

다문화사회와 외국인정책에 대한 정향성 분석: 중앙정부 공무원의 인식을 중심으로*

원숙연**·박진경***

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 실증 분석
- IV. 결과 및 논의
- V. 결론

〈요 약〉

본 연구는 다음과 같은 문제의식으로 출발하였다. 다문화정책의 형성과 집행의 주체인 공무원들이 증폭되고 있는 사회적 다양성을 어떻게 받아들이고 있고, 그러한 인식을 기초로 어떠한 정책적 정향성을 보이고 있을까? 구체적으로 우리나라 공무원들은 다인종·다민족·다문화의 상황을 어떻게 인식하고 있을까? 다인종·다민족·다문화의 흐름에 대해 지원적 입장인지 아니면 하나의 위협으로 인식하고 있을까? 외국인 대상 정책의 방향성에 대한 공무원들의 인식은 어떠한가? 사회적 다양성 및 외국인 대상 정책의 방향성에 대한 인식에 있어서 차이를 만드는 요소는 무엇일까? 이러한 질문에 대한 답을 구하기 위해 본 연구는 외국인을 대상을 한 다문화정책의 개념적 명확화 및 이에 영향을 미치는 가치관과 인식에 대한 이론적 논의를 진행하였다. 이를 기초로 중앙정부의 610명의 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 연구결과 첫째, 공무원들의 사회인식, 단일민족에 대한 인식 및 국민됨의 조건의 측면에서 다문화적 상황에 대해 일정한 정도의 수용성을 보이고 있는 것으로 판단된다. 둘째, 공무원이 선호하는 외국인 집단은 사회적 기여가 중요하게 작용하는 것으로 보인다. 셋째, 외국인 정책의 정향성에 대해서는 동화 → 차별/배제 → 다문화 순으로, 동화주의에 대한 선호가 뚜렷한 것으로 나타났다. 마지막으로, 외국인 관련 업무 경험의 유무, 연령, 직급 등이 다문화 사회에 대한 수용도와 정책정향성에 부분적으로 작용하는 것으로 나타났다.

【주제어: 다문화, 다문화정책, 동화주의, 다문화주의, 차별/배제, 외국인, 중앙정부】

* 본 연구는 2008년도 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2008-B00761)

** 이화여자대학교 행정학과 부교수(sywon@ewha.ac.kr), 책임 및 교신저자

*** 이화여자대학교 행정학과 박사과정(pjk3000@korea.com)

논문접수일(2009.7.25), 수정일(2009.8.31), 게재확정일(2009.9.17)

I. 서 론

다양한 인종과 민족으로 구성된 서구 국가들과는 달리, 사회적 다양성을 심각하게 고민하지 않았던 우리나라로 이른바 ‘다문화적 도전’(multicultural challenge)으로부터 더 이상 자유로운 영역이 아니다(Kymlicka, 1995; Shweder, et. al., 2002; 오경석 외, 2007). 이는 외국인의 이주문제로 대변되는 사회적 다양성의 증가가 압축적으로 진행되고 있기 때문이다. 1980년대까지 대표적인 노동력 수출 국가였던 우리나라에서 1988년 이후 국내이주자의 규모가 급증하여 2007년 말 현재 국내에 체류 중인 외국인의 규모는 전체 인구의 2.19%에 이르는 100만 명을 넘어섰다 (출입국외국인정책본부, 2007; 통계청, 2007). 특히, 국제결혼도 증가하고 있어서 2000년 전체 결혼 건수의 3.7%에 불과했던 국제결혼이 2007년 전체 결혼 건수의 11.3%로 급증하여 거의 4만 건에 이르고 있다(통계청, 2007).

단기간의 압축적인 사회적 다양성의 증가는 사회구성원들 사이에서 다양성 또는 다문화와 관련한 의제가 논의될 공론의 장이 형성되기도 전에 정부의 정책적 대응의 필요성을 제기하면서 다문화정책이 등장하였다. 2006년 4월 “다인종·다민족 사회로의 진전을 거스를 수 없는 대세”라는 노무현 대통령 발언 이후, 관련 부처는 외국인 이주자를 대상으로 한 사회 통합적 다문화주의 정책에 적극성을 보였다. 그 결과 ‘혼혈인 및 이주자 사회통합 지원방안’과 ‘결혼 이민자 사회통합안’이 채택되었고, 이에 따라 다양한 정책이 쏟아져 나왔다(오경석, 2007). 이처럼 결혼이민자를 비롯한 다양한 형태의 외국인의 증가는 과거와는 다른 사회적 문제를 발생시켰다. 이러한 문제는 정부로 하여금 과거와는 다른 형태의 정책적 대응에 대한 강한 압력으로 작용했고, 부처간 경쟁적으로 제시된 백화점식 관련 프로그램 역시 불가피한 선택이었을 수도 있다.

이러한 현실적 불가피성을 인정하면서도, 본 연구가 주목하는 바는 사회적 다양성에 대한 정책적 대응에 앞서 또는 동시에라도 다문화정책의 형성과 집행의 주체인 공무원들이 증폭되고 있는 사회적 다양성을 어떻게 인식하고 있으며, 그에 따라 어떠한 정책적 정향성을 보이는가 등에 대한 본질적인 논의가 있어야 한다는 점이다. 현대사회에서 행정공무원은 결정된 정책의 단순한 집행자 이상의 의미를 갖는다. 또한 관련 공무원들이 특정 사안에 대해 갖는 인식과 입장은 정책의 방향과 내용은 물론 그 효과성에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 이러한 논의가 중요한 의미를 갖는다. 특히, 우리나라에서 민족주의나 순혈주의의 영향으로 인해 외국인에 대한 편견과 차별이 존재함을 부인할 수 없다는 점에서(김희정, 2007; 오경석, 2007), 이러한 논의의 중요성은 배가(倍加)된다.

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 다음과 같은 질문에 답을 구하고자 한다.

우리나라 공무원들은 현재 급격하게 확대되고 있는 다인종·다민족·다문화의 상황을 어떻게 인식하고 있을까? 다인종·다민족·다문화의 흐름에 대해 지원적일까 아니면 위협으로 인식하고 있을까? 외국인 대상 정책의 방향성에 대한 공무원들의 인식은 어떠한가? 사회적 다양성 및 외국인 대상 정책의 방향성에 대한 인식에 있어서 차이를 만드는 요소는 무엇일까?

II. 이론적 배경

1. 다문화정책의 개념적 논의

다문화 정책 정향성을 논의하는데 있어서 다문화정책에 대한 개념적 명확화가 필요할 것으로 보인다. 다문화시대의 사회적 문제를 해결하기 위한 정책적 대안이 다문화정책으로 통칭된다. 이는 1970년대 서구사회에서 급증하는 문화적·인종적 다양성을 다루기 위해 등장한 것으로 최근 우리나라에서도 대중매체를 포함해 일상생활에서 쉽게 접하게 된다. 본질적으로 다문화정책은 문화집단 간 평등과 긍정적 평가를 전제하는 ‘차이의 철학’과 ‘차이의 정치학’을 근간으로 하며, 차이에서 오는 차별을 시정하기 위한 제도적이고 집합적인 노력을 포함하는 것으로 본다(Stimpson, 1992; Kymlicka, 1995; Negri and Hardt, 2001; Breugelmans and Vijver, 2004; Alexander, 2005; 오경석, 2007; 원숙연, 2008).

이러한 개념을 기초로 다문화 정책을 넓게 규정할 경우, 주류 또는 다수집단과 다른 비-주류 또는 소수 집단의 차이에 대한 ‘제도적 보장’(Kymlicka, 1995; 오경석, 2007:26에서 재인용, 강조점 추가)이 된다. 이 경우 정책의 대상은 소수집단이 되는데 전통적인 소수집단(예: 장애인, 여성)은 물론 새롭게 등장한 소수집단(예: 외국인, 양심적 병역기피자, 동성애자, 노숙자, 비정규직 노동자, 미혼모, AIDS감염자 등) 모두를 포괄한다(전영평, 1995; 2000; 전영평·이곤수, 2002; 김선희·전영평, 2008; 원숙연, 2008). 반면, 다문화정책을 좁게 규정할 경우, 인종적 소수집단으로 정책대상이 한정된다. 여기서의 다문화정책이란 특정의 인종 집단이 무시되거나 차별받는 것을 방지하고 차이에 근거한 사회, 정치, 경제적 갈등을 해소하며, 인간으로서의 보편적 권리를 향유하도록 함을 목적으로 하는 정책적 개입으로 규정된다(구견서, 2005; 오경석, 2007). 최근 우리나라에서 논의되는 다문화정책은 인종적 다양성을 근거로 한 좁은 의미로 개념화되는 것이 일반적이고, 본 연구의 내용이 인종에 기초한 사회적 다양성의 증가에 초점을 맞추고 있다는 점에서, 좁은 의미에 한정하여 논의하고자 한다.

이처럼 인종적 다양성을 중심으로 한 사회적 다양성의 증가로 유발되는 사회적 문제를 해결하기 위한 정책적 개입을 다문화정책이라고 규정!) 할 때, 구체적

인 대응 양식은 크게 세 가지로 구분할 수 있다(Castles & Miller, 2003). 가장 일반적으로 논의되는 것이 동화주의(Assimilation)이다. 동화주의는 다양한 배경을 가진 구성원에게 주류사회의 핵심가치에 순응할 것을 강조한다. 하나의 '중심'을 강조함으로써 소수집단 각각이 갖는 나름의 정체성은 인정하지 않는다(Alexander, 2001; Hartmann and Gerteis, 2005에서 재인용; 한승준, 2008; 원숙연, 2008). 인종적 소수자(또는 이민자)에게 자신의 출신국의 언어·문화·사회적 특성을 포기할 것을 강하게 요구한다. 이러한 포기의 대가로 "국민"으로 인정하는 방식을 취한다(Castles and Miller, 2003). 정책적 대응으로서의 동화주의는 '국민됨'을 전제로 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하려는 경향성을 보인다.

인종을 기초로 한 사회적 다양성에 대한 두 번째 정책적 대응양식은 다문화주의(multiculturalism)이다. 전술한바와 같이 다문화주의는 문화집단 간 평등과 긍정적 평가를 전제하는 것(Stimpson, 1992; Breugelmans and Vijver, 2004; Alexander, 2005)으로, 이민자가 그들만의 문화를 지켜가는 것을 인정하고 장려한다. 따라서 정책 목표는 동화가 아닌 공존과 공생으로 설정된다.(Martiniello, 2002, 윤진 역; Castles and Miller, 2003). 더욱이 다문화주의의 경우, 단순한 차이의 인정을 넘어 보다 전향적인 차원에서 이민자의 가치를 인정하고 적극적 조치 등 우대조치를 마련하려는 경향성까지를 포함한다. 동화주의가 소수인종집단에 대한 차별방지라는 소극적인 정책수단을 적용한다면, 다문화주의는 소수집단의 문화와 권리보호라는 적극적인 정책수단을 동원한다(한승준, 2008).

세 번째 정책적 대응은 차별 및 배제모형(differential exclusionary model)이다. 사실, 인종을 기초로 한 사회적 다양성에 대한 정책적 대응이 이념적 차원에서 동화나 다문화주의와 같은 편입만이 있는 것은 아니다. 정책적 대응의 대상이 되는 소수인종이나 소수민족이 가진 가치(worthy) 또는 자격(deserving)에 대한 사회적 평가와 도구적 효용성에 따라 오히려 정책적 배제의 대상이 될 수도 있다(Berry, 2001; Jackson, et. al., 2001; Hartmann and Gerteis, 2005; Ingram, et. al., 2007; 원숙연, 2008). 차별 및 배제 모형은 외국인을 3D직종의 노동시장과 같은 특정 경제적 영역에만 받아들이고, 복지혜택, 국적·시민권, 선거권 부여와 같은 사회적·정치적 영역에는 수용하지 않는 한정적인 수용 또는 분리로 나타난다.

1) 다문화정책의 구체적인 내용은 그 적극성의 정도에 따라 다음과 같다(Banting & Kymlicka, 2006). 1) 다문화주의와 관련된 법률이 존재하는가, 2) 학교의 커리큘럼에 다문화주의를 채택하고 있는가, 3) 대중매체에 인종적인 문제를 다루고 있는가, 4) 이중적 시민권(dual citizenship)¹⁾을 허용하고 있는가, 5) 이주자들의 문화적 활동을 후원하기 위한 기금이 존재하는가, 6) 이중언어교육이나 모국어교육을 위한 지원기금이 존재하는가, 7) 차별받는 이주민을 위한 적극적 조치가 존재하는가 등이다.

2. 다문화에 대한 공무원의 인식과 다문화 정책정향성

인종을 기초로 한 사회적 다양성의 증가 및 다문화 사회로의 진행에 대한 공무원들의 인식은 다문화관련 정책의 내용과 방향성에 중요한 영향을 미친다. 특히 우리나라와 같이 다문화사로의 이행속도가 빠른 경우, 이로 인한 사회적 문제의 발생과 그에 대한 정책적 대응이 강하게 요구된다. 더욱이 단일민족중심의 오랜 전통으로 인해 과거에는 경험하지 못한 상황이기 때문에 민간의 자생적인 대응이 한계가 있고, 결국 관주도 다문화정책의 필요성이 강하게 제기될 수밖에 없다(김희정, 2007; 오경석, 2007; 원숙연, 2008). 결국, 이러한 상황은 정책의 실제 결정과 집행에 깊숙이 관여하는 공무원들이 다민족, 다문화적 상황에 대한 어떤 인식과 가치관을 가지고 있는가에 따라 정책의 성격이 달라질 여지가 그 만큼 많아지는 것이다.

구체적으로, 만일 공무원이 인종이나 민족을 기초로 한 사회적 다양성과 다문화 사회로의 전환에 대해 지원적이고 긍정적인 가치관을 가진 경우, 이를 강화하기 위한 정책적 개입에 대해 긍정적인 입장을 갖는 것은 물론, 세금이라는 공적자금을 사용하는 것에 대해 동의할 가능성이 높다(Berry, 2001; Jackson, et al, 2001). 이와 조금 다르게 사회가 다양화되고 다인종으로 구성되는 것에 대해서는 부정적이지 않지만, 그러한 다양성으로 인해 발생하는 문제를 해결하거나 또는 그들과의 사회적 통합을 위한 재분배정책을 위해 정부가 적극적으로 개입하는 것에 대해서는 부정적인 태도를 보일 수도 있다(Hartmann and Gerteis, 2005).²⁾ 유사한 맥락에서, 사회적 통합을 위해 소수인종 집단에 대한 복지제공은 인정하지만, 적극적 조치와 같이 그들을 주류사회로 진입하도록 지원하는 것에 대해서는 부정적인 입장을 견지할 수도 있다(Jackson, et. al, 2001). 또한, 다문화-다인종 사회로의 전환 그 자체에 대해 극단적으로 부정적인 인식을 갖는 경우, 강한 위협감을 느끼게 되고 이는 추방이라는 극단적인 정책방향을 원할 수도 있다(Jackson, et. al. 2001). 더욱이 사회적 다양성 및 다문화에 대한 인식이 다문화정책에 대한 태도에 영향을 미치는데 있어서 개인이 가지고 있는 편견이나 인종적 고정관념(racism)등 가치관이 강하게 작용할 것이다. 따라서 이러한 인식과 가치관의 영향력을 고려해야 하는데 특히, 다문화정책을 실질적으로 결정하고 집행하는 공무원이 가진 가치관과 인식은 일반국민의 그것과는 또 다른 중요성을 갖는다.

바로 이러한 측면에서 본 연구는 다음의 몇 가지 인식과 가치관에 초점을 맞추고자 한다. 첫 번째 요소는 공무원들이 가지고 있는 사회의식과 단일민족의식이다. 사회의식은 전반적인 의미에서의 보수-진보의 성향을 의미한다. 일반적으

2) 이러한 입장을 관대한 다문화주의(benign multi-culturalism)라고 부른다(Hartmann and Gerteis, 2005; 221).

로 보수주의적 가치관은 다문화적 상황이 개별 국가의 고유한 주권과 정신적 가치를 훼손시킨다는 이유로 비판적 태도를 갖는다. 특히, 보수주의의 경우, 인위적으로 다양성을 증대시키거나 다양성을 관리하려는 목적으로 정부가 정책적으로 개입하는 것에 대해 반대한다(Wolfe, 2000; Jackson, et. al., 2001; Hartmann and Gerteis, 2005). 유사한 맥락에서 단일민족관 역시 다문화 정책을 둘러싼 인식에 영향을 미친다. 전통적으로 한민족-한핏줄이라는 관념이 오랫동안 지배해온 한국적 상황에서 사회적 다양성에 대한 인식에 일정한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 다음은 공무원들이 갖는 ‘국민됨(nationhood)’에 대한 인식방식 또는 자기이해로 정의되는 국민자격조건도 관련이 있다(Brubaker, 1992; Choe, 2000). 국민자격요건은 민족적 요인(ethnic factors)과 시민적 요인(civic factors)으로 구성되는데(Smith, 1991; ISSP, 1995; 2003), 민족적 요인은 혈통(부계/모계) 및 출생지와 같이 귀속적 특징을 갖고, 시민적 요인은 법과 제도에 대한 존중 및 국적 취득여부, 언어구사 정도 및 소속감 등 획득적 특징을 갖는다(ISSP, 1998; 정기선, 2003; 황정미 외, 2007).

이상의 다문화 상황 또는 사회적 다양성의 증대에 대한 가치관(인식)은 다문화적 상황에 대한 태도와 연결되는바, 다문화에 대한 태도는 다문화 수용성과 다문화 위협인지로 나누어 볼 수 있다(Coenders, et al., 2003; Jackson, et. al., 2004). 다문화 수용성은 다른 민족이나 인종적 외집단에 대해 일반화된 긍정적인 태도이다. 이에 반해 다문화에 대한 위협인지는 인종에 기초한 사회적 다양성의 증대를 집합적인 위협으로 인식하는 것으로 외국인 이주자들과 노동시장에서 경쟁관계가 아니어도 외국인의 존재 자체에서 막연한 불안감을 느끼는 부정적인 인식을 의미한다.

특히, 이주민에 대한 막연한 불안감과 위협인지는 접촉경험에 따라 달라질 수 있다. 인종 및 성별에 따른 편견과 고정관념에 대한 연구에서 자주 논의되는 접촉가설에 따르면 (Bochner, 1982; Amir and Ben-Ari, 1985, Bhatnagar and Swamy, 1995), 접촉이 많아질수록 대상집단에 대한 부정적이고 고정관념적 평가의 가능성이 낮아진다. 이는 인간의 인지적 한계로 인해 타인에 대한 모든 정보를 객관적으로 처리할 수 없는 상황이 작용한다. 즉 타인을 평가할 때 일정한 범주(예: 인종, 성, 출신지역 등)에 기반하여 평가하게 된다(Mayerson, et. al., 1996). 범주에 기반한(category-driven) 평가는 대상에 대한 접촉이 없을 경우에 보다 활성화되는데, 이때의 문제는 평가의 정확성이 떨어진다는 점이다. 이에 반해 직접적인 접촉이 있을 경우 대상집단에 대한 막연한 두려움(모르기 때문에 생기는)이 감소하고 범주가 아니라 객관적인 증거에 기초한 평가가 이루어지게 된다. 다만, 접촉과정에서 부정적인 경험이 계속된다면 오히려 부정적인 평가를 강화하게 된다(Ray, 1983; 한국노동연구원, 2007).

이상의 이론적 논의를 배경으로 실제 우리나라 중앙정부 공무원들은 인종이나 민족을 기초로 한 다문화적 상황에 대한 인식과 가치관 및 정책적 대응 방식에 대한 정향성이 어떤 방식으로 존재하는지를 탐색적 수준에서 실증적으로 밝혀보고자 한다. 특히, 이상의 가치관과 인식 및 태도에 있어서 각 공무원의 개인적 특성(업무경험, 성별, 직급, 연령 등)에 따라 어떻게 달라지는가를 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 이러한 논의를 통해 향후 우리나라의 다문화적 다양성의 증대가 예견되는 상황에서 발견적 의미를 찾을 수 있을 것이다.

III. 실증 분석

1. 표본의 구성

전술한 바와 같이 본 연구는 급증하는 사회적 다양성과 외국인 지원정책의 필요성에 근거하여 구체적인 정책의 형성과 집행에 적극적으로 참여하는 공무원의 인식을 알아보기 위해 중앙정부 15개부 610명의 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.³⁾ 설문조사는 2009년 4월에 실시하였다.

소속부서별 표본수집과 관련하여, 외국인 관련 정책 업무 경험을 가진 표본의 확보를 위해 주요 관련 부처인 법무부, 노동부, 보건복지부는 60부씩, 그 외의 부서에는 40부씩 배포하였다. 이를 통해 총 660부를 배포하였으며, 불성실 응답과 기능직을 제외한 610부가 최종 분석에 사용되었다. 표본의構성을 보면, 응답자의 성비는 남성이 388명(63.6%), 여성이 222명(37.4%)이었으며 응답자의 평균 연령은 약 37.3세였다. 직급을 살펴보면 3-4급 59명, 5급 233명 6-7급 263

3) 본 연구가 중앙정부공무원을 대상으로 한 이유는 다음과 같다. 일본의 경우, 오랜 지방자치제의 역사 속에서 지방자치단체가 시민단체와 연계하여 다문화 정책-다문화공생정책이라고 부르는- 형성에 중추적 역할을 수행해오고 있다(한승미, 2005; 이태주, 2007). 이에 반해 우리나라의 외국인 관련 정책의 방향과 내용을 중앙정부에서 설정하고, 지방자치단체는 중앙에서 제시된 내용을 그대로 답습하는 경향이 있다(외국인정책위원회, 2006; 김희정, 2007; 윤인진, 2007; 이태주, 2007; 원숙연, 2008참고). 이는 외국인 관련 정책의 역사가 짧고 압축적으로 이루어지는 상황에서 일종의 하향식(top-down)접근이 주를 이루기 때문으로 보인다. 이러한 현실에 비추어 볼 때 사회적 다양성에 대한 공무원의 인식과 정책의 방향성을 알아보는 본 연구는 정책형성과정에 중심적 역할을 하는 중앙정부공무원을 대상으로 하였다. 그러나 최근 안산시-경기도-국민권익위원회의 ‘외국인 인권 증진협정’의 체결과 같이 (안산시: www.iansan.net) 각 지방자치단체의 특수상황을 반영한 정책 형성의 가능성이 증가할 것으로 보인다. 따라서 외국인 관련 정책이 축적되면, 일선에서 외국인과 직접적인 접촉의 기회를 보다 많이 가지고, 각 지방단체의 특수상황을 반영하는 정책형성을 하게 될 지방자치단체의 공무원을 대상으로 한 연구가 향후 주요한 연구주제가 될 것이다.

명로 구성되어 있다.⁴⁾

특히, 본 연구의 경우 사회적 다양성(외국인 관련)정책 경험의 유무에 따른 공무원의 인식의 차이를 밝히는 것이 중요한 쟁점 중 하나이기 때문에 관련 업무 경험의 유무에 따라 표본을 구분하였다. 그 결과 관련 업무 경험이 없는 공무원은 476명(78%)으로 표본의 대부분을 차지하였다. 외국인 관련 업무경험이 있는 130명의 공무원 중 97명(15.9%)은 지원업무에, 나머지 33명(5.4%)은 규제업무를 수행한 것으로 나타났다.

2. 측정도구

현실적으로 서구 국가가 사회적 다양성의 증가 및 그에 따른 정책적 대응을 앞서 경험했기 때문에 그들의 경험이 일정부분 반영된 측정도구를 활용하였다. 이에 더하여 우리나라의 경우, 제1차 외국인정책기본계획에 포함되어 있거나 기존의 연구에서 사용된 측정도구를 함께 활용하였다. 구체적으로 사회의식은 진보-보수 성향에 대한 자기보고식 평가를 비롯하여 동성애 등 소수자 인정, 국가 보안법 등 북한에 대한 태도, 경제적 진보성, 젠더평등성에 대한 수용성을 중심으로 구성하였다(Jackson. et. al., 2001; 김상학, 2004; 황정미 외, 2007). 단일민족성은 단일민족의 유지 및 가치에 대한 평가와 향후 전망과 관련한 태도로 구성하였다(한국노동연구원, 2007; 황정미 외, 2007). 국민정체성(국민조건)은 1995년(23개국)과 2003년(39개국)년에 국제적으로 사용된 ISSP(International Social Survey Program) 국가 정체성 조사모듈 중 ‘국민됨(nationhood)’의 자격요건을 중심으로 구성하였다(cf. 정기선, 2003). 국민자격요건은 민족적 요인(ethnic factors)과 시민적 요인(civic factors)으로 구성되는데(Smith, 1991; ISSP, 1995; 2003), 민족적 요인은 혈통(부계/모계), 출생지 및 장기거주를 중심 내용으로 하며, 시민적 요인은 법과 제도에 대한 존중 및 국적취득여부, 언어구사 정도 및 소속감 등으로 구성하였다(ISSP, 1995; 2003; 정기선, 2003). 마지막으로 다문화 수용성과 다문화 위협인지는 유럽국가들의 인종적 편견을 비교분석하는 EUMC(EU Monitoring Center for Racism and Xenophobia)의 보고서(2005)와 황정미 외(2007)의 척도를 중심으로 구성하였다.

이상의 측정도구의 내적일관성을 파악하기 위해 신뢰도를 측정하였다. 그 결과, Cronbach's α 계수가 사회의식(5문항: .669), 단일민족관(4문항: .706), 국민정체성 중 민족적 요인(3문항: .875), 시민적 요인(6문항: .778), 다문화 수용성(3문항: .823), 다문화 위협인지(5문항: .771)로 나타났다. 다문화정향성 차원 중 차별

4) 직급과 관련하여 표본 중 고위공무원단이 8명은 그 숫자가 불균형적으로 적어 분석에서 제외하였고 8-9급 40명은 정책에 미치는 영향력이 미미하여 정책정향성을 파악하는 것이 큰 의미가 없다고 판단하여 제외하였다.

배제(3문항: .665), 동화(3문항: .685), 다문화(3문항: .635)으로 나타났다. 이상의 결과, 측정문항간의 내적일관성은 비교적 높게 나타나 측정도구의 신뢰성은 확보된 것으로 평가된다.

IV. 결과 및 논의

1. 사회의식, 단일민족관 및 국민조건에 대한 인식

먼저 인종 및 민족에 기초한 사회적 다양성의 증가와 밀접한 연관이 있는 기초적인 인식을 알아보기 위해 공무원들의 사회의식(진보-보수), 단일민족관 및 국민조건에 대해 예비적 분석을 실시하였다(<표 1 참고>).

<표 1> 사회의식, 단일민족 및 국민조건에 대한 인식

차원 (변수)	평균	표준편차
사회의식	2.949	.670
단일민족관	2.503	.528
국민조건	시민적요인	.437
	민족적요인	.663

먼저, 전반적인 수준에서 공무원들의 사회에 대한 인식이 어떠한 양상으로 존재하는가를 측정한 결과, 5점 척도에 2.9이상을 보임으로써 공무원들의 인식이 비교적 진보적인 방향으로 움직이고 있음을 확인할 수 있다. 전술한바와 같이 진보적인 인식이 사회적 다양성을 인정하고 다문화의 긍정적인 측면에서 상대적으로 무게중심을 둘 가능성이 많다는 점에서(Martiniello, 2002, 윤진 역; Hartmann and Gerteis, 2005; 김비환, 2007; 최종렬 외, 2008), 공무원의 진보적인 인식은 다문화적 상황에 대한 정책적 대응에 긍정적일 여지를 제공한다.

또한, 우리나라의 경우 혈통에 기초한 ‘순혈주의’가 여전히 작용하고 있는 상황에서 이에 대한 근본적인 변화를 요구하는 ‘다민족·다문화’의 상황을 어떻게 받아들이는가에 깊은 관련을 갖는 것이 단일민족관이다(김희정, 2007; 황정미 외, 2007). 단일민족에 대한 긍지와 같은 가치관 측면과 단일민족을 유지하는 것이 국가경쟁력에 도움이 되는가와 같은 도구적 측면에서 공무원의 인식을 측정한 결과, 평균 2.5점으로 나타났다. 이는 단일민족에 대한 가치적이고 도구적인 평가가 중립적 위치에 있는 것으로 판단할 수 있다. 다시 말해 공무원들은 단일민족의 유지의 긍정적인 측면을 어느 정도 인정하면서도, 다문화적 압력에 따른 상황의 변화 역시 일정부분 받아들이고 있는 것으로 해석할 수 있다. 바꾸

어 말하면 단일민족 전통의 유지에 대해 강한 선호를 보이지 않는다는 의미로도 해석될 수 있다. 이는 일반인을 대상으로 한 조사에서도 단일민족의 전통을 유지해야 한다는 응답의 비중이 적어지고 있는 것과 궤를 같이 한다(고숙희, 2008 참고).

이와 함께, 국민의 자격조건을 어디에서 찾는가를 측정하였다. 만일 인종이나 민족에 근거한 사회적 다양성을 수용하는데 있어서, 혈통(부계/모계)이나 출생지와 같은 민족적요인은 법과 제도에 대한 존중이나 언어구사 능력과 같은 시민적요인에 비해 변경이 어려운 귀속적이며 경직적인 측면이 있다. 따라서 국민됨의 조건으로 민족적요인을 강조할 경우, 다문화 및 다양성에 대해 상대적으로 덜 유연한 태도를 가질 가능성이 높아진다(Smith, 1991; Brubaker, 1992; ISSP, 1998; Choe, 2000; 정기선, 2003). 측정결과, 공무원은 민족요인에 비해 시민적요인을 국민됨의 조건으로 좀 더 비중있게 인정하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 사회적 다양성의 증가에 따라 보다 합리적이고 유연한 국민조건을 받아드릴 가능성을 제시한다.

여기서 한 가지 흥미로운 것은 국민됨의 조건에 대한 인식에 있어서 일반시민과 공무원 간에 차이가 있는가하는 점이다. 이를 알아보기 위해 2007년 일반국민을 대상으로 국민의 조건을 조사한 결과와 본 연구의 조사결과를 비교하여 보았다(<표 2>참고), 2007년과 2009년이라는 시차로 인해 평균을 동일선상에서 비교하는 것은 다소 무리가 있으나 순위를 비교하는 것은 발견적 의미가 있을 것으로 판단되었다. 3단계 이상의 순위차이를 보이는 것을 중심으로 양자를 비교해 본 결과, 일반시민과 공무원 모두, 국민됨의 조건으로 한국인임을 느끼는 것을 최우선으로 제시하고 있다는 점에서는 공통적이다. 그러나 일반인과 공무원간 인식에 있어서 일정한 차이를 보이는데, 공무원은 시민적 요소와 사회에 대한 기여의 정도를 강조하는데 반해, 일반인은 부계나 모계의 혈통을 상대적으로 중시한다는 점이다. 구체적으로 국민됨의 조건으로 ‘부계와 모계의 중요성’이 일반인은 각각 4위와 5위인데 반해, 공무원은 각각 7위와 8위에 위치해있다. 이에 반해 ‘한국의 정치제도와 법을 존중하는 것’과 ‘한국 정치·경제·문화 발전에 기여하는 것’의 중요성이 일반인은 각각 6위와 8위인데 반해, 공무원의 경우 각각 2위와 5위에 위치해 있음을 확인할 수 있다. 관련 연구를 통해 심층적인 논의가 축적되어야 하지만, 탐색적인 수준에서나마 일반인은 여전히 국민조건에서 민족적 측면에 비중을 두는데 반해, 공무원은 상대적으로 유연하고 도구적인 측면에 비중을 두고 있다는 잠정적인 결론이 가능해진다.

〈표 2〉 국민의 조건에 대한 인식 비교: 일반인 대 공무원⁵⁾

	2007 일반인	2009 공무원	일반인 순위	공무원 순위
① 한국에서 출생	3.34	2.62	7	10
② 아버지가 한국인	3.43	2.80	4	7
③ 어머니가 한국인	3.41	2.78	5	8
④ 생애 대부분 한국 거주	3.07	2.71	10	9
⑤ 한국의 문화적 전통 계승	3.30	2.97	8	6
⑥ 한국어 능력	3.48	3.23	2	3
⑦ 한국의 정치제도와 법 존중	3.36	3.28	6	2
⑧ 한국인임을 느끼는 것	3.51	3.39	1	1
⑨ 한국 국적을 갖는 것	3.47	3.15	3	4
⑩ 한국 정치·경제·문화 발전에 기여	3.30	3.07	8	5

2. 다문화 정책 방향성에 대한 공무원의 인식

1) 이주유형별 외국인 선호도

이상의 전반적인 인식에 대한 조사와 함께, 보다 구체적으로 인종과 국적에 기초한 사회적 다양성에 대한 정책적 대응과 관련한 공무원의 인식을 알아보고자 한다. 먼저, 외국인의 이주가 급격하게 증대되고 있는 상황에서 어떤 유형의 이주를 긍정적으로 생각하는지를 알아보았다. 외국인의 이주 유형은 크게 결혼이주, 노동이주 및 민족이주로 구분된다(법무부, 여성부, 보건복지부, 국가경쟁력강화위원회의 자료). 결혼이주는 우리나라 국민과의 결혼을 주요목적으로 이주한 경우로, 여성결혼이민자와 남성결혼이민자 모두를 포함한다. 노동이주의 경우, 크게 두 가지 유형으로 나누어지는데, 생산적 노동이주와 고급노동이주로 나누어진다. 특히 고급노동이주는 소위 ‘글로벌고급인력’으로서 “경영, 기술, 교육, 지식서비스 등의 분야에서 특별한 지식, 경험 등을 보유한 자로서 경제발전에 기여하는 외국인 전문인력”을 의미한다(국가경쟁력강화위원회 보고서, 2008). 마지막, 민족이주는 중국동포를 중심으로 한 외국거주 동포를 말한다.⁶⁾

5) 2007년 일반인을 대상으로 한 조사결과는 황정미, 외(2008)에서 인용하였다.

6) 08. 6월말 체류유형별 외국인 분포는 방문취업동포 297,329명(26.0%), 단순기능인력 212,778명(18.6%), 결혼이민자 118,421명(10.3%), 유학생(어학연수생 포함) 68,441명(6.0%), 전문인력 29,895명(2.6%), 영주자격자(화교) 17,809명(1.6%), 투자자 8,376명(0.7%)이다.(법무부 내부자료)

〈표 3〉 외국인의 이주유형별 선호도

이주유형	평균	표준편차
결혼이주	3.126	.749
민족이주	2.936	.774
노동이주	고급노동이주	4.075
	생산직 노동이주	3.30

이처럼 다양한 분류에 입각해서, 향후 이들 외국인 집단의 이주에 대해 어느 정도 궁정적으로 인식하고 있는가를 조사한 결과, 가장 선호하는 것은 고급노동이주 집단으로 나타났다. 그 뒤를 생산직 노동이주→결혼이주→민족이주의 순으로 따르고 있다. 이러한 결과는 몇 가지 측면에서 논의의 여지를 제공한다. 먼저, 정책대상자로서의 고급노동이주 집단이 갖는 매력이 높다는 점이다. 일반적으로 외국인 집단을 정책에서 적극적으로 수용하는데 몇 가지 기준이 작용하는데, 1) 대상 집단이 가진 그럴만한 가치(worthy) 또는 자격(deserving)에 대한 사회적 평가가 높아야 하고, 2) 외국인 집단이 사회 전체의 후생에 기여할 수 있는 도구적 효용성이 그것이다 (Jackson, et. al., 2001; Ingram, et. al., 2007). 결국 이러한 기준으로 볼 때 고급노동이주 집단이 갖는 매력은 비교적 높게 인식될 것이다. 두 번째는 같은 맥락에서 이명박 정부의 등장과 함께 외국인에 대한 정책의 방향이 글로벌 고급인력의 유치 쪽으로 선회한 것과 무관하지 않은 결과이다. 국가경쟁력강화위원회 보고자료(2008.4.30)에 따르면, 외국인 정책의 주된 내용이 우수인력 유치에 강조점을 두고 있음을 알 수 있다. 글로벌 고급인력 유치방안 하에서 경영자, 연구원, 과학자, 엔지니어, 교수, 금융·의료·디자인·건설·첨단산업(IT, BT, 신소재 등) 관련 전문가 등이 주요 유치 대상으로 논의되고 있는 상황이 고급인력의 이주에 대한 공무원들의 선호에 영향을 미친 것으로 보인다.⁷⁾

이렇게 볼 때, 생산직 이주집단은 고급노동이주보다는 낮지만, 3D업종 등 노

7) 홍미로운 것은 참여정부와 이명박 정부 간 다문화정책의 성격이 상당한 차이를 보이고 있다는 점이다. 이러한 차이는 언명된 정책비전은 물론 정책의 주요 추진 체계에서도 발견된다. 예를 들어 정책비전에 있어서 참여정부는 “외국인과 더불어 사는 열린사회 구현”인데 반해 이명박 정부는 “외국인과 함께하는 세계 일류국가”이다. 정책 생활주체 면에서도 참여정부는 ‘빈부격차·차별시정위원회’인데 반해 이명박 정부는 ‘국가경쟁력강화위원회’이다. 주요 정책대상도 참여정부는 ‘결혼이민자 및 재한외국인’인데 반해 이명박 정부는 ‘우수인력’이다. 주요정책내용도 참여정부는 ‘여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안’인데 반해 이명박 정부는 ‘글로벌 고급 인력 유치방안’이다. 이러한 차이는 각각의 정부가 천명하는 이념과 그에 따른 정책기조의 차이를 극명하게 보여준다고 하겠다(관련 부처 내부문서, 외국인 정책위원회(2007), 국가경쟁력위원회(2008))

동력 확보 측면에서 아직 도구적 효용성이 존재하는 것으로 보인다. 이와 함께, 결혼이주자, 특히 여성의 경우는 농촌총각의 결혼과 출산을 저하라는 사회문제를 해결하고, 순혈은 아니지만 '준-한국인'을 생산한다는 점에서 사회적 기여를 한다는 점에서 일정한 매력이 있다. 그에 반해 이주동포의 경우는 사회적 기여보다는 사회적 보호의 측면이 상대적으로 더 부각될 수 있고, 최근 급격한 중국 동포의 증가로 부정적 측면이 확산되면서 '사회적 부담'으로 인식될 수 있는다는 점에서 가장 덜 선호되는 대상이 될 개연성이 있다.

2) 다문화 정책 방향성: 공무원간 인식의 차이를 중심으로

본격적으로 다문화정책의 방향성에 대한 공무원들의 인식을 알아보기 위해 다문화에 대한 수용 및 위협인지 정도를 측정하였다. 이와 함께 인종과 민족을 근거로 한 사회적 다양성의 증가에 대한 정책적 대응인 다문화정책의 방향성에 대한 인식을 측정하였다. <표 4>에서 보는 바와 같이 다문화에 대한 수용이 다문화에 대한 위협보다 상당히 높게 나타났다. 이는 다문화 사회로의 이전은 피할 수 없는 대세라는 인식과 사회적 다양성의 증가가 국가경쟁력에 긍정적으로 작용할 수 있으리라는 수용성이 다문화로 인한 부정적인 영향력보다 높을 것이라는 낙관적인 태도를 보여준다.

그렇다면 이처럼 다문화 상황을 상대적으로 긍정적으로 보고 있는 공무원들이 구체적으로 생각하는 다문화정책의 방향은 어떠할까? <표 4>에서 보여주는 것처럼 우리나라 공무원은 외국인을 대상으로 하는 정책에 있어서 선호하는 방향은 동화 → 차별/배제 → 다문화로 나타났다. 주목할 점은 다문화에 대한 정책 정향성이 가장 낮고, 그에 반해 차별/배제에 대한 정향성이 상당히 높은 수준을 유지하고 있다는 점이다. 일반인이 아닌 공무원의 인식이라는 점에서 이러한 결과가 갖는 의미는 간단하지 않다. 우리나라 공무원들의 인식 속에는 외국인 관련 정책이 차이를 인정하고 문화적 다양성을 존중하며 이를 강화하는 의미의 다문화주의는 아닌 것이다. 오히려 공무원은 외국인에 대한 정책이 외국인 이주 자로 하여금 한국의 문화와 제도에 순응하고 적용할 수 있도록 지원하는 것이 바람직한 방향이라고 보고 있는 것이다. 사실, 외국인 정책의 방향성으로 동화를 선호하는 것은 어느정도 예측가능한 결과이다. 외국의 경우에도, 외국인 정책의 초기에는 대부분 동화를 우선적 정책방향으로 보는 것이 일반적이다 (Kymlicka, 1995; Berry, 1997; 2001; Alexander, 2001; Negri and Hardt, 2001; Hartmann and Gerteis, 2005). 또한 2006년부터 본격화된 우리나라의 외국인 관련 정책의 기조 역시 상당부분 동화주의에 기초하고 있다는 점에서(김선희·전영평, 2008; 최무현, 2008), 이해 가능한 결과이다. 외국인 이주의 역사가 길고, 이민국가로서의 경험이 상당한 프랑스도 여전히 동화정책을 견지해오고 있다는

점에서(한승준, 2008), 향후 외국인 관련 정책방향의 향배에 대한 논의에서 고려해야할 측면이라고 하겠다.

흥미로운 것은, 동화주의에 대한 공무원의 인식과 일반인의 인식 및 실제 외국인의 인식에 일정한 거리가 있다는 점이다. 고숙희(2008)에 따르면 일반인은 외국인을 대상으로 한 동화주의적 정책(50%)과 다문화주의(다원주의: 49.7%)에 대한 선호가 거의 비슷하게 나타나고 있다. 이에 반해, 실제 다문화정책의 대상자인 여성결혼이민자는 압도적으로 동화주의에 대한 선호가 높은 것으로 나타났다. 관련 연구가 축적되지 않았고 조사시점이나 측정도구 및 조사대상의 특징 등에 따라 면밀하게 논의되어야 하지만 탐색적인 차원에서 이들 세 집단 간 인식의 차이가 갖는 의미를 밝히는 것이 향후 중요한 연구주제가 될 수 있다.

〈표 4〉 다문화 및 다문화정책 정향성

차원 (변수)		평균	표준편차
다문화태도	다문화수용	3.866	.702
	다문화위협인지	2.649	.636
다문화정책 정향성	차별/ 배제	3.727	.676
	동화	3.879	.584
	다문화	2.956	.705

다문화 상황 및 다문화 정책 정향성에 대한 인식구조를 구체적으로 분석하기 위해 몇 가지 기준을 적용하여 공무원들의 인식의 차이를 측정하였다. 먼저, 다문화에 대한 태도와 외국인정책 지향성에 있어서 성별차이를 알아보았다. <표 5>에서 보는 바와 같이 다문화에 대한 수용성에 있어서 남녀차이는 발견되지 않았다. 또한 외국인 관련 정책의 방향성에서 차별(배제), 동화, 다문화에 대한 선호에 있어서의 유의미한 성별차이도 발견되지 않았다. 그러나 다양한 인종과 민족의 유입에 따른 다문화 사회로의 변화가 삶에 미치는 부정적 영향력을 의미하는 위협의 인지는 여성에 비해 남성이 보다 높게 나타났으며 그 차이는 통계적으로 지지되었다. 남성의 경우, 장기적인 차원에서 외국인의 유입으로 인한 노동시장 내 경쟁이 심화될 가능성을 여성보다 민감하게 인지할 개연성이 높다는 점이 작용했을 가능성이 있다.

다음은 외국인 관련 정책을 다른 업무경험의 유·무에 따른 차이가 있는지를 살펴보았다. 그 결과, 다문화태도에 있어서 수용 및 위협인지 모두에서 유의미한 차이가 발견되었다. 관련 업무경험이 있는 공무원이 업무경험이 없는 공무원에 비해 다문화적 상황에 대한 수용적인 태도를 보이고 있다. 또한 업무경험 중에서도 규제업무보다는 지원적 업무 경험이 있을 경우, 다문화에 대한 수용도가

상대적으로 높게 나타났다.

〈표 5〉 다문화 및 다문화 정책 정향성 차이분석

구분		다문화 태도		외국인 정책 지향성		
		다문화수용	위협인지	차별/ 배제	동화	다문화
성별	남성	3.8990	2.6979	3.7405	3.8691	2.9518
	여성	3.8069	2.5620	3.7029	3.8949	2.9638
<i>T-value</i>		<i>T</i> : 1.556	<i>T</i> : 2.547**	<i>T</i> : .661	<i>T</i> : -.524	<i>T</i> : -.202
업무 경험	없음	3.8175	2.6728	3.7053	3.8821	2.9487
	있음	4.0653	2.4330	3.6460	3.9278	3.0137
	규제	3.9293	2.9879	4.3232	3.6869	2.8283
<i>F-value</i>		<i>F</i> : 5.234*	<i>F</i> : 10.999***	<i>F</i> : 14.515***	<i>F</i> : 2.135	<i>F</i> : .885
연령	20대	3.7424	2.4515	3.4974	3.8889	3.0000
	30대	3.8932	2.5992	3.6292	3.8773	3.0078
	40대	3.8265	2.7376	3.8569	3.8532	2.8645
	50대	4.0101	2.7433	.9005	3.9552	3.0149
<i>F-value</i>		<i>F</i> : 1.979	<i>F</i> : 4.630**	<i>F</i> : 8.801***	<i>F</i> : .527	<i>F</i> : 1.942
직급 ⁸⁾	3-4급	4.0904	2.5627	3.7006	3.7989	2.9322
	5급	3.9264	2.5888	3.6609	3.8827	2.9639
	6-7급	3.8155	2.6943	3.7313	3.9024	2.9797
<i>F-value</i>		<i>F</i> : 4.407 **	<i>F</i> : 2.193	<i>F</i> : .660	<i>F</i> : .751	<i>F</i> : .123
부처별	법무부	3.688	2.914	3.918	3.776	2.830
	노동부	3.712	2.781	4.019	3.532	2.462
	보건복지가족부	3.956	2.540	3.478	3.772	3.098
	문화체육관광부	3.967	2.495	3.675	4.017	3.258
<i>F-value</i>		<i>F</i> : 2.324+	<i>F</i> : 6.891***	<i>F</i> : 7.023***	<i>F</i> : 5.534**	<i>F</i> : 15.552***

+p< .1, * p<.05, ** p<0.01, *** p<.001

그러나 흥미로운 결과는 업무경험 중 규제업무경험이 있는 공무원이 업무경험이 없는 공무원보다 다문화가 갖는 부정적인 측면을 보다 높게 인지하고 있다는 사실이다. 이는 외국인 관련 규제업무 경험이 있는 공무원이 차별/배제의 정책정향성이 높게 나타난 것과 맥을 같이하는 결과이다.

이러한 결과는 전술한 바 있는 접촉가설의 이중성 측면에서 설명될 수 있다. 즉 지속적으로 부정적인 경험을 하게 되면 오히려 대상집단에 대한 부정적인 평가가 강화되는데 규제업무는 다문화적 상황으로 인해 발생하는 부정적인 측

8) 수직으로 너무 작은 고위공무원단(8명)과 정책에 미치는 영향력이 미미한 8-9급(40명)은 직급관련 분석에서 제외하였다.

면(예: 불법결혼, 불법체류, 불법 비자발급 등..)에 대한 경험이 많아지는 것이고 이는 다문화가 위협으로 인식될 가능성은 높인다. 이러한 가능성은 차별/배제를 정책방향으로 채택할 개연성으로 자연스럽게 이어진다. 반대로 외국인에 대한 지원업무를 하는 경우에, 외국인은 보호와 지지의 대상이 되기 때문에 규제업무에 비해 긍정적인 태도가 형성될 가능성이 높다. 따라서 차별/배제의 정향성이 상대적으로 낮아질 수 있다. 이러한 경향성은 부처별 차이에서도 나타난다. 외국인 관련 업무의 주요 관련 부처인 보건복지가족부, 법무부, 노동부 및 문화체육관광부 공무원의 태도를 분석해본 결과, 규제업무를 주로 하는 법무부나 노동부의 경우 부정적 태도가 지원업무를 주로 하는 보건복지가족부나 문화체육관광부보다 높게 나타났다. 이는 정책정향성에서도 유사한 양상을 보이고 있다.⁹⁾

한편, 연령에 따른 사회적 다양성 및 다문화상황에 대한 인식의 차이를 살펴본 결과, 연령이 높을수록 다문화상황을 위협적으로 인지하는 경향이 높았고 자연스러운 결과로 차별 및 배제 정책에 대한 선호를 보이고 있다. 나이가 많을수록 “한 빗줄-한 민족-한 문화”에 대해 익숙해져 있고 인종을 기준으로 한 다양성의 증대에 대한 수용범위가 상대적으로 적을 수밖에 없다. 따라서, 인종을 기초로 한 다양성의 증대와 다문화사회로의 이행이 두려움으로 다가올 가능성이 연령이 낮은 집단에 비해 상대적으로 높고, 이는 차별 및 배제를 선호할 개연성은 그만큼 커지기 때문으로 보인다. 이는 외국의 연구결과와 유사한 양상을 보인다(cf. Jackson, et al., 2001). 마지막으로 직급에 따른 사회적 다양성 및 다문화정책의 방향성에 대한 인식의 차이를 살펴본 결과, 직급이 올라갈수록 사회적 다양성에 대한 수용성이 높아지고 그러한 차이가 통계적으로 지지되고 있다. 비록 통계적으로 지지되지는 않았지만 직급에 따라 다문화에 대한 위협의식이 높아지고 있는 결과와 일관성을 갖는다. 이러한 결과는 서구에서도 유사한 양상을 보인다. 물론 공무원을 대상으로 한 연구는 아니지만, 교육수준이 높을수록, 사회적 계층이 높을수록 다문화에 대해 긍정적이고 이민자를 위한 적극적 정책에 대해 덜 부정적임이 확인되었다(Williams et al., 2000; Jackson et al., 2001). 반대로 교육수준이 낮고 사회적 계층이 낮을수록 반대의 입장을 보였다. 이는 결국, 교육수준이 높고 사회적 계층이 높다는 것은 이민자와의 직접적인 경쟁관계에 있을 가능성이 적고 따라서 다문화적 상황에 대한 위협의식이 상대적으로 적기 때문이다. 같은 맥락에서 직급이 높다는 것은 다문화적 상황에 대한 위기감이 상대적으로 적기 때문에 수용성이 그만큼 넓어질 수 있음을 의미한다. 이에 반해 다문화정책에 대한 선호는 직급에 따른 차이가 지지되지 않았다.

9) 본 연구에서는 외국인 정책을 주로 다루는 보건복지부, 법무부, 노동부 및 문화체육관광부만을 탐색적인 수준에서 분석하였다. 그러나 향후, 분석의 범위를 좀 더 확대하여 부처별 정향성의 차이와 그러한 차이가 갖는 의미를 규명하는 연구의 필요성이 제기된다.

V. 결 론

최근 우리가 경험하는 인종 또는 민족을 기준으로 한 사회적 다양성의 증가는 지극히 압축적으로 진행되고 있다. 이처럼 압축적인 다문화적 도전은 과거와는 질적으로 다른 사회적 문제를 발생시킴으로써 다문화 현상에 대한 심리적 또는 사회적 적응과 대응의 여지없이 정책적 대응의 필요성-어떤 면에서는 당위성-으로 이어졌다. 이는 자연스럽게(?) 백화점식 그리고 대증적(對症的)정책 및 프로그램의 양산을 결과하였다. 이러한 정책적 대응에 대한 가치판단적 판단을 유보한 상태에서 본 연구는 다음과 같은 문제의식에서 출발하였다. 현실적으로 다문화정책의 형성과 집행의 주체인 공무원들이 증폭되고 있는 사회적 다양성을 어떻게 받아들이고 있고, 그러한 인식을 기초로 어떠한 정책적 정향성을 보이고 있을까? 특히, 현대사회에서 행정공무원은 결정된 정책의 단순한 집행자 이상의 의미를 갖기 때문에, 관련 공무원들이 특정 사안에 대해 갖는 인식과 입장은 정책의 방향과 내용은 물론 그 효과성에도 영향을 미칠 수 있다는 점에 본 연구는 주목하였다.

이러한 문제의식을 기초로 본 연구는 다음과 같은 질문에 답을 구하고자 하였다. 우리나라 공무원들은 다인종-다민족-다문화의 상황을 어떻게 인식하고 있을까? 다인종-다민족-다문화의 흐름에 대해 지원적 입장인지 아니면 하나의 위협으로 인식하고 있을까? 외국인 대상 정책의 방향성에 대한 공무원들의 인식은 어떠한가? 사회적 다양성 및 외국인 대상 정책의 방향성에 대한 인식에 있어서 차이를 만드는 요소는 무엇일까?

중앙정부 공무원을 대상으로 한 실증연구결과는 다음과 같다. 첫째, 보수-진보를 기준으로 한 공무원들의 사회인식, 단일민족에 대한 인식 및 국민됨의 조건을 측정한 결과 전반적으로 다문화적 상황에 대해 관대한 방향으로 이전하고 있으며, 민족요인보다 시민요건을 중심으로 한 국민자격을 인정함으로써 다문화에 대해 비교적 합리적이고 유연한 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 유입을 선호하는 외국인 집단을 조사한 결과, 공무원이 선호하는 외국인 집단은 고급노동이주→생산직 노동이주→결혼이주→민족이주의 순으로 나타났다. 이는 대상집단이 갖는 사회적 기여의 정도에 근거한 평가로 볼 수 있고 이는 공무원들이 외국인 집단에 대해 갖는 현실적이고 시장주의적 인식의 일환을 보여준다. 이는 이명박 정부가 표방하는 ‘글로벌 고급인력 유치’에 대한 정책적 강조도 어느정도 기여한 것으로 판단된다. 셋째, 다문화에 대한 수용과 위협감을 측정결과, 중앙정부 공무원의 경우, 다문화상황의 불가피성에 대한 인식과 사회적 다양성의 증가가 국가경쟁력에 긍정적으로 작용할 것이라는 수용이 다문화로 인한 부정적인 영향력보다 높을 것이라는 낙관적인 태도를 보였다. 그러나 외국인

정책의 정향성에 대해서는 동화 → 차별/배제 → 다문화 순으로 나타났다. 외국인 정책의 초기에는 서구가 그랬듯이 동화를 우선적인 정책방향으로 인식한다는 점에서 예측가능한 결과이다. 이러한 정향성은 그간 외국인을 대상으로 한 정책이 동화주의에 방점을 두어왔다는 기존의 연구(고숙희, 2008; 최무현, 2008)를 지지하는 또 하나의 결과라 할 수 있다. 마지막으로 외국인 관련 업무 경험이 있는 경우가 업무경험이 없는 경우보다 다문화에 대해 긍정적으로 인식하나 접촉의 형태가 규제보다는 지원일 경우 보다 긍정적으로 인지한다는 점에서 접촉이 갖는 차별적 영향력을 확인할 수 있었다. 이와 함께, 성별, 직급 및 연령에 따른 다문화 상황에 대한 위협 및 수용의 정도가 달라지지만, 정책의 정향성에 있어서의 차이는 없는 것으로 나타났다.

그렇다면 이상의 연구를 통해 향후 다문화정책의 방향성을 어떻게 가늠해 볼 수 있을까? 주지하는 바와 같이, 우리나라에서 소위 다문화정책 및 프로그램의 내용을 보면, 결혼이민자를 주요 정책대상으로 하여 한국의 현실에 성공적으로 적용할 수 있도록 지원하는 것을 위주로 한 동화모델로 볼 수 있다. 현재까지는 모순적이게도 다문화정책=동화주의 등식이 성립되는 듯하다(원숙연, 2008; 최무현, 2008). 여기에 더하여 본 연구결과는 공무원들의 인식 및 정향성 역시, 동화주의에 가깝다는 것을 알 수 있다. 이러한 상황은 향후 외국인 관련 정책의 지향점에 몇 가지 논의의 필요성을 제기한다. 첫째, 실질적으로는 동화주의를 주요 내용으로 하면서 왜 굳이 ‘다문화정책’이라는 용어로 포괄하려고 하는가이다. 단순히 다문화정책이라는 용어가 유행처럼 사용되고 있기 때문일 수도 있겠지만, 그 이면에는 다문화주의가 동화주의보다 진보된 방향이라는 가치개입적 판단이 게재된 것은 아닌가하는 의문이다. 사실, 우리보다 다문화상황을 먼저 경험한 프랑스의 경우, 지극히 최근까지 동화주의를 정책의 기조로 견지하고 있었고(한승준 2008), 호주(이태주, 2007) 역시 같은 맥락에 있었다. 이런 측면에서 볼 때 동화주의적 정책방향과 다문화적 정책방향에 대한 가치개입적 판단이 아니라 우리의 상황을 고려한 정책 방향성에 대한 사회적 합의의 필요성이 제기된다. 둘째, 같은 맥락에서, 동화주의와 다문화주의 방향성에 대한 이분법적 구분의 실효성에 대해서도 생각해볼 필요가 있다. “동화주의가 아니면 다문화주의”的 양자택일이 아니라 정책대상에 따라, 현실적 상황에 따라 양자가 공존 가능한 지향으로 인식되고, 그것이 정책으로 발현될 수 있어야 한다. 결국, 어떤 지향성 하나만으로 인종적 다양성을 모두 포괄하는 것은 현실적으로 가능하지도 않고, 바람직하지도 않다는 점에서 ‘정책방향의 다양성’에 대한 고민도 함께 있어야 할 것이다. 셋째, 차별 및 배제의 정향성에 대해서는 조금 다른 접근이 필요하다. 본 연구 결과는 공무원이 외국인에 대한 차별/배제의 정책정향성을 상당히 높게 가지고 있음을 보여주고 있다. 오랫동안의 단일민족을 유지해 옴으

로써 인종적 다양성에 익숙하지 않다는 점에서 이해가능한 결과이다. 그러나 이 주민의 증가는 대세이고, 국제적인 동조(coupling)하에서 차별 및 배제를 정책기 조로 유지해가는 것은 현실적으로 가능하지 않다. 시간의 흐름에 따라 외국인에 대한 수용의 범위가 넓어지면서 이러한 정향성이 약화될 것으로 예측이 되지만, 보다 적극적으로 공무원들을 대상으로 한 '사회적 다양성'에 대한 교육의 필요성이 제기된다. 과거 여성관련 정책에 대한 공무원들의 저항이 성-인지적 교육을 통해 일정부분 순화되었던 것처럼, 공무원을 대상으로 한 다양성 인지 교육의 필요성이 제기된다.

우리나라에서 다문화에 대한 정책적 관심이 본격적으로 표면화된 것은 2006년으로 불과 3년 정도에 불과하다¹⁰⁾. 따라서 이와 관련한 심층적인 연구가 축적되지 않은 것이 오히려 당연한 일인지도 모른다. 한편, 다문화상황에 대한 일반인의 인식이나 가치관에 대한 조사가 최근 어느 정도 이루어지고 있는데 반해 (김이선외, 2007; 최종렬 외, 2008; 한국노동연구원, 2007; 황정미 외, 2008), 공무원을 대상으로 한 인식조사는 아직 전무한 상태이다. 이러한 상황에서 다문화적 사회로의 이행과 이에 대응한 정책방향에 대한 공무원의 인식을 알아보고자 한본 연구는 시작부터 한계를 내포하고 있었는지도 모른다. 또한 혹자는 다문화상황에 대한 공무원 개인이 가지고 있는 인식이 과연 정책의 방향에 얼마나 영향을 미칠 것인가에 대해 회의적인 견해를 피력할지도 모른다.

그러나 다문화정책은 대표적인 관주도의 정책영역이다. 우리나라는 물론, 미국, 캐나다, 프랑스, 호주 등 다문화적 상황을 우리보다 먼저 경험한 나라들 역시 공공부문이 주도적으로 정책을 선도해 오고 있다. 더욱이 우리나라의 경우에는 인종에 기초한 사회적 다양성이 너무나 압축적으로 진행되고 있기 때문에 정부의 주도적 역할이 더욱 강조되고 있는 상황이다(김희정, 2007). 바로 이러한 측면에서 실제 정책의 향배를 결정하는데 있어서 공무원들의 영향력은 다른 정책영역에 비해 커질 수밖에 없다. 바로 이러한 면에서 비록 기초조사로서의 의미를 갖지만, 공무원들의 인식을 알아보고자 한 거의 최초의 연구라는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다. 특히, 중앙정부의 중상위직의 공무원들의 경우, 정책의 전체적인 구도와 방향설정에 미치는 영향이 크다는 점에서도 시사하는 바가 적지 않다.

향후, 다문화사회로의 이행과 정책의 방향성에 대한 다각적인 연구가 축적되면서 본 연구가 갖는 한계가 일정부분 보완될 수 있을 것으로 보인다. 특히, 이

10) 물론 그 전에도 산업연수제도와 같은 외국인을 대상으로 한 정책프로그램이 없었던 것은 아니지만 2006년 2월 행정자치부가 다인종 다문화 사회로의 이행에 따른 인식을 밝히고, 같은 해 4월 노무현대통령의 주재로 '혼혈인 및 이주자 사회통합 지원방안'과 '결혼 이민자 사회통합안'이 채택된 것을 다문화사회에 대한 본격적인 정책적 관심과 대응의 시작으로 볼 수 있다(김희정, 2008; 오경석 외, 2008; 최무현, 2008).

러한 인식조사를 기초로 하여 각각의 인식들이 정책방향에 구체적으로 어떻게 작용하는가에 대한 인과관계를 밝히는 연구가 필요할 것으로 보인다. 또한, 지방정부 공무원을 대상으로 한 연구를 통해 중앙과 지방 공무원의 인식의 차이와 그러한 인식이 정책방향성에 작용하는 차별적 영향력을 밝히는 것도 향후 중요한 연구과제가 될 수 있다. 이와 함께, 실제 다문화정책의 일차적 대상인 외국인을 상대로 한 연구도 함께 진행할 필요가 있다. 특히, 이들이 바라는 외국인 관련 정책의 방향과 공무원들이 생각하는 정책방향과의 간극(gap)이 얼마나, 어떤 양상으로 존재하는가를 알아보는 연구도 필요할 것으로 보인다. 만일 외국인이 원하는 정책 내용이나 방향과 공무원들이 생각하는 그것 간에 간극이 크다면 정책의 형식주가 심각하게 대두될 수 있기 때문이다. 이처럼 다문화사회로의 진행이 심화되면서 행정학 연구에 있어서 새롭고 도전적인 주제가 등장할 것이고, 본 연구가 그러한 주제에 대한 작은 시도로 평가되길 바란다.

참고문헌

- 교육인적자원부. (2006). 다문화가정 자녀 교육지원대책
- 구견서. (2003), 다문화주의의 이론적 체계. 「현상과 인식」 가을호:29-53
- 국가경쟁력강화위원회. (2008), 글로벌 고급인력 유치방안
- 김비환. (2007), 한국사회의 문화적 다양화와 사회통합: 다문화주의의 한국적 변용과 시민권 문제. 「법철학연구」 10(2). 317-348
- 김상학. (2004), 소수자 집단에 대한 태도와 사회적 거리감. 「사회연구」 1: 169-206.
- 김선희·전영평. (2008), 결혼이주여성정책의 정체성 분석: 인권보호인가, 가족유지인가?. 「행정논총」 46(4):305-330
- 김이선·황정미·이진영(2007), 다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축: 한국사회의 수용현실과 정책과제, 「한국여성정책연구원」
- 김혜숙. 2005. 여성주의 관점에서 본 다문화주의: 열린 주체 형성의 문제, 「철학연구」. 76:203-229.
- 김희정. (2007), 한국의 관주도형 다문화주의:다문화주의의 이론과 한국적 적용, 오경석 외, 「한국에서의 다문화주의:현실과 쟁점」, 한울, pp. 57-79.
- 마르코 마르티니엘로. (2002), 「현대사회와 다문화주의: 다르게 평등하게 살기」, 윤진 (역), 한울.
- 법무부. (2008), 출입국외국인정책본부 다문화 사회통합프로그램 이수제 보고서
- 보건복지가족부. (2008), 여성결혼이민자가족 사회통합지원대책 2007년도 추진실적 및

2008년 추진계획

- 여성가족부. (2006), 「여성결혼이민자 가족 사회통합 지원대책」
- 오경석 외. (2007), 한국에서의 다문화주의 : 현실과 쟁점. 한울
- 외국인정책위원회. (2007), 외국인정책 추진경과 및 향후계획. 정부합동
- 외국인정책위원회. (2008), 제1차 외국인정책기본계획. 정부합동
- 외국인정책위원회 실무위원회 (2008), 제1차 외국인정책기본계획(안) 정부합동
- 원숙연(2008), 다문화주의시대 소수자정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인대상 정책을 중심으로한 탐색적 접근. 「한국행정학보」 42(3):29-50
- 이태주(2007), 다민족·다문화사회의 진전에 있어서의 사회갈등 양상과 극복과정 : 호주와 일본의 사례, 한국여성정책연구원
- 전영평. (1995). 장애인 고용촉진을 위한 행정전략의 평가. 「한국행정학보」, 9(1):279-300
- _____. (2000). 장애인 고용 정책의 논리와 위상 분석. 「한국행정학보」, 34(3):281-298
- 전영평·이곤수. (2002). 항해와 정박효과의 은유를 통한 장애인고용정책집행의 해석. 「한국행정학보」, 36(1):59-76
- 정기선. (2004), “한국인의 국가정체성 국제비교: 자격요건 평가를 중심으로.” 『한국인의 국가정체성: 불평등지각, 노동지향, 가족가치: 국제사회조사(ISSP)와 한국종합사회조사(KGSS) 자료를 이용한 국제비교연구』. 성균관대학교 서베이리서치센터, 한국학술진흥재단.
- 최무현. (2008), 다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구. 참여정부의 ‘다문화정책’을 중심으로 「한국행정학보」 42(3):51-78
- 최종렬·김정규·임운택·최인영(2008), 「다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형비교」, 한국여성정책연구원, 한국사회학회.
- 출입국·외국인 정책본부(2007), 「출입국·외국인 정책 통계연보, 2007」.
- 통계청. (2005), 「혼인·이혼통계」
- 한국노동연구원. (2007), 이주노동자 대한 한국인의 인식: 일터를 중심으로. 한국여성정책개발원
- 한승준. (2008), 동화주의모델 위기론과 다문화주의 대안론 -프랑스의 선택을 중심으로 「한국행정학회」 2008년도 학계학술대회 발표논문집 3호 99~126
- 행정안전부. (2006~2008) 지방자치단체 거주 외국인 현황 3개년 자료.
- 한승미(2005), 일본의 내향적 국제화와 다문화주의의 실험: 가와사키시와 가나카와현의 외국인 대표자회의를 중심으로, 한상일·김영작(편) 일본형시스템: 위기와 변화, 일조각
- 황정미 외. (2007), '한국인의 다민족·다문화 지향성에 대한 조사연구' 「한국여성정책연

구원

- Alexander, J. (2001). "Theorizing the 'Modes of Incorporation': Assimilation, Hyphenation, and Multiculturalism as Varieties of Civil Participation", *Sociological Theory*, 19(3): 237-249.
- Amir, Y. & R. Ben-Ari, 1985, International Tourism, Ethnic Contact, and Attitude Change. *Journal of Social Issues*, 41(3): 105-115
- Banting & Kymlicka(eds.). (2006), Multiculturalism and The Welfare State: Recognitionand redistribution in contemporary democracies. Oxford.
- Berry, J. (2001), "A Psychology of Immigration", *Journal of Social Issues*, 57(3):615-631.
- Bhatnagar, D. and Swamy, R. (1995). "Attitudes Toward Women as Managers: Does Interaction Make a Difference?", *Human Relations*. 48(11): 1285-1307.
- Bochner(1982), Cultures in Contact: Studies in Cross-Cultural Interaction. Oxford: Pergamon Press.
- Breugelmans, S. & Vijver, F. (2004), "Antecedents and Components of Majority Attitudes towards Multiculturalism in the Netherlands", *Applied Psychology: An International Review*, 53(3):400-422.
- Brubaker, Rogers. (1992), Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Castles. Stephen. and Mark J. Miller. (2003), The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. 3rd Edition. New York: Guilford Press.
- Choe. H. (2003), "National Identity and Citizenship in China and Korea" Ph. D. Dissertation. University of California. Irvine
- Christensen, S. (2000), " A Theory of Multiple Interpretation of Multiculturalism in Personal, Societal, and Organizational Settings".
- Coenders. M. Lubbers. M. and Scheepers. P. (2003), Majorities' Attitudes Towards Migrants and Minorities - Overview of Theories. Hypotheses and Results of Majorities towards Minorities. EUMC. (Report for European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia Ref. N. 2003/04/01)
- Hartmann, D. and Gerteis, J. (2005), "Dealing with Diversity: Mapping Multiculturalism in Sociological Terms", *Sociological Theory*, 23(2):218-240.
- Ingram, H., Schneider, A., and Deleon, P. (2007), "Social Construction and Policy Design"

- ISSP(International Social Survey Program). (1998) *1995 National Identity Code-book*. Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung at University of Cologne
- Jackson, J., Brown, K., Brown, T., and Marks, B. (2001), "Contemporary Immigration Policy Orientations Among Dominant-Group Members in Western Europe", *Journal of Social Issues*, 57(3): 431-456.
- Kymlicka, W. (1995), *Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press.
- Mayerson, D., Weick, K., and Kramer, R. (1996), Swift Trust and Temporary Groups, in Kramer, R.& Tyler, T. (1996), *Trust in Organizations* , Thousand Oaks, CA: Sage.
- Negri and Hardt. (2001), 「제국」 윤수종 옮김. 이학사
- Quillian. L.. (1995). "Prejudice as a response to perceived group threat. population composition. and anti-immigrant and racial prejudice in Europe". *American Sociological Review*. 4. 586-611.
- _____. (1996), "Group threat and regional change in attitudes towards African-Americans". *American Journal of Sociology*. 3. 816-860.
- Ray J.J. (1983), Racial Attitudes and the Contact Hypothesis. *The Journal of Social Psychology* . 119. 3-10. Australia
- Shweder, R. A., Minow, M. and Markus, H. (2002), *Engaging Cultural Differences: The Multicultural Challenge in Liberal Democracies*. NY: Russell Sage Foundation.
- Smith. A. (1991), *National Identity*. Penguin Books. London.
- Wolfe, A. (2000), "Benign Multiculturalism", in Kivistö and Rundblad(ed.) *Multiculturalism in the United States: Current Issues, Contemporary Voices*, Thousand Oaks, CA, 445-454.

Abstract

Multiculturalism and Policy Orientation for Foreigners: A Focus on the Perception of Public Servants

Sookyeon Won·Jinkyung Park

Along with multicultural society, there is an increase in policy measurers and programs for foreigners in Korea, which has traditionally been identified as a monocultural society. In this context, this study raises the following questions. To what extent do public servants accept social diversity based on ethnicity? In what ways do public servants perceive policy orientations for foreigners? Are they supportive of social diversity or multiculturalism? Do they perceive multiculturalism as a social threat? Which policy orientations (discrimination/exclusion-assimilation-multiculturalism) do they prefer? In order to find answers, this study conducted a survey of 610 public servants in the central government. The findings show that public servants are relatively positive towards multiculturalism. Preference for groups of foreigners depends highly on social instrumentality in terms of the potential contribution of each group. Regarding policy orientation, assimilation is given as the first priority and discrimination/exclusion follow. On the contrary, multiculturalism is in the last place. The effect of public servant demographic factors such as gender, age, rank, and previous experiences with foreigners is also analyzed. Implications for policy contents and direction are discussed.

【Key words: Multiculturalism, Assimilation, Discrimination/exclusion , Foreigners, Central government】