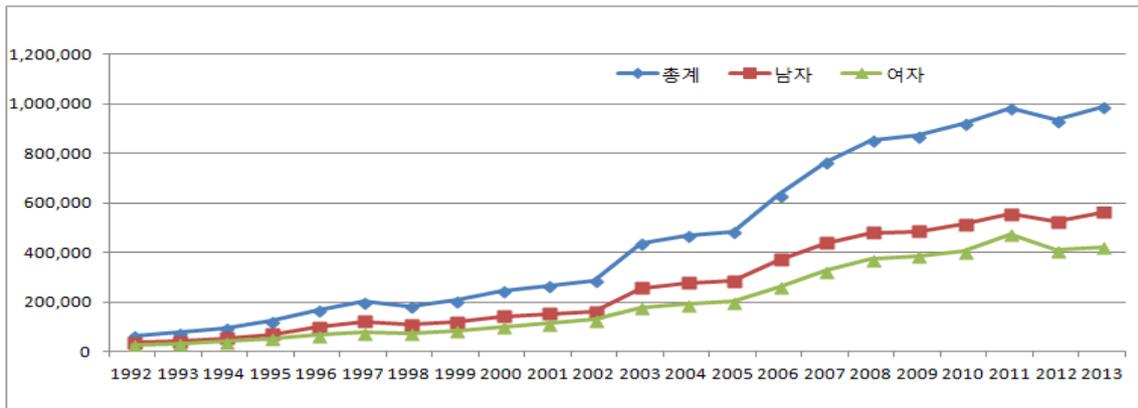
매우 중요하다. 이러한 논의는 곧 다문화 정책의 현실과 미래를 진단해주는 주요한 근거를 제공하는 것이기도 하다. 2000년 이후 다문화관련 논의는 다양한 학문분과에서 다뤄지고 있을 뿐만 아니라 다문화 가치와 이념으로부터 현상, 정책 등이 다각도로 분석되고 있지만, 정작 다문화주의가 관철되는 정책수단으로 다문화정책의 범주와 수준을 결정하는 사회의 조건과 특징에 관한 논의는 많지 않다(정장엽, 정순관, 2014; 임동진, 장우영, 2012). 특히 다문화주의는 다양한 원주민과 빈번한 이주로 인한 민족 긴장과 갈등을 경험해온 서구 사회를 중심으로 발전해 왔다는 점에서 이들 국가와 한국사회의 특징들을 비교해볼 필요가 있지만, 이제까지 우리사회에서는 그러한 논의는 배제된 채 보편적인 인권보장을 촉구하는 이론적, 규범적 차원에서 다문화주의를 소개하고 확산해온 감이 없지 않다.

최근에 와서야 노동 및 결혼이주 등을 의식하고, 접촉할 만큼 이주민의 역사는 길지 않다. 이런 점에서 우리가 체감하는 다문화주의의 필요성이나 수용성은 식민지배나 오랜 이주의 역사를 경험하고 여러 민족 집단의 지배와 피지배를 경험한 서구사회와는 어느 정도 거리가 있을 수밖에 없다. 우리는 소수민족 출신이나 우리와 다른 민족이 새로운 ‘국민’으로 다가오는 현상을 이제 막 경험하는 출발지점에 있으며, 비록 특정 인종이나 민족에 대한 편견은 있지만 아직 이민족간의 세력다툼으로 우리의 고유한 권리를 침해당한 경험은 거의 없다(김종태, 2012).

우리사회에서 이주가 급증하기 시작한 것은 급격한 산업화와 경제성장 이후 중소기업과 이른바 3D업종 인력난의 대응책으로 1991년 산업연수생 제도가 도입된 직후부터이다. 이후 다양한 분야로의 취업을 위한 노동인구가 유입되고, 90년대 중반이후에는 결혼이민자 역시 증가하면서 다양한 민족과 국가의 인구이동을 보다 구체적으로 경험하게 된 것이다. 그러나 여전히 우리사회에 유입된 외국인의 비중은 높지 않다²⁾. 우리나라 체류 외국인은 2014년 현재 160만 명을 넘고 있으나, 이 가운데 3개월 이상 체류하고 있는 외국인은 약 100만 명, 거소신고를 한 재외동포비자를 가진 외국국적 동포가 25만명 가량으로 이들은 인구구성비의 약 3%에도 미치지 못하고 있다(정기선, 2014). 일반적으로 전체 인구에서 외국인의 비율이 5%를 넘을 경우 다문화사회로의 진입을 선언함에 비취본다면, 아직 우리사회는 다문화사회로 편입한 것은 아니라는 것이다(현대경제연구원, 2010).

2) 예를 들면 다문화주의를 표방하고 있는 캐나다의 경우 2006년 기준 캐나다 인구 가운데 출생지가 다른 나라인 이민자 출신은 전체인구의 19.8%인 620만 명에 달하며 호주는 22.2%, 미국은 12.5%에 달한다(김종태, 2013: 750).

(단위: 명)



출처: 법무부 체류외국인 통계(2013)

[그림 1] 국내 등록 외국인 수 추이

적어도 현재 수준에서 정주가능성이 높은 이민자들은 주로 안정적인 생계기반을 마련한 일부 이주노동자들과 한국사회의 일원으로 살아가려는 결혼이주여성, 외국인이지만 우리와 문화적 동질성을 어느 정도 공유하는 해외동포 집단으로 좁혀지는 것은 사실이다([표 1] 참조). 또한 재외국민 노동자들 가운데 비전문취업(E-9) 다음으로 규모가 큰 방문취업(H-2)자들 역시 중국국적을 가진 동포의 비중이 압도적이라는 점에서 이들과의 문화 및 생활습관의 차이가 갈등을 유발할 가능성 못지않게 우리 문화와의 동질성을 공유할 가능성 또한 높다. 그리고 이러한 점이 바로 현재 추진되어온 다문화정책의 방향과 내용을 결정하는 구조적 조건으로 작용한다고 볼 수 있다. 요컨대 우리사회의 특징적인 다문화적 현실은 다문화주의를 지향하는 이념적 선언에도 불구하고, 다문화정책은 출발부터 정주가능성이 높은 집단인 동시에 동화가 용이한 집단을 대상화하게 된 것이다.

[표 1] 체류자격별 국내 등록 외국인 수 추이

(단위: 명)

총 계	성별	체류자격 합 계	외교	공무	사증	관광	일시	단기	단기	문화	유학	기술
			A-1	A-2	면제 B-1	통과 B-2	취재 C-1	방문 C-3	취업 C-4	예술 D-1	D-2	연수 D-3
1,576,034	계(T)	1,576,034	1,649	970	47,890	87,908	27	131,951	460	51	60,466	3,648
	남(M)	870,176	862	592	24,280	41,663	20	69,339	339	32	28,324	2,378
	여(F)	705,858	787	378	23,610	46,245	7	62,612	121	19	32,142	1,270

총 계	성별	체류자격 합 계	일반	취재	종교	주재	기업	무역	구직	교수	회화	연구
			연수 D-4	D-5	D-6	D-7	투자 D-8	경영 D-9	D-10	E-1	E-2	E-3
1,576,034	계(T)	1,576,034	23,005	88	1,770	1,659	6,053	8,272	4,345	2,637	20,030	2,997
	남(M)	870,176	11,500	76	1,066	1,516	5,533	7,896	1,722	1,885	10,509	2,585
	여(F)	705,858	11,505	12	704	143	520	376	2,623	752	9,521	412

총 계	성별	합계	기술 지도 E-4	전문 직업 E-5	예술 흥행 E-6	특정 활동 E-7	비전문 취업 E-9	선원 취업 E-10	방문 동거 F-1	거주 F-2	동반 F-3
1,576,034	계(T)	1,576,034	222	667	4,940	18,213	246,695	12,163	60,927	39,704	20,150
	남(M)	870,176	220	659	1,110	13,724	223,117	12,158	23,541	13,506	6,398
	여(F)	705,858	2	8	3,830	4,489	23,578	5	37,386	26,198	13,752

총 계	성별	합계	재외동포 F-4	영주 F-5	결혼이민 F-6	기타 G-1	관광취업 H-1	방문취업 H-2	관광상륙 T-1	기타 Others
1,576,034	계(T)	1,576,034	235,953	100,171	117,007	7,003	1,550	240,178	17,643	46,972
	남(M)	870,176	117,374	45,235	17,985	5,353	273	136,342	7,112	33,952
	여(F)	705,858	118,579	54,936	99,022	1,650	1,277	103,836	10,531	13,020

출처: 법무부 체류외국인 통계(2013)

글로벌 이동인구는 급속하게 증가하고 있으며, 향후에도 이러한 경향은 지속될 것으로 전망됨에도 불구하고, 우리사회를 다민족, 다문화사회로 규정하기에는 아직 이주규모, 특히 안정적으로 정주하고자 하는 인구는 낮은 수준이다. 물론 이는 우리사회가 여전히 다문화 사회로 이행하지 못한 결과인 동시에 원인으로 해석될 수 있다. 예컨대 이주노동자를 받아들일면서도 이들을 엄격한 기준에 따라 선별함은 물론 가족동반을 불허하는 등 이민제한 정책이 유지되고 있음이 그것이다(황정미, 2012a). 그러나 취업비자로 입국한 외국인노동자를 이민자의 범주에 포함시키지 않는 국가는 비교적 많다. 지구화는 국민국가의 영향력을 감소시키고 있지만, 동시에 초국적 이주 등의 증가로 국민국가의 주권을 통해 경계를 강화할 필요성이 대두되었기 때문이다(박길성, 1996 ; Jobson, 1997). 요컨대 지구화로 인한 시민권과 국민국가 사이의 심각한 불일치가 발생하면서 역설적이게도 국민의 자격을 통제하고 관리하는 일은 매우 중요해지고 있다. 이제 국적은 시민적 권리가기 보다는 국가의 권리가 작동되고 있다는 것이다(Dauvergne, 2009; 황정미, 2011; 남지민, 2012). 따라서 누구를 한국의 시민으로 수용할 것인가의 여부는 이들에 대한 인권보장이라는 규범적 차원과 함께 향후 한국의 미래를 어떻게 기획할 것인가에 대한 면밀한 국가전략, 나아가 국민적 합의라는 실제적이고 정치적인 접근과정이 동시에 요구되는 일이다. 이런 점에서 다문화주의와 다문화 정책간에는 일정한 괴리가 발생하게 된다고 볼 수 있다.

2. 가족주의의 외연적 확장과 다문화주의, 그리고 다문화가족정책

국제결혼의 문제는 인적이동의 지구화라는 측면에서 접근해야 한다. 그러나 한국사회의 경우 국제결혼이 가파르게 증가해왔다는 점에서, 그리고 국제결혼의 증가는 곧 한국가족의 문제와 직결된다는 점에서 정부차원의 이주자정책은 가족정책 차원에서 접근한 것이 사실이다. 그동안 한국사회는 초저출산현상이 지속되고, 1인가구가 급속히 증가함에 따라 실질적인 인구감소가 경제성장을 낮추는 이른바 ‘인구오너스(demographic onus)의 시대’로 돌입하면서 국제결

혼은 더 이상 자연스러운 이주의 세계화 현상으로 이해되기 보다는 국제결혼의 안정화를 통한 저출산 및 결혼시장 정상화의 해법으로 인식되었던 것이다. 결혼이주의 폭증과 결혼중개업의 폐해로 인한 외국인 여성과 이들 자녀의 보호수단이 필요해졌음은 두말할 나위가 없지만, 이러한 국제결혼가족정책이 외국인 정책의 총괄로 비춰질 만큼 빠르게 성장·확대된 배경에는 바로 한국가족 모순의 해법이라는 정부의 속내가 작용한 결과로 볼 수 있다. 이런 점에서 흑자는 국가의 기획된 ‘다문화가족만들기’로 평가하기도 한다(김홍주, 2008; 조현상, 2013).

그러나 문제는 이러한 다문화가족지원정책이 이주정책을 포괄하지 못하고 있을 뿐만 아니라 말 그대로 다문화주의를 구현하는 가족정책인가의 평가에는 다양한 논쟁이 제기되면서 정책의 효과성에 대한 논란이 이어지고 있다는 점이다. 우리사회는 2007년을 기점으로 체류 외국인이 100만 명을 넘어서고 있지만, 이들 모두가 결혼이민은 아니다. 오히려 노동이주를 목적으로 유입되는 외국인이 훨씬 많음에도 불구하고, 이들에게는 한시적 체류만을 허용하는 상황에서 소위 결혼이주여성과 그의 한국인 배우자를 핵심적인 정책대상으로 설정한 다문화가족정책이 과연 다문화, 다민족사회로의 이행에 합당한 정책의 방향과 내용, 지위를 구비하고 있는 것인가에 대한 비판은 이미 새로운 것이 아니다. 더욱이 외국인 이주, 정주 및 국민화 정책 혹은 다문화주의의 표상으로서 설정된 여타의 정책프레임이 미비한 상황이라는 점에서 이주자 정책의 주요 법률적 근거의 하나인 다문화가족지원법과 다문화가족정책을 둘러싼 기대와 비판은 결코 수그러들지 않을 것이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 국내 체류외국인 가운데 문화적으로 동질성이 큰 해외동포의 비중이 매우 높다. 국내 거주 외국인은 160여만 명에 달하지만, 이 가운데 중국 국적을 가진 한국계 중국인 497,989명, 한국계 러시아인 4,975명, 재외동포 235,953명을 합하면 738,917명에 달한다(법무부, 2013). 즉 1,576,034명 등록체류 외국인의 46.9%, 3개월 이상 장기체류 외국인의 절반을 넘는 숫자가 나름의 민족적 동질성이 기대되는 이주자로 구성되어 있고, 여기에 우리사회의 다문화적 특수성이 담겨있는 것이다(김종태, 2012:86). 국가 및 민족의 경계가 이완되면서 글로벌한 인적이동이 증가하고 있지만, 아직까지 우리에게 이질적이고 생경한 문화접촉의 경험은 일상적이지 않은 수준인 것이다. 여기에 더해 결혼이민자들이 갖는 특수성은 한국의 다문화주의를 편향되게 만드는 주요 요인이기도 하다. 즉 이들은 자국의 고유한 문화를 표출하고 향유하며 교류하는 주체인 동시에 여타 이주자들과는 달리 한국인의 자녀를 출산, 양육하면서 가족 삶의 일환으로 한국문화를 수용해야 한다는 내적 욕구를 강하게 부여받는 존재이다. 이런 특성으로 인해 우리의 다문화 정책은 다문화주의를 표방하고 있음에도 불구하고, 그 이면에는 가족주의의 변형적 특성이 내포된 다문화가족정책으로 나타나고 있다.

오늘의 가족현실은 과거의 가족이념과는 상당히 다른 방향으로 움직이고 있음은 주지의 사실이다. 무엇보다 불안정한 시장상황은 가족의 경제적 기반을 약화시키면서 가족간 계층



격차의 확대와 함께 그동안 가족이 수행해온 보호와 돌봄의 기능을 급격하게 위축시키는가 하면, 요동치는 시장환경 속에서 가족생활보다는 일과 자신의 직업경력을 우선시하는 사회로 이동하고 있다. 하지만, 여전히 우리사회에서 가족은 개인 삶의 질을 결정하는 중요한 요인으로 지목되어 왔으며, 특히 가족관계 중에서도 자녀는 가족전체의 삶의 질에 가장 중요한 요소로 인식되고 있다(임희섭, 1994; 김의철·박영신, 2006). 그 결과 신자유주의 시장질서가 팽배해지면서 가족의 의미가 퇴색하고, 극도의 낮은 출산율이 지속되는 다른 한편에서는 여전히 경쟁에서 비교우위를 차지하기 위한 최적의 단위로서 핵가족 이데올로기가 강화, 재생산 되는 이중성이 확인되고 있다(김혜영, 2013). 최근 우리사회에서 보편적인 가족정책이 수립되고 구체화되는 상황 역시 바로 이러한 가족주의 열망과 무관하지 않다.

최근 가족 돌봄의 기능적 공백이 새로운 사회적 위험 요인으로 부각되는 것은 대다수 선진 산업국가의 공통된 경험이다. 그러나 이에 대응하는 방식은 각국의 복지이념 및 수준과 여성지위 등에 따라 각기 다른 양상을 보여준다. 대다수 서구 선진사회에서는 가족을 일정한 기능을 수행하는 특정제도로 규정하기보다는 개인의 다양한 유대와 정서적 결합체로서 재개념화하고³⁾, 이들의 삶의 방식과 생애주기에 맞춰 다양한 돌봄 서비스를 제공하려는 노력으로 수렴된다. 우리 역시 이러한 가족변화에 대응하기 위한 가족정책이 2005년부터 시행, 추진되고 있지만, 분명한 것은 가족정책을 ‘가족단위’의 서비스 제공으로 개념화함으로써 가족주의적 유제를 반영하고 있다는 점이다. 이는 ‘단위로서의 가족’과 ‘가족구성원으로서의 개인’이라는 대립적 관계를 부각시키는 것일 뿐만 아니라 개인과 집합체의 충돌가능성을 고려하지 않은 채, 집합체로서 가족의 가치와 기능을 강조하고, 주체로서의 개인보다 가족내 역할과 지위를 우선시하고 있다는 비판을 받고 있다(김혜경, 2005; 김인숙, 2007, 김혜영, 2012). 가족조차 개인화되는 추세에 비추면다면 현재 가족정책의 근간인 건강가정기본법은 수구적인 가족주의에 기대고 있는 것이 사실이지만, 적어도 대중들이 갖는 ‘가족판타지’를 충족시킨다는 점에서 전격적인 추진동력을 구비하는 성과를 거둔 것이 사실이다⁴⁾.

그러나 동시에 현재의 가족정책은 여전히 가족유지와 형성에 지대한 관심을 갖는다는 점에서 가족내부의 다양성을 포용하지 못하는 한계를 가지고 있다. 한국가족은 내적 특수성과 더불어 이미 가족변화의 세계동조화 현상이 확인되고 있다. 과거와 같은 부부의 성역할에 기반한 부모자녀관계나 가족문화를 유지하기 어려울 만큼 가족형태와 구성 방식이 상이해지고 있다는 것이다. 하지만 우리사회에서 다양한 가족에 대한 지원은 여전히 제한적이

3) 예컨대 프랑스 정부는 가족의 다양성을 고려하여 결혼, 가족형태, 출산순위, 여성취업 등에 대하여 불간섭이라는 중립적 입장을 채택하였는데, 이는 더 이상 특정의 가족형태가 주류를 차지하지 않는 프랑스의 가족현실이 반영된 결과이다. 혼전동거보다 법적 결혼에 의한 가족형성이나 한부모가족보다 두 부모가 있는 가족을 정책적으로 장려하는 여성의 정책기조에서 벗어나 자녀수나 어머니의 노동시장 참여 등은 개인이나 부부가 자유롭게 결정하는 권리를 갖는 사적문제로서 규정하는 동시에 정부의 정책개입을 필요로 하지 않는 것으로 간주하게 된다(김혜영 외, 2009).

4) 현 가족정책의 특성과 한계에 관한 논의는 각기 세계관이 다른 학문분과나 접근법에 의해 그 평가상이하나, 여기서는 상세히 다루지 않는다.

며 수동적이다. 꾸준히 증가하는 한부모, 미혼모, 그리고 이와 연동되어 증가하는 조손가족, 1인 가구 등이 증가하고 있지만, 이들에 대한 지원은 여전히 미흡하고 제한적인 수준에 놓여있다. 신사회위험이 증후가 이미 한국사회에서도 만연되고 있지만, 여전히 우리사회에서는 복지쟁점을 둘러싼 이념적 논쟁만이 뜨거울 뿐이며, 따라서 가족정책 역시 가족유지를 통한 총사회비용 절감 차원에서 관련 사업이 지원되는 수준이다. 따라서 다문화가족정책 역시 상당부분 가족불안성이 구조화되어 있는 국제결혼가족의 가족생활 적응 및 유지에 초점이 맞춰지고 있는 것이 사실이다.

국제결혼이 갖은 불평등성과 불안정성, 나아가 일부 국제결혼이 갖는 매매혼적 특성을 염두에 둔다면, 국제결혼에 대한 가족정책적 접근방식을 비난하기 어렵다. 특히 업체의 주선이나 인위적인 소개를 통해 속성으로 결혼결정이 이루어지는 국제결혼은 자연스러운 교제를 거쳐 혼인에 이르는 일반 남녀에 비해 결혼을 둘러싼 성역할 긴장 및 갈등을 충분히 예비하지 못한 채 결혼생활을 시작할 수밖에 없다. 더욱이 국제결혼을 통해서라도 정상가족을 이루고자 하는 한국남성들의 바람은 결코 변화하는 젠더관계를 수용하기 보다는 인습적인 결혼형태에 대한 회구가 더 크다. 외국인과의 혼인 가운데 외국 여자와의 혼인은 여전히 70.5%로 외국 남자와 한국여성의 혼인 29.5%에 비해 약 3배 가까이 높고, 우리사회의 가부장적 가족문화가 유지되는 상황에서 결혼이주여성의 시민권은 여전히 사적관계 속에 묵인 가족적 지위 이상이 아닐 수 있다. 따라서 결혼 이주여성들 역시 한국의 대다수 여성들이 봉착하고 있는 자녀재생산과 가족의 돌봄, 그리고 가사노동의 의무수행자라는 가족내 지위를 부여받고 있는 것이다.

이런 점에서 한국에 다문화주의가 있다면 그것은 결혼이주여성이 가부장적 가족에 처나 어머니로의 지위를 받아들이고 평화롭게 사는 한 지원받을 수 있는 ‘가부장적 다문화주의’에 불과한 것으로 평가한 것은 매우 설득력이 있다. 다문화가족을 정의하고 있는 다문화가족지원법 제 2조에 의하면, 다문화가족은 결혼이민자와 그 자녀로 이루어진 가족, 혹은 귀화허가를 받은 자와 그 자녀로 이루어진 가족으로 정의하고 있어 다분히 정상가족 중심의 가치가 반영되어 있다. 실제로 혼인이전에 충분한 교감이 없이 형성된 다문화가족은 이주여성들이 하루 빨리 한국인 남성가족의 일원으로 동화되는 것이 가족안정성 확보에 효과적일 것이다. 이런 점에서 다문화가족에 대한 지원정책과 다문화주의 가족정책은 분명한 차이가 있다고 보여진다. 전자는 가족안의 다문화성을 전제하고 있다면, 후자는 가족생활에서 의식적으로 다문화주의를 추구하고 지원하는 정책을 의미하는 것으로 이해할 수 있다(양현아, 2013: 326-330). 이런 점에서 본다면 현재 우리의 다문화가족정책은 다분히 다문화가족에 대한 지원정책의 성격에 일부 다문화주의를 가미한 것에 불과하다는 것이다. 즉 다문화가족에 대한 지원을 통해 주류 문화집단들과 가급적 대등한 삶의 조건들을 유지하게 만들기 위한 정부의 가족정책이 일환이라는 것이다(조현상, 2013;144).



Ⅲ. 다문화가족정책의 특징과 한계⁵⁾

1. 다문화가족지원정책의 전개과정

국내 다문화가족지원정책은 2005년 관계부처 장관회의나 대통령 주재 위원회 등에서 결혼 이주여성, 이주자에 대한 체류안정화 및 생활안정대책이 다루어지면서부터 비롯되었다고 볼 수 있다. 이는 압축적인 경제성장과정을 통해 단시간내 이민송출국에서 수용국으로 전환되면서 이민자문제를 정부차원에서 다뤄야할 필요성이 제기되었기 때문이다. 예를 들면 1997년 ‘국적법’에 이어 2003년 ‘외국인근로자의고용등에관한법률’과 2005년 ‘출입국관리법’이 개정된 바 있다. 그리고 2005년 8월 사회문화관계 장관회의에서 최초로 결혼이민여성의 체류안정화 방안이 논의되는 것을 시초로 하여 2006년 4월 대통령 주재 제74회 국정과제 회의 ‘여성결혼이민자 및 혼혈인, 이주자사회통합 대책’에서 차별금지, 복지향상, 사회통합 방안 등이 논의되었다(빈부차별시정위원회, 2006.4.26). 이 회의(석상⁶⁾)을 통해 국제결혼 당사자 보호, 언어·문화이해 교육, 가족의 생활정착 지원, 가정폭력 피해자 지원, 사회적 인식개선, 전달체계(결혼이민자 지원센터) 구축 등의 주관 부처로 여성가족부가 지정되었는데, 이는 출발부터 적극적인 다문화정책의 대상을 ‘결혼이민자’로 한정하고 있음을 의미한다⁷⁾.

2006년부터는 여성결혼이민자가족의 사회통합 지원방안에 근거하여 전국 기초자치단체에 ‘결혼이민자가족지원센터 21개소가 지정 운영되기 시작하였으며 이듬해인 2007년에는 38개소로 확대되었다. 이들 지원센터를 중심으로 2007년 결혼이민자 아동양육지원 방문교육 시범사업이 결혼이민자가족지원센터 29개소에서 추진되었고, 한국어 방문교육이 농림부 농특기금 시범사업으로 30개소에서 추진되기 시작하였다. 2008년 다문화가족지원법이 제정되면서 전달체계가 명시화되고(제12조 제1항, 제2항) 다문화가족지원센터로 명칭이 변경되었는데(2008년 3월 제정, 9월 시행), 법 제정 이후 다문화가족지원센터가 크게 확대되기 시작하여 2014년 현재 217개소에 달하고 있다.

그런가 하면, 2009년에는 국무총리 주재 국가정책조정회의에서 ‘다문화가족지원개선 중

-
- 5) 본 절은 여성가족부로부터 의뢰받은 연구보고서(『국민대통합을 위한 다문화가족정책추진방안 연구』, 김혜영, 진미정, 2014)의 일부를 발췌, 수정한 것이다.
- 6) 본 회의 결과 ‘여성결혼이민자가족의 사회통합 지원방안’에 대해 다음과 같은 내용이 결정되었다(김혜영, 진미정, 2014:에서 재인용). (1) 국제결혼중개업을 관리하는 내용을 담은 법률을 2007년까지 제정, (2) 가정폭력피해자의 안정적인 체류지원 강화 및 인권 증진을 위해 혼인파탄 입증책임 완화하고 외국인전용쉼터 확대 (3) 여성결혼이민자의 한국사회 조기적응 및 정착지원을 위해 EBS 언어문화교육 프로그램 등 운영 (4) 다문화 교육기반 구축 및 아동의 학교생활 적응지원을 위해 교과서에 다문화 요소 반영 및 여성결혼이민자 교육지원 시스템 구축 (5) 여성결혼이민자에 대한 기초생활 보장 및 보건서비스 지원 (6) 정책에 다문화 관점 확산 및 다양한 문화·가치관의 공존 지원 (7) 여성결혼이민자가족에 대한 포괄적 지원체계 구축 등이다.
- 7) 물론 이러한 정책지형에는 여성가족부로 확대출범한 여성부의 조직 내적 요구, 즉 여성가족부의 조직 및 업무영역을 확장하기 위해 새롭게 가족정책을 점검하고, 이를 법적, 조직적으로 뒷받침하려는 움직임이 반영된 것이다(송지연, 이태영, 2012:169)

합대책'을 확정하고, 국무총리가 위원장이 되는 다문화가족정책위원회를 설치하였다(다문화가족지원개선종합대책 보도자료 2009.6.21). 이때의 논의결과에 의하면, 다문화정책은 외국인정책을 총괄하는 법무부와 다문화가족 사회통합정책을 총괄하는 보건복지가족부⁸⁾, 그리고 이와 연관된 다양한 부처로 역할을 구분하고 있지만, 실제로 외국인 정책의 경우 직접적인 서비스 제공은 거의 부재한 수준이다. 이에 비해 본 회의에서 논의된 내용들은 주로 국제결혼을 통한 다문화가족의 초기적응과 이들 자녀에 대한 지원, 그리고 이를 뒷받침하기 위한 구체적인 추진체계 정비방안으로 집중되고 있어 외국인 관리의 측면이 아닌 말 그대로의 통합을 위한 정책서비스는 '국제결혼' 가족이 주요대상임을 보여준다⁹⁾. 이는 동시에 제정된 법무부의 '재한외국인처우기본법'(2007)과의 영역조율의 문제 역시 주요한 배경으로 작용한 결과로 볼 수 있다. '이민자'라는 용어를 둘러싼 논란과 함께 법무부의 재한 외국인정책과의 중복논란에서 벗어나기 위해, 재한외국인처우기본법에서 다루고 있지 못한 건강한 가족생활지원에 초점을 맞추고 있다. 또한 정책의 추진과정에서 중요한 것이 설득(persuasion)이라는 사실을 염두에 둔다면 국제결혼당사자들의 한국인 자녀양육 및 가족생활지원은 한국인들의 가족주의 정서에 상당히 우호적인 반응을 유도할 수 있었음을 알 수 있다(송지현, 이태영, 2012; 황정미, 2011).

다문화가족지원법에 근거한 제1차 다문화가족지원정책 기본계획('10~'12)은 제2차 다문화가족정책위원회를 통해 수립되었는데, '열린 다문화사회로 성숙한 세계국가 구현'의 비전 아래 총 5대 영역¹⁰⁾의 20개 중과제가 발표되었다. 2011년 다문화가족지원법 개정으로 다문화가족 지원을 위한 기본계획, 연도별 시행계획 수립의 근거가 마련되었으며(제3조의2, 제3조의3, 제3조의 4), 2012년에는 12월 제6차 다문화가족정책위원회를 통해 제2차 다문화가족지원정책 기본계획이 통과되어 향후 5년 간 총 13개 중앙행정기관, 법원 및 지방자치단체가 함께 추진해야 할 6대 영역 86개 세부 과제가 공표된 바 있다.

2차 기본계획에는 평등한 부부 및 소통적인 가족관계 조성 등 건강한 가족 문화의 정착을 위해 쌍방향 언어 및 문화 이해의 제고와 다양한 문화가 있는 다문화가족을 구현하고, 쌍방향 교류 확대 및 사회적 지지환경 조성하기 위한 구체적인 방안이 제시되고 있다. 이와 함께 이들 자녀의 건강한 성장을 위해 보편적 서비스의 접근성 제고와 학교생활적응 지원

8) 가족업무가 여성가족부에서 보건복지가족부로 이관됨에 따라 2009년 논의 당시 다문화가족지원정책은 보건복지가족부로 명기되고 있다.

9) 이 회의에서 논의된 주요 정책은 다음과 같다(김혜영, 진미정:에서 재인용) 첫째, 탈법적 국제결혼 방지를 위한 국제결혼중개업 관리 강화 및 결혼사증심사 강화, 둘째, 영주권 전치주의 도입 적극 검토 및 국적취득 간소화 추, 셋째, 결혼이민자에 대한 체계적인 한국어교육 및 배우자교육 확, 넷째 다문화가족 자녀를 위한 이중 언어교실 단계적 확대, 다섯째 적합직종 개발 등 직업상담, 훈련, 취업알선 강, 그리고 끝으로는 국무총리가 위원장인 다문화가족정책위원회 설치, 다문화가족 예산을 복권기금에서 일반예산으로 전환 등 다문화정책 추진체계 재정비에 관한 것이었다.

10) 5대 영역은 (1) 다문화가족지원정책 추진체계 정비 (2) 국제결혼중개관리 및 입국 전 검증시스템 강화 (3) 결혼이민자 정착 지원 및 자립역량 강화 (4) 다문화가족 자녀의 건강한 성장환경 조성 (5) 다문화에 대한 사회적 이해 제고이다.



은 물론 다문화가족이 안정적으로 생활할 수 있도록 입국 전부터 한국생활 정착 시까지 인권침해 예방 및 피해자를 보호하기 위한 세부지원방안으로부터 결혼이민자가 한국사회의 구성원으로 자리매김할 수 있도록 다양한 분야의 취업 및 참여 활성화 방안이 제시되어 있다. 여기에 더해 다문화가족실태조사 결과 이들 가족이 받은 차별경험이 적지 않다는 점에서 일반국민의 다문화 이해 제고 및 다양한 인종·문화를 인정하는 사회문화 조성 등 다문화가족에 대한 사회적 수용성 제고방안이 마련되어 있다(여성가족부, 2012). 주요 상대국, 관련 부처 등과 협조하여 다문화가족정책 추진체계를 정비하고, 이를 통해 다문화가족 지원서비스의 효율화와 효과성 증진 또한 다문화기본계획에 주요 목표로 제시되고 있다.

이러한 기본계획에 의거하여 다문화가족의 주요 서비스 전달체계인 다문화가족지원센터에서는 가족의사소통, 가족관계향상, 부부·배우자교육, 아버지교육, 다문화 이해 및 인식교육, 법률과 인권 교육 등 다문화가족통합교육의 연간 60시간 이상 시행함은 물론 취업기초소양교육, 워크넷 등록 및 연계로부터 새일센터·고용센터 연계 등의 방식을 통한 다문화가족 취업연계 및 교육지원, 다문화가족 방문을 통한 한국어교육 및 부모교육서비스, 만 3~12세 이하 초등학생을 대상으로 인지영역, 자아·정서·사회영역, 문화역량강화 영역, 시민교육영역의 교육지도를 포함한 자녀생활 서비스를 제공하고 있다. 방문서비스는 주 2회, 회당 2시간 서비스를 제공하되 한국어교육과 자녀생활서비스는 1회(10개월까지), 부모교육서비스는 1회(5개월까지) 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다. 여기에 더해 다문화가족 해체에 대한 사회적 우려가 높아짐에 따라 이들 가족에 대한 상담 및 문화사업, 다문화가족 자조모임을 지원하고 있으며, 센터의 특성화사업으로 다문화가족 자녀(만 12세 이하)의 언어발달 상태를 평가하고 의사소통에 어려움을 가진 아동에게 적절한 언어교육을 실시하는 언어발달지원사업, 결혼이민자 통번역서비스 사업 등이 추진되고 있다.

2. 다문화가족지원정책의 성과와 한계

이념적 지향성에 천착하고 미래지향적인 정책설계 보다는 세간의 기대와 다문화적 현실을 토대로 추진된 다문화가족정책은 그동안 급속히 증가해온 다문화가족의 조기정착과 생활안정화에 기여하고 있다는 평가가 가능하다. 특히 한국의 다문화적 상황에 있어 독특한 위치를 점해온 ‘결혼이민자’와 이들의 배우자 및 자녀로 구성된 다문화가족은 노동 및 가족단위의 이주를 제한하는 한국사회에서 최초의 정주형 이민자로 분류된다는 점에서 이들에 대한 초기 범정부 차원의 대응책 마련은 곧 이민자관련 정책의 새로운 지평을 여는 계기로 작용하고 있다(황정미, 2011:67). 초기 범정부 차원에서 사회차별, 가정폭력, 인권침해 등 다양한 사회문제에 대해서 적극적인 대처 방안이 논의되었음¹¹⁾에서 알 수 있듯이, 다문화가

11) 다문화가족에 대한 첫 번째 범정부 회의인 제74회 국정과제 회의 ‘여성결혼이민자 및 혼혈인, 이주자 사회통합 대책’에서 차별금지, 복지향상, 사회통합 방안 등이 논의된 바 있다(김혜영, 진미정, 2014)

족의 증가에 대응하는 정부 개입 논의의 초기 핵심은 ‘피해자 보호’에 있었다. 이로써 애초의 정책의도에 비추본다면, 초기 대응을 통해 인권 침해 요소를 제거하고, 다문화가족 지원에 대한 사회적 합의를 이끌어낼 수 있었음은 분명한 성과로 평가할 수 있다. 더욱이 다문화가족 및 결혼이민여성에 대한 사회적 관심을 지속적으로 환기시킴으로써 정책 개입의 당위성을 확보하고, 대중적 지지기반 마련을 통해 다문화가족지원정책의 안정적이고 지속적인 추진체계기반의 하나로 법적, 제도적 기반을 다질 수 있었던 것이다.

실제로 2007년 「재한외국인처우기본법」(’07), 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」(’07), 「다문화가족지원법」(’08)의 제정이 이루어졌을 뿐만 아니라 중앙정부 및 지자체의 예산 확보와 함께 예산의 지속적인 확대가 이루어진 것이다. 제1차 다문화가족지원정책 기본계획에 기초하여 제 2차 다문화가족정책 기본계획에서는 2011년부터 2012년까지 3,278억 원을 투입(제2차 다문화가족정책 기본계획)하였으며, 2013년에도 국비 953억 원, 지방비 279억 원 등 총 1,232억의 예산을 들여 지원사업이 운영되었음이 그것이다. 더욱이 1차 기본계획에 이어 발표된 제 2차 다문화기본계획은 진일보된 정책으로 평가받기도 하는데, 이는 주로 1차 기본계획이 다문화성 수용을 위한 선언적이고 추상적인 정책선언 수준임에 비해 2차에서는 다문화의 공존을 위한 구체적인 정책비전과 과제들이 제시되고 있기 때문이다(조현상, 2013:141-142).

여전히 많은 비판을 받고는 있지만, 다문화가족정책의 지원대상이 점진적 확대되어 왔음도 나름의 성과로 평가할 수 있다. 제정 당시 다문화가족의 정책 대상은 출생한국인과 결혼한 결혼이민자(혹은 혼인귀화자)에 국한되었으나, 2011년 동법 개정으로 출생한국인 뿐 아니라 인지 및 귀화에 의한 한국인 간 결혼도 다문화가족으로 포함되면서 결혼이민자가 없는 다문화가족, 즉 혈통적 한국인의 포함을 명시한 규정에서 한걸음 나아가 법적 한국인을 정책대상에 처음으로 포함되는 변화가 나타나고 있다(김혜순, 2014; 황정미, 2011). 또한 제2차 다문화가족정책 기본계획에서는 “다문화가족 지원의 대상을 확대”하려는 움직임이 반영되어 있다. 예컨대 한국생활에 어려움을 겪는 다양한 외국인 가족(예: 합법적으로 거주하고 있는 외국인 가족 등)을 정책 대상에 포함시키는 것을 명시함으로써 향후 좁은 의미의 결혼이민자와 그 가족 뿐 아니라 중도입국자녀, 외국인가족, 북한이탈주민 가족 등 다문화가족의 의미를 확대하려는 노력이 가시화되고 있다.

이러한 노력에도 불구하고, 여전히 다문화가족정책을 둘러싼 논의는 수그러들지 않고 있다. 그 가운데서도 가장 큰 지적은 바로 다문화주의를 표방하고 있음에도 불구하고, 여전히 미래지향적인 정책비전에 비해 현실의 크고 작은 쟁점을 해결하지 못하고 있다는 것이다. 국내거주 외국인들의 특성이 다양할 뿐만 아니라 내적 변화를 보여주고 있음에도 불구하고, 여전히 다문화 개념에서 오는 혼란을 고수하고 있음이 그것이다(조현상, 2013:143). 현재 다문화정책 지원대상은 다문화성을 충분히 담보하지 못함에도 불구하고 ‘다문화’라는 수식



어가 붙는 지원정책은 여전히 세간의 기대로부터 일정한 거리를 만들기에 충분하다. 다문화가족이라는 용어는 이주노동자, 국제결혼이주여성 등 외국인으로 구성된 다양한 가족들을 포괄하는 용어이나, 정책대상은 여전히 일부만을 포함되고 있어 나머지 외국인들을 배제하는 효과를 거두는 아이러니가 발생하기 때문이다.

여기에 대해 ‘다문화가족’이라는 용어는 의도치 않은 낙인 효과를 갖는다는 점이다. 문화가족지원정책이 소수자로서의 결혼이주여성 및 다문화가족에 대한 공적 개입으로 시작되면서 의도치 않게 다문화가족을 소수자, 취약계층으로 낙인하는 부정적 효과가 나타나고 있다. 심지어는 핵심 지원대상 다문화가족 당사자들도 기피하는 용어가 되고 있다(김이선 외, 2013). 이런 점에서 최근 주요한 다문화가족정책 대상으로 고려되고 있는 한국계 중국인가족, 북한이탈주민가족 등은 자신들 스스로가 다문화가족으로 분류되는 것에 거부감을 가지고 있다는 것이다.

그러한 비판의 연장선상 속에서 지적될 수 있는 또 다른 문제는 바로 지원법의 목적과 실제 사업의 간극 발생이다. 즉 다문화가족지원법은 “다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함(제1조)”을 제일의 목적으로 하고 있지만, 정작 국제결혼이주여성의 일방적인 동화에만 초점이 맞춰져 있다는 점이다. 여기에는 두 가지의 상이한 비판이 내재되어 있다. 하나는 여성일방의 적용만을 강조하는 것은 다문화정책일 수 없다는 점이며, 다른 하나는 ‘가족정책’으로 다문화주의를 끌어들이고 있지만, 정작 가족정책적 특성이 확인되지 않는다는 점이다. 예컨대 국제결혼한 이들은 국경을 초월하여 고향과 정착사회를 동시에 연결하는 다양한 네트워크적 사회관계를 구축하는 초국적 가족을 주도하는 사람들이다. 그럼에도 불구하고 이제까지 다문화정책의 근간은 주로 다문화가정여성들의 한국사회정착을 지원하고 편입을 용이하게 하기 위한 지원들 구성되어 있다는 것이다(김민정, 2013). 따라서 향후 이주자들은 정치적으로는 거주하는 국가의 지배를 받지만, 경제적 활동과 문화적 활동은 자신들이 거주하는 국가의 영토를 벗어나는 경우가 적지 않다는 점에서 이들의 초국가적 네트워크의 특성을 감안한 정책방안은 매우 중요하다(최종렬, 2009). 또 다른 하나는 이제까지의 다문화가족지원정책을 분석한 연구에 의하면, 구체적 과제에서 자녀관련 추진과제가 자녀의 공교육 지원에 초점을 두고 있을 뿐만 아니라 가족정책임에도 불구하고 대다수 정책은 개인 대상 정책에 머물고 있어 가족정책의 상위법인 건강가정기본법에 의거한 가족정책과는 차이가 있다는 것이다. 즉 가족정책은 대부분은 가족단위의 사업임에 반해 다문화가족정책은 대체로 결혼이민여성과 자녀 개인을 대상으로 하고 있음으로써 가족지원정책으로서의 정체성이나 성격은 드러나지 않는다고 보고 있다¹²⁾(김혜순, 2014:328-329; 김유경 외, 2013).

12) 다문화가족지원의 대상은 외국인 결혼자와 내국인결혼자 가족구성원(부모님, 형제, 기존자녀 등), ‘내국인 결혼자와 외국인 결혼자 가족구성원’ 등이나 실제 결혼이주여성에 집중되어 있으며, 실제 외국인 배우자 이외의 내국인과 내국인 가족 참여 프로그램은 미미하다는 것이다. 나아가 다문화가족이

이러한 모호성은 결국 이민정책, 사회통합정책과 중복, 경합의 문제를 낳고 있으며, 나아가 가족정책의 범주에서 추진할 필요성에 대한 근본적인 문제 제기에 직면해 있다(김혜순, 2014). 실제로 다문화가족 대상 정책의 중복사례 발생 및 조정의 어려움을 겪고 있음은 이미 다 알려진 사실이다. 다문화가족 지원은 여성가족부를 중심으로 12개 부처에서 다양하게 추진되어왔으나, 최근 유사중복의 문제점과 함께 부처 간 연계·협조체계 미흡 등에 대한 비판에도 불구하고 다문화가족정책위원회의 조정 기능은 잘 발휘되지 않고 있다(권영호, 2014; 김준식, 안광현, 2012). 이러한 정책의 중복사례가 발생하는 이유는 다문화가족정책이 갖는 모호성과 고유한 정체성의 문제와는 별도로 대한민국 국적 취득을 원하는 외국인 일반(귀화신청자)을 대상으로 하는 법무부의 정책들이 실제 현장에서는 혼인귀화자(결혼이주자)들을 대상으로 하는 사업으로 환원되는 현실에서도 그 이유를 찾을 수 있다(김이선 외, 2013)¹³⁾. 이런 점은 다른 한편에서 외국인 정책 주무부서로서 법무부의 위상에 문제를 제기하기도 한다(권영호, 2014)¹⁴⁾.

다음으로는 문화가족정책 및 사업의 영세성과 안정적인 예산확보의 어려움을 지적할 수 있다. 다문화가족(지원)정책 기본계획이 범부처적으로 수립된 결과 다양한 내용이 포함되었

다는 의의는 있지만, 범위가 너무 다양하여 개별 사업들은 소규모 예산으로 운영되고 있어 사업의 영세성을 면치 못하고 있다. 예컨대 2013년 기준 예산이 1억 원 미만인 사업이 14개, 1~5억 원 미만 사업이 24개로 총 60개 사업 중 38개 사업(63.3%)이 5억 원 미만에 집중 분포되어 있다. 이 가운데 중앙행정기관 사업예산 중 75.7%는 여성가족부 예산이며, 교육부 10.5%, 법무부 4.5%, 문체부 4.3%의 순이다. 이러한 재정규모의 영세성은 다문화가족(지원)정책의 재원은 일반회계와 기금으로 잦은 변동을 경험해오면서 안정적인 예산확보의 문제가 발생한 것과 무관하지 않다¹⁵⁾(김준식, 안광현, 2012:207-208).

끝으로 다문화가족정책의 빠른 성장에 따른 부작용으로 지원정책의 우선성과 범위를 둘러싼 정책갈등가능성을 고려해 볼 필요가 있다. 현재의 다문화가족정책은 다문화가족원들과 우리로 분류되는 한국인, 한국인 집단과의 효율적인 네트워킹 한국인 주류집단과 조화를 모색하는 구체적인 방안이 마련되어 있지 않다. 이처럼 다문화와의 상호 소통이 원활하

거주하고 있는 지역의 주민들을 대상으로 하는 사업도 발견되지 않는다. 그 결과 이들 가족이 불화나 갈등, 결혼관계의 해체 등이 크게 증가하고 있지만, 이에 대한 적절한 해법이나 지원서비스는 제공하고 있지 못하다는 지적(김미자, 2011; 김준식, 안광현, 2012; 김혜순, 2014)

13) 2013년 전체 귀화자 133,704명 중 83,929명(62.8%)이 혼인귀화자로 국적취득자의 대다수가 결혼이민자일 뿐만 아니라 법무부의 사회통합프로그램 이수자 중 86%가 결혼이민자로 구성되어 있다(김이선 외, 2013)

14) 법무부의 결혼이민자는 ‘동화’시키고, 노동인력은 ‘관리’하고, 미등록체류자는 ‘제재’한다는 외국인 정책기조가 쉽게 바뀌기는 어려운 형국이다(김영란, 2012).

15) 2006년에는 일반회계(89%), 2007년 여성발전기금(58), 2008년에는 일반회계, 2009년, 2010년 복권기금, 2011년 여성발전기금을 재원으로 확보한 바 있다. 일반회계가 아닌 기금재원의 지원사업의 경우 안정적인 사업예산 확보의 어려움이 있는데, 특히 여성발전 기금조차 재정의 안정성은 물론 존치여부에 대한 논란이 적지 않다.



지 않은 상황에서 이들에 대한 지원의 확대는 자칫 내국인과의 역차별 논쟁에 휘말릴 수밖에 없다. ‘다문화’가족을 대상화하면서 이들만의 정책 확대와 변화가 논의되는 현실은 자칫 일반 내국인들과의 역차별 논쟁을 불러일으키고 있다는 점에서 일반국민의 복지정책과 접점을 이루는 전략은 향후 진지하게 고민해볼 필요가 있다(조현상, 2013:143-144).

Ⅳ. 다문화가족정책의 전망과 과제

외국인 여성과의 국제결혼은 2000년대에 들어 빠르게 증가하여 2005년 정점으로 감소세를 보여주며, 향후 국제결혼에 대한 수요는 국내외에서 모두 감소할 것으로 전망되고 있다(이삼식 외, 2007; 이상림, 2012). 최근 국제결혼 건수는 경기변동 및 혼인적령기 인구의 감소 등 전체 혼인시장의 변화를 반영하는 것으로 한국남성들의 외국여성배우자에 대한 수요는 물론 아시아여성들의 한국희망 수요 모두가 감소하고 있다. 과거 지속적인 출생아 수 감소로, 가까운 미래에는 혼인적령기 남성 인구 크게 감소하고 있으며, 저출산 현상 등 인구변천과정은 주요 신부 송출국인 중국과 베트남 등에서도 나타나고 있는 현상이다. 특히 이들 국가 역시 인구구조의 변화와 높은 출생성비 불균형으로 인하여 혼인시장의 불균형이 발생할 가능성이 높다는 점에서 향후 한국으로의 혼인이주 유입을 낮추는 구조적 조건으로 작용할 것이다. 따라서 이와 연동된 혼인귀화자의 수 역시 장기적으로는 감소세로 돌아설 것으로 전망된다. 이는 곧 결혼이주자의 완만한 감소세에 따른 정책지형의 변화를 의미하는 것으로 해석된다. 따라서 향후에는 결혼이주자와 귀화자 중심의 다문화가족정책이 갖는 배타성을 완화하지 않을 경우 다문화가족정책은 대상자의 측면에서 더욱 소수의 시혜적인 집단으로 특화되고, 이로 인한 형평성의 문제가 크게 제기될 수 있다는 우려를 안고 있다.

한편, 결혼이주 여성의 출신지역 분포 역시 변화하고 있다. 과거에는 중국 조선족 출신 혼인이주여성들이 다수를 차지하였으나, 2003년 이후 베트남을 비롯한 동남아 출신 여성들과의 결혼이 빠르게 증가하는 상황도 눈여겨 볼 필요가 있다¹⁶⁾. 이들은 연령분포 이외에도 중국 출신 여성들과 베트남 출신 여성들 사이에는 거주지, 혼인의 종류 등 다양한 차이가 존재한다. 예컨대 베트남 출신 여성은 농촌에 거주하는 내국인 남성과 결혼하는 경향이 더욱 강해, 2005년 이후부터 농촌에서는 베트남 출신 여성과의 국제결혼이 중국 출신을 넘어서고 있으며, 이들은 중국출신여성에 비해 초혼의 경향이 높게 나타난다¹⁷⁾(통계청, 2010).

16) 베트남 출신 여성들과의 국제결혼은 2006년 정점에 이르렀으나, 국내에서 발생한 폭력 및 사망 사건 등에서 비롯된 베트남 정부의 국제결혼 규제 정책으로 인하여 잠시 감소하다가 최근 다시 증가세로 돌아서고 있다. 이에 비해 중국 여성과의 혼인은 2005년 이후 계속 감소하여, 지난 2011년에는 베트남 여성들과의 국제결혼건수가 중국 여성들과의 결혼 건수를 추월하고 있다(이상림, 2012).

17) 베트남 출신 여성과 결혼한 내국인 남성은 초혼비율이 상대적으로 높으며(72.7%), 중국출신 여성과의 국제결혼에는 재혼의 비율이 높다(초혼 52.4%). 국제결혼 여성의 출신지의 변화는 다시 다문화가족 자녀들 분포의 변화로 귀결된다. 과거에는 중국 출신 어머니에게서 태어난 자녀들이 다문화가족 자녀의

또한 국제결혼의 지역 분포 역시 변화하고 있어 다문화가족의 특성의 변화를 가져오고 있다. 국제결혼 초기 단계에서는 농촌지역에 상대적으로 더 집중되어졌으나, 점차 도시지역, 특히 중소도시 지역으로 외국인여성과의 국제결혼이 증가하고 있어 ‘한국 농촌에 시집 온 외국인 신부’라는 일반적 이미지와는 상반되는 현상이 나타나고 있다(이상림, 2012).

이처럼 새롭게 유입되는 국제결혼 이주자수는 다소 하향정체 상황이 유지될 것으로 전망됨에 따라 기존 다문화가족지원정책은 주요 대상 집단의 연령 및 지역분포의 변화를 반영해야 하는 과제를 안고 있다. 한 연구에 의하면, 향후 결혼이민자의 연령분포는 2009년에 20~30대가 71.2% 차지하고, 2020년에는 40대 이상이 60% 내외로 전망되는데(김유경 외, 2013), 이러한 인구학적 변동은 곧 한국어 능력 향상과 자녀 양육 부담완화로 인한 취업요구의 증가와 국제결혼 커플의 연령격차를 감안한다면 한국인 배우자의 중고령기 진입에 따른 은퇴 및 노후 준비요구가 커질 것으로 예측된다. 또한 이들 자녀의 취학 및 학령기 자녀의 증가로 학업성취도 및 학교적응 관련 새로운 정책수요가 예상되는 바이다. 그러나 현재 추진 중인 다문화가족 지원정책은 혼인-입국-출산-양육-자립 등 가족의 생애과정을 반영하는 정책 프레임의 기초로 ‘초기 적응지원’에 집중하는 경향이 강하다는 점에서 다문화가족 정책의 방향 전환이 불가피해 보인다. 즉 ‘초기 적응지원’에 집중해온 다문화가족지원의 방식은 점차 안정적인 결혼 및 가족생활 지원에 관한 것으로의 이동이 요구된다는 것이다.

여기에 더해 유자녀가족이 있는 다문화가족의 이혼율이 증가함에 따라 이들 가족의 안정성 제고의 문제 및 결혼관계 해체가 부정적 효과를 최소화하는 방안 마련도 필요하다. 국제결혼 부부 역시 여타 부부와 마찬가지로 결혼관계 해체 이후에도 자녀를 중심으로 한 협력적 부모역할이 수행되어야 하지만, 이들 결혼이 갖는 특성상 국내혼에 비해 자녀중심의 협력적 부모역할을 수행하기란 쉽지 않다. 따라서 비양육부모와 양육부모에 대한 다양한 상담 및 지원서비스는 물론 혼인관계에서 벗어난 이주여성들이 자녀양육의 의무와 책임을 다할 수 있는 법률지원으로부터 국내정착에 필요한 구인구직 서비스 등이 다각적으로 모색될 필요가 있다. 국제결혼은 상호 공유한 문화적 자원이 부족하다는 점에서 가족성원간 긴장과 갈등을 더 길게, 경험할 수밖에 없으므로 이와 관련된 다양한 상담 및 문화, 교육프로그램의 중요성은 두말할 나위가 없다.

이에 비해 지속되는 초저출산 현상으로 인한 노동력부족과 급속한 기술발달에 따른 노동시장의 전환기적 속성은 향후에도 노동이주자의 유입을 촉발하는 주요한 요인으로 작동될 것으로 전망되는 상황이라는 점에서 다문화가족지원에 근간을 둔 다문화정책은 근본적인 도전을 맞이할 것으로 예견된다. 동시에 노동환경의 변화와 장기간의 저성장 추세 등으로 인한 다양한 복지수요가 폭발하고 있으며, 최근 정치환경의 보수화 등을 염두에 둔다면

주류를 이루어 왔으나, 베트남 출신 혼인이주 여성의 증가에 따라 베트남 출신 다문화가정 자녀들의 수가 빠르게 증가하고 있다.



다문화주의의 확장 가능성에 대한 전망은 밝지 않다. 따라서 국내의 여론과 정서를 고려한다면 여전히 ‘다문화가족정책’이 갖는 이점이 적지 않다. 다문화가족정책의 패러다임 전환이 필요하다는 원칙적인 입장에서 향후 다문화가족정책의 전환의 두 가지 방식을 검토함으로써 본 논의의 결론을 같음하면 다음과 같다.

첫째는 지금과 같은 초기 적응 지원에 초점을 맞추면서 오히려 노동이주 등 새로운 이주자들을 정책대상으로 포섭, 확장하는 방안을 고려하는 일이다. 한국인의 범주를 혈연적 관계로부터 제도권 내에 포섭된 한국인으로까지 확대하는 법 개정이 이미 2012년에 이루어진 만큼 향후에도 지속적으로 정책대상자의 범주를 확장하면서 다문화정책의 ‘다문화성’을 복원할 필요가 있다. 이미 지구화는 가족 삶의 범주와 국가의 경계를 넘어 상호 불일치하지 않은 시대로 도래하고 있으며, 특히 우리사회에서 초저출산현상이 십여년 동안 지속되는 작금이 현실이고보면 점차 노동이주자와 이들 가족, 유학생을 중심으로 한 새로운 이주자들 등을 포섭하려는 노력은 매우 중요해진다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 접근방식은 정책대상자로서의 ‘이주자’가 부각되면서 다시 정책결정 및 서비스 지원의 주도권과 연관된 논쟁이 재연될 소지가 적지 않으며, 궁극적으로는 ‘다문화가족’이라는 정책명칭 전환의 요구에 직면할 수도 있다. 그리고 초기정책에만 초점을 맞출 경우, 국가의 재정부담 및 이주민들의 다양성 등으로 인해 이들 삶의 근간에 파고드는 밀착 서비스는 제공하지 못할 확률이 크다는 문제가 있다.

다른 하나는 다문화가족지원정책을 ‘가족정책’의 측면을 강조하는 방안이다. 실제로 다문화가족정책이 추진 배경에는 ‘가족지원서비스’를 강조하는 이해당사자들의 경합이 깔려있었음에도 불구하고, 이주정책에 대한 사회적 요구를 수용하기 시작하면서 정책의 정체성이 다소 모호해진 것이 사실이다. 따라서 이러한 방향전환은 현재 다문화가족정책의 주무부처인 여성가족부의 위상과 역할과의 정합성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 복잡한 관계적 특성과 문화적 습속이 얽힌 이주자들을 기성의 가족정책의 근간인 ‘건강가정기본법’에 의거하여 ‘다양한 가족’의 하위범주로 고정할 경우에는 역으로 ‘결혼이주자’의 특성과 ‘초국적 가족’의 위상에 걸맞는 지원서비스를 제공하기 어렵다는 우려가 없지 않다. 따라서 다문화에 포함된 다양한 이주자가족과 국내의 다양한 가족지원과의 병렬적 관계를 넘어 유기적 공존을 위한 새로운 정책패러다임을 수용하는 동시에 최소한의 사회적 합의와 정서적 지지를 이끌어낼 수 있는 다양한 가족지원 방안이 모색되어야 할 것이다. 여기에 더해 다양한 이주민 자녀의 건강한 성장과 발달과 관련된 가족지원서비스를 발굴하고, 가족주의가 갖는 배타성과 부계중심성을 극복하는 내국인 가족정책의 범주와 지원규모를 확대한다면 다문화가족정책에 대한 사회적 기대를 모을 수 있을 것이다.

국제이주와 관련하여 국내체류 이주민 가족은 가족에 대한 기성의 관념조차 변화시키고 있다. 오늘날 우리가 체험하는 가족은 지금까지 밀접하게 결합되어 있던 세 개의 구속요인-

동일한 거주지, 국가, 가족-을 상호 분리, 별개의 요소화로 재구성하고 있다. 가족은 본질상 특정한 지역에 거주해야 한다는 생각은 지구화와 활발한 사람들의 이동에 의해 그 기저에서부터 변화하고 있다. 따라서 어떻게 하면 한 공간에서 서로 다른 출신지역을 가진 다양한 가족들이 일상적으로 용이한 삶을 영위하면서 출신국가에 대한 고정관념을 넘어서는 새로운 삶의 장을 획득할 수 있을까 하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있는 것이다. 현재 국내 체류 이주민 가족은 미국, 중국, 중국(조선족), 몽골, 일본, 캄보디아, 베트남, 필리핀 그리고 아프리카 등 구미지역, 아시아지역, 아프리카지역 등 다양한 지역에서 다양한 문화를 가지고 한국으로 이주하고 있다. 이러한 이주상황 뿐만이 아니라 국내 내국인끼리의 가족 삶 역시 빅뱅의 변화를 보여주는 일면이 확인되고 있다. 따라서 한국내 다양한 가족문화를 포괄하는 동시에 글로벌한 이주가족의 형성으로 나타나는 다문화 현상을 포괄할 수 있는 ‘다문화가족’ 지원정책의 청사진은 더욱 중요해지고 있다.

참고문헌

- 권영호. 2014. “다문화가족지원법제의 개선에 관한 연구”. 『법과 정책』 20(1):83-108.
- 여성가족부. 2012. 『2012년 전국 다문화가족실태조사 연구』. 여성가족부
- 김민정. 2013. “다문화가족의 탈영토화와 초국가적 네트워크 특성”. 『한국생활과학회지』 22(3): 421-436.
- 김영란. 2012. “독일과 한국의 다문화가족정책에 대한 고찰”. 『다문화콘텐츠연구』 13:31-67.
- 김영옥. 2007. “새로운 ‘시민들’의 등장과 다문화주의 논의”. 『아시아여성연구』 46권 2호: 129-159.
- 김오남. 2005. “이주여성의 부부갈등 결정요인 연구”. 가톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. 2006. “국제결혼 이주여성의 부부갈등 결정요인 연구”. 『가족과 문화』 18(3): 63-106.
- 김유경·최현미·최소현. 2013. 『다문화가족 지원기준 개선방안연구』. 여성가족부
- 김이선·김민정·한건수. 2006. 『여성 결혼이민자의 문화적 갈등경험과 소통증진을 위한 정책과제』. 한국여성개발원.
- 김이선·황정임·최윤정. 2013. 『결혼이민자 정착초기 지원 프로그램개편방안연구』. 여성가족부.
- 김종태. 2013. “한국 다문화의 맥락적 이론화를 위하여: 캐나다 사례와의 비교”. 전기사회학대회 발표 논문집
- 김종태. 2012. “다문화 대중담론에 대한 비판적 고찰: 민족주의, 선진국 담론과의 관계를 중심으로”. 『민족연구』 50집:82-105.
- 김준식·안광현. 2012. “다문화가족지원정책 기본계획에 관한 비판적 고찰”. 『한국정책연구』 12(4):127-159
- 김한성·이유신. 2013. “결혼이주여성의 삶의 만족도.” 『한국사회학』 47(2): 177-209.
- 김현식·김두섭. 2014. “다문화가족 청소년과 자살행위.” 『한국사회학』 48(2): 35-66.



- 김혜련·여지영·정진주·백소혜. 2012. 다문화가족 여성과 아동의 건강실태 및 건강서비스 지원방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 김혜순. 2014. “결혼이민여성의 이혼과 ‘다문화정책’”. 『한국사회학』 48집 1호: 209-344.
- 남지민. 2012. “시민권의 관점에서 본 결혼이주여성정책 방안 연구”. 『한국정치연구』 21(1): 255-277.
- 박길성. 1996. 『세계화: 자본과 문화의 구조변동』. 사회비평사
- 보건복지부. 2005. 『국제결혼이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책방안』. 보건복지부.
- 설동훈. 2006. “다문화 가족과 다문화 사회: 사회학적 설명”. 『2006년 한국사회사학회 심포지움 발표 논문』
- 설한. 2014. “다문화주의의 이론적 퇴조원인분석: 문화개념과 규범성의 문제를 중심으로”. 『현대정치연구』제 7권 1호: 81-106.
- 송지현, 이태영. 2012. “다문화가족지원법의 제정과정 분석.” 『사회복지정책』 39(3):151-179.
- 안전행정부. 2013. 지방자치단체 외국인주민 현황.
- 양현아. 2013. “가족안으로 들어온 한국의 ‘다문화주의’ 실험”. 『저스티스』 통권 134(2): 298-335
- 여성가족부. 2013. 2012년 전국 다문화가족 실태조사.
- 이상림. 2012. 다문화가족의 변화와 정책과제, 한국보건사회연구원 보건·복지 Issue & Focus 제157호
- 이삼식·최효진·박성재. 2009. “다문화 가족의 증가가 인구의 양적, 질적 수준에 미치는 영향”, 이해승. 2010. “다문화가족지원정책의 문제점 및 개선방안.” 2010년 동계학술대회발표논문
- 임동진·장우영. 2012. “다문화정책의 집행실태 및 개선방안연구.” 『정책분석평가학회보』 22(2): 95-127.
- 임희섭, 1996. “삶의 질의 개념적 논의.” 『한국행정연구』5(1).
- 정기선. 2008. “결혼이주여성의 한국이주특성과 이민생활적응: 출신국가별 차이를 중심으로”. 『인문사회과학연구』 20: 69-104.
- 정기선. 2014. “국내체류 이주민 가족의 현황 및 지원정책 방향”. 『다문화시대, 이주민가족을 위한 지원강화방안』 자료집. 여성가족부
- 정장엽·정순관. 2014. “한국 다문화가족정책의 정향성 분석:동화주의와 다문화주의.” 『지방정부연구』 17(4): 121-142.
- 조현상. 2013. “국가의 다문화가족만들기에 관한 비판적 고찰: 제 2차 다문화가족정책기본계획 (2013-2018)분석”. 『한국지역사회복지학』 44: 127-152.
- 최종렬. 2009. “탈영토화된 공간에서의 다문화주의”. 『사회이론』 봄/여름
- 최종렬. 2010. “비교관점에서 본 한국의 다문화주의 정책” 『사회이론』 봄/여름
- 통계청. 2011. 인구동태통계연보.
- 황정미. 2011. “초국적 이주와 여성의 시민권에 관한 새로운 쟁점들”. 『한국여성학』 27권 4호: 111-143.
- 황정미. 2012 a. “다문화사회와 ‘이주어머니’”. 『아시아여성연구』 51권 2호: 103-142.
- 황정미. 2012 b. “‘다문화가족’과 국민의 경계”. 『민족연구』 50권: 64-82 .
- 법무부. 2013. 2013 출입국외국인정책통계연보.
- 현대경제연구원. 2010. VIP REPORT

빈부차별시정위원회 보도자료, 2006.4.26)

Cottrell, A. B. 1990. "Cross-National Marriage : A Review of the Literature". *Journal of Contemporary Family Studies* 21: 151-169.

_____. 1990. "Stranger in a Strange Land: Coping with Marginality in International Marriage". *Journal of Comparative Family Studies* 21: 171-191.

_____. 1998. "The Loss that has No Name: Social Womanhood of Foreign Wives". *Gender & Society* 12(2): 291-307.

Dauvergne, Catherine. 2009. "Globalizing Fragmentation: New Pressures on Women Caught in the Immigration Law-Citizenship Law Dichotomy." *Migration and Mobilities: Citizenship, Borders, and Gender*. New York and London: New York University Press.

Jobson, David. 1997. *Rights across Borders: Immigration and Decline of Citizenship*. Baltimore: The John Hopkins University press

Lewis, G., S Gerwitz, and J Clark. 2000. *Social Policy*. Sage Publications

Piper, Nicola(2006). "Gendering the Politics of Migration." *International Migration Review* 40: 133-164

Piper, Nicola & Roces, Mina(ed). 2003. *Wife or Worker? Asian Women and Migration*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Stephens, W. N. 1963. *The Family in Cross-Cultural Perspective*. NY: Holt. Rinehart and Winston Inc.





다문화가족정책의 전망과 과제: 다문화가족정책을 넘어서기

고선주 (성균관대학교)

다문화라는 말이 이제는 일상적으로 익숙한 단어로 들리지만 이를 정책화하는 데는 아직도 이견이 많다. 특히 다문화가족정책과 관련하여 끊임없이 제기된 문제는 어떤 측면에선 ‘불편한 진실’을 드러내기를 요구하고 있는지 모른다. ‘다문화가족정책의 전망과 과제’는 지금까지 우리사회가 지니고 있는 특성인 가족주의가 다문화주의와 뒤섞여 어떻게 독특한 다문화가족정책을 만들어냈는가를 직시하게 한다는 점에서 의미가 있다. 이러한 한계위에서 향후 다문화가족정책의 전망을 고민하면서 연구자가 내어놓은 답은 그간 동일한 고민을 해온 사람의 입장에서 전적인 공감을 우선적으로 표하고 싶다.

연구자가 지적한대로 한국의 다문화가족정책은 한국의 특성은 온전히 담은 상호모순에서 시작했다고 보여진다. 국제결혼의 증가는 한국사회가 고집해온 순혈주의의 약화이자 가족의 다양성이 증가한 지표인 동시에 매우 부계중심적인 가족유지와 가족돌봄을 외국인 여성들에게까지 전가해온 보수적인 가족유지 정책이라는 매우 모순적인 상황에 기반하는 것이다. 따라서 어찌보면, 다문화가족정책에서 다문화정책과 가족정책은 서로 공존하기 매우 곤란한 ‘불편한 동거’에 기반한 셈이다. 그리고 이 불편한 동거는 어느 한 방향으로 갈수록 다른 편의 문제가 부각되는 매우 선택이 어려운 딜레마에 빠지게 하는 원인이 된다. 가족정책에 방점을 찍는 경우 다문화없는 다문화가족정책으로 구현되고 다문화를 지향하는 경우 과연 그것이 가족정책의 틀 안에서 전개되는가의 끊임없는 문제제기를 받을 수 밖에 없는 것이다. 어떤 입장에서 다문화가족정책을 들여다보는가에 따라 두 가지 문제제기는 선택일뿐 지속된다.

사회정책에서 가장 중요한 것은 문제로 사회가 인식하고 있는가 그리고 여기에 사회적 자원을 투입할 정도로 그 문제해결이 시급한 것인가 그래서 자원인 국가예산을 투입할 수 있는가일 것이다. 따라서 다문화가족정책은 가족주의가 갖는 한국적 특성 때문에 빠르고 쉽게 정책합의가 이루어진 측면이 있다. 결혼에서 열악한 지위를 갖는 특정한 조건의 한국남성들이 가족내 결혼지위를 취득하지 못한다면, 자녀를 낳아 부모와 가계에 그 도리를 다하지 못한다면 개인으로서의 존재가치를 인정받기 어려운 상황에서 외국인



여성과의 결혼은 다문화가 아닌 한국적 가족주의에 기반한 대안이었기 때문이었다. 사회에서 열악한 상황에 놓인 여성들에게 대한 지원이라는 빠른 합의를 이끌어낼 수 있었기 때문이다. 초기 국제결혼이 외국여성이 아닌 동포 여성을 대상으로 시작되었다는 점이 이를 반증한다. 그러나 이 결혼이주여성들의 범위가 확대되면서 동포가 아닌 외국 여성으로 나타나기 시작했고 이들의 한국가족에 대한 기여는 ‘한국어를 하지 못하는’ 그리고 대부분 ‘경제적으로 어려운 농어촌 가족’이라는 점에 더해져서 특별한 존재로 부각되기에 이른다. 이 과정에서 부각된 여성인권에 대한 문제와 이윤을 목적으로 하는 중개업이 개입된 왜곡, 남성에 의해 가해진 폭력등은 이주여성의 문제를 더욱 부각시킴으로써 지원서비스의 빠른 확산을 가져오게 하였다. 그러나 정책이 확대되면서 이제 다문화가족정책은 정책은 외국인으로서의 여성과 가족원으로서의 외국인 사이에서 줄타기를 시작하게 된다.

초기 다문화가족정책은 어디까지나 가족이라는 틀 안에서 외국인여성에 대한 한국가족원으로서의 빠른 적응을 위한 지원정책이었다는 점은 의문의 여지가 없지만 여기에서 확대되는 향후 과제는 어떤 방향이어야 하는가에 대해서는 여러 가지 방향이 가능해진다.

불편한 동거를 하고 있는 다문화정책과 가족정책을 과감히 그 관계를 정리할 것인가? 아니면 불편한 동거를 지속하지만 불편함을 드러내고 인정하면서 정책방향을 조율할 것인가의 문제로 보여진다. 두가지 방식 역시 발제가가 진단한한계를 해결할 수 있는 완벽한 방안이 되지 못하기 때문에 이 논란을 앞으로도 당분간 계속될 수 밖에 없을 것이다. 그러나 중요한 것은 불편한 동거라는 점을 인정했다는 것이고 여러 논란은 향후 발전을 위한 자양분이 된다는 사실이다.

지금까지의 다문화가족정책은 이러한 논란에 적극적으로 개입해오지 않은 것이 사실이다. 가능한한 다문화가족정책이라는 틀 내에서 다문화가족의 범위를 확대하고 다문화가족의 요구에 부응하는 형태로 정책을 확대해왔다고 볼 수 있다. 그런 경우 두가지 관점에서 동시에 문제제기를 받게 된다. 가족정책의 입장에서는 다른 유형의 가족들에 비해 상대적으로 많은 지원을 가족생애주기에 따라 지속적으로 받는다는 형평성 논란이다. 타 외국인과의 형평성은 이들이 한국에 정주하게 될 다른 특성의 외국인이라는 점으로 방어를 할 수 있지만 다른 가족 특히 최근 많은 문제제기가 되고 있는 한부모가족과의 형평성 문제는 방어할 수 없다.

동시에 연구자의 발제대로 다문화없는 다문화가족정책이라는 비난에서도 자유롭지 못하다. 거기에 현장에서의 실질적인 이주여성들의 요구는 동화쪽에 가깝다는 점 역시 ‘다문화 딜레마’로 빠지게 하는 요인이다. 한국사회의 빠른 적응이 국제결혼의 성공을 좌우한다는 점에서 실제 현장에서 이주여성들의 목소리는 자국문화에 대한 존엄성을 지키고 싶어하지만 한국사회에 빠르게 적응하고 싶어하고 자녀들은 더욱 더 그러하다는 점을

무시할 수는 없다. 결혼이주여성을 중심으로 한 다문화정책의 딜레마인 셈이다.

두가지 문제는 모두 동일한 원인을 가지고 있다. 한국사회가 어디까지 가족의 최소한의 기능을 책임질 것인가에 대한 분명한 합의가 없는 상태에서 개별적인 요구에 따라 지원정책을 확대해가다보니 가족유형에 따라 국가적 지원의 마지노선이 달라지는 상황이 된다. 또한 ‘다문화’에 대한 개념합의와 국가 방향이 정해지지 않은 상태에서 눈에 띄는 이주여성만을 중심으로 한 지원정책은 동일한 문제제기를 받게 하는 것이다.

따라서 이제는 다문화가족정책은 고립된 정책이 아니라는 것을 과감히 인정하는 것이 필요하다. 불편한 동거를 청산하는가 그렇지 않은가보다 먼저 해결해야 하는 것은 바로 불편한 동거를 할 수 밖에 없는 현실을 인정하는 것이다. 가족정책의 틀 안에서 이루어지는 다문화가족정책과 외국인 정책 틀 안에서 이루어지는 다문화가족정책을 분명히 인정하고 드러내야 한다. 상대적인 정책 범위를 표현하는 각종 위원회의 수위 역시 조절되어야 한다. 현재 한국은 가족정책을 총괄조정하는 위원회는 기능을 상실했고 외국인정책 위원회는 소관부처의 장관이 위원장으로 그리고 다문화가족정책위원회는 총리가 위원장으로 작동한다. 이러한 불일치가 존재하는 한 다문화가족정책에 대한 끊임없는 문제제기는 반복될 수 있을 것이다. 단지 하나의 답은 그만큼 절실하고 시급했다는 사회문제에 대한 국가적 합의를 의미하는 것으로서 지금껏 그 기능을 해왔다면 이제부터는 향후 가능성에 무게를 두고 조정하는 방식이 필요할 것이다. 이런 문제가 비단 다문화가족정책에만 국한되는 것은 아니고 모든 정부 정책에는 다소의 중복과 중층화의 문제는 잠복된 것이 현실이지만 다문화가족정책은 단순히 중복과 위계의 문제를 넘어 지향성의 문제와 연관이 있기 때문에 더 절실하다고 보여진다. 문제제기가 아무리 많아도 다문화가족정책이라는 틀 안에서 정책방향을 고민하다보면 결국 늘어나는 다문화가족의 지원요구에 맞는 끊임없는 정책확대로 이어질 수밖에 없을 것이다. 만약 다문화가족정책을 독자적인 정책영역으로 계속해서 가져가야 하는 합의와 당위가 존재한다면 가족정책, 외국인정책과의 균형을 맞추는 작업이 함께 이루어지지 않는다면 다문화역풍에 대한 우려 역시 함께 준비해야 할 것이다.

다문화가족정책은 다문화정책의 고민의 크기와 깊이는 담기에는 역부족이다. 한국사회에의 적응을 목표로 생애주기에 따른 지원방안을 구체적인 실질적인 서비스로 고민하는 다문화가족정책에 우리사회 전반의 지향성과 가치를 담으라는 요구는 무리스럽다는 것 역시 인정해야 한다. 다문화주의에 대한 고민이라면 이를 정책으로 어디까지 담을 수 있으며 어디에서 담아야 하는가 역시 또 다른 수준의 고민이다. 다문화가족정책에서 다문화라는 용어를 공유한다고 해서 다문화가족정책이 이를 책임져야 하는가 또한 책임질 수 있는가를 고민해야 한다. 정책안에 담아야 하는 것과 책임지는 것과는 다른 수위가 될 수 있기 때문이다.



이런 고민을 풀어볼 때 연구자가 제안한 두가지 방식은 매우 의미있게 느껴진다.

초기적응 지원에 초점을 맞추면서 새로운 이주자들을 정책대상으로 포섭 확장하는 방안을 고려하거나 ‘가족정책’에 초점을 맞추어야 한다는 연구자의 결론에 전적으로 찬성한다. 문제는 두가지 방식이 사실은 양자택일을 요구한다는 점이다. 그리고 지금까지의 다문화가족정책은 첫 번째 방식으로 확대해왔다면 지금부터는 두 번째 방안에 대한 고민도 고려할 가치가 있다는 점이다. 이는 소관부처의 역할이나 위상 등과 연관되어 매우 민감한 문제가 될 수 있고 담당부처내에서의 이해관계도 일치하지 않기 때문에 쉽게 결론짓기는 어려울 것이다. 그러나 조심스럽게 전망해본다면 가족정책전달체계 통합의 방향에서 소관부처의 방향성이 어느 정도 읽힌다고 보여진다. 그렇다면 이제는 다문화가족정책이 포괄하지 못하는 영역과 대상은 어떻게 포괄할 것이며 여기에서 담지 못하는 다문화주의는 어떻게 담아갈 것인가에 대한 고민역시 함께해야 할 것이다. 이 고민은 혼자서는 불가능하면 전체 판을 함께 고려하지 않으면 답을 도출하는 것이 불가능하다는 것이다.

결론적으로 이야기하자면 다문화가족정책에서 필요한 것은 어떤 형태로든 다문화가족정책을 넘어서는 일이 가장 급선무인지도 모른다. 양자택일하거나 혹은 현실적 요소를 감안하여 당분간 불편한 동거를 하되 이를 수용하거나. 어느쪽이든 다문화가족정책은 끊임없이 진화할 수 밖에 없을 것이다.

2

.....

결혼이주 여성의 가족폭력 피해

- “취약성” 프레임과 인간안보(human security)에 대한 고찰

황정미 (고려대학교)

1. 들어가며

전세계적인 이주의 이주가 늘어나는 가운데 특히 아시아 지역에서는 1980년대 이후 ‘이주의 여성화’, 즉 더 많은 여성들이 이주에 나서고, 남성의 피부양자로서가 아니라 독자적인 경제활동을 위한 이주 또는 단신 이주를 하는 경향이 점차 늘어나고 있다. 한국에서 이주의 여성화는 어떤 경로로 입국하는가에 따라 확연하게 구별되는 양상을 보인다. 즉, 대다수 여성들이 국제결혼을 통해 한국으로 들어오는 반면, 노동자로 입국하는 여성들의 비중은 남성에 비해 현저하게 낮다. 이처럼 매우 뚜렷한 ‘이주경로의 성별분리’는 이주민 중에서도 결혼이주여성에 초점을 맞춘 정책 서비스가 여성가족부 주도 단시일 내에 제도화되는 정책적 결과로 이어졌다.

결혼이주자와 그 가족(‘다문화가족’)을 위한 정책 체계가 단시일 내에 도입된 배경에는 결혼이주여성들을 일정하게 인지하고 수용하는 암묵적 혹은 명시적인 사회적 담론이 자리 잡고 있다. 한편으로 인구구조의 변화와 지역 불균형의 확대로 결혼 및 출산의 감소라는 사회적 문제가 발생하자 이에 대한 대응책으로 국제결혼의 필요성이 인정되었고, 저출산 위기 해소에 기여할 수 있을 것이라는 기대가 더해졌다. 또한 가족정책을 체계화하는 과정에서 국제결혼 가족에게는 그에 맞는 공적 지원, 즉 한국어 습득이나 자녀 양육, 가족관계 유지 등을 위한 서비스가 필요하다는 인식이 정착되었다. 즉, 결혼이주여성들은 ‘취약성’을 지닌 집단이며 특별한 보호가 필요하다는 논리이다.

2007년부터 사회적 이목을 집중시킨 일련의 이주여성 가정폭력 사건들은 이러한 취약성 담론을 더욱 강화시키는 계기가 되었다. 특히 남편의 상습적인 폭력으로 사망한 20세 베트남 여성이 남긴 편지는 가정폭력 문제에 대한 경각심을 불러일으켰으며, 2009년에는 임신 중이던 18세의 캄보디아 출신 이주여성이 술 취한 남편의 구타를 견디다 못해 우발적으로 남편을 살해하는 사건이 일어났다(황정미, 2009: 46). 이후에도 가정폭력과 이주여성 사망사건들은 끊이지 않고 발생하여 인권침해의 심각성을 알려주고 있다.

특별한 보호의 필요성을 강조하는 ‘취약성’ 프레임(vulnerability frame)은 언론에 크게 보도된 비극적 사례들과 결합하여 일종의 동정의 정치학(politics of pity)을 작동시킴으로써 ‘다문화가족 지원 정책’의 단기적인 확장에 크게 기여하였다고 볼 수 있다. 그런데 취약성 프레임은 그 자체의 딜레마를 안고 있다. 피해자 혹은 보호 대상을 순진무구한 아이 같은 존재로 표상함으로써 이들의 대상화하고, 그러한 무력함과 순진무구함의 이미지에서 벗어날 경우 오히려 피해자에 대한 반감을 일으키게 되는 것이다. 또한 만성적인 경제 위기와 사회적 양극화, 복지정책에 대한 논란 등이 가속화되면서 ‘다문화가족’을 위한 지원이 지나친 역차별이라는 비판이 제기되기도 하였다(백미연·이종두, 2014: 220-221). 또한 노동이주자의 인권 문제를 도외시 한 채 일부 결혼이주자만을 집중 지원하는 ‘다문화



정책'의 정당성을 비판하는 목소리들이 커지고(오경석 외, 2007), '다문화' 개념을 둘러싼 혼선이 가중됨으로써, '다문화주의 혐오증'이 나타났다는 진단도 있다(한건수, 2014). 이러한 일련의 담론적 변화과정은 결혼이주여성을 둘러싼 정책 환경의 급속한 변화를 보여 준다.

한국의 대중 매체 등에서 결혼이주여성은 결혼을 이용해 국제 이주를 용이하게 하려는 기회주의자 이거나, 혹은 인신매매 가정폭력 학대 등의 잠재적 피해자라는 이중적 이미지로 표출되고 있다(이혜경 2005, 88). 여성운동단체나 지원기관들은 이주여성들의 피해와 이들의 취약성을 강조하여 정책적 지원을 이끌어내려는 접근을 취하는가 하면, 다른 일각에서는 이들의 결혼의 '진정성'에 의문을 제기하고 이들의 기회주의적 태도에 의해 한국인이 피해를 보고 있다는 식의 '안티 담론'을 인터넷 등에 유포하기도 한다. 이처럼 이원화된 이미지가 고착화되고 평행선을 이어가는 현상은 이주여성의 현실 분석이나 실효성 있는 정책 도입에도 모두 부정적으로 작용하는 일종의 담론적 장벽처럼 느껴진다.

폭력피해여성과 이주여성에게 암묵적으로 적용되어 온 '취약성 프레임'을 이론적 현실적 차원에서 재검토할 필요가 있다. 이들의 취약성을 한국의 정책담론에서 오랫동안 사용되어 온 '요보호 집단'의 모호한 의미의 연장선상에서 파악하는 것은 매우 불충분하다. 즉, 피해의 유무 혹은 많고 적음이라는 일차원적인 차원의 취약성은 소수자들이 일상에서 직면하는 불안정성과 위협들을 지나치게 단순화하고 있다. 가령, 이들은 이주자로서 선주민에 비해 취약한 입장에 있고, 여성이라는 이유로 젠더위계 안에서 불리한 위치에 있으며, 또한 빈곤한 계층에 속해있을 수도 있다. 이처럼 복합적이고 입체적인 취약성의 구조를 젠더시각에서 분석하기 위해 '인간안보(human security)'의 개념을 적극적으로 검토하고자 한다. 젠더 분석과 인간안보 개념을 연계하여 취약성의 복합적인 차원과 사회적인 맥락, 그리고 여성내부의 다양성 등을 함께 논의하는 새로운 시각을 모색해 보려는 것이다.

보다 구체적으로 이 연구는 이주여성의 폭력 피해에 초점을 맞춘다. 취약성 논의가 단지 담론적 이론적 수준에 그치지 않고 보다 구체적인 실태 분석과 결합될 필요가 있다고 보기 때문이다. 이주여성들이 한국사회에서 경험하는 젠더 폭력 문제는 단지 소수 이주여성의 경험으로 분리해서 볼 것이 아니라, 한국사회의 일반적인 피해의 실태와 연계해서 분석하고자 하였다. 이러한 연구 목적을 충족시켜주는 자료로 결혼이주여성의 가정폭력 피해에 관한 조사 및 상담자료를 활용하였다. 노동이주여성을 포함한 전체 이주여성의 문제, 그리고 가정폭력이 아닌 보다 포괄적인 폭력 문제는 자료의 한계로 인해 다루지 못하였다.

글의 순서는 먼저 2장에서는 분석의 주요 개념들인 폭력, 인간안보 등을 젠더 분석에서 검토하고 이로부터 이론적 함의들을 이끌어 낸다. 3장에서는 구체적인 자료를 활용하여 결혼이주여성의 가정폭력 피해를 전국적인 규모의 조사와 비교하여 분석하고, 2007년부

터 2013년까지의 여성긴급전화 상담내용의 추이도 함께 살펴본다. 4장에서는 자료 분석의 결과들을 맥락적으로 해석하고 결혼 이주여성의 취약성과 인간안보에 대한 대안적인 해석을 모색하며, 마지막으로 결론에서는 이러한 분석의 정책적 함의를 간략히 논의한다.

2. 이론적 검토: 젠더 폭력과 인간안보(human security)

1) 젠더 폭력

한국의 법률체계에서 가정폭력과 성폭력은 별도로 다루어지며, 가정폭력은 가정 구성원 사이의 신체적, 정신적, 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위라고 정의된다.¹⁾ 그런데 이주여성의 폭력 피해에 대한 젠더 분석을 위해서는 법률상의 가정폭력 정의에 국한되지 않는 보다 넓은 의미의 여성에 대한 폭력 또는 젠더 폭력(gender violence, violence against women)에 주목해야 한다. UN의 ‘여성에 대한 폭력철폐 선언’에서는 여성에 대한 폭력을 ‘사적, 공적 영역에서 일어나는 여성에 대한 신체적, 성적, 심리적 해악과 여성에게 고통을 주거나 위협하는 강제와 자유의 일방적 박탈 등 젠더에 기초한 모든 폭력행위’로 규정하고 있다(황정미, 2009: 50).

무엇이 폭력인가, 어떤 행위를 폭력 피해로 받아들이는가에 대한 감수성과 태도에는 개인적 차이 뿐 아니라 집단적·문화적 차이가 있다. 특히 여성에 대한 폭력은 신체에 대한 폭력과 더불어 성적 폭력, 심리적 압박감을 주는 다양한 폭력 행위가 함께 동반될 수 있으며, 사적 공간에서 자행될 경우 은폐되기도 쉽다. 기존의 문헌연구이나 정책논의에서는 젠더 폭력을 사회적 의제로 제기하고 정책을 제도화하기 위해 여성의 인권 개념을 부각시켜 왔다. 이 글에서는 폭력 피해가 거시적 사회구조와 미시적인 관계망이 복합적으로 작용하는 가운데 발생한다고 보고, 그 사회적 맥락의 복잡성을 드러내기 위해 인권 보다는 인간안보 개념이 갖고 있는 적합성을 적극적으로 검토할 것이다.

2) 인간안보와 젠더 분석

인간안보는 학문적인 정의에 앞서 개발과 관련된 국제기구들에 의해 먼저 논의되었다. 1994년 UNDP 인간개발 보고서에 따르면, 인간 안보는 국제사회에서 별개로 추진되어온 정책 이니셔티브를 연계하는 렌즈이자 통합성을 높여주는 프레임이다. 인간안보에 대한

1) 가정폭력범죄의처벌등에관한특례법 제21조 1항. 또한 같은 법 제 2조 2항에 따르면 가정구성원이란 사실상 혼인관계에 있는 배우자 또는 배우자 관계에 있었던 자, 사실상 양친 관계를 포함하는 자 또는 배우자의 직계존비속 관계에 있거나 있었던 자, 계부모와 자의 관계 또는 적모와 서자의 관계에 있거나 있었던 자, 동거하는 친족관계에 있는 자 등으로 규정된다. 이러한 법적 정의에 따르면 가정폭력과 젠더폭력은 교집합은 있지만 범위가 동일하지 않다.



위협은 두려움과 결핍으로부터의 자유(freedom from fear and freedom from want)라는 원칙에 따라 정의된다. 이러한 정의에 따르면 인간안보는 갑작스럽고 고통스런 일상생활의 파괴 뿐 아니라 기아, 질병, 억압 등의 만성적인 위협으로부터 보호받는 것을 모두 포함하게 되었다. UNDP는 인간안보의 영역을 일곱 가지, 즉 경제, 식량, 건강, 환경, 개인, 공동체, 정치적 안보로 구분하였다(UNDP, 1994:22-25). 또한 UN 인간안보위원회(CHS, Commission on Human Security)의 정의에 따르면 인간안보의 목표는 “인류 삶의 중요한 핵심(vital core)을 보호함으로써 인간의 자유와 충족(fulfillment)을 확대하는 것이다.”(CHS, 2003: 4)

한편 인간안보 개념이 불확실하고 모호하며, 정책적 개입으로 이어지기에는 한계가 있다는 지적도 많다. UN 주변의 논의가 1994년부터 활발하게 이루어지기는 하였지만, 인간안보 개념은 ‘개발’과 그 의미가 혼용되기도 하고, ‘인권’과 중첩되어 사용되기도 하며, 너무 다양한 영역으로 개념이 확장되었다는 비판이다(Martin and Owen, 2010: 216).

이처럼 인간안보 개념이 논쟁적이긴 하지만, 이 글의 관심은 인간안보가 젠더 분석으로 어떻게 확장될 수 있는가에 맞추어져 있다. 트립(Tripp, 2013)은 인간안보를 젠더 분석에 적극적으로 끌어들이면서, 특히 모든 사회 조직 수준에서 발생하는 젠더 폭력을 재조명하고자 한다. 그는 젠더와 폭력이 어떻게 연관되는지, 그리고 어떻게 폭력 그 자체가 젠더화되어 있고 또 젠더를 만들어가는가를 이해하는데 인간안보 개념이 도움이 될 것이라고 본다(Tripp, 2013: 5).

여성의 이주와 젠더폭력 피해, 그리고 이주여성의 취약성 담론을 재조명하려는 이 글의 시각에 비추어 본다면, 인간안보 개념은 여러 가지 장점을 갖고 있다. 첫째, 인간안보의 시각은 전통적인 안보개념, 즉 국가안보와 군사적 방어 중심의 안보 개념을 확대하여 다양한 시민사회의 행위자와 일상생활의 불안정성과 폭력 문제를 새로운 시각에서 다룰 수 있다. 시민, 개인, 소수자, 여성들은 단지 안보의 객체가 아니라 인간안보의 주체로 재조명될 수 있는 것이다. 한국이주여성인권센터의 한국염 대표는 국가안보와 이주민 안보의 충돌이라는 관점에서 ‘인간 안보’ 개념을 논한다. 그는 엄격한 국경관리에 치중하는 외국인 정책, 미등록 노동자에 대한 폭력적 단속이나 이주민의 인권 침해를 곧 국가안보를 앞세운 개인안보의 침해 행위로 본다(한국염 2013: 114-116).²⁾

둘째, 여성과 이주민이 경험하는 다양한 불안정성 간의 연계 (linkages between the various forms of insecurity)를 부각시키는 젠더 접근과 인간안보 시각은 상당히 친화적이다. 실제로 여성이 경험하는 폭력은 단지 가해자와 피해자간의 개인적인 관계로 환원될 수 없는 역사적으로 누적된 가부장제적 관습, 경제적 불평등, 그리고 전쟁이나 기근, 경

2) 한국염은 UNDP의 논의에 근거하여 ‘개인안보는 국가 안보에 우선시되어야 한다’는 점을 특히 강조한다. 이주민의 생존, 생활, 존엄성을 위협받는 상황을 해결하기 위해 인간안보의 개념이 도입되어야 한다는 실천적인 관점이 강조되는 것으로 보인다. 이러한 논의는 한국의 이주민 문제에 인간안보 개념을 도입한 선구적인 시도인데, 인간안보와 젠더의 연관성에 대해서는 구체적으로 논의하지 않는다.

제위기와 같은 동시대의 사회적 위기에서 영향을 받는다. 폭력의 미시적 형태와 거시적 형태를 연결하는 젠더 분석은 인간안보의 포괄적인 시각과 연계될 수 있으며, 이것은 또한 상호교차성 페미니즘(intersectional feminism)의 시각, 그리고 여성 내부의 다양한 목소리를 부각시키는 접근으로 확대될 수 있다(Ferree, 2013). 젠더 시각은 여성이 경험하는 폭력을 국소적이고 부분적인 문제로 치부하는 것이 아니라, 그것이 거시적 미시적 사회 문제와 횡단·종단적으로 연계되어 있음을 드러내는데 의미를 두기 때문이다.

세 번째로, 인간안보의 시각은 취약한 피해자의 행위성과 참여의 문제를 강조한다. 인권 담론이 사법적인 권리 담론으로 귀결되는 경향이 있는 반면, 인간안보 개념은 보다 적극적인 능력(capability)과 세력화(empowerment), 민주적 참여 등을 중시한다. 따라서 여성의 취약성을 강조하다 행위성을 부인하는 딜레마에 빠지지 않고, 어려운 상황에 처한 여성들의 행위성, 갈등과 위협 속에서 평화를 만들어가는 피스메이커(peacemaker)로서 여성주체를 주목한다.

폭력 피해자로서 여성의 인권 개념이 기존의 문헌연구나 정책에서 주로 다루어진 반면, 인간안보에 입각한 젠더분석을 주장하는 연구자들은 인권 개념의 한계를 일정하게 비판하고 있다. 즉, 인권은 ‘여성과 어린이’들을 순진무구하고 무력한, 그리고 폭력의 희생자로 그리고 그러한 이미지를 고착화시키는 경향이 있다. 또 “인권 개념은 문제를 개인화하고, 사법적인 해결을 지향하며, 인권침해가 발생한 후에 사후적으로 개입하는 성격”이 있고, 그로 인해 한계를 갖는다고 비판한다(Ferree, 2013: 303).

3. 결혼이주여성의 가정폭력 피해 - 자료 분석

이주여성들의 ‘취약성’을 보여주는 가장 대표적인 사회현상은 가정폭력 피해일 것이다. 그런데 이주여성의 피해 실태만을 따로 떼어서 보기보다는 전반적인 한국의 가정폭력 실태라는 맥락 속에서 이들의 피해를 이해하는 것이 중요하다. ‘취약성’이란 개인적 차원의 무력함을 의미하는 것이 아니며 소수자의 취약성이 그들의 개인적인 특성으로 환원될 수는 없기 때문이다. 특정한 사회적 조건, 다수자-소수자 간의 관계나 사회적 배제의 맥락이 그 배경으로 함께 작용한다. 이주여성의 폭력 피해는 소수의 사례를 다루는 질적 연구를 통해 심층적으로 분석할 필요가 있다. 그런데 그와 아울러 대규모의 자료를 통해 전반적인 흐름과 맥락, 폭력 피해가 사회적으로 표출되고 인지되는 프레임 자체를 파악하는 것 또한 중요한 작업이다. 여기에서는 전국가정폭력실태조사(2010)와 여성긴급전화 상담통계를 통해 이주여성의 폭력피해와 취약성의 실태 및 그것이 사회적으로 인지되는 틀을 진단해 보고자 한다.



1) 2010년 가정폭력실태조사 분석

가정폭력 실태조사는 법률에 근거하여 3년마다 전국적으로 실시되고 있는데, 2010년 조사에서는 일반 가구를 표집한 조사와 더불어 부가조사 형식으로 이주여성, 장애인 등 사회적 소수자 집단에 대한 실태조사도 함께 실시하였다. 가정폭력 발생 부분은 동일한 척도를 적용하여 설문조사가 이루어졌기 때문에 전국적인 가정폭력 실태와 이주여성의 경험을 비교하면서 전체적인 맥락을 살펴볼 수 있는 자료를 제공한다.

이 조사는 전국적인 포괄성이라는 장점과 더불어 여러 가지 한계 또한 갖고 있다. 무엇보다 먼저, 개인의 프라이버시와 밀접하게 연관된 가정폭력 문제를 설문지로 조사할 때 응답자의 태도나 조사원 및 조사기관에 대한 신뢰도에 따라 응답결과가 영향을 받을 수 있다. 따라서 설문조사 결과를 표준화하거나 일반화하는데 상당한 주의가 요구된다. 둘째, 보다 구체적으로 이 조사에서 사용한 척도(CTS: Conflict Tactics Scale)³⁾는 남성과 여성의 가해와 피해, 상호폭력 등을 중립적인 방식으로 측정함으로써 폭력문제를 개인화하는 경향이 있으며, 사회적으로 구조화된 가부장제 질서와 학대의 구조적 패턴 및 동기 등을 보여주는데 극히 제한적이라는 비판을 받고 있다 (허민숙, 2012: 77-78). 셋째, 일반가구조사와 이주여성의 폭력피해 조사결과를 비교하는 데에는 기술적으로 몇 가지 문제가 있다. 일반가구조사는 통계적으로 유의한 표집방법을 사용한 반면 이주여성조사는 다문화가족 지원센터를 통해 조사가 진행되었고, 이주여성 표본 크기도 307명에 불과하다.

이러한 한계들에도 불구하고 2010년 조사는 전국적인 규모의 조사로써 이주여성의 폭력 피해를 전반적인 흐름과 비교하면서 분석할 수 있는 자료를 제공한다.⁴⁾ 이 연구의 목적은 폭력 발생률이라는 양적 지표 자체를 주목하기 보다는, 일반가구조사와 이주여성조사 결과를 비교하면서 폭력의 양상에서 나타나는 차이와 유형들을 파악하고 그 의미를 맥락적으로 해석하는데 초점을 맞춘다. 비교분석을 위해 여성응답자를 기준으로 배우자간의 폭력(부부폭력) 실태를 집중 분석한다.⁵⁾

먼저 지난 1년간 부부폭력 발생율을 살펴보면, 신체적·정서적·경제적 폭력과 성학대·

3) 2010 전국가정폭력실태조사는 가정(배우자) 폭력을 신체적 폭력, 정서적 폭력, 경제적 폭력, 성폭력, 방임, 그리고 통제행위 구분하여 조사하였다. 척도 구성은 CTS2(Revised Conflict Tactics Scale, Straus et al, 1996)의 15개 문항, 세계보건기구(WHO 2005)에서 개발한 통제행위 7개 문항 등을 포함하였다.

4) 2010년 전국가정폭력실태조사는 현재로서는 본 연구의 목적에 부합하는 거의 유일한 자료로 보인다. (원자료 미공개) 2013년 실시된 전국가정폭력실태조사는 2010년과 동일한 척도를 사용하여 일반가구조사와 이주여성 조사를 함께 실시하였다. 그러나 여성가족부에서 아직 자료를 공개하지 않아 이번 분석에는 사용할 수 없었다. 한편 전국 다문화가족 실태조사는 표본 크기는 매우 크지만 결혼이주자와 그 가족만을 대상으로 하며 특히 성폭력이나 가정폭력 관련 문항이 거의 들어있지 않다.

5) 2010년 가정폭력실태조사는 전국 200개의 조사구에서 총 3,800가구를 조사하였으며, 전체 응답자는 여성 2,606명, 남성은 1,194명이다(인구센서스 기준 가중치 분석). 이 연구에서는 혼인경험이 있는 65세 이하 여성(1,984명)을 기준으로 부부폭력 실태를 분석하였다. 이주여성조사는 전국다문화가족지원센터 25개소에서 중국/베트남/한국어 등 3개 언어의 설문지로 실시되었으며 총 307부가 회수되었다. 응답자의 출신 국가는 베트남 53.1%, 중국 16.3%, 한국계 중국 14.7%, 일본 4.2%, 필리핀 3.9%의 순이다.

방임·통제행위 등을 모두 포함한 광의의 부부폭력의 경우 내국인 여성이 65.6%, 결혼이주여성이 69.1%로 이주여성이 더 많은 폭력에 노출된 것으로 나타난다. 그런데, 협의의 부부폭력(통제 제외) 발생률은 내국인 여성(53.8%)보다 결혼이주여성(46.6%)이 더 낮다. 앞에서 언급한 자료의 특성을 고려할 때, 이 수치만으로 단순히 이주여성이 내국인 보다 가정폭력에 더 많이 노출되거나 또는 덜 취약하다는 등의 판단을 하기는 어렵다. 사실 ‘누가 더 심각한 피해자인가’라는 양적인 비교보다 더 중요한 것은, 폭력이 발생되고 피해를 경험하는 사회적 조건과 문화적 맥락이 어떤 점에서 유사하거나 혹은 다른가의 문제이다. 이 조사는 부부 폭력을 다양한 하위 차원, 즉 신체적 폭력, 정서적 폭력, 경제적 폭력, 성폭력, 방임, 그리고 통제 행위 등으로 나누어 조사하였기 때문에 폭력의 양상에 대한 보다 세부적인 분석을 가능하게 한다.

〈표 1〉 지난 1년간 부부폭력 발생률 - 여성 응답자

(2010, 단위: %, 명)

구분	하위 척도	신체적 폭력			정서적 폭력	경제적 폭력	성적 폭력	방임	통제	응답자 (N)
		경한 폭력	중한 폭력	경한+중한 폭력						
일반 가구 조사 (여성)	피해 (아내폭력)	14.6	3.3	15.3	33.6	7.6	9.3	23.4	38.8	1,984
	가해 (남편폭력)	10.1	1.2	10.3	36.4	5.1	2.9	28.9	43.4	1,984
	상호 폭력	6.4	0.9	6.8	25.4	2.1	2.3	18.2	31.3	1,984
이주 여성 조사	피해 (아내폭력)	12.4	4.9	13.4	21.5	13.5	5.2	22.5	47.2	307
	가해 (남편폭력)	6.8	1.3	7.2	18.6	5.5	0.3	16.0	46.9	307
	상호 폭력	3.3	0.3	3.3	13.4	2.9	-	12.7	35.8	307

(여성부, 2010년 전국가정폭력실태조사, 107쪽)

<표 1>에 나타난 바와 같이 이주여성들은 내국인 여성에 비해 남편에 의한 경제적 폭력과 통제 행위에 더 많이 노출된다. 반면 신체적, 정서적, 성적 폭력과 방임의 경험률은 이주여성이 더 낮게 나타났다. 이러한 복합적인 결과를 세부적으로 살펴보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 신체 폭력의 피해를 입었다는 응답률은 내국인 15.3%, 결혼이주여성 13.4%로 오히려 이주여성이 낮지만, 그 내용을 중한 폭력과 경한 폭력으로 나누어 보면 중한 폭력 피해가 이주여성에게서 다소 높게 나타난다는 특징이 있다(각각 3.3%와 4.9%). 특히 중한 폭력 중에서도 ‘목을 졸랐다’거나 ‘사정없이 마구 때렸다’는 등의 폭력 피해는 이주여성들의 응답률이 높았다.

〈표 2〉 아내가 응답한 지난 1년간 부부간 신체적 폭력 발생 실태 (2010, %)

신체적 폭력 - 하위 분류			일반 가구 조사	이주 여성 조사
피해 (아내 폭력)	경한 폭력	물건을 집어던졌다	12.9	7.9
		어깨나 목 등을 짝 움켜잡았다	7.3	5.8
		손바닥으로 뺨이나 신체를 때렸다	6.1	7.9
	중한 폭력	목을 졸랐다	1.6	2.7
		칼이나 흉기 등으로 위협하거나, 다치게 하였다	1.4	0.3
		혁명, 몽둥이로 때렸다	0.7	0.7
		사정없이 마구 때렸다	2.0	2.4
가해 (남편 폭력)	경한 폭력	물건을 집어던졌다	7.5	4.5
		어깨나 목 등을 짝 움켜잡았다	3.2	1.7
		손바닥으로 뺨이나 신체를 때렸다	4.9	3.1
	중한 폭력	목을 졸랐다	0.9	0.7
		칼이나 흉기 등으로 위협하거나, 다치게 하였다	0.4	0.3
		혁명, 몽둥이로 때렸다	0.4	0.3
		사정없이 마구 때렸다	0.5	0.0

(여성부, 2010년 전국가정폭력실태조사, 108쪽)

둘째, 세부적인 피해 응답률을 보면 일반가구조사의 여성응답자는 통제(38.8%)에 이어 정서적 폭력 피해(33.6%) 경험이 높고, 경제적 폭력(7.6%)는 상대적으로 낮다. 반면, 결혼 이주여성의 응답을 보면 통제가 매우 높고(47.2%), 정서적 폭력은 상대적으로 낮으며(21.5%), 경제적 폭력은 상대적으로 높게 나타난다(15.3%). 즉, 세부 범주별 폭력 피해의 순위는 비슷하지만 그 상대적 차이를 보면 내국인 여성에게는 정서적 폭력이 심각한 반면, 이주여성들은 경제적 폭력이 상대적으로 큰 문제가 되고 있다.

셋째, 피해-가해-상호폭력 항목별로 보면, 이주여성들은 스스로 가해자가 되거나 상호 폭력을 주고받았다는 응답률이 내국인 여성 보다 낮게 나타난다. 특히 신체 폭력에서 이주여성의 가해 응답율은 내국인 여성보다 낮으며, 이러한 차이가 매우 큰 것은 아니지만 신체적인 폭력행위의 내용별로도 일관된 경향이 나타난다는 점이 주목된다.

넷째, 통제에서는 이주여성들이 내국인 여성들보다 피해도 높았지만 자신이 가해자였다는 응답도 상당히 높아서 적어도 통제에 관해서는 이주여성들을 일방적인 피해자로 볼 수 없는 양상이 나타난다.

〈표 3〉 아내가 응답한 지난 1년간 부부간 통제 발생 실태 (2010, %)

폭력행위		일반 가구조사	이주여성 조사
피해	친구를 만나지 못하게 하였다	12.9	16.0
	친정식구(또는 본가)와 접촉을 못하게 하였다	5.1	10.7
	어디에 있는지 항상 알려고 하였다	34.6	41.7
	다른 남자(또는 여자)와 이야기하면 화를 냈다	11.8	16.5
	다른 이성을 만난다고 의심하였다	8.1	11.3
가해	친구를 만나지 못하게 하였다	16.2	18.4
	친정식구(또는 본가)와 접촉을 못하게 하였다	4.1	6.1
	어디에 있는지 항상 알려고 하였다	38.0	44.4
	다른 남자(또는 여자)와 이야기하면 화를 냈다	10.3	13.6
	다른 이성을 만난다고 의심하였다	10.7	15.4

(여성부, 2010년 전국가정폭력실태조사, 112쪽)

일반적으로 신체적 폭력이 가정폭력이 가장 전형적이고 가시적인 문제로 여겨지고 있지만, 정서적 경제적 폭력과 방임 등 다양한 폭력 행위들이 배우자의 삶에 미치는 영향도 간과될 수 없다. 이 조사결과에서 특징적으로 나타나는 것은 정서적 폭력과 경제적 폭력에서 두 집단 간에 나타나는 상이한 양상이다. <표 3>을 보면, 우선 정서적 폭력을 당했다는 응답은 이주여성(21.5%)보다 내국인 여성(33.6%)이 더 높다. 보다 구체적으로 정서적 폭력을 측정하는 설문 문항은 ‘남편이 심한 말을 했다’, ‘나에게 무언가를 던지면서 위협했다’, ‘물건을 부수었다’의 세 가지이다. 그런데 내국인과 이주민 여성 집단 간의 응답 차이는 주로 언어적 모욕에 관한 첫 번째 문항에서 좌우되고 있다. 남편에서 모욕을 당했다고 응답한 내국인 여성은 33.4%인 반면, 이주여성은 16.7%이다. 나머지 두 문항에 대한 응답에는 큰 차이가 나타나지 않는다. 이러한 결과는 이주여성의 부부관계에서 언어소통이나 대화가 원활하지 못한 현실을 반영하는 것으로 보인다.⁶⁾ 경제적 폭력의 피해는 이주여성들에게서 확연하게 높는데, 이는 폭력과 빈곤의 문제가 상호 연관되어 있음을 보여준다.

통제행위 발생률도 맥락적인 비교가 필요하다. 이주여성은 배우자에 의해 통제당하고 있다는 응답이 내국인 여성보다 높았으며, 더욱이 주목할 점은 이주여성이 남편을 통제하려는 의도를 강하게 보인다는 것이다. <표 3>에 나타난 바와 같이, 적어도 통제 행위에 있어서는 결혼이주여성들은 피해자인 동시에 가해자인 것처럼 보인다. 이러한 결과는 국제결혼 부부들이 배우자간의 갈등과 상호 개입으로 고통을 겪을 가능성의 높으며,

6) 2013년 전국다문화가족 실태조사에 따르면 이주여성들은 남편과 갈등을 겪게 되는 이유로 한국어로 대화하기 어렵다는 점을 꼽은 경우가 19.0%로 나타났다. 이는 경제적 갈등(21.2%)에 이어 두 번째로 높은 응답률이다. 또한 한국인 배우자들 역시 언어 장벽(28.5%)이 부부간 갈등을 발생시키는 가장 심각한 이유라고 응답하였다.



배우자 간의 문화적 격차와 결혼에 대한 상이한 기대, 충분한 상호이해 없이 신속하게 진행된 상업적 결혼의 부작용 등으로 인해 부부 갈등이 가중되는 것으로 보인다.

이러한 분석 결과는 누가 더 폭력에 많이 노출되는가, 누가 더 취약한가라는 단선적인 비교의 차원에서 명확한 결론을 보여주는 것은 아니다. 그러나 세부적인 유형에 따른 피해의 양상을 고찰해 보면, 이주여성들이 놓여있는 삶의 조건의 맥락적 차이들을 시사하고 있다. 가령, 이주여성들이 정서적 폭력을 덜 경험하는 것은 부부간의 친밀성이 충분히 형성되지 않았다는 점을 반영하며, 경제적 폭력의 높은 발생률은 경제적 어려움이 이들의 일상생활에서 가장 큰 문제이나 갈등요소라는 점을 보여준다. 남편과 아내 상호간의 통제행위가 많이 발생하는 점은 부부간 신뢰 형성이 어려운 조건에서 관계의 불안정성이 높다는 현실을 반영하는 것으로 분석된다.

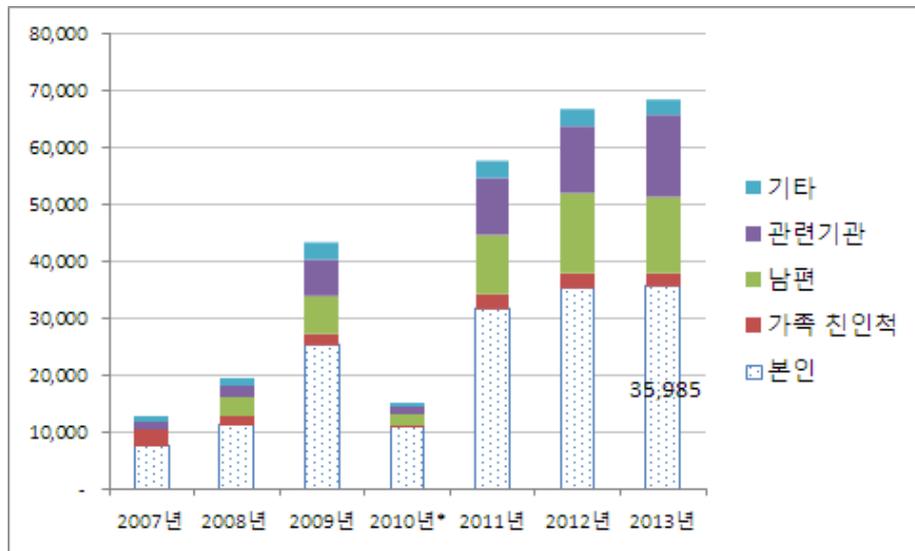
2) 여성긴급전화 상담결과의 추이

위기상황의 여성들을 위한 긴급전화상담(핫라인)은 여성운동단체를 중심으로 민간에서 먼저 시작되었고, 1990년대 후반 가정폭력과 성폭력 관련 법률이 제정되면서 공적 서비스(여성긴급전화 1366)로 도입되기 시작하였다.⁶⁾ 2006년 11월부터는 이주여성을 위한 긴급전화(1577-1366)가 개설되었다. 상담기관에서 생산한 통계들은 설문조사 자료와는 달리 통계적인 방법에 따라 표집된 자료가 아니며, 상담의 증가가 곧 폭력이나 위기상황의 증가를 반영하는 지표가 되는 것은 아니다. 또한 상담기관이나 담당자에 따라 집계기준이 달라지기 때문에 표준화된 자료로 분석에 활용하는 데에 일정한 제약이 있다. 그러나 상당한 기간 동안 자료가 축적되어 있어 긴급전화를 이용하는 피해 여성들의 실태와 시계열적인 흐름을 전반적으로 살펴보는 데에는 장점을 갖고 있다. 같은 기준으로 엄밀한 비교를 하기는 어렵지만, 그러나 일정한 기간 동안 내국인 여성과 이주여성의 상담유형 추이를 살펴보는 데에는 유용한 자료라고 하겠다.

이주여성 긴급전화(1577-1366)은 2006년 11월 여성가족부 위탁사업으로 시작되어 2014년 3월까지 한국이주여성인권센터에 의해 운영되었다. 상담 내용을 분류하는 기준에서 약간의 변화가 있기는 하였지만 한 기관이 지속적으로 계속 운영해 왔기 때문에 자료의 일관성이 비교적 높다고 판단된다. <그림 1>에서 보듯이 최근에는 연간 전국적으로 6만 건 이상의 상담이 접수되고 있으며, 특징적인 것은 이주여성 본인 뿐 아니라 남편, 가족, 관련기관 담당자 등이 전화 상담을 이용하고 있다. 여기에서는 2008년부터 2013년까지의 상담내용의 추이를 고찰한다.⁷⁾

7) 이주여성 긴급전화는 2006년 11월 개소한 후 2009년에 수원, 대전, 광주, 부산 등 4개 지역센터가 설치되었으며, 2010년에는 경북 구미, 전북 전주 센터가 추가로 설치되었다. 2014년 4월부터 다누리 콜센터로 통합되었다. 자료 출처: 한국여성인권진흥원 가정폭력방지본부 홈페이지 http://www.wm1366.org/boardManagement/board.asp?bid=bid_7&menuCategory=3 (검색일 2014. 9. 9)

여성긴급전화(1366) 서비스는 점차적으로 서비스 규모가 확대되었고 운영기관이나 위탁방식에도 변화가 있었기 때문에, 동일한 기준으로 전국을 망라하는 시계열적 데이터를 확보하기는 쉽지 않다. 현재 여성가족부 산하기관인 한국여성인권진흥원의 가정폭력방지본부에서 1366 중앙센터를 운영하고 있으며, 각 시도별로 1366 센터에서 전화 상담을 제공한다. 이 연구에서는 이주여성 긴급전화(1577-1366)의 상담 자료와 동일한 기간의 자료를 확보할 수 있는 서울 1366 센터의 자료를 주로 활용하였다. 전국적인 자료를 활용하지 못한 것은 이 연구의 한계이며, 이를 다소나마 보완하기 위해 전국 규모의 상담을 받고 있는 1366 중앙센터 2013년도 통계자료도 함께 참조하였다.⁸⁾



(*주: 2010년은 1-6월 통계임)

[그림 1] 이주여성 긴급전화(1577-1366) 상담의뢰인 추이

<표 4> 이주여성 긴급전화(1577-1366) 상담유형 추이 (중복집계)

(단위: 명)

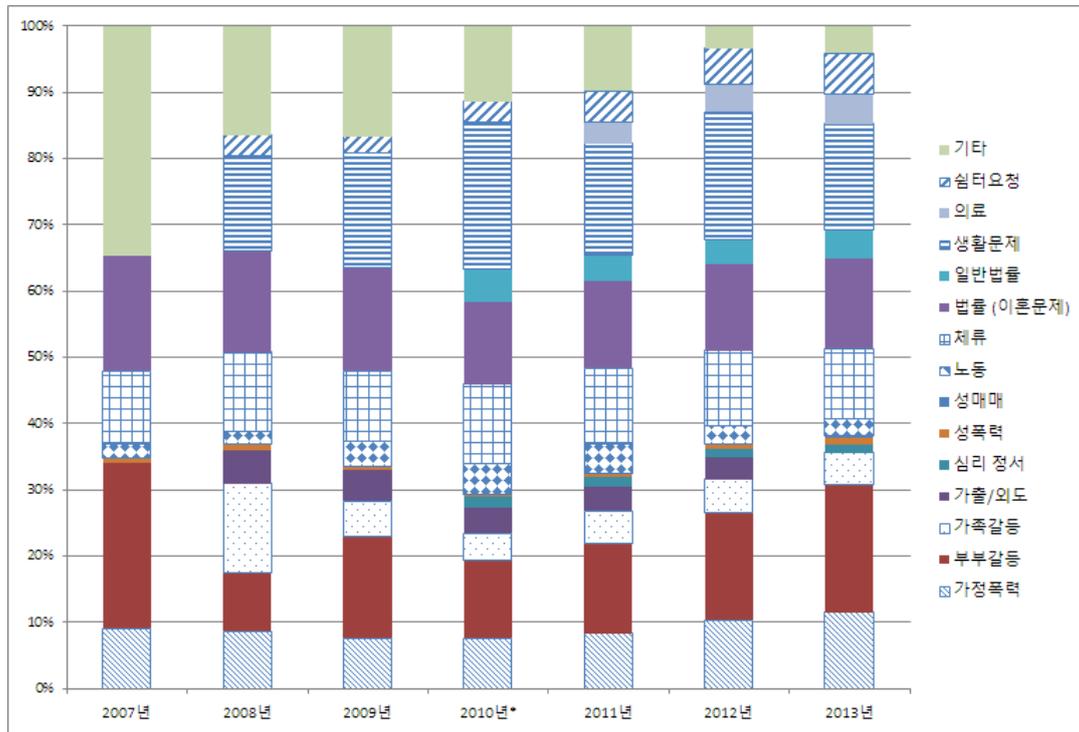
	2007년	2008년	2009년	2010년*	2011년	2012년	2013년
가정폭력	1,674	2,315	4,205	2,068	5,744	8,417	9,931
부부갈등	4,600**	2,337	8,452	3,224	9,350	13,044	16,590
가족갈등	-	3,593	2,943	1,082	3,389	4,125	4,238
가출	-	1,071	1,895	812	2,143	2,265	-
심리 정서	-	-	-	456	1,012	1,107	1,073
외도	-	270	639	210	383	335	-

8) 서울 1366센터는 1998년부터 상담통계를 공개하고 있으며, 전국 시도별로 2001년경부터 여성부 지정 센터로 1366 여성긴급전화가 운영되어 왔다. 한편 1366 중앙센터는 2012년 7. 26부터 실질적 상담이 시작되었으며, 여기에서는 2013년 자료를 활용한다.

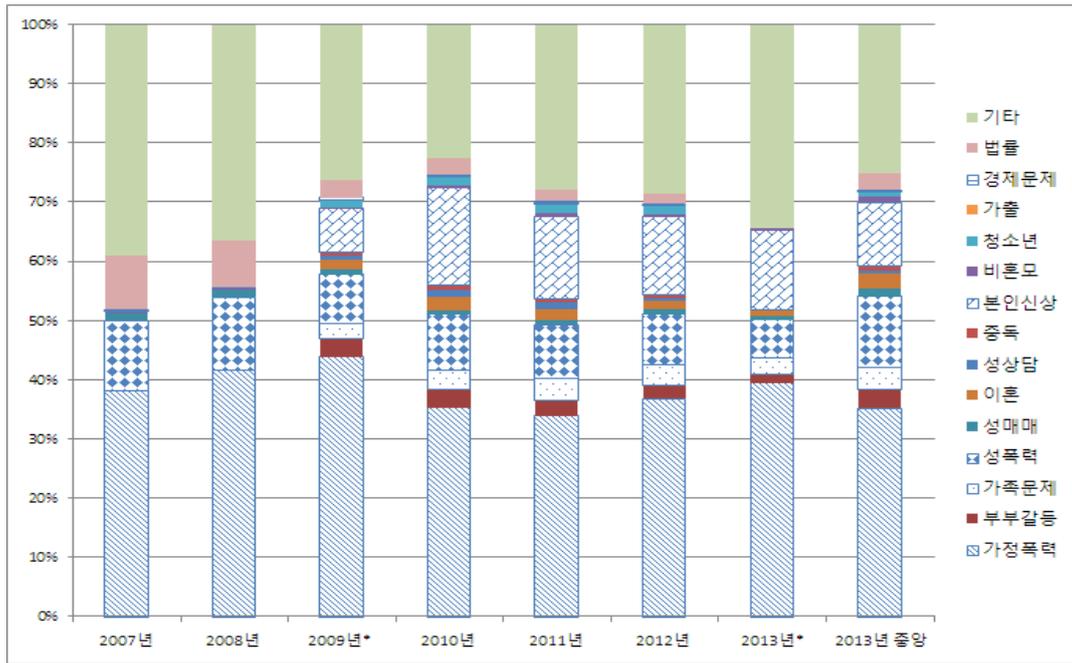
	2007년	2008년	2009년	2010년*	2011년	2012년	2013년
성폭력	107	254	238	63	336	507	939
성매매	12	24	54	33	38	31	187
노동	416	494	2,109	1,271	3,086	2,221	2,191
체류	2,018	3,194	5,861	3,257	7,815	9,195	9,119
법률/이혼문제	3,186	4,078	8,604	3,395	9,069	10,539	11,768
일반법률	-	-	-	1,329	2,701	2,986	3,792
생활문제	-	3,814	9,435	6,021	11,593	15,660	13,696
의료	-	-	-	-	2,233	3,347	3,865
쉼터요청	-	811	1,398	828	3,190	4,408	5,339
일반폭력	-	-	-	119	309	447	597
기타	6,388	4,379	9,147	2,967	6,403	2,215	2,925
계	22,767	33,550	69,874	27,135	68,794	80,849	86,250
중복비율	1.4	1.3	1.3	1.8	1.2	1.2	1.3

주 *) 2010년 자료는 1~6월까지의 상담통계임

**) 2007년 수치는 부부갈등과 가족갈등을 합한 수치임.



[그림 2] 이주여성 긴급전화(1577-1366) 상담내용 유형별 추이 (중복집계)



[그림 3] 여성긴급전화 서울1366 (2007~2013) 및 중앙센터(2013) 상담내용 유형

[표 5] 여성긴급전화 - 서울1366(2007~2013) 및 중앙센터(2013) 상담유형 추이

(단위: 명)

연도	2007	2008	2009*	2010	2011	2012	2013*	2013 중앙
가정폭력	8,692	8,663	11,955	8,256	7,972	8,955	9,560	15,198
부부갈등	-	-	801	731	609	541	366	1,372
가족문제	-	-	749	736	893	884	688	1,637
성폭력	2,678	2,574	2,238	2,223	2,124	2,039	1,544	5,173
성매매	286	230	206	144	191	215	161	600
이혼	-	-	473	574	448	333	235	1,085
성상담	-	-	207	272	242	136	-	170
중독	-	-	127	168	130	110	-	308
본인신상	-	-	2,022	3,848	3,289	3,211	3,253	4,660
비혼모	80	63	66	71	142	132	118	407
청소년	-	-	295	363	369	318	-	428
가출	15	5	-	-	-	-	-	-
경제문제	56**	53**	126	110	113	89	-	72
법률	2,083	1,613	828	649	433	419	-	1,273
기타	8,845	7,585	7,123	5,244	6,566	6,940	8,305	10,790
계	22,735	20,806	27,216	23,389	23,521	24,322	24,230	43,173

주 *) 2009년과 2013년 통계에는 내국인 여성 뿐 아니라 외국인 상담 사례도 포함된 수치임. 단, 외국인 상담은 전체의 1% 이하로 추세에는 큰 영향을 주지 않음.

***) 2007년과 2008년 자료는 분류기준이 다르기 때문에, 편의상 “저소득/모자”와 “취업/직업훈련” 두 유형을 합하여 “경제문제”로 계산하였음.

<그림 2>와 <그림 3>은 2007년부터 2013년까지 7년간 여성긴급전화와 이주여성긴급전화의 상담 내용의 추이를 보여준다. 상담내용을 분류하는 기준의 차이와 중복 집계방식, 내담자 구성의 차이 등 엄밀한 비교분석을 어렵게 하는 요소들이 있음에도 불구하고, 두 그림에서 일정한 흐름과 유형의 차이가 드러난다. 가장 특징적인 차이는, 우선 여성긴급전화의 상담 내용은 가정폭력, 성폭력 등 친밀한 관계에서의 폭력이나 본인신상과 같은 사적 문제에 집중되고 있는 반면, 이주여성의 상담에서 가정폭력과 특히 성폭력은 상대적으로 적은 비중을 차지한다. 1366에서는 경제문제 상담이 매우 적은 반면, 1577-1366의 상담에서는 생활문제⁹⁾와 노동 등 경제와 관련된 내용이 큰 비중을 차지하고 있다. 아울러 ‘체류문제’ ‘법률 문제’ 등 제도와 법에 관련된 상담이 많았다.

이러한 흐름을 한마디로 요약한다면, 내국인 여성들은 친밀성과 관련된 고민과 개인의 사적인 문제를 주로 상담하는 반면, 이주여성들은 체류자격에 관한 제도적 문제나 경제/노동 문제를 주로 상담하고 있다. 이러한 결과에는 상담기관의 목적이나 활동의 지향성도 일정하게 반영되어 있을 것이다. 이는 한국사회에서 여성의 긴급상황을 해석하는 일반적인 프레임(인지틀)을 드러내는 것이기도 하다. 이런 맥락에서 지난 7년간의 상담 추이는 이중적인 성격의 자료라고 할 수 있다. 한편으로 장기간 누적된 상담결과를 보여주는 객관적인 자료인 동시에, 이주여성과 내국인 여성의 긴급상황에 대한 일정한 진단과 이에 대응하는 공적 서비스의 지향성을 반영하는, 다시 말해 여성의 취약성을 해석하는 사회적 인식의 프레임을 보여주는 측면도 있다.

4. 젠더와 취약성의 사회적 맥락

1) 젠더, 취약성, 그리고 빈곤

앞서 살펴본 조사자료 결과는 이주여성이 다른 여성들에 비해 가정폭력에 양적으로 더 많이 노출된다는 점을 명확히 입증하지 않는다. 그렇다면 이는 이주여성이 폭력에 더 취약하지 않다는 의미인가? 여기에서 ‘취약성’을 단선적인 폭력의 (양적인) 많고 적음이라는 일차원적 기준에서 판단하는 것이 적절한가를 반문해볼 필요가 있다. 특히 가정폭력을 ‘측정’하기 위해 엄밀한 도구를 사용한다 할지라도 여기에는 다양한 문화적 구조들이 작용한다. 응답자들이 내면화하고 지배적 문화 안에서 친밀성과 사랑, 가족규범, 젠더역할 등이 어떻게 규정되는가에 따라, 그리고 여성들이 스스로의 위치를 어떻게 인식하

9) 생활상담은 해외송금, 자녀양육정보, 은행, 동사무소, 한국어교육 등 일상생활에서 한국어소통, 사회경제 시스템, 생활풍습이 달라서 부딪히는 어려움과 고통에 관한 상담이다. (<이주여성긴급지원센터 1577-1366 2012년 상담실적 보고> (2013. 1))

는가에 따라 가정폭력에 대한 태도는 달라질 수 있다. 그렇다면 가정폭력 발생률 자체의 많고 적음 보다는, 폭력의 다양한 양상들과 사회적 맥락을 복합적으로 이해하는 것이 선행되어야 한다. 이와 같은 복합적이고 맥락적인 분석을 위해 이 연구에서는 결혼이주여성들의 피해 양상을 일반가구조사 결과와 비교하는 접근을 취하였다.

비교에서 드러난 것은 이주여성들의 경우 정서적 폭력의 피해를 입었다는 응답은 상대적으로 적은 반면 경제적 피해를 더 심각하게 느끼고 있다. 정서적 폭력에 대한 경제적 폭력의 우위는 정서적 폭력이 심각하지 않음을 보여주는 결과일까? 그보다는 이주여성들이 폭력과 더불어 빈곤의 위협에 더 많이 노출되어 있다는 의미로 볼 수 있다. 친밀성과 정체성의 문제보다는 당장의 생존과 생활의 영위가 더 우선적인 문제인 것이다. 세계은행을 비롯한 국제기구들은 불안전(insecurity)을 빈곤의 핵심적인 측면으로 보고 있으며, 취약성은 빈곤 분석에 새로운 통합적 한 부분이 되었다. 취약성은 구조적인 측면과 개인적인 측면 모두를 갖고 있다. 또한 취약성을 객관적 차원과 주관적 차원으로 구분되기도 한다. 객관적 취약성은 위협, 충격, 스트레스에 노출될 위험과 그것에 대응할 수 없는 무능을 의미한다. 주관적 취약성은 위협에 직면해서 느끼는 무력감을 가리킨다 (Moussa 2008: 90).

미국의 여성빈곤을 분석하면서 인간안보 개념을 적용한 브러시의 연구도 주목할 만하다. 그에 따르면 경제적 안전은 인간관계, 그리고 폭력에 노출될 취약성을 좌우하는 중요한 요인이다. 폭력적 관계에 얽혀있는 여성들은 경제적인 지불능력을 갖기 어려우며, 결국 여성들은 가난과 폭력이라는 이중의 덫을 경험한다. 이 여성들은 ‘두려움으로부터의 자유, 결핍으로부터의 자유’를 찾아야 할 위치에 있다 (Brush, 2013: 113).

2) 취약성과 행위성(agency)

전국조사 비교에서 이주여성은 배우자에 대한 통제 행위의 피해자인 동시에 가해자로 나타났다. 일차원적인 취약성 프레임에서 본다면, 이주여성이 남편에게 가해자가 된다는 사실은 이 여성들이 더 이상 취약하지 않다는 주장으로 이어질 수 있다. 그러나 젠더 분석의 차원에서 본다면, 이들의 통제행위는 이주여성들이 소극적인 피해자일 뿐 아니라 적극적인 행위자(agency)라는 점을 상기시킨다. 일방적으로 통제를 받기 보다는 자신도 남편을 통제하려는 나름의 대응 행동을 하고 있다는 해석이 가능하다. 그런데 남편이 어디에 있고 누구를 만나는지 알려고 하는 통제행위는 한편으로 부부관계에서 여성의 영향력을 확대하려는 궁여지책이기도 하지만, 다른 한편 부부관계를 더욱 악화시키는 행위가 될 수도 있다. 즉 어려운 상황에서 나름대로 행위성을 가지려 하지만 그것이 취약성을 개선하기 보다는 더 악화시킬 우려도 있다.

여성들이 삶의 안정성을 위협받는 상황에서도 수동적으로 피해를 받아들이기 보다는



나름의 자구책과 행위에 나서는 예는 많다. 사회적 갈등의 시기에 평화를 위해 자신의 위치에서 저항에 참여하는 여성, 경제적 곤궁과 기근 가운데 가족을 위해 극단적인 희생을 감내하는 여성, 감금과 같은 극단적인 상태에서 공동체에 헌신하는 여성 등의 사례가 있다(Tripp, 2013: 18). 그런데 문제는, 상황이 극단적일수록 행위성도 더욱 문제적이다. 여성이 매우 어려운 상황에서 자신의 생존을 위해 폭력적 수단을 사용해도 되는가라는 딜레마가 제기된다. 다시 말해 여성의 행위성은 폭넓은 젠더화된 사회구조 안에서 제한되거나 제약을 받는다는 점을 주목해야 한다 (Tripp 2013, 19).

이러한 복합적인 인간안보의 시각에서 본다면, 피해자들은 폭력에 노출되는 어려운 상황에서도 일정한 범위에서 대응과 저항, 자구책을 찾는 것은 비상정적이거나 규범에 반하는 행위가 아니다. 그런데 문제는 이들이 억압적 환경에 있을수록 행동반경과 선택의 범위가 축소되며, 장기적으로 문제를 해결하는 행동 보다는 눈앞의 위기를 모면하려는 선택을 하게 되고, 결과적으로 더욱 취약한 구조에 빠져들 위험이 있다는 점이다. 가정폭력 피해를 해결하기 위해서는 대응은 이들을 ‘순진무구한 피해자’로 만드는 것이 아니라, 피해자들이 자신의 문제를 해결할 수 있는 좋은 행위성을 확보할 수 있게끔 대안적 공간과 자원을 마련하는 것이다.

3) 인간안보와 거버넌스

이주여성 긴급전화의 상담결과를 보면 가정폭력 뿐 아니라 체류자격, 노동문제, 법률정보 등 이주민으로서의 삶의 안정성을 확보하기 위한 정책과 제도에 대한 상담이 큰 비중을 차지한다. 가족관계의 친밀성과 정서적 문제 보다는 제도적 지원에 대한 요청이 많은 것이다. 이러한 결과는 1990년대 중반 이후 급증한 국제결혼이 진행되는 과정 자체에서 한국인 배우자와 개발도상국 출신 외국인 신부 간에 불균형한 권력관계가 형성되어 온 현실을 반영하고 있다. 한국인 배우자와 가족들은 일정한 비용을 지불하고 신부를 데려왔다고 생각하며, 한국 물정을 모른다는 이유로 생활비도 주지 않고 외국인 등록증이나 비자 서류를 남편이 보관하며, 모든 측면에서 어린아이 취급을 하는 사례들이 많았다. 결혼 초기에 한국의 법과 제도를 알기 어려운 이주여성들은 안정적인 체류 자격을 획득하기 위해 남편에게 의존할 수 밖에 없고, 이러한 일방적 지배와 통제의 가능성은 남편과의 관계나 가족 관계 안에서 이주여성의 입장과 발언권을 위축시킬 수밖에 없다. 이처럼 일방적 불균형과 의존 상태가 장기간 지속되면 가정폭력을 유발시키는 조건이 된다(황정미 2009: 72-73).

정보와 자원의 불균형, 그로 인한 의존은 젠더관계에서의 불균형을 강화한다. 여기에서 제도와 정책은 큰 영향을 미친다. 여기에서 미국의 빈곤여성을 지원하는 국가 정책을 인간안보의 관점에서 분석한 브러시의 연구는 주목할 만하다. 그는 여성의 정체성 보다

는 ‘젠더화된 제도’를 분석하는데 초점을 맞춘다(Brush 2013: 113). 브러시는 가난과 폭력의 위협에 처한 여성들이 직면하는 두 가지 서로 다른 국가 시스템을 ‘법치 국가(law-and-order state, 경찰과 법정)’와 ‘사회복지 국가’(현금과 서비스 제공)로 구분한다. 이 두 가지 제도는 국가의 서로 다른 측면으로써 국민과 여성들의 ‘안전’을 위해 기능하는 것처럼 보이지만, 수혜자인 여성의 입장에서는 두 국가제도가 실질적인 삶의 복리를 개선하기 보다는 오히려 여러 가지 정책적 제한과 자격조건을 부과함으로써 삶의 불안정성을 더 증대시키는 ‘insecurity state’라고 분석하고 있다.

상당자료 추이를 보면 이주여성들이 삶의 안정성, 인간안보를 확보하기 위해서는 체류자격과 법적 문제를 우선적으로 해결해야 하는 현실이 나타난다. 브러시의 분석을 원용해 본다면, 결혼이주여성들은 이들의 체류자격을 규율하는 ‘법치 국가’와 다문화가족에게 서비스를 제공하는 ‘사회복지 국가’라는 두 가지 국가를 대면하고 있다. ‘법치국가’에서는 엄격한 국경관리정책의 시각에서 혼인의 진정성을 검증하고, 영주권이나 국적취득 절차에서 남편의 동의를 요구하며 여러 가지 자격조건을 강화하고 있다. 한편 다문화가족지원센터에서는 이들을 위한 서비스를 제공하지만 그 내용은 한국문화 습득과 한국어 교육, 가족 내의 자녀양육 등 일정한 방향을 지향하고 있다. 인간안보의 시각에서 본다면, 피해여성들의 입장에서 국가정책과 제도들이 삶의 안정성을 증대하는데 도움을 주는지, 혹은 오히려 새로운 불안정성을 증가시키는지를 면밀하게 검토해볼 필요가 있다.

5. 나오며

지금까지 살펴보았듯이 인간안보 개념은 복합적이고 맥락적인 젠더 분석에 결합될 수 있는 유용성을 갖고 있다. 특히 젠더폭력 피해를 단지 개인적인 가해-피해의 관계로 환원하지 않고 이들이 놓여있는 사회적 환경과 권력관계, 젠더위계 등을 함께 고려할 수 있는 새로운 개념들을 제시한다. 이 글은 한국적인 ‘온정주의적’ 다문화 정책(심보선)에 암묵적으로 전제되어 있었던 이주여성의 취약성 프레임을 이러한 차원에서 재검토하고자 하였다. 이주여성의 취약성은 개발도상국 출신의 개별 여성들의 개인적 속성에 있는 것이 아니라, 이주자이자 여성으로써 자신의 기회와 선택이 극히 제한되어 있는 이들의 삶을 에워싸고 있는 구조적인 취약성으로 이해될 필요가 있다. 이는 단지 이주여성에게만 해당되는 것이 아니며, 선주민 여성과 이주민 여성이 공유하거나 혹은 달리 대면하고 있는 젠더관계의 다양성을 분석하는 데에도 시사점을 줄 수 있다.

이 연구는 이주여성 중에서도 결혼이주여성, 젠더 폭력 중에서도 가정폭력(배우자 폭력)이라는 특정한 영역을 주로 분석하고 있는데, 이는 자료의 한계이자 또한 이 연구 전



체의 한계이기도 하다. 앞으로 노동이주자를 포함하는 이주여성들의 광범위한 폭력 문제를 인간안보의 시각에서 분석하는 보다 포괄적인 연구가 필요하다고 하겠다.

아울러 이 연구 결과는 소수자 정책이 양적인 지표를 어떻게 개발하고 활용할 것인가에 관해 많은 시사점을 준다. 단순화해서 표현하면 정책과 지표 간에는 딜레마가 발생하기도 한다. 가령, 전국적인 조사를 통해 결혼이주여성의 가정폭력 피해가 심각하다는 수치가 산출되면 이는 정책 확대의 필요성을 뒷받침하는 지표가 된다. 그런데 정책이 일정하게 도입된 이후에 지표는 오히려 정책의 효과를 반증하거나 공격하는 도구가 될 수도 있는데, 가령 폭력 발생률이 감소하지 않거나 오히려 높아진다면 대응 정책이 부실하거나 무의미하다는 비판을 받게 되기 때문이다. 여기에서 문제는, 젠더폭력 피해를 보여주는 표준화된 양적인 지표를 만들어서 마치 경제지표처럼 활용하는 것이 과연 가능한가 하는 점이다. 앞에서 지적했던 일차원적 취약성 프레임, 즉 피해발생의 증감만으로 취약성 문제를 파악하려고 한다면, 오랜 기간 누적되고 다양한 사회적 구조들이 함께 작용하는 젠더 폭력의 문제를 적절하게 진단하거나 대응할 수 없다. 인간안보의 시각이 제안하듯이 개인적인 위협과 사회적인 구조의 불안정성, 미시적 일상생활과 거시적인 제도의 차원 등을 함께 고려하여 폭력이 발생하는 맥락과 유형들을 복합적으로 진단하고, 특히 피해자와 소수자의 행위성을 통한 문제의 해결을 모색하는 대안적인 접근이 필요하다. 이는 객관화된 양적 지표에 의존하는 단순한 평가방식이 아니라, 이주여성과 같은 소수자 집단의 인권과 인간안보, 개발과 능력고양(empowerment) 등 국제사회에서 중시되는 개념들을 한국적 상황에 맞게끔 수용하는 심층적인 정책적 담론의 개발을 요구하고 있다.

참고문헌

- Belanger, D., Hye-Kyung Lee and Hong-Zen Wang. 2010. "Ethnic diversity and statistics in East Asia: 'foreign brides' surveys in Taiwan and South Korea". *Ethnic and Racial Studies* 33-6: 1108-1130.
- Brush, Lisa D., 2013, "Work and Love in the Gendered U.S. Insecurity State", Aili Mari Tripp, Myra Marx Ferree and C. Ewig eds., *Gender, violence, and human security: Critical feminist perspectives*, New York: New York University Press.
- Commission on Human Security, 2003, *Human security now*, New York: United Nations.
- Martin, Mary and Taylor Owen, 2010, "The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience", *International Affairs* 86 (1): 211-224.
- Moussa, Ghada, 2008, "Gender aspects of human security", *International Social Science Journal* 59 (1): 81-100.
- Pessar, Patricia R. 1999. "Engendering Migration Studies: The Case of New Immigrants in the United States", *American Behavioral Scientist* 42(4): 577-600.

- Tripp, Aili Mari, 2013, “Toward a Gender Perspective on Human Security”, Aili Mari Tripp, Myra Marx Ferree and C. Ewig eds., Gender, violence, and human security: Critical feminist perspectives, New York: New York University Press.
- UNDP, 1994, Human Development Report: new dimensions of human security, New York: Oxford University Press.
- 심보선, 2007, “온정주의 이주노동자 정책의 형성과 변화: 한국의 다문화정책을 위한 시론적 분석”, <담론> 제 10권 2호: 41-76.
- 오경석 외, 2007, <한국에서의 다문화주의>, 서울: 한울.
- 이종두·백미연, 2014, “한국의 특수성과 다문화정책”, 윤인진·황정미 엮음, <한국 다문화주의의 성찰과 전망>, 고려대 아세아문제연구소출판부.
- 한건수, 2014, “한국사회의 다문화주의 혐오증과 실패론: 어떤 다문화주의인가?”, 윤인진·황정미 엮음, <한국 다문화주의의 성찰과 전망>, 고려대 아세아문제연구소출판부.
- 한국염, 2013, “다문화사회를 향한 시민단체의 역할과 과제”, 국제교류재단·고려대 아세아문제연구소·IOM이민정책연구원, <제5차 KF 글로벌 세미나 정책보고서-다문화 세계의 도전과 공존을 위한 전지구적 접근>.
- 허민숙, 2012, ““폭력이 있었던 것은 아니지만...”: 친밀한 관계에서의 강압적 통제와 가정폭력 재개념화를 위한 연구”, <페미니즘 연구> 12권 2호: 69-103.
- 황정미, 2009, “결혼이주여성의 가정폭력 경험: 성별 위계와 문화적 편견”, 김영옥 외 엮음, <국경을 넘는 아시아 여성들>, 이화여대 출판부.





결혼이주여성의 가정폭력 피해: “취약성” 프레임과 인간안보(human security)에 대한 고찰

이선형 (서울여성가족재단)

결혼이주여성의 가정폭력 피해를 ‘취약성’ 혹은 소수자 프레임이 아닌 인간안보의 프레임에서 해석하고자 하는 이 연구는 다문화정책의 급속한 확장과 동시에 이주민에 대한 혐오 담론이 동시에 관찰되는 시점에서 향후 다문화정책 프레임의 방향을 모색하고 있다는 점에서 매우 중요한 연구이다. 또한 발표자는 결혼이주여성의 가정폭력 피해를 결혼이주여성이라는 소수자 집단의 피해로 게토화시키지 않고 젠더 폭력 피해라는 사회적 맥락에서 검토하고자 2010 전국가정폭력실태조사와 여성긴급전화 상담통계자료를 분석하였고, 이를 통해 인간안보 프레임의 유용성을 입증하고자 하였다. 아직 미완성 원고이므로, 이번 토론에서는 지금까지 분석 결과를 중심으로 논의해야 할 부분을 정리하였다.

1. 여성의 남편에 대한 통제행위의 맥락적 해석

발표자는 인간안보 개념이 “국가안보와 군사적 방어 중심의 전통적 안보 개념을 확대하고, 시민·개인·소수자·여성들이 안보의 객체가 아니라 안보의 주체로 재조명됨으로써 피해자의 취약성과 행위성의 딜레마”에서 벗어날 수 있다고 본다. 이렇게 본다면 결혼이주여성이 취약성의 프레임 속에서는 가정폭력 피해자로 남거나 이주민(과 여성) 혐오의 대상이 될 수 밖에 없지만, 인간안보 프레임 속에서는 이 딜레마를 벗어날 수 있어야 한다.

이 연구에서 잘 보여주고 있듯이 인간안보 프레임에서 보자면 가정폭력피해실태조사에서 남편에게 가하는 통제행위에 대한 이주여성의 높은 응답률을 이주여성도 가정폭력의 가해자로 해석하는 것이 아니라 부부간 신뢰 형성의 토대가 마련되어 있지 않은 상황에서 관계의 불안정성을 보여주는 결과로 해석해야 하는 것이다.

그런데 이 연구에서 일반가구조사에서 여성들이 남편에게 가하는 통제행위에 대한 응답률과 경향을 보면 이주여성들과 매우 유사함을 알 수 있다. 이주여성이 통제에 대한 피해·가해 응답률이 전체적으로 높다는 점을 감안한다면, 이주여성이 남편에게 가하는 통제



행위가 일반여성 가구와 비교해서 두드러지는 현상은 아니라는 것이다. 이렇게 볼 때 남편에 대한 이주여성의 통제행위에 대한 응답률이 높게 나타나는 것은 이주여성 뿐 아니라 가정폭력에서 부부간 통제의 상호성에 대한 맥락에서 보아야 하는 것이 아닐까. 그렇기 때문에 <4. 젠더와 취약성의 사회적 맥락>부분에서 저자가 결혼이주여성의 통제행위를 복합적 인간안보 측면에서 이들을 더욱 취약한 구조에 빠져들 위험이 내재된 것으로 해석하는 것은 이들의 통제행위에 대한 과한 해석이 아닐까 한다. 오히려 신체적 폭력에서 여성이 극단적인 행위성을 발휘하여 오히려 안전을 위협하는 상황에 놓이는 것은 가능할 수 있지만, 현재 실태조사에서 남편의 소재 파악, 의심, 감정 표출의 여부에 대한 높은 응답률은 부부관계에 내재되어 있는 폭력적 특성의 한 부분의 반영이라고 보여진다.

2. 상담 범주 세부 내용과 역사적 변화 분석

저자도 지적하고 있듯이 이 두 자료가 엄밀한 비교분석을 하는 것이 쉽지는 않다. 그러나 이주여성긴급전화가 이주여성에 대한 종합정보 제공 상담의 성격을 강하게 갖고 있다는 점을 고려하여 현재 분류된 상담 범주의 세부 내용을 좀 더 면밀하게 분석할 필요가 있다. 예를 들어 여성긴급전화에서 높은 상담률을 보이고 있는 ‘본인 신상’의 구체적 내용과 이주여성 긴급전화 상담 통계에서 ‘쉼터 요청’의 범주를 세부적으로 살펴보아야 한다.

또한 이 자료는 사회적 인식 프레임의 역사적 변화를 설명하기에 중요한 자료로 다루어지고 있다. 지난 7년간 여성의 취약성에 대한 사회적 인식 프레임의 변화를 보여주는 측면에 대해서는 아직 충분한 분석이 되고 있지 않지만, 현재 제시된 자료에서도 이주여성의 취약성의 범주에 ‘심리 정서’와 ‘일반 폭력’ 항목이 2010년에도 신설되고, 2013년도에 그 직전해까지 매우 높은 상담률을 보이던 ‘가출’ 범주가 사라지는 등 많은 변화를 보여주고 있으며, 이에 대한 해석이 이주여성의 인간안보 프레임의 변화로 이어지기를 기대해 본다.

3. 소수자 정책과 양적인 지표의 딜레마

결혼이주여성뿐만 아니라 여성들의 피해자 정체성에 근거하는 소수자 대상 정책(장애, 성소수자, 미혼모, 비혼모 등)에서도 정책의 필요성과 실행력을 높이기 위한 동정의 정치학은 발견된다. 따라서 다양한 젠더 폭력과 피해를 객관화된 양적지표에 의존하여 측정하고 그것을 정책의 근거로 삼는 것이 아니라 개인적 불안과 사회적 구조의 불안정성을 동시에 고려할 수 있는 대안적 접근이 필요하다는 저자의 마지막 제언이 다문화 정책을 비롯하여 젠더 정책 연구의 중요한 방향이 되기를 바라며 토론을 마친다.







다문화 사회, 다문화 정책의
현실과 미래



(사)한국다문화학회



숙명여자대학교 다문화통합연구소

140-807 서울특별시 용산구 한강대로 259 고려에이트리움 202호
TEL: (02) 6325-3145, FAX: (02) 710-9730