

다문화정책은 이주아동의 사회통합에 늘 효과적인가?: 사회복지지출 규모를 고려한 비교사회정책적 재분석*

양 경 은** · 함 승 환***

요약

최근 국가별로 다문화정책에 대한 평가와 전망에 온도차가 있다는 점에 주목하여, 본 연구는 다문화정책의 효과가 국가의 맥락에 따라 체계적인 차이를 보일 가능성을 검토하였다. 특히, 다문화정책과 '진보주의적 딜레마' 관계에 있을 개연성이 제기되어 온 사회복지정책에 초점을 두고, 두 정책 간의 상호작용 효과를 이주아동의 사회통합 측면에서 살펴보았다. 구체적으로, OECD 회원국 이주배경 학생(만 15세)의 학업성취도 자료에 국가별 다문화정책 지표와 사회복지지출 지표를 연결하여 총 30개국 2만 4천 명 학생에 대한 데이터를 구축하고, 이를 위계선형모형으로 분석하였다. 분석 결과, 다문화주의를 강하게 제도화하고 있는 국가일수록 대체로 이주배경 학생의 학업성취도 수준도 높은 양상을 보였다. 하지만 이러한 상관성은 국가에 따라 큰 편차를 보였다. 흥미롭게도, 사회복지 관대성이 큰 국가일수록 다문화주의의 정책적 제도화가 이주배경 학생의 학업성취도에 미미한 효과를 보이거나 오히려 부적 효과를 보였다. 이는 높은 사회복지 관대성이 다문화정책의 효과를 축소시킨다는 '부식 효과' 가설을 지지하는 것이다. 이주아동의 사회통합에 대한 다문화정책의 '의도된' 효과는 특정한 사회정책적 환경조건 속에서 실현되는 맥락의존적 효과인 것으로 보인다.

주요어: 다문화정책, 사회통합, 복지국가, 이주아동, 학업성취도

* 이 연구는 정부재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원(NRF-2017S1A3A2065967)을 받아 수행됨.

** 주저자, 성공회대학교 사회융합자율학부 조교수(kyungeun.yang@skhu.ac.kr)

*** 교신저자, 한양대학교 교육학과 및 다문화교육학과 부교수(holish@hanyang.ac.kr)

1. 서론

각국은 인종·민족적 다양성 속에서 사회적 통합을 이루기 위해 다양한 정책적 노력을 기울여 왔다. 다문화주의에 기초한 사회통합 정책(이하 다문화정책)은 지난 수십 년 간 이러한 노력의 대표적 형태로서 자리매김해 왔다(Castles & Miller, 2009; Kymlicka, 2012). 이는 이주의 역사가 긴 전통적 이민자 수용국뿐만 아니라 비교적 최근 들어 이민자 유입이 본격화된 신생 이민자 수용국의 경우에도 대체로 공통적으로 해당된다. 이러한 면에서 다문화정책은 일종의 초국가적 정책담론을 반영하는 제도적 구현체로 이해될 필요가 있다는 시각이 설득력을 얻는다(Cha, Dawson, & Ham, 2012; Koenig, 2008; Ramirez & Meyer, 2012). 다문화정책의 채택은 그 구체적인 기능적 필요성과는 별개로 높은 수준의 제도적 정당성을 확보한 적절한 정책결정으로 간주된다는 것이다. 다문화정책의 정치철학적 근간을 이루는 다문화주의 담론이 인권이나 평등과 같은 민주주의의 핵심 이념과 밀접하게 맞닿아 있다는 점은 다문화정책의 제도적 정당성을 공고히 하는 데 크게 기여해 왔다(Martiniello, 1997; Taylor, 1992).

이처럼 다문화정책이 세계 여러 국가로 확산되어 온 상황과는 대조적으로, 다문화정책의 효과성에 대한 면밀한 검토 노력은 매우 미흡했다. 역설적이게도, 다문화정책이 초국가적 정책담론에 기초한 높은 제도적 정당성을 갖추고 있다는 점 자체가 다문화정책의 효과성에 대한 '신뢰의 논리'를 강화시킴으로써 정책 효과에 대한 비판적 검토 동기를 낮추는 요인으로 작용해 온 것으로 보인다. 물론 다문화정책에 대한 옹호의 시각과 함께 다양한 비판적 시각도 존재한다. 하지만 이러한 시각 차이는 그간 정치철학적 논쟁을 풍부하게 해 온 것에 비해, 다각도의 치밀한 실증적 분석을 충분히 촉발하지는 못한 것이 사실이다. 다문화정책에 대한 실증적 연구들 역시 주로 그 효과성에 대한 검토보다는 정책의 확장과 축소 등 (탈)제도화의 과정에 더 많은 관심을 기울여 왔다(Banting & Kymlicka, 2013; Cha & Ham, 2014; Ramirez, Bromley, & Russell, 2009). 특히, 다문화정책을 분명하게 고수해 온 북미 국가들과 달리 최근 다문화정책으로부터의 '후퇴' 움직임을 보이는 일부 유럽 국가들이 등장하게 되면서, 다문화정책의 (탈)제도화 과정에 대한 관심은 더욱 커진 상황이다.

본 연구는 다문화정책에 대한 기존의 실증 연구가 상대적으로 덜 관심을 기울여 온 측면인 정책의 효과성 점검에 초점을 둔다. 기존의 연구가 다문화정책에 대한 각국의 채택 여부나 제도화 수준을 대개 종속변수로 다루어 왔다면, 본 연구는 이를 독립변수로 하여 다문화정책이 본래의 '의도한 효과'를 실제로 거두고 있는지를 검토하고자 한다. 이주민이 사회에 통합되는 양상에 국가 간 상당한 차이가 존재한다고 할 때, 그 차이는 다문화정책의 차이로 설명될 수 있을까? 본 연구는 이러한 질문에 답하기 위한 시도 가운데 하나이다. 이를 위해 비교사회정책적

접근을 사용한다. 각국의 다문화정책 제도화 수준에 따라 그 기대효과 변수에 국가 간 차이가 관찰되는지 살펴봄으로써 다문화정책이 높은 수준의 제도적 정당성에 걸맞게 기능적 효과성도 갖추고 있는지 확인하고자 한다.

기존의 연구들은 국가 간 이주민 사회통합 양상의 차이를 사회복지지출 수준의 차이나 다문화정책의 제도화 수준 차이 등으로 설명해왔다(Brochmann & Hagelund, 2011; Ham, Song, & Yang, 2020; Malmberg-Heimomen & Julkunen, 2006). 본 연구는 이러한 선행 연구에 주목하면서도, 사회복지지출과 다문화정책 간의 상호작용 효과에 관심을 기울일 필요성을 제기한다. 한 국가의 사회복지지출 수준이 반영하고 있는 그 국가의 사회복지 관대성(welfare generosity) 정도는 다문화정책을 둘러싼 중요한 제도적 환경이다. 사회복지 관대성은 사회적 약자나 소수자에 대한 국가의 제도화된 표용 수준을 나타낸다는 점에서 사회통합을 지향하는 다문화정책의 기본 철학과도 유사하다. 따라서 다문화정책의 효과를 정확히 검토하기 위해서는 사회복지 관대성의 효과가 통제되어야 하며, 또한 사회복지 관대성과의 상호작용 효과가 함께 고려될 필요가 있다. 이에 본 연구는 이주민의 사회통합 정도가 이들 두 정책 변수의 유기적 조합 속에서 결정될 가능성을 실증적으로 살펴보는 것을 목적으로 한다. 다문화정책의 영향이 이주민의 사회통합 양상이라는 결과로 이어지는 메커니즘을 정교하게 이해하기 위해서는 그 정책이 일정한 제도환경 속에서 다른 관련 정책과 맞물려 작동할 가능성을 고려할 필요가 있는 것이다.

보다 구체적으로, 이 연구는 이주배경 아동의 사회통합에 초점을 둔다. 이주배경 아동에 대한 정책적 관심과 개입은 이들이 비이주배경 아동과 마찬가지로 미래세대의 노동인구이자 시민으로 기능하게 될 것이라는 점에서 중요한 사회정책적 함의를 지닌다(양경은·차윤경·함승환, 2015; 차윤경, 2008). 그러나 그간 이주배경 아동에 초점을 두고 다문화정책의 효과성을 체계적으로 분석한 연구는 드물었다. 본 연구는 이러한 공백을 메우는 데에도 기여할 것으로 기대된다. 본 연구는 방대한 국제비교 자료를 바탕으로 먼저 국가별 다문화정책의 제도화 수준에 따라 이주배경 아동의 사회통합 정도에도 체계적인 차이가 관찰되는지를 학업성취도 측면에서 분석한다. 그리고 다문화정책의 이러한 효과가 사회복지지출 수준으로 측정된 사회복지 관대성 정도에 따라 국가별로 차이를 보이는지에 대해 검토한다.

이주배경 아동은 다양한 이유로 비이주배경 아동에 비해 대체로 낮은 학업성취도를 보이는 것으로 보고되어 왔다(이은지·김세현·함승환·이현주, 2018; 이정우, 2013; Azzolini, Schnell, & Palmer, 2012; Levels & Dronkers, 2008). 이러한 현상은 장기적인 관점에서 사회통합의 저해요인으로 작동하게 되며, 특히 이들이 성인이 된 이후에 커다란 사회적 비용을 발생시킬 수 있다(양경은·함승환, 2015). 이러한 맥락에서, 이주배경 아동의 학업성취도를 높이는 데 기여하는 제도적·정책적 맥락 변수가 무엇인지를 비교국가적 시각에서 파악하고자 하는 노력은 매

우 중요하다. 실제로, 최근의 일부 연구는 다문화주의에 기초한 다양한 정책의 제도화와 이행이 이주배경 아동의 학교소속감 증진과 학교결석률 감소 등 학교적응 측면에 긍정적 효과를 보인다는 점을 보고하고 있다(함승환·구하라·차윤경, 2014; Ham, Yang, & Cha, 2017; Yang & Ham, 2017). 그러나 다문화정책이 이주배경 아동에 미치는 영향이 단순히 긍정적이지만은 않다는 분석결과도 동시에 보고되고 있다(송효준·함승환, 2019; Scheerens & van der Werf, 2018). 이러한 비일관된 선행연구 결과는 다문화정책의 효과가 국가별 맥락(사회복지 관대성 등)에 따라 차이가 있을 가능성을 암시한다.

본고는 거시 수준의 정책 제도화와 미시 수준의 개인적 적응 양상에 대한 분석을 하나로 통합함으로써 각각 독립적으로 전개되어 온 논의를 포괄적으로 종합하고 확장하는 데 기여할 것으로 기대된다. 그간 다문화정책 연구에서 거시 수준과 미시 수준의 분석을 통합하는 다층분석 연구는 많지 않았다. 이주민의 적응과 관련된 연구는 주로 입상의 영역에서 심리 관련 변수들을 중심으로 진행되어 왔다. 다문화정책과 관련하여 비교사회정책적 접근으로 수행된 연구들은 대개 거시 정책지표의 패턴을 분석하는 데 집중해 왔다. 미시와 거시 수준의 연구가 각각 진행되어 왔지만, 거시적 정책 맥락이 개인의 미시적 적응 양상에 미치는 효과를 체계적으로 분석하려는 노력은 상대적으로 미흡했다. 본 연구는 이처럼 분절적으로 다루어져 온 이들 두 층위의 변수를 이주배경 아동의 학교교육 적응이라는 주제를 중심으로 통합적으로 분석하고자 한다는 점에서도 기존 연구와 차별성을 갖는다.

2. 이론적 배경

1) 다문화정책과 이주아동의 사회통합

다문화정책의 효과를 체계적으로 분석하기 위해서는 정책의 ‘의도한 효과’가 무엇인지를 명료화할 필요가 있다. 다문화정책을 어떻게 정의할 것인지에 대해 다양한 시각이 제기되어 온 가운데, 본 연구는 다문화정책을 다문화주의에 기초한 사회통합 정책으로 정의한다. 여기서 ‘다문화주의’는 인종·민족 집단별 문화적 권리의 보호에 대한 정치철학적 지향성을 지칭하며, ‘사회통합’은 이주민의 주류사회 참여 상태를 지칭한다. 이는 캐나다의 문화심리학자 Berry(2011)가 정교화한 이주민의 문화적응 모형과 큰 틀에서 유사하다. 그의 모형에 따르면 이주민 문화적응의 이상적 상태는 두 가지 조건을 만족해야 하는데, 하나는 이주민이 자신이 속한 인종·민족 집단의 문화적 정체성을 포기하지 않고 유지한다는 것이며, 다른 하나는 이주

민이 주류사회에 적극 참여한다는 것이다. 이들 두 가지 조건을 모두 촉진하는 정책을 그는 ‘다문화주의’ 정책이라고 정의했다.

하지만 본 연구에서는 이 가운데 첫 번째 조건인 ‘인종·민족 집단별 문화적 정체성 유지’를 지원하는 것이 다문화주의의 핵심 내용이며, 두 번째 조건인 ‘이주민의 주류사회 참여’는 다문화주의가 그 결과로서 기대하는 효과라고 보았다. 이는 캐나다의 정치철학자 Kymlicka(1995)가 다문화주의의 핵심 내용을 ‘집단별 차별화된 권리’(group-differentiated rights) 부여로 본 것과 일관된다. 인종·민족적 배경이 서로 다른 집단들의 다양성을 포용하고 이들의 문화적 권리를 높은 수준으로 보장하는 국가에서는 이주민에 대한 동화 압력이 낮고 이들을 위한 맞춤형 제도를 다양하게 구비하고 있는 경향이 있다. 다문화주의에 대한 옹호론자들은 ‘인종·민족 집단별 문화적 정체성 유지’의 지원이나 ‘집단별 차별화된 권리’의 부여 등 집단별 맞춤형 처우가 결과적으로 ‘이주민의 주류사회 참여’를 동반하는 사회통합의 상태로 이어질 것이라고 본다. 반면, 다문화주의에 대한 비판론자들은 이와 같은 집단별 맞춤형 처우가 집단 간 이질성을 강화하고 사회 전체의 연대감을 약화함으로써 결과적으로 사회 전체의 유기적 통합성을 저해할 것이라고 본다.

이주민의 성공적인 사회통합은 다양한 방식으로 측정될 수 있으나, 본 연구에서는 자녀의 학교교육 성취도를 통해 이의 한 측면을 측정하고자 한다. 공교육의 중요한 사회정치적 기능은 사회의 통합성을 공고히 하는 것이다. 이는 크게 두 가지 방식으로 진행되는데, 하나는 공교육을 통해 사회구성원이 민주사회의 성숙한 시민으로 재정의되는 것이며, 다른 하나는 공교육을 통해 이들이 노동시장에 참여하게 되는 것이다(함승환·김왕준·김정덕·양경은·최경준, 2014; Labaree, 1997). 전자가 사회구성원 간의 공동체적 평등주의(egalitarianism)에 기초한다면, 후자는 개인적 능력주의(meritocracy)에 기초한다. 모든 시민은 정치적으로는 평등하지만 경제적으로는 불평등한데, 능력주의 이념은 정치적 평등이라는 이상과 경제적 불평등이라는 현실 간의 긴장관계를 완화하는 기제가 된다. 아동의 학업성취도는 이러한 능력주의 이념이 반영된 대표적 지표이다(Au, 2013; MacLeod, 2018; Wiederkehr, Bonnot, Krauth-Gruber, & Darnon, 2015). 높은 학업성취도와 성공적인 졸업은 위계적으로 구조화된 노동시장에서 상층의 지위를 점할 가능성을 높여주는 반면, 낮은 학업성취도와 중도탈락은 노동시장에서 주변부에 머물게 될 가능성을 높인다. 능력주의 이념은 이러한 지위 차이를 정당화한다.

하지만 이주배경 아동 집단은 학업성취도 면에서 비이주배경 아동 집단에 비해 일정한 ‘격차’를 보이는 것으로 보고되어 왔다(Schnepf, 2007; Levels & Dronkers, 2008). 일차적으로, 이는 이주배경 아동의 경우 주류사회의 언어와 문화를 습득함에 있어서 불리함을 경험한다는 점에 기인한다. 이에 더해, 이주배경 아동은 사회적 편견이나 경제적 빈곤과 같은 구조적인 차별

을 경험할 개연성이 비이주배경 아동에 비해 높은 것이 현실이다. 이러한 상황에서, 다문화정책은 이주배경 아동과 비이주배경 아동 간의 학업성취도 격차를 줄이는 데 대체로 긍정적 효과가 있는 것으로 보고되어 왔다. 예컨대, 다문화정책을 높은 수준으로 제도화하고 있는 국가일수록 이주배경 아동의 무단결석률과 중도탈락률은 낮은 반면 이들의 학교소속감과 학업성취도는 높은 경향이 관찰된다는 것이다(Cha, Ham, Ku, & Lee, 2017; Ham, Yang, & Cha, 2017; Yang & Ham, 2017).

이러한 선행연구들은 이주민의 문화적응을 다루는 비교사회정책 연구의 한 축을 이루며 다문화주의에 대한 논쟁을 실증적 분석 차원으로 확장하는 데 일정 부분 기여했다고 할 수 있다. 그러나 그 한계도 분명하다. 기존의 연구는 다문화정책의 효과를 분석함에 있어서 국가 간 제도 환경의 차이에 대해 충분한 관심을 기울이지 않았다. 이주민이 주류사회 내에서 어떤 적응 전략을 선택할지에 대해서는 다문화정책 외에도 다양한 제도적·정책적 환경요인들이 함께 뒤섞여 영향을 미칠 개연성이 크다. 다문화정책의 사회통합 효과는 일정한 사회정책적 환경조건 속에서 나타나는 맥락의존적 효과일 가능성이 큰 것이다. 다문화정책이 사회통합 효과를 실제로 거두고 있는지 더욱 정교하게 살펴보기 위해서는 이주민을 둘러싼 포괄적인 제도환경 속에서 다문화정책이 다른 구조적 요인과 서로 맞물려 작동할 가능성을 치밀하게 검토할 필요가 있다.

2) 다문화정책에 대한 사회복지 관대성의 ‘부식 효과’

비교사회정책 연구에서 이주민 통합을 다룬 연구 가운데 한 축은 사회복지 관대성이 이주민 통합에 미치는 영향에 대한 분석이다. 주로 유럽 사민주의 국가들을 중심에 놓고 분석한 이들 연구는 국가의 사회복지지출 수준과 이주민의 사회통합 간에 관찰되는 부적 관계에 주목한다. 예컨대, Malmberg-Heimomen & Julkunen(2006)은 이주민의 노동시장 참여 지표에 있어서 스칸디나비아 국가들이 최하위 성적을 기록한 점을 지적하며, 유럽 내 사민주의 국가들에서 이주민에 대한 사회통합 노력이 대체로 실패했다고 주장한 바 있다. 사민주의 국가들은 대체로 다문화정책 역시 강하게 추진했다는 점을 고려할 때, 이주민의 경제적 통합 측면에서 드러난 이들 국가의 저조한 성적은 당시 의외의 결과로 보였다(Brochmann & Hagelund, 2011; OECD, 2007).

이처럼 일부 사민주의 복지국가들에서 이주민을 대상으로 하는 다문화정책이 성공적이지 못했던 배경을 Borevi(2014)와 Valenta & Bunar(2010)는 이주민에 대한 사회권을 중심으로 설명한다. 덴마크와 스웨덴 등 일부 사민주의 복지국가들에서는 이주민에 대한 사회권 보장을 필수적인 것으로 간주하며, 공적 사회복지 시스템을 통하여 이주민을 대상으로 관대한 경제적 원

조를 제공해 왔다. 이러한 배경에는 포괄적인 현금 보조가 고용 수준에서 발생하는 이주민과 원주민 간의 초기 임금 격차를 줄일 것이라는 기대가 깔려 있었다. 그러나 이주민을 대상으로 하는 이와 같은 관대한 현금 보조는 이주민이 복지에 의존하려는 ‘수동성의 문화’(culture of passivity)를 양산하고 이들을 주류사회로부터 오히려 주변화시키는 등 부정적인 결과를 초래했다고 평가되기도 한다.

특히, Koopmans(2010)는 관대한 사회복지지출 수준과 허용적인 다문화정책이라는 두 정책적 노력의 조합이 이주민의 사회통합에 부정적 영향을 끼칠 가능성을 정면으로 제기한다. 다문화주의에 대한 정치철학적 이상과 달리 다문화정책의 사회통합 효과가 모든 국가에서 일관된 방식으로 나타나는 것은 아니라는 것이다. 그는 다문화정책이 이주민으로 하여금 주류사회의 언어와 문화를 습득할 동기를 강하게 갖도록 하지 않는다고 보았다. 다문화정책은 집단별 문화적 차이를 인정하고 그에 따른 차별화된 권리를 보호하기 때문에 이주민은 주류사회의 사회문화적 자본 획득에 대해 적극적 태도를 취하지 않아도 된다는 것이다. 이러한 다문화정책이 관대한 복지국가에서 전개될 경우 이주민은 높은 복지의존성 속에서 사회경제적 주변화를 겪게 될 가능성이 크다고 보았다. 그는 유럽을 중심으로 한 국가 간 비교연구를 통해, 관대한 사회복지와 결합된 높은 수준의 집단별 문화적 권리 보장이 이주민의 낮은 노동시장 참여율, 뚜렷한 거주지 분리, 높은 범죄율 등으로 이어질 개연성을 강조하였다.

관대한 복지국가의 경우 자국민에 대한 사회권 보장 수준이 높을 뿐만 아니라, 이주민에 대해서도 엄격한 시민권적 구분 없이 다양한 사회복지 혜택을 제공하는 경향이 있다(Sainsbury, 2006). Koopmans(2010)의 주장에 비추어볼 때, 관대한 복지국가이면서 다문화정책이 높은 수준으로 제도화된 사회일 경우, 이주민들은 높은 수준으로 보장된 사회권에 기대어 주류사회의 사회·문화적 자본 획득 노력 없이도 큰 불편함 없이 생활할 수 있게 된다. 높은 사회복지지출을 통해 사회구성원에게 폭넓은 사회권을 보장하는 국가 맥락에서 집단별 문화적 권리가 높은 수준으로 보호될 경우, 이주민들은 다문화정책이 의도한 바와는 정반대로 주류사회에의 적응에 소극적인 태도를 보일 가능성이 있는 것이다.

반면, 사회복지지출 수준이 낮은 시장주의적 국가의 맥락에서는 다문화정책의 제도화 수준과는 무관하게 모든 이주민은 주류사회의 사회·문화적 자본을 적극적으로 획득해야만 노동시장에서 경쟁력을 갖출 수 있다. 노동력의 탈상품화 수준이 낮은 이러한 국가에서 노동시장 참여 경쟁력을 갖추는 것은 생존의 문제와 직결된다(Esping-Andersen, 1990). 따라서 사회복지 관대성이 낮은 국가일 경우 높은 수준의 다문화주의적 제도환경을 갖추고 있다고 하더라도 이것이 이주민으로 하여금 주류사회 참여 동기를 크게 약화시키지는 않을 것으로 기대할 수 있다. 시장주의와 결합된 다문화주의는 이주민으로 하여금 주류사회의 사회·문화적 자본뿐만 아

나라 집단기반의 사회·문화적 자본을 함께 갖추도록 동기화함으로써 이주민의 성공적 사회통합에 긍정적으로 기여할 가능성이 큰 것이다.

이주배경 아동의 학업성취도 측면에서도, 국가의 사회복지 관대성 정도에 따라 다문화정책의 효과는 상이한 패턴을 보일 가능성이 크다. 학교에서 가르쳐지는 공식적 교육과정이 대체로 주류사회의 문화적 자본을 반영하고 있다고 볼 때(Apple, 1993; Grant & Sleeter, 2011), 이주배경 아동의 학업성취도는 주류사회 문화에의 적응 정도를 나타내는 지표로 이해될 수 있다. 먼저, 관대한 복지국가의 맥락에서는 다문화정책이 이주배경 아동의 학업성취도에 부정적 영향을 미칠 개연성이 있다. 이러한 사회에서 이주배경 아동은 주류사회 문화에의 완벽한 적응 없이도 미래의 생존(노동력의 상품화)에 대한 고민에서 비교적 자유롭게 자신의 정체성의 한 축(집단기반 정체성)을 공고히 할 수 있기 때문이다. 반면, 전형적인 시장주의적 국가의 맥락에서는 이주배경 아동이 향후 노동시장에 성공적으로 참여하게 되는지의 여부가 주류사회의 사회·문화적 자본 획득 정도에 의해 좌우되는 상황에서, 앞서 논의된 다문화정책의 ‘의도하지 않음’ 부정적 영향은 ‘의도된’ 효과에 비해 미미할 것으로 예상할 수 있다.

요컨대, 본 연구는 사회복지 관대성이 다문화정책의 긍정적 효과(의도된 결과)를 감소시키는 ‘부식 효과’(corrosive effect)를 지닐 가능성에 주목하며, 이를 이주배경 아동의 학업성취도 측면에서 비교사회정책적 접근에 기초하여 살펴보고자 한다. 연구의 핵심 가설은 다음과 같다: 사회복지지출 수준이 높은 국가일수록 이주배경 아동의 학업성취도에 대한 다문화정책의 정적 효과는 작아질 것이다.

3. 자료 및 분석

1) 분석자료

본 연구는 OECD의 Programme for International Student Assessment (PISA) 2015 데이터에 몇 가지 국가수준 지표들을 추가로 결합하여 하나의 데이터 셋을 구축한 후 이를 분석하였다. 먼저, PISA 2015 데이터는 각국의 만 15세 학생들을 모집단으로 하여 학업성취도와 여러 학교생활 및 가정환경 변수를 포함한다. 한국에서 만 15세 학생은 대부분 고등학교 1학년에 해당한다. PISA 2015에는 OECD의 회원국 등 72개국(또는 지역)이 참여하였으며, 총 54만 명의 학생이 표집되었다.

구체적으로, 참여국별로 2단계의 층화표집(two-stage stratified sampling)이 진행되었다. 1단

계에서는 전국에 걸쳐 만 15세 학생이 재학하는 학교를 크기비례확률(probability proportional to size) 표집 방법을 통해 체계적으로 표집하고, 2단계에서는 표본에 포함된 학교별로 약 42명(컴퓨터 기반의 시험과 설문을 시행한 국가인 경우) 또는 약 35명(지필 시험과 설문을 시행한 국가인 경우)의 학생이 무선으로 표집되었다.

본 연구의 분석 대상은 이주배경 학생이다. PISA 2015 데이터에서는 학생별로 이주배경 정보가 제공된다. PISA 2015 데이터에 포함된 이주배경 변수는 학생을 비이주배경 학생과 이주배경 학생으로 크게 구분하고, 이주배경 학생은 다시 1세대 이주배경 학생과 2세대 이주배경 학생으로 구분한다. PISA 2015 데이터에서 이주배경 학생은 부와 모가 모두 외국 출생자인 경우로 정의된다. 이 가운데 학생 본인도 외국 출생자인 경우 1세대 이주배경 학생으로, 학생 본인은 현지 출생자인 경우 2세대 이주배경 학생으로 정의된다. 다른 학생은 모두 비이주배경 학생으로 분류되어 본 연구의 분석 대상에서 제외되었다.

이와 더불어, 각국의 문화적 권리 보장 수준과 사회복지 공공지출 수준을 가늠하기 위해 Ruedin(2015)이 Migrant Integration Policy Index (MIPEX) 데이터를 활용하여 생성한 국제비교 지표와 OECD의 Social Expenditure Database (SOCX) 2015년 데이터의 지표가 사용되었다. MIPEX 데이터는 유럽 국가 및 그 밖의 세계 여러 나라에 걸쳐 각국의 이주민 사회통합 정책 제도화 수준을 비교할 수 있도록 한다. SOCX 데이터는 국가 간 사회복지 지출 수준을 비교하는 데 유용한 정보를 제공한다.

분석을 진행한 2019년 하반기를 기준으로 OECD 회원국은 총 36개국이었으며, 이 가운데 30개국에 걸쳐 위의 3개 데이터가 모두 가용하였다. 이들 30개국은 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 라트비아, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아일랜드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 이태리, 일본, 체코, 캐나다, 터키, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리, 호주이다. 결과적으로 이들 국가가 분석에 포함되었다. 이는 분석 대상인 이주배경 학생의 수를 기준으로 약 2만 4천 명 규모의 데이터이다.

2) 분석변수

본 연구의 종속변수는 이주배경 학생의 '읽기 점수'(Read_{ij})로서, 데이터 상의 j번째 국가의 i번째 학생(학생_{ij})의 PISA 읽기 소양 점수이다. PISA 2015 데이터는 이 점수를 OECD 회원국 전체 학생에 걸쳐 평균 500과 표준편차 100으로 조정된 표준화 점수의 형태로 제공한다. 본 연구는 이 점수를 10으로 나누어 변수로 사용하였다.

이주배경 학생의 '읽기 점수'를 설명하는 주요 독립변수로는 '문화적 권리 제도화' 변수와

‘사회복지 공공지출’ 변수가 사용되었다. 먼저, ‘문화적 권리 제도화’(*CulRt*)는 MIPEX 데이터를 재가공하여 Ruedin(2015)이 만든 국가수준 지표로서, 한 국가 내의 개인이 자신의 국적과는 무관하게 자신이나 조상의 출신국과 연결된 문화적 정체성과 관습을 얼마나 잘 유지할 수 있도록 허용되는지를 나타낸다. 이 지표의 점수가 높을수록 다문화주의적 제도환경이 공고함을 의미한다. 이 점수는 이론적으로 0점에서 100점 사이의 범위를 지니나, 본 연구에는 원점수를 10으로 나누어 변수로 사용하였다.

다음으로, ‘사회복지 공공지출’(*SocEx*)은 국가별 국내총생산 대비 순 강제 공공 사회복지 지출 비율(*net publicly mandated social expenditure as % of GDP at market prices 2015*)로서, OECD의 *SOCX* 데이터에서 온 것이다. ‘사회복지 공공지출’이 크다는 것은 국가 내에서 재화와 서비스의 사회적 재분배를 강제하는 정책이 강하게 작동하고 있다는 것을 의미한다. 전통적인 복지국가로서의 성격이 강한 국가일수록 ‘사회복지 공공지출’ 역시 큰 양상을 보인다. 이 변수는 사회복지 관대성 수준을 드러내는 변수로 널리 사용되어 왔다(Gilbert, 2009; Hemerijck, 2002).

[표 1] 변수의 기술통계량

	<i>n</i>	평균	<i>SD</i>	최소값	최대값
1-수준					
읽기 점수	24,016	48.63	10.06	13.41	82.93
부모의 교육수준	24,016	13.79	3.34	3.00	18.00
부모의 직업지위	24,016	4.82	2.31	1.10	8.90
가정-학교 언어 불일치	24,016	0.53	...	0.00	1.00
이주2세대(vs. 1세대)	24,016	0.56	...	0.00	1.00
여학생	24,016	0.51	...	0.00	1.00
2-수준					
문화적 권리 제도화(A)	30	4.96	1.92	1.57	8.75
사회복지 공공지출(B)	30	20.25	4.41	11.00	28.60
Z(A) × Z(B)	30	0.26	0.98	-3.53	2.24
청소년 문해수준	30	49.89	2.69	41.21	53.06
국가경제수준	30	10.44	0.35	9.77	11.36
교육재정 지출	30	5.24	1.10	3.59	7.63

주: 표준편차가 제시되지 않은 변수는 더미변수임.

또한, ‘문화적 권리 제도화’와 ‘사회복지 공공지출’ 두 변수의 상호작용 항이 모형에 포함되었다. 본 연구의 가설에 따르면 이 상호작용 항은 종속변수와 유의한 부적 관계를 보일 것으로 기대된다. 이주배경 학생의 ‘읽기 점수’에 대한 ‘문화적 권리 제도화’의 효과는 ‘사회복지 공공

지출' 수준에 따라 가변적일 것이라는 가설이다. 분석모형의 다중공선성을 줄이기 위해 이 상호작용 항은 두 변수의 Z점수를 곱한 형태($Z(\text{CulRt}_i) \times Z(\text{SocEx}_i)$)로 모형에 투입되었다.

이밖에 여러 통제변수가 사용되었다. 먼저, 학생 개인수준 변수로 부모 관련 변수가 통제되었다. '부모의 교육수준'(ParEdu_{ij})은 부와 모 가운데 교육수준이 더 높은 쪽의 교육기간을 연수로 환산한 것이다. 또한 '부모의 직업지위'(ParOcc_{ij})는 부와 모 가운데 더 나은 직업을 가진 쪽의 사회경제적 직업위세 점수이다. 이 점수는 본래 국제노동기구(ILO)의 국제표준 직업분류에 기초한 국제 직업지위 사회경제 지수(International Socio-Economic Index of Occupational Status)인데, 본 연구에서는 이 지수를 10으로 나누어 변수로 사용하였다.

이와 함께, 학생이 가정에서 주로 사용하는 언어와 학교에서 공식적으로 사용되는 언어가 서로 다른지(LangDiff_{ij}) 여부(불일치=1, 일치=0), 국내 출생의 이주 2세대(SecGen_{ij})인지 여부(2세대=1, 1세대=0), 여학생(Female_{ij})인지 여부(여학생=1, 남학생=0)가 학생 개인수준 통제변수로 추가되었다.

국가수준 통제변수로는 국가의 '청소년 문해수준', '국가경제수준', '교육재정 지출' 규모가 사용되었다. '청소년 문해수준'(YthLit_i)은 비이주배경 학생들의 PISA 읽기 소양 점수의 국가별 평균값으로, 비이주배경 학생의 전반적 성취도 수준은 이주배경 학생을 둘러싼 중요한 환경 변수일 가능성이 있다. '국가경제수준'(EconDev_i)은 로그 일인당 국내총생산(log of GDP per capita at purchasing power parity 2015)이며, '교육재정 지출'(EduEx_i)은 국내총생산 대비 정부의 교육지출 비율(government expenditure on education as % of GDP 2015)이다.

이상에서 설명된 각 변수에 대한 기술통계량은 [표 1]에 제시된 바와 같다.

3) 분석모형

자료의 분석에는 위계선형모형(hierarchical linear modeling)이 사용되었다(Raudenbush & Bryk, 2002). 본 연구의 변수는 분석단위 면에서 학생 개인수준(1-수준) 변수와 국가수준(2-수준) 변수로 구분되며, 따라서 자료의 위계적 포함구조를 반영하는 정교한 분석이 요구된다. 명세화된 모형은 다음과 같다.

1-수준 모형

$$\text{Read}_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \text{ParEdu}_{ij} + \beta_2 \text{ParOcc}_{ij} + \beta_3 \text{LangDiff}_{ij} + \beta_4 \text{SecGen}_{ij} + \beta_5 \text{Female}_{ij} + r_{ij}, r_{ij} \sim N(0, \sigma^2)$$

2-수준 모형

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}\text{CulRt}_j + \gamma_{02}\text{SocEx}_j + \gamma_{03}(Z(\text{CulRt}_j) \times Z(\text{SocEx}_j)) + \\ \gamma_{04}\text{YthLit}_j + \gamma_{05}\text{EconDev}_j + \gamma_{06}\text{EduEx}_j + u_{0j}, u_{0j} \sim N(0, \tau)$$

$$\beta_{aj} = \gamma_{a0}, \text{ for } a = 1, 2, \dots, 5$$

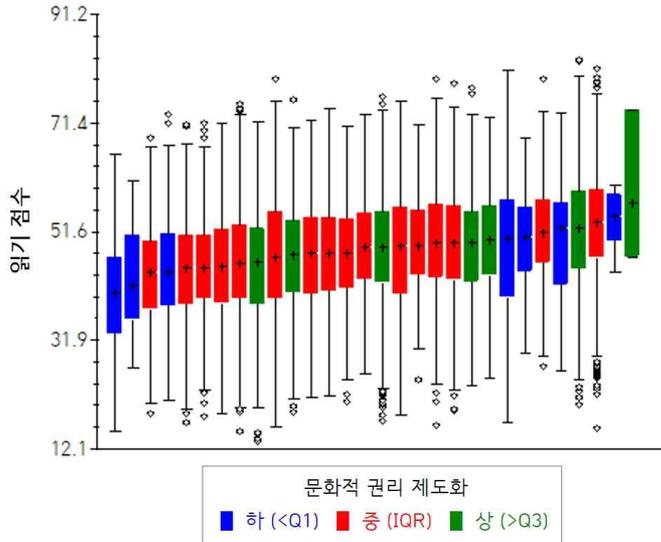
본 연구가 사용한 위의 모형은 단순 무선절편 모형(simple random-intercept model)으로, 1-수준 변수인 종속변수(Read_{ij})는 먼저 1-수준 회귀 모형에서 1-수준 변수들과 1-수준 무선효과 오차항(r_{ij})으로 설명된다. 1-수준 모형의 절편(β_{0j})은 2-수준 집단 간 차이를 보이되, 그 차이가 2-수준 변수들과 2-수준 무선효과 오차항(u_{0j})으로 설명된다. 1-수준 모형의 각 기울기(β_{1j} , β_{2j} , ..., β_{5j})는 2-수준 집단 간 차이가 없는 것으로 간주된다. 각 독립변수는 전체평균(grand mean)을 기준으로 중심화(centering)한 후 모형에 투입하였다.

4. 분석결과

자료의 예비분석을 위해, 각국의 이주배경 학생 ‘읽기 점수’ 평균에 따라 국가를 순서대로 배열하고 그 순서가 각국의 ‘문화적 권리 제도화’ 수준과 관련성이 있는지 살펴보았다. 다문화주의의 긍정적 효과를 강조하는 전통적 관점에 따르면, 국가별 이주배경 학생의 평균적 학업성취도 수준은 집단별 문화적 권리를 강하게 제도화하고 있는 국가일수록 더 높을 것으로 예측된다. [그림 1]은 일부 이러한 패턴을 보여준다. 특히, ‘문화적 권리 제도화’ 변수를 기준으로 국가를 상중하 국가군으로 나누었을 때, 이주배경 학생의 평균적 ‘읽기 점수’가 높은 국가들 가운데는 ‘문화적 권리 제도화’ 수준 ‘상’ 국가들(‘문화적 권리 제도화’ 수준이 제3사분위수보다 큼)이 다수 포진해 있는 것이 관찰되었다. 이러한 예비분석 결과는 다문화정책이 그 의도한 효과를 실제로 거두고 있을 가능성을 실증적으로 지지하는 것으로 해석될 수 있다.

하지만 이러한 패턴이 뚜렷한 것은 아니라는 점도 주목할 필요가 있다. 역시 [그림 1]이 보여 주듯이, ‘문화적 권리 제도화’ 수준 ‘상’ 국가군 중 일부 국가들의 경우 이주배경 학생들의 평균적 ‘읽기 점수’가 다른 대다수의 국가들에 비해 오히려 낮았다. 또한 ‘문화적 권리 제도화’ 수준 ‘하’ 국가들(‘문화적 권리 제도화’ 수준이 제1사분위수보다 작음) 중에는 ‘읽기 점수’가 매우 낮은 국가들도 있었지만, 그와 반대로 ‘읽기 점수’가 매우 높은 국가들도 있었다. 이러한 비일관된 분포는 다문화주의에 대한 전통적 옹호론의 관점에서 명료하게 설명되지 못하는 부분이다.

[그림 1] 문화적 권리 제도화 수준별 이주배경 학생의 읽기 점수



자료의 정교한 분석을 위해, 이주배경 학생의 ‘읽기 점수’를 종속변수로 하는 위계선형모형 분석을 실시하였다. 분석 결과는 [표 2]에 제시된 바와 같다. 표의 ‘기초모형’은 독립변수 없이 무선효과만을 살펴본 모형이며, ‘모형 1’은 주요 독립변수가 투입된 모형이고, ‘모형 2’는 주요 독립변수와 더불어 일련의 통제변수가 추가된 모형이다. ‘기초모형’ 결과를 토대로 계산한 집단내상관계수(intraclass correlation coefficient)에 따르면, 이주배경 학생의 ‘읽기 점수’의 총 분산 가운데 7.2%가 2-수준의 국가 간 편차에 기인하는 것으로 나타났다. 이러한 국가 간 편차 중 21.9%가 ‘모형 1’로 설명되었고, ‘모형 2’에서는 42.2%가 설명되었다.

구체적인 패턴을 살펴보면, 앞서의 예비분석 결과와 일관되게, ‘문화적 권리 제도화’ 수준이 높은 국가일수록 이주배경 학생의 ‘읽기 점수’도 높은 경향이 관찰되었다($\gamma_{01}=0.75, p<0.01$, 모형 2). 이는 전통적인 다문화주의 관점의 타당성을 실증적으로 지지하는 것이다. 추가로, ‘사회복지 공공지출’ 변수는 이주배경 학생의 ‘읽기 점수’에 다소 부적인 효과가 있는 것으로 보였지만($\gamma_{02}=-0.22, p<0.05$, 모형 1), 그 효과는 몇 가지 통제변수가 고려될 경우 통계적 유의성을 잃었다($\gamma_{02}=-0.08, p=0.45$, 모형 2).

[표 2] 이주배경 학생의 읽기 점수를 설명하는 위계선형모형 분석

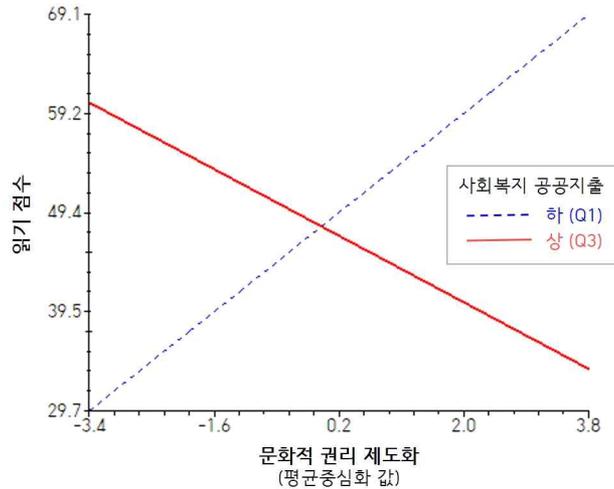
	기초모형		모형 1		모형 2	
	Coeff.	(SE)	Coeff.	(SE)	Coeff.	(SE)
절편, γ_{00}	47.79	(0.51)***	47.97	(0.43)***	48.04	(0.38)***
2-수준 ($n=30$)						
문화적 권리 제도화(A), γ_{01}			0.68	(0.25)*	0.75	(0.25)**
사회복지 공공지출(B), γ_{02}			-0.22	(0.10)*	-0.08	(0.10)
Z(A) × Z(B), γ_{03}			-1.60	(0.53)**	-1.56	(0.55)**
청소년 문해수준, γ_{04}					-0.01	(0.17)
국가경제수준, γ_{05}					-0.19	(1.12)
교육재정 지출, γ_{06}					-0.57	(0.31)
1-수준 ($n=24,016$)						
부모의 교육수준, γ_{10}					0.21	(0.03)***
부모의 직업지위, γ_{20}					0.94	(0.11)***
가정-학교 언어 불일치, γ_{30}					-1.88	(0.46)***
이주2세대 (vs. 1세대), γ_{40}					1.81	(0.28)***
여학생, γ_{50}					2.23	(0.18)***
2-수준 무선흐과(u_0) 분산성분	7.25		5.66		4.19	
1-수준 무선흐과(r_i) 분산성분	93.33		93.32		84.02	

주: Coeff. = 비표준화 회귀계수; SE = 강건표준오차. 모든 독립변수를 전체평균중심화함; 따라서 절편(γ_{00})은 읽기 점수의 전체 국가 평균값임.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

흥미롭게도, ‘문화적 권리 제도화’의 효과는 모든 국가에서 일관된 것이 아니라 그 효과에 있어서 국가 간 차이가 있는 것으로 나타났다. 구체적으로, ‘문화적 권리 제도화’의 효과는 각국의 ‘사회복지 공공지출’ 규모에 크게 의존적이었다. ‘문화적 권리 제도화’ 변수와 ‘사회복지 공공지출’ 변수 간에는 뚜렷한 부적 상호작용 효과가 관찰되었는데($\gamma_{03} = -1.56$, $p < 0.01$, 모형 2), 이는 이주배경 학생의 ‘읽기 점수’에 대한 ‘문화적 권리 제도화’의 정적 효과가 ‘사회복지 공공지출’ 규모가 큰 국가일수록 약화되고 ‘사회복지 공공지출’ 규모가 작은 국가일수록 강화된다는 것을 의미한다. 이러한 패턴은 본 연구의 가설과 정확히 일치하는 것이다.

[그림 2] 사회복지 공공지출 수준별 문화적 권리 제도화의 효과



주: [표 2]의 '모형 2'에 기초함; 다른 모든 변수는 평균일 때라고 가정함.

이주배경 학생의 '읽기 점수'에 대한 '문화적 권리 제도화'의 효과를 '사회복지 공공지출' 규모에 따라 구분하여 시뮬레이션하면 [그림 2]와 같다. 이 그림은 앞서의 위계선형모형 분석 결과를 토대로 한 것이다. 제시된 그림은 '문화적 권리 제도화' 변수와 '사회복지 공공지출' 변수 간의 상호작용 효과를 간명하게 보여준다. '사회복지 공공지출' 규모가 작은 경우(제1사분위수와 같다고 가정한 경우)와 큰 경우(제3사분위수와 같다고 가정한 경우)에 따라 '문화적 권리 제도화'의 효과가 전혀 다른 양상을 보였다. '사회복지 공공지출' 규모가 작은 국가의 경우 '문화적 권리 제도화'의 정적 효과가 뚜렷한 반면, '사회복지 공공지출' 규모가 큰 국가의 경우 '문화적 권리 제도화'의 부적 효과가 뚜렷했다.

이러한 패턴은 다문화정책의 사회통합 효과를 강하게 가정하는 전통적 다문화주의 관점이 모든 국가에서 보편적 타당성을 지니는 것은 아닐 가능성을 보여준다. 다문화정책의 사회통합 효과는 일정한 사회정책적 환경조건 속에서 나타나는 맥락의존적 효과일 가능성이 있는 것이다. 이주배경 아동의 교육적 통합 측면과 관련하여, 다문화주의를 강조하는 정책적 노력은 사회복지 공공지출 규모가 작은 국가군에서는 의도한 효과로 이어질 수 있지만, 사회복지 공공지출 규모가 큰 국가군에서는 오히려 정책의도에 반하는 효과를 낳을 개연성이 큰 것으로 보인다.

5. 결론 및 논의

정치철학이자 정책노선으로서의 다문화주의는 많은 학자들에 의해 그 중요성이 강조되어 왔다. 다문화주의의가 무엇인지에 대해서는 그간 다양한 개념적 정의가 있어 왔지만, 그 핵심에는 사회구성원의 인종·민족적 다양성을 포용하고 집단별 고유의 문화적 권리를 폭넓게 보장하고자 하는 진보적인 가치가 자리하고 있다. 다문화주의가 지닌 이러한 가치지향성은 종종 민주주의의 핵심 이념인 인권, 자유, 평등과 같은 보편적 이념과 결합되어 높은 수준의 규범적 정당성을 확보해 왔다. 다문화주의가 내포하는 이러한 규범적 성격은 각국에서 다문화정책의 수립과 이행에 추동력을 제공하는 요인으로 작동해 왔다. 하지만 이는 동시에 정책 효과에 대한 객관적 검토와 평가를 방해하는 요인으로 작동해 온 것도 사실이다. 다문화정책이 그 필요성 측면에서 상당히 ‘당연한’ 것으로 간주되는 상황에서, 그 효과 역시 ‘당연할’ 것이라는 암묵적 가정이 널리 공유되어 온 것이다. 다문화주의에 대한 학술적 논쟁에 있어서도 정책 효과의 엄밀한 측정에 기초한 실증적 논쟁보다는 다문화주의의 정치철학적 당위성이나 취약성을 강조하는 규범적 논쟁이 주를 이루어온 것이 사실이다. 이처럼 다문화주의에 대한 실증적 연구가 충분하지 못한 가운데, 본 연구는 다문화주의가 정책적으로 제도화될 경우 이것이 정책 본래의 의도대로 이주민의 사회통합에 효과적으로 기여하는지를 실증적으로 검토하고자 했다.

세계 각국을 대상으로 하여 수행된 기존의 연구가 다문화정책의 효과에 대해 일관된 결론을 내리지 못하고 있는 가운데, 본 연구는 다문화정책의 효과가 사회의 맥락에 따라 다르게 나타날 가능성을 검토하였다. 특히, 다문화정책과 ‘진보주의적 딜레마’(Pearce, 2004) 관계에 있을 개연성이 제기되어 온 사회복지정책에 초점을 두고, 두 정책 간의 상호작용 효과를 비교사회정책적 관점에서 살펴보았다. 구체적으로, 본 연구는 OECD 회원국 이주배경 아동의 학업성취도 자료에 국가별 다문화정책 지표와 사회복지지출 지표를 연결하여 총 30개국 2만 4천 명(만 15세) 학생에 대한 데이터를 구축한 후, 이를 위계선형모형으로 분석하였다. 분석 결과, 다양한 인종·민족 집단별 문화적 권리 보장을 높은 수준으로 제도화하고 있는 국가일수록 대체로 이주배경 아동의 학업성취도 수준도 높은 양상을 보였다. 하지만 이러한 효과는 국가에 따라 큰 편차를 보였다. 흥미롭게도, 사회복지 관대성이 큰 국가에서는 다문화주의의 정책적 제도화가 이주배경 학생의 학업성취도에 오히려 부적인 효과를 보였다.

이러한 분석 결과는 다문화정책의 사회통합 효과를 강하게 가정해 온 전통적 다문화주의 정치철학이 보편적 타당성을 지니는 것은 아니라는 점을 암시한다. 다문화정책은 사회복지정책 등 다른 제도적 환경요소들과의 연결성 속에서 때로는 ‘의도하지 않은 결과’를 낳게 될 가능성이 있는 것이다. 다문화정책과 사회복지정책의 연결성에 주목한 본 연구의 분석 결과에 따르

면, 다문화정책은 사회복지정책과의 ‘기계적’ 결합이 아닌 ‘화학적’ 결합을 통해 그 효과의 크기와 방향성이 재조정되는 것으로 보인다. 다문화정책과 사회복지정책의 조합은 두 정책이 각기 독립적으로 결합된 기계적 조합이라기보다는 정책의 성격이 새롭게 재정의되는 화학적 조합일 가능성이 큰 것이다. 또한 이러한 분석 결과는 다문화주의에 대한 북미와 유럽 간의 온도 차이를 설명하는 데에도 설득력 있는 시각을 제공한다. 미국과 캐나다 등 사회복지 관대성이 낮고 시장주의적 성격이 강한 국가에서는 다문화주의의 채택이 어느 정도 그 의도한 효과를 거두어 온 반면, 사회복지 관대성이 상대적으로 높은 여러 유럽 국가에서는 그렇지 않았을 가능성이 있다. 이는 일부 유럽 국가에서 관찰되는 다문화주의로부터의 ‘후퇴’ 움직임이 다문화주의에 대한 정치철학적 부동의에 기인하는 것으로 해석되기보다 정책조합의 시각에서 재해석될 필요가 있음을 시사한다.

본 연구는 한국사회에도 중요한 시사점을 제공한다. 최근 10여 년 간 진행된 다문화정책의 제도화 과정에서, 한국의 다문화정책은 그 내용상 상당 부분 동화주의적 성격을 지닌다는 비판이 제기되어 왔다(박진경, 2010; 윤인진, 2008; 이종두·백미연, 2012). 다문화정책이 더욱 ‘다문화주의’적 내용으로 바뀌어야 한다는 것이다. 이러한 비판은 주로 면밀한 실증적 검토보다는 규범적 주장의 형태로 전개되어 왔다. 하지만 강한 다문화주의가 사회통합에 반드시 유리한 조건은 아닐 가능성을 시사하는 본 연구의 결과는 앞으로 한국의 다문화정책의 방향성을 어떻게 설정해 나아가야 할 것인가에 대해 보다 깊은 고민을 요청한다. 무엇보다, 다문화정책의 설계와 추진에 있어서 규범적 당위성 차원에 대한 고려와 함께 치밀한 실증적 분석에 기초한 검토가 동시에 이루어질 필요가 있다. 이 연구는 이러한 노력의 일환으로 이주배경 아동 집단에 초점을 두고 이들의 학업성취도 측면에서 사회통합 양상을 검토하였다. 다문화정책의 효과가 연령, 성별, 계층 등에 따른 하위집단별로도 상이한 양상을 보일 가능성을 고려할 때, 다양한 후속연구를 통해 정교한 실증적 기초자료를 축적하는 것이 절실하다.

특히, 다문화정책은 사회복지정책과의 ‘화학적’ 결합을 통해 그 효과가 크게 재조정될 수 있다는 점에서, 향후 한국 다문화정책의 설계는 국내 사회복지 제도의 전망 속에서 보다 섬세하고 신중하게 진행될 필요가 있다. 한국의 사회복지 제도는 지난 20년 간 양적·질적으로 괄목할 만한 성장을 해왔다(윤홍식, 2020; 한신실, 2020). 이주배경 아동의 사회통합 양상을 살펴본 본 연구의 결과에 따르면, 다문화정책은 사회복지 관대성이 낮은 국가에서는 정책의 의도대로 긍정적 효과로 이어지는 반면, 사회복지 관대성이 높은 국가에서는 의도하지 않은 효과를 낼 수도 있는 것으로 보인다. 이는 다문화정책의 설계에 있어서도 중요하게 고려되어야 할 측면일 것이다. 다문화정책과 사회복지정책 간의 제도적 연결성은 ‘한국형’ 다문화정책 모형 구축의 필요성과도 맞닿아 있다. 다문화정책의 사회통합 효과가 특정한 사회정책적 환경조건 속에서

실현되는 맥락의존적 효과라면, 한국의 제도환경 맥락 속에서 다문화정책 모형을 구체화할 필요가 있는 것이다. 한국사회 내에서 다문화정책이 사회복지정책 등 포괄적 제도환경과 어떻게 맞물려 작동하는지에 대한 폭넓은 후속연구가 필요하다. 전통적 이민자 수용국에 비해 한국은 아직 다문화정책 제도화의 초기 단계에 있다. 이는 다문화정책의 발전 경로가 아직 상당한 유연성을 지닌다는 의미이기도 하다. 다문화정책에 대한 규범적 차원의 논쟁과 함께 다각도의 실증적 검토가 요구되는 시점이다.

■ 참고문헌 ■

- 박진경 (2010). 한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용. *한국정책학회보*. 19(3). 259-289.
- 송효준, 함승환 (2019). 다문화주의 정책은 이주민의 사회통합을 돕는가? 이주배경 청소년의 교육적 통합 양상 재검토. *사회과학연구*. 45(1). 127-149.
- 양경은, 차윤경, 함승환 (2015). 다문화반차별정책의 교육적 방입 방지 효과: 이주배경 아동의 무단결석 현상을 중심으로. *사회복지정책*. 42(2). 63-86.
- 양경은, 함승환 (2015). 다문화정책의 사회통합 효과: 다문화교육정책이 이주배경 아동의 학교소속감에 미치는 영향을 중심으로. *한국사회정책*. 22(2). 9-31.
- 윤인진 (2008). 한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로. *한국사회학*. 42(2). 72-103.
- 윤홍식 (2020). 문재인 정부 2년 반, 한국 복지체계: 개발국가 복지체계의 해체와 과제. *비판사회정책*. 66. 131-174.
- 이은지, 김세현, 함승환, 이현주 (2018). 이주민 밀집지역 학교 교사가 경험하는 어려움의 성격: 개방체제 학교조직과 교사의 정치적 딜레마. *교육문화연구*. 24(4). 171-194.
- 이정우 (2013). 국가수준 학업성취도 평가 결과를 통해 본 다문화가정 학생의 사회과 학업성취도 특성. *시민교육연구*. 45(2). 257-291.
- 이종두, 백미연 (2012). 한국의 특수성과 다문화 정책. *국제관계연구*. 17(1). 335-361.
- 차윤경 (2008). 세계화 시대의 대안적 교육모델로서의 다문화 교육. *다문화교육연구*. 1(1). 1-23.
- 한신실 (2020). 한국은 어떤 복지국가로 성장해왔는가? *한국사회정책*. 27(1). 153-185.
- 함승환, 구하라, 차윤경 (2014). 다문화사회 친화적 교육과정 정책의 효과: 민족·언어적 소수자 학생의 수학 흥미 및 성취도를 중심으로. *다문화교육연구*. 7(4). 125-144.
- 함승환, 김왕준, 김정덕, 양경은, 최경준 (2014). 복지국가 유형과 교육복지의 제도적 모형. *다문화교육연구*. 7(3). 135-151.
- Apple, M. (1993). The politics of official knowledge: Does a national curriculum make sense? *Teachers College Record*. 95(2). 222-241.
- Azzolini, D., Schnell, P. & Palmer, J. R. B. (2012). Educational achievement gaps between immigrant and native students in two 'new' immigration countries: Italy and Spain in comparison. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 643(1). 46-77.
- Au, W. (2013). Hiding behind high-stakes testing: Meritocracy, objectivity, and inequality in US education. *International Education Journal: Comparative Perspectives*. 12(2). 7-19.
- Banting, K. & Kymlicka, W. (2013). Is there really a retreat from multiculturalism policies? New evidence from the multiculturalism policy index. *Comparative European Politics*. 11(5). 577-598.
- Berry, J., W. (2011). Integration and multiculturalism: Ways towards social solidarity. *Papers on Social Representations*. 20(2). 1-21.
- Borevi, K. (2014). Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path

- dependency. *Global Studies in Culture and Power*. 21(6). 708-723.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2011). Migrants in the scandinavian welfare state: The emergence of a social policy problem. *Nordic Journal of Migration Research*. 1(1). 13-24.
- Castles, S. & Miller, M. J. (2009). *The age of migration: International population movements in the modern world* (4th ed.). New York, NY: Guilford Press.
- Cha, Y.-K., Dawson, W. P. & Ham, S.-H. (2012). Multicultural education policies and institutionalization across nations. In J. A. Banks (Ed.), *Encyclopedia of diversity in education* (pp. 1554-1558). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cha, Y.-K. & Ham, S.-H. (2014). The institutionalization of multicultural education as a global policy agenda. *Asia-Pacific Education Researcher*. 23(1). 83-91.
- Cha, Y.-K., Ham, S.-H., Ku, H. & Lee, M. (2017). Multicultural policy and ethnolinguistic minority learners' academic engagement. In Y.-K. Cha, J. Gundara, S.-H. Ham, & M. Lee (Eds.), *Multicultural education in glocal perspectives: Policy and institutionalization* (pp. 169-181). Singapore: Springer.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gilbert, N. (2009) The least generous welfare state? A case of blind empiricism. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(3), 355-367.
- Grant, C. A. & Sleeter, C. E. (2011). *Doing multiculturalism for achievement and equity* (2nd ed). New York, NY: Taylor & Francis.
- Ham, S.-H., Song, H. & Yang, K.-E. (2020). Towards a balanced multiculturalism? Immigrant integration policies and immigrant children's educational performance. *Social Policy & Administration*. Published online ahead of print.
- Ham, S.-H., Yang, K.-E. & Cha, Y.-K. (2017). Immigrant integration policy for future generations? A cross-national multilevel analysis of immigrant-background adolescents' sense of belonging at school. *International Journal of Intercultural Relations*. 60(1). 40-50.
- Hemerijck, A. (2002). The self-transformation of European social model(s). In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles (Eds.), *Why we need a new welfare state* (pp. 172-213). New York, NY: Oxford University Press.
- Koenig, M. (2008). Institutional change in the world polity: International human rights and the construction of collective identities. *International Sociology*. 23(1). 95-114.
- Koopmans, R. (2010). Trade-off between equality and difference: Immigrant integration, multiculturalism, and the welfare state in cross-national perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 36(1). 1-26.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2012). *Multiculturalism: Success, failure, and the future*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Labaree, D. F. (1997). Public goods, private goods: The American struggles over educational goals. *American Educational Research Journal*. 34(1). 39-81.

- Levels, M. & Dronkers, J. (2008). Educational performance of native and immigrant children from various countries of origin. *Ethnic and Racial Studies*, *31*(8), 1404-1425.
- MacLeod, J. (2018). *Ain't no makin' it: Aspirations and attainment in a low-income neighborhood* (3rd ed.). New York, NY: Routledge.
- Malmberg-Heimonen, I. & Julkunen, I. (2006). Out of unemployment? A comparative analysis of the risks and opportunities longer-term unemployed immigrant youth face when entering the labour market. *Journal of Youth Studies*, *9*(5), 575-592.
- Martiniello, M. (1997). Citizenship, ethnicity, and multiculturalism: Post-national membership between Utopia and reality. *Ethnic and Racial Studies*, *20*(3), 635-641.
- OECD (2007). *International migration outlook*. Paris, France: OECD.
- Pearce, N. (2004). Diversity versus solidarity: A new progressive dilemma. *Renewal: A Journal of Labour Politics*, *12*(3), 79-87.
- Ramirez, F. O., Bromley, P. & Russell, S. G. (2009). The valorization of humanity and diversity. *Multicultural Education Review*, *1*(1), 29-54.
- Ramirez, F. O. & Meyer, J. W. (2012). Toward post-national societies and global citizenship. *Multicultural Education Review*, *4*(1), 1-28.
- Raudenbush, S. W. & Bryk, A. S. (2002). *Hierarchical linear models: Applications and data analysis methods* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ruedin, D. (2015). Increasing validity by recombining existing indices: MIPEX as a measure of citizenship models. *Social Science Quarterly*, *96*(2), 629-638.
- Sainsbury, D. (2006). Immigrants' social rights in comparative perspective: Welfare regimes, forms of immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, *16*(3), 229-244.
- Scheerens, J. & van der Werf, G. (2018). Immigrant student achievement and education policy in the Netherlands. In L. Volante, D. Klinger, & O. Bilgili (Eds.), *Immigrant student achievement and education policy: Cross-cultural approaches* (pp. 103-118). Cham, Switzerland: Springer.
- Schnepf, S. V. (2007). Immigrants' educational disadvantage: An examination across ten countries and three surveys. *Journal of Population Economics*, *20*(3), 527-545.
- Taylor, C. (1992). *Multiculturalism and the politics of recognition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Valenta, M. & Bunar, N. (2010). State assisted integration: Refugee integration policies in Scandinavian welfare states: The Swedish and Norwegian experience. *Journal of Refugee Studies*, *23*(4), 463-483.
- Wiederkehr, V., Bonnot, V., Krauth-Gruber, S. & Darnon, C. (2015). Belief in school meritocracy as a system-justifying tool for low status students. *Frontiers in Psychology*, *6*, 1-10.
- Yang, K.-E. & Ham, S.-H. (2017). Truancy as systemic discrimination: Anti-discrimination legislation and its effect on school attendance among immigrant children. *The Social Science Journal*, *54*(2), 216-226.

◀ Abstract ▶

Multiculturalism May Work, but Not Always: A Comparative Social Policy Perspective on the Educational Performance of Immigrants

Kyung-Eun Yang* · Seung-Hwan Ham**

Despite the worldwide diffusion of multiculturalism policies, scholarly debates still continue as to whether or not they effectively contribute to immigrant integration. Based on a comparative social policy perspective, this study attempts to fill this void in research. In particular, we shed light on the possibility that the effect of multiculturalism varies across countries depending on social policy arrangements. Using a cross-national sample of approximately 24 thousand immigrant children in 30 OECD countries, a series of hierarchical linear modeling analyses has been conducted. The results show that the strength of multiculturalism institutionalized at the country level is positively associated with immigrant children's educational performance at the individual level. However, such an association appears to differ markedly across countries. We find multiculturalism's intended effect much smaller or often negative in countries characterized by a high level of welfare generosity. Such a 'corrosive effect' of welfare generosity suggests that multiculturalism may produce either intended or unintended consequences depending on institutional dynamics in social policy development.

Keywords: multiculturalism policy, social integration, welfare state, immigrant children, student achievement

◆ 2020. 4. 15. 접수 / 2020. 5. 26. 1차수정 / 2020. 5. 27. 게재확정

* First author, Assistant Professor, Division of the Social Sciences, Sungkonghoe University(kyungeun.yang@skhu.ac.kr).

** Corresponding author, Associate Professor, College of Education, Hanyang University(holish@hanyang.ac.kr).