

## 다문화사회와 지역사회의 정책적 대응

### 다문화주의 정책의 의미연결망분석을 중심으로

이수철

한국사회에서 지배적인 다문화 담론은 추상적이고 선언적 차원의 가치규범으로 자리 잡고 있다. 이것은 담론의 추상성은 정책을 통한 실천의 문제에도 영향을 미치고 있다. 이에 본 연구는 우리사회 다문화 관련 흐름을 보다 자세히 알아보기 위해 다문화주의 정책을 중앙정부와 지방정부로 구분하여 의미연결망분석을 실시하였다.

중앙정부는 다문화 정책의 방향과 영역을 제시하고, 지방정부는 구체적 실천 영역을 설정하는 피상적으로 보이는 정책 역할 분담은 적절한 것이었다. 그러나 실제 내용에서 보면 이주민의 목소리가 배제된 타자화된 정책이었다. 특히 지역의 다문화 정책은 이러한 경향성이 더 심한데, 지방정부의 다문화주의 정책의 중심은 이주민이 아니라, 지역사회와 지역의 주민이다. 지방정부는 이주민들에게 선별적 정책 시행하고 있다. 필요가 있으면 지역사회 내부로 포섭하고 있지만, 그렇지 않은 영역에서는 일상적인 차별이 일어나고 있다. 한편 다문화 정책이 실현되는 실질적인 현장인 지역사회에서는 그 지역의 특성에 맞게 실질적인 정책요구를 반영해서 실행하고 있다. 그러나 이러한 지역의 정책적 요구와 필요가 중앙정부의 정책의 연결되는 경로는 단절되어 있었다.

**핵심단어:** 다문화 담론, 다문화주의 정책, 지역사회, 차별

## I. 문제제기

법무부 ‘출입국외국인정책 통계연보’에 따르면 지난 20여 년 동안 국내 등록 외국인은 매우 빠른 속도로 증가하였다. 1990년 4만 9천여 명에 불과하던 등록 외국인은 1995년 이르러서는 그 두 배인 11만 명을 돌파했다. 2010에는 1990년에 비해 약 20배 증가한 918,917명에 이르렀고, 2013년 현재 985,923명에 이르고 있다. 그리고 논의의 범위를 미등록 외국인까지 포함하면 등록외국인은 거의 200만 명으로 추산되고 있다. 이는 우리사회가 다양한 인종, 민족, 국적을 가진 사람들이 혼합되어 살아가는 본격적인 ‘다인종·다민족화’(김혜순, 2007) 사회로 변화했다는 사실을 단적으로 보여준다.

우리사회 ‘다인종·다민족화’ 현상은 양적인 성장뿐만 아니라, 인구구성의 급격한 변화도 같이 수반되어 나타나고 있다. 1990년도 등록 외국인의 가장 많은 비율은 차지하는 것은 화교로 불리는 타이완계 중국인(23,583명), 미국인(14,019명) 순이었던데 반해, 2013년 12월 31일 현재 중국인(778,113명, 한국계 중국인 497,989명 포함), 미국인(134,711명), 베트남인(120,069명) 순이고, 1만 명 이상 국내에 체류하는 나라는 19개에 달하고 있다. 이러한 국내 등록외국인 출신국의 다변화는 우리사회의 ‘다인종·다민족화’ 현상이 이전과는 다른 양태를 띠고 있다는 것을 보여주는 하나의 예이다.

우리 사회의 ‘다인종·다민족화’ 현상은 그 드라마틱한 변화 양상으로 인해 정책적 측면이나 학술적 측면의 대응에 많은 혼란을 야기하고 있다. 그러나 한국의 혼란을 극복하기 위한 의미 있는 노력이 뒤늦게나마 진행되고 있다. 그러한 노력 중의 하나는 최근 우리사회의 ‘다인종·다민족화’ 현상에 대한 개념의 정립 시도이다. 이와 같은 시도 중 가장 의미 있는 것은 ‘한국적 다문화주의의 이론화’(한국사회학회, 2007) 시도이다. 이는 일군의 학자와 정책입안자, 그리고 현장 활동가들이 한국적 ‘다인종·다민족화’에 대해 실질적 현상에 근거한 이론화 작업을 시도하는 것이다.

다문화의 이론화 작업에 참여했던 사람들은 우리사회의 급격한 변화 양상을 일종의 ‘다문화 열풍’이라고 분석하면서, 한국에서 다문화 담론이 성급하게 넘쳐나는 것을 경계하면서 한국의 보편성과 특수성을 포괄하는 개념화를 시도하고 있다.

즉 표피적이고 선언적 차원의 ‘다문화’ 담론에 대한 체계적인 분석을 바탕으로 우리가 지향해야 될 ‘다인종·다민족화’ 현상을 다문화사회로 상정하고 이론화를 시도한다(김혜순, 2007; 엄한진, 2007; 이해경, 2007). ‘다문화’라는 표현으로 피상적으로 표현되는 우리사회의 ‘다인종·다민족화’ 현상에 대한 이들의 이론화 작업은 우리사회의 변화의 좌표 설정을 시도했다는 점에서 매우 의미 있는 작업이라 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 이러한 시도에 대한 평가절하도 존재할 수 있다. 즉 우리의 ‘다인종·다민족화’ 현실이 너무 급박하기 때문에 이러한 이론화 작업은 급박한 현실 비껴가는 것이 비판에 직면할 수도 있다. ‘다문화’라는 담론 과잉으로 대표되는 우리사회의 변화는 지향점으로서의 규범적이고 당위적 차원과, 변화와 대응이라는 현실적 문제가 공존하고 있는 문제이다(오경석, 2009). 일군의 사람들은 이러한 두 가지 차원에서 현실의 문제를 푸는 것 우선적이라고 말하기도 한다.

이러한 이유로 우리 사회는 규범적이고 당위적 사실에 대한 합의를 도출해야 하는 과제와 현실적인 변화에 실천적으로 대응해야 하는 이중적 과제와 마주하고 있다. 물론 이러한 두 가지 과제는 서로 분리된 것이 아니라, 서로 연결되어 있고 상보적인 것이다. 즉 지향과 규범을 세우고 이를 바탕으로 현실적 실천이 이루어져야 하는 한편, 현실의 실천에서 발견되는 문제로 새롭게 규범과 지향을 세우는 과정이 동시에 이루어져야 한다. 현재 우리사회는 충분하지는 않지만 지향으로서의 ‘다문화사회’와 이를 견인하는 이념으로서 ‘다문화주의’에 대한 이론화를 시작하였다(김혜순, 2007). 그러나 이를 현실에 적용하는 실천의 문제에 대한 분석은 아직 미진한 형편이다.

이와 같은 문제의식을 바탕으로 본 연구는 기존의 이론화 작업에 기초해 실천의 영역에서 정책을 분석을 시도할 것이다. 이를 통해 ‘다문화사회’로 불리는 변화의 지향과 현실과의 접점을 찾으려 시도할 것이다. 따라서 분석의 대상은 우리사회의 다문화 정책이다. 여기서 정책을 분석의 대상으로 설정한 이유는 한국의 ‘다문화’ 담론은 정부(국가)가 주도하고 있다는 평가 때문이다(김희정, 2007; Watson, 2010).<sup>1)</sup> 즉 우리 사회는 국가주도 다문화주의(State-led multiculturalism) 실천이 다

1) 현재 한국의 ‘다문화사회’ 담론의 주체는 국가주도라는 입장이 지배적이기는 하지만, 국가와 시

문화 담론을 이끌고 있고, 이것은 주로 정책의 차원으로 드러난다. 따라서 다문화주의 정책을 분석하는 것이 한국에서의 다문화주의의 현실을 가장 잘 알 수 있는 방법일 수 있기 때문이다.

그리고 다문화주의 지향 정책의 분석은 중앙과 지역 차원의 비교 방법으로 진행된다. 이렇게 중앙/지방을 비교하여 분석하는 이유는 다문화주의 지향 정책의 한국적 특성 때문이다. 중앙정부의 정책은 지역사회의 정책의 가이드라인이 되기도 하지만, 실제로 정책의 효과가 발휘되는 공간이 지역사회의 특수성을 제약하기도 한다. 특히 중앙 중심적 정책 편향과 중앙과 지역의 차이가 심화된 우리사회의 특성상 중앙정부의 정책 분석은 우리의 다문화주의 지향 정책의 현실을 이해하는데 매우 유용할 것이다. 또한 지역(지방)의 다문화주의 정책은 필연적으로 중앙의 영향을 받을 수밖에 없지만, 지역은 정책이 실질적으로 실현되는 공간이기 때문에 그 분석이 중요하다. 지역의 정책을 분석하면 실질적으로 다문화주의 정책이 우리사회에서 어떻게 적용되는지에 대한 작동 방식을 밝힐 수 있기 때문이다.

여기에 더해 정책, 특히 지방의 정책의 주체에 대한 분석도 필요하다. 한국이 국가주도 혹은 일부의 주장처럼 시민사회와 합작한 다문화주의 지향 정책을 실행한다면, 그 정책의 대상은 지역사회에서 생활하는 이주민과 그들과 더불어 살아가는 지역주민일 것이다. 따라서 중앙정부에서 생산하고 지방정부를 매개로 전달되는 정책에 대해 정책의 주체들이 어떻게 대응하는 지를 살펴보는 것은 다문화사회 현실을 파악하는 중요한 정보가 될 수 있기 때문이다.

## II. 선행연구의 검토

### 1. 다문화 담론의 개념화와 쟁점

2000년대 중반이후 우리사회의 다문화 논의, 즉 ‘다문화’를 접두어로 하는 ‘다

---

민사회의 협력이라는 관점에서 접근하는 시각도 존재한다. 한국사회학회(2007) 참조.

문화사회’, ‘다문화주의’, ‘다문화가정’, ‘다문화자녀’, ‘다문화교육’, ‘다문화 정책’ 등의 담론은 사회적 합의 없이 폭발적으로 증가하고 있다(김혜순, 2007; 엄한진, 2007; 이해정, 2007). 이 같은 다문화 논의에 대한 일종의 합의는 논리적 정합성에 기인한 것이 아니라, 탈맥락적으로 ‘동화가 아닌 적응과 통합’, ‘다문화적 감수성’과 ‘문화다양성 고양’이라는 것을 주류로 이루어지게 된다(김혜순, 2007). 이 같은 사실은 이주노동자 담론을 분석한 심보선(2007)의 논의에서도 확인된다. 한국의 이주노동자와 관련해서 1990년대 인권을 강조하는 담론에서 2000년에는 노동권, 2003년 이후에는 거주권을 강조하는 담론으로 변화했고 최근에는 급작스럽게 ‘관용’의 패러다임이 부각되는 온정주의적 이주노동자 정책이 정착하게 되었다는 것이 그의 분석이다. 이러한 급격한 합의 도출에 대해서는 보다 심도 있는 분석이 필요할 것이다. 그러나 이 문제는 현재 본 연구의 논의 수준을 넘어서는 것이기 때문에 언급하지는 않을 것이다.

이와 같은 급격한 다문화 담론의 ‘다문화주의’로의 주류화는 정책적이고 실천적 측면에서 많은 혼란과 갈등을 양산하게 된다. 포괄적이고 체계적 전망은 미흡한 채 이상적 지향에 대한 추상적 수준에서의 동의만으로 현장의 요구에 따라 정책 사업이 진행된다면, 다양한 이주 집단, 관련 NGO, 지자체, 개별학문 분과 등의 이해관계에 따른 우선순위를 정하는 것은 무수한 전선을 두고 대립하여 혼란과 갈등을 양산하고 있다(김혜순, 2007; 오경석 2007; 이선미, 2010).

그러므로 많은 학자들과 관련 활동가들은 이러한 혼란과 갈등을 지양하기 위해 한국의 특수성과 보편성을 포괄하는 개념화를 통한 이론화가 필요하다는 역설한다. 이와 같은 필요성에 대응하는 작업의 대표적인 것이 한국사회학회를 중심으로 한국적 ‘다문화사회’의 이론화 작업이라 할 수 있다. 이 이론화 작업에 참여한 연구자들은 다문화 사회를 이상적으로 지향된 목표로서 “시민/국민으로서 누릴 수 있는 사회·경제·정치·문화적 권리를 취득하고 향유하는데 개인의 종족과 민족이 차별의 근거가 되지 않는 사회”로 규정하고, 다문화주의는 “이를 전인하는 이념”이라고 정의한다(김혜순, 2007).<sup>2)</sup> 이러한 기본 정의를 바탕으로 그들은 우리가

2) 본 연구에서는 ‘다문화사회’와 ‘다문화주의’ 위와 같은 의미로 사용할 것이다. 그리고 이러한 의미를 바탕으로 ‘다문화’ 관련 정책을 다문화주의 지향 정책으로 사용할 것이다. 특히 다문화주의 지향 정책이라는 용어는 해석상 많은 의미를 내포하고 있는 용어이지만, 여기서는 ‘다문화’ 관련

처한 상황을 부정하지 않으면서 한국사회의 지형을 종합적으로 포괄하는 연구를 통해 전지구적 보편성 속 한국적 특수성을 반영하는 재정의와 개념화를 시도하고 있다(김혜순, 2007; 이선미, 2010).

여기서 보편성은 세계화 과정에서 국경을 넘는 이주가 보편화되는 현상, 즉 한국으로의 이주인이 증가하는 현상을 의미하고(엄한진, 2007; 오정석, 2009), 특수성은 단일민족주의와 혈통주의, 지역적 차별주의, 부권중심의 가족중심주의적인 이주 양상이 드러난다는 것을 의미한다(김혜순, 2007; 엄한진, 2007). 이러한 보편성과 특수성이 결합된 한국의 이주 현상은 이주민의 폭발적인 증가, 폐쇄적이고 선별적인 정책, 그리고 두 가지 모순적 양상이 결합된 불법체류의 일상화라는 특성을 드러낸다(엄한진, 2007).

이러한 논의를 종합해 보면 한국의 다문화 현상은 사회의 현실에 대한 정확한 분석이나 성찰에 의해 제기되기 보다는 다문화사회로 이행할 것이라는 미래 전망에만 기초하여 정치적 구호나 사회운동의 가치로만 논의되고 있다(한경구·한건수, 2007). 따라서 다문화 현상을 만들어가는 한국사회의 상황을 종합적으로 이해해야 하며, 이러한 이해를 바탕으로 지향점으로서의 다문화사회와 다문화주의에 대한 개념은 계속 수정되고 재정립될 필요가 있을 것이다.

## 2. 다문화주의 정책

한국의 급증하는 다문화 담론은 현실 상황에 대한 엄밀한 분석이 없이 추상적 구호로서 성찰 없는 합의에 근거해서 논의되는 경향이 있다. 이러한 성찰 없는 합의는 다문화사회를 지향하는 많은 주체들에게 서로 다른 해석의 지점을 제공하여 혼란과 갈등을 양산하고 있다. 특히 엄밀한 분석 없이 우리 사회의 지향으로 ‘다문화적 감수성과 문화 다양성 고양’이라는 입장을 제공하기 때문에, 다문화 현장에서 이에 대한 자의적 해석으로 인해 갈등이 첨예하게 드러나고 있다.

한편 ‘국가주도의 다문화주의’(김희정, 2007; Watson, 2010)가 우세한 것으로 평가받는 우리의 현실에서 정책은 다문화사회 실천을 위한 가장 중요한 자원으로

---

정책을 일컫는 일반적 용어로만 사용할 것이다.

평가 받을 수 있다. 그러나 국가의 다문화정책의 방향은 앞서 살펴본 것처럼 추상적 구호로서 많은 해석의 여지를 두고 있다. 이것은 필연적으로 정책의 중복이나 이해당사자들의 나누어 먹기 등의 비효율이 나타나고 필연적으로 갈등 요소를 수반할 수밖에 없기 때문에 사회적인 비용을 필요이상으로 증가시키기도 한다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 한국의 다문화주의의 실천영역 중 가장 중요한 자원이 되는 다문화주의 지향 정책에 대해 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다.

〈표 1〉 다문화 관련 정책의 변화 양상

| 방향성→       | 차별 배제 모형                                      | 동화 모형  | 다문화주의 모형  |
|------------|---|--|---|
| 기본 방향      | 주류 사회가 원하지 않은 이민자의 영주 가능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지 | ‘국민됨’을 전제로 주류사회로의 조속한 동화를 지원하고, 형식적(제도적)으로는 내국인과 평등하게 대우 | 이주외국인의 소수자로서 동등한 가치를 인정하고, 소수 문화의 유지를 지원하는 것을 넘어 일정한 우대조치 |
| 정책 목표      | 인종적 소수자의 제거 및 최소화                             | 소수자 주류사회 동화  | 다양성 인정과 공존을 통한 사회통합                                       |
| 국가역할       | 적극적 규제  | 제한적 지원   | 적극적 지원  |
| 이주민에 대한 시각 | 이방인, 위협적 존재                                   | 주류사회의 동화를 전제로 부분적 인정                                     | 상호존중과 관용  |
| 평등에 대한 관점  | 차별의 정당성 강조                                    | 사회보장 및 기회의 평등  | 기회의 평등을 넘어 결과의 평등 확보                                      |
| 법적 수단      | 단속 및 추방                                       | 비차별의 제도화   | 제반 권리의 허용   |
| 국적 부여 조건   | 숙민주의, 엄격한 조건                                  | 숙지주의, 느슨한 조건   | 숙지주의, 이중국적허용  |
| 정체성        | 이질화   | 동질화  | 이질화   |

우리 사회에서 논의되고 있는 다문화사회 지향 정책에 대한 논의는 캐슬과 밀러(Castle and Miller, 2003)의 논의를 빌어 정책을 차별배제모형, 동화모형, 다문화주의 모형으로 구분하고, 여기에 비추어 한국이 어떠한 방향으로 진행하는 것인가를 살펴보는 것이다(Kymlicka, 1995; Castles & Miller, 2003; 이해경, 2007; 원숙연, 2008; 박진경, 2010). 한국사회는 차별과 배제의 모형에서 시작하여 동화 모형을 거쳐 다문화주의 모형으로 변화하고 있다는 것이 일반적인 논의의 형태이다. 이와 같은 내용을 정리하면 <표 1>과 같다. 그러나 이러한 변화 양상은 선형적이지 않고, 여러 가지 모형이 혼합되어서 나타나는 것이 일반적이다. 따라서 우리

사회의 정책을 파악하기 위해서는 개별 모형에 대해 살펴볼 필요가 있다.

차별배제 모형은 이주의 유입국이 필요에 따라 전문적인 지식과 숙련된 기술을 가진 노동력 혹은 사회에 필요한 3D 업종에 종사하는 소위 ‘선한 이민자’를 받아들이는 정책 모형이다. 그러나 이들에게 쉽게 시민권을 제공하지 않는 정책유형을 말한다. 전통적으로 단일 민족의 신화가 지배적인 한국사회에서는 이 모형을 넘어서고자 하지만, 실질적으로는 현재까지도 문화적으로나 제도적으로 지배적인 정책유형이다.

동화 모형과 다문화주의 모형은 차별배제 모형과는 다른 사회통합적 정책유형이다. 동화모형은 이주민들이 출신국의 문화를 포기하고 이주해온 국가의 국민됨을 전제로 조속한 사회동화를 위해 정책적 지원을 하는 모델이다. 한국의 경우 결혼이민자들을 중심으로 이와 같은 정책이 전개되고 있다.

한편 다문화주의 모형은 문화적 다양성을 바탕으로 이주민들이 출신국의 문화적 특성을 간직하면서 전체 사회와 조화롭게 공존하는 것을 지원하는 정책 모형이다. 한국의 경우 2000년대 중반 이후 선언적으로 합의된 정책 모형으로 자리 잡게 된다. 이러한 다문화주의 정책 모형으로의 패러다임 전환은 ‘다문화 지향’이라는 전 세계적인 추세를 반영하는 것이라 할 수 있다(이혜경, 2007). 그러나 그 내용을 살펴보면 실질적인 다문화주의 정책모형을 실천하기 보다는 선언적인 구호 수준에 머물러 있고, 필요에 따라 세 가지 정책방향이 혼합된 정책이 펼쳐지고 있다.

다문화 정책의 문제에서 우리사회의 급격한 다문화 지향정책으로의 패러다임의 전환과 함께 중요하게 논의되고 있는 것은 다문화주의를 추동하는 주체의 문제이다. 일반적으로 한국의 다문화주의 정책은 국가주도, 관주도의 다문화주의로 평가받고 있다(김희원, 2007; Watson, 2010). 그러나 이는 다문화 정책 현장의 외부에서 보는 시각이라는 비판이 존재하기도 한다(한경구·한건수, 2007). 그러한 비판세력들은 우리사회 현실에서 다문화 정책이 입안되고 추진되는 과정에서 시민사회의 역할이 중요하게 작용했다고 주장한다. 이러한 주장의 핵심은 1990년대 이후 외국인 노동자 관련 사회운동이 NGO 주도적인 운동이었듯이 2000년대 이후 정부의 다문화주의 정책 표방은 세계적인 추세와 시민사회의 영향이 반영된 것으로 파악해야 한다는 것이다(이혜경, 2007; 윤인진, 2007).

이 같은 주체에 대한 논의를 살펴보면 우리 사회의 다문화주의 정책은 관주도



혹은 국가주도의 정책이지만, 이는 시민사회와 정부의 협력적 관계에서 이루어진 것으로 이해할 수 있다. 그러나 우리의 다문화 정책의 주체를 논할 때 쉽게 간과되는 것이 이주민의 목소리가 빠져있는 ‘타자화된 정책’(이혜경, 2007)이라는 점이다. 다문화 정책의 주요 대상인 ‘이주민에 대한 인정(recognition)’(심보선, 2007; 이선미, 2010)이 수반되지 않는 ‘주체 없는 정책’에 불과하다는 비판을 받을 수 있다.

이와 더불어 우리사회의 다문화 정책은 보편성과 특수성이 만나 상호 조정되고 발현되는 지역(지방)에 대한 고려가 없는 중앙중심의 정책이라는 비판이 존재한다(김혜순, 2007; 김은미, 2007; 이혜경, 2007; 윤인진, 2007). 지역사회는 정책의 대상이자, 정책의 요구자인 이주민들이 거주하고 한국 선주민과 만나 교류하는 실질적인 삶의 공간이다. 따라서 다문화주의 정책이 효과적으로 실현되기 위해서는, 지방이 단순한 중앙정부 정책의 전달자로 머물러서는 안 된다. 지방정부는 지역의 이주민과 선주민의 실질적 정책의 요구를 받아들이고, 이를 중앙정부와 교류하여 정책의 방향을 결정하는 중요한 매개자로서의 역할을 수행해야 한다.

이와 같이 기존의 연구를 종합해보면, 현재 한국사회에서 지배적인 다문화와 관련된 담론에서 ‘다문화사회’, ‘다문화주의’와 같은 개념들은 사회적 합의를 거치지 않고, 또한 사회적 맥락을 고려하지 않은 채로 추상적이고 선언적 차원의 가치규범으로 자리 잡고 있다. 따라서 이러한 규범을 지향점으로 시행되는 정책도 역시 그 실천적 소임을 다할 수 없는 실정이다. 따라서 우리사회의 주류 다문화 정책으로 표명되는 다문화주의 정책모형은 차별 배제 모형화 동화주의 모형이 혼합된 형태의 정책모형이고, 실제 정책의 주요대상이 되는 이주민의 목소리가 배제된 정책이고, 그들이 삶의 공간의 지역사회의 모습이 제대로 반영되지 않는 정책일 가능성이 높다. 우리사회의 다문화 양상을 살펴보기 위해서는 이 모든 것을 종합적으로 검토해야 하지만, 본 연구에서는 이 모든 내용을 다룰 수 없기 때문에 정책내용 분석에 중점을 두고자 한다. 이러한 정책 내용은 다문화 담론의 이론화에 기여하는 기초자료로 활용될 수 있고, 현재 우리사회의 다문화주의 실천의 문제점과 한계를 분석하여 개선방향을 마련하는데 기초가 될 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 의미연결망 분석

이 연구에서는 다문화주의 지향 정책을 구성하는 키워드 사이의 관계를 구조적이고 가시적으로 확인하기 위하여 의미연결망 분석(semantic network analysis)을 시도한다. 의미연결망 분석은 비관적 담론분석을 시행하기 위해 수행되는데, 담론은 단순한 수사적 차원을 넘어서 정치, 경제적 제도와 실행에 권의를 부여하고 자원 분배 방식을 정당화하는 핵심적 역할을 담당하기 때문이다. 담론에 의한 권력 작용의 분석은 제도화된 물질적 기반과 체계적으로 연결될 때에만 가능하고, 이 과정에서 특정의 이해관계를 체계적으로 배제하거나 선택하는 양식을 파악하는 것이다(강명구·박상구, 1997: 128). 이러한 원리를 바탕으로 본 연구는 의미연결망분석을 통해 다문화 정책의 의미를 보다 체계적으로 분석하기 위한 것이다. 이를 위해 중앙정부와 지방의 법과 정책을 텍스트로 하여 의미를 분석하고 그 담론적 특징을 분석한다.

분석 방법으로써 의미연결망 분석은 텍스트로부터 추출한 키워드를 키워드 사이의 관계망으로 엮어내어 어떤 키워드가 해당 담론의 중심에 놓여 있는지, 어떤 키워드 사이의 관계가 중점적으로 부각되는지를 도식으로 파악할 수 있도록 한다. 의미연결망분석은 특정 키워드의 출현 빈도보다 키워드 사이의 관계에 초점을 맞추고 있다.

기존의 내용분석이나 텍스트 분석에서 특정 단어의 빈도를 토대로 키워드의 중요성을 설명한다. 그래서 텍스트 자체의 스타일, 장르에 따라 빈번하게 등장하는 어휘들이 과대 대표되거나, 중요한 키워드 임에도 등장 빈도가 낮아 과소 대표되는 문제가 발생할 가능성이 있다. 하지만 키워드 분석에 기초한 의미연결망분석은 어휘들 간의 관계와 밀도를 보여주기 때문에 기존의 내용분석(content analysis)의 한계를 극복할 수 있다. 키워드 분석을 통한 의미연결망분석의 특징을 보다 자세히 살펴보면, 이 분석 방법은 어휘들 간의 관계와 밀도를 보여주어 특정 단어가 아닌, 단어 간의 관계의 크기와 유형을 보여 줄 수 있다.

이 연구에서는 의미연결망 내에서 키워드의 연결정도를 살펴보기 위해 사이중

양성(Betweenness centrality)을 활용하였다. 사이중앙성(Betweenness centrality)은 연결망의 한 노드(node)가 연결망 안의 다른 노드 사이에서 다른 노드들을 이어주는 강도를 의미한다(김용학, 2011). 즉 여기서 사이중앙성이란 특정 노드(키워드)가 다른 노드 사이를 연결하는 다리의 통행량을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 이 경우 다른 노드들로부터 직접 연결되는 정도(degree centrality)가 낮더라도, 다른 노드들을 많이 매개한다면 높은 사이중앙성을 보여줄 수 있다. 일례로 “결혼이주 여성에 대한 차별은 다문화주의에 대한 이해와 연관되어 있다.”, “다문화주의는 문화적 상대성에 대한 인정을 통해 차별을 극복하고자 한다.”라는 두 문장이 있을 경우 ‘다문화주의’는 ‘결혼이주’와 ‘차별’이라는 두 어휘를 이어주는 역할을 하는 것이다.

본 연구에서는 우선 분석에 활용한 텍스트로부터 키워드를 추출하고 이들 키워드가 함께 출현한 빈도를 표시하는 공출현 빈도표(co-occurrence table)를 작성하였다. 이 표를 활용하여 키워드 사이의 관계를 가시적인 형태인 연결망의 형태로 변환시켜주고, 이와 동시에 각각의 어휘를 하나의 노드(node)로 치환시키며, 특정 어휘가 다른 어휘들과 맺는 관계와 관계의 강도에 대해서 측정하였다.

이러한 작업 이후에 사이중앙성을 통해 주요 키워드를 검토한 후, 키워드 사이의 집합이 구성되는 양상을 살피기 위해 집합분석(faction analysis) 실시하였다. 집합분석은 함께 사용된 키워드들이 어떤 키워드들 끼리 보다 자주 사용되었는지를 빈도를 토대로 분류한다. 이 경우 특정 키워드 사이의 공빈도와 함께 자주 등장한 키워드들 사이의 집합을 확인할 수 있다. 이들 영역(faction)은 상호간의 연결이 긴밀한, 높은 밀도를 지닌 키워드들의 집합이다.

본 연구에서는 상호간의 밀도가 높은 큰 키워드의 집합을 담론의 유형으로 해석하였다. 이 경우 담론 유형은 특정 텍스트들 간의 상호작용을 통해서 구성된 담론의 지향, 성격, 의도를 의미한다. 유형화된 담론은 다문화주의 정책에 대한 지식을 형성하는 담론이 특정한 텍스트들의 상호텍스트성을 매개로 생산되고 있음을 경험적으로 보여 줄 수 있다. 이러한 키워드들의 집합의 밀도를 통해서, 특정 키워드가 등장한 텍스트가 어떠한 영역 범주 내에 놓여 있는지를 분석할 수 있다.

실제 분석은 중앙정부와 충청남도에서 생산된 다문화정책 관련 법령과 정책을 취합한 후, 형태소 분석기를 통해 분석하기 위한 전산화 작업을 수행하였다. 이후

각각의 텍스트에 대한 분석은 형태소 분석프로그램<sup>3)</sup>을 이용하여 해당 기사 내의 텍스트에서 사용된 명사들 중 가장 높은 가중치가 부여된 어휘들을 나열 한 후 이를 정리하는 과정이 수행되었다. 이 과정에서 연구자의 역할은 추출된 키워드들이 실제의 텍스트가 지향하는 지점을 얼마나 타당하게 반영하고 있는지를 판별하고, 유사한 어휘들을 정리하여 그와 같은 유사어휘들의 집단을 대표할 수 있는 키워드로 정리하는 것이다.

텍스트로부터 추출된 키워드를 토대로 실시한 언어연결망구성은 KrKwic을 통하여 공출현 빈도를 산출한 후 UCINET6을 이용하여 연결망을 작성 및 분석하였다(Park and Leydesdorff, 2004). 공출현 빈도는 앞의 어휘추출 단계에서 취합된 어휘들을 하나의 텍스트로 연결하여 어떠한 어휘들이 다른 어휘들과 함께 출현한 빈도를 표현한다. 예를 들어 ‘다문화주의’이라는 키워드가 ‘결혼이주’, ‘여성’, ‘차별’ 등의 단어와 함께 등장한 빈도를 하나의 행렬에 기록하는 방식이다. 일례로 “결혼이주 여성에 대한 차별은 다문화주의에 대한 이해와 연관되어 있다.”, “다문화주의는 문화적 상대성에 대한 인정을 통해 차별을 극복하고자 한다”라는 두 문장이 있을 경우 ‘다문화주의’라는 어휘는 ‘차별’이라는 어휘와 동시에 2회 출현한 것이다. UCINET은 이렇게 작성된 공출현 빈도표를 보다 가시적인 형태인 연결망의 형태로 변환시켜줌과 동시에 각각의 어휘를 하나의 노드(node)로 치환시키며, 특정 어휘가 다른 어휘들과 맺는 관계와 관계의 강도에 대해서 측정할 수 있다.

## 2. 연구의 대상

키워드 사이의 연결망을 분석하기 위하여 중앙정부와 지방(충청남도)에서 생산된 다문화 정책 및 법안들은 분석 대상으로 선정하였다. 분석대상으로 선정한 다문화 관련 정책과 법안은 중앙정부에서 생산한 문서와 충청남도에서 생산한 문서로 구분하였다. 최종적으로 분석에서 활용한 문서의 목록은 아래 <표 2>와 같다.

3) 사용된 프로그램은 KLT: Korean Language Technology - (구)HAM: Hangul Analysis Module로서 2012년 2월에 등록된 버전이다.

〈표 2〉 연구 대상 텍스트

| 지역   | 문서명                            | 생산시점 | 분류  |
|------|--------------------------------|------|-----|
| 중앙정부 | 다문화가족 지원법                      | 2014 | 법령  |
|      | 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률            | 2013 | 법령  |
|      | 재한 외국인 처우 기본법                  | 2013 | 법령  |
|      | 출입국 관리법                        | 2014 | 법령  |
|      | 제2차 외국인 정책 기본계획                | 2013 | 정책  |
| 충청남도 | 충청남도 거주 외국인 지원조례               | 2007 | 법령  |
|      | 충청남도 다문화가정 지원조례                | 2009 | 법령  |
|      | 충남 다문화 공감 행복충전 5개년 계획수립 연구     | 2010 | 보고서 |
|      | 충남 다문화 공감 행복충전 5개년 계획          | 2010 | 정책  |
|      | 제2차 다문화가족지원정책 기본계획 2014년도 시행계획 | 2013 | 정책  |
|      | 제2차 외국인정책 기본계획 2014년 시행계획      | 2013 | 정책  |

이러한 분석과 더불어 지역사회의 상황에 기초한 정책의 요구를 파악하기 위해 충청남도의 도시지역(아산시), 농촌지역(홍성군), 어촌지역(태안군)을 구분하여 다문화 관련 단체의 활동가와 지역에 거주하는 이주민들과의 심층인터뷰를 진행하였다.

## IV. 분석의 결과

### 1. 중앙정부 정책 분석

다문화 정책과 관련된 중앙정부의 법과 정책의 키워드의 사이중앙성(Betweenness centrality)은 다음의 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 중앙정부 정책의 키워드 사이중앙성

|         |         |       |        |         |       |         |   |
|---------|---------|-------|--------|---------|-------|---------|---|
| 외국인     | 889.721 | 이해    | 35.096 | 양성평등    | 0.35  | 사회적응    | 0 |
| 다문화     | 474.148 | 존중    | 34.999 | 알선      | 0.333 | 세계적흐름   | 0 |
| 제2차기본계획 | 300.715 | 보호    | 26.429 | 고용      | 0.25  | 우수인재    | 0 |
| 인권      | 197.326 | 차별    | 18.624 | 제한      | 0.25  | 제1차기본계획 | 0 |
| 통합      | 158.702 | 갈등    | 18.278 | 아동      | 0.1   | 책임      | 0 |
| 적응      | 150.514 | 국민    | 12.889 | 감독      | 0     | 취업      | 0 |
| 관리      | 130.481 | 절서    | 10.133 | 개방      | 0     | 허가      | 0 |
| 발전      | 92.958  | 문화다양성 | 4.441  | 경쟁력     | 0     | 협력      | 0 |
| 재한외국인   | 68.988  | 결혼이민자 | 3.504  | 국적      | 0     |         |   |
| 외국인근로자  | 60.959  | 자녀    | 3.322  | 국제기준    | 0     |         |   |
| 안전      | 56.111  | 가정폭력  | 1.322  | 권익      | 0     |         |   |
| 다문화가족   | 50.422  | 이해증진  | 0.6    | 기여      | 0     |         |   |
| 교육      | 48.416  | 경제    | 0.443  | 난민      | 0     |         |   |
| 사회통합    | 46.637  | 인력수급  | 0.443  | 다문화주의실패 | 0     |         |   |
| 지원      | 43.743  | 삶의질   | 0.35   | 도입      | 0     |         |   |

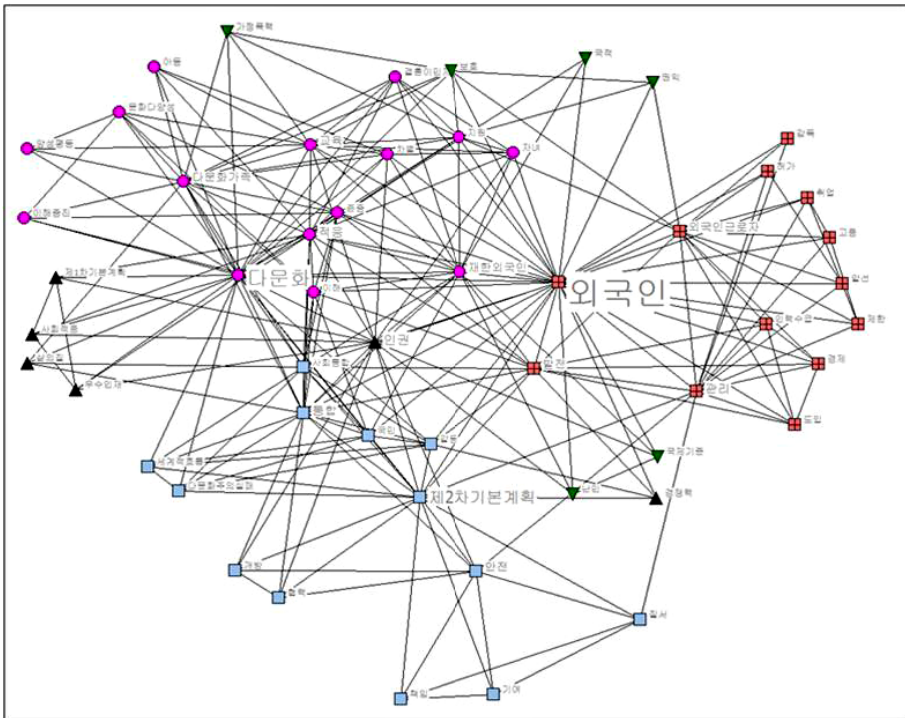
사이중앙성은 특정 키워드가 다른 키워드를 매개하는 정도에 대해서 파악할 수 있는 지표이기 때문에, 중앙정부의 정책의 사이중앙성을 분석한 표로 유추할 수 있는 것은 중앙정부의 다문화주의 정책이 외국인을 주요 정책대상으로 삼고 있다는 것이다. 이외에도 다문화, 인권, 통합 등과 더불어 적응과 관리가 높은 사이중앙성을 보이고 있는 것으로 보아 중앙정부의 정책은 외국인에 대한 인권과 통합 등의 다문화주의 정책 모형의 주요가치 뿐만 아니라, ‘관리’와 ‘적응’이라는 차별 배제 모형과 동화모형의 정책 가치도 중요한 위치를 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다.

이를 통해 확인할 수 있는 것은 중앙정부의 정책이 이론적 논의에서 언급한 것과 같이 다문화주의를 지향하고 있지만, 실제 내용에서는 차별과 배제 그리고 동화주의의 가치도 포함하고 있다는 사실이다. 그리고 이러한 정책의 방향은 제2차 외국인기본계획을 토대로 시행되고 있는데, 이는 1차 기본계획에서 다문화주의 실패를 극복하기 위해 구상되었다는 점을 유추할 수 있다. 이는 현시점의 중앙정부의 다문화정책의 방향이 다문화주의를 실현하기 위한 것인데, 그를 위한 정책이 여전히 다문화주의에 역행하고 있다는 사실을 간접적으로 보여준다고 해석할

수 있다.

이러한 사이중앙성을 활용하여 중앙정부 정책의 보다 입체적으로 살펴보기 위해 집합분석과 주요 키워드의 차원을 분석을 실시하였다. 그 결과는 각각 <그림 1>과 <표 4>와 같다.

<그림 1> 중앙정부 정책의 집합분석 결과



<표 4> 중앙정부 관련 키워드의 주요 집합

| 집합 | 키워드   |
|----|---|
| 1  | 다문화, 존중, 이해, 다문화가족, 평등, 문화다양성, 이해증진, 가정폭력, 보호 |
| 2  | 제2차 기본계획, 발전, 경쟁력, 갈등, 사회통합, 다문화실패, 세계적흐름     |
| 3  | 외국인, 외국인근로자, 취업, 제한, 고용, 허가, 감독, 알선, 관리, 경제   |
| 4  | 인권, 제1차 기본계획, 사회적응, 우수인재, 난민, 국제기준            |
| 5  | 재한외국인, 적응, 교육, 차별, 지원, 결혼이민, 자녀, 아동, 국적       |

분석의 결과를 살펴보면 중앙정부 정책은 크게 5가지의 하위 차원으로 구분될 수 있다. 이러한 5개 차원에 속한 키워드들은 다른 차원의 키워드보다 가까운 네트워크에 위치한다. 이를 보다 자세히 살펴보면, 중앙정부의 정책은 1차 기본계획의 다문화정책 실패를 극복하기 위해 2013년 수립된 ‘제2차 외국인 정책 기본계획’이 중심이 되어 다문화가족 중심의 다문화 가족정책과 외국인 중 이주노동자 정책으로 구분되는 정책방향을 가지고 있는 것으로 분석될 수 있다.

중앙정부의 다문화주의 정책은 크게 1) 제2차 외국인 정책을 중심으로, 2) 외국인 이주노동자 정책과 3) 결혼이주여성을 중심으로 하는 다문화 정책으로 구분될 수 있다. 따라서 이와 같은 결과를 통해 유추해보면 중앙정부의 정책은 크게 정책의 영역을 설정하고, 그 안에서 정책의 내용을 규정하는 것이라 할 수 있을 것이다.

즉 이주민의 증가와 이들의 적응의 문제에 대한 해결이라는 사회환경 속에서 인권과 사회적응, 국제기준에 부합하고자 했던 1차 외국인정책 기본계획의 내용을 2차 계획에서 이어받았다. 그리고 이러한 2차 계획은 1차 계획에서 다문화정책의 실패를 극복하고 세계적 흐름과 부합하면서 국가의 발전과 경쟁력 강화를 목표로 사회통합을 지향하는 정책이라고 해석될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 2차 계획은 이주노동자 정책과 결혼이주여성을 중심으로 하는 다문화 가족정책으로 구분되어 진행되는 것을 알 수 있다. 여기서 이주노동자 정책은 관리의 문제가 가장 핵심이 되고 있고, 다문화 가족 정책의 핵심 가치는 다문화의 구현이라는 가치로 설명될 수 있을 것이다.

## 2. 지방정부(충남) 정책 분석

다문화 정책과 관련된 지방정부(충남)의 법과 정책의 키워드의 사이중앙성은 다음의 <표 5>와 같다.



〈표 5〉 충청남도 정책의 키워드 사이중앙성

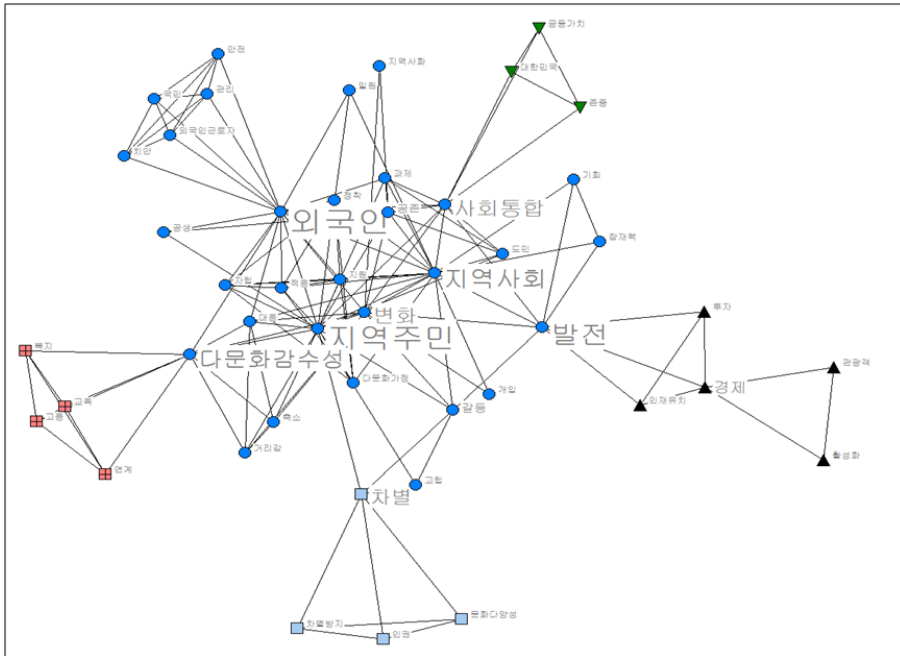
|        |         |      |       |        |   |
|--------|---------|------|-------|--------|---|
| 외국인    | 574.601 | 과제   | 3.715 | 관리     | 0 |
| 지역주민   | 458.465 | 지원   | 3.188 | 교육     | 0 |
| 발전     | 457.733 | 자립   | 3.188 | 국민     | 0 |
| 변화     | 369.96  | 거리감  | 2.318 | 기회     | 0 |
| 다문화감수성 | 346.701 | 일원   | 1.343 | 문화다양성  | 0 |
| 지역사회   | 322.849 | 공동가치 | 0     | 복지     | 0 |
| 사회통합   | 317.151 | 대한민국 | 0     | 안전     | 0 |
| 갈등     | 259.331 | 도민   | 0     | 연계     | 0 |
| 차별     | 258     | 존중   | 0     | 외국인근로자 | 0 |
| 경제     | 176     | 축소   | 0     | 인권     | 0 |
| 공존     | 51.259  | 개입   | 0     | 인재유치   | 0 |
| 대응     | 16.049  | 고립   | 0     | 잠재력    | 0 |
| 정착     | 9.942   | 고용   | 0     | 지역사회   | 0 |
| 적응     | 6.635   | 공생   | 0     | 차별방지   | 0 |
| 다문화가정  | 5.572   | 관광객  | 0     | 치안     | 0 |

지방정부(충청남도)는 큰 틀에서 중앙정부의 외국인 기본계획을 따르고 있기에 외국인을 대상으로 다문화주의의 실현과 외국인의 관리라는 이슈를 공유하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 중앙정부 정책과 달리 ‘지역주민’과 ‘지역’이 정책의 핵심적 키워드로 등장한다. 이는 충남의 정책이 중앙정부보다 지역과 지역주민이라는 미시적이고 일상적인 이슈를 정책 대상을 포괄하고자 하는 의도를 보여준다고 할 수 있다.

특히 차별, 갈등, 공존 등의 현안 문제와 외국인 인구유입에 따른 경제, 문화적 변화가능성에 대한 기대가 담긴 키워드가 정책에서 중요한 위치를 차지하고 있는 것으로 나타난다. 이와 같은 사실은 지역사회를 중심으로 다문화사회로의 이행이라는 이슈가 지역사회 내에서 가져올 사회적 문제의 대응 방향과 함께 새로운 변화에 대응하기 위한 정책지향이 지방정부의 주요 정책 이슈임을 확인할 수 있다.

이러한 사이중앙성을 활용하여 중앙정부 정책의 분석과 마찬가지로 지방정부 정책의 집합분석과 주요 키워드의 차원을 구분하는 분석을 시행하였다. 그 결과는 각각 <그림 2>과 <표 6>와 같다.

〈그림 2〉 충청남도 정책의 집합분석



〈표 6〉 충청남도 관련 키워드의 주요 집합

| 집합 | 키워드                                 |
|----|-------------------------------------|
| 1  | 지역주민, 다문화감수성, 변화, 갈등, 대응, 거리감축소, 고립 |
| 2  | 지역사회, 개입, 지원, 정착, 자립, 적응, 다문화가정     |
| 3  | 사회통합, 과제, 공존, 도민, 공동가치, 대한민국, 존중    |
| 4  | 차별, 차별방지, 인권, 문화다양성, 고용, 복지, 연계, 교육 |
| 5  | 발전, 기회, 잠재력, 경제, 인재유치, 투자, 활성화, 관광객 |
| 6  | 외국인, 공생, 외국인근로자, 안전, 관리, 치안, 국민     |

지방정부 정책의 키워드의 차원을 분석해보면 중앙정부와는 다르게 크게 6가지 하위차원으로 구분되었다. 이러한 구분을 바탕으로 집합분석의 결과를 살펴보면, 지역사회에서는 현상으로써 다문화사회 진전됨에 따라 지역사회와 지역주민의 변화에 정책관심이 치중되어 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 다문화주의 정책 대상이 이주민보다는 기존의 지역사회와 주민의 관점에서 형성된다는 것을 확인

할 수 있다. 즉 다문화 정책은 이주민들을 대상으로 하는 정책이 아니라, 이들의 등장으로 변화될 지역사회와 주민의 문제에 집중되는 경향을 보이는 것으로 해석할 수 있다. 이를 확대해석하면 지역에서는 이주민들의 증가로 인해 발전이라는 기대를 갖기도 하고, 한편으로는 치안이나 안전을 걱정하는 이중적인 자세를 보이는 것으로 생각할 수 있다.

보다 단순하게 도식화 해보면 지역사회의 다문화 정책의 구조는 지역사회의 변화를 중심으로 하고, 이를 위해 다섯 개의 정책 실천차원으로 구성된다고 설명할 수 있다. 그 5개 차원은 1) 이주노동자 정책, 2) 다문화 가족정책, 3) 다문화사회의 도래와 더불어 지역의 발전 정책, 4) 지향해야 될 가치를 구현하는 정책, 5) 차별과 다양성을 존중하는 인권 차원의 정책으로 구분될 수 있을 것이다.

이와 같은 구분은 중앙정부의 정책의 가치를 반영하여 실천하는 방향과, 정책의 대상으로서의 이주민의 구분과 이에 따른 정책 실행 방향으로 구성되는 것을 확인할 수 있다. 그리고 정책적 측면에서는 다문화사회의 시작으로 새로운 변화를 발전의 계기로 삼으려는 의지와 치안 등의 우려를 동시에 보여주는 것이다. 사회통합이 대상으로는 주로 결혼이주여성을 중심으로 하는 다문화가족이고, 사회불안을 야기하는 배제의 대상으로는 이주노동자, 특히 불법노동자들을 관리하는 것이 정책의 주요 관심사인 것으로 보인다.

이와 같은 지역의 정책 방향의 설정은 지역사회의 현실을 반영하고 있는 것으로 보인다. 충남지역은 중소제조업종과 서비스 직종, 농어촌의 상당부분의 일자리는 상당부분 외국인 노동자들이 담당하고 있다. 그래서 일부 대기업을 제외하고 지역의 경제는 이들의 값싼 노동력을 통해서 유지되고 있다(농촌지역 활동가 인터뷰). 그러나 이들 업주에 대한 관리의 취약과 의도적 무관심에서 이주노동자들에 대한 태도는 선별적 포섭과 배제의 양상을 보인다. 또한 이들의 열악한 노동환경은 이주노동자들로 하여금 자발적인 불법노동자의 선택을 강요당하고, 이는 다시 사회의 불안 요인으로 작용한다.

한편 가치로서의 ‘다문화’는 지역에서 상당히 왜곡된 의미로 사용되고 있다. 다문화는 관용과 인정의 가치를 지니는 개념인데, 지역사회에서는 차별의 개념으로 사용되기도 한다. 도시지역 활동가와 이주민들과의 인터뷰에서 연구자는 다음과 같은 이야기를 들었다. 학교에서 다문화가족 자녀를 호출할 때, “야! 다문화 손들

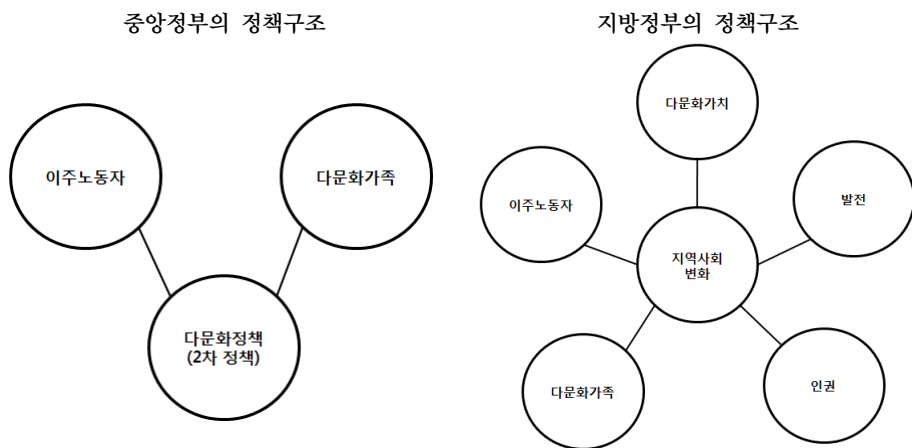
어봐”<sup>4)</sup>(도시지역 활동가와 이주민 인터뷰)라고 하는 경우가 많다는 것이다. 이러한 상황을 접하는 다문화가족 아동은 다른 문화로서 인정받기 보다는 차별과 ‘구별짓기’를 일상적으로 경험하고 있다. 이러한 상황은 아동만의 문제가 아니다. 우리사회에서 적응한 이주민들, 특히 농촌지역의 이주민들은 다문화 정책을 빙자한 “일회적인 이벤트와 각종 행사에 상시적으로 동원되어 생업에 지장을 받는 경우가 많다”고 이야기 한다(농촌지역 이주민 인터뷰). 이들은 이러한 동원 속에서 동등한 지역사회 구성원이 아닌, 언제나 동원 가능한 이등시민의 경험을 일상 속에서 하고 있다.

### 3. 다문화주의 정책 분석의 함의

중앙정부와 지방정부(충청남도) 다문화주의 정책은 모두 결혼이주여성과 이주노동자를 주요 정책의 대상으로 삼고 있다. 중앙정부의 정책은 이들의 인권보장과 사회통합을 목표로 정책방향을 설정하는 한편, 그와 함께 외국인을 관리의 대상으로 삼고 있다. 한편 지방정부의 다문화주의 정책은 큰 틀에서는 중앙정부의 정책을 따르고 있지만, 정책의 구체적 실행 방식의 정책 네트워크를 구축하고 있다. 즉 정책의 표면적인 구조는 중앙정부는 정책의 방향과 대상의 설정이라면, 지방정부는 이를 받아들여 구체적인 실행 영역을 설정하고 실천 방안을 제시하는 구조이다(<그림 3> 참조).

4) 인터뷰는 충남지역의 이주민에 대한 정책 계획 수립의 일환 시행되었다. 인터뷰의 대상은 도시, 농촌, 어촌 지역의 이주민 단체의 활동가와 출신 국적별, 이주노동자(미등록 노동자 포함)와 결혼이주여성을 포함하여 약 한달 반 정도의 기간 동안 실시되었다. 구체적인 인터뷰 내용은 논문이 작성·발표되는 시점에서 아직 완료되지 않았기 때문에 밝히기는 어렵다. 본 연구는 이러한 정책 계획 수립과정에서 아이디어를 얻기는 했지만 그것과는 별도로 진행되었다.

〈그림 3〉 중앙정부와 지방정부의 다문화주의 정책 구조



〈그림 3〉과 같이 표면적으로 중앙정부와 지방정부의 다문화주의 정책의 구조는 중앙정부의 정책 방향성 제시와 지방정부의 구체적 실천방향의 설정으로 구분될 수 있고, 이는 매우 적절한 역할의 분담으로 보인다. 이와 같은 역할 분담은 중앙정부와 지방정부가 처한 정책환경의 차이에 따라 자연스러운 현상일 것이다. 중앙정부는 정책의 방향과 영역을 우선 설정하고, 그에 따르는 정책 내용을 구상한다. 반면 지방정부는 중앙정부의 정책 방향에 기초하여 실제 정책이 구현되는 삶의 공간에서 지역의 요구를 반영하여 정책을 수립하기 때문에 이와 같이 서로 다른 정책의 방향성을 갖고 있다.

이러한 정책 역할의 분담이 효율적으로 작동하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 정책이 서로 상호작용하면서, 상황에 맞게 교정되는 구조를 가져야 한다. 그러나 다문화주의 지향 정책의 의미연결망 구조 분석에서는 이러한 상호작용구조는 드러나지 않는다. 중앙정부의 정책 지향이 지방정부 정책의 토대가 되는 반면 지방의 정책 요구가 중앙정부의 정책에 영향을 주는 시스템이 없는 것으로 생각된다. 이러한 정책의 비대칭성은 급변하는 다문화환경의 변화에 제대로 대응할 수 없는 중요한 기제가 될 수도 있다.

다문화주의 지향 정책의 분석을 살펴보면 정책의 지향과 내용이 서로 상충되는

측면이 발견된다. 중앙정부의 정책은 기존의 다문화주의의 실패를 극복하여 다문화주의를 실현하는 정책 모형을 지향한다. 그러나 이주 외국인을 관리의 대상으로 여기는 키워드가 정책의 주요 위치에 자리 잡고 있어 차별과 배제의 정책 모형의 가치 중 일부를 드러내고 있다. 이것은 방향과 내용이 일치하지 않는 정책적 모순을 그대로 드러내고 있다. 또한 정책을 입안할 때 정책의 직접적 대상이 되는 이주민의 입장과 요구에 반영하는 키워드는 거의 드러나지 않는다. 즉 내용 측면에서 정책의 실질적 주체가 보이지 않는 ‘주체가 없는 정책’이 수립되고 시행된다고 할 수 있다.

이와 같은 현상은 문제제기와 선행연구 고찰에서 지적했듯이 종합적이고 포괄적인 성찰이 없이 ‘다문화 사회’라는 이상적 지향에 대한 선언적인 지향에 기초한 정책 수립과 실천의 결과로 생각된다. 즉 ‘다인종·다민족화’ 현상에 대응하는 우리 사회의 한계를 그대로 보여준다고 할 수 있다.

지방정부의 정책 내용을 분석해보면 이러한 상황은 더욱 심각해진다. 지방정부의 다문화주의 정책의 중심은 이주민이 아니라, 지역사회와 지역의 주민이다. ‘다인종·다민족화’ 현상이 불러올 변화가 지역사회에 미칠 영향에 대해서만 정책이 집중되어 있고, 정책의 실질적인 주체인 이주민의 통합에 대한 정책적 고려는 부차적인 것에 머물러 있다. 이러한 이유로 실제 정책이 집행되는 현장에서는 관용과 인정이 중심이 되는 사회통합적 정책보다는 차별과 배제와 일상적으로 내재되어 있는 정책이 수립되고 시행되는 것으로 확대해석 할 수 있다. 이는 지역사회에 필요한 고령화와 노동력 부족의 영역에서는 이주민들을 선별적으로 정책 안으로 포섭하고 있지만, 그렇지 않은 영역에서는 일상적인 차별이 일어나고 있다고 해석될 수도 있다. 따라서 이러한 모순적인 정책 구조를 개선할 수 있는 정책방향의 재설정이 현 시기 절실히 보인다.

## V. 결론을 대신해서

우리 사회는 급격한 ‘다인종·다민족화’ 현상이 발생하는 사회환경에 제대로 대응하지 못하고 있다. 이러한 미숙한 대응은 사회적으로 많은 혼란과 갈등을 양산

하고 있다. 이러한 문제를 해결 방법은 ‘다인종·다민족화’ 현상에 대한 체계적인 분석을 통한 이론화와 이를 통한 실천 지향점의 설정, 그리고 이를 바탕으로 현장에서 발생하는 문제의 해결이다. 이러한 두 과정은 순차적인 문제가 아니라, 동시에 진행되면서 상호 보완해 나가야 하는 것이 우리사회의 현실이다.

그러나 현재 한국사회에서 지배적인 다문화와 관련된 담론에서 ‘다문화사회’, ‘다문화주의’와 같은 개념들은 사회적 합의를 거치지 않고, 또한 사회적 맥락을 고려하지 않은 채로 추상적이고 선언적 차원의 가치규범으로 자리 잡고 있다. 따라서 이러한 규범을 지향점으로 시행되는 정책도 역시 그 실천적 소임을 다할 수 없는 실정이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 다문화주의 정책 분석에 초점을 두어 우리사회의 문제 해결을 위한 조그마한 기초를 마련하고자 수행되었다. 우리 사회는 ‘다인종·다민족화’ 현상에 대응하기 위해 국가주도의 다문화주의 정책을 수립하고 실행하고 있다. 그러나 이러한 정책 방향은 많은 문제점을 야기하고 있다. 우리 사회의 주류 다문화 정책으로 표명되는 다문화주의 정책모형은 실제로 정책의 주요대상이 되는 이주민의 목소리가 배제된 정책이고, 그들이 삶의 공간의 지역사회의 모습이 제대로 반영되지 않는 정책이라는 비판의 문제의 가장 중요한 핵심이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정책내용을 보다 체계적으로 분석하는 것이 필요하다. 이러한 필수적 분석을 수행하기 위해 본 연구자는 중앙과 지방 정부에서 생산된 법과 제도를 텍스트로 의미연결망분석을 실시하였다.

이러한 분석의 결과 표면적으로는 중앙정부와 지방정부의 정책 역할 분담은 적절한 것이었다. 그러나 그 내용을 조금 더 심층적으로 살펴보면 많은 모순이 발견된다. 중앙정부의 정책은 다문화주의 정책 모형을 지향하지만, 실제로는 일부 차별과 배제의 정책 모형의 내용을 드러내고 있다. 이것은 방향과 내용이 일치하지 않는 정책적 모순을 그대로 드러내고 있다. 이러한 상황은 지방정부의 정책 내용에서 훨씬 심각하게 드러난다.

지방정부의 다문화주의 정책의 중심은 이주민이 아니라, 지역사회와 지역의 주민이고, 정책의 실질적인 주체인 이주민에 통합에 대한 정책적 고려는 부차적인 것으로 보인다. 지역사회에서는 사회통합적 정책과 더불어 차별과 배제가 일상적으로 내재되어 있는 정책이 수립되고 시행되고 있다. 한편 다문화 정책이 실현되

는 실질적인 현장인 지역사회에서는 그 지역의 특성에 맞게 실질적인 정책요구를 반영해서 실행하려는 노력이 보이고 있다. 그러나 이러한 지역의 정책적 요구와 필요가 중앙정부의 정책의 연결되는 경로는 단절되어 있다.

이러한 결과로 보면 선행연구의 결과와 같이 우리 사회는 선언적으로는 도달해야 되는 지향으로서 다문화사회라는 가치를 상정하고 시행하는 것과는 다르게, 내용적으로는 이러한 정책 지향과는 상당한 괴리가 있는 실천이 일어나고 있다. 따라서 우리 사회가 실질적 다문화사회로 나아가기 위해서는 보편성과 특수성을 모두 고려한 다문화사회의 이론화를 바탕을 정책을 세우고, 정책이 구현되는 현장과 주체의 요구를 면밀히 파악하여 다시 이론화하는 환류체계의 구축이 필요한 것으로 보인다.

### 참고문헌

- 강내희. 2009. “소비자본주의와 텍스트의 정치.” 《문화/과학》 59: 53-78.
- 강명구·박상구. 1997. “정치적 상징과 담론의 정치-‘신한국’에서 세계화’까지.” 《한국사회학》 31(봄): 123-161.
- 강승식. 2002. 『한국어 형태소 분석과 정보 검색』. 서울: 홍릉과학출판사.
- 김영란. 2013. “다문화사회 한국의 사회통합과 다문화주의 정책.” 《한국사회》 14(1): 3-30
- 김왕배. 2009. “양극화와 담론의 정치.” 《언론과 사회》 17(3): 78-115.
- 김용학. 2011. 『사회연결망분석』. 서울: 박영사.
- 김현미. 2008. “한국사회 다문화담론과 정책.” 「세계인권선언 60주년 기념 2008 제주인권회의 발표문」.
- 김혜순. 2007. “한국적 “다문화주의”의 모색.” 『한국적 “다문화주의”의 이론화』(동북아시아위원회 용역과제 최종보고서). 한국사회학회.
- 김희정. 2007. “한국의 관주도형 다문화주의.” 오경석 외. 『한국에서의 다문화주의』, 한울아카데미.
- 박진경. 2010. “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용.” 《한국정책학보》 19(3): 259-288.
- 박천웅. 2007. “한국적 다문화 운동의 실천.” 『한국적 “다문화주의”의 이론화』(동북아시아위원회 용역과제 최종보고서). 한국사회학회.
- 법무부출입국·외국인 정책 본부. 2014. 『2013 출입국·외국인정책 통계연보』.
- 심보선. 2007. “온정주의 이주노동자 정책의 형성과 변화: 한국의 다문화 정책을 위한 시론적 분석.” 《담론 201》 10(2): 41-76.
- 엄한진. 2007. “세계화시대 이민과 한국적 다문화사회의 과제.” 『한국적 “다문화주의”의 이론화』(동북아시아위원회 용역과제 최종보고서). 한국사회학회.
- 오경석. 2007. “어떤 다문화주의인가: 다문화사회 논의에 관한 비판적 조망.” 오경석 외 지음 『한국에서의 다문화주의』, 한울아카데미



- 오경석. 2009. “한국의 다문화주의: 특징과 과제.” 《e-Journal Homo Migrans》 1(Nov.): 9-32.
- 원숙현. 2008. “다문화주의시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제.” 《한국행정학보》 42(3): 29-49.
- 윤수재 · 김지수. 2011. “중앙정부 정책만족도 개선방안에 대한 내부고객과 외부전문가의 인식분석: 언어네트워크분석을 중심으로.” 《한국정책학회보》 20(3):133-61.
- 윤인진. 2007. “국가주도 다문화주의와 시민주도 다문화주의.” 『한국적 “다문화주의”의 이론화』(동북아시아대위원회 용역과제 최종보고서). 한국사회학회.
- 윤인진. 2008. “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로.” 《한국사회학》 42(2): 72-103.
- 이선미. 2010. “서구 이민정책의 이론적 기초.” 『IOM이민정책연구원 Working Paper』 2010-01.
- 이창길. 2010. “경권 초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박 정부의 언어네트워크 비교분석.” 《한국행정학보》 44(3): 165-89.
- 이혜경. 2007. “이민 정책과 다문화주의.” 『한국적 “다문화주의”의 이론화』(동북아시아대위원회 용역과제 최종보고서). 한국사회학회.
- 장정우 · 최경호. 2012. “언어네트워크분석을 이용한 통계법 내용분석.” 《통계연구》 17(2): 53-66.
- 한경우 · 한진수. 2007. “한국적 다문화 사회의 이상과 현실.” 『한국적 “다문화주의”의 이론화』(동북아시아대위원회 용역과제 최종보고서). 한국사회학회.
- 한국사회학회. 2007. 『한국적 “다문화주의”의 이론화』(동북아시아대위원회 용역과제 최종보고서).
- Castles, S. and Miller, M. J. 2003. *The Age of Migration*, (3rd Ed.), London: Macmillan.
- Fairclough, Norman. 2003. *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, London: Routledge.
- Kymlicka, W. 1995. *Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Oxford Univ.Press. (장동진 외 옮김. 2006.『현대정치철학의 이해』, 동명사).
- Park, HW, and L. Leydesdorff. 2004. “Understanding the KrKwic: A Computer Program for the Analysis of Korean Text.” *Journal of the Korean Data Analysis Society* 6(5): 1377-87.
- Parreñas, R. S. & Kim, J. K. 2011. “Multicultural East Asia: An introduction.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(10): 1555-1561.
- Phelps, J. M., R. M. Blakar, E. Carlquist, H. E. Nafstad, and K. Rand-Hendriksen. 2012. “Symbolic Boundaries and Ideology in the Norwegian Multicultural Society: A Longitudinal Study of Public Discourse.” *Journal of Community & Applied Social Psychology* 22(3): 187-205.
- Shor, Eran. 2008. “Utilizing Rights and Wrongs: Right-wing, the “Right” Language, and Human Rights in the Gaza Disengagement.” *Sociological Perspectives* 51(4): 803-826.
- Watson, I. 2010. “Multiculturalism in South Korea: A Critical Assessment.” *Journal of Contemporary Asia* 40(2): 337-346.

## The Rise of Multicultural Society and Response of Local Government in Korea

Critical Discourse Analysis of the Korean Acts and Plans on Multiculturalism

LEE, Soo Chul (Chungnam Development Institute)

Dominant multicultural discourse in Korea has been situated in the abstract and declarative values and norms. The Abstractive multicultural discourse has a negative impact on the formulation and implementation of multicultural policies. This study analyze the multicultural policies of central and local government to investigate the main stream of multicultural society in Korea through semantic network analysis.

The multicultural policies of central government have set the direction and scope of the policies, and the policies of local government have set the policy area. The roles of central and local governments seem to appropriate formally, but substantially the policies exclude the opinion of the immigrants. In the case of the local government policies, these tendency to be more severe. Local governments have implemented a selective policy. Sometimes the immigrants are recognized as a member of local community as needed. However, they experience the routine discrimination in many cases. Local government implements the multicultural policies according to local community, is linked with central community in the area of multicultural policies.

**Key words:** multicultural discourse, multicultural policy, local community, discrimination