

다문화정책대상자 개념 정의와 변동에 관한 연구 : 광역지방의회 회의록 분석을 중심으로

염영배*

요약 2000년대 초반부터 2020년까지 다문화정책의 대상자들에 대한 개념이 어떻게 정의, 변동되었는지 1999-2021년도 광역지방자치단체 회의록을 통하여 살펴보았다. 다문화정책은 2006년 이후 다문화가족 또는 다문화가정 개념이 도입되면서 확산되었다. 이후 체류외국인은 외국인정책, 외국인노동자는 노동정책, 북한이탈주민은 통일정책의 일부로서 다문화정책에 포함되었다. 미등록외국인노동자 자녀는 다문화정책대상자로 포함되어 있다. 망명자 및 자녀는 다문화정책대상자이나 정책 수요는 미비하다. 2006-2008년 시기 이전 논의는 결혼이민자보다는 북한이탈주민에 대하여 극히 적게 이루어졌다. 북한이탈주민에 대한 정책적 관심은 2003년 이후는 늘어났으나 2012년 이후 줄어들고 있다. 최근에는 다문화가족과 다문화가정 개념이 서로 다른 맥락에서 사용되는 경우가 많아지고 있다. 다문화아동, 다문화학생, 다문화청소년, 중도입국자녀에 대한 정책적 관심은 2010년 이후 늘어났으나 현재는 늘지 않고 있다.

주요어 다문화정책, 다문화정책대상자, 광역지방자치단체회의록

이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B5A07 107419).

* 동국대, 정책학, 강사, yeomyoungbae@gmail.com

1. 서론

국내 다문화정책은 2000년대 결혼이주여성의 급격한 유입에 대한 대응으로 다문화가족(또는 가정)을 지원하는 정책이 단계적으로 도입됨에 따라 시작되었다. 2022년 현재까지도 다문화정책에 관련한 비판적 입장이 적지는 않지만, 동시에 정책이 가지는 효과성 측면에서 일정 성과가 확보된 것은 사실이다. 그런데 이러한 비판 및 성과와는 별개로 다문화정책에 핵심인 다문화정책의 대상자(이하 다문화정책대상자)를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다고 본다. 그 이유는 정책 도입 초기 및 중기 다문화정책과 달리 현재 다문화정책대상자 개념은 매우 다양하고 복잡한 양상을 보이고 있기 때문이다.

이 연구는 다문화정책 과정에서 다문화정책대상자의 개념적 변화를 연구대상으로 선정하고, 다문화정책이 시작된 2000년대 초반부터 일련의 정책 과정에서 다문화정책대상자들에 대한 개념이 어떻게 정의되고 변동됨으로서, 다문화정책이 확산되었는지 파악하고자 한다. 이를 통하여 다문화정책대상자 개념 정의와 개념 변동에 관한 학술적 함의를 도출하는 것을 목표로 한다. 이에 더하여 다문화정책을 도입하려는 정책결정자와 다문화정책대상자 사이에 상호작용을 이해함으로써 다문화정책에 도움이 될 정책적 함의도 함께 살펴보고자 한다.

이 연구는 현재 다문화정책대상자에 관한 연구에서 일반적으로 살펴보는 대상자에 대한 문제의식에 기초한 직접적 탐색이나 다문화 구성원의 욕구, 성격 및 활동 등에 대한 분석을 목적으로 하지는 않는다. 이 연구에서 살펴보려는 바는 정부가 추진하는 다문화정책 확산 과정에서 다문화정책대상자에 대한 개념 자체가 어떻게 변동하였는가이다. 다문화정책대상자 개념의 변동을 살펴보고자 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 정책을 도입하려는 집단(이하 정책결정자)은 이들이 가지는 이념과 필요성에 맞추어 정책대상자에 대한 개념을 구체화 즉 정의한다.

둘째, 첫째와 관련하여 정책은 정책을 도입하는 집단에 의하여 구체화 되기는 하지만 모든 정책은 그 대상자가 가지는 욕구와 필요성에 기초함으로써, 정책은 정책결정자와 정책대상자간 상호정합적(mutually consistent)이다.

셋째, 기존 정책대상자가 가지는 욕구와 필요성에 새로운 정책대상자들이 첫째와 둘째에 의하여 출현하거나 정책대상자들의 유형을 변동시킬 수 있다.

이 연구에서는 모든 정책이 최종적으로는 입법적인 절차를 통하여 구현됨으로 입법적 논의 과정 속에서 다문화정책대상자 개념 정의와 변동을 간접적으로 측정할 수 있다고 가정한다. 이를 검증할 수 있는 시계열 자료(time series)로 의회 회의록 중 광역지방의회 회의록을 사용하였다.

의회 회의록을 분석자료로 활용하고자 하는 이유는 의회가 정책형성의 가장 중요한 제도이며 정책결정자와 정책대상자 모두의 욕구와 필요성이 반영되는 일종의 정치적 장(field)이기 때문이다. 이러한 입장에서 정책형성 과정에서 다문화정책대상자에 대한 용어가 폭넓게 포함된 자료가 국회, 광역지방의회, 기초지방자치단체 회의록(minutes)이다. 이러한 회의록 중에서도 분석자료로 광역지방자치단체 회의록을 선정한 이유는 다음과 같다.

첫째, 국회회의록을 시계열로 분석하는 경우 다문화정책이 가지는 거시적 흐름을 이해하는데 있어서 의미 있는 연구일 수 있으나, 국회가 다루고 있는 정책 이슈(issue)의 방대함을 고려할 때 다문화정책과 다문화정책대상자의 개념 변화를 뚜렷하게 측정하기에는 관련된 논의의 수가 적어 연구 분석에 한계가 있다고 보았다.

둘째, 기초지방자치단체 회의록은 각 지자체 별로 회의록이 지나치게 파편화되어 있으며 분석 단위가 많아 연구범위가 넓어질 수 있는 관계로 연구 진행에 한계가 있다고 보았다.

연구 과정은 다음과 같다. 첫째, 문헌연구를 통하여 다문화정책에서 이들이 법적으로 어떻게 정의되고 있으며 실제 다문화정책대상자들이 어떻게 개념화되어 정책에 반영되었으며 다문화정책대상자가 어떻게 범주화되었는지 그리고 어떻게 변동하였는지 살펴보았다.

둘째, 1999-2020년까지 세종특별자치시를 제외¹한 16개 광역지방의회 입법 과정에서 논의되고 있는 다문화정책대상자에 대한 개념적 정의 중 최상위 개념

1 세종특별자치시 이전 (구)연기군 의정자료와 회의록내 추출 내용이 타 시도 추출 내용과 일관성에서 차이를 보여 분석에서 제외함.

인 ‘다문화’에 기초하여 구체적으로 정의되어 지속적으로 언급되고 있는 단어(keyword)를 선정하였다.

셋째, 선정된 단어를 추출 수치화(coding)하여 계량적인 자료로 변환하고 이를 토대로 2000년 전후부터 2020년까지 다문화 정책대상자 개념이 실제 정책 도입과정 전반에 있어 다문화정책대상자 개념이 어떤 양태를 보이고 있는지 검증하였다.

2. 이론적 배경

1) 다문화정책대상자 개념과 법적 근거

다문화정책대상자에 개념에 대한 학술적 입장은 연구가들에 따라 매우 다양하고, 정책 과정상에서 다문화정책대상자 유형과 범위 역시 다양한 논쟁이 존재한다. 다만 법적 개념으로는 다문화정책대상자 유형 중 다문화가족 또는 다문화가정은 「다문화가족지원법」에서, 결혼이민자, 북한이탈주민, 외국인근로자, 체류외국인과 망명자는 관련법에서 대상자를 규정하고 있어 비교적 논쟁 여지가 적다.

다문화가족 또는 다문화가정이란 「국적법」에 따른 ‘출생, 인지, 귀화를 통해 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족’과 ‘인지, 귀화를 통해 대한민국 국적을 취득한 자’와 ‘출생, 인지, 귀화를 통해 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족’을 뜻한다(다문화가족지원에관한법률, 제2조 제1항).

다문화정책에서 대상자로서의 다문화가족은 2000년대 초반 국제결혼을 한 여성 또는 당사자를 의미하는 모호한 개념을 2006년 「여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책」과 2008년 「2008-2012년 1차 외국인정책기본계획」으로 통합하였으며, 2010년 「2010-2012년 1차 다문화가족지원정책기본계획」과 2008년 「다문화가족지원법」으로 제정으로 구체화하였다.

결혼이민자는 ‘대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는

자로서 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인 관계에 있는 가족'을 말한다(이성순 2018: 53). 결혼이민자는 다문화가족의 구성원으로서의 다문화정책대상자이면서 이민정책 대상자이기도 하다.

북한이탈주민²은 '군사분계선 이북 지역(즉 북한)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람'을 말한다(북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 제2조 제1항). 북한이탈주민은 탈북자, 새터민 등으로 불리기도 하고 있으나, 현재는 북한이탈주민이라는 용어가 보편적으로 사용되고 있다.

외국인노동자는 '대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람'을 말한다(외국인근로자고용등에 관한 법률, 제2조). 논란은 외국인노동자 중 미등록외국인노동자이다.

미등록외국인노동자는 법적 요건을 충족하지 못하고 체류 및 노동 또는 근로하는 외국인이지만 현행법으로 명시적인 규정을 하지는 않고 있다(조규식·이선희 2017: 34). 이들에 대한 법적 지위는 별도로 논의되어야 할 문제 즉 정책 이슈이지만 여러 쟁점에도 불구하고 이들 자녀의 경우 일부분 다문화정책대상자에 포함되고 있다.

체류외국인은 「출입국관리법」 제2조의 항목에 따른 외국인 및 「재외동포의 출입국과 법적지위에관한법률」 제2조 항목에 따른 재외국민(재외동포의 출입국과 법적지위에관한법률, 제1조 제1항)과 외국국적동포를 뜻한다(재외동포의 출입국과 법적지위에관한법률, 제1조 제2항)으로 정의된다. 이들은 국가간 상호주의 원칙(reciprocity)에 따라서는 다문화정책대상자로 포함되나 상호주의가 적용되지 않은 경우는 포함하지 않게 된다.³

망명자는 국내 망명신청자의 특성상 「난민법」 제2조로 정의된다고 볼 수 있

2 박종민 외(2022)에 따르면 1962년에 월남귀순자라고 호칭한 것이 북한이탈주민을 부르는 최초의 법적 용어임.

3 김복기(2019)는 이러한 문제를 해결하기 위하여 상호주의가 아닌 내외국인 평등의 원칙을 적용해야 한다고 설명함.

다. 「난민법」이 난민의 지위와 처우를 정하고 있음을 고려할 때, 난민 인정자나 난민을 신청한 자를 다문화정책대상자로 보아도 무리는 없다.

이상에서 다문화정책의 1차 대상은 다문화가족(또는 가정) 및 그 자녀들이라 할 것이다. 현재 자녀들은 정책 목적에 따라 다문화가정자녀, 다문화가정아동, 다문화청소년, 다문화학생, 중도입국자녀(아동, 청소년, 학생 포함)으로 구제된다.⁴

이들 외에 다문화정책대상자는 이민자로서의 결혼이민자, 북한이탈주민(탈북자, 새터민 포함), 체류외국인, 외국인노동자와, 미등록외국인노동자 및 그 자녀, 망명인(또는 신청자) 및 그 가족이다.⁵ 여기서 미등록외국인노동자 및 그 자녀는 법적 지위에 대한 문제와는 별도로 이들에 대한 다문화정책 수요는 존재한다고 볼 수 있다. 다음 <표 1>은 이들에 대한 법적 근거를 정리한 표이다.

표 1. 다문화정책대상자 개념의 법적 근거

정책대상	법적근거	세부 법적정의	비고
다문화가족	다문화가족지원법	제2조 1항	아동 청소년은 제2조 3항
다문화가정	다문화가족지원법	제2조 1항	아동 청소년은 제2조 3항
결혼이민자	재한외국인처우기본법	제2조 제3호	-
	국적법	제4조	-
북한이탈주민	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률	제2조 1항	-
외국인노동자	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	제2조	-
미등록외국인 노동자	-	-	자녀들에 대한 지원은 이루어지고 있음
체류외국인	출입국관리법	제2조	상호주의를 원칙 대상자는 제2조의 해석을 통하여 이루어짐
	재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률	제2조	-

4 이 연구에서는 이들을 정책 범위상 협의적 다문화정책대상자로 이해함.

5 이 연구에서는 이들을 정책 범위상 광의적 다문화정책대상자로 이해함.

망명자 (또는 신청자)	난민법	제2조 2항 제2조 4항 제2항 5조	다문화정책 대상인 경우
-----------------	-----	----------------------------	--------------

자료: 해당 법령을 연구자가 정리함.

2) 다문화정책대상자 개념의 변동 과정

다문화정책대상자를 살펴보기 위하여 다문화정책(multicultural policy)을 먼저 살펴보면, 국내에 다문화정책이 초기에 도입되는 과정에서의 다문화정책은 본질적 의미의 다문화정책으로 도입되지는 않았다.

다문화정책은 다문화주의(multiculturalism)에 대한 바탕에서 다양한 문화, 인종, 종교, 직업, 연령, 성별 등의 가치에 기반한 정책으로 수립되어야 하지만, 국내 다문화정책은 결혼이민자에 대한 지원에 초점을 맞추었기 때문이다(김정훈 2017: 92). 또한 다문화정책이 결혼이민자와 그 자녀에 대한 지원을 중심으로 하는 동화주의로 진행되어온 관계로 다문화정책의 기반이라고 할 수 있는 다문화주의에 자체에 역행하는 측면도 있다(허준영·김경래 2017: 107).

국내 다문화정책은 입법을 포함한 정책 확장 과정에서 모든 이주여성의 지원을 중심으로, 결혼이주여성 가족을 대상으로하는 다문화가족정책으로 변모되면서 가족정책으로서 통합되는 양상도 보였다(김정훈 2017: 92). 정부가 다문화정책 즉 다문화가족정책으로 내외국인의 사회통합 문제를 해결하려 하였기 때문이다(이성순 2013: 181). 이는 정부가 주도한 다문화정책이 사회통합정책임을 의미한다.

이러한 사회통합정책으로서 논의 초점은 대부분 다문화가족지원센터를 중심으로 이루어졌다. 이는 다문화정책은 중앙정부에서 지방자치단체를 통하여 전달되고 과정(즉 전달체계)이 집행기관, 엄밀히는 집행조직인 다문화가족지원센터를 통하여 이루어졌기 때문이다. 즉 다문화가족지원센터의 역할과 앞으로의 과제에는 여러 이견과 논쟁이 있으나, 2008년 시작된 지역별 다문화가족지원센터(건강가정·다문화가족지원센터 또는 가족센터)가 현재 다문화정책의 통합적

집행기관으로서 작동하고 있다는 점은 분명하다.

다문화정책의 또 다른 논쟁 지점은 정책이 가지는 포괄성 여부이다. 다문화정책은 고용부에서는 외국인고용정책, 법무부⁶에서는 외국인정책, 여성가족부에서는 다문화가족정책으로 파편화⁷되어 있다(김정훈 2017: 93). 이러한 포괄성 문제는 중앙정부 업무 분장과 밀접한 관련이 있다. 이러한 파편성을 해결하기 위하여 최상위법 제정과 함께 협력적 거버넌스(governance) 필요성(박진경 2012: 44)이 기초한 지역통합 거버넌스(허준영·김경래 2017: 188)의 도입이 해결 방안으로 제시되기도 하였다.

비교적 최근에는 다문화정책을 이민정책으로 통합해야 한다는 움직임도 있다. 이는 앞서 설명한 다문화정책 관련 최상위법 제정이나 거버넌스 추진과 같은 맥락에서 법무부, 여성가족부, 고용노동부가 공동으로 공유하는 기본법 제정(권채리 2021: 57) 또는 이민법제 개선이나 동포·이민청 설립(임채완 외 2017)과 같은 제안이다. 그러나 이론적으로 이민정책, 다문화정책과 사회통합정책은 그 성격과 특성 모두가 구분된다는 점(이성순 2013: 163)을 고려하면, 이민정책으로의 통합은 보다 심도 있는 논의가 필요하다고 본다.

다문화정책대상자는 이러한 다문화정책 전개 과정과 맞물려서 정책의 대상자가 개념화되었다. 널리 알려진 바와 같이 다문화정책 초기 대상자는 국제결혼을 한 여성이민자이다. 2000년대 초중반까지 국내 이민정책은 수동적이고 폐쇄적(장현주 2012: 525)이었던 관계로 이민자에 대한 정책적 지원 수준은 미비했다. 그러나 2000년대 들어 국제 결혼이민자들이 급격히 증가하면서 이에 대한 새로운 정책의 필요성이 부각 되었다.

결혼이민자에 대한 새로운 정책의 필요성은 이민자로서의 결혼이민자가 아니라 결혼이민자를 통하여 구성된 가족 즉 결혼이민자와 한국인 배우자로 이루어진 다문화가족(강복정 2012: 152)이라고 할 수 있다. 즉 결혼이민자는 여전히 법무부 중심의 이민정책 대상자이었던 관계로, 결혼이민으로 인하여 구성된 가족 중 결혼이민자 본인과 자녀에 대한 소수자 보호 측면(장현주 2012: 526)에서 새

6 이민정책을 포함함.

7 통일부의 북한이탈주민 정책을 포함함.

로운 정책 수요가 발생한 것이다.

다문화가족에 대한 정책 수요는 실제 정책 수단이 형성되는 과정에서 부처별로 개념적 정의를 달리 사용하는데 이때 여성가족부는 다문화가족을, 고용노동부는 다문화가정이라는 용어를 사용하였다. 그 자녀는 연령에 따라 다문화영유아, 다문화아동과 다문화청소년으로, 취학 여부에 따라 다문화학생으로 기존 보육 및 교육정책에서 세분화된 영유아, 아동, 청소년, 학생의 개념을 활용하였다.

다문화가족 중에서는 중도입국자녀라는 기존 출생 자녀와는 또 다른 정책 수요가 생겨났다. 이들은 한국에서 출생한 다문화자녀와 달리 본국에서 사회화 과정 후 한국으로 이주해왔기 때문에 언어뿐 아니라 문화와 정서에서도 차이(어경준·이미정 2018: 231)를 보이고 있으며 현재에도 여러 제도적 이유로 공교육 진입에도 어려움(진현경 2022: 110-111)을 겪고 있기 때문이다.

반면 북한이탈주민, 체류외국인, 외국인노동자와 미등록외국인근로자에 대한 정책은 다문화정책과는 별도로 논의되던 정책 이슈들과 제도하에 포함되어 있다. 예를 들어 북한이탈주민은 1962년 이후 월남귀순자 이후 1978년의 귀순용사, 1990년대의 귀순북한동포, 2005년의 새터민 등으로 다양하게 호칭(노길수 2020: 182) 되었는데 이는 북한이탈주민 문제가 사회내 정책이슈로 긴밀히 연결되어있음을 보여준다. 또한 북한이탈주민은 여타 다른 다문화정책대상자와 법적 위치가 다르고, 이들에 대한 정책 이슈가 다른 이민자와는 상이⁸하다는 특징을 지니고 있다.

그럼에도 불구하고 북한이탈주민은 지속적인 사회적 차별이나 경제적 적응의 어려움(노길수 2020: 197) 뿐만 아니라, 문화적 차이에 따른 적응에도 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 이 때문에 이들이 국내 진입 후의 정착 과정에서 겪게 되는 차별과 어려움을 극복하기 위하여 필요한 정책과 제도(김현정·박선화 2016: 191)라는 관점에서 다문화정책대상자로서 의미를 지닌다.

외국인노동자와 미등록외국인노동자 중 외국인노동자는 다문화와 관련된 논

8 류이현·이덕로(2021)는 이들에 대한 정책 이슈가 재현될 때마다 북한이탈주민이 다른 이민자들과 구별되는 존재인 동시에 한국사회의 위계에서 비교적 상위의 존재거나 일반적 이주민보다는 더 많이 지원받고 대우받는 것이 당연한 존재라는 전제가 변하지 않고 있다고 설명함.

의보다 사회통합에 대한 문제가 더 중심으로 보인다(김중세 2021: 67). 현재 외국인노동자는 1987년 이후 유입되었다고 보는데, 다문화정책과 관련하여는 여러 해석이 있기는 하지만 2003년 「외국인근로자고용등에관한법률」과 2008년 「다문화가족지원법」이 중요한 분기점(김중세 2021: 50)이었다.

미등록외국인노동자의 경우는 다문화정책 외에도 고용과 노동정책 및 이민 정책 전반에서 다양한 정책 이슈와 논쟁이 진행 중이다. 미등록외국인노동자는 2003년 「외국인근로자고용법」제정 당시에도 외국인노동자의 78%가 미등록외국인노동자로 추정(노재철 2010: 39) 된바 있다. 2021년 현재 불법체류 즉 미등록된 외국인을 미등록외국인노동자로 본다면 338,700명⁹임으로 체류외국인 기준 1,956,781명,¹⁰ 취업자격 체류외국인이 406,669명¹¹을 기준으로 하면 단순 산술적으로도 국내 외국인의 16.5% 전체 외국인 근로자 중 48.8%가 미등록 외국인노동자로 추정된다.

미등록외국인노동자가 발생하는 원인은 다양한 만큼이나 이를 해결하기 위한 방안 역시 다양하겠으나, 현재 시점에서 이들을 다문화정책대상자 포함시킬 수 있는가는 다소 회의적이다. 그러나 이들에 대한 법적 지위와 관련하여 헌법상의 사회적 기본권과 사회보장의 관점(이연옥 2016)에서는 일정부분 접근 가능하다고 본다.

미등록외국인노동자 자녀의 경우 1991년 UN 아동권리협약 비준과 동협약 7조를 근거로 다문화정책대상자로서 볼 수 있다. 7조는 아동의 시민적 권리, 자유로서의 성명, 국적취득권, 부모를 알고 양육될 권리를 담고 있으며 이는 국내법 개정의 근거가 된다(김현옥·김경호 2019: 9). 이주아동UN 아동권리협약을 근거로 미등록외국인노동자 자녀의 공교육 진입이 가능한 것 역시 이를 뒷받침하고 있다. 그러나 현재 법률과 제도하에서 이들이 실질적인 혜택을 받지 못한다는 입장은 분명하다.¹²

9 <https://www.index.go.kr>(검색일: 2022.07.24).

10 <https://www.index.go.kr>(검색일: 2022.07.24).

11 <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>(검색일: 2022.07.24).

12 김현옥·김경호(2019)는 불법체류 중인 그들의 부모가 자녀들의 출생신고를 시도하기 위하여 정부기관에 노출되면 본국 강제송환 하게되는 즉 수동적 부작위로 통하여 아동들이 합법적 신분이 되지 못하

체류외국인은 상호주의 원칙에 따를 경우 다문화정책대상자에 포함되나 이에 대한 정책적 관심은 높지는 않아 보인다. 다만 사회통합정책 개념에서 전근이 없지는 않다. 이러한 입장에서는 외국인들에게 우리 사회 구성원으로 살아가는데 필요한 기본적인 역량을 확보토록 함으로서 구성원간 갈등을 예방하고 사회적 비용을 줄이는 기능적 필요성(황민철·문병기 2017: 56) 측면에서 이들을 다문화정책대상자로 이해한다.

다문화정책에서 망명자는 비교적 최근에 논의가 시작된 주제이다. 앞서 설명한 바와 같이 「난민법」이 가지는 취지와 목적을 고려할 때 난민신청자와 신청자를 다문화정책대상자로 이해하는 데는 큰 문제가 없다. 문제는 현재 국내 난민자수, 즉 인정건수가 1994년부터 2021년까지 총 1,163건이며 2021년에 72건¹³에 불과하여 정책 수요 관점에서 이들을 논의 대상으로 보기는 어렵다는 점이다.

이상의 내용을 Mortensen(2007)이 제시한 정책대상자 종적변동(longitudinal variability)과 횡적변동(transverse variability)으로 분류하면 다음과 같다.¹⁴ 다문화정책대상자 개념 변동은 정책의 확산과 더불어 이루어지고 있다. 다문화정책대상자 중 다문화가족은 정책 수단에 따라 다문화가정 개념과 병행하면서 다문화정책이 확산되었다.

다문화정책 초기 다문화가족과 자녀가 늘어나면서 정책 세분화의 필요성에 따라 다문화영유아, 다문화아동, 다문화청소년 및 다문화학생 개념이 도입되어 대상자가 변동, 즉 종적변동(longitudinal variability)하였다. 또한 중도입국자녀에 대한 정책 수요도 늘면서 이들에 대한 개념이 다문화가족자녀로 종적변동 후에 다문화청소년과 다문화학생으로 횡적변동하였다.

결혼이민자는 다문화정책 형성 이전에 존재하였고 북한이탈주민, 체류외국인은 다문화정책 세분화가 아닌 분야별 정책적 필요성에 의하여 확산되었다. 다시 말해 결혼이민자 당사자는 이민정책에서 새터민과 탈북자를 포함한 북한이탈주

도록 하고 있다고 설명함.

13 <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>(검색일: 2022.07.24).

14 정책과정에서 개념적 정의가 다르게 적용되는 것으로 세부 개념화되는 경향을 종적변동(longitudinal variability), 타정책에서 개념을 활용하는 경우는 횡적변동(transverse variability)으로 정의함.

민은 통일정책에서, 체류외국인은 외국인정책에서 개념적으로 도입, 즉 횡적변동(transverse variability)하였다.

북한이탈주민, 체류외국인과 외국인노동자 및 자녀는 각각의 기존정책에 더하여 다문화정책의 필요성으로 인하여 횡적변동되면서 확산되었다. 반면 미등록 외국인노동자는 법적 근거가 미비하고 불법성 논란이 있어 정책대상자로 보기는 어렵다. 그럼에도 그 자녀는 정책 실효성에 대한 비판과 별개로 정책적 지원이 일부 이루어지고 있다고 볼 수 있음으로 자녀는 종적변동이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

망명자(또는 신청자) 및 가족의 경우 법적, 제도적으로는 개념적 정의에 대한 횡적변동이 이루어지고 있다고도 볼 수 있으나 정책 수요가 미비하여 실제 변동에는 이르지 못하고 있다. 다음 표는 이상을 정리한 내용이다.

표 2. 다문화정책대상자 정책 범위와 변동

정책대상	정책범위	정책확산 (단계)	정책변동	
			횡적	종적
다문화가족	협의	초기	-	다문화가정자녀 중도입국자
다문화가정	협의	초기	-	
다문화가족자녀	협의	중기	-	영유아, 아동, 청소년, 학생
중도입국자녀	협의 (광의성격)	현재	이민정책 외국인정책	청소년, 학생
결혼이민자	광의	초기-중기	이민정책	영유아, 아동, 청소년, 학생
북한이탈주민과 자녀	광의	초기-중기	통일정책	영유아, 아동, 청소년, 학생
외국인노동자 및 자녀	광의	중기	노동정책	영유아, 아동, 청소년, 학생
미등록외국인 노동자 및 자녀	광의	현재	노동정책 (법적문제)	영유아, 아동, 청소년
체류외국인 및 자녀	광의	중기	외국인정책	영유아, 아동, 청소년, 학생
망명자(또는 신청자) 및 가족	광의	현재	난민정책	-

자료: 해당 내용을 연구자가 정리함.

3. 연구 분석

1) 분석 모형

이 연구는 분석 모형으로 Mortensen(2007)이 Baumgartner and Jones(1991)의 이론을 적용하여 활용한 횡적변동(transverse variability)과 종적변동(longitudinal variability)을 논리의 틀로 잡고, 대상자의 기존 개념과 확산 과정에서 포함된 정책대상자 개념적 정의가 어떻게 이용되었는지를 키워드 빈도분석(keyword count frequency analysis)를 통하여 살펴보았다.

분석 범위는 첫째, 다문화가족(또는 가정)과 그 자녀 중 정책 목적에 따라 구체화 된 다문화가정자녀, 다문화가정영유아, 다문화가정아동, 다문화청소년, 다문화학생, 중도입국자녀는 협의적 다문화정책대상자로 본다.

둘째, 이민 당사자인 결혼이민자, 북한이탈주민(탈북자, 새터민 포함), 체류외국인, 외국인노동자, 미등록외국인노동자와 자녀들 그리고 망명인(또는 신청자)과 그 가족은 광의적 다문화정책대상자로 본다.

분석 단위는 다문화를 최상위어로 보며 다문화, 이민, 이주, 북한, 외국인, 미등록, 체류외국인, 망명을 기본어로 본다. 또한 개념적으로 차별로 이해될 수 있는 경우(예를 들어 불법체류), 정책 범위에 따라 혼용된 경우(예를 들어 다문화가족과 다문화가정), 정책대상자 스스로 사용이 거부되고 있는 경우(예를 들어 새터민) 등도 모두 포함하여 선정하였다. <표 3>은 이상을 정리한 내용이다.

표 3. 다문화정책대상자 유형별 추출단어(keyword)

기본어	내용				정책 범위	비고
	1차	2차	3차	4차		
다문화 ¹⁵	국제결혼 (을 한-)				모호	-
	다문화가족				협의	여성가족부어
	다문화가정				협의	혼용(고용노동부)

15 최상위어이면서 기본어임.

	다문화가정 자녀	다문화 청소년	다문화학생	다문화아동 다문화영유아	협의	교육부, 문화체육관광부
	중도입국자	중도입국자녀	중도입국청소년	중도입국학생	협의	교육부, 교육청
이민	이민자	결혼이민자	결혼이민여성	결혼이민자 자녀	광의	정책 도입 맥락이 다름 즉 이민정책(법무부)
이주	이주자	결혼이주자	결혼이주여성	결혼이주자 자녀		
북한	북한이탈주민, 새터민, 탈북자			대상 자녀	광의	정책 도입 맥락이 다름 즉 통일정책 (통일부, 법무부)
외국인	외국인 노동자	외국인 노동자자녀			광의	고용노동부
	외국인 근로자	외국인 근로자자녀			광의	고용노동부
	체류 외국인	체류외국인자녀			광의	법무부
미등록	미등록(외국 인)노동자	미등록(외국인) 자녀			광의	타정책 맥락과 법적문제가 존재
	미등록(외국 인)근로자	미등록(외국인) 자녀			광의	타정책 맥락과 법적문제가 존재
체류 외국인	체류외국인	체류외국인가정 체류외국인가족	체류 외국인자녀		광의	타정책 맥락이 존재
망명	망명자	망명자가정 망명자가족	망명자자녀		광의	타정책 맥락이 존재하 나 정책수요 부족

선정된 단어에 대하여 1999년부터 2019년 서울특별시 의회 회의록을 원자료(raw data)로 예비추출을 실시하였다. 예비분석 결과를 토대로 다문화정책이 아닌 다른 정책 개념에서 사용되는 경우가 대부분이거나, 추출 빈도가 부족한 경우, 문장상으로 다른 의미로 사용되고 있는 등은 제외하였다. 이상에서 본 추출에 사용될 최종 단어(keyword)는 국제결혼 대상자,¹⁶ 다문화가정, 다문화가족, 다문화청소년, 다문화학생, 중도입국자녀, 중도입국청소년, 결혼이민자, 결혼이민여성, 결혼이주여성, 북한이탈주민, 새터민, 탈북자이다.¹⁷

16 실제로는 국제결혼을 한-이나 조사표현 등으로 포함되어 있어 문장 맥락상 정책대상으로 특정되는지 판별하여 추출함. 이에 따라 추출의 신뢰성이 다소 감소하였음.

추출에 사용될 개념 중 '결혼이민자, 결혼이민여성, 결혼이주여성'는 같은 정의로 보고 합산을, '중도입국자녀, 중도입국청소년'는 개념적으로는 차이가 있으나 실제로는 같은 의미로 사용되고 있어 합산하였다. 반면 '북한이탈주민, 새터민, 탈북자'는 사용되는 정의이기는 하나 맥락에 따라 다른 의미를 가지고 있어 모두 추출하였다.

선정된 단어 중 결혼이주자, 결혼이민자자녀, 결혼이주자자녀, 체류외국인, 체류외국인자녀는 추출 빈도수가 부족하고, 외국인노동자(또는 근로자)는 다문화정책 이외에 회의록 내 다른 정책에서 언급되는 경우가 대부분이며 그 자녀는 정책 범위상 다문화청소년, 다문화학생 개념에 포섭되어 이를 분리하는 것이 어렵다고 판단되어 제외하였다. 중도입국청소년, 중도입국학생, 미등록, 망명에서 도출된 다문화정책대상자는 현재시점에서는 추출빈도가 매우 적어 분석이 사실상 불가능하였다.

본 추출은 예비추출 절차와 마찬가지로 타 광역지방자치단체에서 공개하고 있는 회의록을 원자료(raw data)로 하되, 1999년 광역지방의회 의회록 부터 2021년까지 회의록을 사용하였다.¹⁸

2) 분석 결과

(1) 다문화정책대상자 전체 누적빈도

세종특별자치시를 제외한 16개 광역지방의회내 다문화정책대상자에 대한 논의는 2005년부터 2008년 사이에 뚜렷하게 증가한 뒤 2008년에 급격히 상승하였다. 가장 많이 언급된 년도는 2012년이였다. 2017년을 제외하고는 전체 빈도는 감소 추세를 보인다. 다음 <표 4>와 <그림 1>은 이러한 경향성을 정리한 내용이다.

17 모든 단어는 회의록 검색시 띄어쓰기를 고려하여 추출. 예를 들어 회의록에 따라 '다문화학생'과 '다문화 학생'을 모두 합산함. 결혼이민자, 북한이탈주민, 새터민, 탈북자는 맥락을 고려하여 다문화정책으로 볼 수 있는 경우만 합산.

18 다문화정책의 공식적인 시작 시점은 「여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책」이 발표된 2006년으로 보는 것이 일반적이지만 학계, 전문가, 시민사회 등의 논의는 2000년 이전부터 있었으며 2006년 이전에 도 관련 논의가 진행되었으므로 2000년 이전 의회록을 분석 범위에 포함함.

표 4. 다문화정책대상자가 언급된 누적빈도 전체

년도	국제 결혼	다문화 가정	다문화 가족	다문화 청소년	다문화 학생	중도입 국자녀	결혼 이민자	북한이 탈주민	새터민	탈북자	합계
1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
2001	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	16
2002	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
2003	0	0	0	0	0	0	0	16	0	24	40
2004	0	0	0	0	0	0	0	24	0	88	112
2005	8	0	0	0	0	0	8	32	72	64	184
2006	32	16	0	0	0	0	168	8	104	40	368
2007	168	72	8	8	0	0	192	8	176	24	656
2008	160	432	216	48	16	0	344	72	248	112	1648
2009	80	496	240	16	40	0	200	128	152	64	1416
2010	96	968	440	0	80	0	216	168	176	104	2248
2011	48	880	520	24	144	8	208	232	144	88	2296
2012	72	864	512	8	168	112	240	296	232	184	2688
2013	40	672	528	40	200	88	256	312	96	88	2320
2014	16	168	536	0	120	24	192	208	56	128	1448
2015	8	184	536	40	104	72	232	320	104	136	1736
2016	16	248	408	40	152	88	120	384	88	88	1632
2017	56	248	600	64	160	80	216	336	88	64	1920
2018	8	240	504	32	104	24	88	248	72	64	1384
2019	16	80	264	8	280	32	64	296	32	104	1176
2020	0	40	264	32	208	8	128	248	16	96	1040

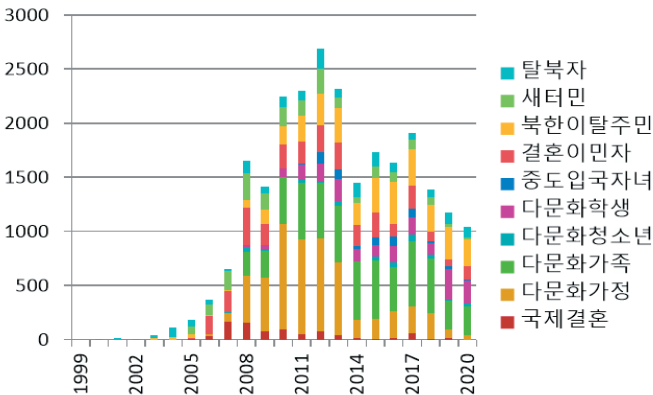


그림 1. 다문화정책대상자가 언급된 누적빈도 전체

(2) 다문화정책대상자 전체 누적비율

다문화정책대상자 개념에 대한 정의, 즉 단어 출현 빈도(이하 논의)는 초기에는 광의적 개념에서 말하는 다문화정책대상자로서의 탈북자와 북한이탈주민에 일부 있으나, 실제 다문화정책 논의는 2005년 국제결혼 대상자를 시작으로 2006년 다문화정책대상자인 다문화가정, 다문화가족 그리고 이민정책에서 말하는 결혼이민자에 대한 개념으로 확산되었다.

그러나 국제결혼대상자와 결혼이민자¹⁹에 대한 정의는 협의적 개념인 다문화가족과 다문화가정 개념이 제시되면서 논의과정에서 점차 대체되었으며 다문화학생, 다문화청소년에 대한 논의도 증가하고 있는 반면 중도입국자녀에 대한 논의는 적게 이루어지고 있었다.

다문화가족과 다문화가정 중 점차 다문화가족을 언급하는 빈도가 높아지고 있으며, 2004-2005년 사이를 기점으로 탈북자라는 호칭은 사용 비중이 감소하고 있다. 이에 따라 2020년 현재 전체 다문화정책대상자 논의 비중은 다문화가족, 다문화학생, 다문화가정, 북한이탈주민 중심으로 분포하고 있다. 다음 <그림 2>는 이러한 경향성을 정리한 내용이다.

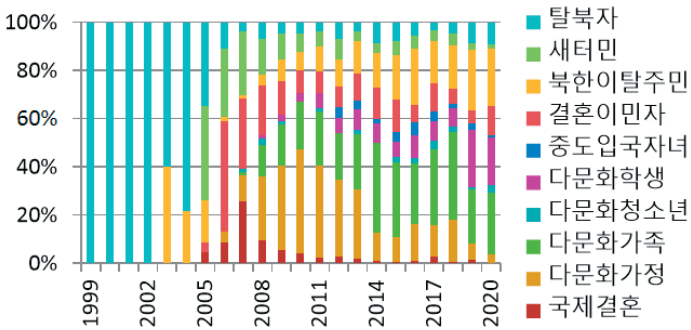


그림 2. 다문화정책대상자가 언급된 누적비율 전체

19 결혼이민여성, 결혼이주여성 포함함.

(3) 협의의 다문화정책대상자 누적빈도

협의의 다문화정책대상자 중 다문화가정, 다문화가족, 다문화청소년, 다문화학생, 중도입국자녀의 경우 2006년의 이후부터 다문화가정과 다문화가족의 논의가 점차 증가하여 있다. 다문화청소년, 다문화학생은 다문화정책의 확산 과정에서 2007년 처음 논의된 것으로 보이며 점차 사용 빈도가 높아지고 있다. 중도입국자녀의 경우는 2018년 처음 논의되었으나 2018년 이후에는 논의가 적어지고 있다. 다음 <그림 3>은 이러한 경향성을 정리한 내용이다.

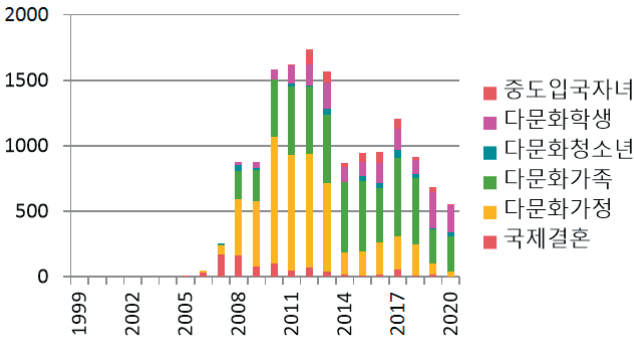


그림 3. 협의의 다문화정책대상자가 언급된 누적빈도

(4) 협의의 다문화정책대상자 누적비율

협의의 다문화정책대상자는 초기 국제결혼대상자만이 논의되는 상황에서, 2006년 다문화가정이 2007년부터 협의의 다문화가족과, 다문화청소년을 시작으로 2008년 다문화가정에 대한 논의가 급격히 증가하면서 국제결혼 대상자에 대한 논의 비중 역시 2008년을 기점으로 급격히 감소하였다.

2010년부터 다문화학생에 대한 논의가 시작되면서 다문화가족과 다문화가정에 대한 비중도 감소하기 시작하였다. 다만 다문화가족과 다문화가정만을 비교할 경우 2014년을 기점으로 다문화가족이 다문화가정에 대한 비중보다 높게 나타나고 있다. 다음 <그림 4>는 이러한 경향을 정리한 내용이다.



그림 4. 협의 다문화정책대상자가 언급된 누적비율

(5) 광의 다문화정책대상자 누적빈도

광의 다문화정책대상자 중 결혼이민자는 최협의인 국제결혼당사자와 달리 다문화정책과 다른 접근 즉 이민정책에서 도입된 개념이며, 탈북자, 새터민, 북한 이탈주민과 동일한 대상을 지칭하고 있기는 하지만 회의록에서는 맥락별로 달리 사용되는 경우가 많았다.

분석 결과에 따르면 다문화정책 범위에서는 2008년까지 논의가 증가하다가,

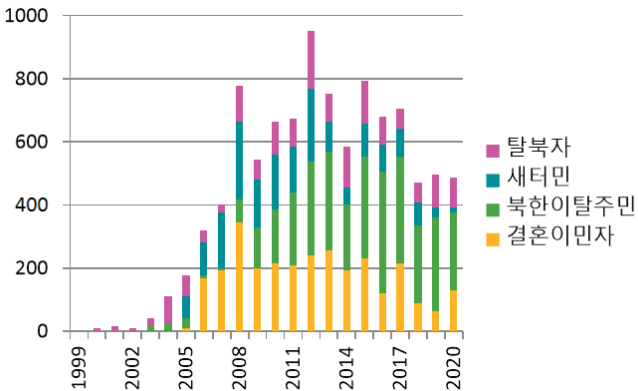


그림 5. 광의 다문화정책대상자가 언급된 누적빈도

2008년 소폭 하락하면서 논의 수가 적어짐을 알 수 있다. 탈북자, 새터민, 북한이탈주민의 경우, 탈북자 논의는 2008년부터 일정 수준을 유지하고는 있고 새터민은 지속적인 감소를 북한이탈주민은 지속적인 증가를 보여준다. <그림 5>는 이러한 경향성을 정리한 내용이다.

(6) 광의 다문화정책대상자 누적비율

광의 다문화정책대상자는 1999-2002년에 다문화정책과 관련하여 탈북자에 대한 논의만이 극히 소수로 이루어지다, 2003년 북한이탈주민, 2005년 새터민 개념이 도입되었다. 이후 2005년 광의 결혼이민자 개념이 도입되어 2006년 급격히 논의가 증가하였으나 이후 비중이 줄고 있다.

탈북자, 새터민, 북한이민자의 논의 비중에서 새터민에 대한 논의는 지속적으로 감소하는 반면 탈북자는 2007년 이후로 다소 늘어나고 있으나 전반적으로는 북한이탈주민이라는 용어 비중이 높아지고 있다. 다음 <그림 6>은 이러한 경향성을 정리한 내용이다.

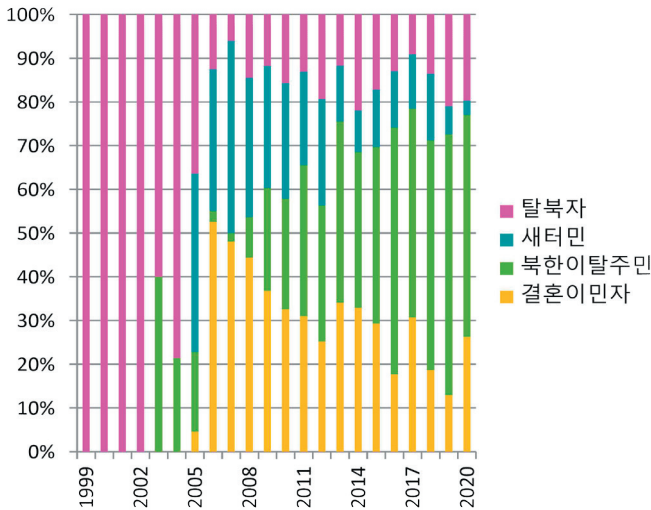


그림 6. 광의의 다문화정책대상자가 언급된 누적비율

4. 결론

1) 연구결과 종합

이상의 연구결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 다문화정책에 있어 다문화정책대상자는 여러 다른 정책과 마찬가지로 법적 개념으로 정의되어 있기는 하지만 특히 범위와 관련하여는 여러 변동 과정을 거치고 있다. 2000년대 초반을 기점으로 협의적 개념으로 다문화가정과 다문화가족이 정의되었으며 2010년 이후로는 다문화아동, 다문화학생, 다문화청소년, 중도입국자녀에 대하여 정책적 관심이 높아졌다.

둘째, 체류외국인은 외국인정책의 일부로서, 외국인노동자는 노동정책의 일부로서, 탈북자, 새터민 및 북한이탈주민은 통일정책의 일부로서 다문화정책 대상으로 포함되었으며, 비교적 최근에는 미등록외국인노동자와 망명자(또는 신청자) 그리고 그 자녀나 가족들도 다문화정책대상자로 논의되고 있다.

셋째, 다문화정책은 다문화가족 또는 다문화가정이라는 개념으로 도입되면서 확산되었다. 다문화가족과 다문화가정은 다른 맥락에서 사용되는 경우가 점차 많아지는 상황이며 현재 시점에는 다문화가정보다 다문화가족에 대한 사용 빈도가 매우 높게 나타났다. 그러나 이들에 대한 정책적 관심 자체는 2012년을 정점으로 이후부터 전반적으로는 감소 추세를 보이고 있다. 2010년을 기점으로 중도입국자녀, 다문화청소년에 대한 관심 역시 더 이상 늘지는 않고 있다.

넷째, 다문화가족 또는 다문화가정 및 그 자녀 이외의 다문화정책대상자 중 탈북자, 새터민, 북한이탈주민 개념은 북한이탈주민으로 수렴되는 경향을 보이고 있다. 이들에 대한 정책적 관심은 2012년 이후부터 감소 추세로 나타났으나 2020년 다소 상승하는 모습을 보였다.

다섯째, 연구방법론의 한계로 체류외국인, 미등록외국인노동자 및 그 자녀들과 망명자(또는 신청자) 및 가족에 대하여는 분석을 실시하지 못하였으나 현재 시점에서 정책적 관심 수준은 높지 않은 것으로 보인다.

이 연구는 정책결정자와 정책대상자의 상호작용에 있어서 다문화정책대상자

정의 및 변동 과정을 살펴볼 수 있다는 점에서 유의미한 성과가 있었다고 본다. 그러나 연구방법론으로 광역지방의회 정책 논의 과정에서 참여자가 정책대상자를 지칭하는 키워드를 추출하여 분석한 관계로 문장이 가지는 맥락을 활용하지 못했다. 이 때문에 다문화정책대상자 각각에 대한 정책결정자의 입장을 관별함에는 어려움이 있었다.

2) 정책적 함의

이상의 연구결과가 시사하는 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 2012년 이후 광역지방자치단체에서는 다문화정책에 대한 관심이 지속적으로 감소하고 있다. 이러한 결과는 다문화 관련 예산, 인력이 줄거나 감소했다는 통계적 증거가 없다는 점에서 새로운 정책 대상자 발굴과 정책 개발이 상대적으로 적게 이루어지고 있을 가능성이 높음을 의미한다. 다문화정책대상자의 양적 증가 추세 뿐만 아니라 대상자가 지니는 다양성과 복잡성이 점차 높아지고 있음을 고려할 때 이에 대한 대책이 필요하다.

둘째, 다문화가족과 다문화가정 중 다문화가족에 대한 논의 수는 매우 적고 증가세가 없는 반면 다문화가정에 대한 논의 수와 비중은 점차 늘고 있다. 이러한 결과는 중앙정부 부처 중 여성가족부가 다문화가족을 고용노동부가 다문화가정을 개념적으로 활용했던 점을 고려할 때 다문화정책이 여성가족부 중심으로 확산되어 왔음을 뜻한다. 이러한 결과는 연구 시점 현재 정부 조직에 있어 여성가족부의 해체 또는 재구성이 논의되고 있다는 점에서 의미를 지닌다. 즉 여성가족부 및 산하기관과 집행조직의 변화가 다문화정책에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 탐색이 필요하다.

셋째, 다문화자녀 중 다문화청소년에 대한 논의 수와 비중이 다문화정책대상자에 대한 전체적인 논의의 감소 추세에도 불구하고 크게 줄고 있다. 최근 다문화청소년 수가 크게 증가하고 있다는 점을 고려하면 이례적이다. 물론 다문화청소년 관련 대책들이 중앙정부 중심으로 이루어지거나 교육청을 통하여 이루어지고 있을 가능성을 배제할 수 없으므로 이에 대하여는 추가적인 연구가 필요하다.

넷째, 광역지방자치단체에서는 다문화정책에 있어 미등록외국인노동자 뿐만 아니라 외국인노동자조차 논의되지 못하고 있었다. 외국인노동자가 국내 인구나 노동 문제를 해결할 수 있는 최선의 방안이라고 단정하기는 어렵다. 그러나 현재 직면하고 있는 지방소멸과 노동 인구 감소 문제를 고려할 때 지역 주민과 외국인노동자와의 공존이 지방자치단체가 당면한 과제이며 현실임은 분명해 보인다. 이 때문에 광역 또는 기초지방자치단체에서도 이들에 관한 의미 있는 정책적 논의가 필요하다.

교신: 엄영배(동국대학교 정책학과 강사)(yeomyoungbae@gmail.com)

Correspondence: Young Bae Yeom(lecturer, Department of Policy, Dongguk University)(yeomyoungbae@gmail.com)

2022.07.26 접수, 2022.08.09 심사, 2022.08.22 게재확정

참고문헌

- 강복정, 2012, 한국의 다문화가족정책 및 서비스의 현황분석, 다문화사회연구, 5(1), 143-184.
- 국가법령정보센터, 국적법, 법률 제16851호, <http://www.law.go.kr>.
- 국가법령정보센터, 난민법, 법률 제14408호, <http://www.law.go.kr>.
- 국가법령정보센터, 다문화가족지원법, 법률 제17281호, <http://www.law.go.kr>.
- 국가법령정보센터, 북한이탈주민의 보호및 정착 지원에 관한 법률, 법률 제18596호, <http://www.law.go.kr>.
- 국가법령정보센터, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 법률 제18041호, <http://www.law.go.kr>.
- 국가법령정보센터, 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률, 법률 제16917호, <http://www.law.go.kr>.
- 국가법령정보센터, 재한외국인처우기본법, 법률 제18793호, <http://www.law.go.kr>.
- 국가법령정보센터, 출입국관리법, 법률 제18798호, <http://www.law.go.kr>.
- 권채리, 2021, 이민법제의 쟁점에 대한 입법론적 검토, 입법과 정책, 13(1), 33-61.
- 김복기, 2019, 외국인의 사회보장법상 지위, 법제연구, (56), 27-51.
- 김정훈, 2017, 한국 다문화가족정책 통합에 대한 현장전문가의 인식: 다문화가족지원센터와

- 건강가정지원센터의 통합을 중심으로, *다문화교육연구*, 10(2), 89-124.
- 김중세, 2021, 외국인근로자 고용과 관련된 개선점, *한양법학*, 32(1), 49-71.
- 김현옥·김경호, 2019, 미등록 이주아동의 체류할 수 있는 권리에 관한 UNCRC의 적용과 한계, *한국영유아보육학*, 114, 1-24.
- 김현정·박선화, 2016, 다문화정책 관점에서 본 북한이탈주민 문제, *통일인문학*, 66, 161-196.
- 노길수, 2020, 북한이탈주민 정착과 남북한 사회통합 연구, *접경지역통일연구*, 4(1), 177-201.
- 노재철, 2010, 미등록외국인근로자의 문제점과 해결방안, *노동법논총*, 18, 37-90.
- 다문화가족정책위원회, 2010, *다문화가족지원정책기본계획(2010~2012)*.
- 류이현·이덕로, 2021, 탈북자와 다문화가족 정책담론 비교 연구, *현대사회와 다문화*, 11(4), 131-164.
- 박종민 외, 2022, 그렇다면 대한민국은 지난 23년간 '북한이탈주민'을 어떻게 보았는가?: '북한이탈주민', '탈북민', '새터민' 관련 언론 보도 빅데이터 분석, *한국언론학보*, 66(1), 161-220.
- 박진경, 2012, 다문화주의와 거버넌스 사회통합 전략: 캐나다 경험과 한국적 모형 모색, *한국정책과학학회보*, 16(1), 23-48.
- 법무부, *법령/자료>통계정보>출입국통계*, <https://www.moj.go.kr>.
- 빈부격차·차별시정위원회, 2006, *여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책*.
- 어경준·이미정, 2018, 중도입국자녀를 위한 복지서비스의 실제와 방향성에 관한 연구, *인문사회* 21, 9(2), 229-241.
- 여성가족부, 2006, *여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책*.
- 이성순, 2013, 이주민 사회통합정책에 관한 연구: 에이저(A. Ager)와 스트랭(A. Strang)의 사회통합 분석틀 적용, *사회과학연구*, 24(3), 161-185.
- 이성순, 2018, 결혼이민자 한부모가족의 사회통합정책에 관한 연구, *다문화콘텐츠연구*, 27, 49-89.
- 이연옥, 2016, 미등록외국인근로자의 법적 지위와 관련 정책의 문제점, *다문화콘텐츠연구*, 21, 7-42.
- 임채완 외, 2017, 동포·이민청 설립, 전남대학교 세계한상문화연구단 2017년 국내학술회의 [10개 학회 공동개최] 자료집, 1-19.
- 장현주, 2012, 다문화가족지원정책과 다문화가정 이주자의 복지욕구에 관한 연구, *한국사회와 행정연구*, 22(4), 525-550.
- 조규식·이선희, 2017, 미등록 외국인근로자 실태 및 노동법상 문제점, *법이론실무연구*, 5(2), 31-57.

- 진현경, 2022, 외국국적 학생의 공교육 진입 정책 현황과 개선과제: 경기도를 중심으로, *현대 사회와 다문화*, 12(1), 109-141.
- 통계청 e-나라지표, 체류외국인현황, <https://www.index.go.kr>.
- 허준영·김경래, 2017, 이주민 지역 통합거버넌스에 관한 연구: 베를린 시를 중심으로, *유럽연구*, 35(3), 171-192.
- 황민철·문병기, 2017, 체류외국인 사회통합교육 성과에 대한 실증분석, *한국공공관리학보*, 31(1), 55-85.
- Baumgartner, F. R. and Bryan D. Jones, 1991, Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
- Mortensen, P., 2007, Stability and Change in Public Policy: A Longitudinal Study of Comparative Subsystem Dynamics. *Policy Studies Journal*, 35(3), 373-394.

The Study of the Definition of the Concept of the Recipients of Multicultural Policy and its Changes: The Analysis of the Minutes of Local Government Meetings

Young Bae Yeom*

Abstract The recipients of multicultural policy has been spread since 2006 when the concept of multicultural family was introduced. For the recipient of multicultural policy, foreign residents were included in policy for foreigners. Also, Foreign workers were included in labor policy, and North Korean defectors were included in unification policy. The children of the unregistered foreign workers are included in the policy as recipients. Refugees and their children are included in the multicultural policy as recipients, but the demand for the policy is low. The interest in the policy for North Korean defectors grew since 2003 and has been diminishing after 2012. Recently, the concept of multicultural family(gajeong or gajok) have been used increasingly in different context. The interest in the policy level on multicultural children, multicultural students, multicultural teenagers and immigrated children of multicultural families has risen since 2010, but not any more recently.

Keywords Multicultural Policy, Multicultural Policy Target, Minutes of Local Governments

* Dongguk University, Department of Policy, lecturer, yeomyoungbae@gmail.com