
국제결혼에 대한 국가 통제의 원인 고찰: 캄보디아 국제결혼이주에 대한 규제를 중심으로

김민지 (유네스코아태무형유산센터)

I. 들어가는 글

이주는 초국가적 시대의 국제적 현상이다. 고유의 영토를 넘어 자유롭게 이주하고, 국적도 개인 의사에 따라 바꿀 수 있다. 이러한 초국가적 관계의 확산으로 형성되는 초국가주의(transnationalism)의 확대에 주목하는 학자들은 이로 인해 주권국가의 영향력과 영역이 점차 줄어들고 있다고 본다.(Faist, T., 2008) 이주의 가속화로 인해 이러한 관계가 던지는 주권국가에 대한 도전은 계속될 것이다.

그러나 여전히 국가는 개인의 이주를 장려 또는 통제할 수 있고, 제도를 통해 이를 실행할 수 있다. 이주를 위한 기술적, 물리적 비용이 줄어들면서 국민국가의 경계가 약화되었다고 하지만, 국경을 넘나드는 이주민들을 통제하고 관리할 수 있는 권력이 실제로는 아직 국가에게 있다는 점에서 국민국가의 역할은 중요하게 남아있는 것이다.(전형권, 2012, 292) 국가는 출입국 관리와 비자 발급을 통해 자국민과 외국인에 대한 이주를 통제하고 관리할 수 있는 유일한 행위자이다.

그렇다면 국가는 왜 이주를 통제할까? 캄보디아는 2008년 결혼중개업체에 의한 중매결혼을 금지하고, 「캄보디아 국민과 외국인간 결혼의 방식 및 절차에 관한 시행령」을 제정하여 캄보디아인과 결혼하려 하는 외국인에 대한 국제결혼규정을 강화하였다. 이후 2011년 기존의 규제 법안을 보완하여 규제정도를 강화시켰다. Virak Ou가 프놈펜포스트에 2011년 3월 23일에

보도했듯이 캄보디아 정부의 이와 같은 규제는 2008년 국제이주기구 보고서에 나온 자국민의 중개인을 통한 국제결혼 및 이주의 사례들이 인신매매의 성격이 있는 것으로 판단됨에 따라, 이를 방지하고 자국민을 보호하기 위한 조치로 시작되었다.

일반적으로 국가의 이주에 대한 통제는 유입국 입장에서 자국으로 들어오는 외국인을 통제한다(Hollifield, F. J, 2015, 236). 그러나 본 연구의 사례는 송출국에서 자국민의 유출을 통제하며, 자국민의 이주를 통제하지만 그 실질적인 통제의 대상은 이를 초청하려는 외국인이다. 아시아 지역의 여성들과 외국 남성들 간의 이른바 mail order 형식의 국제결혼은 교제를 통한 일반적 의미의 결혼에 비해 구조적 복잡성을 가지게 된다. 결혼 후 대부분이 이주를 선택하는 국제결혼 과정에서 자국 여성의 안전이 확보되지 못하거나 심각하게 훼손될 수 있다는 판단아래 이들의 이주를 통제한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 이주통제 정책은 국내문제뿐만 아니라 종종 외교적 사안이 되기도 한다.

본 연구는 캄보디아 정부의 국제결혼 규제정책의 필요성의 인식과 실질적인 정책의 시행에 이르기까지 그 과정을 통해 어떠한 요인들이 정책결정과정에서 영향을 미쳤는지 살펴보고, 그 결과에 해당하는 규제 시행령이 실질적으로 어떤 내용을 담고 있는지 분석한다. 이를 위해 국가의 정책에 미치는 대내외적 요소와 조직적 특성, 사회적 특성을 연계시킴으로써 사례 연구를 시도한다. 본 연구의 사례는 국제이주의 한 유형으로서 결혼이주문제에 대한 환기와 송출국 입장에서의 새로운 이주통제의 동기유형을 제시함으로써 이주문제 연구의 다양성을 보여줄 수 있을 것이다.

이 연구가 이주연구의 사례로 타당성을 갖기 위해서는 우선 국제결혼이 이주문제로서 다루어질 수 있는가에 대한 입장이 정리 될 필요가 있다. 자국민 여성과 결혼을 하려고 하는 외국인 남성에 대한 규제 자체는 결혼이라는 사회적 제도의 범주 안에서 바라볼 수 있는 영역이다. 또한 사실 이들 국제결혼의 경우 대부분 규제의 대상이 되는 외국인 남성이 캄보디아 영토에 '이주를 하려고 하는 것으로 보기 어렵다. 때문에 이 사례를 '국가가

개인의 이주를 통제하는 사례'로서 받아들이기 위해서는 개념의 조작화가 필요하다.

결혼은 크게 계약으로서 부부 간의 성 규범의 공식화와 가족을 구성하는 사회적, 거시적 기초단위로써 정의될 수 있다(장필화, 1997, 1-10). 일시적으로 배우자 간 떨어져서 사는 기간이 발생할 수는 있으나, 부부는 공식적인 '동거'를 전제 또는 그 기능으로 하는 사회적 제도이다. 따라서 국제결혼은 이러한 동거를 목적으로 하는 결혼의 특성 상 배우자 어느 한 쪽 또는 모두의 이주를 전제로 한다.

본 연구 사례에 해당하는 외국인과 결혼하려는 캄보디아의 여성들은 대부분 배우자의 국가로 이주하는 경향이 있다. 캄보디아 내무부의 자료에 따르면, 2009년 8월부터 2013년 12월까지 자국여성으로 국제결혼 허가를 위한 인터뷰를 신청한 한국인은 3,933명이며, 통계청 법무부 자료에 따르면 2013년 결혼이민 목적으로 체류 중인 캄보디아인은 3967명이다.¹ 인터뷰 신청자가 결혼허가자와 불허가자를 모두 포함하고 있기 때문에, 국제결혼을 원하는 캄보디아 여성의 대다수가 이주를 전제로 하고 있음을 알 수 있다. 한국인이 캄보디아인의 전체 국제결혼의 60%를 차지하고 있기 때문에 한국만의 통계도 의미미하다고 볼 수 있다.

1. Ministry of Interior, 2013. Figure of Foreigners Have Been Interviewed to Request for Marriage with Cambodian People, 25 August 2009 to 31 December., 통계청, 국적별/성별/체류자격별 등록 외국인수. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont; 두 통계의 연도별 기준이 조금씩 상이한 이유는 캄보디아의 경우 내무부를 통해 직접 받을 수 있었던 자료로 연도별 세부사항에 대한 자료접근이 불가하였고, 통계청 자료의 경우 2012년~2014년의 자료만 제공한다.(2015.12.7. 기준)

1. 기존 연구 검토

국제이주는 사회과학 전반에 걸쳐 다차원적인 분석이 요구되는 분야로, 어느 한 이론으로 모든 이주 현상을 설명하는 데는 한계가 따른다.² 본 논문은 주로 이주에 대한 국가의 통제에 대한 연구로, 정책의 결정과정 또는 내용에 관한 연구이다. 스티븐 카슬 등은 이주를 경험하는 데 있어 국민국가 시대를 이전시기와 구분지어 ‘이주의 시대’로 정의하였다. 이들은 이 시대가 다른 시대와 구분되는 핵심은 국가가 국경을 넘나드는 사람들의 이동을 통제할 수 있다는 것으로 보고, 국가의 주권에 대해 국제이주가 제기하는 도전이라고 표현하였다(Castles, S., et. al., 2013, 26). 또한 아브라함에 따르면 법은 개인의 이민에 대한 선택의 근원이 되지는 못하지만, 국가 주권행사의 방식으로 이민을 통제하는 수단으로 유일하게 기능할 수 있다.(Abraham D., 2015).

송출국에서 국가의 이주통제에 대한 논의는 정치경제 또는 경제학 분야에서 이주와 개발에 대한 논의와 이어진다. 이주개발에 관한 설명은 국제이주에서 국가의 역할에 대한 질문을 던지는 동시에 개발국에서 선진국으로의 이동을 설명하는 데 중요한 도구가 되고 있다. 파이스트가 ‘이주개발 연계라 부른 이 논의는 지난 5, 60년대부터 계속 등장해 왔으며, 개발국에서 이주와 개발의 결과에 대한 비관론과 낙관론이 공존해왔다. 최근에는 ‘사회적 송금’이라는 개념을 통해 이주를 통해 발생하는 개발이 경제적 영역을 넘어 사회적 영역에서 송출국에 문화 역량, 지식 전파 등 돈으로 환산되기 어려운 부분에 있어서도 긍정적인 영향을 가져다 줄 수 있는 것으로 묘사한다(Faist, T., 2008, 21-39).

2. 스티븐 카슬은 이주과정과 이주체계뿐만 아니라 이주로 인해 발생하는 소수자 문제, 국민 국가와 네트워크 등을 모두 이주이론에 포함시키고 있다; 마이클 새머스 역시 어떤 시·공간에 속하느냐에 따라 이주 이론의 설명이 달라질 수 있다고 이야기 하면서, 이주 이론을 구분하는 방식을 특정 형태의 이주를 크게 10가지의 범주에서 정리했다. Castles, S., Miller, M. J., & 한국이민학회. (2013). 『이주의 시대』, 서울: 일조각; Samers, M., 이영민, & 李永閔, (2013). 『이주』, 서울: 푸른길, pp. 91-171.

아시스와 파이프는 아시아의 국제 노동이주에 대한 연구에서 아시아의 넓은 지역만큼이나 각기 다른 언어로 인해 종합적인 한계를 갖고 있다고 지적한다. 또한 저개발국가에서 연구 환경이 제대로 이루어져있지 않기 때문에 폭넓은 데이터 수집이 어렵고, 사례 연구가 힘들다는 점을 강조한다 (Maruja M. B. Asis and Nicola Piper, 2008, 3-13). 국제기구나 미국에서 실시한 보고서에 의존해야 하는 경우가 많은 이유이다.

아시아의 국제결혼이주만을 대상으로 한 연구는 노동이주나 교육이주 등에 비해 상대적으로 더욱 적는데, 이는 최근까지 결혼이주를 단순한 개인의 사적인 선택문제로 보거나, 노동이주 혹은 교육이주 후 결혼을 하여 정착하는 이주 이후의 2차적 문제로 생각했었기 때문으로 볼 수 있다. 국내에서는 최근 한국 사회 내에서 국제결혼이민자수 증가에 따라 이들의 사회통합과 정착에 관한 연구가 많이 진행되고 있다. 대부분이 유입국 입장에서 다문화주의에 대한 수용에 대해 논하거나, 결혼이주여성들과 그들의 자녀를 포함하는 다문화가족의 정착을 위한 동화, 이주여성 인권 실태조사를 통한 정책 제안 및 사회문화적 논의를 다루고 있다.³

김정선과 김재원은 본 연구와 같은 캄보디아 정부의 국제결혼 규제사례를 이와 모순되는 국내의 결혼중개업체 등록법의 비교를 통해 법의 정당성과 유효성을 살폈다(김정선, 김재원, 2010). 이들은 현지 중개업체와 피해 사례자의 인터뷰를 통한 심층연구를 진행하였는데, 2008년 시행령 이후 문제점들을 짚고 있다는 점에서 본 연구의 과제인 2011년 시행령이 규제정책으로 수정되는 계기를 확인하는 데에도 많은 도움이 되었다. 다만 해당 연구가 최초 시행령에 대한 사례를 바탕으로 하여 국내 중개업법에 관한 유효성과 정당성에 대해 묻고 있는 반면, 본 연구는 2011년 3월 개정안을 바탕으로 개정 배경과 과정에 대한 연구로서 그 차별성이 있다고 할 수 있다.

3. 2015년 12월 20일 기준 한국교육학술정보원(RISS)에서 ‘국제결혼’, ‘결혼이주’, ‘다문화주의’를 교차검색 하였더니 국내학술지 논문 126건과 학위논문 199건이 검색되었다.

II. 캄보디아 정부의 국제결혼 규제 정책 시행 전개과정

1. 사회적 문제로서 국제결혼 인지

캄보디아 정부의 국제결혼 규제정책의 직접적인 계기는 2008년 3월 국제이주기구 프놈펜 사무소가 「IOM Cambodia Assessment The Marriage Brokerage System from Cambodia to Korea」라는 이름의 보고서를 발간한 것이었다. 보고서는 중개인을 통한 캄보디아 여성과 한국인 남성의 결혼 중 일부가 인신매매의 소지가 있다고 판단하고, 캄보디아 정부에게 중개결혼과 관련한 적절한 절차적 시스템을 마련하기를 촉구하는 내용을 골자로 하고 있다.

〈표 1〉 캄보디아인의 국제결혼 비자 발급 수 2004 - 2007

연도	발급 비자 수
2004	72
2005	151
2006	365
2007	1,759
	Total : 2,347

출처: 주 캄보디아 대한민국 대사관(2008)

IOM Cambodia Assessment(2008), The Marriage Brokerage System from Cambodia to Korea, p. 2 재인용

보고서는 2004년에 72건이던 한국인의 캄보디아인과 국제결혼 건수가 2007년에 1,759건으로 크게 늘었다는 사실에 주목한다. 이는 〈표1〉을 통해 살펴볼 수 있다. 해당 보고서에서 따르면 국제결혼을 진행하는 대부분의 캄보디아 여성이 22~25세의 어린 여성들이며, 교육수준이 낮다. 반면, 한국 남성은 대개 고졸 학력의 블루칼라의 공장노동자거나 농부인 경우가 많고, 한국에서 신부를 구할 수 없어 외국에서 구하게 되는 경우가 대부분이다. 한국인 남성이 캄보디아 여성과 결혼을 원하면 결혼중개업체에 등록을

하는데, 캄보디아에는 이러한 결혼중개업체가 불법인지 판단할 수 있는 법적 근거가 없으며 등록된 업체보다 비공식적이고 불법적인 중개업체가 많다. 중개업체는 남성에게 5,000달러에서 20,000달러 사이의 돈을 받고 결혼여행을 진행하지만, 신부 측에는 몇 백 달러의 지참금이 쥐어질 뿐이다. 남자는 4~6일 간의 여행으로 캄보디아로 와서 많게는 100명의 모집된 여성 중에서 신부를 고른다. 그리고 결혼식을 진행한 후 먼저 입국하여 여성의 서류절차가 끝나기를 기다리는데, 수개월이 소요된다. 중개업자들이 여성들을 모집할 때 한국에서 일자리와 더 나은 생활수준 등을 미끼로 했기 때문에 여성과 그의 가족들은 결혼을 결심하는 경향이 있는 반면, 남성들의 생활수준이 그리 좋지 못하기 때문에 가족들이 기대했던 캄보디아로의 송금이나 경제적 지원을 받지 못하는 경우가 많다. 그리고 성혼을 시키기 위해 중개업체들은 일부러 정보에 취약하고 어리거나 경제적으로 어려운 여성들에게 접근하기도 한다.

해당 보고서는 2008년 3월 8일 발간되었는데, 정부는 즉시 반응하여 3월 27부터 일차적으로 외국인에 대한 모든 국제결혼을 금지시켰다. 정부 대변인은 기자회견에서 최근 캄보디아 여성 7명이 그들의 한국에서의 결혼 생활을 견디지 못하고 돌아온 사건에 대해 언급하며, 이 같은 금지조치에 대한 동기가 착취와 인신매매에 대한 공공의 우려 때문이라고 밝혔다. AFP가 2008년 4월 3일 프놈펜포스트에 보도한 바에 따르면, 정부 대변인은 “적절한 법적 기반을 마련할 때 까지 외국인에 대한 국제결혼 금지조치가 진행될 것”이라고 이야기하였다. 이러한 조치는 약 8개월 간 지속되었다.

2. 대안으로서 행정절차 개선

2008년 11월 3일자로 ‘캄보디아 국민과 외국인간 결혼의 방식 및 절차에 관한 시행령’이 새롭게 제정되면서 국제결혼에 대한 절차가 재개되었다. 중개업자에 의한 결혼이 금지되고 혼인신고를 위한 절차가 개선되었다. 혼인신고를 외국인 배우자 후보 본인이 와서 직접 하도록 개선하였고,

혼인당사자는 내무부와 외무부, 신부 주소지의 지방관청 세 곳에 모두에 직접 서류를 내고 허가를 모두 받아야 하는 것으로 바뀌었다. 이러한 직접 신청 절차로 인해 대리인에 의해 3~5일 만에 이루어지던 결혼절차가 최소 23일의 체류기간이 필요한 절차로 바뀌었다. 이와 함께 내무부는 국제결혼을 하려는 여성들에게 무료로 법률상담 및 불법업체에 대한 모니터 활동을 수행 할 수 있는 민간단체를 승인하기도 하였다.

그러나 이러한 절차 개선을 통한 문제 해결 시도가 곧 성공으로 이어지지는 않았다. 통계청에 따르면 시행령 시행 이후의 한국의 캄보디아인과 국제결혼 신청 건수는 2008년 659건, 2009년 851건이었다(통계청, 각년도: 양현아, 2013에서 재인용). 2008년도에 약 8개월 간 국제결혼 금지기간이 있었음에도 600건이 넘는 수치는 여전한 수요를 보여주는 동시에, 금지기간 동안 진행하지 못했던 서류절차가 한꺼번에 몰리기도 했음을 보여준다고 할 수 있다. 중개업자들은 규제 기간 동안에도 국제결혼을 성사시켰고, 시행령 이후 중개업체를 통한 결혼 자체가 불법화가 되었음에도 캄보디아에서 철수하지 않았다. 김정선과 김재원에 따르면 양국 정부의 혼인관련 업무 중단기간 동안 중개업체에 속아 결혼을 한 이들 중 일부는 1년 이상 결혼 허가가 나지 않아 신부가 한국에 들어오지 못하는 피해를 입기도 했다. 또한 최소 23일의 체류기간이 필요하게 되었음에도 중개업자들은 기존에 한국남성들에게 광고하였던 '1회 5박 6일 입국이면 결혼'이라는 일정을 포기하지 않았고, 각종 편법과 공무원들과의 밀거래를 통해 불법적으로 결혼허가를 받은 것이다(김정선, 김재원, 2010, 322).

중개업체를 통한 국제결혼이 불법화가 되었지만 한국법규 상 결혼중개업체 운영이 합법이기 때문에 당국에 적발되지 않으면 중개업체들의 활동이 지속되는 현상이 지속되었다. 주 캄보디아 대사관은 2009년 6월 20일 홈페이지 공지사항을 통해 내무부의 결혼허가서를 위조하여 결혼비자 대리 신청에 사용한 1개 업체에 대해 해당업체의 활동을 1년 간 금지한다고 밝혔다. 한국법 및 대사관 지침에 따라 1년간의 자격정지 처분만 받은 것이다. 반면에 2010년 2월 캄보디아 법원은 한국 남성 2명과 25명의

캄보디아 여성의 집단맞선을 주선한 중개업자에게 징역 10년을 선고하였다. 그리고 이 판결 직후인 3월 1일부로 한국인 만에 대한 국제결혼이 다시 금지되었다. 이러한 양국 간의 법적 모순으로 인해 중개업자에 대한 불법결혼과 불법적 절차를 통한 혼인이 근절되지는 못하였다.

3. 규제 정책화 : 배우자 자격 기준 부여

캄보디아 정부는 한국인에 대한 국제결혼 금지 조치를 시행한 뒤 약 일 년 뒤인 2011년 3월 7일 해당 시행령에 추가 조항을 삽입하였다. 이를 통해 절차 개선 외에 캄보디아 인과 결혼하려는 외국인 남성을 대상으로 결혼할 수 있는 자격을 부여하였다. 50세 이하, 월 소득 2550달러 이상의 모든 외국인(개인)에 한해서, 30일 이상 국내 체류 후 증빙자료들을 토대로 허가 결정을 한다는 내용을 포함한다. 절차 개선 방식을 넘어 국가가 직접적으로 적절한 배우자의 기준을 제시, 국제결혼을 규제하고 통제하기로 한 것이다.

통상적으로 유입국에서 배우자를 초청할 때, 초청인이 부양 능력이 있는지 최소 생계기준을 정해 파악하고 입국하는 외국인에 대해서 신원조회 등을 걸친다. 그리고 결혼에 있어서는 최소 가능 연령 등을 제외하고 개인의 자유의사에 따라 진행할 수 있다. 그러나 캄보디아 정부는 최소한의 기준과는 거리가 먼 소득과 나이라는 자격기준으로 국제결혼을 제한하는 정책을 펼치기로 한 것이다.

이러한 규제정책은 시행과 동시에 많은 비판을 받게 되었다. 이 조항이 높은 수준의 소득과 일률적인 나이를 기준으로 내세우면서 오히려 자유연애에 의해 결혼하기를 원하는 가난한(또는 평범한) 연인과 나이 많은 연인들은 결혼할 수 있는 근거가 사라지게 되었다. 마시스가 아시아타임즈에 2011년 4월 2일에 보도한 바에 따르면 이와 같은 문제 제기에도 캄보디아 정부는 공식적으로 대응하지 않았으며, 이후 프놈펜 주재 전 외교 공관 앞 회람 공한을 통하여 캄보디아 여성과 결혼하려는 외국인 남성이 50세

이상의 경우 50세 이상의 캄보디아 여성과 결혼 시에는 국제결혼이 가능하다고 알려졌다. 그러나 그 경우에도 배우자의 소득기준은 유지된다.⁴

〈표 2〉 연도 별 결혼이민자 자격으로 한국에 입국한 캄보디아인 현황

연도	계
2004	73
2005	206
2006	457
2007	1,919
2008	2,683
2009	3,230
2010	4,195
2011	4,582
2012	4,541
2013	4,650

출처: 법무부 출입국관리사무소, 2004~2013 출입국 통계연보.

〈표2〉에서 보이는 바와 같이, 적극적인 정부의 국제결혼에 대한 규제정책의 영향으로 캄보디아인과 한국인 간의 국제결혼이 눈에 띄는 감소세를 보이고 있다. 계속 부적절한 결혼이 문제시 되자 한국정부도 자체적으로 결혼이민에 대한 비자발급 기준을 강화하고 초청자와 중개업체를 대상으로 교육을 의무화 하는 등 관련 절차를 개정하였다. 따라서 한국인의 캄보디아인과의 국제결혼 수는 더욱 줄어들고 있는 추세다.

그러나 전체 성혼 건수의 감소에도 불구하고, 부적절한 중개업체를 통한 결혼은 근절되지 못하고 있다. 2012년 7월 30일 캄보디아 경찰당국이 불법 중개업체의 주선으로 2명의 한국인 남성과 57명의 캄보디아 여성이 집단 맞선 현장을 적발하였다. 이에 따라 2012년 8월 1일~8월 20일까지 20일 간 한국만을 대상으로 다시 국제결혼을 전면 금지되었다. 또한 위법과

4. 주 캄보디아 대사관 홈페이지에 2011년 4월 24일 공지사항으로 올라와 있다.
<http://khm.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=3408&seqno=798871> 참조

쿤더가 2013년 12월 19일 프놈펜포스트에 보도한 바에 따르면, 국제결혼 여건이 강화되자 중개업체들은 캄보디아 여성을 관광비자로 역 입국시킨 뒤 성혼을 시키거나, 노동이주를 빌미로 입국시킨 뒤 인신매매 등에 팔아넘기는 일이 생기고 있다. 한국인보다 상대적으로 제재가 덜 하고 시장이 큰 중국으로 중개인들이 옮겨가고 있는 것도 이러한 규제의 부작용으로 보인다.

III. 캄보디아의 국제결혼 규제정책 결정 요인

이러한 적극적인 대응의 결과 캄보디아인과 결혼할 수 있는 외국인은 굉장히 제한적이 될 수밖에 없다. 부적절한 국제결혼으로부터 개인을 보호하기도 하지만, 결혼에 있어 개인의 사적인 의지를 제한하기도 하는 것이다. 특정 국가를 대상으로 모든 절차를 거부할 경우 외교적 문제로까지 번질 수 있다. 이 장에서는 캄보디아 정부가 어떤 요인들 때문에 이러한 적극적인 대응으로 반응하였고, 또 어떤 과정들이 정책결정에 영향을 미칠 수 있었는지를 전체적인 맥락 속에서 살펴봄으로서 그 결과를 이해하고자 한다.

1. 대외적 요인: 국제결혼에 대한 문제적 인식의 확산

캄보디아 정부의 국제결혼 규제의 가장 큰 동기는 국제사회 행위자들로부터 국제결혼의 문제를 인식한 것이다. 캄보디아 정부는 국제기구 및 선진국으로부터 관련법 제정에 대한 압력을 받고 있었다. 이에 이전까지 국제결혼을 문제로서 보지 않았던 국가가 외부로부터의 동기에 의해 정책결정의 반응을 보이게 된 것이다. 로즈노는 국가행위의 동기가 내부적인 것으로만 설명될 수 없고, 외부 환경과 국제적 행위자들이 국가 내부에 침투함으로써 국가의 정책결정과정에 직접 영향을 미칠 수 있다는 점을 설명한다 (Rosenau, J, ed, 1980). 캄보디아 정부의 경우도 그 전까지 국제결혼

경험이 많지 않던 비교적 폐쇄적인 사회였다.

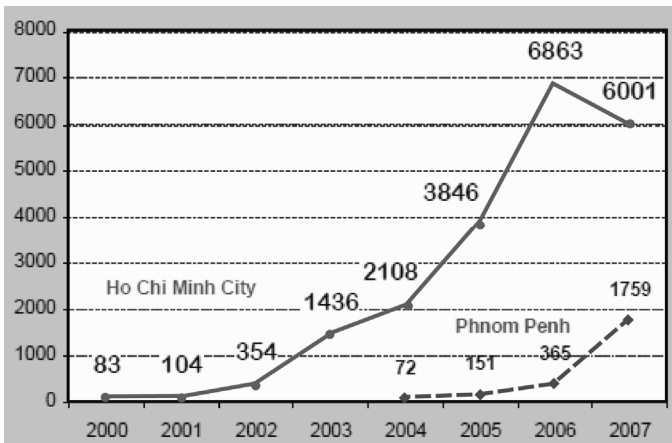
국제결혼 배우자뿐만 아니라 중개업체들이 캄보디아 국내로 유입되면서 국내문제화 된 것이 이 과정의 특징이다. 한국인들이 캄보디아로 진출한 이유는 그 전까지 활발했던 베트남에서 정부의 국제결혼 규제가 강화되자 중개업자들이 이를 피해 규제가 없는 캄보디아로 대거 옮겨왔기 때문이다(김정선, 김재원, 2010; 정기선, 2008). 중소 중개업체의 경우 부적절하거나 불법적인 방법을 동원하여 사업을 진행하기 때문에 캄보디아 여성들의 피해가 생길 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. [그림 1]을 통해 베트남과 캄보디아에서 한국인과의 국제결혼 건수의 증감의 상관성을 살펴볼 수 있다. 2006년까지 100%가 넘게 성장했던 베트남과 한국인 간의 결혼은 2006년 감소한다. 2006년 한국에서 베트남신부 살인사건이 생기고 양국 간의 외교문제로까지 번지게 되었다. 이와 관련하여 베트남 내부에서 한국으로의 국제결혼에 대한 비난 여론이 생기게 되었고, 이 사건을 계기로 베트남 정부가 국제결혼에 대한 규제조치를 강화하게 되었는데, 중개결혼이 불법화가 되면서 업체들이 인접국인 캄보디아로 이동하게 되었다.

이런 유입과 맞물려 캄보디아는 국제사회에서 정부차원의 여성 및 아동 인신매매 피해자에 대한 대책마련의 목소리가 높아지고 있는 상황이었다.⁵ 국제이주기구 보고서에 따르면 2007년 기준으로 정부 주요부서 중 최소 9개 기관 15개 부처가 인신매매와 착취 문제에 대한 캠페인 또는 조사를 벌이고 있었고, 하나의 통합적인 인신매매법을 위한 정부의 노력이 진행되고 있었다. 그리고 그 일환으로 이듬해 2월 ‘인신매매 및 성 착취 억제를 위한 법’이 제정되었다. 정부에서 아동과 여성에 대한 인신매매와 착취 근절을 대대적으로 약속한 때에 인신매매성 국제결혼에 대한 보도가 나오면서 정부의 의지가 반영된 것이다.

실제로 이러한 법 제정과 관련 활동으로 인해 캄보디아는 2004년 이후

5. 미국의 인신매매보고서와 국제이주기구, UN등의 인신매매관련 거의 모든 국제기구는 다년간 캄보디아의 인신매매에 대한 피해와 대책마련은 끊임없이 촉구해왔다.

처음으로 2008년 미국의 인신매매보고서 등급에서 2등급을 받았다(미 인신매매보고서, 2008). 해당 보고서는 매년 미 국무부에서 각국의 인신매매 실태와 인신매매 방지를 위한 노력을 조사하여 발표하고, 각 국가를 3등급으로 나누어 미국의 전 세계적 인신매매방지 협력을 촉구한다. 최하위(3등급)로 떨어지게 되면 해당 국가에 경제적 지원을 중단하는 등의 불이익을 받게 되는데, 캄보디아는 다년 간 2등급 위험(2.5등급)으로 분류되어 있었다. 경제적 지원을 받기 위해서는 등급 상향 및 유지를 위해 정부가 실질적인 행동을 보여주어야 한다.

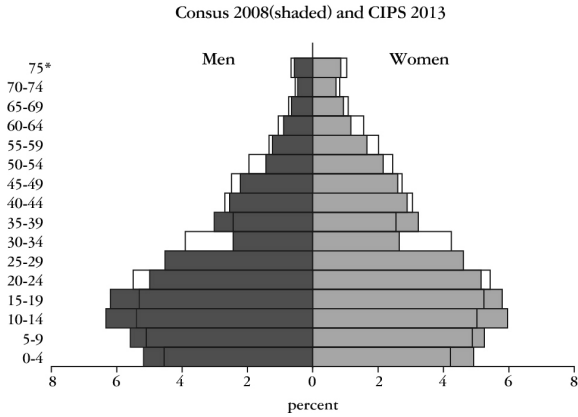


[그림 1] 연도 별 호치민과 프놈펜 대사관의 결혼이민 비자 발급 수
출처: Chris Lom(2008). Migration, July, p. 24.

2. 사회적 요인: 더 나은 삶을 위한 수단으로서의 국제결혼 대안

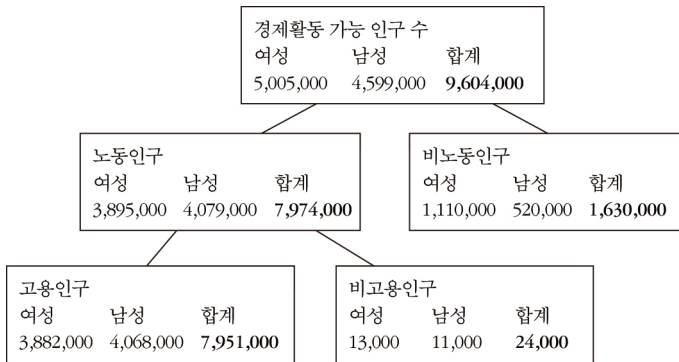
캄보디아는 인구분포 상 젊은 여성의 잉여인구가 존재하고 있었기 때문에 들어오는 국제결혼 시장에 그대로 흡수될 수 있었다. 2013년 캄보디아 인구통계조사에 따르면 캄보디아의 전체 인구 약 1,300만 명 중 여성의 인구가 약 690만 명으로 여초국가(女超國家)이다. 이는 과거 오랜 내전으로

인해 남성인구의 비율이 적어진 것을 가장 큰 이유 중 하나로 볼 수 있다.(정우탁, 1999, 267) 노동 가능 연령대로 좁혀 보아도 여성의 비율이 남성보다 높다.[그림3]



[그림 2] 캄보디아의 연령 별 인구분포 추이(2008, 2013)

출처: 캄보디아 여성부(2014), Key Gender Statistics in Cambodia.



[그림 3] 캄보디아의 경제활동 인구 구분

출처: NIS. (2013), Cambodia Socio-Economic Survey

http://www.nis.gov.kh/nis/CSES/Data/CSES_2013/CSES_Labour.htm

캄보디아는 인구의 80퍼센트가 농촌지역에 살고 있다. <표3>을 보면 캄보디아의 평균 결혼 연령대인 20~24세의 농촌지역의 여성인구가 노동에 종사하며 가계수입에 참여하는 비율이 가장 큰 것을 확인할 수 있다. 중개업자들은 대개 수도 프놈펜 주변 외곽지역, 농촌지역에서 마을 단위로 여성들을 모집했는데, 결혼이주를 통해 해외로부터 가정에 경제적 송금을 하려는 기대가 있는 가정이 많았기 때문이다(양현아, 2013). 또한 전통적으로 캄보디아에서 부모에 의해 배우자가 정해지는 결혼풍습이 많이 남아있는 점 등도 영향을 미친 것으로 보인다(Heuveline, P., & Bunnak Poch, 2006, 2). 한국에서 농촌지역의 남성들이 결혼을 하지 못해서 중개 수요가 발생했다면, 캄보디아에서는 농촌지역 여성들의 수요가 발생하여 서로 필요한 공급을 충족시켜 줄 수 있는 형태였다. 캄보디아 국내의 열악한 상황에서 근본적인 해결책을 내놓을 수는 없는 상황이었다.

<표 3> 캄보디아의 연령, 성, 지역 별 노동인구 분포

연령 별	2013							
	캄보디아		프놈펜		주요 도시		농촌	
	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성
Total (15-64)	77.8	88.7	67.0	81.7	73.0	81.1	80.4	91.1
15-19	57.3	62.4	26.4	24.2	48.1	35.4	62.9	71.3
20-24	79.4	86.9	74.9	71.4	77.9	72.7	80.4	91.3
25-34	85.1	97.4	83.5	95.9	76.4	95.3	86.7	98.0
35-44	87.7	99.0	78.6	98.4	83.5	99.1	89.7	99.1
45-54	80.8	95.3	64.2	95.5	78.2	95.4	84.1	95.2
55-64	67.7	87.0	46.1	87.3	66.2	82.6	71.6	87.6
Of which 15-24	68.6	75.0	53.6	49.5	64.1	55.0	71.6	81.5

출처: NIS (2013). Cambodia Socio-Economic Survey. CSES Labour.
http://www.nis.gov.kh/nis/CSES/Data/CSES_2013/CSES_Labour.htm

특정국가의 외국인과 국제결혼이 집중되고, 결혼이 이주를 전제로 하고 있다는 상황적 요인은 캄보디아 정부로 하여금 한 국가를 대상으로 국제결혼 전면금지 등 단독으로 조치를 취하는 데 기여한 것으로 보인다. <표4>에서 2009년부터 2013년 사이에 캄보디아인과 결혼허가 인터뷰를 신청한 외국인

배우자 후보자의 상위 국적을 확인할 수 있다. 한국인이 전체 1위로 3,933명을 차지하였고, 2위는 미국으로 한국인의 1/3이 채 되지 않는다.

개정안에서 캄보디아 정부가 자국 여성과 결혼하려는 외국인 남성에게 가장 큰 제한을 둔 것은 나이와 소득기준이다. 그 중 소득기준은 월 2550달러로 한화로 약 300만원에 해당한다. 이러한 기준 강화는 기본적으로 자국 여성이 정상적인 국제결혼을 통해 경제적 불이익을 당하지 않도록 하기 위한 조치이다. 그런데 해당 기준은 캄보디아의 경제수준을 훨씬 넘어서는 금액이다. 일반적으로 초청에 의해 이주를 할 경우, 정착국에서는 초청자의 최소부양비 기준으로 초청자격을 결정한다.⁶ 캄보디아는 세계 최빈국 중에 하나이며, 일인 당 GDP는 2013년 기준으로 1,024달러에 불과하다. 평균 1인 당 GDP의 수십 배에 달하는 기준인 것이다. 게다가 2013년 기준으로 1인당 GDP가 3만 달러를 넘는 국가는 집계 가능한 215개 국가 중에 34개국밖에 없다(Worldbank, 2013). 이러한 기준을 적용한다면, 캄보디아 여성과 결혼할 수 있는 외국인 남성은 극소수의 고소득 외국인 또는 선진국 고소득자에 한정될 수밖에 없다.

(표 4) 캄보디아 인과 결혼을 위한 국적별 외국인 인터뷰 신청 수
2009년 8월 25일~2013년 12월 31일

	국적	수		국적	수
1	한국	3,933	21	스위스	8
	크메르-한국인	5		크메르-스위스인	1
2	미국	1,272	22	노르웨이	8
	크메르-미국인	917		크메르-노르웨이인	3
3	프랑스	544	23	핀란드	9
	크메르-프랑스인	146		크메르-핀란드인	2
4	호주	407	24	오스트리아	4
	크메르-호주인	246		크메르-오스트리아인	1
5	캐나다	347	25	슬로바키아	3
	크메르-캐나다인	144		크메르-슬로바키아인	1

6. 한국의 경우 최소부양능력은 최저생계비의 120% 정도를 기준으로 삼고 있다.

	국적	수		국적	수
6	뉴질랜드	104	26	중국	98
	크메르-뉴질랜드인	69	27	말레이시아	86
7	일본	69	28	태국	23
	크메르-일본인	3	29	베트남	16
8	영국	74	30	인도네시아	18
	크메르-영국인	1	31	싱가포르	11
9	독일	27	32	나이지리아	8
	크메르-독일인	1	33	필리핀	8
10	네덜란드	27	34	인도	4
	크메르-네덜란드인	1	35	아일랜드	5
11	벨기에	22	36	스페인	4
	크메르-벨기에인	4	37	덴마크	3
12	이탈리아	20	38	버마	3
	크메르-이탈리아인	2	39	러시아	3
13	스웨덴	15	40	네팔	3
	크메르-스웨덴인	3	41	파키스탄	3
14	체코	3	42	아프리카	1
15	폴란드	2	43	코스타리카	1
16	그리스	44	44	루마니아	1
17	스리랑카	45	45	포르투갈	1
18	터키	46	46	방글라데시	1
19	이란	47	47	이스라엘	1
20	우크라이나	48	48	브라질	1
총 계			48개 국가		8,759명

출처: 캄보디아 내무부(2014)

다시 <표4>를 살펴보면, 상위 10개 국적자의 국제결혼 신청건수는 총 8,465 건으로, 해당 기간 동안 이루어진 총 48개 국적자의 국제결혼 전체 건수인 8,759건의 약 97퍼센트를 차지한다. 사실상 캄보디아 여성들이 소수의 특정 국적 자들과만 결혼을 하고 있는 것이다. 중국과 말레이시아를 제외하고 모두 연평균 GDP 3만 달러 이상의 수준을 유지하고 있는 OECD 가입 국가들이다.

다음으로 <표5>는 주요 유입국에서 국제결혼 시 배우자 초청 비자 심사에 필요한 경제적 소득기준을 나타내며, <표6>은 캄보디아를 비롯하여 해당

국가들의 2013년 기준 1인당 GDP를 비교한 표이다. 가족부양능력을 보기 위한 소득기준은 대체적으로 정착이 이루어지는 유입국에서 실제로 필요한 최소생계비를 상회하는 수준에서 결정 된다⁷⁾. 그러나 캄보디아의 경우 국내 최소생계비를 수십 배 넘기고, 주요 유입국의 기준까지도 배 이상 상회하는 수준의 소득기준으로 외국인에 대한 국제결혼을 규제하고 있는 것이다.

〈표 5〉 주요 국가의 결혼사증 신청 시 초청자 가족부양능력 관련 소득기준
(2인 가족 기준)

국 가	한 국	미 국	네덜란드	영 국	캐나다 (퀘벡)	노르웨이	캄보디아
연소득	1,479만원	2,090만원	2,838만원	3,331만원	3,726만원	4,250만원	3,366만원

출처: 법무부 출입국 이민정책과(2014)

〈표 6〉 주요 국가의 1인당 GDP (2013) (단위: 달러)

국가	1인당 GDP
한국	32,663.8
미국	52,591.9
프랑스	39,236.1
호주	46,929.7
캐나다	44,319.5
중국	12,166.1
말레이시아	10,834.7
뉴질랜드	36,410.4
일본	36,699.7
캄보디아	1,024.6

출처: World Bank(2013)

<http://search.worldbank.org/data?qterm=gdp+per+capita+2013&language=&format=>

7. 법무부 보도자료에 따르면, 한국은 2인 가족 기준 최저생계비의 120%를 초청 비자 소득 기준으로 정하였다.; 법무부 출입국·외국인정책본부 이민통합과, “비정상적 국제결혼의 정상화를 위한 결혼비자 발급심사 강화”(법무부, 2014)

이 결과들을 통해 우리는 캄보디아 정부가 어떤 기준에서 캄보디아의 생활수준에 맞지 않는 무리한 소득기준을 제시한 것인지 추측할 수 있다. 주로 자국 여성들과 결혼하는 외국인 남성들이 그들의 본국에서 결혼이 힘든 저소득층에 속하며, 농부 또는 블루칼라의 노동자들이다. 게다가 사회적 특성 상 결혼이주를 하는 여성도 더 나은 삶을 위해 이주한다. ABC News의 2011년 3월 16일 보도에 따르면, 캄보디아 정부 대변인은 새로운 자격기준을 발표하는 브리핑에서, 자국 여성들이 결혼 이주 후에 품위 있는(decent) 삶을 살기 바란다고 이야기 한 바 있다.⁸ 따라서 캄보디아 정부가 제시한 외국인 배우자의 소득 조건은, 배우자를 부양하기 위한 '최소 생계' 기준 또는 국내에서 결혼 후 기대할 수 있는 생활수준이 아니라, 자국민의 이주를 전제로 정착국인 배우자 국가에서 '평균 이상'의 생활수준을 유지할 수 있는 기준을 제시한 것으로 해석될 수 있다.

캄보디아 정부는 자국 여성들이 결혼이주 후에 인신매매나 성적착취의 대상이 되지 않기를 바라는 것을 넘어 평균 이상의 생활수준을 영위하는 남성들과 자국 여성들이 결혼하기를 바랐고, 대부분의 국가에서 3만 달러가 그 기준을 충족하는 것을 알 수 있었다. 정용관이 2009년 10월 23일 『동아일보』에 따르면, 이명박 대통령의 캄보디아를 방문 당시 훈센 총리는 이 대통령에게 캄보디아에서 한국으로 시집간 “딸들”을 잘 돌봐달라고 부탁하였다(정용관, 2009)⁹. 마치 부모·자식 간의 관계에서 부모가 자식을 좋은 곳으로 시집보내고 싶어 하는 마음과 같이 해석될 수 있다.

8. Marriages between old men and young women are “inappropriate”, Mr Kuong said, and foreign men who wish to marry nationals must earn a high salary to ensure that “Cambodian women can live a decent life”.; AFP, “Cambodia sets age limit for foreign husbands,” ABCNEWS,

<http://www.abc.net.au/news/2011-03-16/cambodia-sets-age-limit-for-foreign-husbands/2653258>

9. 정용관, 「캄보디아 광물자원 확보 길 열어」, 『동아일보』 2009.10.23.

<http://news.donga.com/3/all/20091023/23629502/1>

IV. 캄보디아 정부의 국제결혼 규제정책의 한계

1. 개정이 전제된 법: 차별과 위헌소지

캄보디아 정부가 시행한 국제결혼 규제 정책의 근본적인 모순은 자국민에게 배우자를 선택할 권리를 제한함으로써 국가의 국민에 대한 보호 의무를 제공한다는 것이다. 1989년 제정된 「혼인 및 가족에 관한 법」은 국민의 자유의지에 의한 결혼을 보장한다. 남20세, 여18세 이상의 나이면 부모의 동의 없이 누구나 결혼할 수 있다. 법률에서 결혼을 할 수 없는 경우는 임신하지 않은 미성년자이거나 어느 한쪽이 정신이상자·성적불능·나병·결핵·암 또는 성병이 완치되지 않은 경우, 혼인상태가 정리되지 않은 경우이며, 이와 함께 동성 간의 결혼이 금지되어 있다. 하지만 이러한 조항은 인권침해의 소지가 있다는 이유로 중혼을 제외하고는 민법에는 수용되지 않았다(제949조: 김봉철·이준표, 2014 재인용). 이 외에 자녀의 친부 문제와 결부되어 이혼한 여성은 일정기간 동안 재혼을 하지 못하는 조항이 있지만, 기본적으로 자기의사를 표현할 수 있는 성인 남녀라면 누구나 배우자의 선택을 강요받지 않고 자유의지로 결혼할 수 있다.

그러나 국제결혼을 원하는 캄보디아 여성은 남성이 소득이 적거나 나이가 많을 경우 결혼하지 못한다. 자국민의 안전을 보장하기 위해 취한 조치라고는 하지만, 이 역시 법의 사각지대에서 피해 받는 여성들이 생기게 된다. 사실 돈이 많고, 남편의 나이가 어리다고 해서 인신매매나 성적 착취, 가정폭력 등을 행사하지 않는 것은 아니다. 『문화일보』와 『서울일보』의 보도에 따르면 국내에서 발생한 국제결혼 관련 범죄 중 2010년과 2014년 캄보디아 아내를 살해한 남성은 모두 50세 이하였다.¹⁰

10. 박정경, 「캄보디아 신부도 한국 남편에 살해됐다」, 『문화일보』, 2011.3.23.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=021&aid=0002068760>

이천열, 「73억 보험금 노리고 ... 만삭 외국인 아내 '교통사고 위장' 살해」, 『서울일보』,

또한 길어진 체류 기간이 정상적인 연애를 보장하는 것도 아니다. 외국인 남성이 중개업체에게 돈을 주고 결혼을 의뢰하는 것과 캄보디아 여성을 모집하는 것은 대개 남성이 캄보디아에 입국하기 전 각국에서 이루어진다. 당사자가 입국을 한다는 의미는 대개 이미 국내 중개업체에서 일부 결제를 진행했다는 것을 의미한다. 따라서 캄보디아에서 자신의 구매를 완료(혼인 완료)하는 것이 목적이지, 이제부터 인연을 찾아보거나 연애를 위해 입국하는 것이 아니다. 오히려 체류기간이 한 달 이상으로 길어질 경우, 본국에서 평범하거나 정상적인 경제활동을 하는 남성이라면 오히려 직장 등의 문제가 생기게 될 수도 있다.

마시스가 2011년 4월 2일에 프놈펜포스트에 보도한 바에 따르면, 캄보디아 정부 대변인은 50세로 조건화 한 이유가 퇴직할 나이와 가깝기 때문이라고 밝혔다. 돈을 벌어서 자국 여성을 먹여 살려야 하는데, 퇴직을 하면 그럴 수 없기 때문에 평균 퇴직나이보다 어린 50세를 기준으로 했다는 것이다. 배우자 간에 부양의무를 지고 이를 보장해 줄 수 있는 방법으로 해석될 수 있지만, 실제로 이를 방지하기 위한 교육이나 안내 절차를 요구하고 있지는 않다. 또한 시행대상에 있어서 캄보디아 여성과 결혼하려는 외국인 남성에게만 적용이 되고, 캄보디아 남성과 결혼하려는 외국인 여성에게는 적용되지 않는다. 국제결혼 신청 수요가 압도적으로 여성이 많다고 하더라도, 굳이 캄보디아 여성과 결혼하려는 외국인 남성에게만 시행하는 것은 추후 법의 개정이 있을 수밖에 없다는 한계를 스스로 내포한다고 볼 수 있다.

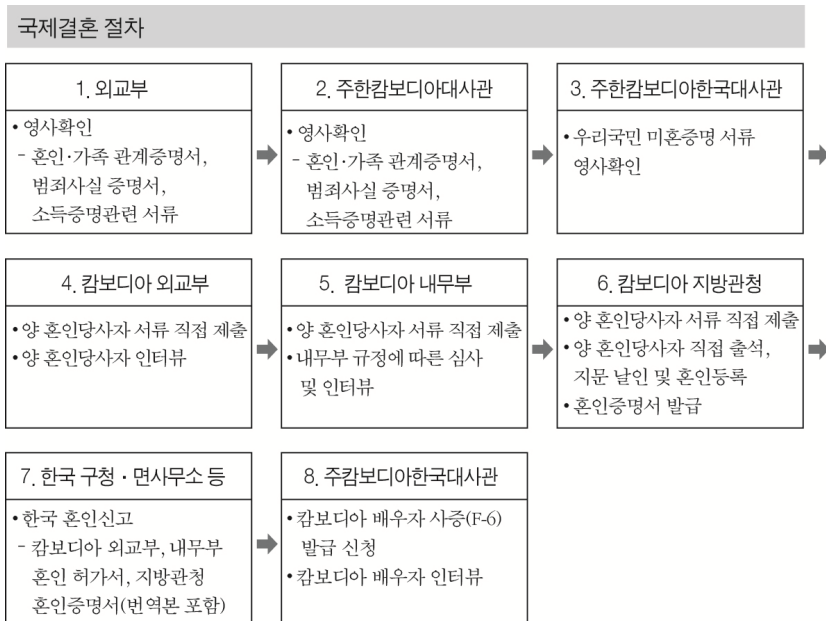
2. 감시활동 부재로 인한 차선택의 한계

캄보디아 정부는 빠르게 유입되는 중개업체와 자국민의 국제결혼이주에

2014. 11. 26.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=081&aid=0002489516>

효과적으로 대응할 적절한 체계를 가지고 있지 못했다. 따라서 불가피하게 ‘적절한 법적 장치를 마련할 때까지’ 잠정적으로 모든 국제결혼을 금지시켜야 했다. 외국 남성들이 짧은 여행 일정 속에 신부를 ‘쇼핑’하고 귀국하여 ‘배달(입국)’되기를 기다리는 것과 같은 당시의 시스템이 가장 큰 문제였다. 캄보디아 정부는 빠르게 진행되는 국제결혼 절차가 ‘비정상적’이라고 생각하여 [그림 4와 같이] 의무적인 체류기간을 늘리는 절차적 개선을 진행하였다. 비자업무와 혼인업무를 담당하던 외교부와 신부 주소지 관할 지방관청 외에 내무부의 업무를 추가하여 혼인당사자가 직접 방문하고 일정 기간 대기하도록 하였다.



[그림 4] 캄보디아의 국제결혼 절차 (2011년 3월 이후 적용)

출처: 주 캄보디아 대한민국 대사관 홈페이지

<http://khm.mofa.go.kr/korean/as/khm/consul/married/index.jsp>

김정선과 김재원에 따르면, 이러한 절차의 변화와 중개업의 불법화는 중개업자들과 공무원의 뒷돈 거래로 인해 충분히 집행되지 못했다(김정선, 김재원, 2010, 328-328). 원칙적으로 중개업체를 통한 결혼은 불법화가 되었지만, 중개업체들은 캄보디아 내에서 활동을 계속 하면서 공무원들과 유착관계를 형성하였다. 유착관계에 성공한 중개업자들은 보다 빠르게 서류진행을 하고 단속에서 빠져나오며, 그렇지 못할 경우 서류진행이 늦어지고 ‘운이 나빠’ 단속에 걸리고 이로 인해 한국대사관의 행정제재까지 받게 되는 식이었다. 위 연구에서 밝힌 사례에서 한 중개업자는 캄보디아 공무원과 경찰들의 부패된 관행들이 오히려 경찰이 돈을 받기 위해 단속을 하는 지경에 까지 이르게 된다고 고백한다.

정책결정과정과 시행 과정에서 시민사회의 감시활동이 부재하고, 나아가 시민사회가 정부와 유착하는 모습은 또 다른 한계로 남아있다. 한 사례로, 캄보디아 보호협회(APP)는 내무부에 승인받아 등록된 기관으로, 캄보디아 내에서 국제결혼 행정절차를 수행할 권한을 받은 민간단체였다.¹¹ 비영리 기관으로서 감시와 자문 역할을 맡을 것을 기대했던 해당 기관은 국제결혼 절차를 대행할 유일한 기관이라고 주장하며 유료가입을 요구해 문제가 되었으며, 한국대사관 측에서 공식적으로 정부에 이 단체에 대해 문제를 제기하여 해당 내용이 사실이 아니라는 정정 보도를 내보낸바 있다.¹² 이후에도 해당 단체는 이후 집단맞선 등 현장 적발을 포함하는 심각한 위반사안에도 불구하고 경고 조치 또는 혐의 없음으로 풀려나기를 반복하고

11. 현지 2009년 1월 6일자 캄보디아의 주요 언론에서 국제결혼 업무가 재개된 직후 외교부 담당자와 내무부 인신매방지과장의 인터뷰와 함께 이 기관에 정부가 기대하는 역할에 대한 기사가 보도되었다. Channyda, C. and Titthara, M., "Subdecree creates new body to regulate foreign marriages: govt", phnompenhpost, Jan 6, 2009.

<http://www.phnompenhpost.com/national/subdecree-creates-new-body-regulate-foreign-marriages-govt>

12. Phearun, T., "Regulation of foreign marriages misunderstood", The Phnom Penh Post, Jan 30, 2009.

<http://www.phnompenhpost.com/national/regulation-foreign-marriages-misunderstood>

있다. 국제투명성기구에 따르면 캄보디아의 공무원 부패지수는 2014년 기준으로 평가 대상 175개국 중에 최하위인 156위에 머무르고 있다.¹³ (〈표7〉)

〈표 7〉 캄보디아의 연도별 부패지수

연도	순위	점수
2008	166	1.8
2009	158	2.0
2010	154	2.1
2011	164	2.1
2012	157	22
2013	160	20
2014	156	21

주: 2008~2011년의 점수는 0(highly corrupt)~10(very clean)이고, 2012년부터는 0(highly corrupt)~100(very clean) 기준임.

출처: 국제투명성기구, Corruption Perceptions Index. <http://www.transparency.org/>

캄보디아 공무원들의 부패성은 결국 법제상의 절차 개선이 실제로 실천되지 못하는 구조적 모순을 낳게 되었다. 절차적 개선을 통한 국제결혼에 대한 규제가 쉽지 않았고, 문제 해결을 위해서는 더 강력하거나 다른 방식으로의 개선 방식이 필요할 수 있다. 아이러니하게도 수정된 규제 조항은 이 부분을 어느 정도 해소하는 역할을 해주게 된다. 국제결혼을 원하는 외국인의 신원 및 소득을 증명하기 위해서는 캄보디아 정부가 아닌 자국 대사관의 공증과정을 거치게 되기 때문이다. 이렇게 자국민이 아닌 외국인에게 제한을 두게 함으로서 절차상의 투명성의 책임을 상대국과 나누어가질 수 있다. 자국의 행정능력의 한계로 인해 차선책의 안전장치를 마련한 셈이다.

13. 국제투명성기구(TI : Transparency International)는 국가 활동의 책임성을 확장하고 국제적·국가적 부패의 극복을 목표로 하는 공익적인 국제비정부기구(NGO)이다. 매년 국가별 부패지수(Corruption Perception Index)를 발표한다.

V. 나가는 글

국가가 왜 이주를 통제하는가에 대한 질문에서 시작한 본 연구는 캄보디아 사례를 통해 송출국이 이주를 통제하는 방식과 내용을 살펴보았다. 정부의 국제결혼 규제정책은 국제결혼 및 결혼이주 과정에서 자국민 여성을 보호하기 위한 수단으로서 출발했다. 국내 국제결혼 시장의 형성과 이에 대한 문제제기는 모두 외부로부터 생성되어 캄보디아 정부로 침투되는 과정을 겪었다. 스스로 문제의식을 하지 못한 상황에서 외부로부터의 압력은 정부를 당황시켰고, 문제의식에는 공감했지만 경험 부족으로 인한 적절한 대응을 할 수가 없는 상황이었다. 피해자가 계속 나올 수 있는 가능성이 있음으로 인해 캄보디아 정부는 필요한 정책이 마련될 때까지 모든 국제결혼을 일방적으로 금지시키고, 약 8개월의 조사기간을 거쳐 문제점을 파악하고 첫 번째 개선방향을 내놓았다.

2008년 제정된 「캄보디아 국민과 외국인의 국제결혼의 방식과 절차에 관한 시행령」은 중개업체에 의한 결혼을 불법화시키고, 중개업체에 의해 진행되던 절차들을 혼인 당사자가 직접 신청하게 함으로써 혼인의 진정성을 살리기 위해 노력했다. 중개업체에 의한 국제결혼의 수가 급증하고 있는 상황에서 일부 불법적이라는 우려가 있었고, 이에 대한 강경한 대응책으로서 중개업체의 활동을 전면 불법화시킨 것이다. 그러나 이미 시장을 형성한 중개업체들은 철수하지 않았고, 지역 공무원과의 거래와 같은 편법적인 수단을 동원하여 사업을 이어나가는 부작용을 갖게 되었다. 때문에 중개업체들은 활동을 지속할 수 있었고, 사실상 국제결혼에 대한 단속 자체가 쉽지 않은 상황이 이어졌다.

캄보디아 정부는 결국 다른 방식으로의 접근을 모색하게 되었고, 절차 개선 대신 배우자의 자격기준을 강화하여 국제결혼 수요자체를 줄어든게 하는 방법을 택하였다. 외국인 배우자에게 소득과 나이라는 자격기준을 부과하였는데, 월 2,550달러 이상의 소득과 50세 미만이라는 다소 파격적인 기준이었다. 이는 캄보디아 국민의 국제결혼 이주 대상국 상위 10개국의

GDP에 준하는 수준이며, 나이 기준은 10년 이상의 부양능력을 본 것으로 파악된다. 자국민의 국제결혼 수요를 줄이는 한이 있어도 결혼이주를 선택한 자국민이 타국에서 평균 이상의 생활수준을 누리면서 사는 것을 보장하는 방안을 선택한 것이다.

국제결혼 수요 자체는 줄었지만 사실상 이러한 조치는 자국민의 자유를 제한하는 조치이기도 하다. 모든 국민의 국제결혼이 중개업체를 통한 것이 아닌데도 나이와 소득기준 때문에 가난하거나 나이든 연인은 법적으로 결혼을 할 수 없게 되었고, 정상적인 국제결혼이 어려워지자 국제결혼을 포기하는 것이 아니라 혼인신고 절차를 포기하고 이주함으로써 이차적인 문제가 생기게 될 수도 있게 되었다. 게다가 정책시행의 목적이 정말로 실현되고 있는가에 대한 의문이 여전히 남게 된다. 불법 활동을 하는 중개업자에 대한 처벌이 공정하고 지속적이어야 하지만 시행령에서는 그 핵심이 정확히 언급되어있지 않다. 정부가 효율적으로 사회 안전 시스템을 작동시키지 못하고 있는 상황에서 이러한 일률적인 제제는 표면적으로 혹은 단기적으로는 효과적인 것으로 평가될 수 있다. 그러나 결국은 장기적 관점에서 개정이 전제되어 있기 때문에 많은 비용을 요구한다.

본 연구에서 다른 국제결혼이주에 대한 송출국가의 통제는 정치적 망명이나 난민 등과 같이 국가가 원치 않는 이주에 대한 통제가 아니다. 결혼이주라는 개인적 동기에 의한 이주이지만 국가가 판단하기에 자국민의 안전이 확보되지 않을 수 있다고 여겨서 예방적 차원에서 전체를 통제하는 사례이다. 또한 외부로부터 압력에 의해 시작되었고, 자국민 보호라는 인도적 동기를 가지지만, 정책결정 과정과 결과에 있어서는 정부 일방적인 모습을 취했다. 정책을 통해 자국민의 이주를 통제하고 있지만 사실상 통제 대상은 자국민이 아닌 외국인 배우자로 삼기 때문에 해당 사례는 외교적 접근이 가능한 영역이기도 하다.

이주의 문제는 일방 국가의 제도개선 만으로는 그 한계가 분명히 있다. 또한 정책결정 과정에서 정책결정 집단의 투명성과 합의가 전제되지 않았을 경우 정책의 비효율성과 부작용을 내포하게 되고, 결국은 정책실패 혹은

이에 따른 정책의 수정을 수반할 수밖에 없다. 캄보디아에서 중개결혼 자체가 불법인 반면, 한국, 미국을 비롯한 유입국에서는 중개결혼이 합법적인 경우가 많다. 상호 보완적인 합의가 있지 않을 경우 그 경계에서 ‘이주민’이 피해를 입을 수밖에 없을 것이다.

참고문헌

- 김봉철, 이준표(2014), 『(國際地域法) 캄보디아지역법』, 한국외국어대학교 지식출판원.
- 김성주(2006), 「주권 개념의 역사적 변천과 국제사회로의 투영」, 『한국정치외교사논총』 27(2), 195-223쪽.
- 김은경 외(2011), 『캄보디아·인도네시아 젠더 프로파일』, 한국여성정책연구원.
- 김정선, 김재원(2010), 「결혼중개업의 관리에 관한 법률, 의미 없지만 유효한 법」, 『경제와사회』 305-344쪽.
- 김현미(2007), 『고용허가제 시행이후 몽골과 베트남의 이주 및 국제결혼과정에 나타난 인권침해 실태조사』, 국가인권위원회.
- 미국무부. (2012). Cambodia, 2011 US Department of State Human Rights Report
- 박정경, 『문화일보』, 2011.3.23.일자, 「캄보디아 신부도 한국 남편에 살해됐다」
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=021&aid=0002068760>
- 법무부 출입국·외국인정책본부(2005-2014), “연도별 출입국 통계연보”, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 법무부 출입국 이민정책과(2014). 국제결혼 건전화를 위한 결혼이민 비자 심사 기준 개선. [표]. 심승(2013), 「이주민의 증가와 국적 제도의 개선 방향」, 『한국정치외교사논총』 35(1), 175-205쪽.
- 양승윤 외(1999), 『(동남아 미래의 국가) 라오스·캄보디아』, 한국외국어대학교 출판부.
- 양현아(2013), 「가족 안으로 들어온 한국의 ‘다문화주의(Multiculturalism)’ 실태」, 『저스티스』 (134-2), 298-335쪽.
- 이천열, 『서울일보』, 2014.11.26.일자, 「73억 보험금 노리고 … 만삭 외국인 아내 ‘교통사고 위장’ 살해」.
- 임영수(2013), 「혼인이주자의 보호법제에 관한 고찰」, 『東亞法學』 (58), 603-635쪽.
- 장필화(1997), 「결혼제도와 성」, 『한국여성학』 13(2), 41-76쪽.
- 전형권(2012), 「초국가 이주와 국민국가: 한국의 국제결혼이주여성 정책을 중심으로」, 『한국동북아논총』 63(0), 283-310쪽.
- 정기선(2008), 「결혼이주여성의 한국이주특성과 이민생활적응」, 『인문사회과학연구』 20(0), 68-103쪽.
- 정용관, 『동아일보』, 2009.10.23.일자, 「캄보디아 광물자원 확보 길 열어」.

- 조영희(편)(2013), 「아시아 내 국제결혼 관련법과 제도: 한국, 대만, 일본, 필리핀, 베트남, 캄보디아」, 『IOM 이민정책연구원 연구총서 04』, IOM이민정책연구원.
- 주 캄보디아 대한민국 대사관(2011), “캄보디아 정부의 사각전략 정책 [그림].
<http://khm.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=3387&seqno=788161>. (2014), “국제결혼 절차 및 구비서류 변경 안내 [그림].
<http://khm.mofa.go.kr/korean/as/khm/consul/married/index.jsp>
- 캄보디아 내무부(2014). “캄보디아 인과 결혼을 위한 국적별 외국인 인터뷰 신청 수”, 2009년 8월 25일~2013년 12월 31일
- 한국형사정책연구원, 김지영, 안성훈(2014), 『내국인 남성의 국제결혼 피해실태와 대책』, 한국형사정책연구원.
- 홍기원(2006), 『다문화정책의 방향과 문화적 지원 방안 연구』, 한국문화관광정책연구원
- AFP. 2008.4.3.일자, “Govt suspends foreign marriages”, *The Phnompenhpost*
<http://www.phnompenhpost.com/national/govt-suspends-foreign-marriages>
- AFP. 2011.3.16.일자, “Cambodia sets age limit for foreign husbands”, abcnews
<http://www.abc.net.au/news/2011-03-16/cambodia-sets-age-limit-for-foreign-husbands/2653258>
- Davis, B., & Harre, R. (1990). “Positioning: The discursive production of selves”. *Journal for the Theory of Social Behavior* 20(1), 43-63.
- Asis, M. M. B., & Piper, N.(2008). “Researching international labor migration in asia”. *The Sociological Quarterly*, 49(3), 423-444.
- Brettell, C., & Hollifield, J. F.,(2015). *Migration theory :Talking across disciplines (3rd ed. ed.)*. New York: Routledge.
- 카슬, S., 밀러, M. J., (2013). 『이주의 시대』, 한국이민학회 옮김, 일조각.
- Channyda, C., & Titthara, M. , 2009.1.6.일자, “Subdecree creates new body to regulate foreign marriages: Govt.”, phnompenhpost
<http://www.phnompenhpost.com/national/subdecree-creates-new-body-regulate-foreign-marriages-govt>
- David, F.(2007), *ASEAN and trafficking in persons: Using data as a tool to combat trafficking in persons*, International Organization for Migration.
- David, S. 2012.8.1.일자, *Raid of korean agency produces zero charges*.

- phnompenhpost*
<http://www.phnompenhpost.com/national/raid-korean-agency-produces-zero-charges>
- Demont, F., & Heuveline, P. (2008). "Diversity and change in cambodian households, 1998-2006". *Journal of Population Research*, 25(3), 287-313.
- Faist, T. (2008). "Migrants as transnational development agents: An inquiry into the newest round of the migration-development nexus". *Population Space and Place*, 14(1), 21-42.
- Heder, S. (2011). "Cambodia in 2010; hun sen's further consolidation". *Asian Survey*, 51(1), 208-214.
- Heuveline, P., & Bunnak Poch. (2006). "Do Marriages Forget Their Past? Marital, Stability in Post-Khmer Rouge Cambodia". *Demography*, 43(1), 99-125
- Human Rights Watch. (2011). "The World Factbook: Cambodia", Central Intelligence Agency (CIA).
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cb.html>
- Kunthear, M., & Choi, C., 2010.8.19.일자, "Police bust up engagement celebration." *phnompenpost*
<http://www.phnompenhpost.com/national/police-bust-engagement-celebration>
- Lom, C. (2008). "Cambodia clamps down on foreign marriages". *Migration*, Geneve: IOM.
- Masis, J. 2011.4.2.일자, "Cambodia: No country for old men". *Asia Times*
http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/MD02Ae01.html
- Mehta, H. C., Mehta, J. B.,(2008), 『힘센 훈센 : 캄보디아 근대 40년사』. 문예리프.
- NIS(캄보디아 통계청). (2013) Cambodia Socio-Economic Survey. [Data].
http://www.nis.gov.kh/nis/CSES/Data/CSES_2013/CSES_Labour.htm(2014). Key Gender Statistics in Cambodia. [Graph].
http://www.stat.go.jp/info/meetings/cambodia/pdf/ci_fn02.pdf
- Ou, V. 2011.3.23.일자, "Restrictions on foreign marriages". *The Phnompenh Post*
<http://www.phnompenhpost.com/national/restrictions-foreign-marriages>

- Phearun, T. 2009.1.30.일자, “Regulation of foreign marriages misunderstood”.
The Phnompenh Post
<http://www.phnompenhpost.com/national/regulation-foreign-marriages-misunderstood>
- Rosenau, N, J,. (1980). Pre-theories and theories of foreign policy. The scientific study of foreign policy. *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*. Beverly Hills: SAGE.
- Samers, M., (2013). 이주 이영민 옮김. 푸른길.
- Shane Worrell and Mom Kunthear, 2013.12.19.일자, “The lure of a better life in China,” *The Phnompenh Post*, 2013년 12월 19일,
<http://www.phnompenhpost.com/national/lure-better-life-china>
- Socheata, V. 2011.5.7.일자, Government ban on foreign marriage on age and income. *Campropost*.
<http://campropost.org/2011/05/07/government-ban-on-foreign-marriage-on-age-and-income-2.html>
- Surtees, R. (2003). “Negotiating violence and non-violence in cambodian marriages”. *Gender and Development*, 11(2), 30-41.
- The Economist Intelligence Unit(EIU). (2012). *Democracy Index 2007-2012* [Data].
- TI(국제투명성기구). (2015), Corruption Perceptions Index 2008-2014 [Dataset]. <http://www.transparency.org/>
- World Bank. (2013). GDP per Capita [Data].
<http://search.worldbank.org/data?qterm=gdp+per+capita+2013&language=&format=>
- Worrell, S., & Kunthear, M. 2013.12.19.일자, “The lure of a better life in china.” *The Phnompenh Post*
<http://www.phnompenhpost.com/national/lure-better-life-china>

국문초록

본 연구의 목적은 국가가 개인에 대해 이주 통제를 하는 이유와 과정을 캄보디아의 국제결혼 규제사례를 통해 살펴보는 사례 연구를 하는 것이다.

본 연구는 이주의 한 유형으로써 국제결혼을 통한 이주문제를 사례로 정한다. 결혼은 개인의 사적인 영역으로 인식되지만 사회의 기초 단위를 구성한다는 점에서 사회적 영역이기도 하다. 또한 결혼의 잠정적 전제가 배우자와의 공식적 동거라는 점에서 국제결혼은 어느 한 쪽 혹은 둘 모두의 이주를 전제로 한다. 따라서 국제결혼의 경우 결혼과 다르게 이주문제로서 함께 고려되어야 한다. 특히 최근 아시아 여성들의 국제결혼을 통한 이주는 단순히 개인의 사적인 문제를 넘어 유행하고 있는 사회적 현상이며, 국가가 개인의 이주에 개입하려는 경향이 증가하고 있는 추세다.

캄보디아는 2008년 결혼중개업체에 의한 중매결혼을 금지하고, 「캄보디아 국민과 외국인간 결혼의 방식 및 절차에 관한 시행령」을 제정하였다. 그리고 2011년 해당 시행령에 캄보디아 여성과 결혼하려는 외국인 남성에게 소득기준과 나이 등의 자격 기준을 두어 국제결혼에 대한 규정을 강화하였다. 캄보디아 정부의 이와 같은 규제는 일차적으로 중개인을 통한 국제결혼의 사례 중 일부가 인신매매의 성격이 있는 것으로 판단됨에 따라, 이를 방지하고 자국민을 보호하기 위한 조치로 볼 수 있다. 그러나 한 가지의 요인만으로 캄보디아의 국제결혼 규제를 모두 설명할 수 없다. 처음 캄보디아 정부가 국제결혼과 관련한 정책을 마련하겠다고 한 이후 지금의 정책이 시행되기까지 3년이 걸렸는데, 정책의 방향은 혼인신고 절차를 개선하는 방법에서 국가가 배우자의 자격을 규제하는 방법으로 바뀌었다. 따라서 본 연구는 최초 정책의 필요성을 인지하고 지금까지의 과정과 내용의 변화를 살펴봄으로써 어떤 요인들이 정책결정에 영향을 미쳤는지를 살펴본다.

본 연구의 종속변수는 캄보디아 정부의 국제결혼에 대한 규제정책의 시행이다. 그 과정에서 대외적 요인과 사회적 요인, 상황적 요인, 조직적 요인에 영향을 받았다. 좀 더 구체적으로 국제사회의 압력과 인구·사회적

구조, 국제결혼에 대한 상황적 추세 반영, 내부적 정책 방향으로 나누어진다.

본 연구의 사례는 송출국에서 자국민의 이주를 통제하지만 그 실질적인 통제의 대상은 이를 초청하려는 외국인이라는 점에서 특이성을 가진다. 따라서 외교적으로 민감한 사안이 될 수도 있다. 본 사례는 정책결정과정에서 국가의 조직적 특성으로 인해 결정과정과 내용에 한계가 있음을 지적한다. 국제결혼을 하는 자국 여성들은 거의 이주를 전제로 하며, 정책의 미완된 부분은 국제관계 속에서 상대국 정책이 마련됨으로서 상호보완될 수 있다. 최근 아시아지역 여성들의 국제결혼이주가 이주의 유형으로서 분명한 특성을 지니고 있고, 송출국들이 비슷한 문제와 통제방식을 가지고 있는 추세이기 때문에 본 규제사례는 연구 사례로서 의미를 지닌다.

키워드: 이주, 국가, 결혼이주, 캄보디아

Abstract

Migration and State: The Case of Cambodia's Regulation on International Marriage

Minji Kim (ICHCAP)

The purpose of this paper is to look into the reasons behind a state's controls on individual's migration and its control mechanism, based on the case study on Cambodia's regulation on international marriage. This study took migration via international marriage as a form of migration. Marriage is often considered as the realm of private sphere, but it also belongs to the social realm because family created by marriage is the fundamental unity of a society. In addition, the tacit premise of marriage, which is an official cohabitation with a spouse, dictates that in case of international marriage one or both of the couple might immigrate to a different country. Therefore international marriage needs to be differentiated from the other forms of marriage and should be considered as a migration issue. In particular, the recent increase of international marriage of Asian women and their migration makes this social phenomenon, as one which goes beyond an individual's private choice, and this condition prompts states to search for intervention measures.

In 2008, Cambodian government banned arranged marriage by agencies and enacted the 'Sub-Decree N.183 on Regulating Formalities and Procedures for Marriage between Cambodian Citizens and Foreigners.' In 2011, the government even further toughened its regulation on international marriage, by adding eligibility clause in the decree for foreign males who would wish to wed Cambodian women, which stipulates that those males should meet certain requirements such as income level and age. These regulations could be interpreted as the state's measure to prevent human trafficking in the form of international

marriage, as were found in some cases, and to protect its nationals. However, this one element would not suffice to explain all aspects of the Cambodian government's regulation on international marriage. Since the government's announcement on measures to address international marriage issue, it had taken three years before the current policy took form and fully implemented, during which the policy direction has changed from a form of improving marriage registration procedure to state's intervention in limiting eligibility of spouses. Therefore, this thesis looked into how the government came to acknowledge the need for the policy in the beginning and how policies have evolved in the form and contents, and what elements have affected the policy making process.

The dependent variable in this study is the implementation of regulations on international marriage by Cambodian government, which has been affected by external, social, circumstantial and organizational factors. More specifically, these factors are categorized into pressure from international community, demographic-social structure, international marriage trend, and internal policy directions. The cases in this study have a distinguishing characteristic in the fact that, although the state controls the emigration of its nationals, the actual control targets foreigners who want to initiate the emigration, which can potentially cause diplomatic tension. This study points out that a state's organizational attributes could limit the policy making process and its results.

Most of females in home country who intend to marry different nationals assume they will immigrate to their spouses' countries, and gaps in the policies can be complemented by enactment of regulations or rules in the counterpart's country in the context of international relations. The regulation case in Cambodia has meaningful implications in policy making as emigration of Asian women via international marriage has emerged as a distinct form of migration, and many more their countries have experienced common issues stemmed from the migration, and have attempted similar ways of control.

Keywords: Migration, State, International Marriage, Cambodia

Received : 20 January 2019
Reviewed: 20 February 2019
Accepted : 20 February 2019