

한국 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제에 관한 연구: 담론적 제도주의 관점에서*

김경환**

본 연구의 목적은 한국 이주노동자의 사회적 통합과 배제를 역사적 관점에서 분석·설명하는 것이다. 구체적으로, 동포노동자와 비동포노동자를 포함한 저숙련 이주노동자와 관련한 정책변화에 초점을 맞추었으며, 입국 및 거주, 노동시장 접근성, 복지수급, 정치참여, 차별금지 등 다섯 가지 정책영역을 고려하였다. 지난 20여 년 동안 한국사회에서 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제는 차별적 배제에서 인종에 따른 위계적 통합으로 변화하였는데, 이의 변화과정을 담론적 제도주의 관점에서 분석하였다. 분석결과, 진보정치세력과 시민사회는 인권과 다문화주의와 같은 대안적 정책담론을 주로 활용하였으며, 보수정치세력과 기업은 생산주의와 인종적 민주주의와 같은 정책적 유산을 고수함과 동시에 대안적 담론, 특히 다문화주의를 재정의하였다. 이러한 행위자와 아이디어 간 갈등과 경쟁, 그리고 상호작용을 통해 저숙련 이주노동자는 한국사회에 점차 통합될 수 있었지만, 동시에 인종에 따른 위계적 체제가 형성되었다.

주제어: 이주노동자, 사회적 통합, 담론적 제도주의

* 본 연구는 저자의 박사학위 논문을 위한 분석자료를 활용하여 보완작성하였습니다. 본 연구의 초고는 2019년 한국이민정책학회 동계학술대회와 2020년 한국행정학회 하계학술대회에서 발표되었으며, 이 과정에서 비판적 코멘트를 제시해준 문현경 박사, 박진우 박사, 송형주 박사께 감사드립니다. 아울러 논문기고 과정에서 본 연구의 질적 발전을 위해 비판적, 발전적 심사평을 제공해주신 익명의 심사위원님들께도 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

** 영국 요크대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 복지정책, 이민정책, 이민자의 시민권·사회권 등이다(kh08sd@korea.ac.kr).

I. 서론

이민자의 사회적 통합과 배제에 관한 논의는 더 이상 이민정책의 영역에만 국한되지 않으며, 오히려 시민권, 성원권, 복지국가 등을 포괄한 학제 간(inter-disciplinary) 이해를 요구하는 듯하다. 이미 많은 기존 연구들이 이민자 통합 혹은 이민자 권리는 주로 두 거시적 체제, 즉 복지레짐(welfare regime)과 이민레짐(immigration regime)에 기반하고 있음을 지적하면서, 어느 한 체제만을 고려한 기존의 접근법으로는 이를 적절히 설명할 수 없다는 점을 분명히 한다(Carmel et al., 2012; Sainsbury, 2006, 2012).¹⁾

복지국가연구에서 지난 20여 년간 동아시아 복지체제의 발전과 재구조화 과정은 상당한 주목을 받고 있으며(Hwang, 2011; Peng & Wong, 2008), 이민자의 급격한 유입에 따른 동아시아 국가들의 정책적 대응 역시 최근 국제이민연구의 핵심 연구주제 중 하나로 다루어지고 있다(Massey et al., 1998; Seol & Skrentny, 2009b). 특히, 한국은 복지레짐과 이민레짐 모두에서 양적으로나 질적으로나 상당한 정책적 발전을 보임에 따라 많은 학문적 관심을 받고 있다(Castles et al., 2014; Wilding, 2008; 김태일 외, 2016), 그러나 한국 복지국가라는 맥락에서 이민자 통합을 분석한 연구는 아직 소수에 불과하다(Kim, 2017; Song, 2015).

한국에서 이민자 통합 혹은 권리는 대부분 단일 이민정책의 도입·변화 혹은 일련의 이민정책 발전과정을 설명하는 방식으로 연구되고 있다.²⁾ 이와 관련한 선행연구들은 분석대상 및 방법에 따라 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 한국의 이주노동자 관련 사회운동의 발전 및 분화과정을 역사적으로 기술하는 연구들이 들 수 있다(설동훈, 2003; Lim, 1999; Seol, 2000). 이들 연구의 분석기간은 보통 1990년대 초반 산업연수생제의 시행부터 2004년 고용허가제의 도입까지이며, 해당 기간 동안 산업연수생들(당시 이주노동자)의 인권 침해 문제와 이를 해결하기 위한 사회운동의 전개과정

1) 복지레짐은 집단화·체계화된 복지 공급체제를 의미하며, 누가, 어떤 복지혜택을, 어느 정도까지 받을 수 있는지 등에 대한 답을 제공함으로써 이민자가 어떤 복지수급권을 보장받고, 어느 정도까지 행사할 수 있는지 등을 결정한다. 이민자의 출입국, 거주, 취업, 정치참여 등과 관련한 법 규정과 정책 일체를 포괄하는 이민레짐은 이들이 주류 사회에 경제적, 정치적, 사회적으로 참여할 수 있는 영역과 정도를 규정한다.

2) 2000년대 초중반 한국사회 내 다문화현상에 대한 국가적·사회적 관심이 급증함에 따라 이에 대한 많은 연구들이 이루어졌다. 그러나 다문화 관련 연구 대부분은 소위 '다문화정책'에 대한 기술적 연구 혹은 규범적 차원에서의 정책평가 등에 그치고 있다는 지적을 받고 있다(이병하, 2016). 본 연구는 이러한 연구들을 제외하고 이민정책 변화를 설명하는 선행연구들에 초점을 맞추고자 한다.

에 초점을 맞추었다. 그러나 위의 연구들은 이주노동자 관련 사회운동의 정치적·정책적 영향을 분석하기 위한 개념적·이론적 분석틀을 제시하지 못했다는 한계점이 있다. 비록 이민정책과정에서 이주노동자 관련 사회운동(시민사회)의 영향력이 핵심적이었다 하더라도, 이를 둘러싼 여타 정치행위자들 간 상호작용 역시 중요한 요인이라는 점을 고려했을 때, 사회운동 중심의 역사적 기술만으로 한국 이민정책 변화, 특히 2000년대 중반 이후의 이민정책 변화를 설명하기에 다소 부족한 점이 있다.

둘째, 다수의 논문들이 이민정책과정을 둘러싼 다양한 정치행위자들 간 역학관계에 주목한다. 이들 연구는 국가와의 관계 속에서 시민사회단체의 핵심적 역할을 강조하거나 정치경제학적 관점에서 정부, 기업, 시민사회 간 정책 네트워크를 분석하는 방식으로 이민정책 변화 혹은 발전과정을 설명하였다(고혜원·이철순, 2004; 윤인진, 2008; 전영평·한승주, 2006; J. K. Kim, 2011; W.-S. Kim, 2007). 이에 더해, 일부 연구들은 2004년 고용허가제와 관련한 정치행위자 간 상호작용 이면에 존재하는 정책 담론과 국제 규범의 역할을 추가적으로 논하기도 하였다(D. Kim, 2011; J. K. Kim, 2005; N. H.-J. Kim, 2008, 2009). 그러나 위의 연구들은 특정 정책의 도입 혹은 변화과정 속에 나타난 정치행위자들의 상호작용에 집중한 나머지 일련의 이민정책 발전과정을 거시적·역사적 차원에서 조망하지 못했다는 점을 지적할 수 있다. 또한, 이러한 정치적 상호작용에 영향을 미칠 수 있는 제도적 제한이나 한계를 간과한 측면이 있다.

셋째, 몇몇 연구들은 이민정책 변화를 이민정치뿐 아니라 정치제도적·구조적 차원에서 분석하였다(이병하, 2013, 2016; 이혜경, 2008; Yamanaka, 2010). 예를 들어, 이혜경(2008)은 정치경제학적 관점과 신제도주의적 관점에서 2004년 고용허가제 도입과 이후 정책변화에 대해 분석한 바 있으며, 한국과 일본의 이주노동자 정책과정을 비교한 Yamanaka(2010)는 고용허가제 도입에서 한국 시민사회의 정치적 영향력에 대해 한국과 일본 시민사회의 구조적 차이를 강조하였다. 이에 더해, 이병하(2013; 2016)는 한국 이주노동자 정책형성과정에서의 정치적 기회구조(부처 간 경쟁)가 시민사회로 하여금 강한 영향력을 발휘할 수 있도록 만들었던 제도적·환경적 요인임을 주장하였다. 하지만 위의 연구들은 제도적·구조적 제약 속에서 정치행위자들의 상호작용을 효과적으로 분석했음에도 불구하고, 이들 행위자가 왜 특정한 정체성과 정치적·정책적 주장을 가지고 있는지를 밝히는데 소홀한 측면이 있다. 이 때문에, 정책행위자들의 정체성, 목표, 전략 등을 둘러싼 상호작용의 역동성에 대한 설명이 다소 부족하다고 할 수 있다. 무엇보다도 대부분의 연구들이 2004년 고용허가제와 2000년 후반 다문화정책 등 2000년대 이민정책 변화·발전과정에 초점을 맞추고 있다보니 거시적

차원에서 2010년대 이민정책 발전까지 포괄하는 부족한 상황이다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 한국사회의 이민자 사회통합과 배제를 담론적 제도주의 관점에서 분석·설명하고자 한다. 보다 구체적으로, 2000년대 초반부터 2010년대 중반까지의 동포노동자와 비동포노동자를 포함한 저숙련 이주노동자와 관련한 정책 변화에 초점을 맞추었다. 이를 통해 본 연구는 한국 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제에 관한 기존의 선행연구들이 충분히 논의하지 못한 부분에 대해 다음의 세 가지 측면에서 이론적·실증적으로 기여하고자 한다. 첫째, 본 연구의 분석기간은 2010년대 중반까지이기 때문에, 2000년대 중후반 이후, 즉 2004년 고용허가제와 2007년 방문취업제 이후 저숙련 이주노동자와 관련한 정책변화과정을 분석적으로 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 둘째, 저숙련 이주노동자와 관련한 하나의 정책과정이나 아니라 일련의 정책변화들을 역사적인 관점에서 분석함으로써, 여기에 참여하는 행위자들과 이들의 정책적 선호나 주장의 연속성과 비연속성에 대한 설명을 제공할 수 있다. 셋째, 일련의 정책변화과정을 설명하는데 저숙련 이주노동자와 관련한 정책 아이디어와 담론의 상호작용에 대해서도 분석적인 설명이 제시될 수 있을 것으로 기대한다. 또한, 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제가 이민레짐에만 국한되는 것이 아니라 복지레짐에도 상당한 영향을 받기 때문에, 정책 아이디어의 범위를 복지레짐과 이민레짐 모두를 포괄할 수 있도록 확장하고자 한다.

한편, 본 연구의 분석대상인 저숙련 이주노동자는 한국의 이민자 인구에서 절대적 다수를 차지하고 있지만, 일반적으로 “이민자의 법적 지위 상 가장 낮은 자리”에 위치하고 있다(Seol, 2012:132). 이 때문에, 이들이 한국사회에서 사회적, 경제적, 정치적으로 가장 배제된 집단 중 하나일 수 있다. 더욱이, 동포노동자와 비동포노동자 등 이의 두 하위집단 모두를 본 연구의 분석대상에 포함하는 것은 이러한 법적 분류가 한국의 인종적 민족주의를 강하게 반영하는 것으로 판단하였기 때문이다. 마지막으로, 앞서 언급한 바와 같이 이민자의 사회적 통합과 배제가 복지레짐과 이민레짐 등 두 체제에 기반한다는 점을 반영하여, 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제를 분석하는데 입국 및 거주, 노동시장 접근성, 복지수급, 정치참여 등과 같은 정책영역을 고려하였다.³⁾

본 연구의 순서는 다음과 같다. I장 서론에 이어, II장에서 기존 신제도주의 접근

3) Sainsbury(2012:10-17)는 서구 복지국가에서 이민자의 사회적 권리(immigrants' social rights) 및 통합과 배제(inclusion and/or exclusion)를 분석하는데 복지레짐과 이민레짐을 함께 고려하고 있다. 여기에는 복지레짐 차원에서 복지정책 및 프로그램에의 접근성(목표, 원리, 제공방식 등)과 이민레짐 차원에서 시민권 획득, 거주권과 취업허가, 가족재결합, 이민자통합프로그램 등에서의 접근성과 차별금지법, 그리고 정치에의 참여권리 등과 관련한 정책 영역들이 포함됨을 강조한다.

방식의 한계와 함께 담론적 제도주의를 소개한 후, 이를 바탕으로 본 연구의 분석틀을 제시한다. III장에서 한국의 복지레짐과 이민레짐 변화를 간략하게 기술하고, 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제를 앞서 언급한 다섯 가지 정책영역 차원에서 살펴본다. IV장에서는 이러한 사회적 통합과 배제의 변화과정을 II장에서 제시한 분석틀에 따라 분석·설명하고, 마지막 V장에서는 결론과 함께 본 연구의 함의를 제시한다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 신제도주의의 세 가지 유형과 한계

본 연구는 한국 이주노동자의 사회적 통합과 배제를 분석하는데 서구 복지국가의 복지정책 및 이민정책 변화에 관한 선행연구를 검토하고자 한다. 이는 서론에서 살펴본 바와 같이 첫째, 이민자의 사회적 통합과 배제가 복지레짐과 이민레짐 등 두 가지 제도적 틀에 기반하고 있으며, 둘째, 한국 이민자의 권리 혹은 사회적 통합 관련 정책 과정을 분석적으로 설명한 연구가 아직 수적으로 부족하기 때문이다.

서구의 많은 관련 연구들이 어떻게, 그리고 왜 특정한 방식의 이민자 통합·배제가 형성·발전되었는지를 설명하기 위해 신제도주의적 관점을 활용하고 있다(Brubaker, 1992; Sainsbury, 2012; Soysal, 1994 참조). 일반적으로 신제도주의는 사회적·정치적·경제적 현상을 설명하는데 ‘맥락’, 즉 제도의 제약성이나 경로의존성 등을 강조한다. 제도는 대개 법제도 등과 같은 공식적 차원뿐 아니라 문화와 관습 등과 같은 비공식적 차원을 포괄하는 개념으로 이해된다(하연섭, 2002). 신제도주의는 크게 세 가지 유형, 즉 합리적 선택 제도주의, 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의 등으로 구분할 수 있다(Hall & Taylor, 1996). 이들 세 유형은 설명 대상 및 논리, 제도에 대한 정의, 제도 변화에 대한 설명방식 등에서 차이를 보이고 있다.

먼저, 합리적 선택 제도주의는 행위자의 선호와 전략적 선택을 제약하는 제도의 영향력을 강조한다(Scharpf, 1997, 2000). 다시 말해, 어떤 조직화된 이해가 더 설득력이 있는지에 대한 질문을 넘어, 어떤 제도적 맥락에서 특정 집단의 정치적 요구가 더욱 성공적일 수 있는지를 밝혀냄으로써 정책 변화를 설명하고자 한다(Boswell, 2007). 그러나 여기에서 제도는 행위자의 선택 범위를 제약할 뿐이며, 주어진 범위 내에서 어떠한 행위를 할 것인지는 결국 행위자의 선호와 선택에 의해 결정된다고 가정한다. 복지정책 혹은 이민정책 변화를 연구하는데 합리적 선택 제도주의를 활용한 연구로는

Freeman(1995, 2006), Korpi(1983, 2003), Koopmans & Statham(2000) 등이 있다. 예를 들어, Korpi(2003)의 연구는 복지정치에서 사회계층 중심 권력자원(power resources), 특히 노동조합이나 좌파정당의 정치적 투쟁을 강조하는 동시에 이를 둘러싼 제도적 맥락을 함께 고려할 필요가 있음을 역설한다. 또한, Koopmans & Statham(2000)은 이민자 집단의 정치적 요구가 어떻게 공공정책 결정과정에 반영되는지를 분석하기 위해 정치적 기회구조(political opportunity structure) 개념을 제안한다. 이의 주된 가정은 특정 정치적 요구는 사회경제적 문제나 상황을 직접적으로 반영하기보다 정치적 조건에 의해 형성될 수 있으며, 이러한 요구가 실제로 정책과정에 반영되는지를 결정하는 정치적 기회는 정치제도와 행위자 간 권력관계를 포함한 정치구조적 환경에 의해 크게 영향을 받을 수 있다는 것이다. 그러나 이상의 합리적 선택 제도주의는 행위자의 선호 형성과 제도의 동태적·비공식적 측면에 대한 구체적인 설명을 제시하지 못한다는 한계를 가진다. 우선, 합리적 개인으로서 행위자는 효용 극대화를 추구하며, 이들의 선호는 이미 주어진 것으로 가정한다. 이에 따라, 정책과정에서 나타나는 행위자들의 선택과 영향력 등은 경제적 차원으로 단순화될 뿐 아니라 이들의 가치·인식 차이에서 비롯한 정책갈등을 설명하기 어렵다. 또한, 다양한 선호(이익)들 간 균형 상태에 초점을 맞춤으로써 균형 상태에 이르기까지 제도의 역사적 형성과정과 이의 내생적 변화 가능성을 간과하고 있다(하연섭, 2002; Schmidt, 2011).

둘째, 행위자들과 이들 간 상호작용을 둘러싼 역사적·제도적 '맥락(context)'을 강조하는 역사적 제도주의는 제도를 장기간에 걸쳐 정형화된 일련의 인간행위 패턴으로 이해하며, 이러한 제도적 맥락에서 행위자 개인과 집단의 선호와 행위가 결정 혹은 제한된다는 점을 강조한다(하연섭, 2006). 다시 말해, 행위자들의 선호와 행위에 영향을 미치는 맥락으로서의 제도에 주목함으로써, 주로 거시적 차원의 결정적 전환점(critical juncture)이나 경로의존성(path dependency) 등을 통해 제도변화를 설명하려는 특징을 가진다. 복지국가연구와 국제이민연구 분야에서 역사적 제도주의를 활용한 대표적 연구로는 Esping-Andersen(1990, 1999)과 Pierson(1994, 1996, 2002), 그리고 Brubaker(1992) 등을 꼽을 수 있다. 특히, Paul Pierson(1994, 1996)의 신정치 이론은 1980년대 이후의 복지국가 재구조화 혹은 복지축소를 제도적 맥락과 정치적 비용의 관점에서 설명한다. 이에 따르면, 대부분의 서구 복지국가에서 정치제도는 보수적인 성향을 보일뿐더러 다양한 행위자들 간의 정치권력 배분은 이미 안정화되어 있다. 이러한 정치적 맥락에서 이미 형성되어 있는 복지 공급체계를 뒤흔드는 급진적인 개혁은 실현되기 어렵다. 또한, 기존 복지프로그램의 축소는 해당 복지 수급자의 정치적 비난을 강하게 불러일으킬 수 있기 때문에, 정당과 정치인은 이를 최소화 혹은 회피함

으로써 그들의 재선 전망에 악영향이 가지 않는 범위에서 복지축소를 모색하게 된다는 것이다(Pierson, 1994, 2002). 그러나 이러한 역사적 제도주의는 제도가 행위자의 선호와 행위에 미치는 영향을 적절히 설명함에도 불구하고, 행위자들의 개인적·집단적 의사결정을 설명할 수 있는 구체적인 행위이론이 부재하기 때문에 이에 대한 미시적 설명이 부족하다는 한계가 있다(하연섭, 2006). 또한, 거시적 차원의 제도적 맥락에만 초점을 맞추므로써, 자칫 제도결정론으로 귀결될 가능성이 존재한다.

셋째, 사회학적 제도주의는 조직의 제도적 형태나 절차를 설명하는데 합리적 선택 제도주의가 가정하는 합리적 개인이라는 가정에 대해 회의적인 입장을 가지고 있으며, 조직과 이를 둘러싼 외부환경과의 관계 속에서 규범, 문화, 상층체계, 의미 등과 같은 비공식적 제도의 중요성을 강조한다. 이에 따르면, 비공식적 사회구조가 행위자에 우선하기 때문에, 행위자의 이익이나 선호는 주어진 것이 아닌 사회적으로 형성되고 (socially constructed), 문화·역사적으로 좌우되는 것(culturally and historically contingent)으로 본다(Schmidt, 2010). 이의 대표적인 연구는 van Kersbergen & Manow(2009), Rieger & Leibfried(2003), Soysal(1994) 등이 있다. 특히, 전후 유럽 국가들의 이민자 통합정책 변화를 분석한 Soysal(1994)의 연구는 이의 문화적·인식적 측면을 강조하고 있다. 전통적 의미의 시민권(국적)이 없음에도 불구하고, 이민자들은 국제인권규범의 발전으로 인해 한 사회의 정당한 구성원으로서의 사회경제적 권리를 점차 보장받게 되었으며, 형식적 차원을 넘어 실질적 차원에서 이를 향유하고 있다는 점에 주목한다. 그러나 사회학적 제도주의 또한 역사적 제도주의와 마찬가지로 미시적 차원에서 행위자 개인의 행위와 의사결정을 설명할 수 없으며, 행위자들 간 권력·갈등관계를 간과하고 있다는 한계를 지닌다. 또한, 합리적 선택 제도주의와 같이 제도의 균형 상태를 강조함으로써 시간에 다른 제도변화를 적절히 설명하기 어려운 측면이 있다.

특히, 이민자 권리 혹은 사회통합에 관한 몇몇 기존 연구들은 다음의 세 가지 차원에서 앞선 세 가지 유형의 신제도주의 분석이 공통적으로 가지는 한계점들을 지적한다(Béland & Cox, 2011; Sainsbury, 2012; Starke, 2006). 첫째, 어떤 행위자가 특정 정책(제안)을 찬성 혹은 반대하는 주장을 했을 때 해당 행위자의 목표와 동기가 무엇인지에 대한 충분한 설명이 제시되지 않을 뿐더러, 일련의 정책결정과정(들)이 진행되는 가운데 행위자의 이해나 동기가 변화할 수 있다는 점을 다소간 간과하고 있다. 둘째, 정책(대안)에 대한 대중적 지지와 관련하여, 왜 어떤 정책은 다른 정책에 비해 일반 대중의 지지를 비교적 쉽게 받을 수 있었는지를 설명하기 어렵다. 셋째, 제도(정책) 변화를 분석하는데 정책 아이디어를 부수적인 요인으로서 고려하는 연구들이 일부

존재하지만, 대부분 아이디어를 고정적인 것으로 가정함으로써 이의 영향력을 매우 제한적 혹은 일방향적인 것으로 한정하곤 한다.

2. 담론적 제도주의

복지정책 혹은 이민정책 변화의 핵심요인으로서 정책 아이디어(policy idea)를 다루는 연구는 여전히 적은 편이지만, 점차 증가하고 있는 추세이다(Béland & Cox, 2011).⁴⁾ 일반적으로 프레임링(framing), 아이디어, 담론(discourse)에 초점을 맞추는 접근법은 종종 정책변화에 대한 제도주의적 분석의 한계를 대신하거나 보완하는 방식을 제시되어왔다(Starke, 2006). 특히, 담론적 제도주의는 이상의 신제도주의 분석의 한계점들을 보완하면서 이민자의 사회적 통합과 배제와 관련한 정책결정과정 등에 대해 상당히 설득력 있는 설명을 제공할 수 있다는 장점을 가진다. Scholten(2011)이 지적한 바와 같이, 이민 혹은 이민자를 둘러싼 공공정책과정은 다른 정책영역과 비교하여 더욱 가치판단적(value-laden)이라는 점을 고려했을 때 더욱 그러하다.

앞서 언급한 세 가지 유형의 신제도주의에 이어, Schmidt(2010, 2011)는 담론적 제도주의(discursive institutionalism)를 이의 네 번째 유형으로 제시한다(표 1) 참조). 특히, 존재론(제도란 무엇인지, 제도가 어떻게 형성·유지·변화하는지 등)과 인식론(제도에 대해 무엇을 알 수 있는지, 무엇이 제도를 유지·변화시키는지 등) 차원에서 담론적 제도주의는 사회적 구성주의(social constructivism)에 근거하고 있다는 점에서 다른 접근법들과 차별점을 보인다(Hay, 2011; Schmidt, 2008). 사회적 구성주의에 따르면, 사회적 실재는 객관적으로 존재하거나 가치중립적인 성질의 것이 아니라 한 사회의 구성원들 간의 상호작용 속에서 형성되는 사회적 구성체(social construct)이다(Ingram et al., 2007). 이러한 관점에서 합리적 인센티브, 역사적 경로, 문화적 틀 등과 같은 제도적 맥락이 아이디어나 담론을 제약한다기보다 아이디어나 담론이 제도적 맥락을 규정·구성한다고 할 수 있다.⁵⁾

4) 그럼에도 불구하고, 해당 개념이 무엇을 의미하는지에 대해서는 연구 간 차이가 존재한다. 그러나 본 연구는 Béland & Cox(2011)의 광의적 정의를 따르고자 한다. 이들에 따르면, 아이디어는 인과관계적 신념(causal beliefs), 즉 사람 혹은 사안(상황) 간 관계에 대한 이해의 산물이라 말할 수 있다. 즉, 아이디어는 사회정치적 사안과 문제를 구성하는 방식을 결정하며, 이를 해결하기 위한 전략적 지침을 제공하며, 특정한 실천적 행위를 유도할 수 있다.

5) Schmidt(2011)에 따르면, 기존 신제도주의의 세 가지 유형에 기반한 최근 연구들이 점차 정책아이디어 혹은 담론을 고려하는 경향을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 이들 유형은 제도를 여전히 행위자에 대한 외부적 제약구조(합리적 인센티브, 역사적 경로, 문화적 틀 등)로 전제한다. 반면에, 담론적 제도주의에서 제도는 오히려 행위자 내부에 존재하며, 행위

Hay(2016:526)는 사회적 구성주의에 근거한 담론적 제도주의의 여섯 가지 특성을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 담론적 제도주의는 제도 자체보다 제도화, 탈제도화, 재제도화 과정(processes of institutionalisation, de-institutionalisation and re-institutionalisation)에의 초점을 가진다. 둘째, 행위자의 제도에의 참여는 관념적으로 조정·증재된 것으로 이해하며, 셋째, 제도변화는 정치적 조건부로서 이해한다. 넷째, 행위자의 이해관계와 규범적 지향은 객관적으로 주어진 것이라기보다 사회적으로 구성된 것으로 본다. 다섯째, 담론적 제도주의는 제도적 균형과 관련한 전체 일체를 부정하며, 위기의 순간과 정치구조 등의 중요성에 대한 예민한 민감성을 강조한다. 여섯째, 과정추적에 대한 귀납적 접근법을 특징으로 한다.

다시 말하면, 담론적 제도주의에서 공공정책 결정과정의 역학관계는 다양한 이념과 아이디어 간 상호작용의 관점에서 이해될 수 있다. 정치행위자들은 자신만의 이해관계를 가지고 정책과정에 참여하는데, 이러한 이해관계는 특정 이념·관념과 아이디어에 의해 규정된다는 것이다. 이들은 특정한 정책 아이디어를 통해 기존 정책의 목적이나 관련 상황에 대한 의미나 해석을 새롭게 공식화하거나 재구성하여 다른 행위자들에게 전달함으로써, 자신의 이해를 달성하고자 한다. 다시 말해, 구조인 동시에 의미의 구성물인 제도는 아이디어에 의해 형성되고, 해당 제도 내의 행위자들 간 상호작용을 통해 (재)생산된 아이디어에 의해 강화되거나 변화된다(Cox, 2004; Schmidt, 2008). 또한, 행위자의 이해관계와 아이디어는 객관적인 실체로서 존재하기보다 사회적으로 구성된 것으로 이해할 수 있기 때문에, 고정된 것이라기보다 행위자들 간 상호작용을 통해 변화 가능한 것으로 여겨진다(Hay, 2011).

그렇다면 제도변화에 영향을 미치는 아이디어와 담론이란 구체적으로 무엇을 의미하고, 어떻게 이해할 수 있을까? Schmidt(2008)의 연구에 따르면, 아이디어는 담론의 실제적 내용이라고 할 수 있다. 특히, 아이디어는 일반성(generality) 차원에서 세 가지 수준, 정책, 프로그램, 철학 등으로 구분할 수 있다. 정책 수준의 아이디어는 정책 행위자들에 의한 제안되는 구체적인 정책(대안)들을 의미하며, 프로그램 수준의 아이디어에는 여러 정책(대안)들을 포괄하는 정책 핵심(policy cores)이나 문제정의(problem definitions) 등이 포함된다. 마지막으로, 철학 차원의 아이디어는 지식과 사회의 핵심 가치나 원리에 관한 것으로, 이에 대한 이견은 거의 발생하지 않으며, 대표적으로 공적 철학(public philosophies)이나 공적 여론(public sentiments) 등이 이에 해당한다.

자들의 행동을 제한하는 구조인 동시에 행위자에 의해 창조·변화될 수 있는 구성체로 이해한다. 여기서 행위자는 제도가 어떻게 만들어지고 유지되는지에 대해 설명할 수 있는 동시에 이러한 제도에 대해 비판적으로 소통할 수 있는 지각이 있는(sentient) 존재로 가정된다.

담론은 이러한 다양한 수준의 아이디어들을 전달하는 상호작용과정을 의미하는데 (Schmidt, 2008), 담론은 글로 표현된 문서, 구두로 표현된 보고(또는 언어), 사진이나 삽화, 상징 등과 같이 다양한 형태로 나타날 수 있다(Philips et al., 2004). 행위자들은 이러한 담론들을 정책형성과과정에서 아이디어를 형성·정교화하거나 정당화하는데 활용하거나(조정담론) 정책형성과과정을 통해 도출된 아이디어가 일반 대중에게 제시·고려되거나 대중적 정당성을 얻는데(소통담론) 활용할 수 있다. 특히, Philips et al.(2004)의 연구는 행위자의 행동과 담론 사이에 상호구성적인 관계(mutually constitutive relationship)가 있음을 강조한다. 행위자의 행동으로부터 담론의 의미가 도출되고 이것이 사회적으로 공유되며, 이와 동시에 담론은 이러한 행동에 대한 의미를 부여한다는 것이다.

〈표 1〉 신제도주의의 네 가지 유형 비교

	합리적 선택 제도주의	역사적 제도주의	사회학적 제도주의	담론적 제도주의
설명 대상	합리적 행위와 이해관계	역사적 구조와 규칙	문화적 규범과 프레임	아이디어와 담론
설명 논리	(합리적)계산	경로의존성	적절성	커뮤니케이션
설명 방식	정태적; 고정된 선호를 통한 연속성	정태적; 경로의존성을 통한 연속성	정태적; 문화적 규범을 통한 연속성	동태적; 담론적 상호작용을 통한 변화와 연속성
한계	경제적 결정론	역사적 결정론	문화적 결정론 혹은 상대주의	아이디어 결정론 혹은 상대주의

자료: Schmidt(2010:5, 2011:49) 참조.

복지국가연구와 국제이민연구에서 프레임이나 아이디어를 강조한 접근법은 다수 발견된다(Béland, 2005; Koopmans et al., 2005; Sainsbury, 2012; Schmidt, 2003; Scholten, 2011; Soysal, 1994; Taylor-Gooby, 2005). 예를 들어, Koopmans et al.(2005)는 독일, 프랑스, 영국, 네덜란드, 스위스 등과 같은 유럽 국가들에서 나타나는 이민정책의 차이를 분석하기 위한 분석틀로서 담론적 기회구조(discursive opportunity structure)를 제시한다. 담론적 기회구조는 어떠한 집단적 정체성과 정치적 요구가 대중매체에서 가시성을 확보하고, 다른 행위자의 주장에 공명하며, 공공 담론에서 정당성을 얻을 가능성이 높은지에 대한 질문을 다룬다. 왜 어떤

행위자들이 특정한 집단적 정체성과 주장을 가지고 있는지에 대한 분석을 가능하게 함으로써, 정치행위자(집단)들의 정체성, 목표, 전략 등을 둘러싼 상호작용의 역동성에 대한 적절한 설명을 가능케 한다.

또한, Sainsbury(2012)의 이민자 권리에 관한 연구는 이민자 통합과 배제의 정치에서 프레임링, 아이디어, 정책적 유산(이념적 전통)의 역할을 강조한다. 특히, 이민자들에 대한 서구 복지국가들의 상이한 정책적 대응을 설명하는 데 복지 공급체계의 국가간 차이만큼이나 프레임링과 이념적 전통의 차이가 매우 중요함을 역설한다. 예를 들어, 스웨덴과 덴마크의 경우 둘 다 사회민주적 복지전통을 가지고 있음에도 불구하고, 이민자 권리의 발전에서 차이를 보인다. 스웨덴은 상호존중과 관용의 이념적 전통과 함께 이민자들을 동등한 권리를 가진 잠재적인 정착민으로 인정함으로써 이민자 권리를 개선하는 반면에, 덴마크는 이민자들을 한시적 외국인 노동자로 규정함으로써 이민자의 복지수급을 많은 면에서 제한·축소하였다. 다만, 정책 아이디어의 역할을 해석·분석하는데 정치구조 속에서 이를 활용하는 정치행위자 측면을 함께 고려할 필요가 있음을 언급한다.

한국의 이민정책 변화·발전과 관련해서도, 담론 또는 프레임링의 중요성을 강조한 연구들을 다수 발견할 수 있다(S. Kim, 2012; Park, 2014; Prey, 2011; Yi & Jung, 2015). 이들 연구는 대중매체(언론)와 여론의 측면에서 한국의 이민자 또는 다문화 담론이 어떻게 형성·변화하고 있는지에 대해 분석하고 있다. 특히, 대중매체에서의 프레임링이 일반 대중의 인식을 완전히 대표하지 않는다는 점을 인정하면서도, 한 사회 내의 이민자에 대한 집합적 인식의 경향과 맥락에 대한 중요한 단서를 제공할 수 있는 사회적 담론의 산물이라는 점을 강조한다(Park, 2014). 예를 들어, Park(2014)의 연구는 1990년대 초반부터 2000년대 후반까지의 이민정책 변화와 함께 이민자에 대한 인식이 점차 '외국인'에서 '거주자'로 변화했음을 밝혔으며, Yi & Jung(2015)의 연구는 한국의 다문화 담론이 저숙련 이민자와 다문화가족 중심으로 형성되어 있다는 점을 주장하였다.

3. 방법론

1) 연구방법 및 분석틀

본 연구의 목적은 한국 복지레짐과 이민레짐의 측면에서 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제가 어떻게 발전해왔는지를 설명하는 것이다. 따라서 이들의 입국 및 거주, 노동시장 접근성, 복지수급, 정치참여, 차별금지 등과 관련한 복지정책과 이민정책

변화를 분석하고자 한다. 이를 위한 주요 분석틀로서 앞선 제시한 담론적 제도주의를 제안한다. 그러나 정책 아이디어와 담론에 대한 지나친 강조는 자칫 아이디어 결정론이나 상대주의(ideational determinism or relativism)로 귀착될 위험성이 있다(Schmidt, 2011). 다시 말해, 기존의 세 가지 신제도주의 접근법의 구조적 제한(정치 행위자들의 이해관계, 역사적 경로, 문화적 규범 등)이 함께 고려되지 않는 경우, 정책 아이디어나 담론에 대한 자의적 해석·분석으로 보일 가능성이 높다는 것이다. 왜냐하면 Schmidt(2003)이 지적한 바와 같이 정책 아이디어는 종종 이해관계나 제도적 상호작용, 문화적 규범으로부터 쉽게 구분할 수 있는 성질의 것이 아닐 수 있기 때문이다.

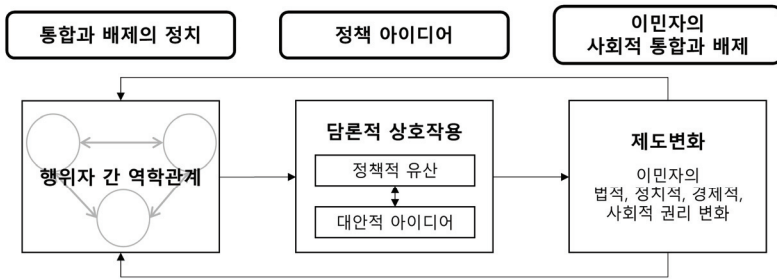
따라서 본 연구는 한국의 저숙련 이주노동자에 관한 정책 아이디어와 담론을 분석하면서, 이와 관련한 정치제도와 정치적 상호관계 등도 함께 고려하고자 한다. 이러한 접근법을 통해 저숙련 동포노동자와 비동포노동자의 사회적 통합과 배제와 관련한 정책변화를 적절하게 분석할 수 있을 것으로 보인다. 먼저, 통합과 배제의 정치 차원에서 정치제도 내 행위자들 간의 역학관계를 분석하는 것은 합리적 선택 제도주의나 역사적 제도주의의 관점을 활용하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 제도의 역사적 구조, 그리고 행위자들의 합리적 선호와 이해관계 등을 고려함으로써, 한국 정치제도의 맥락에서 정당, 기업, 시민사회 등 관련 정치 행위자의 이해관계와 주장은 무엇이고, 이들의 상호작용을 통해 제도가 어떻게 형성·변화되었는지에 대해 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

또한, 정책 아이디어 차원에서 행위자들의 신념이나 이해관계에 영향을 미치는 무형의 문화적 규범이나 공적 철학 등을 다룬다는 측면에서 사회학적 제도주의의 관점 역시 담겨있다고 할 수 있다. 한국사회에서 저숙련 이주노동자와 관련한 문화, 규범, 철학 등은 무엇이 있는지, 이러한 요인들이 실제 정책과정에서 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 이들 간의 상호작용 속에서 관련 정책이 어떻게 변화하였는지에 대한 설명이 가능할 것으로 기대된다.

담론적 제도주의의 관점에 이러한 기존의 신제도주의 관점들을 보완적으로 제시함으로써, 저숙련 이주노동자 관련 행위자들과 아이디어들 간의 정치적·담론적 상호작용에 대한 보다 풍성한 설명을 제공할 수 있다. 그리고 이러한 상호작용과정 속에서 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제가 어떻게 제도화·탈구조화·재구조화되는지에 대한 설득력 있는 분석을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제에 대한 정책 아이디어의 영향력 또는 일련의 정책변화 속에서 나타나는 담론적 상호작용과정을 설명하기 위해 본 연구는 Schmidt(2008)와 Philips et al.(2004)의 논의를 고려하였다. 먼저, 행위자들이 형성·활용하는 정책 아이디어와 이들의 상호작용은 Schmidt(2008)의 세 가지 수준의 아이디어 중에서 첫

번째(구체적인 정책(대안))와 두 번째 수준(프로그램)의 아이디어를 중심으로 분석하고자 한다. 세 번째 수준(철학)의 아이디어는 보통 통합과 배제의 정치 외부에 존재하는 공적 철학으로 이해할 수 있지만, 이주노동자와 관련한 일련의 정책변화과정 속에서 나타나는 실제적인 담론적 상호작용을 설명하는 데에는 적합한 분석대상이라 보기 어려운 측면이 있다.⁶⁾ 즉, 행위자들의 담론형성능력에 의해 구체화된 정책(대안)이나 프로그램 수준의 아이디어를 분석하는 것이 적합할 것으로 판단된다. 또한, Philips et al.(2004)가 제시한 행위자의 행동과 담론 간의 상호구성적인 관계성을 반영하여, 본 연구는 저숙련 이주노동자 관련 정책과정에 참여하는 행위자들의 행동과 이들의 담론(주로, 정책(대안)이나 프로그램 수준의 아이디어), 그리고 이들 간의 상호작용을 통해 나타나는 제도화의 결과 등의 관계를 다음의 <그림 1>과 같이 제시하고자 한다.

<그림 1> 본 연구의 분석틀



(1) 통합과 배제의 정치: 정치제도 내 정치적 역학관계

우선, 본 연구는 이주노동자들의 사회적 통합과 배제 과정을 설명하는데 이민자 통합과 배제의 정치를 고려한다. 여기에는 관련 정책과정에 어떤 정치행위자들이 관여했는지, 이들이 어떠한 정치적 주장을 했는지, 그리고 이들 간 상호작용은 어떠한지 등이 포함된다(Sainsbury, 2012). 또한, 행위자 간 역학관계를 분석하는데 정치제도

6) Schmidt(2008)에 따르면, 구체적인 정책(대안)과 프로그램 차원의 아이디어는 행위자의 전경담론형성능력(foreground discursive abilities), 즉 제도 외부에서 해당 제도에 대해 사고 및 의사소통할 수 있는 행위자의 능력에 따라 정책형성의 영역 또는 정치의 영역에서 정기적으로 논의·토의된다. 반면에, 철학 차원의 아이디어는 행위자의 배경관념형성능력(background ideational abilities), 즉 행위자의 생각 내부의 관념적 능력에 영향을 받기 때문에, 실제 제도변화과정과 관련한 담론적 상호작용에 대해 설명할 수 있는 부분이 그리 많지 않음을 지적한다.

내의 정치적 기회구조도 함께 살펴보고자 한다. 왜냐하면 다양한 행위자들이 각자의 이해관계를 반영한 여러 정치적 주장을 했을 때, 해당 주장들 모두가 관련 정책과정에 직접적으로 반영된다고 보기 어렵기 때문이다. 정치구조적 환경 혹은 기회에 의해 특정 행위자의 정치적 요구가 다른 행위자의 요구에 비해 더욱 성공적일 수 있으며, 동일한 요구라 하더라도 특정 조건에서 더욱 성공적일 수 있다(Koopmans & Statham, 2000).

한국 저숙련 이주노동자와 관련한 정책과정에서의 주요 행위자들은 보수정당과 진보정당 등 주요 정당 외에도 시민단체, 기업, 정부(유관 부처) 등을 꼽을 수 있다. 시민단체들의 경우 이주노동자들의 권리향상에서 결정적인 역할을 담당한 것으로 평가받는다(D. Kim, 2011). 1991년 산업연수생제도가 도입된 직후 경제정의실천시민연합 등과 같은 일부 진보적 시민단체들은 산업연수생들의 취약한 법적 지위 혹은 인권 상황에 관심을 가지기 시작했으며, 이는 1997년 이주노동자들을 위한 최초의 전국적 연합조직인 외국인 이주·노동운동협의회(외노협)가 결성되는 계기가 되었다(Lim, 1999). 그러나 이후 해당 조직은 이주노동자노동조합과 지구촌동포연합 등을 포함한 몇몇 시민단체들로 나뉘지게 되었다. 이로 인해, 2000년대 중반 이후 이민정책과정에서 시민사회의 영향력은 이민자의 집단(동포와 비동포 이주노동자, 결혼이주여성 등)에 따라 큰 차이를 보이게 된다.

권위주의 및 발전주의 체제 하에 경제발전을 최우선 과제로 삼았던 시기부터 한국정치에서의 기업은 정부, 특히 경제 관료와 긴밀한 관계를 가진 주요한 이익집단 중 하나였다(Ringen et al., 2011). 주요 경제단체들 중 중소기업협동조합(현 중소기업중앙회)이 저숙련 이주노동자와 관련한 핵심 행위자라고 할 수 있다(J. K. Kim, 2011; Lim, 2003). 저숙련 이주노동자 관련 정책들(예를 들어, 산업연수생제도와 고용허가제 등)의 직접적인 정책수혜집단이라는 점에서 관련 정책과정에서의 중요한 이익집단으로 이해할 수 있다. 마지막으로, 정부는 통일된 의사를 가진 하나의 행위자라기보다 특정 정책이 슈에 따라 다른 이해관계를 가진 여러 부처로 구성되어 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 저숙련 이주노동자 관련 정책과정에 핵심적으로 관여하는 유관 부처들로는 노동부(2010년 고용노동부로 개편)와 법무부 등이 있다(J. K. Kim, 2011; Lee, 2008 참조).

(2) 정책 아이디어: 정책적 유산과 대안적 아이디어

다음으로, 본 연구의 분석틀에서 정책 아이디어는 제도적 차원의 정책적 유산(policy legacies)뿐 아니라 이에 도전하는 대안적 담론(아이디어)까지 포함하는 것으

로 정의한다. 정책 아이디어는 저숙련 이주노동자 관련 이슈들에 대한 정치행위자들의 정의와 이해에 영향을 미칠 뿐 아니라 그들의 정치적 주장을 정당화하는 수단으로 사용되기도 한다. 이를 통해 왜 어떤 행위자가 특정한 이해관계와 주장을 가지게 되었는지, 그리고 어떤 정치적 주장은 상대적으로 더 쉽게 공공정책 결정과정에 반영될 수 있었는지 등에 대한 보완적 설명이 가능할 것으로 보인다.

한국적 맥락에서 두 가지 유형의 정책 아이디어, 즉 정책적 유산과 대안적 담론은 다음과 같다. 첫째, 정책적 유산은 이민자의 사회적 통합과 배제를 뒷받침하고 있는 두 체제, 즉 복지레짐과 이민레짐의 발전 이면에 존재하는 핵심 가치들과 공유된 원칙들을 일컫는다. 이들 정책적 유산은 저숙련 이주노동자에 대한 기존 한국사회의 제한적·배타적 정책 패러다임을 정당화하거나 (재)강화하는 것으로 가정한다. 한국 복지레짐의 정책적 유산인 생산주의는 궁극적인 (정책)목표로서의 경제발전이 복지정책을 비롯한 모든 정책영역에 우선함을 정당화하는 방식으로 나타났으며(Holliday, 2000; Choi, 2013), 이민레짐의 정책적 유산인 인종적 민족주의는 이민자들이 인종적·문화적으로 단일한 한국사회의 질서와 안정성에 심각한 위협이 된다는 사회적 인식의 확대·(재)생산에 기여하는 것으로 볼 수 있다(Castles et al., 2014; Chung, 2014).

다음으로, 대안적 담론은 새로운 정책 패러다임을 만들어 내거나 정당화함으로써 정책적 유산에 기반한 기존의 정책 패러다임에 도전하는 것으로 가정할 수 있다. 한국 이주노동자와 관련해서는, 세 가지 대안적 담론, 즉 신자유주의, 인권, 다문화주의 등을 발견할 수 있다. 첫째, 복지정책과정에서 신자유주의는 일반적으로 복지 공급의 시장지향성을 대표하며, 국가 복지제공의 확대보다 경제발전의 우선성을 강조하는 방식으로 나타났다(Walker & Wong, 2005), 둘째, 이민정책과정에서 많은 시민단체들의 정치적 주장은 국제인권규범에 상당한 영향을 받았으며, 기존의 제한적·배타적 이민 정책을 비판하는데 주로 활용되었다(Seol & Skrentny, 2009b). 마지막으로, 한 사회 내 인종적·문화적 다양성의 인정 및 통합을 강조하는 다문화주의는 최근 한국사회의 이민 혹은 이민자 관련 공공 담론에서 핵심 화두로 등장하였다(Kim & Oh, 2011), 특히, 인종적 민족주의에 기반한 단일민족주의 의식에 도전하는 동시에 이민자 권리의 인정 및 보호를 지지함으로써, 한국사회 내 이민자의 사회적 통합에 기여하는 것으로 가정한다.

그러나 앞서 <그림 1>에서 나타난 바와 같이 이주노동자 관련 정책변화, 통합과 배제의 정치, 그리고 정책 아이디어 간 관계는 양방향적이라는 점을 지적할 필요가 있다. 예를 들어, 이주노동자의 권리 향상은 이들의 정치적 영향력을 높일 수 있으며, 이는 이들을 둘러싼 정치적 역학관계에 직·간접적 영향을 줄 수 있다. 또한, 정치행위자의

이해관계는 정책 아이디어(정책적 유산과 대안적 담론)에 상당한 영향을 받지만, 동시에 정치적 상호작용 속에서 정책 아이디어의 해석과 적용 방식에 변화를 줌으로써 그들의 정치적 요구(이해관계)를 정당화 혹은 강화할 수 있다.

2) 자료수집 및 분석 방법

본 연구는 관련 정책변화 분석을 위해 크게 두 가지 자료, 즉 문헌 자료와 인터뷰 자료를 활용하였다. 첫째, 지난 20여 년간 저속련 이주노동자와 관련한 공공정책 결정 과정을 설명한다는 점을 고려할 때, 관련 법령, 정부 간행물, 비정부(사용자단체, 시민단체 등) 간행물, 언론보도, 학술연구 등과 같은 문헌 자료가 주된 자료로서 적합할 것으로 판단한다. 분석에 활용한 문헌자료들은 구글스칼라, 인터넷 포탈 등을 통해 수집하였으며, '외국인노동자', '이주노동자', '외국인정책', '다문화정책' 등과 같은 검색 키워드를 이용하였다.⁷⁾ 둘째, 인터뷰 자료는 분석 자료를 다각화(triangulation)하고 분석 내용에 대한 교차 점검을 실시함으로써, 본 연구의 신뢰성을 높이는 데 활용하였다(Bryman, 2016; Tansey, 2007 참조). Tansey(2007)에 따르면, 특정 사건에 대한 지식이나 관련 정보에 대한 접근권을 가진 이들을 인터뷰하는 것은 문헌연구로부터 도출된 내용을 확증 혹은 보완하거나 전후 맥락에 대한 정보를 제공해줄 수 있다. 본 연구의 인터뷰는 저속련 이주노동자 관련 정책과정에 직간접적으로 참여하거나 관련 지식을 가진 이들, 즉 학자, 시민단체 대표, 공무원 등 총 4명의 관계자를 대상으로 실시되었으며, 반구조적 심층 인터뷰를 진행하였다.

Ⅲ. 사례 개요:

한국 저속련 이주노동자의 사회적 통합과 배제

1. 제도적 맥락

앞서 언급한 바와 같이, 이민자의 사회적 통합과 배제는 복지레짐과 이민레짐의 맥락에서 적절하게 이해할 수 있다(Sainsbury, 2012 참조). 그러므로 한국 저속련 이주

7) 신문기사의 경우 보수언론인 중앙일보와 진보언론인 한겨레의 기사를 검색·인용하였다. 관련 기사를 검색하는데 각각 중앙일보 홈페이지(<https://joongang.joins.com/>)와 한국언론진흥재단 홈페이지(<https://www.bigkinds.or.kr/>)를 활용하였다.

노동자의 사회적 통합과 배제에 대한 사회적, 경제적, 정치적 환경으로서 한국의 복지 레짐과 이민레짐을 간략하게 기술할 필요가 있다. 이들 레짐은 통합과 배제의 정치를 둘러싼 제도적 맥락으로 작용함과 동시에 정책 아이디어(정책적 유산)을 (재)생산함으로써 정치행위자의 문제 인식과 이해관계에 영향을 미칠 수 있다.

먼저, 한국의 복지체제는 오랫동안 “생산주의적 복지 자본주의(productivist welfare capitalism)”의 전형으로 여겨져 왔다(Holliday, 2000). 이는 경제정책이 복지정책을 포함한 여타 모든 공공정책에 우선하는 성장 지향적 국가로 특징지어진다. 다시 말해, 생산주의적 복지체제에서는 본질적으로 비생산적인 정책영역이나 목표(예를 들어, 기초 사회안전망의 건설 등)까지도 사회질서를 유지하고, 노동시장을 쉽게 관리하기 위한 수단으로 활용될 수 있다. Gough(2004) 역시 한국을 생산주의적 복지체제를 가진 대표적인 국가로 제시하며, 다음과 같은 네 가지 특징을 가진 것으로 본다. 첫째, 경제성장 논리가 복지정책에 우선한다. 둘째, 사회보장보다는 교육과 보건 등에 대한 사회적 투자를 강조한다. 셋째, 국가 건설과 체제적 정당성에 몰두한다. 넷째, 복지의 주된 공급자보다는 규제자로서의 정부 역할을 선호한다.

그러나 1980년대 후반 민주화를 거쳐 주요 사회보험제도(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험)이 본격적으로 시행된 이후 한국의 복지체제는 복지 확대와 재구조화의 동시적 과정을 경험하고 있다(S-w. Kim, 2009). 이 과정에서 생산주의와 같은 정책적 유산의 강한 영향으로부터 다소간 벗어나고 있음을 많은 연구들이 지적한다(최영준, 2011; J. W. Kim & Choi, 2013). 우선, 복지 확대의 측면에서 1990년대 여러 복지프로그램들(예를 들어, 1999년 국민기초생활보장제도의 도입)이 도입 혹은 확대되면서, 사회권을 기초로 한 국가복지가 점차 제도화되었다. 2000년대와 2010년대에 걸쳐 기존 사회보험제도는 복지급여 수준과 적용범위가 확대되고, 재정 안정화 조치가 시행되는 등 점차 내실화되었다. 또한, 국민기초생활보장제도의 자격요건 완화, 긴급복지지원제도 도입 등과 같이 종적 사회부조 역시 보다 확대되었다. 더욱이, 한국 정부는 저출산·고령화로 인해 급변하는 인구문제에 대한 대안으로 장기요양보험과 보육료 지원제도와 같은 돌봄 제도나 아동 관련 정책을 도입·확장하였다(이혜경, 2006; 최영준, 2011; Estévez-Abe & Kim, 2014; J. W. Kim & Choi, 2013).

그러나 인구의 고령화 추세와 후기산업경제로의 전환 속에서 한국 복지국가의 지속 가능성이 크게 도전받게 되었고, 이는 곧 복지 공급체계의 재구조화로 이어졌다(Hwang, 2011; S-w. Kim, 2009). 예를 들어, 1999년과 2007년 두 번의 개혁을 거치면서 국민연금의 기여율은 점차 증가한 반면 소득대체율은 기존 70%에서 40%까지 낮아졌다. 고용보험과 국민기초생활보장제도 등에 편입되기 시작한 근로연계복지

(workfare) 요소는 2008년에 도입된 근로장려세제(EITC) 등에 의해 더욱 강화되었으며, 1998년 근로기준법의 개정과 함께 시행된 적극적 노동시장정책은 노동시장의 유연성을 증가시켰다. 돌봄 관련 사회서비스도 민간 영리공급자의 참여를 허용하고 공급자간 경쟁과 서비스 이용자의 선택 권한을 강조하는 등 시장 매커니즘을 적극적으로 활용하였다(전용호, 2015).

지난 20여 년 동안 이러한 발전과정은 한국의 복지레짐이 여전히 생산주의적인지 혹은 사회권 기반의 복지체제가 정착되고 있는지 등에 대한 논란을 낳고 있다(Choi, 2013; Wilding, 2008 참조). 초창기부터 생산주의적 복지체제를 주장한 학자들의 상당수는 여전히 기존 입장을 고수하고 있다. 예를 들어, Holliday(2005)와 Kwon & Holliday(2007)은 최근 복지정책 변화 역시 노동시장 유연성이나 국가경쟁력의 향상을 꾀한다는 측면에서 여전히 생산주의적이라고 해석한다. 반면에, 다른 학자들은 한국의 복지 공급체계가 생산주의적 패러다임에서 벗어나고 있다고 주장한다. 예를 들어, Peng & Wong(2008:74)은 복지 확대의 이면에 있는 정부의 의도가 더 이상 선별성이나 정치적 정당성에 머무르지 않고, “보편주의와 사회경제적 재분배에 대한 보다 포용적인 원칙(more inclusive principles of universalism and socioeconomic redistribution)”을 제시하고 있음을 지적한다.

이러한 의견 차이에도 불구하고, 양 진영 모두 생산주의적 유산이 한국의 복지정책 변화에 중요한 요인 중 하나로 작용했고, 여전히 작용하고 있다는 사실은 부정하지 않는다(Choi, 2013 참조). 그러나 일부 특정 사회경제적 계층·집단에만 국가 복지를 제한적으로 제공했던 과거와 비교하여, 최근 한국의 복지 공급체계가 사회 구성원(시민)의 권리에 기반하여 보다 포용적인 방향으로 나아감으로써 사회적 시민권의 뚜렷한 진전을 보이고 있다는 점도 주목할 만하다.

다음으로, 한국 이민레짐은 1980년대 이후 일본, 대만 등 여타 동아시아 국가들과 함께 국제이주의 목적지(destination of international migration)로 여겨지기 시작했다(Massey et al., 1998; Y.-J. Lee, 2011). 특히, 국제이주 현상을 연구하는 많은 학자들이 20세기 중후반 동안 이민자의 실질적인 유입이 거의 없었던 이들 동아시아 국가들에서 지난 30여년간 이민자 인구가 크게 증가하고 있다는 사실에 주목하였다(Hollifield et al., 2014). 이러한 맥락에서 Hollifield et al.(2014)은 이들 국가를 “후기 이민국가(latecomers to immigration)”로 규정하였다.

동아시아의 후기 이민국가들은 다음과 같은 공통된 특징을 보인다. 첫째, 이들 사회는 강한 인종적 민족주의를 가지고 있으며, 국적법상 속지주의(출생지주의)가 아닌 속인주의(혈통주의) 원칙에 따라 시민권을 부여한다. 이러한 관점이 지배적인 사회에서

이민과 이민자에 대해 다소간 배타적인 정서를 발견하는 것은 그리 놀라운 일이 아니다. 둘째, 그럼에도 불구하고 이민자 인구가 급증한 주요 원인 중 하나는 저숙련 노동력의 부족 현상이다. 급격한 경제성장과 함께 최근 인구통계학적 변화, 즉 저출산·고령화 사회로의 진입은 많은 내국인 노동자가 제조업과 건설업 등과 같은 특정 저숙련 산업부문을 기피하는 결과로 이어지고 있다(Y.-J. Lee, 2011; Skeldon, 2006).

셋째, 이들 동아시아 국가는 저숙련 노동력을 확보하기 위해 1990년대 초반 공식적으로 폐쇄적인 이민정책 기조를 유지하면서 두 가지 예외적인 정책, 즉 단기순환원칙에 기초한 '손님 노동자(guest worker)' 제도와 동포에 대한 선호정책 등을 시행하였다(Chung, 2014; Y.-J. Lee, 2011). 마지막으로, 최근까지 이민자 통합정책은 거의 존재하지 않았으며, 오히려 대부분의 정책적 관심은 이민통제에 집중되어 있었다. 왜냐하면 인종적·문화적 단일성이 매우 높은 사회에서 다른 배경을 가진 이들은 종종 사회문화적, 경제적 위협이 될 수 있다고 간주되기 때문이다(Seol & Skrentny, 2009b).

그러나 2000년대 중반 이후 한국의 이민레짐은 이민통제 및 이민자 통합 차원에서 점차 자유화되고 포용적으로 변화하고 있다. 그러나 동시에 여전히 인종적 민족주의를 강조하는 경향 또한 존재한다. 이러한 모습은 한국만의 독특한 분리주의적 체계로 나타난다. 다시 말해, 이민자 집단의 법적, 인종적 특성에 따라 구별·분리된 접근법을 적용하고 있다. 예를 들어, 결혼이주민에 대해서는 통합을, 동포 이주노동자에 대해서는 출입국과 고용 상의 우대를, 그리고 여타 이주노동자에 대해서는 인권 보호를 이야기한다(Chung, 2014).

저숙련 이주노동자와 관련하여, 지속적인 인권 기반의 시민운동 속에서 한국정부는 2004년 기존의 산업연수생제도를 대체하는 고용허가제가 시행함으로써, 공식적으로 저숙련 이주노동자들에게 국경을 개방했다(Chung, 2014; D. Kim, 2011). 고용허가제의 시행 이후 이들은 법제도 상으로 한국 노동자와 거의 동일한 노동권을 부여받게 되었다. 또한, 2012년 성실 외국인근로자 재입국 취업제도 등과 같이 몇 차례의 관련 법개정을 통해 고용허가제의 단기순환원칙이 점차 퇴색되어가고 있다(최홍엽, 2013). 한편, 동포 이주노동자의 경우 2007년에 시행된 방문취업제에 의해 거주와 고용 측면에서 비동포 이주노동자와 비교하여 우대를 받고 있으며, 특히 한국 노동시장에 보다 쉽게 접근할 수 있게 되었다(N. H.-J. Kim, 2008; Seol & Lee, 2011).

한편, 한국사회 내에 점차 증가하는 이민자 인구(특히, 결혼이주민)는 다문화주의에 대한 관심과 함께 이들의 통합에 대한 사회적 고민·우려를 불러일으켰다(N.-K. Kim, 2014b). 수년간의 논의 끝에 2007년 '재한외국인 처우 기본법'이 제정되었으며, 뒤이어 수립·발표된 제1차 외국인정책 기본계획은 한국 내 거의 모든 이민자 집단을 포괄

함과 동시에 이민 통제를 넘어 이들의 통합에 강조하였다(Chung, 2014; J. K. Kim, 2011). 그러나 특정 이민자 집단에 대한 정책적 선호·우대가 뚜렷하게 드러났다. 예를 들어, 저숙련 이주노동자보다 결혼이주민을, 그리고 비동포 이주노동자보다 동포 이주노동자를 더욱 선호·우대하는 것으로 나타났다(Watson, 2012a, 2012b).

2. 이주노동자의 사회적 통합과 배제

이상의 제도적 맥락 속에서 한국 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제는 차별적 배제에서 점차 인종에 따른 위계적 통합으로 변화하는 모습을 보이고 있다. 이를 입국 및 거주, 노동시장 접근성, 복지수급, 정치참여, 차별금지 등 다섯 가지 정책영역에서 간략하게 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 입국 및 거주 차원에서 한국의 외국인노동자정책은 단기순환원칙에 따라 저숙련 이주노동자의 장기 체류뿐 아니라 고용계약기간 만료 직후 재입국을 허용하지 않고 있다(이병렬·김희자, 2011; Seol, 2000, 2012). 다만, 고용허가제의 몇 차례 개정을 통해 이들의 체류(고용)기간은 최대 3년에서 4년 10개월로 연장되었고, 재입국(취업) 제한기간 역시 기존 사용자의 요청에 따라 1년에서 3개월로 대폭 단축되었다(최홍엽, 2013). 그러나 보다 안정적인 거주 권리를 보장하는 영주권(F-5)의 획득이나 귀화 등은 엄격한 사회경제적 자격요건들로 인해 사실상 불가능한 것으로 평가받는다. 예를 들어, 영주권을 신청하기 위해서 5년간 합법적으로 연속 거주해야 한다는 자격 조건은 최대 4년 10개월까지만 거주 가능한 이주노동자들에게 신청 가능성 자체를 허용하지 않고 있다.⁸⁾

반면에, 방문취업체 하에 동포 이주노동자는 상대적으로 보다 나은 대우를 받고 있다. 특히, 고용계약의 체결 없이 입국할 수 없는 비동포 노동자와 달리, 이들의 입국과 거주 권리는 고용계약과 상관없이 주어진다. 또한, 정부는 동포 노동자에 한해 영주권 혹은 재외동포(F-4) 비자 신청에 필요한 자격요건을 완화하기도 하였다. 영주권이나 재외동포 비자를 소지한 이민자의 경우 본국에 있는 가족의 초청과 체류가 가능하기 때문에, 동포 이주노동자의 가족결합권 역시 해당 자격으로의 변경을 통해 비교적 쉽

8) 최홍엽(2013)에 따르면, 고용허가제를 통해 외국인근로자(E-9)도 거주(F-2)나 특정활동(E-7) 자격 등과 같이 다른 체류자격으로의 변경을 통해서 영주권이나 귀화 신청자격을 얻을 수 있다. 다시 말해, 거주나 특정활동 자격으로 5년 이상 체류하는 경우 영주권을 신청할 수 있다. 그러나 해당 자격으로의 변경 역시 매우 까다로운 요건(예를 들어, 기술·기능 자격증이나 임금 조건 등)을 충족해야 하기 때문에, 저숙련 이주노동자의 영주권 획득은 현실적으로 불가능에 가깝다고 본다.

게 보장받을 수 있다.

노동시장 접근성 차원에서도 두 집단 간에 뚜렷한 차이를 발견할 수 있다. 고용허가제의 시행 이후 동포와 비동포 집단 모두 공식적으로 근로기준법과 최저임금법 등과 같은 노동관련 법령의 적용을 받는 임금근로자로 인정받고 있다(이병렬·김희자, 2011). 그러나 해당 제도는 여전히 사업장 변경의 자유를 다소간 제한하고 있다(최홍엽, 2013; Seol, 2012). 예를 들어, 고용허가제 하 이주노동자의 경우 최대 4년 10개월의 고용기간 동안 사업장 변경은 최대 5회까지만 허용된다. 그러나 방문허가제 하의 동포 이주노동자는 저숙련 산업부문에서 자유롭게 고용계약을 체결할 수 있으며, 사업장 변경에도 제한이 없다(윤황·김해란, 2011; Seol & Lee, 2011).

한국의 사회보장제도에서 복지수급권은 주로 체류 자격에 의해 결정된다(구인회 외, 2009; A. Kim, 2016). 1990년대 중반까지 생산주의적 특성이 매우 강했던 한국의 복지레짐에서 저숙련 이주노동자(당시 외국인 산업연수생)에 대한 사회적 보호는 사실상 전무했다. 그러나 이들의 인권 침해에 대한 사회적 우려와 비판이 대두되면서 1995년부터 건강보험과 산업재해보상보험에의 가입이 가능해졌으며, 곧이어 국민연금과 고용보험의 가입대상에도 포함되었다. 1990년대 중후반부터 한국의 국가복지 제공이 실질적으로 정착되기 시작했다는 점을 고려했을 때, 이러한 정책적 대응은 상당히 포용적인 것으로 이해할 수 있다.

고용허가제는 이주노동자를 합법적인 근로자로서 인정함으로써 사회보장제도에 대한 법적 권리를 더욱 공식화하였다. 그러나 2005년 건강보험 미적용 이주노동자에 대한 진로비 지원서비스의 실시와 2007년 외국인노동자 지원센터의 설치를 제외하면(강현아, 2009), 2000년대 중반 이후 동포와 비동포 이주노동자와 관련하여 눈에 띄는 정책변화는 거의 찾아볼 수 없다. 같은 기간 동안 한국의 복지 공급체계에서 돌봄 관련 사회서비스가 눈에 띄게 확장되었지만, 저숙련 이주노동자의 거주와 가족결합에 대한 제한적인 권리를 고려했을 때 해당 복지제도의 발전이 이들의 사회적 통합에 기여한 바는 매우 미미한 것으로 보인다. 이에 더해, 제1차와 제2차 외국인정책 기본계획 모두에서 이주노동자의 인권 보호를 넘어 복지수급권에 대한 정책적 관심은 발견하기 어렵다. 교육과 직업훈련, 긴급복지(생계, 의료지원), 보육서비스, 국민기초생활보장 등 다양한 사회복지 및 사회통합 프로그램의 지원대상이 되는 (여성)결혼이주민과 확연히 대조된다(송서순, 2009 참조).

정치참여와 관련하여, 한국정부는 2004년부터 영주권자의 지방선거 참정권을 인정하고 있다(Kong et al., 2010; Seol, 2012). 동포 이주노동자들은 영주권 자격으로의 변경이 상대적으로 쉽기 때문에, 거주자격 변경 이후 지방선거를 통한 정치참여가 다

소간 가능한 것으로 보인다. 반면에, 비동포 이주노동자들이 영주권을 획득할 가능성이 극히 낮다는 점을 감안할 때, 이들의 정치참여 기회는 매우 제한적이다. 마지막으로, 차별금지는 일반적으로 이민자가 다양한 공적 영역에 참여할 수 있는 가능성을 향상시킬 뿐 아니라 기회의 불평등을 완화한다는 점에서 이들의 사회적 통합과 배제에 상당히 중요하다. 그러나 한국사회 내 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 차원 등 모든 형태의 차별을 금지하는 포괄적인 법률은 아직 존재하지 않는다.

이상에서 살펴본 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제를 시기 별로 살펴보면, 다음의 <표 2>와 같다. 특히, 차별적 배제에서 인종에 따른 위계적 통합으로의 변화과정을 핵심적인 제도변화를 기준으로 세분화할 수 있는데, 이는 크게 세 가지 시기, 즉 사회적 통합의 제한적 증진(2000년대 초반), 인종에 따른 위계구조의 형성(2000년대 중반), 인종에 따른 위계구조의 심화(2000년대 후반 이후) 등으로 구분할 수 있다.

<표 2> 한국 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제의 시기별 변화과정

시기	차별적 배제 (1990년대와 2000년대 초반)	인종에 따른 위계적 통합(2000년대 초반 이후)		
		사회적 통합의 제한적 증진	인종에 따른 위계구조의 형성	인종에 따른 위계구조의 심화
핵심 제도	산업연수생제도	고용허가제	방문취업제	1차, 2차 외국인정책 기본계획
주요 변화	'노동자'가 아닌 '산업연수생'으로 서 노동시장 참여	모든 저숙련 이주노동자들에게 '노동자'로서의 법적 지위 부여; 그러나 다른 영역에서의 통합은 제한적	동포 이주노동자에 한해 특례적 지위 부여(특히, 입국 및 거주와 노동시장 접근성 등)	동포 이주노동자의 영주권 또는 귀화 관련 자격요건 완화

IV. 사례분석

1. 통합과 배제의 정치

1) 정치제도적 환경

한국 정치에서 행정부의 수반인 대통령과 입법부인 국회의원의 선거 결과에 따라

정치적 환경은 크게 달라질 수 있다(Hix & Jun, 2009). 예를 들어, 특정 정당 혹은 정당연합이 대통령직과 국회 의석의 과반수를 동시에 쥐고 있는 '단점정부'일 때 전반적인 공공정책과정은 여당에 의해 쉽게 좌지우지될 수 있다. 반면에, 대통령직과 원내 제1당이 각각 다른 정당(연합)이 차지한 '분점정부'의 경우 국회 다수당인 야당이 행정부의 의사결정에 상당한 정치적 영향력을 행사할 가능성이 높다.

민주화 이후 한국 정치는 보수정당과 진보정당 간의 이념적 분열과 경쟁으로 특징 지을 수 있다(Hix & Jun, 2009). 특히, 1990년대 후반 김대중 대통령(1998-2002)의 당선은 사상 최초의 권위주의·보수정권으로부터 진보정권으로의 여야 정권교체를 이뤄냈다(S.-w. Kim, 2009; Ringen et al., 2011). 이후 노무현 대통령(2003-2007)의 당선을 통해 진보정치세력은 그들의 정치적 토대를 더욱 공고히 할 수 있었다. 그러나 17대 국회의원 선거(2004년)를 제외하고, 1990년대와 2000년대 내내 보수정당이 원내 제1당이었던 만큼 두 진보정권의 정치적·정책적 영향력은 상당히 제한될 수밖에 없었다.

진보정권의 10년 집권 이후 이명박 대통령(2008-2012)과 박근혜 대통령(2013-2017)의 보수정권이 재집권하였다. 또한, 18대와 19대 국회의원 선거(2008년과 2012년)에서 보수정당이 국회 다수당을 차지하게 되면서 보수정치세력은 공공정책 결정과정 전반에서 상당한 영향력을 발휘할 수 있었다.

2) 이주노동자를 둘러싼 정치적 역학관계

(1) 사회적 통합의 제한적 증진

한국은 전통적으로 다른 나라로부터의 인구 유입보다 다른 나라로의 유출이 높은 나라였다. 또한, 이민자 인구의 비중이 매우 낮았기 때문에, 한국사회 내 이민이나 이민자에 관한 문제는 그리 중요하게 다루어지지 않았다. 특히, 1990년대 초반부터 지속적으로 추구해온 국제화 전략에도 불구하고, 이에 대한 한국정부의 소극적인 대응은 다소간 강한 인종적 민족주의에 기인한 것으로 보인다(N. H.-J. Kim, 2009; Seol, 2000).

그러나 1990년대와 2000년대 초반 동안 지속적으로 전개된 이주노동자(당시 외국인 산업연수생) 관련 시민운동은 일반 국민들로부터 상당한 지지와 공감대를 이끌어냈다. 이에 따라, 주요 정당들은 외국인 산업연수생의 인권 보호에 대한 정치적 요구를 더 이상 무시할 수 없게 되었다. 특히, 인권변호사 출신 노무현 대통령과의 긴밀한 협

력관계 속에서 관련 시민단체들의 끊임없는 투쟁은 2003년 8월 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 제정으로 이어졌으며, 곧이어 2004년 8월 고용허가제가 시행되었다. 그 이전까지 기업의 이해를 주로 대변했던 한국의 외국인노동자정책은 시민단체와 저숙련 이주노동자의 목소리를 반영함으로써, 이전의 산업연수생제와 비교하여 보다 포용적으로 변하였다. 그러나 고용허가제를 둘러싼 의사결정과정들을 들여다보면 시민단체가 본래 제안한 것만큼 포용적이지는 않았다는 점을 지적할 필요가 있다(N. H.-J. Kim, 2008). 특히, 기존 산업연수생제의 폐지가 2007년까지 연기·유예되면서, 한동안 산업연수생제와 고용허가제가 병행하여 시행되었다. 이는 분점정부(divided government)라는 당시의 정치적 환경에서 비롯된 결과로 이해될 수 있다. 야당이 국회 의석의 과반수를 차지하고 있는 상황에서 주요 경제단체 중 하나인 중소기업협동조합이 상당한 로비를 하였고, 정부와 여당은 입법 통과와 대가로 기존 산업연수생제 폐지의 연기라는 정치적 타협안을 제시·추진할 수밖에 없었다(한겨레, 2003a).

2004년 고용허가제가 시행된 이후, 이주노동자 관련 시민운동은 상당히 찾아드는 모습을 보였다. 비록 이주노동자노동조합 등과 같은 일부 시민단체들이 계속해서 고용허가제에 대한 비판과 함께 보다 진보적인 외국인노동자정책을 요구했지만, 저숙련 이주노동자에게 인권 보호 차원을 넘어 가족결합이나 장기거주 등과 같은 권리를 부여하자는 목소리는 이전과 달리 활발하지 않았다. 우선, 고용허가제 도입이라는 이주노동자 관련 시민운동의 최우선 목표가 충족됨에 따라, 일반 국민뿐 아니라 시민단체들도 더 이상의 관심과 지지를 표하지 않게 되었다(인터뷰 KRO4). 다양한 시민단체들을 하나로 묶어주던 목표가 사라지면서 저숙련 이주노동자와 관련한 여러 사회경제적 문제에 대해서도 점차 의견 충돌이 발생하게 되었다(N. H.-J. Kim, 2008; W.-S. Kim, 2007). 특히, 동포 이주노동자와 관련하여 시민사회는 두 가지 진영, 즉 동포에 대한 우대정책을 실시해야 한다는 의견과 외국인노동자정책을 전반적으로 더욱 개방화해야 한다는 의견으로 나뉘게 되었다.

(2) 인종에 따른 위계구조의 형성

1999년 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(이하 재외동포법)의 제정과 함께 촉발된 '한민족'에 관한 논쟁은 재외동포법의 적용대상에서 제외된 조선족과 고려인에 대한 국민적 공감을 불러일으켰으며,⁹⁾ 많은 시민단체들이 이들의 법적 지위와 권

9) 1997년 아시아 금융위기 직후에 제정된 재외동포법은 재외동포만을 대상으로 하고 있으며, 이들에게 내국인과 거의 동일한 경제적, 사회적 권리를 부여한다. 그러나 초기에 재외동포법

리 향상에 집중하기 시작했다(인터뷰 KR01). 이들은 재외동포법의 합법성에 대한 헌법소원을 제시했고, 헌법재판소는 2001년 이를 위헌으로 판결하면서 2003년 말까지 이의 개정을 명령했다(한겨레, 2003b). 그러나 법무부는 중국과 중앙아시아 국가들의 저숙련 동포들에게 재외동포 비자를 허가하는 대신 이들의 입국, 거주, 노동시장 접근성 등에서 약간의 특혜를 주기로 결정하였다(한겨레, 2003c).

이에 한발 더 나아가, 노무현 정부는 시민사회의 이러한 요구에 대한 정책적 대응으로서 2007년 저숙련 동포만을 대상으로 하는 방문취업제를 도입하였다. 이는 저숙련 동포들이 더 이상 단순히 외국인노동자가 아닌 한민족 디아스포라의 일부로서 여겨지기 시작했음을 시사한다. 특히, 법무부는 방문취업제의 도입과 관련하여 “동포를 단순히 외국인력관리대상이 아니라 포용 대상으로 보는 국민정서에 맞추어 동포정책을 추진할 수 있을 뿐만 아니라, 저출산·고령화 사회에 대비하는 한편, 한민족 네트워크를 강화할 수 있게 되었다”고 밝혔다(법무부, 2006:3). 정부 및 일반 국민의 이러한 인식은 이후에 인종에 따른 사회적 통합의 차별화를 체계화하는데 정당화 근거가 되었다(인터뷰 KR03). 그러나 방문취업제에 대한 시민사회 내부의 평가는 다소 엇갈렸다. 예를 들어, 지구촌동포연대 등과 같은 시민단체들은 이를 재외동포정책의 개선으로 평가한 반면, 이주노동자노동조합 등은 동포와 비동포 이주노동자를 차별하는 또 다른 외국인노동자 정책이라고 비판했다(N. H.-J. Kim, 2008).

한편, 같은 해에 제정된 「재한외국인 처우 기본법」(이하 기본법) 역시 시민사회의 요구와 이해를 반영한 정책결정이었다. 2000년대 초반 한국사회 내 결혼이주민 혹은 결혼이주여성¹이 점차 증가함에 따라 이들의 통합 문제 또한 주목받기 시작했다. 결혼이주민은 저숙련 이주노동자와 달리 장기 거주자로서의 법적 지위를 가지고 있기 때문에, 인종적·문화적으로 동질성이 높은 한국사회에 어떻게 이들을 통합시킬 것인지에 대한 광범위한 고민과 우려가 존재했다. 일부 시민단체들은 이들의 사회적 통합을 옹호하기 위해 다문화주의라는 개념을 적극적으로 사용하였는데, 이는 이주노동자를 위한 인권 프레이밍과 구별되었다(Waston, 2012a, 2012b). 관련 시민단체들과의 수년간의 논의 끝에 정부는 기본법 제정을 통해 소위 “다문화” 사회 환경을 조성하기로 결정했다. 이는 해당 법령의 입법예고에서 다음과 같이 나타났다:

은 한민족에 대한 민족적·인종적 고려뿐 아니라 외국 전문직 종사자와 투자자를 유치하기 위한 경제적 고려를 반영하였기 때문에, 중국이나 중앙아시아 국가들과 같은 저개발국가 출신의 동포는 이의 적용대상에서 배제하였다. 이로 인해 ‘한민족에 관한 논쟁이 발생하였다’(N. H.-J. Kim, 2008; Skrentny et al., 2007).

“[기본법은] … 재한외국인이 대한민국 사회에 빨리 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다”(법무부, 2007:1).

(3) 인종에 따른 위계구조의 심화

2008년에 들어선 이명박 정부는 기본법에 기초하여 ‘제1차 외국인정책 기본계획’(2008-2012, 이하 기본계획)을 수립·발표했다(법무부, 2008). 비록 제1차 기본계획이 다양한 이민자 집단들의 통합을 포괄적으로 고려했음에도 불구하고, 집단에 따른 차별적 분리를 전제하고 있음은 부정하기 어렵다. 다시 말해, 앞선 외국인노동자 정책 변화에서 드러나듯이 인종에 따라 이주노동자의 분리가 지속되었을 뿐 아니라 동포와 비동포 이주노동자 모두 결혼이주민에 비해 상대적으로 배제되는 양상을 보였다. 이와 같은 이주노동자 집단의 상대적 배제는 다음의 세 가지 원인에서 기인한 것으로 보인다. 첫째, 한국사회 내에 저숙련 이주노동자와 이들의 정착이 사회 불안정과 노동시장 경쟁을 야기할 것이라는 부정적 인식이 점차 증가했다. 특히, 2008년 세계금융위기 이후 점점 더 많은 사람들이 저숙련 이주노동자들이 내국인 근로자의 고용 기회를 침해할 뿐만 아니라 한국사회 내 범죄율을 높일 것이라는 우려를 표하였다(중앙일보, 2012).

둘째, 정부의 시각에서 이주노동자에게 더 많은 권리, 예를 들어 장기거주권이나 가족결합권 등을 부여하는 것은 한국의 노동시장과 사회보장제도에 상당한 경제적·재정적 부담으로 인식되었다(인터뷰 KR02 & KR04). 특히, 친기업적 성향의 이명박 정부 하에서 진행된 관련 정책결정과정에서 이들의 인권이나 통합보다는 경제적·산업적 고려가 우선되었다(인터뷰 KR01; 이병렬·김희자, 2011). 이러한 관점은 제1차 기본계획에서 쉽게 발견할 수 있다. 즉, “[저숙련] 외국인의 국내 체류·정착 과정에서 저소득층 전락 또는 국민과의 갈등으로 인한 사회적 비용”이 발생할 수 있기 때문에, “개방을 통한 이익과 비용을 비교형량하여 국가경쟁력 강화에 도움이 되는 방향으로 입국 문호의 개방 대상과 방식을 결정”해야 한다고 명시하고 있다(법무부, 2008:11).

셋째, 이주노동자에 대한 시민운동이 이전에 비해 상당히 약화된 것과 달리 결혼이주여성의 사회적 통합을 강하게 옹호하는 시민단체들이 점차 증가하였고, 이들이 최근 이민자 통합과 관련한 정책담론의 주류로 등장하게 되었다(Chung, 2014; H.-K. Lee, 2008). 우선, 결혼이주민과 이들의 가족은 상당한 규모의 유권자 집단이 되면서, 이명

박 정부와 박근혜 정부, 그리고 보수 정당들은 소위 '다문화 가정'을 그들의 지지 세력으로 포섭하고자 하였다. 이에 따라, 제1차 기본계획을 비롯하여 2008년에 제정된 「다문화가족지원법」 등과 같이 다문화 가정에 초점을 맞춘 복지 및 이민정책들을 적극적으로 도입·시행하였다. 법무부 소속 공무원과의 인터뷰에서도 이를 확인할 수 있다.

“그 때의 관심은 다 결혼이민자였어요. 정치권도 그렇고. [...] 결혼이민자를 잘 해주면, 남편 표를 얻어요. 시부모 있잖아요. 결혼이민자를 잘 해주면, 시부모의 표를 얻어요. [...] 외국인 근로자를 정치인이 잘 해줘도, 돌아오는 건... 표는 없잖아요? [...] 그런데 결혼이민자는 달라요. 가족이 있고, 있잖아요. 그게 상당히 중요한 거예요”(인터뷰 KR03).

이명박 대통령과 박근혜 대통령의 재임기간 동안 두 보수정권과 여당은 단점정부(unified government)라는 정치적 환경 속에서 큰 어려움 없이 자신들의 정치적 이해에 맞게 관련 정책결정을 주도할 수 있었다.

또한, 결혼이주민과 다문화가정의 사회적 통합을 지원·옹호하는 시민단체의 수가 급격하게 증가하였다(윤인진, 2008). 다양한 다문화정책들의 도입·시행과 함께 보수정부는 시민단체들을 다문화정책 전달체계에 관련 사회서비스의 제공자로서 참여하도록 장려했다(Watson, 2012b). 이러한 가운데 경제적, 재정적 어려움을 겪던 많은 시민단체들의 관심과 초점이 본래 저숙련 이주노동자 중심에서 결혼이주여성과 다문화가정 중심으로 확대 혹은 변화하게 되었다(인터뷰 KR03). 흥미롭게도, 최근 이민자 통합정책, 특히 다문화가정에 우호적인 정책방향과 관련하여 정부와 시민사회의 관계는 상당히 협력적, 우호적인 것으로 나타나는데, 이는 외국인노동자 정책결정과정에서 종종 적대적이었던 과거와 매우 대조적이다.

한편, 저숙련 이주노동자의 인종에 따른 위계적 통합이라는 정책방향은 2012년 당시 박근혜 정부 하에 수립된 제2차 기본계획(2013-2017)에서도 거의 변경되지 않았다(법무부, 2012 참조). 비동포 이주노동자의 경우, 2009년 고용허가제 개정과 2012년 성실 외국인근로자 재입국 취업제도 등을 통해 이들의 거주기간이 연장된 것을 제외하고 노동시장 접근성, 복지수급 등과 같은 여타 정책영역에서 눈에 띄는 개선은 없었다(최홍엽, 2013). 여기에는 앞선 언급한 시민사회 내부의 갈등 외에 이주노동자 및 이들의 통합에 대한 일반 대중의 지지가 약화된 것을 그 원인으로 꼽을 수 있다. 대체로 이주노동자는 인권 차원에서 보호받아야 할 임시 노동력으로 간주될 뿐, 한국사회의 통합이 요구되는 거주자로서 인식·인정되고 있지 않다. 법무부 소속 공무원과의 인터

뷰에서도 이러한 점이 잘 드러난다.

“왜 사회 통합의 관심이 없느냐. 처음 3년 단기순환원칙에 의해서 돌아갈 사람들이잖아요. 통합정책이 있을 수가 없죠, 거기에는. 그렇죠? 이분들은 사실은 직장생활 정도 할 수 있는, 3년 동안에 그 정도 [...] 통합이겠죠, [...] 우리 사회 구성원으로서의 그런 통합은 아니다”(인터뷰 KR03).

더욱이, 2008년 진보정권에서 보수정권으로의 정권교체는 위계적 사회통합 체계를 유지·강화하는데 일부 기여한 것으로 볼 수 있다(인터뷰 KR01). 기업이 출신인 이명박 대통령의 친기업적 정서는 이주노동자 당사자들이나 시민단체들보다 기업들의 필요나 이해를 고려·반영하는 방식으로 외국인노동자 정책결정과정에 상당한 영향을 미쳤다(이병렬·김희자, 2011). 특히, 관련 시민단체들은 보수정권과의 정치적 연결과 접근성이 상대적으로 부족했기 때문에 관련 정책과정에 영향력을 거의 행사하지 못하였다.

또한, 일부 이주노동자, 특히 조선족에 의한 범죄와 살인 사건에 대한 선정적인 언론 보도가 빈번히 이루어지면서, 인종적 소수집단 혹은 동포 이주노동자에 대한 내국인의 태도가 동정심에서 무관심으로, 그리고 외국인 혐오로 점차 변화하였다(인터뷰 KR04; 윤인진, 2016). 그러나 비동포 이주노동자와 비교하여, 동포 이주노동자는 이미 지방정치에서 상당히 영향력 있는 정치집단이 되었다(인터뷰 KR02). 특히, 2012년 정부가 동포 이주노동자에 한해 영주권 신청을 위한 자격 조건의 일부를 완화한 이후엔 더욱 그러하다. 한 학자와의 인터뷰에서도 이들의 적극적인 정치참여를 다음과 같이 지적하였다.

“동포들은 조금 다르죠. 동포들은 오히려 보이스를 계속 내고, 지금도 새로운 주장들 하고, 막 나오고. [...] 뭐 이를 테면, 공개적인 컨퍼런스나 세미나 같은 데 와서도 막 발언하고, 이런 경향까지 보이는데, 이주노동자들은 그렇게까진 안 하잖아요. [...] 그 전 과정[2003년 헌법재판소의 ‘재외동포법’ 헌법 불일치 판결]에서 좀 중국 동포들이 이미 조직화가 되어있었고, 또 그 과정을 통해서 ‘야, 한국의 사회는 아, 이런 방식도 있구나’, 헌재랄지 또는 정부 법무부나 노동부에 ‘이렇게 로비를 하거나 압박을 가하면 제도를 바꿀 수 있구나’, 그 경로를 너무나 잘 알고 있더라고”(인터뷰 KR01).

이러한 점에서 정당들은 점차 동포 노동자들의 정치적 요구에 미온적으로 대응하기

어렵게 되었을 뿐 아니라 오히려 적극적으로 영주권과 복지수급 측면에서 이들의 통합을 촉진하기 위한 다양한 정책 공약을 제시했다. 구체적으로, 일부 보수 정치인들은 한국사회의 급격한 저출산·고령화에 대처하기 위해 중국과 중앙아시아 국가 출신 동포 이주노동자들의 정착을 허용해야 한다고 공개적으로 주장했다(중앙일보, 2016).

한편, 복지정치가 심화됨에 따라 한국 복지국가는 지속적인 복지확대 경향을 보여주었다. 이민자 통합정책의 발전과 함께 사회보장제도와 사회서비스에 대한 이민자의 접근성을 둘러싼 정치적 논의가 시작되었다. 특히, 저출산·고령사회 기본계획, 장기요양보험, 보편적 아동돌봄 서비스 등과 같은 돌봄 관련 사회서비스의 발전과 관련하여 이러한 논의가 두드러진다(저출산고령사회위원회, 2015 참조). 그러나 결혼이주여성과 달리, 동포와 비동포 이주노동자 모두 여전히 관련 논의에서 사실상 제외되고 있다. 그동안 정부는 이들에게 의료지원과 외국인노동자 지원센터 등과 같은 지원사업을 일부 시행하였지만, 이러한 정책들은 이들의 사회적 통합 보다는 인권보호 차원에서 이해될 수 있다(법무부, 2007 참조).

3. 정책 아이디어

1) 사회적 통합의 제한적 증진

한국에서 저숙련 이주노동자의 사회적 통합은 전통적으로 크게 두 가지 정책적 유산, 즉 생산주의와 인종적 민족주의 등에 의해 좌우되었다. 특히, 1990년대 초반 산업연수생제의 결정과정을 살펴보면 생산주의적 고려가 가장 우선시된 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 산업연수생제의 도입은 당시 인종적 민족주의에 기초한 폐쇄적 이민정책 기조와 모순됨에도 불구하고 외국인노동자에 대한 기업의 요구를 반영한 것이기 때문이다. 노동자로서의 법적 자격이나 보호를 허용하지 않은 채 외국인 산업연수생의 노동력을 착취하는 것은 다른 무엇보다 경제적·산업적 고려를 최우선시하였던 당시 한국정부의 성장우선전략에 의해 비교적 쉽게 정당화될 수 있었다(Choi, 2013 참조). 그러나 산업연수생제의 제도적 설계에서 인종적 민족주의적 관점이 다소간 강조되었다는 점 또한 주목할 만하다. 이의 핵심 운영원칙 중 하나인 단기순환원칙은 이주노동자들의 정주를 허용하지 않기 위해 계약기간이 만료되면 본국으로 돌아가도록 정하고 있다. 당시에 이민자들은 인종적인 동질성이 높은 한국사회에서 그리 달갑지 않은 존재로 여겨졌기 때문에, 해당 원칙은 일반 대중의 인식에 의해 지지받을 수 있었다(이병렬·김희자, 2011).

외국인 산업연수생에 대한 인권침해 문제에 맞서 시민단체들은 기존 정책적 유산과

대비되는 대안적 정책 아이디어로 국제인권규범을 채택·활용하였다. 많은 기존 연구들이 주장한 바와 같이, 이러한 인권 프레임은 2004년 고용허가제의 도입에 크게 기여하였다(Chung, 2014; D. Kim, 2011; N. H.-J. Kim, 2009). 우선, 인권 프레임은 1970년대와 80년대 민주화운동을 상기시킴으로써 일반 대중의 관심과 지지를 불러일으켰다. 예를 들어, 1995년 네팔 산업연수생들의 명동성당 농성에서 사용된 구호(“우리는 동물이/노예가 아니다”, “나를 때리지 마세요” 등)는 민주화운동의 구호(“우리는 기계가 아니다”, “노동자를 착취하지 말라” 등)에서 비롯된 것이었다(외노협, 2000; Chung, 2014; W.-S. Kim, 2007). 또한, 인권 프레임은 당시 한국사회의 세계화에 대한 욕구를 자극했다. 세계화는 종종 경제협력발전기구(OECD) 등과 같은 선진국 클럽의 일부가 되는 것으로 상징화되었기 때문에(D. Kim, 2011; N. H.-J. Kim, 2009), 한국사회는 국제사회의 관점과 평판에 상당히 민감했다. 이러한 점은 당시 대통령들의 몇몇 발언에서 확인할 수 있다. 예를 들어, 2000년 5월 김대중 대통령(1998-2003)은 산업연수생들의 인권 침해에 관련하여 “인권국가를 지향하는 우리나라로서 부끄럽고 개탄스러운 일”이라고 언급하였다(한겨레, 2000). 또한, 2003년 7월 노무현 대통령은 다음과 같은 대국회 서신을 고용허가제의 입법을 촉구하였다.

“이제 외국인고용허가제 도입은 더 이상 미룰 수 없습니다. 중소기업의 원활하고 합리적인 인력수급을 위해 합법적인 외국인력의 도입이 필요합니다. 코리아드림을 안고 온 외국인 노동, 인력범죄자로 몰아가서는 개방화시대, 인권국가로서 세계에 당당할 수 없습니다”(노무현, 2003).

그러나 고용허가제의 도입이 인권 담론에 의해서만 주도되었다기보다 두 가지 정책 아이디어, 즉 신자유주의와 결합한 생산주의와 인권 간의 치열한 경쟁 속에서 이루어졌음을 지적할 필요가 있다. 시민단체들이 인권 프레임을 이용하여 산업연수생제의 폐지를 꾸준히 주장했음에도 불구하고, 2003년 7월 고용허가제의 도입이 결정되기 전까지 이들의 요구는 산업 경쟁력을 강조하는 기업들의 격렬한 반대에 번번이 좌절되었다(Y. W. Lee & Park, 2005). 특히, 중소기업들은 경제적 비용과 편익의 관점에서 끈질기게 반대 입장을 펼쳤다. 예를 들어, 중소기업협동조합은 2003년 4월 발간한 ‘고용허가제 도입반대 설명자료’를 통해 산업연수생의 인권 침해는 산업연수생제의 제도적 결함에 의한 것이 아니며, 고용허가제가 한국사회와 중소기업에 결코 바람직하지 않음을 지적했다. 특히, 고용허가제가 도입되면 “기업의 인건비 부담이 늘어”나고, “외국인의 노동3권 행사로 가뜰이나 어려운 경영환경을 더욱 어렵게 할 것”이며, “내국인의 실업과 사회복지비용 부담이 심각하게 증가할 것”이라고 주장했다(중소기업협동조합

중앙회, 2003:6-7).

또한, 1997년 아시아 금융위기 이후 확산된 신자유주의는 경제성장과 생산성 중심의 기존 담론에 더욱 힘을 실어주었다. 주로 경제 관료에 의해 주창된 신자유주의는 경제적 효율성과 경쟁력을 강조하면서 노동시장 유연화 혹은 규제완화 등을 수반하는 산업구조조정 정책으로 이어졌다(H. K. Lee, 1999). 이와 같은 사회경제적 상황에서 값싼 외국인 노동력의 착취는 글로벌 경쟁의 심화 속에서 한국의 산업 혹은 가격 경쟁력을 유지하는데 긴요한 것으로 간주되어 정당화되었다(인터뷰 KR02). 이에 더해, 1990년대 후반과 2000년대 초반 정부의 최우선 정책과제는 신자유주의적 정책개혁을 통해 경제위기를 극복하는 것이었기 때문에, 산업연수생들의 인권보호는 우선순위에서 밀릴 수밖에 없었다(N. H.-J. Kim, 2008 참조).

2) 인종에 따른 위계구조의 형성 및 심화

생산주의와 경제성장 담론은 진보정권 10년 동안 인권 담론에 잠시 압도되는 모습을 보였지만, 이내 저숙련 이주노동자와 관련한 공공정책 결정과정에서 상당한 영향력을 보여주었다. 특히, 2000년대 후반 정치경제적 환경의 변화(예를 들어, 2008년 세계금융위기의 발발과 친기업 성향의 이명박 대통령 취임 등)는 이의 정당성을 다시금 강화시켰다. 경제·산업 중심의 프레이밍이 공공정책 결정과정의 중심이 된 것과 대조적으로, 인권 프레이밍에 대한 지지는 점차 약화되었다(인터뷰 KR01). 외국인노동자 정책의 단기순환 및 정주화 금지 원칙이 최근 관련 개정(2012년 성실 외국인근로자 재입국 취업제도 등)을 통해 사실상 폐지되었다는 평가를 받고 있음에도 불구하고(최홍엽, 2013), 한국사회와 관련 산업에 미칠 경제적·재정적 부담에 대한 사회적 우려를 이유로 정부 및 관련 부처는 해당 원칙을 여전히 고수하고 있다(인터뷰 KR03). 이러한 관점은 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020)에서도 발견할 수 있는데, 해당 기본계획은 저숙련 이주노동자들이 고령화되었을 때 복지에 의존할 가능성이 높음을 지적한다(저출산고령사회위원회, 2015).

그동안 한국 이민레짐은 개방적으로 변화했을 뿐 아니라 인종적 민족주의의 내포가 확장됨으로써 인종주의화되기도 하였다. 특히, 1999년 도입된 재외동포법의 변화과정은 한국의 인종적 민족주의가 어떻게 변화했는지를 잘 보여준다. 그동안 외국 국적을 가진 이들을 모두 배제하였던 한국의 인종적 민족주의는 재외동포법의 도입과 함께 한국의 경제 발전과 국가경쟁력 강화에 기여할 수 있는 이들을 선별적으로 포함시키는 방식으로 이해되기 시작했다(인터뷰 KR01; Park & Chang, 2005; Seol & Skrentny, 2009a). 그러나 이내 많은 시민단체들은 이러한 선별적 방식에 이의를 제

기함으로써 인종적 민족주의의 내포를 더욱 확대하고자 하였다. 특히, 조선족과 고려인은 일제강점기 시절(1910-1945) 한국인 이민자의 후손이라는 점을 지적하면서, 이들을 의도적으로 배제한 재외동포법은 한민족의 역사적 맥락을 무시한 정책이라고 비판했다(인터뷰 KR01).

이러한 시민단체들의 지속적인 요구에 대응하여 노무현 정부는 조선족과 고려인을 재외동포로 인정·수용하기로 결정했다. 그러나 재외동포법의 차별적 요소를 제거하는 것이 아닌 방문취업제라는 새로운 외국인노동자 정책을 도입하는 방식을 택하였다. 일부 시민단체들의 비판에도 불구하고(N. H.-J. Kim, 2008), 인종적 민족주의의 내포가 점차 확대됨에 따라 인종에 따른 저숙련 이주노동자의 분리는 정당화될 수 있었다(인터뷰 KR04). 최근 저출산·고령화라는 인구학적 위기 속에서 조선족과 고려인을 포함한 재외동포 관련 정책발전은 이들의 사회적·경제적 비용이 상대적으로 낮을 수 있다는 가정에 기초하고 있다(법무부, 2008; 중앙일보, 2016). 다시 말해, 재외동포는 다른 문화적·인종적 배경을 가진 이들에 비해 사회 불안정을 덜 야기할 뿐 아니라 한국 사회로의 통합을 위한 경제적 비용 역시 비교적 낮을 것이라는 가정이다.

한편, 2000년대 중반 이후 한국의 이민자 통합정책은 다문화주의라는 대안적 담론에 의해 주도되었다. 시민단체들에 의해 처음 사용되기 시작한 해당 용어는 본래 모든 이민자 집단의 사회적 통합을 포괄하였다. 그러나 정부는 이를 소위 다문화가정(결혼이주여성과 이들의 가족)의 사회적 통합에 한정하여 사용하였다(인터뷰 KR02, KR03 & KR04). 예를 들어, 2008년 제정된 「다문화가족지원법」은 “다문화가족 구성원 …(중략)…의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함”을 목적으로 하고 있으며, 다문화가족을 “결혼이민자”(혹은 외국인)과 대한민국 국민으로 이루어진 가족으로 규정한다(「다문화가족지원법」 제1조).

한국사회의 인종적 민족주의에 강한 도전이 될 수 있음에도 불구하고, 놀랍게도 다문화주의는 보수정치세력에 의해 주창되었을 뿐 아니라 심각한 정치적 논쟁이나 갈등 없이 관련 정책결정과정에서 쉽게 녹아들었다. 당시 단점정부라는 정치적 환경에 더해, 이는 보수정권의 다문화주의 프레임에 기인한 것으로 볼 수 있다. 즉, 다문화정책은 생산주의나 민족주의와 같은 정책적 유산과 대척되는 것이 아니라 오히려 적절하게 상응할 수 있다는 점을 강조하였다. 우선, 인종적 민족주의 차원에서 한국식 다문화주의는 결혼이주여성을 대한민국 국민의 배우자이자 어머니, 그리고 잠재적 귀화국민으로 정의한다(Watson, 2012a, 2012b). 이들은 한국가정 내 전통적인 여성 역할을 수행할 것으로 기대되기 때문에, 한국의 민족정체성과 전통에 심각한 위협을 가할 것으로 여겨지지 않는다. 이러한 전제는 일부 복지프로그램의 수급자격요건에서도 쉽게 찾을 수

있다. 예를 들어, 한국 내 이민자 집단 중 결혼이주여성만이 유일하게 국민기초생활보장제도에 대한 수급권을 가진다. 그러나 대한민국 국적을 가진 아이를 양육하지 않는 경우 이들의 수급권은 제한된다. 또한, 생산주의적 차원에서 다문화주의는 한국사회에 문화적 다양성을 가져옴으로써 한국의 국가경쟁력에 크게 기여하는 것으로 여겨진다. 따라서 다문화정책은 문화적·인종적 다양성을 존중하는 국가로서의 국제적 명성을 얻을 수 있을 뿐만 아니라 다문화가정의 아이들을 미래의 글로벌 리더로서 육성할 수 있다는 관점에서 정당화되고 있다(법무부, 2012).

4. 소결론

앞서 제시한 분석틀, 즉 행위자(행동)와 아이디어(담론), 그리고 제도변화 등의 관계에 따라 한국 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제에 관한 본 연구의 분석결과를 요약하면, 다음의 <표 3>과 같다. 우선, 통합과 배제의 정치(행위자 및 핵심 행동) 차원에서 2004년 고용허가제의 도입에 핵심적인 역할을 담당했던 이주노동자 관련 시민운동의 정치적 영향력은 이후 관련 정책과정에서 크게 약화된 모습을 보였는데, 이는 일차적으로 시민사회 내부의 재외동포에 대한 견해 차이 및 갈등에서 비롯된 것이다. ‘한민족’에 관한 사회적 논쟁과 함께 조선족과 고려인의 처우 개선을 옹호하는 시민단체의 정치적 목소리가 대중적 지지를 받게 되었고, 이는 2007년 방문취업제의 시행으로 이어졌다. 다시 말해, 고용허가제 이후 시민단체들의 정치적·정책적 옹호대상이 점차 세분화되었고, 일반(비동포) 이주노동자에 대한 정치적·정책적 관심을 자연스럽게 줄어든게 되었다.

또한, 2000년대 후반부터 친기업 성향의 보수정권이 집권하면서, 이주노동자의 사회적 통합과 관련하여 눈에 띄는 정책 변화는 일어나지 않았다. 오히려 동포 이주노동자와 다문화가정 등을 이들의 정치적 지지 세력으로 포섭하기 위해 이들을 중심으로 한 이민자 통합정책(다문화정책)을 강조하기 시작했다. 정부 부처들의 이해관계와 다문화 관련 시민단체들의 증가 등도 이에 기여하였다. 이로 인해 일련의 이주노동자 관련 정책과정에서 동포 이주노동자의 사회적 통합 문제가 비동포에 비해 더 중요하게 다루어지게 되었다.

정책 아이디어 및 담론 차원에서 살펴보면, 이주노동자에 대한 기존의 차별적 배제 체계는 한국사회의 두 가지 정책적 유산, 즉 생산주의와 인종적 민족주의 등에 의해 형성·유지되었다. 그러나 인권이라는 대안적 담론을 통해 시민단체들은 이들의 권리 향상에 대한 정치적·대중적 지지를 받을 수 있었고, 이는 기존 산업연구생제의 폐지

와 고용허가제의 도입에 크게 기여하였다. 그럼에도 불구하고, 여전히 생산주의와 인종적 민족주의가 강한 한국사회에서 국제인권 담론만으로 저숙련 노동력 이상의 사회적 통합을 이끌어내기에는 역부족이었다.

이러한 가운데 일부 시민단체들은 ‘한민족’과 ‘재외동포’의 대상으로 조선족과 고려인까지 고려되어야 함을 주장하면서, 인종적 민족주의의 내포를 확장하였다. 이를 통해 동포 이주노동자만을 대상으로 한 방문취업제 시행의 정당성을 확보할 수 있었다. 또한, 2000년대 중반 이후 이민정책의 핵심 담론으로 등장한 다문화주의는 본래 모든 이민자 집단의 사회적 통합을 포괄하는 아이디어였지만, 보수정치세력에 의해 한국사회의 정책적 유산인 생산주의와 인종적 민족주의의 관점에서 재정의되었다. 이러한 ‘한국적’ 다문화주의는 결국 이민자 집단 및 인종에 따른 위계적 통합체계의 형성에 상당한 영향을 미쳤다.

이상의 분석결과를 정리해보면, 이주노동자의 차별적 배제에서 인종에 따른 위계적 통합으로의 변화를 야기한 주요 원인은 통합과 배제의 정치, 그리고 여러 정책 아이디어 간의 상호작용 등을 꼽을 수 있다. 구체적으로, 진보정치세력과 시민사회는 인권과 다문화주의와 같은 대안적 담론을 통해 저숙련 이주노동자와 관련한 여러 이슈에 대한 일반 대중의 공감대와 지지를 얻음으로써, 이들의 사회적 통합에 긍정적으로 기여했다. 반면에, 보수정치세력과 기업은 생산주의와 인종적 민족주의와 같은 정책적 유산을 고수함과 동시에 대안적 아이디어, 특히 다문화주의를 재정의함으로써, 인종에 따른 분리를 강하게 주장했다. 이러한 행위자와 아이디어 간 갈등과 경쟁, 그리고 상호작용을 통해 저숙련 이주노동자는 점차 한국사회로 통합될 수 있었다. 그러나 동시에 이들의 통합 정도는 인종(동포와 비동포)에 따라 위계적으로 구분되었다.

〈표 3〉 한국 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제의 변화과정에 대한 분석 결과

시기	행위자: 핵심 행동(주장)	핵심 아이디어 및 담론	핵심 제도변화
사회적 통합의 제한적 증진	진보정권·정당과 시민사회단체: 산업연수생제도의 폐지 및 고용허가제의 도입 찬성	국제인권 담론 (대안적 아이디어): 민주화 운동의 상기와 함께 세계화에 대한 욕구의 자극	고용허가제: 모든 저숙련 이주노동자에게 ‘노동자’로서의 법적 지위 부여; 그러나 다른 정책영역에서의 통합은 제한적
	보수정당과 경제단체: 산업연수생제도의 유지 및 고용허가제의 도입 반대	경제성장 담론 (정책적 유산): 한국사회와 기업의 경제적 비용부담(경쟁력)에 대한 강조	

시기	행위자: 핵심 행동(주장)	핵심 아이디어 및 담론	핵심 제도변화
인종에 따른 위계구조의 형성	동포 관련 시민사회단체: 재외동포법의 확대 적용 (저숙련 동포까지 포함)	한민족 담론 (정책적 유산): 중국 및 구소련 출신의 동포에 대한 상대적 차별 완화	방문취업제: 저숙련 동포에 한해 특례적 지위(입국/거주, 노동시장 접근성 차원) 부여
	진보정권·정당: 저숙련 동포의 재외동포 인정 (재외동포법의 제한적 확대)	경제성장 담론: 국가경쟁력 강화에 기여할 수 있는 동포의 선별적 포함	
인종에 따른 위계구조의 심화	보수정권·정당과 다문화 관련 시민사회단체: 다문화가족 중심의 지원 확대	다문화 담론 (대인적 아이디어): 경제성장 담론(문화적 다양성을 통한 국가경쟁력 강화)과 한민족 담론(한국인의 어머니 또는 잠재적 귀화국민)과 상응	1차, 2차 외국인 정책 기본계획: (다문화가족 중심 다문화정책 형성·확대) 저숙련 동포의 영주권 또는 귀화 관련 자격요건 완화; 반면에, 비동포 이주노동자에 대한 통합의 진전에 대한 고려는 부재
	동포 관련 시민사회단체: 저숙련 동포의 법적 지위와 권리 향상	한민족 및 경제성장 담론: 한국사회와 기업의 경제적 부담에 대한 사회적 우려 지속; 또한, 상대적으로 적은 저숙련 동포의 사회적 비용에 대한 강조(특히, 저출산·고령화 문제와의 대처 차원)	

V. 결론 및 함의

본 연구는 지난 20여 년간 저숙련 이주노동자와 관련한 복지 및 이민정책 결정과정을 추적·분석함으로써 이들의 사회적 통합과 배제를 담론적 제도주의 관점에서 설명하였다. 본 연구의 분석결과는 관련 연구 분야에 다음과 같은 이론적·실증적 함의를 갖는다. 첫째, 법적 시민권이 없는 이들의 사회적 통합에 대한 분석은 시민권 혹은 성원권의 두 가지 측면, 즉 형식적 차원의 법적 지위와 내용적 차원의 권리와 의무 사이에 역동적, 양방향적인 상호작용이 있다는 점을 분명히 보여준다. 다시 말해, 이들 두 측면은 서로 독립적으로 존재하는 것이 아니라 연결되어 있을 뿐 아니라 경우에 따라

보완적으로 작용한다. 예를 들어, 2007년 방문취업제의 도입 이후 동포 이주노동자의 영주권 취득이나 귀화가 용이해짐에 따라 점차 많은 이들이 지역정치에 참여할 수 있게 되었다. 이들의 정치참여는 다시 다양한 정책영역(예를 들어, 입국 및 거주, 노동시장 접근성, 복지수급 등)에서의 권리 개선·강화로 이어지고 있다.

둘째, 본 연구는 담론적 제도주의에 기초한 분석틀을 제시하였으며, 해당 분석틀 내에 정치제도 내 행위자 간 역학관계와 정책 아이디어의 상호작용을 결합하였다. 저숙련 이주노동자와 관련한 정책변화를 분석한 기존의 연구들이 정책결정과정에서 나타나는 행위자들 간 역학관계에만 집중한 나머지 종종 이들의 정치적 주장이나 이해는 이미 주어진 것 혹은 고정된 것으로 가정한 측면이 없지 않다. 이로 인해 어떤 정책의 형성이나 행위자들 간의 상호작용을 충분히 설명하는데 어려움이 있을 수 있었다. 예를 들어, 보수정권·정당이 다문화가족에 대한 정책적 혜택의 다양화와 동포 이주노동자에 대한 영주권 취득요건 완화 등과 같은 정책을 강하게 주장한 것에 대해 그들의 정치적 목표(합리적 선택 제도주의)라는 관점에서 설명 가능한 부분이 있지만, 한국사회의 인종적·문화적 단일성(역사적, 사회학적 제도주의)을 고려하면 쉽게 설명되지 않는 부분이 존재하였다.

이러한 점에서 담론적 제도주의의 관점은 정책 아이디어를 중심으로 한 담론적 상호작용을 분석하도록 함으로써, 왜 특정 행위자가 특정 정책변화를 지지하거나 반대했는지, 왜 특정 행위자의 관련 문제인식과 정책선호가 변화했는지, 그리고 왜 특정 정치적 주장은 일반 대중의 지지를 얻은 반면에 다른 주장은 그렇지 못했는지 등을 적절하게 설명하는 데 도움이 되었다. 예를 들어, 과거 보수정권·정당이 인종적 민족주의를 인종적·문화적 단일성 차원에서 정의함으로써 외국 국적 인구(동포와 일반 저숙련 이주노동자, 결혼이주민 등)에 대한 호의적인 정책변화에 부정적이었지만, 저출산·고령화 심화로 인한 국가경쟁력에 대한 우려가 나타나면서 인종적 민족주의의 내포를 확장하는 방식으로 특정 이민자 집단(저숙련 동포와 결혼이주민 등)에 대한 우대정책을 주창하게 되었다는 점을 지적할 수 있다. 또한, 대중적 지지와 관련하여, 2004년 고용허가제의 도입 당시 일반 대중은 국제인권규범에 기초한 정책변화에 호응했지만, 2000년대 후반 세계금융위기로 인해 악화된 한국경제상황 속에서 인권 담론은 큰 대중적 지지를 얻을 수 없었다는 점 역시 설명될 수 있다.

마지막으로, 본 연구는 한국 저숙련 이주노동자의 사회적 통합과 배제를 분석하는데 여러 관련 정책영역을 포괄했을 뿐 아니라 이들의 역사적 변화까지 함께 담아내고자 하였다. 많은 사례연구들이 이민자들의 법적 지위와 권리를 열거하거나 이민정책 변화만을 중심으로 이들의 사회적 통합을 설명하였다. 예를 들어, 최근 다문화주의 또는

다문화정책의 발전에도 불구하고 이민자의 사회적 통합과 배제가 다소간 차별적인 형태로 나타나고 있는데, 이는 다문화주의 또는 다문화정책이 한국의 국가경쟁력 또는 인종적 민족주의의 관점에서 추진되고 있다는 점에 기인함을 비판적으로 지적하기도 하였다(N.-K. Kim, 2014a, 2014b; Watson, 2012a, 2012b). 그러나 본 연구는 이민자의 사회적 통합과 배제를 설명하는데 단순히 이민레짐 또는 이민정책만이 아니라 복지레짐의 차원까지 고려해야 함을 강조하였다. 즉, 저숙련 이주노동자 관련 정책과정에서 한국 국가경쟁력이나 기업의 경제적 부담 등에 관한 논의는 생산주의에 기반한 한국 복지레짐의 역사적 맥락을 반영하고 있는 것임을 밝혔다. 또한, 이들 선행연구들은 한국식의 다문화주의가 다문화가족과 저숙련 이주노동자 사이의 차별을 만들어냈다는 주장을 설득력 있게 제시하고 있는데, 본 연구는 이에 더해 저숙련 이주노동자들 사이, 즉 동포와 비동포 집단 사이의 위계구조가 형성되는 데에도 영향을 미쳤다는 점은 주장하였다. 다시 말해, 이민자들의 사회적 통합과 배제가 복지레짐과 이민레짐의 교차점으로서 고정적이기 보다 오히려 역동적이라는 가정 하에 이를 적절하게 설명하기 위해서는 변화하는 사회경제적 맥락 속에서 한국의 복지레짐과 이민레짐이 역사적으로 어떻게 발전, 변화하고 있는지에 대한 명확한 이해가 요구된다는 점을 강조할 필요가 있다.

한편, 본 연구는 복수의 정책결정과정과 관련 사건으로 구성된 거시적 결과물(즉, 저숙련 이주노동자의 사회적 통합)을 포괄적·역사적 관점에서 분석했다는 데 그 의의가 있다. 그러나 이와 같은 단일사례분석은 분석결과와 일반화 가능성이나 간결성이 다소 부족할 수 있다. 특히, 이민자의 사회적 통합과 배제는 해당 나라의 사회적, 경제적, 정치적 맥락에 따라 다를 수밖에 없기 때문에, 한국의 저숙련 이주노동자라는 단일 사례에 대한 분석결과를 다른 국가들이나 다른 이민자 집단들(예를 들어, 결혼이주민, 전문직 외국인력, 난민, 불법체류 외국인 등)로 확대해석하는데 신중할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 본 연구에서 제시한 다차원적 분석틀을 활용하여 여타 사례에 대한 후속 연구를 실시함으로써, 이의 일반화 가능성과 간결성 문제를 개선할 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 강현아. 2009. “이주노동자 자녀의 사회권에 대한 논쟁.” 《아동과 권리》, 13(1): 57-85.
- 고혜원·이철순. 2004. “외국인 고용허가제 도입과정.” 《한국정책학회보》, 13(5):

17-43.

- 구인회·손병돈·엄기욱·정재훈·이수연. 2009. “외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로.” 《보건사회연구》, 29(2): 126-150.
- 김태일·이주하·최영준. 2016. “복지국가연구의 과거 현재 그리고 미래.” 《정부학연구》, 22(3): 29-66.
- 노무현. 2003. “제241회 임시국회 개회에 즈음한 대국회 서신.” 《노무현대통령연설문집 제1권 7월》, 7월 2일.
- 법무부. 2006. “동포 자유방문 허용, 취업범위 확대!”
- _____. 2007. 《국가인권정책 기본계획(2007-2011)》.
- _____. 2008. 《제1차 외국인정책 기본계획(2008-2012)》.
- _____. 2012. 《제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)》.
- 설동훈. 2003. “한국의 외국인 노동운동, 1993-2003년: 이주노동자의 저항의 기록.” 《진보평론》, 17: 246-269.
- 송서순. 2009. “결혼이주여성의 법적보호에 관한 고찰.” 《유럽헌법연구》, 6: 289-320.
- 외노협. 2000. 《외국인 산업기술연수생 인권백서: 인권침해의 현장보고서》. 서울: 외국인노동자대책협의회.
- 윤인진. 2008. “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로.” 《한국사회학》, 42(2): 72-103.
- _____. 2016. “다문화 소수자에 대한 국민인식의 지형과 변화.” 《디아스포라연구》, 10(1): 125-154.
- 윤황·김해란. 2011. “한국거주 조선족 이주노동자들의 법적·경제적 사회지위 연구.” 《디아스포라연구》, 5(1): 37-60.
- 이병렬·김희자. 2011. “한국이주정책의 성격과 전망.” 《경제와사회》, 90: 320-362.
- 이병하. 2013. “한국과 일본의 외국인 노동자 정책과 외국인 노동자 운동: 이중적 시민사회와 정치적 기회구조.” 《기억과 전망》, 29: 264-306.
- _____. 2016. “한국과 일본의 이민자 통합정책: 국가-사회 관계의 관점에서.” 《동서연구》, 28(1): 203-232.
- 이혜경. 2006. “한국 사회복지제도의 전개-경제성장, 민주화, 그리고 세계화를 배경으로.” 이해경·다케가와 쇼고. 《한국과 일본의 복지국가레짐 비교연구》, 23-59. 서울: 연세대학교 출판부.
- 이혜경. 2008. “한국 이민정책의 수렴현상: 확대와 포섭의 방향으로.” 《한국사회학》,

- 42(2): 104-137.
- 전영평·한승주. 2006. “소수자로서 외국인노동자: 정책 갈등 분석.” 《한국행정연구》, 15(2): 157-184.
- 전용호. 2015. “노인 돌봄서비스의 전달체계에 관한 연구: 공공부문 인력과 공급자의 관점을 중심으로.” 《보건사회연구》, 35(2): 347-379.
- 저출산고령사회위원회. 2015. 《제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020)》.
- 중소기업협동조합중앙회. 2003. “고용허가제 도입반대 설명자료.” 서울: 중소기업협동조합중앙회.
- 《중앙일보》. 2012. “한국 떠나라” 백인 학원강사 미행해 집 앞서...”. 4월 21일.
- _____. 2016. “김무성 “저출산 컨트롤 타워는 총리가...조선족 대거 받자””. 1월 30일.
- 최영준. 2011. “한국 복지정책과 복지정치 발전: 생산주의 복지체제의 진화.” 《아시아연구》, 54(2): 7-41.
- 최홍엽. 2013. “외국인근로자의 장기간 고용과 법적쟁점.” 《노동법학》, 48: 419-455.
- 하연섭. 2002. “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴.” 《한국행정학보》, 36(4): 339-359.
- _____. 2006. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 《행정논총》, 44(2): 217-246.
- 《한겨레》. 2000. “‘외국인노동자 대책 마련’/김 대통령, 당에 지시.” 5월 1일.
- _____. 2003a. “외국인 고용허가제 국회통과/산업연수생제와 병행 실시...복송금 새특검법은 부결.” 8월 1일.
- _____. 2003b. “토론과 논쟁/제외동포법 개정안 ‘차별’ 해소나 정당화냐.” 11월 18일.
- _____. 2003c. “법무부 개정안 살펴보니/1922년 이전 중·러 이주자 후손 등 재외동포법 자유왕래 혜택서 제외.” 12월 18일.
- Béland, Daniel. 2005. “Ideas and social policy: An institutionalist perspective.” *Social Policy & Administration*, 39(1): 1-18.
- Béland, Daniel, & Cox, Robert Henry. 2011. “Ideas and politics.” In Daniel Béland & Robert Henry Cox (Eds.), *Ideas and politics in social science research* (pp. 3-20), Oxford: Oxford University Press.
- Boswell, Christina. 2007. “Theorizing migration policy: Is there a third way?.” *The International Migration Review*, 41(1): 75-100.
- Brubaker, William Rogers. 1992. *Citizenship and nationhood in France and*

- Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bryman, Alan. 2016. *Social Research Methods (5th edition)*. Oxford: Oxford University Press.
- Carmel, Emma, Alfio Cerami, & Papadopoulos, Theodoros (Eds.). 2012. *Migration and welfare in the new Europe: social protection and the challenges of integration*. Bristol: Policy Press.
- Castles, Stephen, Hein de Haas, & Miller, Mark J. 2014. *The age of migration: International population movements in the modern world (fifth edition)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Choi, Young Jun. 2013. "Developmentalism and productivism in East Asian welfare regimes." In Misa Izuhara (Ed.), *Handbook on East Asian Social Policy* (pp. 207-225). Cheltenham: Edward Elgar.
- Chung, Erin Aeran. 2014. "Japan and South Korea: Immigration control and immigrant incorporation." In James F. Hollifield, Philip L. Martin, & Pia M. Orrenius (Eds.), *Controlling immigration: A global perspective (third edition)* (pp. 399-421). Stanford: Stanford University Press.
- Cox, Robert Henry. 2004. "The path-dependency of an idea: Why Scandinavian welfare states remain distinct." *Social Policy & Administration*, 38(2): 204-219.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- _____. 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Estévez-Abe, Margarita, & Kim, Yeong-Soon. 2014. "President, prime ministers and politics of care - Why Korea expanded childcare much more than Japan." *Social Policy & Administration*, 48(6): 666-685.
- Freeman, Gary P. 1995. "Modes of immigration politics in liberal democratic states." *The International Migration Review*, 29(4): 881-902.
- _____. 2006. "National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies." *West European Politics*, 29(2): 227-247.
- Gough, Ian. 2004. "East Asia: the limits of productivist regimes." In Ian Gough, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter

- Davis, Graham Room (Eds.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts* (pp. 169-201). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. 1996. "Political science and the three new institutionalisms." *Political studies*, 44(5): 936-957.
- Hay, Colin. 2011a. "Ideas and the construction of interests." In Daniel Béland & Robert Henry Cox (Eds.), *Ideas and politics in social science research* (pp. 65-82). Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2011b. "Interpreting Interpretivism Interpreting Interpretations: The New Hermeneutics of Public Administration." *Public Administration*, 89(1): 167-182.
- _____. 2016. "Good in a crisis: the ontological institutionalism of social constructivism." *New Political Economy*, 21(6): 520-535.
- Hix, Simon, & Jun, Hae-Won. 2009. "Party behavior in the parliamentary arena: The case of the Korean National Assembly." *Party Politics*, 15(6): 667-694.
- Holliday, Ian. 2000. "Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia." *Political studies*, 48(4): 706-723.
- _____. 2005. "East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism?." *Policy & Politics*, 33(1): 145-162.
- Hollifield, James F., Philip L. Martin, & Orrenius, Pia. 2014. "The dilemmas of immigration control." In Jame F. Hollifield, Philip Martin, & Pia Orrenius (Eds.), *Controlling immigration: A global perspective (third edition)* (pp. 3-34). Stanford: Stanford University Press.
- Hwang, Gyu-jin. 2011. "New global challenges and welfare state restructuring in East Asia: continuity and change." In Gyu-jin Hwang (Ed.), *New welfare states in East Asia: Global challenges and restructuring* (pp. 1-14). Cheltenham: Edward Elgar.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider., & de Leon, Peter. 2007. "Social Construction and Policy Design." In Paul A. Sabatier (Ed). *Theories of the Policy Process* (pp. 93-126). Colorado: Westview Press.
- Kim, Anna. 2016. "Welfare policies and budget allocation for migrants in South Korea." *Asian and Pacific Migration Journal*, 25(1): 85-96.

- Kim, Denis. 2011. "Promoting migrants' rights in South Korea: NGOs and the exactment of the Employment Permit System." *Asian and Pacific Migration Journal*, 20(1): 55-78.
- Kim, Gyuchan. 2017. "The patterns of 'care migrantisation' in South Korea." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(13): 1-17.
- Kim, Hyuk-Rae, & Oh, Ingyu. 2011. "Migration and Multicultural Contention in East Asia." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(10): 1563-1581.
- Kim, Joon K. 2005. "State, Civil Society and International Norms: Expanding the Political and Labor Rights of Foreigners in South Korea." *Asian and Pacific Migration Journal*, 14(4): 383-418.
- _____. 2011. "The politics of culture in multicultural Korea." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(10): 1583-1604.
- Kim, Jin Wook, & Choi, Young Jun. 2013. "Farewell to old legacies? The introduction of long-term care insurance in South Korea." *Ageing and Society*, 33(5): 871-887.
- Kim, Nam-Kook. 2014a. "Justifying grounds for multicultural policies in Korea: universal human rights versus benefits of diversity." *Citizenship Studies*, 18(6-7): 724-740.
- _____. 2014b. "Multicultural challenges in Korea: The current stage and a prospect." *International Migration*, 52(2): 100-121.
- Kim, Nora Hui-Jung. 2008. "Korean immigration policy changes and the political liberals' dilemma." *The International Migration Review*, 42(3): 576-596.
- _____. 2009. "Framing multiple others and international norms: the migrant worker advocacy movement and Korean national identity reconstruction." *Nations and Nationalism*, 15(4): 678-695.
- Kim, Sookyung. 2012. "Racism in the Global Era: Analysis of Korean Media Discourse around Migrants, 1990-2009." *Discourse & Society*, 23(6): 657-678.
- Kim, Sung-won. 2009. "Social changes and welfare reform in South Korea: In the context of the late-coming welfare state." *International Journal of Japanese Sociology*, 18: 16-32.

- Kim, Woo-Seon. 2007. *Church and Civil Society in Korea after Democratization: The NGOs' Activism for Migrant Workers*. Doctoral Dissertation. University of California, San Diego, USA.
- Kong, Dongsung, Kiwoong Yoon, & Yu, Soyung. 2010. "The Social Dimensions of Immigration in Korea." *Journal of Contemporary Asia*, 40(2): 252-274.
- Koopmans, Ruud, & Statham, Paul. 2000. "Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach." In Ruud Koopmans & Paul Statham (Eds.), *Challenging immigration and ethnic relations politics: comparative European perspectives* (pp. 13-56). Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, Ruud, Paul Statham, Marco Giugni, & Passy, Florence. 2005. *Contested Citizenship : Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Korpi, Walter. 1983. *The democratic class struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- _____. 2003. "Welfare-state regress in Western Europe: Politics, institutions, globalization, and Europeanization." *Annual Review of Sociology*, 29(1): 589-609.
- Kwon, Soonman, & Holliday, Ian. 2007. "The Korean welfare state: a paradox of expansion in an era of globalisation and economic crisis." *International Journal of Social Welfare*, 16(3): 242-248.
- Lee, Hye-Kyung. 2008. "International marriage and the state in South Korea: focusing on governmental policy." *Citizenship Studies*, 12(1): 107-123.
- Lee, Hye Kyung. 1999. "Globalization and the emerging welfare state - the experience of South Korea." *International Journal of Social Welfare*, 8(1): 23-37.
- Lee, Yean-Ju. 2011. "Overview of trends and policies on international migration to East Asia: Comparing Japan, Taiwan and South Korea." *Asian and Pacific Migration Journal*, 20(2): 117-131.
- Lee, Yong Wook, & Park, Hyemee. 2005. "The politics of foreign labor policy in Korea and Japan." *Journal of Contemporary Asia*, 35(2): 143-165.
- Lim, Timothy C. 1999. "The Fight for Equal Rights: The Power of Foreign

- Workers in South Korea.” *Alternatives*, 24: 329-359.
- _____. 2003. “Racing from The Bottom in South Korea?: The Nexus Between Civil Society and Transnational Migrants.” *Asian Survey*, 43(3): 423-442.
- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, & Taylor, J. Edward. 1998. *Worlds in motion : understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- Park, Jung-Sun, & Chang, Paul Y. 2005. “Contention in the construction of a global Korean community: The case of the Overseas Korean Act.” *Journal of Korean Studies*, 10(1): 1-27.
- Park, Keumjae. 2014. “Foreigners or Multicultural Citizens? Press Media’s Construction of Immigrants in South Korea.” *Ethnic and Racial Studies*, 37(9): 1565-1586.
- Peng, Ito, & Wong, Joseph. 2008. “Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy.” *Politics & Society*, 36(1): 61-88.
- Phillips, Nelson, Thomas B. Lawrence, & Hardy, Cynthia. 2004. “Discourse and Institutions.” *Academy of Management Review*, 29(4): 635-652.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1996. “The new politics of the welfare state.” *World Politics*, 48(2): 143-179.
- _____. 2002. “Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies.” *Revue française de sociologie*, 43(2): 369-406.
- Prey, Robert. 2011. “Different Takes: Migrant Television and Multiculturalism in South Korea.” *Global Media Journal*, 4(1): 109-125
- Rieger, Elmar, & Leibfried, Stephan. 2003. *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*. Cambridge: Polity Press in association with Blackwell.
- Ringen, Stein, Huck-ju Kwon, Ilcheong Yi, Taekyoon Kim, & Lee, Jooha. 2011. *The Korean state and social policy: how South Korea lifted*

- itself from poverty and dictatorship to affluence and democracy.*
New York: Oxford University Press.
- Sainsbury, Diane. 2006. "Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes." *Journal of European Social Policy*, 16(3): 229-244.
- _____. 2012. *Welfare states and immigrant rights: The politics of inclusion and exclusion.* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz Wilhelm. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research.* Boulder, Colorado: Westview Press.
- _____. 2000. "Institutions in comparative policy research." *Comparative Political Studies*, 33(6-7): 762-790.
- Schmidt, Vivien Ann. 2003. "How, where and when does discourse matter in small states' welfare state adjustment?." *New Political Economy*, 8(1): 127-146.
- _____. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *The Annual Review of Political Science*, 11: 303-326.
- _____. 2010. "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'." *European political science review*, 2(1): 1-25.
- _____. 2011. "Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism." In Daniel Béland & Robert Henry Cox (Eds.), *Ideas and politics in social science research* (pp. 47-64). Oxford: Oxford University Press.
- Scholten, Peter. 2011. *Framing Immigrant Integration: Dutch research-policy dialogues in comparative perspective.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Seol, Dong-Hoon. 2000. "Past and present of foreign workers in Korea 1987-2000." *Asia Solidarity Quarterly*, 2: 6-31.
- _____. 2012. "The citizenship of foreign workers in South Korea." *Citizenship Studies*, 16(1): 119-133.
- Seol, Dong-Hoon, & Lee, Yean-Ju. 2011. "Recent developments and implications of policies on ethnic return migration in Korea." *Asian*

- and Pacific Migration Journal*, 20(2): 215-231.
- Seol, Dong-Hoon, & Skrentny, John D. 2009a. "Ethnic return migration and hierarchical nationhood: Korean Chinese foreign workers in South Korea." *Ethnicities*, 9(2): 147-174.
- _____. 2009b. "Why is there so little migrant settlement in East Asia?." *International Migration Review*, 43(3): 578-620.
- Skeldon, Ronald. 2006. "Recent Trends in Migration in East and Southeast Asia." *Asian and Pacific Migration Journal*, 15(2): 277-293.
- Skrentny, John D., Stephanie Chan, Jon Fox, & Kim, Denis. 2007. "Defining nations in Asia and Europe: A comparative analysis of ethnic return migration policy." *The International Migration Review*, 41(4): 793-825.
- Song, Jiyeoun. 2015. "Labour Markets, Care Regimes and Foreign Care Worker Policies in East Asia." *Social Policy & Administration*, 49(3): 376-393.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. 1994. *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago.
- Starke, Peter. 2006. "The politics of welfare state retrenchment: A literature review." *Social Policy & Administration*, 40(1): 104-120.
- Tansey, Oisín. 2007. "Process tracing and elite interviewing: A case for non-probability sampling." *Political Science and Politics*, 40(4): 765-772.
- Taylor-Gooby, Peter. 2005. "Ideas and policy change." In Peter Taylor-Gooby (Ed.), *Ideas and welfare state reform in Western Europe* (pp. 1-11). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van Kersbergen, Kees, & Manow, Philip. (Eds.). 2009. *Religion, Class Coalitions, and Welfare States*. New York: Cambridge University Press.
- Walker, Alan, & Wong, Chack-kie. (Eds.). 2005. *East Asian welfare regimes in transition: From Confucianism to globalisation*. Bristol: Policy Press.
- Watson, Ian. 2012a. "Cultural policy in South Korea: Reinforcing homogeneity and cosmetic difference?." *Journal of Asian Public Policy*, 5(1):

97-116.

- _____. 2012b. "Paradoxical multiculturalism in South Korea." *Asian Politics & Policy*, 4(2): 233-258.
- Wilding, Paul. 2008. "Is the East Asian Welfare Model still productive?." *Journal of Asian Public Policy*, 1(1): 18-31.
- Yamanaka, Keiko. 2010. "Civil society and social movements for immigrant rights in Japan and South Korea: Convergence and divergence in unskilled immigration policy." *Korea Observer*, 41(4): 615-647.
- Yi, Joseph, & Jung, Gowoon. 2015. "Debating multicultural Korea: Media discourse on migrants and minorities in South Korea." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(6): 985-1013.

Understanding the Social Inclusion and Exclusion of Low-skilled Labour Migrants in South Korea: A Discursive Institutional Perspective

Kyunghwan Kim

This article aims to examine and explain the development of immigrants' rights and responsibilities in Korea from a historical perspective. Specifically, it focuses on policy changes related to low-skilled labour migrants, including both co-ethnic migrants and others. Over the last two decades, the social inclusion and exclusion of low-skilled labour migrants in Korea have shifted from differential exclusion to ethnically hierarchical inclusion. Based on the discursive institutionalist analysis, the rationale behind the shift can be found in the politics of inclusion and exclusion and the interactions with policy ideas. Specifically, progressive parties and civil society have earned public support on the issues of low-skilled labour migrants through alternative challenging ideas (e.g. human rights and multiculturalism), thus contributing to the improvement in their rights and responsibilities to some extent. On the contrary, conservative parties and business have strongly advocated their ethnically differential inclusion by simultaneously adhering to the policy legacies (e.g. productivism and ethnic nationalism) and redefining the alternatives (particularly, multiculturalism). Such an interplay of political dynamics and policy ideas has led to the ethnically hierarchical inclusion of low-skilled labour migrants in Korea.

※ Key Words: labour migrants, social inclusion, discursive institutionalism