

연구보고서 2012-03(제460권)

# 다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안

Improvement Plan on Policies for Immigrants of Local Autonomous Bodies for the Settlement of Multi-cultural Communities

조석주 · 박지영

# 다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안

Improvement Plan on Policies for Immigrants of  
Local Autonomous Bodies for the Settlement  
of Multi-cultural Communities

2012. 12

## 연구진

연구책임: 조 석 주 (연구위원)

연구진: 박 지 영 (초빙연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



오늘날의 세계는 국제화·글로벌화의 시대로 세계인구 69억명 중 3% 수준인 약 2억명이 자신의 출생지가 아닌 국가에서 거주하고 있다. 세계 경제대국 10위권에 있는 우리 나라 역시 다문화사회 현상을 비켜 갈 수 없으며 이는 세계적·시대적인 조류이다.

우리 나라의 경우, 결혼이민자는 농촌층과의 결혼문제를 해결하여 사회범죄 발생률을 낮추는 효과는 물론 인구감소 현상을 막아주고 있다. 외국인근로자는 한국인들이 회피하는 3D업종에 낮은 임금으로 취업하여 경제발전에 기여하고 있다. 지금 나타나고 있는 현상은 그 동안의 단일문화사회에서 다문화사회로 넘어가는 과정에서 대부분의 국가에서 발생하는 일반적인 현상이고 일부는 우리 나라만이 안고 있는 특수현상이라 할 수 있다.

따라서 다문화사회화 과정에서 발생하는 문제점을 해결하기 위해 중앙부처 간에 적극적으로 정책공조를 하고, 중앙과 지방자치단체 역시 긴밀한 협조체제하에 사회통합이라는 차원에서 대응하여야 한다. 지역주민은 지역공동체적 차원에서 이들을 우리의 진정한 이웃으로 받아들여 지역에서의 주민통합이 이루어져야 할 것이다. 이러 할 때 또 다른 새로운 문화가 창조되어 국가와 사회가 발전할 것이고 다문화사회 현상으로 인한 여러 가지 갈등도 사라질 것이다. 본 연구는 이와 같은 인식하에 다양한 연구방법을 통해 국가 및 지방자치단체의 이주민지원정책 및 이들의 지역정착과정에서 발생하는 문제점을 도출하였으며 이를 중심으로 개선방안을 제시하였다.

본 연구가 우리 나라의 다문화사회 정착과 이민자정책의 발전에 기여하길 바라며 본 과제를 수행한 연구자의 노력에 감사드립니다.

2012년 12월

한국지방행정연구원 원장 **한 표 환**

## 요약



세계화·개방화의 물결을 타고 오늘날 지구촌은 국가 간 인구이동이 일상화되고 보편화되어 세계는 ‘이주의 시대’를 맞고 있으며, 이러한 현상은 우리나라도 예외가 될 수 없다. 이와 같이 기존의 한국인의 수에 비해 외국인의 수가 급증하고 있는 것과 비례해서 이들의 사회부적응 사례가 증가하는 등 정착과정에서 많은 어려움을 겪고 있으며 이들에 대한 국민의 편견도 존재하는 실정이다.

한편 국가 및 지방자치단체의 다문화사회 정착을 위한 지원정책에도 문제가 있다. 즉, 다문화가정 및 외국인 지원정책과 관련하여 중앙의 각 부처가 난립하여 정책을 추진하고 있어 행정의 비효율성과 예산의 낭비를 초래하고 있으며 지방자치단체 역시 다문화가정 등에 대한 효율적인 정책을 추진하지 못하고 있다. 즉, 지역 내에 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 등 다양한 유형의 이주민이 거주하며 다문화사회가 형성되고 있지만 이들에 대한 종합적이고 체계적이며 지역특성에 따른 맞춤형 정책추진이 이루어지고 있지 않다. 또한 지방자치단체내에서도 이주민에 대한 지원부서의 분리로 인한 행정의 비효율성, 예산 부족 및 공무원의 전문성 결여, 현실성 없는 지원프로그램 개발 및 지원 등 많은 문제점이 지적되고 있다.

본 연구는 이와 같이 우리 나라의 다문화정책에 문제가 있다는 인식하에 다양한 연구방법을 통해 국가 및 지방자치단체의 이주민 지원정책 및 이들의 지역정착과정에서 발생하는 문제점을 도출하였다.

이를 중심으로 개선방안을 제시하여 이주민의 지역정착과 다문화정책의 발전에 기여하는데 연구의 목적이 있다

## 목 차



1	.....	1
1	.....	1
2	.....	2
1. 연구의 범위	.....	2
2. 연구의 방법	.....	5
2	.....	6
1	.....	6
1. 다문화사회	.....	6
2. 다문화주의	.....	11
2	.....	15
1. 외국인의 의의	.....	15
2. 결혼이민자의 의의 및 특성	.....	17
3. 외국인근로자의 의의 및 특성	.....	18
4. 북한이탈주민의 의의 및 특성	.....	19
3	가	20
1. 사회통합의 개념과 유형	.....	20
2. 지역거버넌스와 사회통합	.....	28
3. 한국의 다문화주의정책과 국가발전	.....	31
4	.....	33
1. 일본	.....	33
2. 영국	.....	36
3. 호주	.....	39
4. 독일	.....	46

5. 시사점 .....	49
5 .....	51
3 .....	56
1 .....	56
1. 다문화사회 구성 현황 .....	56
2. 우리나라 다문화사회의 특징 .....	60
2 ( ) .....	62
1. 법적 근거 및 부처별 정책 .....	63
2. 중앙정부의 이주민 지원업무의 비교 .....	65
3. 이주민에 대한 접근방법 및 업무내용의 차이 .....	66
4. 중앙부처의 이주민 지원정책의 문제점 .....	67
4 .....	69
1 .....	69
1. 사례지역의 선정 기준 .....	69
2. 사례지역의 일반적 현황 .....	71
2 .....	73
1. 자치단체별 이주민 지원정책 .....	73
2. 문제점 .....	82
3 .....	89
1. 개요 .....	89
2. 분석 .....	90
3. 시사점 .....	102

5	.....	106
1	.....	107
1.	자료수집과 조사방법 .....	107
2.	분석방법 .....	108
2	.....	110
1.	인구통계학적 분석 .....	110
2.	지방자치단체 이주민정책의 필요성과 정착기여도 분석 .....	114
3.	지방자치단체 이주민정책의 추진시기 분석 .....	123
6	.....	134
1	.....	134
2	.....	135
1.	중앙정부의 이주민정책 개선방안 .....	135
2.	지방자치단체의 이주민정책 개선방안 .....	137
7	.....	164
【     】	.....	170
Abstract	.....	174
【     】	.....	176



## 표 목 차



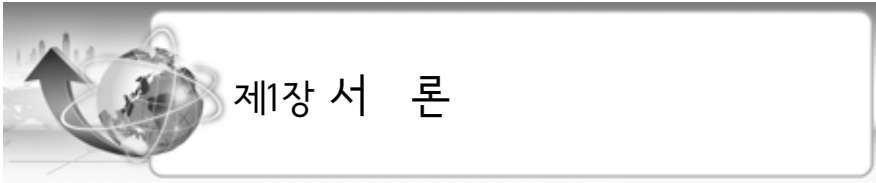
〈표 1-1〉	본 연구의 대상	3
〈표 2-1〉	호주 정부의 이민자 통합 정책	44
〈표 2-2〉	한국 다문화정책의 연구대상 집단	55
〈표 3-1〉	결혼이민자의 국적별 비율	57
〈표 3-2〉	북한이탈주민 입국 현황('11.10 입국자기준)	58
〈표 3-3〉	북한이탈주민 지역별 거주 현황('11.8 현재)	59
〈표 3-4〉	연령별 유형('11.4 입국자기준)	59
〈표 3-5〉	재북 직업별 유형('11.4 입국자기준)	60
〈표 3-6〉	주요 지자체 외국인주민수(2012.6)	61
〈표 3-7〉	각 부처별 이주민 지원정책	64
〈표 4-1〉	화성시 이주민 거주 현황(2011.12)	71
〈표 4-2〉	음성군 이주민 거주 현황(2011.12)	73
〈표 4-3〉	화성시 다문화가족지원센터 주요 사업내용	75
〈표 4-4〉	화성시 외국인복지센터 사업내용	76
〈표 4-5〉	화성시 북한이탈주민 증명발급업무(2011)	77
〈표 4-6〉	음성군 다문화가족지원사업 및 예산내역(2012)	79
〈표 4-7〉	음성군 다문화가족지원센터 주요 사업(2011)	80
〈표 4-8〉	음성군 이주민종합지원센터의 주요 서비스 내용	81
〈표 4-9〉	지역사회 정착의 도움 정도	91
〈표 4-10〉	지역주민들과의 교류 기여	94
〈표 4-11〉	한국사회(한국문화)에 대한 이해 증진	96
〈표 4-12〉	지역주민(한국인)의 다문화사회(다문화)에 대한 이해 기여	97
〈표 4-13〉	지역주민(한국사람)의 편견 해소	100
〈표 4-14〉	지역주민과의 관계개선	102

〈표 5-1〉	회수된 지역별 유효표본 수	108
〈표 5-2〉	성별 구분	111
〈표 5-3〉	연령별 분포	111
〈표 5-4〉	학력 분포	112
〈표 5-5〉	1출신국가	113
〈표 5-6〉	한국 거주기간	114
〈표 5-7〉	이주민 유형별 각 정책의 필요성 및 기여도의 전체 평균	115
〈표 5-8〉	지방자치단체의 결혼이민자정책 평가	116
〈표 5-9〉	지방자치단체의 외국인근로자정책 평가	118
〈표 5-10〉	지방자치단체의 북한이탈주민정책 평가	120
〈표 5-11〉	지방자치단체의 결혼이민자정책 추진 시기 응답내용	126
〈표 5-12〉	지방자치단체의 외국인근로자정책 추진 시기 응답내용	128
〈표 5-13〉	지방자치단체의 북한이탈주민정책 추진 시기 응답내용	130
〈표 6-1〉	이주민 지원정책 매뉴얼	140
〈표 6-2〉	안산시 이주민지원 민관협의체 운영 사례	142
〈표 6-3〉	지방공무원교육원의 다문화사회 교육훈련 프로그램	148
〈표 6-4〉	지방자치단체와 민간기관과의 이주민지원 역할분담	153
〈표 6-5〉	지방자치단체의 결혼이민자정책 중 존치·폐지정책	158
〈표 6-6〉	지방자치단체의 외국인근로자정책 중 존치·폐지정책	159
〈표 6-7〉	지방자치단체의 북한이탈주민정책 중 존치·폐지정책	160
〈표 6-8〉	지방자치단체의 결혼이민자정책 추진시기	161
〈표 6-9〉	지방자치단체의 외국인근로자정책 추진시기	162
〈표 6-10〉	지방자치단체의 북한이탈주민정책 추진시기	163

## 그림 목차



〈그림 1-1〉 분석틀 .....	4
〈그림 1-2〉 연구의 방법 .....	5
〈그림 2-1〉 Casties와 Miller의 사회통합유형 .....	25
〈그림 3-1〉 우리나라의 외국인주민 구성현황 .....	57
〈그림 4-1〉 지역사회 정착의 도움 정도(비율 : %) .....	92
〈그림 4-2〉 지역주민들과의 교류 기여(비율 : %) .....	94
〈그림 4-3〉 한국사회(한국문화)에 대한 이해 증진(비율 : %) .....	96
〈그림 4-4〉 지역주민(한국인)의 다문화사회(다문화)에 대한 이해 기여(비율 : %) ..	98
〈그림 4-5〉 지역주민(한국사람)의 편견 해소(비율 : %) .....	100
〈그림 4-6〉 지역주민과의 관계개선(비율 : %) .....	102
〈그림 6-1〉 이주민 지원서비스 전달체계(안) .....	143
〈그림 6-2〉 한국어교육 단계별 운영 .....	144
〈그림 6-3〉 직업훈련 및 취업지원 교육 단계별 운영 .....	145
〈그림 6-4〉 상담 및 피해 구제 단계별 운영 .....	145



## 제1절 연구목적

세계화·개방화의 물결을 타고 오늘날 지구촌은 국가 간 인구이동이 일상화되고 보편화되어 세계는 ‘이주의 시대’를 맞고 있으며, 이러한 현상은 우리나라도 예외가 될 수 없다. 이와 같이 기존의 한국인 수에 더해 외국인의 수가 급증하고 있는 것과 비례해서 이들의 사회부적응 사례가 증가하는 등 정착과정에서 많은 어려움을 겪고 있으며, 이들에 대한 국민의 편견도 존재하는 실정이다.

한편 국가 및 지방자치단체의 다문화사회 정착을 위한 지원정책에도 문제가 있다. 즉, 다문화가정 및 외국인 지원정책과 관련하여 중앙의 각 부처가 난립하여 정책을 추진하고 있어 행정의 비효율성과 예산의 낭비를 초래하고 있으며, 지방자치단체 역시 다문화가정 등에 대한 효율적인 정책을 추진하지 못하고 있다. 즉, 지역 내에 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 등 다양한 유형의 이주민이 거주하며 다문화사회가 형성되고 있지만 이들에 대한 종합적이고 체계적이며 지역특성에 따른 맞춤형 정책추진이 이루어지고 있지 않다. 또한 지방자치단체 내에서도 이주민에 대한 지원부서의 분리로 인한 행정의 비효율성, 예산 부족 및 공무원의 전문성 결여, 현실성 없는 지원프로그램 개발 및 지원 등 많은 문제점이 지적되고 있다.

본 연구는 이와 같이 우리나라의 다문화정책에 문제가 있다는 인식하에 다양한 연구방법을 통해 국가 및 지방자치단체의 이주민 지원정책 및 이들의 지역정착과정에서 발생하는 문제점을 도출하였으며, 이를 중심으로 개선방안을 제시하여 우리나라의 다문화사회 정착과 이민자정책의 발전에 기여하는데 연구의 목적이 있다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

첫째, 연구대상의 범위이다. 우리나라가 급격하게 다문화사회로 진행하면서 주위에서 많은 외국인주민을 볼 수 있다. 외국인주민은 외국인·귀화자·외국인주민자녀로 구성되어 있으며, 보다 구체적으로 살펴보면 결혼이민자, 외국인근로자, 혼인귀화자, 유학생, 외국상사주재원, 외교관, 재외동포, 외국인주민자녀 등이 있다. 한편 외국인주민은 아니지만 남과 북의 분단으로 인한 우리나라만의 독특한 다문화사회의 구성원을 이루고 있는 북한이탈주민이 최근 급격하게 증가 추세에 있다. 이들은 우리 민족이지만 현실적으로 우리와 다른 문화 속에서 살다가 우리나라에 이주하여 같은 문화 속에서 살고 있다<sup>1)</sup>.

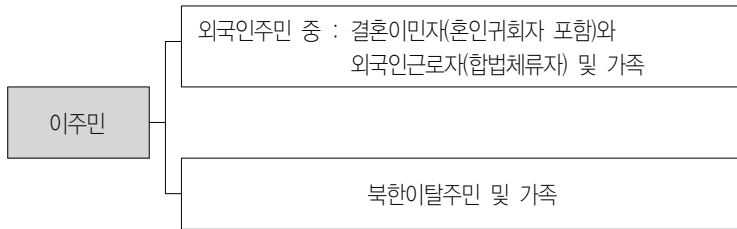
본 연구에서는 우리나라 다문화사회를 형성하고 있는 구성원 중 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민을 연구의 대상으로 하였다. 그 이유는 첫째는 이들이 우리 사회 구성원으로서의 비중이 높고, 그로 인해 과거에는 발생하지 않았던 국가 및 지방자치단체에서 사회문제현상이 나타나고 있음은 물론 향후에도 우리나라 미래사회 및 국가변화에 커다란 영향을 미칠 것으로 예측되기 때문이다. 둘째, 특히 북한이탈주민은 아직은 그 수가 많지는 않지만 점차 증가추세에 있으며 같은 민족 및 국민으로서 이들에 대한 국가 및 지방자치단체 차원의 특별한 정책적 배려가 필요하기 때문이다.

외국인주민은 언급한 바와 같이 결혼이민자, 외국인근로자, 유학생, 외국상사주재원, 재외동포 등 그 대상이 매우 광범위하나 본 연구에서는 앞에서 언급한

1) 1990년 이후 외국인의 입국 증가로 국내거주 외국주민은 2011년 11월 현재 1,265,006명으로 주민등록 인구의 2.5%를 차지하고 있으며, 이 중 외국인근로자가 55만2,946명으로 43.7%를 차지하고 있으며, 결혼이민자(혼인귀화자 포함)는 21만1,458명으로 16.7%를 차지하고 있다. 북한이탈주민은 비록 외국인은 아니지만 2011년 말 현재 2만5천명 정도가 국내에 거주하고 있다. 이들 이주민들은 국내에 거주하면서 사회구성원으로서 또한 그들이 살고 있는 지방자치단체의 주민의 일원으로 살아가고 있다.

이유로 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 및 그 가족을 연구대상으로 하고 이들을 “이주민”으로 통칭하였다.

〈표 1-1〉 본 연구의 대상



지금 까지 다문화사회와 관련하여 발표된 연구논문을 살펴보면, 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민에 대한 각각의 연구논문은 많이 발표되었다. 즉, 여성과 관련된 부처 및 학회 중심으로 발표된 다문화가정 중심의 결혼이민자에 관한 논문, 노동과 관련된 부처 및 인권·사회복지·사회학 관련 학회 중심으로 발표된 외국인근로자에 관한 논문, 통일과 관련된 부처 및 관련학회 및 대학연구소 중심으로 발표된 북한이탈주민에 관한 논문이 상당수 발표되었다.

그러나 지방자치단체에 살고 있는 이주민들이 각기 분리되어 살고 있는 것이 아니며 함께 사회공동체를 형성하여 살고 있다. 따라서 국가 차원은 물론 지방자치단체 차원에서도 이들에 대한 각각의 정책을 추진하기 보다는 다문화사회를 형성하고 있는 이주민에 대한 종합정책을 추진할 필요가 있다. 이러한 취지에서 본 연구가 추진되었으며, 연구의 대상범위도 국가 및 지역사회를 구성하고 있는 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민을 대상으로 하였다.

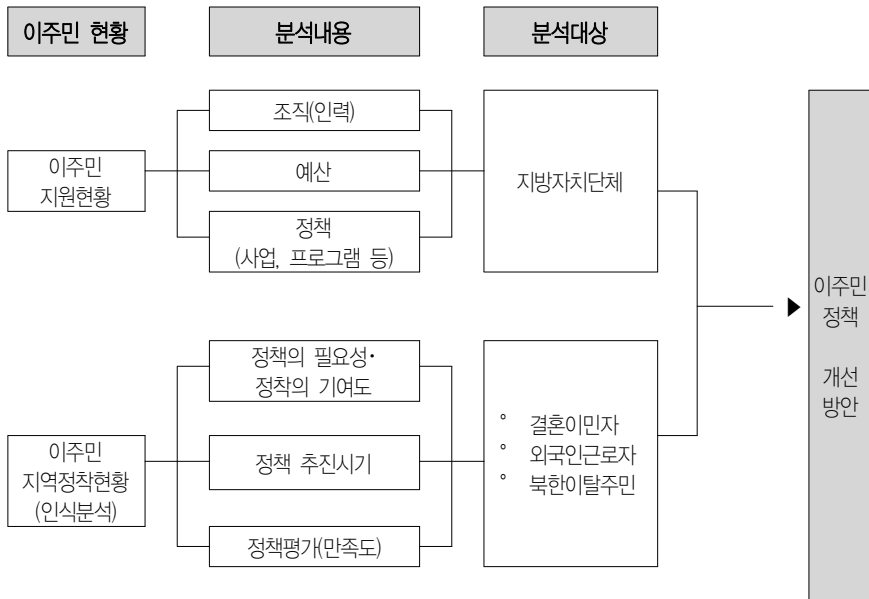
둘째, 연구내용의 범위이다. 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 등 이주민은 우리 사회에 적응하지 못하고 있거나 적응과정에 있다. 이들의 빠른 적응을 위해서는 국가 및 지방자치단체의 적극적인 배려와 적합한 정책이 수립·추진되어야 하며, 이를 위해서는 우선 이들이 거주하는 지역에서 이들에 대한 현황 파악과 문제점이 분석되어야 한다. 또한 이들에 대한 서비스 공급주체인 지방

자치단체의 이주민 지원현황으로 조직 및 인력, 예산, 주요정책을 분석하여 서비스 주체로서의 역할을 제대로 수행하고 있는지를 파악할 필요가 있다.

한편 현재 지방자치단체에서 추진하고 있는 이주민정책이 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 등의 이주민에게 어느 정도 필요하며(필요성) 또한 정착과정에서 어느 정도 정착에 기여하고 있는지(기여도)를 분석하였다. 또한 지방자치단체의 각 이주민정책이 입국초기인 정착초기에 추진하는 것이 바람직한 지, 입국 후 일정기간이 지난 후인 정착안정기에 추진하는 것이 적합한 지를 측정·분석하였다.

이와 같은 내용을 중심으로 국가 및 지방자치단체 차원에서의 다문화사회 정착을 위한 종합정책방안을 제시하였으며 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민에 대한 맞춤형 정책방안을 제시하였다. 끝으로 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민의 유형별 이주민정책 각각에 대한 존재여부와 정책주진 시기를 제시하였다.

〈그림 1-1〉 분석틀



## 2. 연구의 방법

본 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 기존 문헌조사, 현장실태조사, 의식조사 등의 연구방법을 활용하였다.

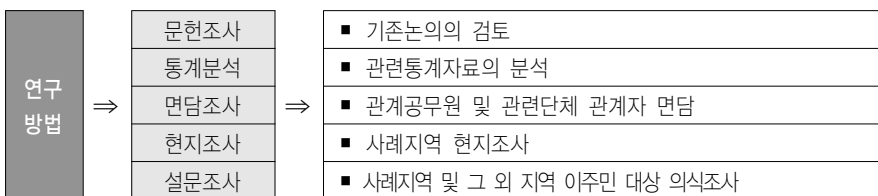
첫째, 문헌조사이다. 다문화사회의 이론적 논의와 선행연구 검토 및 해외사례를 조사하기 위해 기존에 발표된 관련 논문과 간행물 등을 조사하고자 한다. 즉, 행정안전부, 여성가족부, 법무부, 통일부 등 관련 부처 및 관련 연구기관, 관련 학회에서 발표된 보고서를 통해 다문화사회에 대한 개념과 유형, 다문화사회와 사회통합, 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민에 대한 개념 및 현황을 분석하고 해외사례 등에 대해 살펴보았다.

둘째, 현장 실태조사이다. 우선 관련 중앙부처, 즉, 행정안전부, 여성가족부, 통일부, 법무부 등에 근무하는 관련 공무원을 방문하여 다문화사회에 대한 각 부처의 추진체계 및 지원정책과 문제점을 파악하였다. 다음으로 지방자치단체의 사례지역을 선정하여 현지출장을 통해 다문화사회의 현황과 문제점을 파악하였다. 사례지역은 수도권 중심의 도시지역과 농촌지역을 선정하여 해당 사례지역의 공무원과 관련NGO를 방문하여 지역에 거주하는 이주민 현황, 이주민 정책, 정착과정에서의 문제점 등이다.

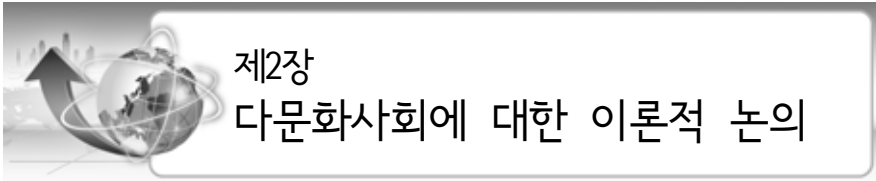
셋째, 설문조사를 통한 의식분석이다. 즉, 사례지역 및 그 외지역의 이주민을 대상으로 설문을 통한 의식조사를 실시하여 이주민정책 및 이주민 현황과 문제점 분석을 통해 시사점을 도출하였다.

넷째, 워크숍 개최를 통한 연구내용의 보완이다. 관련 전문가 및 관련 공무원을 초빙하여 본 연구의 내용 및 방향성에 대한 자문을 구하였다.

〈그림 1-2〉 연구의 방법







한국 사회에 새롭게 대두되고 있는 사회현상 중에 무엇보다 많은 관심을 끄는 것은 다문화사회, 다문화주의, 다문화공동체 등으로 불리는 한국사회의 다인종·다민족·다문화현상이다. 새롭게 등장하는 다문화현상에 대한 이론적 논의를 진행하는 것이 필요한 작업임에도 불구하고 아직 이에 대한 체계적이고 구체적인 연구가 미비한 상태이다.

우선 새롭게 대두하고 있는 다문화현상에 있어서 그것의 용어와 개념에 대한 학문적 합의가 이루어지고 있지 않으며, 연구자의 연구목적에 맞게 개념화되어 제한적으로 사용되고 있는 형편이다.

본 장에서는 다문화와 관련하여 많이 사용되어 지고 있는 용어의 개념과 특성 및 관련 이론, 해외사례 분석을 통한 시사점 도출, 다문화관련 선행연구 등에 대해 살펴보았다.<sup>2)</sup>

## 제1절 다문화의 개념과 이론 ||

### 1. 다문화사회

#### 가. 다문화사회의 개념

세계적으로 보면 가깝게는 중국이 오랫동안 다인종·다민족·다문화사회를 유지해오고 있고, 멀리는 미국이 이민자들로 구성되어 다양하고 이질적인 인구 구

2) 본 장의 다문화관련 이론 일부와 해외사례 일부는 조석주 외(2008), ‘지방자치단체의 결혼이민자 지원정책 강화방안’ 제2장의 ‘다문화사회에 대한 이론적 논의’의 내용을 재인용하였다.

성에도 불구하고 국가이익을 최고의 선으로 하는 정체성을 확립하고 있다. 이밖에 소련과 동유럽 그리고 서유럽의 많은 나라들이 다인종사회로서 유지되고 있다. 이들 국가들은 일찍이 다양한 사회 구성원들의 문화적 다양성을 인정하고 소수민족과 그들 문화의 지속성을 인정하는 다인종·다민족·다문화사회를 일찍부터 경험하였다.

이에 반해 우리나라는 오랫동안 단일민족으로서 고유의 문화적 전통을 유지·발전시켜 왔다. 이러한 상황에서 최근들어 새롭게 전개되고 있는 외국인의 국내 유입에 따른 다인종·다민족화와 이에 따라 형성되는 다문화사회 현상 그리고 이러한 사회구조를 이념적으로 뒷받침해 줄 수 있는 다문화주의에 대한 이해는 물론 이들 용어의 개념에 대한 사회적 합의를 도출하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

다문화사회에 대해 법률·제도적으로 정의된 개념은 없으며 다만, 학문적으로 학자에 따라 다음과 같이 다양하게 정의하여 사용하고 있다. 다문화사회란 한 국가 내에 다양한 인종과 민족 출신이 함께 어우러져 상호 간에 다른 인종과 민족 때문에 받는 사회적 차별 없이 시민 또는 국민으로서 기본적으로 갖게 되는 권리를 향유하는 사회라고 할 수 있다(김혜순, 2007: 15). 즉, 구성원 상호 간에 인종이나 민족의 다양성을 인정하고 그들이 속해있는 국가의 이익이나 시민으로서의 권리와 책임을 다하는 사회구조가 다문화사회라고 할 수 있고 이를 다민족 사회 또는 다인종사회 등으로 불리기도 한다. 한편 여러 단일 문화가 공존하며 서로 영향을 주면서 그 나름의 문화를 유지·발전하고 있는 사회(류정아, 2009), ‘다인종 사회’라는 의미와 ‘서로 다른 가치와 문화를 존중하는 다양성의 사회’라는 복합적 의미로 정의되고 있다(최홍, 2010). 일반적으로 다문화정책이 ‘다양한 문화를 가진 다인종에 대한 지원과 배려’라는 차원에서 후자의 개념이 적합하다고 판단될 수도 있다.

현재 세계인구 69억 명 중 3% 수준인 약 2억 명이 자신의 출생지가 아닌 국가에서 거주하고 있으며, 국가 인구 중 외국인 비율이 5%를 초과하는 경우, 다문화사회 국가로 분류하고 있다<sup>3)</sup>. 우리나라는 외국인·귀화자·외국인자녀(이하 외

3) 지방행정연수원(2011), ‘정부 다문화 정책의 기본방향’, 지방행정연수원의 다문화사회 이해 교재 참고하였다.

국민(주민)의 인구비율이 2.5%(11.1.1기준)로 다문화사회로 진입하는 과정에 있다고 볼 수 있다.

이와 같이 아직은 우리나라가 완전한 다문화사회라고 단정 짓기는 어렵다.<sup>4)</sup> 하지만 과거에 비해 급속도로 진행되고 있는 외국인근로자와 결혼이민자들의 국내 유입에 따른 인종적·민족적 다양성이 나타나고 있고, 외국인들의 국내 정주가 증가하면서 그들의 인권보호는 물론 사회적 갈등의 문제를 해소하고 사회통합의 필요성이 제기되면서 우리나라도 서서히 다문화사회에 대한 국민들의 관심과 대책마련에 대한 공감대가 형성되고 있다.

## 나. 다문화사회의 유형과 사회통합

우리 사회에 다문화사회의 필요성이 대두되는 계기는 외국인근로자와 결혼이민자들의 비율이 점차 증가하게 되었기 때문이다. 특히 결혼이민자는 일회성 내지 단기적인 체류가 아니라 장기적으로 한국사회에 체류하며 함께 어울려 살아야 할 우리의 이웃이고 우리 국민의 일부이다. 오랫동안 단일민족으로 살아왔던 문화적 전통 속에서 다문화현상은 분명 문화적 충격을 던져 주고 있으며 앞으로의 대책이 필요하다.

아직은 다문화사회에 관한 이념적 기초가 마련되어 있지 않은 상황에서 어떻게 새로운 사회현상을 바라봐야 하며, 어떠한 사회적 합의를 이루어 갈 것인가를 알아보기 위해 서구에서 발달한 다문화주의에 관한 이론적 논의를 살펴보고 우리사회에 적합한 다문화사회의 이념체계를 모색해 보았다.

4) 다문화사회에 대해 세계적으로 합의된 기준은 없지만 서구 선진국 특히 OECD 국가들의 외국인민자 비율이 5% 이상인 것으로 봤을 때 그러한 기준을 적용하는 것이 현재로서는 타당하다고 할 수 있다. 주요 국가의 외국계 인구비율은 다음과 같다. 호주 24.6%, 캐나다 19.9%, 미국 14.8%, 독일 7.6%, 영국 9.0%이다.

## 1) 다문화사회의 유형

다문화사회의 형성 배경과 관련하여 두 가지 다문화사회의 유형이 발견된다. 하나는 사회 내부의 문제 보다는 외부 요인에 의해 타인종·타민족·타문화가 유입되는 형태이다. 세계화·정보화가 급속도로 진전되면서 자본과 노동시장이 보다 빠르게 확대·이동하고 국가 간의 물적 교류는 물론 인적 교류가 활발해졌다. 즉, 각 국 또는 개인의 이해관계에 따라 국제교류가 이루어지고 단기적·장기적으로 외국에 거주함으로써 자연스럽게 다른 문화와의 접촉이 활발해지고 다른 인종과 문화의 인정과 공존을 바탕으로 한 다문화사회를 이루는 형태이다. 다른 하나는 처음부터 다양한 인종과 문화를 가진 사람들로 구성된 사회이다. 이러한 사회의 대표적 예는 호주, 캐나다 그리고 미국이다. 이들 나라에서는 처음부터 사회통합정책을 마련하고 새로운 국가의 정체성을 구축해 나감으로써 다문화사회의 형태를 띠고 있다(김남국, 2005: 98).

우리나라의 경우는 위의 두 가지 유형 중에 첫 번째 유형에 속한다고 할 수 있다. 오랫동안 다른 나라로부터의 수많은 침략을 받아오면서도 단일민족과 순혈주의를 지켜온 우리나라는 새로운 국제 환경 속에서 우리의 경제적·사회적 필요에 의해 외국의 이주노동자와 결혼이민자들을 받아들였다. 이들 외국인들은 정치적 박해를 피하고 경제적 이익을 찾아 집단적으로 이민 온 형태가 아닌 우리의 필요에 의해 개별적으로 우리사회에 편입되고 있는 형태를 띠고 있다. 따라서 이들과의 사회적 갈등의 요소가 적으며 반대로 함께 공존해 나갈 수 있는 새로운 가치체계 즉, 다문화주의의 형성이 필요한 상황이다.

## 2) 다문화사회의 수준과 사회통합의 유형

우리나라와 같이 경제적·사회적 필요에 의해 외국인이 우리 사회에 편입되어 살아가는 다문화사회 유형의 경우에 다양한 문화를 수용하여 함께 공존하고 사회통합을 통해 다문화사회를 형성하기 위해서는 우선 다문화주의의 수준과 범위 등에 관한 논의가 필요하고 더 나아가 사회통합의 유형을 살펴 볼 필요가 있다.

현재 우리나라에 거주하는 외국인의 수는 전체 인구에서 차지하는 비율이 상대적으로 적은 편이다. 따라서 소수집단으로서 외국인들의 우리 사회에 미치는 영향력은 아직은 미미한 정도이다. 특히, 우리나라 보다는 경제적·정치적으로 덜 발전된 나라로부터 이주해 온 결혼이민자들의 경우에는 사회적 약자의 입장에 있을 수 밖에 없다. 이들 소수자집단의 입장에서 보면 우리나라의 주류사회로부터의 차별과 불이익을 받지 않고 좀 더 공정하고 더 나은 기회를 바탕으로 한국 사회에 편입하여 살아가기를 원하고 있다.

소수의 외국인들에 대한 사회통합의 유형은 크게 세 가지로 살펴 볼 수 있다 (이혜경, 2007: 224-5). 하나는 주류사회의 문화에 소수집단의 문화가 흡수되어 하나의 문화를 형성하는 형태로서 이를 ‘동화 유형’이라고 한다. 또 다른 하나는 ‘용광로 유형’으로서 다양한 문화들이 용광로에 들어가 하나의 독특한 새로운 문화를 만들어 내는 것을 의미한다(최현미, 2008: 103). 하지만 이러한 두 가지 유형 모두 결국은 소수자들의 고유한 언어나 문화를 포기하고 주류사회에 전적으로 편입하는 것을 전제로 하며 문화적으로 주류사회에 동화되면서 하나의 국민이라는 새로운 정체성을 형성하는 것을 의미한다. 이러한 유형은 대표적으로 1960년대까지의 미국 사례에서 찾아 볼 수 있다.

마지막 하나는 ‘다문화 유형’ 또는 ‘통합 유형’이다.<sup>5)</sup> 이것은 소수 외국인들이 자신들 고유의 문화나 언어를 간직한 채 주류사회와의 공존과 상생을 도모하는 형태를 의미한다. 이러한 유형은 주로 1970년대 이후 캐나다, 뉴질랜드, 호주 등에서의 이민정책의 변화과정에서 나타난 것으로 문화적 다양성을 인정하고 더 나아가 정치적 대표성도 인정하는 등의 보다 포괄적이고 개방적인 형태를 띠고 있다. 하지만 각 국가 마다 주어진 환경과 문화적 전통 그리고 정치적 상황에 따라 사회통합정책으로서의 다원주의의 범위와 정도에 있어서는 차이가 있을 수 있다.

5) 동화 유형은 일방적인 형태를 의미한다면 다문화 또는 통합 유형은 결혼이민자의 문화적 고유성을 인정 하면서 쌍방향적인 형태를 의미한다. 김희정(2007: 75) 참조.

## 2. 다문화주의

### 가. 다문화주의 개념

한국사회의 다문화현상을 이해하기 위해서는 먼저 그것의 이념적 기초를 제공하는 다문화주의에 대해서 살펴 볼 필요가 있다. 다문화주의는 1970년대 이후 서구 선진국에서 주로 국민통합이나 사회통합의 목적을 가지고 사용되어온 개념이다. 산업화를 거쳐 후기 산업화 시대에 접어들면서 국민들의 가치체계가 물질적 가치에서 탈물질 가치로 변화하고 사회의 소수자들과 외국인 근로자들의 증가와 이들에 대한 사회구성원으로서의 권리를 인정하고 다양성 속에 국민통합을 이끌어내기 위한 이념적 도구로서 발전해왔다. 베르토베츠(Vertovec, 1996)에 따르면 다문화주의는 몇 개의 인접한 소수집단의 단위문화가 주류사회의 단위문화를 배경으로 점점이 밝혀있는 모자이크가 아니라 다양한 구성요소들이 상호 공존하며 각 자의 색깔과 냄새 그리고 고유의 개별성을 그대로 유지하면서도 서로 조화되어 또 다른 통합성을 이루어내는 이른바 ‘샐러드 그릇’을 의미한다. 이는 다양한 문화 상호 간의 이해와 존중, 대화와 신뢰를 바탕으로 전체를 관통하는 다문화적 정체성을 수립하는 것이다. 다문화적 정체성은 강제와 배제와는 양립할 수 없는 개념이자 공존을 내용으로 하는 다원적인 국민성을 의미한다(조석주, 2007: 12).

트로퍼(Troper, 1999)는 캐나다의 사례에 근거하여 다문화주의의 개념에 대해서 다음과 같이 설명한다. 다문화주의는 주로 세 가지 조건을 충족하는 것을 필요로 한다. 첫째, 인구학적 측면에서 인종·민족·문화적으로 다원화되어 있어야 한다. 둘째, 사회 내에 상호 다른 문화에 대하여 존중하며 다양성을 인정하는 사회적 이념체계를 갖추고 있어야 한다. 셋째, 사회의 모든 구성원이 그들의 인종적·민족적 차이에 따른 불이익을 받지 아니 하며 모든 개인이 기회의 평등을 가질 수 있도록 정부의 정책과 프로그램이 있어야 한다.

## 나. 다문화주의 모델

우리사회에서는 다문화사회에 대비하여 아직 구체적이고 합의된 이론적 체계를 갖고 있지 못하다. 이제 막 다문화주의에 대한 관심을 갖고 정책적 대안을 모색해 나가고 있는 과정에 있다. 서구에서 발달한 이념체계로서의 다문화주의에 대한 이론적 고찰은 아직 초보적 수준에 있는 우리나라의 다문화주의와 그것의 정책적 대안을 마련하는데 도움을 줄 것이다.

사실 우리나라 사회에서는 아직 다문화사회로의 전이와 그에 대한 다문화정책의 필요성에 대해서도 사회적 합의가 완전히 이루어지고 있지 않은 상황이다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있는 다문화현상에 대비하기 위한 노력이 필요한 것은 분명하다. 또한 서구의 다문화주의 이론을 그대로 수용하기 보다는 우리사회의 특성과 위에서 살펴 본 외국인 유입의 양태 등을 고려한 이론적 모색이 필요하다.

우리사회에 필요한 다문화주의 이론을 살펴보기 위해서는 무엇보다 우리가 원하는 다문화사회와 다문화주의는 무엇인가에 대한 고민을 먼저 해 볼 필요가 있다. 그것은 우리 고유의 문화적 전통을 유지하는 가운데 인류 보편적 가치인 인권과 인간의 기본권을 확보할 수 있는 범위 내에서의 다인종·다문화를 인정하고 함께 공존할 수 있는 사회구조를 만들어 가는 것이다. 즉, 우리의 고유한 가치체계와 사회질서의 규범을 간직한 채 이질적인 문화와의 조화와 조정을 통한 다문화사회를 의미한다.

그러나 다문화사회구조가 단기간에 걸쳐 이루어지는 것은 아니다. 이질적 문화 간의 문화적 융합과 조합은 오랜 시간동안 수많은 갈등과 조정을 통해 이루어지는 것이다. 그리고 각각의 사회가 자신들이 원하는 다문화주의의 모델을 형성하는데 있어서 추진 주체와 목적 및 방법 등을 고려하는 것이 무엇보다 중요한 과제이다. 본 내용에서는 다문화주의 이론을 고찰하기 위하여 추진 주체와 내용을 중심으로 크게 세 가지 모델에 대해 살펴보았다.<sup>6)</sup>

6) 본 절에서 설명하는 세 가지 모델에 대한 기본적인 아이디어는 윤인진(2007)의 글을 인용하였다.

## 1) 국가주도 다문화주의

사회의 다문화현상으로 인한 사회적 갈등을 해소하고 통합을 유도하기 위한 정책입안과 집행은 국가의 업무에 속한다. 대부분의 국가에서 다문화주의의 확산은 주로 중앙정부와 지방자치단체에 의해서 이루어지고 있다. 외국인이 국내에 체류하기 위한 법·제도적 장치는 주로 정부에 의해서 이루어지기 때문이다.

국가가 주도적으로 다문화주의 정책을 주도하는 이유는 우선 국익 차원에서 타 국가와의 우호적 관계를 유지함은 물론 민주 국가로서의 지위에 맞는 사회유지 및 통합정책을 만들 필요가 있기 때문이다. 국가는 국가 간의 인적 교류의 자유를 보장하고 체류하는 외국인의 인권을 보호하고 다문화사회로부터 야기되는 사회적 갈등을 해소하고 사회통합을 위한 정책을 목표로 한다. 즉, 국가주도의 다문화주의 유형은 국가의 소수자정책을 지칭하는 것으로 이해되기도 한다. 사회통합을 위하여 이민자나 소수인종에 대한 정책적 배려를 위하여 국가가 적극적으로 개입하는 형태이다. 캐나다나 호주와 같은 국가 등에서 국가주도의 다문화주의 모델을 찾아 볼 수 있다(김희정, 2007: 60-61). 국가에 의한 다문화주의 정책의 주요 대상은 합법적인 신분을 가진 외국인이다. 국가는 이들의 신분을 보장하고 사회통합을 유도하며 궁극적으로는 이들 외국인들을 사회에 유익한 방향으로 활용하기 위한 정책을 개발한다. 국가주도의 다문화주의 정책의 구체적인 내용은 외국인들의 법적 신분을 보장하고 사회적 복지혜택을 받을 수 있는 기회를 보장하며, 외국인들이 체류하는 동안 필요한 각종 지원프로그램을 마련한다. 특히 지방자치단체에서는 각종 행정지원서비스를 담당한다. 외국인들이 지역사회에 적응하고 융합할 수 있도록 각종 행정서비스를 제공한다. 예를 들면, 지방자치단체에서는 외국인들을 위한 언어교육, 취업알선, 기술교육, 다문화축제 주체, 그리고 공무원을 대상으로 다문화 이해 교육 실시 등의 업무를 담당하고 있다(김희정, 2007: 60-61).

그러나 국가의 주도로 이루어지는 다문화주의 정책은 주로 합법적 신분을 가진 외국인을 대상으로 이루어지는 한계를 가지고 있다. 또한 중앙정부 또는 지방자치단체에 의해 획일적으로 이루어지는 다문화주의 정책은 다문화사회의 다



양성을 제대로 반영하지 못하는 문제점을 노출하기도 한다. 위로부터의 일방적인 정책의 시행은 현실을 제대로 반영하지 못하고 결국 비효율적인 결과를 유발하기도 한다.

## 2) 시민사회주도 다문화주의

국가의 주도로 만들어진 다문화주의 정책이 실제로 모든 외국인에게 균등히 적용되지는 않는다. 사회적 약자로서의 외국인들의 다양한 욕구를 국가가 반영하는 데에는 한계가 있을 수 밖에 없기 때문에 국가에 의해서 충족되지 못하는 부분을 시민사회가 담당하고 있는 것이 현실이다. 특히, 불법적으로 체류하고 있는 외국인들에 대한 인권문제나 기초적인 생활서비스는 물론 그들의 이익대변의 기능을 시민사회가 담당하고 있다. 시민사회는 국가주도의 다문화정책의 한계를 극복하고 정책의 대상자가 실질적으로 필요로 하는 서비스를 담당함으로써 다문화주의를 내재화시키는 역할을 담당한다.

시민사회가 주체가 된 다문화주의는 지역에서 이질적인 문화의 상호 인정과 함께 공생할 수 있는 공동체 형성을 목적으로 한다. 다른 문화와의 교류를 통해 상호 이해를 돕고 문화적 관용성을 증진시킬 수 있는 프로그램을 개발하기도 한다. 또한 외국인들이 스스로 자립하고 사회적응력을 높일 수 있는 프로그램을 도모하기도 한다. 때로는 정부의 위탁사업에 참여하여 외국인들의 지원 서비스를 담당하기도 한다.

하지만 시민사회주도의 다문화주의는 지속성을 담보하기가 쉽지 않다. 시민단체의 재정적·인적 자원이 한정되어 있고 시민단체 간의 유기적인 협조가 이루어지기 어렵다. 시민사회가 관심을 갖고 있는 불법체류자들의 문제에 있어서는 위법 및 탈법의 범위를 넘나드는 경우가 있기 때문에 시민사회 활동의 정당성에 의문이 제기되기도 한다. 또한 시민사회 내의 다양성 때문에 다문화주의의 목적과 내용 그리고 방법에 있어서 공통성을 찾기가 쉽지 않은 문제가 있다.

### 3) 협력적 다문화주의

위에서 살펴본 바와 같이 다문화주의 정책이 실효성을 갖기 위해서는 결국 국가와 시민사회가 역할분담을 통해 함께 협력하는 것이 필요하다. 국가는 다문화주의 정책을 입안하고 집행하는데 중요한 역할을 담당한다. 국가의 정책적 범위 안에서 시민사회 중심의 다문화주의 운동 및 서비스가 이루어질 때 전체적으로 다문화주의가 효과를 거둘 수 있게 된다.

국가가 다문화주의 정책의 실효성을 담보하기 위하여 모든 관련 서비스를 담당하기에는 시간적으로나 인력적으로 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 미처 국가가 배려하지 못하는 부분에 있어서는 시민사회가 보충하는 기능을 수행할 필요가 있다. 그리고 시민사회 단체가 겪고 있는 재정적 어려움은 국가가 보충해 줌으로써 외국인 지원서비스의 효과를 배가시키는 것은 물론 다문화주의를 널리 확산시키는 데에도 도움이 될 수 있다.

최근에는 국가와 시민사회의 협력을 바탕으로 지역사회의 문제를 해결하는 거버넌스체제가 도입되고 있다. 다문화주의의 효과적인 결실을 맺기 위해서도 국가와 시민사회단체의 협력을 바탕으로 한 거버넌스체제가 양자 간의 협력적 다문화주의 모델을 구축하는 데에 유용하게 사용될 수 있다. 또한 거버넌스체제를 바탕으로 한 협력적 다문화주의 모델에서는 정책의 대상자인 외국인의 협력도 필요하다. 다문화주의 정책 형성·집행 과정에서 외국인들의 직·간접적 참여를 통한 의사소통을 원활히 하여 정책의 효율을 높일 수 있을 것이다.

## 제2절 이주민의 의의 및 특성

### 1. 외국인의 의의

외국인이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자(출입국관리법)를 말하며, 여기에는 외국 국적을 가진 자와 전혀 국적을 가지지 않은 무국적자가 모두 포함

된다. 내국인과 외국인의 구분은 국적보유 여하에 따라 구분되며 국민의 요건은 국적법이 정하는 바에 따른다. 즉 국적법상 출생·결혼·귀화·복적·인지·입양 등으로 국적취득이 가능하다. 외국인은 체류국의 영토고권에 의한 법질서에 복종해야 하며 대인고권에 의해서 본국과 계속적 관계를 유지한다.

외국인은 국적법과 조약이 정하는 바에 의해 그 지위가 보장되며(헌법 제6조 ②항), 체류국에서 일상적인 사생활 영위에 필요한 최소한의 권리는 인정된다. 즉 원칙적으로 외국인의 권리능력은 대체로 인정되나 투표권 등의 정치적인 권리는 부분적으로 인정된다. 의무조항로서는 체류국의 국내법에 복종해야 하고 국가의 안전과 질서를 위하여 체류당국에 등록하는 경우와 공동체 보존(전염병, 화재 등에 대처)을 위해 시민으로서의 의무가 있다. 한편 국내거주 외국인은 외국과의 상호주의 차원에서 포괄적으로 주민으로서의 권리와 의무는 없고 개별법에서 권리와 의무가 부여되고 있다.

국적법 제5조에서는 ‘5년 이상 계속하여 대한민국의 주소가 있을 것’을 일반 귀화의 요건으로 규정하고 있으며 출입국관리법 제88조의 2항에서 ‘외국인등록 및 체류지 변경신고를 주민등록 및 전입신고에 갈음한다.’라고 규정하고 있다. 90일 이상 체류하는 자는 외국인 등록을 해야 하고 외국인이 체류(거주)하는 곳을 생활의 근거로 볼 수 있으며 이를 주소로 하고 만약 주소를 알 수 없으면 거소를 주소로 하도록 한다(민법 제 18조, 19조).

외국인은 체류지(등록지)를 주소로 볼 수 있어 지방자치법상 ‘관할구역 안에 주소가 있는 자’에 해당되므로 지방자치단체 거주외국인도 지방자치법상 주민으로 볼 수 있다<sup>7)</sup>. 한편 주민등록법상에서는 외국인도 주민이기는 하나 등록대상에서는 제외시키고 있다. 즉 주민등록법 제6조에 의하면 ‘시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할구역 안에 주소 또는 거소(이하 ‘거주지’라 한다)를 가진 자(이하 ‘주민’이라 한다)를 이 법의 규정에 의하여 등록하여야 한다. 다만 외국인에 대하여는 예외로 한다.’라고 규정하고 있다.

7) 주민은 지방자치단체의 구역안에 주소를 가진 자(지방자치법 제12조) 또는 30일 이상 거주할 목적으로 관할구역안에 주소 또는 거소를 가진 자(주민등록법 제6조)를 말하며, 거주외국인은 지방자치단체 관내에 90일 이상 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인(거주외국인지원 표준조례안 제2조)을 의미한다.

주민투표법상에서는 외국인에 대해 투표권을 부분적으로 인정하고 있는데 ‘20세 이상의 외국인으로서 출입국관리 관계법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격<sup>8)</sup>을 갖춘 자로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자는 주민투표권이 있다(주민투표법 제5조 ②)’라고 규정하고 있다. 주민투표법상 외국인을 주민으로 인정한 최초의 자치단체는 제주도로서 ‘제주도주민투표조례 제3조’에서 외국인의 주민투표권을 인정하였다.

공직선거법상에서도 외국인에 대한 선거권을 부분적으로 인정하고 있다. 즉 “『출입국관리법』 제10조(체류자격)의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인으로서 제37조제1항의 선거인명부작성기준일 현재 ‘출입국관리법’ 제34조(외국인등록표등의 작성 및 관리)의 규정에 따라 당해 지방자치단체의 외국인등록대장에 등재된 자(공직선거법 제15조 ②의 2)”는 선거권을 인정하고 있다. 이외에도 지방세법에서는 외국인에 대해 주민세 납세의무를 인정하고 있다(지방세법 제173조 ①).

국가의 지원대상 외국인의 범위는 다음과 같다. 첫째, 국내에 거주하는 한국국적을 가지지 않은 외국인으로서, 여기에는 외국국적 동포, 외국인근로자, 외국인유학생, 해외입양아 등이 포함된다. 그러나 불법체류 외국인은 원칙적으로 지원대상에서 제외하되, 민간단체 등을 활용하여 기본적인 인권보장이 되도록 노력하고 있다. 두 번째는 한국국적을 취득한 외국인으로서 국제결혼이민자, 국제결혼가정 자녀를 비롯하여 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자도 확대 적용되고 있다.

## 2. 결혼이민자의 의의 및 특성

다문화가족이란 “재한외국인처우기본법” 제2조제3호의 결혼이민자와 “국적법” 제2조에 따라 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 및 “국적법” 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자와 같은 법 제2조에 따라 출생 시부

8) 체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다.

터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족을 의미한다. 여기서 결혼이민자는 다문화가족의 구성원으로서 ‘재한외국인 처우 기본법’ 제2조제3호의 ‘대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인’을 말한다. 결혼이민자는 결혼이주자, 결혼이주여성, 이주여성 등 다양하게 불리고 있으며 외국인과는 달리 결혼을 통해 우리나라에 영구히 귀화하여 대한민국 국민이 되기 위해 온 외국인이다. 특히 여성결혼이민자는 한국 남성과 결혼하여 대한민국 영토에 거주하는 외국인 여성을 말한다. 이들은 결혼 후 국내체류기간이 2년 이상이 경과하면 일정 심사를 거쳐 한국 국적을 취득하게 되는데 이와 같이 결혼 후 일정기간의 유예를 두는 것은 결혼사기 등의 문제를 방지하기 위함이다. 여성결혼이민자는 비록 한국남성과 결혼하였다 하여 즉시 한국 국적을 취득하는 것이 아니며, 결혼 2년 미만의 국적미취득 결혼이민자와 한국국적을 취득한 결혼이민자로 구분 된다. 그러나 아직 일정기간이 경과되지 않아 한국 국적을 취득하지 못한 결혼이민자나 결혼 후 2년이 경과한 후 일정한 심사를 거쳐 한국인이 된 결혼이민자 모두 지속적으로 한국사회의 다문화현상에 영향을 미치는 사람들이다. 이들은 한국인과의 결혼을 통하여 한국에서의 정착과 영주할 것을 전제로 하는 외국인으로서 자신들이 겪는 사회·경제적 문제점뿐만 아니라 그들의 자녀들이 겪게 되는 문제에도 관심을 갖고 있다. 특히 이들 다문화가정이 겪는 문화적 갈등과 사회적응과정은 한국의 다문화사회를 이해하는데 중요한 사례를 제공하기에 충분하다.

### 3. 외국인근로자의 의의 및 특성

외국인근로자를 일컫는 말도 학자들과 시민운동가들에 의해 다양하게 제시되고 있다. 주로 외국인노동자(foreign worker), 이주노동자(migrant worker), 미등록노동자(nonregistered worker) 등의 표현을 사용한다. 다양한 명칭만큼이나 외국인근로자에 대한 정의도 다양한데 국제협약인 ‘이주노동자권리보호협약’(1990)에 따르면 이주노동자란 “그 사람이 국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예

정이거나 이에 종사하고 있거나 또는 종사해 온 사람을 말한다”라고 밝히고 있어 국제적으로는 민족, 국적, 합법적 취업여부, 취업동기, 취업기간, 취업분야 등은 다양하지만 유급노동을 목적으로 유입된 자들로 넓게 이해되고 있다. 한국의 ‘외국인근로자의고용등에관한법률’ 제2조에 의하면 “외국인근로자”란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다. 다만, 「출입국관리법」 제18조제1항에 따라 “취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다.”라고 정의하고 있다. 외국인근로자는 입국한 날로부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있으며(외국인근로자의고용등에관한법률 제18조) “취업활동기간 제한에 관한 특례”(동법 제18조 2항)에 따라 1회에 한하여 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장할 수 있다.

#### 4. 북한이탈주민의 의의 및 특성

북한이탈주민에 대한 개념은 탈북주민, 북한이주민, 새터민, 북한이탈주민 등 다양하게 사용된다. 여기서 북한이탈주민은 북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 말한다. 따라서 북한이탈주민은 남한지역에 들어온 경우는 물론이고 국외에서 체류하고 있는 경우까지 포함하고 있음을 알 수 있다. 북한이탈주민은 국내외에 거주하는 모든 북한 탈출 주민을 포함할 수 있을 뿐 아니라 기존에 사용되던 귀순자, 귀순북한동포, 탈북난민 등과 비교하면 한결 탈북자들을 넓은 의미의 이주난민으로 보아야 한다는 주장이 정부 측에서 제기되었다. 그러나 북한이탈주민이란 용어는 아직도 대중적인 용어로 자리 잡고 있지 못하고 있으며, 언론기관 등에서 통상 탈북자라는 용어를 많이 사용되고 있다. 특히 탈북자라는 용어는 탈북, 도주와 같은 부정적인 의미가 내포되어 있어 한편 통일부에 의하면 정부 내부문서, 보도자료 등에는 새터민으로 명기하기를 권장하지만, 이를 위해서는

관련법의 개정이 필요하다. 따라서 법에서 개념화 한 대로 북한이탈주민으로 호칭하는 것이 현재로서는 바람직하다고 할 수 있다.

현재 법률상 ‘북한이탈주민’ 개념에는 입국 후 5년이 경과한 자는 정착지원금 등 각종 수혜에서 제외되어 있으며 이들에 대한 국가 차원의 지원정책수단이 없다. 북한이탈주민은 국적을 취득한 우리의 ‘국민’인 동시에 소수집단인 유입·이주민의 이중적 성격을 가지고 있다.

### 제3절 다문화사회와 사회통합 및 국가발전

#### 1. 사회통합의 개념과 유형

##### 가. 사회통합의 개념

사회통합(social integration)은 비통합적인 상태에 있는 사회 내 집단이나 개인이 서로 적응함으로써 단일의 집합체로서 통합되어가는 과정으로, 각 개인의 존엄성 회복 및 사회공동체의 물질적·정신적 풍요를 달성할 수 있는 사회발전을 위한 범세계적 노력을 향한 사회개발 전략 중 하나이며, 모든 사회집단이 조화롭게 더불어 잘 살 수 있는 사회의 구현이다(문형표, 1994: 59). 이 과정에 있어서 사회는 분산적인 상태로부터 보다 결합적·단결적인 상태로 진화하여 가고 있다.

결국 비통합적인 상태에 있는 사회 안의 집단이나 또는 개인은 서로 적응함으로써 보다 결합적, 단결적인 상태로 바뀌어 갈 수 있는데, 분리되거나 다양한 부분들이 결합되고 조화를 이루는 것이 사회통합이라 할 수 있다(김태원, 2010: 289-423). 사회구성원들은 사회통합을 통해 하나의 통합된 전체로 결합되고, 다양한 사회집단이나 인종집단들은 상호 간에 조화로운 관계를 형성하게 된다(Baker, R. L. 1995: 134).

사회통합은 이중적 의미를 갖는데, ‘협의의 사회통합’과 ‘광의의 사회통합’이 존재한다. ‘협의의 사회통합(social integration)’이 한 사회가 유지되고 재생산되기

위해 요구되는 사회의 조직 원리에 대한 구성원들의 규범적인 동의를 말한다면, 광의의 사회통합은 이러한 협의의 사회통합과 체계통합이 결합된 것을 지칭한다. 여기서 체계통합(system integration)이란 한 사회가 유지되고 재생산되기 위해 요구되는 하위부분들의 기능적인 결합을 의미한다(Lockwood, 1964; 김호기, 1999: 258-259)

이러한 사회통합은 사회갈등을 제어하고 사회적 합의를 창출하는 동시에 구성원들에게 사회적 가치를 개인적 삶의 의미로 내면화하게 하여 사회의 내적 결속을 높이는 기능을 담당한다. 하지만 사회 양극화와 사회갈등이 증가하고 사회적 합의의 창출이 어려워지면, 자기 사회에 대한 구성원들의 소속감과 연대감이 약화되는 사회통합의 위기가 가시화될 가능성이 높다. 사회 양극화나 사회갈등의 수준이 높은 경우 사회통합의 정도는 낮아질 수밖에 없으며, 따라서 양극화와 갈등 해소를 어떻게 할 것인가는 사회통합 제고를 위한 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

## 나. 사회통합의 유형

사회통합의 유형은 다양하게 나타날 수 있기 때문에 다문화 이주민의 사회통합을 고려할 경우에는 이주민들의 이주사회나 출신사회로의 통합정도, 이주민들이 직면한 사회관계 그리고 이주사회나 출신사회의 제도적 통합정도, 한 사회 속에서 제도와 조직들 내로의 통합정도가 고려되어야 한다.

이러한 맥락에서 사회통합은 다음과 같이 진행될 수 있다. 우선 적응(accommodation)으로, 이는 이주사회에서 생활에 기본적으로 필요한 정보와 기술들을 습득하는 과정이다. 여기에서 정보와 기술이란 언어와 제도적 규정들에 대한 이해를 대표적인 예로 언급할 수 있다.

문화화(acculturation)는 주류사회에서 통용되는 문화적 가치나 규범들, 태도들, 사고들이 (부분적으로) 전승되고 내면화되는 것이며, 동화(assimilation)는 이주자가 이주자의 출신사회와 관련 있는 모든 특성들을 포기하고 주류사회와 완전한 동일시를 이루는 것 그리고 기존에 존재하던 모든 민족적 정체성이 사라지고 주



류사회의 구성원들과 동일한 정체성을 확립하는 상태를 의미한다. 그리고 편입(incorporation)은 이주자들의 모국문화에 기반을 둔 개별적 제도들이 이주사회 속으로 삽입되어 이주자들의 출신국문화가 이주사회에서도 그대로 유지되는 것이다(김태원, 2010 : 392-397). Castles와 Miller(2003: 236-238)는 이상과 같은 통합정책의 모델을 이민자를 받아들이는 인식의 차이, 즉 배제나 수용이냐에 따라 차별적 배제(differential exclusion), 동화(assimilation) 그리고 다문화주의(multiculturalism)로 분류한다(설동훈·이혜경·조성남, 2006: 261).

### 1) 차별적 배제모형(differential exclusionary model)

차별적 배제의 정책은 동화주의와 함께 단일문화주의(monoculturalism)를 강조한다. 단일문화주의는 다문화주의와 대비되는 개념으로 하나의 국가나 민족이 하나의 문화를 가진다는 가정에 입각하며, 국가나 민족의 강력한 동질성을 전제로 하며, 순혈주의, 단일민족주의, 자민족중심주의 등으로 나타난다(한경구, 1997: 261). 따라서 단일문화 주의는 우월한 문화집단의 존재와 가치를 공식적으로 인정하며, 이주민이나 소수자의 문화, 소수집단의 가치는 중심문화로 동화시하거나 배제를 통하여 통합하는 것이 최선이다. 따라서 차별적 배제 모형은 북한이탈자들의 사회통합을 설명하는 데는 한계가 있을 수 있다.

### 2) 동화모형(assimilationist model)

동화주의정책이 도입되는 이유는 국가와 사회의 동일한 정체성의 유지, 통일에 목적을 두고 있다. 동화주의는 차별적 배제의 유형과 같은 단일문화주의의 한 형태이지만, 동화주의는 동화대상 집단이나 개인들이 주류집단의 문화와 가치관에 동일하게 변해갈 것이라고 기대하고 시행하는 흡수통합방식이다. 이민자와 소수집단의 구성원들은 동화의 과정을 거치면서 그들이 가진 특성이나 관습, 종교, 문화 등을 융합 또는 융해의 과정을 거치면서 소멸하거나 상실해나가는 반면 자연적이거나 또는 회피할 수 없는 일방적인 습득과정을 통하여 다수집단

이 보유한 것들의 정체성과의 유사성을 취득한다. 따라서 동화모형은 북한이탈 주민들을 통합모형을 설명하는데 타당성이 높은 모형이라고 할 수 있다.

국가가 시행하는 다양한 정책들을 이러한 문화의 전이를 가속화하게 하며 국민공동체로의 통일성과 정체성의 동일성을 시도하여 언어와 역사 등 교육을 통한 동화는 최선의 방법으로써 이용된다.

주류문화로의 융합과 동화, 그리고 시민으로서의 의무를 이행한다는 조건에 대한 개인의 동의나 서약만 있으면 국적과 시민권을 취득할 수 있다<sup>9)</sup>. 결국 동화주의 정책을 시행하는 국가에서는 이질적인 문화를 가지고 있는 소수집단이나 이민자는 다수집단의 사회 속에 융해되며, 문화적 적용이라는 단선적 과정에 힘입어 다수집단과 분리될 수 없는 것으로 간주된다(마르코 마르티니엘로, 윤진역, 2002: 72-73)

동화의 형태는 일반적으로 비주류에 대한 주류문화 주입의 강세와 강요적 방식이 있다. 상대의 문화에 대한 존중보다는 자아 정체성이나 문화집단 정체성에 가해지는 억압되고 차별화하는 정책의 적용은 오히려 정서적 반감과 그들만이 문화정체성 속으로 들어가는 역효과를 낸다. 따라서 표면적으로 동화되었다는 징후와는 달리 소수집단들의 문화는 주류집단의 배타적이고 적대적인 성향에 대하여 사적인 영역에서 은밀하게 유지되면서 고유의 내구성과 정체성을 보존해 온 것이다. 그러나 소수 집단들의 인구수의 증대로 사회적으로 영향력을 행사할 수 있는 세력이 이루어지면서 주류사회를 향하여 자신들의 정체성을 강하게 표현하는 집단적인 행위로 발전하였다.

### 3) 다문화주의모형(multi-cultural model)

다문화주의는 어떠한 영역의 시각에서 보느냐에 따라 철학으로, 정치적 지향으로, 때로는 규범적 선호로도 담론을 형성하고 있다. 광의의 의미에서 다문화주의는 인간의 삶을 관찰하는 방식 내지는 전망이며, 좁은 의미의 정의에서 다문

9) 국적취득 문제는 북한이탈자의 문제와 다소 다르게 다루어야 한다.

화주의는 특정 사회의 지배적인 문화의 억압으로 인하여 실현되지 못한 다양한 문화적 차이에 대한 인식이라고 볼 수 있다. 차이를 열린 마음으로 인정하고 포용할 수 있는 감수성 배양 및 이 목적을 달성하기 위한 일련의 전략과 행위를 다문화주의라 정의되기도 한다(강희원, 2007: 8)

다문화주의의 정의와 형태에 대해서는 많은 학자들이 상정한 유형들이 있는데, 대체로 자유주의적, 조합적, 급진적 다문화주의로 분류한다(이정옥, 2010: 43-44). 우선 자유주의적 다문화주의는 사회통합을 위해 문화적 다양성을 허용하여 에스닉(ethnic)집단의 존재를 인정하나 시민생활과 공적생활에서는 주류사회의 문화, 언어, 사회관습을 따를 것을 요구한다. 따라서 문화의 다양성은 허용되 국가의 가치와 정체성에 반하는 이질적 문화나 관습을 드러냄이나 상징적 강요는 인정하지 않으며, 사적 영역과 공적 영역에서의 구분이 명료한 제한적인 다문화주의의 특성을 자유주의적 다문화주의에서는 보인다.

조합적 다문화주의는 자유주의적 다문화주의보다 다양성을 조금 더 보장한다. 자유주의적 접근법은 기회의 평등보다는 사회적 소수자의 경쟁상 불이익을 인정하는데서 출발한다. 즉, 불합리한 조건에 있는 소수 집단의 사회참여를 위하여 가능한 적극적인 재정적, 법적 지원을 통해 ‘결과의 평등’을 의도한다는 점이 자유주의적 다문화주의와의 가장 큰 차이점이다. 따라서 조합적 다문화주의는 문화적 다양성을 존중하고 소수문화가 처할 수 있는 구조적 불이익을 극복하기 위해 노력한다.

마지막으로 급진적 다문화주의는 소수집단의 수용과 허용에 대한 급진적이고 혁신적인 정책적 접근법이다. 이는 소수집단이 ‘자격(self-determination)’의 원칙을 내세워 문화적 공존을 넘어 소수민족 집단의 공동체를 지향하는 경향이 대단히 강한 경우이다. 공동체의 수준은 분리 독립이라는 매우 높은 요구수준에서부터 자신들과 관련된 정책결정에서의 자결권을 요구하는 수준까지 그 층위는 다양하다. 사회통합정책관련 모형에 대한 상기의 이론적 논의를 분류하여 정리해 보면 아래와 같이 요약할 수 있다.

〈그림 2-1〉 Casties와 Miller의 사회통합유형

구분	차별적 배제 모형	동화주의 모형	다문화주의 모형
정향성	국가 및 사회가 원치 않는 이민자의 영주가능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지하려는	‘국민됨’을 전제로 조속한 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하려는	소수자의 동등한 가치를 인정하고 이에 대한 보존을 지원하며 적극적 조치 등 우대조치를 마련함
정책목표	인종적 소수자의 제거 및 최소화	소수자의 주류사회 동화	다양성 인정과 공존을 통한 사회통합
국가역할	적극적 규제	제한적 지원	적극적 지원
이주민에 대한 관점	이방인, 위협적 존재	완전한 동화를 전제로 인정	상호 존중과 관용
평등개념	차별의 정당성 강조	사회보장 및 기회의 평등	적극적 조치
법적 수단	단속 및 추방	비차별의 제도화	제반 권리의 허용
정주화	불가능	비교적 가능	가능
국적부여 원칙	속인주의, 엄격한 조건	속지주의, 융이한 조건	속지주의, 이중국적 허용
정체성	이질화	동질화	이질화
사례국가	독일, 일본, 한국	프랑스, 영국	미국, 캐나다, 호주

자료: Kymlicka(1995); Castles & Miller(2003); 박진경, 2010: 45).

#### 다. 이주민 사회통합

통합이란 단어는 본래 수학에서 유래하여 부분의 통합과정을 의미하는데, 오늘날에는 다양한 사회과학 즉 심리학, 헌법학, 특히 사회학에서 사용되고 있다. 비록 학자들 사이에 통합에 대한 다양한 논의들이 있어 왔고 일치된 정의가 존재하지는 않지만(Heckmann, 1998; Ackermann, 1990), 포괄적으로 말해서, “다양한 부분들이 하나의 공통적인 것으로 구조화되는 것 혹은 상호의존성을 산출하는 것”(Nye, 1968: 858)이라 볼 수 있다.

통합은 대상, 즉 내용과 관련해서 체계통합과 사회통합으로 나뉘는데, 전자는 정치, 경제, 법 등에서 나타나는 하드웨어적인 통합, 외형적 통일을 말하며, 후자는 가치, 규범, 문화 등에서의 소프트웨어적이면서 내적인 통합으로 이해할 수

있다(Lookwood, 1964; Esser, 2001). 후자인 사회통합은 이주민이 이주해 온 새로운 사회(수용사회)에 내면적인 동질감을 느끼면서 일체감을 이루는 상태를 주요하게 다룬다는 점에서 이주민 통합연구와 직접 연관된다.

사회통합은 다시 사회문화적 통합과 사회경제적 통합으로 대별해 볼 수 있다. 사회문화적 통합은 이주민과 수용사회의 상호작용에 대한 것으로서 무엇보다도 주거환경, 여가생활, 그리고 삶의 다양한 영역에서 발생하며, 이주민의 행동 규범과 가치관에 영향을 준다. 사회경제적 통합은 직업과 노동에 강조점을 두기 때문에 생업활동, 직업훈련과 이를 준비하기 위한 학업 등이 포함된다.

사회경제적 통합에서는 무엇보다도 개인적인 발전 가능성이 중요한데, 이런 가능성은 직업생활(봉급, 노동시장에 참여)을 통해 장기간에 걸쳐 구체화되면서 성취된다. 이렇듯 직장에서 사회경제적인 지위를 얻고 보장받는 것은 단순히 물질적인 생활보장을 넘어서 해당 수용사회로의 다양한 통합 가능성에 노출되는 것을 의미한다. 즉, 사회적·경제적 인정을 통해 자존감과 자의식은 강화되고 정체성도 확고해 진다(Janikowski, 1993: 31-32). 따라서 사회경제적 통합은 통합과 관련한 다른 분야의 실행을 위해서나 전적인 통합으로의 결정적인 단계를 위해서 가장 중요한 토대일 수 있으며(Ibid., 21). 특히, 자본주의 사회에서 경제적 자유가 법적·정치적 자유에 못지않게 중요성을 가지는 현실을 감안해 볼 때 더욱 그러하다.

한편, 과정적·단계적 논의로서 이주민 통합을 연구한 Esser(2001: 8-17)는 그의 사회통합 모델에서 4가지 범주(문화적응, 지위부여, 상호작용, 일체화)를 제시한다. 먼저 문화적응(Kulturation)은 언어를 포함한 지식과 문화의 습득을, 다음으로 지위부여(Plazierung)는 법적 권리와 경제적 지위 획득을, 세 번째로 상호작용(Interaktion)은 일상에서 사회적 관계의 수용을, 마지막으로 일체화(Identifikation)는 이주해 온 사회시스템에 대한 감정적 애정 등을 통한 일체감 형성을 뜻한다.

그의 사회통합 모델에 따르면 이 네 가지 범주들은 서로 연결되어 있으며 서로 의존하는 관계이다. 다시 말해, 문화적응 단계에서 만약 이주민이 언어, 지식, 문화를 습득하고 있지 못하다면 수용사회는 이들에 대한 지위를 부여하기 어려우며, 이주민이 해당 사회에 적합한 문화적 적응력을 보유함으로써 그에 대한

지위부여가 비로소 가능해진다고 보는 것이다. 아울러 그것에 상응하여 한 특정 사회 시스템에서의 상호작용과 일체화가 가능해진다. 이 모델은 일반적인 통합 과정과 사회통합을 위한 쌍방의 역할 설명에 적합하다. 즉 사회통합은 이주민의 통합을 위한 준비와 노력(문화적응 단계)과 수용사회의 상응하는 기여(지위부여 단계)라는 쌍방의 다양한 상호작용을 통해 이루어진다는 것이다.

이러한 Esser의 설명은, 통합을 당사자 사이의 작용방식에 따라 이해하는 입장 과도 상통한다. 즉 통합은 일방적인 작용을 뜻하지 않고 쌍방 행위자들이 서로 영향을 미치는 과정이라는 것이며, 수용사회는 이주민들이 국가정체성을 확립할 수 있도록(Weiner, 1996), 아울러 시민사회가 광범위하게 참여할 수 있도록 지원하는 한편 이주민들은 이에 상응하여 사회 적응 노력을 한다는 것이다(EC Commission, 2004: 17).

이러한 과정은 장기간을 요할 것으로 예상할 수 있으며, 그 성공요인으로는 국가의 자발성, 이주민들의 기여, 양자 사이의 생산적 관계를 위한 구조를 꼽을 수 있다(Weiner, 1996: 59). 이주민들이 지역사회 내에서 필요한 자원을 활용하고 참여하는 것은 지역사회통합의 중요한 요소가 될 수 있다. 문제는 이주민들이 정부의 지원이나 지역사회에서의 관심도가 아무리 높다고 할지라도 이들이 지역사회에 대해 느끼는 심리적 만족이 적다면, 진정한 한국에서의 통합이라고 볼 수 없을 것이다. 이것은 과연 사회통합이 절대적 의미에서 바람직한 목적이 될 수 있는가에 대해 정책담당자들이 고민해야 할 숙제를 던져 준다할 수 있다. 즉, 이주민의 주관적 통합인 심리적 통합을 통해서 사회통합으로 이어질 수 있음은 점을 염두 해 두어야 한다.

이주민의 사회적응과 관련하여 중요한 역할을 하는 지역사회복지(communitary welfare)는 ① 지역주민의 복지향상 도모, ② 지역사회의 구체적인 생활향상을 도모하기 위한 서비스 제공, ③ 지역사회의 공동체적인 문제에 초점 ④ 다른 사회복지 영역보다 지방자치단체의 역할이 중요한 부분을 차지하고, ⑤ 지역주민의 주도적인 역할을 강조하는 특징이 있다는 점에서 이주민의 지역사회 정착문제와 밀접하게 관련되어 있다.

## 2. 지역거버넌스와 사회통합

### 가. 네트워크의 의미

행정서비스의 고객만족을 높이기 위해서는 중앙정부나 지역 내 행정서비스 제공과 관련된 기관 간 협력 및 네트워크 강화가 필요하다. 특히, 시민참여와 공사 협력을 아우르는 개념으로 거버넌스(governance)가 강조되고 있으며, 거버넌스를 이루기 위한 유효한 수단으로 네트워킹(networking)이 꼽아지고 있다. 네트워킹(networking)은 어떤 목표·가치를 공유하는 사람들 사이에서 기존 조직에 소속되거나 주거하는 지역 등의 차이를 초월하여 연계를 만들어내는 활동 과정을 의미한다. 정책네트워크란 정부와 사회의 다양한 수준과 기능적 영역에 존재하는 다수의 공·사 행위자들이 이해관계를 갖고 서로 상호작용하여 문제를 해결하기 위한 것을 말한다. 상호작용에는 공식적 상호작용과 비공식적 상호작용이 있으며, 공식적 상호작용도 중요하지만 비공식적 상호작용도 중요하다.

이주민서비스 제공에 있어서 고객만족도를 높이기 위해서는 정부나 관련단체를 허브(hub)로 하는 새로운 고객서비스 네트워크를 구축하고, 그 활용 가능성을 검토하는 것이 중요하다. 이주민의 만족을 높이기 위해서는 서비스를 받는 이들에게 감동을 주는 행정이 중요한 바, 이를 위해서는 자치단체 단독으로 서비스를 제공하는 것 보다는 관련 유관기관 간, 정책 참여자 간 협의와 조정을 통한 네트워크 방식으로 접근해야 할 필요가 있다.

### 나. 네트워크의 필요성

첫째, 정책이나 행정서비스의 질 향상이다. 정책 네트워크는 정책결정을 위한 보다 나은 기초를 제공하여 정부가 학습조직(learning organization)이 되는 것을 가능케 하고, 효과적인 정책집행을 가능하게 할 수가 있다.

둘째, 정부에 대한 신뢰성 증대이다. 네트워크는 시민들에게 정부의 정책계획에 대해 배우면서 그들의 의견을 알리고, 정책결정과정에서 투입을 제공하는 기회

를 주기 때문에 정부의 신뢰성을 증대시키고 수용 가능성을 만들어 낼 수 있다.

셋째, 정책결정을 둘러싼 환경 변화의 대응성 제고이다. 정부가 다루어야 하는 업무는 점점 더 상호 연관되어 매우 복잡해지고 있으며, 사회와 시장은 정부에게 과거와는 전혀 다른 새로운 요구를 하고 있으며, 새로운 많은 도전들이 국가적, 행정적 경계를 초월하고 있다.

넷째, 정책단위 혹은 집단 간 상호 의존성 증가이다. 현대의 정보통신기술은 정책단위 혹은 집단 간에 상호 의존성을 증가시키고 있으며, 의존성의 증가는 다양한 단위의 정부나 기관들이 상호협력하고 합의를 도출해낼 것을 요구한다.

다섯째, 정부의 정책환경의 복잡성 증가이다. 정책환경의 복잡성과 정부의 제한된 자원은 정책결정과 집행을 스스로 확보하는 것을 어렵게 하고 있으며, 정부 정책의 효과성과 합법성에 대한 정부 외부의 압력은 오히려 더 증가하고 있는 실정이다.

여섯째, 민주주의의 발전에 기여이다. 네트워크가 구축되면 시민의식의 중요성에 대한 이해가 향상되어 시민참여가 활성화되고, 이러한 모든 것들은 보다 강한 민주주의로 이르게 될 수 있다.

## 다. 지역거버넌스의 역할 논의

최근 정부의 행정수행에 있어서 ‘거버넌스(governance)’의 역할과 논의가 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 정부가 사회문제를 해결하는 역할을 독점적으로 수행하지 않는 거버넌스의 경우, 공공성을 좁은 의미로 해석한다면 정부의 도움 없이 민간기업이나 시민단체 등에 의해서 해결되는 사회문제는 정부의 개입이 없다는 이유로 더 이상 공공문제가 아니라는 해석이 가능할 수 있다. 그러나 사회문제가 언제나 공식적인 권한을 갖는 정부조직에 의해서 독점적으로 해결되어야 하는 것은 아니다. 사회문제의 복잡성의 증가와 민간부문의 역량증대 등으로 정부의 독점적인 사회문제 해결 능력은 점차 약화되는 반면, 민간기업과 일반시민을 포함한 다양한 사회구성원들의 사회문제해결 역량은 빠른 속도로 강화되는 추세이다.



정부를 포함한 다양한 사회구성원들 사이의 공식적인 권한관계에 의존하지 않는 자발적인 협력을 통한 네트워크의 구축에 의하여 사회문제를 해결하는 능력은 급속히 강화되고 있다. 그러나 새로운 사회문제 해결 방식과 관련하여 ‘거버넌스’, ‘신거버넌스’, ‘네트워크’, ‘네트워크 거버넌스’, 그리고 ‘협력적 거버넌스<sup>10)</sup>’ 등 다양한 개념이 혼란스럽게 사용되고 있는 실정이다. 21세기 세계화(globalization)의 가속화는 기존의 개별 국가의 정부형태와 기능에 영향을 미치고 있는데, 특히 중앙정부의 역할(개입) 감소와 지방정부에의 권한위임을 강화시키고 있다. 이러한 분권화 경향은 중앙과 지방의 관계 변화와 더불어 종래 소위 정부(government)에서 거버넌스(governance)로의 방향 전환을 가져왔다.

새로운 거버넌스의 특징은 종래 정부 주도의 행정과정에서 기업(business)과 지역사회조직(community-based organizations)의 상대적 역할 증대이다. 그러므로 이제는 모든 국정에서 정부, 기업, 시민단체의 3자축이 형성되고 있다. 세계화 과정에서 사회 내 다양한 세력들의 국정참여는 행정에서 하나의 새로운 특징이 되었으며 여기서 비정부조직(nongovernmental organizations)의 역할이 가장 두드러진 특징이 되었다. 기업과 정부 모두 자신의 목표를 달성하기 위하여 상호 의존적이 되며 조직의 효율성과 효과성을 위하여 네트워크 방식의 협력 체계를 필요로 하고 있다. 이에 따라 공공과 민간의 이분법적의 경계구분은 더욱 모호해지고 각 영역의 생존을 위해서 상호의존성을 절대적으로 요구하고 있다.

예를 들면, 신규 기업의 설립이나 기업의 경제활동을 위한 지방 여건은 정부기관의 정책에 크게 달려 있으며 한편 정부의 희망과 관계없이 실제 기업의 입지 결정은 개별 기업에 의해 이루어진다. 공공과 민간의 상호 적응 전략이 수많은 경제적 및 인프라 기반조성사업의 성공여부에 결정적이 되고 있다.

거버넌스 활동이 다양한 분야에서 강화되는 것은 국가내만의 현상이 아니라

10) 협력적 거버넌스의 핵심은 다양한 조직들 사이의 구조화된 상호작용을 통한 사회문제 해결방식'이라 할 수 있음. 그러나 다양한 행위자와 조직 간의 상호작용 또는 협력은 다양한 형태를 갖는다. 또한 전통적인 명령과 통제에 의한 사회문제 해결이 가장 효과적인 경우도 여전히 존재함 그러므로 협력적 거버넌스를 보다 현실적으로 또한 구체적으로 정의하기 위하여서는 다양한 행위자와 조직 간의 상호작용 또는 협력의 유형에 대한 고려가 요구된다.

세계적인 기류이기도 하다. Putnam(1995: 65-78)은 지역에 기반을 둔 시민단체인 NGO가 시민의 유대와 사회적 신뢰를 강화하여 보다 많은 시민의 정치참여를 유도한다면 결과적으로 민주주의와 국가의 기능을 공고히 할 수 있다고 보고 있다.

### 3. 한국의 다문화주의정책과 국가발전

한국의 경우 과거에는 차별적 배제모형의 외국인정책을 추진하였으며, 실질적으로 교과서에서도 단일민족의 정체성과 순수혈통주의를 강조하였던 것이 사실이다. 그러나 세계의 지구촌화가 이루어지면서 우리나라 역시 시대적 흐름을 거역할 수가 없었다. 한국 경제의 세계화 진전과 사회적 환경의 변화로 인해 우리나라도 점차 다문화사회에 진입하고 있으며, 특히 1990년대 후반 이후 결혼이민자와 외국인근로자가 급격하게 유입되면서 우리나라의 외국인정책도 변할 수 밖에 없었다.

이에 따라 최근 우리나라에서는 ‘재한외국인처우기본법’, ‘다문화가족지원법’, ‘외국인근로자의고용등에관한법률’ 등을 제정하여 다문화사회 진입에 따른 외국인주민 지원을 위한 토대를 마련하고 있고, 각 부처에서는 이를 바탕으로 다양한 정책을 추진하고 있다. 또한 지방자치단체는 ‘외국인주민지원조례’, ‘다문화가족지원조례’ 등을 제정하여 지역에서 이들을 도울 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다.

한편 정부에서는 우리나라에 거주하고 있는 외국인주민의 사회복지 향상을 위한 정책추진을 위해 여성가족부에서는 ‘다문화가족지원센터’를 설치하여 여성결혼민자 및 그 가족을 위한 다양한 서비스를 제공하고 있고, 고용노동부에서는 지역의 ‘외국인근로자지원센터’ 등에 관련 업무를 위탁하여 수행하고 있다. 또한 지역에서는 지방자치단체 별로 관련 부서를 설치하여 이들을 위한 다양한 정책을 추진하고 있다

이와 같이 정부에서 외국인주민을 위해 제도적으로 다양한 정책을 추진하고 있지만 외국인의 유입으로 인한 다문화현상으로 인해 여러 가지 갈등이 발생하

여 사회화문제가 되고 있다. 우선 결혼이민자의 경우, 외국인결혼중개업소의 도덕적 불감과 무책임으로 매매혼적 결혼방식으로 인한 국제결혼의 부정적 이미지, 부부간 문화적 갈등, 최근 들어 증가하고 있는 이혼율 증가 등 여러 가지 긍정적이지 못한 현상이 나타나고 있으며, 외국인근로자 역시 일부사람으로 인한 범죄율의 증가로 다문화사회에 대한 부정적 인식을 심어 주고 있다.

이와 관련하여 최근 필리핀 출신 한 여성국회의원에 대한 부정적인 거부현상이 인터넷과 SNS를 통해 확산되었으며, 외국인근로자의 살인사건으로 인해 외국인들을 추방해야 한다는 일부 계층의 주장과 함께 ‘제노포비아(외국인혐오증)’이 확산되는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 현상 이면에는 외국인근로자의 입국으로 인해 일자리를 빼앗기고 있다는 피해의식과 단일민족 이데올로기, 그리고 외국인주민 특히 동남아인이나 조선족에 대한 우월감과 편견이 자리 잡고 있다.

지금 세계는 국제화·글로벌화의 시대로 세계인구의 약3% 수준인 약 2억 명이 자신의 출생지가 아닌 국가에서 거주하고 있다. 세계 경제대국으로 부상하고 있는 우리나라 역시 다문화사회를 비켜 갈 수 없으며 이는 세계적·시대적인 현상이다.

우리나라의 경우, 결혼이민자는 농촌총각의 결혼문제를 해결하여 성범죄 발생률을 낮추는 효과는 물론 인구감소 현상을 막아주고 있다. 외국인근로자는 우리나라 사람들이 회피하는 3D업종에 낮은 임금으로 취업하여 우리나라 경제발전에 기여하고 있다. 특히 최근에는 북한이탈주민이 합류하여 복잡한 사회화현상이 발생하고 있다. 그러나 현재 나타나고 있는 현상은 그 동안의 단일문화사회에서 다문화사회로 넘어가는 과정에서 대부분의 국가에서 발생하는 일반적인 현상이고 일부는 우리나라만이 안고 있는 특수현상이라 할 수 있다.

한편 서방 선진국인 독일, 영국 등 일부 국가에서는 다문화주의정책 또는 이민자정책에 대해 부분적인 수정을 추진하고 있다. 이들 국가는 이미 오래 전에 외국인이민정책을 추진한 결과 일부 문제가 있는 것에 대해 수정하거나 보완하는 것이다. 그러나 한국의 경우 다문화정책은 현재 정책초기 단계이고 사회적·경제적인 여건을 볼 때 다른 대안이 없는 한 필요한 것이 현실이다<sup>11)</sup>. 이러한 이유로 국가에서도 다문화정책이 국가 및 사회발전에 기여할 것이라는 판단 하에

국가정책으로 추진하고 있는 것으로 볼 수 있다.

따라서 본 연구도 한국의 다문화사회를 인정하고 이에 대응하는 다문화주의 정책, 특히 지방자치단체 차원에서 이주민을 위해 필요한 다문화정책이 무엇인지를 다문화정책담당자들의 의견을 수렴·분석하여 연구의 분석틀을 작성하고 이를 중심으로 연구를 추진하였다.

## 제4절 해외사례



현재 한국에서 관련학자의 관심의 대상이 되고 있고 국가에서 추진 중인 다문화주의와 다문화정책은 우리나라의 고유한 이데올로기와 정책은 아니다. 본 정책은 이미 선진국가에서 오래 전에 추진되었고 그 결과에 대한 공과를 중심으로 일부 학자 및 일부 국가에서는 비판이 제기되어 이에 대한 수정정책을 요구받고 있는 실정이다.

앞에서 언급한 바와 같이 이들 국가는 이미 다문화주의 및 다문화정책에 대한 많은 시행착오를 겪은 후 오늘에 이르고 있다. 우리나라는 아직 초기단계로서 이들 국가의 사례를 살펴 본 후 문제가 있는 것은 이를 타산지석으로 삼아 다문화정책의 방향을 설정하여야 한다. 본 절에서는 일본, 영국, 호주, 독일의 국가 및 지방정부 차원의 다문화정책을 살펴보았다. 이들 사례 중 본 연구의 주요 요소인 각국별 지방정부의 다문화정책과 정책의 문제점이 충분히 소개되지 못한 것은 자료조사의 한계이기도 하며 본 연구의 한계이기도 하다.

### 1. 일본

2008년 현재 일본 내에 거주하는 외국인 수는 약 2,300,000명 정도이며 전체

---

11) 물론 우리나라의 다문화정책이 다문화주의를 지향하고 있다하더라도 유럽 선진이민국가들의 정책실패 사례를 거울삼아 다문화주의 정책의 문제점과 한계에 대해 검토할 필요는 있다.

일본 인구의 약 1.8% 정도이지만 증가 추세는 빠르게 나타나고 있다. 예를 들면 1990년에 외국인 수가 100만 명을 넘었는데 15년 사이에 약 2배 이상 증가하고 있다.

외국인들의 출신을 보면, 한국·조선족, 중국, 브라질과 페루 등의 남미 출신, 필리핀 등의 아시아 출신 순으로 분포되어 있다. 1980년대 후반에는 한국과 조선족의 비율이 전체 외국인의 약 70%였으나 2005년에는 약 30% 정도로 줄어들고 대신 중국, 브라질, 페루, 필리핀 출신이 증가하고 있다. 이러한 통계는 일본 내의 외국인 사회가 다양화되어가고 있음을 보여준다.

또한 외국인 중에는 근로자들이 대부분이었으나 점차 국제결혼의 증가로 인한 결혼이민자들의 비율이 증가하고 있다. 예를 들면 2005년 현재 결혼이민자 수는 약 260,000명 정도이며 국제결혼 건수는 약 33,000건으로 1995년의 20,000건 보다 약 60% 정도 증가했다. 국제결혼으로 일본으로 유입되는 외국인의 출신을 보면 남미 국가 중에서는 일본계 브라질인과 다음으로는 중국과 필리핀 여성이 대부분이다.

일본의 외국인 증가현상은 1985 이후 급속한 엔고를 배경으로 노동자들이 대거 일본으로 유입되면서 시작되었다. 이러한 현상은 일본 내의 노동수요에 따른 결과이다. 1990년에는 외국인근로자들을 합법적으로 채용할 수 있도록 “입관법”을 개정하여 외국인의 증가를 가져왔다. 특히, “입관법” 개정에서 일본계에게는 특별대우를 부여하여 3세까지 취업활동에 제한을 두지 않았다. 따라서 일본계 근로자들의 유입이 급속도로 증가하였다. 특히 남미 지역의 일본계 근로자들의 정주화 현상이 나타났다.

외국인의 정주현상은 세계화와 자본과 노동의 국제간 이동이 자유로워지면서 본격화되었다. 특히, 1990년대 이후부터 지방자치단체는 타국의 지방자치단체와 국제교류와 국제협력을 증대하면서 일본 내에 거주하는 외국인 수가 꾸준히 증가하게 되었다. 일본의 국적법이 부계 혈통주의에서 부모양계주의로 변화되면서 결혼 등으로 일본국적취득이 자유로워진 것도 외국인 수 증가의 중요한 원인이 되었다. 그 중에서도 농촌총각들의 외국인과의 결혼 증가가 큰 역할을 하였다.

일본 내의 외국인 수의 증가와 이들의 정주화현상이 나타나면서 외국인문제가 사회이슈로 등장하게 되었다. 이들의 인권이나 노동조건 등과 같은 문제부터 이들에 대한 건강보험 및 복지 그리고 이들의 자녀들의 교육문제까지 광범위한 차원에서 대책이 요구되었다.

일본의 전통적인 외국인 정책은 이민족의 존재를 인정하지 않는 것이었다. 일본민족의 단일성을 고수하고 외국인의 일본인으로서의 동화에 주력하였다. 일본 내에서 이민족의 자체적인 공동체 형성을 경계하였고 따라서 일본의 외국인정책은 배타적이고 소극적이었다고 할 수 있다. 점차 외국인근로자의 증가로 그들의 인권보호를 위한 최소한의 조치를 취하였지만 그럼에도 일본인과 동등한 권리를 외국인에게 부여하는 것에는 소극적이었다.<sup>12)</sup> 즉, 1980년대 후반에 개정된 입관법을 통해 외국인에 대한 법적인 관리에만 관심을 두었지 그들의 노동환경이나 생활보호 등에는 여전히 소홀하였다.

현재 일본 중앙정부 차원에서의 이민정책은 점차 현실화되고 있는 외국인 수의 증가와 정주화 그리고 그들의 다양한 사회적 수요에 대한 대응차원에서 간담회나 연구회의 보고서를 작성하는 수준에 머물러 있다. 예를 들면, 2005년에는 중앙정부 차원에서 “다문화 공생추진에 관한 연구회”를 설치하여 보다 체계적인 외국인지원정책을 추진하고자 연구보고서를 발간하여 지방자치단체에 배포하기도 하였다. 그러나 일본 내의 외국인지원은 중앙정부 보다는 지방자치단체에 의해서 주도적으로 이루어지고 있다. 즉, 중앙정부차원에서 외국인지원의 문제 인식과 대응의 필요성은 제기되고 있으나 구체적인 정책이 제시되고 있지는 않고 있다. 또한 대부분이 외국인의 관리차원에서 논의되고 있을 뿐 그들과의 공생이나 다문화주의의 필요성과 정책화까지는 약한 것으로 보인다. 즉, 정부차원에서의 외국인문제는 현재 문제의 중요성을 확인하는 수준에서 벗어나지 못하고 있

12) 1990년대에 들어 일본 정부는 외국인들의 대량 유입에 따라 외국인대책의 일환으로 후생성에 의해 의료부조의 적용범위를 합법적 신분을 보유한 외국인 거주자까지로 확대하였고, 건설성에 의해서는 공영주택 구입시에 국적요건을 삭제하였다. 또한 문부성에 의해서는 공립 초·중학교에 국제교실을 설치하고 담당교원을 추가 배치하는 등의 외국인 지원정책을 펼쳤으나 대부분 “대책” 수준에 머물러 있다고 볼 수밖에 없다(한국지방자치단체국제화재단 2008년 연구보고서: 6-7).

다(고모다 마유미, 2007: 63).

지방자치단체 차원에서의 외국인지원정책은 우선 지역 사회에 외국인들이 현지인들과의 의사소통을 통한 사회적응력을 높이는데 치중하고 있다. 외국인거주자의 생활적응 과정에서의 애로사항을 수시로 점검하고 상담을 통해 그들의 문제점을 사전에 예방하는 역할을 수행한다. 행정서비스를 제공할 때에도 다양한 언어로 된 문서와 홍보물을 제공하여 보다 많은 외국인거주자의 관심과 참여를 유도하기도 한다. 또한 지역 사회에 다문화공생에 대한 홍보를 강화하여 지역의 기업이나 다른 사회단체들의 참여를 유도하고 이들 간에 외국인거주자 지원을 위한 사회네트워크를 형성하기도 한다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 39-40).

지방자치단체 수준에서의 외국인거주자에 대한 지원시책은 주로 정주외국인이 많은 지역을 중심으로 활발히 진행되고 있다. 예를 들면, 외국인 특히 재일한국과 조선인이 많이 거주하는 가나가와현 가와사키시에서는 “외국인시민대표자회의” 등을 통하여 “외국적 시민과 함께 살아가는 지역사회 만들기” 운동을 전개하기도 한다(조현미, 2004). 구체적으로 가와사키시에서는 외국인 거주자들에게 시의 행정서비스를 평등하게 제공하며 각 종 정보와 상담창구를 개설하여 문제해결을 위한 창구를 마련하고 있다. 외국인거주자들이 자기들 고유의 문화를 존중하는 가운데 일본문화와 공생할 수 있는 다문화공생교육도 빼놓을 수 없다. 외국 시민에게는 각 종 연금제도를 소개하고 이들의 보건·의료·복지서비스를 제공한다. 또한 외국인 시민들의 사회참여를 독려하고 있다. 이들은 외국인 시민위원으로 시정에 참가할 수도 있다. 또한 외국 시민을 시 공무원으로 채용하기도 하며 시 직원들에게 다문화공생에 대한 의식교육도 병행한다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 41-47).

## 2. 영국

2009년 현재 영국에 거주하는 이민자 수는 약 4,900,000명으로 전체 인구의 약 9% 정도이다. 이들의 대부분은 인도, 파키스탄, 방글라데시 등 영연방 소속의 국가 출신이며 기타 중국인과 아프리카 흑인 등이 있다.

이들 외국인들은 2차 세계대전 이후에 영국의 부족한 노동력을 채우기 위해 외국이주 노동자들이 대거 유입되면서 시작되었다. 유럽인 중에서 유입하려고 했으나 결과적으로는 서인도제도와 인도대륙으로부터의 유입이 많았다. 이렇게 외국이민자가 증가하게 된 이유는 영국이 과거 대영제국으로서의 영광을 유지하고 국제사회에서의 영향력을 유지하기 위하여 신영연방국민의 대규모 이주를 허용하였기 때문이었다. 결과적으로 인도와 파키스탄 등으로부터의 이주가 증가하였고 이들은 피부색도 다르고 종교와 문화도 달랐다.

그러나 1962년 영연방이민법이 제정된 이후에는 외국인 이민자 수가 줄어들고 있다. 영국의 이민정책은 1960년대 초까지는 자유방임에 기초하고 있었다. 따라서 신영연방국가 출신의 영국이주를 묵인하는 정책을 유지하였다. 하지만 1960년대 이후에는 영연방이주민법을 통해 이주를 통제하는 정책을 펼쳐 결과적으로 이민자 수가 급감하게 되었다.

1950년대 이후에 꾸준히 늘어난 이민자들에 대한 정책은 영연방의 본국으로서 영국의 포용성을 훼손시키지 않으면서 영국의 정체성을 유지시키는 정책을 도출케 하였다. 그것이 문화적 다양성을 인정하는 다문화주의정책이었다.

영국의 다문화주의는 문화적 다양성과 기회의 평등 개념을 결합한 형태로서 개인들은 동등한 정치적, 사회적, 경제적 권리들을 가지는 한편, 종교와 가족관련 문제들에 있어서의 개인적 권리들을 간직할 수 있었다. 다문화주의정책의 원칙은 차별을 방지하고 기회의 평등을 보장하며 다문화 인종 사이 또는 주류사회와 소수 인종 사회의 우호적 관계유지에 초점이 두어진다.

최근에는 다문화주의 정책에 대한 변화를 추진하였다. 그것은 영국문화로의 동화를 유도하는 것이 아닌 다양성을 인정하면서 동시에 영국의 가치들을 공유할 것을 유도하는 통합정책이었다.

통합정책의 핵심은 영국시민으로서 권리와 의무를 가지고 민주주의에 대한 신뢰, 법의 지배, 관용, 동등한 대우, 국가와 역사적 유산에 대한 존경 등 영국의 가치들을 공유하는 것을 포함한다. 이러한 이민정책의 변화는 최근의 이슬람 이주민 2세, 3세에 의한 자살테러사건이 계기가 되었다. 과거의 자유방임이나 다문화주의 정책에 대한 재검토 내지 비판을 수용하여 대안으로 제시되고 있다.



그러나 새로운 통합정책이 자칫 동화주의로 이해될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 영국의 다문화주의정책은 일련의 법적·제도적 기제를 통해 차별적 요소의 제거와 인종관계의 개선을 위한 노력을 제도화해왔다. 런던테러가 있기 전까지는 영국의 다문화주의 정책이 성공한 것으로 평가받아 왔다. 따라서 새로운 통합정책으로 인해 다문화주의정책의 근본적인 변화가 이루어지기는 쉽지 않아 보인다.

영국에서의 다문화주의정책은 중앙정부 차원에서 보다는 지역적 그리고 지방정부 차원에서 이루어지는 경향이 있다. 지역적으로는 자발적인 단체인 “인종평등위원회”(the Race Equality Councils)가 다문화주의의 확산을 위해 역할을 하고 있다. 1970년대까지 지역 내에서 이민자를 관리했던 기구는 “공동체 관계 위원회”(Community Relations Councils)였다. 그러다가 1980년대 들어오면서 이민자 문제가 지방정부의 임무로 전환되었다. 특히, 이들 이민자들이 사회적 약자이며 소수자로서 정당의 주요 지지기반(특히 노동당)이 됨으로써 지방선거에서 이들의 지지를 얻기 위하여 지방정부가 이들을 위한 정책에 적극적인 자세를 취하였다.

영국의 식민지 통치방식이 자치를 인정하는 간접통치방식이어서 영국 내의 다인종·다문화를 관리하는 방식도 지역차원에서의 자율적 관리방식을 택하였다. 다문화주의정책의 기본적인 방향이 중앙정부에 의해서 정해지면 지방정부는 그것을 집행하는 역할을 맡는다. 즉, 영국에서의 다문화주의는 중앙정부 차원에서의 획일적인 방식이 아니라 지역과 지방정부의 자율과 책임에 의해서 이루어지고 있다. 특히, 영국에서의 외국인의 집단 정주가 특정 지역에서 주로 이루어지기 때문에 지역적 차원에서의 정책이 더 적합하였다. 즉, 지방정부가 교육, 주택, 사회복지서비스를 담당하기 때문에 이민자가 집단적으로 정주하는 지역의 지방정부가 이들의 통합문제를 책임지는 것이 더 효율적이다(정희라, 2007: 13).

한편 지난 30년간 이주외국인근로자를 대거 받아들이며 이들의 문화를 인정해 온 영국은 이와 같은 다문화정책이 일부 문제가 있다고 판단하여 정책변화를 시도하고 있다.

### 3. 호주

#### 가. 다문화주의 역사

호주는 미국, 캐나다, 뉴질랜드 등과 함께 이민을 통해 국민을 구성한 대표적인 이민 국가이다. 호주의 역사는 이민의 역사와 궤를 같이한다고 보아도 크게 틀리지 않을 정도로 이민이 호주사회의 형성 및 발전과정에 미친 영향은 실로 막대하다. 따라서 호주의 이민정책과 이에 따른 이민자 구성의 변화는 현재 호주가 추진하고 있는 다문화주의를 이해하는데 있어 핵심 키워드라고 할 수 있다(이용승, 2007: 37).

호주 이민의 역사를 크게 두 단계로 나누어보면, 1780년대 이후의 백인 중심의 이민시기와 백호주의 단계, 그리고 제2차 세계 대전 이후의 비백인계 중심의 대량 이민시기와 다문화주의 단계로 구분할 수 있다(박성혁·곽한영, 2009: 104).

1770년 영국의 제임스 쿡(James Cook) 선장이 호주의 동부해안 지역(현재의 시드니)에 도착하여 영국의 영토로 선언한 후 호주는 영국의 이주자 식민지(settler colony)가 되었다. 1901년 영연방국가의 하나로 독립정부를 세운 호주(Commonwealth of Australia)는 200여 년이 넘게 앵글로-켈틱(Anglo-Celtic)의 단일 인종, 단일 문화권이였다. 20세기 초에 이민의 증가에도 불구하고 단일 문화권을 유지 할 수 있었던 배경에는 그 당시 호주정부가 채택한 백호주의(White Australia Policy)<sup>13)</sup>의 영향이 크다. 백호주의 정책은 1901년에서 1973년까지 비

13) 백호주의는 본래 골드 러쉬(Gold Rush) 시기에 중국인의 이민을 억제하기 위한 각 주의 법이 1901년 호주 연방의 성립과 동시에 이민제한법(Immigration Restrict Act)으로 수렴된 것을 말한다. 백호주의의 기원은 1850년대부터 시작되었다고 볼 수 있다. 당시 부지런한 중국인광부들에 대한 백인광부들의 불만은 빅토리아(Victoria)와 뉴 사우스 웨일스(New South Wales)에서 극에 달했다. 양 식민지 정부는 극에 달한 백인들의 불만을 적극적으로 수용해 중국인 이민에 대한 제한을 가했고, 이것이 백호주의의 기원이 되었다. 이후 퀸즐랜드(Northern Queensland)에서는 이러한 불만의 대상이 태평양섬들에서 이주해 온 도제 노동자들인 카나카스(Kanakas)에게로 향했고, 백인 노동자들은 일자리에 대한 위협을 느껴 모든 형태의 이민을 반대하기도 하였다. 인종적 편견뿐만 아니라 문명적 편견도 포함하고 있던 백호주의는 호주의 기준으로 보았을 때 문명화가 덜 되었다고 생각되는 국가, 예를 들면 동유럽이나 남부유럽으로부터의 이민에 대해서도 노골적인 거부감을 드러냈다. 그러나 그들의 직접적인 경계와 우려의 대상은 역시 흑인과 황인종이었다(이용승, 2007: 33).

유럽인의 이민을 막기 위해 호주 정부가 채택한 모든 법안 및 정책을 의미하는 포괄적인 용어로 호주의 민족 정체성이 백인 인종과 문화를 기반으로 형성되었다는 점을 공식적으로 알려주는 증거이다. 역사적으로 영국으로부터 분리 독립하려던 움직임이 전혀 없었던 호주는 미국과 같이 독립국이 아닌 영연방 국가로 근대국가를 형성했으며, 영국계 출신 국민들에 근거해 민족 정체성을 형성하려 했다(문경희, 2008).

그러나 제2차 세계대전 이후 호주정부가 국가안보와 경제발전을 이루기 위해 대량 이민정책을 실시함으로써<sup>14)</sup> 70년 넘게 호주 이민정책의 근간이 되어온 백호주의에 균열이 생기기 시작했다. 저임금 노동자로서 이용 가능한 아시아계 이민자들의 유입이 급증하기 시작하였으며, 상대적으로 영국과 유럽인들의 이주가 줄어들면서 호주의 민족 정체성에 대한 논란이 본격화되었다(이태주, 2007: 10). 1949년 최초로 비유럽 난민을 받아들이기 시작한 이래 1957년, 15년 동안 정주해 온 비 유럽인에 대한 시민권 부여는 백호주의 폐지를 향한 두 번째 큰 진전이었다. 1958년 이민제한법 개정을 통해 그 동안 논란이 많았던 구술시험을 폐지하였고, 1966년에는 이민문호를 개방하고 시민권부여 기한도 5년으로 대폭 단축하였다. 호주정부의 이러한 조치로 비유럽 이민이 크게 늘어나기 시작했다는 의미에서 1966년은 이민정책에 있어 분기점으로 기록될 수 있을 것이다. 1901년 호주연방의 법제도로서 성립된 백호주의는 다문화사회화의 진전으로 인해 점차적으로 약화되다가 1973년 동화정책의 종말 선언과 함께 ‘다문화의 호주’(multicultural Australia)가 처음으로 표방됨으로써 백호주의는 공식적으로 폐지되었다(이용승, 2007).

호주가 다문화주의를 공식적으로 천명한 것은 1978년에 발간된 ‘갈보리 보고

14) 2차 세계대전이 끝난 이후 호주의 인구는 약 천 백만 명에 불과했으며, 이는 당시 이민부 장관이 ‘인구 증가인가 아니면 멸망인가’(populate or perish)라는 슬로건을 사용하게 된 요인이 되었다. 호주가 2차 대전 중에 많은 희생자가 생겼기 때문이기도 하거니와 결정적 계기는 1942년 일본의 호주 침공을 영국이 막아내지 못했기 때문이다. 소수의 인구로는 자주 국방이 불가능하다는 현실적 우려의 확산으로 인해 계획적인 대규모의 이민정책은 피할 수 없는 선택이었다. 군사적 안보 이유 이외에 그 당시 급속한 경제성장을 이루고 있었던 호주에 산업 노동력에 대한 수요가 급증했으며 기업이 필요로 하는 노동력을 이민을 통해 적극 지원함으로써 전후 호주의 자본주의 발전에 기여했다고 할 수 있다(이태주, 2007: 9; 문경희, 2008: 276).

서'(Galbally Report)<sup>15)</sup> 통해서였다. 이 보고서는 프레이저(Frazer) 자유당 정부가 다문화주의를 공식 정책으로 채택하는데 있어 지대한 공헌을 한 것으로 평가받고 있다. Jupp(2002)에 따르면, 백호주의 폐지 이후 호주 다문화주의 전개과정은 몇 가지 시기별로 구분될 수 있다. 우선 1972년부터 1978년의 기간에는 백호주의가 공식적으로 종식되고 호주를 다문화 사회로 재규정하는 일련의 작업이 진행되었던 시기이다. 1978년부터 1988년까지의 10년 동안은 이주민들의 정착지원에 대한 관심과 지원이 증대되었고 연방정부와 주정부 차원에서 통합적인 복지, 교육, 다문화정책이 입안되고 추진된 시기이다. 1988년부터 1996년까지는 보수주의자들의 비판에도 불구하고 보다 과학적인 조사연구에 입각하여 세심하고 선별적인 이주자의 선정과 모니터링 및 평등한 기회 제공과 접근권이 확대됨으로써 다문화주의를 강화했던 시기이다. 1996년부터 2002년 시기에는 인적자원에 대한 투자와 선별에 관심이 고조되었고 다문화주의 정책이 축소되면서 서비스에 대한 사용자 부담과 소수 이주민 집단의 주변화가 진행되고 난민과 일시적 이주민들이 증대한 시기이다. 2002년부터 현재까지는 하워드 수상이 다문화주의에 대한 이전의 적대감을 완화시켰으나 전통적인 호주 가치를 강화하고 시민권을 중심으로 하는 새로운 통합주의가 등장하는 시기이다(이태주, 2007: 재인용).

호주의 다문화주의는 다양성 속에서 사회통합을 실현한 성공모델로 평가받고 있으나 다른 한편, 비판과 공격의 대상이 되고 있기도 하다.<sup>16)</sup> 그러나 지난 150여 년 동안에 호주의 이민정책은 정치적 입장 차이에도 불구하고 세 가지 흔들리지 않는 기본 원칙과 실리를 기반으로 전개되어 왔다. 즉, 백인 우월주의 및 백인 지배, 선별적인 대규모 이민에 의한 호주의 경제력과 군사력 강화, 철저한 국가주도의 이민 통제와 관리가 그것이다(이태주, 2007).<sup>17)</sup>

15) 갈보리 보고서에서는 다문화주의를 네 가지 원칙으로 정의하고 있다. 즉, 1) 동등한 기회보장과 공공서비스에 대한 공평한 접근 보장, 2) 모든 사람은 편견 없이 자신의 문화를 유지하고 다른 문화를 존중하여야 하며, 3) 이민자들의 욕구는 다양한 프로그램과 서비스를 통해 충족되어야 하며, 4) 이러한 프로그램과 서비스는 수요자와의 협의를 통해 입안되고 운영되어야 한다는 원칙이다.

16) 과연 호주의 다문화주의(정책)는 실패한 것인가? 최근 세계적으로 위기에 처한 다문화주의를 둘러싼 논쟁과 관련하여 프랑스 사르코지 대통령, 영국 캐머런 총리, 독일 메르켈 독일 총리에 이어 하워드 전 호주 총리도 호주 다문화주의는 실패했다고 밝힌바 있다(문화일보, 2011.02.11.).

## 나. 다문화정책

백호주의에 근간한 동화(assimilation) 정책이 호주 사회의 동질성을 강조했다면, 다문화주의에 기반 한 다문화 정책은 문화적 이질성에 초점을 맞추었다. 호주의 다문화정책 채택은 이전의 동화정책이 다문화 호주사회를 통합하는데 실패했음을 인정한 것이고 따라서 그 정책의 목표는 ‘문화적 다양성을 관리하는 것’이다. 2003년에 발표된 ‘다문화 호주: 다양성으로의 통합(Multicultural Australia: United in Diversity)’에 의하면, 호주 다문화정책의 기본원칙은 다음과 같다. 첫째, 모두의 의무(responsibilities of all), 둘째, 모든 이에 대한 존중(respect for each person), 셋째, 모든 이에 대한 공정성(fairness for each person), 넷째, 모두를 위한 이익(benefit for all)이다. 또한 이러한 원칙을 실천하기 위한 기본전략으로 조화롭게 살기(living in harmony), 더 공평한 정부서비스 및 프로그램(fair government services and programs), 생산적 다양성(diversity works)의 세 가지를 제시한 바 있다(문경희, 2006).

호주 다문화 정책은 연방정부, 주정부 및 지방정부 차원 그리고 시민단체를 포함한 비정부기구 등 다양한 주체들에 의해 추진된다. 호주의 다문화정책을 총괄하고 있는 연방정부 부처는 이민·시민권부(Department of Immigration and Citizenship: DIAC)이다. 호주는 헌법에 의거하여 연방정부에게 모든 인종의 주민들과 이민자들을 위해 법을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 호주의 이민·시민권부와 같이 이민정책을 독립적인 연방정부 부처에서 수행하고 있는 국가는 세계적으로 드문 사례라고 볼 수 있다(이태주, 2007).

2011년에 크리스 보언(Chris Bowen) 이민·시민권부 장관은 ‘호주인-호주의 다문화 정책’(The People of AUSTRALIA-Australia’s Multicultural Policy)을 발안하여 공표함으로써 문화적 다양성과 사회적 통합 국가의 중요성을 재차 확인하고 있다(www.immi.gov.au). 이 보고서에서는 호주의 다문화 정책과 원칙, 권리와 의무(rights and responsibilities), 호주 다문화의 미래, 핵심 사업(initiatives)에 관한 주요 내용을 제안하고 있다. 호주 다문화정책의 네 가지 원칙은 다음과 같다. 원

17) 호주의 이민정책과 다문화주의의 변천과정(1788년-2007년)을 주요 제도와 법률의 시행, 주요 이슈 및 정책보고서를 중심으로 정리한 내용은 이태주 외(2007) 연구를 참고할 것이다.

칙 1: 호주정부는 국민통합, 지역사회 조화, 그리고 민주적 가치 유지라는 광범위한 목표 하에, 모든 호주인들에 대한 문화적 다양성의 이익에 가치를 둔다. 원칙 2: 호주정부는 모든 이가 호주가 제공하는 기회들에 참여할 수 있고, 정부서비스가 문화적, 언어적으로 다양한 배경 하에 있는 호주인들의 수요에 대응적인 공정하고, 포괄적이며, 사회적으로 통합된 사회가 되기 위해 노력한다. 원칙 3: 호주정부는 성공적인 다문화 국가를 일으킬 수 있는 경제, 무역, 투자 이익을 환영한다. 원칙 4: 호주정부는 불관용과 차별적 표현에 힘껏 대응하면서 (필요하다면 법률에 입각하여), 이해와 수용을 장려하기 위해 실행할 것이다.

그리고 다음의 다섯 가지 핵심 사업을 제시한다. 첫째, 호주 다문화위원회의 설립: 현 호주 다문화자문위원회(Australian Multicultural Advisory Council: AMAC)를 대체하기 위한 새로운 독립기구로써 다문화위원회(Australian Multicultural Council: AMC)를 설립하고자 한다. 둘째, 국가적 반-인종주의 파트너십과 전략: 호주정부는 인종주의와 차별에 맞서고자 AMAC의 권고 내용에 따라 새로운 국가적 반-인종주의 파트너십과 전략을 집행하고자 한다. 셋째, 접근과 형평성(Access and Equity) 강화: 정부서비스와 프로그램이 문화적, 언어적으로 다양한 배경을 가진 호주인들의 수요에 대응적이기 위해 호주는 접근과 형평성의 기반을 강화하고자 한다. 넷째, 다문화 예술과 축제 보조금: 호주정부는 다문화 예술과 페스티벌 보조금을 위한 재원을 포함하기 위해 다양성과 사회통합 프로그램(Diversity and Social Cohesion Program)의 현 범위를 재조정하고자 한다. 다문화 예술과 축제는 다양한 배경을 지닌 모든 호주인들이 함께 모여 서로 다른 문화를 경험하고 이해할 수 있는 화합의 장이 될 수 있다. 다섯째, 다문화 청소년 스포츠 파트너십 프로그램: 이 프로그램의 목적은 스포츠와 활동적 여가활동을 통해서 문화적, 언어적으로 다양한 배경하의 지역사회(소수 난민을 포함하여)에 청소년들을 참여시키기 위함이다.

주정부 차원에서도 공동체위원회(Community Relations Commission)를 설치하고 다문화정책 원칙에 관한 법률과 민족차별금지법 등을 제정하는 등 정책추진 체계가 확립되어 있다. 일례로 뉴사우스웨일즈주(NSW)에서는 공동체관계위원회 및 다문화주의 원칙 법률 2000을 제정해 이 지역 주민들이 서로 다른 언어, 종교, 인종 및 민족적 배경을 인정하고 존중하며 이를 위해 주정부는 주민의 평등

한 권한 및 책임을 도모할 것을 천명했다. 그리고 법률에 따라 다문화적 NSW를 위한 공동체관계위원회를 설치해 사회적 화합을 도모하고 강화하며 문화적 다양성으로부터 시민 모두가 최대의 혜택을 얻을 수 있도록 정부 및 지역사회 전반에서 다양한 활동을 수행하도록 하고 있다(신재주, 2010: 25).

이상에 살펴본 호주 다문화정책의 주요 정책수단 및 제도들을 정리해보면 <표 2-1>과 같다.

〈표 2-1〉 호주 정부의 이민자 통합 정책

구 분	주요 정책과 사업
연방 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이민·시민권부 (Department of Immigration and Citizenship: DIAC)</li> <li>○ 호주 다문화위원회 (Australian Multicultural Council: AMC)</li> <li>○ 이민·다문화에 관한 장관급위원회 -지역사회관계위원회(CRC)</li> <li>○ 국가행동계획 (NAP)<sup>18)</sup></li> <li>○ 호주에서의 삶 (living in australia)               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 3월21일 화합의 날 (Harmony Day)<sup>19)</sup></li> <li>● 다양성과 사회통합 프로그램 (DSCP)<sup>20)</sup></li> <li>● Help with English: 성인 이주자 영어 프로그램 (AMEP)<sup>21)</sup>, 다국가번역서비스(TIS)<sup>22)</sup></li> </ul> </li> <li>○ 국가적 반-인종주의 파트너십과 전략 - 다문화 청소년 스포츠파트너십 프로그램<sup>23)</sup></li> </ul>
주정부 (NSW 사례)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 에스닉공동체위원회</li> <li>○ 지역사회정착서비스</li> <li>○ 언어서비스</li> <li>○ 교육 (ESL, 다문화이해교육, 난민지원프로그램, 통·번역서비스)</li> <li>○ 보건</li> <li>○ 고용서비스 (공공기관의 다인종고용정책)</li> <li>○ 언론과 정보서비스 (Medialink, Communitlink)</li> </ul>

자료: 이태주 외, 2007: 22 수정 보완.

18) 사회통합, 조화 그리고 안전의 기반을 구축하기 위한 NAP는 총괄적 차원의 국가 계획의 하나로 2005-06년도에 시작되었다. 2010년 7월부터 NAP하에 제공되었던 프로그램은 호주인권위원회 (Australian Human Rights Commission) 이양되어 실시되고 있다(www.immi.gov.au).

19) 호주는 다문화주의를 상징적으로 기념하고 다문화 시민의식을 고취시키고자 1999년부터 매년 3월 21일을 '화합의 날'(harmony day)로 지정하여 다양한 행사를 벌이고 있다(이태주, 2007).

20) Diversity and Social Cohesion Program.

21) AMEP는 성인 이민자의 영어 능력 향상을 통해 호주 사회의 적응을 돕기 위한 목적으로 비영리권 국가 출신의 이민자들에게 무료로 영어 교육을 제공해주는 프로그램이다.

22) Adult Migrant English Program, Interpreting Service (TIS) National.

23) National Anti-Racism Partnership and Strategy, Multicultural Youth Sports Partnership Program.

한편, 호주의 지방정부는 지역사회에서의 다양성에 대응하는 데 있어서 중요한 역할을 한다. ALGA(The Australian Local Government Association)의 웹사이트에서는 지방정부의 다문화정책 이니셔티브에 관한 광범위한 사례연구 정보를 제공하고 있다(www.immi.gov.au: 2012). 호주정부는 다문화정책의 실행에 있어 지방정부의 역할을 강조한다. 지방정부의 적극적 참여를 이끌어내기 위해 다양한 문화 간의 화합과 통합을 잘 이끌어가는 도시를 선정하여 다문화 프로그램에 대한 재정적 지원을 제공한다. 예컨대, 2005년에 호주정부는 교육, 종교, 스포츠 등의 프로그램을 통해 다민족 간의 화합을 조성하려는 39개 지역공동체를 선정하여 190만 호주 달러를 지원한 적이 있다. 또한 다른 문화 간의 분쟁을 선도적으로 잘 해결하는 지방정부를 선정하여 상을 수여 한다(문경희, 2006).

호주의 다문화주의 실현에는 방송미디어도 주요한 역할을 담당한다. 1991년에 특별방송서비스(SBS<sup>24</sup>: Special Broadcasting Service) 법이 제정되어, 특별방송서비스공사가 창립되었으며 68개의 라디오와 60개의 TV 다언어 방송을 실시함으로써 다양한 문화와 민족 언어집단에 대한 지원을 강화하기도 하였다. 현재 호주에는 약 200여개의 언어가 사용되고 있으며, 호주의 SBS는 호주의 다문화, 다민족 융합정책을 가장 잘 보여주는 사례라고 알려지고 있다(이태주, 2007: 25).

호주의 다문화정책은 그 분류 기준에 따라 여러 유형으로 범주화된다. 정책 대상에 따라 이민정책, 원주민정책, 난민정책으로 구분될 수 있고, 입국에서부터 정착지원까지의 일련의 과정을 통해 볼 때는 정책 수혜 시기별로 이민정책, 정착지원과 다문화정책으로 구분된다. 또한 정책 분야별로 노동, 복지, 교육, 언어, 문화, 언론, 시민권, 사회 등으로 구분될 수 있는데 호주정부는 이중 다문화교육 정책 및 언어교육에 집중적으로 관여하고 있다. 호주는 연방정부의 다문화정책에 맞추어 다문화교육정책을 시행하고 있다. 1970년 국가적 정책기조가 동화주의에서 다문화주의로 전환되면서 교사들이 교실에서 제2언어를 가르치고 이민과 관련된 교육을 할 수 있도록 교사를 교육하는 프로그램에 재정적 지원이 이

24) SBS는 호주의 다문화, 다언어 사회의 일면을 가장 잘 반영한 방송사로서, 방송을 통해 다문화주의를 실현하려는 호주정부가 재정지원을 하고 있다(문경희, 2006).



루어졌으며 이것이 1978년 grant services and programs로 발전하면서 다문화교육이 공식화되었다. 호주의 다문화교육은 모든 학생들이 ‘문화적으로 다양한 사회에 성공적으로 참여하는데 필요한 지식, 기능, 가치를 갖출 수 있도록 학교를 개혁하는 프로그램’으로 상정되어 ‘you+me=us(australia)’라는 기치 아래 유소년교육부터 인종주의, 적대와 편견을 해소하고 소수문화 공동체와 어우러지는 조화로운 삶을 지향하도록 교육을 실시하고 있다(박성현·곽한영, 2009).

#### 4. 독일

독일의 이주민 유입은 1517년 루터 종교개혁이 일어난 지 얼마 지나지 않은 1530년경부터 프랑스에서는 카톨릭 수도원과 왕권에 의한 개신교 신자들에 대한 핍박으로부터 시작되었다. 1685년경에 프랑스 지역 개신교도에 대한 카톨릭의 핍박은 최고조에 달했는데 이로 인해 25만명 정도의 위그노신자(프랑스 개신교도를 일컫는 명칭)들이 이웃 개신교 국가로 이주하게 되었다. 1600년대 중반 베를린에서는 프랑스 출신 개신교도들이 전체 베를린 인구의 1/3을 차지하였다.

또 다른 외국인들의 독일사회 유입 계기는 1618년부터 1648년까지 계속된 30년 전쟁이다. 개신교를 지지하는 북유럽 국가들과 카톨릭교를 지지하는 남유럽 국가가 30년 동안 독일에서 전쟁을 치르는 가운데 독일전역은 거의 초토화되었다. 30년 전쟁이 끝난 후 독일은 피폐해진 농업경제를 일으킬 일꾼이 필요했으며 이를 위해 독일의 각 제후들은 외국으로부터 경험 많은 근로자들을 유입하는 정책을 실시했다.

그러나 더 좁은 의미의 이민(Immigrant)은 19세기말 독일의 산업혁명이 진전되면서 부터이다. 비교적 후발산업국인 독일은 산업이 급속히 발전함에 따라 많은 노동자를 필요로 했는데 이 때 동프로이센 지역에 살고 있던 많은 폴란드인이 루르(Ruhr)지역의 광산채굴 분야에 노동자로 이주해 오게 되었다. 세계제1차 대전이 발발하기까지 거의 2백만명이 동프로이센 지역으로부터 현 독일영역으로 유입되었는데 그 예로 루르지역의 전형적인 광산도시인 Recklinghausen이나 Gelsenkirchen도시의 전체 인구 중 13%는 폴란드인이었다.

독일사회가 현재 부딪히고 있는 다문화 사회의 뿌리는 1950년대 독일의 경제 기적과 맞물려 있다. 제2차세계대전으로 수많은 남성들이 전쟁터에서 죽거나 부상당하거나 포로가 되었으므로 독일의 노동력 부족현상은 경제부흥에 장해요소가 되었다. 독일정부는 1956년 80만명 정도의 외국 노동인력이 필요하였다. 이에 따라 독일 정부는 1955년 12월 이탈리아와 1960년에는 그리스, 스페인, 1961년에는 터키, 1963년에는 모로코, 1964년에는 포르투갈, 1965년에는 튀니지, 1968년에는 유고슬라비아와 노동자 모집조약을 체결했다. 그 결과 1960년에는 전체 고용자 중 외국인 비율이 1.5%에 불과했으나 1971년에는 10.3%로 증가했다.

독일정부는 처음에는 외국노동자들이 2~3년 일한 후 이들을 돌려보내고 다시 새로운 노동자를 데려오는 소위 “순환원칙”을 세웠다. 그러나 기업체들은 이러한 순환원칙이 그리 효율적이지 못함을 얼마 가지 않아 깨닫게 되었다. 이는 이미 고요한 노동자에게 기술을 가르쳐서 숙달되면 돌려보내고 다시 새로 데려온 노동자를 교육시켜야 했기 때문이다. 이러한 이유에서 기업들은 독일정부에 외국 노동자들의 체류기간을 연장해주도록 요구하였고 그 결과 유입된 외국 노동자들의 체류기간은 장기화하게 되었다. 이들이 장기체류 하게 되면서 가족을 데려오게 되고 외국인노동자들은 영구적으로 독일사회에 유입되었다. 1973년에는 이미 400만 명의 외국인노동자 및 그 가족들이 독일사회로 유입되었다. 그러나 같은 해 석유파동으로 인한 경제위기 때문에 외국인노동자 모집정책은 정지되었다.

1970년대 중반부터 외국인의 독일사회 유입은 이전과는 다른 양상을 띠기 시작했다. 즉 1975년 베트남전쟁 패배 후 생긴 160만 명 정도의 피난민(소위 boat people) 중 많은 수가 독일로 유입되었다. 1989년 철의 장막이 무너지자 구소련 지역에 살고 있던 많은 독일계 후손들이 독일로 귀환하게 되었다. 이들의 조상은 새로운 삶의 터전을 개척하기 위해 20세기 이전에 구소련 지역으로 이주하였는데 그들의 2세, 3세들이 독일로 돌아오기 원한 것이었다. 독일정부는 이들을 받아들이면서 ‘독일계’로 인정하는 중요한 조건으로 독일어 실력을 내세웠다. 이외에도 1990년대에 발발한 유고슬라비아 전쟁난민 중 많은 수가 독일로 오게 되었다.

2000년대에 들어서면서 IT산업의 발달과 함께 독일기업들은 30,000명 정도의

IT전문가가 부족하다고 추정하였다. 이러한 부족을 보충하기 위해서 2000년 컴퓨터, 전자 박람회인 Cebit에서 슈뢰더수상이 그때까지 효력을 발생하고 있던 외국인 모집정지 법령을 해제하고 IT전문가들에게 그린카드제도를 도입할 것을 발표하면서 독일의 이민정책에 대한 토론이 다시 논의되기 시작했다.

독일에 대거 외국인노동자가 온 지 50년이 되면서 이들의 2세대, 3세대까지 독일 사회의 구성원이 되었다. 최근 들어 독일사회가 다문화사회라는 사실을 받아들이고 이에 대한 적극적인 대응책이 필요하다는 공감대가 형성되어가고 있다. 특히 OECD 국가들의 학생 수업성과를 조사한 PISA 연구결과에서 독일학생들의 저조한 성적은 이러한 토론을 촉발하는 촉매제가 되었다.

독일에는 현재 전체인구 8200만 명의 9%에 해당하는 약 7백30만 명의 외국인이 거주하고 있어 유럽국가 중 가장 그 비율이 높으면서도 가장 보수적인 이민정책을 고수하고 있는 나라이다.

독일은 사회 고령화와 출산율 저하 등으로 오는 2030년 노동인구가 현재의 4천2백만 명에서 3천만 명으로 감소할 것으로 예측되었다. 이에 따라 국가에서는 이민법을 개정하였고 이로 인해 매년 20만~30만 명의 이민자가 유입되어 노동인구 감소로 위협받던 독일 산업계는 일단 다시 활력이 생겼다.

그러나 새 이민법의 이민규정은 여전히 다른 나라에 비해 까다로울 뿐 아니라 고급 외국 노동인력을 실질적으로 끌어들이 수 있는 세부적 장치가 미비하다는 지적이 있으며, 또한 범죄혐의가 없는 외국인이라도 범죄를 저지를 개연성이 있다고 판단되면 추방할 수 있도록 규정하고 있어 인권침해의 요소가 있다는 우려도 제기되고 있다.

이민법의 핵심으로 일컬어지는 이민자들의 독일 사회에로의 동화정책은 연방정부 및 각 주정부가 그 경비를 부담하는 통합교육프로그램으로 이러한 언어 및 (문화)동화코스에 불참하거나 참여가 소극적일 경우 10%의 사회보장비 감면과 체류허가의 연장 불가라는 극단적이라할 수 있는 제재조치를 감행하고 있으며, 또한 이미 독일내에 장기간 체류하고 있는 외국인들을 “특히 사회동화가 요구되는 대상”으로 구분하여 상기코스에 의무적으로 참가하도록 하고 있다.

자녀의 초청 또는 추후동반 가능연령은 기존 외국인법과 동일한 16세를 한계

연령으로 그대로 유지하고 있으나, 구소련연방과 그 승계 국가, 그리고 독일에서 인정하는 독일계 유민으로 후기 정착민(Spaetaussiedler)의 가족들의 경우 “충분한 독일어능력”을 요구하고 있다.

2006년 7월 메르켈총리는 외국인을 독일사회에 통합하기 위한 정책의 일환으로 처음으로 독일 사회통합 회담(“Deutscher Integrationsgipfel”)을 주최했다. 정치계, 언론계, 여러 이민자협회, 기업체협회, 노조 등, 광범위한 분야에서 참여한 이 회담의 목적은 독일 내 다양한 문화를 가진 민족들이 어떻게 함께 잘 살아갈 수 있는지에 대한 규칙을 만들고자 하는 것이었다.

그러나 최근 들어 메르켈 총리는 다문화사회를 구축하려던 독일의 시도는 부분적으로 실패했다며, 다른 문화적 배경을 가진 사람들이 독일 사회에 통합되지 않은 채 이웃에 살도록 허용하는 다문화 접근방식은 독일에서 성공하지 못했다고 평가한 바 있다.

## 5. 시사점

외국인 이민자 정책은 각국이 처한 상황에 따라 다양할 수 있기 때문에 일반화하기 어렵다. 각국의 외국인 유입배경과 현황이 다른 이유는 각국이 처한 상황의 이해를 바탕으로 이해될 수 있다. 따라서 각국의 다문화정책의 내용과 실천방식의 차이에 따라 결과도 달라질 수 있다.

위에서 살펴 본 여러 사례연구로부터 얻을 수 있는 시사점은 다문화주의정책이 중앙정부가 주도적으로 결정하고 집행하는 것 보다는 지방정부나 지역의 자발적 단체와의 협력을 통해 이루어질 때 더욱 효과적일 수 있다는 것이다. 중앙정부와 지방정부 간의 역할분담이 이루어지고 실질적인 서비스는 지방정부가 그 지역의 실정에 맞게 선택되고 실시되며 지역에서는 시민단체의 참여를 유도하여 상호 협력하는 운영시스템을 유지할 때 보다 효과적이라는 것이다.

또한 실질적으로 다문화정책은 외국인이 집단적으로 거주하고 있는 지역에서 더욱 활발히 진행되고 있다. 영국사례는 다문화정책의 성공적인 사례로서 벤치

마킹이 가능하다. 다문화정책이 성공하기 위해서는 이민자들에게 기회의 평등과 정치·경제·사회적 평등이 보장되며 국민들로부터의 합의를 바탕으로 해야 한다. 또한 중앙정부 보다는 지방정부가 주도적으로 추진할 때 실질적인 효과가 높다.

그러나 다문화정책만이 모든 것을 해결해 줄 수는 없다. 어느 사회나 질서유지와 국민통합이 절대적으로 필요하다고 할 때 다문화주의가 자칫 사회적 갈등을 유발하는 부정적 요소로 작용할 수 있기 때문이다. 따라서 다문화정책 즉, 다문화가 공생하는 형태를 유지하더라도 또한 국가정체성을 유지할 수 있는 방안을 함께 마련할 필요가 있다.

본 연구에서 살펴 본 외국 사례는 주로 이민자정책이 사회통합 정책의 일환으로 이루어졌으며 자칫 동화주의정책과 혼동될 수 있는 부분이 많이 있는 것 또한 사실이다. 즉, 일본, 영국에서의 이민자정책은 이들 국가들은 기본적으로 사회의 질서를 유지하는 가운데 이민자들이 조화롭게 사회에 적응하고 동화될 수 있도록 각 종 언어 및 적응 교육 프로그램을 개발하며 복지서비스를 제공하고 있다. 이들 국가의 이민자정책이 점차 다문화정책으로 전환되고 있는 추세인 것은 사실이나 캐나다, 오스트레일리아, 또는 미국과 같이 애초에 이민자들이 중심이 되어 형성된 국가에서 이민자들의 문화적 정체성을 인정하고 이를 법·제도적으로 보장하는 다문화정책과는 차이가 있을 수밖에 없다. 즉, 이민자를 유입하는 국가의 정체성이나 역사 및 전통에 따라 그들의 이민정책에 있어 차이가 있을 수밖에 없다.

한편 독일을 비롯한 일부 국가의 다문화정책의 실패요인은 첫째, 외국인근로자의 유입으로 자국민이 일자리를 빼앗기게 되면서 이에 대한 불만이 제노포비아(외국인혐오증)현상으로 나타나 자국민과 외국인간의 갈등현상으로 나타나고 있고 이것이 외국인의 추방이라는 극단적 행동으로 표출되고 있다. 둘째, 서방 유럽국가들이 이민정책에 의해 외국인을 받아들였지만 이들이 이민국에 동화되지 않고 자국민의 정체성을 지키면서 그들만의 문화를 보존하다 보니 이민국과의 문화충돌로 인해 양 민족 간에 갈등이 발생할 수 밖에 없고 이와 같은 결과는 기존의 다문화정책을 변화시키는 원인이 되고 있다. 대표적인 사례로서 프랑스의 경우 부르카금지법안을 성사시키고 불법이민자를 추방하며 반이민자정책

을 추진함으로써 오랜 동안의 다문화정책의 변화를 시도하고 있는 것이다.

이와 같은 변화에도 불구하고 다문화정책을 지속적으로 추진할 수 밖에 없는 것은 대부분의 선진국가들이 저출산·고령화로 인해 인구가 점차 감소하고 산업 인력이 줄어들면서 국가경제가 위기에 봉착하여 국가의 존망과 연계되어 있기 때문에 일부 정책의 수정은 불가피하더라도 근본적인 다문화정책의 폐지는 불가능하다는 것이다.

따라서 우리나라의 다문화정책도 선진 외국의 선례를 타산지석으로 삼아 다문화주의 및 다문화정책의 문제점과 한계를 인지하면서 우리나라 현실에 맞는 한국형 맞춤형 다문화정책을 추진해야 할 것이다.

## 제5절 선행연구 검토

한국사회에서 ‘다문화’에 대한 담론이 활발해지면서 다문화관련 연구들이 쏟아져 나오고 있다. 한국의 행정학 및 정책학 분야에서 다문화정책 연구가 시작된 시기는 2000년대 중반 이후이다. 이것은 이미 1990년대 말부터 다문화, 다문화주의, 다문화정책 등에 대해 관심을 보여 왔던 인문학, 교육학, 사회학, 정치학 등에 비해 늦은 출발이라 할 수 있다(이병량, 2011; 1248). 이에 다문화사회, 다문화주의, 다문화정책에 대한 주요 국내 선행연구들을 검토해보면, 크게 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 한국 다문화의 정체성과 방향성, 다문화주의, 다문화정책의 개념화 및 유형화 등에 관한 이론적·규범적 차원의 연구들이 있다. 먼저, 김미나(2009)는 주요국의 다문화사회 진행단계와 다문화정책을 비교함으로써 한국 다문화정책의 정체성을 확인하고 앞으로 나아갈 방향과 정책프로그램에 대한 시사점을 얻고자 하였다. 이영범·남승연(2011)은 기존의 다문화주의 유형론을 다문화주의 개념의 포괄정도, 소수집단의 사회통합 형태, 추진주체, 정책특성, 정책 채택정도에 따라 분류한 뒤 이에 대한 비판적 검토를 통해 17개 OECD 국가들을 대상으로

한 새로운 실증적·귀납적 유형화를 시도하고 있다. 황정미 외(2007)는 이주의 증대, 다민족 다문화 사회로의 변화를 바라보는 한국인의 인식과 태도를 분석하고 이를 기반으로 다문화 사회에 대응하는 정책의 기본 방향을 제언하고 있다. 박진경·원숙연(2009; 2011)은 다문화정책의 방향성(차별적 배제, 동화, 다문화주의)과 다문화사회에 대한 인식(지지-위협인지)의 관계를 설정하고, 이들 각각에 대한 영향요인(진보적 이념-단일민족 지향성-국민됨의 조건-업무경험)의 작용경로를 모형 설정하여 중앙정부의 공무원들을 대상으로 실증적으로 규명하였다.

둘째, 우리나라 다문화정책 관련 법, 예산, 조직 및 인력과 구체적인 정책 내용을 중심으로 현황 및 실태 분석을 함으로써 문제점과 개선방안에 대해 논의하고 있는 연구들이 있다. 홍기원(2009)은 다문화정책을 문화정책과 사회정책의 상호 연관성 속에서 분석하여 다문화정책의 개념과 영역을 명료하게 제시함으로써 현재 관주도적으로 이루어지는 한국 다문화정책의 방향선회가 다문화정책의 개선에 중요한 요소임을 제시하고 있다. 강휘원(2007)은 입법적, 조직적, 재정적, 정치적 측면에서 다문화정책의 장애요인을 도출하고 그 해결책을 제안하고 있다. 한편, 특정 외국인 유형별 다문화 정책 및 내용 차이를 분석한 연구들이 있다. 고숙희(2008)은 한국정부의 외국인 정책은 거주유형에 따라 다르며, 여성결혼이민자 정책은 동화주의를, 외국인 근로자 정책은 차별적 배제 및 포섭과 비공식적 다원주의가 혼합된 형태를 취한다고 주장하고 있다. 원숙연(2008)은 정책의 방향성(포섭과 배제)과 집단의 정체성을 기준으로 동화, 주변화, 분리, 해체로 구분되는 다문화정책 프레임을 도출한 뒤 우리나라 결혼이민자, 새터민, 외국인 근로자 등 외국인정책 대상을 적용한 탐색적 접근을 시도하고 있다. 이외에 여성결혼이민자 또는 외국인근로자 등 특정 정책 대상에 한정된 논의로 김선희·전영평(2009), 이종렬·범령령(2010), 조석주(2011) 등의 연구가 있다.

셋째, 유사하거나 혹은 상이한 역사적 맥락과 정치, 경제적 배경 하에서의 선진 외국 다문화주의 및 다문화정책 사례를 소개하거나 국가 간 비교분석함으로써 향후 도래할 한국 다문화사회에 대한 정책적 함의를 도출하고 있는 연구들이 있다. 한승준(2008)은 다문화정책에 있어 전통적으로 동화주의 모델을 채택해 온 프랑스가 2005년 인종폭동 이후 어떤 재편의 경향을 나타내고 있는가를 분석하

고 있다. 한승미(2003)는 가와사키 시 및 가나가와 현의 외국인 대표자 회의를 중심으로 일본의 내향적 국제화와 다문화주의 실험 문제를 다루고 있으며, 양기호(2009) 역시 일본의 다문화 거버넌스에 대해 논의하고 있다. 문경희(2008), 이용승(2007)은 호주의 다문화주의 사례를 소개하고 있으며, 이외에 독일, 미국, 영국, 스웨덴, 싱가포르 등 개별국가의 사례를 다룬 연구들이 상당수 있다. 또한 해외 다문화 사례를 비교론적 측면에서 분석한 대표적인 연구로, 이태주 외(2007)는 호주와 일본의 다문화주의 담론 및 다문화정책을 비교하여 다민족, 다문화사회 진전에 있어서 사회 갈등의 양상과 통합과정이 어떻게 전개되는가를 심층 분석하고 있다. 박진경·임동진(2012)은 캐나다와 호주의 사례를 통해 정책아이디어의 형성 과정 차이가 다문화주의 정책수단인 법, 제도 및 정부기구, 예산, 프로그램에 영향을 미쳐 사회통합 성과가 다르게 나타난다고 주장하고 있다. 김남국(2010)은 영국, 프랑스, 미국의 비교연구를 통한 다문화의 도전과 사회통합에 대해 다루고 있다.

넷째, 다문화 거버넌스와 다문화정책 추진체계 및 수단에 관한 연구들로 최근 학자들이 관심을 두기 시작한 주요 관심 분야이다. 최무현(2008)은 다문화사회에서의 소수자정책을 강제성과 직접성을 기준으로 정책수단의 관점에서 유형화한 뒤, 참여정부 다문화정책의 정책대상별로 그 적용가능성을 모색하고 있다. 정명주(2010) 역시 제1차 외국인정책기본계획을 중심으로 정책수단 분석을 통해 한국 다문화정책의 특징을 살펴보고 있다. 정광호 외(2009)는 위탁과 전자 바우처라는 상이한 정책도구를 사용하는 다문화가정지원서비스의 전달과정을 비교분석함으로써 위탁방식은 운영·관리의 안정성에서 바우처방식은 투명성과 효율성에서 효과적이라고 결론지었다. 다른 한편, 한승준(2009)은 제도 및 인식분석을 통해 지방자치단체 다문화정책 추진체계의 문제점과 개선방안을 도출한 바 있으며, 최무현 외(2011)는 한국 다문화 거버넌스의 대상자별, 지역별 기본구조와 특징에 대해 분석하고 있다.

이상의 다문화주의와 다문화정책에 대한 국내 선행연구 검토에 따른 시사점은 다음과 같다. 첫째, 다문화 현상을 바라보는 명확하고 합의된 이론체계가 정립되지 않은 상태이다. 오늘날의 한국이 과연 다문화사회인가에 대한 규명은 물론이



거니와 다문화주의 및 다문화정책에 대한 개념정의 역시 합의가 이루어지지 않은 상태이다. 둘째, 다문화정책 연구대상이 제한적이다. <표 2-2>에서 파악할 수 있는 바와 같이, 현재까지 수행된 대부분의 국내 선행연구들은 여성결혼이민자와 외국인노동자에 한정되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 다문화 논의의 범위를 이들 이외에도 북한이탈주민, 유학생 등으로 확대할 필요성이 제기된다. 셋째, 다문화 거버넌스의 핵심 행위자로서, 다문화정책 공급자로서의 지방자치단체에 초점을 둔 연구가 희박한 실정이다. 대부분의 국내 선행연구들이 중앙부처 차원의 다문화정책 논의에 집중되고 있으나, 실제 외국인주민들은 지역사회에 거주한다는 사실을 감안할 때 지방자치단체 차원의 역할에 초점을 둔 연구가 요구된다.<sup>25)</sup> 넷째, 연구방법과 관련하여 다문화정책 담당 공무원들을 대상으로 한 몇몇 인식분석 등을 제외하고 실증연구가 부족하다. 이는 여타 서구 선진 유럽보다 짧은 한국 다문화 연구의 역사를 고려했을 때 불가피한 결과라 할 수 있다(이병량, 2011: 1252). 그럼에도 불구하고 향후에는 구체적인 다문화정책 프로그램별 성과 및 효과성 분석에 대한 연구가 필요하다.

마지막으로, 국내 선행연구의 대부분이 다문화사회, 다문화주의에 대한 긍정적 측면을 전제로 논의를 이끌어간다. 그러나 외국 선행연구의 경우 다문화주의의 부정적 측면에 관한 연구가 상당수 축적되어 있으며, 최근 들어 독일을 비롯하여 영국, 프랑스 등 유럽 각국에서는 기존의 ‘다문화주의’로 인해 발생하는 문제로 인해 정책 수정을 검토하고 있다. 따라서 현재 우리나라의 다문화정책이 다문화주의를 지향하고 있더라도 유럽 선진 국가들의 정책실패 사례를 거울삼아 다문화주의에 대해 비판한 연구 역시 필요하다.

25) 우리나라 다문화정책 추진에 있어 지방자치단체의 역할은 다원적인 성격을 띤다. 한편으로 지방자치단체는 중앙정부 정책 집행의 연장선상에서 중앙부처의 사업을 위임받아 수행한다. 다문화가족지원센터 지정과 같이 중앙 부처에서 결정된 사업을 지역에서 수행할 기관, 단체를 선정, 관리하는 기능을 수행하는 것이 그 대표적인 예이다. 그러나 다른 한편으로는 중앙부처의 정책 방향과는 다르거나 모순되는 지역 자체의 독자성을 발휘할 가능성도 충분하다. 현재 안산시나 광주 남구 등 일부 자치단체에서 중앙부처와는 독립적으로 지역의 특성을 입각해 고유의 정책방향을 설정한 대표적인 사례가 있다(한승준 외, 2009).

〈표 2-2〉 한국 다문화정책의 연구대상 집단

		'06	'07	'08	'09	'10	'11	계
인종적 다문화 정책	결혼이주여성	1		5	6	7	1	20
	외국인노동자	3		3	4	2	1	13
	외국인일반		1		1	3		5
	탈북자	1		1	1			3
	재외동포					1		1
	학교			1				1
	결혼이민자			1				1
	기타			2	2	1		5
사회적 다문화 정책	소수지일반		1	2	1			4
	비정규직 노동자	1						1
	일본군위안부			1				1
	양심적 병역거부자			1				1
	성적소수					1		1

자료: 이병량(2011, 8) 참조.

주: 2006년부터 2011년까지 한국 행정학 및 정책학 분야의 주요 학술지에 게재된 논문 기준

한편 본 연구는 기존의 연구와 차별화를 시도하였으며 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 지금까지 다문화사회와 관련하여 발표된 연구분야 중 공공부문의 서비스 및 정책공급주체로서 비교적 다문화연구 영역에서 소외되었던 지방자치단체를 주 대상으로 하였다. 둘째, 지금까지 발표된 다문화관련 연구가 주로 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 중 한 영역만을 연구대상으로 하여 관련정책의 현황과 문제점을 분석하여 이에 대한 대안을 제시하였는데 비해, 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민을 ‘이주민’이라는 하나의 카테고리 묶어 동일한 주제를 중심으로 현황과 문제점을 분석하여 각각의 발전방안을 제시하였다. 왜냐 하면 지방자치단체의 다문화정책은 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민의 유형별로 각각 독립된 정책이 아니라 서로 연계된 종합정책이며 하나의 통합된 부서에서 중앙부처와 연계된 다문화정책을 추진할 때 행정의 통일성과 효율성은 물론 지방자치단체에서 다문화정책을 추진하는데 혼란이 방지될 수 있다고 보았기 때문이며 그런 의미에서 이주민이라는 용어를 사용하였다.



## 제3장 우리나라의 다문화사회와 중앙정부의 이주민정책

### 제1절 우리나라의 다문화사회 현황과 특징 ▮▮

#### 1. 다문화사회 구성 현황

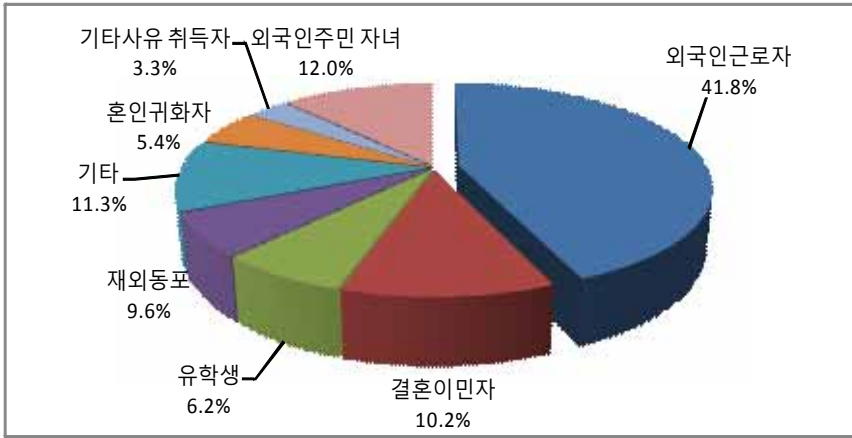
##### 가. 외국인주민

국내거주 외국인주민은 2012년 6월 현재 1,409,576명으로 주민등록인구의 2.6%를 차지하고 있으며, 2011년 1,265,006명보다 11% 증가하였다<sup>26)</sup>. 이 중 외국인근로자는 41.8%인 58만8,994명, 결혼이민자(혼인귀화자 포함)는 15.6%인 22만687명, 외국인자녀는 12.0%인 16만583명이 주를 이루고 있으며 이외에 유학생이 87,221명(6.2%), 재외동포 135,020명(9.6%), 기업투자자 등 기타가 162,082명(11.5%)을 차지하고 있다. 이중 한국국적 취득자는 전체 외국주민의 8.8%인 123,513명으로 '11년도에 비해 15.2% 증가하였다

한편 외국인근로자는 남성이 68.9%, 결혼이민자는 여성이 86.9%로 대다수를 차지하고 있다.

26) 2009년 1,106천명(+24.2%)에서 2010년 1,139천명(+2.9%)으로 증가하였고 2011년 1,265천명(+11%), 2012년 1,409천명으로 증가하였다.

〈그림 3-1〉 우리나라의 외국인주민 구성현황



자료 : 행정안전부 내부자료(2012. 6)

### 1) 결혼이민자

결혼이민자(혼인귀화자 포함)의 국적별 분포비율은 중국 57.3%, 동남아 29.5%, 일본 5.1% 순으로 중국(한국계중국 포함)이 차지하는 비율이 다소 낮아지고 있어 결혼이민자의 국적이 중국 중심에서 동남아, 일본 등으로 다변화되고 있는 것을 볼 수 있다. 결혼이민자는 여성이 86.9%로 대다수를 차지하고 있다.

〈표 3-1〉 결혼이민자의 국적별 비율

연도/국가	중국	동남아시아	일본	미국	러시아
'10년(%)	60.9	28.5	2.9	0.9	0.6
'11년(%)	57.3	29.5	5.1	1.1	0.7

### 2) 외국인근로자

외국인근로자의 출신국적별 현황을 보면, 중국(54.8%), 동남아(26.7%), 남부아시아(7.1%), 중앙아시아(3.5%) 순으로, 남성이 68.9%인 380,847명으로 절대 다수

를 차지하고 있다.

지역별로는 수도권에 64.5%인 81만6,235명이 집중되어 있으며, 경기 30.1% (380,606명), 서울 29.0%, 경남 5.9%, 인천 5.5% 순이다. 외국인주민이 1만명 이상 거주하는 지자체는 38개 지역으로 2010년에 비해 서울시 강서구, 경기도 안양시 등 4개 지역이 증가하였으며, 주민등록인구 대비 5% 이상 거주하는 지방자치단체도 경기도 시흥시가 추가되어 16개 지역으로 확대되었다. 기초자치단체의 경우 외국인주민의 가장 많이 거주하는 지역은 경기도 안산시의 50,864명이며, 울릉군이 111명으로 가장 적게 거주하고 있다.

## 나. 북한이탈주민

### 1) 북한이탈주민의 입국현황

북한이탈주민의 입국은 그동안 지속적으로 증가되고 있었다. 즉, 2000년 이전까지는 1,400여명에 불과했으나, 2001년부터 연간 1000명 이상, 2006년부터는 1,500명 이상이 입국하여 2010년 11월을 기점으로 2만명을 넘어서고 있는 실정이다. 그러나 북한과 중국의 국경지역 경비 강화 등과 맞물려 2010년에는 2,400여명으로 감소되는 추세를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 2011년 10월 현재 2만 2천여명으로 집계되어 북한이탈주민 2만명 시대에 진입했다.

〈표 3-2〉 북한이탈주민 입국 현황('11.10 입국자기준)

구분	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11.10	합계
남	829	563	506	469	626	423	509	570	612	666	578	676	7,027
여	118	480	632	812	1,268	960	1,509	1,974	2,197	2,261	1,798	1,568	15,577
합계	947	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,927	2,376	2,244	22,604
여성비율	12%	46%	56%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	76%	70%	69%

자료 : 행정안전부 내부자료(2011)

## 2) 북한이탈주민의 지역별 거주현황

북한이탈주민의 지역별 거주현황은 아래의 <표 3-3>에 나타난 바와 같이 전체 수의 약 56%가 서울과 경기 지역에서 거주하고 있다. 북한이탈주민들의 강한 수도권 선호현상과 국민·영구임대주택을 할당할 수 있는 지역의 우선 배정 등으로 밀집거주지역이 생겨나고 있다. 즉, 북한에서는 평양지역 거주가 특권층만 누리는 혜택으로 인식되어 한국입국 이후 서울 등 수도권에 거주하고 싶은 경향이 강하게 나타나고 있다.

<표 3-3> 북한이탈주민 지역별 거주 현황('11.8 현재)

지 역	서울	경기	인천	부산	경남	충남	대구	경북	충북
인원(명)	5,749 (29%)	5,344 (27%)	1,853 (9%)	812	732	739	634	726	612
지 역	광주	강원	대전	전남	전북	울산	제주	계	
인원(명)	533	493	441	438	386	257	129	19,878명	

자료 : 행정안전부 내부자료(2011)

## 3) 북한이탈주민의 연령별 현황

북한이탈주민을 연령별로 볼 때 30-39세가 6,575명(32%)로 제일 많고 다음으로 20-29세가 5,817명(27%)로 많아 이들이 대다수이며, 0-9세나 60세 이상은 5% 내외임을 알 수 있다.

<표 3-4> 연령별 유형('11.4 입국자기준)

구 분	0-9세	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세	계
누계(명)	829	2,470	5,817	6,729	3,338	1,032	976	21,191
비율(%)	4	12	27	32	15	5	5	100

자료 : 행정안전부 내부자료(2011)

#### 4) 북한이탈주민의 북한에서의 직업별 현황

북한이탈주민의 북한에서의 직업을 살펴보면 무직이 10,248명(50%)으로 제일 많고, 두번째로 일반 노동자 7,901명(38%)으로 두 계층이 대다수이며, 이외에 관리직, 전문직, 예술체육 등 분야는 2-3%로 매우 적은 특징을 보이고 있다. 따라서 이들은 대부분 일반 노동자나 주부로 북한의 하위층을 형성했던 사람들로 볼 수 있다.

〈표 3-5〉 재북 직업별 유형('11.4 입국자기준)

구 분	무직 부양	노동자	관리직	전문직	예술 체육	봉사 분야	군인 및 공작원	계
누계(명)	10,627	8,127	390	448	188	817	594	21,191
비율(%)	50	38	2	2	1	4	3	100

자료 : 행정안전부 내부자료(2011)

## 2. 우리나라 다문화사회의 특징

### 가. 외국주민인

#### 1) 외국인주민의 빠른 증가

우리나라의 외국인주민은 '90년 약 5만명에 불과하였으나 2012년 현재 6월 현재 약 140만명으로 증가하였다. 특히 '08~'11년 기간 중 연평균 14% 증가하였으며 OECD평균인 5.9%를 크게 상회하는 것이다. 이들은 서울·경기·인천 등 수도권에 전체 외국인의 64.5%인 약 81만명이 거주하고 있다.

〈표 3-6〉 주요 지자체 외국인주민수(2012.6)

구분	자치단체 및 외국인주민수(명)			
	시도	경기도	서울시	경남도
	380,606	366,279	74,517	69,350
시군구	안산시	영등포구	구로구	수원시
	50,864	50,531	37,359	35,657

자료 : 행정안전부 내부자료(2012)

## 2) 외국인근로자의 집단거주 형성

2004년 8월 고용허가제 시행 이후 외국인근로자가 급증하였다. 즉, 2004년에는 7천여명에 불과하였으나 2011년에는 55만여명으로 증가하였으며, 이들은 산업단지를 중심으로 교통이 편리하며 주거비가 적게 드는 지역인 안산시 원곡동과 영등포구 대림2동 등에 집단거주하고 있다. 이와 같이 단순기능 인력중심의 외국인 유입과 집단거주는 인종과 종교, 경제적 계층화로 사회갈등요인으로 작용할 우려가 있다

## 3) 국제결혼의 증가로 다문화가족<sup>27)</sup> 보편화

지난 '90년대 농촌총각 장가보내기 등으로 증가된 국제결혼으로 결혼이민자는 혼인귀화자 7만6천명을 포함하여 약 22만명에 달하고 있다. 국제결혼 비율은 2005년을 정점으로 감소하고 있으나 연평균 10%수준을 유지하고 있으며 농어촌 지역은 아직까지 30%를 초과하고 있다<sup>28)</sup>. 또한 다문화가족 출산, 재혼자 국제결혼(연 12천여건), 중도입국자녀 등으로 외국인주민 자녀는 15만명으로 급속도로 증가하고 있다<sup>29)</sup>.

27) 결혼이주자·한국인(출생·귀화·인지) 또는 한국인(귀화·인지)·한국인(출생·귀화·인지)으로 이루어진 가족

28) 연도별 국제결혼 비율을 보면, '03년 8.2%, '05년 13.5%, '07년 10.9%, '09년 10.8%이다.

29) '06년 2만5천명에서 '11년 15만명으로 6배이상 증가하였다.



#### 4) 다문화 인식 차이로 인한 사회갈등 잠재

다문화가족의 취약한 생활여건 등이 자녀의 교육 및 취업기회 제한으로 연결되어 경제적 빈곤이 대물림의 우려가 있으며<sup>30)</sup>, 다문화가족 자녀의 고등학교 취학율은 69.2%로 우리나라 일반가정의 취학율 99.6%의 3분의 2수준에 불과하다.

외국인주민의 경제적 어려움이 방치되면서 사회불안으로 가시화 되어 국내거주 외국인의 범죄가 증가할 수 있으며<sup>31)</sup>, 언어·문화·종교 차이는 기존 사회질서와 생활규범을 위협하는 요인으로 인식하는 반)다문화주의 국민 의식으로 확산될 가능성이 높다.

### 제2절 중앙정부의 다문화사회(이주민) 지원정책 및 문제점 - 11

중앙의 각 부처에서는 개별 법률<sup>32)</sup>과 기능에 따라 다문화사회를 이해하고 존중하는 분위기 조성에 필요한 정책을 적극적인 개방, 사회통합, 이민행정, 인권옹호 등 4개 분야별로 추진하고 있다.

정책의 방향설정 및 총괄은 중앙정부의 기관장이 직접 관장하되 집행기능은 소속기관 및 특별지방행정기관, 지방자치단체에 위임 또는 민간단체에 위탁하여 시행하고 있다.

우리나라는 다문화사회를 정착시키기 위해 다음과 같은 법적 근거를 중심으로 결혼이민자, 외국인근로자 등에 대한 지원정책을 추진하고 있다

30) 다문화가정 20% 이상이 월 가구소득 100만원 이하의 저소득층이다.

31) 강력범죄의 경우 '05년 228건에서 '09년 489건으로 2배이상 증가하였다.

32) 재한외국인 처우 기본법(법무부) 다문화가족지원법(여가부), 외국인근로자 고용 등에 관한 법률(노동부)

## 1. 법적 근거 및 부처별 정책

첫째, ‘재한외국인처우기본법’이다. 본 법은 2007년 5월 법무부에서 재한외국인<sup>33)</sup>의 대한민국 사회 적응 및 능력 발휘여건, 국민과 재한외국인이 서로 이해하고 존중하는 사회환경 조성을 위해 제정되었다. 즉, 이들의 불합리한 차별 방지, 인권옹호 교육·홍보, 결혼이민자에 대한 언어·제도·문화 교육, 영주권자의 경제활동 보장 등에 대해 규정하고 있다.

둘째, ‘다문화가족지원법’이다. 본 법은 2008년 여성가족부에서 다문화가족<sup>34)</sup> 구성원의 안정적인 가족생활 및 삶의 질 향상을 지원하기 위해 제정된 법이다. 즉, 결혼이민자의 사회적응 및 직업교육·훈련, 건강관리·검진·통번역 서비스, 아동보육·교육 등 지원에 관한 사항을 규정하고 있다.

셋째, ‘외국인근로자의고용등에관한법률’이다. 본 법은 2010년 6월 고용노동부에서 외국인근로자<sup>35)</sup>의 체계적인 도입·관리, 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 제정되었다. 본 법률에는 외국인근로자의 고용 절차 및 관리, 보호(차별금지 권익보호) 등의 내용이 포함되어 있다

### 1) 각 부처별 이주민 지원정책

결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 등 이주민에 대한 중앙부처의 지원 정책은 각 부처에서 매우 다양하게 이루어지고 있다. 그 중 특히 결혼이민자는 여성가족부의 다문화가족과에서, 외국인근로자는 고용노동부의 외국인력정책과에서, 북한이탈주민은 통일부 통일정책실 정착지원과에서 집중 지원하고 있으며 지역에서 거주하고 있는 이주민업무와 관련하여 행정안전부의 자치행정과에서

33) 대한민국에 거주할 목적으로 합법적으로 체류하는 외국인

34) 결혼이민자 또는 귀화·인지로 국적을 취득한 한국인과 출생·귀화·인지로 국적을 취득한 한국인과 이루어진 가족

35) 외국인으로 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다.

지방자치단체와 연계하여 업무를 관장하고 있다. 그 외의 부서에서도 <표 3-7> 과 같이 부서의 업무와 연계하여 이주민정책을 펴고 있다.

〈표 3-7〉 각 부처별 이주민 지원정책

부처별	분 야 별	주 요 정 책
교육과학 기술부 (교육복지정책과)	○ 다문화가정 자녀학교 교육지원	○ 다문화교육 관련 연구·개발 추진 ○ 다문화가정 학부모 상담 및 학생 멘토링 ○ 다문화교육 강좌 개설(교대), 우수사례 발표 ○ 일반학생 대상 다문화 이해 교육 지원
	○ 북한이탈주민 교육지원	○ 대학진학 희망자의 경우 특례입학
법 무 부 (외국인정책과)	○ 외국인정책 총괄	○ 외국인정책위원회(위원장 : 국무총리) 운영 지원 ○ 외국인정책 기본계획 및 연도별 시행계획수립·시행 및 평가 ○ 이민자 사회통합정책 ○ 이민자 입국·체류·귀화 허가 등 ○ 영주권 및 국적취득, 난민처우 관련 업무 ○ 세계인의 날 행사 등 다문화 이해 증진
행정안전부 (자치행정과)	○ 외국인주민 지역사회 생활정착 지원	○ 『외국인주민 지원 조례』 제정(표준안 시달) ○ 자치단체 외국인주민 지원기반 마련 및 생활정착 지원 교육 ○ 외국인주민 집중거주지역 생활안정 지원
	○ 북한이탈주민 지역사회 생활정착 지원	○ 북한이탈주민 채용지침 작성 ○ 지방자치단체 실적관리 및 채용 독려 ○ 채용 이후 성과평가와 문제점, 개선방안 제시
문화체육 관광부 (문화예술교육팀)	○ 외국인주민 한국어교재 개발·보급	○ 한국어교재 개발·보급 및 전문강사 양성 ○ 다문화사회 국민인식개선 및 제고 ○ 다문화 콘텐츠 개발
농림수산식품부 (농촌사회여성팀)	○ 영농교육	○ 결혼이민자 농업인 영농기술교육
고용노동부 (외국인력정책과)	○ 외국인주민 취업, 직업훈련	○ 결혼이민자 취업지원, 직업상담 및 훈련 ○ 외국인력정책위원회(위원장 : 국무총리실장) 운영 지원
	○ 북한이탈주민 취업	○ 취업상담 및 취업알선 ○ 전국 53개 고용안정센터에 취업보호담당관을 지정, 취업상담·알선 역할담당
여성가족부 (다문화가족과)	○ 다문화가족 정책 총괄	○ 다문화가족위원회(위원장 : 국무총리) 운영 지원 ○ 다문화가족 사회통합정책 수립 ○ 다문화가족 자녀 양육 지원 ○ 다문화가족지원센터 운영·지원

부처별	분야별	주요정책
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제결혼 중개업 관리 및 결혼예정자 사전준비 지원</li> <li>○ 이주여성의 인권보호 및 자활 지원</li> </ul>
통일부 (통일정책실 정책지원과)	○ 북한이탈주민 정책 총괄	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한이탈주민과 관련된 동향분석</li> <li>○ 지역협의회 지원</li> <li>○ 취업보호 및 취업지원 대책수립</li> <li>○ 북한이탈주민 후원과 관련된 민간단체와의 지원협조</li> <li>○ 거주지·신변보호담당관 지원·관리</li> <li>○ 하나원 운영지원 및 관리</li> <li>○ 거주지 정착지원 온라인 시스템 관리</li> </ul>
보건 복지부	○ 북한이탈주민 사회복지 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여 및 의료급여 지원(1인, 세대 월36만원 및 의료급여 1종 지원)</li> <li>○ 국민기초생계수급자 지정 및 지원, 자활후 견인 기관연계, 공공근로 참여 업무와 장애인, 노인, 한부모가정 등 요보호자 지원 업무</li> </ul>
	○ 외국인복지	○외국인무료진료사업

## 2. 중앙정부의 이주민 지원업무의 비교

앞에서 살펴본 바와 같이 이주민관련 정책을 입안 및 집행하는 중앙부처는 서로 다른 이주민을 대상으로 하는 구분되는 정책을 관리하고 있다는 특징을 지니고 있다. 정부기관의 고객 및 대상 이주민의 차이는 궁극적으로 이주민 정책에 대한 접근방법 및 업무내용의 차이를 야기하고 있다. 우선 법무부는 불법체류 이주민 중심의 관리에 집중되어 있으며, 불법체류 이주민의 단속활동과 단속과 관련된 인권보호 활동을 주로 수행한다. 외국인 국적 관련 법·기록들을 관리하여 국내에 체류하는 이주민인들에 대한 철저한 관리를 목적으로 하고 있다. 고용노동부는 외국인 근로자를 주요 대상으로 하며, 외국인 근로자의 취업교육, 지도 및 관리, 고용허가제 등의 정책활동을 하고 있다. 여성가족부는 외국인 성매매 피해여성 및 결혼이민자 가족 등을 주요 고객으로 하며, 통일부는 북한이탈주민에 대한 정책을 핵심으로 하고 있다.

문화체육관광부는 외국인 관광객이 핵심적 고객이 도나 추가적으로 북한이탈

주민, 외국인 근로자, 결혼이민자 등이 대상에 포함되어 있다. 보건복지부는 북한이탈주민에 대한 생계급여 및 의료급여를 지원하고 있으며 이주민에 대해서도 무료진료사업을 수행하고 있다. 교육과학기술부는 다문화가정 학부모 및 학생의 다문화교육업무를 담당하고 있다.

### 3. 이주민에 대한 접근방법 및 업무내용의 차이

중앙부처들이 제공하는 이주민에 대한 정책은 대상 고객면에서 차이가 있는 주답에 결과적으로 이주민에 대한 접근방법이나 업무 내용에 있어서도 구분된다. 법무부는 국내거주 이주민 중 불법체류자로부터 내국인을 보호하고자 하는 정책적 입장을 취하며, 불법체류 이주민에 대한 정책적 관리를 국가안보에 대한 위협, 사회문제, 국민의 이익침해, 외환유출 등에 대한 문제 해결 관점에서 접근한다. 법무부 정책의 초점은 불법체류 이주민을 보호하는 것이 아니라 이들을 법적·관리적으로 통제함으로써 반대적 급부로 내국인을 보호한다는 접근방법을 지니고 있다. 즉 법무부의 업무는 법적 접근방법을 채택하여 국적 취득, 국적 상실 및 이탈, 이중 국적자 관리, 이주민의 체류자격 부여, 재입국 허가, 외국인 등록, 체류 관리, 국내 거소 신고, 국내 체류 실태조사 연구 등을 수행하는 것이다.

고용노동부는 외국인 근로자를 주요 정책대상으로 한다는 점에서 인력관리를 주요업무로 하는 고용노동부의 기본접근방법을 일관되게 취하고 있다. 특히 이주민의 측면에서도 이주민 고용정책, 인력정책, 외국인 근로자관련 법령 제·개정, 취업교육 등의 업무를 수행하고 있다. 고용노동부는 법무부와 함께 고용허가제를 취급함으로써 업무의 유사성을 동시에 지니고 있으며, 고용노동부의 이주민정책 접근방법 역시 국내기업의 부족한 인력을 보완하고, 불법체류이주민을 합법적인 노동시장으로 흡수함으로써 국내의 경제 및 사회를 보호하고자 하는 입장을 취하고 있다.

문화관광체육부는 북한이탈주민의 문화적 충격 완화를 위한 문화예술교육 프로그램을 지원하고, 외국인 노동자, 결혼이민자를 대상으로 언어교실, 문화가이드 북 제작 배포, 외국인근로자 축제 등을 개최한다.

보건복지부는 외국인근로자 및 북한이탈주민을 대상으로 한 무료 진료사업, 건강보험 지원 등 의료서비스를 제공한다.

여성가족부는 다문화가정의 가족문화, 가정 친화적 사회분위기를 조성하는 것을 목적으로 하며, 성매매 피해여성 및 국제결혼 여성의 보호 업무에 주력하고 있다.

통일부는 보호 대상이 북한이탈주민에 한정되는 것으로 이들의 국가 내 통합을 목적으로 하며, 교육과학기술부 이주민 자녀의 교육지원 등 교육정책 분야에 대한 접근방법을 채택하고 있다.

외교통상부는 이주민 출입국 및 국내체류, 국적 취득 및 상실 등을 관리하며, 법무부의 출입국 관리와 일부 중복되거나 불법체류나 범죄가능성에 대한 고려보다는 일반적인 관점에서의 이주민 관리 방법이라는 점에서 다소의 차별성을 지니고 있다.

#### 4. 중앙부처의 이주민 지원정책의 문제점

각 부처별로 이주민에 대한 지원정책이 다양하게 추진되다 보니 행정의 비효율성 및 예산의 낭비 등 여러 가지 문제점이 다음과 같이 발생하고 있다.

첫째, 해당 부처의 주요 고객과 대상정책에 따라 접근방법의 차이 발생하고 있다. 즉, 기관에 따라 교육, 의료, 출입국관련 법령, 조세, 경제, 토지, 노동, 가족문화 등 다분야의 관점에서 제각기 정책적 관리를 수행하고 있다.

둘째, 업무내용에 따라 이주민을 바라보는 관점이 다르다. 업무영역에 따라 대상이 되는 이주민을 보는 시각은 잠재적 범죄자 대 소외받는 이주민 등으로 구별된다.

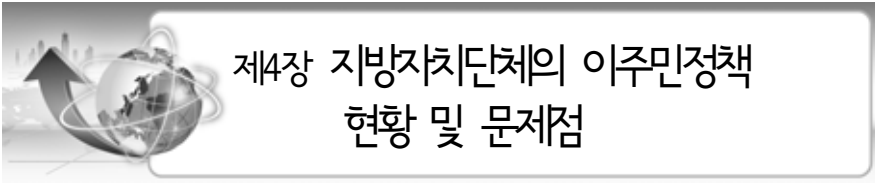
셋째, 소외 이주민에 대한 관심의 부족이다. 국내거주 외국인 중 외국인근로자나 결혼이민자와 같이 국내적응 여부가 생존과 밀접히 관련되어 있고, 국내 체류에서 여러 가지 도움을 절실히 필요로 하는 대상자들에 대한 정책적 강화가 필요하다.

넷째, 해당 부처의 편의에 따른 관리정책이다. 이주민의 관점에서 서비스를 제공하기 보다는 기관들의 편의에 따라 정책이 운영되고 있으며, 해당기관의 정책 분야에 해당되는 고객대상자들을 상대로 일정부문에 국한된 지원정책을 마련하고 있다. 이러한 이유로 이주민들을 불법체류자 및 불법체류자가 될 가능성을 지닌 것으로 보는 관점 및 이에 기인하여 이주민들을 관리해야 할 대상으로 보는 시각에 입각한 정책들이 도출되고 있다.

다섯째, 행정의 비효율 발생이다. 각 부처에서 산발적으로 이주민 지원관리 업무 수행으로 업무의 중복이 발생하거나 문제가 발생할 소지가 있는 업무는 서로 미루는 경향이 있다. 지방자치단체의 경우 동일한 이주민 업무를 수행함에도 불구하고 근로자 지원부서와 결혼이민자 지원부서가 서로의 소속부처 및 부서가 틀려 협조가 원활하게 이루어지지 않는 경우가 있다.

여섯째, 중앙부처별 단독업무 추진으로 인한 예산낭비 발생이다. 각 부처에서 상호가 협력체제의 구축 없이 개별적으로 업무를 추진하여 인력과 예산의 낭비 초래하고 있다.

일곱째, 이주민에 대한 기본적인 실태파악이 미흡하다. 이주민 거주, 생활실태 등에 대한 기본적인 조사 및 통계관리가 되고 있지 않아 정책수립에 애로가 있고 예상되는 이주민 문제에 대한 사전예방적 통합관리기능이 미흡하다.



## 제4장 지방자치단체의 이주민정책 현황 및 문제점

### 제1절 개요

#### 1. 사례지역의 선정 기준

본 연구의 심층적이고 실증적인 수행을 위해 사례지역을 선정하여 심도 있는 분석을 하였다. 사례지역을 선정한 후 현지를 방문하여 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민담당업무를 담당하는 공무원을 대상으로 각 관련 업무에 대한 현황과 문제점, 각 유형의 이주민 실태에 대한 현황과 문제점에 대한 면담을 하였으며 그 결과를 중심으로 보고서 내용에 제시하였다.

사례지역 선정에 있어 본 연구의 주제와 내용에 맞는 가장 적합한 대안을 얻을 수 있는 자치단체를 선정하는 것이 중요하며 이를 위해서 다음과 같은 몇 가지 선정기준을 중심으로 접근하였다.

첫째, 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민이 균형있게 거주하고 있어야 한다. 본 연구가 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민을 포함하는 전체 이주민을 대상으로 하고 있으므로 이 중 한 유형의 이주민의 거주민수가 매우 적게 살고 있거나 그로 인해 해당 자치단체의 관련정책이 제대로 수행되고 있지 않다면 본 연구의 사례지역으로 적합하다고 볼 수 없다. 따라서 전국의 기초자치단체 중 세 유형의 이주민수가 고르게 분포되어 살고 있고 세 유형의 이주민 관련 정책이 추진되고 있는 지역을 선정하였다.

둘째, 도시와 농촌지역의 구분이다. 본 연구의 가장 효과적인 수행을 위해 전국의 관련 기초자치단체를 모두 선정하여 실태조사를 하는 것이 바람직하지만



시간상, 내용범위상 이를 수용하는 데 한계가 있으므로 몇 군데의 지역을 사례 지역으로 선정하여 연구를 수행하는 것이 일반적인 현상이다. 또한 지역특성에 따른 차이가 있을 수 있으므로 도시지역(시지역)과 농촌지역(군지역)으로 구분하여 조사를 실시하여 각 지역특성에 따른 대안을 제사하는 데, 본 연구 역시 이와 같은 일반적인 기준에 준해서 사례지역을 선정하였다.

셋째, 수도권과 비수도권이다. 본 기준은 위의 둘째 기준과 유사할 수 있으나 우리나라의 권역을 논할 때 가장 기본적으로 수도권과 비수도권으로 구분하고 있는 것이 일반적인 현상이다. 과거에는 수도권 서울과 지방으로 구분하였으나 최근에는 서울, 인천, 경기지역에 거주하는 인구가 전 국민의 과반수를 차지하고 있고 특히 경기도는 서울시 인구를 앞서고 있다.

이와 같은 세가지 기준을 중심으로 전국의 기초자치단체를 대상으로 본 연구의 주제와 범위, 내용 등에 적합한 기초자치단체를 조사한 결과 경기도 화성시와 충청북도의 음성군을 선정하였다. 충청도 이남의 경상도 및 전라도 지역에도 결혼이민자와 외국인근로자가 거주하고 있는 기초자치단체가 많이 있지만 이 지역에는 북한이탈주민이 거주하고 있지 않거나 극소수만 거주하고 있어 해당 자치단체에서 북한이탈주민업무 담당부서 및 담당공무원이 없거나 관련 정책이 제한적으로 추진되고 있어 대상지역에서 제외하였다. 그 이유는 북한이탈주민의 경우 과거 북한에서의 살 때 평양특별시주민에 대한 동경의식과 자녀교육 무제, 수도권 주변지역의 자치단체가 임대주택을 얻는데 유리하므로 서울과 멀리 떨어진 지역은 회피하기 때문이다.

본 연구의 사례지역인 화성시와 음성군은 경기도청 및 충청북도청의 다문화 및 북한이탈주민 관련부서 공무원과의 전화통화를 통해 연구대상으로 가장 적합한 기초자치단체의 추천을 받아 선정하였다.

## 2. 사례지역의 일반적 현황

### 가. 화성시

화성시는 한반도 중서부에 속하는 경기도의 서남 해안을 끼고 위치해 있으며 육지로는 7개 시를 접하고 바다로는 서해의 평택항으로 충청남도과 경계되며 서쪽의 용진군과 접하여 선감도, 대부도를 마주하고 있다.

육지의 경계는 동으로 용인시 남사면, 이동면과 접하고 남으로는 오산시와 평택시의 진위면, 서탄면, 청북면, 포승면과 연하고 있으며 북쪽으로는 수원시, 안산시, 시흥시의 수암동 및 용인시 기흥구가 각기 접하고 있다.

2011년 11월 현재 인구 514,208명, 면적 844km<sup>2</sup>, 1출장소·3읍·10면·10동의 행정구역으로 구성되어 있으며, 특히 이주민의 경우 결혼이민자 2,899명(혼인귀화자 1,061명 포함), 외국인근로자 22,677명, 북한이탈주민 518명이 거주하고 있어 전체인구의 약 4.9%의 비율을 차지하고 있다.

〈표 4-1〉 화성시 이주민 거주 현황(2011.12)

유형	결혼이민자 (혼인귀화자 포함)	외국인근로자	북한이탈주민
거주자수(명)	2,899	22,677	518

자료 : 화성시 내부 자료

화성시는 도시지역, 농촌지역, 어촌지역, 공업지역, 산간지역 등이 고루 분포되어 있으며 수도권에 연접된 중심지로서 사회간접시설이 갖춰진 개발 잠재력이 큰 지역으로 경부·서해안 양대 고속도로, 철도, 국도 등이 관통하는 사통팔달의 도로망이 연결되어 있다. 특히 서울 중심에서 1시간 이내 거리이고 대도시와 연결되어 인구증가 급증하고 있으며 각종 산업시설, 택지개발 등 대규모 개발사업이 가속화되고 있고 시화지구, 화옹지구 등 대규모 간척사업이 시행되었다.

향후 동탄 2신도시(24km<sup>2</sup>, 28만명)와 송산그린시티(56km<sup>2</sup>, 15만명) 등 도시개발사업의 추진으로 인구 100만의 대도시로 발돋움할 준비를 갖추고 있다.

화성시는 수도권외 도시지역으로 도시의 특성과 농촌의 특성이 공존하며 결혼 이민자·외국인근로자·북한이탈주민이 일정비율로 존재하여 세가지 유형별로 지원정책을 추진하고 있어 유형별 정책에 대한 사례연구가 가능하다. 특히 북한이탈주민이 전국의 기초자치단체 중 가장 많이 거주하여 북한이탈주민에 대한 지원정책이 추진되고 있어 모든 분야에 대한 연구가 가능하다. 경기도를 제외한 대부분 기초자치단체의 경우 북한이탈주민 수가 적어 이에 대한 관련정책을 추진하고 있지 않아 사례연구 대상지역 선정하기에 어려움이 있다. 따라서 도시와 농촌의 지역특성이 공존하며 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민이 일정비율로 분포되어 살고 있어 본 연구의 목적과 연구대상을 고려할 때 대상지역으로 가장 적당하다고 판단되었다.

## 나. 음성군

음성군은 국토의 중심부에 위치하고 한강과 금강의 수계로 분류되는 국토의 중심에 위치한 내륙 군으로 북쪽으로는 경기도 이천시와, 서북쪽으로는 경기도 안성시와, 동쪽으로는 충주시와, 남쪽으로는 괴산군과, 서쪽으로는 진천군과 경계를 이루고 있으며, 서북쪽은 야산과 구릉지가 많고 수원이 풍부하여 예로부터 농사가 잘되는 풍요로운 고장이다.

또한 음성군은 충청북도의 중북부에 자리 잡고 있고, 동쪽으로는 충주시, 서쪽으로는 경기도의 안성시와 진천군, 남쪽으로는 괴산군과 증평군, 북쪽으로는 경기도의 이천시와 접해있으며, 거리로 청주가 43.8km, 충주 25.4km, 대전 87.9km, 서울 109km의 거리에 있다.

음성군은 전형적인 농촌지역으로 대부분이 단독주택에 거주하고 있었으나 1987년 이후 급격한 공업화가 시작되면서 주거의 형태에도 큰 변화가 있어 아파트 및 연립주택이 많이 증가하고, 현재는 읍 및 면 소재지의 신규 주택 대부분을 아파트가 차지하고 있으며, 인구변화는 1965년도 127,007명으로 최고조에 달하였다가 계속 감소하여 1990년에는 74,717명으로 최저인구를 기록하였으나, 1990년을 기준으로 급격한 공업화에 힘입어 지속적으로 인구가 증가, 현재는 도내

군 단위에서는 유일하게 인구가 증가하는 지역으로 2012년 5월 31일 현재 음성에 거주하는 주민은 총 97,417명이다.

한편 2012년 5월 현재 음성군에 거주하고 있는 이주민 현황을 보면, 결혼이민자 679명, 외국인근로자 5,199명, 북한이탈주민 84명이다<sup>36)</sup>.

〈표 4-2〉 음성군 이주민 거주 현황(2011.12)

유형	결혼이민자 (혼인귀화자 포함)	외국인근로자	북한이탈주민
거주자수(명)	679	5,199	84

자료 : 음성군 내부 자료

## 제2절 사례분석

### 1. 자치단체별 이주민 지원정책

#### 가. 화성시

##### 1) 조직

다문화업무와 관련하여 여성가족과에 다문화가족과 관련하여 2명의 공무원이 업무를 수행하고 있다. 주요 업무는 다문화센터 종합계획 수립 및 센터 운영, 다문화가족지원 종합계획 수립, 외국인복지센터운영 지원, 다문화가족지원센터 운영 지원, 외국인주민 현황 조사 및 관리, 세계인의 날 행사 운영 및 외국인관련 각종 행사 지원, 한국어교육, 상담센터 운영, 외국인직업능력개발, 다문화가족 지

36) 충북의 경우 청주시, 충주시, 제천시를 제외한 군지역의 북한이탈주민 현황을 보면 청원 28명, 보은 1명, 옥천 10명, 영동 3명, 증평 27명, 진천 58명, 괴산 7명, 단양 1명, 음성 84명이다(2012. 6. 12, 음성군 내부자료)

원사업, 결혼중개업 관리업무 등이다.

북한이탈주민 관련 업무는 자치행정과에 1명의 시정담당 공무원이 북한이탈주민 관리업무를 수행하고 그 외에 북한이탈주민 출신의 3명의 계약직공무원과 1명의 기간제근로자가 북한이탈주민 관리와 통합민원, 개별주택조사업무를 수행하고 있다.

## 2) 예산

다문화가족 지원업무와 관련한 1년 예산은 2012년의 경우 총 906,650(천원)으로 이 가운데 외국인지원센터 운영비 375,000(천원), 다문화가족지원센터 운영비 455,650(천원) 등이 주요 예산으로 포함되어 있다.

북한이탈주민 관련 예산은 2012년 5,570(천원) 으로 주요 내역은 수료식 기념품 증정, 경기남부하나센터 소식지 발간, 가구 및 생활물품 지원, 북한이탈주민 네트워크 교류사업 등의 정착지원사업 등이다. 북한이탈주민에 대한 지원예산은 다문화사업에 비해 매우 적은 편이다.

## 3) 주요 사업

### (1) 결혼이민자 지원사업

화성시는 결혼이민자 지원을 위해 여성가족과에 2명의 다문화가족 담당공무원이 업무를 수행하고 있다. 주요업무는 외국인지원센터 운영, 다문화가족지원센터 운영, 다문화시책위원회 운영, 결혼중개업소 인허가 및 관리, 외국인주민 현황조사 및 관리, 세계인의 날 행사 운영 및 외국인관련 각종 행사 지원 등이다.

특히 결혼이민자 지원을 위해 다문화가정지원센터를 설치하여 수원대학교 산학협력단에서 위탁 운영하고 있다. 위탁기간은 2010년 1월 1일부터 2012년 12월 31일까지 이며 운영비는 455,650(천원)이다. 다문화가족지원센터의 직원수는 총 10명으로 센터장 1명, 팀장 2명, 직원 7명으로 구성되어 있으며 주요 사업내용은 한국어교육, 다문화가족통합교육, 취업연계지원자조모임, 방문교육사업, 인식개선, 지역사회 홍보 등이다. 다문화가족지원센터의 주요 사업내용은 다음과 같다.

〈표 4-3〉 화성시 다문화가족지원센터 주요 사업내용

프로그램명		시 기	인 원	연계기관
가족통합교육	-2012 봄 향기 가득한 화성문화탐방	4월 (1회)	26(26)	태안로타리클럽
	-생활문화교육	연 중 (9회)	80(79)	발안도서관, 용주사, 원평허브농원, 동부보건지소, 봉담읍사무소, 봉담도서관
	-결혼이민자 운전면허교실	4월 ~ 5월 (6회)	43(15)	화성동부경찰서
	-화창한 다문화가족 법률상담	4월 (1회)	5(5)	대한변호사협회
다문화가족 상담		연 중	375(375)	청소년상담 지원센터, 정신보건센터, 경기화성아동보호 전문기관, 화성오산교육지원청, 화성기정상담소, 알코올상담센터, 가족종합상담센터
맞춤형취업지원 - 사회복지사, 보육교사 양성교육		연 중 (27회)	63(3)	수원과학대학교
언어발달지원사업 - 자녀 언어발달 - 언어 촉진교육		연 중	207(47)	
통번역지원사업 (중국어)		연 중	435(435)	
언어영재교실(중국어)		연 중	483(31)	
다문화가족나눔봉사단 - 자녀 학습지원 멘토링(가정방문)		매월 격주 (토)	110(14)	
지역사회 네트워크 강화		연 중	351(351)	
한국어 방문교육서비스		연 중	1,394(58)	
부모교육 방문교육서비스		연 중	744(34)	

자료 : 화성시 내부자료

## (2) 외국인근로자 지원사업

외국인근로자 지원사업 역시 여성가족과의 2명의 다문화가족 담당공무원이 결혼이민자 업무와 병행하여 업무를 수행하고 있다. 외국인근로자를 위해 특별히 외국인복지센터를 설치하여 위탁운영하고 있다. 위탁단체는 (재)까리따스수녀회유지재단로서 위탁기간은 2012년 3월 1일부터 2015년 2월 28일까지이며 운영비는 375,000(천원)이다. 본 센터의 직원수는 총7명으로 센터장 1명, 팀장 1명,

직원 5명이며 운영기간은 화요일부터 일요일, 운영시간은 오전 9시부터 오후 6시이다.

주요 사업내용은 교육, 상담, 의료보건, 문화사업, 직업능력개발, 다문화인식 개선 사업 등이다. 본 센터에서는 주로 외국인근로자를 위한 사업을 추진하고 있지만 결혼이민자 등 그 밖의 외국인주민을 위한 사업도 일부 병행하여 수행하고 있다.

〈표 4-4〉 화성시 외국인복지센터 사업내용

프로그램명	사업시기	인원 (실인원)	비고
계		6,094 (3,251)	
센터내한국어교육(초급반)	매주 일요일	1,778 (159)	
센터내 한국어교육(중급반)	매주 일요일	480(56)	
센터내 한국어교육 (TOPIK 준비반)	매주 일요일	272(37)	
센터내 한국어교육 (사회통합프로그램운영)	매주 일요일	54(5)	
찾아가는 한국어교육	매주 화.수.목.금.일	826	* 기업체강의 6곳 * 외국인보호소 * 자안리보건소
태권도교육	매주 일요일	217(39)	매주 일요일
컴퓨터 교육	매주 일요일	144(18)	매주 일요일
배드민턴교육	매주 일요일	240(28)	매주 일요일
한국문화체험	상.하반기	113	상반기:롯데월드 하반기:추진예정
절기행사(설날, 추석, 송년)	절기별시행	120	
외국인주민 상담	연 중	131	
외국인근로자 직업능력개발 지원	4월~10월	41	상.하반기
무료진료	매월 1회	273	아주대병원 의료봉사단, 명선의료봉사단
간급지원	연 중	2	브론코기념병원 성빈센트병원
무료 이마용 서비스	격 월	61	명선의료봉사단
무료 점심 서비스	매월 2, 4째주 일요일	70	화성시 여성단체협의회
외국인근로자 상설면접장	매주 목요일	1,272	수원고용센터 수원산업인력공단

자료 : 화성시 내부자료

### (3) 북한이탈주민 지원사업

화성시의 북한이탈주민 관련 업무는 자치행정과의 시정담당 1명이 수행하고 있으며 2012년의 지원 예산은 5,570(천원)이다.

화성시의 자치행정과에서 북한이탈주민을 위해 수행하고 있는 업무내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 북한이탈주민 관련 각종 증명서 발급으로서 북한이탈주민확인서, 교육보호대상자확인서, 학력인정확인서 등이 있다.

〈표 4-5〉 화성시 북한이탈주민 증명발급업무(2011)

종 류	내 용	발급건수
북한이탈주민확인서	교육 시 할인, 임대주택 신청 시	302
교육보호대상자확인서	초·중·고·대학교 무료 교육	60
학력인정증명서	북에서 취득한 학력을 남에서도 동일하게 인정	48

자료 : 화성시 내부자료

둘째, 임대주택 계약 특약 제도 운영이다. 본 제도는 2년간 임대주택 계약해지 가 불가능하며 10가지 사유 증명서 있을 시 가능하다.

셋째, 북한이탈주민 실태조사이다. 본 조사는 1월과 7월의 반기별로 실시하며 생활보호 대상 여부, 취업, 학업 현황 등에 대한 조사이다.

넷째, 찾아가는 상담서비스 지원이다. 취업난을 겪고 있는 북한이탈주민의 고충상담과 취업지원 등 안정적이고 성공적인 조기 정착 지원의 필요에 의해 이들의 특성을 이해하고 소통할 수 있는 북한이탈주민을 계약직공무원으로 특별채용 하여 업무를 수행하고 있다. 이들의 주요 업무는 북한이탈주민 고충상담, 취업 및 직업훈련 지원 등이다. 일반적 성과를 보면 1월 취업지원 2명<sup>37)</sup>, 1주 방문상담 2명, 1일 전화상담 7명이다.

37) 취업지원 현황은 2010년 17명(한민족학교교사, 한일직업전문학교, 현대서비스 센터 등), 2011년 27명(수원이마트, 국립농업과학원, 화성우체국 등)이다.



다섯째, 지역협의체의 구성·운영이다. 지역협의체는 2011년 10월 18일 구성되었으며 지역협의회와 실무협의회로 구분되며 위원장은 화성시 자치행정국장이 맡고 경찰서, 고용센터, 하나센터, 자유총연맹, 북한이탈주민지원재단 등의 직원이 참여한다.

여섯째, 주요 역점사업으로서 북한이탈주민의 공직진출을 확대하고 있다. 화성시는 전국 지방자치단체 중 북한이탈주민 출신 공무원을 최다 채용하고 있다. 현재 4명의 북한이탈주민이 계약직공무원 및 기간제근로자로 근무하면서 북한이탈주민 관리, 통합민원, 개별주택조사 등의 업무를 수행하고 있으며 2012년에 출산대체인력, 북한이탈주민 지원업무를 위해 2명을 추가로 채용할 예정이다.

## 나. 음성군

### 1) 조직

다문화지원 업무는 주민복지실의 다문화사회팀에서 1명의 공무원이 다문화가족지원, 외국인지원관리, 결혼중개업 관리 등의 업무를 수행하고 있다.

북한이탈관련 업무는 행정과에서 1명의 공무원이 담당하고 있으며 타업무와 병행하여 북한이탈주민 지원 관리 업무를 수행하고 있다.

### 2) 예산

2012년 음성군의 다문화가족 지원사업을 보면 다문화가족지원지원센터 운영, 다문화가족자녀 언어발달 지원, 다문화가족자녀 언어영재교실, 결혼이민자 통번역서비스, 다문화한마음축제, 결혼이민자교육용DVD구입 지원, 다문화가족지원센터 승합차 구입 등으로 이와 관련하여 투입된 예산내역은 다음 (<표 4-6>)과 같다.

〈표 4-6〉 음성군 다문화가족지원사업 및 예산내역(2012)

사업명	예산(천원)
다문화가족지원센터 운영	300,750
다문화가족자녀 언어발달 지원	29,464
다문화가족자녀 언어영재교실	16,264
결혼이민자 통번역서비스	13,106
다문화한마음축제	20,000
결혼이민자교육용DVD구입 지원	6,000
다문화가족지원센터 승합차 구입 지원	28,000
계	413,584

자료 : 음성군 내부자료

### 3) 주요 사업

#### (1) 결혼이민자 지원사업

음성군 주민복지실 여성청소년팀에 7명의 인력이 있으며 그 중 1명이 다문화 업무를 수행하고 있다. 결혼이민자를 위한 주요 사업은 다문화가족지원센터 운영, 다문화가족 자녀 언어발달지원사업, 다문화가족자녀 이중언어 지원사업, 결혼이민자 통번역서비스 지원사업이 주를 이루고 있으며 이 외에 결혼중개업체 지도·점검사업 등이 있다.

한편 음성군 역시 다문화가족지원센터를 운영하고 있으며 센터운영을 위한 필수사업인 기본사업과 홍보 등 운영사업이 있고, 선택사업으로 특성화사업이 있다.

〈표 4-7〉 음성군 다문화가족지원센터 주요 사업(2011)

사업별		세부내용	예산액 (천원)
합계			265,011
한국어교육		<ul style="list-style-type: none"> <li>입문, 초급, 중급, 고급, 한국어능력 시험반을 나누어 수준별 학습</li> </ul>	27,400
가족 통합 교육	법률·인권 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내체류 및 생활에대한 법률내용</li> </ul>	-
	결혼·가정의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>결혼과 가족에 대한 이해교육 및 가족간 의사소통 및 가족관계 향상프로그램</li> </ul>	16,400
	한국사회 적응교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보화 교육, 임신 및 출산교육, 한국의 교육제도 교육</li> </ul>	-
	다문화사회의 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>역사·사회·문화적 배경을 통하여 한국생활 차이를 이해</li> </ul>	5,000
다문화가족 취업연계지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>컴퓨터, 천영비누, 요양보호사, 홈패션, 커피바리스타교육, 네일아트교육</li> </ul>	16,200 (법인)
자조모임		<ul style="list-style-type: none"> <li>베트남, 중국, 필리핀, 배우자 자조모임</li> </ul>	-
나눔봉사단 운영		<ul style="list-style-type: none"> <li>지역사회내 정착을 위한 가족봉사단 운영</li> </ul>	2,000 (법인)
지역사회네트워크 강화		<ul style="list-style-type: none"> <li>협업체 발족, 관련기관·단체협약</li> </ul>	4,000 (법인)
다문화 가족상담		<ul style="list-style-type: none"> <li>개인 및 가족상담</li> </ul>	-
육아정보 나눔터		<ul style="list-style-type: none"> <li>영유아 놀이방, 양육에 대한 정보나눔</li> </ul>	6,000 (법인)
다문화 인식개선 및 지역사회 홍보		<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 문화체험 기회제공으로 서로간 이해도 및 감수성 증진활동</li> </ul>	21,400 (법인)
특성 화 사업	방문교육 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>집합교육에 참가가 어려운 다문화 가족을 대상으로 한국어 교육 또는 아동양육지원 관련 맞춤형 서비스 제공</li> </ul>	93,640
	언어발달 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>초등학교 이하 다문화가정의 아동에게 언어발달 지도</li> </ul>	29,420
	언어영재 교실사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>엄마 나라말을 배워 다국어 인재로 양성(일본어)</li> </ul>	16,251
	통번역사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>센터 방문객 및 생활정보 안내(베트남어, 중국어)</li> </ul>	
다문화가족모국 방문사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>다문화가족 모국방문 비용 지원</li> </ul>	19,800
다문화가족도서 구입지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>다문화가정의 사회적 소외감 해소 및 정서적인 안정감 도모</li> </ul>	7,500

자료 : 음성군 내부자료

## (2) 외국인근로자 지원사업

음성군의 외국인근로자에 대한 직접적인 지원업무는 거의 없다고 볼 수 있다. 단 음성군내의 민간단체인 음성이주민종합지원센터에서 결혼이민자에 대한 지원업무와 병행하여 외국인근로자 지원업무를 수행하고 있으며, 충북외국인인권보호상담소에서 이들의 인권, 임금체불 등과 관련한 외국인근로자 사회복지업무를 수행하고 있다. 음성이주민종합지원센터는 주6일(월요일 휴무) 오전 10시부터 오후 6시까지 이용 가능하며 외국인근로자, 결혼이민자 및 가정, 외국인유학생을 위한 한국어교, 기술교육, 자녀교육, 무료급식 및 휴게실 운영 및 문화체험행사 등의 프로그램을 운영하고 있다.

〈표 4-8〉 음성군 이주민종합지원센터의 주요 서비스 내용

구 분	주요 프로그램 및 서비스유형
상담	노동문제, 출입국문제, 국적문제, 인권문제, 여성노동자문제, 외국인근로자정책문제, 생활문제, 산업재해문제
취업지원	이주민을 위한 IT교육, 포토스튜디오 창업교실, 통번역을 위한 기업지원, 운전면허교실, 피부·발맛사지교육,
복지활동	환경미화, 이미용봉사, 무료진료
교육활동	한국어교실 운영
자녀 토요일방과 후 교실	결혼이민자자녀 학습지도 모임
쉼터운영	외국인노동자 쉼터
문화친교활동	지역사회를 위한 외국인근로자들의 자원봉사활동 참여

자료 : 음성군 내부자료

한편 음성경찰서는 이주민지원센터 내에 외국인도움센터를 설치하여 외국인 범죄 피해신고 활성화의 창으로 운영하고 있으며 여기에서는 결혼이민자와 체류 외국인 등의 증가에 따른 언어 소통의 어려움과 상호 문화적 차이에서 발생하는 각종 문제점 등을 해결하는데 적극 대처하고 있다.

### (3) 북한이탈주민 지원사업

음성군은 행정과 행정팀의 1명의 담당공무원이 북한이탈주민 지원업무를 수행하고 있다. 2012년 북한이탈주민 정착지원을 위한 예산은 민간경상보조 10,000(천원)이며 이중 도비가 4,000(천원), 군비가 6,000(천원)이다.

음성군은 농촌지역으로서 북한이탈주민을 위한 지원사업으로 2011년도까지는 주말체험 농장을 운영하였다. 즉, 임대농지에 감자, 배추 등 채소류를 북한이탈주민이 직접 재배하였으며, 사업의 효과로는 농촌체험의 장을 마련하고 여가활동을 지원하였다. 또한 먹거리를 직접 재배함으로써 노동의 기쁨을 제공하고 북한이탈주민과 적십자 봉사원과의 상호교류를 통한 사회 적응력 향상에 기여하였다<sup>38)</sup>.

2012년에는 북한이탈주민 사회적응향상 프로그램을 운영 하고 있다. 주요 사업내용은 문화·역사 현장교육과 북한이탈주민화합 체육대회를 개최하여 문화·역사 현장교육을 통한 문화적 이질감에서 오는 괴리감의 극복과 지역사회의 빠른 적응을 유도하였다. 또한 체육대회를 개최하여 지역주민과 북한이탈주민 양자 간 이해와 협력 및 친밀감을 높이는 계기를 제공하였으며 북한이탈주민의 심리적 불안요인과 소외감 극복의 기회를 마련하였다.

## 2. 문제점

### 가. 제도적 측면

#### 1) 지역특성에 따른 정책추진의 부족이다.

결혼이민자의 경우 도시지역과 농촌지역에 분산되어 거주하고 있다. 그러나 대부분의 사업이 다문화가족지원센터 중심의 위탁사업을 중심으로 추진되고 있고 결혼이민자 담당 부서의 독자적인 사업은 거의 추진되고 있지 않는 것이 현

38) 아쉬운 점은 일부 북한이탈주민들이 봉사원에 의존하여 농장관리를 제대로 하지 않는 사례가 발생하였다.

실이다.

다문화가족지원센터의 주요사업은 기본사업과 기타사업으로 구분되며 전자는 한국어교육, 다문화사회 이해교육, 가족교육 등이며 후자는 통역서비스 자조모임, 자원봉사단 운영, 홍보사업 등 센터의 필요에 의해 운영되는 사업 등이다. 그러나 대부분의 다문화가족지원센터의 사업은 중앙의 여성가족부에서 작성한 기본 프로그램에 따라 운영되고 있는 것이 현실이며 지역의 특성, 결혼이민자의 거주기간, 사례별 맞춤형 교육프로그램 및 서비스제공 프로그램은 충분하지 못하다<sup>39)</sup>.

본 연구의 사례 지역인 화성시 및 음성군에서 추진되고 있는 결혼이민자 지원정책 역시 여성가족부의 다문화가족지원정책 지침에 의한 언어교육, 가족통합교육사업, 취업지원교육, 방문교육사업 등 유사한 정책이 추진되고 있으며 그 외의 사업으로서 자치단체에서 직접 추진하는 사업은 상대적으로 적음을 알 수 있다. 이는 다문화가족지원센터가 있는 대부분 지방자치단체에서도 유사한 현상으로 나타나고 있다.<sup>40)</sup>

외국인근로자는 그들만을 위한 독립적인 지원센터는 운영되고 있지 않으며 결혼이민자에 비해 관심이 매우 부족한 편이다. 그 이유는 이들의 귀국 목적이 한국인으로의 귀화가 아니고 경제적인 목적을 위해 일정동안 거주하고 돌아가기 때문이다. 국가 및 지방자치단체는 외국인근로자에 대한 지원정책보다는 범죄발생을 우려한 규제정책에 더 많은 관심을 가지고 있다.

북한이탈주민 역시 통일부 중심으로 정책이 추진되고 있으며 하나원 퇴소 후

#### 39) <다문화가족지원센터의 주요 사업내용>

구분	사업내용
기본사업	한국어교육, 다문화사회이해교육, 가족교육, 상담, 취·창업 지원사업 등 센터에서 수행하여야 할 필수사업
기타사업	통번역서비스 자조모임, 자원봉사단(멘토링 등) 운영, 다문화 인식개선사업, 홍보사업 등 기본사업 외에 지역사회 특성 및 수요를 감안하여 실시하거나, 센터의 필요에 의해 실시하는 사업

40) 다문화가족지원센터가 없는 자치단체는 시민사회단체나 종교단체가 이를 대신하고 있으며 자치단체에서 별도로 민간단체에게 민간위탁시켜 결혼이민자를 돕고 있다.

해당지역의 하나센터, 거주지보호담당관, 취업보호담당관과 지방자치단체의 관련부서 공무원이 연계하여 북한이탈주민을 위한 지원사업을 하고 있으나 담당공무원의 전문성 등 아직은 각 지방자치단체의 지역특성을 고려한 정책을 추진할 만한 단계는 아니다. 특히 북한이탈주민 보호·정착지원에 관한 사무가 국가위임사무로서, 조례제정 불가 등의 한계가 있어 지역특색에 맞는 정책시행이 곤란하다.

## 2) 맞춤형 지원사업의 부족이다.

결혼이민자·외국인근로자·북한이탈주민의 이주민들은 한국에 입국한 기간이 각기 다르다. 입국 한 지 1년이 안된 사람이 있고 10여년 된 사람도 있다. 따라서 입국시기에 따라 이들이 필요한 지원사업 및 행정서비스가 다를 수 밖에 없다. 그러나 우리나라 지방자치단체의 이주민 지원정책 및 시민사회단체의 지원 프로그램은 한글교육 중심의 입국 초기 프로그램 중심으로 구성되어 있고 정착안정시기인 4.5년 후의 교육훈련 프로그램, 행정서비스에 대해서는 무관심한 경우가 많다. 결혼이민자의 경우 입국초기에는 한글교육 및 한국어해 프로그램이 중요하지만 4.5년 후에는 자녀교육문제, 취업문제가 중요하다. 외국인근로자 역시 입국초기에는 한국어교육 프로그램이 중요하지만 후반기에는 그들의 모국에 귀국 후에 자생할 수 있는 기술교육 등이 필요하다. 북한이탈주민 역시 입국초기에는 남한사회 이해 및 자본주의 사회이해 교육 등이 필요하지만 정착안정기에는 취업 및 기술교육이 필요하다. 따라서 이주민 유형별로 정착시기별 및 사례별 등 맞춤형 지원정책과 교육프로그램 제공이 필요하다.

## 3) 다문화지원부서의 명칭 혼란으로 인한 행정의 비효율성이다.

행정안전부의 자치행정과내에 다문화사회지원팀이 구성되어 있어 북한이탈주민, 외국인근로자, 북한이탈주민업무를 세 명의 사무관이 담당하고 있다. 즉 각기 성격이 다른 세 유형의 이주민을 우리나라의 다문화사회의 주요 구성원으로 인식하여 하나의 팀을 만들어 업무를 수행하고 있다.

그러나 지방자치단체는 세 유형별이 각각 다른 부서에 분리되어 설치되어 있는 경우가 대부분이며 지원부서의 명칭도 자치단체에 따라 각기 차이가 있어 중앙부처의 관련공무원은 물론 다른 자치단체 공무원도 행정의 불편함과 혼란을 야기할 수 있다. 예를 들어 본 연구의 사례지역인 화성시의 경우 결혼이민자 및 외국인근로자에 대한 업무는 여성가족과의 다문화가족담당이 수행하고 있으나 음성군은 주민복지과의 다문화사회팀이 담당하고 있다. 북한이탈주민에 관한 업무는 화성시는 자치행정과에서, 음성군은 행정과에서 담당하고 있다.

이외 다른 자치단체의 예를 보면 인천시의 강화군은 주민생활지원실의 여성보육팀에서, 부산시 서구는 가족행복과에서 결혼이민자에 대한 업무를 수행하고 있으며<sup>41)</sup>, 외국인근로자에 대한 지원업무는 울산시의 경우 동구에서는 사회복지과에서, 울주군에서는 총무과에서 담당하고 있다.

#### 4) 외국인근로자 및 북한이탈주민에 대한 상대적인 소극적인 지원이다.

본 연구의 사례지역인 화성시와 음성군의 2012년 이주민 지원예산을 보면 화성시의 경우 다문화가족지원센터 운영지원비 455,650(천원), 외국인지원센터 운영지원비 375,000(천원)인 반면 북한이탈주민 관련 예산은 5,570(천원)에 불과하다. 음성군의 경우 다문화가족지원센터 지원운영비 300,750(천원), 북한이탈주민 지원예산 10,000(천원)인 반면 외국인근로자 지원예산은 전혀 책정되어 있지 않다.

41) 예를 들어, 부산시의 경우를 보더라도 같은 광역시임에도 불구하고 16개 자치구의 다문화지원부서의 명칭이 다음과 같은 차이가 있다.

〈부산광역시 다문화업무 담당부서〉

자치구	담당부서	자치구	담당부서
중구	여성가족과	해운대구	행복나눔과
서구	가족행복과	사하구	복지사업과
동구	주민복지과	금정구	복지지원과
영도구	복지사업과	강서구	주민생활지원과
부산진구	복지사업과	연제구	가정복지과
동래구	복지과	수영구	복지서비스과
남구	주민복지과	사상구	복지서비스과
북구	주민복지과	기장군	복지지원실



결혼이민자 및 북한이탈주민에 비해 외국인근로자의 수가 많아 거주하고 있음에도 불구하고 상대적으로 이들에 대한 지원정책이 빈약한 것을 알 수 있다. 그 이유는 결혼이민자 및 북한이탈주민이 한국인 또는 한국인이 되기 위해 우리나라에 온 것에 비해 외국인근로자는 돈을 벌기 위해 왔으며 일정 기간이 지나면 다시 본국으로 가야 할 사람으로 인식되고 있으며 한편 이들이 대부분 중국이나 동남아시아에 온 근로자들이기 때문에 우리 보다 못한 나라에서 온 사람이라는 편견이 있기 때문이다.

한편 북한이탈주민업무는 국가사무로 인해 지방비의 예산확보가 어려워 지방자치단체의 북한이탈주민의 지원 사업에 소극적이다. 또한 예산이 부족하여 지방자치단체에서의 관련 예산지출도 주로 북한이탈주민 지원행사에 치우치는 경향이 있다.

##### 5) 한글 교육 시간이 너무 짧다.

이주민센터에서 결혼이민자 및 외국인근로자에게 제공하는 한국어 교육시간이 너무 짧다. 특히 결혼이민자들에게 있어 한국어 문제는 가장 절실한 문제로서, 자녀는 대부분 엄마를 통해 모든 것을 배우며 한국어가 서툰 엄마 밑에서 자란 아이는 말이 늦고 학교에 들어가도 어려움을 겪고 있다. 현재 국가와 지방자치단체의 예산으로 전국 201곳에 ‘다문화가족지원센터’가 운영되고 있으며 방문교사제도가 있어 결혼이민자에 대한 한글교육을 하고 있다. 그러나 한국어 방문수업기간은 5개월로, 일주일에 2회, 1회에 2시간의 시간으로, 2월부터 6월까지 그리고 8월부터 12월까지 진행되며 단 1회밖에 기회가 주어지지 않고 있다. 결국 80시간의 한국어 수업으로 결혼이민자들은 한국인의 엄마와 아내로 살 수 밖에 없는데 이와 같은 짧은 시간으로 한 나라의 언어를 습득하는 것은 거의 불가능하다.

## 나. 운영적 측면

### 1) 민간위탁 또는 지도감독 중심의 이주민 지원정책이다.

지방자치단체의 이주민지원정책은 독자적인 고유업무의 수행보다는 지역내 NGO 또는 종교단체에 보조금을 지원하거나 위탁하여 이주민을 지원하고 있다. 예를 들어 화성시의 경우, 외국인근로자는 ‘외국인복지센터’를 통해 정책을 지원·운영하고 있으며, 결혼이민자는 ‘다문화가족지원센터’를 통해 지원·운영하고 있다. 음성군의 경우도 결혼이민자에 대한 정책은 ‘결혼이민자가족지원센터’에서, 외국인근로자에 대한 정책은 ‘이주민종합지원센터’를 통해 운영되고 있다.

화성시의 다문화가족지원센터는 수원시내에 있는 대학교의 산학협력단, 외국인 지원센터는 수녀회, 음성군의 이주민종합지원센터는 교회에서 운영하고 있다. 한편 경기도 군포시의 경우, 지역내 다문화관련 민간NGO인 ‘아시아의 창’에 보조금을 지원하고 이 단체를 통해 이주민을 지원·운영하고 있다. 이는 지방자치단체 차원에서 직접 이주민정책을 추진하기에는 인력 및 운영에 한계가 있기 때문이다.

### 2) 비전문기관에 민간위탁하는 경향이 있다.

다문화가족지원센터는 중앙정부 및 지방자치단체의 공동 예산지원으로 운영되고 있으며 일반적으로 지방자치단체가 민간위탁하여 운영하고 있다. 대체적으로 결혼이민자관련 사회단체나 종교기관에 위탁하여 운영하고 있으나 일부 지방자치단체의 경우, 지역에서 꾸준히 전문성을 쌓아온 단체 대신 결혼이민자와는 전혀 관계가 없는 지역사회에 정치적 영향력이 큰 시민단체나 종교단체, 퇴직공무원이 대표로 있는 기관에 민간위탁함으로써 제대로 된 지원을 하지 못하는 경우가 있다.

### 3) 일부 자치단체의 관심 부족 및 담당공무원의 전문성 부족이다.

결혼이민자 지원 담당공무원의 경우 인사이동이 자주 단행되어 업무의 연속성이 없고 전문성이 부족한 경우가 있다. 또한 담당공무원의 외국어실력이 부족함은 물론 결혼이민자 지원부서가 까다롭고 어려운 문제가 많은 부서로 인식되어 업무를 회피하려는 경향이 있으며, 이로 인해 현재 결혼이민자 지원업무를 수행하고 있더라도 다른 부서로 전보하려는 경향이 있다.

북한이탈주민의 경우 지방자치단체에 정착한 후에는 거주지역인 지방자치단체에서 관리가 필요하나 일부 지방자치단체의 입장에서 볼 때, 북한이탈주민에 대해 국비 지원이 없고 업무를 수행할 경우 여러 가지 어려운 일이 발생하여 외면하거나 관심이 없으며 전문성이 부족한 경우가 있다. 사례지역인 음성의 경우, 지역내 적십자사와 협약을 맺어 이 기관을 통한 행사지원이나 북한이탈주민에 대한 개별적 지원에 머물고 있는 실정이다.

실질적으로 수도권 중심의 자치단체의 경우만 북한이탈주민이 거주하는 경우가 많고 전체 주민수의 극소수인 이들을 위해 담당부서를 조직하거나 전담인력을 배치한 것이 무리가 따르므로 자치단체의 상황에 따라 조직과 인력을 두는 것이 바람직하다.

### 4) 이주민에 대한 온정주의정책으로 인한 문제 발생이다.

이주민 특히 북한이탈주민에 대한 온정주의 정책이 이들에게 의타심과 자립심을 고취시키고 있다. 예를 들어, 음성군에서는 2011년도에 정착지원 사업으로 주말체험 농장을 운영하였으며 여기서는 임대농지에 감자, 배추 등 채소류를 북한이탈주민이 직접 재배하도록 하였다. 이와 같은 농촌체험을 통해 여가활동을 지원하고 먹거리를 직접 재배함으로써 노동의 기쁨을 맛보도록 하였다. 또한 북한이탈주민과 적십자 봉사원과의 상호교류를 통해 이들의 사회 적응력 향상에 기여하였으나 일부 북한이탈주민들이 봉사원에 지나치게 의존하여 농장관리를 제대로 하지 않는 등 문제가 발생하였다.

## 5) 이주민지원센터의 접근성 부족이다

지방자치단체에는 이주민으로서 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민이 거주하고 있으며 각 유형의 이주민을 위한 센터가 운영되고 있다. 즉, 결혼이민자를 위해서는 다문화가족지원센터, 외국인근로자를 위해서는 외국인근로자센터, 북한이탈주민을 위해서는 하나센터가 운영되고 있다. 예를 들어 화성시의 다문화가족지원센터는 병점동에, 외국인근로자를 위한 외국인복지센터는 화성시 향남읍 발안공단에 위치하고 있다. 북한이탈주민을 위한 경기 남부하나센터는 평택에 위치하고 있다. 음성군의 경우도 다문화가족센터는 음성읍과 금왕읍에, 외국인근로자를 위한 이주민종합지원센터는 감곡면에 위치하고 있다. 이와 같이 이주민을 위한 지원센터가 1개의 자치단체에 1-2개 존재하고 있고, 위치도 시청사 또는 군청사 소재지 등에 위치하고 있다. 따라서 이곳에서 멀리 떨어진 면소재지에 살고 있는 이주민들은 이동거리가 멀어 교통편, 시간상의 애로사항이 있어 각 센터에서 제공하고 있는 교육프로그램이나 서비스를 제공받을 수가 없다.

## 제3절 사례지역의 이주민정책 만족도 분석

### 1. 개요

사례지역인 화성시와 음성군에 거주하고 있는 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민을 대상으로 현재 각 자치단체에서 추진하고 있는 이민자정책에 대한 의견을 수렴하였다.

조사기간은 2012년 7월 25일부터 8월 10일까지이며, 조사방법은 조사표를 작성하여 화성시와 음성군에 있는 다문화가족지원센터와 외국인복지센터, 이주민종합지원센터, 북한이탈주민거주지 및 적십자사를 방문하여 담당자의 협조 하에 실시하였다.

주요 내용은 현재의 추진 중인 각각의 정책이 지역정착에의 도움 정도, 지역

주민과의 교류의 장에 기여 정도, 한국사회(한국문화)에 대한 이해 증진에의 기여 정도, 지역주민의 다문화사회 이해 증진에의 기여 정도, 지역주민의 이주민에 대한 편견 해소에의 기여 정도, 지역주민과의 관계개선에 어느 정도 도움을 미쳤는지에 대한 의식상태를 살펴보았다.

조사대상 모집단은 화성시와 음성군에 거주하고 있는 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민이다. 결혼이민자는 81개 표본, 외국인근로자는 60개 표본, 북한이탈주민은 75개의 유효 표본수를 대상으로 분석하였다.

## 2. 분석

### 가. 지역사회 정착의 도움정도

#### 1) 결혼이민자

화성시와 음성군이 결혼이민자에게 제공하는 정책이나 프로그램이 지역사회 정착에의 도움정도를 묻는 질문에 대해 ‘대체로 그렇다’에 응답한 수가 전체 응답자 81명의 45.68%에 해당하는 37명이 답하고 있다. 두 번째는 ‘매우 그렇다’에 응답한 하였으며 총응답자의 22.22%인 18명이 답하고 있다. 반면 부정적인 답변인 ‘전혀 그렇지 않다’(0.0%), ‘별로 그렇지 않다’에 응답한 수는 9명(11.11%) 밖에 되지 않는다.

따라서 대부분의 결혼이민자는 지방자치단체 단위의 지역에서 제공하는 결혼이민자정책과 프로그램이 지역정착에 많은 도움을 주고 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다

#### 2) 외국인근로자

지방자치단체 및 지역의 외국인근로자 지원정책이 이들의 지역사회 정착에 어느 정도 도움을 주고 있는냐는 질문에 대해 전체 응답자 60명 중 21명(35.0%)가

‘보통이다’라고 답하고 있으며, 17명(28.33%)이 ‘대체로 그렇다’, 13명(21.67%)이 ‘매우 그렇다’에 답하고 있다. 반면, ‘전혀 그렇지 않다’(3명, 5.0%), ‘별로 그렇지 않다’(6명, 10.0%) 등 부정적인 응답자도 전체 응답자의 15.0%로 나타나고 있다.

전반적으로 외국인근로자는 지방자치단체의 외국인근로자 지원정책이 지역사회 정착에 도움이 되고 있다고 생각하고 있다.

### 3) 북한이탈주민

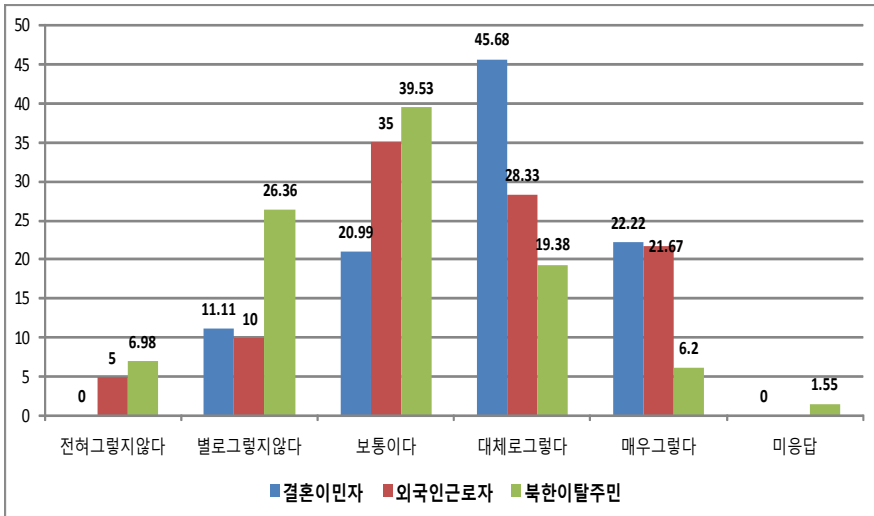
지방자치단체의 북한이탈주민 지원정책이 지역정착에의 도움 정도를 묻는 질문에 전체 응답자 75명의 39.53%인 29명이 ‘보통이다’라고 답하고 있다. 전체적으로 부정적 답변(전혀 그렇지 않다: 5명, 6.98%, 별로 그렇지 않다:20명, 26.36%)의 비율이 긍정적 답변(대체로 그렇다:15명, 19.38%, 매우 그렇다:5명, 6.20%)에 비하여 많다.

따라서 북한이탈주민의 경우, 지방자치단체의 북한이탈주민 지원정책이 그들의 정착에 도움이 되지 않고 있다고 생각하는 사람이 도움이 되고 있다고 생각하는 사람에 비해 많음을 볼 때, 지방자치단체의 북한이탈주민 지원정책에 대한 관심과 개선이 필요함을 알 수 있다

〈표 4-9〉 지역사회 정착의 도움 정도

구 분	결혼이민자		외국인근로자		북한이탈주민	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
전혀그렇지않다	0	0.00	3	5.00	5	6.98
별로그렇지않다	9	11.11	6	10.00	20	26.36
보통이다	17	20.99	21	35.00	29	39.53
대체로그렇다	37	45.68	17	28.33	15	19.38
매우그렇다	18	22.22	13	21.67	5	6.20
미응답	-	-			1	1.55
계	81	100.00	60	100.00	75	100.00

〈그림 4-1〉 지역사회 정착의 도움 정도(비율 : %)



## 나. 지역주민들과의 교류 기여

### 1) 결혼이민자

현재 지방자치단체에서 제공하고 있는 결혼이민자에 대한 정책과 프로그램이 지역주민들과의 교류에 어느 정도 도움을 주었느냐는 질문에 대해 ‘보통이다’(35.8%)에 가장 많은 수가 응답하고 있고, 이어서 ‘대체로 그렇다’(32.1%), ‘매우 그렇다’(12.35%)라고 응답하고 있어 결혼이민자들은 대부분은 지역에서 제공하는 정책과 프로그램이 이웃 지역주민과의 교류기회에 일정 부분 도움을 주고 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다. 반면 ‘별로 그렇지 않다’(19.75%)라고 답하고 있어 부정적인 시각을 가지고 있는 결혼이민자도 있음을 알 수 있다. 대체적으로 많은 결혼이민자들이 지방자치단체의 정책을 통해 지역주민과의 교류에 도움을 주고 있다고 평가하고 있다.

## 2) 외국인근로자

외국인근로자에 대한 지방자치단체의 정책이 지역주민과의 교류에 기여를 하였느냐는 질문에 대해 전체 응답자의 53.34%가 긍정적인 답변을 하고 있으며(대체로 그렇다 31.67%, 매우 그렇다 21.67%), 부정적인 응답자(전혀 그렇지 않다 5.0%, 별로 그렇지 않다 16.67%)도 21.67%이다.

전반적으로 외국인근로자는 지역정책이 지역주민과의 교류에 긍정적인 영향을 미친다고 생각하고 있다.

## 3) 북한이탈주민

지방자치단체의 북한이탈주민 지원정책이 그들과 지역주민들과의 교류의 기회를 제공하고 있느냐는 질문에 대해 응답자의 34.88%인 26명이 '보통이다'라고 답하고 있다.

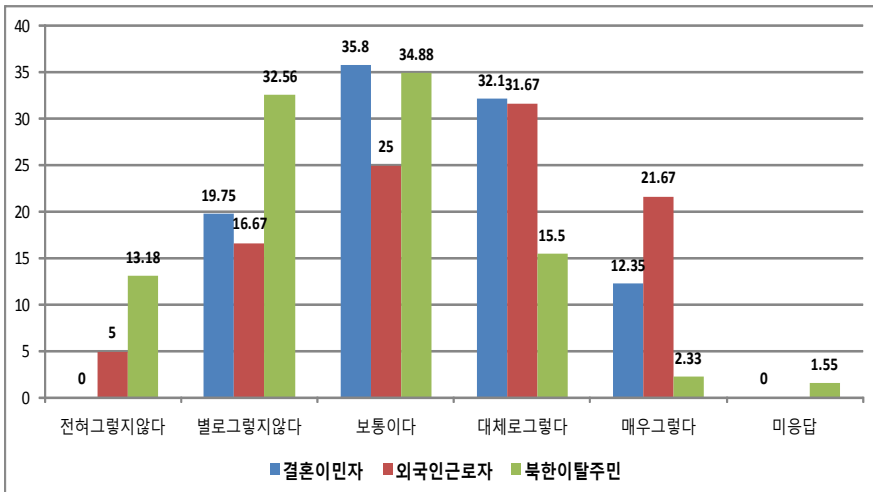
긍정적인 답변인 '대체로 그렇다'와 '매우 그렇다'의 응답자가 17.83%인 13명인데 반해 부정적 답변인 '전혀 그렇지 않다'와 '별로 그렇지 않다'의 응답자가 45.74%인 34명이다. 상대적으로 긍정적인 답변자수에 비해 약 3배에 가까운 수가 부정적으로 답하고 있음을 볼 때 지방자치단체의 북한이탈주민 정책이 지역주민과의 교류에 거의 도움을 주지 못하고 있음을 알 수 있다. 이는 또한 북한이탈주민이 남한사람들과의 교류가 거의 없음을 의미하며 결혼이민자 및 외국인근로자에 비해 상대적으로 남한사람과의 교류가 부족함을 시사하고 있다



〈표 4-10〉 지역주민들과의 교류 기여

구 분	결혼이민자		외국인근로자		북한이탈주민	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
전혀그렇지않다	0	0.00	3	5.00	10	13.18
별로그렇지않다	16	19.75	10	16.67	24	32.56
보통이다	29	35.80	15	25.00	26	34.88
대체로그렇다	26	32.10	19	31.67	12	15.50
매우그렇다	10	12.35	13	21.67	2	2.33
미응답	-	-			1	1.55
계			60	100.00	75	100.00

〈그림 4-2〉 지역주민들과의 교류 기여(비율 : %)



## 다. 한국사회(한국문화)에 대한 이해 증진 정도

### 1) 결혼이민자

지역에서 제공하고 있는 정책과 프로그램이 한국사회 또는 한국문화의 이해에 도움을 주느냐는 질문에 대해 ‘대체로 그렇다’(46.91%), ‘매우 그렇다’(21.0%)에

응답하고 있어 대부분의 결혼이민자가 지역에서 시행하는 정책과 프로그램이 한국사회 이해에 도움을 주고 있다고 생각하고 있다. 이외에 ‘보통이다’(27.16%), ‘별로 그렇지 않다’(4.94%) 에 답하고 있다.

따라서 많은 결혼이민자들이 지방자치단체의 결혼이민자정책이 그들이 한국사회를 이해하는데 많은 기여를 하고 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 외국인근로자

외국인근로자에 대한 지역정책이 외국인근로자의 한국사회 이해에 도움이 되는냐는 질문에 대해 응답자의 50% 이상이 긍정적으로 답하고 있다(대체로 그렇다 26.67%, 매우 그렇다 33.33%). 반면 응답자의 약 16% 정도는 부정적인 답변을 하고 있다.

따라서 대부분의 외국인근로자는 지역의 외국인근로자 지원정책이 그들의 한국사회 이해에 기여한다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

## 3) 북한이탈주민

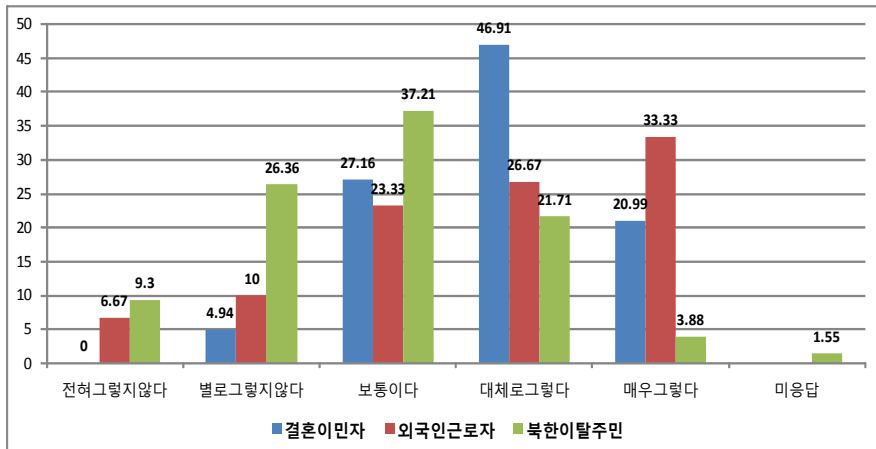
지방자치단체의 북한이탈주민정책의 한국사회 이해의 기여 정도를 묻는 질문에 대해 전체 응답자의 37.21%인 28명이 ‘보통이다’라고 응답하고 있다. 긍정적인 답변인 ‘대체로 그렇다’와 ‘매우 그렇다’의 응답자가 25.59%인 19명인데 반해 부정적 답변인 ‘전혀 그렇지 않다’와 ‘별로 그렇지 않다’의 응답자가 35.66%인 27명이다.

부정적인 답변자수가 긍정적인 답변자수에 비해 상대적으로 많음을 볼 때 지방자치단체의 북한이탈주민정책이 북한이탈주민의 한국사회 이해에 별로 기여를 못하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-11〉 한국사회(한국문화)에 대한 이해 증진

구 분	결혼이민자		외국인근로자		북한이탈주민	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
전혀그렇지않다	0	0.00	4	6.67	7	9.30
별로그렇지않다	4	4.94	6	10.00	20	26.36
보통이다	22	27.16	14	23.33	28	37.21
대체로그렇다	38	46.91	16	26.67	16	21.71
매우그렇다	17	20.99	20	33.33	3	3.88
미응답					1	1.55
계	81	100.00	60	100.00	75	100.00

〈그림 4-3〉 한국사회(한국문화)에 대한 이해 증진(비율 : %)



## 라. 지역주민의 다문화사회에 대한 이해 기여<sup>42)</sup>

### 1) 결혼이민자

결혼이민자에 대한 지역정책과 프로그램이 지역주민에게 다문화사회에 대한 이해에 어느 정도 기여하느냐는 질문에 대해 ‘보통이다’(40.74%), ‘대체로 그렇

42) 북한이탈주민은 우리와 같은 민족으로서 그들을 결혼이민자, 외국인근로자와 같은 다문화사회의 범주로 포함시키는 것을 대해 거부감을 가지고 있다. 따라서 이를 고려하여 북한이탈주민은 이 질문을 생략하였다.

다’(30.86%), ‘매우 그렇다’(14.81%) 라고 응답하고 있어 ‘별로 그렇지 않다’(13.58%)에 비해 상대적으로 많은 결혼이민자가 지방자치단체의 지역정책이 지역주민들의 다문화사회 이해에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 외국인근로자

지방자치단체의 외국인근로자 지원정책이 지역주민들에게 다문화사회의 이해에 도움을 주느냐는 질문에 대해 전체 응답자 60명의 약 52%가 긍정적으로 답하고 있다. 반면 응답자의 약 25.0%인 15명은 부정적으로 답하고 있다.

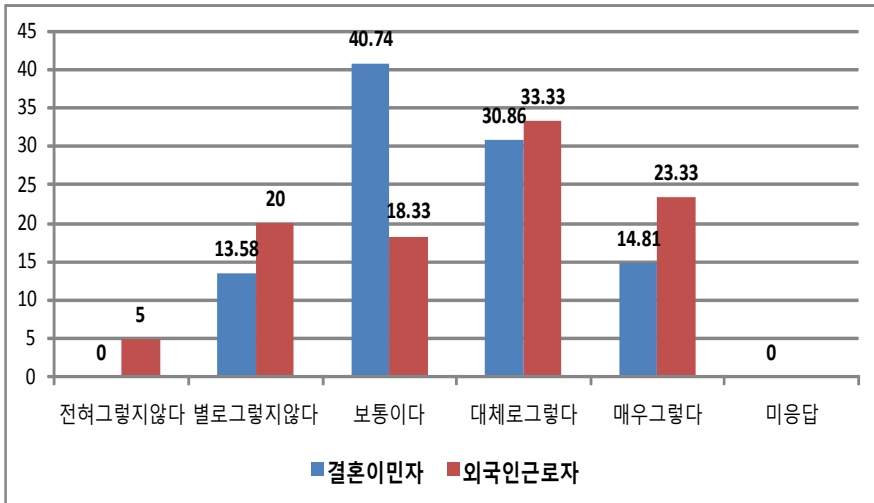
이와 같은 결과를 볼 때, 외국인근로자의 대부분은 그들에 대한 지방자치단체의 정책이 지역주민의 다문화사회에 대한 이해도를 높이고 있지만 일부는 이해도 증진에 별로 도움이 되고 있지 못하다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

## 3) 북한이탈주민

〈표 4-12〉 지역주민(한국인)의 다문화사회(다문화)에 대한 이해 기여

	결혼이민자		외국인근로자	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
전혀그렇지않다	0	0.00	3	5.00
별로그렇지않다	11	13.58	12	20.00
보통이다	33	40.74	11	18.33
대체로그렇다	25	30.86	20	33.33
매우그렇다	12	14.81	14	23.33
미응답	-	-		
계	81	100.00	60	100.00

〈그림 4-4〉 지역주민(한국인)의 다문화사회(다문화)에 대한 이해 기여(비율 : %)



## 마. 지역주민(한국인)의 편견 해소

### 1) 결혼이민자

지역에서의 결혼이민자 지원정책이 지역주민의 결혼이민자에 대한 편견을 해소시키는데 어느 정도 도움이 되었느냐는 질문에 대해 ‘보통이다’(41.98%)에 응답한 수가 가장 많고, 이어서 ‘대체로 그렇다’(24.69%), ‘매우 그렇다’(12.35%) 등 긍정적인 응답자 수가 약 37.0%이다.

반면, ‘전혀 그렇지 않다’(1.23%), ‘별로 그렇지 않다’(19.75%) 등 부정적인 응답자수도 약 20%에 달하고 있다. 따라서 결혼이민자들은 지역의 결혼이민자정책이 지역주민의 결혼이민자에 대한 편견을 해소하는 데 어느 정도 도움을 주고 있다고 생각하지만 부정적인 견해도 일정 부문 존재하고 있음을 볼 때 편견에 대한 불편함이 존재하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 외국인근로자

현재 추진 중인 지방자치단체의 외국인 지원정책이 지역주민의 외국인근로자에 대한 편견 해소에 기여하느냐는 질문에 대해 긍정적이 답변이 전체 응답자의 약 35.0%, 부정적인 답변이 약 30.0% 이다. 따라서 외국인근로자 중 일부 적지 않은 수가 지역에서의 외국인근로자정책이 이들에 대한 편견 해소에 도움이 되지 못한다고 생각하고 있으며 이는 이들이 지역사회에서 많은 편견의 경험이 있다는 것을 시사하고 있다. 상대적으로 결혼이민자에 비해 부정적인 답변이 많은 것은 외국인근로자가 상대적으로 편견으로 많은 어려움을 겪고 있음을 말해주고 있다.

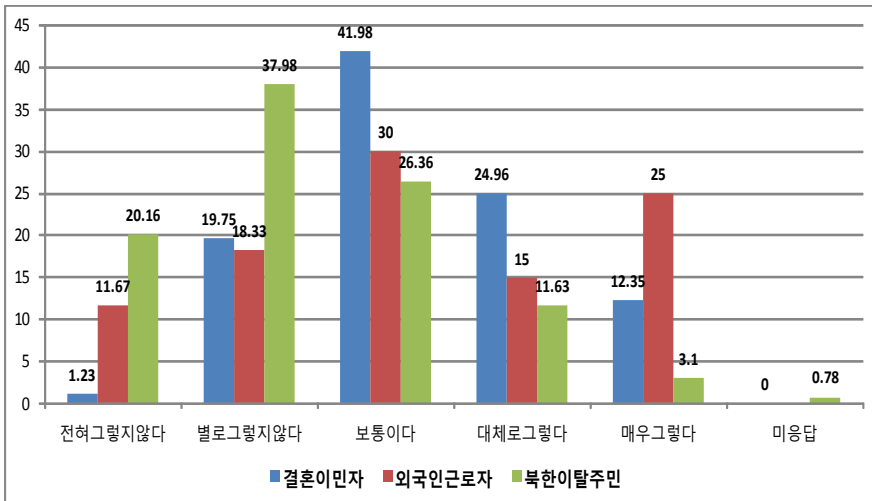
## 3) 북한이탈주민

지방자치단체의 북한이탈주민정책이 북한이탈주민에 대한 남한사람들의 편견 해소에 도움이 되고 있느냐는 질문에 대해 전체 응답자 75명의 58.14%인 33명이 부정적으로 답하고 있다(전혀 그렇지 않다 : 15명, 별로 그렇지 않다 : 28명). 반면 11명이 긍정적으로 답하고 있다(대체로 그렇다 : 9명, 매우 그렇다 : 2명). 이와 같은 결과를 볼 때 지방자치단체의 북한이탈주민정책이 남한사람의 편견 해소에 거의 도움을 주지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한 이와 같은 현상은 북한이탈주민들이 남한사람들로 부터의 많은 차별과 편견의 경험을 겪고 있음을 말해주고 있다. 물론 결혼이민자 및 외국인근로자에 비해 강하게 느끼고 있는 것은 그들은 외국인인데 비해 북한이탈주민은 같은 민족이라는 의식이 있기 때문에 상대적인 박탈감이 더 크게 작용하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-13〉 지역주민(한국사람)의 편견 해소

	결혼이민자		외국인근로자		북한이탈주민	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
전혀그렇지않다	1	1.23	7	11.67	15	20.16
별로그렇지않다	16	19.75	11	18.33	28	37.98
보통이다	34	41.98	18	30.00	20	26.36
대체로그렇다	20	24.96	9	15.00	9	11.63
매우그렇다	10	12.35	15	25.00	2	3.10
미응답	-	-			1	0.78
계	81	100.00	60	100.00	75	100.00

〈그림 4-5〉 지역주민(한국사람)의 편견 해소(비율 : %)



## 바. 지역주민과의 관계 개선

### 1) 결혼이민자

결혼이민자에 대한 지역정책이 지역주민과의 관계 개선에 어느 정도 기여를 했느냐는 질문에 대해 ‘대체로 그렇다’(34.57%), ‘매우 그렇다’(13.58%) 등 긍정

적인 응답이 48.15%이고, ‘보통이다’에 답한 응답자가 38.27%, ‘전혀 그렇지 않다’(2.47%), ‘별로 그렇지 않다’(11.11%) 등 부정적인 응답자가 13.58%이다.

따라서 대부분의 결혼이민자들은 지방자치단체의 정책이 그들과 지역주민과의 관계 개선에 기여하고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 외국인근로자

지방자치단체의 외국인근로자 정책이 지역주민과의 관계개선에 도움이 정도를 묻는 질문에 대해 긍정적인 답변(대체로 그렇다 18.33%, 매우 그렇다 31.67%)로 전체 응답자 60명의 약 50.0%가 긍정적인 반면, 응답자의 25.0%가 부정적인 답변을 하고 있다(전혀 그렇지 않다 8.33%, 별로 그렇지 않다 16.67%).

따라서 상대적으로 많은 외국인근로자가 지방자치단체의 외국인근로자정책이 지역주민과의 관계 개선에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

## 3) 북한이탈주민

지방자치단체의 북한이탈주민정책이 지역주민과의 관계 개선에 도움을 주고 있느냐는 질문에 대해, 총응답의 54.26%인 40명이 부정적으로 답하고 있다(전혀 그렇지않다 15명, 별로 그렇지않다 28명). 반면 응답자의 15.51%인 12명이 긍정적으로 답하고 있다(대체로 그렇다 10명, 매우 그렇다 2명). 한편 ‘보통이다’는 29.46%인 232명이 답하고 있다.

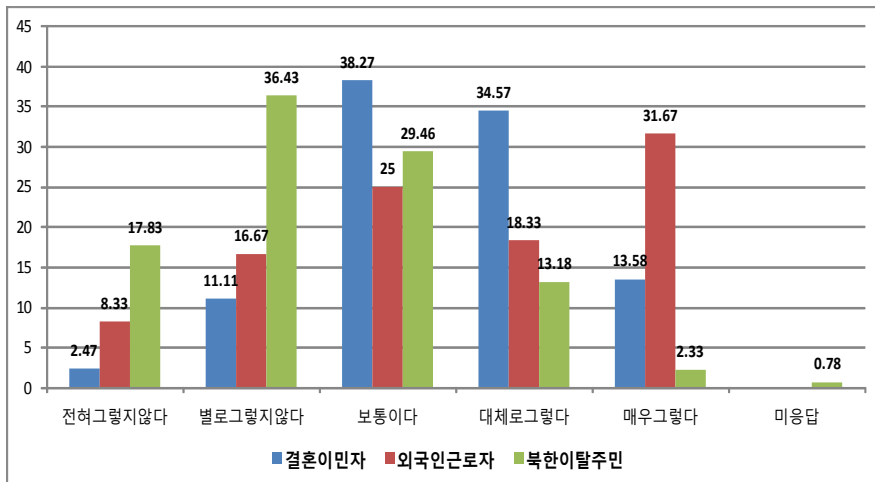
이와 같은 결과로 볼 때, 지방자치단체의 북한이탈주민정책은 북한이탈주민과 지역주민과의 관계 개선에 거의 기여를 하고 있지 못함을 알 수 있다. 따라서 지방자치단체는 북한이탈주민정책을 추진하면서 지역주민과의 관계 개선에 도움이 될 수 있는 정책을 개발하도록 하며, 북한이탈주민의 입장에서 그들의 상치를 치유할 수 있는 정책이 필요하다.



〈표 4-14〉 지역주민과의 관계개선

	결혼이민자		외국인근로자		북한이탈주민	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
전혀그렇지않다	2	2.47	5	8.33	13	17.83
별로그렇지않다	9	11.11	10	16.67	27	36.43
보통이다	31	38.27	15	25.00	22	29.46
대체로그렇다	28	34.57	11	18.33	10	13.18
매우그렇다	11	13.58	19	31.67	2	2.33
미응답					1	0.78
계	81	100.0	60	100.00	75	100.00

〈그림 4-6〉 지역주민과의 관계개선(비율 : %)



### 3. 시사점

가. 지방자치단체의 이민자정책에 대해 긍정적이지만 이민자 유형 간 차이가 있다.

앞에서 6개 항목을 중심으로 지방자치단체의 이주민정책에 대해 각각 의식분

석을 하였다. 북한이탈주민을 제외하고 상대적으로 결혼이민자와 외국인근로자는 이주민정책에 대해 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 지방자치단체의 이민자 지원정책에 대한 만족도는 결혼이민자가 가장 높고 이어서 외국인근로자이며 마지막으로 북한이탈주민 순이다. 그러나 지방자치단체의 이민자 지원정책이 지역주민들의 이민자들의 편견을 해소하는데 기여했느냐에 대한 반응 역시 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 간에 약간 차이가 있지만 편견에 대한 동병상련의 공감대를 형성하고 있음을 시사하고 있다.

#### 나. 상대적으로 북한이탈주민이 지방자치단체의 정책에 대해 상대적인 불만이 크다

북한이탈주민의 경우 5개 항목 질문 문항 모두 부정적인 답변이 긍정적인 답변에 비해 상대적으로 많다. 즉, 지방자치단체의 북한이탈주민정책이 그들의 지역사회 정착과 주민과의 화합에 거의 도움이 되고 있지 못하다고 평가하고 있으며 불만이 많다. 그 이유는 첫째, 남한사회 정착하는 과정에서 그들이 애초 생각했던 기대치에 못미치는 것에 대한 실망과 분노이다. 북한이탈주민이 북한을 탈출하여 남한으로 넘어 올 때 많은 고난을 겪고 왔고 이에 대한 보상을 남한에서 해 줄 것을 기대했지만 경제적인 보상의 부족함은 물론 같이 어울리기를 꺼리거나 이웃으로 쉽게 받아들이지 않고 또한 남한사람 보다 못한 사람으로 편견을 가지고 대하다 보니 이에 대한 불만이 클 수 밖에 없다. 이와 같은 상황에서 지방자치단체의 북한이탈주민정책이 이들에게 만족할 수가 없다. 둘째, 결혼이민자 및 외국인근로자와의 근본적인 차이이다. 결혼이민자 및 외국인근로자는 외국인주민임에 비해 북한이탈주민은 우리와 같은 민족이다. 그럼에도 불구하고 북한이탈주민이 결혼이민자와 외국인근로자와 같은 대우를 받는 것에 대해 매우 불쾌하게 생각하고 있다. 또한 국가 및 지방자치단체에서 북한이탈주민을 다문화사회범주에 포함시켜 정책을 추진하는 것에 대해서도 부정적인 생각을 갖고 있다. 셋째, 지방자치단체의 일회성·이벤트성 행사의 개최이다. 북한이탈주민은 하나원에서 퇴소 후 지역의 하나센터에서 교육을 받거나 지역에 정착하게 된다.

지방자치단체는 북한이탈주민에 대한 지원을 주로 지역 내 사회복지관, 적십자사 등과 후원을 맺어 행사지원이나 북한이탈주민에 대한 개별적 지원에 머물고 있다. 이와 같은 아직은 비체계적이며 초보단계의 지방자치단체의 북한이탈주민 지원정책은 북한이탈주민에게 불만만 야기시킬 뿐이다.

#### **다. 결혼이민자는 지방자치단체의 정책에 대해 가장 만족한다.**

북한이탈주민과는 달리 결혼이민자의 경우 앞에서 조사한 모든 항목에 대해 모두 긍정적인 답변을 하고 있다. 즉, 결혼이민자는 지방자치단체의 결혼이민자 지원정책이 지역사회 정착, 지역주민들과의 교류, 한국사회에 대한 이해, 지역주민의 다문화에 대한 이해, 지역주민의 편견 해소, 지역주민과의 관계 개선에 크게 기여하고 있다고 평가한다. 결혼이민자가 상대적으로 지방자치단체의 지원정책에 대해 만족하는 이유는 첫째, 지방자치단체에서 여성가족부의 지원을 받아 지역 내 종교단체 및 사회단체 등에 위탁하여 결혼이민자가족지원센터 또는 관련NGO 등을 통해 체계적인 정책을 추진하기 때문에 상대적으로 만족하고 있음을 알 수 있다. 둘째, 결혼이민자에 대한 상대적인 관심이다. 결혼이민자는 한국 남성과 결혼하여 한국인이 되기 위해서 외국에서 온 사람이며 특히 농촌총각의 결혼문제 등 사회문제화 되면서 언론에서도 많은 관심을 가지고 홍보한 결과, 이에 대한 국민의 관심은 물론 국가 및 지방자치단체 차원의 지원으로 인해 외국인근로자 및 북한이탈주민보다 만족도가 높을 수 밖에 없다.

#### **라. 이민자 모두 모두 편견을 경험하고 있다.**

앞에서 언급한 바와 같이 이주민 중 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 순으로 지방자치단체의 지원정책에 대해 만족하고 있다. 지방자치단체의 이주민 지원정책이 5가지 항목내용과 관련하여 정착에 어느 정도 기여했는냐는 질문에 대해 긍정적인 답변도 있고 일부 부정적인 답변도 있다. 그 중 세유형의 이주민들이 공통적으로 상대적으로 부정적인 응답률이 높은 것은 지방자치단체의 이주

민정책과 편견 해소에의 도움 정도에 대한 것이다. 북한이탈주민은 물론 이와 관련한 답변에서 긍정적인 응답자수보다 부정적인 응답자 수가 3배에 달하지만 결혼이민자 및 외국인근로자도 다른 문항에 비해 부정적으로 답한 응답자수의 비율이 높음을 알 수 있다. 따라서 이와 같은 결과를 볼 때 이주민에 대한 편견이 우리 사회에 존재하고 있고 이로 인해 이주민들이 고통과 상처를 안고 있음을 짐작할 수 있다.



## 제5장 이주민 의식분석

중앙정부 및 지방자치단체의 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 지원정책을 강화하는 최종적인 목적은 결국 이들에게 최고 품질의 서비스를 제공하여 만족도를 제고시키는 것이다. 특히 지방자치단체가 추진하고 있는 각종 정책에 대해 서비스의 직접적인 수혜대상자인 이민자들의 만족여부는 해당 정책을 지속적인 추진여부에 대한 정책판단의 가장 중요한 기준이 될 것이다. 수요자가 만족하지 못하는 정책은 예산만 낭비하고 행정의 비효율성만 발생시킬 뿐이다.

이와 관련하여 본 장에서는 첫째, 각 유형의 이주민정책의 필요성과 기여도를 조사·분석하여 각각의 정책의 존재여부를 판단하는 기준을 제시하였다. 즉, 우리나라의 지방자치단체에서 수행하고 있는 이주민정책 즉, 결혼이민자 지원정책, 외국인근로자 지원정책, 북한이탈주민 지원정책을 조사표를 통해 일부 지방자치단체의 이주민들에게 제시하고 각 정책에 대해 그들이 느끼는 정책의 필요성 정도와 해당정책의 정착과정에서의 기여정도를 체크하여 그 결과를 분석하여 각 정책의 지속적인 추진 여부에 대한 판단근거를 제시하였다.

둘째, 각 유형의 이민자정책에 대한 정책추진 시기를 제공하는 기준을 제시하였다. 현재 우리나라에 거주하고 있는 이주민들은 입국한 시기가 각각 차이가 있다. 즉 입국한지 10년이 넘은 사람과 입국한 지 1년이 안 된 사람도 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 추진하고 있는 각각의 이주민정책은 입국시기에 따른 맞춤형 정책이 추진되고 있지 못하고 혼합적으로 추진되고 있다. 이로 인해 대다수의 이주민들이 불편을 겪고 있으며 지방자치단체 공무원 및 다문화가족지원센터 및 외국인근로자지원센터의 이주민관련 관계자도 이와 같은 문제를 지적하고 있다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 지방자치단체에서 시행되고 있는 이주민 지원정책을 조사표를 통해 제시한 후 각 정책의 추진 시기를 체크하도록 하여 그 결과를 분석하여 각 정책의 추진 시기에 대한 정책판단의 근거로 삼고자 하였다.

## 제1절 조사설계

### 1. 자료수집과 조사방법

의식조사 대상의 모집단은 화성시, 음성군, 군포시, 진천군의 관련 공무원을 통해 결혼이민자는 다문화가족지원센터, 외국인근로자는 외국인근로자지원센터, 북한이탈주민은 지방자치단체의 교육훈련장 및 적십자사를 통해 의식조사를 실시하였다. 본 장에서 본 연구의 사례지역인 화성시와 음성군 외에 군포시와 진천군을 추가하여 조사한 것은 우리나라의 각 자치단체에서 수행하고 있는 각각의 이주민정책의 필요성과 정착기여도, 정책의 추진시기를 판단하는 분석하는데 있어 화성시와 음성군의 이주민만을 대상으로 조사·분석하였을 경우 두 지역의 정책에 대한 두 지역 거주 이주민의 의견으로만 한정될 수 있기 때문이다. 이와 같은 한계를 극복하기 위해 두 지방자치단체에 거주하고 있는 이주민을 대상으로 조사를 추가 실시하여 연구의 객관성을 확보하였다. 단 보다 확실한 연구의 객관성을 확보하기 위해서는 전국단위의 지방자치단체로 확대하는 것이 바람직하나 연구 수행과정의 어려움으로 인해 조사대상지역의 공간적 범위가 한정된 것은 본 연구의 한계이다.

설문조사내용은 외국인주민의 경우, 조사대상지역의 다문화가족센터, 외국인근로자센터가 제출한 외국인주민의 출신국가를 파악하여 같은 내용의 설문을 중국어, 베트남어, 인도네시아어, 영어(필리핀), 몽골어, 태국어 등 6개 국어로 번역하여 조사를 실시하였다. 한편 조선족은 대부분 한글을 알고 있으므로 한국어설문을 통해 조사하였다.

설문조사는 결혼이민자는 4개 지역에서 181개의 설문이 회수되어 그 중 157개의 유의미한 설문지를 중심으로 분석을 하였다. 외국인근로자는 4개 지역에서 101개의 설문이 회수되었으며 그 중 87개의 유의미한 설문지를 중심으로 분석하였다. 북한이탈주민 역시 4개 지역에서 156개의 설문이 회수되었으나 이 중 129개의 유효한 설문을 중심으로 분석을 하였다.

〈표 5-1〉 회수된 지역별 유효표본 수

	표본수(개)		
	결혼이민자	외국인근로자	북한이탈주민
화성	45	42	54
음성	36	18	21
군포	21	9	16
진천	55	18	38
계	157	87	129

조사기간은 2012년 7월 25일부터 8월 10일 까지 이며, 조사방법은 조사표를 작성하여 본 연구의 사례지역인 화성시와 음성군 외에 군포시와 진천군의 다문화가족지원센터와 외국인근로자지원센터를 방문하였으며 각 자치단체의 북한이탈주민관련 담당자공무원의 협조 하에 조사를 하였다.

## 2. 분석방법

현재 우리나라의 지방자치단체는 다양한 이주민정책을 추진하고 있다. 즉, 지방자치단체별로 결혼이민자정책, 외국인근로자정책, 북한이탈주민정책을 추진하고 있으며 정책내용 및 수도 다양하다.

본 장에서는 우리나라의 이주민정책에 대해 두 가지를 분석하고자 하였다. 현재 우리나라의 지방자치단체에서는 다양한 이주민정책이 추진되고 있다. 이 중에는 필요한 정책이 있기도 하지만 불필요한 정책으로 효과성 없이 예산만 낭비하는 정책이 있다. 따라서 각 이주민에게 필요한 정책은 지속적으로 유지하고 불필요한 정책은 폐지하는 것이 바람직하다. 따라서 본 장에서는 우리나라 지방자치단체에서 수행하고 있는 지방자치단체 각각의 이주민정책, 즉, 결혼이민자정책, 외국인근로자정책, 북한이탈주민정책 중 필요한 정책과 불필요한 정책을 구분하여 전자는 지속적으로 유지·발전시키고, 후자는 폐지하는 방안을 제시하고자 하는데 본 장의 연구의 목적이 있다.

이를 위해 조사표<sup>43)</sup>를 작성하여 각 정책의 필요성과 기여도를 0점에서부터

10점 까지 체크하도록 하였으며, 각 정책별로 필요성과 기여도에 대한 평균을 산출하였다. 위와 같은 방법으로 산출된 평균값이 필요성도 높고(고) 기여도가 높은(고) 정책은 계속 유지·발전시키고, 필요성도 낮고(저) 기여도도 낮은 정책(저)는 폐지하도록 하였다. 한편 필요성은 높지만(고) 기여도는 낮고(저), 반대로 필요성은 낮지만(저) 기여도는 높은(고)인 정책은 유지하되 문제점을 보완하여 유지하도록 하였다. 한편 각 정책의 필요성과 기여도의 고, 저에 대한 판단기준은 다음과 같다. 예를 들어, 결혼이민자정책의 경우 조사표에 제시된 모든 결혼이민자정책의 필요성 및 기여도의 전체 평균값을 도출하였다. 만약 결혼이민자의 한국어교실정책의 필요성의 평균값이 필요성의 전체평균값보다 높으면 고, 낮으면 저로 판단한다. 이와 같은 분석방법에 의해 지방자치단체의 결혼이민자정책, 외국인근로자정책, 북한이탈주민정책에 대해 지속발전, 폐지, 보완발전의 분류표에 의해 분류된다.

둘째, 지방자치단체에서 수행하고 있는 이주민정책 추진시기에 대한 구분이다. 우리나라의 지방자치단체는 각기 다양하면서도 유사한 이주민정책, 즉 결혼이민자정책, 외국인근로자정책, 북한이탈주민정책을 추진하고 있다. 그러나 각 지방자치단체에서 이와 같은 정책을 추진하고는 있지만 체계적으로 운영되고 있지 못하다. 즉, 국가 또는 지방자치단체에서 추진하는 정책은 추진과정에서 우선순위가 있어야 하며 시기적으로도 적당한 추진 시점이 필요하다. 이와 같이 정책을 전략적으로 추진할 때 정책의 효율성은 물론 효과성을 담보할 수 있다. 그러나 현재 지방자치단체에서 추진하고 있는 이주민정책은 이와 같은 전략이 부족하며 이러한 과정에서 이주민 자신은 물론 지방자치단체의 담당공무원, 관련

43) 본 조사표는 표의 크기와 규모가 커서 본 연구보고서의 부록에 수록하였다.

본 조사표에 제시된 지방자치단체의 결혼이민자정책 35개, 외국인근로자정책 25 개, 북한이탈주민정책 23개는 다음의 자료를 분석하여 전국단위의 공통적인 정책을 도출하였다. 결혼이민자정책과 외국인근로자정책은 지방자치단체 외국인주민 지원업무 편람(행안부, 2011), 다문화관련 일회성·시혜성 사무현황(행안부, 2012), 안산시외국인주민센터 외국인주민 프로그램(2012), 부천시·화성시·군포시·음성군의 결혼이민자 및 외국인근로자 지원정책(2012)을 참고로 각 지방자치단체에서 공통적으로 시행하고 있는 정책을 도출하여 제시하였다. 북한이탈주민정책은 경기도 남북협력담당관실의 '북한이탈주민 지원사업'(내부자료)에 포함되어 있는 경기도내 지방자치단체의 북한이탈주민 지원정책을 중심으로 도출하여 제시하였다.



NGO 담당자모두 불편해 하고 있다.

따라서 본 장의 연구에서는 지방자치단체에서 추진하고 있는 이주민정책 중 이민자의 입국시기에 따른 맞춤형정책을 추진할 수 있도록 대안을 제시하였다. 이와 같은 대안을 도출하기 위해 지방자치단체에서 추진하고 있는 대부분의 결혼이민자정책, 외국인근로자정책, 북한이탈주민정책을 조사표에 제시하고 정책 추진시점을 체크하도록 하였다. 정책추진 시점은 각 정책별로 정착초기(3년 미만)와 정착후기(3년 이후)로 구분하였다. 체크한 것을 종합·분석하여 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민이 각 정책에 대해 그들이 입국 후 어느 시점에 추진하는 것을 원하는 지를 제시하였다. 지방자치단체는 향후 이를 바탕으로 시거적인 맞춤형 이주민정책을 추진할 수 있다.

## 제2절 설문분석

### 1. 인구통계학적 분석

#### 가. 성별

유형별 응답자에 대한 성별을 구분하여 살펴보았다. 결혼이민자는 전체 응답자 157명 중 여성이 97%인 153명이고, 남성은 약 3%인 4명이 조사표에 응답하였다. 외국인근로자는 전체응답자 87명 중 약 72%인 63명이 남성이며 약 28%인 24명이 여성이다. 북한이탈주민은 전체 응답자 129명 중 약 30%인 38명이 남성이고 약 70%인 90명이 여성이었으며 1명의 미응답자가 있었다.

결혼이민자의 경우 여성이 여성에 비해 월등히 많고 북한이탈주민은 한국에 입국한 남성과 여성의 비율에 비례하여 응답자도 약 70%가 여성이다. 반면 외국인근로자는 남성이 여성에 비해 많은 응답을 하고 있다.

〈표 5-2〉 성별 구분

구 분	결혼이민자		외국인근로자		북한이탈주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
남	4	2.74	63	72.41	38	29.46
여	153	97.26	24	27.59	90	69.77
미응답	0	0.00	0	0.00	1	0.78
계	157	100.00	87	100.00	129	100.00

## 나. 연령

각 유형별 응답자의 연령별 분포를 살펴보았다. 결혼이민자의 경우 20대와 30대가 전체 응답자의 약 92%를 차지하고 있으며 40대가 약 6%, 50대가 약 1%를 차지하고 있다. 외국인근로자는 30대가 약 41%를 차지하고 있으며 이어서 20대 약 37%, 40대 16%, 10대 약 3%, 50대 약 2% 순이다. 북한이탈주민은 30대와 40대가 전체 응답자의 약 64%를 차지하고 있으며, 이어서 50대(약 16%), 20대(약 14%), 60대(약 4%) 순이다.

결혼이민자와 외국인근로자는 20대와 30대가 주로 거주를 하고 있음을 알 수 있으며, 이에 비해 북한이탈주민은 30대와 40대가 주로 거주하고 있는 반면 20대는 상대적으로 적게 거주하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5-3〉 연령별 분포

구 분	결혼이민자		외국인근로자		북한이탈주민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
10대	0	0.00	3	3.45	1	0.78
20대	73	46.58	32	36.78	18	13.95
30대	72	45.21	36	41.38	41	31.78
40대	10	6.39	14	16.09	42	32.56
50대	2	1.37	2	2.30	20	15.50
60대	0	0.00	0	0.00	5	3.88
미응답	1	0.46	0	0.00	2	1.55
계	157	100.00	87	100.00	129	100.00

## 다. 학력

설문에 응답한 이주민의 학력분포를 살펴보면 다음과 같다. 결혼이민자의 경우 중학교 졸업이 40%로 가장 많고, 이어서 고등학교 졸업(36%), 대학교 졸업 이상(약16%), 초등학교 졸업(약5%) 순이다. 외국인근로자는 대학교 졸업 이상이 약 40%이고, 이어서 고등학교 졸업 이상이 39%, 중학교 졸업(8%), 초등학교 졸업(2%) 순이다. 북한이탈주민은 고등학교 졸업(약 50%), 중학교 졸업(약 18%), 대학교 졸업(약7%), 초등학교 졸업(약 2%) 순이다. 세 유형의 이주민 중 상대적으로 외국인근로자의 학력이 가장 높음을 알 수 있다.

〈표 5-4〉 학력 분포

구 분	결혼이민자		외국인근로자		북한이탈주민	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
초등학교 졸	7	5.48	2	2.30	2	1.55
중학교 졸	63	40.18	7	8.05	23	17.83
고등학교 졸	58	36.07	34	39.08	65	50.39
대학교졸 이상	25	15.98	35	40.23	9	6.98
기타	4	2.28	8	9.20	4	3.10
미응답	0	0.00	1	1.15	26	20.16
계	157	100.00	87	100.00	129	100.00

## 라. 출신국가

응답자의 출신국가를 분석하였다. 본 내용에서는 북한이탈주민은 해당사항이 아니므로 제외하였다. 결혼이민자의 경우 응답자 157명 중 베트남이 약 39%로 가장 많았고 이어서 중국 36%, 필리핀 12%, 몽골 7%, 태국 3%, 스리랑카 1% 순이다. 외국인근로자는 필리핀이 약 26%, 중국과 베트남이 각각 약 23%, 몽골 16%, 스리랑카 약 7%, 태국 약 5% 순이다. 결혼이민자 및 외국인근로자 모두 중국과 베트남출신이 많은 것을 알 수 있다.

〈표 5-5〉 출신국가

	외국인 근로자		결혼이민자	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
중국	57	36.07	20	22.99
베트남	62	39.27	20	22.99
필리핀	19	12.33	23	26.44
스리랑카	1	0.46	6	6.90
태국	5	3.20	4	4.60
몽골	11	7.31	14	16.09
기타	2	1.37	0	0.00
미응답	0	0.00	0	0.00
계	157	100.00	87	100.00

#### 마. 한국 거주기간

응답자별 입국 후 거주기간을 살펴 본 결과 결혼이민자의 경우는 거주기간별 분포가 거의 유사함을 알 수 있다. 즉, 입국 후 2년 미만과 2-4년이 각각 26%, 5-6년 미만이 21%, 6년이상 26% 이다.

반면 외국인근로자는 입국 후 2-4년이 약 45%, 2년 미만 24%, 5-6년 미만이 약 22%, 6년 이상 거주자 26%이다.

북한이탈주민은 입국 후 2-4년이 약 49%, 5-6년 미만 20%, 2년 미만 17%, 6년 이상 3% 정도 이다.

이와 같은 결과로 볼 때 응답자인 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민은 입국 후 2-4년의 거주자가 가장 많음을 알 수 있다.

〈표 5-6〉 한국 거주기간

	결혼이민자		외국인근로자		북한이탈주민	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
2년 미만	42	26.48	21	24.14	22	17.05
2-4년	42	26.48	39	44.83	63	48.84
5-6년 미만	33	21.00	19	21.84	26	20.16
6년 이상	40	26.03	8	9.20	14	10.85
미응답	0	0.00	0	0.00	4	3.10
계	157	100.00	87	100.00	129	100.00

## 2. 지방자치단체 이주민정책의 필요성과 정착기여도 분석

### 가. 분석틀

지방자치단체에서 추진하고 있는 결혼이민자정책, 외국인근로자정책, 북한이탈주민정책의 필요성과 정착기여도를 판단하는 기준은 우리나라의 지방자치단체에서 각각의 유형의 이주민자에게 제공하고 있는 정책에 대해 0-10점 사이에서 체크하도록 한 후 이를 평균한 값을 각 정책의 필요성과 기여도 점수로 도출하였다. 한편 필요성과 정착기여도의 높음(고)과 낮음(저)을 판단할 수 있는 기준의 논리가 필요하다. 따라서 본 분석표에 제시된 모든 정책의 필요성별 및 기여도별로 평균을 산출하여 이 값 보다 상대적으로 높은 점수의 정책은 필요성 및 정책기여도가 높다고 평가하고(고), 반면 필요성별, 기여도별 전체 평균점수보다 낮은 점수를 받은 정책은 ‘저’로 분류하였다.

본 조사표를 통해 응답한 이주민유형별 지방자치단체 정책의 필요성 전체평균과 정착기여도 전체 평균값은 다음 (<표 5-7>)과 같다.

〈표 5-7〉 이주민 유형별 각 정책의 필요성 및 기여도의 전체 평균<sup>44)</sup>

이주민 유형	구분	전체 평균
결혼이민자	필요성	7.86
	기여도	7.18
외국인근로자	필요성	6.66
	기여도	6.35
북한이탈주민	필요성	6.26
	기여도	6.17

따라서 지방자치단체에서 시행하고 있는 각 유형의 이민자정책의 필요성 및 기여도 값이 <표 5-7>에서 제시된 평균값에 비해 크면 필요성과 기여도가 높음(고)의 평가를 받고, 작으면 낮음(저)의 평가를 받는다.

## 나. 분석내용

### 1) 결혼이민자

우리나라의 지방자치단체에서 시행 중인 35개 결혼이민자 정책 중 한글교실 운영정책 등 18개 정책은 결혼이민자들이 생각할 때 정책의 필요성은 물론 정착과정의 기여도에 있어서 도움이 되고 있다고 판단하고 있다. 따라서 한글교실운영을 포함한 18개 정책은 결혼이민자들에게 매우 필요한 정책이고(고), 또한 지역에서의 정착과정에서 기여도가 크므로(고), 지방자치단체에서 지속적으로 계속 유지·발전 시킬 필요가 있다(<표 5-8>참조)

한편 결혼이민자들의 입장에서 볼 때, 일부 정책은 존재이유의 필요성도 없고(저) 정착과정에서 거의 도움이 안 된다고(저) 생각 되는 정책들이 있어 ‘영농교육정책’ 등 14개 정책은 폐지시키는 것이 바람직하다.

44) <표 5-7>에서 나타난 결과를 보더라도 지방자치단체에서 시행하고 있는 각각의 이민자정책에 대한 만족도가 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 순으로 나타나고 있으며, 이와 같은 결과는 제4장 3절의 사례지역의 이주민 정책 만족도의 의식분석 결과와도 일치 한다

한편 지방자치단체에서 추진 중인 결혼이민자정책 중 필요성은 높으나 정착과정에서의 기여도가 거의 없는 정책과 필요성은 낮으나 정착과정에서의 기여도가 높은 정책이 있는데 이들 ‘다문화부부교실 운영’ 정책 등 3개 정책은 부족한 점, 문제점을 보완하여 지속적으로 유지하도록 한다. 부족한 점 및 문제점은 지역의 특성과 정책추진 방법 등에 따라 차이가 있으므로 각 지방자치단체에서 문제점을 분석하여 이를 보완할 수 있는 대안을 제시할 필요가 있다.

〈표 5-8〉 지방자치단체의 결혼이민자정책 평가

유형	정책	구분	점수	전체 평균값	평가
교육	■ 한글교실 운영	필요성	8.67	7.86	고
		기여도	7.98	7.18	고
	■ 컴퓨터 등 정보화 교실 운영	필요성	8.00	7.86	고
		기여도	7.47	7.18	고
	■ 한국어문화 교실 운영	필요성	8.20	7.86	고
		기여도	7.63	7.18	고
	■ 생활법률 교실 운영	필요성	7.91	7.86	고
		기여도	7.35	7.18	고
	■ 다문화 이해교실	필요성	8.18	7.86	고
		기여도	7.47	7.18	고
	■ 다문화 부부교실 운영	필요성	7.82	7.86	저
		기여도	7.40	7.18	고
	■ 영농교육	필요성	6.14	7.86	저
		기여도	5.69	7.18	저
민원서비스 개선 및 상담지원	■ 결혼이민자 위한 통·번역서비스	필요성	8.40	7.86	고
		기여도	7.65	7.18	고
	■ 생활고지서 국문/영문 병기 제공	필요성	7.62	7.86	저
		기여도	7.14	7.18	저
	■ 부부·시부모 관계 등 다문화 가족 상담	필요성	8.21	7.86	고
		기여도	7.61	7.18	고
	■ 법률상담 지원	필요성	8.22	7.86	고
		기여도	7.31	7.18	고
	■ 폭력피해 이주여성 상담	필요성	8.19	7.86	고
		기여도	7.55	7.18	고
	■ 외국어 방재매뉴얼 제작	필요성	7.52	7.86	저
		기여도	6.85	7.18	저
	■ 외국어 가능한 병원·약국 지정	필요성	7.58	7.86	저
		기여도	6.95	7.18	저
■ 외국인 전용 콜센터 설치	필요성	7.91	7.86	고	
	기여도	7.34	7.18	고	

유 형	정 책	구 분	점수	진체 평균값	평가
의료· 보건보육· 복지	■ 임신·출산·아동양육 지원서비스	필요성	8.53	7.86	고
		기여도	7.89	7.18	고
	■ 다문화가족 어린이집 운영	필요성	8.08	7.86	고
		기여도	6.79	7.18	저
	■ 결혼이민자 센터 운영	필요성	8.30	7.86	고
		기여도	7.18	7.18	고
	■ 고국방문 및 친정부모 초청사업	필요성	7.91	7.86	고
		기여도	7.19	7.18	고
	■ 종교활동 지원	필요성	6.23	7.86	저
		기여도	5.74	7.18	저
역량강화	■ 피부관리사 등 직업능력개발 교육	필요성	7.59	7.86	저
		기여도	7.17	7.18	저
	■ 취업·창업 교육 및 취업연계	필요성	8.48	7.86	고
		기여도	7.55	7.18	고
	■ 결혼이민자 원어민 영어교사 채용	필요성	7.81	7.86	저
		기여도	6.88	7.18	저
	■ 결혼이민자 통·번역가 양성 교육	필요성	8.29	7.86	고
		기여도	7.62	7.18	고
정보제공· 동아리 지원	■ 다국어 생활안내서 발간	필요성	7.70	7.86	저
		기여도	7.03	7.18	저
	■ 다문화가족 홈페이지 제작	필요성	7.77	7.86	저
		기여도	7.05	7.18	저
	■ 쓰레기 배출 등 생활정보 안내 홍보물 제공	필요성	7.42	7.86	저
		기여도	6.88	7.18	저
	■ 모국 출신 결혼이민자 모임 지원	필요성	8.28	7.86	고
		기여도	7.42	7.18	고
■ 다문화가족과 한국가족 간 모임 지원	필요성	8.11	7.86	고	
	기여도	7.50	7.18	고	
문화·체육 등 행사·축제	■ 한국전통 문화체험 행사	필요성	7.84	7.86	저
		기여도	7.14	7.18	저
	■ 출신국 문화체험 행사	필요성	7.64	7.86	저
		기여도	7.00	7.18	저
	■ 다문화 어울림 축제 개최	필요성	7.71	7.86	저
		기여도	7.09	7.18	저
	■ 합동결혼식 개최	필요성	6.85	7.86	저
		기여도	6.37	7.18	저
	■ 한국어말하기 대회	필요성	7.98	7.86	고
		기여도	7.25	7.18	고
■ 다문화가족 음식문화축제	필요성	7.88	7.86	고	
	기여도	7.17	7.18	저	



## 2) 외국인근로자

우리나라의 지방자치단체에서 시행중인 외국인근로자정책 25개를 중심으로 추진 중인 외국인근로자정책의 필요성과 정착과정에서의 도움정도(기여도)를 분석한 결과 다음의 <표 5-9>와 같이 나타났다.

국내에 거주하는 외국인근로자는 ‘외국인근로자쉼터 운영’ 등 12개 정책에 대해서는 정책의 필요성은 물론 정착과정에서의 기여정도에 대해서도 높은 점수를 부여하고 있다. 즉, 각 정책이 정책의 필요성의 전체 평균값인 6.66보다도 높고 (고) 기여도의 전체 평균값인 6.35보다도 높게(고) 평가하고 있어 지방자치단체에서는 12개 외국인근로자정책에 대해서는 지속적으로 유지하고 발전시킬 필요가 있다.

반면, ‘컴퓨터 등 정보화교실’정책을 포함한 10개 정책은 정책의 필요성도 낮고(저) 정착과정에서의 도움도 별로 되지 않아(기여도 저) 폐지시키는 것이 바람직하다.

한편 18개 정책 중 ‘귀환(국) 프로그램’정책 등 3개 정책은 필요성은 낮지만 기여도가 높거나 필요성은 높지만 기여도는 낮은 평가를 받고 있어 지방자치단체는 문제점 및 부족한 점을 보완하여 유지 발전시킬 필요가 있다.

<표 5-9> 지방자치단체의 외국인근로자정책 평가

유형	정책	구분	점수	전체 평균값	평가
교육	■ 한국어 교실	필요성	6.76	6.66	고
		기여도	6.78	6.35	고
	■ 컴퓨터 등 정보화 교실	필요성	6.51	6.66	저
		기여도	6.19	6.35	저
	■ 한국어문화 이해 교실	필요성	6.66	6.66	고
		기여도	6.47	6.35	고
	■ 생활법률 교실	필요성	6.29	6.66	저
		기여도	6.18	6.35	저
	■ 귀환(국)프로그램 운영	필요성	6.60	6.66	저
		기여도	6.40	6.35	저

유 형	정 책	구 분	점수	전체 평균값	평 가
민원서비스 개선 및 상담지원	■ 통역·번역서비스 제공	필요성	6.92	6.66	고
		기여도	6.49	6.35	고
	■ 생활고지서 국문·영문 병기 제공	필요성	6.63	6.66	저
		기여도	6.13	6.35	저
	■ 임금체불·인권 등 법률상담	필요성	7.34	6.66	저
		기여도	7.09	6.35	고
	■ 외국어 방재매뉴얼 제작 배포	필요성	6.27	6.66	저
		기여도	6.01	6.35	저
	■ 외국어 가능한 병원·약국 지정	필요성	6.97	6.66	고
		기여도	6.46	6.35	고
	■ 외국인 전용 콜센터 설치	필요성	7.03	6.66	고
		기여도	6.63	6.35	고
의료·보건 보육·복지	■ 외국인근로자 의료지원 상담 창구 운영	필요성	6.91	6.66	고
		기여도	6.48	6.35	고
	■ 다문화가족 어린이집 운영	필요성	6.19	6.66	저
		기여도	5.99	6.35	저
	■ 외국인근로자 쉼터 운영	필요성	7.03	6.66	고
		기여도	6.85	6.35	고
	■ 주거환경 개선	필요성	7.03	6.66	고
		기여도	6.46	6.35	고
	■ 종교활동 지원	필요성	6.02	6.66	저
		기여도	5.67	6.35	저
	■ 취미활동 지원	필요성	6.67	6.66	고
		기여도	6.33	6.35	저
역량강화	■ 영농·기술교육 및 취업 연계	필요성	6.53	6.66	저
		기여도	6.24	6.35	저
	■ 외국인근로자 원어민 교사 채용	필요성	6.26	6.66	저
		기여도	5.96	6.35	저
	■ 외국인근로자 통·번역가 양성 교육	필요성	6.99	6.66	고
		기여도	6.64	6.35	고
정보제공· 동아리 지원	■ 다국어 생활안내서 발간	필요성	6.87	6.66	고
		기여도	6.48	6.35	고
	■ 다문화가족 홈페이지 제작	필요성	6.23	6.66	저
		기여도	6.02	6.35	저
	■ 다국어 생활정보 안내 홍보물 제공	필요성	6.03	6.66	저
		기여도	5.76	6.35	저
	■ 같은 국가 출신 외국인근로자 모임 지원	필요성	6.86	6.66	고
		기여도	6.63	6.35	고
	■ 외국인근로자와 한국인과의 모임	필요성	6.81	6.66	고
		기여도	6.49	6.35	고

### 3) 북한이탈주민

우리나라의 지방자치단체에서 시행 중인 북한이탈주민정책에 대해 조사표를 통해 북한이탈주민을 대상으로 각 정책의 필요성과 기여도를 측정한 결과 다음과 같이 도출되었다. 즉, 지방자치단체에서 추진하고 있는 23개 정책 중 ‘법률상담서비스’정책 등 9개 정책은 필요성에 대해 각 정책의 필요성 전체 평균값인 6.26점을 상회하고, 각 정책의 정착기여도 전체평균값인 6.17점을 상회하여 지방자치단체에서 지속적으로 유지·발전시킬 필요가 있다.

반면 ‘사회적응교육정책’ 등 12개 정책은 정책의 필요성 및 기여도 측면에서 전체 평균값의 평균에 못 미치는 평가를 받아 향후 지방자치단체에서 폐지시키는 것이 바람직하다.

한편 ‘취업상담 및 직업알선정책’ 등 2개 정책은 필요성은 높으나(고) 기여도는 낮고(저) 또는 기여도는 높으나 필요성은 낮은 평가를 받고 있어 국가 및 지방자치단체는 문제점을 보완하여 지속적으로 유지·발전시킬 필요가 있다.

〈표 5-10〉 지방자치단체의 북한이탈주민정책 평가

유형	정책	구분	점수	전체 평균값	평가
취업	■ 취업상담 및 직업알선	필요성	6.43	6.26	고
		기여도	6.14	6.17	저
	■ 채용박람회 개최	필요성	5.39	6.26	저
		기여도	5.52	6.17	저
	■ 컴퓨터 교육	필요성	8.27	6.26	고
		기여도	8.14	6.17	고
	■ 일반사무직 양성과정 설치	필요성	6.65	6.26	고
		기여도	6.57	6.17	고
	■ 전문기능교육 프로그램(자동차정비 등)	필요성	7.64	6.26	고
		기여도	7.47	6.17	고
생활안정	■ 사회적응교육 프로그램	필요성	5.87	6.26	저
		기여도	5.66	6.17	저
	■ 주거환경 개선	필요성	6.07	6.26	저
		기여도	5.95	6.17	저
	■ 법률상담 서비스	필요성	7.16	6.26	고
		기여도	7.12	6.17	고

구분	정책	구분	점수	전체 평균값	평가
	■ 자립자활지원	필요성	6.43	6.26	고
		기여도	6.27	6.17	고
	■ 심리·정서 상담	필요성	5.49	6.26	저
		기여도	5.39	6.17	저
	■ 지역사회이해 교육	필요성	5.68	6.26	저
		기여도	5.63	6.17	저
	■ 건강증진 및 의료지원	필요성	8.93	6.26	고
		기여도	9.01	6.17	고
	■ 쉼터지원	필요성	6.28	6.26	고
		기여도	6.22	6.17	고
주민화합	■ 지역주민과의 교류사업	필요성	5.73	6.26	저
		기여도	5.74	6.17	저
	■ 합동결혼식	필요성	4.22	6.26	저
		기여도	4.02	6.17	저
	■ 합동 차례지내기	필요성	4.13	6.26	저
		기여도	3.99	6.17	저
	■ 명절 함께 보내기	필요성	4.74	6.26	저
		기여도	4.67	6.17	저
	■ 자원봉사활동 참여 사업	필요성	6.18	6.26	저
		기여도	6.26	6.17	고
	■ 북한 이탈주민 간 화합행사 지원	필요성	5.14	6.26	저
		기여도	5.09	6.17	저
	■ 명절 행사 지원	필요성	5.84	6.26	저
		기여도	5.45	6.17	저
교육	■ 자녀 장학사업	필요성	8.64	6.26	고
		기여도	8.42	6.17	고
	■ 사회문화체험	필요성	7.52	6.26	고
		기여도	7.50	6.17	고
	■ 전통문화 전수(김장담그기 등)	필요성	5.60	6.26	저
		기여도	5.57	6.17	저

## 다. 시사점

### 1) 결혼이민자

지방자치단체에서 시행하고 있는 결혼이민자정책 중 한글교실 운영, 다문화이해교실, 결혼이민자쉼터 운영, 다문화가족과 한국가족 간 모임 등 한국사회의 이해는 물론 교육적인 효과와 지역사회와의 교류에 도움이 되고 정착초기에 적용하기 어려운 정책보다는 쉬운 정책에 대해 필요성과 정착기여도를 높게 평가하였다.

반면, 한국전통문화체험 행사, 다문화어울림 축제, 합동결혼식 개최, 영농교육, 피부관리사 등 직업능력 개발, 다문화가족 홈페이지 제작 등 1회성 및 시혜성 행사 그리고 지방자치단체의 지원정책 중 적용하기 어려운 정책은 필요성과 정착기여도에 대해 저평가하고 있음을 알 수 있다.

### 2) 외국인근로자

결혼이민자와 마찬가지로 한국어교실, 외국인근로자쉼터 운영, 외국인근로자와 한국인의 모임, 외국인 전용 콜센터 설치 등과 같이 초기 한국정착에 정보를 제공하고 한국문화 이해에 도움을 주며 근로 여건 및 안전에 도움을 주는 정책에 대해서는 필요성 및 기여도 면에서 높은 평가를 하고 있다. 반면 컴퓨터 등 정보화교실, 생활법률교실, 외국인근로자 원어민교사 채용, 다국어 생활정보 안내 홍보물제공 등 직접적인 일상생활과 약간 괴리되어 있거나 상대적으로 어렵게 느껴지는 정책에 대해서는 필요성 및 기여도 면에서 낮은 평가를 하고 있다.

### 3) 북한이탈주민

컴퓨터교육, 일반사무직 양성 교육과정, 자립자활지원, 건강증진 및 의료지원 등의 정책과 같이 한국사회에 당장 취업이 가능하고 적용이 가능하며 육체적 및 심리적인 건강에 도움이 되는 정책에 높은 평가를 하고 있다. 반면 한국사회적

응교육 프로그램, 지역사회 이해교육, 합동차례지내기, 전통문화전수, 북한이탈 주민 간 화합행사 등 한구사회의 이해교육, 1회성 및 이벤트성 정책에 대해 필요성 및 기여도 면에서 낮은 평가를 하고 있다.

- 이와 같은 이유는 북한이탈주민은 같은 민족이면서 일부 유사한 전통문화사회에서 성장·거주하였으므로 한국사회 및 한국문화를 이해하는데 있어 특별히 지방자치단체의 정책을 통해 추진 할 필요가 없다는 것을 의미한다. 한편 북한이탈주민은 이미 지방자치단체에 거주하기 전에 하나원 및 하나센터에서 한국사회 적응교육을 받았기 때문에 중복적으로 지방자치단체에서의 받는 유사한 정책에 거부반응을 나타낼 수도 있음을 의미한다. 또한 북한주민은 지역주민과의 교류에 대해 별로 긍정적인 반응을 나타내지 않고 있음을 알 수 있다.
- 한편 북한이탈주민의 경우 지속적인 유지정책의 수보다는 폐지정책의 수가 더 많은데, 이는 지방자치단체의 북한이탈주민정책에 대한 불만족함과도 상관 있다고 볼 수 있다.

### 3. 지방자치단체 이주민정책의 추진시기 분석

#### 가. 분석 틀

지방자치단체에서 다양한 이주민정책을 추진하고 있으나 일반적으로 이주민 유형과 연관되어 있는 중앙부처의 지침에 따라 시행하고 있는 것이 현실이다. 즉, 이주민의 입국시기별, 출신국가별, 지역특성별, 연령대별, 성별에 따른 맞춤형 정책이 추진되고 있지 않으며 이로 인해 지방자치단체의 이주민정책의 공급자인 공무원이나 수혜자인 이주민 모두 일정 부분 맞춤형 정책추진에 대한 필요성을 인식하고 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 본 연구내용에서는 지방자치단체에서 시행하고 있는 이주민정책의 정책추진의 시점에 대한 대안을 제시하고자 하였다. 따라서 지방자치단체에서 현재 수행하고 있는 결혼이민자정책, 외국인근로자정책,

북한이탈주민정책을 조사표에 제시하고 각 정책에 대한 추진시기를 체크하도록 하였다. 각 정책에 대한 추진 시점에 대한 기준은 입국 3년을 기준으로 하였으며 이에 대한 설정기준 근거는 다음과 같다.

연구를 수행하면서 본 연구내용에 조사를 염두에 두고 조사표작성 전에 화성시, 음성군, 군포시, 진천군의 다문화업무부서 공무원, 지역 내 다문화가족지원센터, 외국인근로자지원센터, 북한이탈주민관련 NGO 대표 등과의 전화 또는 직접 인터뷰를 통해 이주민들의 정책추진과 관련하여 정책시점을 질문하였다. 그 결과 정착초기와 정착후기의 시점을 구분하는 경계는 입국 3년 전후가 적합하다는 의견이 가장 많았다. 이와 같은 결과를 토대로 워크숍을 개최하여 외부 관련교수 및 한국지방행정연구원의 자치행정분야 연구원들 대다수가 3년이 적합하다는 의견을 제시하였고 자문 결과를 받아들여 최종적으로 확정하였다.

워크숍에서 제시된 대부분 의견이 이민자정책 추진의 전·후기 추진시점과 관련하여 입국 3년 정도는 주변환경 및 사회환경에의 적응단계로, 그 이후는 정착 단계로 판단하는 것이 적합하다는 의견이 주를 이루었다. 이와 같이 이주민정책의 추진시기를 3년 미만과 3년 이후로 체크하도록 하여 총 응답자의 의견제시 결과가 3년 미만에 응답한 비율이 상대적으로 많으면 본 정책은 입국 3년 이전 추진, 응답비율이 입국 3년 후가 많으면 3년 이후 추진하는 대안을 제시하였다.

## 나. 분석결과

### 1) 결혼이민자

지방자치단체에서 시행중인 35개 결혼이민자정책에 대해 정책 추진시기에 대해 질문에 대한 응답결과, 26개 정책은 3년 미만에 추진하는 것이 바람직하며 나머지 9개 정책은 3년 이후에 추진하는 것이 바람직하다고 답하고 있다.

우선 입국 후 3년 미만에 추진하는 것이 좋다고 생각하는 정책은 첫째, 교육부에서 한글교실 운영, 컴퓨터 등 정보화교실 운영, 한국어문화교실 운영, 생활법률교실 운영, 다문화 이해교실 운영, 다문화부부교실 운영 등 이다.

둘째, 서비스 및 상담 부문에서는 조사대상 정책 모두 3년 미만에 추진을 원하고 있다. 즉, 결혼이민자 위한 통·번역서비스, 생활고지서 국문·영문 병기 제공, 부부·시부모 관계 등 다문화 가족상담, 법률상담 지원, 폭력피해 이주여성 상담, 외국어 방재매뉴얼 제작, 외국어 가능한 병원·약국 지정, 외국인 전용 콜센터 설치 정책 등이다.

셋째, 의료·보건·보육·복지 부문에서는 임신·출산·아동양육 지원서비스, 다문화가족 어린이집 운영, 결혼이민자 쉼터 운영, 고국방문 및 친정부모 초청사업은 정착초기인 3년 미만의 추진을 원하고 있으며, 종교활동 지원사업은 입국 3년 후 추진을 원하고 있다.

넷째, 직업교육, 취업지원 등 역량강화 부문은 모두 입국 3년 후의 추진을 원하고 있다. 즉, 피부관리사 등 직업능력개발 교육, 취업·창업 교육 및 취업연계 사업, 결혼이민자 원어민 영어교사 채용, 결혼이민자 통·번역가 양성 교육정책 모두 입국 3년 후에 추진해 주기를 원하고 있다. 즉, 결혼이민자의 역량강화 정책에 대해서는 정착초기에는 한국문화 이해 및 지역사회 적응에 우선적인 정책을 추진하고 한국에서의 정착이 어느 정도 안정되었을 때 역량개발을 위한 정책의 추진을 원하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 정보제공 및 동아리 지원부문과 관련해서 지방자치단체에서 추진 중인 대부분의 정책에 대해 입국 3년 미만의 추진을 원하고 있다. 즉, 다국어 생활안내서 발간, 다문화가족 홈페이지 제작, 쓰레기 배출 등 생활정보 안내 홍보물 제공, 모국 출신 결혼이민자 모임 지원, 다문화가족과 한국가족 간 모임 지원 등의 정책은 지방자치단체에서 결혼이민자가 입국 후 3년 미만에 정책을 추진하는 것이 바람직하다.

다섯째, 문화·체육행사 정책 추진시기에 대한 의견이다. 결혼이민자는 지방자치단체에서 추진 중인 한국전통 문화체험 행사, 출신국 문화체험 행사, 다문화어울림 축제 개최 등의 정책에 대해서는 정착 초기인 3년 미만에 추진해 주기를 원하고 있으며, 합동결혼식 개최, 한국어말하기 대회, 다문화가족 음식문화축제 등의 정책은 정착단계인 입국 3년 후의 추진을 원하고 있다.



〈표 5-11〉 지방자치단체의 결혼이민자정책 추진 시기 응답내용

유 형	정 책	구 분	빈도 (명)	계 (명)	비율 (%)	계 (%)
교 육	■ 한글교실 운영	3년 미만	173	188 45)	92.02	100
		3년 이후	15		7.98	
	■ 컴퓨터 등 정보화 교실 운영	3년 미만	119	187	63.64	100
		3년 이후	68		36.36	
	■ 한국어문화 교실 운영	3년 미만	150	183	81.97	100
		3년 이후	33		18.03	
	■ 생활법률 교실 운영	3년 미만	111	183	60.66	100
		3년 이후	72		39.34	
	■ 다문화 이해교실 운영	3년 미만	128	183	69.95	100
		3년 이후	55		30.05	
	■ 다문화 부부교실 운영	3년미만	107	183	58.47	100
		3년 이후	76		41.53	
	■ 영농교육	3년 미만	80	182	43.96	100
		3년 이후	102		56.04	
민원 서비스 개선 및 상담 지원	■ 결혼이민자 위한 통·번역서비스	3년 미만	124	183	67.76	100
		3년 이후	59		32.24	
	■ 생활고지서 국문/영문 병기 제공	3년 미만	117	183	63.93	100
		3년 이후	66		36.07	
	■ 부부·시부모 관계 등 다문화 가족 상담	3년 미만	121	183	66.12	100
		3년 이후	62		33.88	
	■ 법률상담 지원	3년 미만	121	183	66.12	100
		3년 이후	62		33.88	
	■ 폭력피해 이주여성 상담	3년 미만	128	183	69.95	100
		3년 이후	55		30.05	
	■ 외국어 방재매뉴얼 제작	3년 미만	117	183	63.93	100
		3년 이후	66		36.07	
	■ 외국어 가능한 병원·약국 지정	3년 미만	138	183	75.41	100
		3년 이후	45		24.59	
■ 외국인 전용 콜센터 설치	3년 미만	129	183	70.49	100	
	3년 이후	54		29.51		
의료· 보건 보육· 복지	■ 임신·출산·아동양육 지원서비스	3년 미만	157	181	86.74	100
		3년 이후	24		13.26	
	■ 다문화가족 어린이집 운영	3년 미만	102	179	56.98	100
		3년 이후	77		43.02	
	■ 결혼이민자 쉼터 운영	3년 미만	123	179	68.72	100
		3년 이후	56		31.28	

유형	정책	구분	빈도 (명)	계 (명)	비율 (%)	계 (%)
	■ 고국방문 및 친정부모 초청사업	3년 미만	99	179	55.31	100
		3년 이후	80		44.69	
	■ 종교활동 지원사업	3년 미만	87	179	48.60	100
		3년 이후	92		51.40	
직업 교육, 취업지 원 등 역량 강화	■ 파부관리사 등 직업능력개발 교육	3년 미만	85	179	47.49	100
		3년 이후	94		52.51	
	■ 취업·창업 교육 및 취업연계	3년 미만	89	179	49.72	100
		3년 이후	90		50.28	
	■ 결혼이민자 원어민 영어교사 채용	3년 미만	87	179	48.60	100
		3년 이후	92		51.40	
	■ 결혼이민자 통·번역가 양성 교육	3년 미만	83	179	46.37	100
		3년 이후	96		53.63	
정보 제공· 동아리 지원	■ 다국어 생활안내서 발간	3년 미만	120	179	67.04	100
		3년 이후	59		32.96	
	■ 다문화가족 홈페이지 제작	3년 미만	117	179	65.36	100
		3년 이후	62		34.64	
	■ 쓰레기 배출 등 생활정보 안내 홍보물 제공	3년 미만	128	179	71.51	100
		3년 이후	51		28.49	
	■ 모국 출신 결혼이민자 모임 지원	3년 미만	125	179	69.83	100
		3년 이후	54		30.17	
■ 다문화가족과 한국가족 간 모임 지원	3년 미만	116	179	64.80	100	
	3년 이후	63		35.20		
문화· 체육 등 행사· 축제	■ 한국전통 문화체험 행사	3년 미만	149	181	82.32	100
		3년 이후	32		17.68	
	■ 출신국 문화체험 행사	3년 이내	111	180	61.67	100
		3년 이후	69		38.33	
	■ 다문화 어울림 축제 개최	3년 미만	117	180	65.00	100
		3년 이후	63		35.00	
	■ 합동결혼식 개최	3년 미만	84	180	46.67	100
		3년 이후	96		53.33	
	■ 한국어말하기 대회	3년 미만	81	180	45.00	100
		3년 이후	99		55.00	
■ 다문화가족 음식문화축제	3년 미만	88	180	48.89	100	
	3년 이후	92		51.11		

45) 응답자수가 차이가 있는 것은 각 질문내용에 대해 응답한 수가 각기 다르기 때문이다.

## 2) 외국인근로자

지방자치단체에서 추진하고 있는 외국인근로자정책 중 그들의 정착초기인 3년 이내에 추진하는 것이 바람직한 지 아니면 정착 안정단계인 3년 후에 추진하는 것이 바람직한 지에 대한 의견을 수렴하였다. 결과적으로 제시된 23개 정책 중 21개 정책은 정착초기인 입국 3년 미만 내에 추진하는 것이 바람직하고, 역량 강화 부문의 ‘외국인근로자 원어민교사 채용정책’, ‘외국인근로자 통·번역가 양성교육정책’에 대해서는 입국 3년 이후에 추진하는 것이 바람직하다는 의견비율이 상대적으로 높았다(<표 5-12> 참조).

〈표 5-12〉 지방자치단체의 외국인근로자정책 추진 시기 응답내용

유 형	정 책	구 분	빈도 (명)	계 (명)	비율 (%)	계 (%)
교 육	■ 한국어 교실	3년 미만	43	49	87.76	100
		3년 이후	6		12.24	
	■ 컴퓨터 등 정보화 교실	3년 미만	38	49	77.55	100
		3년 이후	11		22.45	
	■ 한국어문화 이해 교실	3년 미만	40	49	81.63	100
		3년 이후	9		18.37	
	■ 생활법률 교실	3년 미만	42	49	85.71	100
		3년 이후	7		14.29	
	■ 귀환(국)프로그램 운영	3년 이내	34	49	69.39	100
		3년 이후	15		30.61	
민원 서비스 개선 및 상담 지원	■ 통역·번역서비스 제공	3년 미만	36	49	73.47	100
		3년 이후	13		26.53	
	■ 생활고지서 국문·영문 병기 제공	3년 미만	46	49	93.88	100
		3년 이후	3		6.12	
	■ 임금체불·인권 등 법률상담	3년 미만	38	49	77.55	100
		3년 이후	11		22.45	
	■ 외국어 방재매뉴얼 제작 배포	3년 미만	40	49	81.63	100
		3년 이후	9		18.37	
	■ 외국어 가능한 병원·약국 지정	3년 미만	41	49	83.67	100
		3년 이후	8		16.33	
	■ 외국인 전용 콜센터 설치	3년 미만	39	49	79.59	100
		3년 이후	10		20.41	

유형	정책	구분	빈도 (명)	계 (명)	비율 (%)	계 (%)
의료· 보건 보육· 복지	■ 외국인근로자 의료지원 상담 창구 운영	3년 미만	45	48	93.75	100
		3년 이후	3		6.25	
	■ 다문화가족 어린이집 운영	3년 미만	37	48	77.08	100
		3년 이후	11		22.92	
	■ 외국인근로자 쉼터 운영	3년 미만	42	48	87.50	100
		3년 이후	6		12.50	
	■ 주거환경 개선사업	3년 미만	42	48	87.50	100
		3년 이후	6		12.50	
	■ 종교활동 지원사업	3년 미만	38	47	80.85	100
		3년 이후	9		19.15	
	■ 취미활동 지원사업	3년 미만	37	47	78.72	100
		3년 이후	10		21.28	
직업 교육, 취업 지원 등 역량 강화	■ 영농·기술교육 및 취업 연계	3년 미만	27	47	57.45	100
		3년 이후	20		42.55	
	■ 외국인근로자 원어민 교사 채용	3년 미만	22	47	46.80	100
		3년 이후	25		53.20	
	■ 외국인근로자 통·번역가 양성 교육	3년 미만	16	47	34.04	100
		3년 이후	31		65.96	
정보 제공· 동아리 지원	■ 다국어 생활안내서 발간	3년 미만	40	47	85.11	100
		3년 이후	7		14.89	
	■ 다문화가족 홈페이지 제작	3년 미만	39	47	82.98	100
		3년 이후	8		17.02	
	■ 다국어 생활정보 안내 홍보물 제공	3년 미만	38	47	80.85	100
		3년 이후	9		19.15	
	■ 같은 국가 출신 외국인근로자 모임 지원	3년 미만	43	47	91.49	100
		3년 이후	4		8.51	
	■ 외국인근로자와 한국인과의 모임	3년 미만	41	47	87.23	100
		3년 이후	6		12.77	

### 3) 북한이탈주민

지방자치단체의 북한이탈주민정책의 추진시점에 대한 의견을 수렴한 결과 응답자 모두가 입국 3년 미만 추진을 원하고 있다. 즉, 제시된 모든 정책에 대해 입국 3년 미만에 추진해 주기를 원하고 있다.

〈표 5-13〉 지방자치단체의 북한이탈주민정책 추진 시기 응답내용

유형	정책	구분	빈도 (명)	계 (명)	비율(%)	계(%)
취업	■ 취업상담 및 직업알선	3년 미만	106	118	89.83	100
		3년 이후	12		10.17	
	■ 채용박람회 개최	3년 미만	105	115	91.30	100
		3년 이후	10		8.70	
	■ 컴퓨터 교육	3년 미만	109	118	92.37	100
		3년 이후	9		7.63	
■ 일반사무직 양성과정 설치	3년 미만	100	115	86.96	100	
	3년 이후	15		13.04		
■ 전문기능교육 프로그램 (자동차정비 등)	3년 미만	106	118	89.83	100	
	3년 이후	12		10.17		
생활 안정	■ 사회적응교육 프로그램	3년 미만	111	118	94.07	100
		3년 이후	7		5.93	
	■ 주거환경 개선	3년 미만	95	116	81.90	100
		3년 이후	21		18.10	
	■ 법률상담 서비스	3년 미만	95	118	80.51	100
		3년 이후	23		19.49	
	■ 자립자활지원	3년 미만	100	115	86.96	100
		3년 이후	15		13.04	
	■ 심리·정서 상담	3년 미만	101	115	87.83	100
		3년 이후	14		12.17	
■ 지역사회이해 교육	3년 미만	103	117	88.03	100	
	3년 이후	14		11.97		
■ 건강증진 및 의료지원	3년 미만	97	117	82.91	100	
	3년 이후	20		17.09		
■ 쉼터지원	3년 미만	103	116	88.79	100	
	3년 이후	13		11.21		
주민 화합	■ 지역주민과의 교류사업	3년 미만	104	117	88.89	100
		3년 이후	13		11.11	
	■ 합동결혼식	3년 미만	94	116	81.03	100
		3년 이후	22		18.97	
	■ 합동 차례지내기	3년 미만	98	116	84.48	100
		3년 이후	18		15.52	
	■ 명절 함께 보내기	3년 미만	101	117	86.32	100
		3년 이후	16		13.68	
■ 자원봉사활동 참여 사업	3년 미만	93	118	78.81	100	
	3년 이후	25		21.19		
■ 북한 이탈주민 간 화합행사 지원	3년 미만	97	118	82.20	100	
	3년 이후	21		17.80		
■ 명절 행사 지원	3년 미만	99	117	84.62	100	
	3년 이후	18		15.38		
교육	■ 자녀 장학사업	3년 미만	92	118	77.97	100
		3년 이후	26		22.03	
	■ 사회문화체험	3년 미만	93	119	78.15	100
		3년 이후	26		21.85	
■ 전통문화 전수(김장담그기 등)	3년 미만	98	117	83.76	100	
	3년 이후	19		16.24		

## 다. 시사점

### 1) 결혼이민자

지방자치단체의 결혼이민자정책 추진시기와 관련하여 결혼이민자의 의견수렴 분석 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 결혼이민자는 우선적으로 정착초기에는 사회적응 및 한국문화 이해, 지역주민과의 관계 개선을 위한 지방자치단체의 정책을 원하고 있음을 알 수 있다. 따라서 이와 같은 지역정착이 어느 정도 이루어진 후에 점차적으로 영농교육, 취업교육 등 역량강화를 지방자치단체의 정책의 추진을 바라고 있음을 알 수 있다. 즉, 결혼이민자의 역량교육정책은 지역 내 결혼이민자의 입국시기별로 그룹화하여 입국 3년 후의 대상자를 중심으로 맞춤형 차등화교육을 시키는 것이 바람직하다. 둘째, 지방자치단체의 정책 중 일회성·시혜성 정책에 대해서는 정착초기 추진의 필요성을 못 느끼고 있다. 즉, 합동결혼식 개최, 한국어말하기 대회, 다문화가족 음식문화제 등의 정책은 필요하기는 하지만 이들이 한국사회에서의 정착이 어느 정도 안착한 후 추진하는 것이 바람직하다고 생각하고 있으며 이는 정착 초기에는 행사에 참여하기가 어렵다는 것을 시사하고 있다. 한편 어느 의미에서는 결혼이민자가 이와 같은 행사에 대해 별로 깊은 의미를 두고 있지 않으므로 지방자치단체는 이와 같은 이벤트성 행사를 지속적으로 추진하는 것이 바람직한 지 고민해 보아야 할 것이다.

### 2) 외국인근로자

지방자치단체의 북한이탈주민정책 추진시기와 관련하여 입국초기는 한국의 문화이해와 분위기 적응에 관련한 정책을 추진해 주기를 원하는 반면, 정착안정기인 입국 3년 이후에는 자신들의 역량강화를 위한 정책을 추진해 주기를 원하고 있는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 외국인근로자는 취업을 하고 있다는 점이다. 따라서 현재 근무하고 있는

작업장에서의 일도 힘든 상태에서 역량 강화를 위한 교육은 사치일 수 있으며 만약 지방자치단체에서 추진한다면 그들이 어느 정도 정착이 안정된 시점인 입국 3년 이후에 추진하는 것이 바람직하다고 생각하기 때문이다. 둘째, 거주기간의 제한이다. 외국인근로자의 한국에서의 최대 거주기간은 5년으로 제한되어 있다. 따라서 그 이상 거주할 경우에는 불법체류자가 될 수 밖에 없으며 이러한 이유로 한국에서의 미래에 대한 희망이 없다. 즉, 지방자치단체의 미래지향적인 정책에 대해서는 현재로서는 별로 관심이 없을 수 밖에 없으며 현재의 상태에서 돈을 많이 벌어서 귀국에 목적이 있으므로 그들의 목표이다. 따라서 현대 이들에 대한 역량강화정책은 커다란 의미가 없으며 만약 지방자치단체에서 추진한다면 정착 초기의 불안정한 상태가 어느 정도 안정된 시기인 입국 3년 후에 추진하는 것이 바람직하다는 의견으로 볼 수 있다

### 3) 북한이탈주민

북한이탈주민이 지방자치단체의 정책에 대해 입국초기인 3년 미만에 추진해 주기를 원하는 이유는 북한이탈주민의 탈출과정에서의 고난과 사회주의 체제에서 자본주의 체제로의 적응과정에서의 어려움 등 복잡한 특성과 환경이 영향을 미치고 있기 때문이며 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째 남한에서의 빠른 적응과 성공에 대한 심리적 압박감이다. 즉, 이들이 북한에서 한국으로의 탈출하면서 생각했던 바람과 경제적 보상이 기대에 못 미쳐 한국 및 한국사회에 대한 불만과 실망감이 컸고, 한편으로는 한국사회의 편견도 있어 이를 극복하기 위해서는 국가 및 지방자치단체의 정책이 가능한 빠른 시일 내에 추진되고 그로 인해 남한사회에 빨리 적응하고 잘 살아 보겠다는 의지가 지방자치단체정책의 조기 추진을 원하고 있는 것이다. 둘째, 북한이탈주민이 비슷한 문화사회에서 온 동일 민족이라는 것이다. 결혼이민자 및 외국인근로자는 우선적으로 한국어가 서툴고 문화가 전혀 다른 외국에서 살다가 왔지만 북한이탈주민은 언어가 같고 문화도 거의 유사한 곳인 북한사회에서 왔다. 따라서 남한사회의 적응시기가 다른 이주민에 비해 빠르며 지방자치단체의 북한이탈주민정책을 쉽게 이해하고 적

응할 수 있으므로 모든 정책이 입국 3년 후에 정책을 추진할 필요가 없으며 하  
나원에서 퇴소 후 지방자치단체에 입주하면서 바로 지방자치단체의 정책에 대해  
받아들일 수 있음을 의미한다.





## 제6장 지방자치단체의 이주민정책 개선방안

### 제1절 기본방향

본 연구의 발전방안을 제시하기 위해 제2장에서 다문화사회에 대한 이론적인 논의가 있었고 제3장에서 우리나라의 중앙정부의 다문화정책 현황분석과 문제점을 살펴보았다. 제4장에서는 화성시와 음성군을 사례로 지방자치단체의 이주민, 즉 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 정책을 살펴보고 문제점을 제시하였다. 한편 제5장에서는 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민을 대상으로 의견수렴을 하여 지방자치단체의 각 이주민정책에 대한 필요성과 기여도를 평가하여 각각의 이주민 정책에 대해 향후 지속적인 유지, 폐지, 보완 유지의 판단논거를 도출하였다.

본 장에서는 이와 같은 현황 및 분석내용과 문제점을 중심으로 중앙정부와 지방자치단체의 이주민정책 방안을 제시하였다. 특히 지방자치단체의 이주민정책 방안은 첫째, 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민의 유형별 특성에 따른 지방자치단체 발전방안을 제시하였다. 둘째, 제5장에서 제시한 이주민 의식분석을 중심으로 각 정책의 필요성과 기여도에 따른 지속적 존치정책, 폐지정책, 보완 존치정책을 제시하였다. 셋째, 제5장에서 분석한 지방자치단체의 이주민정책 추진시기 내용을 중심으로, 각 이주민정책이 이주민의 초기적응단계(3년 미만) 또는 정착안정단계(3년 이후)에서 추진되어야 할 정책인지를 제시하였다.

## 제2절 개선방안

### 1. 중앙정부의 이주민정책 개선방안

중앙정부의 이주민정책 추진은 '06년 5월 제1회 외국인정책회의 개최하면서 본격적으로 추진되었다. 이후 2007년 '재한외국인처우기본법'이 제정되고 2008년 '외국인정책 기본계획'이 수립되었다. 그러나 중앙정부의 다문화사회 정착을 위한 이주민지원정책 추진의 노력에도 불구하고 각 부처별 편의에 따라 이주민에 대한 지원정책이 다양하게 추진되다 보니 제3장에서 언급한 바와 같은 문제점이 발생하게 되었으며 이에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 부처별 이주민정책의 역할분담 및 추진이다. 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 등 이주민 정착지원 업무는 부처 간 합의와 역할분담이 먼저 이루어진 후 각 부처 특성에 맞게 추진하고 지방자치단체로의 확산이 필요하다. 예를 들어 결혼이민자 지원사업의 경우, 지방자치단체에서 부처 간 다문화지원사업의 중복 수혜에 따른 대상자들의 혼란 가중과 이로 인한 행정의 비효율성과 예산의 낭비가 발생하고 있다. 북한이탈주민정책의 경우도 통일부가 하나센터 및 북한이탈주민지원재단을 설치하여 통일부 주도의 정책이 추진되고 있어 지방자치단체에서 정책을 추진하는 과정에서 통일부 업무와 중복되는 경우가 발생하곤 한다. 따라서 이와 같은 혼란을 방지하기 위해서는 통일부는 정책수립 등 업무를 총괄하고 지방자치단체는 지역정착, 일자리 알선업무 등을 직접 관리하도록 한다. 따라서 이와 같은 혼란을 방지하기 위해서는 부처별 이주민정책의 역할분담과 이에 따른 효율적인 추진이 필요하다<sup>46)</sup>.

둘째, 다문화사회관련 법·조례의 정비를 통한 중앙과 지방 간 역할 분담의 명

46) 2009년 다문화가족지원정책의 총괄·조정기구로 '다문화가족정책위원회(위원장: 국무총리)'를 구성하여 관계부처 간 역할분담 강화 등 다문화가족지원 관련하여 총괄·조정 기능을 하고 있으나 관련 부처 간의 이기주의로 인해 업무영역에 대한 조정은 제대로 이루어지고 있지 않다

확화이다. 이를 위해 중앙정부와 지방자치단체의 유사·중복사업을 통폐합하고 정비기준을 마련하도록 한다. 이럴 경우 현지·보충성의 원칙에 따라 중앙정부의 사업을 지방자치단체에 과감히 이양하거나 위임하도록 한다. 또한 장기적으로 국가와 지방사무의 공동사무로 규정된 관계법령의 개정을 검토하고 새로운 다문화사회 지원정책을 추진할 때 사전에 중앙과 지방간에 협의가 가능하도록 모임을 정례화 하도록 한다.

한편 일부 다문화사회관련법의 경우 국가사무로 되어 있어 지방자치단체에서의 자율적인 업무수행이 곤란한 경우가 있다. 예를 들어 북한이탈주민사무는 국가사무에 속해 있어 지방자치단체에서의 업무수행이 어려우므로 북한이탈주민의 정착지원 업무를 국가와 지방자치단체의 공동사무로 규정하거나 지방사무로 이양하는 등 지방자치단체 지원에 대한 법적 근거 마련이 필요하다.

셋째, 다문화사회 정책지원법의 통폐합이다. 현재 우리나라에는 외국인처우기본법, 다문화가족지원법 등 유사한 법이 혼재하여 있어 정책추진의 혼란을 야기하고 있다. 따라서 이주민정책의 체계적인 추진을 위해 관련법의 통폐합이 필요하며, 이를 통해 정책추진 체계, 이주민 처우·인권보호 및 통계관리, 밀집 거주 지역의 환경개선, 지방자치단체의 재정지원 등이 효율적으로 추진되도록 해야 할 것이다.

넷째, 행정안전부의 이주민 지원체계 강화이다. 향후 이주민이 지속적으로 증가하여 지방자치단체에 정착하면서 지방자치단체의 이주민 지원 기능이 강화될 수 밖에 없다. 따라서 행정안전부는 지방자치단체와의 연계 강화를 위해 현재의 조직과 기능을 강화하고 외부 전문가 등 자문위원단을 구성하는 등 적극적인 지원체계 구성 및 지원정책을 추진하도록 한다. 이를 통해 다문화사회정책의 장기 비전과 목표를 설정하고 지역에서의 사회통합정책으로서 지역주민과의 화합정책, 이주민 취업정책, 지역정착 후 지역실정과 관련한 표준교육훈련 프로그램 매뉴얼 작성 등 지방자치단체의 이주민 지원 장·단기계획을 수립하도록 한다.

다섯째, 질 높은 사회통합정책의 강화이다. 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 등 다양한 유형의 이주민들이 유입되면서 기존의 한국민과의 사이에 여

러 가지 갈등이 생길 수 밖에 없다. 따라서 국가에서는 다양한 특성과 성격을 지닌 인종 및 민족들이 서로 화합하여 살 수 있도록 사회통합정책을 추진하여야 한다. 이를 위해 ① 다문화분위기의 사회 확산이 필요하다. 구체적으로 다문화체험학습장, 자치단체 주민과 공무원 대상의 다문화 이해교육을 통한 다문화이해 증진, 다문화 포럼 및 세미나를 개최하여 홍보활동을 강화하도록 한다. ② 이주민의 사회부적응 해소이다. 이를 위해 결혼이민자와 외국인근로자에 대한 한국어·한국문화 이해교육 등의 확대, 이주민의 경제적 자립을 위한 지원, 결혼이민자의 위장결혼 예방 등 건전한 국제결혼문화 분위기가 조성되어야 한다. ③ 이주민 2세의 학교생활 부적응 예방이다. 이를 위해 이주민 자녀의 이중 언어교육 환경 조성을 위한 학습분위기를 조성하고 한국사회 적응 프로그램의 개발과 직업능력 향상 등 자립능력을 키워주어야 한다. ④ 동포의 역량발휘를 위한 환경조성이다. 중국·구소련 동포 등의 경제활동 참여를 위한 방문취업제도 정비, 국내생활환경 개선 및 체류지원센터 운영 등의 사회적응 지원정책을 강화하도록 한다.

## 2. 지방자치단체의 이주민정책 개선방안

다문화사회의 건전한 발전을 위해서는 이주민의 생활안정과 주민의 다문화사회 이해 증진이 절실히 요구된다. 이주민의 지역 정착을 효과적으로 지원하기 위해서는 다양한 서비스를 One-stop으로 제공할 수 있는 인프라 구축이 필요하며 국가와 지방자치단체 간에 역할과 상호협력 체계를 명확히 정립하여 중복지원 등의 문제를 해소하면서 지역별로 서비스 사각지대나 편차가 발생하지 않도록 지방자치단체가 중심이 되는 지역단위 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

또한 지금까지 이주민 지원에 초점을 두는 정책방향을 전환하여 지역 주민의 이주민에 대한 편견을 없애고 이해를 높이기 위한 노력을 병행하여 이주민을 단순히 취약계층·수혜대상이 아니라 우리사회의 구성원이라는 인식을 공유하는 것이 필요하다. 또한 이주민의 변화 추이변화에 따라 제기될 수 있는 정책수요와 사회현상에 대한 면밀한 분석과 함께 대책 마련이 필요하다.

## 가. 지방자치단체의 다문화사회 개선방안

### 1) 지방자치단체의 다문화사회 지원체계 마련

현재 대부분의 지방자치단체의 다문화정책은 중앙정부에 지나치게 의존하는 경향이 있다. 따라서 향후 지방자치단체가 자율적으로 지역 여건에 맞는 다문화사회 지원서비스를 제공할 수 있는 추진체계 구축이 필요하다. 이를 위해 지방자치단체 이주민 전담기구를 설치하고 인력배치의 확대 등으로 지원정책을 통합·체계화한다. 또한 지방자치단체별로 이주민 지원정책의 총괄·조정을 위해 종합계획을 수립하고 정책추진에 대한 평가를 하도록 하며, 공공기관 및 민간단체 등이 참여하는 협력네트워크 구축을 통해 중복사업의 통폐합과 효과적인 연계체제를 확립하도록 한다.

#### (1) 이주민 지원정책부서의 통합을 통한 전담부서의 설치이다.

현재 지방자치단체의 실·국(과) 단위에서 기능별로 분산·수행하는 이주민지원정책을 총괄·조정하는 전담부서의 설치가 필요하다. 예를 들어 화성시의 경우 결혼이민자와 외국인근로자는 여성가족과의 다문화가족담당이 업무를 수행하고 있지만 북한이탈주민은 자치행정과에서 수행하고 있다. 음성군 역시 결혼이민자와 외국인근로자에 관한 업무는 주민복지과의 다문화사회팀에서 담당하고 있고 북한이탈주민 업무는 행정과에서 수행하고 있다. 지방자치단체에서 유사한 정책을 추진하는 과정에서 담당부서의 차이로 행정의 비효율성이 발생할 수 있으므로 향후 결혼이민자업무, 외국인근로자업무, 북한이탈주민업무를 통합하여 ‘다문화사회지원과(팀)’이라는 하나의 부서에서 운영하도록 한다.

지방자치단체는 이주민수에 따른 전담인력 확충기준을 마련하여 시도·시군구에 전담기구와 인력을 확보하고 읍면동별로 이주민 민원 등 담당자를 지정하도록 한다. 이 때 가능하면 전담부서(총괄부서)에 전담인력을 배치하고 기관 내 관련부서와 협조체제를 유지하도록 한다. 한편 전담부서 설치와 인력확충으로 발생하는 지방재정의 수요를 보전하도록 한다.

한편 하나로 통합된 이주민 전담부서는 지역 내의 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 업무 외에도 외국인유학생, 상시주재원 등과 관련하여 통합된 종합 업무를 수행하도록 한다. 그러나 결혼이민자를 포함한 이주민이 전혀 거주하고 있지 않거나 그 수가 적은 자치단체는 전담부서를 설치하지 않거나 1명의 담당공무원이 타업무와 공동업무를 수행하도록 하는 등 지역여건에 따라 탄력적으로 설치·운영하도록 한다. 즉, 이주민수 등을 고려하여 자체 실정에 맞게 전담부서 설치 및 적정인력을 배치하고 업무량을 감안하여 단계적으로 확대하도록 한다.

## (2) 유사중복사업의 조정 및 이주민지원정책의 매뉴얼화이다.

지방자치단체에서 추진 중인 이주민정책과 자치단체 내 시민사회단체에서 추진 중인 정책이 유사하여 이주민도 불편하고 양 기관 간에 경쟁시스템으로 운영되다 보니 행정의 비효율과 예산의 낭비를 초래하는 경우가 있다. 예를 들어 유사한 이주민정책을 지역내 종교단체에서 오래 전에 추진해 왔는데 후에 지방자치단체에서 유사한 정책을 지역 내 관련NGO에 민간위탁하여 운영하는 경우가 있다. 결혼이민자 및 외국인근로자를 위해 도와줄 수 있는 정책의 유형과 수가 한계가 있으므로 유사한 정책이 중복 운영될 수 밖에 없다. 따라서 지역 내 유사한 이주민정책은 조정하여 통합하도록 한다. 이와 함께 현재 혼재되어 있어 혼란을 야기시키고 있는 외국인주민지원조례 및 다문화가족지원조례를 통·폐합하도록 한다.

한편 교육프로그램, 고용·복지 지원, 의료 서비스, 민원제도 등 지방자치단체의 이주민 지원관련 모든 정책을 모아 매뉴얼화하여 담당공무원의 효율적인 업무수행을 통해 이주민에 대한 서비스의 질이 향상되도록 한다.

〈표 6-1〉 이주민 지원정책 매뉴얼

분야	주요 내용
1. 정착 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국어교육               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치센터·다문화가족지원센터 연계방안</li> <li>- 수준별·대상별 차별화된 교육프로그램 편성·운영</li> </ul> </li> </ul>
	○ 정보화, 한국문화, 생활·법률정보 제공
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고용(일자리)지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업훈련·취업알선(고용센터 연계), 영농교육 등</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 결혼여성이민자 정착지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자매결연, 지역사회 생활안내 및 멘토 등</li> </ul> </li> </ul>
2. 편의 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다국어 생활안내 서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 홈페이지 개설, 교통안내 방송·표시판, 한국생활안내책자 발간</li> <li>- 지역방송에서 이주민 모국어로 뉴스, 지역정보, 생활정보 등 제공</li> <li>- 전화통역매칭서비스</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생활관련 외국어홈페이지 개설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국의 전통문화와 예절 등 소개</li> <li>- 이주민을 위한 행사안내, 모국의 동정과 새소식 소개</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의료서비스               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공의료 지원, 민관의료기관과 진료협력체계 구축</li> <li>- 의료통역파견서비스 강화</li> <li>- 이주민 의료자원봉사 프로그램 운영</li> </ul> </li> </ul>
	○ 지방자치단체의 민원실에 전담창구·콜센터 설치
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재해 대비 외국어정보 네트워크 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연재해 발생 시 대응요령 이주민의 모국어로 제공</li> </ul> </li> </ul>
3. 지역 사회 참여 유도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공정책 참여 방안               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통리반장 및 주부모니터 위촉, 새마을부녀회원 위촉, 지방공무원 임용</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역사회 참여               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활조직 활성화 지원, 자원봉사 활동 안내</li> <li>- 지역주민과의 교류 강화</li> </ul> </li> </ul>
4. 공감대 확산	○ 생활체험수기 공모 및 발표, 우수 정착사례 확산
	○ 주민·이주민이 함께 참여하는 행사 개최 등
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제문화전시관 설치</li> <li>○ 국제문화제 개최</li> </ul>

### (3) 이주민 현황 관리의 강화이다

우리나라는 분산형 통계제도를 채택하면서도 매우 중앙집권화 되어 있는 상향식 통계기능수행방식을 채택하고 있다. 이는 공급자 중심의 통계 및 통계수행체제라고도 할 수 있는 데, 통계를 보고용으로만 인식하고 정보적 가치에 대한 고

려가 없는 데서 기인한 것이다. 이러한 이유로 통계자료의 정확성과 시의성과 대응성이 부족하다. 이와 같은 현상은 이주민관련 통계도 마찬가지 이다. 특히 이주민의 경우 가능한 자신의 신분을 노출하지 않으려고 하기 때문에 이들에 대한 통계의 부정확성은 더욱 심하다.

따라서 실태조사 및 통계작성 방법의 표준화, 조사자료 DB화 등의 방법을 통해 통계자료의 정확성 및 활용도 제고를 위한 온라인 시스템 구축이 필요하다.

#### (4) 수요자 특성에 맞는 맞춤형 생활정책 지원의 강화이다.

이주민의 국적·체류기간·성별 등을 고려한 다양하고 차별화된 정책과 프로그램을 운영하도록 한다. 또한 이주민의 안정적 생활정책 지원을 위해 한국어교육, 취업·직업 훈련, 상담 및 피해구제 등 포괄적인 지원대책을 마련하고 단순·수혜성 지원보다 이주민의 자립능력 향상에 역점을 두는 정책을 시행하며 가족생애 주기별 지원정책을 통해 수혜의 대상 범위에서 빠져 혜택을 받지 못하는 이주민이 없도록 사각지대를 최소화하도록 한다.

## 2) 지역단위 다문화사회 지원 거버넌스 구축

우리나라 지방자치단체의 다문화정책은 주로 중앙부처의 지침에 의해 추진되고 있으며 이로 인해 모든 정책이 획일적이고 다양성이 부족하다. 따라서 각 지방자치단체 특성에 따른 다문화정책을 추진하기 위해서는 지방자치단체 중심의 지역단위 다문화사회 지원서비스 체계 구축 및 총괄·조정 기능의 강화가 필요하다.

### (1) 지방자치단체 중심의 강력한 민관협의체 구성이다.

지방자치단체장은 이주민 지원정책에 대해 심의·자문하기 위하여 ‘이주민지원민관협의체’(가칭)를 설치한다. 현재 북한이탈주민의 경우 통일부 중심의 지역 협의회가 조직되어 있고, 이주민을 위한 협의회 등이 구성되어 있지만 실질적인 활동이 부족하고 형식적인 회의형식으로 운영되고 있는 것이 현실이다. 따라서



이와 같은 문제점을 극복하고 이주민 지원정책에 대해 심의·자문하기 위해 강력한 기능의 민관협의체를 구성하는 것이 바람직하다. 위원구성은 자치단체의 부단체장을 위원장으로 위촉하고 시의회, 교육청·경찰서·고용안정센터·출입국관리사무소 관계관·종교단체·민간단체·학계, 이주민 등 20명 내외의 의 관련단체 대표 들을 위원으로 참여시킨다. 회의는 1년 에 2회 이상으로 필요에 따라 개최 하도록 한다.

〈표 6-2〉 안산시 이주민지원 민관협의체 운영 사례

구성 및 개최	'08년 5월 구성, 총 17회개최
위원	외국인주민센터소장, 시의원, 주민자치위원장, 안산YMCA, 교회, 경찰서, 출입국관리사무소, 고용센터, 결혼이민자 등 19명
기능	이주민 지원사업 협의·조정
실적	원곡본동 쓰레기문제 해결방안, 다문화특구 지정 등 논의

또한 다문화사회사업을 추진하기 위해 이주민 의견수렴을 위한 자문위원회 구성하도록 하며 1년 이상 지역에서 거주하는 이주민을 위원으로 20명 내외로 위촉하도록 한다.

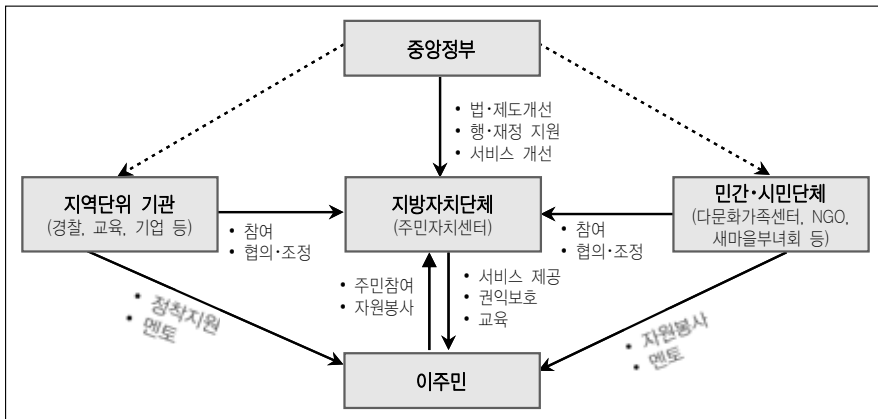
## (2) 이주민정착지원센터의 설치이다.

지방자치단체별로 지역특성에 따른 ‘이주민 정착지원센터’를 설치하도록 하며, 운영프로그램은 법인·민간단체 공모사업으로 자율성을 부여한다. 참여는 북한이탈주민, 결혼이민자, 외국인근로자 등을 포함하여 운영하며 서울·경기 등 수도권에서 시범 지역정착센터 운영을 우선적으로 실시하고 점차적으로 지방권역으로 확대한다. 특히 집중 거주지역을 중심으로 초기적응단계·안정화단계·지역주민 정착단계 등 이주민 대상에 따라 서비스내용을 구분하되 원스톱으로 제공하고 지역기관 간 역할을 분담하며 지역의 자원을 이주민에게 연계하는 구심점 역할을 하도록 한다.

### (3) 이주민 지원서비스 네트워크 구축이다.

지역단위에서 추진하는 서비스의 효과적인 전달체계의 구축을 통해 지방자치단체 및 민간 간의 역할분담, 민간단체의 다양한 경험을 활용하도록 한다. 또한 자원봉사단체와 연계한 서비스 지원 강화하여 나눔봉사단 구성·운영, 기업체·NGO 등과의 협력채널을 다양화하도록 한다.

〈그림 6-1〉 이주민 지원서비스 전달체계(안)



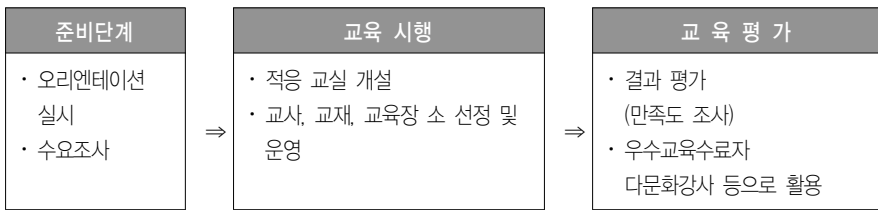
## 3) 다문화사회 정착을 위한 생활정책 지원 강화

### (1) 한국어교육 강화이다

북한이탈주민을 제외한 이주민들이 한국사회에서 원활하게 살아가기 위해서는 능숙한 한국어의 구사는 가장 기본적이고 필수적인 요인이다. 따라서 한국사회에서 한국어공동체에 능동적으로 참여할 수 있도록 이주민들에 대한 언어·문화적 총체인 ‘의사소통 능력’이 향상되어야 한다. 따라서 이주민들에 대한 한국어 능력을 강화하기 위해 주민자치센터, 사회복지관, 다문화가족지원센터, 사회통합프로그램, 위탁기관, 민간단체 등에 의뢰하여 이주민의 한국어교육을 강화시키도록 한다.

교육교재는 국립국어원에서 발간한 한글교재를 통일하여 사용하고 운영은 일상생활에 필요한 기초생활 적응교육과 병행하여 실시한다. 특히 수요자의 입장에서 교육시간을 평일날 저녁과 주말에 실시하고 교육은 가정방문 및 인터넷 등을 고려하여 추진하도록 한다.

〈그림 6-2〉 한국어교육 단계별 운영



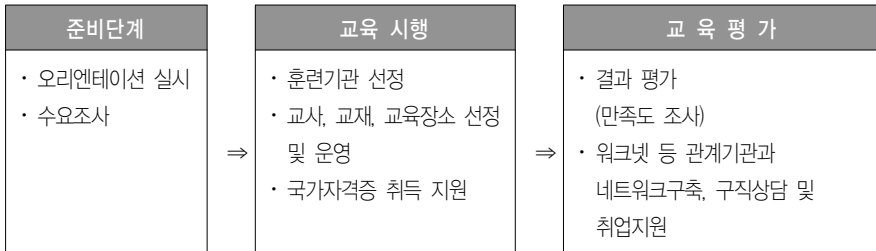
## (2) 직업훈련 및 취업지원 강화이다

본 보고서 제5장의 이주민응답자의 개인특성 분석에서 살펴 본 바와 같이 이주민 중에는 일부 고학력자가 포함되어 있다. 따라서 이민자 중 고학력, 전문직 종 종사자 등의 인적 자원을 개발·활용함으로써 지역사회 정착을 지원하고, 지역의 경쟁력을 제고시키도록 한다.

이들에 대한 교육은 지방자치단체의 다문화가족지원센터, 외국인근로자지원센터, 농업기술센터, 민간단체 등에 위탁하여 운영하도록 하며, 주요 교육내용은 다문화강사, 이·미용, 정보처리, 번역, 제과제빵, 음식점, 영농교육 등의 국가자격 중 취득 가능 과정 위주로 편성하도록 한다.

이주민을 위한 교육훈련 및 취업지원에 대한 운영은 지역, 이주민 유형, 거주 여건 등을 감안하여 교육시간 등은 탄력적으로 운영 한다.

〈그림 6-3〉 직업훈련 및 취업지원 교육 단계별 운영



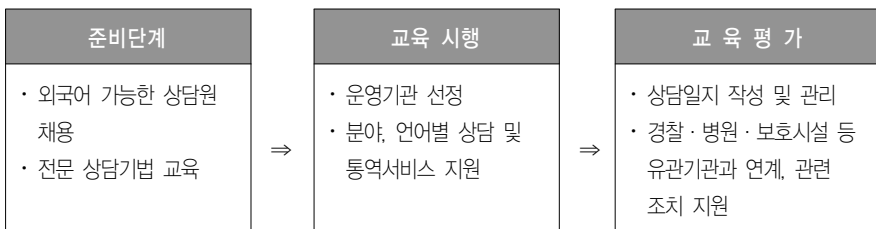
### (3) 상담 및 피해 구제이다

이주민들은 낯선 땅에 정착하여 설면서 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 이들이 한국생활 정착과정에서 겪는 애로사항, 폭력피해 여성결혼이민자의 인권보호 등을 위한 상담을 통해 지역사회로의 안정적인 정착을 유도할 필요가 있다.

지역에서 이들의 어려운 문제를 상담할 기관 또는 시설은 지방자치단체의 민원실, 이주여성긴급지원센터(1577-1366), 외국인종합안내센터, 출입국관리사무소, 종교·민간단체 등에서 운영하도록 하며, 주요 상담내용은 임금, 산재, 의료, 취업, 체류 및 출입국, 국제결혼, 형사문제 등 일상생활 속에서 전반적으로 나타나는 민원 상담과 이혼 및 폭력피해 결혼이민자 및 외국인근로자의 인권 구제 등에 관한 것이다.

상담은 방문·전화·사이버 상담 등 24시간 상담체계를 구축하고 이주민 유형과 언어적 특성분야별 상담과 통역도우미를 확보하도록 한다.

〈그림 6-4〉 상담 및 피해 구제 단계별 운영



#### (4) 의료·보건 지원의 확대이다

한국에 입국한 대부분의 이주민들은 경제적으로 어려운 환경에서 살고 있다. 이에 따라 몸이 불편하더라도 병원에 가는 일이 쉬운 일이 아니며 주위에서 도와주는 사람도 없는 형편이다. 이와 같이 의료사각지대에 있는 이주민을 위해 의료·보건 지원 확대를 통해 삶의 질을 향상시키는 것은 매우 필요한 일이다.

이주민들의 의료·보건을 통한 복지 향상을 위해 보건소, 다문화가족지원센터, 건강가정지원센터, 종합사회복지관, 개인병원·약국 등에서 지원하도록 하며 주요 내용은 의료관련 정보제공, 의료 통역 지원, 무료 건강검진 등이며 구체적으로 제시하면 첫째, 외국어로 진료 가능한 병원·약국 정보를 홈페이지, 각종 정보지에 제공하며, 둘째, 보건소 등에서 진료 시 의료 문진표를 다국어로 표기한다. 셋째, 지방자치단체에서 의료 통역 가능한 인력풀을 확보하고 통역서비스를 지원한다. 넷째, 보건소 및 개인 병원과 연계하여 무료로 정기 건강검진과 예방접종을 하도록 한다.

#### (5) 정보제공의 종합적 지원이다

이주민들이 지역에서 불편 없이 생활할 수 있도록 주거 및 의료 등 일상 생활상의 다양한 문제에 대한 종합적인 정보제공이 필요하다. 정보제공은 이주민의 국적별 현황 등을 고려하여 생활정보지를 제작하되 유관기관의 정보지도 활용하도록 한다.

정보제공의 주요 내용은 거주(부동산), 대중교통 이용, 의료시설, 금융 등 생활 전반 등에 대한 것이고, 홍보는 도서관, 주민자치센터, 마을회관 등 지역 커뮤니티, 한국어교실, 홈페이지, 휴대전화 SMS 서비스 등을 활용한다.

### 4) 다문화사회 이해분위기 조성

최근 많은 지방자치단체 및 시민사회단체에서 이주민의 복지향상을 위해 노력하고 있다. 그러나 아무리 지방자치단체가 이주민을 위한 정책을 수립하고 행정

서비스를 강화하며 시민사회단체가 헌신적인 봉사를 통하여 이주민의 사회생활에 도움을 준다 하더라도 지역주민이 이들을 이웃으로 받아들이지 않는다면 큰 의미가 없다. 따라서 이주민들과 가장 가까운 위치에 있는 지역의 이웃 주민이 이주민이 한국문화 및 지역사회에 적응할 수 있도록 이끌어주고 도와주는 것이 필요하다.

한편 우리 사회 내부에는 이주민에 대한 편견이 존재하고 있으며 이로 인해 대다수의 이주민이 마음의 상처를 받은 경험이 있다. 따라서 지방자치단체에서 지역주민들의 이들에 대한 편견을 없애고 이해하는 분위기 조성이 필요하다.

#### (1) 공무원 및 주민의 다문화 교육을 통한 역량강화이다.

중앙정부 및 지방자치단체의 일선공무원의 다문화사회에 대한 교육을 통해 이주민을 이해하고 지원할 수 있도록 전문적인 역량을 강화한다. 주요 교육내용은 다문화이해 관련 일반교육, 선진 외국사례, 사회통합과 지역공동체, 현장학습 등이며, 운영은 공무원교육원 등 훈련기관을 통해 교육과정을 개설하며, 다문화 강사를 활용한 강연과 세미나를 개최하도록 한다.

특히 지방자치단체의 이주민 지원업무 담당공무원은 물론 일반 공무원도 교육 훈련을 통해 이주민에 대한 인식전환이 이루어져야 하며 이를 위해 중앙·지방 공무원교육원의 다문화 관련과정 개설 및 콘텐츠 개발을 통해 지방공무원의 다문화사회 이해 증진과 업무능력을 향상시키도록 한다. 교육대상은 지방자치단체에서 근무하는 전 직급을 대상으로 하되 다문화 및 북한이탈주민 관련공무원은 강제적으로 교육을 받도록 한다.

한편 지역에서 거주하는 주민 중 새마을지도자 및 부녀회장, 주민자치위원장, 리·통장 등 지역리더들도 수강하도록 하여 다문화사회에 대한 이해를 증진시키도록 하며, 교육을 통한 이들의 보다 전문적이고 세련된 멘토로 이웃주민인 이주민들의 지역정착에 도움을 주도록 한다.

〈표 6-3〉 지방공무원교육원의 다문화사회 교육훈련 프로그램

분류	과목	주요 내용
역량교육	다문화사회 이해와 정책방향	○ 다문화사회 기초 이론 - 다문화사회 및 다문화주의 개념 - 다문화정책 기본방향
	한국의 다문화사회현황과 문제점	○ 다문화사회 현상과 문제점 - 다문화사회 및 이주민가정의 실태와 문제점 - 이주민의 한국사회 정착에 대한 경험담
	외국의 다문화사회현황과 문제점	○ 독일, 영국, 일본 등 - 문화충돌 - 일자리로 인한 갈등
	한국의 다문화정책	○ 국가정책 - 여성가족부의 결혼이민자정책 - 고용노동부의 외국인근로자정책 - 통일부의 북한이탈주민정책
		○ 지방자치단체 - 행정안전부의 지방자치단체 이주민지원정책 - 우수 자치단체 정책 소개: 안산시 등
	○ 사회통합과 지역공동체	○ 이주민정착 지원 - 이주민과 사회통합 - 이주민과 가족상담사례 및 상담기법 - 지역주민 멘토 활용방안 : 새마을부녀회, 동·리·반장 등 - 이주민 정착 우수사례 : 이주민 자조모임 등 소개
	○ 다문화사회 분위기 조성	○ 지역커뮤니티 구축방법 - 지역에서의 다문화사회 이해 및 인식 전환 - 기업체·NGO·학교·우체국·경찰서·소방서·종교단체 등 ○ 효율적인 다문화 홍보기법 - 지역언론, 반사회, 학교교육 등
	○ 우수사례 발표 및 분임토의	○ 분임토의 - 토의
○ 현장학습	○ 현장학습 - 이주민과의 대화	

## (2) 이주민의 지역사회 참여 확대이다

지방자치단체에 이주민들의 공식적인 의사소통 창구를 마련하여 이주민의 주인의식 강화와 수요자 중심의 정책을 반영하도록 한다. 즉, 지역별로 이주민의 국적·연령·성별 등 제반여건을 고려하여 20인 내외의 (가칭)‘외국인자문위원회’를 구성하도록 한다.

주요 논의내용은 이주민정책 수립 및 제도 개선사항, 지역생활의 불편사항 등이며 정기적으로 회의를 개최하여 이들의 의견을 수렴하여 정책에 반영하도록 한다.

한편 이주민들이 지역모임 및 지역사회 활동에 적극 참여할 수 있도록 환경을 조성하고 유도할 필요가 있다.<sup>47)</sup> 이를 위해서 도시지역에서는 반사회, 시민사회 단체 모임, 아파트 주부모임, 주민자치회, 학교학부모 등의 모임에, 농촌지역에서는 농사일, 지역축제, 운동회, 동네행사 등의 모임에 적극 참여토록 권유한다. 이와 같은 장을 통해 지역주민들과 자연스럽게 어울릴 수 있는 기회를 마련하고 자연스러운 교류와 대화를 통해 서로의 입장과 문화를 이해하도록 하고 특히 결혼이민자의 한국어 습득에 도움이 되도록 한다.

또한 지역사회로의 화합이 이루어지게 하기 위해서 지역사회의 이웃주민과 이주민 간의 어우러질 수 있는 구체적인 프로그램 마련이 필요하다. 대규모의 지역문화축제보다는 지역이 오랜 기간 동안 고수하고 진행시켜 오고 있는 작은 규모의 문화축제 및 민족행사 등에 이주민들을 포함시켜 문화축제의 일원이 될 수 있는 기회를 제공해야 한다.

지방자치단체에서는 지역에 거주하는 이주민을 대상으로 지자체의 위원회 위원위촉, 지방공무원 채용, 통리반장 위촉 등을 통해 지방행정의 의사결정 및 집행과정에 참여기회를 부여한다. 또한 이주민의 지역단위 새마을부녀회, 자원봉사 단체 등의 봉사활동에 참여시켜 이주민의 자원봉사 활성화를 유도한다.

47) 최현미(2008)는 결혼이민자지들의 지역 사회에 참여 필요성과 이를 위한 과제를 소개하였다.



### (3) 다문화에 대한 인식전환과 공감분위기 확산이다.

다문화가족과 지역주민이 함께하는 문화·생활체육 프로그램을 활성화하여 다문화에 대한 인식을 전환하고 다문화사회에 대한 공감대를 확산시킨다. 즉, 지역의 관련 NGO, 대학교 등과 공동 주관 하에 다문화관련 포럼, 세미나, 워크숍을 개최하여 지역의 학술적 분위기도 고취시키고 다문화에 대한 홍보효과도 달성하도록 한다. 또한 이주민들과 함께 문화체험 실시, 생활체육대회, 전시회, 어울림 축제 등을 개최하여 이주민과의 공동체적 일체감을 확보하도록 하되 일회성·전시성 행사는 지양하도록 한다. 이와 같은 행사는 유관기관과 협력하여 추진하되 유사사업과 중복되지 않도록 추진계획과 운영하도록 하며 이민자가족 등의 참여가 선행되어야 한다.

이와 병행하여 이주민이 지역사회에서의 정착성공 및 봉사활동 사례, 지원 필요성 등을 다양하게 홍보하여 이주민이 지역공동체의 일원이라는 인식을 주민에게 확산시킨다.

또한 이주민지도자 교육, 친정부 초청행사, 체험수기 공모 등을 통해 주민은 외국문화, 이주민은 우리문화를 상호 이해하는 계기를 마련하도록 한다.

## 나. 이주민 유형별 개선방안

### 1) 결혼이민자

첫째, 결혼이민자사업의 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담의 명확화이다. 즉, 현재 대부분의 결혼이민자 지원정책이 중앙정부에서 결정되는데 그 과정에서 각 지역의 특성이 반영되지 못하고 획일적으로 이루어지는 경우가 많고 일부 정책의 경우에는 비효율적인 서비스 전달이 이루어지는 경향이 있다. 따라서 중앙정부는 정책의 큰 계획을 수립하고 구체적인 내용은 각 지역의 지방자치단체와의 협의를 통해 조정해야 할 것이다. 이럴 경우 결혼이민자 지원서비스의 중복으로 인한 예산 낭비를 줄일 수 있고 서비스의 효율성을 높일 수 있다.

예를 들어, 결혼이민자 한글교육사업, 자녀정체성교육, 국적취득 등의 주요정

책은 중앙정부가 결정하고, 지방자치단체는 결혼이민자들과의 직접적인 접촉이 필요한 행정서비스 업무를 주도적으로 담당한다면 지역에서 결혼이민자들이 필요로 하는 서비스를 효율적으로 공급할 수 있는 시스템을 만들 수 있을 것이다.

둘째, 거주지역 특성별 맞춤형 서비스 제공이다. 일반적으로 모든 지역에 한글교육프로그램을 운영하되 도시지역 결혼이민자에게는 정보제공프로그램과 이웃주민 화합서비스 프로그램을, 농촌지역 거주자에게는 상대적으로 영농교실과 응급구조체계 시스템을 제공·강화하도록 한다.

한편 결혼이민자 자녀에게 제공할 서비스로는 공통적으로 보육원 운영을 강화하고 농촌지역에서는 한국어교실 운영, 도시지역에는 자녀들의 학습증진을 위한 방과 후 학교교육 프로그램을 강화하도록 한다. 각 지방자치단체는 결혼이민자 수요조사를 통해 이들이 요구하는 맞춤형 서비스의 제공이 필요하다.

셋째, 결혼이민자 출신국가에 따른 맞춤형 교육프로그램 및 서비스 운영이다. 베트남, 한족, 필리핀, 몽골, 태국출신 등의 결혼이민자에게는 한국어교육 중심의 교육프로그램을 강화하고 조선족은 한국어교육 프로그램보다는 지역사회활동에 필요한 정보제공 프로그램을 강화한다. 또한 공통적으로 남편교실 운영프로그램을 운영하여 가정 내 부부갈등을 해소하도록 한다.

넷째, 접근성 확보를 위해 읍면동사무소 및 주민자치센터를 통한 결혼이민자 지원기능 강화가 필요하다. 앞에서 언급한 바와 같이 다문화가족센터 및 외국인 근로자지원센터 시·읍 단위에 1-2개 있으며 하나센터는 이 보다 조건이 더 열악하다. 따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해 읍면동 단위의 주민자치센터에 다문화사회 지원기능을 부여하여 이들을 지원하도록 한다. 특히 결혼이민자의 지원을 위해 읍면동사무소에 외국인 지원담당 공무원을 배치하고 이들이 결혼이민자업무를 함께 수행하도록 한다. 읍면동사무소의 결혼이민자 및 외국인지원담당의 배치는 지역 내 거주하는 외국인 및 결혼이민자수에 따라 기초자치단체가 자율적으로 결정하도록 하며 지역 내에 결혼이민자 및 외국인의 거주자가 없는 경우 배치할 필요가 없다. 주민자치센터는 상담기능을 하되, 전문가가 상주하여 상담을 하는 것이 아니라 지역별로 1주일에 1회 또는 2회 정도 요일을 정해놓고 순회상담을 하도록 한다.

다섯째, 새마을부녀회 등 주변단체를 통한 결혼이민자 지원이다. 제4장의 지방 자치단체의 이주민 지원정책 및 정착현황의 문제점에서 언급한 바와 같이 일반적인 기초자치단체의 경우 시청 또는 군청소재지에 다문화가족지원센터가 1-2개 위치하고 있어 면단위 거주 결혼이민자가 이곳에 가서 교육을 받기에는 교통편·시간적으로 많은 불편함이 있다. 즉, 접근성의 부족으로 이용의 어려움이 있다.

따라서 읍면동단위 또는 더 작게는 마을단위로 조직되어 있는 새마을부녀회 등 새마을조직을 활용하는 방안도 검토할 수 있다. 우선 새마을조직은 읍면동단위로 조직이 있으며 각 마을단위로 조직되어 있으며, 210만여 명의 전국 회원과 18만여 명의 새마을지도자가 있다. 특히 새마을부녀회는 시군구부녀회, 읍면동부녀회, 마을단위부녀회로 연계되어 있어 부녀회원을 교육훈련을 통해 역량을 강화한 후 멘토로 활용하도록 한다. 이들의 장점은 근거리에서 멘토가 가능하고 일상생활 속에서 지속적인 멘토가 가능하다는 것이다.

여섯째, 민관파트너십의 강화 및 역할분담이다. 이민자 사회통합정책이 체계적으로 지속되기 위해서는 정부와 시민사회의 유기적인 협력이 필요하다. 정부의 기획과 예산지원, 시민사회의 경험과 인력 지원이 결합되어, 정부-민간 파트너십을 적절히 구축하는 게 바람직하다. 그동안 시민사회단체·종교단체가 운영해 온 이민자가족 지원서비스와 노하우를 소중한 자원으로 인정하고 협력 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 양측 간의 신뢰 속에서 시민사회단체·종교단체가 그동안 축적해 놓는 경험과 지방자치단체가 지역실정에 맞는 결혼이민자가족 지원정책의 수립 등 민관협력의 장점을 살린다면 서로가 상생할 수 있는 지역내 이민자 지원시스템을 구축할 수 있다. 이를 위해서는 추진주체 간의 합리적 역할분담이 필요하다.

〈표 6-4〉 지방자치단체와 민간기관과의 이주민지원 역할분담

구 분	주 요 기 능
지방자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간단체 이민자 지원정책 마련</li> <li>• 각종 행정서비스 제공</li> <li>• 다문화공생을 위한 지역공동체 형성</li> <li>• 상담업무 수행</li> <li>• 이주민 및 관련 단체 네트워크화</li> <li>• 다문화가족지원센터 및 외국인근자지원세 민간위탁 결정</li> <li>• 이민자 실태조사 시, 민간단체 활용</li> <li>• 이민자 지방공무원 특별 채용</li> <li>• 주민자치센터내 이민자관련 프로그램 개설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원봉사자 모집</li> </ul> </li> </ul>
시민사회 단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풀뿌리 조직 프로그램 운영</li> <li>• 공공기관이 접근하기 어려운 이민자 지원시책·프로그램 운영</li> <li>• 행정기관과의 민·관파트너십 형성</li> <li>• 봉사기관으로서의 역할 및 기능               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원봉사자 모집 및 활용</li> </ul> </li> <li>• 행정기관으로부터 민간위탁받아 운영</li> <li>• 이민자를 위한 고충상담 및 법률상담</li> <li>• 인권, 평화를 위한 캠페인</li> <li>• 청소년을 위한 다문화 이해교육</li> </ul>

## 2) 외국인근로자

첫째, 외국인근로자를 위한 중·단기정책이 마련되어야 한다. 한국 내 체류 외국인의 증가에 대응하여 우리나라에서는 「재한외국인처우기본법」을 제정하여 외국인이 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경에 관한 사항을 정책, 경제, 사회, 문화 등 종합적 관점에서 다루어야 한다고 선언하였다. 본 법의 제3조 및 제6조에서 각각 국가 및 지방자치단체의 책무에 대해 언급을 하고 있고, 연도별 시행계획을 세워 시행하여야 한다고 언급하고 있다. 그러나 대부분의 지방자치단체는 같은 이민자라고 하더라도 결혼이민자에 대해서는 상대적으로 많은 관심을 갖고 지원정책을 추진하지만 외국인근로자에 대해서는 국가 및 지방자치단체에서 범죄가능집단의 하나로 규정하여 오히려 지원정책보다는 규제정책을 추진하

는 경우도 있다. 그러나 외국인근로자도 일정기간 우리 곁에 거주하는 이웃이고 다양한 이주민거주자 중 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 따라서 지방자치단체도 이들을 진정한 우리의 이웃으로 생각하여 자치단체 차원의 종합적인 관점에서 중·단기 정책을 수립하여야 한다.

둘째, 접근성과 통합성을 갖춘 지원정책 수립이다. 외국인근로자들의 여가생활을 하는데 가장 큰 어려움이 시간과 돈의 부족이다. 또한 이들의 프로그램 욕구를 분석한 결과 한국어공부와 컴퓨터, 법률공부, 취미활동 등 다양한 욕구를 알 수 있다. 이것은 외국인근로자들이 인간으로서 자기욕구를 다양하게 갖고 있음을 나타내주는 것으로서 이들에 대한 지원정책들이 마련되어야 한다. 특히 한국생활에서 어려움이 높은 생활비용이라는 것을 감안할 때 이들이 생활하고 있는 지역과의 접근성과 다양한 욕구들을 통합하여 지원할 수 있는 정책수립과 시스템들이 모색되어야 한다.

셋째, 근로환경에 대한 조사와 감독이다. 2011년 현재 군포에서 일하고 있는 외국인 근로자들은 하루 평균 10.09시간동안을 일을 하고, 한 달 평균임금으로 1,027,000원을 받고 있어 최저임금이라는 법적기준에 못 미치는 것으로 나타났다<sup>48)</sup>. 그리고 이들의 근무형태와 체류기간에 따른 임금을 보면 차이가 나타나고 있음을 알 수 있는데 이들의 임금을 결정하는 것은 숙련도와 체류기간이 아닌 노동시간이다. 한편 외국인근로자들은 야간근무에 따른 각종 수당에서 배제되어 있고, 산재사고의 가능성에도 쉽게 노출되어 있다. 따라서 지방자치단체 차원에서 외국인 근로자들의 근로환경에 대한 꾸준한 조사와 감독이 이루어져야 한다.

넷째, 단계별 외국인근로자 지원 교육프로그램의 운영이다. 외국인근로자를 위한 교육은 단계별로 추진하는 것이 바람직하다. 즉, 초기 이주단계, 정착단계, 출국단계로 구분하여 교육한다. 초기 이주단계에서는 언어 및 문화 교육, 거주지역 정보, 교통·관광서·고유풍속·복지시설 이용방법·환경, 관광지 등 정보제공에 초점을 맞춘 교육프로그램을 운영한다. 일정 기간이 지나 정착단계에 들어서면 내국인과의 의사소통을 위한 상식교육, 임금체불, 산업재해, 인권, 자녀취학,

48) 조석주, '지방자치단체의 외국인근로자 지원정책 강화방안', 지방행정연구(제25권 제2호), 2011.6, 한국 지방행정연구원 p.122.

취업, 노동법 등 노사관계 교육, 체류적법절차 및 등록절차 교육을 실시한다. 끝으로 출국단계에서는 자국에서의 정착을 위한 직업 및 정신교육, 자전거수리·보일러 수리·컴퓨터 수리 교육 등 기술교육을 실시한다.

다섯째, 외국인근로자의 ‘거주자와 문화전달자’로서의 인식 전환이 필요하다. 외국인근로자들은 중소기업체에서 생산활동에 종사하고, 거주하면서 생활경제면에서 동시에 소비자로서 존재를 한다. 더 나아가 이들이 거주하고 있는 지역에서의 경험들은 본국에 돌아간 후에도 한국사회에 대한 전반적인 평가를 하는 지표가 될 가능성이 높다. 따라서 각 자치단체에 거주하는 외국인근로자들은 단순한 ‘외국인인력’이 아닌, 지역경제에 기여하는 거주자, 한국사회를 아시아에 알리는 민간외교관 또는 이미지를 알리는 ‘한국문화전달자’로서의 활약할 예비 주체로 인식할 필요가 있다

여섯째, 여가 및 문화활동의 지원이다. 여가·문화공간의 부족 문제를 해결하기 위해 공공기관의 시설을 활용하도록 한다. 즉, 주민자치센터, 복지시설 등을 외국인근로자에게 평일 저녁시간과 일요일에 개방하여 한국어교실, 커뮤니티 등을 할 수 있도록 한다. 외국인근로자는 공동체 활동으로 자국동포의 교류 거점으로 활용할 수 있고, 고국의 그리움을 해소하는데 큰 도움이 될 것이다.

### 3) 북한이탈주민

본 연구의 제4장에서 살펴 본 바와 같이 북한이탈주민이 상대적으로 한국사회에 대한 만족도가 가장 낮음을 알 수 있다. 따라서 국가 및 지방자치단체는 이와 같은 상황을 고려하여 북한이탈주민 지원정책을 추진할 필요가 있다.

북한이탈주민을 위한 지방자치단체가 추진해야 할 주요사업은 북한이탈주민과 지역주민과의 교류사업, 사회적응교육, 인식개선, 취업지원 사업 등이며<sup>49)</sup> 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역공동체사업 및 교류사업 추진을 통한 주민화합이다. 한국민의 경우, 북한이탈주민이 밀집 거주하는 임대주택지역은 전입을 원치 않거나 이들에 대한

49) 그 외 의료·주거·교육 지원사업, 자녀 장학사업 등이 필요하다.

특별지원에 대해 역차별로 여기는 등 다소 부정적 인식을 가지고 있다. 또한 북한이탈주민을 생소하고 낯선 존재로 인식하여 이웃주민으로 받아들이는 것이 어렵거나 관심이 없다. 북한이탈주민 역시 한국인에 대한 피해의식 등 거부감을 가지고 있다. 따라서 이와 같은 부정적 인식을 제거하고 상호 화합을 위해 지역주민과 함께 텃밭운영 등 지역공동체 사업 운영, 지역주민의 북한이탈주민 멘토 활동사업, 북한이탈주민으로 구성된 봉사단체 운영, 지역축제에 북한음식 소개 등의 교류사업의 추진과 캠페인 등의 사업을 통해 서로 간의 불신을 점차 없애고 북한이탈주민의 지역소속감을 제고시키도록 한다.

둘째, 지방자치단체 차원의 북한이탈주민의 사회적응교육의 지속적인 지원이다. 북한이탈주민이 하나원 퇴소 후 바로 지역전입이 이루어지는 경우, 남한사회시스템에 대한 이해 부족과 취업 애로, 탈북과정에서 겪은 불안심리 등이 지속되어 일상생활과 직장 적응에 곤란을 겪고 있다. 따라서 지방자치단체에서도 사회적응교육의 지속<sup>50)</sup>, 탈북과정에서 겪은 신체적·정신적 장애에 대한 건강지원, 심리치료 등 의료제도 확대와 심리교육 프로그램의 병행 운영이 필요하다<sup>51)</sup>.

셋째, 지방자치단체 차원의 맞춤형 일자리창출이다. 북한이탈주민의 적성과 그들의 능력을 적극 활용할 수 있는 다양한 맞춤형 취업지원이 필요하다. 특히 북한이탈주민 중 여성이 70% 이상이므로 여성 일자리 창출확대가 필요하다. 한편 농촌지역의 지방자치단체는 영농정착자들에 대한 지원을 확대하여 보다 많은 북한이탈주민이 자신의 적성에 맞는 직업을 선택하여 안정적인 생활을 할 수 있도록 한다. 한편 북한이탈주민 일자리 창출에 앞서 취업률이 저조한 원인과 애로사항을 분석하여 북한이탈주민에게 맞춤형 직업훈련을 실시하고 이들에게 북한이탈주민 취업 성공사례 등을 적극 홍보하도록 한다.

넷째, 북한이탈주민지원을 위한 ‘지역협의회’의 운영 활성화이다. 화성시 및 음성군을 비롯한 대부분의 지방자치단체에 북한이탈주민 지역협의회를 구성하였

50) 사회적응교육은 취업에 앞서 조직응역력 제고, 북한식 직장개념 탈피 등 의식변화와 자본주의시스템에 적응할 수 있도록 지원해주는 교육을 의미한다.

51) 북한이탈주민 근로자에게는 외상 후 정신적 스트레스 치유와 직장 적응을 도울 수 있는 심리교육 프로그램 실행이 필요하다.

으나 실질적인 활동은 극히 저조한 실정이다. 따라서 지역협의회를 중심으로 유관 기관인 고용지원센터, 경찰 등과 연계하여 북한이탈주민에 대한 지역사회 소개와 주민과의 화합을 위한 사업을 발굴하여 추진하도록 한다. 예를 들어 사회이해 및 적응프로그램사업으로 남한사회 이해 및 의식변화 프로그램 개발 및 운영, 지역정착 시 지역민과 화합을 위한 사회동화 프로그램 개발 및 운영, 조직사회 적응 및 취업지원 프로그램을 개발하여 운영하도록 한다. 또한 지역주민과의 교류강화사업으로서 북한이탈주민 인식 개선사업의 개발 및 운영, 지역주민과 북한이탈주민 간 교류사업 개발 및 운영, 성공적인 지역정착모델을 개발하고 이를 홍보하도록 한다.

다섯째, 지역민과 화합을 위한 사회동화 프로그램 개발 운영이다. 북한이탈주민의 지역정착 시, 지역민과 화합을 위한 사회동화 프로그램 개발 운영이 필요하다. 특히, 북한이탈주민들이 지역에서 겪는 경험과 문제들은 철저한 수요조사를 통해 밀착 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 프로그램의 개발이 필요하다. 왜냐하면, 북한이탈주민들은 대부분 정착하는 지역에 대한 정보가 거의 없기 때문에 외부의 적극적 도움 없이는 적절한 일자리를 찾는다는 것이 불가능하다. 따라서 이들에게 밀착형서비스 제공을 위한 프로그램을 개발하되 밀착형 서비스는 지역민과 화합을 할 수 있는 다양한 방안들이 포함되게 하여 이들이 사회동화에 이를 수 있도록 할 필요가 있다.

## 나. 지방자치단체 이주민정책의 유지·보완·폐지

### 1) 결혼이민자

우리나라의 지방자치단체에서 일반적으로 추진하고 있는 결혼이민자정책에 대해 제5장에서 필요성과 기여도를 중심으로 분석하였다. 분석결과, ‘한글컴퓨터 교실 운영’ 등 18개 정책은 결혼이민자 지원정책으로서 필요성도 높고 기여도도 높아 향후 지속적으로 발전·유지시키는 것이 바람직하다. 반면, ‘영농교육정책’ 등 14개 정책은 정책으로서의 필요성도 낮고 정착하는데 기여도도 낮아 폐지시키는 것이 바람직하다.



한편 ‘다문화 부부교실 운영’, ‘다문화가족 어린이집 운영’, ‘다문화가족 음식 문화축제’ 등의 사업은 각 정책의 문제점을 분석·보완하여 발전시키는 것이 바람직하다.

〈표 6-5〉 지방자치단체의 결혼이민자정책 중 존치·폐지정책

구분	필요성	
	높다(고)	낮다(저)
기 여 도	<p>높다 (고)</p> <p>〈유지·발전정책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한글교실 운영</li> <li>■ 컴퓨터 등 정보화 교실 운영</li> <li>■ 한국어문화 교실 운영</li> <li>■ 생활법률 교실 운영</li> <li>■ 다문화 이해교실</li> <li>■ 결혼이민자 위한 통·번역서비스</li> <li>■ 부부·시부모 관계 등 다문화 가족 상담</li> <li>■ 법률상담 지원</li> <li>■ 폭력피해 이주여성 상담</li> <li>■ 외국인 전용 콜센터 설치</li> <li>■ 임신·출산·아동양육 지원서비스</li> <li>■ 결혼이민자 쉼터 운영</li> <li>■ 고국방문 및 친정부모 초청사업</li> <li>■ 취업·창업 교육 및 취업연계</li> <li>■ 결혼이민자 통·번역가 양성 교육</li> <li>■ 모국 출신 결혼이민자 모임 지원</li> <li>■ 다문화가족과 한국가족 간 모임 지원</li> <li>■ 한국어말하기 대회</li> </ul>	<p>〈보완·유지정책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 다문화 부부교실 운영</li> </ul>
	<p>낮다 (저)</p> <p>〈보완·유지정책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 다문화가족 어린이집 운영</li> <li>■ 다문화가족 음식문화축제</li> </ul>	<p>〈폐지정책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 영농교육</li> <li>■ 생활고지서 국문/영문 병기 제공</li> <li>■ 외국어 방재매뉴얼 제작</li> <li>■ 외국어 가능한 병원·약국 지정</li> <li>■ 종교활동 지원</li> <li>■ 피부관리사 등 직업능력개발 교육</li> <li>■ 결혼이민자 원어민 영어교사 채용</li> <li>■ 다국어 생활안내서 발간</li> <li>■ 다문화가족 홈페이지 제작</li> <li>■ 쓰레기 배출 등 생활정보 안내 홍보물 제공</li> <li>■ 한국전통 문화체험 행사</li> <li>■ 출신국 문화체험 행사</li> <li>■ 다문화 어울림 축제 개최</li> <li>■ 합동결혼식 개최</li> </ul>

## 2) 외국인근로자

우리나라의 지방자치단체에서 일반적으로 추진하고 있는 외국인근로자정책에 대해 제5장에서 필요성과 기여도를 중심으로 분석하였다. 분석결과 ‘외국인근로자 쉼터 운영’ 등 12개 정책은 결혼이민자 지원정책으로서 필요성도 높고 기여도도 높아 향후 지속적으로 발전·유지시키는 것이 바람직하다. 반면, ‘생활법률 교실운영’ 등 11개 정책은 정책으로서의 필요성도 낮고 정착하는데 기여도도 낮아 폐지시키는 것이 바람직하다. 한편 ‘임금체불·인권 등 법률상담’, ‘취미활동 지원’ 등의 사업은 각 정책의 문제점을 분석·보완하여 발전시키는 것이 바람직하다.

〈표 6-6〉 지방자치단체의 외국인근로자정책 중 존치·폐지정책

구분		필요성	
		높다(고)	낮다(저)
기 여 도	높다 (고)	<b>〈유지·발전정책〉</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한국어 교실</li> <li>■ 한국어문화 이해 교실</li> <li>■ 통역·번역서비스 제공</li> <li>■ 외국어 가능한 병원·약국 지정</li> <li>■ 외국인 전용 콜센터 설치</li> <li>■ 외국인근로자 의료지원 상담 창구 운영</li> <li>■ 외국인근로자 쉼터 운영</li> <li>■ 주거환경 개선</li> <li>■ 외국인근로자 통·번역가 양성 교육</li> <li>■ 다국어 생활안내서 발간</li> <li>■ 같은 국가 출신 외국인근로자 모임 지원</li> <li>■ 외국인근로자와 한국인과의 모임</li> </ul>	<b>〈보완·유지정책〉</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 임금체불·인권 등 법률상담</li> </ul>
	낮다 (저)	<b>〈보완·유지정책〉</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 취미활동 지원</li> </ul>	<b>〈폐지정책〉</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 컴퓨터 등 정보화 교실</li> <li>■ 생활법률 교실</li> <li>■ 귀환(국)프로그램 운영</li> <li>■ 생활고지서 국문·영문 병기 제공</li> <li>■ 외국어 방재매뉴얼 제작 배포</li> <li>■ 다문화가족 어린이집 운영</li> <li>■ 종교활동 지원</li> <li>■ 영농·기술교육 및 취업 연계</li> <li>■ 외국인근로자 원어민 교사 채용</li> <li>■ 다문화가족 홈페이지 제작</li> <li>■ 다국어 생활정보 안내 홍보물 제공</li> </ul>

### 3) 북한이탈주민정책

우리나라 지방자치단체에서 수행하고 있는 23개 북한이탈주민정책에 대해 정책의 필요성과 정착기여도의 분석 결과 ‘컴퓨터교육’ 등 9개 정책은 지속적으로 ‘유지·발전’시키는 것이 바람직하다. 반면 ‘지역사회 이해교육’ 등 12개 정책은 폐지시키는 것이 바람직하다. 한편 ‘자원봉사활동 참여 사업’ 및 ‘취업상담 및 직업알선’ 등의 정책은 문제점 등을 보완하여 ‘보완·유지’하는 것이 바람직하다.

〈표 6-7〉 지방자치단체의 북한이탈주민정책 중 존치·폐지정책

구분		필요성	
		높다(고)	낮다(저)
기 여 도	높다 (고)	<b>〈유지·발전정책〉</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 컴퓨터 교육</li> <li>■ 일반사무직 양성과정 설치</li> <li>■ 전문기능교육 프로그램(자동차정비 등)</li> <li>■ 법률상담 서비스</li> <li>■ 자립자활지원</li> <li>■ 건강증진 및 의료지원</li> <li>■ 쉼터지원</li> <li>■ 자녀 장학사업</li> <li>■ 사회문화체험</li> </ul>	<b>〈보완·유지정책〉</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자원봉사활동 참여 사업</li> </ul>
	낮다 (저)	<b>〈보완·유지정책〉</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 취업상담 및 직업알선</li> </ul>	<b>〈유지·발전정책〉</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 채용박람회 개최</li> <li>■ 사회적응교육 프로그램</li> <li>■ 주거환경 개선</li> <li>■ 심리·정서 상담</li> <li>■ 지역사회이해 교육</li> <li>■ 지역주민과의 교류사업</li> <li>■ 합동결혼식</li> <li>■ 합동 차례지내기</li> <li>■ 명절 함께 보내기</li> <li>■ 북한 이탈주민 간 화합행사 지원</li> <li>■ 명절 행사 지원</li> <li>■ 전통문화 전수(김장담그기 등)</li> </ul>

## 다. 지방자치단체의 이주민정책 추진시기

### 1) 결혼이민자

지방자치단체에서 시행중인 결혼이민자정책에 대해 초기적응단계(3년 미만)와 후기정착단계(3년 이후)의 어느 시기에 추진하는 것이 바람직한가에 대한 분석하였다. 분석결과 ‘다문화이해교실’ 등 126개 정책에 대해서는 입국 3년 미만의 ‘초기적응단계’에 추진하는 것이 바람직하며, ‘영농교육’ 등 9개 정책은 입국 3년 이후의 ‘후기정착단계’에 추진하는 것이 바람직하다.

〈표 6-8〉 지방자치단체의 결혼이민자정책 추진시기

구분	초기적응단계(입국 3년미만)	후기정착단계(입국 3년이후)
결혼 이민자 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한글교실 운영</li> <li>■ 컴퓨터 등 정보화 교실 운영</li> <li>■ 한국어문화 교실 운영</li> <li>■ 생활법률 교실 운영</li> <li>■ 다문화 이해교실</li> <li>■ 다문화 부부교실 운영</li> <li>■ 결혼이민자 위한 통·번역서비스</li> <li>■ 생활고지서 국문/영문 병기 제공</li> <li>■ 부부·시부모 관계 등 다문화 가족 상담</li> <li>■ 법률상담 지원</li> <li>■ 폭력피해 이주여성 상담</li> <li>■ 외국어 방재매뉴얼 제작</li> <li>■ 외국어 가능한 병원·약국 지정</li> <li>■ 외국인 전용 콜센터 설치</li> <li>■ 임신·출산·아동양육 지원서비스</li> <li>■ 다문화가족 어린이집 운영</li> <li>■ 결혼이민자 쉼터 운영</li> <li>■ 고국방문 및 친정부모 초청사업</li> <li>■ 다국어 생활안내서 발간</li> <li>■ 다문화가족 홈페이지 제작</li> <li>■ 쓰레기 배출 등 생활정보 안내 홍보물 제공</li> <li>■ 모국 출신 결혼이민자 모임 지원</li> <li>■ 다문화가족과 한국가족 간 모임 지원</li> <li>■ 한국전통 문화체험 행사</li> <li>■ 출신국 문화체험 행사</li> <li>■ 다문화 어울림 축제 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 영농교육</li> <li>■ 종교활동 지원사업</li> <li>■ 피부관리사 등 직업능력개발 교육</li> <li>■ 취업·창업 교육 및 취업연계</li> <li>■ 결혼이민자 원어민 영어교사 채용</li> <li>■ 결혼이민자 통·번역가 양성 교육</li> <li>■ 합동결혼식 개최</li> <li>■ 한국어말하기 대회</li> <li>■ 다문화가족 음식문화축제</li> </ul>

## 2) 지방자치단체의 외국인근로자 정책 추진시기

지방자치단체에서 시행중인 외국인근로정책을 중심으로 초기적응단계(3년 미만)와 후기정착단계(3년 이후)의 어느 시기에 추진하는 것이 바람직한가에 대한 분석하였다. 분석결과 ‘외국인 전용 콜센터 설치’ 등 23개 정책에 대해서는 입국 3년 미만의 ‘초기적응단계’에 추진하는 것이 바람직하며, ‘외국인근로자 원어민 교사 채용’, ‘외국인근로자 통·번역가 양성 교육’의 2개 정책은 입국 3년 이후의 ‘후기정착단계’에 추진하는 것이 바람직하다.

〈표 6-9〉 지방자치단체의 외국인근로자정책 추진시기

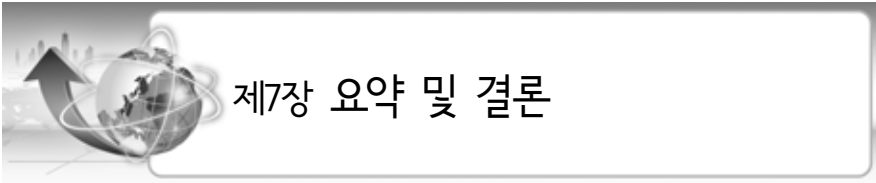
구분	초기적응단계(입국 3년미만)	후기정착단계(입국 3년이후)
결혼 이민자 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한국어 교실</li> <li>■ 컴퓨터 등 정보화 교실</li> <li>■ 한국어문화 이해 교실</li> <li>■ 생활법률 교실</li> <li>■ 귀환(국)프로그램 운영</li> <li>■ 통역·번역서비스 제공</li> <li>■ 생활고지서 국문·영문 병기 제공</li> <li>■ 임금체불·인권 등 법률상담</li> <li>■ 외국어 방재매뉴얼 제작 배포</li> <li>■ 외국어 가능한 병원·약국 지정</li> <li>■ 외국인 전용 콜센터 설치</li> <li>■ 외국인근로자 의료지원 상담 창구 운영</li> <li>■ 다문화가족 어린이집 운영</li> <li>■ 외국인근로자 쉼터 운영</li> <li>■ 주거환경 개선 사업</li> <li>■ 종교활동 지원 사업</li> <li>■ 취미활동 지원 사업</li> <li>■ 영농·기술교육 및 취업 연계</li> <li>■ 다국어 생활안내서 발간</li> <li>■ 다문화가족 홈페이지 제작</li> <li>■ 다국어 생활정보 안내 홍보물 제공</li> <li>■ 같은 국가 출신 외국인근로자 모임 지원</li> <li>■ 외국인근로자와 한국인과의 모임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 외국인근로자 원어민 교사 채용</li> <li>■ 외국인근로자 통·번역가 양성 교육</li> </ul>

### 3) 지방자치단체의 북한이탈주민정책 추진시기

현재 지방자치단체에서 추진 중인 북한이탈주민정책에 대한 정책추진 시기를 제5장에서 분석하였다. 그 결과 23개 모든 정책에 대해 초기적응단계인 ‘3년 미만’을 선택하였으며 따라서 적어도 <표 6-7>에 제시된 정책에 대해서는 초기정착단계에서 추진하는 것이 바람직하다. 그 이유에 대해서는 제5장 의식분석의 시사점에서 언급하였다.

<표 6-10> 지방자치단체의 북한이탈주민정책 추진시기

구분	초기적응단계(입국 3년미만)	후기정착단계(입국 3년이후)
결혼이민자 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 취업상담 및 직업알선</li> <li>▪ 채용박람회 개최</li> <li>▪ 컴퓨터 교육</li> <li>▪ 일반사무직 양성과정 설치</li> <li>▪ 전문기능교육 프로그램(자동차정비 등)</li> <li>▪ 사회적응교육 프로그램</li> <li>▪ 주거환경 개선</li> <li>▪ 법률상담 서비스</li> <li>▪ 자립자활지원</li> <li>▪ 심리·정서 상담</li> <li>▪ 지역사회이해 교육</li> <li>▪ 건강증진 및 의료지원</li> <li>▪ 쉼터지원</li> <li>▪ 지역주민과의 교류사업</li> <li>▪ 합동결혼식</li> <li>▪ 합동 차례지내기</li> <li>▪ 명절 함께 보내기</li> <li>▪ 자원봉사활동 참여 사업</li> <li>▪ 북한 이탈주민 간 화합행사 지원</li> <li>▪ 명절 행사 지원</li> <li>▪ 자녀 장학사업</li> <li>▪ 사회문화체험</li> <li>▪ 전통문화 전수(김장담그기 등)</li> </ul>	—



최근 우리나라에는 다문화사회라는 용어가 언론을 통해 자주 등장하고 있고 시내 거리나 전철 내에서 우리와 피부색깔이 다른 외국인과 자주 마주치게 된다. 과거에는 주로 백인 아니면 흑인이 주를 이루었으나 최근에는 동남아시아인을 비롯하여 다양한 인종의 외국인을 만나게 된다. 최근 우리나라에 들어와 그 수가 급격하게 증가한 외국인 유형은 크게 근로자와 결혼이민자를 들 수 있으며 최근에는 북한이탈주민이 가세해 외국인과는 또 다른 형태의 이주민문화를 형성하고 있다.

이와 같은 이주민의 증가에 따라 우리나라에서는 ‘재한외국인처우기본법’, ‘다문화가족지원법’, ‘외국인근로자의고용등에관한법률’, ‘북한이탈주민의보호및정착지원에 관한법’ 등을 제정하여 다문화사회 진입에 따른 이주민 지원을 위한 토대를 마련하고 있고, 각 부처에서는 이를 바탕으로 다양한 정책을 추진하고 있다. 또한 지방자치단체는 ‘외국인주민지원조례’, ‘다문화가족지원조례’ 등을 제정하여 지역에서 이들을 도울 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다.

한편 정부에서는 우리나라에 거주하고 있는 이주민의 삶의 질 향상을 위한 정책추진을 위해 여성가족부에서는 ‘다문화가족지원센터’를 설치하여 여성결혼민자 및 그 가족을 위한 다양한 서비스를 제공하고 있고, 고용노동부에서는 지역의 ‘외국인근로자지원센터’ 등에 관련 업무를 위탁하여 수행하고 있다. 통일부는 북한이탈주민지원재단 및 북한이탈주민 지역적응센터(하나센터)를 설치하여 북한이탈주민의 지역정착을 돕고 있다.

이와 같이 정부에서 이주민을 위해 제도적으로 다양한 정책을 추진하고 있지만 외국인의 유입으로 인한 다문화현상으로 인해 여러 가지 문제가 발생하여 사회문제가 되고 있다. 결혼이민자의 경우, 외국인결혼중개업소의 도덕적 불감과 무책임으로 인한 매매혼적 결혼방식과 부부간 문화적 갈등, 최근 들어 증가하고

있는 이혼율 증가 등 여러 가지 부정적 현상이 나타나고 있으며, 외국인근로자 역시 일부사람으로 인한 범죄율의 증가로 다문화사회에 대한 부정적 인식을 심어 주고 있다.

이와 관련하여 얼마 전에는 필리핀 출신 국회의원에 대한 무차별적인 공격이 인터넷과 SNS를 통해 이루어졌다. 또한 외국인근로자의 살인사건으로 인해 외국인들을 추방해야 한다는 일부 계층의 주장과 함께 ‘제노포비아(외국인혐오증)’이 확산되는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 현상 이면에는 외국인근로자의 입국으로 인해 일자리를 빼앗기고 있다는 피해의식과 단일민족 이데올로기 그리고 외국인주민 특히 동남아인이나 조선족에 대한 우월감과 편견이 자리 잡고 있다.

2012년 6월 현재 국내거주 외국인수는 약 140만 9천명으로 주민등록인구의 2.6%를 차지하고 있으며 북한이탈주민은 2011년 10월 현재 2만2천명이 거주하고 있다. 이들 이주민들이 한국에서의 정착과정에서의 생활이 긍정적인 면만 있는 것은 아니며 정착과정에서의 부적응, 한국민의 편견 등으로 많은 어려움을 겪고 있다.

한편 국가 및 지방자치단체의 다문화사회 정착을 위한 지원정책에도 일부 문제가 있다. 즉, 다문화가정 및 외국인 지원정책과 관련하여 중앙의 각 부처가 난립하여 정책을 추진하고 있어 행정의 비효율성과 예산의 낭비를 초래하고 있으며 지방자치단체 역시 다문화가정 등에 대한 효율적인 정책을 추진하지 못하고 있다.

본 연구는 위에 제시한 여러 가지 문제점에 대한 인식하에 국가 및 지방자치단체의 이주민 지원정책 및 이들의 지역정착과정에서 발생하는 문제점을 도출하여 이에 대한 개선방안을 제시하여 우리나라의 다문화사회 정착과 이민자정책의 발전에 기여하고자 하는데 연구의 목적이 있다. 먼저 지금까지 앞에서 제시한 연구의 내용을 각 장별로 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

제1장에서 본 연구의 목적과 연구범위 및 연구방법론에 대해 제시하였다.

제2장에서 우리들이 여러 인종과 함께 살아가고 있는 현실에 대한 이론적 논의로서, 다문화사회와 다문화주의의 개념정의와 다문화주의 이론에 대해 설명하였다. 또한 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민을 본 연구대상으로 하고 이



들을 ‘이주민’으로 통칭하여 각각 유형별 특성을 살펴보았으며, 이들의 지역사회 정착과 관련하여 다문화사회와 사회통합에 대해 논하였다. 끝으로 일본, 영국, 호주, 독일 등 선진국의 중앙정부 및 지방자치단체의 다문화정책 및 이민정책을 살펴본 후 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 우리나라의 다문화사회 현황(이주민)과 특징을 살펴 본 후 중앙정부의 다문화정책과 문제점을 도출하였다. 주요 내용으로 중앙정부간 이주민에 대한 접근방법과 업무내용의 차이를 비교분석하였으며 이에 따른 중앙정부의 이주민 지원정책의 문제점을 제시하였다.

제4장에서는 지방자치단체의 이주민 지원정책 및 현황을 화성시와 음성군을 사례지역으로 선정하여 각 자치단체의 이주민지원정책을 분석하였다. 각 두 자치단체의 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민정책과 관련하여 조직, 예산, 주요사업을 분석하였으며 이에 따른 문제점을 제도적 측면과 운영적 측면으로 구분하여 제시하였다.

한편 화성시와 음성군에 거주하고 있는 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민을 대상으로 의식조사를 실시하여 각 유형별 이주민의 해당 자치단체의 지원정책에 대한 만족도를 분석하여 시사점을 도출하였다.

제5장에서는 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민을 대상으로 우리나라의 지방자치단체에서 수행하고 있는 이주민정책, 즉, 결혼이민자정책, 외국인근로자정책, 북한이탈주민정책에 대해 조사표를 작성하여 필요성과 기여도를 체크하도록 하여 이를 분석하여 각 정책별 로 계속 유지·발전정책과 수정·보완정책, 폐지정책을 판단하는 근거자료로 제시하였다. 또한 각 정책의 적정 추진시기를 3년을 전후로 체크하도록 하여 이를 분석하여 각 정책의 추진시기에 대한 정책판단의 근거자료로 제시하였다. 한편 분석내용을 중심으로 각 유형별 이주민정책에 대한 시사점을 도출하였다.

제6장에서는 이주민정책에 대한 개선방안에 관한 것으로서, 먼저 중앙정부의 이주민정책 개선방안을 간략하게 제시하였고 지방자치단체의 이주민정책에 대한 개선방안을 다음과 같은 내용을 중심으로 제시하였다. 첫째, 지방자치단체의 다문화사회 개선방안으로 ①지방자치단체의 다문화사회 지원체계 마련, ②지역

단위 다문화사회지원 거버넌스 구축, ③다문화사회 정착을 위한 생활정책 지원 방안 ④다문화회 이해분위기 조성을 제시하였으며, 이들 네 유형의 대안별로 각각의 개선방안을 다시 제시하였다. 둘째, 이주민유형별 발전방안을 제시하였다. 즉, 연구과정에서 도출된 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민의 유형별 지역정착 현황 및 지방자치단체 지원정책의 문제점과 시사점을 중심으로 각 유형별 개선방안을 제시하였다. 셋째, 제5장에서 분석된 각 유형별 지방자치단체의 이주민추진정책 중 계속 유지·발전, 보완·유지, 폐지할 것인지에 대한 분석자료를 근거로 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 유형별 각각 정책의 유지·발전, 보완·유지, 폐지정책을 제시하였다. 넷째, 제5장에서 분석된 각 유형별 지방자치단체 이주민정책 추진시기에 대한 내용을 중심으로 각 이주민별로 입국 3년 미만 내에 추진할 정책과 3년 이후에 추진해야 할 정책을 제시하였다.

향후에도 이주민의 수는 계속 증가할 것으로 예측되며 따라서 중앙정부와 지방자치단체 그리고 시민사회단체를 포함한 지역주민들 각자의 이주민에 대한 지원정책 및 역할이 매우 중요하다.

중앙정부 차원에서의 이주민정책은 이들에게 일방적으로 우리 문화를 이해하고 적응하도록 강요하는 지나친 동화주의정책보다는 이주민 개인의 인격을 존중하고 출신국가의 문화를 이해하면서 상호 교류하는 다문화주의정책을 추진해야 할 것이다<sup>52)</sup>. 한편 효율적인 이주민정책 추진을 위해서는 현재 각 부처별로 분산되어 운영되고 이주민 유형별 지원부서를 하나로 통합하여 체계적인 지원체제를 갖추는 것이 가장 바람직하다. 그러나 만약 주변여건으로 단기간 내 실현가능성이 부족하다면, 우선적으로 부처별 특성에 따른 이주민정책의 역할과 분담을 명확히 하고 국무총리실에 부처별 다문화정책을 조정하는 기능을 강화하여 부처별 이기주의로 인해 발생하는 행정의 비효율성과 예산의 낭비를 최소화하도록 한다.

다문화정책의 기본적인 방향설정과 법·제도적인 뒷받침을 위해서는 중앙정부

52) 한편 현재 독일 등 일부 서방국가에서 그 동안 추진해 왔던 다문화정책 또는 이민자정책의 일부 수정에 대해서는 우리도 타산지석으로 삼아 그 이유를 면밀히 분석하여 이에 대한 대책마련을 해야 할 것이다.

의 역할이 매우 중요하다. 그러나 이주민의 정착과정에서의 권익보호와 삶의 질 향상을 위해서 가장 중요한 역할을 해야 할 기관은 이주민들이 거주하고 있고 이들에게 서비스를 제공하는 지방자치단체이다. 그동안 우리나라 지방자치단체의 이주민 지원정책 역시 체계적으로 이루어지지 못한 것이 사실이다. 현재는 많이 나아졌지만 과거 지역에서의 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민 등에 대한 보살핌은 시민단체·종교단체 중심으로 이루어져 왔으며 실질적으로 그들이 거주하는 지방자치단체에서의 이주민 지원정책은 미흡하였다. 즉 지방자치단체에서는 중앙정부에서 시달되는 정책만 수행하였고 이주민에 대한 인식이 부족할 뿐만 아니라 우리의 이웃으로 받아들이는데 대해 매우 소극적이었다. 정책적인 측면에서도 지역주민과 이주민의 의사소통을 위한 노력이 부족하였고 이들을 위한 생활정보 제공·상담창구 설치 등 커뮤니케이션관련 서비스가 부족하고, 자녀 교육지원·보건·의료 등 사회복지서비스, 자연재해·화재 등의 사회생활지원 서비스가 부족하다는 평가를 받았다. 또한 그들을 위한 지역특성별 또는 출신국가별 맞춤형 정책도 미흡하였다. 그나마 지역에 있는 시민사회단체 또는 종교단체 등에서 지방자치단체가 미처 실천하지 못하고 있는 이주민정책 업무의 일부를 대신하여 수행하고 있으며 열악한 상황에도 불구하고 이주민의 문제점을 해결하기 위해 노력하였다.

따라서 앞으로는 이주민들이 직접 거주하고 있는 지방자치단체에서 이들을 실질적으로 관리하고 이주민 지원정책이 이루어져야 한다. 지역사회통합이라는 관점에서 볼 때, 이주민가족 관리와 이들에 대한 효율적인 행정서비스 지원이 이루어져야 하고 다양한 문화적 배경을 통합하여 이주민과 지역주민이 공생하는 지역사회를 만들어야 한다.

한편 지역에서 지방자치단체가 아무리 제도적으로 이주민에 대한 정책을 강화하고 서비스를 향상시킨다 해도 이들이 거주하고 있는 이웃 주민들이 우리와 피부색같이 다르거나 말투가 틀리다고 하여 편견을 가지거나 지역사회활동에서 소외시킨다면 이주민이 우리 국민, 이웃 주민으로 뿌리를 내릴 수가 없다. 중앙정부나 지방자치단체 차원에서 이주민에 대한 정책적 지원도 중요하지만 가장 중요한 것은 이웃 주민의 이주민에 대한 따뜻한 시각과 배려이다.

그 동안 우리는 획일화된 문화 속에서 살다가 이질적인 이주민들이 급속히 증가하면서 서로 간의 가치관 차이와 문화충돌로 인해 갈등이 발생하고 부정적인 면도 노출되고 있지만 이주민들은 우리 사회에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

실질적으로 결혼이민자는 농촌총각의 결혼문제를 해결하여 사회범죄 발생률을 낮추는 효과는 물론 인구감소 현상을 막아주고 있다. 외국인근로자는 우리나라 사람들이 회피하는 3D업종에 낮은 임금으로 취업하여 우리나라 경제발전에 기여하고 있다. 북한이탈주민 역시 북한정권 또는 북한사회에 대해 거부감을 가지고 한국으로 탈출하여 온 사람들로서 이들에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원정책에 대한 경험과 시행착오는 향후 통일과정 또는 통일 후의 북한주민정책에 대한 많은 도움을 줄 것은 물론 통일정책의 시금석이 될 것이다.

국제화·글로벌화의 지구촌시대에 살면서 우리 국민 모두 순혈주의에 집착하는 민족이데올로기에서 벗어나 보다 넓은 시각으로 세계를 보면서 다양한 인종, 다양한 문화를 인정하고 받아들여야 할 것이다.

이럴 경우 우리 주변에 살고 있는 이주민 등이 결코 낯선 이방인이 아닌 진정한 이웃으로 보일 것이고 그들의 문화도 이해하게 될 것이다. 그러기 위해서는 우선 다수인 우리 국민이 소수인 이주민에 대해 포용력 있는 마음가짐과 자세를 보여야 할 것이고 이럴 경우 이주민도 마음을 열고 우리에게 다가올 것이다.

## 【참고문헌】

- 강휘원.(2007). “한국의 다문화사회 형성과 지방정부”, 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」. 77-96.
- 고숙희.(2008). “한국정부의 다문화사회 대응정책: 외국인 거주유형별 정책차이를 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 19(3): 149-171.
- 김남국.(2005). “다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론”, 「국제정치논총」.98
- 김남국.(2010). “다문화의 도전과 사회통합: 영국, 프랑스, 미국 비교 연구”, 「유럽연구」, 28(3): 133-174.
- 김선희·전영평.(2008). “결혼이주여성정책의 정체성 분석: 인권보호인가, 가족유지인가?”, 「행정논총」, 46(4): 305-329.
- 김미나.(2009). “다문화 사회의 진행단계와 정책의 관점: 주요국과 한국의 다문화정책 비교 연구”, 「행정논총」, 47(4): 193-223.
- 김호기. (1999). 「한국의현대성과 사회변동」. 나남출판사. 258-259
- 김희정.(2007). “한국의 관주도형 다문화주의: 다문화주의 이론과 한국적 적용” 57-79. 오경석 외. 「한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점」(서울:한울아카데미)김희정.(2007). 60-61
- 김미나.(2009). “다문화 사회의 진행단계와 정책의 관점: 주요국과 한국의 다문화정책 비교 연구”, 「행정논총」, 47(4): 193-223.
- 김태원.(2010). 289-423
- 류정아.(2009). ‘다문화지표 개발연구’ 한국문화관광연구원, 2009.
- 문경희.(2006). “한국에서 다문화주의의 모색: 국제결혼 이주여성을 중심으로”, 한국국제정치학회 하계학술대회.
- 문경희.(2008) “호주 다문화주의의 정치적 동학: 민족 정체성 형성과 인종·문화갈등”, 「국제정치논총」, 48(1): 267-291.
- 박성현·곽한영.(2009) “다문화교육정책 국제비교를 통한 우리나라 다문화 교육정책의 방향 모색”, 「시민교육연구」, 41(2): 97-127.
- 박진경.(2010). ‘한국다문화정책의 특성과 발전방향’, 한국정책학회 하계대회 및 국제학술회의 발표논문집, 45

- 박진경·원숙연(2010). “중앙정부 공무원의 다문화정책 정향성에 작용하는 영향요인”, 「한국행정학보」, 44(3): 191-217.
- 박진경·임동진(2012). “다문화주의와 사회통합: 캐나다와 호주를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 21(2): 123-151.
- 새마을운동중앙연수원(2011). 다문화 정착 지도자교육 결과보고서, 새마을운동중앙연수원. 2011.
- 설동훈(2005). “일본과 한국의 외국인노동자정책 비교”, 「일본논총 연구」, 제21호.
- 신재주(2010). “일본, 독일, 호주의 다문화정책에 관한 비교연구”, 「사회과학연구」, 17(3): 5-37.
- 양기호(2009). “일본의 다문화 거버넌스와 한국에의 시사점”, 한국행정학회세미나.
- 원숙연(2008). “다문화주의시대 소수자정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인대상 정책을 중심으로 한 탐색적 접근”, 「한국행정학보」, 42(3): 29-49.
- 원숙연·박진경(2009). “다문화사회와 외국인정책에 대한 정향성 분석: 중앙정부 공무원의 인식을 중심으로”, 「행정논총」, 47(3): 201-224.
- 원숙연·박진경(2009). “다문화주의? 동화주의? 다문화 정책에 대한 공무원의 정향성 탐색”, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문」.
- 윤인진(2008). “효과적인 다문화 가정 지원을 위한 민·관협력 방안” 「바람직한 다문화 가정 정책 모색을 위한 워크숍」. 행정안전부(2011). 79-99.
- 윤진(2002). 72-73.
- 이병량(2011). “한국 정책연구에서 다문화정책 연구의 경향 분석: 다문화정책 연구의 지평 확대와 질적 성장을 위한 제언”, 「한국행정논집」, 23(4): 1243-1262.
- 이영범·남승연(2011). “다문화주의 유형화에 관한 연구: MIPEX를 기준으로 한 실증분석”, 「한국정책학회보」, 20(2): 143-174.
- 이용승(2004). “호주의 다문화주의”, 「동아시아연구」 제8호: 72-85. 고려대학교 동아시아교육연구단
- 이용승(2007). “현대의 민족문제와 다문화주의: 호주, 다문화주의의 역진”, 「민족연구」, 30: 26-50.
- 이종열·범령령(2010). “한국 다문화 관련 행정서비스의 대응성에 관한 연구: 중국인 국제결혼 이주여성을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 21(3): 225-247.
- 이태주 외(2007) “다민족·다문화사회 진전에 있어서의 사회 갈등 양상과 극복과정: 호주와

- 일본의 사례”, 한국여성정책연구원·한국인류문화학회·울릉공대학 아시아-태평양 사회변화연구센터.
- 이태주.(2007). “호주 다문화주의 역사와 정책 및 담론”, 다민족 다문화사회 진전에 있어서의 사회갈등 양상과 극복과정: 호주와 일본의 사례, 1-44 한국여성정책연구원.
- 전재호.(2007). “이주의 세계화에 따른 한국의 외국인 정책 변화: 일본의 사례를 참고하여”, 「한국과 정치」, 23(3): 191-223.
- 정광호 외.(2009). “다문화가정을 위한 사회서비스 전달과정 분석: 위탁과 바우처 방식의 비교”, 「한국공공관리학회보」, 23(4): 231-255.
- 정명주.(2010). “정책수단 분석을 통해 본 한국의 다문화정책의 특징: 제1차 외국인정책기본 계획을 중심으로”, 「사회과학 연구」, 26(2): 275-295.
- 정희라.(2007). “영국의 자유방임식 다문화주의” 「이화사연구」제35집, 1-27.
- 조석주.(2007). “다문화공생을 위한 지방자치단체의 기능 강화방안: 외국인근로자 및 결혼이민자 사례를 중심으로”, 「지방행정연구」, 21(3): 3-46.
- 조석주.(2011). “지방자치단체의 외국인근로자지원정책 강화방안”, 지방행정연구(제25권제2호), 110-112.
- 줄리아 말타네즈.(Julia Martinez). (2007). “호주의 다문화 프로그램 및 갈등 조정 사례”, 다민족 다문화사회 진전에 있어서의 사회갈등 양상과 극복과정: 호주와 일본의 사례.
- 최무현.(2007). “한국인의 다문화 시티즌십: 다문화의식을 중심으로”, 「시민사회와 NGO」, 5(2): 147-227.
- 최무현.(2008). “다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 42(3): 51-77.
- 최무현.(2011). 「다문화사회 정책 거버넌스 현황과 미래지향적 발전방안」, 서울: 한국여성정책연구원.
- 최현미.(2008). “결혼이민자들의 사회참여 활성화를 위한 과제” 「바람직한 다문화 가정 정책 모색을 위한 워크숍」. 행정안전부: 103.
- 최홍.(2010). ‘다문화사회 정착과 이민정책’ 삼성경제연구원.
- 한국지방자치단체국제화재단.(2008). 「지방의 국제화포럼」, 한국지방자치단체 국제화재단. 41-47.
- 한승미.(2003). “일본의 내향적 국제화와 다문화주의의 실험”, 「한국문화인류학」, 36(1): 119-147.

- 한승준.(2008). 「프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구」, 「한국행정학보」, 42(3): 463-486.
- 한승준.(2009). “지자체 다문화정책 추진체계 구축방안에 관한 연구”, 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 269-291.
- 한승준 외.(2009). 「아시아국가의 다문화사회 형성과정과 정책추진체계 연구」, 서울: 한국여성정책연구원.
- 황정미 외.(2007). 「한국사회의 다민족다문화 지향성에 대한 조사 연구」, 서울: 한국여성정책연구원.
- 행정안전부.(2010). 지방자치단체 외국인주민 지원 업무편람. 2010.
- 홍기원.(2007). “다문화사회의 정책과제와 방향: 문화정책의 역할과 과제” 2007년도 한국행정학회 동계학술회의 발표논문집.
- 고모다 마유미.(2007) “현대의 민족문제와 다문화주의: 일본의 다문화공생은 가능한가?”, 「민족연구」.
- 호사카유지.(2003) Japan: 일본 정주외국인정책과 재일 코리안. 민족 연구, 11.
- Berry, J.(2001). A Psychology of Immigration. Journal of Social Issues, 57(3): 615-631.
- Castles, Stephen and Miller, Mark J.(2003). The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, 3rd Edition. New York: The Guilford Press.
- Harold Troper and Morton Weinfeld. (1999). 「Ethnicity, Politics, and Public Policy: Case Studies in Canadian Diversity」. University of Toronto Press
- Joppke, Christian (2004) The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy. The British Journal of Sociology, 55(2): 237-257.
- Jupp, James(2002) From White Australia to Woomera, Cambridge Univ. Press.
- Kymlicka Will(2005). Liberal Multiculturalism, Multiculturalism in Asia. New York: Oxford University Press.



## ■ ■ Abstract

# Improvement Plan on Policies for Immigrants of Local Autonomous Bodies for the Settlement of Multi-cultural Communities

The world has entered ‘the age of immigration’ as the migration of people between countries has become a common trend and generalized in the global village under the influence of globalization and liberalization. Korea is no exception to such phenomenon; as the number of foreigners in Korea has sharply increased over the last few years, there exist a number of difficulties in their settlement process, such as the struggle to adjust their lifestyles to that of the community’s. In addition, there still exists some discrimination from native Koreans towards foreigners.

On the other hand, there are some problems in the state policies and local autonomous bodies that hinder the support for the settlement of multi-cultural communities. That is, the central office is crowded with too many departments that have similar authorities over policies to support multi-culture family and foreigners, resulting in the inefficient use of administrative and budgetary resources, which also leads to problems such as the inability for local autonomous bodies to promote any effective policies to further assist multi-culture families. Although a variety of foreigners, such as married immigrants, foreign worker, North Korean defectors, etc., might have already been residing in the community for years and formed its own multi-cultural society in the process, there still exists no comprehensive and systematic policy customized to satisfy the needs of the minorities that specifically caters to the characteristic of the community. In addition, there exist many problems such as inefficient use of administrative resources due to political issues that separate supporting departments for migrants, leading to a lack of budget, lack of public servant professionalism, and development and support of related programs that is of no real assistance to the foreigners, etc.

---

Through a variety of examination methods, with the consideration that there exist some problems within Korea's multi-culture policy, this study is aimed to identify problems that take place during the foreigner-settlement process as well as the problems within policies from both the state and local autonomous bodies that support immigrants.

This study is intended to contribute to the development of an effective multi-cultural policy, and to assist immigrants to settle in their respective communities by suggesting how to improve on the acclimatization issues.

## [부 록]

### 조사표

#### [결혼이민자]

#### 다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 결혼이민자 지원방안

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 “다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 결혼이민자 지원방안 연구”를 수행하고 있습니다. 이와 관련하여 귀하(결혼이민자)의 의견을 수렴하고 있습니다.

귀하의 답변은 본 연구외에 절대 사용되지 않으며 개인사항에 대해서도 비밀이 보장됩니다. 지방자치단체의 결혼이민자의 지원정책의 발전에 대해 적극적인 협조를 부탁드립니다.



연구위원 조석주 올림

#### A. 지방자치단체의 결혼이민자정책

- 다음에 현재 우리나라 지방자치단체가 추진하고 있는 결혼이민자 정책입니다. **첫째**, 이러한 정책 프로그램이 한국 지역사회 정착에 얼마나 필요하며(필요성), 또한 정착과정에서 어느 정도 도움이 되는 지(기여도)에 대한 귀하의 생각을 다음 <조사표>의 0-10사이 중 하나를 선택해 체크(√) 해주시기 바랍니다. **둘째**, 제시된 각 정책이 한국의 정착과정 중 어느 시기에 추진하는 것이 적합한 지를 정착 초기(3년 미만)와 정착 후기(3년 이후)의 둘 중 하나에 √표로 체크해 주시기 바랍니다. **단, 제시된 정책프로그램에 대한 참여 경험이 없다 하더라도 귀하의 생각을 <조사표>의 각 정책별로 반드시 체크(√)하여 주시기 바랍니다.**

(사 례)

유 형	정 책	구 분	전혀없다(小)  매우많다(大) (0-10중 하나만 V표시)										본 정책의 추진 시기 (2중 하나만 V표시)				
			0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	정착 초기 (3년 미만)	정착 후기 (3년 이후)		
교육	한글교실 운영	필요성(사업의 필요정도) 기여도(정책의 도움정도)													V	V	
행사추진	다문화가족 음식문화축제	필요성(사업의 필요정도) 기여도(정책의 도움정도)			V												V

<조사표>

※ 위의 사례와 같이 V표로 체크해 주세요

유 형	정 책	구 분	전혀없다(小)  매우많다(大) (0-10중 하나만 V표시)										본 정책의 추진 시기 (2중 하나만 V표시)				
			0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	정착 초기 (3년 미만)	정착 후기 (3년 이후)		
교 육	한글교실 운영	필요성(사업의 필요정도)															
		기여도(정책의 도움정도)															
	컴퓨터 등 정보화 교실 운영	필요성(사업의 필요정도)															
		기여도(정책의 도움정도)															
	한국어문화 교실 운영	필요성(사업의 필요정도)															
		기여도(정책의 도움정도)															
	생활법률 교실 운영	필요성(사업의 필요정도)															
		기여도(정책의 도움정도)															
다문화 이해교실	필요성(사업의 필요정도)																
	기여도(정책의 도움정도)																
다문화 부부교실 운영	필요성(사업의 필요정도)																
	기여도(정책의 도움정도)																
영농교육	필요성(사업의 필요정도)																
	기여도(정책의 도움정도)																
민원서비스 개선 및 상담지원	결혼이민자 위한 통·번역서비스	필요성(사업의 필요정도)															
		기여도(정책의 도움정도)															
	생활고지서 국문/ 영문 병기 제공	필요성(사업의 필요정도)															





2. 다음 중 지방자치단체가 제공하는 **결혼이민자 지원정책 프로그램의 문제점**은 무엇이라고 생각하십니까?

(다음 중 하나에만 V표로 체크해 주세요)

- ① 출신국가별·연령대별 맞춤형 정책 및 지원프로그램의 부족(            )
- ② 교육 강사의 전문성 부족(            )
- ③ 도시와 농촌의 지역특성에 따른 정책 및 프로그램 부족(            )
- ④ 한국어 교육시간의 부족(            )
- ⑤ 문화·체육행사 등 1회성 프로그램이 지나치게 많음(            )
- ⑥ 기타(의견 :                                    )

**B. 결혼이민자 정책평가**

3. 다음은 귀하께서 참여하셨던 결혼이민자 정책프로그램에 대한 의견을 듣고자 하는 것입니다.

각각에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 ①-⑤중 하나에 체크(V)하여 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1. 정책프로그램들이 애초의 의도에 맞게 잘 운영되었다	①(    )	②(    )	③(    )	④(    )	⑤(    )
2. 정책프로그램이 지역사회의 정착에 도움을 주었다	①(    )	②(    )	③(    )	④(    )	⑤(    )
3. 정책프로그램이 지역주민들과 활발히 교류할 수 있는 기회의 장을 제공하였다	①(    )	②(    )	③(    )	④(    )	⑤(    )
4. 정책프로그램으로 결혼이민자의 한국사회(한국문화)에 대한 이해가 증진되었다	①(    )	②(    )	③(    )	④(    )	⑤(    )
5. 정책프로그램으로 지역주민(한국인)의 다문화사회(다문화)에 대한 이해가 증진되었다	①(    )	②(    )	③(    )	④(    )	⑤(    )
6. 정책프로그램으로 지역주민(한국인)의 결혼이민자에 대한 편견이 줄어들었다	①(    )	②(    )	③(    )	④(    )	⑤(    )
7. 정책프로그램 참여 후 지역주민과의 관계가 좋아졌다	①(    )	②(    )	③(    )	④(    )	⑤(    )

**C. 결혼이민자 개인사항**

4. 다음은 귀하의 개인적인 사항입니다. 각각의 항목에 대해 V로 체크해 주시기 바랍니다.

- 성별 : ① 남(            )            ② 여(            )
- 연령 : ① 10대(            )            ② 20대(            )            ③ 30대 (            )
- ④ 40대(            )            ⑤ 50대(            )            ⑥ 기타(            )
- 학력 : ① 초등학교 졸(            )            ② 중학교 졸(            )
- ③ 고등학교 졸(            )            ④ 대학교 졸(            )            ⑤ 기타(            )
- 출신국가 : ① 중국(            )            ② 베트남(            )            ③ 필리핀(            )
- ④ 스리랑카(            )            ⑤ 태국(            )
- ⑥ 몽골(            )            ⑦ 기타(            )
- 한국거주 기간 : ① 2년 이내(            )            ② 2-4년(            )
- ③ 5-6년(            )            ④ 6년 이상(            )

응답해 주셔서 감사합니다.



## [외국인근로자]

**다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의  
외국인근로자 지원방안**

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 “다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 외국인근로자 지원방안 연구”를 수행하고 있습니다. 이와 관련하여 귀하(외국인근로자)의 의견을 수렴하고 있습니다.

귀하의 답변은 본 연구외에 절대 사용되지 않으며 개인사항에 대해서도 비밀이 보장됩니다. 지방자치단체의 외국인근로자 지원정책의 개선을 위해 적극적인 협조를 부탁드립니다.



연구위원 조석주 올림

#### A. 지방자치단체의 외국인근로자 정책

- 다음에 현재 우리나라 지방자치단체가 추진하고 있는 외국인근로자 정책입니다. **첫째**, 이러한 정책 프로그램이 한국 지역사회 정착에 얼마나 필요하며(필요성), 또한 정착과정에서 어느 정도 도움이 되는 지(기여도)에 대한 귀하의 생각을 다음 <조사표>의 0-10사이 중 하나를 선택해 체크(√)해 주시기 바랍니다. **둘째**, 제시된 각 정책이 한국의 정착과정 중 어느 시기에 추진하는 것이 적합한 지를 정착 초기(3년 미만)와 정착 후기(3년 이후)의 둘 중 하나에 √로 체크해 주시기 바랍니다. **단, 제시된 정책프로그램에 대한 참여 경험이 없다 하더라도 귀하의 생각을 <조사표>의 각 정책별로 반드시 체크(√)하여 주시기 바랍니다.**





유 형	정 책	구 분	전혀없다(小) ----- 매우많다(大) (0-10중 하나만 √ 표시)										본 정책의 추진시기 (2중 하나만 √ 표시)				
			0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	정착초기 (3년 미만)	정착후기 (3년 이후)		
	■ 다문화가족 홈페이지 제작	필요성(사업의 필요정도)															
		기여도(정책의 도움정도)															
	■ 다국어 생활정보 안내 홍보물 제공	필요성(사업의 필요정도)															
		기여도(정책의 도움정도)															
■ 같은 국가 출신 외국인근로자 모임 지원	필요성(사업의 필요정도)																
	기여도(정책의 도움정도)																
■ 외국인근로자와 한국인과의 모임	필요성(사업의 필요정도)																
	기여도(정책의 도움정도)																

2. 다음 중 지방자치단체가 제공하는 **외국인근로자 지원정책 프로그램의 문제점**은 무엇이라고 생각하십니까?

(다음 중 하나에만 √로 체크해 주세요)

- ① 출신국가별·연령대별 맞춤형 지원프로그램의 부족(            )
- ② 교육 강사의 전문성 부족(            )
- ③ 도시와 농촌의 지역특성에 따른 프로그램 부족(            )
- ④ 한국어 교육시간의 부족(            )
- ⑤ 문화·체육행사 등 1회성 프로그램이 지나치게 많음(            )
- ⑥ 기타(의견 :                            )

**B. 외국인근로자 정책평가**

3. 다음은 귀하께서 참여하셨던 외국인근로자 정책프로그램에 대한 의견을 듣고자 하는 것입니다.

각각에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 ①-⑤중 하나에 체크(√)하여 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1. 정책프로그램들이 애초의 의도에 맞게 잘 운영되었다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
2. 정책프로그램이 지역사회의 정착에 도움을 주었다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
3. 정책프로그램이 지역주민들과 활발히 교류할 수 있는 기회의 장을 제공하였다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
4. 정책프로그램으로 외국인근로자의 한국사회(한국문화)에 대한 이해가 증진되었다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
5. 정책프로그램으로 지역주민(한국인)의 다문화 사회(다문화)에 대한 이해가 증진되었다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
6. 정책프로그램으로 지역주민(한국인)의 외국인근로자에 대한 편견이 줄어들었다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
7. 정책프로그램 참여 후 지역주민과의 관계가 좋아졌다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )

### C. 외국인근로자 개인사항

4. 다음은 귀하의 개인적인 사항입니다. 각각의 항목에 대해 √로 체크해 주시기 바랍니다.

- 성별 : ① 남( )                      ② 여( )
- 연령 : ① 10대( )                      ② 20대( )                      ③ 30대 ( )  
          ④ 40대( )                      ⑤ 50대( )  
          ⑥ 기타( )
- 학력 : ① 초등학교 졸( )                      ② 중학교 졸( )  
          ③ 고등학교 졸( )                      ④ 대학교 졸( )  
          ⑤ 기타( )
- 출신국가 : ① 중국( )                      ② 베트남( )                      ③ 필리핀( )  
          ④ 스리랑카( )                      ⑤ 태국( )  
          ⑥ 몽골( )                      ⑦ 기타( )
- 한국거주 기간 : ① 2년 이내( )                      ② 2-4년( )  
          ③ 5-6년( )                      ④ 6년 이상( )

응답해 주셔서 감사합니다.

## [북한이탈주민]

지방자치단체의  
북한이탈주민 지원방안

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 “지방자치단체의 북한이탈주민 지원방안 연구”를 수행하고 있습니다. 이와 관련하여 귀하(북한이탈주민)의 의견을 수렴하고 있습니다.

귀하의 답변은 본 연구외에 절대 사용되지 않으며 개인사항에 대해서도 비밀이 보장됩니다. 지방자치단체의 북한이탈주민 지원정책의 개선을 위해 적극적인 협조를 부탁드립니다.



연구위원 조석주 올림

## A. 지방자치단체의 북한이탈주민 정책

- 다음에 현재 우리나라 지방자치단체가 추진하고 있는 북한이탈주민 정책입니다. **첫째**, 이러한 정책 프로그램이 한국 지역사회 정착에 얼마나 필요하며(필요성), 또한 정착과정에서 어느 정도 도움이 되는 지(기여도)에 대한 귀하의 생각을 아래 조사표의 0-10사이 중 하나를 선택하여 체크(√) 해 주시기 바랍니다. **둘째**, 제시된 각 정책이 한국의 정착과정 중 어느 시기에 추진하는 것이 적합한 지를 정착 초기(3년 이내)와 정착 후기(3년 이후)의 둘 중 하나에 √로 체크해 주시기 바랍니다. **단, 제시된 정책프로그램에 대한 참여 경험이 없다 하더라도 귀하의 생각을 <조사표>의 각 정책별로 반드시 체크(√)하여 주시기 바랍니다.**

(사 례)

유 형	정 책	구 분	전혀없다(小)  매우많다(大) (0-10중 하나만 V표시)										본 정책의 추진 시기 (2중 하나만 V표시)			
			0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	정책 초기 (3년 미만)	정책 후기 (3년 이후)	
			취업	■ 취업상담 및 직업알선	필요성사업의 필요정도 기여도(정책의 도움정도)											
주민통합	■ 자원봉사활동 참여 사업	필요성사업의 필요정도 기여도(정책의 도움정도)				V										V

<조사표>

※ 위의 사례와 같이 V표로 체크해 주세요

유 형	정 책	구 분	전혀없다(小)  매우많다(大) (0-10중 하나만 V표시)										본 정책의 추진 시기 (2중 하나만 V표시)					
			0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	정책 초기 (3년 미만)	정책 후기 (3년 이후)			
			취업	■ 취업상담 및 직업알선	필요성사업의 필요정도													
기여도(정책의 도움정도)																		
■ 채용박람회 개최	필요성사업의 필요정도																	
	기여도(정책의 도움정도)																	
■ 컴퓨터 교육	필요성사업의 필요정도																	
	기여도(정책의 도움정도)																	
■ 일반사무직 양성과정 설치	필요성사업의 필요정도																	
	기여도(정책의 도움정도)																	
■ 전문기능교육 프로그램 (자동차장비 등)	필요성사업의 필요정도																	
	기여도(정책의 도움정도)																	
생활안정	■ 사회적응교육 프로그램	필요성사업의 필요정도																
		기여도(정책의 도움정도)																
	■ 주거환경 개선	필요성사업의 필요정도																
		기여도(정책의 도움정도)																
	■ 법률상담 서비스	필요성사업의 필요정도																
		기여도(정책의 도움정도)																
	■ 자립지원지원	필요성사업의 필요정도																
		기여도(정책의 도움정도)																
	■ 심리·정서 상담	필요성사업의 필요정도																
		기여도(정책의 도움정도)																
■ 지역사회이해 교육	필요성사업의 필요정도																	
	기여도(정책의 도움정도)																	
■ 건강증진 및 의료지원	필요성사업의 필요정도																	
	기여도(정책의 도움정도)																	
■ 쉼터지원	필요성사업의 필요정도																	
	기여도(정책의 도움정도)																	
주민통합	■ 지역주민과의 교류사업	필요성사업의 필요정도																
		기여도(정책의 도움정도)																
	■ 합동결혼식	필요성사업의 필요정도																
		기여도(정책의 도움정도)																
	■ 합동 차례지내기	필요성사업의 필요정도																
		기여도(정책의 도움정도)																
■ 명절 함께 보내기	필요성사업의 필요정도																	
	기여도(정책의 도움정도)																	

유형	정책	구분	전혀없다(小) ~ 매우많다(大) (0-10중 하나만 V표시)										본 정책의 추진 시기 (2중 하나만 V표시)					
			0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	정책 초기 (3년 미만)	정책 후기 (3년 이후)			
	자민봉사활동 참여 사업	필요성사업의 필요정도																
		기여도정책의 도움정도																
	북한 이탈주민 간 화합행사 지원	필요성사업의 필요정도																
		기여도정책의 도움정도																
	명절 행사 지원	필요성사업의 필요정도																
		기여도정책의 도움정도																
교육	자녀 장학사업	필요성사업의 필요정도																
		기여도정책의 도움정도																
	사회문화체험	필요성사업의 필요정도																
		기여도정책의 도움정도																
	전통문화 전수 (김장담그기 등)	필요성사업의 필요정도																
		기여도정책의 도움정도																

2. 다음 중 지방자치단체가 제공하는 북한이탈주민 지원정책 프로그램의 문제점은 무엇이 라고 생각하십니까?

(다음 중 하나에만 √로 체크해 주세요)

- ① 자치단체 및 공무원의 관심 부족(                                 )
- ② 도시와 농촌의 지역특성에 따른 정책 및 프로그램 부족(                                 )
- ③ 지역적응센터(하나센터) 등 외부 기관과 프로그램 중복(                                 )
- ④ 명절행사·음식만들기 등 1회성 프로그램이 지나치게 많음(                                 )
- ⑤ 기타(의견 :   )

**B. 북한이탈주민 정책평가**

3. 다음은 귀하께서 참여하셨던 북한이탈주민정책 프로그램에 대한 의견을 듣고자 하는 것입니다.

각각에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 ①-⑤중 하나에 체크(√)하여 주십시오.



	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1. 정책프로그램들이 애초의 의도에 맞게 잘 운영되었다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
2. 정책프로그램이 지역사회의 정착에 도움을 주었다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
3. 정책프로그램이 지역주민들과 활발히 교류할 수 있는 기회의 장을 제공하였다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
4. 정책프로그램으로 북한이탈주민의 한국사회(한국문화)에 대한 이해가 증진되었다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
5. 정책프로그램으로 지역주민(남한사람)의 북한이탈주민 대한 편견이 줄어들었다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )
6. 정책프로그램 참여 후 지역주민과의 관계가 좋아졌다	①( )	②( )	③( )	④( )	⑤( )

### C. 북한이탈주민 개인사항

4. 다음은 귀하의 개인적인 사항입니다. 각각의 항목에 대해  $\sqrt{\quad}$ 로 체크해 주시기 바랍니다.

- 성별 : ① 남( )                      ② 여( )
- 연령 : ① 10대( )                      ② 20대( )                      ③ 30대( )
- ④ 40대( )                      ⑤ 50대( )
- ⑥ 기타( )
- 학력 : ① 초등학교 졸( )                      ② 중학교 졸( )
- ③ 고등학교 졸( )                      ④ 대학교 졸( )
- ⑤ 기타( )
- 직업 : ① 공무원( )                      ② 회사원( )                      ③ 가정주부( )
- ④ 개인사업( )                      ⑤ 기술생산직( )
- ⑥ 농업( )                      ⑦ 기타( )
- 한국거주 기간 : ① 2년 이내( )                      ② 2-4년( )
- ③ 5-6년( )                      ④ 6년 이상( )

응답해 주셔서 감사합니다.

## 다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안

---

발행일 : 2012년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

---

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-356-5