



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



碩士學位論文

# 한국의 이주민정책에 관한 비판적 고찰

濟州大學校 大學院

政治外交學科

姜 泳 米

2011年 12月



# 韓國의 移住民政策에 관한 批判的 考察

指導教授 姜 京 希

姜 泳 米

이 論文을 政治學 碩士學位 論文으로 提出함

2011年 12月

姜泳米의 政治學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

濟州大學校 大學院

2011年 12月



# A Critical Study of Immigration Policy in Korea

Young-Mi Kang

(Supervised by professor Kyeong-Hee Kang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for  
the degree of Master of Political Science

2011. 12. .

This thesis has been examined and approved.

Thesis Director,	signature
Thesis Committee,	signature
Thesis Committee,	signature

2011. 12. .

Department of Political Science& Diplomacy

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY



## 목 차

### 국문초록

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구범위와 방법 .....	4
제2장 이론적 배경 .....	8
제1절 이주민정책의 결정과정 .....	8
제2절 이주민정책의 유형 .....	14
제3장 국내거주 외국인 유입 현황 .....	21
제1절 외국인 국내 유입 현황 .....	21
제2절 외국인 국내 유입의 시기별 특징 .....	25
제4장 노무현 정부 이후 한국의 이주민정책 .....	27
제1절 이주민정책의 전개과정 .....	27
제2절 이주민정책의 전환 : 사회통합정책의 도입 .....	31

제5장 한국 이주민집단의 정치참여와 반이주민 정서 .....	39
제1절 이주민 집단의 정치참여 .....	39
제2절 반이주민 정서의 확대 .....	49
제6장 결 론 .....	53
참고문헌 .....	56
Abstract .....	64

## 《국문초록》

국제이주는 일반적이고 보편화된 세계적 현상이다. 특히, 세계화는 국제이주의 추동력이 되어 그 양을 증대시키고 속도를 가속화시키고 있다. 국제이주는 이주 송출국(sending country)과 이주 수용국(receiving country) 모두에 경제적 영향뿐만 아니라 정치적, 사회적, 문화적 충격을 준다. 다른 국가의 인구가 유입된다는 것은 필연적으로 이주 수용국의 기존 질서와 틀 속에 새로운 문화와 다른 정체성의 유입이 수반된다는 것을 의미하며, 이는 문화 상호간 갈등과 마찰을 일으켜 사회적 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 이에 개별국가들은 이주민의 통합 문제를 주요 정책 과제중 하나로 선정하여 정책의 방향을 논의하고 있다.

한국의 경우 1980년 이전까지 국내 유입 이주민에 대해 별다른 정책을 취하지 않았다. 그러나 경제성장 이후 3D 업종에서 인력난이 발생하자 정부는 이를 해결하기 위해 1993년부터 외국인 인력활용정책을 도입하게 된다. 이를 계기로 외국인근로자의 국내 유입이 점차 증가하기 시작하였으며, 결혼이민자, 유학생 등 다양한 이주민 집단의 유입 역시 급속히 증가하고 정주화되면서 2000년대 초부터 사회통합정책의 필요성이 대두되기 시작하였다. 그리고 실질적으로 노무현 정부에 들어 ‘다문화정책’이라는 이름으로 다양한 사회통합 프로그램이 시행되었으며, 이명박 정부 역시 질 높은 사회통합, 인권이 존중되는 다문화사회로의 발전, 법과 원칙에 따른 체류질서 확립 등을 기조로 다양한 사회통합정책을 시행하고 있다.

이주민에 대한 한국의 정책이 단순한 관리 및 인력활용정책에서 사회통합정책으로 확대되었다는 사실은 매우 고무적인 일이다. 그러나 현재 한국 정부가 시행하고 있는 이주민에 대한 사회통합정책과 각종 프로그램들은 결혼이민자와 그 자녀들에 한정되는 경향이 있으며, 결혼이민자와 그 자녀들을 제외한 이주민 집단 특히 외국인근로자에 대해서는 여전히 관리와 규제 또는 차별과 배제적인 정책을 펴고 있다.

앞으로도 정부는 저출산, 고령화에 따른 노동력의 감소를 해결하기 위한 방편으로서 개방적인 이주정책을 펼 것으로 예상된다. 만약 정부가 계속해서 개방적

인 이주정책을 실행할 경우 인력난 문제는 어느 정도 해소될 것으로 여겨지지만, 저임금·비숙련 노동자인 이주민이 국내의 저소득층 시민들과 일자리 경쟁을 하게 될 것이고, 기존 저소득층 노동자의 임금을 감소시키는 결과를 가져올 수 있다. 아울러 외국인 거주 지역이 슬럼화될 수 있으며, 이주민에 대한 복지혜택 부여가 본격화되면 기존의 시민들을 중심으로 이주민에 대한 사회복지 지출을 제한하는 정치적 압력이 표출될 가능성이 있다. 특히 국내 경제가 어렵고 실업률이 상승한다면 이주민에 대한 기존 시민들의 정서는 더욱 악화될 수밖에 없을 것이다. 반면, 문화적 차이를 인정받고 시민적 권리를 확보하기 위한 이주민들의 사회운동이 다각적으로 나타날 수 있다. 현 시점에서라도 미비하기는 하나 한국에 거주하고 있는 이주민 집단 사이에서 자신들의 정체성을 지키고 시민적·정치적 권리를 획득하기 위한 사회운동을 지속해서 전개해 나가고 있는 반면, 온·오프라인을 통해 정부가 실행 중인 이주민에 대한 사회통합정책을 반대하는 국내 시민들도 나타나고 있다.

이처럼 전 국민의 공감대가 충분히 형성되지 않은 채 이주민에 대한 정책이 집행되고 진행됨으로써 이에 대한 기존 시민들의 거부 반응이 계속해서 표출되고, 사회통합정책 대상이 일부 이주민 집단에 한정되고 그 외의 이주민 집단, 기존 시민들은 배제되어 있다는 점을 감안 할 때, 현재로서는 이주민정책의 본래 취지를 달성하기 어려워 보인다. 그렇기 때문에 이제는 한국의 특수성을 반영한 장기적이며 다차원적인 이주민정책의 로드맵이 수립되어야 할 것으로 보인다. 특히, 향후 이주민에 대한 정책을 추진함에 있어 국가는 기존의 시민들과 새로운 이주민 사이의 갈등과 충돌이 발생할 가능성을 인지하고, 정책을 추진해가는 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 미연에 방지하기 위한 사회적 논의를 본격화해야 할 것이다.

이에 본 논문의 목적은 한국 정부가 국내 거주 이주민들을 대상으로 펼치는 이주민정책과 그 과정에서 발생하는 문제로 인한 사회갈등을 살펴봄으로써 다문화의 공존을 위한 사회통합 방안을 모색하는 데 있다.



## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적

세계화 시대 국제이주는 일반적이고 보편적인 현상으로 등장했다. 국제이주란 국가의 경계를 넘는 인구 이동을 의미하는 개념으로, 외국에서 국내로 들어오는 이주를 ‘이입(移入, immigration)’으로, 국내에서 외국으로 나가는 이주를 ‘이출(移出, emigration)로 구분하기도 한다. 국제이주는 이주 송출국과 이주 수용국 모두에 경제적 영향뿐만 아니라 정치적, 사회적, 문화적 충격을 동반한다. 특히, 다른 국가의 인구가 유입된다는 것은 단일 정체성을 갖고 있었던 이주 수용국의 기존 질서와 틀 속에 새로운 문화와 다른 정체성의 유입을 수반하며, 이는 문화 상호간 갈등과 마찰을 일으켜 사회적 문제를 야기할 수 있다. 그에 따라 이주 수용국에서는 이주민들의 유입, 정착, 입국목적과 관련된 활동(결혼, 유학, 취업 등)을 포함하는 다양한 이주 관련 정책들을 통해 이러한 문제들에 대응하고 있다.

한편, 2000년대 이후 전 세계적으로 이주민에 대한 국가의 정책은 각 국가마다 정도의 차이는 있지만 확대와 포섭의 방향으로 수렴되는 경향을 보여주고 있다. 아울러, 최근에는 이주민의 통합이 주요정책 과제 중 하나로 논의되고 있다. 한국의 경우에도 1980년 이전까지 국내 유입 이주민에 대해 별다른 정책을 취하지 않았다가 노무현 정부에 들어 이주민에 대한 사회통합정책이 시행되면서부터 이주민 정책이 개방과 포섭의 방향으로 변화하게 되었다. 노무현 대통령이 당선 직후 밝힌 12개 국정과제 중에는 여성, 장애인, 외국인근로자 등 소수자에 대한 차별 철폐가 포함되어 있었으며, 특히 ‘다문화정책’이라는 이름하에 각종 이주민 관련 정책이 시행되었다. 그 이후 이명박 정부 역시 이전 정부의 이주민 정책을 다소 조정하여 급속한 고령화와 출산율 저하 해소, 경제 활성화, 국가경쟁력 제고 차원의 글로벌 인재 유치에 관심을 보이며 다양한 정책을 시행하고 있다. 즉, 이명박 정부는 2008년에 외국인 관련 정책을 종합적이고 체계적으로 수행한다는 의미에서 ‘제1차 외국인정책기본계획(2008-2012)’을 수립하고, 동 계획에서 적극적 국제이주허용을 통한 국가경쟁력의 강화, 질 높은 사회통합, 인권이 존중되는

다문화사회로의 발전, 법과 원칙에 따른 체류질서 확립 및 이민행정을 제시하고 있다.

이러한 한국 이주민정책 변화의 배경에는 국내 거주 이주민의 규모가 크게 증가하였고, 한국사회의 저출산·고령화 현상과 맞물려 이주현상이 장기화 될 것이라는 전망과 국내 거주 이주민의 다양화(이주노동자, 유학생, 결혼이민자)와 양극화(전문 인력과 단순 노무 인력간, 불법체류와 합법체류자 간)에 따라 이주민 집단별로 다양한 문제가 대두됨에 따라 이주민들의 사회적응 및 통합정책의 중요성이 대두되었기 때문이다.

한국에 거주하고 있는 이주민들에 대한 정부의 정책이 단순한 관리, 인력활용 정책에서 사회통합정책으로 변화되었다는 사실은 매우 고무적인 일임에는 틀림 없다. 그럼에도 불구하고 한국의 이주민 정책은 그동안 사안에 따라 임기응변식으로 수립되거나, 특정 이주민 집단(결혼이민자)에만 정책의 초점이 맞추어진 경향이 있다. 이러한 정부의 정책은 점차 깊어져 가는 민족, 인종, 문화적 다양성과 그에 따라 발생하는 이주문제들을 해결하기에는 분명히 한계를 내포하고 있다.

전통적인 이주 수용국인 미국, 유럽 등 서구 국가조차도 국제이주로 발생하는 문제들에 대한 완전한 해결책을 찾지 못하고 정치권은 물론 시민사회 내에서의 대립과 반목이 계속 이어지고 있다. 최근 노르웨이 우토야섬에서 반(反)외국인, 반(反)다문화주의 성향의 한 극우주의자가 일으킨 연쇄테러는 서구에 내재되어 있던 다문화 갈등을 극단적으로 보여준다.<sup>1)</sup> 오늘날 급속한 세계화 과정 속에서 국민국가 경계의 안팎에는 새로 이주한 사회적 소수집단과 기존의 시민들인 사회적 다수집단이 공존하게 되었다. 기존의 시민들은 새로운 이주민들이 가져올 일상생활의 충격이나 노동시장에서의 경쟁 심화, 그리고 전통문화에 미칠 악영향을 우려한다. 다른 한편으로 기존의 시민들은 새로운 이주민들의 문화를 무시하거나 그들의 인권을 고려하지 않는 인종차별주의자라고 인식되기를 원하지 않는

1) 2011년 7월 22일 노르웨이 정부청사와 집권 노동당 청년캠프에서 민간인을 대상으로 발생한 테러가 수 십명의 사상자를 내었다. 이 사건의 범인인 32살의 안데르스 베링 브레이비크는 자신의 행동이 “유럽과 노르웨이를 무슬림들로부터 구하고, 다문화주의를 수용한 정치인들을 벌주기 위해서 필요했다.”라고 주장하며 무죄임을 강변하였다. 여기서 다문화주의란 다의적 개념으로서 아직까지 명확한 정의가 내려져 있지 않다. 다만, 다문화주의가 특정사회 주류집단의 정체성과 비주류 소수집단의 정체성 간의 차이를 인정하고 공존을 추구하며 이질적인 문화 간의 상호작용을 통해 사회의 다원화와 새로운 정체성을 지향한다는 점에서는 학자들 간의 큰 이견이 없다. 권승, 2010, “한국사회에서 전개되는 다문화주의의 실체분석에 관한 연구”, 『21세기 정치학회보』 제20집 제2호, p. 59.

다. 그렇기 때문에 기존의 시민들은 새로운 이주민들의 존재를 인정하는 범위 안에서 새로운 이주민들에게 그들이 선택한 새로운 사회의 규칙과 생활양식을 존중하고 적응해줄 것을 요구한다. 반면, 새로운 이주민들은 인종과 문화에 관계없이 기존의 시민들과 동등한 자격을 갖는 보편적인 한 개인으로서 오직 자신들의 능력에 의해 평가받기를 원하고, 그 결과로 사회의 새로운 주류집단에 참여하기를 원한다. 동시에 새로운 이주민들은 사회에서 자신들의 문화적 정체성을 인정받는 것은 물론이고 자신들의 문화와 전통이 유지되기를 바란다. 즉, 이주민들은 자신들이 이주한 사회에 완전히 동화되는 것을 바라지 않으면서 고립된 소수집단으로 사는 것도 원하지 않는다는 것이다.

한국도 마찬가지로 점차 국내에 거주하는 이주민들은 사회적·경제적·정치적 결정과정에서 배제되어 있던 자신들의 권리를 지키기 위해 점차 조직화된 이주민 공동체(Migrant Community)를 형성하면서 다양한 방식으로 정치적 활동을 전개해 나갈 것이다. 하지만 지금과 같이 정부가 이주민의 조직화 및 참여의 권리를 제한한다면 시민사회 내의 많은 이주민 지원 단체들이 정부와 갈등을 빚는 양상을 보일 수 있으며, 이주민들도 문제해결의 방법으로 대규모 시위와 같은 정치적 동원을 선택할 수 있다. 반면, 정부의 다문화정책이 본격화되고 최근 경제상황의 악화와 실업문제가 심각해지면서 개별적 차원에서 움직이던 국내 반(反)다문화 움직임 역시 조직화되어가고 있으며, 다문화를 반대하는 집단행동 및 집회를 여는 등 하나의 정치적 세력으로 발전해 나가고 있다.

이처럼 표면상으로는 안정되고 있는 것처럼 보이는 기존의 시민들과 새로운 이주민들 사이에는 아주 미미하지만 잠재적 위화감이 나타나고 있다. 이로 말미암아 한국에서도 서로 다른 목표를 지향하는 기존의 시민들과 새로운 이주민들 사이에서 언제든지 사회적 갈등이 발생할 수 있음을 예견할 수 있다. 이러한 대립과 갈등은 차후 정치적 이해관계의 충돌로 이어져 궁극적으로는 정치통합과 사회통합을 저해하는 결정적 요인으로 작용할 수 있다. 그렇기 때문에 이제는 한국의 특수성을 반영한 장기적이며 다차원적인 이주정책의 로드맵이 수립되어야 할 것이다. 특히, 향후 이주민 정책을 추진함에 있어 국가는 기존의 시민들과 새로운 이주민 사이의 갈등과 충돌이 발생할 가능성을 인지하고, 이주민 정책을 추진해 가는 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 미연에 방지하기 위한 사회

적 논의가 본격화되어야 할 것이다.

이에 본 논문의 목적은 한국 정부가 국내 거주 이주민들을 대상으로 펼치는 이주정책과 그 과정에서 발생하는 문제로 인한 사회갈등을 살펴봄으로써 다문화 공존을 위한 사회통합 방안을 모색하는 데 있다.

## 제2절 연구범위와 방법

본 논문은 한국 이주민 정책의 형성과 변화 과정을 살펴보고 위해 다음과 같이 연구범위를 정하고자 한다.

우선, 본 논문의 연구대상은 외국인근로자, 결혼이민자 등 특정 이주민 집단에 국한하지 않고 한국에 거주하고 있는 이주민 모두를 포함한다. 국가 간 인구 이동인 국제이주를 정확히 정의하기는 쉬운 일이 아니며, 국가마다 정의하는 이주민의 개념도 차이가 있다. 모든 이주민들은 이동자(mover)이지만, 모든 이동자가 이주민은 될 수 없다. 통상적으로 단순히 거주지를 옮긴다는 의미의 이동은 '이동자'로 표현되지만 행정 및 지리적 경계를 넘나드는 '이주민'은 시간적·공간적 요소가 필연적으로 포함되어야 한다. UN의 기준에 따르면, 이주란 최소 3개월 이상을 자신이 통상적으로 거주하고 있는 국가를 떠나 다른 국가로 이동하는 것을 의미한다.

한국에서도 이주와 이주민에 대한 보편적인 개념 정의는 아직 없다. 다만, 이민 또는 이주민에 대한 학계, 법무부, 행정안전부의 정의는 다음과 같다. 국내 학계에서는 이주를 사람들이 국경을 넘어 '평소 거주지(usual residence)'를 옮기는 현상으로 지칭하고 있다. 법무부에서는 이주민을 '대한민국의 일시적 또는 영구적 사회구성원 자격을 부여받고 대한민국으로 이주한 자 또는 대한민국 국적을 가지지 않은 자로서 대한민국으로 이주하기 위한 일정한 절차가 진행 중인 자'로 규정하고 있다. 반면, 행정안전부는 이주민을 '거주외국인'으로 지칭하고 있으며 '00시 관내에 90일 이상 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인'으로 규정하고 있다. 이상에서 살펴본 바를 종합해보면 한국에서 이주민이라 함은 '현재 대

한국에서 일정기간 거주를 목적으로 체류하고 있는 외국인, 혹은 대한민국 국적을 취득한 이주민과 국적 취득 절차 중인 외국인'을 의미한다.

본 논문의 시간적 범위는 노동집약적 2차 산업에서 부족한 노동력을 메우기 위해 외국인근로자를 수용하는 이주민 정책이 시작된 1980년대 말부터 이주민에 대한 사회통합정책이 시행되고 있는 현 시점까지로 한다. 1960년대 이후 진행된 급속한 산업화는 자본집약형 산업과 노동집약적인 2차 산업으로 한국의 산업구조를 변화시켰다. 이러한 산업구조에는 사회적 지위(직업상의 계급 occupational hierarchy)가 존재하게 되며, 사람들은 사회적 지위가 높을수록 임금 역시 높아져야 한다고 믿게 된다. 이러한 사회적 지위의 생성과 고학력화는 결과적으로 저임금 직업에 대한 노동력 공급의 부족을 초래하게 되었다. 따라서 노동집약적 산업체는 경제성장을 위해 임금이 싼 외국인 이주노동자의 유입을 정부에 요구하게 되었고, 한국 정부는 1980년대 말부터 고용주들의 요구를 수용하여 외국인 인력 활용정책을 도입하게 되었다.<sup>2)</sup> 동 정책이 한국에 도입된 1980년대 말 이후 현재까지 국내 유입 이주민의 수는 지속적으로 증가해왔다. 아울러 1990년대 말 농촌 총각과 결혼하려는 외국인 여성의 이주가 증가함에 따라 혈통, 언어, 문화적으로 '동질적'이라고 간주되었던 한국 사회의 인적 구성을 가시적으로 변화시켰다. 이처럼 국내 거주 이주민의 규모가 커지고 이주민들의 거주 기간이 장기화되면서 이주민들의 사회 적응 및 통합정책의 필요성이 대두되었으며, 한국에서도 2000년대 이후부터 다문화라는 이름으로 이주민 정책이 시행되어 현재까지 이어지고 있다.

그러나 현재 정부가 추진 중인 이주민에 대한 사회통합정책의 대상은 결혼이민자와 그 자녀들에 집중되어 있으며, 그 외의 이주민 집단에 대해서는 여전히 규제와 관리 정책을 고수하고 있다. 또한 정부의 정책이 현재의 변화의 추이를

2) 외국인 인력활용정책의 도입될 수 밖에 없었던 이유를 본 논문에서는 피오레(Piore, 1979)의 이중노동시장이론(dual labor market)에서 찾고 있다. 그는 이주가 발생할 수밖에 없는 이유를 외국인 노동자를 끊임 없이 요구하는 선진경제권(advanced economies)의 구조적 요인에 있다고 보았다. 이처럼 외국인유입정책은 이주의 발생원인과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 이처럼 이주의 발생 원인에 대한 연구는 크게 개인 혹은 가족의 합리적 선택이라고 보는 행위자 중심의 접근, 행위자의 손이 닿지 않은 어떤 보이지 않은 힘에 의해 발생한다는 역사적-구조적 접근, 그리고 국제이주에 영향을 미치는 다양한 요인들을 통합적으로 조망하려는 이주체계론 등 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 이주 발생 원인에 대한 논의는 김용찬(2010), 전형권(2008), 이충훈(2007), Casteles & Miller(2008), Massey(1999), Kritz & Zlotnik(1992) 등을 참조할 것.



충분히 수용하면서 효율적으로 대응하기 보다는 이해당사자인 이주민과 기존 시민들의 요구가 수렴되지 않은 채, 현재 시행 중인 정책을 집행하는 데 집중하는 경향이 있다. 만약 한국이 증가일로에 있는 이주민들의 사회통합에 실패한다면, 얼마 지나지 않아 서구에서 발생하고 있는 갈등이 국내에서도 표출될 가능성이 있으며, 이는 심각한 사회 문제로 발전할 수 있다. 이를 미연에 방지하기 위해서는 현재 한국이 추진 중인 사회통합 이주민정책을 다각적 차원에서 재검토하고, 충분한 의견 수렴의 과정을 통해 정책이 산출될 수 있는 정치적 과정이 필요하다고 여겨진다.

본 논문은 다음 여섯 개의 장으로 구성되어 있다. 우선 제2장에서는 국민국가에서 이주민을 대상으로 정책이 어떻게 형성되고 변화되어 왔는지를 살펴보고자 한다. 이주의 개념과 마찬가지로 이주민 정책의 개념 역시 명확하게 정리된 바 없다. 다만 본 논문에서는 이주의 개념정의를 바탕으로 이주민 정책을 국가간 인구이동 과정과 이주민이 국내정책에 관한 제반 사항을 정책으로 산출하고 제도화하며 그것을 이행하는 정치과정으로 보고, 이 과정에서 국가의 역할이 매우 중요하다는 사실에 주목하고자 한다.

제3장에서는 한국에 거주하고 있는 이주민 현황에 대해 살펴본다. 1980년대 말 이전까지 한국사회에서 이주란 내국인의 해외 이주가 주를 이루었다. 그러나 1980년대 중반 이후부터 한국인의 해외 이주는 점차 감소하기 시작한 반면, 외국인근로자들의 국내 유입은 증가하기 시작하였다. 그리고 2011년 2월 현재 한국에 거주하고 있는 이주민은 전체 인구의 2.4%인 120만 명을 넘어섰다. 이 장에서는 한국 거주 외국인의 유입 현황 및 시기별 특징을 분석해보고자 한다.

제4장에서는 한국의 이주민 정책의 형성 및 변화과정에 대해 살펴볼 것이다. 한국의 이주민 정책은 개방과 포섭의 방향으로 정책이 변화해 왔다. 본 장에서는 각종 정부 문서와 연구보고서, 단행본, 학회 논문 등 문헌 자료를 활용하여 관리와 인력 활용정책에서 이주민에 대한 사회통합정책으로의 변모하게 된 한국 이주민 정책의 변화과정을 구체적으로 알아보고자 한다.

제5장에서는 한국에 거주하고 있는 이주민들의 정치참여와 정부의 사회통합 정책에 따른 기존 시민들의 반응을 살펴보고자 한다. 국내에 거주하는 이주민들은 자신들에 필요한 권리를 구성하고 쟁취하기 위한 투쟁과 운동을 지속하고 있

다. 반면, 다문화정책이 도입된 이후 미비하나 기존 시민들 사이에서는 내국인에 대한 역차별이라는 이유 등으로 정부의 다문화 정책을 반대하고 있다. 이를 통해 제 6장 결론에서는 앞으로 한국의 사회통합정책이 나아가야 할 방향에 대해 생각해 보고자 한다.

## 제2장 이론적 배경

### 제1절 이주민정책의 결정과정

이주정책이란 넓게 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리하는 국경관리와 자국의 영토 내에 거주하는 이주민의 체류와 정착에 관한 정부의 정책으로 정의될 수 있다. 그러나 한 국가의 이주정책은 각 국가의 역사적 경험, 정치적 상황 또는 사회적, 경제적 여건에 따라 그 범주와 영역이 상이하게 나타난다. 즉, 국가가 이주민 정책을 산출하고 제도화하며, 그것을 실행하는 과정에서 정부의 정책은 이데올로기, 지배적인 정치적·경제적 이해, 그리고 이주민들의 저항 등 다면적 변수들에 영향을 받게 된다. 이러한 과정을 통해 국가는 어떠한 이주민을 어떻게 수용할 것인가 그리고 궁극적으로는 어떠한 이주민을 수용국의 국적과 결부된 ‘시민’으로 인정할 것인가의 문제를 결정하게 되므로, 이주민 정책에 대한 확일적 정의를 내리는 것은 무리이다.<sup>3)</sup>

홀리필드(James F. Holifield)는 국제사회의 개별국가들이 자유주의 경제논리에 따라 개방을 요구하는 반면, 이주의 영역에서는 매우 제한적 입장을 취하는 서구 산업국가의 모순된 이주정책을 ‘자유주의 패러독스’로 서술하고 있다.<sup>4)</sup> 샤렌베이크(Albert Scharengerg) 역시 경제적 관점에서 세계화와 사회적 관점에서의 세계화는 국제이주의 증가를 촉진하지만, 정치적 측면에 있어서 국제이주는 제한되고 있다고 설명한다. 즉, 신자유주의적 경제 논리를 신봉하는 주요 수용국들이 자본의 이동에는 관대한 반면 이주 영역에 있어서는 선별적이고 규제적이 정책을 추진하는 모순적 태도가 바로 자유주의의 패러독스의 결과라는 것이다.<sup>5)</sup> 그렇다면 개별 국가들의 정책결정자들은 이주로 인해 발생할 수 있는 문제

3) 신지원, 2011, 『이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구』, p. 7; 이충훈, 2010, “현대 일본의 이주정치: 이주자 참정권 문제를 중심으로”, 『인간·환경·미래』 제5호, p. 197.

4) 홀리필드에 의하면, ‘자유주의 패러독스’는 “자유주의의 경제논리는 개방을 요구하지만, 정치적·법적 논리는 폐쇄를 요구한다.”는 것을 의미한다. James F. Holifield, “Offene Weltwirtschaft und nationale Bürgerrecht: das liberale Paradox,” Dietrich Thrandhardt und Uwe Hunger (Hrsg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, S.37, 박경순, 윤도현, “세계화와 이민정책”, 『한독사회과학논총』 제19권 제2호, p.115 각주 재인용.

5) 박경순·윤도현, 2009, “세계화와 이민정책”, 『한독사회과학논총』 제19권 제2호, pp. 127-128.



들을 어떻게 바라보고 있는가? 이 문제를 해결하기 위한 국가의 정책결정 요인은 무엇인가? 이주민 정책의 수립과 변화를 설명하는 주요 이론은 대표적으로 마르크스주의, 현실주의, 정치경제학적 접근 그리고 신제도주의 접근이 있다.

마르크스주의는 경제적 요인과 계급을 바탕으로 한 정치적 과정이 이주민 정책을 결정한다고 설명한다. 우선, 자본가들은 자신들의 이익을 증대시키기 위해 저임금 노동자를 수입하게 되며 유입된 이주민들은 산업예비군(industrial reserve army of labor)을 구성하고, 국제노동분업(international division of labor)과 자본주의 발전에 일부분이 된다고 보았다. 마르크스주의자들은 자본주의의 불균형 발전(uneven development)으로 인해 국가 간 이주가 장려되는 반면, 경기 불황과 실업률은 이주민의 유입을 중단하거나 축소시킨다고 보았다. 마르크스주의자들은 이주민은 다양한 방식으로 자본가 계급에 기여한다고 설명한다. 우선 저임금 이주민의 국내 유입은 수익의 하락세를 완화시키고, 경제활동 중에 발생할 수 있는 갑작스러운 경제적 파동을 예방하며, 구조적 인플레이션(structural inflation)에 대응한다는 것이다. 그리고 마지막으로 일부 마르크스주의자들에 따르면 이주노동자들은 사회경제적 계층(socioeconomic ladder) 중 가장 낮은 계층으로 사회에 편입되면서, 계급투쟁의 강도를 줄이고 국내 노동자들(native worker)의 지위를 향상시킨다고 설명한다. 이러한 마르크스주의는 이주민 정책을 설명하기보다는 이주의 요인과 과정을 설명하고 있으며, 경제적 요인에 치중한 구조적 접근은 다양한 행위자의 정책적 영향력을 설명하는 데 한계를 지니고 있다.<sup>6)</sup>

한편, 국제사회에서 주권국가를 합리적이고 단일한 행위자로 바라보는 현실주의자들에게 있어 가장 중요한 사안은 국가 안보의 문제이다. 현실주의자들은 국가 안보에 위협을 줄 수 있는 잠재적 갈등 요소들이 국가의 이주민 정책 결정에 영향을 미친다고 보았다. 예로서 전쟁이 국제이주를 제한하거나 장려하는 요인으로 작용한다는 사실이다. 대표적인 이주국가인 미국 의회는 1789년 ‘외국인에 관한 법 및 치안방해에 관한 법(alien & sedition act)<sup>7)</sup>’을 제정하였고, 1917년에

6) Meyers, Eytan, 2000, "Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis," *International Migration Review*, vol. 34, no. 4, pp. 1247-1250 ; 신지원, 2011, 『이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구』, p. 8.

7) 프랑스와의 준전쟁(Quasi-War)시기에 미국의회가 통과시킨 법이다. 당시 의회는 대통령에게 ‘대통령이 관

이주를 제한하기 위해 문맹테스트 이민법<sup>8)</sup>을 통과시켰다. 반면, 제2차 세계대전 이후 프랑스는 전시 사상자와 낮은 출산율이 독일 침략을 용이하게 만들 수 있다고 생각하여 이탈리아, 스페인, 포르투갈인의 이주와 정주를 장려했다. 제2차 세계대전 시기 일본 침입을 경험한 호주의 경우에도 당시의 희박한 인구로는 아시아의 침략에 대응할 수 없다는 우려로 인해, ‘이주를 받아들여느냐 아니면 멸망이냐’(populate or perish)’ 정책을 시행하여, 지역인구의 약 1%의 연간 유입을 시도하였다. 또한 국가는 경기 침체기 동안에 영구이주와 노동이주를 제한하는 반면 경제 상승기에는 노동이주를 수용하되 고도로 숙련된 노동자들과 투자자들에게 이주에 우선권을 부여함으로써 잠재적인 적들에 대응하며, 인구통계학적인 열등감을 극복하기 위한 수단으로서 이주를 장려한다고 보았다. 일례로서 아랍 이웃국가들에 인구학적 열등감을 갖고 있었던 이스라엘은 이를 벗어나고자 유대인 이주를 장려한 바 있다. 이와 같이 국가의 이해관계에 따라 이주정책이 결정된다고 보았던 현실주의자들은 이주정책의 결정 과정에서 국가의 영향력을 경시하지 않았다는 점에서 의의가 있다. 하지만 신현실주의 이론이 대두되고 안보 문제로서 이주 문제를 심도 깊게 바라보기 전까지 현실주의자들은 국제이주 문제를 대수롭지 않게 보는 경향이 있었다.<sup>9)</sup>

한편, 이주정책에 대한 정치경제학의 설명은 경제적 요소와 계급에 기반을 둔 정치 과정이 이주정책을 형성한다고 본다. 즉, 계급 또는 이익집단간의 권력게임

---

단하기에 미국의 평화와 안전에 위협하다고 여겨지는 모든 거주 외국인'을 추방할 수 있는 권력을 부여하였다. 한편 '치안 방해에 관련법'을 통해 '누구든지 미국 정부 및 의회 또는 대통령에게 대해 그 명예를 훼손하려는 의도 또는 이를 모독하거나 평판을 훼손하려는 의도를 가지고 비방적이고 악의적인 허위사실에 관한 글을 쓰거나 인쇄·유포·공표 할 경우 2천 달러의 벌금 내지는 징역 2년에 처할 수 있다고 규정하였다. 하워드 진, 2001, 『오만한 제국』, p. 105.

8) 1917년 문맹테스트 이민법은 1893년 처음으로 법안을 발의하여 20년이 넘는 오랜 기간의 논의 과정을 거쳐 법으로 제정되었다. 이 과정에서 많은 이견이 존재하였으나 정치적, 경제적, 지역적, 계급적 이해관계들이 얽힌 다양한 집단들의 폭넓은 지지를 받았다. 이주민에 대한 변화된 미국인의 정서, 즉 아시아인들뿐만 아니라 유럽의 백인종들까지 피부색에 상관없이 이주 제한의 범위를 확장하려했던 미국인의 의도를 연방 정부 차원에서 제도적으로 담아낸 최초의 포괄적이며 체계적인 법이다. 세기말, 이주민들에 대해 제한적 반(反)이주 정서가 확대되기 시작한 이래로 20세 초 내내 미국의 이민정책의 주요 목표는 유색인종들뿐 만 아니라 유럽인들 중 '새로운 이주민(new immigrant)'들을 가려내는 것이었다. 이를 위한 하나의 방법으로 문맹테스트 (Literacy Test)를 통해 이주민의 문자해독능력을 테스트하고자 하였고 이는 남동부 유럽의 새로운 이주민들의 교육정도가 선진의 북서부 유럽인들에 비해 상대적으로 낮았기 때문에 가능했다. 이 법에 관한 보다 구체적인 내용은 오영인, 2009, "미국 내 백인성(whiteness)에 대한 재고", 『미국사연구』 제 30집; 오영인, 2009, "미국 문맹테스트 이민법을 통해서 본 의회와 이민국의 관계", 『서양사론』 제103권을 참조.

9) Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy-A comparative Analysis", *International Migration Review*, vol. 34, no. 4(Winter, 2000), pp. 1263-1264.

그리고 국가의 정당제도와 선거제도 등이 이주정책에 영향을 미친다는 것이다.<sup>10)</sup> 대표적으로 프리만(Gary P. Freeman)은 한 국가의 이주정책 결정과정을 이해관계가 얽혀있는 이익집단간의 경합과정으로 설명하였다. 프리만은 자유민주주의 국가의 이주정책은 장기적으로 확대와 포섭의 방향으로 수립된다고 보았으며, 그 요인을 ‘고객정치(client politics)’ 모델에서 찾았다. 즉, 국가의 이주정책으로 인해 혜택을 받는 층은 집중되어 있지만, 이주정책의 비용을 부담하는 층은 분산되는 특징을 갖고 있기 때문에, 이주정책으로부터 혜택을 받는 조직화된 집단이 국가에 강력한 요구를 하게 되고, 국가는 이러한 요구를 받아 들여 정책을 산출한다는 것이다.<sup>11)</sup>

예컨대, 고용주와 이주민은 이주정책의 혜택을 받는 대표적 집단이다. 고용주는 저렴한 노동력을 확보할 수 있으며, 이주민 집단은 본국의 가족을 자유롭게 초청할 수 있다. 반면, 이주정책의 비용을 부담하는 사람들은 널리 흩어져 존재하는 납세자들 또는 이주민과 직장, 주택, 교육, 그리고 정부의 서비스 등을 경쟁해야 하는 사회의 하류층 또는 내국인 노동자 그리고 국민이다. 그러나 사회의 하류층은 그 사회의 소수자로 목소리를 크게 낼 수 있는 자원이 부족하고, 일반 국민은 모든 문제에 대해 충분한 정보를 얻을 수는 없기에 종종 무관심한 경향이 있다. 그러므로 집중된 이익과 분산된 비용의 결과는 이익을 보는 사람들을 더 조직화시키고, 조직화된 집단은 분산된 이해관계자들과 대립하였을 때 ‘정치적 우위(political advantage)’를 갖게 된다. 그리고 이주정책으로 혜택을 보는 조직화된 집단은 이주정책이 확대의 방향으로 나아가도록 영향을 미친다는 것이다. 즉, 프리만은 이주정책의 수립은 정책을 만드는 국가 행위자, 특히 유권자에게 관심을 갖는 정치가이므로 이들은 비조직화된 일반 국민보다는 조직화된 집단의 압력을 따를 것이며, 특히 정치가들은 보편적인 인권 가치관에 따라 이민자 집단에 대한 정책을 수립하고 실행을 정당화하기 때문에, 결과적으로 한 국가의 이주정책은 확대 정책으로 나타난다고 설명한다.<sup>12)</sup>

10) 이해경, 2008, “한국 이민정책의 수립현상: 확대와 포섭의 방향으로”, 『한국사회학』 제42집 제2호, p. 106.

11) 유숙란, 2010, “독일의 이민정책 결정과정 분석: 2004년 이민법 제정과정을 중심으로”, 『국제정치논총』 제50집 제2호, p. 218.

12) 설동훈, 2007, “미국 의회의 이민법 개정 시도와 좌절, 2004~2007년(上)”, 『법조』 통권 615호, p. 337 ; 이해경, 2008, “한국 이민정책의 수립현상: 확대와 포섭의 방향으로”, 『한국사회학』 제42집 제2호, p. 107.

프리만을 비롯한 정치경제학적 접근은 정책의 편익비용분석에 기초한 단순명료한 모델을 제시했다는 점에서 장점을 지나 개인 행위자의 역할과 정책적 영향력에 치중한 나머지 정책 수립에 있어 제도적·역사적 관점은 간과되어 있으며, 적극적 국가 혹은 자율적 행위자로서 국가를 설명하는 데 한계를 내포하고 있다. 국가 내에는 특정 공공정책을 둘러싼 다양한 이해관계와 상이한 목적을 지닌 부처들이 있고 더 나아가 행정부, 사법부, 입법부 간의 갈등 또한 중앙정부와 지방정부 간의 경쟁이 있음에도 불구하고 국가를 하나의 통일체로 보는 것은 이주정책의 결정과정을 분석하는 데 있어서 지나치게 단선적이라는 지적이다. 이러한 비판은 대체로 신제도주의적 모델을 지지하는 학자들에 의해 제기되어 왔다.<sup>13)</sup>

신제도주의는 기본적으로 고객정치 모델이 상정하는 단일한 행위자로서의 국가, 이익집단 간의 이익추구를 중재하는 심판으로서의 국가 개념을 비판한다. 즉, 신제도주의자들은 국가를 하나의 통일된 존재가 아니라 입법, 사법, 행정 등 다양한 제도로 이루어진 복합체로 보았다. 그리고 제도들 간의 경쟁과 전문적인 규칙 및 논리가 이주정책에 영향을 미친다고 보았다. 이주정책에 반영되는 국가 기능에 초점을 맞추어 신제도주의적 모델을 발전시키려고 했던 보스웰(Christina Boswell)은 국가는 우선 정당성과 통치력을 유지하기 위한 정책을 수행하여야 한다고 전제하였다. 보스웰이 정의한 정당성이란 대중의 기대와 가치에 부합하는 정치적 행위와 실천이며, 이주정책을 통해 표출되는 정당성을 측정하기 위해 안보(security), 축적(accumulation), 공정(fairness) 그리고 제도적 정당성(institutional legitimacy) 등 네 가지 기능에 주목한다. 국가가 이 네 가지 기능을 모두 이주정책에 반영하여 추진할 수 있다면 이상적이지만 현실적으로 4가지 기능들 사이에서 긴장관계가 형성된다. 이렇게 발생한 갈등을 관리하기 위한 국가의 선택이 포섭과 배제이며, 그 과정에서 국가는 다음의 두 가지 전략을 사용하기도 한다고 주장한다. 첫 번째 전략은 국가가 네 가지 기능적 요구를 동시에 다 충족시킬 수는 없으므로, 비일관적·비효과적 정책으로 어느 한쪽 편을 들었다는 비난을 면하고자 국가가 정책을 의도적으로 속인다는 사실이다. 두 번째 전략

13) 신지원, 2011, 『이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구』, p. 9 ; 이병하, 2011, “한국 이민관련 정책의 입법과정에 관한 연구”, 『의정연구』 제17권 제1호(통권 제32호), p. 81.

은 국가의 네 가지 기능 중 어느 하나에만 집중하는 것이다. 이는 보통 축적을 강조하는 개방정책으로 나타나거나 또는 안전을 강조하는 폐쇄정책으로 나타난다는 것이다. 결론적으로 국가는 이주정책을 수립할 때 정당성을 유지하기 위해 다양한 사회 집단이나 제도의 이해를 선별적으로 수용하며, 이때 각 제도들의 영향력은 각각의 특성에서 나오는 것이 아니라 정부의 주관적 관점에 의해 결정된다는 것이다. 이러한 신제도주의 모델은 이주정책을 둘러싼 제도적 배열, 다양한 행위자들이 어떻게 상호작용하고 각축하는 가를 구체적으로 보여주고 있지만, 제도와 국가기관의 역할에 치중한 나머지 사회집단과 개인적 행위자 관점이 결여되어 있으며 국가별·지역적 차이에 대한 설명이 부족하다는 한계를 내포하고 있다.<sup>14)</sup>

앞서 살펴본 마르크스주의, 현실주의, 정치경제학적 접근 그리고 신제도주의는 서구 자유민주주의 국가의 맥락에서 이주정책을 설명하고 있으며 특히 정치경제학과 신제도주의는 그 이론과 무관하게 한 국가의 이주정책이 결국 ‘확대’와 ‘포섭’의 방향으로 나갈 수밖에 없다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 이론들은 민주화의 역사와 제도 그리고 이주의 배경과 유입인구의 특성이 상이한 한국과 같은 비서구 국가에 어느 하나의 이론을 접목시키기에는 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>15)</sup> 국가의 정책 도입은 최종적으로 정치적 결정(입법)의 과정이므로, 경제적 이익 외의 여타 요소들에 대한 고려가 종합적으로 이루어진다. 특히 다른 문제들에 비해 이주정책이 갖는 특징은 단기적인 경제적 이익의 관점 이외의 요소들이 중요한 쟁점으로 부각된다는 사실이며, 이는 이주라는 현상 자체가 사회적 변화를 야기하는 특수한 현상이라는 점에 기인한다. 즉, 이주의 문제는 이주민의 유입에 따른 경제적 이득 외에도 인종 및 정체성의 문제, 인권과 같은 규범적 문제로 인해 다양하고 중층적인 갈등의 구도를 형성하는 복잡한 이슈라는 것이다.<sup>16)</sup> 따라서 한 국가의 이주정책 결정과정과 변화를 이해하기 위해서는 상기 이론들이 상호보완적으로 고려되어야 할 것이다.

14) 이해경, 2008, “한국 이민정책의 수립현상: 확대와 포섭의 방향으로”, 『한국사회학』 제42집 제2호, pp. 106-114; 신지원, 2011, 『이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구』, p. 9; 이병하, 2011, “한국 이민관련 정책의 입법과정에 관한 연구”, 『의정연구』 제17권 제1호(통권 제32호), p. 82.

15) 신지원, 2011, 『이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구』, p. 10.

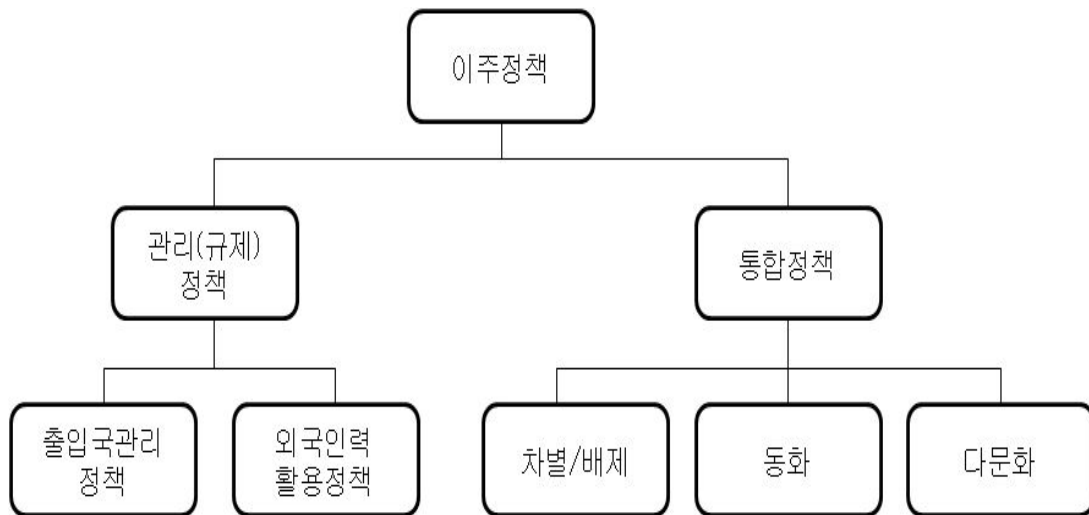
16) 박혜진, 2011, 『한국의 외국인 노동자 정책결정 과정 연구: 산업기술연수생제의 고용허가제 도입 비교를 중심으로』, 서강대학교 일반대학원 석사학위 논문, p. 14.



## 제2절 이주민정책의 유형

이주민정책은 아래 <그림 1>과 같이 정책의 필요시기에 따라 제1단계 규제 및 활용정책과 제2단계 통합정책으로 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 즉, 외국인 이 유입되기 시작하면 관리(규제) 및 활용 정책이 우선적으로 필요하고, 시간이 경과하여 이주민들이 유입국에 정착하기 시작하면 통합정책의 수립이 요구되기 때문이다.<sup>17)</sup>

<그림 1> 이주정책의 유형



우선 국제이주에 대한 국가의 정책은 출입국관리법, 이민법 등 법률적·제도적 형태로 나타난다. 국민국가의 출입국에 대한 제도적 조건은 국제이주의 양과 질을 결정하는 핵심적 변수가 된다. 출입국관리란 국가 간에 왕래하는 인적이 사항을 규제하고 국가의 이익과 자기보존을 추구하는 국가주권의 행사에 의한 국내 행정의 한 분야로서 내국인의 출입국심사와 외국인의 국내체류의 적정한 관리를

17) 이해경, 2007, “이민 정책과 다문화주의: 정부의 다문화 정책 평가”, 『동북아시아위원회 용역보고서 : 한국적 “다문화주의”의 이론화』, p. 220.

주요 내용으로 한다.<sup>18)</sup> 특히 외국인의 국내 이입에 대한 국가의 규제는 자유이입, 이입장려, 선별이입, 이입 억제 그리고 이입 금지 등 총 다섯 가지로 구별할 수 있다.

우선 첫째 자유이입은 이주민의 유입과 귀환을 완전히 자유롭게 허용하는 자유방임 정책이다. 이 정책의 경우 제한된 상황에서나마 자유로운 이동이 가능했던 1950년대 이후의 유럽공동체와 1990년대의 유럽연합(EU)에서 발견되나 이 경우에도 역내 국가 출신이라는 단서가 붙었다. 즉, 어떠한 국민국가도 이주민의 자유이입 정책을 실시하지는 않는다. 둘째, 이입장려란 외국인으로부터 이주민을 유치하거나 이주노동자를 수입하는 정책을 의미하며, 셋째 선별이입은 이주민을 선별적으로 받아들이는 정책으로 수용국의 요구에 의해 실시되는 것이다. 대표적인 사례는 1920년대 미국정부가 실시했던 ‘출신국별 신규 이민 할당제도’가 있다. 넷째 국가가 외국인의 이입을 억제하는 정책인 이입억제정책은 차별적으로 배제된 특정 대상으로 실시된다. 마지막으로 외국인의 장기 체류와 국적 취득이 거의 불가능한 이입금지는 이주민의 유입을 허용하지 않은 북한, 쿠바 등 극소수의 국가에서만 나타난다.<sup>19)</sup>

한편, 경제가 일정 수준에 도달하게 되면 소득수준의 상승으로 특정업종을 중심으로 취업기피현상이 발생하게 되고 이에 따라 해당 분야에 대한 외국인 인력 수요가 발생하게 된다. 또한 고용주들은 노동비용 감축을 통해 이윤을 확대하거나 외국 인력 사용을 통해 생산현장에서의 비조합원을 늘려 노조 조직력을 약화시킴으로서 근로자에 대한 통제를 자연스럽게 강화시키고 내국인 노동자의 임금인상을 억제시키는 등 다양한 이유에서 외국인 인력을 사용하고자 한다.<sup>20)</sup> 프리드만의 주장처럼 국가는 고용주들의 요구를 수용하여 외국인 인력활용 정책을 시행하게 된다.

이러한 외국인 인력활용정책은 공급주도적 인력제도와 수요주도적 인력제도 등 크게 두 가지로 유형화 가능하다. 공급주도적 인력제도는 외국인 인력의 유입과정이 인력공급자인 이주노동자에 의해 주도되며 외국인 이주를 희망하면 이주

18) 김태환, 2010, 『외국인근로자의 법적 지위에 관한 연구』, 동국대학교 대학원 석사학위 논문, p. 39.

19) 유길상 외, 2005, 『이민정책에 관한 연구』, 고령화 및 미래사회위원회, pp. 28-30.

20) 윤정향, 2009, 『외국인력 수요분석 및 활용방안』, 한국고용정보원, pp. 3-5.

를 희망하는 잠재적인 외국인 풀로부터 양질의 외국인 인력을 선별하기 위한 수입국의 절차가 이루어진다. 예를 들어 전문기술, 언어능력, 재산상태, 교육 수준 등 일정한 자격요건을 갖춘 인력을 대상으로 점수제(point system)를 통해 일정 점수 이상인 외국인에 한해 영주와 취업자격을 부여한다. 이에 비해, 수요주도적 외국인력제도는 외국인력의 수요자인 유입국의 고용주가 외국인의 고용을 허가에 줄 것으로 정부당국에 요청함으로써 외국 인력의 도입이 시작되며, 유입국의 정부는 이주민 고용이 내국인의 일자리를 잠식하지 않고 내국인의 임금이나 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않는 경우에 한해 이주민의 고용을 허가하며 고용허가를 받은 고용주는 외국 인력을 허가받은 분야에 허가받은 인원의 범위 내에서 고용주의 책임 하에 외국인을 선별하여 고용하게 된다.<sup>21)</sup>

마지막으로 이주민에 대한 사회통합정책은 크게 차별과 배제, 동화 그리고 다문화주의(다원주의)로 나타난다. 마르티니엘로(Marco Martiniello)는 이주민에 대한 논의는 동화주의 대 다원주의, 개인주의 대 공동체주의, 평등주의 대 차별주의 등 이원적 대립으로 조건지어져왔다고 보았으며, 국가 관리의 모델로서 동화주의적 접근, 다원주의적 접근 그리고 차별적 포섭 혹은 배제 모형을 설명하고 있다. 이와 유사하게 카스텔과 밀러(Castles and Mille) 역시 국민국가가 선택하는 이주민 통합정책의 유형을 동화모형, 차별적 배제모형, 다문화주의 모형 등 세 범주로 구분하고 있다.

우선, 동화모형(assimilationist model)은 이주민이 출신국의 언어, 문화, 사회적 특성을 완전 포기하여 주류사회의 구성원들과 차이가 없게 되는 것을 이상으로 삼는다. 이주민을 수용하는 국가는 이주민들에게 문화적 동화를 대가로 치르는 조건으로 '국민'으로 합류하는 것을 허용한다. 따라서 동화주의를 추구하는 국가 내의 잠재적 소수집단이나 이주민들은 다수집단 속으로 융합되어 결과적으로 이주민과 소수집단의 성원은 그 특징과 문화적 정체성을 잃어버리거나 아니면 사적 영역에서 은밀하게 보존될 수밖에 없다. 이를 위해 국가는 이주민들에게 다수의 문화와 정체성의 전이를 용이하게 하고, 가속화하기 위한 다양한 정책을 시행한다. 특히, 국적과 시민권 정책에 있어 정부의 방침은 대개 이주민을 국민이라는 공동체 안에 포함시키기 위해 대부분 자기 영토 내에서 출생한 모든 사

21) 이규용, 2010, 『외국인 인력정책의 기초연구』, IOM 이민정책연구원, p. 7.



람들에게 자동적으로 국적을 부여하는 속지주의 정책을 채택하며, 귀화 문제에 있어서도 이주민들을 국민이라는 공동체 틀 안에 포함시키기 위해 절차를 간소화시킨다. 다만, 이 과정에서 이주민의 문화, 언어, 생활습관을 금지하거나 유지하도록 지원하지는 않으며 직업이나 교육의 기회에서 인종차별 금지 등 정책적으로 이주민이 쉽게 적응 동화하도록 지원하고 사회 참여를 유도한다. 즉 국가는 어디까지나 개인적 선택이며 국가는 소수인종에게 고유문화를 포기할 것을 강요하지 않지만 유지하기 위해 어떤 지원도 하지 않는다.

다음으로 차별적 배제 모형(differential exclusionary model)은 국민국가가 자국 내 이주민의 존재 자체를 인정하지 않고 이주민들을 국가의 안전을 위협하는 요인으로 생각하는 태도에 기반을 두는 것이다. 이러한 인식은 국가로 하여금 국적의 권리를 이주민들을 사회 내에 포섭하기 위함이 아닌 배제의 수단으로 사용하게 한다. 차별적 배제 모형은 이주민을 3D 직종과 같이 특정한 노동시장 영역에만 받아들이고 내국인과 동등한 복수혜택을 비롯하여 국적, 시민권, 피선거권 부여와 같은 사회적, 정치적 영역에는 제한하는 모형으로 국가가 원치 않은 이주민의 정착을 원천적으로 차단함으로써 이주민들에 대한 배제를 의도한다.<sup>22)</sup> 이 모형을 따르는 국가들은 대부분 속인주의 혹은 혈통에 의한 권리로 국적을 부여하며 귀화가 가능하나 엄격한 조건이 따르고 그 절차가 길고 복잡하며 많은 비용이 든다. 반면, 자국 내 기업과 산업의 경쟁력을 유지하기 위하여 '우수 전문기술인력 이주민'의 자국 유치를 위한 '선별적 이주정책과' 이들의 정주화를 권장하기 위한 정책을 취하려는 경향이 있으며, 결혼이주민은 적극적으로 수용하고 통합하려는 또 다른 특징을 지닌다.<sup>23)</sup> 차별과 배제모형의 전형적인 예는 1960년대 독일에서 이주노동자를 받아들일 때 사용한 '손님노동자제도'(guest worker system)와 호주의 '백호(White Australia)주의' 정책에서 찾을 수 있다.<sup>24)</sup>

22) 장대환, 2010, 『다문화 사회통합을 위한 정책적 대응 : 정책모델 유형 선정 기준을 중심으로』, 중앙대학교 행정대학원 석사학위 논문, p. 32.

23) 김홍매, 2011, 『한국과 일본의 국제이주정책 비교: 노동력 이주를 중심으로』, 전남대학교 대학원 박사학위 논문, p. 32.

24) 1960년대 독일의 경우 초청노동자들은 노동시장의 몇 분야에 별다른 어려움 없이 포섭된 반면, 국가는 이들이 독일 사회 내에 문화적으로 동화되는 것은 장려하지 않았다. 당시 독일은 여러 가지 방법으로 이주민들이 자신들의 문화를 유지할 수 있도록 장려했지만, 이는 다문화 사회의 성립을 위해서가 아니라 반대로 이주민들이 고향으로 돌아가는 것을 도와줌으로서 독일의 문화적 단일성을 보존하기 위한 행동이었다. 반면 백호주의란 호주에서 백인 이외의 인종, 특히 황색인종의 이주를 배척하고 정치·경제에서뿐만 아니라 사회적·문화적으로도 백인사회의 동질성을 유지하여야 한다는 주장과 운동이다. 백호주의제도는 1901

마지막으로 ‘샐러드 그릇(salad bowl)’<sup>25)</sup>으로 비유되는 다문화주의 혹은 다원주의 모형은 이주민들이 자신들의 문화를 지켜가는 것을 인정하고 장려하며 다양성이 공존하는 가운데 집단 간 상호 존중의 질서가 자리 잡도록 하는 데 정책의 목표가 있다. 이 모델은 소수집단이 자신의 특수성을 버리거나 완전한 참여를 제한받지 않더라도 주류사회에 완전한 일원이 될 수 있다고 본다. 따라서 각 인종, 민족의 전통적 문화, 언어, 생활습관을 국가가 적극적으로 보호, 유지하기 위해 공적원조를 하는 것과 더불어 인종차별 금지, 적극적 차별시정조치를 도입하여 각 집단내의 불만의 축적을 예방하고자 하는 정책을 펴게 된다.<sup>26)</sup>

---

년 제정된 이민제한법안(Immigration Restriction Act)에 잘 나타나있다. 동 법안의 제3조는 호주로의 이주를 제한하는 경우를 명시하고 있는데, 그 중 가장 처음 언급되는 것이 유럽에서 통용되는 언어들 중 하나로 50단어로 이루어진 단락을 받아쓰지 못하는 경우이고 마지막 항은 호주 내에서 육체노동을 하기 위한 계약이나 협의를 체결하는 경우이다. 따라서 이러한 목적으로 호주로의 이주를 원하는 비유럽계 이주자들을 통제하였다. 김민정, 2011, 『한국과 호주의 이민정책 변화 요인 분석 : 정치주도세력의 인식, 이익과 정치적 능력』, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, p. 60; 마르코 마르티니엘로·윤진 옮김, 2002, 『현대사회와 다문화주의』, p. 76.

- 25) 샐러드는 각기 다른 형태와 맛을 가진 각종 채소와 과일들이 모여, 공통의 드레싱에 의하여 공평하고 동등하게 뒤섞인 것이다. 그래서 다문화사회를 ‘섞어놓은 샐러드’(tossed salad)라고 부른다. 유사한 표현으로 ‘종족적 모자이크’(ethnic mosaic) 또는 ‘무지개 연합’(rainbow coalition)을 사용하기도 한다.
- 26) 한승준, 2008, “동화주의 모델위기와 다문화주의 대안론”. 『한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집』, p. 107.

<표-1> 이주민에 대한 정책모형<sup>27)</sup>

	차별적 배제모형	동화모형	다문화주의모형
정책 정향성	국가 및 사회가 원치 않은 이주민의 영주가 능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지하 려 함	‘국민됨’을 전제로 조속한 동화를 지원 하고 제도적으로 내 국인과 평등하게 대 우하려 함	소수자의 동등한 가 치를 인정하고 이에 대한 보존을 지원하 며 적극적 조치 등 우대조치를 마련하 려함
정책목표	인종적 소수자의 제거 및 최소화	소수자의 주류사회 동화	다양성 인정과 공존 을 위한 통합
국가역할	적극적 규제	제한적 지원	적극적인 지원
이주민에 대한 관점	이방인, 위협적 존재	완전한 동화를 전제 로 인정	상호존중과 관용
평등개념	차별의 정당성 강조	사회보장 및 기회의 평등	적극적 조치
법적수단	단속 및 추방	비차별의 제도화	제반 권리의 허용
정주화	불가능	비교적 가능	가능
국적부여 원칙	숙인주의, 엄격한 조건	속지주의, 용이한 조 건	속지주의, 이중국적 허용
정체성	이질화	동질화	이질화
사례국가	독일, 일본	프랑스, 영국	캐나다, 호주

이처럼 최근 이주민들을 받아들이고 있는 어느 국가에서나 통합이 중요한 정책 이슈로 등장하고 있으며, 이주민의 통합정책은 각 국가의 역사, 정치, 사회적 배경에 따라 매우 다르게 나타나고 있다. 다만, 통합에 대한 정책적 접근은 이주의 역사 및 배경, 정책대상과 이주민 인구의 특성 등에 따라 국가별로 상이하게

27) 박진경, 2010, “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용”, 『한국정책학회보』 제19권제3호; 조옥라·박재목·설동훈·신광영·이송희·이은주·정민자·조은·조금희·최병두, 2006, 『다문화 개방사회를 위한 사회정책 연구』, p. 266, <표 1> 다문화정책 모형’ 재인용.

나타나고 있으며, 이는 곧 이주민의 통합에 대하여 보편적으로 합의되고 단일화된 정의나 이론 또는 모델 역시 존재하지 않음을 의미하는 것이다.<sup>28)</sup>

그러나 이주민을 일방적으로 동화시키는 것은 다원화되고 있는 사회에서 오히려 역작용을 유발할 수 있으므로 장기적 관점에서 다양성과 차이에 대한 인정과 조화로우미를 추구해야 한다. 다양성에 대한 인정은 우리 사회의 파편화나 균열을 의미하는 것이 아니며, 오히려 다문화사회에서 차이를 인정하고 관용하면서 사회적 응집을 이루어내기 위한 기본 조건이다. 통합정책의 궁극적 목표는 이주민들이 주택, 취업, 교육, 사회적 관계망, 사회참여 등을 통해 스스로 독립적인 삶을 영위할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 통합은 한 방향 즉 이주민들이 주류 사회에 일방적으로 동화되는 것이 아니라 주류 사회가 교육 등을 통해 이주민들의 문화, 종교, 풍습 등을 수용할 수 있도록 쌍방향적으로 이루어져야 할 것이다. 그러므로 이주민을 수용하는 국가의 구조와 기구 등이 이주민들을 배려하는 체계가 갖추어져야 하며, 더불어 사회의 시민의식과 태도가 차이와 다양성을 인정하고 이를 관용적으로 포용할 수 있어야 할 것이다. 정부 제도와 정책도 사회 복지적 접근에서 탈피하여 이주민들이 수용국의 한 구성원으로서 역할을 할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 이주민 역시 새로운 사회 구성원으로 자신의 권리만이 아니라 책임과 의무를 수행하는 것을 잊지 않아야 한다. 이렇게 서로에 대한 책임과 의무를 가질 수 있을 때 향후 다원화된 사회에서 발생하는 사회적 비용의 증가를 줄일 수 있다.<sup>29)</sup>

28) 신지원, 2011, 『이주민 통합과 다층적 통합거버넌스에 대한 개념적 이해』, IOM 이민정책연구원 워킹페이퍼, p. 3.

29) 이선주·민무숙·신현옥·이태정, 2009, 『다민족·다문화사회의 이행을 위한 정책패러다임 구축Ⅲ : 다문화 사회의 통합과 다각적 협력체계 증진방안』, 한국여성정책연구원.

## 제3장 국내거주 외국인 유입 현황

### 제1절 외국인 국내 유입 현황

한국사회로의 외국인 근로자의 유입은 1980년대 말 중국동포의 유입과 함께 시작 되었다. 1987년부터 친척방문 등의 이유로 들어온 중국동포는 중국과의 관계 개선이라는 정치적인 변화로 한국을 방문하다가 국내 건설업계의 극심한 인력난으로 취업기회를 얻게 된다. 그리고 1993년 말 정부가 ‘산업기술연수생제도’를 선택하여 14~15개 아시아 국가로부터 외국인연수생을 공식적으로 유입하기 시작하면서, 국내 외국인근로자의 국적은 더욱 다양해졌다.

한편, 한국은 국제결혼에 있어서도 1990년대 초반을 기점으로 ‘국제결혼 송출국’에서 ‘국제결혼수용국’으로 변모하였다. 즉, 1990년대 이전까지는 우리사회의 국제결혼이란 가난한 한국의 여성들이 주로 미국으로 또는 일본으로 결혼이주를 떠남이 대부분이었고, 국내로의 결혼이주는 매우 드물었다. 그러나 1990년대 이후에는 한국 국민이 국제결혼을 통해 해외로 이주하는 사례가 크게 줄어든 반면, 외국인이 한국으로 혼인하여 들어오는 경우가 증가하였다. 이는 이웃 중국과 동남아시아 여성에게 한국의 위상이 높아져 결혼이주로서의 국제결혼이 크게 증가하였고, 국내에 이미 들어와 일하고 있는 외국인 근로자와의 국제결혼도 증가하였기 때문이다. 1990년대 초반 국제결혼은 농촌 총각 장가보내기 사업으로 추진되었다. 그러나 1990년대 말 국제결혼중개업체가 크게 증가하면서, 2000년대 이후 그 규모가 급증하여 2004년 전체 결혼의 약 14%가 국제결혼일 정도였다. 그리고 국내 국제결혼의 70% 이상이 외국인 여성과 한국인 남성간의 국제결혼이다. 국내로의 외국인 여성 결혼이주현상은 중국(중국동포 포함) 여성의 유입에 의해 주도되고 있으며, 2004년 이후에는 베트남여성의 결혼이주가 크게 증가하였다.<sup>30)</sup>

출입국·외국인정책본부의 『2010년도 통계연보』에 따르면 2010년 말 기준 국내에 체류외국인은 1,261,415명이었다. 이는 전체 인구의 2.5%(50,515,666명)이

30) 이혜경, 2010, 『한국의 이민정책사』, IOM 이주정책연구원, pp. 8-9.

다. 이 중 장기체류자는 1,002,742명, 단기체류자<sup>31)</sup>는 258,673명이다.

<표-2> 국내 체류 외국인 현황<sup>32)</sup>

구분 \ 연도	2006년	2010년
체류 외국인	910,149	1,261,415
전체 인구 (인구대비 비율)	48,991,779 (1.86%)	50,515,666 (2.50%)
장기체류 외국인	660,607	1,002,742
단기체류 외국인	249,542	258,673

아래 <표-3>와 같이 국적별 체류외국인 현황을 살펴보면, 중국이 608,881명 (48.3%)으로 가장 많고, 이어 미국 127,410명(10.1%), 베트남 103,306명(8.2%), 일본 48,905명(3.9%), 필리핀 47,241명(3.7%) 순으로 나타났다.

<표-3> 국적별 체류 외국인 현황<sup>33)</sup>

(2010. 12. 31. 현재, 단위 : 명)

구분	총체류자	합법체류자	불법체류자
중 국	608,881	532,315	75,566
미 국	127,140	122,297	4,843
베트남	103,306	87,866	15,440
일본	48,905	48,206	699
필리핀	47,241	35,985	11,256
타이	44,250	31,842	12,408
인도네시아	31,728	26,982	4,746
몽골	29,920	19,037	10,883
우즈베키스탄	25,895	20,166	5,729

31) 단기체류자라 함은 90일 이하 국내에 체류하는 외국인을 말함.

32) 법무부 출입국·외국인정책본부, 『2010 출입국·외국인정책통계연보』, p. 264.

33) 법무부 출입국·외국인정책본부, 『2010 출입국·외국인정책통계연보』, p. 272.

구 분	총체류자	합법체류자	불법체류자
타이완	24,760	23,920	840
캐나다	20,435	19,895	540
스리랑카	18,377	16,437	1,940
방글라데시	12,605	7,098	5,507
캄보디아	12,192	11,101	1,091
파키스탄	10,319	7,340	2,979
네팔	9,834	8,029	1,805
러시아	9,767	8,513	1,254
오스트레일리아	8,469	8,330	139
인도	7,117	5,768	1,349
영국	5,458	5,396	62
미얀마	4,565	3,281	1,284
홍콩	3,742	3,529	213
기타	46,509	39,567	6,942
총합	1,261,415	1,092,900	168,515

<표-4> 체류자격별 외국인 현황<sup>34)</sup>

(2011.9.30. 현재, 단위 : 명)

체류자격별 현황			
문화예술(D-1)	95	전문직업(E-5)	629
유 학(D-2)	73,063	예술홍행(E-6)	4,009
산업연수(D-3)	3,235	특정활동(E-7)	12,748
일반연수(D-4)	54,118	비전문취업(E-9)	235,807
취 재(D-5)	90	선원취업(E-10)	7,988
종 교(D-6)	1,546	방문동거(F-1)	41,752
주 재(D-7)	1,613	거 주(F-2)	141,303
기업투자(D-8)	7,372	동 반(F-3)	16,901
무역경영(D-9)	4,597	영 주(F-5)	59,222
교 수(E-1)	2,481	관광취업(H-1)	830
회화지도(E-2)	22,144	방문취업(H-2)	296,624
연 구(E-3)	2,480	기 타	5,804
기술지도(E-4)	156	총 계	996,607

34) 법무부 출입국·외국인정책본부, 자주 찾는 통계(2011년 3분기).



<표-5> 자격 체류 외국인 현황<sup>35)</sup>

(2011.9.30. 현재, 단위 : 명)

구 분	외국인근로자	결혼이민자	유학생
총계	600,138	143,253	93,232
필리핀	30,336	7,993	570
몽골	11,859	2,397	4,898
중국 <sup>36)</sup>	318,381	65,074	67,973
한국계	296,326	29,894	2,360
스리랑카	20,416		
베트남	66,463	36,315	3,235
타이	23,839	2,591	
인도네시아	28,661		658
우즈베키스탄	21,251	1,817	729
파키스탄	5,307	686	
캄보디아	11,512	4,481	
방글라데시	8,853		611
키르기스스탄	1,207		
네팔	10,667	795	
미얀마	4,912		
티모르민주공화국	560		
일본	1,612	10,955	2,433
미국	14,258	2,348	1,229
캐나다	4,659	1,132	
러시아	2,771	1,303	597
영국	2,939		
오스트레일리아	717		
뉴질랜드	656		
기타	8,302	5,366	10,299

위 <표-4>와 같이 체류 자격별 외국인 현황을 살펴보면, 취업(방문 & 비전문취업이 532,431명으로 가장 많았고 다음으로 거주 141,303명, 유학 73,063순으로 많이 나타났다. 한편 <표-5>와 같이 2011년 9월 현재, 유형별 국내 거주 외국인 현황을 살펴보면 외국인근로자 600,138명, 결혼이주민 143,253명, 유학생 93,232명으로 나타났다.

35) 법무부 출입국·외국인정책본부, 자주 찾는 통계(2011년 3분기) 자료 재구성.

36) 한국계 포함.



## 제2절 외국인 국내 유입의 시기별 특징

한국의 최초 국외 인구 이동의 시기 및 구분은 학자마다 차이가 있다. 우선, 윤인진(2004)은 한국 이주사를 크게 네 개의 시기로 구분하고 있다. 첫 번째 시기는 구한말 농민, 노동자들이 기근, 빈곤 등을 피해 중국, 러시아, 하와이로 이주한 1860년대부터 1910년까지의 시기이다. 두 번째 시기는 1910년부터 1945년까지로 일제 통치시기에 토지와 생산수단을 빼앗긴 농민과 노동자들이 만주와 일본으로 이주했다. 세 번째는 1945년부터 1962년까지인데 한국전쟁 전후로 발생한 전쟁고아, 미군과 결혼한 여성, 혼혈아, 학생 등이 입양, 가족재회, 유학 등의 목적으로 미국 또는 캐나다로 이주한 시기이다. 마지막으로 네 번째 시기는 1962년부터 현재까지로 이 시기부터 정착을 목적으로 한 이주가 시작되었다고 언급하고 있다.

신정환(2005)은 구한말 이후 한인 이주사 시기를 윤인진과 마찬가지로 크게 4가지로 구분하고, 그 유형을 분류하였다. 1860년대부터 1910년대까지 경제적 궁핍으로부터 탈출하기 위한 이주, 1910년부터 1945년까지 주권의 상실과 함께 심화된 경제적 궁핍과 정치적 압제로부터의 도피나 강제 이주, 1945년 해방 이후 1962년 이전까지 전쟁 후유증으로 인한 입양, 국제결혼 등 다양한 동기로 인한 산발적 이주, 그리고 1962년 해외이주법 제정을 계기로 이루어진 공식적 이주 등으로 구분하고 있다.<sup>37)</sup>

정성호(2008)은 한인 이주 발생의 시기를 1860년으로 잡고, 이주의 유형을 구디아스포라와 신디아스포라로 나누었다.<sup>38)</sup> 본격적인 해외이주의 기록이 시작된 1860년부터 1945년까지의 구디아스포라 시기에는 러시아, 중국, 일본, 미국 등지로의 이주를 포함하여 농업, 망명, 노동 이주의 성격을 띠고 있으며, 1962년 한국 해외이주법이 제정된 이후 미국, 독일, 캐나다, 브라질 등지로 이동한 신디아스포라 시기에는 가족, 투자 이주의 성격을 지닌다고 설명하고 있다. 김계르만(2005) 역시 이주 발생의 시기를 대지주·관료·고리대금업자들의 횡포와 흉작에 따른

37) 국사편찬위원회, 2005, “중남미 한인 이민 역사”, 『재외동포사회의 역사적 고찰과 연구방법론 모색』.

38) 디아스포라(diaspora)용어는 그리스에서 유래된 말로 분산(分散) 또는 이산(離散)이라는 의미를 가지고 있다.

배고픔을 피하기 위해 한인들이 러시아 국경지대에 정착한 1860년으로 규정하고 있다. 한편, 홍사연, 김사헌(1979)은 한국 근대적 개념의 이주가 발달 된 시기를 수민원<sup>39)</sup>이 설립된 1902년으로 규정하고 있다. 이 시기 이전에는 국외 이주의 성격이 전쟁, 정략 등의 정치적 요인에 의해 좌우된 강제이민, 또는 경제적 동기에 의한 유민적(流民的) 성격의 이주로 점철된 것이었다는 점을 차치하고서라도 당시에 국외 이주를 순수하게 국가정책으로 채택하거나, 또는 이를 전담하는 부서도 없었던 반면 1902년에 이르러서는 유사(有史) 이래 최초로 정부부처 내에 이주사무전담기구가 설치되었을 뿐더러 이주의 성격도 대부분의 근대적 서구이주의 성격이 그러했듯 경제적 동기가 다분히 작용하였기 때문이다. 반면, 외교통상부(2009)에서는 한국 이주사의 시작을 1905년 한·미 정부간 합의 하에 하와이 사탕수수농장으로의 노동이주로 기록하고 있다.<sup>40)</sup>

이렇듯 한국 국민의 최초 해외 이주시기에 대한 견해의 차이가 존재하기는 하나 1948년 정부 수립 후 해외 이주가 정책적으로 적극 장려되기 이전인 1960년까지는 해도 한국인의 해외이주는 그다지 활발하지 못하였다. 그러나 1960년대 초 정부가 급증하는 인구문제 해결과 국내 잉여 노동력의 소화, 실업자 구제 및 외화 획득을 위해 해외 진출 정책을 추진하게 이른다. 그리고 1962년 국민의 해외 진출 장려를 통한 인구 수준의 적정화와 국민 경제의 안정 및 국위의 선양을 목적으로 한 “해외이주법”을 제정함으로써 한국인의 해외 이주 활성화 계기가 마련되었으며 이후 1980년대 말까지 한국 사회에서 이주는 한국인의 ‘국외이주’가 주를 이루었다.<sup>41)</sup>

그러나 한국 사회는 1980년대 말부터는 자국민의 국외 이주는 크게 감소하고, 대신 외국인근로자들이 국내로 들어오는 이주의 변천(migration transition)’을 겪게 된다.<sup>42)</sup>

39) 수민원[綏民院]은 대한제국시대에 외국 여행권을 관장한 관청으로, 1902년 궁내부의 부속기관으로 설치되었다. 관원으로 칙임관(勅任官)인 총재(總裁)·부총재·감독 각 1명, 주임관(奏任官)인 총무국장(總務局長) 1명 및 비서관·문서관·회계과장을 맡는 참서관(參史官) 3명, 판임관(判任官)인 주사 6명 및 정원이 일정하지 않은 위원을 두었다. 한민족문화대백과.

40) 외교통상부, 2009, 『한국외교 60년』, p. 311.

41) 해외이주법은 해외이주에 관한 사항을 규정하기 위해 제정한 법률로서 1962년 3월 9일에 제정되었다. 동법은 해외이주를 하는 자의 편의를 도모하고 해외이주절차가 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위하여 필요한 사항을 규정해 놓았다.

42) 이해경, 2010, 『한국의 이민정책사』, IOM 이주정책연구원, p. 5.

## 제4장 노무현 정부 이후 한국의 이주민정책

### 제1절 이주민정책의 전개과정

한국에서 처음으로 외국인의 출입국을 관리하던 법은 『외국인의 입국·출국과 등록에 관한 법률』이었다. 이 법은 ‘한국에 주재하는 외교영사관 및 그 가족 또는 외국정부의 공무를 띤 자를 제외한 외국인의 입국·출국 및 등록’에 관한 사항을 정하기 위해 1949년 11월 17일에 제정되었으나, 한국 국민의 출입국에 관해서는 규정되지 않은 등 미비한 점이 많아 1963년 3월 5일에 폐지되었고, 같은 날 출입국관리법이 제정되었다.<sup>43)</sup> 이주민들의 유입이 급속히 증가하기 이전까지 한국에 장기체류하려는 외국인은 매우 적었고, 유일한 장기체류 외국인 집단이던 화교도 1972년 32,989명을 정점으로 계속 감소하는 추세였기 때문에 한국에 거주하는 외국인 관련 정책은 ‘출입국관리법’이면 충분했다.<sup>44)</sup>

즉, 한국의 경우 외국인 유입이 본격화되기 이전까지 이주민에 대한 정부의 정책은 상당히 배타적이었다. 우선 『출입국관리법』을 통해 외국인을 관리·통제함으로써 이주민들의 장기체류를 막으려했다. 예로써, 1983년 개정에서는 외국인의 입국절차를 간소화하고 거류신고 외국인의 범위를 91일 이상 체류자로 변경했지만 그들의 장기체류를 막기 위해 체류기간 갱신허가 횟수를 2회로 제한하였다. 또한 1997년 개정되기 이전까지 『국적법』에서는 한국에서 출생한 외국인 이주민의 2세 또는 3세에게 자동적으로 한국 국적을 부여하지 않았으며, 귀화 역시 쉽지 않게 까다로운 조건을 이주민들에게 요구했다. 즉, 이주민들이 한국으로 귀화하기 위해서는 1) 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있어야 하며 2) 만 20세 이상으로서 본 국법에 의하여 능력이 있어야 하며 3) 품행이 단정하고 4) 독립의 생계를 유지할 만한 자산 또는 기능이 있어야 했다. 그러나 이러한 조건을 만족시키기는 이주민들이 많지 않았기 때문에, 이주민의 한국 귀화는 매우 드문

43) 김태환, 2010, 『외국인근로자의 법적 지위에 관한 연구』, 동국대학교 대학원 석사학위 논문, p. 40.

44) 이정남, 2008, “동북아의 차이나이스 디아스포라와 국가정책: 한국과 일본의 사례를 중심으로”, 『국제지역연구』 제12권 제3호, p. 260.

일이었다. 결국 외국인들의 유입이 본격화되기 시작한 1990년대까지 한국은 외국인  
인의 장기체류를 불허했고 귀화조건도 까다로웠으며 여러 정책에서 외국인들을  
규제하였다.<sup>45)</sup>

그러나 점차 한국의 경제가 성장하고 3D업종에 대한 인력난이 극심해지자  
정부는 이를 해결하기 위해 공식적인 외국인력 수입 방안을 모색하게 된다. 하지  
만 외국인 인력의 도입은 처음부터 쉽지 않아 1989년 이후 업계, 노동계, 정부  
및 학계에서 외국인 유입에 대한 찬반 논쟁이 시작된다. 우선, 인력난이 심각한  
업계를 중심으로 ‘외국인 노동자 수입 불가피론’이 주장되었다. 1989년 5월에는  
주택사업협회가 건설인력 부족의 심화에 따른 노동시장 개방의 필요성을 강조하  
면서 정부에 해외인력 수입을 건의하였고, 서울시내버스운송조합·중소기업협동  
조합중앙회·대한상공회의소 등 사용자 단체들은 ‘임금상승, 국내 노동자의 3D  
업종 기피로 기업 활동에 막대한 지장이 초래하고 있기 때문에 외국인 노동자  
수입을 허용할 것’을 정부에 강력히 요구하기 시작한다. 이에 노동계에서는 외국  
인 인력의 유입이 시기상조이며, 국내 노동자의 취업 기회 박탈과 노동조건 개선  
에 걸림돌로 작용할 우려가 있다는 점에서 반대 입장을 표명한다. 이러한 상황  
에서 한국 정부는 일본의 연수생제도를 모방하여 사용자(고용주)와 노동자의 요구  
를 모두 수용할 수 있는 절충안을 모색하였으며, 1991년 10월 법무부 훈령 제255  
호로 『외국인 산업기술 연수 사증발급 등에 관한 업무처리 지침』과 그 시행  
세칙을 제정하여 1993년 11월 1일부터 시행하였다.<sup>46)</sup>

『외국인 산업기술 연수 사증발급 등에 관한 업무처리 지침』은 연수 목적  
사증의 발급대상자로 외국환 관리법에 의해 외국에 직접투자하거나 외국 기업과  
합작으로 외국에 투자한 산업체, 기술개발촉진법에 의하여 외국에 기술을 제공하  
는 산업체, 대외무역법에 의하여 외국에 산업설비를 수출하는 사업체, 외국인에  
대한 연수가 불가피하다고 판단하여 주무부처의 장이 추천하는 산업체에 연수하  
려는 자로 확대 규정하였다. 이는 해외투자기업에 고용된 외국인 노동자들의 기

45) 전재호, 2007, “이주의 세계화에 따른 한국의 외국인 정책 변화: 일본의 사례를 참고하여”, 『한국과 국제 정치』 제23권 3호, pp. 201-204.

46) 임채환·김홍매·임채완, 2011, “한국의 국제노동력 수출 및 유입정책 분석”, 『한국동북아논총』 제16권 제 2호, pp. 200-201; 조진경, 2003, 『외국 인력 고용의 현황과 과제 : 고용허가제 도입의 전망과 과제』, 연 세대학교 경제대학원 석사학위 논문, p. 9.

능향상 도모 및 이를 통한 기술 이전, 경제협력추구 뿐만 아니라 외국인 연수생의 도입으로 간접적으로 3D 중소기업체의 인력부족을 지원할 목적을 내포하고 있었다. 또한 정부는 동 지침에서 연수 허용인원도 기업 규모에 따라 차이가 있지만 종래의 상시근로자의 1%수준에서 최고 10%까지 확대하였으며, 연수기간도 종전의 3개월에서 6개월로 늘리고 한 차례 한하여 연장이 가능하도록 하였다.

그러나 정부가 공식적으로 외국인 노동자 수입을 허용한 산업연수생제도는 중소 3D 업종의 인력난 해소에 도움은 되었지만, 외국인 노동자를 ‘노동자’가 아닌 ‘연수생’으로 활용한 정책으로 연수생의 작업장 이탈과 그에 따른 불법체류자를 양산하였다는 비판에 직면하게 되었고, 이에 정부는 고용허가제로의 변화를 모색하게 된다.

특히, 1995년 1월 9일 네팔인 산업기술연수생 13명이 서울의 명동성당에서 산업연수생제도의 부당성을 폭로하는 농성을 일으킨 사건을 계기로 1995년 2월 3일 산업기술연수생제도의 개선책이 발표된다. 그리고 한국 정부는 1995년 2월 14일에 『외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침(노동부 예규 제258호)』을 제정하고 발표하여, 그 해 3월 1일부터 외국인 산업기술연수생에게 산재보험·임금 지불·금품청산·근로시간 준수 등의 법적 보호를 부여하는 한편 산업안전보건법상의 안전과 보건상의 조치 및 건강진단 등을 실시하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 실질적으로 법률과 현실의 괴리로 인해 외국인 노동자에 대한 법적인 보호는 부족해 인권침해와 임금체불 문제가 계속되었다. 또한 송출 비리와 관련된 연수생들의 연수업체 이탈이 계속되고 이들이 불법체류자가 되면서 산업기술연수생제도를 개선해야 한다는 요구가 더욱 커지게 되었다.<sup>47)</sup>

결국, 정부는 산업기술연수제도를 보완하기 위한 논의를 진행하던 중 1997년 9월 경제장관간담회에서 중소기업의 경영여건을 감안하여 산업기술연수생제에 기반을 둔 ‘연수취업제’로 일단락 짓고, IMF에 따라 경제위기 등으로 고용허가제 논의는 중단된다.<sup>48)</sup>

47) 김병준, 2006, 『외국인근로자 고용허가제 결정과정 분석: Kingdon의 정책흐름모형 적용을 중심으로』 서울대학교 대학원 석사학위 논문, pp. 59-60.

48) 연수취업제도는 연수생 중 1년 6개월 이상 연수활동을 마친 자로서 연수업체가 추천하고 중소기업회장이 확인 한 자에게 ‘외국인 연수취업 자격시험’에 응시할 자격을 주고, 해당 시험에 합격하였을 경우 1년간 법적인 근로자 신분으로 근무할 수 있도록 하는 제도임.



그리고 2000년대 초 외국인 노동자의 인권문제가 국내·외 인권단체에 의해 제기되자, 그 해 4월 김대중 대통령의 지시로 고용허가제에 대한 논의가 재개된다. 그러나 노동부의 고용허가제 입법화 노력은 중소기업협의회는 물론 산업자원부, 중소기업청, 법무부 등의 반대로 결실을 맺지 못하게 된다. 그 이후 김대중 대통령의 후원으로 2002년 11월 집권여당인 새천년민주당 이재정 의원 등 33인이 ‘외국인근로자의 고용허가 및 인권보장에 관한 법률’을 국회에 제출하였다. 그러나 동 법안은 재계와 중소기업의 반발에 부딪치게 된다. 즉, 외국인 인력을 사용하는 국내 고용주들은 외국인 노동자들이 근로기준법을 적용받고 노동3권이 보장되는 등 내국인과 동등한 대우를 인정받게 될 경우 인건비가 상승하게 됨으로서 결과적으로 경영난을 겪게 될 수밖에 없으며, 국내근로자의 일자리가 감소하여 실업률을 증가시킬 수 있다고 우려하였다.<sup>49)</sup> 이에 재계는 중소기업의 경영난을 이유로 정부의 고용허가제 정책을 강력히 반발하고 나섰으며, 중소기업대표들도 대규모 집회를 갖고 고용허가제의 철회를 요구하였다.

반대로 노동자집단과 시민·사회운동단체에서는 외국인 근로자에 대한 인권유린, 노동 착취를 방조하는 기존 산업기술연수생제도의 폐단을 근절하고, 국내 노동시장의 왜곡현상을 바로잡기 위한 새로운 제도로써 고용허가제 도입을 지지하였다. 한편 노동자들에 있어 고용허가제의 도입은 필연적으로 내국인 근로자의 일자리 감소와 임금하락이라는 기대비용을 야기한다. 그럼에도 불구하고 산업연수생제도 도입 시기와 다르게 고용허가제를 지지했던 이유는 내국인 근로자에 대한 일자리 침식수준이 심각하지 않을 것이라는 예상과 보편적이고 규범적인 가치를 강조함으로써 사용자(자본가) 집단을 압박하고, 대중적 지지를 획득할 수 있을 것이라는 기대 때문인 것으로 보인다.<sup>50)</sup>

이러한 연유로 2002년 11월에 국회에 제출되었던 ‘외국인근로자의 고용허가 및 인권보장에 관한 법률(안)’은 2003년 7월 31일에 이르러서야 외국인연수취업제도와 고용허가제의 병행 실시라는 조건부로 통과가 되었다. 그러나 이 두 제도가 병행 실시되자, 각 제도로 도입된 외국인근로자 간에 형평성 시비 등의 문제

49) 파이낸셜뉴스, 2003.3.30; 동아일보, 2003.3.28; 한국경제, 2003. 4.16.

50) 박혜진, 2011, 『한국의 외국인 노동자 정책결정과정 연구: 산업기술연수생제와 고용허가제의 도입 비교를 중심으로』, 서강대학교 대학원 석사학위 논문, pp. 38-39.

점이 드러나게 된다. 이에 2005년 7월 외국인력정책위원회에서는 기존의 산업연수생제를 폐지하고, 2007년 1월부터 고용허가제로 일원화한다는 방침을 확정하였다.<sup>51)</sup> 이처럼 한국의 이주민 정책은 외국인력 활용에 대한 제도변화와 함께 2004년 이후부터 사회통합정책의 방향으로 나아가기 시작한다.<sup>52)</sup>

## 제2절 이주민정책의 전환 : 사회통합정책의 도입

노무현 정부 이전의 한국 사회에서는 출입국 정책과 외국인력 활용정책은 있었어도 이주민들에 대한 사회통합정책은 전무하였다. 그러나 2006년 이후 정부는 이주민의 사회부적응으로 인한 사회 갈등을 최소화하기 위한 통합정책을 홍수처럼 쏟아 내고 있다.<sup>53)</sup> 그렇다면 한국의 이주민통합 정책은 어떻게 확대되어 진행되고 있는가?

한국에서는 2000년대 들어서면서 사회통합정책으로서 ‘다문화’에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 한국에서 다문화에 대한 관심은 외국인근로자와 결혼이주 여성의 수가 급격히 늘어가는 상황을 반영하는 것으로 장기체류 외국인들의 실태를 조사하고 그들의 처지를 향상시킬 수 있는 정책적 대응을 모색하는 과정에서 검토되기 시작하였다. 즉, 정부와 지방자치단체들은 한국의 저출산률과 고령화 문제의 해법으로서 국제결혼을 후원하였고, 결혼이주여성과 다문화자녀의 사회통합문제를 해결하기 위해 국민들에게 거부감이 없이 전달되고 전 세계적 경향에 부합되는 ‘다문화’라는 이름의 정책을 고려하게 되었으며, 이는 인권을 중시하는 노무현 정부의 국정철학과 맞물려 각 부처별로 이주민 관련 정책을 추진

51) 고용허가제는 외국인력을 고용하려는 사업자가 직종과 목적 등을 제시할 경우 정부(노동부장관)이 그 타당성을 검토하여 허가여부를 결정한다. 고용허가를 받은 사용자는 국외에서 직접 모집하거나 대통령령이 정한 공공단체 또는 비영리법인을 통해 모집할 수 있으며, 외국인근로자는 송출국의 국가기관 또는 그 국가가 인정하는 기관을 통해야 한다. 사용자는 1년 이내의 기간을 정하여 노동허가를 받은 외국인 근로자와 고용계약을 체결하게 되는데, 계약을 체결할 때 임금·근로시간·휴일·휴가 등 근로조건에 관한 사항과 동거를 위한 가족동반 금지에 관한 사항 등이 포함된다. 이 제도는 사업자에게 허가권을 행사함으로써 외국인근로자에 대한 초과수요를 사전에 통제할 수 있으며, 사업자가 내국인근로자를 고용할 수 없음을 입증하여야만 외국인근로자를 고용할 수 있게 되어 있다.

52) 이해경, 2010, 『한국 이민정책사』, IOM 이민정책연구원, p. 17.

53) 이성순, 2010, “이민자 사회통합정책의 현황과 과제”, 『사회과학연구』 제21권 4호; 이해경, 2007, “이민정책과 다문화주의 : 정부의 다문화 정책 평가”, 『동북아시아위원회 용역보고서』.

하게 되었으며, 이는 2006년 4월 국정과제회의에서 구체화 된다.<sup>54)</sup> 당시 국정과제회의에서 노무현 대통령은 관계 부처로부터 ‘여성 결혼이민자 가족 및 혼혈인, 이주자의 사회통합을 위한 대책’을 보고 받은 후 “다인종, 다문화로의 진전은 거스를 수 없는 대세로 역제의 단계를 넘어선 만큼 양적, 질적 차원에서의 세밀한 대책을 마련하고 지속적으로 관리해야 하며, 양적 측면에서 우리 사회가 감당할 수 있도록 최소한의 규제 마련 등 속도조절이 필요하지만, 질적 측면에서 이주자들의 인권을 신장하기 위한 다문화 정책을 본격적으로 추진하는 등 포용 노력을 강화할 시점”이라고 강조하였다.<sup>55)</sup>

이러한 노무현 대통령의 발언이 있는 후 2006년 5월 26일 학계·시민단체·관계 부처들이 참여한 제1회 외국인정책회의에서 『외국인 정책 기본방향 및 추진체계』를 발표하였다. 정부가 추진한 『외국인 정책 기본방향 및 추진체계』는 ‘외국인과 더불어 사는 열린사회 구현’이라는 비전과 ‘외국인 인권존중과 사회통합’, ‘우수 외국인력 유치 지원’이라는 정책목표 하에 1) 외국국적 동포 포용 2) 결혼이민자·외국인여성·외국인 자녀의 권익향상 3) 난민에 대한 실질적 지원 4) 외국인근로자 처우 개선 5) 불법체류외국인의 인권보호 6) 다문화사회로의 통합 기반 구축 등 총 6개의 이행과제와 그에 따른 세부 추진 과제를 담고 있었다.<sup>56)</sup>

한편, 2007년 재한외국인이 한국사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고 한국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회환경을 만들기 위한 『재한외국인 처우 기본법』이 제정되었다. 이와 같이 노무현 정부에서부터 시작된 이주민에 대한 사회통합정책은 이명박 정부에 들어서도 계속 이어지고 있다. 이명박 정부의 등장 이후 이주민에 대한 문제는 인권의 관점에서 국가경쟁력의 관점이 더해지면서 한층 더 중요한 사회쟁점으로 부각되고 있으며 사회통합의 필요성을 제기하고 있다.<sup>57)</sup>

우선, 2008년 3월에는 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수

54) 윤인진, 2008, “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로”, 『한국사회학』 제42집 제2호, pp. 77-78; 박진경, 2010, “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용”, 『한국정책학회보』 제19권 제3호, p. 277.

55) 연합뉴스, 2006.4.26.

56) 청와대 성명 자료실, 2006.05.26

57) 양기호, 2010, “전환기 한국의 다문화정책과 사회통합”, 『국토』 통권 제342호, p. 12



있도록 하는 『다문화가족지원법』 제정되어 시행되었다.<sup>58)</sup> 동 법률은 다문화가족에 대한 차별 및 편견 예방, 사회적응교육과 훈련 등을 지원, 가족상담, 부부교육 등 문화적 차이를 고려한 전문적 서비스의 제공, 다문화가족 내 가정폭력을 방지하기 위한 가정폭력 상담소 및 보호시설의 확대, 가정폭력으로 인한 혼인관계 종료시 각종 지원 등과 같은 조항을 두고 있다. 또한, 2010년 1월, 해외 전문 인력의 비자신청 및 외국인 유학생 등의 재입국 절차가 대폭 간소화되는 등 그해 2월부터 출입국·체류·국적제도가 대폭 개선되었고, 외국인 전문 인력에 대한 거주·영주자격 부여 방식이 점수제로 바뀌었다.<sup>59)</sup>

아울러 한국 정부는 법무부주관 하에 2009년부터 국적을 취득하고자 하는 이주민을 주요 대상으로 언어교육과 다문화사회이해 중심으로 구성된 5단계 사회통합프로그램을 시범적으로 실시하고 있다. 그리고 2009년 5월에는 법무부 산하 기관으로 한국이민정책발전재단이 설치되었으며, 그 해 9월에는 이민정책에 대한 장기적인 전략과 체계적인 연구를 위한 한국이민정책연구원도 설립되었다.<sup>60)</sup> 그 밖에도 중앙정부의 각 부처에서는 소관법률을 근거로 다양한 형태로 이주민 관련 사업을 진행하고 있다. 주요부처별 다문화관련 소관정책의 영역 및 대상과 정책의 초점을 살펴보면 다음 <표-6>와 같다.

58) 배병호, 2009, "제한외국인 처우 기본법상 사회통합에 관한 연구", 『성균관법학』 제21권 제1호.

59) 양문승·윤경희, 2010, "이명박 정부의 다문화가정 정책 추진 성과 및 문제점 : 경찰활동 관점에서의 평가", 『한국행정학회 2010년도 추계국제학술대회 자료집』, p. 248.

60) 양기호, 2010, "전환기 한국의 다문화정책과 사회통합", 『국토』 통권 342호.

<표-6> 중앙 부처별 소관 정책 현황<sup>61)</sup>

부 처	정책영역	정책대상	관련 법규	정책초점
법무부	출 입 국 · 국 적 · 이주	입국 외 국인 · 일반국민	국적법, 출입국관리법, 재한외국인 처우 기 본법, 법교육지원법	- 외국인정책 총괄 - 이주민 사회통합, 체류질서
보건복지가족부	가족복지 · 사회복지	다문화 가족	다문화가족지원법, 결혼중개업의 관리에 관한 법률	- 결혼이주여성의 사회적응 - 다문화가족의 복지 증진
문화체육관광부	문 화 · 체 육 · 예술 · 관광	이주민 · 일반국민	문화예술진흥법, 재한 외국인 처우 기본법, 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률, 국어 기본법, 도서관법, 박 물관 및 미술관진흥법	- 다문화에 대한 인 식제고 - 이주민 문화 · 언어 적 적응 지원
교육과학기술부	제도권교육 · 인적자원개 발	이주민 · 자녀	다문화가족지원법	- 다문화가족 자녀 교육지원 - 학습능력 향상 환 경 조성
노동부	고 용	외국인근 로자	외국인근로자의 고 용 등에 관한 법률	- 외국인근로자 고용허가 - 사회적 적응
행정안전부	지방행정	이주민	재한외국인 처우 기 본법, 다문화가족지 원법	- 이주민 지역정착 지원
여성부	성평등 · 여성인권	결혼이주 여성	가족폭력방지 및 피 해자 보호 등에 관한 법률, 여성발전기본 법, 경제단절여성 등 의 경제활동 촉진법	- 이주여성의 인권 증진 - 이주여성의 사회 적 적응
농림수산식품부	농업인 교육훈련	이주여성 농업인		- 이주여성농업인 맞 춤형 영농교육

61) 유의정 · 조규범 · 조주은, 2009, 『다문화정책의 추진실태와 개선방향』, 국회입법조사처, pp. 20~22, 표 재 구성.

한편, 이주민에 대한 문제에 있어서는 여야를 막론하고 한국의 정당들은 ‘다문화’라는 프레임 아래에서 비슷한 입장을 취하고 있으며, 국내 거주 이주민들의 사회통합을 강조하고 있다. 대표적 사례로 2011년 부산에서 발생한 한 귀화 여성의 목욕탕 출입사건을 들 수 있다. 당시 목욕탕 주인은 “에이즈에 걸렸을 수 있는 ‘외국인 여성’은 받지 않는다”는 이유로 우즈베키스탄 출신 귀화 여성의 목욕탕 출입을 허용치 않았다. 이 사건은 언론을 통해 크게 이슈화되어 인종차별금지법 서명운동으로 이어졌으며, 보기 드물게 여야는 혼연일체가 되어 인종차별법 제정에 적극적으로 나서게 된다.<sup>62)</sup>

이명박 정부에서 여당인 한나라당에서는 다문화가족이 증가함에 따라 다문화가족이 우리 사회에 적응해 사회·경제적인 몫을 다할 수 있도록 꾸준한 맞춤형 복지 지원정책을 체계화할 필요성을 제기하였다. 그들은 2010년 제5회 동시지방선거에서 ① 결혼이주민 사회통합프로그램 개선 사회통합프로그램 운영기관을 확충해 국제결혼 과정부터 입국 전·후까지 다문화가족의 건강 상담·의료·교육·취업지원 등 결혼이주민의 사회적응 지원을 강화하고, 사회통합을 위한 생애주기별 맞춤형 지원 실시 ② 다문화가족이 한국의 법과 제도를 올바르게 이해하여 우리 사회에 빠르게 정착할 수 있도록 생활법률과 법·문화교육에 대한 지원을 강화, ③ 다문화가족 자녀들을 글로벌 인재로 성장 할 수 있도록 미래 국제지도자 육성 프로그램 운영 ④ 다문화가족을 위한 외국어 방송을 추진하고 대학입시에 외국어 선택을 다양하게 할 수 있도록 하는 중앙공약을 내세웠다.<sup>63)</sup>

반면, 이명박 정부 하에서 제 1야당인 민주당은 지난 2008년 11월 다문화가족 특별위원회를 출범시켰다.<sup>64)</sup> 이후 2010년 지방선거에서 민주당은 “다문화가 공존하는 사회, 다문화가 경쟁력인 사회를 만들겠습니다.”라는 슬로건을 가지고 ① 결혼이주민 신규고용촉진장려금’ 지급 등 결혼이주민 취업지원 강화, ② 다문화가족 자녀 양육 및 교육지원 강화, ③ 배우자 및 국민대상 다문화 인식개선 프로그램 확대 · 수도권 내 다문화가족지원센터 설치 확대, ④국제결혼중개업 관리·

62) MBC, 2011.10.18.

63) 한나라당 홈페이지, <http://www.hannara.or.kr> (검색일 : 2011. 07. 03).

64) 연합뉴스, 2008. 11. 5.

감독 강화, ⑤ 이주민의 이해와 요구를 정책으로 반영하는 시스템 구축 등을 공약으로 내세웠다.<sup>65)</sup> 또한, 2011년 1월 민주당 이찬열 의원은 다문화가족과 관련한 주요 정책을 심의·조정하기 위해 국무총리 소속으로 다문화가족정책위원회를 두도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 다문화가족지원법 일부 개정안을 발의했다. 동 개정안에 따르면 다문화가족정책위원회는 다문화가족 정책의 수립·평가와 다문화가족 관련 조사·연구, 각종 다문화가족 지원 사업의 조정 및 협력 등의 사항을 심의·조정한다. 아울러 이번 개정안은 전국에 200개 가까이 산재한 다문화가족지원센터의 효율성을 높이기 위해 중앙센터, 광역센터, 지역센터로 세분화해 각각의 역할을 명시했다. 이와 함께 국가와 지방자치단체가 결혼이주 여성의 국어 교육을 위한 학습지원을 할 수 있도록 근거를 마련하였다.<sup>66)</sup>

2010년 창당한 국민참여당은 사회분야의 기본 정강정책으로 이주민 문제를 다루고 있다. 즉, 사회적 소수자의 인권과 평등권을 보장하고 개방적인 다문화 사회를 실현하며, 사회적 소수자가 사회적 차별에 고통 받지 않은 건강한 사회를 구축하기 위해 성 소수자 등 사회구성원 누구나 고유의 정체성을 존중받아야 하며, 자신의 정체성을 실현하기 위한 보편적 권리를 보장받아야 한다고 주장하고 있다. 이러한 정책기조에 따라 취업, 결혼, 이민 등으로 들어온 외국인, 재외동포, 새터민들이 문화적 언어적 장벽을 극복할 수 있도록 지원하고, 온전한 한국인으로 성장할 수 있도록 이주민 자녀의 학습 환경을 보장하며, 지역별 다문화센터의 활성화라는 정책을 제안하였다. 민주노동당 역시 2007년 대선문화공약에서 문화 다양성의 원칙을 제도화시키겠다고 발표하고, 이주노동자들을 문화적 동질화의 대상이 아닌 한국 사회를 더욱 더 문화적으로 건강한 다원적 다문화 사회로 만들 수 있는 주체가 될 수 있도록 하겠다고 밝혔다.

한편, 창조한국당은 강령에 다원적 가치를 존중하기 위해 다문화, 다언어의 사회적 다양성을 존중하는 문화공동체의 형성을 촉진시킨다고 표명하고 있다. 특히 창조한국당은 국내 정당에서는 최초로 18대 총선에서 필리핀 출신의 이주 여성 헤르난데즈 주디스 알레그레를 비례대표 후보로 공천한 바 있다. 반면, 진보신당의 경우 여타 정당에 비해 이주민의 정치적 권리를 인정하자는 점에서 진일

65) 민주당 홈페이지, 「2010 지방선거 공약집 "민주당의 생활정치" e-Book」 (검색일 : 2011. 7. 3)

66) 연합뉴스, 2011. 1. 16.

보적이다. 진보신당은 사회적 약자로서 소수자인 이주노동자, 이주민들에게 선거권·피선거권, 거주 및 이주의 권리, 가족구성원 및 각종 사회적 권리들을 보장하기 위해 실질적인 제도적 장치를 마련하겠다고 밝힌 바 있다. 특히 ‘이주노동자, 결혼 이주여성 등 다양한 이주민들에게 차별 없이 모든 권리를 보장하고 다문화주의의 풍토를 일구나간다’라고 표명하고 다음과 같이 다섯 가지 정책을 제안한다. 구체적으로 살펴보면 1) 모든 이주민에게 최소한의 생계 유지를 위해 경제활동에 참여할 권리와 차별받지 않을 권리를 보장하고, 완전한 노동기본권을 인정하며, 질병과 빈곤이 국적과 피부색을 가리지 않는 것과 마찬가지로, 의료, 교육, 복지 등 사회적 권리를 모든 거주민에게 보장할 것 2) 모든 인간이 억압과 착취, 박해를 피해 피난처를 구하고 망명할 권리를 보장하며, 국가가 이들을 정치적으로 보호하고 사회 경제적 자유를 보장할 의무를 다하게 할 것 3) 모든 이주민은 국적 선택의 권리를 가지며, 이로 인한 불이익을 받아서는 안 될 것 4) 또한 체류자격과 상관없이 거주지역의 정치적 결정 과정에 참여할 권리를 보장하고, 문화 향유와 사상 이념의 자유 또한 완전히 인정할 것 5) 더 나아가 이주노동자와 결혼 이주 여성 등 다양한 이주민들이 자신의 정체성을 인정받으면서도 더불어 공동체를 이룰 수 있는 다문화주의의 풍토를 일구 나갈 것 등이 그것이다.<sup>67)</sup> 마지막으로 보수적 성향의 자유선진당 역시 정강정책 제4조에는 과감한 개방으로 국제경쟁력을 제고하고 세계화 시대에 맞는 다양하고 창의적인 문화를 발전시키며, 자유무역협정과 영어공용교육을 적극 추진하고 적극적인 국제공헌으로 국제위상을 제고하고, 다민족·다문화 사회에 능동적으로 대처한다고 명시하고 있다.

이처럼 정부와 여야 그리고 시민단체를 막론하고 현재 한국 사회에서는 다문화 사회의 도래에 따른 사회통합의 필요성이 강조되고 있다. 그러나 타국에서 이주한 노동자와 그 가족을 통합하기 위해 통합정책을 실시했던 서구 이주 수용국과 달리 한국에서는 결혼이주민들의 증가가 그 계기로 작용하였다. 즉, 결혼이주민의 증가 전에는 이주노동자 중심으로 외국인력 활용정책이 추진되었으나, 결혼이주민이 증가하자 이에 대한 대응으로 사회문화적 측면까지 포괄하는 통합정책으로 바뀌게 된 것이다. 그러나 앞서 살펴본 정부의 사회통합정책의 대상은 대다

67) 2009년 3월 29일 개최된 정기당대회 2차 회의에서 채택한 ‘진보신당 연대회의 강령’ 발췌.

수 결혼이민자와 그들의 자녀 등 한국인과 혈족관계에 있는 외국인이며, 사회통합정책의 기조는 결혼이민자와 그들의 자녀가 한국사회와 문화에 성공적인 적응, 동화하는 것을 목적으로 한다.

반면, 한국 국적을 가지지 않고 국내 사업장에서 근로하는 외국인 근로자의 유입은 3D 업종을 중심으로 한 인력난을 타개하기 위해 정부가 자구책으로 1993년에 시행한 산업기술연수제도에 의해 시작되었다. 그러나 산업기술연수제도가 의도와 달리 불법체류 및 불법취업에 따른 인권탄압과 차별로 이어지는 등의 문제가 발생하면서 2004년부터 고용허가제가 시행된다. 산업연수제도에서 고용허가제로의 전환은 외국인 근로자의 노동권 측면에서 진일보한 것이지만, 이 역시 정부의 철저한 통제 하에서 특정부문이나 특정기술범주에 한하여 단기적으로만 개방하는 방식을 취하고 있다. 또한 외국인 근로자에 대한 지원서비스가 한국외국인 근로자지원센터나 한국산업인력공단 등을 통해 제공되기는 하나, 실질적 측면에서 최저임금 및 산재보험 등 최소한의 적용대상으로 남아있고, 자유구직은 물론 사업장 이동도 금지됨으로써 아직까지도 인권침해 논란의 중심에 서있다.

이처럼 한국의 사회통합정책의 주 대상은 결혼이민자와 그 자녀들로서 이들을 제외한 여타의 이주민 집단은 아직까지도 규제와 관리의 대상인 것이다.<sup>68)</sup> 그러나 결혼이민자 이외의 영주권자나 귀화자 등 정주자 집단이 늘어나고 있고 법적 체류기간을 넘어서 거주하는 외국인 노동자들이 상당수에 이를 정도로 실질적 장기거주 내지 정주화가 진행되고 있다는 점에서 다양한 이주형태를 포괄할 수 있는 사회통합정책이 요구된다.<sup>69)</sup>

68) 원숙연, 2008, “다문화주의시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인 대상 정책을 중심으로 한 탐색적 접근”, 『한국행정학회보』 제42권 제3호, pp. 37-40.

69) 한승준, 2011, “다문화정책의 개념, 현황 및 과제”. 『The KAPS』, 한국정책학회, p. 17.



## 제5장 한국 이주민집단의 정치참여와 반이주민 정서

### 제1절 이주민 집단의 정치참여

근대 주권국가는 국민 혹은 정치 공동체 내에서 특정 권리와 의무를 갖춘 시민을 구성원으로 한다. 국민은 주권국가의 구성원을 말하지만 시민은 주로 재산 소유권, 선거 참여권, 재판받을 권리와 여타 의무를 갖는 법적, 사회적 구성을 지칭한다. 시민권이란 정치공동체의 일원이 됨으로서 획득하게 된 '권리와 의무의 묶음'을 말하는데, 주로 투표권, 정치참여, 사회 구성원으로서의 자격 등을 의미한다. 시민의 실질적인 정치참여와 그 실재는 근대 민주주의의 필수적인 요소이다.

그러나 오늘날 시민권을 단순히 시민의 권리와 의무 관계를 규율하는 법률적 문제로 한정하기에는 문제가 있다. 서구에서는 주로 노동자, 여성, 흑인, 이주민, 유대인 등에 대해 차별적으로 적용되어 왔는데, 특히 비(非)시민에 대해서는 편입, 동화, 전향, 배제, 추방, 학살 등의 조치가 이루어져 왔다. 시민권 문제는 곧 누구에게 어떤 권리를 부여하고, 누구에게 이를 허용하지 않을 것인가를 결정하는 포용과 배제의 문제를 포함하게 된다. 다시 말해, 이주 수용국은 새로운 이주민들을 그 사회의 '시민'으로 인정할 수 있는가라는, 경계를 설정하는 문제에 직면하게 되는 것이다. 즉, 포용과 배제를 구분하고 경계를 설정하는 것은 사회 구성원들에게 '내가 속한 공동체는 어떤 가치를 지향하고 있으며' '나는 이 공동체의 가치 실현을 위해 어떤 역할을 해야 하는가' 등을 물으며 끊임없이 구성원과 공동체 간의 피드백을 요구한다.<sup>70)</sup> 반대로, 자의에서이든 아니면 어쩔 수 없는 선택이었던 자신이 본래 속해있던 나라를 떠나 새로운 나라에 정착하려는 사람들은 새로운 정치공동체에 소속되기를 원한다.

그렇다면 정치공동체인 국가를 구성하는 국민의 범주에 누구를 포함하고 누구를 배제할 것인가? 이 문제는 전근대에서 근대로의 전환 시기 대부분의 정치

70) 김동춘, 2006, "한국의 분단국가 형성과 시민권 : 한국전쟁, 초기 안보국가에서 '국민 됨'과 시민권", 『경제와 사회』 제70호, p. 170; 박성우, 2011, 『EAI 국가안보패널보고서 : 경제 위기 이후 지구화 과정과 문화영역의 변화 추이- 시민권, 다문화주의, 민주주의, 종교』, pp. 6-7.



공동체가 직면했던 가장 중요한 문제 가운데 하나였다. 오늘날 세계의 모든 국가는 자국의 시민이 될 수 있는 자격을 제한하고 있고, 자국에 입국하는 사람들 중에 불법적으로 들어오는 경우를 막기 위해 물리력을 동원하여 국경을 감시하고 통제한다.<sup>71)</sup> 즉, 근대국가는 공통의 혈연, 언어, 문화, 역사 등을 공유하는 그리고 무엇보다 공통의 정체성(identity)과 소속감을 공유하는 사람들을 국민으로 재편하여 공동체 구성원으로 포함하는 한편 ‘이방인(Strangers)’을 ‘타자(Others)’화하고 배제한다. 그리고 대부분의 나라에서 국민들에게만 국적 또는 시민권을 부여하고 ‘비국민들(non-nationals)’에게는 이러한 권리를 부정함으로써 법적 제도적으로 표상되었다.<sup>72)</sup>

마셜(T.H.Marshall)은 시민권을 시민적 권리(civil rights), 정치적 권리(political rights), 사회적 권리(social rights)로 구분하고 그중 정치적 권리는 선거권자 또는 피선거권자로서 정치권력의 행사에 개인들의 참여가 보장되는 것으로 정의하였다. 구체적으로 살펴보면, 18세기에 시민적 권리가 형성되었고 사유재산의 자유, 계약체결의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 법 앞의 평등 등 개인의 자유를 실현시키기 위해 필요한 권리이다. 이후 19세기에 ‘정치적 권위를 부여받은 기구의 구성원으로서 혹은 그러한 기구의 구성원을 선출할 수 있는 유권자로서 정치권력의 참여할 수 있는 권리’가 발달한다. 마지막으로 사회적 권리는 최소한의 경제적 복리나 보호의 권리로서 사회적 자산을 동등하게 향유하고 사회의 통상적인 기준에 따라서 문명화된 생활을 누리는데 요구되는 권리를 말한다. 마셜에 따르면 시민권은 완전한 한 사회의 구성원에게 주어지는 것이며 그 지위를 소유한 사람은 권리와 의무 면에서 동등하다는 것이다. 이처럼 구성원의 지위와 평등을 함축하는 시민권의 원리와 계급 불평등으로 대변되는 자본주의 체계가 어떻게 공존이 가능한가에 답하고자 했던 마셜은 공식적인 정치적 평등과 사회경제적 불평등 사이의 모순을 해결하기 위한 정치적 수단으로서의 시민권 확장을 제안한다.<sup>73)</sup> 이러한 마셜의 유형화에 따라 바우빅(Rainer Bauböck)은

71) 김남국, 2005, "경계와 시민: 국민국가의 국경통제는 정당한가?," 『한국과 국제정치』 제21권 제2호, p. 156.

72) 김범수, 2009, "국민의 경계설정: 전후 일본의 사례를 중심으로," 『한국정치학회보』 제43집 제1호, pp. 177-178.

73) 이주연, 2005, 『세계화 시대의 대안적 시민권 : 한국적 적용의 모색』 고려대학교 대학원 석사학위 논문, pp. 11-12.

사회적 권리로서 이주민의 포함은 가장 발전된 양상을 보여주고 있는 반면, 정치적 권리는 배제되어 있다고 밝히고 있다.

터너(B. S. Turner) 역시 마셜의 시민권 이론에 의미와 범위를 확장하여 “계급 대립, 인종 갈등, 이주사회의 갈등을 통해 표출되는 사회적 폭력은 시민에 대한 보편적 정의(universal justice)를 확대시키는 잠재적인 요인으로 간주하고 있음을 언급하며, 시민권 발달의 중요한 요인 중 하나로써 이주라는 현상에 주목할 것을 주장한다. 즉, 그는 외국인의 유입으로 인해 시민권을 획득하고자 하는 외국인들의 투쟁이나 내국인들과의 갈등에 초점을 맞출 필요가 생긴다는 것이다.<sup>74)</sup>

소이살(Yasemin N. Soysal)은 기존의 국가와 후기 국가 모델의 구성에 대해 비교하며 아래의 표와 같이 새로운 시민권을 구분한다.

<표-7> 기존 국가 시민권과 후기 국가 멤버십의 비교<sup>75)</sup>

구분	기존 국가의 시민권	후기 국가의 멤버십
시 기	19세기~20세기 중반	2차 세계대전 이후
지리적 구분	주권국가 경계	유동적 경계
구성원과 지역적 적합성	일치	불일치
권리/특권	하나의 법률상의 지위	다양한 법률상의 지위
멤버십의 기본 토대	공유된 국민성	보편적 인간성
적법성의 근원	국가	다국적 커뮤니티
멤버십의 관리	국가	국가

소이살은 세계화로 인해 개인과 국가의 관계가 재구성되고 있으며, 개인이 국가로부터 부여받은 권리는 더 이상 국가의 소속을 전제하지 않는다고 주장한다. 대신 초국가적으로 적용되는 인권규범과 보편적 인간지위(universal personhood)에 대한 존중이 권리 부여의 기준이 된다고 본다. 그는 개인과 국가의 관계가 느슨해지는 과정에서 전통적인 시민권 개념을 대체할 새로운 시민권의 개념을 ‘탈

74) 광원섭, 2007, 『이주민 통합 전략의 국가 간 다양성 비교 : 프랑스와 스웨덴을 중심으로』, 한양대학교 대학원 석사학위논문, p. 4.

75) 김희선, 2009, 『다문화사회 국제이민민의 시민권 비교 연구』 고려대학교대학원 석사학위 논문, p. 12 <표 2-1>재사용.

국가적 성원권(postnational membership)'이라 명명하였다. 바우빅과 터너와 마찬가지로 소이살(Soyсал) 역시 이주민의 정치적 권리는 시민권의 다른 권리들에 비해 부여되고 있는 범위가 제한적이라는 사실을 지적한다.<sup>76)</sup>

시민의 실질적인 정치참여에 대한 권리와 그 실체는 근대 민주주의에 필수적 요소이다. 정치참여란 정부의 정책과정과 기업·시민사회의 의사결정에 직·간접적으로 영향을 미치기 위하여 시민 각자가 자신의 정치적 견해를 공개적으로 표현하거나 다른 사람의 정치적인 의견을 경청하는 정치적 행위를 의미한다. 래스터 밀브래스와 조엘(Milbrath, Lester W. & Goel, M. L.)은 정치참여를 정부와 정치를 지지하거나 이들에 영향을 주기 위해 추구하는 모든 시민의 정치적 행위라고 정의하고 투표행위, 선거운동, 정치단체활동, 정치인 및 공무원에 대한 압력 활동 등이 정치참여의 형태라고 주장하였다.<sup>77)</sup> 최근 미국이나 프랑스 사례에서 볼 수 있듯이, 이주민들이나 비시민권자들은 대중의 시위와 저항, 파업, 보이콧 등과 같이 이주국가에서 정치적 활동에 참여해 왔을 뿐만 아니라, 정당이나 압력 단체, 초국가적(transnational)조직, 공간, 공동체 등에 주도적으로 참여하고 있기도 하다. 그러나 이러한 형태의 정치참여와 활동 등은 종종 불안전하고 우연적이며 이주민들의 요구를 정치적으로 반영하는 데 있어 적지 않은 한계를 지니고 있다. 만약, 자본과 노동이 이동할 수 있는 반면에 정치적 권리가 이동할 수 없게 된다면 이주민들이 착취당할 가능성은 너무 크다.

근대 이후 구성원의 정치참여권은 기본권이나 사회적 권리만큼 당연하고 필수적인 권한으로 인식된다. 사회에 살고 있는 모든 이들은 삶에 직결된 문제를 결정하는 정치에 참여하고 영향을 미치고자 노력한다. 정치참여권이란 우선 정치과정에 참여하는 권리로 설명될 수 있다. 정치란 공적인 영역에서 규율을 만들고 집행하는 정책결정과 정책 집행과정, 그리고 이에 영향을 미치는 행동들을 의미한다. 그렇기 때문에 정치에 참여한다는 것은 일상적으로 느끼는 문제들을 공적 영역에서 제기하고 논의하여 새로운 정책이나 법안을 만들어냄으로써 그들의 가치를 실현하고 각 개인 또는 집단의 관심과 이익에 따른 가치 배분 작업에 동참

76) 오정은, 2009, "벨기에의 외국인 참정권에 관한 연구", 『유럽연구』 제27권 제3호.

77) 김상돈 외, 2008, "자발적 결사체 가입이 정치참여에 미치는 영향: 정치효능감과 시민권 덕목의 매개효과 분석", 『사회과학연구』 제16집 제1호, p. 72.

하는 것이다. 이 과정에서 제외된다면 자신들이 지향하는 가치를 실현할 기회도 갖지 못하며, 자신들에게 돌아올 몫도 제대로 챙기지 못하게 된다. 이주민들은 전통적으로 이 공적영역에서 제외되었다.

정치에 참여한다는 것은 개인이나 집단에 의해 일상적인 문제가 제기되는 것에서부터 우리가 보통 정치 영역이라고 부르는 의회나 행정부 또는 법원에서 이러한 문제들을 결정, 집행하거나 판단하는 과정에 참여 한다는 것을 의미한다. 정치가 작동하는 단계를 보면 첫 단계는 개인이나 집단이 중요한 정치문제를 인식하는 것이다. 아무리 중요한 문제라도 인식하지 못한다면 정치의제로 올라 갈 수 없다. 다음으로 인식의 단계를 넘어서서 사회적 관심사로 제기되는 관계이다. 정치과정에서 문제를 인식하고 제기하는 것은 개인이나 집단 등 모든 단위에서 이루어질 수 있다. 개인이 직접 문제를 제기하기도 하고 이익집단이나 시민사회 단체 또는 정당 등에서 공론화시키기도 한다. 세 번째 단계는 관심사가 된 정치 문제에 대해 지지와 반대 여론이 생겨나고 이를 해결하기 위해 여러 가지 방안이 제기 되는 단계이다. 이렇게 사회적 관심 속에서 쟁점이 된 사안들은 정책 결정 기관인 국회나 행정부 등에서 정책화 되거나 법제화 되는 등 일정한 조치가 이루어진다. 마지막 단계에서는 결정된 사항을 실제로 집행하여 그 효과를 얻는다. 이는 결정된 정책이나 법안을 중앙정부나 지방정부가 집행하는 것을 말한다.

이렇게 볼 때 정치에 제도적으로 참여한다는 것은 바로 이 과정에 참여하는 것을 뜻한다. 개인이나 집단으로 문제를 인식하고 제기하기도 하며 문제에 대한 찬반의견을 제시하기도 하고 대표자로서 의회 행정부 법원에 참여하여 정책결정, 집행에 참여하는 것이다.<sup>78)</sup>

그렇다면 현재의 정책이 부당하다고 느끼고 해당 문제를 공론화시키며 지지 혹은 반대 여론을 형성하는 일련의 과정을 정치참여라고 한다고 정의할 때 한국에 거주하는 이주민들은 정치에 참여하는 주체적인 정치적 행위자로 파악 할 수 있을까? 한국에 거주하고 있는 거주 이주민에게 가장 중요한 이슈는 자신들의 권익과 정체성을 보장 받을 수 있는 정책결정과정에서의 정치참여가 주 과제가 될 것이다.

한국에 외국인근로자가 본격적으로 유입된 1990년대 들어서면서부터 외국인

78) 조현옥, 2011, “여성과 정치참여”, 『젠더정치학』, 한울아카데미, pp. 94-97.

근로자 문제도 함께 대두되기 시작한다. 그 문제의 핵심은 한국의 외국인근로자 정책이 원칙적으로 단순 기능 인력의 국내취업을 금지하는 정책을 고수하였다는 데 있었다. 당시 외국인근로자는 나날이 증가한 반면, 이들은 법적으로 그 어떠한 권리도 안전하게 보장받을 수 없었다. 사업체에서 빈번하게 일어나는 이주노동자들에 대한 인권사태가 점차 늘어남에 따라 이들을 지원하고 이들의 권익보호를 주장하는 시민·종교단체들이 설립되어 활동을 시작하게 된다. 일례로 1993년 재중동포 노동자 임호씨가 불법체류에 대한 과도한 범칙금 징수에 항의해 투신자살을 하자 모든 단체들이 연대 시위를 벌였다. 또한 이듬해인 1994년 산업재해 피해 보상을 요구하는 외국인근로자들이 경제정의실천연합에서 강당농성을 벌였으며, 1995년에는 부당한 대우에 항의하는 네팔 출신의 외국인근로자들이 명동성당에서 농성을 벌이며 언론과 여론의 주목을 받게 된다. 이 두 농성으로 인해 외국인근로자의 인권문제가 사회적으로 관심을 받게 되었고, 정부는 미등록 외국인근로자에게도 산재보험·의료보험을 적용하고 근로기준법상의 최저임금·폭행금지 등의 8개 조항을 적용키로 결정한다.<sup>79)</sup> 이 두 사건을 계기로 불법체류자, 산업연수생들은 자신의 불법체류 문제를 이슈화시키고 사업현장에서 비인권적 행태가 자행되고 있음을 알렸으며, 회사의 불법적 인권침해에 맞서 농성과 파업에 돌입하였다. 이들의 활동은 조직화로 이어진다.

1995년 7월 외국인이주노동자의 노동기본권 확보와 인권을 세우기 위한 최초의 이주노동운동의 연대조직인 외국인이주노동운동협의회(Joint Committee with Migrants in Koea, 이하 외노협)가 창립된다. 외노협은 창립 이후 산업 연수생 제도 폐지, 이주노동자의 노동권 보장, 노동허가제 도입 등을 쟁점화 시키며 이주노동운동을 이끌어왔다. 특히, 고용허가제의 도입 과정에서 외노협의 역할은 매우 컸다는 평가를 받고 있다. 그 이후 2004년에는 이주여성인권연대와 안산 외국인노동자센터, 부산 외국인노동자인권을 위한 모임 등, 외노협을 탈퇴하거나 외노협과 일정한 거리를 두고 만들어진 이주노동자 지원단체들 중 일부가 모여 '이주노동자 인권연대'(이하 이주인권연대)를 조직하였으며, 이들은 한국 사회에서 이주노동자에게 적합한 시민권 문제에 집중하여, 심포지엄 개최를 통하여 이주노동자의 이 문제를 공론화시켰다.<sup>80)</sup> 이듬해, 2005년에는 자신들의 노동권을

79) 전영평 외, 2010, 『한국의 소수자정책 : 담론과 사례』, 서울대학교출판문화원, pp. 91-92.



보장받기 위한 ‘이주노동자노동조합(Migrants’ Trade Union, 이하 MTU)’을 설립한다. 동 조합의 설립은 외국인노동자들의 초기 저항활동이 이들 스스로가 주도하지 못한 한계를 보였던 것과 달리, 그들 스스로가 자신들의 권익을 제도적으로 보호 받기 위해 자발적으로 조직을 결성하여 활발히 활동을 하고 있다는 점에서 의미하는 바가 크다.

그러나 투쟁과 운동의 과정에서 이주노동자들의 독자노조로서, 이주노동자 운동 과정에서 실제적, 상징적 대표성을 띠고 활동해온 이주노조는 정부의 강한 제재를 받게 된다. 특히 다수의 중심 활동가들이 표적 단속으로 강제추방을 당하였으며 이주노조 위원장에게도 출국명령이 내려지는 등 이주노조를 무력화하기 위한 정부의 시도는 끊이지 않는다. 그럼에도 불구하고 이주노조는 꾸준히 임금체불, 불법단속, 인권침해 등의 사안에 대응하며 조직화를 진행하고 있다. 이처럼 1994년부터 생겨나기 시작한 이주노동자 단체들은 그 성격이나 노선의 차이가 있음에도 자신들의 권리를 확보하기 위해 다양한 노력과 투쟁들을 끊임없이 전개해 오고 있다. 대표적인 예로서, 지난 2007년 인도네시아와 필리핀, 베트남 국적의 외국인 노동자들은 민주사회를 위한 변호사 모임을 대리인으로 내세워 관련 규정에 대해 헌법소원을 냈다. 그리고 2011년 9월 헌법재판소는 외국인근로자들의 이직을 제한한 규정<sup>81)</sup>은 직업 선택의 자유를 침해한다며 낸 헌법소원에 대해 합헌 결정을 내렸다.<sup>82)</sup>

또한 법무부 서울출입국관리사무소는 2011년 2월 필리핀 출신 이주 노동자로 민주노총 산하 이주노조 위원장인 미셸 카투이라씨에게 공장이 실재하지 않고 고용 계약도 이뤄진 것이 아니기 때문에 카투이라씨의 비자 기한을 종료하면서 다음달 7일까지 출국명령을 내렸다. 이와 관련하여 외국인이주노동운동협의회(이하 외노협)와 이주공동행동 등은 미셸의 비자 취소 및 출국명령에 대한 효력 가처분 신청을 하였으며 서울행정법원 행정12부는 미셸에 대한 체류허가 취소 및 출국명령의 효력을 당분간 정지하라는 결정을 내리는 등 일정 정도의 성과도 거

80) 외노협에 가입되었던 유관 단체들은 노선차이, 주도권 문제, 서울중심의 활동, 다양해지는 운동을 수렴해 내지 못하는 구조 등의 문제제기를 하며 외노협을 탈퇴하게 된다(정정훈, 2006).

81) 현행 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률은 외국인 노동자가 이직하는 경우 다른 사업 또는 사업장로의 변경을 3회로 제한하고 있다.

82) YTN, 2011.9.29.

두어왔다.<sup>83)</sup> 이러한 노력과 투쟁들은 비단 이주노동자들에게만 국한되지 않는다.

그러나 현재 한국은 출입국관리법 제17조 제2항에서 “대한민국에 체류하는 외국인은 정치활동을 해서는 안된다.” 라고 규정하고 있다. 이 규정에 의해 국내에 거주하는 이주민의 참정권은 물론 투표권과 정치적 활동의 전반적 영역에 제한을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 2005년 7월 27일 제주도에서는 사상 처음으로 도내 거주하고 있던 이주민 114명이 행정구역개편을 두고 실시한 주민투표에서 투표권을 행사했다. 이는 2004년 1월 29일에 주민투표법<sup>84)</sup>이 개정되었기에 가능한 일이었다. 그 이후 2005년 8월에는 공직선거법<sup>85)</sup>이 개정됨에 따라 한국에서도 2006년부터 5·31 지방선거에서 최초로 “영주권 취득 후 3년 이상이 지난 외국인”들이 선거에 참여할 수 있게 되었다. 동 선거에서 외국 출신 유권자는 총 6,726명이었으며, 4년 후 인 2010년 6·2지방선거에서는 투표할 수 있는 외국인 출신 유권자 수는 약 19.1배가 증가하여 1,2878명이 투표권을 행사한 바 있다.

특히, 주목할 만한 사실은 아래 표와 같이 지역정당에서 외국인을 비례대표 의원으로 공천함으로써 이주민 집단을 대표하는 정치인이 등장했다는 사실이며, 더욱이 한나라당 경기도당 비례대표 1번으로 영입된 이라씨가 최초 당선되면서, 귀화 외국인으로서는 한국 최초로 선출직 정치인 되었다는 사실이다.

83) 연합뉴스, “이주노동 위원장에게 출국 명령”, 2011. 2.15; 아시아투데이, “외국인 이주노동위원장 출국명령 ‘효력정지’”, 2011.3.2; 정정훈, 2011, “이주노동자운동, 혹은 국가를 가로지르는 정치적 권리 투쟁” 『진보평론』 제49호, p. 57.

84) 동 법 제5조 제2항에 따르면 “20세 이상의 외국인으로서 출입국관리 관계법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 자로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자는 주민투표권이 있다”라고 명시되어 있다. 아울러 제주특별자치도 주민투표 조례 제3조(외국인의 주민투표권)는 ‘19세 이상의 외국인으로서 투표인명부작성기준일 현재 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다)에 주소를 두고 있고, 출입국관리 관계법령에 따라 영주의 체류자격을 갖춘 자는 주민투표권이 있다.’고 명시되어 있다. 즉 주민투표법과 지방자치단체의 조례에 따라 제주도내 거주하고 있는 이주민들이 합법적으로 투표권 행사가 가능하게 되었다. 한편 지방자치법은 해당 조항 내용 중 “20세” 이상이 삭제되어 2009년 2월 12일에 개정되었다.

85) 공직선거법 제15조 제 2항에 따르면 “19세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다.”라고 명시하고 있다. 한국은 동 항 3호에 의거 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람은 선거권을 인정하고 있다.



<표-8> 18대 국회의원 선거 & 6·2 지방선거 정당별 외국인 비례대표 공천 명단

구 분	소속	지역	출신	성명	비례대표 순위
18대 총선	창조한국당	-	필리핀	헤르난데스	7순위
6·2지방선거	국민참여당	충청북도	몽골	체체그수렌	1순위
	한나라당	경기도	몽골	이라	1순위
		대전	태국	센위안 닛티타	3순위
	자유선진당	서울 영등포구	중국	장해정	1순위
		서울 금천구의회	중국	양덕자	1순위
		서울 구로구의회	중국	김정연	1순위

※ 자료출처: 뉴시스. “창조한국당 비례대표 후보 주디스 알레그레 헤르난데스”. 2008.3.10; 조선일보. “지방선거에 다문화가정 후보 6명 출사표”. 2010.5.17

정치참여의 유형은 크게 유권자로서의 참여, 정치적 대표자로서의 참여로 나눌 수 있다. 유권자로서의 참여는 정치참여의 가장 기본적인 활동으로 정치 과정에서 문제를 인식하고 제기하며 논의에 참여하고 정치적 대표자를 선출하는 역할을 말한다. 이주민이 참정권을 얻어야 유권자로서의 역할이 가능하다. 아울러 정치적 대표자로서의 참여는 정책의 결정이나 집행 과정에 직접 참여하는 정치 엘리트의 역할을 한다. 이렇듯 정치참여의 유형을 정의한다면 이주민의 경우 매우 한정적이지만 일정부분 한국의 정책결정과정에서 참여한다고 볼 수 있다.

이주노동자들은 국가가 규정한 법적인 권리의 한계를 넘어 자신들에 필요한 권리를 구성하고 쟁취하기 위한 투쟁과 운동을 지속하고 있다. 이주민의 권리를 주장하는 시민단체 역시 한국의 현 다문화 정책이 허구라 주장하며, 한국 사회에서 살아가는 이주민들을 사회구성원으로 받아들이고, 차별을 해소하고, 최소한의 인권, 노동권, 평등권이 우선적으로 보장되어야 한다고 주장한다.

국내 거주 이주민 역시 기존의 시민들이 인간으로서 보다 나은 삶을 위한 욕

JEJU NATIONAL UNIVERSITY  
제주대학교

망과 그 욕망을 실현하기 위한 의지를 가진 존재로서, 다양한 활동과 만남을 통해 그 욕망의 실현을 위해 활동하는 주체들이다. 이와 관련하여 정정훈(2011)은 이주민 노조활동을 통해 무기력한 희생자에서 활력 있는 정치적 주체로의 변화를 경험한 이주노동자들을 단순히 고통 받는 존재들, 그래서 도움과 시혜가 필요한 무기력한 존재로 볼 것이 아니라 국가제도에의 소속과 정체성을 가로지르는 운동과 연대에 근거해 자신의 권리를 스스로 구성해 가는 능동적인 정치적 주체들로 볼 필요가 있다고 보았다. 그의 주장처럼 국내 거주 이주민들은 자신들의 권리를 쟁취하기 위해 노력하는 잠재적 정치적 주체들로 점차 등장하고 있다.

그러나 간과하지 말아야 할 주요한 사실은 새로운 이주민들의 권리 요구를 제도적으로 수용함에 있어 이를 둘러싼 기존 시민집단 간의 가치 대립 혹은 발생 가능성을 검토해 보아야 필요성이 있다는 점이다. 실제로 현재 온·오프라인 상에서 새로운 이주민 집단에 대한 정부의 정책 혹은 정당 입장에 반대 의견을 심심치 않게 찾아볼 수 있다. 즉, 새로운 이주민들에 대한 차별과 배제가 사회적 문제로 이슈화되고, 이후 이 문제를 해결하기 위해 사회적 합의가 이루어지지 않은 채 정책 의제형성 혹은 결정과정에서 나타날 수 있는 사회적 갈등은 그 본질에 대한 보다 구체적인 분석을 요구된다.

이러한 문제의식을 가지고 다음 장에서는 현재 한국 사회에 나타나고 있는 반(反)이주민정서 혹은 반(反)다문화현상을 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 제2절 반이주민 정서의 확대

2003년에 실시된 제1차 한국인종합사회조사(Korean General Social Survey)를 이용하여, 국내 거주 이주민들에 대한 한국인들의 태도를 조사한 장승진(2010)은, 우선 한국 국민들이 이주민들과의 사회통합에 대해 그다지 호의적인 태도를 보이지 않는 것으로 나타났다고 밝혔다.<sup>86)</sup> 무엇보다도 대다수의 국민들이 합법적으로 이주한 이주민들도 내국인과 동등한 법적, 제도적 권리와 지위를 가져야 하지만, 동시에 독특한 문화를 유지하고 있는 이주민들이 완전한 한국인으로 통합되기 불가능하다고 생각한다는 것이다. 장승진은 다문화에 대한 한국인들의 태도에 경제적 이해관계가 끼치는 영향력은 상당히 제한적이었던 반면, 국가 정체성에 있어서는 유의미한 영향을 받는다고 하였다. 이는 한국 사회가 최소한 합법적 이주민들에 대한 인권보장과 차별 방지라는 측면에서는 진일보한 측면이 분명히 존재하지만, 대다수의 한국인들은 여전히 이들의 고유한 문화와 정체성을 인정하고 존중하기보다 한국의 사회와 문화에 동화시키려는 자세를 취하고 있다 것이다.<sup>87)</sup>

한편 현대경제연구원은 ‘국내 다문화 현상의 특징과 시사점’ 보고서에서 한국 다문화의 특징으로 주요 이주국가와 비교했을 때 다문화 여건이 여전히 저조하다는 사실과 외국인에 대한 차별의 지속과 이주민에 대한 포용이 지연될 경우 더 큰 사회적 문제를 야기함으로써 갈등이 심화되고 이에 따라 사회적 비용이 발생할 가능성이 높다고 지적하고 있다. 동 연구원은 그 근거로 스위스 국제경영개발원(IMD)의 ‘세계경쟁력보고서’의 외국인 문화 개방도 순위조사 조사 결과와 한국선진화재단의 선진화 지수 조사 결과에서 찾고 있다. 이 보고서에 따르면 한국의 외국문화 개방도 순위는 2008년 전체 조사대상 55개 국가 중 최하위였으며, 이듬해에도 57개 조사 대상국 중 56위를 기록한 것으로 나타났다. 한국선진화재단에서 조사한 선진화 지수 조사 결과에서도 한국은 다문화공생사회와 세계문화

86) 한국인종합사회조사란 전국의 가구 거주 만 18세 이상 성인 남녀를 대상으로 하는 표본조사로서, 한국인의 주요 가치 및 태도, 속성, 행동 방식, 일상생활 양태 등을 체계적으로 조사한다. 본 조사는 다단계지역 집락표본추출법(multi-stage area probability sampling)을 통해 무작위로 선출된 응답대상들에 대한 일대일 심층면접 방식으로 이루어진다. KGSS, <http://kgss.skku.edu>.

87) 구체적인 데이터와 분석 결과는 장승진, 2010, “다문화주의에 대한 한국인들의 태도 : 경제적 이해관계와 국가 정체성의 영향을 중심으로”, 『한국정치학회보』 제44집 제3호 참조.

표출창출을 합한 문화적 측면의 선진화 정도도 낮은 것으로 나타났다.<sup>88)</sup> 이는 한국 사회가 다문화 사회에 진입을 하고, 다문화 정책을 수립하여 실행하고 있음에도 불구하고 국민들의 외국인에 대한 배타적이고 차별적 인식은 여전히 변화하지 않고 있음을 보여주고 있다는 것이다.<sup>89)</sup> 이는 출신국가와 출신민족, 피부색 등을 이유로 차별을 당했다고 국가위원회에 진정을 제기한 사례가 최근 5년 사이에 5배로 늘어났다는 사실에서도 드러난다.<sup>90)</sup> 특히 보노깃 후세인 사례는 한국 역사상 최초의 인종 차별에 대한 형사처벌이라는 전례를 남겼다.<sup>91)</sup>

이와 같은 이방인에 대한 차별은 반이주민 정서와도 연관된다. 즉, 실업률의 증가와 경기침체로 인해 한국에서도 점차 반이주 정서가 높아지고 있으며, 동시에 정부가 추진하고 있는 다문화 정책에 대해 반대의 입장을 표출하고 있다. 물론 이들의 활동이 극명하게 나타나고 있지 않았지만, 사이버 공간 등을 통해 국내 거주하는 이주민과 다문화 정책에 대해 자신들의 의견을 공공연하게 드러내고 있으며, 반(反)다문화의 세력화 조짐도 나타나고 있다.

반이주민 정서나 다문화 반대의 대표적 흐름은 사이버공간에서 찾을 수 있다. 현재 온라인 포털사이트에는 ‘불법체류자추방운동본부’, ‘다문화정책반대’, ‘다문화바로보기실천연대’ 등이 개설되어 있으며, 이 중 회원이 7,000명이 넘는 곳도 있다. 이들은 온정적 외국인 정책이 외국인 범죄를 증폭시킴에 따라 자국민의 안전이 위협받고 있으며, 이주민의 유입으로 인해 서민의 일자리를 감소시켰다고 주장한다.<sup>92)</sup> 또한 외국인 인력을 받지 않고 살 수 없다는 사실은 인정하나 정부

88) 현대경제연구원, 2009, 『국내 다문화 현상의 특징과 시사점』.

89) 이윤구, 2011, 『우리나라 제노포비아 실태 및 유발요인에 대한 연구』, 고려대학교 정책대학원 행정학 석사학위 논문.

90) 국가인권위원회에 따르면 2001년 11월 이후 지난 5월 현재까지 인종을 이유로 차별받았다는 제기된 진정 사건은 50건이다. 2008년까지 한 자릿수였던 진정 건수는 2009년과 2010년 각각 22건과 12건으로 크게 늘었다. 출신 국가 때문에 차별받았다는 진정은 213건에 달했다. 2007년 37건이 접수돼 가장 많았고 2006년과 2008년 각각 28건, 2010년 27건, 2005년과 2009년에 각각 19건, 17건 등으로 매년 꾸준히 진정이 제기됐다. 종교를 이유로 차별받았다는 진정도 2007년과 2008년 각각 12건, 2009년과 2010년 각각 18건으로 총 103건이었다. 민족이나 피부색 등을 사유로 한 진정도 각각 10건, 7건이 접수되었다고 한다. 사례별 진정건수를 합하면 2005년도에 32건이었던 것이 2010년에는 64건으로 5년 만에 배로 늘어난 것이다. 연합뉴스, “인종·출신국 등 차별 받았다... 5년만에 갑절”. 2011.7.26.

91) 성공회대 연구교수인 인도 출신의 보노깃 후세인은 2009년 7월 저녁 무렵 버스를 타고 가다가 함께 동승한 한국인 승객 박모씨로부터 ‘더럽다’, ‘냄새 난다’ 등의 인종차별적 발언을 듣고 경찰 고소 및 국가인권위원회에 진정서를 제출한 사례로, 검찰은 박모씨를 형법상 모욕 혐의를 적용하여 벌금 100만원의 약식기소했다. 연합뉴스, 2009.09.06.

92) 이윤구, 2010, 『우리나라 제노포비아 실태 및 유발요인에 관한 연구』 고려대학교 정책대학원 행정학과 석사학위 논문, p. 2.

의 관리·감독이 더 체계적으로 이루어져 한다고 보고 있으며, 정부의 외국인 지원정책으로 인해 오히려 국민이 역차별을 받고 있다고 강조한다. 아울러 금번 노르웨이 테러 사건이 한국에서도 발생할 소지가 있으며, 현재의 다문화정책을 철폐하지 않는다면 한국도 안전지대가 될 수 없다고 경고하고 있다.<sup>93)</sup>

오프라인 상에서는 2004년에 불법 체류 외국인 노동자에 대한 단속과 강력범죄 소탕을 요구하는 ‘외국인노동자대책시민연대’가 창립되었다.<sup>94)</sup> 그리고 이들은 1) 정부가 추진 중인 다문화정책과 외국인노동자 대책에 대한 지속적인 모니터링 및 비판 2) 아고라 등 인터넷 자유토론방을 통해 정부의 다문화와 이주민 관련 정책 비판 및 이슈화 3) 다문화 미화 TV프로그램을 비판하고 해당 프로그램 방송 중단을 요청하는 등 실질적인 행동을 보이고 있다.<sup>95)</sup> 또한 다문화를 반대하는 시민단체들은 법무부나 고용노동부 등 정부기관과 국회의원실에 항의 전화를 하고 집회를 한다.

실제로 2011년 5월 4일, 외국인노동자대책시민연대와 다문화바로보기실천연대 등 국내 다문화반대 단체 회원들은 불법체류자 자녀들도 교육 및 의료 혜택을 받을 수 있도록 발의한 ‘이주아동권리보장법’<sup>96)</sup>을 발의한 한나라당 김동성 의원실을 방문하여, 해당 법을 반대한다는 입장을 밝힌바 있다.<sup>97)</sup> 2011년 1월 일부 단체는 주한방글라데시 대사관을 함께 찾아가 재한 방글라데시인에 대한 범죄 예방 교육 및 엄격한 처벌과 관리를 요구했다.<sup>98)</sup>

전경웅은 위와 같이 정부의 외국인우대정책이나 다문화정책을 반대하는 이들과 같은 반응을 보이는 국민들이 적지 않음에도 불구하고 주요 언론들이 자신들을 단순히 외국혐오증(xenophobia)을 가진 극우집단으로 매도한다고 주장한다. 그는 대표적인 이주 국가들은 점점 다문화 정책을 폐기하고 있으며 그 이유를

93) 노컷뉴스, “反다문화단체 한국 10년내 노르웨이 사태 발생”, 2011.7.26.

94) 한겨레, “외국인 노동자 단속 시민단체 창립”, 2004.3.7.

95) 대표적 예로서 국제결혼피해센터는 2011년 8월 여의도 KBS앞에서 ‘국제결혼 미화 방송을 철폐하고 국제결혼 피해사례도 함께 방송해야 한다’라고 집회를 열고 시위를 벌였다. 뉴시스, 2011.8.11.

96) 동 법안에는 이주아동이 부모의 국적 등에 따라 차별받지 않고, 건강하고 안전하게 성장하는 데 필요한 생활을 누릴 권리가 있다고 명시되어 있다. 또한 국가나 지방자치단체는 이주아동에게 교육, 의료급여, 최저생계 유지와 보육 등을 지원하도록 하고, 국내 적응을 위한 교육기회 등을 제공하도록 했다. 아울러 이주아동이 출입국관리법에 따라 출국 대상이지만 ‘법무부 장관이 한국에 체류해야 할 특별한 사정이 있다고 인정되는 경우’에 해당하도록 해 안정적인 국내 체류를 가능케 하였다. 연합뉴스, 2010. 10. 22.

97) 동아일보, “온라인 넘어 조직화 양상... 정치권 압박... 목소리 커지는 ‘反다문화’”, 2011. 5. 10.

98) 서울신문, “외국인 편견·몰이해 反다문화정서 부채질”, 2011.7.26.

이기적인 이주민들에 의한 외화 유출과 근본주의자의 유입에 따른 안보 문제 등 크게 두 가지 이유에서 찾고 있다. 전경웅은 이주를 온 현지 사회와 어울리지 않고, 자신들만의 커뮤니티를 형성하면서 현지에서 벌어들이는 수입을 정상적인 통로를 거치지 않고 이를 자국의 가족들에게 송금하는 사람들은 이기적인 이민자라고 표현하였다. 즉 이주민들로 인해 현지 국가의 정부는 제대로 된 세금징수나 재정 계획을 세우는데 어려움이 생기고, 이들과 연계된 범죄조직 등이 돈세탁을 쉽게 할 수 있게 돼 여러 가지 문제를 일으킨다는 것이다. 그는 현재 외국인들이 많이 모여 있는 이태원의 사례가 정부와 정치인들이 추진하는 다문화정책의 모델이 아니라 오히려 안보의 공백지역으로 보여 진다고 언급한다. 지금도 이주민들에 의해 발생하고 있는 여러 문제들에 대해 국회와 언론 등은 극소수의 문제라는 논리를 내세워 근본적인 변화를 위한 어떠한 일련의 조치도 취하지 않고 있다고 우려하고 있다.<sup>99)</sup>

이처럼 한국 사회에서도 극명하게 드러나지 않지만 반(反)이주민 정서 혹은 반(反)다문화 정서가 조금씩 나타나고 있다. 물론, 현재 나타나고 있는 반다문화 움직임이 제노포비아로 규정할 정도는 아니나, 앞으로 이런 정서가 심화될 경우 한국에서도 서구 유럽과 같이 폭력적인 제노포비아 현상이 언제든지 일어 날 수도 있다는 점을 염두 해 둘 필요가 있다.

---

99) 뉴데일리, "이태원, 다문화의 모델인가, 안보의 공백인가", 2010. 8. 27.



## 제6장 결 론

한국은 1980년대 초까지만 해도 다른 아시아 국가들과 다를 바 없는 노동력 송출국가였다. 그러나 국내 중소기업의 인력난이 심화되자 1993년 말 정부가 ‘산업기술연수생제도’를 선택하여 14~15개 아시아 국가로부터 외국인근로자를 공식적으로 유입하기 시작한 이후부터 국내 유입 이주민의 규모는 점차 커지게 되었고, 2011년 2월 현재 한국에 거주하고 있는 이주민은 이미 120만 명을 넘어섰다. 이는 전체 인구의 2.4%를 차지하는 수치이며, 2050년에는 그 비율이 5.11%로 증가해 인구 20명 중 1명은 이주민이 될 것이라는 전망도 나오고 있다.

국내 거주 외국인이 증가함에 따라 한국 정부의 이주민 정책도 점차 변모하기 시작한다. 이주현상을 겪고 있는 대부분의 국가에서 초기 이주민 정책은 경제적 측면에서의 인력정책으로 시작하지만 이주민 유입 현상이 장기화되고 정주화 되면, 이주 수용국의 이주민 정책은 새로운 이주민들에 대한 사회통합정책으로 나아가는 경향이 있다. 한국의 경우도 마찬가지로 국내 거주 이주민이 점차 증가함에 따라 개방과 확대의 방향으로 이주민 정책이 변화하기 시작하였다.

2000년대 이후 사회통합정책으로서 다문화정책이 수립되기 이전까지 한국의 이주민 정책은 출입국 관련 정책과 외국인인력 활용정책에 머물러있었다. 그러나 국내 체류 이주민이 다양화되고 양극화됨에 따라 이주민 집단별로 다양한 문제가 발생하고, 최근 영국, 프랑스 등 전통적인 이주국가에서 이주민 소요사태를 통해 이들의 사회 적응 및 통합정책의 중요성이 부각됨에 따라 노무현 정부 시절부터 한국에서도 본격적으로 다문화라는 이름하에 사회통합정책이 시행되어 지금까지 이어지고 있다.

이주민에 대한 한국의 정책이 단순한 이주민 관리정책에서 사회통합 정책으로 정책이 확대 되었다는 사실은 매우 고무적인 일이다. 그러나 정부가 현재 추진 중에 있는 사회통합정책은 결혼이민자와 그 자녀들에 집중되어 있는 경향이 있으며, 그 외의 이주민 집단 특히 외국인 근로자에 대해서는 아직까지도 관리와 규제라는 정책 기조를 유지하고 있다. 즉, 결혼이주민과 그 자녀들에 대해서는 포섭과 통합이라는 정책 기조에 따라, 다양한 프로그램을 통해 한국 사회가 추구



하고 만들어온 가치나 정체성에 순응할 수 있도록 하고 있는 반면, 외국인 근로자들에게는 차별과 배제의 정책을 펴고 있는 것이다. 이에 최근 국내 거주하고 있는 이주민들과 이들을 옹호하는 시민단체들은 정부의 사회통합정책이 이주민들로 하여금 한국 사회로의 동화를 강요하고 있다고 비판하고 이주민들이 갖고 있는 고유의 정체성에 대한 인정과 더 나아가 국내에서의 문화적, 시민적 권리 확보를 제기 하고 있다.

앞으로도 한국 정부는 저출산, 고령화에 따른 노동력의 감소를 해결하기 위한 방편으로서 개방적인 이주민 정책을 펼 것이다. 만약 정부가 계속해서 개방적인 이주민 정책을 실행할 경우 국내 3D업종 등에서 인력난 문제는 어느 정도 해소될 것으로 여겨지지만, 저임금·비숙련 노동자인 이주민이 국내의 저소득층 시민들과 일자리 경쟁을 하게 될 것이고, 기존 저소득층 노동자의 임금을 감소시키는 결과를 가져올 수 있다. 아울러 외국인 거주 지역이 슬럼화될 수 있으며, 이주민에 대한 복지혜택 부여가 본격화되면 기존의 시민들을 중심으로 이주민에 대한 사회복지 지출을 제한하는 정치적 압력이 표출될 가능성도 있다. 특히 국내 경제가 어렵고 실업률이 상승한다면 이주민에 대한 기존 시민들의 정서는 더욱 악화될 수밖에 없을 것이다. 이처럼 전 국민의 공감대가 충분히 형성되지 않은 채 이주민에 대한 정책이 집행되고 진행됨으로써 이에 대한 기존 시민들의 거부 반응이 계속해서 표출될 우려가 있으며, 아울러 사회통합정책 대상이 일부 이주민 집단에 한정되고 그 외의 이주민 집단, 기존 시민들은 배제되어 있다는 점을 감안할 때, 현재로서는 한국 정부가 추진 중인 이주민정책의 본래 취지가 달성되기 어려워 보인다.

한 사회에서 외국인의 이입(移入)은 다인종·다문화 공존이라는 현상을 만들어 내고 이는 예기치 못한 혼란과 갈등을 야기할 수 있다. 단일 정체성을 갖고 일정한 질서와 틀을 유지하고 있던 공동체 속에 이질적인 문화와 다른 정체성의 유입은 문화 간의 갈등과 마찰로 사회 불안을 초래할 수 있으며, 이는 결국 사회통합을 저해하는 요인으로 작용한다. 한편, 주권국가는 지속적으로 늘어나는 이주민들을 무조건적으로 통제하기 어렵다. 그리고 새로운 이주민들의 문화적, 시민적 권리 요구를 일방적으로 무시할 수 없다. 또한 장기적인 경기 침체와 실업률에 따른 노동시장에서의 경쟁 심화, 치안 불안을 느끼는 기존 시민들의 불만과

다문화정책 반대 여론도 정부는 고려해야만 한다.

새로운 문화의 유입에 따른 기존의 시민들과 새로운 이주민들 사이에 발생하는 갈등과 충돌을 해결해야 하는 데 있어서 실로 어느 한 진영의 옳고 그름으로 판단할 수 없다. 또한 어느 한 쪽의 의견을 전적으로 수용한다거나 권리를 포기해야 하는 문제도 아니다. 그러므로 국가는 기존의 시민과 새로운 이주민 집단 사이에서 발생할 수 있는 갈등을 예견하고, 다문화공존과 사회 통합을 위한 정책을 장기적인 관점에서 마련해야 할 것이다.

그렇기 때문에 이제는 한국의 특수성을 반영한 장기적이며 다차원적인 이주민정책의 로드맵이 수립되어야 할 것으로 보인다. 특히, 향후 이주민에 대한 정책을 추진함에 있어 국가는 기존의 시민들과 새로운 이주민 사이의 갈등과 충돌이 발생할 가능성을 인지하고, 정책을 추진해가는 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 미연에 방지하기 위한 사회적 논의가 본격화되어야 할 시점이다.

## 참고문헌

### 국내 문헌

- 강휘원. 2007. “한국 다문화사회의 형성 요인과 통합정책”. 『국가정책연구』 제20권 제2호.
- \_\_\_\_\_. 2007. “한국의 다문화사회 형성과 지방정부”. 『한국행정학회·구미시 2007년도 춘계공동학술대회 발표논문집』.
- 고상두·하명신. 2010. “다문화시대 독일의 시민권 변화 : 개정국적법 및 이민법을 중심으로”. 『국제정치논총』 제50집 1호.
- 곽원섭. 2007. 『이주민 통합전략의 국가간 다양성 비교: 프랑스와 스웨덴을 중심으로』. 한양대학교 대학원 정치학 석사학위 논문.
- 곽준혁. 2007. “다문화 공존과 사회적 통합”. 『대한정치학회보』. 제15권 제2호.
- 국사편찬위원회. 2005. “중남미 한인 이민 약사”. 『재외동포사회의 역사적 고찰과 연구방법론 모색』.
- 권숙인·현영혜·조아라·신기영·김백영·아사노 신이치·통안·와타도 이치로. 2010. 『다문화사회 일본과 정체성 정치』. 서울대학교출판문화원.
- 권승. 2009. “다문화사회 구현을 위한 지방정부의 과제: 담당공무원의 인식분석을 기반으로”. 『사회복지정책』 제36권 제1호.
- \_\_\_\_\_. 2010. “한국사회에서 전개되는 다문화주의의 실제분석에 관한 연구: Harold Troper의 다문화주의 정의에 기반하여”. 『21세기 정치학회보』 제20집 제2호.
- 김경태. 2006. 『이주노동자정책의 전개과정과 이주노동자 재인간화운동의 방향 모색: 대구·경북지역 사례를 중심으로』. 경북대학교 정책정보대학원 석사학위 논문.
- 김계르만. 2005. 『한인 이주의 역사』. 박영사.
- 김나영. 2004. 『1980년대 이후 미국 이민정책의 변화과정과 국가』. 서울대학교

대학원 석사학위논문.

김남국. 2005. “다문화시대의 시민: 한국사회에 대한 시론”. 『국제정치논총』 제45집 제4호.

\_\_\_\_\_. 2005. “경계와 시민: 국민국가의 국경통제는 정당한가?”. 『한국과 국제정치』 제21권 제2호.

김동춘. 2006. “한국의 분단국가 형성과 시민권 : 한국전쟁, 초기 안보국가에서 ‘국민 됨’과 시민권”. 『경제와 사회』 제70호.

김민정. 2011. 『한국과 호주의 이민정책 변화 요인 분석: 정치주도세력의 인식·이익과 정치적 능력』. 연세대학교대학원 석사학위 논문.

김민정·강경희·강윤희·김경미·박채복. 『젠더정치학』. 한울아카데미.

김범수. 2009. “국민의 경계설정: 전후 일본의 사례를 중심으로”. 『한국정치학회보』 제43집 제1호.

김병준. 2006. 『외국인근로자 고용허가제 결정과정 분석: Kingdon의 정책흐름모형 적용을 중심으로』. 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

김비환·유홍림·김범수·홍원표·곽준혁·김병곤·오영달·최형익·박의경·김은실·김봉진·김석근·오문환·홍태영·김남국·김병욱. 2010. 『인권의 정치사상: 현대인권담론의 쟁점과 전망』. 이학사.

김상돈·김태준. 2008. “자발적 결사체 가입이 정치참여에 미치는 영향: 정치효능감과 시민권 덕목의 매개효과 분석”. 『사회과학연구』 제16집 제1호.

김선미. 2009. “이주, 다문화 실태와 지원 사업 분석 : 정부주도와 시민사회 주도”. 『시민사회와 NGO』 제7권 제2호.

김성진. 2008. “러시아 이주정책의 성격과 발전전망”. 『한국정치학회보』 제42집 제4호.

김용찬. 2006. “서유럽국가 이주민통합정책의 수렴경향에 관한 연구: 영국, 프랑스, 독일사례 분석”. 『대한정치학회보』 제16집 제1호.

김태환. 2010. 『외국인근로자의 법적 지위에 관한 연구』. 동국대학교 대학원 석사학위 논문.

김홍매. 2011. 『한국과 일본의 국제이주정책 비교: 노동력 이주를 중심으로』. 전남대학교 대학원 박사학위 논문

- 김희선. 2009. 『다문화사회 국제이주민의 시민권 비교 연구』. 고려대학교대학원 정치학 석사학위 논문.
- 박경순·윤도현. 2009. “세계화와 이민정책 : 독일의 2005년 이민법을 중심으로”. 『한독사회과학논총』 제19권 제2호.
- 박경태. 2009. 『인종주의』. 비타악티바.
- 박채복. 2008. “한국 이주자 사회통합정책의 방향과 과제”. 『한국동북아논총』 제13권 제1호.
- 박진경. 2010. “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용”. 『한국정책학회보』 제19권제3호.
- 박혜진. 2011. 『한국의 외국인 노동자 정책결정 과정 연구: 산업기술연수생제의 고용허가제 도입 비교를 중심으로』. 서강대학교 일반대학원 석사학위 논문.
- 배병호. 2009. “제한외국인 처우 기본법상 사회통합에 관한 연구”. 『성균관법학』 제21권 제1호.
- 안은례. 2010. 『한국의 다문화 정책에 관한 연구』. 한국교원대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 양기호. 2010. “전환기 한국의 다문화정책과 사회통합”. 『국토』 통권 342호.
- 양문승·윤경희. 2010. “이명박 정부의 다문화가정 정책 추진 성과 및 문제점 : 경찰활동 관점에서의 평가”. 『한국행정학회 2010년도 추계국제학술대회 자료집』.
- 오경석 외. 2007. 『한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점』. 도서출판 한울.
- 오영인. 2009. “미국 내 백인성(Whiteness)에 대한 재고 :1917년 문맹테스트 이민법을 중심으로”. 『미국사연구』 제30집.
- \_\_\_\_\_. 2009. “미국 문맹테스트 이민법을 통해서 본 의회와 이민국의 관계”. 『서양사론』 제103호.
- 오정은. 2009. “벨기에의 외국인 참정권에 관한 연구”. 『유럽연구』 제27권 제3호.
- 외교통상부. 2009. 『한국외교 60년』.
- 원숙연. 2008. “다문화주의시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인 대상

- 정책을 중심으로 한 탐색적 접근”. 『한국행정학회보』 제42권 제3호.
- 유길상·이규용·설동훈·백성재. 2005. 『이민정책에 관한 연구』. 고려화 및 미래 사회위원회.
- 유숙란. 2010. “독일의 이민정책 결정과정 분석: 2004년 이민법 제정과정을 중심으로”. 『국제정치논총』 제50집 제2호.
- 유의정·조규범·조주은. 2009. 『다문화정책의 추진실태와 개선방향』. 국회입법조사처
- 윤인진. 2007. “7장: 국가주도 다문화주의와 시민주도 다문화주의”. 『동북아시아 위원회 용역보고서』.
- \_\_\_\_\_. 2008. “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로”. 『한국사회학』 제42집 제2호.
- 윤정향. 2009. 『외국인력 수요분석 및 활용방안』. 한국고용정보원.
- 이규용. 2010. 『외국인 인력정책의 기초연구』. IOM 이민정책연구원.
- 이규창. 2004. 『외국인 추방에 관한 연구』. 고려대학교 대학원 법학과 박사학위 논문.
- 이기라·양창렬·이지선·김한창·강진희·손영우·신동규·이권능. 2007. 『공존의 기술』. 그린비.
- 이동수. 2008. “지구화 시대 시민과 시민권”. 『한국정치학회보』 제42집 제2호.
- 이문교·문영자·신동일. 2009. 『제주지역 다문화가정 정책 추진체계 연구』. 제주특별자치도지역혁신협의회.
- 이병렬·김희자. 2011. “한국 이주정책의 성격과 전망”. 『경제와 사회』 통권 제90호.
- 이병하. 2011. “한국 이민관련 정책의 입법과정에 관한 연구”. 『의정연구』 제17권 제1호(통권 제32호)
- 이선옥. 2005. 『한국 이주노동자운동의 형성과 성격변화: 고용허가제 도입 시기 명동성당 농성단 사례를 중심으로』. 성공회대학교 일반대학원 석사학위 논문.
- 이선주·김영혜·최정숙. 2006. 『세계화와 아시아에서의 여성이주에 관한 연구』. 한국여성정책연구원

- \_\_\_\_\_. 민무숙·신현옥·이태정. 2009. 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축Ⅲ : 다문화 사회의 통합과 다각적 협력체계 증진방안』. 한국여성정책연구원.
- 이성순. 2010. “이민자 사회통합정책의 현황과 과제: 사회통합프로그램을 중심으로”. 『사회과학연구』 제21권 4호.
- 이용태. 2010. 『미국 이민정책의 형성과 전개에 관한 연구 : 1790-1929』. 강원대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이유진. 2010. “이민자 사회통합프로그램 현황 및 평가”. 『다문화정책 제도개선 세미나 자료집』. 국회다문화가족정책연구포럼 · 한국다문화학회 · 동아일보 주최. 2010.11.22.
- 이윤구. 2010. 『우리나라 제노포비아 실태 및 유발요인에 대한 연구』. 고려대학교 정책대학원 석사학위 논문.
- 이정남. 2008. “동북아의 차이나이스 디아스포라와 국가정책: 한국과 일본의 사례를 중심으로”. 『국제지역연구』 제12권 제3호.
- 이정욱. 2010. 『프랑스의 사회갈등과 통합: 무슬림 이민자 차별과 배제를 중심으로』. 부경대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이주연. 2005. 『세계화 시대의 대안적 시민권 : 한국적 적용의 모색』. 고려대학교 대학원 석사학위 논문.
- 이혜경. 2008. “한국 이민정책의 수렴현상: 확대와 포섭의 방향으로”. 『한국사회학』 제42집 제2호.
- \_\_\_\_\_. 2007. “이민정책과 다문화주의 : 정부의 다문화 정책 평가”. 『동북아시아위원회 용역보고서 : 한국적 “다문화주의”의 이론화』.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『한국의 이민정책사』. IOM 이주정책연구원.
- 이충훈. 2007. “국제 이주 노동의 정치경제학: 미국을 중심으로”. 『시민사회와 NGO』 제5권 제1호.
- \_\_\_\_\_. 2010. “현대 일본의 이주정치: 이주자 참정권 문제를 중심으로”. 『인간·환경·미래』 제5호.
- 임상래. 2006. “이민과 인권: 칠레의 페루 이민자를 중심으로”. 『라틴아메리카연구』 제19권 제4호.



- 임채환·김홍매·임채완. “한국의 국제노동력 송출 및 유입정책 분석”. 『한국동북아논총』 제16권 제2호.
- 설동훈. 2007. “미국 의회의 이민법 개정 시도와 좌절, 2004~2007년(上)”. 『법조』 통권 615호.
- 손영호. 1996. “미국 이민정책에 관한 연구, 1882-1924 : 이주규제의 배경과 논쟁을 중심으로”. 『미국사연구』 제4권.
- 신지원. 2011. 『이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구』. IOM 이주정책연구원.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『이주민 통합과 다층적 통합거버넌스에 대한 개념적 이해』. IOM 이민정책연구원.
- 장대환. 2010. 『다문화 사회통합을 위한 정책적 대응 : 정책모델 유형 선정 기준을 중심으로』. 중앙대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 장승진. 2002. 『이민 통제와 국가 시민권의 형성: 1962-1981의 영국 이민정책 연구』. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 장의관. 2008. “소유적 문화집단주의와 무인정의 정치? : 다문화주의의 비판적 고찰”. 『한국정치학회보』 제42집 제4호.
- 전영평 외. 2010. 『한국의 소수자정책 : 담론과 사례』. 서울대학교출판문화원.
- 전재호. 2007. “이주의 세계화에 따른 한국의 외국인 정책 변화: 일본의 사례를 참고하여”. 『한국과 국제정치』 제23권 3호.
- 전형권. 2008. “국제이주에 대한 이론적 재검토: 디아스포라 현상의 통합모형 접근”. 『한국동북아논총』 제49권.
- 정상호. 2010. “효율적인 외국인정책 수립을 위한 제도 강화 방안”. 『미드리』 제1권.
- 정성호. 2008. “코리안 디아스포라: 공동체에서 네트워크로”. 『한국인구학』 제31권 제3호.
- 정정훈. 2006. 『탈국가적 정치주체로서 이주노동자에 관한 연구 : 서울, 경기, 인천 이주노동자조합' 활동가들의 사례를 중심으로』. 연세대학교 대학원 석사학위 논문
- \_\_\_\_\_. 2011. “이주노동자운동, 혹은 국가를 가로지르는 정치적 권리 투쟁”. 『진보평론』 제49호.

- 조돈문·임상래·이내영 편. 2005. 『세계화와 라틴아메리카의 이주와 이민』. 도서출판 오름.
- 조옥라·박재묵·설동훈·신광영·이송희·이은주·정민자·조은·조금희·최병두. 2006. 『다문화 개방사회를 위한 사회정책연구』. 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회.
- 조진경. 2003. 『외국 인력 고용의 현황과 과제 : 고용허가제 도입의 전망과 과제』. 연세대학교 경제대학원 석사학위 논문.
- 차용호. 2009. “이민정책과 통합정책의 관계성 및 연계방안 연구: 결혼이민자 통합정책을 중심으로”. 『다문화와 평화』 제3권 제1호.
- 최무현. 2008. “다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구: 참여정부의 다문화정책을 중심으로”. 『한국행정학보』 제42권 제3호.
- 최성주·한주희. 2006. “국가와 이민정책: 미국의 이민법을 중심으로”. 『미국학논집』 제38권 제2호.
- 최종렬·김정규·임은택·최인영. 2008. 『다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형비교』. 한국여성정책연구원·한국사회학회.
- 한건수·설동훈. 2007. 『이주자가 본 한국의 정책과 제도』. 한국여성정책연구원.
- 한승준·오승은·정준호·최무현. 2009. 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅲ): 아시아국가의 다문화사회 형성과정과 정책추진체계 연구』. 한국여성정책연구원·한국정책학회.
- \_\_\_\_\_. 2008. “동화주의모델 위기론과 다문화주의 대안론: 프랑스의 선택을 중심으로”. 『한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- \_\_\_\_\_. 2010. “다문화사회 형성에 따른 정책추진체계 구축방안”. 『사회과학논총』 제17집.
- \_\_\_\_\_. 2011. “다문화정책의 개념, 현황 및 과제”. 『The KAPS』. 한국정책학회.
- 홍기원. 2009. “한국 다문화정책의 현황과 과제”. 『다문화와 평화』 제3집 제1호.
- 황석규. 2009. “제주국제자유도시 다문화정책의 과제와 미래”. 『탐라문화』 제35호.
- 황정미. 2010. “한국인의 다문화 수용성 분석 : 새로운 성원권의 정치학(politics of membership) 관점에서”. 『아세아연구』 제53권 4호.

## 국외문헌

- Casteles, Stephen & Mark. J. Miller. 2008. *The Age of Migration*. The Guilford Press.
- Bwswell, Chistina. 2007. "Theorizing Migration Policy : Is there a Third Wat?". *International Migration Review* Vol. 41, NO. 1.
- International Organization for Migration, 국제이주기구 서울사무소 역. 2004. 『이주관리 매뉴얼 : 정책입안자와 실무자를 위한 안내서』 .
- Martiniello Marco, 윤진 옮김. 2002. 『현대사회와 다문화주의』 . 도서출판 한울.
- Massey, Douglas S. 1999. "International Migration the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State". *Population and Development Review*. Vol. 25, No. 2.
- Meyers, Eytan. 2000. "Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis". *International Migration Review* Vol. 34, No. 4.
- Freeman, Gray P. 1995. "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States". *International Migration Review* Vol. 24, NO. 4.
- Kim, Yoon-ji. 2004. *International migration and national immigration policies : cases of Australia, Japan and Singapore*. Graduate School of International Studies, Yonsei University. 석사학위논문.
- Kritz, Mary M. & Hania Zlotnik. 1992. "Global Interactions: Migration Systems, Processes, and Polices". *International migration systems: a global approach*. Glaredon Press.
- Kymilcka Will, 장동진 · 황민혁 · 송경호 · 변영환 역. 2010. 『다문화주의 시민권』 . 동명사.
- Stalker, 김보영 역. 2004. 『국제이민』 . 이소출판사.
- Timmer, Ashley S. and Jeffrey G. Williamson. 1998. "Immigration policy prior to the 1930s: Labor markets, policy interactions, and globalization

backlash". *Population and Development Review*. Vol. 25, No. 2.

United Nations. 2002. *International migration report 2002*. New York: United Nations. [www.un.org/esa/population](http://www.un.org/esa/population).

United Nations, Department of Economic and Social Affairs(eds).1998. *Recommendations on statistics of international migration*, Revision 1. Statistical Papers Series M, 58.

Haas M, John S. Hird, Beth McBratney, 김계동 · 전종규 · 권영도 · 안문석 · 황태식 역. 2010. 『세계화의 논쟁: 국제관계 접근에서의 찬성과 반대논리』. 명인문화사.

## 《Abstract》

International migration is a global phenomenon which becomes general and common. Especially, globalization becomes an impetus of international migration, so its quantity is increased and its speed is accelerated. International migration makes an economic effect on sending country and receiving country as well as gives political, social and cultural shock. Especially, inflow of other country's people necessarily means that inflow of new culture and other identity is accompanied in the existing order and frame of receiving country and it means that social problem can be caused by conflict and friction among the cultures. Therefore, individual country selects combining problem of immigrants as one of main political tasks and discusses the direction of policy.

Korea didn't take particular policy for immigrants before 1980. But, after the economic growth, there was a manpower shortage for 3D jobs. So, government introduced foreign manpower applying policy in 1993 so as to solve the problem. Therefore, the inflow of foreign workers started to increase gradually as well as inflow of various immigrant groups such as married immigrants, students in Korea, etc. was also increased rapidly and they started to live in Korea. Meanwhile, the necessity of social combining policy started to be raised from the early of 2000s. And, during the government of Noh, Moo Hyun, various social combining programs were fulfilled under the name of multi-cultural policy and the government of Lee, Myung Bak is fulfilling various social combining policies under the goals of high-quality social combination, development to multi-cultural society respecting human right, establishment of staying order by laws and principles, etc.

It's very encouraging that Korean policy for immigrants was expanded from the policy of simple management and manpower application to social combination. But, social combining policy for immigrants, fulfilled by Korean government at present, and all kinds of programs tend to limit into married immigrants and their children. For the immigrant group except for married immigrants and their children, especially, foreign workers, Korean policy is still exclusive with management, regulation and differentiation.

In the future, government is expected to show open policy of migration as a measure solving the decrease of manpower because of the low birth and aging. If government fulfills open policy of migration continuously, the problem of manpower shortage will be solved to

some degree, but immigrants who get low income and are unskilled will compete for the workplace with domestic low-income citizens and decrease the income of existing low-income workers. In addition, the area foreigners are living can suffer from slumism. And, if giving welfare benefits to immigrants, there is a possibility to express political pressure restricting the payment of social welfare for immigrants focusing on existing citizens. Especially, if domestic economy is difficult and unemployment rate is increased, the emotion of existing citizens for immigrants must be deteriorated more. On the other hand, immigrants' social movement can be shown multilaterally so that their cultural differences can be recognized and civil rights can be grasped. At this time, social movement for guarding their identity and grasping civil · political right among the immigrant groups living in Korea is continuously shown although it is insufficient. On the other hand, there are domestic citizens who are opposed to the social combining policy for immigrants, fulfilled by government through the online · offline.

Like that, the policy for immigrants is fulfilled and progressed without forming the all people's bond of sympathy, so the refusal response of existing citizens is continuously expressed for it, the politic object for combination is limited to some immigrant groups and other immigrant groups and existing citizens are excluded. In this standpoint, it seems to be difficult to achieve original goal of policy now.

Therefore, it's considered that the road-map of long-term and multilateral policy of immigrants must be established by reflecting the particularities of Korea. Especially, for promoting the policy for immigrants in the future, nation must recognize the possibility to occur conflicts and collision between existing citizens and immigrants and fulfill the social discussion for preventing social conflict which can be occurred during the promotion of policy previously in earnest.

So, the purpose of this thesis is to seek the measures of social combination for the coexistence of lots of cultures by examining Korean government's immigrant policy shown for immigrants living in Korea and social conflict caused by the problem of that process.