

## 한국 이주배경 청소년 분류와 관련 정책의 한계점: 미국 사례와 비교

김도혜\*

**요약** 한국의 이주배경 청소년 정책은 탈북 청소년정책, 국제결혼가정 자녀로 대변되는 다문화 청소년 정책 등으로 나뉜다. 이는 이주민을 포괄적인 카테고리로 보기 보다는 이주민의 한국 입국 시의 '법적 지위' 혹은 '정책적 이름'에 따라 '결혼이주민,' '탈북자,' '이주노동자 자녀' 등의 이름으로 상이하게 부르는 것과 일맥상통한다. 이렇듯 법적, 정책적 용어로 이들의 신분을 한정지음으로써 이 유형에 들어가지 않는 청소년들은 비슷한 어려움을 겪고 있다 할지라도 지원 대상에서 배제될 가능성이 있어 역차별 논란을 불러일으키기도 한다. 본 논문은 이러한 문제점을 국경통제 정책과 이주민 통합 정책의 혼동, 중앙 정부 차원에서 이루어져야 할 통합 정책과 지역 사회 차원에서 이루어져야 할 정착 지원 서비스가 분리되지 못한 현실에서 찾는다. 이에 미국의 정책을 살펴, 국경통제 정책과 이주민(및 이주배경 청소년) 통합 정책, 그리고 다문화주의 철학이 어떻게 긴장 관계를 이루며 균형을 찾아가고 있는지 알아보려 한다.

**주요어** 이주 청소년, 다문화 청소년, 이주 청소년 지원 정책, 다문화 교육 정책

### 1. 서론

한국은 제2차 세계대전 이후 해방과 함께 빠른 시간 안에 산업화와 근대화를 통해 눈부신 경제 성장을 이룰 수 있었으나, 이 과정에서 경제 성장이라는 목표 이외의 다른 가치의 실현들은 유보되었다. 특히, 경제 성장의 동

본 논문의 일부 내용은 국회 여성가족위원회의 지원으로 이루어진 “이주배경청소년의 유형별 실태와 정책과제”의 연구 내용 일부에서 발전시킨 것임을 밝혀둔다.

\* 미국 일리노이 대학교 여바나 샴페인 박사과정, 인류학, dohyekim@gmail.com

력이 되어 준 사회적 '결속'이나 '단결'은 강조된 반면 이러한 단결을 저해할 수 있을 만한 사회 문화적 '다양성' 보장에 대해서는 관용적 태도를 취하지 못해 왔다. 하지만 이주민의 비율이 전체 인구의 2%대에 육박하게 된 2000년대 후반 들어서, 경직된 한국 사회의 분위기가 다양한 사람들이 함께 사는 환경을 만들어내는 데 미흡하다는 문제의식이 제기되기 시작하였다. 하지만 이러한 문제의식의 저변에는 이주 노동자 가정이나 국제결혼 가정이 처해있는 현실적인 어려움이 먼저 부각되기 시작한 맥락이 있다. 즉, 온정주의적 시선으로 이들을 보호받아야 할 존재로 대상화하면서 '이들을 돕는 것이 다문화'라는 인식이 생겨나기 시작했을 뿐 본격적인 다문화 담론의 생산과 정책적 대응으로 이어지지는 못한 것이다(오경석, 2007; 김혜순, 2007). 이후 정부 각 부처에서 다문화와 관련된 법률, 정책 및 프로그램을 경쟁적으로 생산하면서 중앙 정부가 다문화와 관련된 담론의 주도권을 획득하기에 이른다. 그 결과 한국의 다문화 정책은 '위에서 아래로의'(top-down) 방향성을 띄며 빠른 속도로 진행되었으며 이 과정에서 동화주의에 가까운 다문화주의라는 비판에 직면하고 있다. 또한 다문화가 무엇인가에 대한 사회적 합의 없이 이를 시행하는 정부 부처들 사이에서도 혼선을 일으키고 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다(조규범, 2011). 그 결과 시혜적 의도로 논의되기 시작한 다문화 담론이 실제로 다양성을 보장받을 수 있는 유연한 사회를 만들어내기 위한 담론으로까지는 발전하지 못하고 있는 실정이다.

이는 소위 이주배경 청소년<sup>1</sup>에 대한 논의에서도 똑같이 반복된다. 미등록 이주 청소년의 교육문제와 국제결혼 가정 자녀의 학업부진 문제를 시발점으로 촉발된 이주배경 청소년 문제는 교육권 보장의 문제와 학교 적응의 문제, 그리고 왕따 문제를 가로지르며 등장하게 되었다. 하지만 이에 대한 실천적 대안으로 중앙 정부 차원에서 마련된 대응전략들은 한국인으로 포섭 가능한 청소년들을 대상으로 하며 이들을 복지의 수혜자로 일반화하는 추세에 머

1 이주 관련 청소년 정책 용어를 선정함에 있어 이들을 모두 아우르면서 부정적인 의미를 내포하지 않을 수 있는 명칭을 찾기 위한 노력이 진행 중에 있다. 본 논문에서는 이민경·이수정(2010)의 연구 결과에서 제안된 '이주배경 청소년'이라는 용어가 적절하다고 판단하여 사용하도록 한다.

물러 있다. 이를 위해 이주배경 청소년은 이주 청소년, 탈북 청소년, 다문화 청소년, 국제결혼가정 청소년, 이주 노동자 자녀 등 부처별 정의에 따라 수많은 카테고리로 분류되고 있다. 그 결과 이주 경험을 지니고 있음에도 불구하고 논의의 대상에서 제외되거나 서로 다른 정책적 지원의 대상이 되기도 하며, 이주 경험이 전혀 없음에도 불구하고 다른 나라의 문화를 간직해야 할 대상으로 분류되는 아이러니를 낳고 있다. 이에 최근 이러한 용어 정의의 협소함과 상호 배타적인 성격에 이의를 제기하는 연구들이 등장하고 있다(이민경·이수정, 2010; 서종남, 2010).

본 논문이 이주의 배경을 지닌 청소년들을 둘러싼 용어에 대한 문제의식에서 출발하기는 했지만, 대안적 용어의 마련에 초점을 맞추고 있지는 않다. 오히려 본 논문은 이러한 분류법을 지탱하고 있는 논리가 무엇인지 찾고자 하는 노력에서 시작되었다. 우선, 이렇듯 ‘촘촘한’ 분류는 중앙정부 차원에서 누구를 배제하고 누구를 포함시킬 것인가라는 문제에 직접적으로 개입하기 위해 고안된 것이다. 이를 위해 이주배경 청소년들은 한국 입국 시의 ‘법적 지위’와 ‘정책적 이름’에 따라 상이하게 불리게 되는 것이다. 이는 특정 청소년의 배제 문제를 낳을 뿐 아니라, 포함된 청소년들을 ‘대화화’하는 문제를 일으킨다. 즉, 해당 그룹에 속한 사람들은 모두 같은 어려움을 겪을 것이라는 ‘오인’(misrecognition)을 낳는 것이다. 예를 들어, ‘이주노동자 자녀’라는 카테고리는 ‘불법성’을 상징하여 정부 차원 논의의 모든 부분에서 삭제되지만, 이들의 부모 가운데 한 명이 한국 국적자와 재혼을 할 경우, 해당 청소년이 한국 국적을 따지 않은 경우라 할지라도 소위 ‘다문화 청소년’으로 분류되어 정책적 고려의 대상으로 탈바꿈한다. 이때 다문화 청소년으로 분류된 청소년들은 어떤 사회 문화적 배경을 가지고 있든 간에 같은 어려움을 겪고 있으리라 가정되는 것이다. 즉, 정책적 고려의 대상으로 포섭되는 동시에 정책 용어 혹은 법률 용어로 신분이 한정됨으로써 이 유형에 들어가지 않는 청소년들은 비슷한 어려움을 겪고 있다 할지라도 지원 대상에서 배제될 가능성이 있는 동시에, 역차별 논란을 불러일으키기도 한다. 또한 이주배경 청소년 내의 역동성 및 상호 교류 가능성을 애초에 차단하는 효과를 나타내

기도 한다.

본 논문이 이주배경 청소년 분류의 문제가 특정 청소년의 배제와 포함된 청소년의 대상화, 중복의 문제를 동시에 낳는다는 점을 지적하고 있지만, 특정 청소년 배제의 문제, 즉, '불법성'으로 규정되는 미등록 이주민의 배제 문제는 한국에서만 발견되는 독특한 문제는 아니다. 오히려 세계화와 함께 이루어지는 전 세계적 이주의 물결 속에서 모든 국민 국가는 국경 강화를 통한 인구통제로 자신의 주권을 공고히 하고자 한다. 그리고 이 과정에서 주권 국가와 그 국가 경계를 가로지르는 사람들의 움직임이 경합하며 주권 국가가 예상하지 못한 다양한 초국적 흐름이 만들어지고 있는 것이다. 다만 본 논문이 주목하는 한국만의 차이점은 중앙 정부 차원에서 이루어져야 할 국경통제 정책과 지역 사회 차원에서 이루어져야 할 이주민 통합 정책이 전혀 분리되지 못한다는 점이다. 또한 중앙의 여러 부처가 통합 정책에 관여하면서, 동일한 이주민을 상이한 법률의 이름으로 분류하거나 상이한 이주민을 동일한 정책적 이름으로 분류함으로써 대상화와 중복의 문제가 빚어지고 있는 것이다. 즉, 정착 정착 지원서비스가 새로운 땅에 정착하는 과정에서 겪는 포괄적인 어려움을 감안하지 못하고 오류를 낳는 것이다. 이를 뒷받침하기 위해 미국의 정책 사례를 고찰하여 국경통제 정책과 이주민(및 이주배경 청소년) 통합 정책이 어떻게 긴장관계를 유지하며 중앙과 지역, 정부와 민간이 어떻게 역할분담을 해가고 있는지 살펴볼 것이다. 또한 이를 바탕으로 한국 이주배경 청소년 정책에의 시사점을 밝혀내고자 한다.

## 2. 선행연구 검토

본 논문의 연구 과제를 설정하기 위해 검토한 선행연구는 한국의 이주배경 청소년 관련 정책연구이다. 이주배경 청소년 정책연구는 주로 '결혼이주민', '탈북자', '이주노동자 자녀' 등 이들을 대하는 정책적 이름에 따라 분류되어 진행되어 왔으며 이들이 처한 한국사회에서의 어려움을 중심으로 연

구되어 왔다. 우선, 탈북 청소년 경우 남한사회 적응 전반에 관한 연구와 더불어 남한 학교 사회 적응에 관한 연구가 주를 이루어왔다(길은배·문성호, 2003; 정진경 외, 2004; 백혜정 외, 2006). 특히, 탈북 청소년의 학교 교육 적응에 관한 연구는 한국교육개발원을 중심으로 다수 진행되어 왔는데, 1999년 한국교육개발원에서 발표한 ‘북한이탈주민의 남한 교육적응 연구’(한만길 외, 1999), ‘탈북학생의 학교적응실태분석 연구’(김미숙, 2004) 등이 그것이다. 이외에도, 한국 입국 당시 탈북 청소년의 학력검사를 통해 남한 학교 적응의 가능성을 높이기 위한 연구(정병호 외, 2006)도 실시된 바 있다. 한편, 최근 들어서는 청소년기의 특성상 취업, 진로와 관련된 연구도 실시되고 있다. 대표적으로 2007년 직업능력개발원에서 실시한 ‘새터민 청소년 진로실태 조사연구’(최동선 외, 2007)와 2008년 한국청소년정책연구원에서 실시한 ‘북한이탈 청소년들의 진로실태와 정책방안 연구’(오성배 외, 2008) 등을 통해 진로 영역으로 연구 주제를 확대하고 있다.

국제결혼가정 자녀의 경우에는 여성결혼이민자의 수가 확대되기 시작하던 2000년대 중반 이후 보육 및 가족의 문제로 연구되기 시작했으며(설동훈 외, 2005), 이주노동자 가정의 자녀에 관한 연구는 주로 인권이나 교육권 확보의 문제로 논의되어 왔다(김정원, 2005). 이후, ‘다문화가족지원법’이 제정된 이래로 ‘다문화가정 청소년’이라는 용어가 정착되면서 다문화가정 청소년에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 하지만 이 연구들은 때로는 국제결혼 가정의 청소년만을 뜻하거나 때로는 이주 노동자 가정의 청소년을 포괄하는 의미로 혼용되는 등 용어를 둘러싸고 상이하게 연구대상자를 선정하고 있다. 이러한 다문화가정 청소년 연구는 탈북 청소년 연구와 마찬가지로 한국 사회 적응 실태(이재분 외, 2009; 김승권 외, 2009), 학교 적응 실태(조혜영 외, 2007)를 중심으로 진행되고 있다. 이와 더불어 각 지역별로 전수조사를 통한 다문화가정 청소년 생활 실태 조사도 병행되고 있는 실정이다(장명선·이옥경, 2008; 조화성, 2009; 조경옥 외, 2009). 또한 소위 다문화가정 자녀의 ‘역량 강화’가 주요한 화두로 떠오르면서 이들 청소년들이 한국 사회에서 살아가기 위해 필요한 역량은 무엇이며 이를 지원해 줄 수 있는 방안은 무

엇인지에 대한 연구가 최근 진행되고 있다(이재분, 2008a; 008b; 양계민 외, 2009).

중요한 점은 절대 다수의 연구들이 이들 청소년들을 포괄적으로 묶으려 하지 않으며, 이들이 공통적으로 가지고 있을 만한 이주와 관련된 경험 혹은 이주민 가정의 구성원으로서의 경험을 중심으로 논의하지 않는다는 점이다. 대신 청소년들이 정책적으로 불리는 이름에 따라 흡사한 어려움을 경험하고 있으리라는 가정 하에 카테고리별로 독립된 연구들이 이루어지고 있다. 이에 본 연구는 이들 청소년들의 한국 생활에의 어려움을 논의하기에 앞서 이런 카테고리로 분류되는 현실에서 문제점을 발견한다. 하지만 이런 문제점을 해결하기 위해 대안적 용어를 연구(이민경·이수정, 2010)하기 보다는 이런 식의 분류법의 원인을 밝히고 미국 사례 연구를 통해 시사점을 알아내고자 한다.

### 3. 한국 이주배경 청소년 정책의 딜레마

#### 1) 한국 이주배경 청소년 분류의 문제점

한국 정부에서 시도하고 있는 이주배경 청소년의 분류 체계는 특정 청소년의 배제와 포함된 청소년의 대상화 및 중복의 문제를 동시에 낳는다. 하지만 서론에서 지적한 바와 같이 특정 청소년 배제의 문제, 즉, ‘불법성’으로 규정되는 미등록 이주민의 배제 문제는 한국에서만 발견되는 독특한 상황은 아니다. 다만 한국의 경우, 국경관리의 목적으로 부여된 정책적 이름을 그대로 지역사회 지원 정책 및 다문화정책에 차용하고, 여러 정부 부처가 서로 상이한 이름으로 이들 청소년을 호명함으로써 혼동을 일으킨다. 이 때문에 이주배경 청소년 분류와 호명의 메커니즘이 이들 대상자를 중복시키거나 대상화시키는 경향을 보이는 것이다.

예를 들어, 표 1에서 보는 바와 같이, 현재 정부 부처에서 사용하고 있는

표 1. 7개 정부부처별 다문화 용어 사용현황

용어	외국이주 노동자자녀	이주자녀	이주민 자녀	국제결혼이 주자녀	다문화가정 자녀(학생)	새터민 자녀
교육과학 기술부	○	×	○	○	○	○
보건복지 가족부	○	×	×	×	○	○
여성부	×	×	○	×	○	○
법무부	×	×	×	×	○	×
출입국 외국 인정재본부	×	×	×	×	×	○
노동부	×	○	○	○	○	○
문화체육 관광부	×	×	×	×	○	○

자료: 서종남, 2010: 148에서 부분 인용

이주배경 청소년의 분류는 관련된 법률들을 기준으로 분화되며 그마저도 하나로 통일되지 않는다. ‘북한이탈주민후원에관한법률’과 ‘다문화가족지원법’, ‘고용허가제’를 기준으로 새터민 가정, 국제결혼가정 및 이주노동자 가정 등으로 분파된다. 하지만 교육과학기술부는 ‘국제결혼이주자녀’, ‘다문화가정자녀(학생)’, ‘이주민자녀’ 등의 용어를 같이 사용하고 문화체육관광부는 ‘다문화가정자녀(학생)’만 사용하는 등 해당 용어가 어떤 청소년까지를 포함하는 것인지에 대해서는 부처별로 상이하다.

이처럼 지나치게 분화된 호명 메커니즘은 불법과 합법의 경계를 나누기 위함의 목적 이외에도, 남한 부모와 그 부모 사이에 태어난 자녀로 이루어진 가정 이외의 가정 및 그 구성원의 경우, ‘우리’와 ‘다른’ ‘어려움’을 겪으리라는 가정을 토대로 마련되었다. 그리하여 이들 가정만을 대상으로 하는 특별한 법률과 정책이 마련되고 이 법률에서 한정된 인구들은 모두 같은 어려움을 겪으리라 가정된다. 또한, 부처 간 분류 용어의 혼선은 우연히 이루어진 것이 아니라 의도적으로 이루어진 것이다. 용어의 혼선을 통해 유사한 다문

화 정책들이 혼재하게 되어 정책의 양적 팽창과 이에 관여하는 정부부처의 권한확대가 예상되기 때문이다. 예를 들어, 한국의 다문화사회로의 진입을 이야기할 때 종종 거론되는 ‘거주 외국인 100만 명 시대’를 구성하는 외국인 수는 단기거주 외국인 노동자가 80~90만 명으로 가장 많고, 그 다음으로 결혼이민자 17만 명, 귀화이민자 2만 명으로 추산된다(임형백 외, 2009). 국경통제 정책에서 가장 강한 통제를 받고 있는 단기거주 외국인의 수가 가장 많음에도 불구하고 실제 중앙 정부 차원의 지원정책은 결혼이민자에 초점이 맞추어져 있는 아이러니가 발생하고 있는 것이다. 임형백 외(2009)는 이런 현실을 꼬집어, 결혼이민자 문제를 정책의제로 선정하기 위해 “100만 명이 라는 존재와 수적 규모를 수단으로 사용하고 실제 정책 의제 선정과 채택 단계에서는 결혼이민자를 중심으로 논의하는 배타적, 전략적 사고”를 하고 있다고 주장한 바 있다(임형백 외, 2009: 754).

## 2) 이주배경 청소년 관련 정책의 특징과 한계점

현재 중앙 정부 부처에서 운영 중인 이주배경 청소년 관련 정책 및 프로그램을 대략적으로 정리하면 표 2와 같다. 크게 두 가지 특징을 발견할 수 있는데 첫째, 탈북 청소년을 위한 지원 프로그램과 국제결혼 가정으로 대변되는 다문화 청소년 지원 프로그램이 주를 이룬다는 것을 알 수 있다. 이는 다문화 교육의 빈도를 조사한 연구(박성혁 외, 2008)에서도 공통적으로 지적된 것이다. 이러한 문제점은 우선 특정 청소년의 배제를 낳는다. 즉, 이주의 ‘합법성’을 획득하지 못한 미등록 이주 청소년과 같이 탈북-국제결혼 가정의 분류에 속하지 못하는 청소년들은 ‘해당사항 없음’으로 분류되어 비슷한 어려움을 겪더라도 지원을 받지 못한다. 이주 노동자 가정 자녀의 경우, 이주 노동자 ‘가정’(family) 자체를 인정하는 법률이 없기 때문에 ‘등록될 수 없는’(undocumentability)(Vogel, 2011) 상황에 처해 있고 이 때문에 실질적인 지원 정책에서 배제되어 있다. 물론 다른 나라의 경우도 합법적 등록 외국인에 대해서만 공식적인 지원이 이루어지는 것이 사실이다. 하지만 국경을 통

제하는 정책과 이미 넘어 온 이주민을 지원하는 정책은 어느 정도 분리되어, 후자는 합법과 불법의 선을 되도록 묻지 않는 경우가 많다. 덧붙여 최근 논의가 활발한 ‘중도입국 자녀’(국내인과 재혼한 외국인 부모가 본국에서 데리고 오는 자녀)의 경우 아직 국적을 취득하지 못했다 하더라도 유사한 정책의 대상자가 되는 것을 볼 수 있다. 그리고 여러 부처가 세분화된 대상자를 서로 다른 이름으로 규정하고, 이를 지역 사회 통합 지원 정책에 그대로 적용토록 함으로써 배제와 중복지원의 논란을 불러일으키게 된다. 동시에 별반 큰 어려움을 겪지 않더라도 탈북-국제결혼 가정 카테고리 분류되는 청소년의 경우에는 특별한 혜택을 받을 수 있게 되어 있어 역차별 논란의 중심에 설 가능성도 함께 내포하고 있다.

둘째, 직접 지원 사업이 환경 조성 사업에 비해 월등히 많다. 물론 다문화 이해 교육 혹은 통일 교육 프로그램으로 추진되고 있는 환경 조성 사업이 있긴 하지만 이 역시도 외국문화를 알자는 정도의 피상적인 정보전달에 그쳐 있는 형편이다. 그마저도 탈북 청소년의 경우에는 북한 이해교육이라기 보다는 통일교육의 형태로 교육이 진행되는 등 아직도 이데올로기를 배경으로 하여 특정한 대상자를 상징하는 방식에서 벗어나지 못하고 있는 현실을 보여준다. 즉, 다른 문화적 배경을 지닌 사람들이 한국 사회에서 편견이나 차별 없이 거주하기 위해 그에 걸맞은 사회적 분위기를 만들어 나갈 수 있도록 도와주는 인식개선 프로그램들로 수렴되지는 못하고 있다. 이보다는 프로그램 수행 주체가 지닌 이해관계(예: 통일부-통일교육)에 따라 운용되고 있는 실정이다.

이와 같은 분류체계의 문제점과 연계된 지원 정책의 문제점은 해당 청소년의 분류 이름이 아니라 현실적 경험을 바탕으로 지원 정책을 마련함으로써 해결될 수 있다. 뒤에서 살펴보겠지만 이는 실질적인 지원 정책을 각 지역 커뮤니티의 책임으로, 혹은 지역의 민간단체의 일로 돌림으로써 실현가능하다. 한국의 경우 이주배경 청소년을 둘러싼 국경통제 정책과 이미 한국 땅에 거주하고 있는 거주 외국인의 정책을 같은 맥락에서 이해하고 있으며 지역 현장에서 진행되어야 할 직접 지원 사업에 중앙 정부가 상당부분 개입

표 2. 정부 중앙 부처에서 운영 중인 이주배경 청소년 관련 정책 및 프로그램

		여성가족부	통일부	교육부	문화관광부	노동부
초기 정착	탈북	-하나둘학교 교사파견	-하나둘학교 (하나센터)	-하나둘학교 교사파견 -학력심사위원회 운영 -하나둘학교 교재개발		
	국제 결혼	-레인보우 스쿨운영			-한국어 교재개발	
학령기 교육	탈북	교육지원단 운영		-한겨레중고등학교 운영		
	국제 결혼	-교육지원 운영		-예비학교 운영 -다문화코디네이터운영 -1:1멘토링 -특별학급운영		
	이주 노동자			-의무교육취학 보장		
고등교육, 취업	탈북		-학비지원/취업보호	-대학특례입학 지원, 예비대학 프로그램		-취업훈련/직업교육 -취업보호담당관운영
	국제 결혼			-다솜학교 (서울)		-다솜학교 (제천)

음영표시: 국제결혼가정 이외의 이주배경 청소년도 대상으로 함

하고 있는 실정이다. 이 때문에 해당 법률의 이름으로 이주배경 청소년의 정체성이 한정되고 지원 부처와 그 정책이 정의하는 범위에 따라 중복과 배제가 일어나게 되는 것이다. 즉, 한국 입국 상태 혹은 거주 상태에 따라(북한이탈청소년, 국제결혼가정, 중도입국 자녀 등) 동일한 어려움을 겪으리라 짐작되고 이러한 동일시를 토대로 실제 정착 지원 프로그램을 진행함으로써 해당 카테고리 안의 다양성은 물론 이주배경 청소년 사이의 연계도 전혀 이루어지지 않고 있다. 예를 들면, 북에서 온 청소년과 다른 국가에서 온 청소년

년 사이에 공유될 법한 이주의 경험이 같은 맥락 안에서 논의될 수 있는 가능성이 원천적으로 차단되는 것이다. 물론 국경의 정치가 이주자 정착 및 지원 정책과 완전히 별개라는 의미는 전혀 아니다. 오히려 반대로 국경의 정치는 항상 이주자의 정착생활에 큰 영향을 미치게 되어 있다. 하지만 ‘국경의 정치=이주자의 생활’이 되어서는 안 되며, 오히려 ‘국경의 정치<이주자의 생활’이 되도록 해야 한다는 것이다.

## 4. 미국 이주배경 청소년 지원 정책의 특징

### 1) 미국의 이민 정책 역사 및 국경통제 정책

흔히 미국을 이민자로 구성된 국가라고 하며 캐나다, 호주와 더불어 다문화주의를 이주민 사회통합 정책의 모토로 삼고 있는 나라라고 일컬어진다. 이는 미국이 구성되는 단계에서부터 선주민 인디언들, 영국에서 이주해 온 이민자들, 그리고 아프리카에서 강제 이주된 이민자들 등 다양한 민족적·인종적 배경을 지닌 이민자들이 같이 구성원을 이루어 살아왔기 때문일 것이다. 그러나 앵글로 색슨계 백인의 주도아래 미국의 이주 정책은 기타 인종들의 이주에 대해서는 친 이주민 정책과 반 이주민 정책을 수차례 왔다 갔다 한 역사를 지니고 있다. 미국의 이주 정책 동향을 살펴보면, 19세기 후반까지는 제재 없이 모든 이주민을 받아들이다가 1920년대 이후에는 이주가 가능한 나라들을 선정하는 출신국가별 쿼터제를 운용하였다. 1965년 이후에는 적극적으로 난민을 받아들이기 시작하며 국가별 쿼터제를 폐지하는 쪽으로 변화해 왔다. 해당 정책의 변화에 따라 이주민의 숫자도 변동을 겪었는데(그림 1), 노동력의 부족 등 경제적인 필요가 있을 시에는 친 이민 정책을, 중국인에 대한 반감과 일자리 감소 등 문화적·경제적 제약이 있을 시에는 반 이민 정책을 펼쳐왔다. 그러다가 제2차 세계대전 이후 냉전시기에는 정치적인 목적에 의해 난민을 상당수 받아들이기 시작하였다. 한편 1952년 이민과 국

적법(Immigration and Nationality Act of 1952)이 제정되어 인종과 성별에 따른 입국 제한을 없애기에 이르렀으나 1952년 법률 역시 출신 국가별 입국 가능자 숫자를 한정지어놓고 있기 때문에 여전히 매우 제한적인 이주 정책에 불과하였다(이수정·김도혜, 2008).

한편, 난민 수용과 관련해서는 1965년 난민 인도주의에 입각, 첫 번째 난민 법안을 제정하여(1948 실향민 법: Displaced Persons Act of 1948) 유럽에서 약 250,000명의 난민들을 받아들이기 시작하였다. 뒤이어 시작된 냉전 체제 하에서 미국은 동구권과 중동 지역에서 정치적 박해를 피해 넘어오는 난민들을 받아들이기 위한 법안을 연이어 발표하였다. 이후 1975년 베트남이 함락되면서 수 만 명의 인도차이나 난민들이 발생하자 미국 정부는 1980년 난민법을 제정하기에 이르렀다. 현재의 난민 정책은 바로 이 1980년 난민법에서 유래되었다고 해도 과언이 아닌데, 이는 인도주의에 입각하여 미국 영토로 들어오는 난민들의 입국 및 정착 과정에 대해 최초로 체계적인 문서화를 꾀하고 있다. 또한 난민법 제정 몇 달 뒤, 쿠바와 아이티 출신 보트 난민들이 대량 발생하게 되자 이번에는 난민 교육 지원법(Refugee Education Assistance Act 1980)을 제정하였다. 이 법은 쿠바와 아이티 출신 보트 난민들에게 1억 달러 상당의 예산을 들여 현물급여, 사회서비스 제공 등을 한다는 것을 골자로 하고 있다(이수정·김도혜, 2008). 요약하면, 미국은 건국 이래 친 이민 정책과 반 이민 정책 사이를 오고 가다가 제2차 세계대전 종식과 냉전체제를 계기로 정치적 목적하에 난민 및 이주민을 받아들이게 된 것이다. 하지만 미국의 국경은 2001년 9.11 사태를 계기로 다시 상당히 경색되었는데, 이후 미국은 이주민의 유입을 국가 안보의 문제와 직결시키면서 이주민에 대해 보수적인 행보를 펼치고 있다.

미국의 국경통제 정책을 구체적으로 살펴보면, 이민 정책의 변화 추이 및 그 이유에 대해 좀 더 일목요연하게 알아볼 수 있다. 표 3은 미국 캘리포니아와 오레곤 주의 미국-멕시코 국경 지대를 중심으로 한 이주정책의 변화를 보여주고 있다. 국경을 중심으로 한 이민 정책은 주로 미국 내 노동 수요를 따라 변화하였는데, 1900년대 초반 캘리포니아에서는 대규모 농장에 필

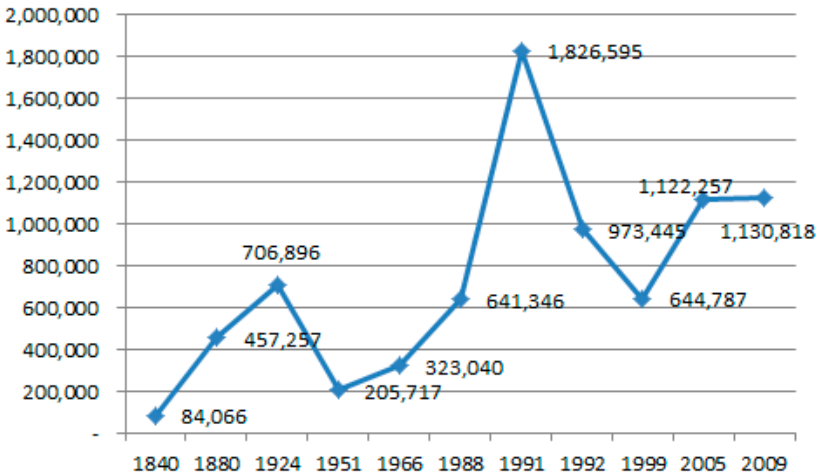


그림 1. 미국 이주민의 수 변동 추이(1840~2009)

자료: 미국 국토안전부, US Homeland Security 2011

요한 노동력을 충원하기 위해, 오레곤에서는 철도 공사 등 산업화에 필요한 노동력을 충원하기 위해 멕시코 이주민을 적극 수용하였다. 제2차 세계대전 전후로 노동력의 수요가 급증하게 되자 브라세로 프로그램을 도입하여 농장 노동자로 들어오는 멕시코인에 대해서 관대한 조치를 취하게 되었다.

이후 노동력의 수요 공급 관계에 따라, 그리고 미국 내 반 이민주의 정서의 흐름에 따라 국경통제 정책은 변화하였다. 예를 들면 1982년 사면조치는 이미 들어와 있던 미등록 노동자들의 수를 줄여 합법적인 노동력을 확보하는 대신 국경을 강화하여 더 이상의 미등록 노동자를 양산하지 않기 위한 조치로 시도되었다. 하지만 이 조치 이후 합법적 거주권을 획득한 노동자들의 멕시코 내 거주 가족들—특히, 청소년 자녀들—이 대거 법적 지위 없이 국경을 넘어와 오히려 더 많은 미등록 외국인들이 양산되게 되었다(스티븐, 2007). 한편, 이처럼 미등록 외국인들, 특히, 어린 나이에 미국에 와서 오랜 기간 미국에서 거주했음에도 불구하고 미국 시민이 아닌 젊은 인구 집단을 미국인으로 수용하기 위해 2001년 ‘드림 법안’(Dream act)이 만들어지기에

표 3. 미국 캘리포니아와 오레곤 주의 멕시코인 이주 역사

연도	캘리포니아	오레곤
1848	과달루페 히달고 조약(treaty of Guadalupe Hidalgo)으로 캘리포니아가 미국으로 양도됨.	
1869		대륙간 횡단 철도 공사 시작
1910	멕시코 혁명: 많은 수의 멕시코인들이 캘리포니아와 오레곤 등지로 이주	
1917~ 1922	첫 번째 계절 농업 노동자 프로그램 실시. 이때부터 멕시코 농장 노동자들의 수가 급격히 증가하기 시작	이민법(Immigration Act of 1917)의 실시로 이민자들의 문맹 테스트가 도입, 이를 통해 이민자들의 수를 제한하려고 하였음. 그러나 노동 수요를 맞추기 위해 철도에서 일할 멕시코 노동자들의 경우에는 이 테스트를 면제해줌.
1942~	브라세로(Bracer) 프로그램 도입: 전쟁 때문에 생긴 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 도입됨. 본 프로그램으로 미국 남부 대농장주들이 직접 멕시코 농장 노동자들을 고용할 수 있게 됨. 캘리포니아에서는 1965년까지 진행	브라세로 프로그램이 도입되어 1947년까지 지속
1954~ 1959	이민귀화국(Immigration and Naturalization Service)에서 '멕시코 미등록 노동자 프로그램'(Operation Wetback program) 실시. 미등록 노동자의 유입을 막기 위해 적극적인 추방 조치 실시	
1982	멕시코 경제위기	
1982	이민개혁 및 관리법령(Immigration Reform and Control Act; IRCA)의 도입과 함께 사면조치(amnesty program) 발효됨. 이 조치로 1982년 1월 1일 현재 미국 땅에 이미 와 있는 미등록 노동자는 사면 신청을 할 수 있고 합법 거주권을 신청할 수 있게 됨. 이 조치로 300만 명의 멕시코 노동자들이 거주권을 획득함.	
1990년대	사면조치로 거주권을 획득한 멕시코 이주민의 가족, 특히, 자녀들이 국경을 넘기 시작함. 이 때문에 아버지는 합법 거주자이나 자녀는 미등록자인, 가족 내 법적 지위가 뒤섞인 가족들이 많이 발생함.	
1994	NAFTA 발효	
2001	9.11 사태 발생	

자료: 스티븐(Stephen), 2007 재구성

이르렀다. 2001년 8월 1일, 상원에 도입된 이 법안은 어린나이에 미국에 와 미국에서 고등학교를 마치고 5년 이상 계속 거주한 사람들에게 조건부 영주권을 부여하는 것을 골자로 하고 있다. 이는 미등록자들, 특히, 젊은이들의 정체를 풀어 젊은 인력을 미국 내 노동시장으로 적극 흡수하고, 특히, 군 입대를 권장하여 부족한 군대 인력을 보충하기 위해 시도되었다. 하지만 같은 해 9월 11일 일어난 테러로 인해 강해진 반 이민 정서 때문에 이 법안은 통과하지 못했다.

## 2) 미국의 이주민 통합 지원 정책 및 다문화 정책

이처럼 미국의 국경통제 정책은 반 이민-친 이민의 정서의 변화, 그리고 미국 내 노동력 수요의 변화에 따라 변화를 거듭해왔다. 하지만 이주민을 위한 지원 정책은 국경통제 정책과는 다른 방식으로 진행되어 왔다. 예를 들어, 국경통제 정책이 미국 국토안전부의 소관아래 국경을 통제하는 치안(policing)의 개념으로 이해된다면, 이주민 지원 정책은 교육, 사회 복지 등 생활권의 개념으로 이해되는 것이다. 또한 이 때문에 국경통제 정책이 하나로 통일되어 있는 반면, 실제 이주민의 지원은 지방 정부와 지역의 민간단체들, 개별 학교 당국 등을 통해서 분산 실시되는 것이다. 예를 들면, 중앙 정부 차원에서는 합법적 이민이 아닌 경우 연방정부의 공적복지혜택(의료혜택), 고령자와 장애자를 위한 생활보조금(supplementary security income), 저소득자를 위한 식품배급표(food stamp) 수혜 등을 받을 수 없지만, 중앙 정부 수준의 정책과는 별개로 실제 지역이나 민간 수준에서의 프로그램이 진행될 수 있는 여지가 있다는 점이다. 예를 들어, 뉴멕시코주와 워싱턴주에서는 운전면허 취득 시 제출해야 하는 서류를 간소화하여 체류 자격이나 법적 지위에 상관없이 운전면허를 취득할 수 있도록 하고 있다.

특히, 이주배경 청소년의 교육권과 관련해서는 1982년, 텍사스 주에서 의미 있는 법원 판결이 있었다. 텍사스 대법원이 합법적으로 체류하고 있지 않은 아동들에 대해서는 재정지원을 하지 않기로 하고 지역 학교(local school

districts)가 이들 학생들의 입학을 거절할 권리를 부여한 기존 교육법이 헌법 정신에 불일치한다는 판결을 내린 것이다. 이는 미등록자도 미 시민권자, 영주권자들과 동일하게 공교육에 접근할 권리를 가지고 있음을 증명하는 판례로 작용하였다. 대법원은 판결문에서 “아동들이 스스로 결정권이 없는 법적 특징—즉, 부모들에 의해 미국으로 합법적 지위 없이 이주하게 된 점—에 기반을 두어서 차별을 받는 것의 부당함”을 지적하며, “이들 미등록 아동들이 이미 가난, 부족한 영어구사 능력, 인종 차별 등으로 인해 사회에서 불이익을 받고 있다고 판단되는 바, 교육마저 받지 못한다면 영원히 최하의 사회경제 계층으로 남아있을 수밖에 없다. 그러므로 교육에의 접근은 허용되어야 한다”고 밝힌 바 있다.

물론 이주배경 청소년을 포함하는 이주민 지원 정책이 모두 지역 차원에서 자치적으로 운영되는 것은 아니다. 난민 청소년의 경우는 보건복지부 내의 난민정착국(Office of Refugee Resettlement: ORR)에서, 계절 농업 어업 노동자(seasonal agricultural labor) 자녀의 경우는 교육부에서 관장하는 정책들이 지원 정책의 큰 축을 이루는 것이 사실이기 때문이다(조혜영, 2011). 하지만 이들 청소년들에게 제공되는 서비스 역시 기존 교육 및 복지 서비스와 연계되어 실행된다는 점에 주목해야 할 필요성이 있다. 난민과 계절 농업 어업 노동자는 미국의 ‘필요’에 의해(인도주의적 목적 및 노동력 수급의 목적) 적극적으로 미국 사회로 불러들인 경우이며, 한국의 경우에 비춰보면, 북에서 온 청소년이나 국제결혼가정의 자녀와 흡사한 사례라 할 수 있겠다. 하지만 정책적으로 큰 차이점을 보이는데, 미국의 경우, 이들 청소년 지원 정책들이 더 큰 복지 정책 및 교육 정책의 ‘일환’으로 추진된다는 점이다. 즉, 난민 혹은 이주 노동자 청소년이라고 불리기에 앞서 사회적, 경제적, 문화적 자본이 부족한 청소년들로 인식되어 포괄적인 정책 대상자가 된다. 예를 들어, 난민 청소년들에게 적용되는 중앙정부 차원의 지원 정책을 살펴보면 미국의 모든 국민들에게 적용되는 복지 서비스 가운데 특별한 몇 가지를 난민 가족 및 아동·청소년에 적용되도록 하였다는 데 의미가 있다. 난민 가운데 18세 이하의 아동·청소년을 동반한 가족들을 전 국민을 대상으로 한 국가 복지 정책

가운데 하나인, 도움이 필요한 가족을 위한 “임시지원프로그램”(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)의 대상으로 하는 것이나 노령이거나 장애가 있는 난민들을 “추가보장수입”(Supplemental Security Income: SSI) 프로그램의 대상으로 두는 것이 그 예이다. 또한 이러한 프로그램의 대상자가 안 되는 난민의 경우에는 지역사회 민간단체와 파트너를 이루어 현금지급 등의 서비스를 민간에서 책임질 수 있도록 한다는 것도 주목해 보아야 할 사실이다.

또한 계절 농업, 어업 노동자 자녀에 대한 지원은 교육부 내의 초·중등교육과(Office of Elementary and Secondary Education)에서 추진하는 이주민 교육(migrant education) 프로그램/이니셔티브의 일환으로 이루어진다. 그 특징을 살펴보면, 계절이주노동자 자녀를 위한 교육지원 사업을 하는 ‘주정부’를 지원하는 프로그램들이 주를 이룬다는 점이다. 예를 들어, “대학 지원 이주 프로그램”(College Assistance Migrant Program, CAMP)의 경우, 이주민과 계절 노동자 자녀 가운데 대학에 등록한 청소년을 대상으로 이들이 성공적으로 대학 1년차 생활을 마칠 수 있도록 지원하는 프로그램이다. 이 경우, 카운슬링, 튜터링뿐 아니라 기숙사비 지원 등의 지원이 이루어질 수 있도록 중앙 교육부가 주정부에 재정지원을 하도록 되어 있다. 또한 “MEP 컨소시엄 인센티브 그랜트”(MEP Consortium Incentive Grants)와 같은 프로그램은 계절 노동자 자녀 가운데 학업 중단 청소년을 대상으로 하는 지원 프로그램의 질을 향상시키기 위해 주정부 간 컨소시엄을 형성하는 주정부 교육당국에 재정 지원하는 프로그램으로 지역 주 정부 간 협력체계가 마련되도록 중앙에서 재정 지원하는 것을 골자로 한다. 즉, 중앙 교육부 차원에서 주정부를 지원하고 해당 목적에 맞게 각 주에서 교육 프로그램을 실행토록 함으로써 조직-실행의 역할을 분담하도록 하고, 주 정부간 협력체계가 마련되어 실제 프로그램 실행 과정에서 생길 수 있는 어려움을 자체적으로 해결하도록 하는 것이다.

난민이나 계절 농업, 어업 노동자 자녀와 같이 미국 정부의 필요에 의해 국경을 넘은 청소년 이외의 경우를 살펴보면 더욱 중앙 조직-지역 실행 간

의 다변화된 메커니즘을 이해하기 용이하다. 특히, 미등록 청소년의 경우, 중앙에서 지원되는 정책이 없다 하더라도 지방 정부 및 민간단체, 개별 학교의 지원으로 생활이 가능하다는 점이 흥미롭다. 일례로 2011년 6월, 저널리스트로 유명한 호세 안토니오 바가스(Jose Antonio Vargas)가 뉴욕 타임즈 기사를 통해 자신이 미등록 외국인임을 밝혀 많은 미국인들에게 충격을 안긴 사건이 발생한 바 있다. 1993년 12살의 나이에 필리핀에서 부모를 따라 미국으로 건너와 미국에서 중고등학교를 다녔으나, 운전면허를 따기 위해 주 정부 기관을 찾았다가 자신이 미등록자임을 알게 된 그는 이후 미등록 외국인임을 숨기고 대학을 졸업, 워싱턴 포스트 등지에서 저널리스트로 활동하였다. 이후 바가는 자신이 미등록 외국인임을 밝히고 ‘미국인의 정의(definition)는 무엇인가’라는 주제로 강연, 다큐멘터리 제작 등을 하고 있다(The Times, 2012.6.14). 미등록 외국인임에도 불구하고 교육, 취직 등의 일상생활이 가능했던 것은, 그의 말을 빌자면, 선량한 미국 시민권자들의 지원 네트워크 덕분이었는데 대학 진학을 가능하게 해 준 고등학교 교장 선생님이나 미등록자임을 알고도 지속적으로 고용관계를 유지시켜 준 워싱턴 포스트 지 편집자 등이 그들이다.

사적 네트워크뿐 아니라, 민간단체를 중심으로 한 지원 활동 역시 미등록 외국인 청소년이 생활할 수 있는 토대를 마련해 준다. 예를 들어, 뉴욕에 기반한 ‘아틀라스’(A cooperative empowerment center for immigrant youth and their allies, Atlas)라는 민간단체는 뉴욕시에 거주하고 있는 이주 청소년을 위한 교육, 법률, 건강 지원 서비스 등을 실행하며, ‘이주민 아동 권리를 위한 센터’(The Young Center for Immigrant Children’s Rights)는 이주민이든 난민이든 상관없이 보호자 없이 미국에 건너와 살고 있는 아동을 대상으로 지원 사업을 진행한다. 미국-멕시코 국경지대에서 활동하는 ‘Mi Nueva Casa’와 같은 민간단체는 국경을 적법한 문서 없이 건너는 청소년들에게 임시 쉼터를 제공하는 역할을 하고 있다(Rosas, 2012). 즉, 민간단체를 통한 지원활동과 미등록자여도 기본적인 생활권이 보장되도록 하는 민간의 네트워크가 작동하는 것이다.

물론 이러한 민간의 네트워크가 미등록 문제를 해결할 해답이라는 것을 주장하려는 것은 아니다. 오히려 시민권은 주로 ‘법적’ 시민권을 의미하기 때문에 사적 영역에서의 지원보다는 공적 영역에서의 ‘인정’이 더욱 중요하다고 볼 수도 있다. 하지만 여기서 중요한 점은 공적 영역에서의 인정에 앞서, 국경을 넘어서는 안 되는, 혹은 국가가 존재를 인정하지 않은 경우라 할지라도 어느 정도의 생활권을 획득하고 살아갈 수 있는 환경이 조성된다는 점이다. 또한, 난민이나 계절 노동자 자녀처럼 특별히 분류된 이주 청소년의 경우에도 이들의 특별함이 강조되는 정책 보다는 기존의 복지 제도 하에서 이해될 수 있는 방식으로 논의된다는 점이다. 이는 이 청소년들이 외국인, 난민 혹은 미등록자라고 불리기 이전에 학생, 피고용인이라는 사실이 더 중요하게 여겨지기 때문에 가능한 것이다. 국경관리의 차원에서 적법한 문서(document)가 없는 미등록자이거나 언제든 추방 가능한 외국인(‘alien’)일지라도, 이주자 및 이주배경 청소년의 생활을 지원하는 민간단체, 교육 당국의 입장에서는 외국인임을 넘어 지원이 필요한 청소년으로 인식되는 것이다.

다음으로 미국 다문화주의 전통에 대해 살펴보도록 한다. 미국의 다문화주의의 역사 및 이에 기반한 정책들은 국경통제 정책과는 온전히 별개로 추진되어 왔으며, 이주배경 청소년 정책 및 다수자를 위한 다문화 교육을 구성하는 데 일정한 철학적 기반을 마련해주었다. 미국의 사회통합 모토로 손꼽히고 있는 다문화주의는 제2차 세계대전 이후 발전한 반식민지주의(post-colonialism)와 1960년대 민권운동(civil rights movement)의 영향력으로 등장하였다. 1960년대 이전까지 미국은 노동 수요에 입각한 국경통제 정책만이 존재했을 뿐 이주민을 통합하기 위한 별다른 노력을 기울이지 않았는데, 이는 유색인종에 대한 인종차별의 영향이 강했기 때문으로 풀이될 수 있다. 심지어 “주류사회에 경제적·사회적 도움이 되지 않을 때에는 인종적·종교적·국가적 차등을 두어 편견과 배척의 대상으로 취급”(전경옥 외, 2010: 55)하였다. 하지만 1960년대 이후 흑인 차별에 대한 저항운동에서 비롯된 일련의 민권운동의 영향으로 다른 어느 국가보다 강력한 다문화주의를 발현하게 된 것이다. 노예제 폐지와 흑인 남성 참정권 부여로부터 시작된 차별 철폐

움직임은 이후 여성에 대한 권리보장 운동, 더 나아가 성소수자에 대한 운동에 이르기까지 다양한 ‘소수자 인정 투쟁’으로 확대되어갔다. 이것이 유럽 국가의 사회통합 정책과의 차이점을 만든 것이라 볼 수 있는데, 유럽의 경우 1960년대 정치운동이 소수자 운동이라기보다는 계급운동의 성격으로 전개된 반면, 미국은 처음부터 소수자 권리 투쟁 운동으로 진행되었기 때문이다. 이 때문에 미국의 경우 소수자로서의 이주민의 권리를 보장해야 한다는 주장이 설득력 있게 전개되어 다문화주의의 전통으로 이어지게 되었다. 이때, 다문화주의는 다른 소수자의 문화를 인정해주자는 정도를 넘어서서 적극적 차별조치(affirmative action)를 통해 기회와 결과의 평등을 지향하는 방향으로까지 발전하게 된 것이다. 즉, 국경 통제를 위한 정책과는 별개로, 미국 땅에 사는 이주민이 그의 인종적, 언어적, 문화적 배경 때문에 차별받지 않고 살 수 있도록 다문화주의가 발현된 것이다. 표 4는 다문화주의로 변화해가는 과정을 상징적으로 나타낼 수 있는 법안들과 그 내용을 정리한 것이다.

미국의 다문화주의는 이주민 및 이주배경 청소년을 위한 지원 프로그램의 철학적 기틀을 제공하고, 나아가 일반 시민을 위한 다문화 교육 프로그램의 토대를 마련한다. 이를 이해하기 위해 깁슨(Gibson, 1984)이 설명한 미국의 다문화주의에의 다양한 접근법을 소개하고자 한다. 첫 번째 접근법은 ‘시혜적 다문화주의’(Benevolent multiculturalism)로, 이러한 접근법에 따르면 어떤 배경을 가진 자라도 공교육의 혜택을 받을 수 있도록 특정한 이주민을 지원할 수 있게 된다. 즉, 다문화주의에 입각한 다문화 교육이 헤드스타트 운동과 마찬가지로 어려움을 지낼 수 있는 이주배경 청소년을 지원하는 프로그램으로 이해될 수 있는 것이다. 두 번째 접근법은 ‘문화 차이 혹은 문화이해 교육’으로 다문화 교육을 이해하는 것이다. 이는 특정한 인구군(예를 들어 이주배경 청소년)을 대상으로 하는 것이 아니라 전 국민을 대상으로 하는 교육으로 표 4에 나타난 ‘인종연구프로그램’과 같은 커리큘럼을 대표적인 예로 꼽을 수 있다. 다음으로, ‘이중문화 교육’(Bicultural Education)이 있는데 이는 학생들이 자국과 타국의 문화를 제대로 이해하고 구사할 수 있도록

표 4. 미국의 다문화 민주주의 과정

연도	법안명	주요 내용
1776	독립선언문	-최초의 용광로(melting pot)는 백인만을 지칭 -아프리카, 스페인, 미국 원주민은 미국인에서 제외 -미국인은 영국, 스코틀랜드, 아일랜드, 프랑스, 네덜란드, 독일, 스웨덴 출신만 언급
1790	귀화법	-백인에게만 시민권 부여 -헌법에서 인종차별 명시
1865	후기 시민전쟁 수정법	-노예제 폐지 -아프리카 미국인 남자에게 투표권 부여
1920	여성참정권	-여성에게 투표권 부여
1924	인디언 시민권법	-인디언(미국 원주민)에게 시민권 부여
1965	위헌 판결	-학교 인종 분리에 대한 대법원의 위헌판결
1964~1965	이민법 개혁	-연방시민권법과 이민법 개혁
1968	이중언어교육법령(Bilingual Education Act)	-학교 내에서 이중 언어 교육 허용
1972	인종 연구 프로그램 법령 (Ethnic Heritage Studies Program Act)	-교육 프로그램에 다문화적 가치를 허용

자료: 이종열, 2008: 57-59에서 정리, 전경옥 외, 2010에서 재인용

능력을 배가시키는 데 목적을 둔다. 이중 언어 교육이 그 좋은 예라고 할 수 있다. 요약하면, 미국의 다문화주의 및 다문화 교육은 이주민 및 이주배경 청소년을 지원하는 정책뿐 아니라 일반 국민의 다문화가치 고양을 위한 정책으로 함께 이해되고 있다는 것이다. 그리고 이처럼 다양한 접근법이 같이 나타날 때 포괄적인 다문화 교육의 가치가 실현될 수 있다. 이렇게 볼 때, 미국의 다문화주의는 국경통제 정책과 분리될 뿐 아니라 이주배경 청소년을 직접 지원하고자 하는 정책과도 완전히 일치하지는 않는다. 오히려 다문화주의 및 다문화 교육은 직접 지원을 넘어서 인식 제고 운동까지 포괄하는 더 큰 개념으로 자리 잡고 있기 때문이다.

## 5. 한국 이주배경 청소년 정책에의 시사점

미국의 사례를 통해 국경통제 정책과 이주민 및 이주배경 청소년 정책, 다문화주의에 기반을 둔 정책들 간의 상관관계를 밝히면 다음과 같다. 첫째, 미국의 국경통제 정책은 이주배경 청소년 지원 정책과 분리된다. 미국의 국경통제 정책은 미국 내 노동 수요의 변화와 이주민에 대한 국민 정서의 변화에 따라 변화를 거듭해 왔다. 그리고 사면 조치 등으로 미등록 이주민의 정체 현상을 해소하려고 노력한 바 있다. 하지만 9.11 사태 이후, 특히, 세계화가 심화되어 국가의 국경통제 능력이 의심받고 있는 오늘날 미국의 국경통제 정책은 기본적으로 강력한 기초를 유지하고 있다. 이와 달리 이주배경 청소년 정책은 중앙과 지역/민간에 따라 상이한 방향성을 띄고 있는데, 중앙 정부 차원에서 '공식적'으로 지원되는 이주배경 청소년 정책은 난민이나 계절 농업, 어업 노동자 자녀와 같이 미국 정부의 필요에 의해 국경을 넘은 청소년에 한정되는 양상을 보인다. 하지만 이 경우에도 미국의 모든 국민들에게 적용되는 복지 서비스 가운데 특별한 몇 가지를 난민 가족 및 청소년에 적용되도록 하거나, 문맹률 퇴치나 의무교육 이수 정도의 가장 기본적인 교육 서비스 제공에 초점을 맞추으로써 전반적인 복지, 교육 정책 지원에서 크게 벗어나지 않는다. 무엇보다 중요한 점은 난민이나 계절 농업, 어업 노동자 자녀와 같이 미국 정부의 필요에 의해 국경을 넘은 청소년 이외의 경우라도 지방 정부 및 민간단체, 개별 학교의 지원으로 생활이 가능하도록 지역/민간의 지원이 상당히 갖추어져 있다는 것이다. 즉, 흔히 말하는 미등록 이주 청소년의 경우라도 중앙에서 지원되는 정책이 없어도 기본적인 교육 및 생활권은 보장될 수 있도록 지원된다.

둘째, 이주배경 청소년 지원 정책은 다문화주의에 기반을 둔 다문화 교육의 하나로 이해된다. 미국의 다문화주의는 1960년대 일어난 일련의 민권 운동의 역사와 궤를 같이 하고 있어 어떠한 인종적, 민족적, 문화적 배경에도 차별받지 않도록 하는 것을 골자로 하고 있다. 더 나아가 다문화주의에 기반을 둔 다문화 교육은 이주배경 청소년지원 정책뿐 아니라 다수를 위한 의식

제고 교육, 이중 언어교육 등을 포괄하는 광의의 개념이다. 그러므로, 다문화주의는 미국의 교육 전반을 아우르는 철학적 기초 가운데 하나이며 이를 실현시키기 위한 정책 중 하나로 이주배경 청소년 지원 정책이 놓이므로 이 또한 국경통제의 정책과는 완전히 다른 맥락에서 이해되어야만 하는 것이다.

이에 반해, 한국의 이주배경 지원 정책은 국경통제 정책의 연장선상에서만 이해가능하다. 한국 국경으로의 진입이 허용된 북에서 온 청소년이나 국제결혼 가정의 자녀(특히, 중도입국 자녀)만이 지원의 대상이 되고 국경을 넘는 순간 부여받은 새로운 호칭(주로 법률 명칭)에 따라 각기 상이하고 특별한 지원들이 중앙 정부를 중심으로 편성되기 때문이다. 지역/민간 차원에서 지원의 경우 좀 더 느슨하고 포괄적으로 청소년들을 지원하는 경우들도 물론 있지만, 미등록 청소년이 고등 교육에 쉽게 접근할 수 있을 정도로 네트워크가 마련되어 있는 것은 아니다. 또한 한국의 경우 다문화 교육은 이주배경 청소년, 그 중에서도 국경을 넘을 수 있도록 허용된 청소년을 대상으로 하는 시혜적 지원 사업에 주로 초점이 맞추어져 있다. 광의의 개념인 다문화주의에 대한 이해 없이, 대상자 각각을 위해 특별히 마련된 사업들을 다문화 교육이라 지칭함으로써 흡사한 어려움을 지녔더라도 대상자의 기준에 맞지 않으면 배제되는 딜레마를 낳는 것이다. 더 나아가 다문화 교육이 사회 전반의 의식을 바꾸는 교육으로까지 실행되지 못해 시혜적 다문화 교육에 대한 일반 대중의 역차별 논란을 불러일으킬 수 있는 소지가 있다.

끝으로, 미국의 사례가 가장 이상적이고 바람직한 방향을 제시하고 있기 때문에 한국이 이와 같은 모델을 따라야 한다고 주장하는 것은 아니라는 점을 분명히 하고자 한다. 미국 내에도 보수 강경 노선을 걷는 주정부의 경우에는 미등록 외국인 청소년에 대해 상당히 강력한 제재 정책을 사용하고 있다. 게다가 미국이 다문화주의를 발전시키고 다양한 다문화 교육 커리큘럼을 개발하는 데 까지 상당한 역사와 노하우가 필요하였다는 점을 기억해야 한다. 다만 공부하고자 하는 학생 혹은 돈을 벌어서 사회에 기여하고자 하는 피고용인이라는 사실이 미등록 외국인이라는 사실보다 우선적으로 고려되

어야 한다는 믿음, 어떤 문화적 배경에도 상관없이 차별받지 않아야 한다는 공통의 아이디어가 미국식 이주배경 청소년 지원 정책 및 다문화 교육을 만들어낸다는 점은 주목해 보아야 할 필요성이 있다.

## 6. 결론

한국의 이주배경 청소년 지원 정책은 소위 다문화가 사회적 화두로 등장하기 시작한 2000년대 중후반 이후 중앙정부 차원의 중요한 사업 과제가 되었다. 이후 한국은 국경의 정치가 이주민의 생활을 결정짓는 가장 중요한 기준점이 되었으며 다문화 교육은 입국 및 거주 상태에 따라 분류된 특정 청소년들에게만 해당되는 지원 사업과 동의어가 되어 버렸다. 이 때문에 시혜의 대상이 되는 사람들을 ‘한정’하기 위해 사용된 정책 용어 혹은 법률 용어가 이들 청소년을 지칭하는 일반 대명사로 자리 잡기에 이른 것이다. 하지만 이러한 접근법은 배제와 역차별 논란을 불러일으킬 소지가 다분하다.

미국의 경우 국경의 정치와 이주배경 청소년은 다른 맥락에서 이해될 수 있다. 적법한 문서를 가지고 국경을 넘어 거주하고 있는 청소년의 경우 물론 중앙/지역 정부 차원에서 제공되는 여러 서비스를 받을 수 있으므로 유리한 지점에 있는 것이 사실이다. 하지만 그렇다고 이들이 특별히 다른 이름으로(예를 들어 ‘합법 이주민’) 불리며 특별한 지원정책을 제공받고 있다고 보기는 어렵다. 오히려 기존의 다문화 교육 및 경제적 약자, 사회적 소수자 지원 정책의 맥락에서 벗어나지 않는 한도 내에서 제한적으로 운영된다고 볼 수 있겠다. 또한, 다문화주의 혹은 다문화 교육은 이주배경 청소년 지원 정책보다 상위-광의의 개념으로 이해된다.

‘국경의 정치<이주자의 생활>이 되도록 하기 위해서는, 한국식의 가족 규범성에 비추어 이에 벗어나는 가족 및 그 구성원들에 대해 새로운 호칭(관련법)을 만들고 이 법적 용어로 이들의 신분을 한정지어서는 안 된다. 즉, 탈북 혹은 다문화가정 청소년이라 분류되는 청소년들을 정적(static)인 집단으

로 보거나 상호 배타적인 경험을 하는 집단들이라 가정하는 오류를 범해서는 안 되는 것이다. 오히려 카테고리에 상관없이 이주의 배경을 가지고 있는 청소년들이 함께 겪을만한 어려움을 발굴하는 것이 필요하다. 더 나아가 이러한 어려움을 해결하기 위해 민간 차원에서 적극적인 지원이 이루어질 수 있도록 ‘느슨한’ 거버넌스 체제가 갖추어져야 한다. 또한, 다문화 교육의 수혜자를 전 국민으로 확산시켜 다른 문화적 배경을 지닌 사람들도 차별 없이 지낼 수 있는 한국 사회를 만들 수 있도록 진행되어야 한다. 이를 위해서는 현재 진행되고 있는 다문화 교육정책의 특징을 정확히 파악하고, 이들 교육이 담아내야 할 한국 사회의 비전은 무엇인지를 먼저 고민해 보아야 한다.

끝으로, 한국은 이제 막 이주민 인구의 증가로 서로 다른 문화적 가치들을 가지고 살아온 사람들과 더불어 사는 문제에 대해 사회적 성찰이 시작되었다고 볼 수 있다. 그러므로, 미국의 사례를 그대로 한국 사회에 적용하는 것은 손쉬운 방법일 수는 있으나 바람직하지 않다. 왜냐하면 앞에서 살펴본 대로 미국은 오랜 이주 역사와 민권 운동의 역사에 기반을 두어 그에 맞는 이주 정책과 다문화 정책을 발전시켜왔기 때문이다. 다만, 법률적인 용어로 이주배경 청소년의 삶이 제한되지 않도록 중앙-민간의 역할분담이 이루어진다는 점, 다문화 교육의 대상자가 합법적 이주배경 청소년에 한정되지 않고, 전 국민으로 확대되어 있다는 점 등은 눈여겨 볼만 하다. 이를 본보기 삼아 한국의 다문화 교육이 국경통제의 논리를 벗어날 수 있을 때에야 말로 다양한 이주민의 전반적인 생활권이 보장될 수 있을 것이다.

2012.10.29 접수, 2012.12.05 수정, 2012.12.28 게재확정

## 참고문헌

- 길은배·문성호, 2003, 북한이탈 청소년의 남한사회 적응실태 및 지원방안 연구, 한국청소년개발원.
- 김미숙, 2004, 북한이탈학생의 학교적응과정 실태분석 연구, 한국교육개발원.

- 김승권·김유경·조애지·김혜련·설동훈·정기선·심인선, 2009, 전국다문화가족 실태조사 연구, 한국보건사회연구원.
- 김정원, 2005, 외국인 근로자 자녀 교육복지 실태 분석 연구, 한국교육개발원.
- 김혜순, 2007, 한국적 다문화주의의 이론화, 동북아위원회 최종 보고서.
- 박성혁·성상환·곽한영, 2008, 우리나라 다문화교육정책 추진현황, 과제 및 성과분석 연구, 중앙다문화교육센터.
- 백혜정·김은배·윤인진·이영란, 2006, 북한이탈 청소년 종합대책연구 I-남한사회 적응과정을 중심으로, 한국청소년정책연구원.
- 설동훈·김윤태·김현미·윤홍식·이혜경·임경택·정기선·주영수·한건수, 2005, 국제결혼이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책 방안, 보건복지가족부.
- 서종남, 2010, 한국사회의 다문화 관련 용어에 관한 연구: 현황분석 및 다문화교육 관계자 FGI를 중심으로, 교육문화연구 16(2), 145-168.
- 양계민·조혜영·이수정, 2009, 미래한국사회 다문화 역량강화를 위한 아동·청소년 중장기 정책방안 연구: 다문화가정 청소년의 역량개발을 중심으로, 한국청소년정책연구원.
- 오경석, 2007, 한국에서의 다문화주의, 현실과 쟁점, 한올아카데미.
- 오성배·강태중·정유성·조정아·이부미, 2008, 북한이탈청소년 종합대책연구 III-북한이탈청소년들의 진로실태와 정책방안 연구, 한국청소년정책연구원.
- 이민경·이수정, 2010, 다문화, '이주' 관련 청소년 정책 용어의 한계와 대안모색, (재)무지개청소년센터.
- 이수정·김도혜, 2008, 해외의 이주배경 아동·청소년정책과 한국사회에서의 함의, (재)무지개 청소년센터 미발간 자료.
- 이재분, 2008a, 한국 내 국제결혼가정 청소년 재학현황 및 문제, 이주가정 청소년 정책수립을 위한 국제 심포지엄 자료집, 무지개 청소년 센터.
- 이재분, 2008b, 신취약계층(다문화가정)을 위한 교육복지정책의 추진방향과 향후과제, 교육개발, 35(4), 33-39.
- 이재분·김혜원·오성배·이해영·노경은, 2009, 한국에서의 교육지원 실태 및 요구조사, 한국교육개발원.
- 이태주·이민경·백혜정·문경희, 2008, 이주배경을 지닌 아동·청소년 종합 지원정책 보고서, 보건복지가족부.
- 임형백·이성우·강동우·김미영, 2009, 한국농촌의 다문화사회의 특징, 농촌지도와 개발 16(4), 743-773.
- 장명선·이옥경, 2008, 서울시 다문화가족 실태 및 지원체계 구축방안 연구, 서울시여성가족재단.

- 전경옥·이유진·김영란·유숙란·금혜성, 2010, 주요 선진국 다문화정책의 시민사회 공존 사례 연구, 특임장관실 연구용역 보고서.
- 정병호·양계민·이향규·임후남·황순택, 2006, 새터민 청소년 사회적응력 제고를 위한 교육방안 마련 연구, 경기도 교육청.
- 정진경·정병호·양계민, 2004, 탈북 청소년의 남한학교 적응, 통일문제연구, 42(2): 209-239.
- 조경옥·구수연·이지연, 2009, 전라북도 다문화가족 자녀양육실태 및 보육서비스 지원방안, 전북발전연구원.
- 조규범, 2011, 다문화사회를 위한 입법적 대응방향, 현대사회와 다문화, 1(1), 34-64.
- 조혜영, 2011, 미국의 이주 아동 청소년 적응 지원 프로그램 및 시사점에 관한 연구, 청소년복지연구, 13(1), 1-25.
- 조혜영·이창호·권순희·서덕희·이은하, 2007, 다문화가족 자녀의 학교생활실태와 교사 학생의 수용성 연구, 한국여성정책연구원.
- 조화성, 2009, 충남다문화가족지원체계네트워크 구축방안, 충청남도여성정책개발원.
- 최동선·강일규·김임태, 2007, 새터민 청소년 진로 실태 조사 연구, 교육과학기술부.
- 한만길·현주·김창환·오기성, 1999, 북한 이탈 주민의 남한 교육 적응 연구(연구보고서 RR 99-11), 한국교육개발원.
- Gibson, Margaret Alison, 1984, Approaches to Multicultural Education in the United States: Some Concepts and Assumptions, *Anthropology & Education Quarterly*, 15(1), 94-120.
- Rosas, Gilberto, 2012, *Barrio Libre: Criminalizing States and Delinquent Refusals of the New Frontier*, Durham: Duke University Press.
- Stephen, Lynn, 2007, *Transborder Lives: Indigenous Oaxacans in Mexico, California, and Oregon*, Durham: Duke University Press.
- Vogel, Erica, 2011, *Converting Dreams: Money, Religion and Belonging Amongst Peruvian Migrant Laborers in South Korea*, PhD dissertation, University of California, Irvine.
- The Times, 2012.06.14, Inside the World of the "Illegal" Immigrant.
- 미국 국토안전본부, 2011, US Immigrant population, <http://www.dhs.gov>
- 미 교육부 초중등교육과, 계절이주 노동자 자녀 프로그램, <http://www2.ed.gov/about/offices/list/oese/ome/programs.html>
- 미국 아틀라스(이주 청소년을 위한 역량강화 센터), <http://www.adiy.org/about.html>
- 미국 이주민 아동 권리를 위한 센터, <http://www.theyoungcenter.org/ourwork.shtml>

**The Problem of Categorization of Youth with  
Migrant Backgrounds Living in South Korea and  
the Limitations of related Policies: A Korea-U.S.  
comparative analysis of policies regarding the border,  
migrant youth and multiculturalism**

Do-Hye Kim\*

**Abstract\_** South Korean policies regarding youth with migrant backgrounds can be divided into policies for North Korean refugees, for children from multicultural families such as families from international marriage and/or (un) documented migrant workers. Such microscopic categorization reveals the South Korean society's tendency to classify the families who look outside the 'normative family' (South Korean parents and their biological child) in detailed manner. In addition, it also shows the tendency of the South Korean government disregarding a more comprehensive perspective by calling migrant youth with the labels crafted by related laws and policies. In other words, South Korean society does not understand that these youth could have shared experiences of migration. Considering that the labels, 'children from multicultural families' and 'North Korean refugee youths,' are rooted in laws and policies that have the same name, this paper argues that this kind of categorization might generate problems of rendering the people within each category as homogeneous. This homogeneity could lead to the exclusion of other youth, who might have similar experiences of difficulty as migrants. Also, this paper argues that this kind of homogeneity could engender 'reverse discrimination' since South Korean families and youth who cannot be classified with the labels above would be excluded from social services, even though they might have the same difficulties. This paper locates the reasons

---

\* University of Illinois, Urbana-Champaign, Anthropology, dohyekim@gmail.com

for this (mis)categorization in the reality that South Korea associates border control policies with social policies for supporting these migrant youths, and equates social policies for migrant youths with multicultural policies. By examining the US policies of border control, social policies for migrant youths and multiculturalism, this paper tries to uncover how the US attempts to balance the tensions among the policies. This paper finds that in the US, border control policy and social services for migrant youths are separated, and that the social policies for migrant youths are merely one part of multicultural policies.

**Keywords** Migrant youth, social services for migrant youth, multiculturalism in the U.S. and Korea