경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-27-01
2011 연구보고서 15

다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(V):

다문화사회 정책의 성과와 미래 과제

| 총괄보고서 |

김이선 외

한국여성정책연구원

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-27-01

2011 연구보고서-15

다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(Ⅴ):
다문화사회 정책의 성과와 미래 과제

연구책임자 : **김 이 선** (한국여성정책연구원 연구위원)
공동연구자 : **민 무 숙** (한국여성정책연구원 선임연구위원)
홍 기 원 (숙명여자대학교 정책·산업대학원 조교수)
주 유 선 (한국여성정책연구원 연구원)

한국여성정책연구원

발 간 사

한국사회는 다양한 종족적・문화적 배경을 지닌 이주자들의 증가에 따라 다문화사회로 본격적으로 진입하고 있습니다. 이에 서로 다른 배경을 지닌 성원들이 생활 곳곳에서 서로 만나 새로운 사회질서를 형성하고 있습니다. 이러한 변화 속에서 다문화사회에 대한 논의가 활발히 진행되고 있습니다.

한국여성정책연구원이 정부출연기관 최초로 2007년도부터 시작한 다문화사회에 대한 협동연구가 올해로 마지막 결실을 맺게 되었습니다. 지난 5년간 협동연구 「다민족・다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축」에서는 한국사회의 다문화화 현상에 주목하면서 국내외 다양한 기관과 협력하여 변화하는 환경에 적합한 사회통합의 방안을 모색하고자 노력하였습니다.

오늘의 열매는 국내외 각계 여러분들의 헌신적인 노력과 협력 덕분에 더욱 풍성해질 수 있었습니다. 지난 5년 간 협동연구의 수행을 위해 공동작업에 참여해 주신 한국노동연구원, 한국청소년정책연구원, 한국교육개발원 등 5개 연구기관과 한국문화인류학회, 한국사회학회 등 5개 학회, 고려대학교 아세아문제연구소, 호주 울릉공대학교 아시아-태평양 사회변화연구센터 등 국내외 기관의 연구진께 감사드립니다. 또한 협동연구의 원활한 수행을 위하여 물심양면으로 지원을 아끼지 않으신 경제・인문사회연구회, 그리고 국제 및 국내 심포지엄 발표와 토론 및 연구자문에 참여하여 주신 학자, 활동가 여러분께 감사드립니다.

이러한 모두의 노력으로 탄생한 연구 결과가 다문화사회에 대한 정책적・사회적 관심을 가지신 많은 분들에게 도움이 되기를 바랍니다. 또한 모쪼록 이 연구가 우리 사회 전반에서 다문화사회 정책에 대한 논의의 수준을 진전시키는 초석이 되기를 기대합니다.

2011년 12월

한국여성정책연구원

원 장 **최 금 숙**

본 보고서는 한국여성정책연구원이 주관하는『**경제·인문사회연구회 2011년도 협동연구사업**』의 일환으로 연구회 소속 연구기관과 외부 단체가 협동으로 수행한 연구과제 결과입니다. 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서

“다민족 · 다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(Ⅴ)”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
11-27-01	다민족 · 다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(Ⅴ): 다문화사회 정책의 성과와 미래 과제 (총괄보고서)	한국여성정책연구원
11-27-02	범부처 다문화사회 정책 예산 분석	한국여성정책연구원
11-27-03	다문화사회 정책 거버넌스 현황과 미래지향적 발전방안	한국정책학회
11-27-04	결혼이민자의 사회적 관계 증진을 위한 정책지원방안	한국여성정책연구원
11-27-05	외국출생 동반입국 청소년을 위한 교육복지 정책방안	한국교육개발원
11-27-06	노동이주 추이와 사회통합정책의 과제	한국사회학회
11-27-07	교육이주의 추이와 미래 정책과제	고려대학교 아세아문제연구소

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	한국여성정책 연구원	**김이선** 한국여성정책연구원 연구위원	**민무숙** 한국여성정책연구원 선임연구위원 **홍기원** 숙명여자대학교 산업·정책대학원 조교수 **주유선** 한국여성정책연구원 연구원
협력 연구 기관	한국여성정책 연구원	**마경희** 한국여성정책연구원 연구위원	**정해숙** 한국여성정책연구원 선임연구위원 **김효선** 한국여성정책연구원 연구원 **이순미** 전북대학교 강사
	한국정책학회	**최무현** 상지대학교 부교수	**박흥순** 호남신학대학교 연구교수 **김경희** 연세대학교 사회과학연구소 전문연구원
	한국여성정책 연구원	**김이선** 한국여성정책연구원 연구위원	**민무숙** 한국여성정책연구원 선임연구위원 **김경미** 연세대학교 사회발전연구소 전문연구원 **주유선** 한국여성정책연구원 연구원
	한국교육 개발원	**류방란** 한국교육개발원 연구위원	**오성배** 동아대학교 조교수 **박균열** 한국교육개발원 부연구위원
	한국사회학회	**김석호** 성균관대학교 사회학과 조교수	**정기선** IOM 이민정책연구원 선임연구위원 **이정은** 성공회대학교 동아시아연구소 전임연구원 **여정희** University of South Dakota 조교수
	고려대학교 아세아문제연구소	**황정미** 고려대학교 아세아문제연구소 조교수	**문경희** 창원대학교 국제관계학과 조교수 **신미나** 고려대학교 아세아문제연구소 연구교수

연구요약

Ⅰ. 2011 협동연구의 방향과 목적

□ 다문화사회의 전개

○ 이주민, 다문화에 대해 사회적으로 무관심했던 한국사회는 20세기 말부터 초-국가적 이주가 늘어나고, 이주를 둘러싼 지극히 제한적인 틀 내에서도 한국사회에 합법적으로 정주할 수 있고 나아가 국적까지 취득할 수 있는 '정주형 이주민'이 급격히 증가하면서 이주민의 존재와 사회적 위치, 이들의 존재를 계기로 변화하는 사회 질서 등 다문화사회 의제에 대한 관심이 형성되기 시작함.

□ 다문화사회 정책의 범위와 성격

○ 초-국가적 이주와 관련한 개별 국가의 정책은 출입국 정책, 외국인력 정책, 사회통합 정책으로 구분하는 경우도 있으나 이 가운데 출입국 정책은 영도적 배타성에 기초한 국민국가의 성립과 함께 출발한 것으로 이주민의 존재를 계기로 사회질서가 재구성되는 다문화사회의 전개 자체와 본격적 관계를 갖는다고 보기는 어려움.

○ 다문화사회 정책의 핵심은 외국인 유입과 관련해 일정한 기준을 설정하고 그 기준에 따라 입국한 이들의 존재와 함께 제기되는 제도와 사회질서의 모순에 어떻게 대응할 것인지를 다루는데 있음. 이러한 정책은 크게 한편으로 인구·노동정책으로서의 성격이 강한 이주관리정책과 다른 한편으로 이주민들이 늘어나면서 개인적, 가족적, 사회적 차원에서 제기되는 각종 문제에 대응하고 문화적, 종족적 다양성이 공존하는 사회 질서를 확립하는데 초점을 둔 인권, 복지, 교육, 문화 등 광범위한 사회·문화정책을 포괄한 다문화사회 정책으로 대별해볼 수 있음. 이 가운데 본 연구에서는 사회통합 차원의 다문화사회 정책에 초점을 맞추었음.

□ 다문화사회 정책의 전개

○ 정책의제 형성기(1990년대)

- 1980년대 말부터 유입된 외국인노동자의 인권 문제가 등장하면서 시민사회의 관심이 증가하였지만 정부 차원의 조치는 없었음. 여성정책 관점에서 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성 및 자녀의 국적 취득 문제, 예술흥행비자로 유흥업에 종사하는 외국인 여성의 인권문제가 제기되었지만 주요 정책의제로 채택되지 못함.

○ 정책 태동기(2000년대 초중반)

- 2000년대 중반 여성결혼이민자를 중심으로 정부의 사업이 추진되었지만 일정한 방향성, 체계성 갖춘 정책으로서의 성격이 미약함. 2006년 범부처 종합계획 성격의 '여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안'부터 공공정책 차원의 다문화사회가 표방되기 시작함.

○ 정책 성장기(2000년대 후반)

- 2000년대 말 다문화가족 전담부서 설치(2008.3), 다문화가족지원법 제정(2008.3) 및 시행(2008.9) 등 다문화사회 정책은 괄목할 만한 성장을 이룸. 다문화가족지원정책과 내용상 중첩되는 '외국인정책' 역시 성장하였고, 다양한 부처에서 관련 정책이 경쟁적으로 추진됨. 추진기관 및 예산도 크게 늘어남.

□ 관련 정책 개괄

○ 현재 사회통합 차원의 다문화사회 정책의 범위는 '다문화가족 정책'과 '외국인 정책'으로 대별할 수 있음. 다문화가족 정책은 정책 대상의 가족생활과 삶의 질 향상, 외국인 정책은 개인의 적응과 능력 발휘에 초점을 둔다는 점에서 비교가능 하지만, 모두 '사회통합'에 궁극적 목표를 둔다는 점에서 공통점이 있음.

○ 제1차 외국인정책 기본계획(2008-2012)을 통해 정부의 정책 방향을 살펴보면 정부의 사회통합 대상은 결혼이민자와 그 자녀, 즉 다문화가족의 일부 구성원만이 포함되어 있음. 또한 한국인과의 가족관계를 전제로 적극적 사회통합의 대상 여부를 결정하고 있어 사회통합 차원의 다문화사회 정책은 다문화가족지원정책과 큰 차이가 없는 것으로 보임.

○ 현재 다문화사회 정책은 정책과제가 특정 집단별로 세분화되고 구분되어 시행되는 경향이 뚜렷함. 유학생이나 전문인력은 사회통합보다 편의

제공 관점에서 접근하여 사회통합에 대해서는 미온적인 접근을 보임.

□ 협동연구의 목적

○ 2000년대 중반 다문화사회 정책은 급격히 성장해 왔으나, 정책의 방향과 대상 설정 등에서 비판이 제기되고 있음. 이주민이나 유학생, 전문인력 등에 대한 사회통합정책 점검이 필요.

○ 본 연구는 그간 추진되어 온 다문화사회 정책의 방향을 점검, 미래 정책 과제를 도출하는 데 목적을 둠.

⇒ 다문화사회 정책의 질적 수준 제고

⇒ 다문화사회로의 원활한 이행을 촉진

⇒ 활기차고 통합적인 다문화사회를 구현하는데 기여

2. 다문화사회 정책의 성과와 한계

□ 성과

○ 동질성에 대한 '신화'를 유지해왔던 한국사회에서 다문화사회와 관련된 정책이 '형성'된 것 자체가 매우 중요한 의미를 지님.

○ 또한 관련 법 제정, 법적 기반을 갖춘 정책계획의 수립과 시행, 전담 부서의 설치 등이 뒷받침되어 옴. 특히 결혼이민자 지원 등 다문화가족 지원 정책이 주요 계기가 되며 중요한 기여를 한 것으로 보임.

○ 내국인 다문화이해 증진, 체류·정주자 생활 편의 제공, 외국인 인권 보호 분야는 이전보다 지원이 늘어나고 기본적 지원체계가 갖추어졌으며, 사회적 인식 환기의 계기를 제공했다는 점에서 성과를 인정받고 있음.

〈표〉 다문화사회 정책 사업군별 주요성과: 전문가델파이조사결과

사업군	주요 성과
다문화가족 지원	○ 결혼이민자의 정착과 취업의 제도적 지원 ○ 다문화가족지원센터 확대와 다양한 프로그램 개발 및 활동 ○ 다문화가족 자녀 교육 강화 ○ '다문화'의 정책 이슈화
내국인 다문화이해 증진	○ 과거보다는 다문화에 대한 인식이 높아짐 ○ 유치원, 초등교육에 다문화교육 포함 ○ 아직까지 가시적 성과는 보이지 않으나 시작이 의미있는 수준
체류·정주자 생활편의 제공	○ 외국인종합안내센터 설치, 표준화된 사회통합프로그램 설치로 생활편의 개선 ○ 외국인에 대한 언어지원 기관 및 프로그램의 증가 ○ 귀국 지원 프로그램 운영
외국인 인권 보호	○ 피해 이주여성 구제 체계 구축 ○ 언어폭력, 여권압류, 임금체불, 폭행 등을 인권 관점에서 보게 됨 ○ 시스템적인 성과가 크고, 과거보다는 인권의식이 향상

□ 한계

○ 대상 집단별, 분야별 정책의 불균형 발전

- 한국인과의 가족관계를 전제로 한 '다문화가족'에 초점을 맞춰 정책이 발달함. 반면, 이외의 다양한 이주민 집단은 정책 대상에서 배제되어옴.

○ 사회통합 사각지대에 대한 대응 부재

- 이주노동자의 사회적 분리 우려: 이주민 집단 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 이주노동자는 한국인과 가족관계를 맺고 있는 결혼이민자에 비해 모국인 중심의 폐쇄적 네트워크 형성 가능성이 농후하며 결과적으로 주류사회와 이주민 집단간 사회적 분리 우려가 큰 것으로 나타남. 그럼에도 불구하고 일시적 체류자라는 이유 때문에 이주노동자는 사회통합의 대상으로 설정되지 못하고 있음. 이 문제는 사회적 쟁점이 될 가능성이 크며 정부의 전향적 조치가 없는 한 해결의 기미도 찾기 어려울 것으로 보임.
- 유학생의 인권과 생활 적응 문제: 최근 급증하고 있는 유학생 집단 역

시 사회통합 정책에서 배제되고 있음. 이주노동자와 같이 유학생 또한 소수자로서 인종차별, 인권침해 문제가 발생하고 있으며 유학생의 한국생활 만족도 역시 상당히 낮은 상황이지만 이에 관한 정책적 대응은 가시화되지 않고 있음.

○ 지원 중심 정책으로 인한 사회성원으로서의 위상확인 기회 제약

- 정책적 관심이 집중되어 있는 다문화가족 지원의 방향 역시 당사자의 사회통합 증진에 충분한 효과를 거두지는 못하고 있음. 한국어교육과 자녀 양육 등 결혼이민자 개인과 가족 차원의 초기 적응에 집중되어 있는 기존 정책은 결혼이민자의 사회통합에 기대만큼 유의미한 효과로 이어지지는 못하는 것으로 나타남.
- 더욱이 기존의 정책에서는 결혼이민자와 자녀의 부족한 점을 채우는 데 집중하면서 그 역할을 한국어에 능통한 한국인이 수행하는 것으로 규정하는 경향이 강함. 반면, 결혼이민자가 충분한 역량을 지닌 사회구성원으로서 활동하면서 사회 발전에 기여할 수 있는 가능성을 확인할 수 있는 기회는 제한되어 있음.

○ 자녀세대의 사회통합에 대한 미온적 조치

- 자녀세대에 대한 예산 비중은 높지만 이들을 언어 발달이 어려운 집단으로 동일시하는 결핍론적 시각, 특별한 혜택을 받는 별도 집단으로 설정하는 등에 대한 비판이 제기되고 있음.
- 각종 지원이 초기 발달단계에 집중되어 있어 자녀의 연령대가 높아짐에 따라 제기될 수 있는 문제를 예방하기 위한 대처가 부족하다는 점도 비판적으로 검토되어야 할 부분임.
- 자녀 세대는 국적이나 성장배경이 매우 다양함. 이 가운데 기존 정책은 한국인 아버지와 외국출신 어머니 사이에서 출생해 국내에서 성장한 자녀에 초점을 두고 있음. 이에 비해, 연쇄이주를 통해 입국한 국제결혼 부부나 귀화자 등의 외국국적 자녀들의 교육권 보장, 자립 기반 조성 등을 위한 조치는 미흡함.

○ 사회 환경 차원에 대한 소극적 대응

- 주류사회의 제도와 성원들의 인식과 태도 변화도 사회통합의 주요 요인임. 한국사회의 다문화화에 있어 주류사회 성원들의 수용성이 가장 큰 걸림돌이라는 지적에도 불구하고 기존의 정책에서는 내국인의 다문화이해 증진에 대해 전반적으로 소극적 접근을 벗어나지 못하고 있음.

3. 정책제언

1 이주민 대상 정책에서 다문화사회 정책으로의 전환

○ 이주민의 존재나 이들의 사회·문화적 배경과 관련해 야기될 수 있는 부정적 문제를 사전에 예방하고 효과적으로 대응해가면서 궁극적으로는 다문화사회의 긍정적 측면을 최대화하기 위한 종합 정책으로서의 성격 확립

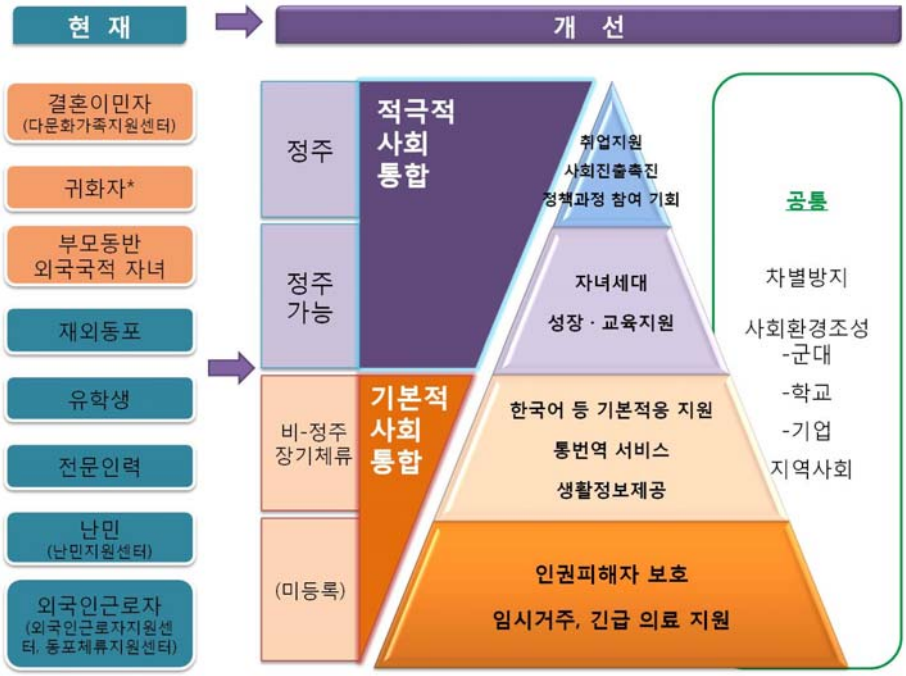
○ 한국인과 외국인, 외국인 내에서의 체류자격, 한국인과의 관계성 등에 따른 구분선을 절대적 기준으로 상정하고 다문화사회에서 제기되는 문제 가운데 오직 일부만을 제한적으로 다루고 있는 기존의 외국인정책, 다문화가족지원정책에서 벗어나 이주민 지원, 이주민 증가와 관련된 문제의 예방, 다문화사회의 긍정적 측면 구현을 위한 다양성 관리 등을 포괄하는 새로운 패러다임의 다문화사회 정책으로 전환

○ 이주민 지원에 머무르지 않고 인구 구성의 다양성과 이를 기반으로 전개되는 사회·문화적 역동성에 대한 대응, 사회·문화적 질서의 재구성 중심의 패러다임으로 전환

2 다차원적 사회통합 모델에 기반한 정책대상 재규정

○ 이주민을 구체적인 체류자격에 따라, 한국인과의 가족관계에 따라 사회통합의 대상 여부를 배타적으로 구분하는 기존의 정책 패러다임을 한국사회에서의 정주가능성에 따라 이주민을 정주자, 정주가능자, 비-정주 장기체류자로 구분하고 이들에게 적합한 사회통합 수준을 설정하는 방향으로 전면적으로 전환함.

- 외국인근로자 등 비-정주 장기체류자: 기본적 사회통합의 대상, 산업인력 뿐 아니라 지역사회 성원으로서 기본적 의사소통과 생활 적응, 일상적 사회관계 증진, 차별 방지 및 인권보호에 초점을 둔 접근
- 체류기간 제약을 받지 않는 장기체류자, 영주권자, 국적취득자: 기본적 사회통합에 있어서는 비-정주 장기체류자와 공통적 접근, 이에 더해 자신과 자녀 세대의 취업, 사회진출, 정책과정 참여 등 적극적 사회통합 지원
- 가족동반 및 정주가능 이민자(특정분야 전문인력, 유학생, 재외동포, 특정자격 요건 갖춘 이주노동자): 기본적 사회통합 조치 + 자녀세대 관련 지원 확대 적용



[그림] 다문화사회 정책의 대상 규정과 다차원적 사회통합 모델

3 정주자의 사회참여를 통한 적극적 사회통합 도모

○ '다양한 종족적·문화적 배경을 지닌 이들이 사회 주체로서 사회 각 분야에서 적극적인 활동을 전개' 하는 것을 다문화사회 정책의 핵심 목표로 통합

○ 정주자의 사회참여 확대를 위한 다각적 조치

- 사회 각 분야에서 완전한 성원으로 자리매김될 수 있도록 이주민의 역량 제고 + 활동 저해 환경 개선 + 언어·문화적 특수성을 바탕으로 한 사회참여 기회 확대
- 이주민의 경제·사회활동 역량 제고 프로그램 개발
- 언어·문화적 자질을 기초로 한 활동 연계
- 주류사회 성원과 수평적 관계 형성을 위한 상호교육 및 공동활동 강화

4 자녀 세대의 사회통합을 위한 대응 강화

○ 외국국적 자녀의 교육권 확보를 위한 학교교육체계 유연화
- 외국국적 자녀의 편·입학 허용을 각급학교 학교장의 재량권이 아니라 의무사항으로 전환, '특별한 사유가 없는 한 해당 학교장은 편·입학을 허가해야 한다'는 내용을 명시하는 방향으로 초중등교육법시행령 제19조(귀국학생 등의 입학 및 전학) 개정
- 국적 취득 후 대학입시 외국인 특례 불인정 문제 해결
- 주요 상대국가와의 학력 인정-연계체계 구축

○ 이주에 따른 교육적 공백 최소화를 위한 조치
- 초기적응 프로그램, 특별학급 대폭 확대
- 특별학급 설치 기준 마련, 해당 학교에서는 반드시 설치하는 제도 도입
- 개별 학교 차원에서 수요가 적은 경우 교육청에서 지역 내 여러 학교가 통합해 설치, 운영할 수 있는 방안 강구
- 입국연령대별, 한국어수준별 맞춤형 프로그램 개발
- 교사 연수, 예비교사 양성 등을 통해 교사의 전문성 제고

○ 후기 청소년기 입국 이주민 자녀를 위한 조치
- 일반학교로의 통합 가능성이 낮은 이들을 위한 별도의 보완적 교육체계 마련
- 취업을 염두에 둔 진로 설계, 교육 훈련 기회 제공에 초점
- 한국의 노동시장과 직업세계 이해, 취업훈련기회 제공
- 초-국가적 무역활동 등 이들의 특수성 발현될 수 있는 직종 개발
- 교육과정 개발, 교육과정 진행을 위한 전문강사, 통번역 시스템 마련

5 다문화사회 전개에 적합한 사회적 환경 조성

○ 다문화사회 전개에 적합한 사회적 규범 확립
- 종족적·문화적 차이로 인한 차별 방지를 골자로 하는 법 제정
- 직장이나 학교 등 구체적 일상생활의 장에서 통용될 수 있는 행동 규범 확립
- 학교 교사, 기업의 사용자를 위한 가이드라인을 개발, 보급

○ 다문화가족 자녀의 군입대를 대비한 병영환경 조성
- 군인복무규율에 '차별행위 금지와 지휘관의 의무' 명문화

- 다문화 병영관리계획 수립, 군사교육과정에 다문화교육 신설, 군대에 적합한 다문화교육 콘텐츠 개발 등

6 이주민의 기본적 생활 적응을 위한 지원체계 확립

○ 체류자격을 막론하고 이주민 일반이 기본적 인권을 확보하고 한국사회 거주자로서 기본적 생활을 할 수 있도록, 기본적 생활 적응 지원 차원에서 한국어 교육, 통번역, 생활정보제공 등의 서비스 제공 기반 구축
- 현재의 다문화가족지원센터, 외국인근로자지원센터, 동포체류지원센터, 일부 지자체가 자체적으로 운영하는 외국인지원기관 등의 연계 강화
- 장기적으로 다양한 성격의 이주민 지원 기능과 사회 전반의 다문화 수용성 증진 기능을 종합적으로 수행하는 다문화사회센터로 통합

7 모든 이주민의 인권과 자녀의 교육권 보장을 위한 조치 강화

○ 폭력 등 심각한 인권 피해 관련 상황에서는 체류자격과 무관하게 사안에 대처할 수 있도록 하는 출입국관리 가이드라인 확립
○ 미등록 체류자를 위한 민간 차원의 임시 거주, 긴급의료 제공 등 지원
○ 출입국관리사무소 담당자, 경찰, 법원 담당자 등의 인권의식 고취 조치
○ 미등록 체류상태에 있는 자녀의 교육권 보장
- 유엔아동권리협약의 실질적 준수를 위해 초등교육법시행령, 다문화가족지원법, 재한외국인처우기본법 등 이주민 자녀 지원에 관한 법률에 이들에 대한 특례조항 마련
- 교육행정상 외국인등록번호를 대체할 만한 대안 마련 등 전향적 조치 강구

8 거버넌스 발전을 통한 지역 정책 활성화

○ 다문화화의 구체적 양상에 있어 지역적 다양성, 지역 차원의 특수한 정책의제에 대한 대응 강구
- 정책 결정과 집행의 전 과정을 아울러 지역의 다양한 부문 간 협력과 이를 통한 각 부문의 역량 강화를 지향하는 거버넌스 촉진

- 국비지원사업 중 일정 비중을 지자체 특화사업에 투여할 수 있도록 하고 우수사업에 대한 인센티브를 도입하는 등 정책추진체계의 유연성 보완

○ 정책 거버넌스 참여자로서 시민사회 영역의 전문성 증진
- 서비스 공급 파트너 역할에 매몰되지 않고 정책의제의 옹호, 감시, 대중교육 등 다양한 차원에서 전문성 증진할 수 있는 기반 마련
- 다문화사회 전개과정에서 중요하게 제기되는 문제임에도 불구하고 정부나 지자체로서는 여러 여건상 단기간 내에 제도적 대응이 어려운 과제, 지역의 특수한 과제 중심으로 시민단체 활동을 위한 지원 프로그램 마련
- 국고보조사업 시행과 관련해 지역 차원의 민-관 협의체 역할 명시
- 국고보조사업과 지자체 자체 사업에 대한 민간 차원의 모니터링 시행, 환류체계 마련

○ 이주민의 거버넌스 참여
- 결혼이민자를 포함한 정주자의 정책 참여를 다문화사회 정책의 주요 목표로 설정
- 정부 및 지자체 이주민 정책 관련 위원회에 이주민 대표자 참여 기제 확립
- 중장기적으로는 부처나 지자체가 이주민 대표를 위촉하는 방식에서 벗어나 이주민 공동체에서 자격요건에 적합한 위원 선정하는 방식 검토
- 외국인노동자 집중거주지역을 중심으로 지역 차원의 관련 정책, 사업에 대한 의견 제시 기제 마련

9 일반 시민의 다문화사회 정책 참여 기제 마련

○ 다문화사회 정책의 주요 대상을 이주민과 동일시하는 관점을 지양하고, 일반시민(내국인 주민) 등 지역사회가 참여하는 계기 마련
- 이주민의 기존 시민단체 참여 확대
- 다양한 배경의 사회 구성원이 함께 활동하는 시민단체 지원

목 차

〈1부〉 협동연구 개요

Ⅰ. **협동연구의 배경 및 목적** ····· 3

1. 다문화사회의 전개 ····· 5
2. 다문화사회 정책의 범위와 성격 ····· 7
3. 다문화사회 정책의 전개 ····· 10
   가. 정책의제 형성기(1990년대): 이주민 인권 문제의 등장 ····· 10
   나. 정책 태동기(2000년대 초중반): 국제결혼의 증가와 결혼이민자에 대한 정책적 대응 시도 ····· 11
   다. 정책 성장기 (2000년대 후반): 다문화가족 개념의 형성과 관련 정책 추진기반 발달 ····· 13
4. 관련 정책 개괄 ····· 15
   가. 정책의 목표와 범위 ····· 15
   나. 정책대상 규정 ····· 18
   다. 대상별 정책 과제 ····· 19
5. 협동연구의 목적 ····· 22

Ⅱ. **협동연구 구성** ····· 25

1. 2011 협동연구 구성 ····· 27
2. 총괄과제 추진방법 ····· 28
3. 세부과제별 개요 ····· 32
4. 총괄 보고서의 구성 ····· 38

〈2부〉 세부주제 주요결과

Ⅲ. 예산 분석을 통해 본 다문화사회 정책의 현황 ····· 45

1. 정책의 전반적 현황 ····· 47
2. 분야별 세부 현황 ····· 49
   가. 다문화가족 지원 ····· 49
   나. 내국인 다문화이해 증진 ····· 51
   다. 체류 외국인 생활편의 제공 ····· 52
   라. 외국인 인권 보호 ····· 54
3. 예산을 통해 본 다문화사회 정책의 성격 ····· 56
   가. 다문화가족 대상 특정 사업의 높은 비중 ····· 56
   나. 이주민 집단별 서비스 중심 ····· 57

Ⅳ. 주요 이주민 집단의 사회적 관계를 통해 본 다문화사회 정책의 과제 ····· 61

1. 주요 이주민 집단의 증가 추세 ····· 64
   가. 이주노동자 집단의 증가 ····· 64
   나. 결혼이민자 집단의 증가 ····· 67
2. 주요 이주민 집단의 사회적 관계의 현 주소 ····· 69
   가. 사회적 관계에 대한 필요성과 욕구 ····· 70
   나. 모국인/ 한국인과의 사회적 관계 형성 양상 ····· 72
   다. 사회적 관계 유형과 사회 통합의 관계: 여성결혼이민자를 중심으로 ····· 78
3. 사회적 관계 형성의 장애요인과 촉진요인 ····· 83
   가. 관계 형성의 기초가 되는 한국어 능력 ····· 83
   나. 관계형성을 기피하게 하는 한국사회의 차별적 문화 ····· 86
   다. 모국인 위주의 사회적 관계의 가치와 한계성 ····· 92
   라. 가족의 태도와 지지 ····· 97
   마. 관계 확장에 도움을 주는 다양한 활동 참여기회 ····· 100

4. 이주민의 사회적 관계 증진을 위한 다문화사회 정책의 과제 ····· 106
가. 이주민 집단별 사회적 관계의 특징 ····· 107
나. 여성결혼이민자의 사회적 관계 특징 ····· 109
다. 다문화사회 정책의 향후 과제 ····· 111

Ⅴ. 이주민 자녀 세대의 사회통합: 중도입국 청소년을 중심으로 ····· 113
1. 다문화사회의 전개와 이주민 자녀 세대 ····· 115
가. 자녀 세대의 연쇄이주 ····· 115
나. 중도입국 청소년의 구성 ····· 115
다. 중도입국 청소년의 증가 추세 ····· 117
2. 중도입국 청소년의 일반적 특성: 귀화신청자를 중심으로 ····· 120
가. 귀화신청 청소년의 특성 ····· 120
나. 연령·거주지·국적 ····· 121
3. 중도입국 청소년의 사회통합 현실 ····· 123
가. 가족관계의 불안정성과 갈등 ····· 124
나. 초국가적 이주와 교육적 공백 ····· 126
다. 학교 적응 문제 ····· 128
라. 학업중단의 심각성 ····· 131
마. 진로 모색의 필요성과 현실 ····· 135
4. 중도입국 청소년의 사회통합을 위한 정책 현황과 과제 ····· 136
가. 전반적 현황 ····· 136
나. 지원 사례 ····· 140
다. 개괄적 평가 ····· 144

Ⅵ. 교육이주의 확대와 유학생의 사회통합 ····· 147
1. 다문화사회의 전개와 교육이주 ····· 149
가. 교육 목적의 이주 ····· 149
나. 이주민으로서 유학생의 성격 ····· 149
2. 국내 유학생의 증가 추이와 관련 정책 ····· 151

가. 유학생 유입 추이 ····· 151
나. 유학생 정책의 전개 ····· 155
3. 유학생의 사회통합 문제와 정책 대응: 해외 사례 ····· 158
가. 일본 ····· 159
나. 호주 ····· 162
다. 해외사례의 시사점 ····· 165

Ⅶ. 지역의 다문화화 양상과 정책 거버넌스의 과제 ····· 169
1. 정책 거버넌스의 의미와 성격 ····· 171
2. 다문화사회 정책 거버넌스의 기본 구조 ····· 174
가. 중앙 부처 ····· 176
나. 지방자치단체 ····· 177
다. 민간 부문의 구성 ····· 179
3. 지역 사례를 통해 본 다문화사회 정책 거버넌스의 실제 ····· 180
가. 지역의 다문화화 양상과 사례 지역의 성격 ····· 180
나. 사례지역(1): A시 ····· 183
다. 사례지역(2): B군 ····· 188
4. 소결 ····· 192

〈3부〉 결론 및 정책제언

Ⅷ. **결론 및 정책제언** ····· 197

1. 다문화사회 정책의 성과와 한계 ····· 199
   가. 정책의 성과 ····· 199
   나. 한계 ····· 201
2. 정책제언 ····· 209
   가. 이주민 대상 정책에서 다문화사회 정책으로의 전환 ····· 209
   나. 다차원적 사회통합 모델에 기반한 정책대상의 재규정 ····· 210
   다. 정주자의 사회참여를 통한 적극적 사회통합 도모 ····· 213
   라. 자녀 세대의 사회통합을 위한 대응 강화 ····· 215
   마. 다문화사회 전개에 적합한 사회적 환경 조성 ····· 217
   바. 이주민의 기본적 생활 적응을 위한 지원체계 확립 ····· 219
   사. 모든 이주민의 인권과 자녀의 교육권 보장을 위한 조치 강화 ·· 220
   아. 거버넌스 발전을 통한 지역 정책 활성화 ····· 222
   자. 일반 시민의 다문화사회 정책 참여 기제 마련 ····· 223

■ **참고문헌** ····· 225

■ **부　　록** ····· 231

<별첨 1> 외국인 체류자 유형 분류 기준 ····· 233
<별첨 2> 대상별 다문화사회 정책 세부사업 현황 ····· 234
<별첨 3> 이주민 구성에 따른 시군구 현황 ····· 237

■ Abstract ····· 239

표 목 차

<표 Ⅰ-1> 외국인 체류자 구성 추이: 2001-2010 ····· 6
<표 Ⅰ-2> 법·제도 등을 통해 본 관련 정책의 전개 ····· 8
<표 Ⅰ-3> 연도별 다문화사회 정책 추진 경과: 2006-2009 ····· 13
<표 Ⅰ-4> 관련부처별 정책 방향 ····· 14
<표 Ⅰ-5> 다문화사회 정책 예산 추이: 제1차 외국인정책계획 연도별 시행계획 ····· 15
<표 Ⅰ-6> 현행 다문화사회 정책의 범위와 구성 ····· 16
<표 Ⅰ-7> 다문화사회 정책 부문별 예산 투입 비중 ····· 18
<표 Ⅰ-8> 이주민 대상 사업의 예산 구성: 2008-2010 합계 ····· 21
<표 Ⅱ-1> 2011 다문화사회 정책포럼 추진 현황 ····· 30
<표 Ⅱ-2> 협동연구 세미나(2011.9.23)의 구성 ····· 31
<표 Ⅱ-3> <세부과제 5> 분석 대상 원자료 ····· 37
<표 Ⅲ-1> 다문화사회 정책 예산 추이 ····· 47
<표 Ⅲ-2> 다문화가족 지원 분야 예산 추이 ····· 49
<표 Ⅲ-3> 내국인 다문화 이해 증진 분야 예산 추이 ····· 51
<표 Ⅲ-4> 체류 외국인 생활편의 제공 분야 예산 추이 ····· 53
<표 Ⅲ-5> 외국인 인권보호 분야 예산 추이 ····· 55
<표 Ⅳ-1> 외국인 주민현황 ····· 64
<표 Ⅳ-2> 취업자격 체류 외국인 현황 (2011.10) ····· 65
<표 Ⅳ-3> 단순 기능 외국인력 추이 (불법체류자, 선원취업 제외) ····· 66
<표 Ⅳ-4> 체류자격별 이주민 추이 ····· 66
<표 Ⅳ-5> 결혼이민자 연도별 증감 추이 ····· 68
<표 Ⅳ-6> 한국 내에 가까운 친구 수: 이주민 집단별 비교 ····· 73
<표 Ⅳ-7> 개인이나 집안에 어려운 일 있을 때 의논하는 사람: 이주민 집단별 비교 ····· 75

<표 Ⅳ-8> 여가나 취미생활을 같이 하는 사람: 이주민 집단별 비교 ····· 76
<표 Ⅳ-9> 생일잔치·모임 등에 함께 참석하는 사람: 이주민 집단별 비교 ·· 77
<표 Ⅳ-10> 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형화 ····· 79
<표 Ⅳ-11> 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형별 세부 구성 ····· 80
<표 Ⅳ-12> 차별경험 유무: 이주민 집단별 비교 ····· 88
<표 Ⅳ-13> 장소별 차별경험: 이주민 집단별 비교 ····· 89
<표 Ⅳ-14> 거주기간에 따른 모임이나 활동에 대한 참여 변화:
이주민 집단별 비교 ····· 101
<표 Ⅳ-15> 한국생활에서 가장 힘든점: 이주민 집단별 비교 ····· 106
<표 Ⅴ-1> 이주민 자녀의 구성 ····· 116
<표 Ⅴ-2> 특별귀화 신청 미성년자(중도입국 자녀)의 유형 ····· 117
<표 Ⅴ-3> 외국인 주민 자녀 추이 ····· 118
<표 Ⅴ-4> 한국인남성-외국인여성간 국제결혼의 혼인 종류 ····· 118
<표 Ⅴ-5> 귀화자 추이 ····· 119
<표 Ⅴ-6> 귀화자 국적구성: 2011 ····· 119
<표 Ⅴ-7> 21세이하 귀화신청자 국적 분포 ····· 122
<표 Ⅴ-8> 21세이하 귀화신청자의 거주지 ····· 123
<표 Ⅴ-9> 중도입국 청소년 연령대별 재학 현황 ····· 132
<표 Ⅴ-10> 현재 학교에 다니지 않는 이유 ····· 133
<표 Ⅴ-11> 학교를 다니기 어려운 이유 ····· 134
<표 Ⅴ-12> 재학 여부에 따른 사회적 지지 및 문화적 적응 수준 비교 ····· 134
<표 Ⅴ-13> 재학여부에 따른 주로 어울리는 친구 비교 ····· 135
<표 Ⅴ-14> 중앙부처의 중도입국 청소년 특화 사업 현황 ····· 137
<표 Ⅴ-15> 시·도교육청의 다문화교육 지원 현황: 2011 ····· 139
<표 Ⅴ-16> 레인보우스쿨 교육과정 구성 ····· 141
<표 Ⅵ-1> 유학생 출신국적 분포 추이: 2000-2010 ····· 153
<표 Ⅵ-2> 출신국적별 석박사유학 비중 ····· 154
<표 Ⅵ-3> 유학생 정책 기조의 흐름: Study Korea 프로젝트와 Study Korea
발전방안 비교 ····· 157

<표 Ⅵ-4> OECD 주요 국가 유학생의 비자 전환율: 2007 ····· 159
<표 Ⅵ-5> 일본의 외국인 유학생 졸업(수료) 후 진로 현황 (2007) ····· 161
<표 Ⅵ-6> 호주 '2010-2014년 전국해외유학생전략'의 주요 내용 ····· 164
<표 Ⅵ-7> 한국, 일본, 호주의 유학생 관련 정책 비교 ····· 166
<표 Ⅶ-1> 국정관리 패러다임의 변화 ····· 173
<표 Ⅶ-2> 거버넌스 구현과정에 작용하는 환경요인 ····· 174
<표 Ⅶ-3> 광역자치단체별 이주민 구성 ····· 181
<표 Ⅶ-4> A시 거주 이주민(국적 미취득자) 구성 ····· 183
<표 Ⅶ-5> B군 거주 이주민(국적 미취득자) 구성 ····· 188
<표 Ⅷ-1> 다문화사회 정책 사업군별 주요성과: 전문가델파이조사결과 ···· 201
<표 Ⅷ-2> 제1차외국인정책기본계획 사업군별 재원배분의 적정비중 및 합의 수준 ····· 202
<표 Ⅷ-3> 이주민 집단별 한국생활 만족도 ····· 206
<표 Ⅷ-4> 내국인 다문화 이해 증진 사업군 재원배분의 적정비중 및 합의수준 ····· 218

그 림 목 차

[그림 Ⅰ-1] 이주 관련 정책의 범위와 유형 ····· 9
[그림 Ⅰ-2] 여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책의 비전과 정책과제 ·· 12
[그림 Ⅱ-1] 2011 협동연구 전체 구성 ····· 28
[그림 Ⅱ-2] 협동연구 총괄과제와 세부과제의 관련성 ····· 29
[그림 Ⅱ-3] 협동연구 구성과 총괄보고서의 연관성 ····· 41
[그림 Ⅲ-1] 내국인 다문화 이해 증진 분야 예산 구성(2008-2010합계) ····· 52
[그림 Ⅲ-2] 체류 외국인 생활편의 제공 분야 예산 구성(2008-2010 합계) ····· 54
[그림 Ⅲ-3] 외국인 인권 보호 분야 예산 구성(2008-2010 합계) ····· 56
[그림 Ⅲ-4] 다문화사회 정책 수단 구성 ····· 59
[그림 Ⅳ-1] 외국인과의 혼인 추이 ····· 67
[그림 Ⅳ-2] 국적 미취득 결혼이민자 증가 추이 ····· 68
[그림 Ⅳ-3] 결혼이민자의 사회적 관계 유형 분류 ····· 70
[그림 Ⅳ-4] 모국인 및 한국인과의 사회적 관계 적절성 평가 ····· 71
[그림 Ⅳ-5] 한국에서 향후 맺고 싶은 사회적 관계 ····· 71
[그림 Ⅳ-6] 거주기간별 향후 맺고 싶은 관계 ····· 72
[그림 Ⅳ-7] 거주기간에 따른 여성결혼이민자의 사회적 관계 크기 변화 ····· 74
[그림 Ⅳ-8] 여성결혼이민자의 사회적관계 유형별 한국생활만족도 ····· 81
[그림 Ⅳ-9] 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형별 문화적 유능감 ····· 82
[그림 Ⅳ-10] 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형별 정기모임 참여도 ····· 82
[그림 Ⅳ-11] 한국인의 다문화수용성 성별 비교 ····· 87
[그림 Ⅳ-12] 장소별 차별 받은 경험 비율: 이주민 집단별 비교 ····· 90
[그림 Ⅳ-13] 여성결혼이민자 국적별 가족의 한국인·모국인 교류 지지도 ····· 99
[그림 Ⅳ-14] 모임·활동 유형별 여성결혼이민자 참여율 ····· 102
[그림 Ⅳ-15] 여성결혼이민자 국적별 지원기관 이용 빈도 ····· 103
[그림 Ⅳ-16] 여성결혼이민자 거주기간별 지원기관 이용 빈도 ····· 103

[그림 Ⅳ-17] 여성결혼이민자의 사회단체·모임 참여 효과 ····· 105
[그림 Ⅴ-1] 21세이하 귀화신청자 연령 분포 ····· 122
[그림 Ⅵ-1] 유학생 추이 ····· 151
[그림 Ⅵ-2] 세계 15대 유학생 목적지 국가: 1999/2007 목적지 국가별 유학생 이동 비율의 변화 ····· 152
[그림 Ⅵ-3] 일본의 유학생 추이 ····· 160
[그림 Ⅵ-4] 호주의 유학생 추이 ····· 163
[그림 Ⅶ-1] 다문화사회 정책 거버넌스의 기본적 구성 ····· 175
[그림 Ⅷ-1] 다문화사회 정책 사업군별 성과 비교 ····· 200
[그림 Ⅷ-2] 다문화사회 정책의 대상 규정과 다차원적 사회통합 모델 ····· 212
[그림 Ⅷ-3] 다문화사회 정책 의제별 상대적 중요도 ····· 221

제 1 부

협동연구 개요

Ⅰ. 협동연구의 배경 및 목적 3
Ⅱ. 협동연구 구성 25

I

협동연구의 배경 및 목적

1. 다문화사회의 전개

최근 들어 한국사회에서는 '다문화' 혹은 '다문화사회'라는 용어가 사회적 장에서 흔히 사용되고 있다. 기술적(descriptive) 차원에서 다문화사회는 이주민을 위시한 다양한 종족적, 문화적 배경을 지니는 이들이 의미 있는 존재로 받아들여지고 이들과 관련된 각종 문제가 관심사로 대두되는 사회로 개념화될 수 있는데, 한국사회에서 이러한 양상이 전개된 것은 최근의 일이다. 물론 근대 이후 객관적으로는 화교, '혼혈인' 등 전형적 '한국인'과는 종족적, 문화적으로 다소 차이가 있는 이들이 존재했었지만, 이들의 존재는 사회적 관심에서 철저히 배제되어 있었으며 심지어 '추방'과 같이 사회적 장으로부터 비가시화시키기 위한 작업이 추진되기도 했다(김이선 외 2008: 35-49).

이러한 상황은 20세기 말 소위 '세계화'의 추동과정에서 변화하기 시작했다. 초-국가적 이주가 한층 자유로워지면서 1980년대 중반부터 외국인 노동자 유입을 둘러싼 논쟁이 벌어지고 이들의 인권문제가 사회적 관심사로 대두되기도 했다(김종일 외 1995; 김이선 외 2008: 50-52; 이혜경 2010: 11-13). 그러나 다문화 혹은 다문화사회에 대한 사회적 관심이 본격적으로 형성되게 된 무엇보다 핵심적인 계기는 한국사회 주변에 일시적으로만 머물렀다 떠날 것으로 기대되는 외국인 노동자와는 달리 이주를 둘러싼 지극히 제한적인 틀 내에서도 한국사회에 합법적으로 정주할 수 있고 나아가 국적까지 취득할 수 있는 '정주형 이주민'이 급격히 증가한 데 있었다. '한국인의 부인이자 어머니'인 여성결혼이민자나 '한국인의 후손'인 한국계 중국인이 바로 그러한 이들로 종족적, 문화적 단일성에 대한 강한 신념을 유지해온 것으로 인정되는 한국사회로서도 관계를 부정할 수 없었으며 제한된 차원에서나마 이주민의 존재와 인구 구성의 변화에 대한 관심의 필요성을 인정할 수밖에 없게 된 것이다.

〈표 Ⅰ-1〉 외국인 체류자 구성 추이: 2001-2010[1)]

	총체류자	유학생		전문인력		단순인력		결혼이민자	
		명	%	명	%	명	%	명	%
2001년	501,958	7,998	1.59	20,610	4.11	119,907	23.89	24,949	4.97
2002년	609,797	11,308	1.85	24,155	3.96	128,229	21.03	34,710	5.69
2003년	656,380	13,928	2.12	22,431	3.42	291,572	44.42	44,416	6.77
2004년	728,339	17,023	2.34	21,729	2.98	295,121	40.52	57,069	7.84
2005년	747,467	24,797	3.32	24,785	3.32	173,549	23.22	75,011	10.04
2006년	910,149	38,649	4.25	29,011	3.19	231,773	25.47	93,786	10.30
2007년	1,066,273	56,006	5.25	33,502	3.14	442,677	41.52	110,362	10.35
2008년	1,158,866	71,531	6.17	37,304	3.22	511,249	44.12	122,552	10.58
2009년	1,168,477	80,985	6.93	40,698	3.48	511,160	43.75	125,087	10.71
2010년	1,261,415	87,480	6.94	44,320	3.51	513,621	40.72	141,654	11.23

자료: 법무부. 출입국 · 외국인정책통계연보 각 년도.

이처럼 다문화사회에 대한 관심이 한국인, 한국사회와의 관계성을 부정하기 어려운 일부 이주민으로부터 시작되기는 했으나, 초-국가적 이주가 역동적으로 진행되면서 점차 '한국인, 한국사회와 별 관계를 찾기 어려운' 이주민들 역시 다문화사회의 맥락에서 접근해야 할 필요성이 커지고 있다. 결혼이민자와 한국계 외국인의 존재는 결국 시간의 흐름에 따라 이들과 관련된 또 다른 이들의 이주, 즉 '한국인과 직접적 관련성을 인정받지 못하는' 자녀의 동반입국이라는 일종의 '연쇄이주(chain migration)' 현상과 연결되고 있다. 뿐만 아니라, 이주노동자, 일부 사회경제적 소외계층의 국제결혼 이외에 국가의 경제발전과 국제화라는 이해에 부합하는 전문인력이나 외국인 유학생 등도 빠르게 증가하고 있다. 국적이나 사회, 경제적 배경, 한국사회와의 관계성 등에 있어 매우 다양한 이주민들이 한국사회에 등장하면서 다문화사회는 한층 역동적인 방향으로 전개되어가고 있다.

1) 체류자격(비자)을 기준으로 분류하였는데, 체류자격 분류체계의 잦은 변화로 인해 일관된 기준을 적용할 수 없었다. 연도별 분류기준에 대해서는 <별첨> 참조.

2. 다문화사회 정책의 범위와 성격

이처럼 다양한 성격의 이주민이 증가하고 이들의 존재 자체 그리고 이들과 관련된 각종 현상에 대한 사회적 관심이 발전한 데에는 관련 정책이 중요한 역할을 하였다. 초-국가적 이주와 관련해 개별 국가가 취하는 정책을 이혜경(2010:2)은 크게 출입국 정책, 외국인력 정책, 사회통합 정책으로 구분하고 있다. 그런데 이 가운데 출입국 정책은 영토적 배타성에 기반한 국민국가의 성립과 함께 출발한 것으로 국경 통제의 성격이 강하다. 따라서 이주민의 존재를 계기로 사회질서가 재구성되는 다문화사회의 전개 자체와 본격적인 관계를 갖는다고 보기는 어렵다. 다문화사회에 대한 관심이 형성되기 훨씬 이전인 1960년대부터 출입국 정책은 본격적으로 추진되어 왔다는 점에서도 다문화사회의 전개와 해당 정책의 관계를 살펴볼 수 있다. 다만 출입국정책의 일부 기능으로 외국인의 국내 입국과 체류관리, 영주권 및 국적 관련 업무가 수행되고 있는 만큼, 국내에 입국한 외국인과 한국사회의 관계를 설정하고 사회구성원을 범주화하는 기능을 한다는 점에서 다문화사회의 전개와 관련 정책의 방향에 큰 영향을 미치기는 하지만, 출입국 정책 자체를 다문화사회 관련 정책과 동일시하기는 어렵다.

다문화사회 정책의 핵심은 외국인의 유입과 관련해 일정한 기준을 설정하고 그 기준에 따라 입국한 이들의 존재와 함께 제기되는 제도나 사회질서의 모순에 어떻게 대응할 것인지의 문제를 다루는데 있다고 할 수 있다. 이 가운데 외국인의 유입과 관련된 정책은 1990년대부터 시행되어 왔는데, 주로 단순인력으로 분류되는 외국인 근로자를 어떠한 조건에서 입국을 허용하고 체류하도록 할 것인지에 초점이 두어져 있다. 이에 대해 정부는 1993년 산업기술연수생제도를 선택한 시점부터 줄곧 입국자격, 거주기간, 취업분야 등을 강력히 제한하고 입국 후 체류자격에 영향을 미치는 작업장 이동횟수 등 노동조건에서도 상당히 규제적인 접근을 취하고 있다. 이와 함께 외국인력 가운데 '재외동포'에 대해서는 한국인과 특별한 관계성을 인정해 2007년부터 방문취업제라는 별도의 제도를 시행하고 있다. 이외에 최근들어 유학생이나 전문인력 역시 유입 차원의 정책의제로 통합되어 교육과

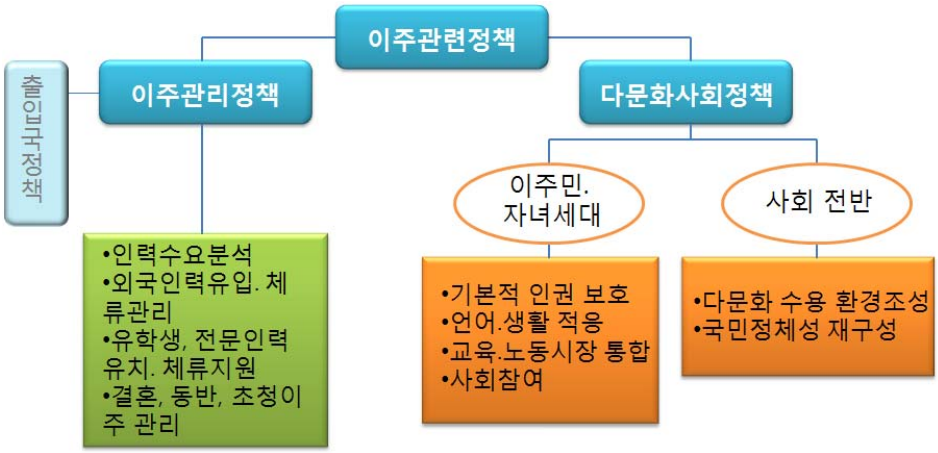
학기술부의 Study Korea, 지식경제부의 Contact Korea 등 프로젝트가 추진되고 있다.

〈표 Ⅰ-2〉 법 · 제도 등을 통해 본 관련 정책의 전개

	출입국	외국인 유입	사회통합
1990년 이전	○ 출입국관리법제정, 시행(1963)		
1991년 -1995년		○ 산업기술연수생제 (1993)	
1996년 -2000년	○ 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률(1999)	○ 연수취업제전환(1997) ○ 취업관리제(1999)	○ 국적법 개정(1997)
2001년 -2005년		○ 고용허가제. 산업연수생 제병행(2004)	
2006년 이후		○ 고용허가제 일원화(2007) ○ 방문취업제(2007)	○ 여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안(2006) ○ 재한외국인처우기본법 시행(2007) ○ 제1차외국인정책기본계획시행(2008) ○ 다문화가족지원법시행(2008) ○ 다문화가족정책기본계획(2010-2012)시행(2010) ○ 국적법 개정(2010)

이상에서 살펴본 바와 같이 외국인 유입과 관련된 정책은 국내외 경제상황과 인력구조를 고려해 국내 노동시장의 부족분을 외부로부터 공급하는 정책으로서 인구·노동정책으로서의 성격이 강하며 인력을 중심으로 이주자의 양과 질을 관리하는데 초점을 둔다는 점에서 '이주 관리 정책'으로 개념화될 수 있다. 다문화사회의 전개와 밀접한 관련이 있는 또 다른 정책의 축은 외국인력 유입 정책과 출입국 제도를 통해 국내에 거주하는 이주민들

이 늘어나면서 발생하는 각종 문제에 대응하고 문화적, 종족적 다양성을 인정하는 환경을 조성하고 이에 적합한 사회 질서를 만들어가는 데 있다. 이러한 방향의 정책은 제도적, 일상적 차원에서 이주민을 사회 구성원으로 수용하고 이들의 증가에 따라 급변하는 환경에 맞는 사회, 문화 질서를 구축해가는 움직임으로 구현되며 인권, 복지, 교육, 문화 등 광범위한 사회·문화 정책 분야를 포괄해 발전해간다. 다문화사회 정책의 목표를 다양한 자격으로 국내에 거주하는 이주민들이 종족적, 문화적 차이로 인해 체류 기간 동안 직면하는 각종 어려움을 적절히 해소할 수 있도록 지원하고 나아가 다양한 종족적, 문화적 배경을 지닌 이들이 공존할 수 있는 사회 질서를 확립해 가는데 있는 것으로 볼 때, 사회통합 차원의 정책이야말로 다문화사회 정책의 근간이라고 할 수 있다.



[그림 Ⅰ-1] 이주 관련 정책의 범위와 유형

이주 관리 정책과 다문화사회 정책의 관계는 관련 법, 제도가 시행된 시점을 통해서도 유추해볼 수 있다. 외국인력 유치 관련 정책이 1990년대부터 출발한 이후 10여 년 간 사회통합 차원의 다문화사회 정책은 가시화되지 않았으며, 그 출발 역시 정부의 유치 정책을 통해 입국한 이들과는 전혀 다른 성격의 이주민, 즉 결혼이민자에게 있었다. 이처럼 이주 관리 정책과 사회통합 차원의 다문화사회 정책은 상당한 연관성을 갖고 있음에도 불구하

고 그 목적과 방향, 성격 등에서 서로 구분될 수 있다. 이 가운데 본 연구에서는 사회통합 차원의 다문화사회 정책에 초점을 맞추었다.

3. 다문화사회 정책의 전개

가. 정책의제 형성기(1990년대): 이주민 인권 문제의 등장

이주민의 인권 보호나 복지 수준, 한국사회에서의 적응문제, 이들의 존재와 모순되는 국적이나 교육제도, 문화 질서 등과 같은 문제가 사회적 관심사로 떠오른 것은 1990년대 초부터이다. 외국인력 유입과 관련된 제도가 갖추어지지 않은 상태에서 1980년대 말부터 비합법적으로 유입된 외국인노동자의 임금체불, 산업재해, 열악한 노동조건, 폭력 문제 등 인권침해문제가 불거지면서 이들의 열악한 실태가 언론에 소개되는가 하면 종교에 기반을 둔 지원단체가 결성되는 등 시민사회의 움직임이 일면서 이들이 직면한 문제에 대한 관심이 확산되었다. 그러나 이에 대해 정부 차원에서는 별 다른 조치가 이루어지지 않았다(이혜경 2010: 13-15).

다른 한편 이주민 문제에 대한 정책적 접근은 여성정책의 맥락에서 형성되었다. 1990년대 말 부계 혈통주의에 기반한 국적법 개정 움직임 속에서 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성의 국적 취득 문제, 그들 사이에서 낳은 자녀의 국적 문제가 제기되어 1997년 국적법이 개정되었다. 또한 1990년대 말부터는 예술흥행비자로 유입되어 유흥업에 종사하는 외국인 여성문제가 제기되었고 이에 대해 2000년대 초부터 여성부에서 성폭력·성매매 피해 외국인 여성에게 통역 서비스를 제공하고 이들을 위한 쉼터를 설치하는 등의 사업이 추진되기 시작했다(김이선 외 2006: 200; 이혜경 2010: 15-16). 그러나 당시의 사업은 이주민 가운데 매우 특수한 상황에 있는 이들만을 대상으로 한 것으로 일반적 차원에서의 이주민의 인권이나 적응 문제 내지 다양성 차원에서 의미를 갖지는 못하였으며 정책 차원에서도 주요한 의제로 채택되지는 못했다.

나. 정책 태동기(2000년대 초중반): 국제결혼의 증가와 결혼이민자에 대한 정책적 대응 시도

2000년대 중반 수적으로 다수이고 한국인과 밀접히 관련된 이주민이 사회적 관심사로 떠오르면서 이주민 관련 정책은 새로운 전기를 맞게 되었다. 한국인과 외국인, 특히 한국인 남성과 외국인 여성 간 국제결혼이 급증하면서 결혼과정에서의 인권 침해 문제, 결혼과 국내 입국 이후 가족갈등과 자녀의 성장 환경 등이 사회적 관심사이자 정책 과제로 부상하게 된 것이다. 2005년경부터 여성가족부, 문화체육관광부(당시 문화관광부), 교육과학기술부(당시 교육인적자원부) 등을 중심으로 여성결혼이민자 대상 한국어 교육, 생활적응 지원 사업이 추진되는 등 정부의 대응은 한층 빨라졌다(김이선 외 2006: 200-203). 그러나 당시만하더라도 공모사업 중심으로 개별 사업을 추진하는 수준에 머물러 있었으며 일정한 방향성, 체계성을 갖춘 정책으로서의 성격은 약하였다.

이러한 점에서 2006년 범부처 종합계획 성격의 [여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안] 발표는 파편적인 단위 사업 중심으로 형성되어 있던 정책 지형에 일대 전환기를 마련하는 계기가 되었다. [여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안]에서 '여성결혼이민자의 사회통합과 열린 다문화사회 실현'이라는 비전을 제시함으로써 '다문화사회' 개념이 공공 정책 차원에서 표방되기 시작했다. 이와 함께 국제결혼 과정 상의 문제와 폭력 피해자의 체류 문제, 결혼이민자의 사회 정착, 아동의 학교생활 적응 문제, 경제적 빈곤과 복지 지원 문제, 사회적 편견문제 등이 주요 과제로 채택되면서 이에 대한 정책 대안을 모색하기 위한 움직임도 빨라졌다. 부처별로 정책 계획이 수립되고 여성결혼이민자 지원에 특화된 서비스 기관인 결혼이민자가족지원센터(현재 다문화가족지원센터)도 설치되기 시작했다.

자료: 관계부처합동. 2006. 여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안.

[그림 Ⅰ-2] 여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책의 비전과 정책과제

〈표 Ⅰ-3〉 연도별 다문화사회 정책 추진 경과: 2006-2009

연도	주요 사항
2006년	○ [여성결혼이민자 가족 및 혼혈인・이주자 사회통합 지원방안] 발표(2006.4.; 12개부처・2개 위원회 공동) ○ 다문화가족지원센터(당시 결혼이민자가족지원센터) 설치 ○ [다문화가정 자녀 교육지원 대책 발표] (2006.5; 교육과학기술부 (당시 교육인적자원부)) ○ 지자체의 외국인 지원 업무 관련「업무추진지침」시행(2006. 8; 행정안전부(당시 행정자치부))
2007년	○ 재한외국인처우기본법 제정 및 시행 (2007. 5.17 제정, 2007. 7.18 시행)
2008년	○ 다문화가족지원법 제정 및 시행 (2008. 3. 21 제정, 2008. 9. 22 시행) ○ [다문화가족 생애주기별 맞춤형 지원 강화대책] 발표 (2008.11; 보건복지부(당시 보건복지가족부)) ○ [제1차 외국인정책 기본계획(2008-2012)]발표 (외국인정책위원회)
2009년	○ [다문화가족지원개선 종합대책(안)] 발표 (국무총리실・관계부처 합동)
2010년	○ [다문화가족지원정책 기본계획 (2010-2012)] 수립 (국무총리실・관계부처 합동)

다. 정책 성장기 (2000년대 후반): 다문화가족 개념의 형성과 관련 정책 추진기반 발달

2000년대 말 이주민의 사회통합을 골자로 하는 다문화사회 정책은 괄목할만한 성장을 한 것으로 평가받고 있다. 특히, '다문화가족' 개념이 공식 정책에서 본격적으로 채택되면서 다문화사회 정책 전반에 일대 변화가 일었다. 당시 보건복지가족부 내에 전담부서-다문화가족과-가 설치되고(2008.3) 다문화가족지원법이 제정, 시행되면서(2008.3 제정, 2008.9 시행) 다문화가족 지원정책이 다문화사회 정책 전반을 지배하는 상황이 전개되어 갔다.

다른 한편, 재한외국인처우기본법의 시행과 더불어(2007. 5.17 제정, 2007. 7.18 시행) 다문화가족지원정책과 형식적 차원에서는 일정 정도 구분되지만 내용적 차원에서는 상당 부분 중첩될 수밖에 없는 '외국인정책' 역시 그 기반이 공고해지기 시작했다. 결국 다문화가족지원정책과 외국인정책이라는 두 축을 중심으로 정책추진 부처도 다양화되어 '경쟁적'이라는 비판이 제기될 정도로 여러 부처에서 관련 정책이 적극적으로 추진되었다.

〈표 Ⅰ-4〉 관련부처별 정책 방향

	담당부서	정책대상	정책방향
여성가족부	다문화가족과, 복지지원과, 청소년자립지원과	다문화가족, 다문화청소년, 폭력피해이주여성	다문화가족지원 총괄, 다문화청소년지원, 폭력피해이주여성지원
교육부	교육복지정책과	다문화가정자녀 및 일반학생	다문화가정 자녀 학교교육지원
법무부	외국인정책과 사회통합과	외국인	외국인정책 총괄
행안부	자치행정과	외국인	외국인주민 지역사회 생활정착 지원
문화부	문화예술교육과 국립국어원 등	외국인, 일반국민	다문화성 제고, 한국어교재 개발
고용부	외국인력정책과	외국인근로자 결혼이민자	취업지원 직업상담 및 훈련
농식품부	농촌사회과	결혼이민자	영농교육

자료: 여성가족부 · 관계부처 합동(2011. 3.11). 다문화가족지원정책 기본계획(2010-2012) 2011년도 시행계획(안).

지역에서 정책을 직접 추진하는 기관들 역시 크게 확대되었다. 2006년 전국 21개소가 설치되기 시작한 다문화가족지원센터는 2007년 38개소, 2008년 80개소, 2009년 100개소, 2010년 159개소, 2011년 200개소(국고지원센터 기준)로 거의 전국을 커버할 수 있는 정도로 늘어났다. 2009년부터는 법무부에서 주관하는 사회통합프로그램 운영기관도 설치되기 시작한 바, 2009년 20개, 2010년 77개, 2011년 150개로 대폭 증가하였다. 이외에 중앙부처나 지자체의 지원으로 개별 사업을 추진하는 기관도 상당수에 이르렀다.

예산 역시 빠르게 증가하고 있다. 제1차 외국인정책기본계획 연도별 시행 관련 자료를 중심으로 보면 사회통합 차원의 다문화사회 정책에 투입된 예산은 2008년 336억원에서 2009년 607억원, 2010년 713억원으로 불과 2년 사이에 2배 이상 증가하였다. 출입국 관리와 해외인력 유치를 포함한 전체 예산 중 다문화사회 정책이 차지하는 비중 역시 2008년 45%, 2009년 57.6%, 2010년 64.2%로 그 비중이 크게 증가하였다.

〈표 Ⅰ-5〉 다문화사회 정책 예산 추이: 제1차 외국인정책계획 연도별 시행계획

단위: 억원, %

정책 분야	세부 분야	2008년		2009년		2010년		3년 합계	
		예산	비중	예산	비중	예산	비중	예산	비중
외국인 유입	해외인력 유치	347.24	46.5	428.59	40.7	386.71	34.8	1162.54	39.9
사회 통합	다문화가족지원	230.52	30.9	477.85	45.4	539.33	48.6	1,247.70	42.9
	내국인 다문화이해증진	20.29	2.7	31.89	3.0	33.12	3	85.30	2.9
	체류 외국인 생활편의 제공	67.36	9	49.75	4.7	80.59	7.3	197.70	6.8
	외국인인권보호	18.10	2.4	47.2	4.5	59.76	5.4	125.06	4.3
	소계	336.27	45.0	606.69	57.6	712.80	64.2	1,655.76	56.9
출입국 관리	국경・국적 관리	63.31	8.5	18.19	1.7	10.23	0.9	91.73	3.2
전체 합계		746.82	100	1053.47	100	1109.74	100.0	2,910.03	100

자료: 세부과제 1.

4. 관련 정책 개괄

가. 정책의 목표와 범위

현재 사회통합 차원의 다문화사회 정책의 범위는 다문화가족 정책과 외국인 정책으로 대별해 볼 수 있다. 이 가운데 다문화가족 정책은 '다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지' (다문화가족지원법 제1조) 하는 것을 목적으로 한다면 외국인 정책은 '재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지'(재한외국인처우기본법 제1조)하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 점에서 보면, 다문화가족 정책은 정책 대상의 가족생활과 삶

의 질 향상에, 외국인 정책은 개인의 적응과 능력 발휘에 초점을 둔다는 점에서 서로 비교된다고 할 수 있지만 다른 한편으로 이 두 분야의 정책은 모두 '사회통합'에 이바지하는 것을 궁극적 목표로 한다는 점에서 공통점을 지니고 있다.

이밖에 외국인근로자, 전문인력, 재외동포 등 이민자 세부집단별 정책은 기본적으로는 사회통합 보다는 해당 집단의 입국 및 체류자격과 관련된 제도를 정비하는데 초점을 두고 있지만, 부분적으로나마 해당 집단이 국내 체류 기간 중에 직면하는 고충 해결 차원에서 일정 정도의 지원이 이루어지고 있다.

〈표 Ⅰ-6〉 현행 다문화사회 정책의 범위와 구성

부문	사업군	사업
다문화가족 지원	결혼이민자정착지원	○ 의사소통 지원 및 생활정보 제공 • 한국어, 한국문화교육 • 통번역서비스 • 다문화가족생활정보제공등 ○ 상담서비스 ○ 결혼이민자 네트워크 형성 ○ 취업 지원 ○ 생활보장 및 긴급복지지원
	취학전자녀양육지원	○ 취학전 유아 언어 및 교육 지원 ○ 기본학습 및 유치원 생활적응 지원
	방문교육	○ 다문화가족 방문교육사업(방문한국어교육, 아동양육지원서비스)
	아동·청소년자녀교육	○ 이중언어교육 ○ 학교생활 지원 ○ 사회적응 지원 ○ 전문인력 양성
	통합서비스	○ 다문화가족지원센터 운영
	국제결혼피해예방	○ 국제결혼 피해예방 교육 • 중개업자교육 • 남성배우자 교육 • 결혼이민자 사전교육 ○ 국제결혼 관리·감독 사업

부문	사업군	사업
내국인 다문화이해 증진	다문화교육	○ 교육자료 및 프로그램 개발 ○ 다문화교육인력 양성 ○ 학교교육 ○ 사회교육
	홍보・행사	○ 포럼・세미나 개최 ○ 공익광고제작 및 홍보 ○ 각종 행사 및 축제 개최
체류외국인 생활편의 제공	언어・정보・민원서비스	○ 사회통합 프로그램 ○ 한국어교육 ○ 통역서비스 ○ 생활정보 제공 ○ 민원편의
	교통・주거・교육환경 개선	○ 교통정보 ○ 주택공급 ○ 교육환경 개선
	문화・여가・복지 서비스	○ 문화예술교육 및 공연 ○ 도서관 정보 서비스 ○ 여가활동 지원 ○ 복지환경 개선
	체류동포 처우 개선	○ 법률 및 정보 서비스 ○ 취업지원
외국인 인권보호	외국인 차별 방지 및 구제	○ 차별 시정 모니터링 ○ 인권침해 구제
	인권 피해 이주여성 구제	○ 피해여성 지원 ○ 수사과정의 인권침해 예방
	보호 외국인 인권 보장	○ 보호소 프로그램 및 시설 정비 ○ 고충 상담 ○ 보호소 인프라 정비
	난민 인정	○ 난민 지원 ○ 난민 업무 인프라

자료: 세부과제 1.

이들 대상을 모두 포괄한 제1차 외국인정책 기본계획(2008-2012)을 통해 각 대상별로 시행되는 세부사업을 통해 정책 방향을 파악해보면, 안정적 정착, 건강한 성장 등 적극적 사회통합을 위해 정부가 노력해야 할 대상으로는 결혼이민자와 그 자녀, 즉 다문화가족의 일부 구성원만이 포함될 뿐이

다. 이에 비해, 외국인근로자, 난민 등은 외국인 일반을 위한 생활 환경 조성, 보호 외국인을 위한 기본적 인권 보호 차원에서 접근되고 있는 수준이다. 이러한 점에서 현재로서는 사회통합 차원의 다문화사회 정책은 다문화가족 정책과 크게 다르지 않은 것으로 볼 수 있다(세부사업 현황에 대해서는 <첨부> 파일 참조).

나. 정책대상 규정

사회통합 차원의 다문화사회 정책은 관광객이나 단기 체류자까지 포함한 외국인 일반을 대상으로 한 일부 정책 이외에는 결혼이민자와 그 자녀를 대상으로 한 정책과 다르지 않다고 할 수 있을 정도로 결혼이민자와 그 자녀가 차지하는 비중이 크다. 협동연구 <세부과제1>에서 제1차 외국인정책 기본계획 추진을 위해 중앙부처 차원에서 투입된 예산을 분석한 결과, 2008년부터 2010년까지 3년간 사회통합 차원의 정책에 투입된 예산 가운데 결혼이민자 정착 지원, 자녀 양육・교육 지원을 비롯한 다문화가족 지원 예산이 75.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅰ-7〉 다문화사회 정책 부문별 예산 투입 비중

	2008년	2009년	2010년	3년 합계
전체	336.27억원	606.69억원	712.80억원	1,655.76억원
다문화가족지원	68.6%	78.8%	75.7%	75.4%
내국인다문화이해증진	6.0%	5.3%	4.6%	5.2%
체류외국인 생활편의 제공	20.0%	8.2%	11.3%	11.9%
외국인인권	5.4%	7.8%	8.4%	7.6%

자료: 세부과제 1.

‘다문화가족’은 한국사회의 특징적인 개념으로서 가족단위 이민은 크게 제한된 상태에서 한국인의 가족원인 이민자가 현저히 늘어나는 상황에 대처하는 과정에서 탄생한 용어이자 정책대상 범주이다. 공식 정책 개념으로서 다문화가족은 한국사회 내에 존재하는 다양한 성격의 이주민 중 극히

일부만을 지칭한다. 뿐만 아니라, 이주민 개인이 아니라 가족 단위를 설정하는 개념으로서 특히 한국인과의 가족관계를 전제로 정책 대상을 규정한다는 점에서도 특징적이다. 즉, 이주민 개인으로서는 같은 자격을 갖고 있더라도 누구와 가족관계를 맺고 있는지에 따라 정책 대상에 포함될 수도 있고 제외될 수도 있다. 한국인과 혼인관계나 부모-자녀 관계 등을 맺고 있는 이주민은 자신의 국적 취득 여부에 관계없이 '다문화가족'에 포함되지만, 한국인과의 가족관계를 결여하고 있는 이주민, 외국인과 가족관계를 맺고 있는 이들은 국적을 취득하지 않는 한 '다문화가족'의 범주에 포함되지도 않고, 정책 대상에 포함되지도 않는다. 또한 특정한 개인이 가족관계의 대상이 변화함에 따라 정책과의 관계가 완전히 달라질 수도 있다.

2011년 다문화가족지원법 개정 이전에는 가족관계의 대상으로 출생에 의해 국민자격을 취득한 한국인만을 인정하였고 이에 대하여 혈통주의적 국민 개념이라는 비판이 제기되기도 했다. 법 개정으로 이러한 문제는 해결되고 귀화자와 가족관계를 맺고 있는 이들 역시 다문화가족으로 인정받는 등 대상 범위가 넓어지기는 했으나, 한국인과의 가족관계를 전제로 적극적 사회통합의 대상 여부를 결정하는 기본적 체계는 유지되고 있다고 할 수 있다.

다. 대상별 정책 과제

다문화사회 정책은 크게 두 범주로 구분해볼 수 있다. 하나는 다양한 배경을 지닌 구성원들이 공존할 수 있는 사회 질서를 정립하기 위한 정책이며, 다른 하나는 종족적, 문화적 배경이 다르고 사회, 경제적으로도 소수자 위치에 있는 이주민들이 일상생활이나 사회통합에 있어 직면하는 각종 어려움을 해소하도록 지원하는 정책으로 구분해볼 수 있다. 이 가운데 이주민 지원 정책에는 한국어 교육을 필두로 한 기본적 적응 지원 정책, 다언어 서비스, 취업지원, 건강관리 지원, 복지, 문화향수 지원 등이 포함되며, 가족관계 및 자녀양육, 교육 등도 지원의 분야로 설정되어 있다. 이밖에 주류사회와의 종족적, 문화적 차이로 인해 소수자에게 가해지는 차별이나 인권 침해 문제 등에 대처하는 것 역시 정책과제의 일부를 구성한다.

한국어 교육 등 적응 지원과 다언어 서비스, 차별시정, 인권보호 등은 외국인 일반을 대상으로 한 정책과제로서 외국인, 특히 합법적 체류자격을 갖춘 외국인 전반을 대상으로 하고 있다. 그런데, 다른 한편으로 이러한 과제는 결혼이민자나 재외동포 등 특정한 이주민에 대한 정책과제로서 설정되어 있기도 한데, 이 경우에는 해당 집단에 특화된 내용으로 보다 적극적인 수단을 통해 시행되고 있다.

한국어 교육 등 적응 지원과 다언어 서비스, 차별시정, 인권보호 등의 과제는 비교적 포괄적인 이주민을 대상으로 한 가장 기본적인 수준의 사회통합을 염두에 둔 정책 과제라고 할 수 있다. 이에 비해, 취업지원, 건강관리, 가족관계 증진, 자녀 성장 지원 등은 특정한 이주민만을 염두에 둔 정책과제로서의 특징을 지닌다. 취업지원은 결혼이민자와 재외동포와 같이 한국인과의 본질적 관계를 인정받으면서 사회통합의 대상이 되는 이들과 관련되어 있다. 건강관리는 한국사회에서 해당 이주민이 어떠한 시각에서 접근되고 있는지를 명확하게 보여주는 부분으로서 주목할 만한데, 결혼이민자는 모성건강 차원에서, 외국인 근로자는 근로환경 차원에서 건강문제가 접근되고 있다. 이에 비해, 가족관계나 자녀 세대의 성장문제는 오직 결혼이민자와 그 가족만을 대상으로 하고 있다. 이러한 점에서 현재 시행되고 있는 다문화사회 정책 가운데 가장 강력한 사회통합정책은 취업지원과 자녀의 성장 지원 등에 초점이 맞춰져 있다고 할 수 있다.

이처럼 현재의 다문화사회 정책에서는 이주민 대상 정책이 핵심을 차지하고 있는 가운데에서도 정책과제가 특정 집단별로 세분화되어 설정되고 그에 대한 대응도 집단별로 구분되어 시행되는 경향이 뚜렷하다. <세부과제1>에서 지난 3년간 제1차 외국인정책기본계획 추진에 투입된 예산을 분석한 결과, 이주민 대상 사업에 2008년부터 2010년까지 투입된 예산은 총 1,790.88억원으로 외국인정책기본계획 전체 예산의 61.5%를 차지하고 있다. 이주민 대상 사업 예산 중에는 89%가 특정한 집단에 특화된 사업에 투입되었는데, 특히 결혼이민자와 그 자녀를 위시한 다문화가족 대상 사업 예산이 이주민 대상 사업 전체 74%를 차지하고 그 다음으로는 외국인 근로자 대상 사업이 14% 가량을 차지하고 있다.

〈표 Ⅰ-8〉 이주민 대상 사업의 예산 구성: 2008-2010 합계

대상 및 사업 내용			예산(억원)	%
외국인 일반 대상	언어・정보・민원 서비스		145.71	8.14
	문화・여가・복지서비스		51.33	2.87
	외국인 일반 차별방지 및 구제		1.45	0.08
	외국인일반대상사업 합계		**198.49**	**11.08**
특정집단 대상	결혼이민자・다문화가족	국제결혼 피해 예방	18.77	1.05
		결혼이민자 정착지원	103.41	5.77
		취학 전 자녀 양육	96.36	5.38
		(결혼이민자+자녀) 방문교육사업[2]	667.03	37.25
		아동, 청소년 교육	116.66	6.51
		다문화가족지원센터 운영	222	12.40
		폭력피해 이주여성 지원	100.97	5.64
		소계	**1,325.20**	**74.00**
	외국인 근로자	산업안전	41.65	2.33
		각종 상담 및 지원서비스	203.44	11.36
		소계	**248.39**	**13.87**
	체류동포	**법률 및 종합서비스**	**0.66**	**0.04**
	보호 외국인	보호소 프로그램 및 시설 정비	12.16	0.68
	난민	난민지원시설 설립 추진	5.98	0.33
	유학생	취업지원	3.3	0.18
	특정집단대상사업 합계		**1,592.39**	**88.92**
이주민 대상 사업 총계			**1790.88**	**100.0**

자료: 세부과제 1.

이밖에 사회통합의 관점에서 주목할 만한 부분은 유학생이나 전문인력과

2) 다문화가족 방문교육사업은 결혼이민자 대상 방문한국어교육과 자녀양육지원 서비스로 구성되어 있는데, 통합 시행되어 예산을 구분할 수 없다. 예산 규모 자체가 워낙 커서 어느 한쪽으로 무리하게 분류하지 않고 별도의 항목으로 구분하였다.

관련된 것으로서 여타의 이주민과 달리 이들에 대한 정책과제는 지원을 통한 사회통합보다는 편의 제공 차원의 접근이 현저해 서로 다른 방향에서 정책과제가 도출되고 있는 것으로 보인다. 전문인력에 대해서는 국내 유입을 적극적으로 유도하고 이중국적 부여에도 전향적인 입장을 취하면서도 막상 사회통합에 대해서는 미온적인 접근을 벗어나지 못하고 있는 점에서 현재의 정책은 상당한 모순을 지니고 있다.

5. 협동연구의 목적

2000년대 중반 이후 다문화가족 정책을 위시한 다문화사회 정책은 사회적 관심사로 대두되며 급격히 성장해왔다. 다문화사회의 전개라는 전반적인 변화에 대응해 새로운 사회 질서를 형성하기 위한 시도라는 점에서 관련 정책은 상당한 의의를 지니고 있다. 동질성에 대한 신화를 지니고 있는 한국사회에서 실제 정책이 추진되면서 다문화화되고 있는 객관적 상황에 대한 사회적 관심이 환기되고 결혼이민자와 그 자녀 등 기존의 한국사회질서 내에서는 인정할 수 없었던 특수한 집단의 존재가 확인된 것 자체가 커다란 의미를 지닌다. 또한 이들이 직면한 문제를 사회적으로 풀어가야 할 과제로 제기하고 이를 해결하기 위한 노력을 기울인 점에서도 적지 않은 성과를 내고 있다.

그러나 다른 한편으로는 정책의 방향과 대상 설정 등 기본적 차원에서도 적지 않은 비판이 제기되고 있는 것 역시 사실이다. 다문화화는 한국사회로서는 새로운 경험일 뿐 아니라 이주 양상의 변화와 다양한 성격의 이주민 집단의 등장, 자녀 세대의 성장 등에 따라 새로운 과제가 빠른 속도로 대두되고 있다. 그럼에도 불구하고 다문화사회 및 관련 정책에 관한 기존 연구로는 다문화사회의 역동성 속에서 다양한 성격을 지닌 이주민 집단의 사회통합 현실을 규명하고 이에 대한 정책적 접근 방향을 제시하는데 한계가 있다.

다문화가족을 중심으로 다문화사회 정책이 급속히 발전되는 과정에서도

국내체류 이주민의 대다수를 차지하는 이주노동자를 사회통합 상 어떻게 위치지울 것인지에 대한 논의는 진전되지 못하고 있다. 관련 과제를 구체화하고 이에 대한 정책적 접근 방향을 모색하는데 있어 의미 있는 시사점을 제공하는 연구도 매우 제한되어 있는 상황이다. 이주노동자나 결혼이민자와는 또 다른 방향에서 한국사회에 중요한 영향을 미칠 수 있는 유학생이나 전문 인력은 사회통합 차원의 관심사에서 제외되어 있을 뿐 아니라, 이들에 대해서는 기본적인 사항조차 파악할 수 있는 자료도 생산되지 않고 있다. 다른 한편, 기존 정책의 핵심적 대상으로 설정되어 있는 결혼이민자와 그 자녀의 사회통합에 있어 기존의 정책이 어떠한 방향으로 작용하고 있는지 역시 점검이 필요하다.

다문화사회는 이처럼 사회·경제적 배경이나 한국사회와의 관련성 등에서 다양한 이들이 함께 살아가는 공간이다. 본 연구는 이러한 환경 속에서 한국사회에 거주하고 있는 이주민 집단의 경험을 통해 그간 추진되어 온 다문화사회 정책의 방향을 점검하고 미래 정책과제를 도출하는데 목적을 두었다. 이러한 시도를 통해 본 연구는 다문화사회 정책의 질적 수준을 제고하고 궁극적으로는 다문화사회로의 원활한 이행을 촉진하고 활기 있고 통합적인 다문화사회를 구현하는데 기여하고자 하였다.

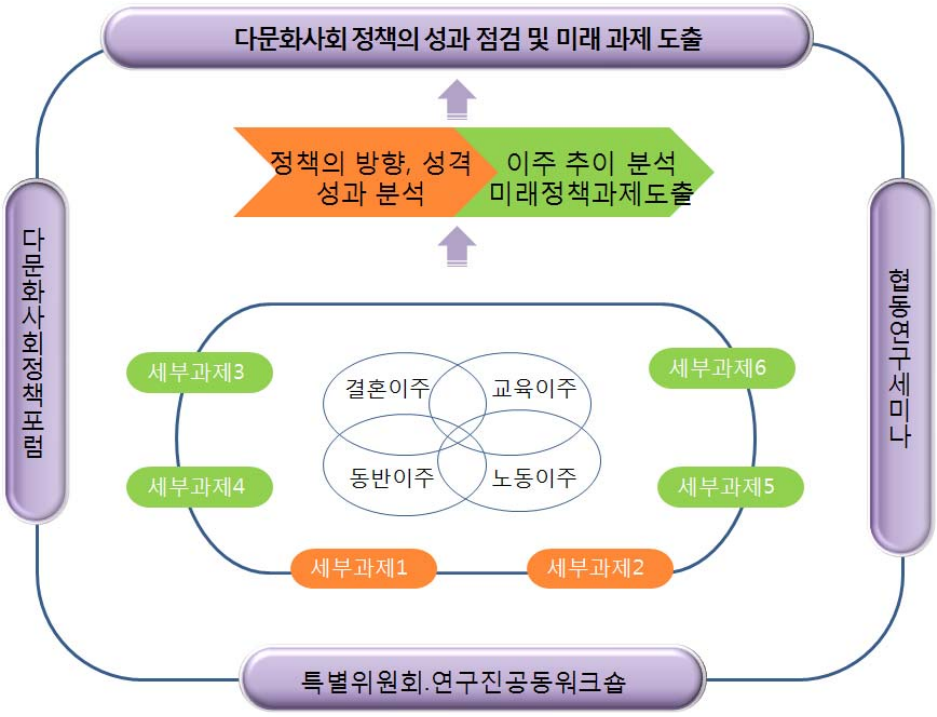
Ⅱ

협동연구 구성

1. 2011 협동연구 구성

본 협동연구는 그간 추진되어 온 사회통합 차원의 다문화사회 정책의 방향과 성격을 분석하고 다문화사회의 전개 방향에 적합한 정책 방향을 설정하는데 목적을 두고 있다. 일차적으로 중앙 부처와 지역 차원에서 다문화사회 정책이 추진되어 온 바를 통해 그 성격을 규명하는 작업이 이루어졌다. 이러한 작업은 그간 중앙 부처가 공식적으로 제시해온 정책의 목표와 방향, 대상, 내용 등에 대한 공시적, 통시적 분석과 더불어 예산 집행을 통해 정부 정책이 실제 구현되는 바에 접근함으로써 진행되었다. 또한 지역 차원에서 구체적인 정책 과정이 추동되는 바를 포착하고 지역 차원의 특수한 의제에 대응하기 위한 거버넌스 접근의 가능성을 모색하였다.

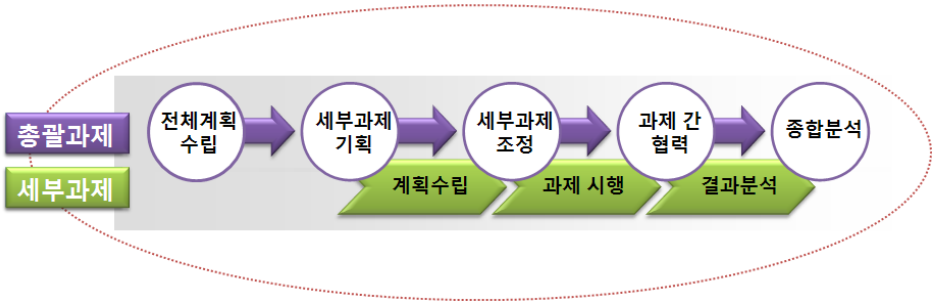
이와 함께 본 연구에서는 다문화사회 정책의 주요한 대상이 될 수 있는 주요 이주민 집단에 대한 접근을 시도하였다. 한편으로 기존 다문화사회 정책의 핵심적인 대상인 결혼이민자 뿐 아니라 부모를 통해 연쇄이주라는 특수한 이주를 하게 되는 중도입국 자녀, 이주민의 대다수를 차지하면서도 정작 각종 정책에서는 주요하게 고려되지 않고 있는 외국인 근로자, 여타의 이주민과 달리 한국사회가 유치하고자 하는 유학생 등 다양한 성격의 이주민 집단을 포괄해 기존의 사회통합 정책이 지니는 효과와 한계를 종합적으로 점검하고 현재까지 주요하게 다루어지지 않고 있는 과제를 도출하고 이에 대한 대안을 모색하였다.



[그림 Ⅱ-1] 2011 협동연구 전체 구성

2. 총괄과제 추진방법

협동연구는 총괄과제와 세부과제로 구성되어 있다. 이 가운데 총괄과제는 전체 협동연구의 방향을 설정하고 이를 실현시킬 수 있는 세부과제를 기획하는 역할을 담당하고 있다. 또한 세부과제 간 관계를 조정하며 세부과제가 개별적으로 수행되는 과정 중에 상호 협력이 이루어질 수 있도록 지원하는 것도 총괄과제가 담당하는 부분이다. 또한 연구 주제와 관련된 기존의 논의나 정책계획 등을 총체적으로 분석하고 세부과제의 연구결과를 총괄하여 종합적 정책대안을 제시하는 작업 역시 총괄과제가 담당하고 있다. 이러한 작업을 위해 총괄과제에서는 다음과 같은 방법이 활용되었다.



[그림 Ⅱ-2] 협동연구 총괄과제와 세부과제의 관련성

□ 협동연구 특별위원회 및 정책 담당자 회의 개최

총괄과제에서는 6개 세부과제 간 통합성을 제고하고 협동연구로서의 완결성을 확보하기 위하여 계획 단계에서부터 학계, 연구기관, 정부 등 관련 전문가로 협동연구 특별위원회를 운영하여 의견을 수렴하였다.

올해 특별위원회에서는 세부과제 계획에 대해 2차례에 걸쳐 자문을 실시하였다(1차:2월 14일~2월 18일, 2차:3월 15일~3월 21일). 김현미 교수(연세대학교), 설동훈 교수(전북대학교), 신현옥 소장(무지개청소년센터), 이규용 부연구위원(노동연구원), 이수정 교수(북한대학원대학교), 이혜경 교수(배재대학교), 한건수 교수(강원대학교), 한승준 교수(서울여자대학교), 홍기원 교수(숙명여자대학교 정책대학원) 등이 자신의 전문성을 토대로 관련 과제 계획에 대해 의견을 제시하였고 특별위원회의 자문을 토대로 각 세부과제의 연구틀 및 주요 연구방법에 대한 수정을 거쳐 연구계획이 확정되었다.

이와 함께 연구의 방향을 설정하고 연구내용과 방법에 대한 의견을 수렴하기 위하여 착수단계에서부터 협동연구 착수보고회(3월 25일)도 개최되었다. 착수보고회에는 특별위원회 위원 4인도 함께 참석하였다. 또한 6월 24일 총괄과제 및 세부과제에 대한 중간보고를 통해 연구진 서로 간에 의견을 교환하는 한편 협동연구 전반에 대한 이해를 갖고 있는 특별위원회가 함께 하여 관련 자문을 제공하였다.

□ 연구진 워크숍 개최

협동연구의 특성상 세부과제를 개별적으로 진행하면서도 연구진간에 의사소통을 원활히 하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 총괄과제에서는 총괄과제 및 세부과제 연구진이 함께 참여하는 연구진 워크숍을 수차례 추진하였다. 먼저 전체 협동연구의 기획의도와 연구목적을 세부과제 연구진이 공유함으로써 일정한 방향성을 가지고 세부과제가 추진될 수 있도록 하기 위한 전체 연구진 워크숍이 1월 26일 개최되었다. 이외에도 총괄과제와 세부과제 1, 2 연구진 회의(2월 21일)가 개최되었고, 총괄과제와 나머지 세부과제 3, 4, 5, 6 연구진 회의도 3월 8일에 개최되었다. 또한 개별 세부과제별로 수시로 연구진 워크숍을 개최하여 연구 진행과 관련된 세부적인 사항에 대한 의사를 교환하였다.

□ 다문화사회 정책포럼 개최

협동연구는 학계, 현장, 정책 분야에서 다문화사회 정책과 관련해 활동하는 이들의 의사소통과 학습의 장을 마련하는 사회적 역할도 수행하고 있으며, 이를 위한 주요한 기제가 바로 다문화사회 정책포럼이다. 올해에는 총 3회에 걸쳐 다음과 같은 주제로 다문화사회 정책포럼이 개최되었다.

〈표 Ⅱ-1〉 2011 다문화사회 정책포럼 추진 현황

회차	시기	주제 및 발제 · 토론자	관련과제
1차	2월 21일	주제: 다문화사회(통합) 정책이란? 발표: 이혜경 교수(배재대학교)	세부과제1 세부과제2
2차	4월 11일	주제: 사회통합적 관점에서 본 노동이주의 현황과 쟁점 발표: 설동훈 교수(전북대학교)	세부과제3 세부과제5
3차	11월 8일	주제: 유학생 정책의 현황과 향후 방안 발표: 이규용 부연구위원(노동연구원)	세부과제6

□ 협동연구 세미나 개최

총괄과제에서는 협동연구 세부과제 주요 결과에 대한 각계의 의견을 수렴하기 위하여 9월 23일 '다문화사회 정책과 사회통합의 미래'라는 주제로 세미나를 개최하였다.

〈표 Ⅱ-2〉 협동연구 세미나(2011.9.23)의 구성

세부과제(연구기관)	주제 및 발표자
세부과제1 (한국여성정책연구원)	주제: 다문화사회 정책 재정지출 구조와 향후 재원배분 방향 발표: 마경희 연구위원(한국여성정책연구원)
세부과제2 (한국정책학회)	주제: 다문화사회 정책의 거버넌스 현황과 발전방안 발표: 최무현 교수(상지대학교)
세부과제3 (한국여성정책연구원)	주제: 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형과 사회통합의 가능성 발표: 민무숙 선임연구위원(한국여성정책연구원)
세부과제4 (한국교육개발원)	주제: 중도 입국 청소년의 교육 실태와 지원방안 발표: 류방란 연구위원(한국교육개발원)
세부과제5 (한국사회학회)	주제: 사회통합적 관점에서의 이주노동자 문제 발표: 김석호 교수(성균관대학교)
세부과제6 (고려대학교 아세아문제연구소)	주제: 교육이주의 추이 및 정책과제-일본, 호주 사례를 중심으로 발표: 황정미 연구교수(고려대학교 아세아문제연구소)

□ 관련 정책계획 분석

다문화사회 정책의 역사와 현황을 파악하기 위하여 제1차 외국인정책 기본계획(2008-2012), 다문화가족지원정책 기본계획 (2010-2012)을 비롯해 그간 정부가 추진해온 정책과 관련된 각종 자료를 분석하였다.

□ 중도입국 청소년 실태조사 공동 추진

올해 총괄과제에서는 중도입국 청소년을 주요한 연구 대상으로 설정하였다. 이에 대해 별도의 세부과제를 추진하는 한편, 총괄과제 차원에서 무지개청소년센터와 공동으로 한국청소년정책연구원에 위탁하여 중도입국 청

소년 실태조사를 추진하였다.

2000년 이후 중도입국 청소년이 급증하고 있으나 이들에 대한 본격적 조사가 실시된 적이 없는 상황으로 본 조사에서는 이들의 성격을 파악하고 정책 요구에 접근하는데 주된 목적이 있었다. 이 연구에서는 2010년 귀화 신청자 중 21세 이하 청소년에 대한 기본 정보를 담고 있는 법무부 DB를 통해 이들의 개괄적 성격을 분석하였으며, 이 중 일부 청소년과 무지개청소년센터가 운영하는 레인보우스쿨 참가자 등 한국어, 중국어 사용자 403명을 대상으로 가족관계, 학업, 향후 진로, 정책 요구 등에 대한 조사와 심층 면접이 이루어졌다.

3. 세부과제별 개요

올해 협동연구에서는 총괄과제를 중심으로 총 6개의 세부과제가 진행되었다. 세부과제별로 연구내용과 방법을 살펴보면 다음과 같다.

세부과제 1 범부처 다문화사회 정책 예산 분석

□ **연구기관: 한국여성정책연구원**

□ **연구내용**

- 다문화사회 정책 관련 국내의 주요 성찰적 논의와 쟁점 검토
- 다문화사회 정책 재정지출 규모와 재원배분 구조 분석
  - 2008~2010년도까지 3년간 추진된 다문화사회 정책 예산 분석을 통해 그간의 성찰적 논의에서 제기되어 온 다문화사회 정책의 성격과 쟁점을 확인함.
- 다문화사회 정책 사업 실적 및 성과 분석
  - 현재 시행되고 있는 정책의 문제와 개선점을 도출하기 위해 사업 실적 자료와 성과를 분석함.
- 다문화사회 정책 개선 방안 및 향후 정책 방향 제안

• 다문화사회 정책 예산분석 결과에 기초하여 재원배분 방향 및 정책의 개선 방안, 그리고 향후 정책 추진 방향을 제안함.

□ **연구방법**

- 「제1차외국인정책기본계획」 예산정보 분석
  • 다양한 부처에 산재되어 있는 다문화사회 정책 예산 및 사업정보 수집의 어려움으로 다양한 범주의 외국인을 대상으로 하는 가장 포괄적이고 종합적인 계획으로서 「제1차외국인정책기본계획」 연도별 시행계획의 예산을 분석대상으로 함.
- 정부 공식·비공식 통계 자료 분석
  • 사업추진 실적과 사업추진 성과를 분석하기 위해 출입국관리통계연보(법무부), 외국주민현황조사(행정안전부)를 비롯한 각종 통계자료와 관련 연구 자료를 활용함.
- 다문화 및 이민정책 관련 전문가 델파이 조사(2회)
  • 1차 조사는 다문화사회 정책 재원배분에 대한 평가와 향후 정책 방향에 대한 의견 취합.
  • 2차 조사는 다문화사회 정책 사업군별 재원배분의 성과와 적절한 예산 비중, 향후 다문화사회 정책의 방향에 대한 합의 도출.

세부과제 2 다문화사회 정책 거버넌스 현황과 미래지향적 발전방안

□ **연구기관: 한국정책학회**

□ **연구내용**

- 지역단위에서 일어나는 다문화 거버넌스 사례 연구
- 다문화 거버넌스 관련 제도 및 프로그램 분석
  • 중앙정부의 사업프로그램과 지방정부와의 연계성, 민간부문 단체들과의 관계 분석
- 실제 현장에서의 다문화 거버넌스 실태 분석
  • 지역 내 다양한 다문화정책 관련 행위자 간의 상호작용 분석
- 단계별 다문화정책 실천전략 수립 및 미래 다문화 거버넌스 모형에

대한 정책 제언

• 지방차원의 자생적 정책 추진으로 인해 거버넌스 체계가 자리 잡힌 일본의 사례 분석

□ **연구방법**

- 다문화정책 관련 이론, 국내외 다문화 거버넌스 관련 문헌연구
- 지역사례연구
  • 서울시, 경기 A시, 전북 B군 지역 사례 연구
  • 다문화 거버넌스의 관련행위자(중앙 및 지방공무원, 집행기관 직원, 시민단체, 지역기업, 지역주민, 이주민 등)를 대상으로 심층면접 실시
- 지방정부를 중심으로 다문화 거버넌스가 이루어지는 일본 사례 연구
- 전문가 자문회의

세부과제 3 결혼이민자의 사회적 관계 증진을 위한 정책 지원 방안

□ **연구기관: 한국여성정책연구원**

□ **연구내용**

- 이주에 따른 사회적 관계의 변화 양상, 이민자의 사회적 관계와 사회통합과의 관련성 등을 다룬 기존 연구 결과 종합 분석
- 한국사회 결혼이민자의 사회적 관계 현황 분석
- 사회적 관계 유형화 및 유형별 사회통합 측면 비교하여 결혼이민자의 사회적 관계와 사회통합의 연관성 분석
- 결혼이민자의 사회적 관계 양상 및 증진요인, 장애요인 파악
- 사회통합 차원에서 결혼이민자의 사회적 관계 증진을 위한 정책과제 제언

□ **연구방법**

- 이주와 사회적 관계에 관한 국내외 기존연구 리뷰

- 2009 전국다문화가족실태조사 원자료 분석
  • 결혼이민자의 개인적 특성, 가족특성에 따른 사회적 관계 양상을 비교
- 여성결혼이민자 540명 대상 '결혼이주여성의 사회적 관계에 대한 조사' 실시
  • 경상권, 충청권 8개 시·군에 거주하고 있는 중국(조선족 제외), 베트남, 필리핀, 일본, 캄보디아 5개국 출신 대상
- 여성결혼이민자 24명 대상 인터뷰 및 사례연구 실시
- 전문가 자문회의 및 현장전문가 워크숍 개최
  • 연구 방향설정 및 연구방법, 주요 연구결과 등에 대한 전문가 자문회의 개최
  • 다문화가족지원센터 관련자들이 참여하는 현장전문가 워크숍 개최

세부과제 ④ 외국 출생 동반입국 청소년을 위한 교육복지 정책 방안

□ **연구기관: 한국교육개발원**

□ **연구내용**

- 교육복지와 다문화교육에 관한 논의 고찰
- 중도입국 청소년의 유형별 규모, 법적 지위와 정책 현황 제시
  • 선행연구 및 추정치를 통해 중도 동반입국 청소년의 범주별 규모 제시
  • 중도입국 청소년 교육 관련 법률을 살핌으로서 법적 허용 범위와 한계점 분석
  • 교육과학기술부 및 여성가족부, 시·도 교육청 등에서 시행하는 중도입국 관련 정책 제시
- 독일, 영국, 호주, 대만의 이주청소년 지원 정책 개관
  • 정책기조, 제도, 프로그램 등에 대한 개관을 통해 정책 방안에 대한 시사점 도출
- 중도입국 청소년 교육실태 파악

• 교육기회, 교육과정, 교육의 성취 및 진로에 따른 교육실태 분석

- 지원정책의 방향 및 정책방안 제시

□ **연구방법**

- 선행 연구 및 관련 정책 분석
  • 교육복지 및 다문화교육, 중도입국 청소년 관련 기존 연구 및 정책 검토
- 외국 사례 분석
  • 이주 청소년 정책의 사회적 맥락, 교육기회 보장 및 적응 지원 체제, 정책적 지원 방안에 대한 외국 정책 사례 분석
- 학교 및 기관 방문 및 면담
  • 초등학교 2곳, 중학교 3곳, 고등학교 1곳, 대안학교 3곳 방문하여 교사 및 학생에 대한 반구조화 면담 실시

세부과제 5 노동이주 추이와 사회통합정책의 과제

□ **연구기관: 한국사회학회**

□ **연구내용**

- 이주노동자 모집단 명부분석을 통한 이주노동자 특성 분석
- 1990년대 후반부터 최근까지 확률적 표본추출방법을 통해 구성된 표본을 대상으로 수행된 대표성 있는 이주노동자 조사자료 입수를 통한 기존자료 분석
- 한국종합사회조사의 2003년, 2010년 이주노동자 조사자료 분석
- 심층면접을 통한 외국국적동포와 한국사회 간의 관계 분석

□ **연구방법**

- 이주노동자 모집단 분석
  • 고용노동부 및 법무부 제공 이주노동자(고용허가제, 방문취업제) 모집단 자료 분석
- 기존 자료 분석

• 이주노동자와 한국사회와의 관계 및 한국사회의 수용성 분석

- 심층면접
  • 방문취업제 입국자 15명, 산업연수생 혹은 고용허가제 입국 이주노동자 10명

〈표 Ⅱ-3〉 〈세부과제 5〉 분석 대상 원자료

자료 특성		분석 자료	자료 설명
이주노동자 특성 분석		고용노동부 제공 모집단 자료	2009년, 2010년 고용허가제 및 방문취업제 이주노동자 모집단 자료
		법무부 제공 모집단 자료 방문취업제 관련 분석	2010년 고용허가제 입국(E-9) 및 방문취업제(H-2)입국 이주노동자 대상 '체류외국인 실태조사' 자료
			방문취업제 관련 2010년 외국국적동포 대상 법무부 수집 자료
이주노동자와 한국사회와의 상호작용 분석		한국종합사회조사	2003년, 2010년 성균관대학교 서베이리서치센터의 '한국종합사회조사' 자료
한국사회의 수용성	이주노동자 수용성	1998년 한국이민연구네트워크 수집 자료	외국인 고용업체의 한국인노동자 대상 조사자료
		2009년 한국산업인력공단 수집 자료	1998년의 한국이민연구네트워크의 연구와 동일한 연구설계로 실시된 2009년 자료
	이민, 이민자 일반에 대한 수용성	2007년 한국여성정책연구원 조사자료	일반 한국인 대상 '다민족·다문화 지향성 조사'

세부과제 6 교육이주 추이와 미래 정책과제

□ 연구기관: 고려대학교 아세아문제연구소

□ 연구내용

- 교육이주 배경 분석
  • 교육이주 관련 이론적 배경 분석

• 교육이주의 흐름 및 이출-이입 동향 등 최근 동향 분석

-교육이주 사례 연구

• 한국, 일본, 호주의 유학생 추이, 유학생 정책 형성 및 사회적 배경 고찰

• 각 사례국에서의 유학생 정책의 쟁점 고찰

-교육이주에 대한 다양한 접근

• 다문화정책, 교육정책, 노동시장정책, 이민 및 출입국관리 정책 관점에서 교육이주 분석

□ **연구방법**

- 선행 연구 검토 및 분석

• 고등교육의 글로벌화, 국제적 유학생 이동 경향 분석, 국제기구 관련 통계 등 교육이주의 전반적 흐름에 관한 문헌 분석

• 한국, 호주, 일본 등 각 사례 국가에서의 유학생 관련 정책 및 문헌 분석

• 유학생 흐름, 정책 등에 대한 최신 자료 수집 및 분석

- 현지 조사

• 유학생 유치 및 교육과 관련해 일본 내 대학, 유학생 지원사업 추진기구 방문 및 면담조사

- 국내 전문가 FGI 및 대학 관계자 인터뷰

4. 총괄 보고서의 구성

협동연구 총괄과제는 협동연구 전체의 방향을 수립하고 그에 적합한 세부과제를 기획하는 한편, 여러 기관의 연구진들이 세부과제가 추진되는 과정에서 상호 의사소통과 협력을 통해 협동연구로서의 시너지 효과를 거둘 수 있도록 하는 기능을 수행하고 있다. 이 보고서는 협동연구의 방향 수립과 세부과제 기획 과정에서 획득한 정보와 지식, 다문화사회 정책 포럼과 협동연구 세미나 등에서 논의된 바 등을 기초로 하여 6개의 세부과제 결과

를 종합적으로 분석한 결과이다.

1부에서는 총괄과제 연구진이 협동연구를 기획하게 된 사회적 환경과 정책적 배경, 협동연구 전체의 방향과 목적을 제시하였으며 이러한 방향에서 추진된 세부과제의 개괄적 내용을 소개하였다.

이어지는 2부는 6개 세부과제의 주요 결과를 종합적으로 분석한 내용을 담고 있다. 우선 <세부과제1>의 일부 내용을 중심으로 예산 분석을 통해 다문화사회 정책의 전반적 성격을 규명하는 작업이 이루어졌다. 2부의 핵심은 특정한 성격의 정책적 환경 속에서 살아가는 다양한 이주민에 두어져 있다. 한편으로는 정책의 핵심 대상으로 설정되어 있는 다문화가족의 구성원인 결혼이민자와 '중도입국 자녀', 즉 부모를 따라 입국한 외국국적 자녀가 사회통합과정에서 직면하게 되는 과제와 이를 극복하고 사회통합을 진전시키는데 있어 기존 정책이 작용하는 바를 다루고 있다. 다른 한편으로는 기존의 다문화사회 정책에서 다문화가족과는 전혀 다른 위치에 놓여있는 이주노동자, 정책에서 관심의 대상이 되지 못하는 유학생 등에 대해서도 관심을 두고 있다.

이 가운데 결혼이민자와 이주노동자는 한국사회 이주민 중 수적으로 가장 큰 비중을 차지하면서 이주민 관련 사회적 관심과 정책의제를 주도하는 집단이다. 2부에서는 한국인, 한국사회와의 관계성 자체가 전혀 다른 결혼이민자와 이주노동자-이주노동자는 다시 외국인노동자와 방문취업 동포인력으로 구분하여-의 사회적 관계를 비교 분석함으로써 현재의 사회통합 수준을 가늠하고 사회통합 과정에서 이들 집단이 직면하는 과제를 해결하는데 주요하게 동원될 수 있는 사회적 자본의 수준에 접근하였다. 그리고 정책에서 사뭇 다른 위치에 있는 이들의 사회통합에 기존의 다문화사회 정책이 지니는 효과를 파악하였다.

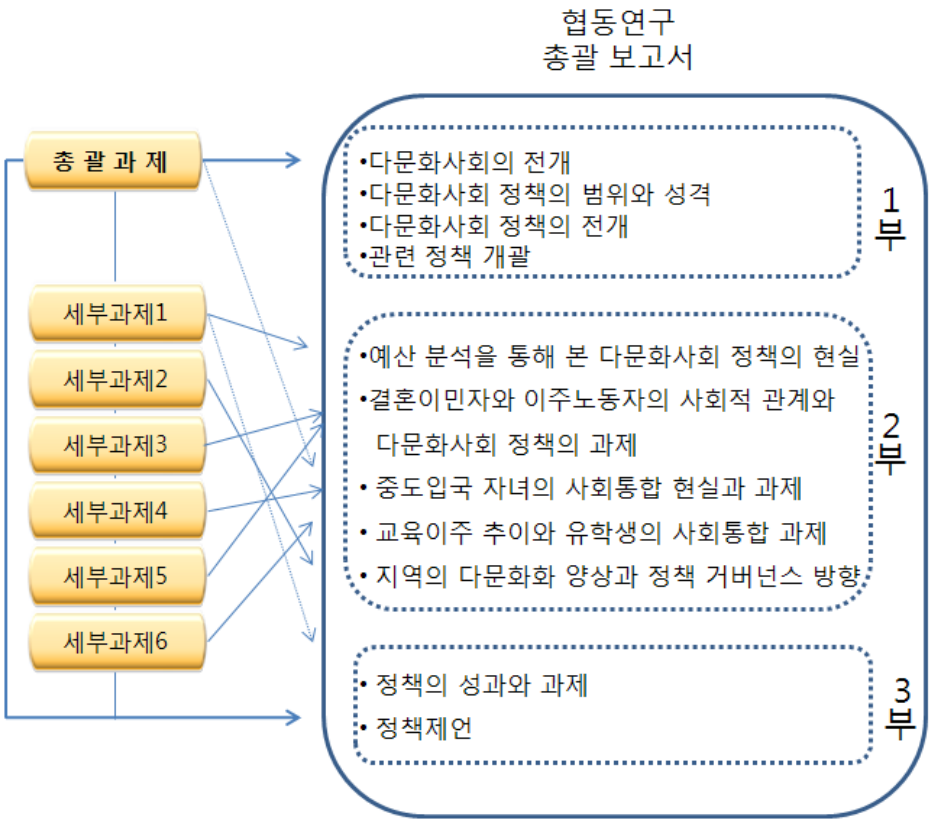
다문화가족 가운데에서도 최근 들어 주요한 관심의 대상이 되는 이들이 바로 중도입국 청소년들이다. 외국에서 태어나 상당기간 성장하는 중간에 결혼이민자나 귀화자 부모를 따라 한국으로 이주한 외국국적 자녀들은 교육과정에 대한 적응과 사회 진출 준비라는 특수한 과제를 안고 있다. 이에 협동연구 총괄과제에서는 무지개청소년센터와 함께『중도입국 청소년 실태조

사』를 추진하는 한편, <세부과제 4>에서는 이들의 학교교육 등과 관련된 문제를 세밀하게 살펴보았다. 이러한 결과를 종합적으로 분석하여 중도입국 자녀의 사회통합 과제를 구체적으로 살펴보고 정책적 함의를 도출하였다.

이와 함께 본 협동연구에서는 교육이주의 확대에도 관심을 두고 <세부과제 6>을 통해 유학생의 사회통합 문제도 살펴보았다. 그런데 기존의 국내 연구가 극히 제한되어 있을 뿐 아니라 유학생의 사회통합에 대해서는 사회적 관심도 전무한 상황이어서 연구의 범위를 일본, 호주 등으로 확대하여 향후 한국사회에서 제기될 가능성이 있는 유학생의 사회통합 의제에 대한 시사점을 찾고자 하였다.

이처럼 한국사회에는 서로 다른 성격의 이주민들이 존재한다. 이들은 이주민이라는 공통점 이외에 특정한 성격을 지닌 이주민으로서 사회통합과정에서 특수한 과제에 직면하기도 한다. 그런데 한국의 다문화화 양상을 살펴보면 지역별로 이주민 수에 차이가 클 뿐 아니라 그 구성이 매우 이질적이며 이러한 점이 다문화사회 정책을 둘러싼 지역 차원의 역동성에 핵심적 요소를 구성한다. <세부과제 2>를 중심으로 기존 관련 연구를 종합적으로 재분석하여 이러한 점에 접근함으로써 지역 차원의 다문화사회 정책 거버넌스에 대한 함의를 도출하고자 하였다.

3부에서는 총괄과제와 세부과제 연구 결과를 종합하여 그간 다문화사회 정책의 성과를 점검하고 개선과제를 도출하였으며 이를 기반으로 다문화사회의 전개 방향에 부합하는 다문화사회 정책의 질적 도약 방안을 모색하였다.



[그림 Ⅱ-3] 협동연구 구성과 총괄보고서의 연관성

제 2 부

세부과제 주요결과

Ⅲ. 예산 분석을 통해 본 다문화사회 정책의 현황 45

Ⅳ. 주요 이주민 집단의 사회적 관계를 통해 본 다문화사회 정책의 과제 61

Ⅴ. 이주민 자녀 세대의 사회통합: 중도입국 청소년을 중심으로 113

Ⅵ. 교육이주의 확대와 유학생의 사회통합 147

Ⅶ. 지역의 다문화화 양상과 정책 거버넌스의 과제 169

Ⅲ

예산 분석을 통해 본 다문화사회 정책의 현황[3)]

3) 〈세부과제1〉의 주요 결과를 요약, 정리하고 일부는 정책 범위를 조정하여 재분석하였다.

정책의 실효적인 수행을 위해서는 제도적 요소, 재정적 요소, 조직적 요소, 그리고 환경적 요소가 균형 있게 제공되어야 한다. 제도적 요소가 정책의 지향점과 목표에 대한 공식적 표명이라면 정부의 예산은 정부정책의 구체적인 실현을 담보하는 기제이다. 정부의 예산은 시민의 기대와 요구를 수렴하고 변화시키고 창조하여 정해진 목표를 달성해야 하는 정책의 대응성 차원에서도 매우 중요한 요소이다. 예산은 현재 시민이 원하고 있는 것뿐만 아니라 미래에 표출될 요구까지도 종합하여 그 안에서 우선순위를 가려내어 제시할 수 있어야 대응성의 차원에서 성공적이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 한국사회에 비교적 새로운 정책문제로 떠오른 다문화사회 관련 예산을 분석한다는 것은 정책 대응이 이루어지고 있는 전반적 상황을 파악하고 정책의 성격을 규명하는데 기초가 된다. 이 장에서는 제1차 외국인정책 기본계획 연도별 시행계획 중 다문화사회 정책 범주에 포함되는 정책을 중심으로 예산을 통해 정책의 전반적 성격을 살펴보고자 한다.

1. 정책의 전반적 현황

다문화가족 지원, 내국인 다문화이해 증진, 체류 외국인 생활편의 제공, 외국인 인권보호 등 현재 사회통합 차원의 다문화사회 정책을 구성하고 있는 제반 분야에 투여된 전체 예산은 2008년 336억원에서 2009년 607억원, 2010년 713억원으로 2009년, 2010년 각각 전년대비 80.4%, 17.5% 증가하였다.

〈표 Ⅲ-1〉 다문화사회 정책 예산 추이

단위: 억원, %

분야	2008	2009		2010		3년 합계
	예산	예산	증감 (증감율)	예산	증감 (증감율)	예산
다문화가족지원	230.52	477.85	247.33 (107.3)	539.33	61.48 (12.9)	1,247.70
내국인 다문화이해증진	20.29	31.89	11.6 (57.2)	33.12	1.23 (3.9)	85.30

분야	2008	2009		2010		3년 합계
	예산	예산	증감 (증감율)	예산	증감 (증감율)	예산
체류 외국인 생활편의 제공	67.36	49.75	△17.61 (26.1)	80.59	30.84 (62.0)	197.70
외국인인권보호	18.1	47.2	29.1 (160.8)	59.76	12.56 (26.6)	125.06
소계	336.27	606.69	270.42 (80.4)	712.8	106.11 (17.5)	1,655.76

자료: 세부과제 1.

이 가운데 다문화가족 지원 분야 예산은 2008년 231억원에서 2009년 478억원으로 전년대비 107.3%(247억원), 2010년에는 540억원으로 전년대비 12.9%(62억원)증가하였다. 외국인 인권 보호 분야 예산도 2009년도에 전년대비 160.8%의 높은 증가율을 보였고, 2010년도에도 소폭 증가(전년대비 26.6%)했지만, 예산의 절대 규모가 낮아 2010년도 다문화사회 정책분야에서 차지하는 비중은 그리 크지 않다. 내국인 다문화 이해 증진 분야 예산 역시 2009년도에 전년대비 57.2%, 2010년도에는 3.9% 증가했으나 2010년도 총지출 중 차지하는 비중은 적다. 다문화사회 정책 분야 중 예산이 줄어든 경우는 체류 외국인 생활편의 제공 분야에서 2009년 예산이 전년대비 26.1% 감소한 것 뿐인데, 이 분야의 경우에도 2010년에는 전년대비 62% 증가하여 2008년을 웃도는 수준의 예산이 투입되었다.

1부에서 살펴본 다문화사회 정책 분야별 예산 투입 비중과 함께 고려해 보면, 2008년부터 2010년까지 다문화가족 지원 분야 예산은 절대적 액수로나 다문화사회 정책 전체 예산 중 차지하는 상대적 비중 면에서나 크게 증가하였다. 다문화가족 지원 분야 다음으로 증가한 부문은 외국인 인권 보호 분야이다. 이에 비해, 내국인 다문화이해 증진이나 체류 외국인 생활편의 제공 분야의 경우에는 2008년부터 2010년 사이에 절대적 예산액이 증가하였지만, 다문화가족 지원 분야의 증가세가 워낙 커서 전체 예산 중 차지하는 비중은 오히려 감소한 경향이 있다.

2. 분야별 세부 현황

기존의 다문화사회 정책을 구성하는 주요 분야별로 2008-2010년간 예산 추이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 다문화가족 지원

다문화가족 지원 사업은 다문화사회 정책 중 양적·질적 측면에서 가장 높은 비중을 차지하는 분야이다. 이 분야의 세부사업으로는 국제결혼 피해 예방, 결혼이민자의 국내 정착 지원, 취학 전 자녀 양육 지원, 결혼이민자 및 자녀를 대상으로 한 방문교육사업, 아동·청소년 자녀 교육, 그리고 결혼이민자와 그 자녀, 한국인 배우자 등 다문화 가족을 대상으로 교육이나 활동 등 다양한 서비스를 제공하는 다문화가족지원센터 운영 등이 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 다문화가족 지원 분야 예산 추이

단위: 억원, %

	2008		2009			2010			3년 합계	
	예산	비중	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중
국제결혼 피해예방	3.52	1.53	6.33	1.32	2.81 (79.83)	8.92	1.65	2.59 (40.92)	18.77	1.50
결혼 이민자 정착 지원	20.79	9.02	32.73	6.85	11.94 (57.43)	54.89	10.18	22.16 (67.71)	108.41	8.69
취학전 자녀양육 지원	-	-	32.78	6.86	32.78 (순증)	63.58	11.79	30.80 (93.96)	96.36	7.72
방문교육 사업	160.00	69.41	241.03	50.44	81.03 (50.64)	266.00	49.32	24.97 (10.36)	667.03	53.46
아동 청소년 자녀교육	6.21	2.69	94.98	19.88	88.77 (1429.47)	33.94	6.29	△61.04 (64.27)	135.13	10.83

	2008		2009			2010			3년 합계	
	예산	비중	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중
다문화 가족지원 센터운영	40.00	17.4	70.00	14.6	30.00 (75.0)	112.00	20.8	42.00 (60.0)	222.00	17.8
합계	230.52	100.00	477.85	100.00	247.33 (107.29)	539.33	100.00	61.48 (12.87)	1247.70	100.00

자료: 세부과제 1.

이 가운데 방문교육사업은 2008년부터 2010년까지 총 667억원이 투여된 사업으로 다문화가족지원 분야는 물론이고 다문화사회 정책 전반에서도 예산 규모가 가장 큰 사업이다. 다문화가족 지원 분야 예산 중 53.5%, 다문화사회 정책 예산 전체 중에도 40% 가량을 이 사업이 차지하고 있다. 이 사업의 경우 2008년 160억원에서 2009년 241억원, 2010년 266억원으로 절대액수가 꾸준히 늘어 왔다. 그런데, 2010년에는 다문화가족지원센터 운영, 취학전 양육지원 분야의 예산증가로 인해 다문화가족 지원 분야에서 방문교육사업이 차지하는 비중은 다소 감소하기도 하였다.

다문화가족 지원 분야 중 2008년에 비해 2010년 예산이 가장 크게 증가한 부문은 다문화가족지원센터 운영 부문으로 2008년 40억, 2009년 70억, 2010년 112억으로 늘어났다. 이와 함께 아동·청소년 자녀 교육 부문의 예산 역시 2008년 6억원 수준이던 예산이 2009년에는 95억원으로 엄청나게 증가했으나, 2010년에는 다시 34억원으로 감소되는 등 예산이 안정화되지 못한 상황이다.

그 다음으로 많은 예산이 투입되는 부문은 결혼이민자 적응 지원과 취학전 자녀 양육 지원과 관련된 것으로 특히 취학전 자녀 양육과 관련해서는 2008년에는 별 다른 예산이 책정되지 않았다가 2009년부터 예산이 크게 증가하고 있는 추세이다.

나. 내국인 다문화이해 증진

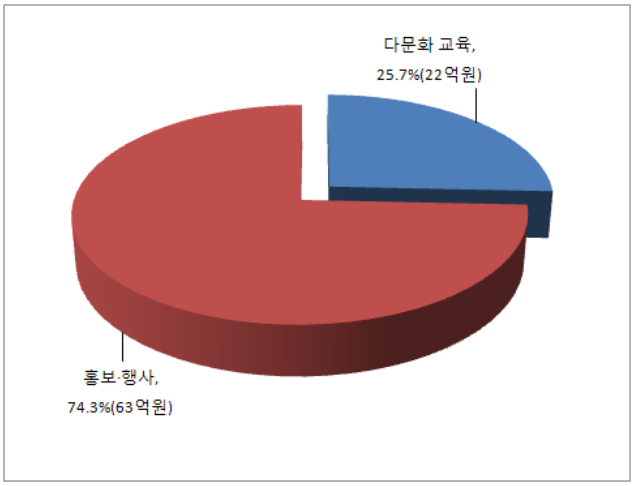
내국인 다문화 이해 증진 사업군은 유치원 및 초중등 학교 교과과정에서의 다문화 교육, 도서관, 박물관 등 문화시설에서 사회교육 차원으로 추진되는 다문화 교육, 그리고 일반국민을 대상으로 한 예산 사업의 재정지출 구조를 보면, 3년간 홍보・행사성 사업에 63억원(74.3%)이 지출되었고, 학교 및 사회 교육에서의 다문화 이해 교육 예산은 22억원(25.8%)이 지출되었다. 홍보・행사성 지출은 2008년 84.4%(17억원)을 차지했으나 2009년 65.5%(22억원), 2010년 72.6%(24억원)으로 감소했다. 다문화 교육 사업의 예산 비중은 2008년 15.6%(약 3억원)에서 2009년 30.2%(약 10억원)로 증가했지만, 2010년 소폭 감소하면서 27.4%로 낮아졌다.

〈표 Ⅲ-3〉 내국인 다문화 이해 증진 분야 예산 추이

단위: 억원(%)

	2008		2009			2010			3년 합계	
	예산	비중	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중
다문화 교육	3.16	15.6	9.74	30.2	6.58 (208.2)	9.06	27.4	△0.68 (6.7)	21.96	25.7
홍보・행사	17.13	84.4	22.15	65.5	5.02 (29.3)	24.06	72.6	1.91 (8.6)	63.34	74.3
합계	20.29	100.0	31.89	100.0	11.60 (57.7)	33.12	100.0	1.23 (3.9)	85.30	100.0

자료: 세부과제 1.



자료: 세부과제 1.

[그림 Ⅲ-1] 내국인 다문화 이해 증진 분야 예산 구성(2008-2010합계)

다. 체류 외국인 생활편의 제공

다문화사회 정책 중에는 특정한 성격의 이주민이나 그 자녀를 대상으로 하는 정책 이외에 관광객을 포함해 국내에 체류하는 외국인 일반의 생활편의 차원에서 진행되는 정책도 포함되어 있다. 구체적으로는 언어 소통의 어려움을 완화하기 위한 통번역이나 정보 제공 사업(결혼이민자 등 특정한 이주민만을 대상으로 하는 경우는 제외), 교통 등 생활 인프라 차원에서 외국인의 생활을 편리하게 하기 위한 사업 등이 진행되고 있다. 이밖에 체류 동포 처우 개선 사업도 이러한 차원으로 분류해볼 수 있다.

이 가운데 외국인의 언어·정보·민원 서비스에 투입된 3년 예산 합계가 146억원으로 이 분야에 투입된 총예산 197억원의 73.7%를 차지하는데, 구체적으로는 법무부 사회통합프로그램, 국어문화원·각급 교육기관에서의 한국어·문화 이해 교육 등 외국인 대상 한국어 교육(3년간 83억원)과 법무부「외국인종합안내센터」3자 통역서비스(3년간 21억원) 등 언어와 의사소통 지원서비스와 문화체육관광부의 한국 생활정보 관련 자료 발간·배포(3년간 31억원) 등이 주요 사업이다. 다음으로 문화·여가·복지 서비스 예산이 51억원으로 나머지 예산의 대부분(26.0%)을 차지하는데, 이 분야 사업의

대부분은 문화체육관광부의 외국인을 위한 국악공연과 강좌, 도서관 서비스 관련 사업이 차지하고 있다.

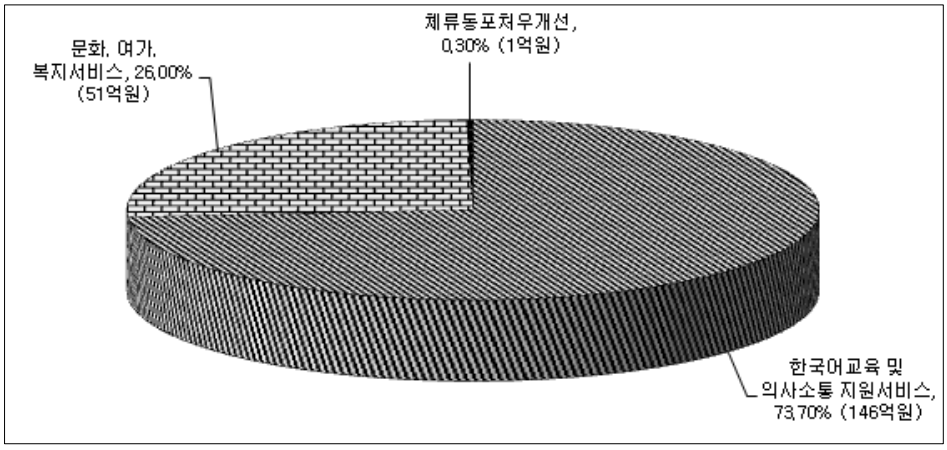
이외에 3년간 예산 총액이 66백만원에 불과한 체류동포 처우개선 부문은 법률 지원을 위한 법무부의 안내 책자 발간 예산과 4개의 동포체류지원센터 지정・운영사업(종사자 간담회 및 교육)이 전부이다. 2008년에는 비예산 사업으로 추진되다가 2009년부터 예산이 배정되었는데 400만원, 2009년에는 1,200만원에 불과하여 본격적인 정책으로 추진되고 있다고 보기는 어려운 상황이다.

〈표 Ⅲ-4〉 체류 외국인 생활편의 제공 분야 예산 추이

단위: 억원(%)

	2008		2009			2010			3년 합계	
	예산	비중	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중
언어・정보・민원 서비스	51.08	75.8	39.96	80.3	△11.12 (21.8)	54.67	67.8	14.71 (36.8)	145.71	73.7
문화・여가・복지 서비스	16.28	24.2	9.25	18.6	△7.03 (43.2)	25.80	32.0	16.55 (178.9)	51.33	26.0
체류 동포 처우 개선	-	-	.54	1.1	0.54 (순증)	.12	0.1	△0.42 (77.8)	.66	0.3
합계	67.36	100.0	49.75	100.0	△17.61 (26.1)	80.59	100.0	30.84 (62.0)	197.70	100.0

자료: 세부과제 1.



자료: 세부과제 1.

[그림 Ⅲ-2] 체류 외국인 생활편의 제공 분야 예산 구성(2008-2010 합계)

라. 외국인 인권 보호

지난 3년간 다문화사회 정책 분야에 투입된 전체 예산 1,656억원 중 125억원(7.6%)은 인권침해 피해에 직면했거나 그럴 우려가 큰 특정한 이주민 집단을 보호하는데 쓰였다. 외국인 인권 보호 분야에서는 특히 인권침해 이주여성 보호 부문의 예산이 큰 비중을 차지한다. 3년간 피해 이주여성 구제 사업 예산 규모는 101억원으로 인권보호 사업군 총예산 125억원의 80.7%를 차지한다. 이는 3년간 예산 규모가 크게 증가한데서 기인한다. 2008년 피해 이주여성 구제 사업 예산은 9억원에 불과했으나 2009년 37억원으로 313%, 2010년에는 55억원으로 17% 증가했다.

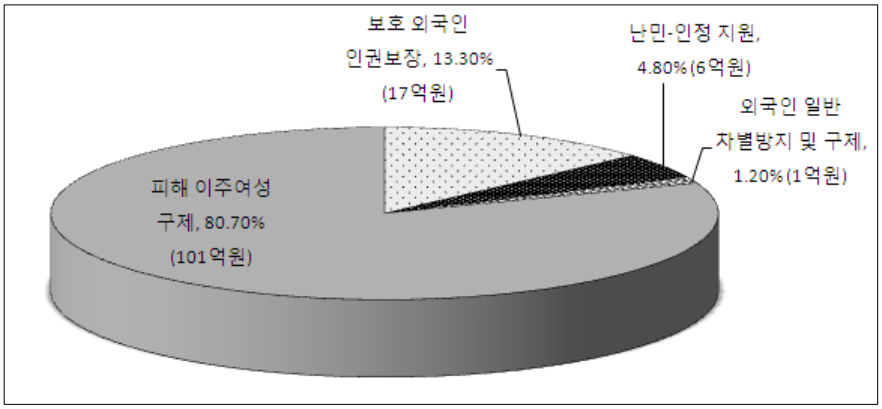
〈표 Ⅲ-5〉 외국인 인권보호 분야 예산 추이

단위: 억원(%)

	2008		2009			2010			3년 합계	
	예산	비중	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중	증감 (증감율)	예산	비중
외국인 일반 차별 방지 및 구제	-	-	.75	1.6	0.75 (순증)	.70	1.2	△0.05 (6.7)	1.45	1.2
피해 이주여성 구제	9.04	49.9	37.35	79.1	28.31 (313.2)	54.58	91.3	17.23 (46.1)	100.97	80.7
보호 외국인 인권 보장	9.06	50.1	6.72	14.2	△2.34 (25.8)	.88	1.5	△5.84 (86.9)	16.66	13.3
난민인정자 지원	-	-	2.38	5.0	2.38 (순증)	3.60	6.0	1.22 (51.3)	5.98	4.8
합계	18.10	100.0	47.20	100.0	29.10 (160.8)	59.76	100.0	12.56 (26.6)	125.06	100.0

자료: 세부과제 1.

보호 외국인 인권 보장 부문의 3년 총예산은 17억원으로 125억원 중 13.3%를 차지하고 있는데, 이는 2008년 9억원에서 2009년 7억원으로, 2010년에는 88백만원으로 대폭 감소한 것이다. 다른 한편, 난민 인정지원 사업의 3년 총예산은 6억원으로 이 사업군 예산의 5%를 차지한다. 2008년도에는 책정되지 않았고, 2009년 2.4억원에서 2010년 3.6억원으로 50% 이상 증가했으나 절대 규모가 낮다. 외국인 인권 보호 분야에서도 외국인 일반 차별 방지 및 구제 사업 예산은 가장 비중이 낮아 3년 예산 총합계가 1.5억원으로 2009년도 75백만원, 2010년도 70백만원에 불과한 실정이다.



자료: 세부과제 1.

[그림 Ⅲ-3] 외국인 인권 보호 분야 예산 구성(2008-2010 합계)

3. 예산을 통해 본 다문화사회 정책의 성격

가. 다문화가족 대상 특정 사업의 높은 비중

1부에서 제시한 바와 같이 한국사회에는 다양한 성격의 이주민들이 빠르게 증가하고 있다. 이러한 변화 속에서 발생할 수 있는 각종 문제에 대처하고 사전에 예방하며 변화하는 인구 구성에 적합한 사회 질서를 만들어가야 할 필요성이 커지고 있다. 다문화사회 정책은 이러한 요구에 대한 정부와 지자체 등의 대응이라고 할 수 있다.

다문화사회 정책은 다양한 이주민 집단을 대상으로 한 광범위한 범위의 분야를 포괄하고 있다. 구체적으로는 결혼이민자라는 특정한 이주민이 포함된 가족을 대상으로 한 다문화가족 지원, 인권 피해 외국인 내지 우려가 큰 특정한 외국인의 인권 보호를 위한 사업, 관광객을 포함한 외국인 일반의 언어 소통과 생활 편의를 위한 사업 등이 포함되어 있다. 또한 이주민과 관련된 분야 이외에 이주민이나 이들의 종족적·문화적 배경에 대한, 다문화사회의 전개 자체에 대한 사회 전반의 수용성을 높이는 것 역시 주요한 정책 분야이다.

그런데 2008년부터 2010년까지 3년 동안 이러한 분야에 투입된 예산을

보면, 이러한 분야 가운데 다문화가족 지원에 투입된 예산이 전체 예산의 75.4%를 차지할 정도로 다문화가족 지원 분야가 압도적인 비중을 차지하고 있다. 특히, 다문화가족 지원 분야 가운데에서도 방문교육사업과 다문화가족지원센터 운영 예산이 각각 전체 다문화사회 정책 예산 중 40.3%, 13.4%로 이 두 가지 사안만으로도 다문화사회 정책 예산의 50% 이상이 투입된 것으로 나타났다. 이외에 예산이 빠르게 늘어나고 있는 부문도 취학전 아동 양육 지원, 결혼이민자 적응 지원 등으로 다문화가족 지원의 일부이다. 이러한 점에서 기존의 다문화사회 정책은 다문화가족 지원정책과 동일시된다고 해도 큰 무리가 없으며 그 가운데에서도 특정 사업, 기관 운영이 정책의 핵심이 되고 있다고 할 수 있다.

나. 이주민 집단별 서비스 중심

다문화사회 정책의 성격은 크게 이주민을 대상으로 한 사업과 사회 환경 및 정책 인프라를 갖추기 위한 사업으로 구분해볼 수 있다. 이 가운데 이주민 대상 사업은 다시 외국인 일반을 대상으로 한 사업과 외국인근로자나 결혼이민자 또는 다문화가족, 체류동포, 보호외국인, 난민 등 특정한 성격의 이주민을 대상으로 한 사업으로 구분해볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 결혼이민자 또는 다문화가족을 대상으로 해서는 방문교육사업을 위시해 결혼이민자의 적응 지원, 자녀의 초기 발달 지원 등을 위한 정책이 추진되고 있다. 2010년[3] 예산을 기준으로 추진된 사업을 보면, 결혼이민자 적응 지원 차원에서 다문화가족지원센터를 중심으로 한국어교육, 통번역 서비스, 상담, 자조모임 운영 등이 이루어지고 있으며 다국어판 정보 매거진(Rainbow+) 발간(여성가족부), 결혼이민자 지도자양성교육(행정안전부), 네트워크 지원(법무부), 취업지원 및 영농기술교육(여성가족부, 고용노동부, 농림수산식품부) 등도 추진되었다. 초기 발달단계에 있는 결혼이민자 자녀를 위해서는 언어발달지원사업(여성가족부), 희망유아교육사 파견(교육과학기술부)등이 이루어졌다. 아동·청소년기 자녀를 위한 이

3) 2010년 기준으로 2011년에는 다소 변동사항이 있다. 또한 비예산 사업도 포함되지 않았다.

중언어교육(여성가족부, 교육과학기술부), 기초학력미달 자녀를 위한 맞춤형 지도 또는 멘토링 사업, 다문화가정[4] 학부모 '자녀행복교실', 학교부적응・학업중단 다문화가정 자녀 등을 교육하는 대안교육시설 지원(교육과학기술부), 지역사회 다문화 청소년 종합지원사업, 다문화청소년 종합정보제공(여성가족부) 등도 다문화가족 지원 차원에서 이루어진 사업이다. 이외에 국제결혼 피해를 방지하고 다문화가족의 안정적 생활을 지원하기 위해 (예비)한국인 남편 교육, 여성결혼이민자 입국전 사전교육(여성가족부) 등도 이루어지고 있다.

외국인근로자에 대해서는 산업안전교육이 이루어지고 있으며(고용노동부) 이밖에 2008년까지는 외국인근로자에 대한 상담사업, 교육사업, 문화행사 등을 추진하는 외국인근로자지원센터도 운영했으나 2010년 운영 권한이 지방자치단체로 이양된 상태이다. 외국인근로자 중에서도 중국이나 구-소련 지역 동포는 한국사회와의 관계나 한국어 구사 가능성 뿐 아니라 고용허가제로 입국한 외국인들과 달리 방문취업제로 취업해 체류자격변경이나 귀국 후 재입국 등에서 다소 유연한 자격을 획득할 수 있는데, 이들 체류동포에 대해 정부는 관련 법에 대한 정보와 생활 적응에 필요한 정보 등을 담은 안내 책자를 발간하고 외국인근로자지원센터와는 별도의 동포체류지원센터를 지정, 운영하고 있다(법무부).

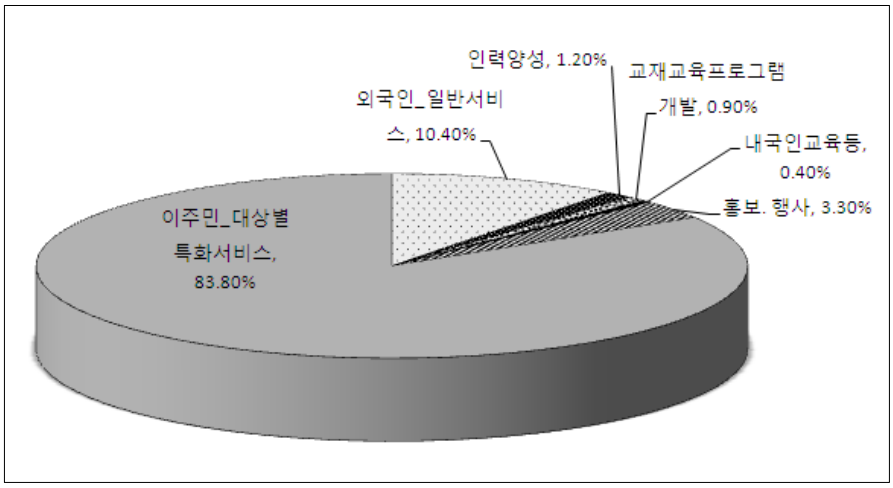
이밖에 특정한 이주민 집단을 위한 사업으로는 폭력피해 이주여성을 위한 이주여성긴급지원센터, 이주여성보호시설 및 쉼터 운영(여성가족부), 체류기간이 만료되어 출국 대기 중인 보호 외국인을 위한 교육과 상담, 문화체험 프로그램(법무부), 난민 신청자를 위한 숙식, 의료서비스 등을 위한 시설 기반 마련(법무부) 등이 있다.

2008년부터 2010년까지 3년간 추진된 다문화사회 정책에서는 이와 같은 특정한 성격의 이주민을 대상으로 하는 별도의 지원이 전체 예산의 83.8%로 압도적인 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 외국인 일반을 대상으로 한 서비스-언어·정보 민원 서비스, 문화・여가・복지서비스-가 10.4%를 차

4) 부처마다 대상 범주에 약간 차이가 있으며 용어도 다르다. 여기에서는 각 부처의 정책, 사업명과 관련해서는 관련 용어를 그대로 사용하였다.

지한다.

이에 비해, 다문화강사나 이중언어강사, 다문화청소년 전문가 등 다문화사회 정책 추진 현장 인력을 양성하기 위한 예산은 1.2%, 관련 교재 및 교육 프로그램 개발에 투입된 예산이 0.9%로 정책 인프라 성격이 강한 부문에 투입된 예산은 2.1%에 불과하다. 이와 비교하면 홍보나 일회성 행사에 투입된 예산이 3.3%로 오히려 많은 수준이다. 이밖에 내국인 대상 다문화교육 등 사회환경 조성 차원에서 중요한 부문에 투입된 예산은 0.4%로 매우 낮은 수준에 불과하다.



자료: 세부과제 1.

[그림 Ⅲ-4] 다문화사회 정책 수단 구성[5)]

전반적으로 기존의 다문화사회 정책은 다문화가족을 위시한 이주민을 직접적인 대상으로 하는 교육이나 이들이 어려움을 겪는 부분을 완화, 해결하는데 도움이 될 만한 지원을 제공하는 등 대민 사업을 추진하는데 집중해 왔다고 할 수 있다. 이에 비해, 다문화사회의 전개과정에서 제기될 수 있는 과제에 대응해나가는데 필요한 정책 인프라를 발전시키는 데에는 충분한

5) 제1차 외국인정책계획 연도별 시행계획 예산 중 국경 및 국적관리 등 정보 시스템 구축, 전문인력 유치, 유학생 유치를 제외하고 정책수단을 분류할 수 없는 경우도 제외한 후 분석한 결과이다.

관심을 기울이지 않고 있는 것으로 보인다.

위와 같은 성격을 지닌 다문화사회 정책은 한국사회에 거주하고 있는 다양한 이주민 집단의 생활과 사회통합에 결정적 영향을 미친다. 이어지는 장에서는 결혼이민자와 이주노동자 및 방문취업제 동포인력, 결혼이민자와 귀화자의 외국국적 자녀, 유학생 등의 이주민 집단이 한국생활에서 직면하는 각종 문제를 해결하고 사회통합을 진전시키는데 있어 기존 정책이 미치는 효과를 점검하고 다문화사회 정책의 발전 과제를 도출하고자 한다.

Ⅳ

주요 이주민 집단의 사회적 관계를 통해 본 다문화사회 정책의 과제[7)]

7) 〈세부과제3〉과 〈세부과제5〉의 연구 결과를 종합적으로 비교분석하였다. 이외에 2009년 협동연구 중 관련 세부과제 내용도 일부 참고하였다.

이주를 통해 새로운 환경에 적응해야 하는 이주민은 개인적, 가족적, 사회·경제적 차원에서 다양한 문제에 직면하며, 이들의 사회통합은 이러한 문제를 해결하는 과정 그 자체라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 문제 해결에 필요한 정보나 기회, 사적·공적 지원에 접근하는데 있어 이들이 주변인들과 맺는 사회적 관계는 결정적인 역할을 한다. 이러한 점에 주목해 본 장에서는 사회통합 상에서 제기되는 문제 해결에 동원할 수 있는 자원, 즉 사회적 자본으로서 사회적 관계를 정의하고 이주민의 사회적 관계 문제에 주목하고자 한다.

흔히 사회적 연결망, 사회적 네트워크라고 명명되는 이주자의 사회적 관계는 이주자 개인의 새로운 사회로의 적응 뿐 아니라, 인구 구성의 다양화에 적합한 새로운 사회적 질서와 사회통합의 문제를 해결하는데 있어서도 매우 중요한 요소이다(황정미 2010; 이용균 2010). 한 사회에 이주자가 증가하게 되면 사회적 차원에서 다양한 편익이 발생하게 되는데, 이 중 부정적 측면의 하나는 이주자 집단이 주류사회와 융합되지 못한 채 격리되거나 배제되는 것이다.

특히 이주자 집단의 사회적 고립은 가장 심각한 갈등과 부정적 효과를 낳을 가능성이 큰 문제의 하나이다(설동훈 외 2009; 김이선 외 2010b: 16-20). 즉, 개인적 차원의 고립은 개인적 적응이나 가족관계 발달 등에 부정적 영향을 미치고 결국 해당자의 사회통합 진전에 장애요인으로 작용할 가능성이 크다. 뿐만 아니라 사회적 차원에서는 주류 집단과의 관계는 발달하지 못한 채 이주자 공동체만을 중심으로 사회적관계가 편향적으로 발달할 경우 전체 사회통합의 결정적인 도전요인으로 작용할 우려가 크다. 이러한 양상은 소수집단에 대한 사회적 차별의 결과이자 또 다른 차별의 원인으로 작용하면서 결국 다문화사회의 주요한 갈등으로 번질 가능성이 있으며, 이주자 증가로 인해 발생할 수 있는 각종 사회 문제를 악화시키거나 해결을 저해하는 장애요인으로 작용할 수도 있다. 따라서 다문화사회의 사회통합을 모색함에 있어서 이주민들의 자국민, 나아가 주류사회 구성인들과 맺는 제반 사회적 관계 양상과 그 기능에 대한 탐구는 향후 정책적으로 더욱 중요한 의제가 될 것이다.

1. 주요 이주민 집단의 증가 추세

다문화사회에 대한 관심이 증가하고 사회통합 의제의 중요성이 더해지는 이유는 국내 거주하는 외국인 또는 이주자 집단이 차츰 증가하는 인구학적 구성의 변화에 기인한다. 행정안전부 자료에 따르면 2011년 6월말 현재 국내 거주하는 외국인 주민수는 총 1,265,000명으로 주민등록인구의 2.5%를 점유하고 있다. 이중 가장 많은 점유율을 차지하고 있는 집단은 외국인 근로자로 전체의 43.7%를 차지하는 552,946명이며, 결혼이민자는 141,654명으로 전체의 11.2%를 차지하고 있다.

〈표 Ⅳ-1〉 외국인 주민현황

단위: 명, %

주민등록 인구	인구 대비 (%)	외국인 주민수	한국국적을 가지지 않은 자						한국 국적 취득자	외국계 주민 자녀
			소계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	재외 동포	기타		
50,515,666	2.5	1,265,006	1,002,742	552,946	141,654	86,947	83,825	137,370	111,110	151,154

자료: 행정안전부. 2011. 지방자치단체 외국인주민 현황조사 결과.

가. 이주노동자 집단의 증가

외국인 주민 중 가장 많은 집단을 구성하고 있는 이주노동자 집단은 크게 전문인력과 단순기능인력으로 구분된다. 전문인력은 교수, 연구, 기술지도 등으로 체류하는 집단이고, 단순기능인력은 제조업, 농・어업, 축산업, 가사서비스업 등에 종사하는 인력이다[6].

<표 Ⅳ-2> 에 나타난 법무부 2011년 10월자 통계에 의하면, 불법체류자를 포함한 전체 이주노동자 인력은 600,138명으로서 이중 전문인력은 2000년초 20,000명 수준에서 증가하여 2011년 현재 47,392명을 상회하고 있지만

6) 국내 3D 업종에 부족인력을 보충하기 위하여 이주노동자가 국내로 들어오기 시작한 것은 1980년대 후반이며, 1993년 산업연수생제, 2004년 고용허가제, 2007년 중국 및 구소련연방국가(CIS) 동포를 위한 방문취업제(특례고용허가제) 같은 제도의 변화를 겪어왔다.

전체 외국인노동자 규모에 비하여 매우 적은 비율에 불과하다. 반면, 단순기능 인력은 2011년 현재 552,746명으로 전체 외국인노동자 인력중 92%를 차지하고 있다.

〈표 Ⅳ-2〉 취업자격 체류 외국인 현황 (2011.10)

단위: 명

구분		총체류자	합법체류자	불법체류자
총계		600,138	545,369	54,769
전문인력		47,392	44,258	3,134
단순기능 인력	소계	552,746	501,111	51,635
	비전문취업(E-9)	241,554	196,836	44,718
	방문취업(H-2)	302,042	298,035	4,007
	선원취업(E-10)	9,150	6,240	2,910

자료: 법무부. 출입국・외국인정책본부 통계월보(2011.10).

현재 국내에서 단순기능인력으로 활용되는 외국인력은 일반 이주노동자(E-9 사증소지자)와 외국국적동포들(H-2 사증소지자)이다. <표 Ⅳ-3>은 2005년 이후 고용허가제와 방문취업제로 한국에서 일하고 있는 이주노동자 규모의 변화모습을 보여준다. 2009년과 2010년에 금융위기와 경제침체로 증가속도가 대폭 줄어들기는 했지만 2005년 이후 이주노동자는 꾸준히 증가해 왔으며, 특히 고용허가제가 부분적으로 실시되었던 2005년부터 전면적으로 실시되기 시작한 직후인 2008년까지 이주노동자의 유입 속도가 상당히 빨랐다. 2005년에는 고용허가제(E-9)와 방문취업제(H-2)의 규모가 거의 비슷했지만 5년 뒤인 2010년에는 후자가 전자보다 약 10% 정도 많은 약 60% 정도를 점유하고 있다. 표의 수치를 통해 확인되는 것처럼, 한국의 이주노동자 집단의 규모는 단시간 동안 비약적으로 성장했으며, 한국사회에서 중요한 사회집단으로 변하고 있다.

〈표 Ⅳ-3〉 단순 기능 외국인력 추이 (불법체류자, 선원취업 제외)

단위: 명 (%)

년도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011.10
총계	104,348 (100)	199,620 (100)	362,460 (100)	454,431 (100)	461,203 (100)	489,955 (100)	494,871 (100)
일반 (E-9)	52,305 (50.1)	115,122 (57.7)	134,015 (37.0)	156,429 (34.4)	158,198 (34.3)	207,786 (42.4)	196,836 (39.8)
동포 (H-2)	52,043 (49.9)	84,498 (42.3)	228,448 (63.0)	298,002 (65.6)	303,005 (65.7)	282,169 (57.6)	298,035 (60.2)

* 특례고용허가제 취업현황은 고용허가서를 발급받은 자(2007년 2월까지) 및 방문취업(H-2) 자격으로 입국한 자 중에서 취업교육 이수 후 구직등록을 한 자를 기준으로 작성됨(2007년 3월 이후 기준변경)

자료: 세부과제 5에서 재인용, 2011.10은 법무부 통계 인용

<표 Ⅳ-4>는 고용허가제가 전면적으로 실시된 2007년부터 2010년까지 체류자격별 이주노동자 추이를 보여준다. 불법체류자의 수는 2007년부터 꾸준히 감소하고 있음을 알 수 있다. 이는 불법체류자를 줄이려는 정부의 노력이 어느 정도 효과가 있었음을 나타낸다. 그러나 2011년부터는 다시 증가세로 돌아서고 있다. 고용허가제로 입국한 이주노동자가 법적으로 허용된 4년 10개월의 시간이 지난 뒤에도 돌아가지 않고 계속 한국에 머무르고 있으며(2011. 10월 현재 44,718명), 방문취업제로 입국한 외국국적 동포의 경우(2011. 10월 현재 4,007명)도 그 수는 적지만 비슷한 경향을 보여준다. 즉, 불법적으로 장기 체류하는 이주노동자가 증가하고 있다는 사실이 확인된다.

〈표 Ⅳ-4〉 체류자격별 이주민 추이

단위: 명

	2007	2008	2009	2010	2011. 10
총체류자	1,066,273	1,158,866	1,168,477	1,261,415	1,418,149
합법체류자	842,809	958,377	990,522	1,092,900	1,247,535
불법체류자	223,464	200,489	177,955	168,515	170,614

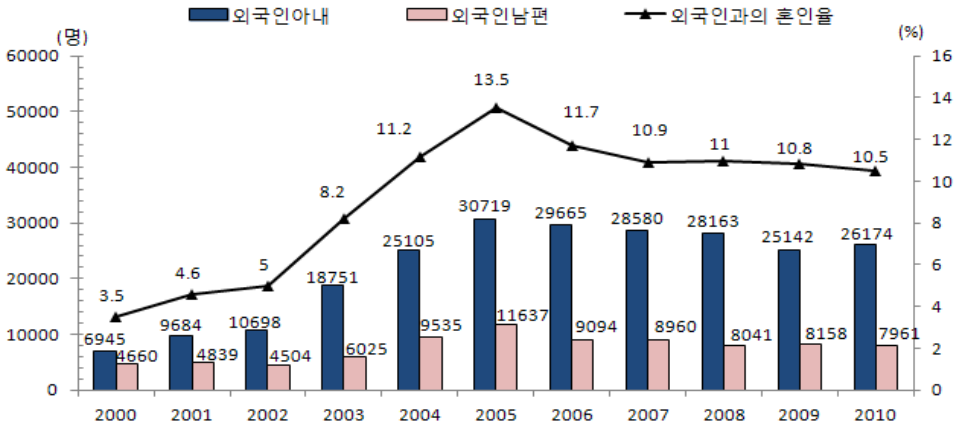
자료: 법무부. 출입국 · 외국인정책본부. 체류외국인 자격별 현황; 세부과제 5에서 재인용.

이를 통해 확인할 수 있는 사실은 경기침체와 같은 비상상황을 제외하면 이주노동자는 지속적으로 증가하고 시장 수요에 따른 단순기능인력의 도입은 억제가 어려울 것이라는 점이다. 특히 이렇게 입국한 이주노동자가 법정 체류기간이 경과한 후에도 돌아가지 않고 한국에 거주하며 경제활동을 하는 경우도 계속 늘어날 것으로 예상할 수 있다.

나. 결혼이민자 집단의 증가

두 번째 한국사회의 주요한 이주자 집단은 결혼이민자들로서 이들은 한국사회에 사회통합이라는 의제를 부상시킨 결정적 계기가 된 집단이다. 이들의 규모는 1990년대 중반이후 증가하기 시작하여 2000년 중반에 가장 정점을 이룬다.

[그림 Ⅳ-1]은 2000년 이후 결혼이민자 집단의 추이를 보여준다. 외국인과의 혼인은 2000년 이후 계속 상승하다가 2005년 13.5%를 보인 이후 다시 하락세를 보이고 있으나 2010년 외국인과의 혼인은 34,235건으로 총 혼인건수의 10.5%를 차지하고 있다. 특히 2010년 한국남성과 결혼한 외국인 여성 혼인건수는 26,174건으로 2000년 6,945건 대비 3.7배 이상 증가하였다. 이들은 총 국제결혼건수 중 76.4%에 달하는 규모이다.



자료: 통계청. 인구동향조사.

[그림 Ⅳ-1] 외국인과의 혼인 추이

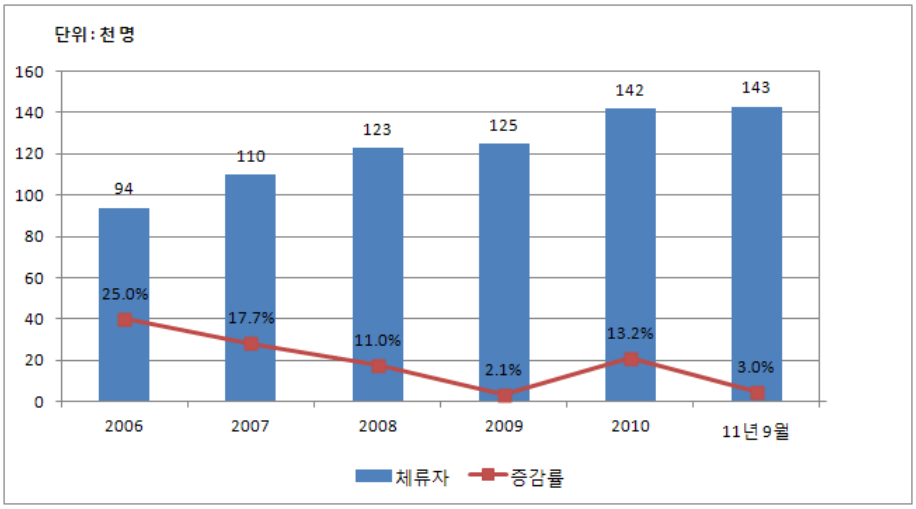
이렇게 해마다 증가하는 외국인과의 결혼으로 국내 거주하는 국적 미취득 결혼이민자의 수는 2011년 9월 현재 14만명을 상회하고 있는 실정이다. 이들 외에 결혼 이후 국적을 취득, 귀화한 자 약 57,000여명을 포함하면 20만명을 상회하는 규모이다.

〈표 Ⅳ-5〉 결혼이민자 연도별 증감 추이

단위: 명. %

연도		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	'11년 9월
총계		104,205	124,971	145,077	164,753	191,592	200,787
국적 미취득자	인원수	93,786	110,362	122,552	125,087	141,654	143,253
	전년 대비	25.0	17.7	11.0	2.1	13.2	3.0 ('10년 9월대비
혼인귀화자		10,419	14,609	22,525	39,666	49,938	57,534

자료: 법무부. 출입국 · 외국인정책본부 통계월보(2011.10).



자료: 법무부. 출입국 · 외국인정책본부 통계월보(2011.10).

[그림 Ⅳ-2] 국적 미취득 결혼이민자 증가 추이

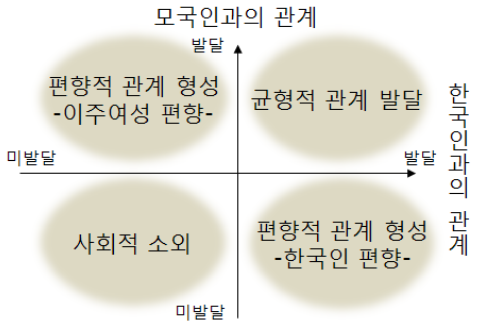
2. 주요 이주민 집단의 사회적 관계의 현 주소

증가하는 이주자의 사회통합 차원에서 사회적 관계를 고려하는데 있어서 특히 주목해야 할 지점은 한편으로는 소수집단인 이주자 자신들의 공동체와 맺는 관계이며, 다른 한편으로는 주류 사회 내부 집단과 맺는 관계이다. 더 나아가서는 이 양자 관계사이의 균형을 여하히 맺고 있는가가 주목의 대상이 된다.

이주자의 사회적 관계가 개인적, 가족적, 사회적 차원에 미치는 영향에 대한 기존 연구에서는 공통적으로 한편으로 이주자 공동체, 다른 한편으로 주류 집단과의 균형적 관계를 강조하고 있다. 이주자 공동체 및 주류집단과 균형적 관계를 맺는 이주자들의 경우 적응이 가장 성공적인 반면, 이주자 공동체와 주류집단 중 어느 한쪽 중심으로 관계가 발달한 이주자들이 중간 수준의 적응을 보이는 것으로 보고된다. 반면, 그 어느 쪽과도 관계를 발달시키지 못한 이들의 경우 고립되기 쉽고 주류사회 적응이 가장 어려운 것으로 보고되고 있다(Berry & Kim 1988; Berry & Sam 1997; Berry 1997: 25 재인용). 이러한 결과는 종족 공동체 내/외부에서 다양한 이들과 폭넓은 관계를 맺는 경우 사회적 지지체계가 다원화되어 있을 뿐 아니라 사회통합 과정에 서로 다른 방향으로 작용하는 사회적 자원이 고르게 발전할 수 있다는 점이 작용한 것으로 해석된다.

본 연구에서 주목하는 부분 중 하나는 사회적 관계와 사회통합의 관련성이다. 즉, 이주자의 사회적 관계는 한편으로 동질성을 기초로 한 관계, 특히 모국인과의 관계와 다른 한편으로는 이질성을 기반으로 한 관계, 특히 주류사회 성원과의 관계라는 두 축의 조합으로 구성되며, 두 축간의 조합에 따라 사회적 통합이 영향을 받는 것으로 보고되고 있다. 이러한 논의를 기초로 본 연구에서는 모국인과의 관계 및 한국인과의 관계 발달 여부를 통합적으로 분석하여 사회적 관계의 유형을 크게 관계망이 전반적으로 발달하지 않은 사회적 소외형, 두 축 중 한 축에 집중되어 있는 모국인 편향형, 한국인 편향형, 두 축의 관계가 고루 발달한 균형형으로 유형화하고 사회적 관계 유형별로 사회 통합의 제반 측면을 비교함으로써 사회적 관계와 사회

통합간의 연관성에 접근하였다.



자료: 세부과제 3.

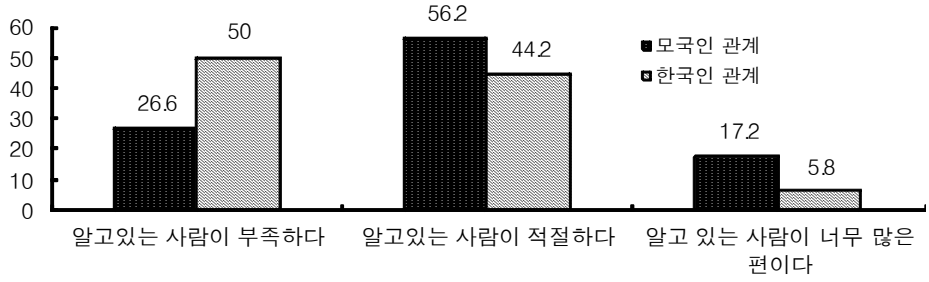
[그림 Ⅳ-3] 결혼이민자의 사회적 관계 유형 분류

가. 사회적 관계에 대한 필요성과 욕구

이주민집단은 이주와 함께 자신이 그간 쌓아온 사회적 관계망으로부터 물리적으로 멀어지게 되며 이로 인해 생활의 전 부분이 크게 변화하는 경험을 하게 된다. 특히 여성결혼이민자 대부분은 한국생활 초기에는 그동안 친밀한 관계를 형성해왔던 자신의 가족과 친구들이 더 이상 주위에 존재하지 않고, 심지어 자신과 말이 통하는 이들도 없는 상황 속에 상당기간 놓이게 된다. 따라서 이들의 초기 생활은 상당부분 고립상태에 놓일 위험성이 있다. 그러나 일정기간이 지남에 따라 모국인이나 가족원들과의 관계를 중심으로 점차 관계망을 발전시켜 나가고자 하는 욕구를 형성하게 된다. 그러한 욕구는 한국사회에 빠른 적응을 위해서이기도 하며, 일상생활에 필요한 실제적 도움을 받기 위해서, 나아가 자녀양육과 관련된 정보나 일자리 등의 도움을 받기 위한 자원 확보를 위하여 발생하게 된다.

현재 국내 거주해 있는 결혼이민자들은 한국인과의 사회적 관계를 더 많이 가지고자 하는 욕구가 크다. [그림 Ⅳ-4]를 보면, 여성결혼이민자들은 대체로 모국인과의 사회적 관계에 대해서는, ‘알고 있는 사람이 적절하다’는 응답이 과반수 이상인 56.2%였으나 한국인과의 사회적 관계에 대해서는 ‘알고 있는 사람이 적절하다’는 응답이 모국인의 경우보다 낮은 44.2%로 나

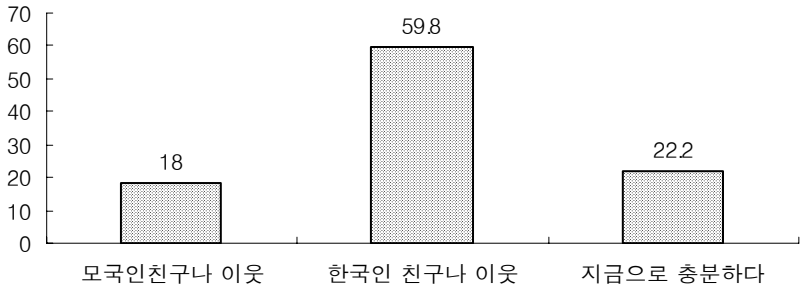
타났다. 또한 '알고 있는 사람이 부족하다'는 응답이 모국인은 26.6%인 반면, 한국인이 부족하다는 응답은 50%로 모국인에 비해 매우 높게 나타났다. 즉, 상당수 여성결혼이민자들이 한국인과의 사회적 관계 확대 필요성을 강하게 느끼고 있음을 보여준다.



자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-4] 모국인 및 한국인과의 사회적 관계 적절성 평가 (단위: %)

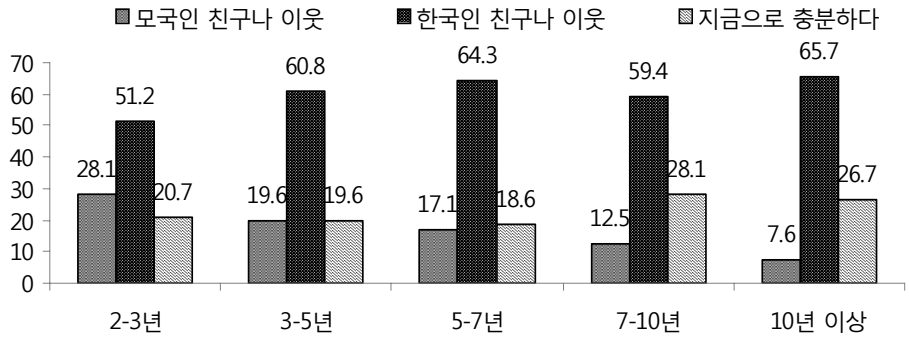
또한 한국에서 향후 맺고 싶은 사회적 관계에서는 전체 응답자의 59.8%가 한국인 친구나 이웃을 선호하는 것으로 나타났으며, 모국인 친구나 이웃은 18%에 그쳤다. 이를 통해 여성결혼이민자들이 모국인보다는 한국인과의 사회적 관계 형성을 더 필요로 하고 있음을 알 수 있다.



자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-5] 한국에서 향후 맺고 싶은 사회적 관계(단위: %)

거주기간별로 살펴보면, 모국인 친구나 이웃을 사귀고 싶다는 응답이 거주기간이 증가할수록 감소했으며, 반면 한국인 친구나 이웃을 사귀고 싶다는 응답은 거주기간이 늘어날수록 대체로 증가하는 경향을 보였다. 모국인과의 관계 형성에 대한 바람은 결혼이주 초기에 상대적으로 강했으며, 한국인과의 관계형성에 대한 바람은 거주기간 증가에 따라 점차 확대되는 양상을 보이는 것을 알 수 있다.



자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-6] 거주기간별 향후 맺고 싶은 관계 (단위: %)

나. 모국인/ 한국인과의 사회적 관계 형성 양상

이러한 욕구가 실제 어떻게 발현되는가는 이들이 여러 가지 상황에서 도움을 받는 사람들과의 관계를 통하여 살펴볼 수 있다. 이들의 사회적 관계의 양상을 크기와 구성, 그리고 모임 및 단체활동 참여도 등을 통하여 분석해본다.

1) 사회적 관계의 크기

<표 Ⅳ-6>를 보면 주요 이주자집단들이 한국 내에서 가깝게 지내는 친구의 규모를 알 수 있다. 우선 가깝게 지내는 모국인 친구의 수를 보면, 이주노동자가 평균 8.37명으로 결혼 이주자 3.15명이나 중국 동포 2.93명에 비해 훨씬 높게 나타났다. 이주노동자의 모국인 친구가 많은 것은 한국에 입국하

게 되는 경로 자체가 한국에 이미 거주하고 있는 친구나 기관들을 통한 소개에 의한 것이 많기 때문인 것으로 해석된다.

한편 한국인 친구의 경우에는 모국인 친구와 달리 이주자 집단 간의 편차가 크지 않은 가운데 이주 노동자가 평균 2.24명으로 가장 높았으며, 중국 동포가 1.26명, 결혼 이주자가 가장 적은 0.79명으로 나타났다. 한국인 친구를 갖는 기준으로 본다면 여성결혼이민자가 가장 불리한 입장이라고 할 수 있다. 이는 아마도 이주노동자나 중국동포가 작업장을 가지고 있는 비중이 많은 것에 비하여 여성결혼이민자는 생활공간이 가정에 제한된 경우가 많은 데서 오는 차이일 것으로 보인다.

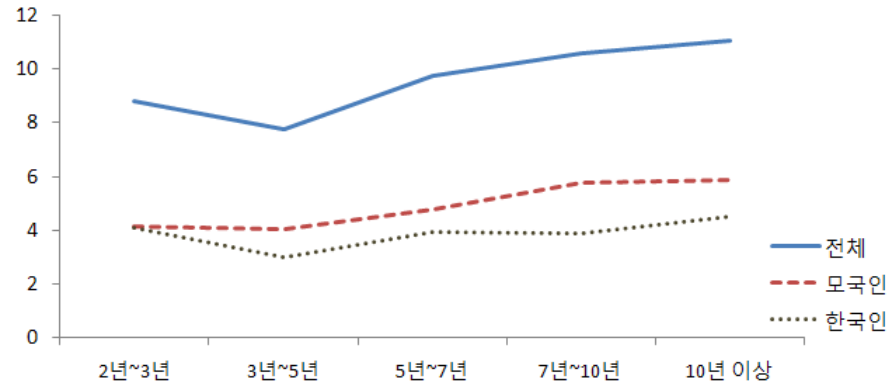
〈표 Ⅳ-6〉 한국 내에 가까운 친구 수: 이주민 집단별 비교

단위: 명 (표준편차)

	모국인 친구	한국인 친구
이주 노동자	8.37 (14.84)	2.24 (5.41)
중국 동포	2.93 (3.05)	1.26 (1.72)
여성결혼이민자	3.15 (3.43)	0.79 (1.81)

자료: 이주 노동자와 중국동포 자료는 세부과제 5, 여성결혼이민자 자료는 세부과제 3에서 재인용.

그러나 여성결혼이민자 역시 거주기간이 증가할수록 한국에서 가깝게 지내는 사람 수는 전반적으로 증가하는 양상을 보였다([그림 Ⅳ-7] 참조). 또한 가깝게 지내는 사람이 모국인이 한국인에 비해 많지만 거주기간이 길어질수록 모국인과 한국인 연결망 모두 커지는 것으로 나타났다.



자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-7] 거주기간에 따른 여성결혼이민자의 사회적 관계 크기 변화 (단위: 명)

2) 이주민 집단별 사회적 관계 유형

사회적 관계는 그 양 뿐만 아니라 질 또한 매우 중요한 요소이다. 거주기간이 길어질수록 이들의 사회적 관계를 맺는 사람의 크기가 증가한다면 이들은 주로 누구와 밀접한 관계를 형성하고 있는지, 그것이 바람직하고 유용하게 작동하는지를 이주민 집단별로 파악해보는 것은 사회통합적 관점에서 유의미하다.

<표 Ⅳ-7>을 보면 한국에서 생활을 하면서 어려운 일이 있을 때 의논하는 사람들의 구성이 이주민 집단별로 차이가 뚜렷이 나타나는 것을 알 수 있다. 먼저 이주 노동자와 중국동포의 경우 한국인과 의논하는 비율(3.7%, 6.7%)이 현저히 낮은 반면, 모국인과 의논하는 비율이 현저히 높다(72.7%, 82%). 반면, 여성결혼이민자의 경우 모국인과 한국인의 비율(37.9%, 35.8%)은 비슷하여 양자 균형적인 모습을 보이지만, '아무도 없다'는 응답의 비율(14.8%)이 높게 나온 것으로 보아, 타 집단에 비해 사회적 고립의 가능성을 지닌 사람이 상대적으로 많을 가능성이 있음을 유의할 필요가 있다.

〈표 Ⅳ-7〉 개인이나 집안에 어려운 일 있을 때 의논하는 사람: 이주민 집단별 비교

단위: % (명)

		1년 미만	1년	2년	3년	4년	5년 이상	전체
이주 노동자	모국인	76.1	76.7	71.8	60.6	76.7	74.6	72.7 (611)
	한국인	2.3	3.3	4.7	3.9	4.4	2.7	3.7 (31)
	기타외국인	8.0	1.1	1.2	3.1	1.7	2.2	2.5 (21)
	아무도 없다	6.8	8.9	13.5	12.6	5.0	9.7	9.5 (80)
중국 동포	모국인	78.6	82.0	82.7	85.9	79.5	80.9	82.0 (820)
	한국인	12.9	10.0	9.8	11.7	13.6	11.9	6.9 (69)
	기타외국인	1.4	0.7	0.9	1.2	1.1	1.3	1.1 (11)
	아무도 없다	11.4	9.3	9.3	6.7	10.2	8.3	8.8 (88)
여성 결혼 이민자	모국인	49.7	45.3	43.3	40.2	36.9	31.1	37.9 (39,593)
	한국인	26.1	29.7	32.0	33.4	36.8	41.0	35.8 (37,366)
	기타외국인	0.9	1.1	1.2	1.7	1.4	1.4	1.3 (1,389)
	아무도 없다	15.0	14.8	14.5	15.2	14.9	14.7	14.8 (15,462)

자료: 이주 노동자와 중국동포 자료는 세부과제 5, 여성결혼이민자 자료는 2009년 전국 다문화가족실태조사 원자료 재분석.

한편 거주기간 별로 살펴보면, 이주노동자는 체류기간 초기부터 3년까지는 모국인과 의논하는 비율은 감소하지만 4년차 이후부터는 다시 증가하는 추세를 보인다. 반대로 중국 동포의 경우, 체류기간 4년차 이후로는 모국인 중심의 폐쇄성이 다소 완화되기는 하지만, 전체적으로는 모국인에게 의존하는 비율이 현저히 높다. 마지막으로 여성결혼이민자의 경우, 체류기간이 길어질수록 모국인의 비율은 49%에서 31%선으로 감소하고, 한국인의 비율은 26.1%에서 41%로 현저히 증가하는 특징을 보인다.

한국에서 여가나 취미생활을 같이 하는 사람들의 구성을 보면, 이주노동자의 경우 '아무도 없다'는 응답비율(8.2%)이 타 집단보다 낮게 나타났는데, 즉 이들은 여가를 함께 즐길 수 있는 사회적 관계가 중국 동포나 여성결혼이민자에 비해 좀 더 폭넓다는 것을 추측해볼 수 있다. 한편 중국 동포의

높은 모국인의 비율(71.4%)은 이 집단의 사회적 관계가 가지는 모국인 중심적 특성을 잘 보여주는 예라고 할 수 있다. 마지막으로 여성결혼이민자의 경우 한국인의 비율이 38.4%로, 다른 집단에 비해 한국인과의 여가 및 취미생활 교류가 가장 활발한 것으로 나타났는데 이것은 가족중심의 생활을 하는 집단 특성으로 보인다.

〈표 Ⅳ-8〉 여가나 취미생활을 같이 하는 사람: 이주민 집단별 비교

단위: % (명)

		1년 미만	1년	2년	3년	4년	5년 이상	전체
이주 노동자	모국인	75.0	65.6	65.3	59.8	72.2	72.4	68.6 (576)
	한국인	5.7	4.4	4.1	4.7	2.8	4.3	4.2 (35)
	기타외국인	4.5	3.3	2.4	2.4	3.3	2.7	3.0 (25)
	아무도 없다	6.8	13.3	12.4	10.2	4.4	4.9	8.2 (69)
중국 동포	모국인	68.6	65.3	72.9	69.9	69.3	75.2	71.4 (714)
	한국인	12.9	12.0	12.0	12.3	14.8	12.2	7.5 (75)
	기타외국인	2.9	1.3	1.8	4.3	2.3	1.7	1.5 (15)
	아무도 없다	17.1	22.7	17.3	19.0	20.5	13.5	17.5 (175)
여성 결혼 이민자	모국인	30.6	32.4	31.5	28.5	27.0	22.2	26.6 (26,857)
	한국인	37.0	34.6	35.2	37.0	37.6	41.4	38.4 (38,741)
	기타외국인	2.1	2.5	2.9	2.4	2.3	2.0	2.3 (2,284)
	아무도 없다	21.5	21.6	21.5	22.5	23.8	23.8	22.9 (23,043)

자료: 이주 노동자와 중국동포 자료는 세부과제 5, 여성결혼이민자 자료는 2009년 전국 다문화가족실태조사 원자료 재분석.

체류기간 별로 보면, 이주노동자의 경우 앞서 살펴본 '어려운 일을 의논하는 상대'의 양상과 비슷하게, 체류기간 4년을 기점으로 모국인의 비율이 증가하는 모습이 확연하게 드러난다. 한편 여성결혼이민자의 경우에는 체류기간이 길어질수록 모국인의 비율은 감소하고, 한국인의 비율은 증가하는 특징을 보인다.

〈표 Ⅳ-9〉 생일잔치 · 모임 등에 함께 참석하는 사람: 이주민 집단별 비교

단위: % (명)

		1년 미만	1년	2년	3년	4년	5년 이상	전체
이주 노동자	모국인	65.9	63.3	68.2	59.1	72.2	70.3	67.4(566)
	한국인	4.5	3.3	2.9	5.5	3.9	5.9	4.4(37)
	기타외국인	4.5	2.2	2.9	2.4	0.6	4.3	2.7(23)
	아무도 없다	12.5	15.6	10.0	11.0	4.4	7.6	9.3(78)
중국 동포	모국인	68.6	71.3	73.8	71.8	64.8	76.9	72.9(729)
	한국인	12.9	14.7	12.0	17.2	19.3	15.5	7.7(77)
	기타외국인	4.3	2.0	2.2	4.3	2.3	1.7	2.0(20)
	아무도 없다	15.7	16.7	16.4	16.6	20.5	11.9	15.4(154)
여성 결혼 이민자	모국인	13.8	15.7	15.3	15.4	14.9	13.6	14.5 (14,479)
	한국인	52.3	52.9	53.8	53.1	51.9	52.5	52.7 (52,736)
	기타외국인	1.0	1.1	1.4	1.3	1.1	1.3	1.3 (1,269)
	아무도 없다	22.7	18.6	16.0	16.7	18.5	15.7	17.1 (17,104)

자료: 이주 노동자와 중국동포 자료는 세부과제 5, 여성결혼이민자 자료는 2009년 전국 다문화가족실태조사 원자료 재분석.

생일잔치 등의 경조사에 함께 참여하는 사람의 구성 역시 모국인의 비율이 중국동포가 72.9%로 현저히 높고 다음으로 이주노동자가 67.4%로 높게 나타났고 여성결혼이민자는 14.5%로 현저히 낮아진다. 반면 이들은 한국인의 비율이 52.7%로 가장 높게 나타났는데, 이는 한국인 배우자와 관계된 경조사에 참여하는 경우가 많기 때문인 것으로 추측된다.

체류기간별로 비교해보면, 이주노동자의 경우 역시 4년차 이상부터 모국인의 비율이 증가하는 것을 알 수 있는 반면, 중국 동포의 경우 체류기간에 따른 일관된 양상이 뚜렷하게 나타나지 않는다. 여성결혼이민자는 체류기간이 길어질수록 모국인과 '아무도 없다'의 비율이 전반적으로 감소하는 양상을 보인다.

결론적으로 주요 이주민 집단들의 사회적 관계 구성을 요약해보면, 먼저 이주 노동자의 경우에는 일관되게 체류 초기부터 3년까지는 모국인과의 관계 비율이 점차 감소하지만, 체류기간 4년 이후부터는 모국인과의 관계 비율이 급증하는 것으로 나타났다. 즉 체류기간이 긴 이주 노동자의 경우, 모국인 중심의 사회적 연결망이 견고해짐을 추측해 볼 수 있다. 특히 중국 동포의 경우 모국인과의 관계 비율이 다른 두 집단에 비해 상당히 높은 것으로 보아, 이들의 사회적 관계는 모국인 중심의 폐쇄적인 특성을 띈다고 할 수 있다. 이런 모국인 중심의 사회적 관계가 폐쇄적인 성향을 띠게 될 경우 전체 사회통합에 긍정적이지만은 않아 주목을 요한다.

이주민 노동자 집단과 달리 한국가족에 뿌리를 내리고 살고자 하는 여성결혼이주민의 경우 타 집단에 비해 모국인과 한국인과의 관계를 모두 비슷한 비중(개인적 일을 의논하는 사람, 여가나 취미생활을 같이하는 사람)으로 가지고 있어 보다 균형적인 집단의 모습을 띈다. 또한 이주노동자 집단이 거주기간이 길어도 한국인과의 교류가 증가하지 않는 것과는 달리 결혼이민자들은 거주기간이 길수록 한국인과의 관계 비율이 상대적으로 높게 나타나는 특징 또한 보이는데, 이는 이주노동자집단과 달리 한국인 배우자와 가족을 중심으로 생활하는 여성결혼이민자의 특성이 반영된 것이다. 결론적으로 이주민 집단별로 한국사회에 거주하면서 한국인들과의 관계를 맺는 양상이나 방식이 각기 다른 점은 사회통합 정책에 있어 매우 중요하게 고려되어야 할 점임을 시사한다.

다. 사회적 관계 유형과 사회 통합의 관계: 여성결혼이민자를 중심으로

이주민 집단이 한국사회에 거주하는 동안 개발되고 확장되는 주위사람들과의 관계가 갖는 유의미성은 종국적으로는 이들이 이주해온 사회에 적응함에 있어 사회적, 문화적, 경제적 차원 등 제반 영역에 있어 사회 구성원으로 인정받고 갈등 없이 융합됨이 중요하기 때문이다. 앞에서 살펴본 이주노동자, 중국동포, 결혼이민자 각 집단들은 한국사회에 거주하는 배경과 목적의 차이로 인하여 사회적 관계가 각기 달리 유형화되는 것을 볼 수 있었다. 여기서는 더 나아가 이러한 사회적 관계가 실제 이들이 한국사회에 통

합되는 제반 양상과 어떠한 관계를 가지는가를 탐색해보고자 한다. 자료의 제약으로 주로 결혼이민자만을 대상으로 살펴본다.

<세부과제 3>에서는 경상권과 충청권의 4개 시와 4개 군에 거주하는 여성결혼이민자 518명의 사회적 관계를 조사하고, 그들의 사회적 관계 크기와 한국인 및 모국인 비율에 따라 4가지로 유형화하였다.[7] 즉, 한국에서 가깝게 지내는 사람이 가족을 포함해 2명 이하인 경우는 전부 소외형으로 분류했으며, 사회적 관계 크기가 3명 이상인 사람들을 대상으로 한국인 및 모국인 비율에 따라 유형을 구분하였다. 조사대상을 유형화한 구체적인 기준은 <표 Ⅳ-10>과 같다. 유형화 결과, 모국인 편향형의 비율이 37.3%로 가장 높은 것으로 나타났다. 균형형이 28.2%로 그 뒤를 이었으며 한국인 편향형은 18.7%, 소외형은 15.8% 수준이었다.

〈표 Ⅳ-10〉 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형화

사회적 관계 유형	모국인 비율*	빈도 (%)
소외형	전체	82 (15.8)
한국인 편향형	0.4 이하	97 (18.7)
균형형	0.4초과-0.6이하	146 (28.2)
모국인 편향형	0.6 초과	193 (37.3)

* 모국인 수를 전체 연결망 크기(기타 국적 제외)로 나눈 비율

자료: 세부과제 3.

이들의 사회적 관계 유형별로 누구를 연결망으로 가지고 있는가를 본 결과 한국인 편향형이 본국과 한국에서 모두 사회적 관계 크기가 가장 큰 것으로 나타났다. 한국에서 가까이 지내는 사람 수 역시 한국인 편향형이 11.6명으로 가장 컸으며, 그 다음은 균형형 11명, 모국인 편향형 10.1명이었으며 소외형은 1.5명에 불과했다. 흥미롭게도, 모국인 편향형의 경우 한국에서 가깝게 지내는 모국인 7.02명 중 절반이 넘는 4.68명이 모국인 친구였

7) 한국거주기간 2년 이상 여성만 대상으로 함. 자세한 조사방법과 내용은 세부과제 3 참고

으며, 한국인 편향형은 가깝게 지내는 한국인 8.05명 중 절반이 넘는 4.27명이 남편 가족으로 나타났다. 한편, 소외형의 경우 가깝게 지내는 한국인이 채 1명도 되지 않고, 특히 남편 가족은 0.37명에 불과해 도움을 받을 수 있는 관계망이 매우 미약한 것으로 보아 상당히 위험군에 속하는 집단일 것으로 보인다.

〈표 Ⅳ-11〉 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형별 세부 구성

단위: 명

		소외형	모국인 편향형	한국인 편향형	균형형	전체
본국의 가까운 사람 총수		3.88	12.01	13.18	12.50	11.08
한국의 가까운 사람 총수		1.50	10.14	11.59	11.01	9.29
	한국의 가까운 사람_모국인	0.93	7.02	2.89	5.12	4.75
	한국의 가까운 사람_한국인	0.54	2.22	8.05	4.85	3.79
	한국의 가까운 모국인_친구	0.71	4.68	2.07	3.23	3.15
	한국의 가까운한국인_남편가족	0.37	0.97	4.27	2.18	1.83

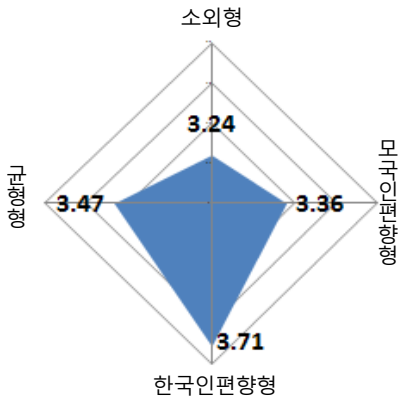
자료: 세부과제 3.

그러면 이러한 관계유형이 이들의 한국사회와의 통합과는 어떠한 관련성을 가질 것인가? 사회적 관계에 관한 기존 연구에서는 이주민의 사회통합 정도를 주로 생활만족도나 결혼만족도, 스트레스 등 심리적 차원에 한정하여 살펴보았다. 이주노동자의 사회적응을 조사한 김영란(2008)의 연구에서는 한국어수준이 높고, 한국 사회 문화에 대한 지식이 많으며, 네트워크수준이 높을수록 심리적 스트레스가 낮고 삶의 만족도가 높아지는 것으로 보고한 바 있다. 박미정 외(2009)는 결혼이민여성이 가족이나 이웃, 자국친구, 자조집단, 지역사회서비스 관계자로부터 받는 사회적 지지와 생활만족도간의 관계를 분석하였다. 이민아(2010) 역시 모국인과의 사회적 연결망이 결혼이민여성들의 우울감과의 어떠한 관련성이 있는가를 살펴보았다.

<세부과제 3>에서는 사회통합의 양상을 보다 개인의 심리적 요인을 넘어서서 보다 포괄적으로 살펴보기 위해, 정서적 차원(한국생활 만족도), 문화

적 차원(문화적 유능감), 그리고 사회적 차원(정기 참여 단체/모임 수)을 설정하고, 각 차원들과 여성결혼이민자들의 사회적 관계 유형과의 관련성을 살펴보았다.

우선 여성결혼이민자들의 한국생활 만족도의 경우, [그림 Ⅳ-8]과 같이 한국인 편향형의 만족도가 3.71로 가장 높게 나타났다. 그 뒤를 이어 균형형(3.47), 모국인 편향형(3.36), 소외형이(3.24)의 순서로 나타났다.

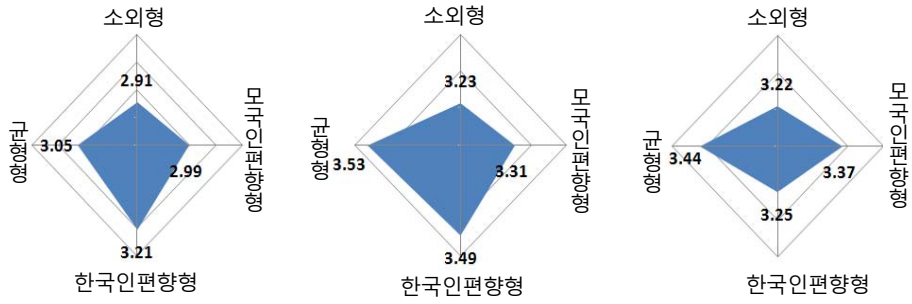


자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-8] 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형별 한국생활만족도 (단위: 점)

[그림 Ⅳ-9]에서는 사회적 관계 유형에 따른 문화적 유능감의 차이를 살펴보았다. 이때 문화적 유능감을 한국인과의 의사소통 유능감, 사회적응 및 문화이해 유능감, 일상생활의 문제해결 유능감 등 세 차원으로 구분해 분석하였다.[8] 이러한 각 유능감들이 높으면 이주자들의 한국사회와의 통합정도가 높은 것으로 가정하였다. 분석결과, 한국인 편향형과 균형형의 문화적 유능감이 다른 관계 유형에 비해 비교적 높게 나타났다. 한국인 편향형은 의사소통 유능감과 사회적응 및 문화이해 유능감이 높게 나타났으며, 균형형의 경우 문제해결 유능감과 사회적응 및 문화이해 유능감이 높게 나타났다. 한편 모국인 편향형의 경우, 문제해결 유능감을 제외한 나머지 유능감에서 소외형과 더불어 낮은 유능감을 보였으며, 특히 소외형은 일관되게 모든 문화적 유능감에서 가장 낮은 것으로 드러났다.

8) 각 문항에 대한 자세한 설명과 통계적 유의도는 세부과제 3 참조

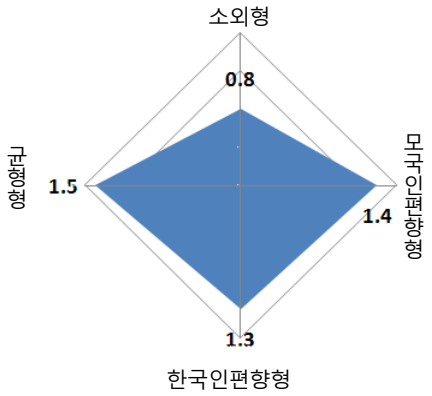


<의사소통 유능감> <사회적응 및 문화이해 유능감> <문제해결 유능감>

자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-9] 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형별 문화적 유능감 (단위: 점)

[그림 Ⅳ-10]에서는 여성결혼이민자의 사회통합 지표의 하나로 이들의 정기모임 참여도 차이를 살펴보았다. 전체적으로 모임수는 크지 않은 가운데 균형형의 경우 정기적으로 참여하는 모임 수가 1.5개로 가장 컸으며, 그 다음으로 모국인 편향형 1.4개, 한국인 편향형 1.3개 순이었고, 소외형은 0.8개로 가장 작았다. 즉, 소외형 집단은 정기적으로 참여하는 모임의 수가 1개에도 미치지 못하여 정보나 자원확보에 상당한 제약을 가지고 있을 것으로 추측된다.



자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-10] 여성결혼이민자의 사회적 관계 유형별 정기모임 참여도 (단위: 모임수)

위의 결과들을 정리해보면, 먼저 균형형과 한국인 편향형의 결혼이주민들은 다른 사회적 관계 유형을 가진 결혼이주민들에 비해 사회통합의 수준이 전반적으로 높게 나타났다. 반면 소외형 집단은 모든 사회통합 지표에서 가장 낮은 수준을 보였다. 이는 사회적 관계에서 소외된 결혼이민자들이 낮은 사회통합 수준으로 인하여, 다시금 사회적 고립상태에 빠지게 되는 악순환을 시사해주는 결과라고 할 수 있다.

마지막으로 모국인 편향형의 경우에도 사회통합수준이 높지 않았는데, 이는 균형적이거나 한국인 위주의 네트워크와는 달리, 모국인 위주의 네트워크가 가지는 장점에도 불구하고 상당부분 한계점을 가지고 있음을 시사하는 것이다. 박미정 외(2009)의 연구에서 자조집단이 긍정적인 효과만을 가지는 것이 아니라는 점, 또 이민아(2010) 연구에서도 모국인과의 사회적 연결망이 간섭과 압력 등의 영향력을 발휘하여 결혼이민여성들의 우울감을 높이거나 생활만족도를 낮추는 부정적 효과가 있음을 지적한 것도 이러한 점을 지지하는 것이라 하겠다.

3. 사회적 관계 형성의 장애요인과 촉진요인

한국으로 이주한 여성결혼이민자들이나 외국인노동자들이 한국사회에 적응하거나 한국인과의 사회적 관계를 맺는데 있어 어려움은 서로 다른 언어와 문화적 차이로 인한 심리적 위축과 그로 인한 행동의 제약이다. 무엇보다 그들이 한국사회에 처음 이주하면서 마주치게 되는 문제는 낮은 한국어 구사능력으로 인해 발생하는 의사소통의 어려움이며, 또한 일상생활이나 일터에서 현실적으로 부딪히는 차별경험은 이들에게 한국인과의 관계를 갖고자 하는 욕구가 있으면서도 그러한 관계 자체를 기피하게 하는 모순된 결과를 가져옴으로써 사회적 관계를 더 이상 확장하지 못하게 하는 요인이 되고 있다.

가. 관계 형성의 기초가 되는 한국어 능력

한국어 능력은 이주민 집단이 한국사회에 정착하는 데 있어서 가장 중요한 일차적 수단인 동시에 이들이 한국인과의 사회적 관계를 맺고 확장해나가는데 있어 결정적인 도구가 된다. 즉, 자신의 의사를 표현하는데 있어 자유롭게 한국어를 구사할 수 있는 능력을 갖추고 있는가의 여부는 자신의 사회적 연결망을 확장하는데 있어 장애요인이 되기도 하고, 긍정적 확장 요인이 되기도 하기 때문이다.

본 연구 <세부과제 3>에서 실시한 면담조사들에 의하면, 결혼이민자 집단은 사실상 가족을 제외하고는 한국인들과의 관계 경험 자체가 제한되어 있어 한국인 앞에서는 자신감을 갖기 어렵고 심지어 두려움을 갖는 경우도 적지 않다. 바로 이러한 이유 때문에 결혼이민자들은 한국인과의 관계를 원하면서도 스스로 관계 자체를 회피하는 모순적 태도를 보이기도 한다.

〈세부과제 3: 사례 6〉[9] 어디가든 외국인은 말 못하는 거 많이 힘들었어요. 힘들지. 대화하는 것도 이해해주는 사람도, 가족만 (있죠). ... 되게 막 조금 그래요. '아 외국인이구나. 말 못했구나. 뭐 못했구나.' 해서. ... 제 느낌에는 조금.. '아~ 다문화여서 조금 그렇구나.' 했던 거 같아요. ... 처음에는 말 실수 할까봐 좀 그렇고. ... 씹힐까봐.

〈세부과제 3: 사례 7〉 놀이터 갈 때 아줌마가 시간 있으면 우리집에 오라고 하는데요. 내가 시간이 없었어요. 그런데 무슨 말 하는지 못 알아들으면 어떻게 이야기 나눠요. 그래서 마음이 그래서 거절했어요. 용기가 없어요. 그래서 가본 적이 없어요. ... 아줌마가.. 한국 아줌마 스타일이.. 말이 너무 빨라요~ 제가 알아듣기 좀 힘들 때도 좀 있어요. 그게 좀 재미도 없고, 부끄럽고.. 말 못 꺼내니까.. ... 병원에서 무슨 병인지 '중이염'하면 못 알아들어요. ... 물어보면, 아~ 외국 사람이라 못 알아듣는구나, 그냥 넘어가 버리면.. 그래서 제가 다른 곳에 가면 용기 안 가요. 창피하고.. 말 꺼내기 힘들고.. 하고 싶지 않아요. 맞아요.

이러한 문제는 주부로서의 역할에 고정된 여성뿐 아니라 직업을 가진 여성결혼이민자의 경우나 이주노동자들의 경우도 예외는 아니다. 일터에서도 여전히 언어제약으로 인한 불편을 느끼는 점이 지속되고 있다. 이러한 언어적 문제로 인하여 한국인들로부터 무시당하는 느낌도 들면서 한국인과 대화하는 것을 꺼리게 되고 나아가 자신들끼리의 모임만을 형성하게 하는 중요한 요인이 된다.

〈세부과제 3: 사례 15〉 (직장에서도 한국사람들이랑은) 그냥 말 때문에 불편. 왜냐하면 중국사람이면 제가 말 때문에 마음대로 이야기할 수 있잖아요. 그런데 한국사람이면 같이 이야기할 때 가끔 불편한 거 있어요. 못 알아 듣나봐요. 말 때문에 불편하고 많이 답답해요. 그리고 일하는 스타일이 한국사람이랑 많이 틀려요. 그거 때문에.

---

9) 사례 번호는 해당 세부과제에서 표시한 형식을 따랐다. 인용문은 가급적 말투 그대로를 살려 표기하는 방식을 택했으나, 전달이 어려운 경우에는 다소 정리하였다.

〈세부과제5: 고용허가제 3〉 제가 처음 결혼하고 다시 한국에 왔잖아요. 우리 신랑 같은 회산데, 그때는 진짜 많이 힘들었어요. 한 몇 달 동안, 아줌마들 자꾸 이제 조금 있으면 너는 왜 이렇게 못해 , 언어가 아직 잘 통하지 않잖아요, 결혼한지도 몇 달 밖에 안 되고, 2년 해도 한국말 아직 잘 안되었거든요. 나는 나름 열심히 하고 하는데 근데 말이 안 통하니까 나도 어떻게 해야 되는지 모르잖아요. 그래서 내가 많이 울었어요. 무시도 많이 당하고 아줌마들이 일 이렇게 하면 뭐하러 회사에 다니냐고 막 이렇게 하니까

실제로 외국인노동자들이 한국사회와 소통하는 개별사례의 경험은 많지 않다. 이렇듯 그들이 한국인과 어울리지 못하는 것은 기회의 부족도 있지만, 그들 스스로는 한국인과의 소통이 어려운 이유로 한국어 능력의 부족을 꼽는다. 또한 외국인노동자들이 약자라는 생각을 하고 있기 때문에 한국 사람들이 그들을 동등하게 생각하고 언어적 소통을 해주기를 바라고 있다.

〈세부과제5: 이주노동자〉 대부분이 한국말이 잘 안 되서, 서로가 얘기해줘야 되는데 만나는 시간 얼마 안 되잖아요. 말하고 싶은 건 이만큼인데 말 안되니까 다 표현할 수 없어요. 서로가 다 이해해야지만 좋은 친구 되는데 말이 잘 안되니까 어느 정도는 되지만 원하는데 그 친구가 그 정도 이해가 안 되는 거니까. 다른 문제는 없는 거 같아요. 사실은 이해가 되는게 말이잖아요. 마음이 착하던지 나쁜지 말이 이쁘게 나오면 서로가 이해가 된다고 생각합니다

특히 면접 대상자들 중 거주기간이 상대적으로 짧고, 한국어가 서툰 이주노동자는 한국인과 말하는 상황 자체를 피했으며, 그러다보니 주로 같은 국적의 친구나 외국인 지원 관련 기관내의 사람들과 소통하였다. 이들은 일상생활에서도 언어적 한계로 인해 원활한 의사소통이 이루어지지 못하였고, 이것이 한국인들이 외국인노동자에 대한 차별로 이어진다고 받아들이고 있었다.

〈세부과제5: 고용허가제 5〉 몰라요. 난 말 많이 하면 딱 티나니까 조금만 말하면 한국사람처럼 보이니까 신경안써요. 그러니까 그런 거 없어요. 너무 많이 하면 딱 판명되니까. 걸려요. 그러니까 그런 일 없어요

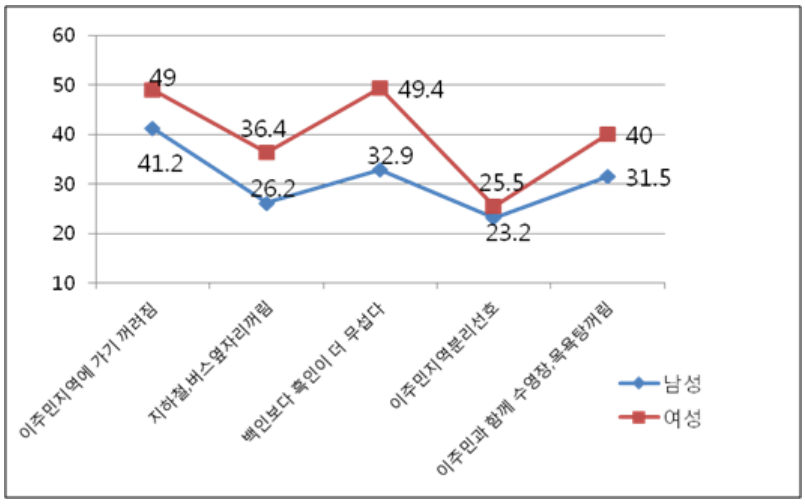
〈세부과제5: 고용허가제 4〉 여기는 그 말만. 언어만 문제. 그거는 그거만 있어요. 처음에 와서 우리가 언어 이해를 못하니까. 다른 사람이 don't know that이라고 해도 내가 do do that으로 이해했는데 그런 게 문제다.

〈세부과제5: 고용허가제 2〉 대부분은 친구들이 다 한국말을 잘 몰라. 그리고 외부에 밖에 나가도 안나가니까. 주말이 되면 모여서 회식해요. 회사에서 과자파티. 이런 식으로 과일이런거 모여서 외식하고, 베트남음식 만들어 먹고, 5일 동안은 한국음식 먹으니까, 베트남 음식도 먹고

현재 이주민을 위하여 정부가 지원하는 한국어교육의 기회는 전국 200개에 달하는 다문화가족지원센터 중심으로 방문교육, 혹은 집합교육 형태로 이루어지고 있어 상대적으로 초기 결혼이민자들 대상으로 한 기회가 월등하게 많다고 볼 수 있다. 그러나 중급이상의 교육기회는 여전히 제약이 많다. 또한 외국인근로자지원센터의 경우는 그 숫자도 적을 뿐 아니라 주간에는 이들이 일을 해야 하므로 한국어를 습득할 수 있는 기회는 매우 제약되어 있다고 하겠다. 따라서 현재 진행되고 있는 한국어교육의 양적, 질적 수준의 문제와 기회배분의 문제를 사회통합적 시각에서 전반적으로 검토해볼 필요가 있을 것이다.

나. 관계형성을 기피하게 하는 한국사회의 차별적 문화

이주민들에 대한 한국인의 부정적 선입견이나 차별적 태도 또한 이주민들이 한국인들과의 관계 형성에 미온적인 태도를 보이는 주된 원인이 된다. 그동안의 여러 인식조사에 의하면 한국인들은 한국사회에 거주하는 많은 이주민들에 대하여 여전히 불편한 시선과 관계 형성에 심리적 저항을 가지고 있음이 보고되고 있다. 한국인의 다문화 수용성을 분석한 조사(민무숙 외 2010)결과 1,011명의 응답자들 40%이상이 이주민 지역에 가는 것을 꺼리며, 30%이상이 지하철이나 버스에서 옆자리에 개도국 이주민과 함께 앉는 것을 꺼리는 등 아직도 불편한 정서를 가지고 있는 것으로 나타난 바 있다.



자료: 민무숙 외. 2010. 한국인의 다문화수용성 진단도구 개발연구 원자료 재분석.

[그림 Ⅳ-11] 한국인의 다문화수용성 성별 비교 (단위: %)

특히 외국인들중 선진국과 개발도상국사람들을 차별적으로 인식하는 동시에 관계형성에 있어 일정한 거리감 외에도 이중적 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 외국인에 대한 인식, 감정, 태도가 선진국과 개발도상국을 구분하는 이중적 특징으로 표현됨으로써 이들에 대한 한국인의 수용성을 더 낮추는 결과로 귀결된다(민무숙 외 2010; 황정미 외 2007). 한국에 거주하는 외국인들 중 대다수가 이주노동자 혹은 결혼이민자들이고 이들 중 대부분이 중국과 동남아시아권에 집중되어 있음으로 인하여 실제 대다수 이주민 집단은 일상생활 공간이나 일터에서 한국인의 차별적 인식과 태도를 경험하는 일이 빈번하다.

다음 <표 Ⅳ-12>를 보면, 실제 이주노동자, 중국동포, 그리고 결혼이민자 집단 모두 적게는 35%에서 많게는 45%가 한국인으로부터 차별을 받은 경험이 있다고 응답하고 있다.

〈표 Ⅳ-12〉 차별경험 유무: 이주민 집단별 비교

단위: % (명)

	차별경험		전체
	있다	없다	
이주 노동자	45.4	54.6	100.0 (747)
중국 동포	43.2	56.8	100.0 (996)
여성결혼이민자	35.0	65.0	100.0 (116,491)

자료: 이주 노동자와 중국동포 자료는 세부과제 5, 여성결혼이민자 자료는 2009 전국 다문화가족실태조사 원자료 재분석.

한국인들과의 관계가 제한되어 있는 상황에서 한국인들로부터 차별을 받는다고 느끼게 되고, 실제 그러한 사건들을 경험하게 되면 한국인 일반에 대한 스테레오타입을 형성하게 되고 이로 인해 한국인과의 관계를 형성하기는 매우 어렵다. 다른 한편, 가족들 역시 한국인과의 관계에 대해서는 지지를 보내면서도 가족원이 외국인 또는 특정 국가 출신이라는 점이 외부로 알려지는 것을 꺼려하여 결혼이민자들에게 적극적 관계 형성의 자제를 요구하는 모순적 태도를 보이기도 한다.

〈세부과제 3: 사례 8〉 미용실가서 머리 잘라요. 할머니 파마하고 있어요. '말 좀 이상하네요' '제가 외국 사람이에요' '어디에서 왔어요?' '중국에서 왔어요' '중국 돈 없어요? 밥 못 먹어요? 그래서 한국에 왔어요?' 진짜 열 받아요. 욕하고 싶어요. 중국에서도 잘 살아요. 중국에서 한국 그렇게 말하면 속상한 거랑 똑같아요. ... 무시하는 거에요. 티비에서도 중국에서 가난한 사람만 나와요. 잘 사는 사람 티비에 안 나와요. 진짜 신발도 못 신어요. 중국은 크잖아요. 못 사는 사람도 있지만, 잘 사는 사람도 많잖아요. 무시하는 거. 한국와서 돈이 필요해서 왔냐고 그러는 거. 몇 살이야? (남편) 나이 많지? 집은 전세야? 그런 거 물어봐요. ... 우리 신랑 택시 운전사.. 택시 운전사 한 적이 없었어요. 그냥 회사원. 그냥 회사 다니고. 어떻게 나왔어요. 택시 운전사 하냐고. 제가 (직장 다닐 때) 소문 들었어요. 그냥 택시 운전사 돈 많이 못 벌어요. 회사에서 일하는 아줌마들이 (그렇게 소문이 났어요).

〈세부과제 3: 사례 7〉 (말 이외에) 다른 이유도 있어요. 아.. 우리 외국 사람인 거 알면 좀 이상한 느낌도 있을 것 같아요.. 그런 사람이 보면 제가 더 이야기 안 하고.. 그냥 이상하고.. ... 밖에 나가서 장 볼 때, 이야기 이상하게 나왔잖아요. 외국 사람이라서~ 아~ 그냥 태도가.. 좋지 않은 분이 있어요. 아줌마 눈빛이 너무 이상하고, 말 자주 안 해요. 그냥 우리도 가버렸어요. 어쩔 수가 없어요. 싸울 수도 없고.. ... 저희 남편은 한국 사람들 가까이 가지 말라고.

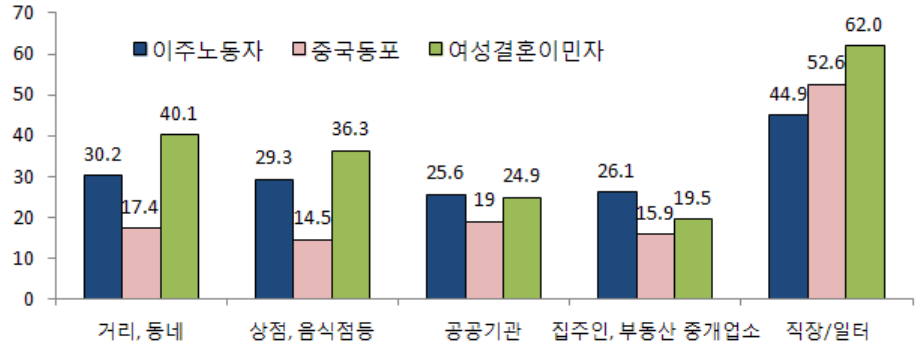
차별경험을 받은 적이 있는 응답자만을 대상으로, 어느 장소에서 어떤 정도로 차별을 받았는가를 질문한 결과 세 집단 모두 직장 및 일터에서 받는 경우가 가장 많은 것으로 나타났다. 그 뒤를 이어 거리나 동네, 상점 및 음식점 등의 순이었다. 이주자 집단 간의 차이를 보면, 결혼이민자의 경우 거리나 동네, 상점 및 음식점, 직장 및 일터에서 받은 차별경험이 다른 이주자 집단에 비해 높게 나타났다. 한편 공공기관이나 집주인 및 부동산 중개업소의 경우에는 이주 노동자의 차별경험이 다소 높게 나타났다.

〈표 Ⅳ-13〉 장소별 차별경험: 이주민 집단별 비교

단위: %

	차별이...	장소				
		거리나 동네에서	상점, 음식점, 은행 등	공공기관	집주인, 부동산 중개업소	직장 /일터
이주 노동자	전혀 심하지 않았다	30.2	35.3	39.1	31.7	12.9
	별로 심하지 않았다	39.7	35.3	35.3	42.2	42.2
	약간 심했다	22.9	24.5	21.3	24.1	33.5
	매우 심했다	7.3	4.8	4.3	2.0	11.4
중국 동포	전혀 심하지 않았다	54.9	56.9	55.3	58.4	14.5
	별로 심하지 않았다	27.7	28.6	25.7	25.7	32.9
	약간 심했다	15.0	13.5	16.3	14.5	36.9
	매우 심했다	2.4	1.0	2.7	1.4	15.7
여성 결혼 이민자	전혀 심하지 않았다	30.3	35.9	49.5	55.6	18.7
	별로 심하지 않았다	29.6	27.7	25.5	24.9	19.3
	약간 심했다	32.8	29.5	18.8	15.5	45.5
	매우 심했다	7.3	6.8	6.1	4.0	16.5

자료: 이주 노동자와 중국동포 자료는 세부과제 5, 여성결혼이민자 자료는 2009 전국 다문화가족실태조사 원자료 재분석.



주: <표 Ⅳ-13>에서 약간 심했다+매우 심했다만을 합산

[그림 Ⅳ-12] 장소별 차별 받은 경험 비율: 이주민 집단별 비교 (단위:%)

일터는 이주민들이 한국인과 상호 작용을 통하여 서로의 문화를 이해하게 되고 관계를 형성할 수 있는 매우 자연스러운 공간이다. 그러나 실제는 이주민들이 가장 차별을 많이 경험하는 곳이기도 하다는 점에서 주목할 부분이다. 임금이나 업무 차별이외에도 일하는 과정에서 경험하는 일상적 차별이나 한국인들의 무시하는 태도, 심지어 여성근로자들에게는 성희롱도 발생한다. 윤선오 외(2005)가 200명의 이주노동자를 대상으로 조사한 결과에 의하면 응답자중 63.2%가 일터에서 폭언과 폭행을 경험하였다고 응답하였고, 36명의 여성응답자 중 44.6%가 성희롱을 경험하였다고 응답하는 등 상당수가 인권침해를 받고 있다. 이러한 일터의 차별적 환경은 한국인들에 대한 부정적 이미지를 강화하여 관계를 위축시키는 요인으로 작용하게 한다.

특히 한국과 자국의 소위 '작업장 문화'가 다름에도 불구하고 이에 대한 이해의 부족이 문화충돌로 이어져 차별을 발생시키는 일도 종종 있다. 예컨대 인도네시아에서는 느리더라도 일을 확실하게 하는 것이 더 중요하고, 일과시간에는 열심히 해야 하나 작업시간이 종료된 이후에는 그 자리에서 손을 터는 것이 당연하다고 생각한다(김수재 2008에서 재인용). 그러나 한국인의 관점에서 보면, 이러한 근로 행동은 느리고 게으른 존재로 비춰진다. 따라서 한국사회와 이주민들을 상호 이해, 통합시키기 위해서는 단순히 이들에게 일자리 경험을 제공하고 확대하는 것만이 중요한 것이 아니라 일터

의 문화와 관행이 어떠해야 하는가가 더 중요하다는 점을 인식해야 한다. 일터의 문화나 규범이 서로 다른 문화에 대한 이해와 소통이 이루어지지 않은 채 일방적으로 구성되어 있을 때 일터는 오히려 억압과 차별의 장으로 변질될 위험이 크기 때문이다.

〈세부과제 5: 고용허가제 2〉 제일 어려운 점은, 왜냐면 한국 사람이 우리 만날 때 있잖아요. 사실은 우리는 외국인 우리 언어를 잘 몰라. 만날 때 잘 몰라. 근데 그 사람들이 우리 가깝게 해주면, 우리 만나서 웃으면서 하면 괜찮은데. 우리는 우리나라는 원래 웃어도 인사하는 건데, 그냥 만나면은, 원래 한국은 안녕하세요 하는데, 우리는 웃으면서 인사해도 사람들이 우리한테 받지 않고, 자기가 인사를 안 받아주고 그래서 기분 나쁘고 그리고 대부분 근로자 외국인이니까 우리는 원래 동남아시아에서 오니까 한국말이 잘 못하고 경제가 좀 낮은 나라에서 오기 때문에 좀 무시하고 얘기도 잘 안하고 일도 많이 시키고 그래. 대부분 우리는 일 많이 시키고. 자기, 이런 식으로도 있어요. 그냥 외국인하면은 일 계속 하고, 쉬는 시간도 안줘요. 10분만 좀 쉬는데, 있잖아요. 원래는 일하면 1시간 5분 10분 정도 쉬는 거 있는데, 근데 본국나라 자기나라 사람이, 한국 자기사람끼리 들어가서 앉아서 놀고 웃으면서 노는 거야. 우리는 잠깐 쉬고 일하라고 이런 식으로 말 없어요. 이렇게 말 안해요. 그런데 한국 사람끼리는 자기 손잡고 끼리 화장실가서 앉아 쉬고 그리고 휴게실도 있어. 그래 자기들 끼리 앉아서 쉬고, 우리가 계속 일하고.

〈세부과제 5: 고용허가제 7〉 제가 중간관리자가 되는 건데 그 사람 온지 얼마 안됐는데 외국인이니까 좀 무시하는거. 니가 잘하지 않을꺼야. 니가 외국인이니까 내가 한국인이니까 자꾸 가르쳐 주는데 자꾸 다른 방식으로 하니까. 말을 안 듣는 것보다 내가 한국인이니까 하나만 가르쳐 주는데 다른 방식으로 하니까 똑같은 방식 안하면 사고 날 수도 있고 좀 비슷해도 자기한테 맞는 습관으로 해도 되지만 이거 먼저 해야 되는데 먼저 안하고 안하니까 불량 나올수도 있고 사고 날 수도 있는데 참 말을 안 들으니까. 그때는 싸움하고 주먹으로 사용하고 마지막은 그냥 말로 싸움했어요. 좀 지나면 서로가 미안하고 커피 한 잔하고 사과해요.

또한 중국동포의 경우, 같은 민족임에도 불구하고, 그것으로 인하여 더 차별적 시선과 무시 받은 경험을 더 갖고 있는 것으로 조사되었다.

〈세부과제 5: 방문취업제 12〉 동포라 그러면 더 무시해요 그래서 더 무시하는가하면 아...그게 동포들은 너네는 못살아서 여기왔다 이래가지고 서래는 무시하는 거 같아요. 그래서 너는 못살아서 여기 왔기 때문에 내보다 못하기 때문에 무시하는 거는 당연하게 무시하게 해야되는 것 같다고 생각해요.

결국, 한국인과의 관계가 이주자 자신이나 가족원들에게 가져올 수 있는 부정적 문제의 가능성을 경험하게 되면 한국인과의 관계가 지니는 사회적 자원으로서의 가치를 인식했더라도 이에 적극적으로 나서지 않게 되는 제약으로 작용한다. 이런 점을 감안해 볼 때, 소수자 집단인 이주민들이 한국인과의 사회적 관계를 적극적으로 형성하도록 하기 위해서는 한국인들의 인식과 태도 등의 변화를 촉진시킬 수 있는 제반 프로그램이 개입될 필요가 있다. 현재 다문화인식 개선을 위한 여러 교육프로그램들은 주로 학교교육을 통하여 이루어지고 있으나 그보다는 사회 일반에서 여러 기관이나 일터의 성인들을 중심으로 보다 광범위하게 이루어져야 할 필요가 있다.

다. 모국인 위주의 사회적 관계의 가치와 한계성

자신이 뿌리를 내리고 살던 본국을 떠나 전혀 새로운 환경에 적응하고 정착하여 살아가야 하는 이주민들에게 모국인 친구나 집단은 절대적인 자원확보와 지지기반이 된다. 배우자나 가족원들과는 편안하게 의사소통을 나누거나 음식이나 문화를 공유하지 못하는 상황에서 결혼이민자들에게는 모국인들과의 관계가 자신의 정체성을 확인시켜주는 중요한 자원이다. 또한 한국인과의 가족생활 등에 있어 경험하는 각종 어려움을 해결함에 있어 대부분의 경우는 언어 소통의 한계, 문화에 대한 이해의 차이 등으로 주위의 한국인들로부터는 적절한 도움을 받지 못하게 되며, 이때 유사한 경험을 가지고 있는 모국인들이야말로 정서적으로나 실제적으로나 유용한 가치를 지닌다.

〈세부과제3: 사례 3〉 있어요. 친구 한명. 캄보디아. ... 뭐 그냥 힘들다. 다 얘기(해요). 자주 만나요. 집이 가까우니까요. 반찬도 해먹어요. ... 야채, 유자, 캄보디아 나무, 캄보디아 고추 같이 심어요. ... 친구랑 같이 해먹어요. ... (온지) 6개월 (된 여성도) 있어요. 전화도 해요.. 모르는 건 말해줘요. 처음에 와서 힘들었고.. 저 처음 왔을 때 힘들었던 거 생각해요. 똑같아요. 그 친구도 반찬, 못 먹잖아요. 남편이랑도 뭐 먹고 싶은 거 이런 거 잘 말 안 통하잖아요. 전화로 물어보고 그러면 통역해줘요.

〈세부과제3: 사례 7〉 같이 결혼하고 나서 이주여성이라서 마음이 좀 이해할 수 있을 것 같아요. 시어머니 어때요, 집에 남편 어때요.. 은행가서 어떻게 하는지.. 병원가서 어떻게 하는지. ... (나

보다 나중에 온 사람들이 나한테) 하고 싶은 말 물어보면, 어떻게 하는지 선배로서 다 가르쳐 줘요. 우리 그 때 어려움이 있었잖아요. 친구들이 이런 어려움이 없으면 좋겠어요. 우리 다 이미 다 지났어요.

〈세부과제3: 사례 8〉 아기 어떻게 키우는지, 너무 작았어요. 한번도 안해봤어요. (Q: 그럼 누구한테 물어보셨어요?) 저는 **씨(중국인친구이름)한테 물어봐요. 옆에 아파트 살아요. 어떻게 해야 하는지 물어봐요. ... 아이 예방접종 언제 해야 해요? 같은 거. 이야기할 사람 없어요. 외국사람이 이야기해도 잘 못 들어요. 친구들한테 이야기해요. '○○(자신의 이름)아~ 아기 접종해야 해요. 보건소 어디있는지 알아요?' '몰라요' 처음에 보건소 어디 있는지 모르잖아요. 친구 데리고 보건소 처음에 가고. 두 번째는 나 혼자 갈 수 있어요. ...(어린이집도) **씨(중국인친구이름)랑 같은 어린이집 보내요. **씨랑 다 다녀보고 여기 좋아요 해서 선택한 거에요. 신랑이 시간이 없으니까 볼 수 없었어요. 저도 말 잘 못해요. 그래서.

그러나 이처럼 결혼이민자들에게 긍정적인 도움을 주는 모국인 중심의 사회적 관계는 초기 적응이 지난 후에는 정착지에서 필요로 하는 도구적, 정보적 자원의 한계 등으로 인하여 그 가치가 줄어들게 된다. 또한 구심점이 없는 모국인 네트워크의 경우에는 사회적 자원으로서의 기능을 수행하는데 한계가 있다. 또한 이들 중 취업을 하거나 이사를 하게 되는 등 주위상황에 변화가 오면 기존의 모국인 네트워크를 지속적으로 발달시키기 어렵다. 또한, 모든 사람들에게 모국인과의 관계가 반드시 도움이 되거나 긍정적이지만은 않다. 예컨대 한국에 온지 기간이 오래된 선배 결혼이민자들의 경우에는 모국인 네트워크 내에서 도움을 받을 대상이 없는 경우가 많으며, 때로는 한국사회가 가지는 결혼이민자들에 대한 편견을 알고 있어 오히려 그들과의 관계를 부담스럽게 생각하기도 한다(세부과제 3에서 재인용).

〈세부과제3: 사례 9〉 제 나이도 사십이 넘었는데.... 당연히 베트남 친구 없어요. ... 그 전에 **에 살 때는 베트남 사람들 한 명도 안 만났어요. 없었어요. 2005년도에는 국제결혼 다 하잖아요. 눈으로 볼 수 없고, 들었는데 만날 수 없었어요. 제가 한국 사람들이랑 너무 잘 맞는 것 같아서.. 베트남 사람들이랑 점점 더 말 안 하게 된 것 같기는 한데.. 아무도 못 봤거든요. 그런데 2005년도에 많이 왔다고 들었는데 어디에 있는지 저는 몰랐어요.... 관심은 가지고 있었죠. 길 가다보면 이상한 사람 보면 쳐다보고요. 소리를 들어보자고. 아, 이 사람이 베트남 사람이구나. 가끔씩은 들어봤어요. 요즘엔 너무 많이 봤거든요. 시장가서도 주위에 다 보여요. (그래도 가깝게 지내는 사람은) 없었어요. 솔직히 저 나이 많잖아요. 여기 오는 학생들이 다 20대에요. 자기 엄마 비슷해요.

〈세부과제3: 사례 8〉 다른 친구도 한국 온 지 2년 6개월-7개월 됐는데, 똑같아요, 결혼하고 한 달 뒤에 임신했어요. 똑같아요. 어떻게 해야하나. 아기 가르치는 거. ... 오래.. 10년 20년.. 계신 분들은 만날 수가 없어요. 센터에 안 와서. 어떻게 만나요.

또한 한정된 이들을 중심으로 형성되는 관계특성상 자신들의 내부에서 갈등이 발생하는 경우 대안을 찾기 어려워 모국인 네트워크의 폐쇄성이 오히려 부담이나 스트레스로 작용하기도 한다. 이주여성들의 가족갈등, 지속적인 도움 요구 등도 시간이 흐름에 따라 '피곤하게 느끼는 경우'도 발생한다.

〈세부과제3: 사례 4〉 (이 지역에) 필리핀 가게 두 개나 있어요. 그런데 거기 가면 이상한 소리 들려요. ... 뒤에서는 막 뭐라고 해요. ... 깊이 하는 얘기는 안 하구요. 여러.. 필리핀 사람들 다 그렇진 않지만.. 어떤 필리핀 여성들은 나쁘게 만들어요. 너 뭐.. 몇 년 밖에 안 됐는데.. 우리는 몇 십 년인데.. 너 그 자리 왜 있냐고.. 잘난 척 한다고.. 그런 얘기해요. 아.. 그 언니들 왜 그런가.. 별로 만나지는 않아요. ... 부부싸움 이런 거. 그 여자 남편이랑 이혼한다고? 그런 소리 나와요. 그런 경우 많아요. 나한테는 아니지만 다른 사람들.

〈세부과제3: 사례 16〉 요새 너무 자주 만나면 안 좋으니까 많이 줄었어요. 너무 자주 만나면 안 좋아요. 샘 부리는 거 같아요. 처음에는 했다가 안 좋다고 소리 들으니까. 친구가 있으면 좋죠. 친척도 없으니까. 그런데 너무 솔직하지 말고, 너무 많이 말을 해도 안 좋아요. ... 지금 잘 안 만나고요. 만날 시간도 없어요. 시간 아깝고. 저한테 도움은 별로 안 되는 거 같아요. 싸우는 일 생기고.

〈세부과제3: 사례 10〉 (방문지도교사 하면서 알게 된) 각 집이 다 그렇게 어려워요. 어떤 학생은 지능이 떨어지는 남편을 만나서.. 그것도 도와주고. ... (가족끼리 싸움이 생기면) 밤에 1-2시에도 전화와요. ... 제가 피곤하고 힘드니까 일단 자고 일어나서 얘기하자고.

이와 같이 초기 모국인 관계의 장점과 달리 다른 한편의 부정적 측면과 관계 확장의 제약성은 이들의 한국사회 정착에 저해요인으로 작동할 수 있어 주의를 요하는 지점이다. 이러한 점은 <세부과제 3>의 조사결과를 통해 볼 때 모국인 친구 비율이 높은 모국인 편향형이 생활만족도나 문화적적응감에서 한국인 편향형이나 균형형에 비하여 낮게 나타난 점을 일정부분 설명해준다고 할 수 있다.

결혼이민자 집단은 그들의 생활공간 자체가 한국 가족이며, 따라서 그들

의 배우자나 자녀로 인하여 만나게 되는 이웃주부나 학교 선생님 등, 가족 구성원과의 연계를 통하여 사회적 관계망을 넓혀간다. 반면, 외국인노동자들의 경우는 상대적으로 가족관계가 적기 때문에 한국인과의 연계망을 넓히는데 상당한 제약을 갖는 차이가 나타난다.

이주노동자들은 자신들이 일을 하고 있는 작업장 이외에 한국사회와 소통할 수 있는 공간은 교회, 성당, 절 등의 종교단체가 매우 중요한 통로가 된다(세부과제 5에서 재인용). 그러나 이러한 종교 행위를 할 경우에도 한국인을 위한 시간에 가기보다는 외국인을 위한 시간이 따로 마련되어 있어 그 시간에 참석하기 때문에 실제로 외국인노동자 대부분은 한국인, 한국사회와 소통할 기회가 없다. 이들 대부분은 국적이 같은 외국인노동자와 친밀한 관계를 유지하고 있으며, 국적이 다른 외국인노동자와도 네트워크를 형성해 정보를 교환하거나 친분을 쌓고 있다. 따라서 외국인노동자의 한국사회내에서의 소통은 한국사회와의 소통보다 한국 내 외국인노동자사회내의 소통이 주를 이룬다.

〈세부과제 5: 고용허가제 2〉 요즘은 그거 있어요. 고민회. 우리가 고민회. 그냥 우리 베트남 사람끼리만 단체 하나 만들어서 여기 어려운 사람 도와줄 때도 있고, 한국 사람도 몇 명 정도 있고, 대부분은 우리나라 사람들이 모여서 5만원이나 3만원이나 같이 계금처럼 놓고 행사 진행하고, 좋은 일하고, 만약에 어떤 친구가 아프고 병원에 가는데, 아플 때 여기는 아는 사람도 없고 하면 외로우니 가서 돕고 일할 때 사고 나고 그런데, 그런데 그런 거 많이 없어서 아직 약해요. 그냥 돈 좀 많이 있는 친구들이 후원하잖아요. 근데 우리 돈 모으는 거 힘들어서 후원금 만드는게 힘들어서.

〈세부과제 5: 고용허가제 3〉 (베트남인 모임)최대 많이 모이면 70~80명이요. 반찬해먹고, 어떤 친구집에서 공간 좀 되는 친구. 술도 같이 한 잔하고 추석 때 같은 쉬는 날 좀 되니까 축구도 하고 어디 공원같은 것도 놀러가고 그런거요. 내가 뭐 필요하거나 사실은 한국에 돈이 급해서 친구한테 부탁할 수 있고 아픈데 한국에서 가까운 친구라면 전화해서 도와줄 수도 있어요. 보통 1년에 1~2번.

〈세부과제 5: 고용허가제 3〉 우리가 일년에 한번씩 라마단 그러면 거기서 만나고 이제 한사람 그 뭐지 거기서 만나면 네트워크가 이제 막 일자리든 뭐든 정보가 전국적으로 포항인데 라마단하면 다 같이 기도하거든요 한꺼번에 그러면 만나는 거에요. 여기서 정보 받으면 인터넷보다 빠를 것 같아요. 인도네시아사람들도 조직이 꽤 커요. 가끔씩 갑자기 근로자들 죽잖아요. 아파서 죽든지 서로 싸워서 죽든지 그러면 모금, 인도네시아 시신 보내려면 아니면 치료비 그런 거

모금이 잘 되있더라구요. 인도네시아 식당에 가면 통 하나 있어요. 그런 거기에 얼마 얼마.

대구의 '꿈을 이루는 사람들 마하붓다센터'의 경우 스리랑카와 캄보디아의 스님을 주축으로 두 나라의 외국인노동자가 많이 모이게 되며, 그들이 자조집단처럼 그룹화되고 있다고 하였다. 따라서 외국인노동자들이 한국의 종교단체나 기관을 이용하는 것은 한국사회·한국인과의 소통보다는 본국 사람들과의 소통을 위한 것임을 알 수 있다(세부과제 5에서 재인용). 특히 대부분의 교류는 같은 국적의 노동자들로 국한되어 있고, 타 국적의 노동자들과의 교류는 소수로만 이루어지고 있음도 인도네시아 노동자들의 연결망을 분석한 기존 연구에서 이주노동자들의 연결망의 특징으로 지적된 바 있다(김수재 2008).

한국 내에서 외국인노동자들끼리의 모임이나 혹은 같은 국적의 노동자가 한 회사에 취업하는 경우에 대해서 긍정적으로 생각하는 경우도 있지만 반면 오히려 너무 유대가 강해지는 경우 여러 부작용도 발생할 수 있다.

〈세부과제 5: 고용허가제 3〉 자기들 끼리는 문제가 없어요. 오히려 한가지 문제가 있으면 너무 똘똘 뭉치는거 좀, 왜 한국사람이 뭐라고 하면 한꺼번에 그룹으로 확 이렇게 그런거 있어요. 왜냐하면 남의 땅 멀리서 왔기 때문에 자기들끼리 보호해야 된다.

〈세부과제 5: 고용허가제 5〉 내가 보기에 한나라에서 온 사람들이 있죠. 한 공장에서 5명 이상 있는 건 문제가 많아요. 그렇게 생각해. 똑같은 회사. 여러 가지 사람이 나 옛날 공장에 카자흐스탄 사람이 10명 있었어요. 자꾸 서로 싸우고 그럼 한 명 가버려 그리고 나면 또 가버려, 갈 때 그냥 가는 것도 아니고 바로 불법으로 가버리고, 그리고 많은 사람이 있으면 안되는거 같은데.

〈세부과제 5: 고용허가제 6〉 외국 사람들 회사 안에서 사장님이 잘 생각해야되요. 그건 외국인이니까 집이 멀어요. 가족들, 친한 사람 멀어서 그래서 친구는 중요해요. 전에 우리 회사 사장님이 친구 오면 안돼요.

또 불법체류 외국인노동자의 경우, 불안감으로 인하여 일상생활에서 한국사회와 접촉을 하지 않고 집과 직장만 오가며 고립되어 생활하고 있어 가장 소외되어 있는 집단이며, 한국인과의 관계가 오히려 이들에게는 위협적 요인이라 하겠다.

〈세부과제 5: 고용허가제 6〉 고향얘기하고 한국에 와가지고 우리 한국에서 사람 뭐뭐 좋았어. 이런 거 생각도 하고, 잡아서 보내고 밖에도 못가고 이런 거 얘기도 해요. 밖에 가면 잡아 오잖아요. 우리 밖에 뭐 먹고 싶어도 못사와. 불법이니까. 마음 아프잖아. 이런 거 이야기 하고. 어디 가게도 못가고 옷 사기도 무서우니까 잡으러 올까. 그냥 여기 친구 돈 주고 사오고, 또 밤에 가요. 전부는 아니에요. 앞에 가게 있으니까 먹는 거 얘기하고. 밖에 못가요. 시장에 무서워서 가지고.

결국 여성결혼이민자들이 모국인과의 모임에서 그들의 문제를 해결하거나 도움을 받을 수 있는 정보나 자원의 원천으로서의 한계를 느끼고 한국인과의 관계를 확장하고자 하는 욕구가 커지는 반면, 이주노동자들은 그들이 한국사회에서 획득하고자 하는 목적이 여성결혼이민자들보다는 제한적이고 법적 체류의 문제나 임금문제, 작업장에서 발생하는 문제 등을 모국인들과의 상호 도움으로 해결해야 하는 경우가 많아 한국인들과의 관계 확장을 지속적으로 해야 할 유인요인도 적다는 차이가 있다.

라. 가족의 태도와 지지

한국인과의 사회적 관계를 형성하거나 적극적으로 확장해나가는 데에는 주위사람들의 지지가 중요한 영향을 미친다는 점은 기존연구에서도 흔히 지적되는 중요 요인이다(황정미 외 2009). 특히 한국인 배우자와 살고 있는 결혼이민자들에게는 가족의 영향이나 지지가 그 어떤 요인보다 절대적인 판단준거로 작용하게 된다.

여성결혼이민자들의 가족은 결혼초기에는 모국인들과의 관계를 위축시키거나 반대하는 경우가 종종 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 가족원들이 부정적인 태도를 보이는 경우에는 여성들의 가족 외부와의 관계 발달 자체가 저해될 가능성이 크다. 기존의 쌓아온 관계망이 이주라는 큰 변화로 인하여 작동하기 어려운 상황에 직면한 여성결혼이민자들은 새로운 관계 속에서 새롭게 만난 이들과의 관계를 형성, 발달시켜야 하며, 이를 위해서는 주위의 지지가 절대적으로 필요하지만 이러한 지지가 결여되거나 심지어 부정적인 영향을 받는 경우, 가족 외부와의 관계를 형성, 발전시키는 노력을 하기도 어려울 뿐 아니라 이에 관심조차 두기 어렵다(황정미 외 2009). 결과적

으로 이들의 활동은 위축될 수 밖에 없다.

〈2009 협동연구 세부과제 1[10]: 중국 37세〉 시어머니가 옛날에 한국사람 사귀지 말라고 했어요. ... 처음 한국에 왔을 때 아무도 사귀지 말고, 무슨 일 있으면 시누나 이모님께 연락하고 했어요. 마트도 신랑하고 같이 가고, 밖에 나가면 무섭다. 그래서 맨날 혼자 집에 있었어요,

흔히 가족들의 부정적 태도는 모국인들과의 관계에 집중되어 있는 경우가 많다. 결혼생활 초기에는 모국인들과의 관계에 대해 남편이나 시어머니 등이 부정적 태도를 보이는 경우가 적지 않으며 이로 인해 가족갈등을 겪는 문제 등 이들의 관계망 형성에 미치는 가족의 영향은 면담에서 잘 드러난다.

〈세부과제 3: 사례 10〉 남편은 저에게 옛날에.. 한국말 공부도 하지마! 그러고. 하지말라는 게 많아요. 우리가 공부하고 아는 거 많으면 똑똑하고 골치 아프다고. 그리고 내 생각은 어려운 거 만날 것 같아서.. 그래서 뭐.. 한국 사람들이랑 친구 못 하는 것 같아요.. 그럴 것 같아서..

〈세부과제3: 사례 5〉 처음에는 애기 아빠가 말렸어요. 러시아 사람들 만나지 말라고. 한국 사람들 만나라고. 한국 사람이 됐으니까 한국말도 배우고. 한국어를 공부 더 열심히 하고. 그래서 러시아 사람들 만나면 좋은 거 없다고. 그렇게 막 했어요. 저는 그게 마음에 안 들었어요.

반면, 가족은 대체로 모국인보다는 한국인과의 교류를 더 지지하는 것으로 나타났다. 모국인과의 관계를 갖는 것에 대해서는 부정적이던 가족들이 한국인들과의 관계에 대해서는 긍정적으로 받아들이며 관계 형성을 독려하기도 한다.

〈세부과제 3: 사례 16〉 엄마(시어머니)가 한국사람이랑 잘 어울리라고 해요.

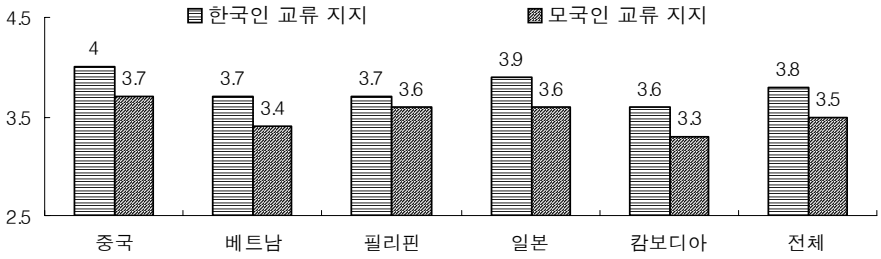
〈2009 협동연구 세부과제 1: 베트남 24세〉 (문: 여러가지 교육을 받으시는데, 남편이 잘다녀오라고, 교육 잘받으라고 지원을 해 주나요?) 네, 남편이 잘해줘요. 어디 교육 있으면 열심히 하라고, 시어머니도 잘 해줘요. 애도 봐주시고.

---

10) 황정미 외 2009. 이주민의 사회통합을 위한 지역사회 참여현황과 증진방안. 한국여성정책연구원 · 고려대학교 아세아문제연구소.

요컨대, 가족원들의 태도에서 한국인과의 관계, 모국인과의 관계는 전혀 다른 가치를 지닌다. 모국인과의 관계는 통제의 대상이 되기도 하는 반면, 한국인과는 관계를 맺도록 노력할 필요가 있는 것으로 받아들이고 있다.

아래 [그림 Ⅳ-13]에서 볼 수 있듯, 모든 국가에서 가족들의 한국인과의 교류 지지도(3.8점)는 모국인과의 교류 지지도(3.5점)보다 높았다. 국적별로 살펴보면, 중국 출신 응답자의 가족이 한국인과의 교류 뿐 아니라 모국인과의 교류를 가장 높게 지지한 반면, 캄보디아 출신 응답자의 가족은 한국인 및 모국인과의 교류 모두를 가장 낮게 지지했다.



자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-13] 여성결혼이민자 국적별 가족의 한국인 · 모국인 교류 지지도 (단위: 점)

특히 이러한 가족의 지지와 이들의 한국생활만족도 및 문화적 유능감 간의 관계를 분석해본 결과, 가족들이 모국인과의 교류를 지지하는 것은 생활만족도나 유능감을 높이는데 전혀 영향을 미치지 못하는 반면, 한국인과의 교류를 가족으로부터 지지받는 여성결혼이민자들일 수록 한국생활만족도도 높아지고, 의사소통 및 문화이해, 문제해결 유능감의 여러 측면이 증가하는 것으로 분석된 바 있다(세부과제 3 회귀 분석결과 참조). 따라서 다문화가족지원센터 등 이주자 대상 서비스를 제공하는 기관들은 이들의 배우자 및 가족들을 대상으로 한 교육을 통하여 여성결혼이민자가 한국사회에 안착하는데 한국인들과의 교류를 하는 것이 매우 유용한 자원이 될 수 있음을 인식시킬 필요가 있다.

마. 관계 확장에 도움을 주는 다양한 활동 참여기회

이주민들이 자신의 문화와 유사한 모국인과의 유대적 관계를 가지고 그를 통하여 정체성을 확인하고 지지기반을 갖게 되는 가치나 유용성은 충분하다. 그러나 그와 더불어 모국인의 관계 속에서는 더 이상 충족되기 어려운 생활상의 여러 문제에 직면하게 되기 시작하면서 이들은 새로운 관계의 자원인 한국인과의 관계 확장에 관심을 돌리기 시작한다. 특히, 그러한 필요성은 한국사회에서 자녀를 키우고 살아야 하는 결혼 이주민들에게는 더욱 중요한 문제로 다가오며, 그러한 문제는 같은 동향출신과의 관계로 부터는 충족되기 어렵기 때문이다. 자녀가 공식교육제도와 본격적 관계를 맺게 되는 시점부터 한국인과의 관계설정의 필요성이나 가치는 현저히 높아진다고 하겠다. 자녀교육과 관련해 모르는 것, 궁금한 것을 해결하는데 도움을 줄 수 있는 대상으로서 한국인과의 관계 설정의 중요성을 느끼게 되면서 이들의 자원이 증가하는 계기가 된다고 하겠다.

> 〈세부과제 3: 사례 6〉 지금 (주위 사람들에게) 물어보는 거는 애기 키우는 거, 교육하는 거나, 여러 가지 한국에서 생활 같은 거나.. 많이 부족하잖아요. 애들 학교 들어갈 때는 되게 걱정 많았어요. 왜냐면 다른 한국사람 애들이 더 잘 하니까.. 우리는 조금 그러고.. ... 제일 좋아하는 거는 한국사람들 만날 때. (만나면) 거의 물어보는 거는 애기. 자녀 교육 그런 거나. ... 한국사람들이랑 많이 사귀어야 해요. 모르는 거 많으니까.

그러나 자녀양육자로서의 역할을 하는 결혼이민자들과는 달리 이주노동자나 중국동포들은 노동현장 이외에 한국인들과 소통할 수 있는 공간은 종교단체나 한국내 중국국적동포단체 정도로 제약되어 있다. 특히 건설일용직에 종사하는 남성들은 거의 노동현장이외에 한국사람들과 소통할 기회가 없으며, 식당에서 일하는 여성노동자의 경우도 단순업무에 종사하므로 한국사람들과 교류를 갖는 기회는 많지 않다. 특히 중국동포들이 많이 하는 가사도우미나 간병인의 경우 한국가족들과 많은 대화를 나누게 되지만 그 역시 돌봄노동 그 자체와 연관되는 영역에 제한되어 있다(세부과제 5에서 재인용).

이주민 집단별로 참여하는 모임의 빈도를 살펴보면 다음 <표 Ⅳ-14>와

같다. 결과를 보면, 거주기간이 길어질수록 이주 노동자는 모국인 친구모임에 참여하는 빈도가 증가하는 반면, 여성 결혼이민자의 경우에는 모국인 친구 모임의 참여빈도는 뜸해지고, 대신 자녀의 학부모 모임 참여빈도가 증가하고 있다. 또한 중국동포는 모국인 모임과 한국인 모임에 대한 참여가 동시에 증가하고 있다. 측정문항의 차이로 여성결혼이민자의 한국인 동료모임 빈도는 비교되지 못했지만 다른 이주민 집단과는 달리 자녀교육으로 인한 학부모 모임의 참여가 높아지리라는 점은 충분히 예견할 수 있다. 반면, 다른 이주민 집단의 경우는 한국인과의 관계 확장의 가능성이 그다지 높지 않을 수 있어서 그 차이에 주목할 필요가 있다.

〈표 Ⅳ-14〉 거주기간에 따른 모임이나 활동에 대한 참여 변화: 이주민 집단별 비교

단위: 점*

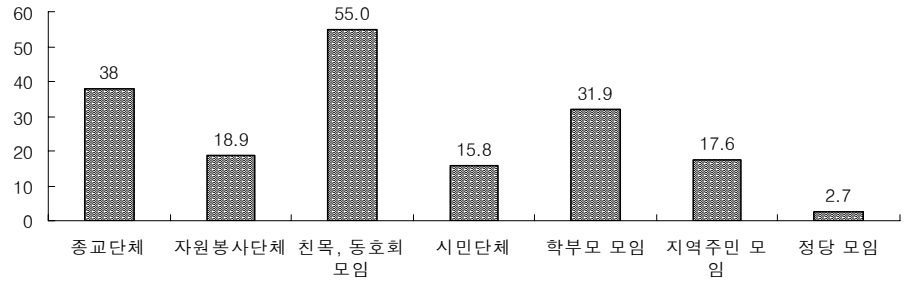
		1년 미만	1년	2년	3년	4년	5년 이상	전체
이주노동자	모국인 친구모임	2.82	1.88	2.52	2.46	2.56	2.60	2.50
	한국인 동료모임	1.04	1.06	0.84	1.45	1.25	1.23	1.14
중국동포	모국인 친구모임	2.62	2.96	2.76	2.76	2.81	2.94	2.81
	한국인 동료모임	1.88	2.09	2.17	2.19	2.03	2.22	2.13
여성 결혼이민자	모국인 친구모임	2.15	2.15	2.13	1.94	1.62	1.51	1.79
	학부모모임	0.59	0.45	0.54	0.60	0.70	1.12	0.86

* 점수는 전혀 없음 0점, 1년에 한번 1점, 1년에 2-3번 이상 2점, 한달에 1-2번 3점, 1주일에 한번 4점, 1주일에 2번 이상 5점으로 산출함.

자료: 이주 노동자와 중국동포 자료는 세부과제 5, 여성결혼이민자 자료는 2009 전국 다문화가족실태조사 원자료 재분석.

[그림 Ⅳ-14]에서 나타나는 바와 같이 모임이나 활동 종류별로 참여한 적이 있는 여성결혼이민자 비율을 살펴보면, 친목・동호회 모임이 55%로 가장 높게 나타났으며, 종교단체(38%), 학부모모임 참여(31.9%)가 뒤를 이었다. 자원봉사단체, 지역주민모임, 시민단체 등의 참여는 상대적으로 적어 모두 20%이하의 참여율을 보였다. 친목, 동호회 모임은 주로 모국인 중심이었으며, 종교단체 참여의 경우 일본인 여성들인 경우가 많고, 학부모 모임

은 취학자녀가 있는 이민자에 한정된 것이라고 볼 때, 이들의 사회활동 참여는 유형별로 그다지 다양하거나 활발하다고 보기는 어렵다.

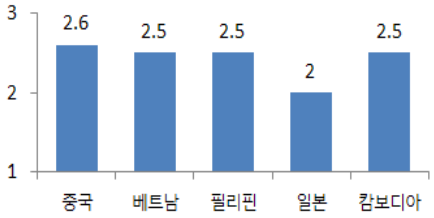


자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-14] 모임·활동 유형별 여성결혼이민자 참여율 (단위: %)

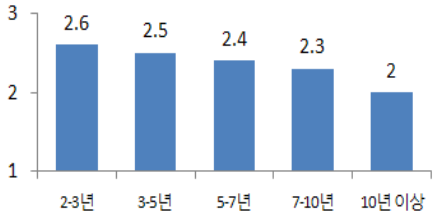
이주자가 한국인과 가장 쉽게 만날 수 있는 곳은 다문화가족지원센터, 여성인력개발센터, 복지관 및 종교기관 등 지역 내 이들을 지원하는 각종 기관들이다. 이러한 기관에서는 한국어교육이나 한국사회 이해교육을 실시할 뿐 아니라 최근에는 이들의 역량을 제고하는 다양한 교육이 활성화 되고 있다. 즉, 상담원교육, 방문교사 교육, 다문화강사교육, 취업지원 교육 등 다양한 프로그램에 참여할 수 있어 이주민들간의 만남뿐 아니라 한국인들과의 다양한 교류기회를 높여주고 있다. 나아가 이주여성들간의 자조모임이나 이주민 커뮤니티를 형성하는 통로로도 활용될 수 있다(황정미 외 2009). 실제 지난 1년간 여성결혼이민자를 지원하는 기관을 이용하는 경험을 조사한 결과 상당수 여성들이 자신들의 사회적 관계를 넓히는 수단으로 이러한 기관을 이용하고 있음을 알 수 있었다.

아래 그림을 보면 국적별, 거주기간별로 이용빈도의 차이가 있는데 일본 출신의 지원기관 이용 빈도가 다른 국적에 비해 현저히 낮게 나타났으며, 거주기간이 증가할수록 지원기관 서비스를 이용한 빈도는 감소했다.



자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-15] 여성결혼이민자 국적별 지원기관 이용 빈도 (단위: 점)



자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-16] 여성결혼이민자 거주기간별 지원기관 이용 빈도 (단위: 점)

그러나 이러한 기관의 역할이 실질적이지 않을 경우 도움이 되지 못할 수 도 있어 유의를 요한다. 비록 이들이 다문화가족지원센터 등 이들을 대상으로 서비스를 제공하는 기관에서 자신을 가르치는 선생님이나 멘토 관계를 맺은 상대를 통하여 사회적 관계를 맺는다 하더라도 서로 간에 공통점이 별로 없어 서비스 제공자와 수혜자 이상의 사이로 발전하는 데에는 한계가 있음이 발견되기 때문이다(세부과제 3에서 재인용).

〈세부과제 3: 사례 3〉 센터 선생님들이~ 센터 선생님들은 그렇게 알긴 알지만 친구는 아닌.. (Q: 따로 연락하거나 그러시진 않는가보죠?) 네. 없어요. 센터.. 공부하는 날만.

〈세부과제 3: 사례 8〉 센터에서 '친언니' 한명 맺었어요. 도서관에서 자원봉사하는. 등산도 한번 했어요. 언니가 너무 바빴어요. 자주 연락을 못했어요.

〈세부과제 3: 사례 1〉 옛날에 (비엔날레에서 자원봉사로) 같이 일하는 분이 2007년부터 계속 일하는 바람에.. 언니들인데.. 다 언니고요, 제가 제일 막내고.. 제가 귀엽게 해주죠, 뭐. 아까도 전화해가지고 이번에도 비엔날레 8월에도 같이 밥 먹자고 이런 식으로 해주시고, 한 달에 한 번 모임도 있고.. 같이 하면서.. 한국 분들이랑.. 저희가 아무리 여기 살아도 일본 사람들끼리 하는 것도 많으니까.. 한국 세계 모르는 것도 많잖아요. 말도 모르는 것도 아직 많고. 그러니까 같이 또 친하면 공부도 되고.. 좋은 경험도 많이 할 수 있어요. ... 아는 언니이고. 가끔가다 보고. (그 정도죠.)

결국 한국인과의 관계가 '인사 정도 하고 지내는' 형식적 관계에 머물거나 일방적인 도움을 받는 관계를 넘어서게 하기 위해서는 그들이 피교육자나 수혜를 받는 대상자가 아니라 보다 주체적으로 자원봉사나 클럽활동, 교

육활동 등 다양한 사회활동 경험을 통하여 유대관계를 형성하게 하는 것이 필요하다. 특히 학교 등 주류사회의 주요 기관에서의 교육자나 봉사자로서의 활동이 관계 형성에 중요한 통로가 될 수 있다.

〈세부과제 3: 사례 7〉 (아이 어린이집 아줌마들하고 친하게 되니까) 제가 여기서 사니까 적응 잘 되는 느낌이 나와요. ... 한국말 실력이 좀 늘었어요. 아~ 한국 아줌마들 사귈 수 있어요. 그래서 자신감이 생겼잖아요. 용기 났어요. ... 내가 진짜 한국 사람처럼 살 수 있어요. ... 마음이 진짜 좋아요. 기뻐요.

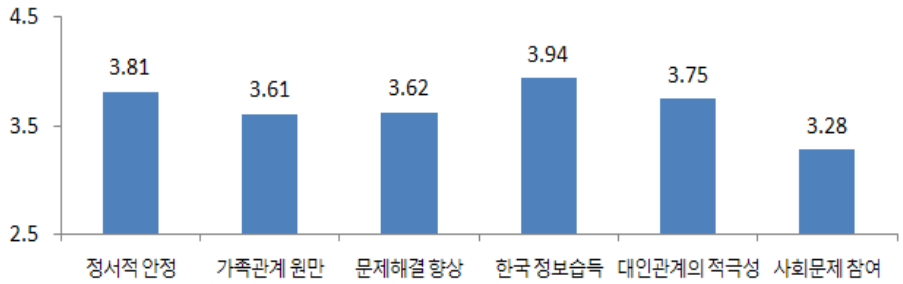
〈세부과제 3: 사례 22〉 예전에는 많이 활동 못하고, 단어 잘 모르고. 나중에 많이 활동해서 통역도 많이 하고. 또 밖에 나가서 활동 많이 하고. 그래서 한국말 많이 늘고. 그래서 조금씩 늘고 그래요. 어느 날 갑자기 하는 거 아니고. 점점점 하고. 하다가 막히면 그만 두고. 또 나중에 또 하고, ... 거의 제가 5-6년 지나서 된 거 같아요(한국사람하고 말하고 활동하는데 자신감이 생긴 거 같아요).

〈세부과제 3: 사례 20〉 도서관에서 활동했어요. 학생들 도와주고, 가끔은 책 읽어달라고 하고. 다른 어머니들도 같이 하게 됐어요. (Q: 학교 도서관에서요?) 네. 저는 월요일마다 4시간씩 해줬어요. 같이 하는 어머니가 있어요. (중략) 그 1년 동안 그 언니랑 진짜 언니처럼 지냈어요. 근데 외국인이 봉사하는 거는 전혀 몰랐어요. 외국인이 그냥 결혼만 하고, 회사나 다니고 돈 벌고. 근데 외국인이 봉사도 할 수 있느냐, 그런 게 대단하다 하고. ... 그 언니는 항상 영어 못한다고 얘기하고. 시험 볼 때는 괜찮다고 하고. (그래서 제가 영어 공부에 대해 이야기해줬어요.) 그 언니는 또 학원 보내고 예기를 하는데, 많이 안 보내도 된다고. 학생이 공부하고 싶어야 공부가 되죠. ... (도서관 자원봉사하면서 교장 선생님도 알게 됐어요.) 저는 초등학교에서 근무하거든요. 그 교장선생님은 중학교에 근무하시는데, 바로 옆에 있으니까. 저는 도서관에서 근무하기 때문에 선생님이 도서관에 오면 괜찮을 겁니다. 해서 쉬는 시간에 선생님이 찾아와서 대화도 하고 그랬어요. 저한테도 한국어 그런 거 조금 가르쳐줘요.

즉, 한국인을 대상으로 외국어 교육이나 문화 교육 등 자신의 특수한 언어, 문화적 배경을 활용한 활동을 해 본 경험을 할 경우 한국인과의 관계에서 자신감을 가질 수 있고 더 나아가 자신이 필요한 정보를 얻거나 도움을 얻는 일방적 관계가 아닌 한국인에게도 무언가 가르치고 도움을 줄 수 있는 균형적 관계 설정 가능성을 가진다. 그러한 모임 안에서 자녀의 친구엄마들 뿐 아니라 교사나 경찰 등 보다 다양한 직군의 한국 사람들과 만나는 계기가 되어 관계 확장의 도움이 된다.

이러한 활동참여가 중요한 것은 이와 같은 모임참여가 이들의 정서적, 사

회적 대인관계나 유능감에 긍정적 효과를 가져오기 때문이다. 다음 [그림 Ⅳ-17]은 사회단체 및 모임에 대한 참여 효과를 보여준다. 조사 응답자들은 사회단체 및 모임 참여가 한국에 대한 정보를 얻는 기회가 되며 정서적 안정 효과도 지니고 대인 관계의 적극적인 태도를 형성하는 데에도 유용하다고 인식했다. 사회단체 및 모임에 대한 참여효과를 6개 영역에서 측정한 결과, 한국에 대한 정보습득이 3.94점으로 가장 높게 나타났고, 정서적 안정(3.81), 대인관계의 적극성(3.75), 문제해결 능력 향상(3.62), 가족관계 원만(3.61) 순이었다.



자료: 세부과제 3.

[그림 Ⅳ-17] 여성결혼이민자의 사회단체·모임 참여 효과 (단위: 점)

이러한 결과는 결혼이민자 교육과 이러한 사회활동을 연계한 프로그램이 제공된다면 이들의 사회적 관계 발달에 매우 효과적으로 작용할 것임을 보여주는 것이다. 특히, 자녀들이 성장함에 따라 학부모 모임이나 자원봉사단체, 시민단체에 대한 여성결혼이민자들의 관심이 높은 만큼, 자원봉사센터나 학교, 지역교육청과 다문화가족지원센터가 협력하여 결혼이민자의 관심과 특수성에 적합한 활동 분야를 개발해 한국인들과의 상호교류가 동등한 관계에서 지속될 수 있는 프로그램에 접목시켜나갈 필요가 있을 것이다. 그러나 이러한 기관들은 대부분 결혼이민자를 주 대상으로 서비스를 제공한다는 측면에서 한계가 있는 바, 이들 기관들이 이주노동자 및 동포들을 포함한 전체 이주민들과 한국인과의 교류를 증진시키는 역할을 할 수 있도록 프로그램을 보다 확대하도록 권고할 필요가 있을 것이다.

4. 이주민의 사회적 관계 증진을 위한 다문화사회 정책의 과제

이주민들은 낯선 한국사회에 들어와 살면서 언어나 경제적 문제, 가족갈등과 건강 문제 등 다양한 어려움을 경험하게 된다. 그러한 어려움을 극복하는데 있어서 자신들이 가지고 있는 사회적 자원과 관계망은 중요한 해결수단으로 활용이 된다.

다음의 <표 Ⅳ-15>를 통해 주요 이주민 집단별로 한국생활을 하면서 겪게 되는 힘든 점을 알 수 있다. 이주 노동자의 경우에는 언어(30.6%)가 가장 어려움을 겪는 부분이었으며, 외로움(15.7%)과 생활방식과 문화 차이(9.6%) 등이 높은 비율을 차지하였다. 중국 동포의 경우, 힘든 점이 없다는 응답을 제외하고는 가족갈등(21.0%), 외로움(17.8%), 편견과 차별대우(14.4%)가 높은 비중을 보였다. 여성결혼이민자의 경우, 경제적인 면(22.3%)과 언어(19.7%), 자녀양육(14.5%)면에서 많은 어려움을 겪는 것으로 나타났다.

결국 이주민 집단별로 사유가 조금씩은 다르나 낯선 한국사회에 정착하는 데에는 언어문제와 더불어 경제적 측면, 정서적 측면, 그리고 문화 차이와 편견 등 사회적 측면에서 다양한 어려움을 가지고 있음을 알 수 있다. 만일 이러한 어려움을 주변인과 더불어 해결하지 못하고 누적되거나 결혼이민자의 경우 가족갈등이나 이혼, 사별로 인한 소외집단, 혹은 이주노동자의 경우는 불법체류 등 심각한 상황에 놓이게 되는 집단이 생길 때 사회통합의 문제가 증가할 수 있음을 유의할 필요가 있다.

〈표 Ⅳ-15〉 한국생활에서 가장 힘든점: 이주민 집단별 비교

단위: %

	이주 노동자	중국 동포	여성결혼이민자
힘든 점 없다	9.4	27.1	13.3
외로움	15.7	17.8	10.0
가족 간의 갈등	9.7	21.0	3.5
자녀 양육 및 교육	-	-	14.5
경제적 어려움	-	-	22.3
한국의 직장생활 적응	5.2	5.9	-

	이주 노동자	중국 동포	여성결혼이민자
언어문제	30.6	4.0	19.7
생활방식 및 음식 등 문화차이	9.6	9.3	8.6
편견과 차별대우	5.4	14.4	3.7
기타	14.4	0.5	4.4
합계	100.0	100.0	100.0

* 이주노동자와 중국동포 문항과 여성결혼이민자의 문항 차이가 있어 해석에 유의를 요함.

자료: 이주 노동자와 중국동포 자료는 세부과제 5, 여성결혼이민자 자료는 2009 전국 다문화가족실태조사 원자료 재분석.

가. 이주민 집단별 사회적 관계의 특징

앞 절에서 사회적 관계 제반 양상을 살펴본 결과, 이주민 집단별로 이들이 한국사회 및 한국인들과 맺고 있는 관계의 모습은 각기 다른 것을 알 수 있었다.

우선 이주자집단들이 한국 내에서 가깝게 지내는 친구의 규모를 보면, 이주노동자의 경우 중국동포나 결혼이민자에 비하여 모국인친구의 수가 월등히 많고 전체 규모도 큰 것으로 나타났다. 이는 이주노동자의 한국 입국 경로 자체가 한국에 이미 거주하고 있는 친구나 기관들을 통한 소개에 의한 것이 많기 때문인 것으로 해석된다. 한편 한국인 친구의 규모는 이주자 집단 간의 편차는 크지 않으며, 이주노동자나 중국 동포에 비하여 결혼이민자가 가장 적은 것으로 나타났다. 이러한 차이는 이주노동자나 중국동포가 작업장을 가지고 있는 것에 반해 여성결혼이민자는 생활공간이 가정에 제한되는 경우가 많은 데서 비롯된다고 여겨진다.

사회적 관계의 내용을 준거로 이들 이주자 집단의 차이를 살펴본 결과 이주노동자의 경우에는 일관되게 체류기간이 일정시간 지나면 한국인과의 교류는 정체한 가운데 모국인과의 관계 비율이 급증하는 것으로 나타났다. 즉 체류기간이 긴 이주노동자의 경우, 모국인 중심의 사회적 연결망이 견고해진다고 할 수 있다. 특히 중국 동포의 경우는 모국인과의 관계 비율이 다른 집단들에 비해 상당히 높게 나타나 이들의 사회적 관계는 모국인 중심

의 폐쇄적인 특성을 띈다고 할 수 있다. 한국인과의 관계가 소원한 가운데 자국 중심의 폐쇄적인 성향으로 사회적 관계가 구축될 경우 전체 사회통합에 긍정적이지만은 않아 주목을 요한다.

이주노동자 집단과 달리 한국가족에 뿌리를 내리고 살고자 하는 여성 결혼이주민의 경우 타 집단에 비해 모국인과 한국인과의 관계를 모두 비슷한 비중(개인적 일을 의논하는 사람, 여가나 취미생활을 같이하는 사람)으로 가지고 있어 보다 균형적인 집단의 모습을 띈다. 또한 이주노동자 집단이 거주기간이 길어도 한국인과의 교류가 증가하지 않는 것과는 달리 결혼이민자들은 거주기간이 길수록 한국인과의 관계 비율이 상대적으로 높게 나타나는 특징을 보인다. 이는 한국인 배우자와 가족을 중심으로 생활하는 여성결혼이민자의 특성이 반영된 것이라 하겠다.

또한 결혼이민자 집단은 거주기간이 길어질수록 그들의 배우자나 자녀로 인하여 만나게 되는 이웃주부나 학교 선생님 등, 가족구성원과의 연계를 통하여 사회적 관계망을 넓혀갈 수 있는 가능성이 높아진다. 반면, 외국인노동자들의 경우는 상대적으로 가족관계가 적고 주로 일터에서 많은 시간을 보내기 때문에 한국인과의 연계망을 넓히는데 상당한 제약을 갖는 차이가 있다. 이주민 집단별로 참여하는 모임의 빈도를 살펴본 결과 거주기간이 길어질수록 이주노동자는 모국인 친구모임에 참여하는 빈도가 증가하는 반면, 여성결혼이민자의 경우에는 모국인 친구 모임의 참여빈도는 뜸해지고, 대신 자녀의 학부모 모임 참여빈도가 증가하는 등 서로 비교되는 양상을 보인다.

이주노동자들은 자신들이 일을 하고 있는 작업장 이외에 교회, 성당, 절 등의 종교단체를 중요한 통로로 활용하고 있으나 이 역시 외국인을 위하여 따로 마련된 시간에 참석하는 것이 대부분이므로 실제로 한국인, 한국사회와 소통할 기회가 거의 없다. 대부분은 국적이 같은 외국인노동자와 친밀한 관계를 유지하고 있으며, 국적이 다른 외국인노동자와도 네트워크를 형성해 정보를 교환하거나 친분을 쌓고 있다. 거주기간이 길어질수록 정서적 안정과 문제발생시 도움을 얻는 자원으로 모국인 네트워크를 활용하는 것으로 파악된다. 따라서 모국인 중심의 관계형성이 분명 장점이 있음에도 불구하고 그것이 한국인과의 폭넓은 관계로 확장되지 않을 경우 상호간의 이해

를 높이기보다는 분리된 형태로 공고히 될 우려가 있어 유의를 요한다.

결론적으로 이주민 집단별로 한국사회에 거주하면서 한국인들과의 관계를 맺는 양상이나 방식이 각기 다른 점은 사회통합 정책에 있어 매우 중요하게 고려되어야 할 지점이다.

나. 여성결혼이민자의 사회적 관계 특징

한국사회 결혼이민자의 사회적 관계 양상과 사회통합과의 관련성을 이해하는데 있어서는 결혼이민자로서의 특수성과 그에 따른 문제를 검토할 필요가 있다. 이들은 한국사회에 정착하면서 두 가지 과업을 동시에 수행해야 하는데 하나는 일상을 공유하는 가족이지만 자신과는 전혀 다른 주류사회 구성원들과의 이질적 문화와 가치를 어떻게 융화하면서 관계를 형성해갈 것인가 하는 점이며, 다른 하나는 가족 외부와의 관계를 어떻게 형성, 발전시켜나갈 것인가 하는 점일 것이다. 또한 한국사회 가족구조 하에서 한국인의 부인이자 어머니로서 살아가야 한다는 점 역시 여성결혼이민자들의 사회적 관계의 특징을 구현하는 요소가 된다.

여성결혼이민자의 사회적 관계 발달에 있어 가족의 지지는 가장 중요한 촉진요인이자 장애요인임을 <세부과제 3>을 통해 알 수 있었다. 가족들이 이들의 사회적 관계 형성과 확장을 반대할 경우 여성결혼이민자들이 가족 외부와 적극적인 관계를 맺기는 쉽지 않다. 또한 사회적 관계를 형성하고 더욱 발전시켜나가는데 있어서도 가족들의 지지는 매우 중요한 기능을 한다. 따라서 가족들의 반대와 방해 등의 이유로 사회적 관계가 발달하지 못하고 사회적 소외로 인해 심각한 가족갈등 등 위기상황에 직면하게 되는 여성결혼이민자나 이혼·사별 등으로 인해 지지망으로서 기능할 수 있는 가족관계가 해체된 여성들에 대한 정책적 관심과 지원이 필요하다.

<세부과제 3>에서 이루어진 결혼이민자들의 면담결과에 의하면 이들은 가족관계의 차이로 인해 주위의 여성결혼이민자들과도 관계를 발전시키기 어렵고 가족원의 부재로 인해 한국인과의 관계 형성 통로에 대한 접근에도 한계가 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 여성결혼이민자가 생활과정 중에 제기되는 각종 문제 해결에 적절하게 동원할 수 있을 만큼 충분한 사회적

관계를 맺기 위해서는 가족들이 여성결혼이민자에게 있어 사회적 관계가 지니는 가치를 충분히 이해하게 할 필요가 있다. 동시에 가족관계가 불안정하거나 문제 해결을 위한 수단 등 자원 확보가 어려운 여성들의 경우에는 출입국관리사무소와 지자체, 다문화가족지원센터 등의 기관에서 관련 서비스와 지원을 적극적으로 제공해야 할 필요가 있다.

결혼이민자들이 한국사회 구성원으로서 정착하는 기간이 길어지고 생애주기가 변하게 되면서 이들이 해결해야 하는 과제 역시 변화하게 된다. 특히 한국인 아내, 어머니 역할의 중요성이 커짐에 따라 한국인과의 관계가 차지하는 비중이 증대하게 되는 사회적 관계 양상의 변화가 수반된다. 가족단위 이민자를 대상으로 한 서구의 연구 결과에서는 종족 공동체 내, 외부 관계의 균형이 사회통합에 있어서 지니는 장점이 부각되었으나, 본 연구 결과(세부과제 3)에서는 한국인 편향형이 소외형은 물론이고 모국인 편향형 집단보다 사회통합의 제반 측면에서 긍정적인 것으로 나타난 것은 이들 집단의 특수성을 반영하는 것이라 할 수 있다. 인터뷰 결과에서도 모국인 관계와 한국인 관계는 결혼이민자가 사회통합과정에서 직면하는 서로 다른 문제에 서로 다른 방식으로 작용하며, 따라서 한국생활 초기부터 발달시켜온 모국인과의 관계를 일정정도 유지하면서 한국인과 새로운 차원의 관계를 시도, 확대, 발전시키는 것이야말로 사회통합과정에서 요구되는 다양한 사회적 자본의 동원 가능성을 높여준다는 점을 확인할 수 있었다.

사회적 관계는 여성결혼이민자의 개인의 안녕 뿐 아니라 사회 전반의 사회통합에 영향을 미치는 중요한 지렛대로서 관련 정책에서도 이들의 사회적 관계를 발달시키기 위한 노력이 통합될 필요가 있다. 그러나 현재로서는 결혼이민자의 사회적 관계가 정책적 차원에서 중요하게 다루어지지는 못하고 있다. 다문화가족지원센터 등 정책을 추진하는 일선 기관에서 이민자들을 대상으로 다양한 사업을 추진하고는 있으나 사회적 관계 증진에 대한 과제는 중요한 관심사로 통합되지 못한 상황이다. 특히, 한국인과의 관계에 결정적 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 한국인과의 관계 형성을 위한 사업들은 일회성이거나 상호 동등한 관계 주체가 아닌 서비스 제공자와 수혜자라는 일방적 관계를 형성하게 하는 사업 등으로 이루어지는 경우가 많아

향후 정책에서는 사회적 관계 차원에서 보다 적극적으로 의제를 발굴하고 이를 실현하기 위한 사업 추진을 강화해야 할 것이다.

다. 다문화사회 정책의 향후 과제

한국사회에서 이주민 집단은 보다 더 다양해질 것이다. 결혼이민자 뿐 아니라 이주노동자, 중국동포, 유학생 등 다양한 구성으로 인하여 이들과 한국사회와의 조우방식은 매우 다채로워질 것이고 사회통합의 문제가 발생하기도 하고, 긍정적으로 작동할 가능성도 있다. 그러나 현재 한국정부의 정책은 이러한 제반 문제를 효과적으로 대응할 수 있도록 준비되어 있다고 보기는 어렵다.

앞 장에서 살펴본 바와 같이 기존의 다문화사회 정책은 다문화가족 지원 정책에 다름 아니라고 할 수 있을 정도로 결혼이민자의 적응과 자녀 양육 지원에 집중되어 있다. 정부에서 투여되는 예산 뿐 아니라 민간 기업 등에서 지원하는 프로그램과 예산을 합한다면 실제 지원 규모는 더욱 클 것으로 보인다. 이에 비해, 이주노동자나 방문취업제 중국동포 등에 대한 정책은 지극히 주변적인 수준에 머물러 있으며 이들에 대해서는 민간 차원의 지원도 찾아보기 어렵다. 앞서 살펴본 바와 같이 이주노동자들 역시 한국어 교육에 대한 욕구가 높고 언어문제가 한국인들과의 관계 형성에 중요한 제약요인으로 작용하고 있음에도 불구하고 이들에 대한 지원은 매우 제약되어 있는 현실이다.

현재 이주노동자에 대한 한국정부의 정책은 이들이 체류기간이 끝나면 본국으로 돌아갈 대상으로 간주하여 한국사회와의 융합이나 관계 형성에 그다지 많은 관심이나 자원을 배분하지 못하고 있는 실정이며, 이들에 대한 한국인들의 인식 또한 한국에 거주하는 외국인 일반으로 보기보다는 3D 업종에 모자라는 인력을 보충해주는 일시적 인력으로서의 이주민으로 한정하여 보는 차별과 편견이 감소되고 있다고 보기 어렵다.

방문취업제 등 재외동포에 대한 정책이 확대되고 이로 인하여 체류기간 종료 이후에도 국내에 장기체류나 영주권 획득을 희망하는 중국동포도 더욱 증가할 전망임에 따라 이들에 대한 복지서비스, 주거문제, 체류권 등 다

양한 측면의 문제에 대비해야 한다는 의견이 제기되고 있다(이진영 2010; 최홍 2011). <세부과제5>의 연구 결과에서도 중국동포 중 62%가 체류기간 종료이후에도 국내 체류를 희망하는 것으로 나타난 점에서도 중국동포를 다문화사회 정책의 범위에 포함시켜야 할 필요성을 확인할 수 있다. 따라서 현재와 같은 결혼이민자와 그 자녀만을 주 대상으로 하는 다문화사회 정책의 방향은 재고될 필요가 있으며, 보다 폭넓은 이민자들을 대상으로 한 사회통합의 방향과 전반적인 정책의제 설정이 필요한 시점이다.

다른 한편, 각종 지원이 집중되어 있는 결혼이민자 역시 정책 대응이 결혼이민자의 사회통합을 증진시키는 방향으로 작용하고 있는지에 대해서도 재고가 필요하다. 그간 여성결혼이민자와 그 자녀에 대한 지원 중심의 정책기조에 대해서는 즉각적인 도움 정도를 떠나 오히려 그러한 접근이 여성결혼이민자를 온정적 시혜의 대상으로 타자화하고 이들을 가족관계와 임신, 출산, 자녀 양육 등의 틀 내에 국한시켜 바라보는 경향을 강화시킨다는 점에서 비판이 제기되어 왔다(정선애 2007; 김혜순 2008: 58-64; 이용재 2010; 김영주 2010). 여성결혼이민자를 지원의 대상으로 설정하는 시각이 팽배해 있는 가운데 오히려 사회주체로서 충분한 역량을 지니고 사회발전에 기여할 수 있는 적극적 주체로서의 면모는 가려지고 사회적으로 부담이 되는 존재로 위치지우는 선입견이 강화될 수도 있다는 우려도 제기되었다. 또한 <세부과제 3>의 결과에서도 관련 지원이 한국생활 초기 단계에 필요한 한국어 습득과 자녀양육 등 가내 역할을 중심으로 이루어지고 있어 정작 결혼이민자가 자신과 생활상의 관심을 공유하는 한국인들과 관계를 발달시켜 가면서 사회통합과정에서 제기되는 각종 문제에 대응하는데 필요한 사회적 자원을 확충하는 데에는 별 다른 효과를 거두지 못하는 것으로 나타났다.

이민자들이 한국사회에서 어떠한 방식으로 사회적 관계를 형성하고 확장해 가는지는 이들의 안전과 건강, 가족생활에 영향을 미칠 뿐 아니라 나아가서는 이들이 성원으로 살아가는 지역사회 및 한국사회 전반에도 영향을 미치는 중요한 부분이다. 따라서 향후 관련 정책에서 이들이 주체적인 사회성원으로서 사회적 관계를 다각도로 발달시킬 수 있도록 지원하는 정책방향을 명확히 설정하고 그를 위한 노력이 적극적으로 추진될 필요가 있다.

V

이주민 자녀 세대의 사회통합: 중도입국 청소년을 중심으로[13)]

13) 〈세부과제 4〉와 협동연구 총괄과제의 일환으로 추진된 『중도입국청소년 실태조사』의 결과를 종합적으로 재분석, 재해석한 것이다.

1. 다문화사회의 전개와 이주민 자녀 세대

가. 자녀 세대의 연쇄이주

이주 현상은 이주민 개인에게 한정된 것이 아니라 그와 관련된 또 다른 이들의 연쇄적 이주를 동반하는 경향이 있다. 연쇄이주(chain migration)는 이주민 수의 급증을 가져오는 핵심적 요인이며 가족관계 등 인간으로서의 기본적인 삶에 대한 부분인 만큼 국가의 개입, 통제 가능성이 상당히 제한되어 있는 특징을 지닌다. 이러한 점에서 이주민과 관련된 또 다른 이들의 이주는 다문화사회 전개에 있어 새로운 전기로 평가된다.

이주민 부모를 따라 그 자녀가 이주하는 것은 연쇄이주의 신호탄이라고 할 수 있다. 이주민 자녀의 이주는 부모와 함께 이루어지기도 하고 부모가 먼저 이주한 후 그 자녀를 불러오기도 한다. 부모가 자격을 갖춘 경우에는 자녀를 직접 초청하지만, 결혼이민자의 경우처럼 그 배우자가 자녀를 초청하기도 한다. 그조차 어려운 경우에는 합법적 틀 밖에서 자녀를 데려올 수도 있다.

한국사회에서도 외국인노동자, 결혼이민자 등이 증가하면서 이들의 자녀 이주가 꾸준히 이루어지고 있다. 이미 2001년 3월 정부가 불법체류 노동자 자녀의 교육권 보장을 위한 행정지침을 마련했을 정도로 1990년대 말부터 외국국적의 이주민 자녀와 관련된 문제가 제기된 바 있다. 이후 사회적, 정책적 관심이 다문화가족을 중심으로 전개되고 자녀 세대와 관련해서도 여성결혼이민자와 한국인 남편 사이에서 낳은 '한국국적 자녀'에 논의와 대응의 초점이 맞춰지면서 외국국적의 이주민 자녀 문제는 수면 아래로 가라앉은 경향이 있으나, 최근 들어 외국에서 태어나 자라다가 부모를 따라 외국국적으로 한국에 입국한 소위 '중도입국' 자녀 또는 청소년 등이 다시 관심의 대상으로 부각되고 있다.

나. 중도입국 청소년의 구성

외국국적 자녀는 결혼이민자나 외국인근로자, 유학생 등 한국사회의 다

양한 이주민 집단과 관련되어 이들은 이주민인 부모를 따라 외국국적을 지니고 한국에 입국했다는 점에서는 공통점이 있으나, 부모 이주민의 위치에 따라 정책상의 위치는 상이하다. 이 가운데 현재의 제도적 틀 내에서 합법적으로 이주해 국적까지 취득할 수 있는 이들은 국제결혼 부부의 외국인 자녀와 귀화자의 외국인 자녀, 즉 다문화가족의 일원인 이들 정도이다[11]. 이들은 다문화가족정책과 외국인지원정책 차원에서 적극적인 사회통합의 대상으로 설정되어 있다. 이에 비해, 이들을 제외한 이주민 자녀들은 국적 취득은 물론이고 합법적 입국조차 제한되어 있으며 이주민과 관련된 각종 정책에서도 배제되어 있다.

〈표 Ⅴ-1〉 이주민 자녀의 구성

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th colspan="3">결혼이민자 자녀</th><th>귀화,
국적회복자 자녀</th><th>그 외 이주민 자녀</th></tr>
<tr><td rowspan="2">부모
국적</td><td>현재부모</td><td colspan="3">한국+외국(귀화)</td><td>귀화+한국, 외국</td><td>외국</td></tr>
<tr><td>원-부모</td><td>한국+외국</td><td>한국</td><td colspan="2">외국</td><td>외국</td></tr>
<tr><td colspan="2">자신의국적,
체류자격</td><td>한국</td><td>한국</td><td colspan="2">외국(귀화)</td><td>외국</td></tr>
<tr><td colspan="2">출생, 성장지</td><td>한국
(한국>외국)</td><td>한국</td><td colspan="2">외국</td><td>외국</td></tr>
<tr><td colspan="2">법·제도적 위상</td><td colspan="4">다문화가족지원법, 재한외국인처우기본법
아동권리에관한협약</td><td>아동권리에관한협약</td></tr>
</table>

최근 들어 부모 이주민을 따라 이주한 외국국적 자녀에 대한 관심이 높아지고 있는 데에는 현재의 정책 틀 하에서 국적 취득 가능성이 없는 이주 청소년 뿐 아니라 국적 취득이 가능하고 사회통합의 대상으로 설정된 이들도 현저히 늘어나고 있기 때문이다. 이러한 성격을 지닌 이주 청소년은 크게 한국인과 결혼한 결혼이민자의 이전 결혼 소생 외국국적 자녀로 한국인 양부모에게 입양되거나 결혼이민자 친부모가 국적취득 후 초청한 이들[12],

11) 2011년 다문화가족지원법 개정으로 전자는 물론 후자 역시 다문화가족지원정책의 대상으로 포함되게 되었다.

결혼이민자 이외 귀화자의 자녀, 국적회복자의 자손 등으로 구분될 수 있다. 특별귀화 신청 미성년자 유형을 통해 그 구성을 보면 결혼이민자 자녀 중 한국인 양부모에 의해 입양된 이들이 40% 이상으로 가장 많고, 귀화한 부모(결혼이민자 포함)의 자녀가 약 30%, 국적회복자의 자손이 21% 가량을 차지하고 있다(감사원 2011: 78-79).

〈표 Ⅴ-2〉 특별귀화 신청 미성년자(중도입국 자녀)의 유형

단위: 명(%)

미성년 양자	귀화자의 자녀	국적회복자의 자손	항목 미입력	계
2,329(42.80)	1,613(29.65)	1,161(21.34)	338(6.21)	5,441(100.0)

자료: 감사원. 2011. 감사결과 처분요구서 - 다문화가족지원사업 추진실태. p.79.

다. 중도입국 청소년의 증가 추세

관련 통계 체계가 미비한 상황에서 이들의 정확한 수와 추세를 알 수는 없으나, 간접적이나마 이들이 급격히 늘고 있다는 점은 확인할 수 있다. 해마다 행정안전부가 발표하는 지방자치단체 외국인주민현황 중 외국인주민 자녀 중 외국인 부모 사이에서 태어난 이들은 이주민 부모를 따라 이주한 외국국적 자녀 중 부모의 가족관계등록부에 등재된 이들 -국적 미취득 결혼이민자의 외국국적 자녀의 경우에는 신원보증인이 한국인 배우자의 경우 그 배우자의 가족관계등록부에 기재된 이들이고 국적 취득 이주민의 경우 그의 가족관계등록부에 기재된 이들-로서 그 증가세가 상당히 가파른 수준에 달한다. 물론 이외에도 결혼이민자의 외국인 자녀 중에는 아직 부모의 가족관계등록부에 기재되지 않은 채로 살아가는 이들이 상당수에 이르는 만큼, 실제 그 수는 이보다 많을 것으로 보인다.

12) 이들은 한국인 배우자가 입양하거나 결혼이민자인 친부모가 국적 취득 후 데려오는 형식으로 한국에 입국한다.

〈표 Ⅴ-3〉 외국인 주민 자녀* 추이

	외국인부모		외국인-한국인부모		한국인부모		계	
	명	전년대비	명	전년대비	명	전년대비	명	전년대비
2009	4,205	-	88,485	-	14,999	-	107,689	-
2010	6,971	65.78%	98,531	11.35%	16,433	9.56%	121,935	13.23%
2011	9,621	38.01%	126,317	28.20%	15,216	-7.41%	151,154	23.96%

* 결혼이민자와 한국국적 취득자(귀화자)의 자녀임. 이 가운데 국적 미취득 결혼이민자의 자녀는 보다 정확하게는 결혼이민자의 신원보증인이 배우자인 경우 그 자녀를 기준으로 한 것임.

자료: 행정안전부. 지방자치단체 외국인주민 현황조사결과 각년도.

이처럼 외국국적을 갖고서 한국으로 이주한 이주민 자녀가 늘어나고 있는 것은 국제결혼의 추세와 귀화 추세를 통해 이해할 수 있다. 한국인과 외국인 사이에 국제결혼이 증가하는 가운데에서도 재혼 비중이 상당히 높게 나타난다. 외국인이 재혼하는 경우 그 전 결혼에서 외국국적의 자녀를 두었을 가능성이 높으며 결혼생활 일정 기간 후에 한국인 배우자의 초청을 통해 이들을 데려오는 경향이 있다. 앞으로도 국제결혼 중 재혼이 상당한 비중을 차지할 것으로 보여 이러한 성격의 동반이주 자녀는 계속 증가할 것으로 예상된다.

〈표 Ⅴ-4〉 한국인남성-외국인여성간 국제결혼의 혼인 종류

단위: 건(%)

	1991	1996	2001	2006	2007	2008
부부 모두 초혼	390(65.4)	8,258(67.6)	5,395(56.4)	15,771(54.5)	15,328(54.7)	15,785(56.9)
남편재혼/아내초혼	48(8.1)	1,109(9.1)	846(8.8)	4,380(15.1)	4,590(16.4)	4,706(17.0)
남편초혼/아내재혼	**53(8.9)**	**919(7.5)**	**1,000(10.5)**	**2,681(9.3)**	**2,348(8.4)**	**2,192(7.9)**
부부 모두 재혼	**105(17.9)**	**1,935(15.8)**	**2,325(24.3)**	**6,091(21.1)**	**5,734(20.5)**	**5,038(18.2)**
전체	596 (100.0)	12,221 (100.0)	9,566 (100.0)	28,923 (100.0)	28,000 (100.0)	27,721 (100.0)

자료: 김이선 외. 2010c. 다문화가족의 해체문제와 정책과제. 여성가족부. p.58.

재혼한 국제결혼 부부의 외국국적 자녀 이외에 최근 들어서는 귀화를 통해 한국국적을 취득한 이주민, 방문취업제로 입국하여 국적을 회복한[13] 한국계 중국인 등이 늘면서 자녀들이 부모를 따라 입국하는 경우도 생겨나고 있다. 한국계, 비-한국계를 통틀어 중국인을 중심으로 귀화자가 증가하고 있는 추세를 고려할 때, 귀화자의 외국국적 자녀 역시 꾸준히 증가할 것으로 보인다.

〈표 Ⅴ-5〉 귀화자 추이

	혼인귀화		기타사유귀화		귀화자전체	
	(명)	전년대비(%)	(명)	전년대비(%)	(명)	전년대비(%)
2007	38,991	-	15,060	-	54,051	-
2008	41,672	6.9	23,839	58.3	65,511	21.2
2009	41,417	-0.6	32,308	35.5	73,725	12.5
2010	56,584	36.6	39,877	23.4	96,461	30.8
2011	69,804	23.4	41,306	3.6	111,110	15.2

자료: 행정안전부. 지방자치단체 외국인주민현황조사 각년도.

〈표 Ⅴ-6〉 귀화자 국적구성: 2011

단위: 명(%)

	중국 한국계	중국 비한국계	대만	베트남	필리핀	기타	계
혼인귀화	31,446 (45.0)	23,085 (33.1)	591 (0.8)	6,522 (9.3)	4,656 (6.7)	3,504 (5.0)	69,804 (100.0)
기타사유 귀화	25,812 (62.5)	11,563 (28.0)	783 (1.9)	282 (0.7)	296 (0.7)	2,570 (6.2)	41,306 (100.0)

자료: 행정안전부. 2011 지방자치단체 외국인주민현황조사.

13) 국적회복자는 2007년 1,783명, 2008년 3,740명, 2009년 1,702명, 2010년 1,011명 등이다. 1991년부터 2010년까지 20년간 총계는 28,392명에 이르며, 이 가운데 한국계 중국인이 42.7%, 중국인이 30.0%를 차지한다.(법무부. 2010 출입국외국인통계연보).

흔히 이민이 발달한 국가에서 이주민 부모의 자녀들은 주류사회 중심으로 구조화된 교육제도 하에서 교육적 기회가 제한되기 쉬우며 취업에도 어려움을 겪어 결국 사회의 하층부를 형성하는 경향이 있는 것으로 보고되고 있다. 그리고 이주민 가족이 세대를 거쳐 사회, 경제적 주변부에 머무르는 상황이야말로 다문화사회의 사회통합에 있어 가장 도전적인 과제로 제기되고 있다(Castles and Davidson 2000: 110-119). 결혼이민자 이외에는 이주민의 장기체류 및 국적 취득 가능성이 크게 제한된 상황에서 이주민이 증가하는 현상을 경험하고 있는 한국사회로서는 결혼이민자나 귀화자의 외국국적 자녀와 관련된 문제가 이주민 2세대와 관련된 여러 문제에 대한 대응을 가늠할 수 있는 시험대가 될 것으로 보인다.

2. 중도입국 청소년의 일반적 특성: 귀화신청자를 중심으로

가. 귀화신청 청소년의 특성

이주민 자녀에 대한 신뢰성 있는 통계가 생산되지 않는 상황에서 한국사회에 상당수 체류하고 있을 것으로 보이는 이주노동자 자녀는 숫자조차 파악하기 어렵다. 결혼이민자나 귀화자를 따라 동반 이주한 외국인 자녀에 대해서는 몇 가지 참고 가능한 자료가 발표되어 있기는 하지만, 포괄 내용이 지극히 제한되어 있을 뿐 아니라 외국인 등록과 가족관계 등록간 제도의 연계가 미비한 상황에서 자료마다 기본적인 정보조차 다를 만큼 혼란스러운 상황이다. 앞서 제시한 행정안전부의 지방자치단체 외국인주민 현황 조사 자료는 결혼이민자의 신원보증인이 배우자인 경우 그 배우자의 가족관계등록부에 기재된 자녀를 기준으로 한 것으로 실제와는 많은 차이가 있는 것으로 보인다.

이러한 한계에 대한 대안으로 협동연구 총괄과제의 일환으로 추진된『중도입국청소년 실태조사』에서는 2010년 출입국관리사무소에 귀화를 신청한 21세 이하 청소년 5,726명을 중심으로 그 구성을 개괄적으로 살펴보았다. 이들은 한국인과 재혼한 결혼이민자가 이전 결혼에서 낳은 외국국적의 자

녀, 방문취업제를 통해 입국해 국적을 회복한 한국계 중국인의 자녀 등으로 구성되어 있다. 물론 이들 역시 중도입국 청소년 일반을 대표한다고 보기는 어렵다. 이주민의 자녀는 통상적으로 F-1비자로 입국하여 입양 등의 과정을 거쳐 귀화 절차를 밟게 된다. 그런 만큼, 귀화를 신청한 중도입국 청소년들은 한국생활 기간이 상당기간 지난 이들이라는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

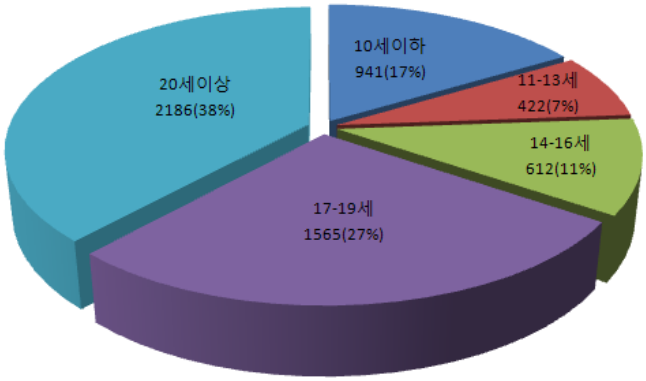
나. 연령・거주지・국적

우선 2001년 한 해동안 귀화를 신청한 중도입국 청소년의 연령 구성을 보면, 10대 후반에서 20대 초반에 걸친 후기 청소년이 대다수를 차지하고 있다.[14] 이들의 국적은 총 33개국으로 다양하게 구성되어 있지만, 한국계 중국인이 59.4%, 중국인이 31.9%로 중국 출신이 90% 이상에 이른다.[15] 이들의 거주지역은 75.6%가 서울, 경기, 인천 지역에 거주하고 있다.[16]

14) 행정안전부의 2010년 지방자치단체 외국계주민현황조사 중 결혼이민자와 한국국적 취득자(귀화자)의 자녀 중 외국인 부모 아래에서 태어난 18세 이하 자녀18세의 연령층 구성을 보면, 6세 이하가 60%, 7-12세 28.5%, 13-18세 11.6%로 이와는 사뭇 다른 양상을 보인다. 그런데, 행정안전부 자료는 결혼이민자의 신원보증인이 배우자인 경우 그 배우자의 가족관계등록부에 기재된 자녀를 기준으로 한 것으로 실제와는 많은 차이가 있는 것으로 보인다.

15) 행정안전부 2011년 지방자치단체 외국인주민현황조사에서도 한국계 중국인이 48.8%, 중국인이 27.9%로 중국 출신이 대다수를 차지하고 있다.

16) 행정안전부 2011년 조사에서도 외국인 주민 자녀 중 외국인 부모에게서 태어난 이들의 40.2%가 서울에, 38.4%가 경기 지역에 거주한 것으로 나타난 바 있다.



자료: 총괄과제-중도입국청소년 실태조사.

[그림 Ⅴ-1] 21세이하 귀화신청자 연령 분포 (단위: 명, %)

〈표 Ⅴ-7〉 21세이하 귀화신청자 국적 분포

국적	빈도(%)	국적	빈도(%)	국적	명(%)
한국계 중국인	3,403(59.4)	파키스탄	10(.2)	이란	1(.0)
중국	1,825(31.9)	한국계러시아	8(.1)	인도네시아	1(.0)
몽골	133(2.3)	캄보디아	6(.1)	영국	1(.0)
타이완	84(1.5)	방글라데시	6(.1)	오스트레일리아	1(.0)
베트남	63(1.1)	페루	5(.1)	네팔	1(.0)
일본	46(.8)	미국	3(.1)	도미니카공화국	1(.0)
필리핀	36(.6)	카자흐스탄	2(.0)	스위스	1(.0)
우즈베키스탄	31(.5)	인도	2(.0)	에티오피아	1(.0)
러시아	22(.4)	우크라이나	2(.0)	이란	1(.0)
키르기스스탄	13(.2)	독일	2(.0)	이라크	1(.0)
타이	12(.2)	모로코	1(.0)	말레이시아	1(.0)
합계			5,726(100.0)		

자료: 총괄과제-중도입국청소년 실태조사.

〈표 Ⅴ-8〉 21세이하 귀화신청자의 거주지

지역	빈도(%)	지역	명(%)
경기도	1,990(34.8)	전라남도	90(1.6)
서울특별시	1,949(34.0)	대구광역시	85(1.5)
인천광역시	392(6.8)	대전광역시	80(1.4)
충청남도	184(3.2)	광주광역시	74(1.3)
부산광역시	172(3.0)	강원도	63(1.1)
전라북도	132(2.3)	울산광역시	46(.8)
충청북도	129(2.3)	제주시	15(.3)
경상남도	128(2.2)	무응답	93(1.6)
경상북도	104(1.8)	합계	5,726(100)

자료: 총괄과제-중도입국청소년 실태조사.

이렇게 볼 때, 현재로서는 수도권에 거주하는 한국계 중국인이나 중국 출신 부모가 한국인과 결혼하거나 방문취업제를 통해 입국한 후 국적을 회복해 중국에서 낳고 자란 10대 후반의 중국국적 자녀를 데려온 경우가 대부분을 차지한다고 할 수 있다. 이러한 점은 통계청 인구동향조사 혼인 및 이혼신고자료에서도 국제결혼 부부 중 중국 출신 여성(한국계, 비한국계 모두 포함)과 한국인 남성 부부 사이에서 부인이 재혼한 경우(부부모두 재혼 또는 남편초혼+부인재혼 모두 포함)가 다른 국적 출신자에 비해 월등히 높은 것으로 나타난 것과 일치한다(김이선 외 2010c: 59-60).

3. 중도입국 청소년의 사회통합 현실

일반적으로 이주민들은 전혀 다른 사회, 문화, 제도적 환경에 직면해 크고 작은 혼란과 어려움을 겪게 된다. 특히, 학업을 계속하면서 사회 진출을 준비해가는 성장과정 중간에 외국국적을 지니고 이주한 이들로서는 교육제도 등과 관련해 특수한 문제에 직면하기 쉽다. 더욱이 가족 환경이나 부모

의 경제적 지위 등에 있어서 이러한 어려움에 적절히 대응하는데 도움이 될 만한 지지 환경이 마련되지 못할 경우에는 사회통합을 진전시키기 어려울 가능성이 더욱 크다.

물론 먼저 이주한 부모의 초청으로 이주한 아동, 청소년이라고 해도 개인적, 가족적, 사회적 요인은 매우 다양하다. 입국 연령대나 한국어 수준, 가족관계, 부모의 경제적 배경 등에 따라 이들이 보이는 구체적 사회 통합 양상은 매우 상이해서 일반화에 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 전혀 다른 환경 속에서 성장하는 중간에 부모를 따라 한국으로 이주해 새로운 가족원들과 일상생활을 공유해야 하고 완전히 새로운 교육체계에 편입되어야 한다는 점에서 유사한 문제에 직면할 가능성이 높다.

가. 가족관계의 불안정성과 갈등

□ 부모와의 이별과 방치 경험

이주와 관련해 이들은 경험한 크고 작은 변화를 경험하는데, 그 가운데에서도 가족관계의 전면적인 변화를 여러 차례 겪은 적이 있다는 점이야말로 이들의 공통의 경험 중 하나이다. 이주와 관련된 가족관계의 변화는 자신이 한국으로 이주하기 이전부터 시작된다. 부모가 자신을 두고 타국으로 이주한 이후 이들은 가족관계와 생활환경이 전면적으로 변화한 바 있다. 아시아 태평양 지역의 각국에서 부모의 이주와 함께 부모에게 전적으로 의존해 살다가 남겨진 자녀들의 가족 구성과 역할 구조는 전면적으로 변화하며 이 과정에서 자녀들의 심리, 건강, 복지, 교육, 사회적 관계 등도 결정적 영향을 받는다는 기존의 연구 결과는(Yeoh and Lam 2007: 124-134) 이들의 경험 속에서도 확인된다. 부모가 결혼, 노동 등을 위해 한국으로 이주한 이후 이들은 조부모 등과 같이 살더라도 '홀로' 사는 것과 다를 바 없이 '방치'된 상황에 처해진 적이 있다.

〈총괄(중도입국): 태국출신 결혼이민자의 딸〉 (엄마가 한국인과 새로 결혼하고 11년동안) 태국에 혼자 있어요. 할머니도 바빠요. 이모도 일해요. 늦게 집에 와요. 저는 혼자 집에 있어요.

〈세부4: F대안학교 교감〉 재혼가정, 네 결혼해서 어머님 쪽이 이제 주로 이주해 오신 거고, 아버지가 한국에 계신, 새 아버지는 한국인인 경우가 많고, 근데 또 오셔서도 다시 또 헤어졌다 또 만나시기도 하고 결혼은 했는데 또 따로 떨어져 살기도 하고... 가족관계가 그러니까 안정적이지가 않아요.. ... (부모가) 여기에 와서 자리를 잡고 아이를 초청하기까지 그 아이는 현지에서 또 방치되어 있는 거죠. 이를테면 주 양육자로부터 떨어져 있는 상황이니까. 그렇게 정서적인 어떤 괴리감이 부모와 아이들 사이에 생겼는데, 여기에 와서 재구성된 가족들이 그 부분을. 이렇게...친밀감을 유지할만한 형편들은 또 아니고, 그러면 그 회복을 누가 시켜줄 수 있을까.

□ 가족 재결합과정의 혼란

이러한 상황에서 자신 역시 한국으로 이주하게 되면서 가족환경은 또 다시 완전히 변화하게 된다. 짧게는 1-2년 길게는 10년 이상 떨어져 산 부모와의 관계조차 그리 원활하지 않을 수 있다. 이미 한국사회에 상당부분 적응한 부모의 모습이 당황스러울 수도 있으며, 자신을 방치 상태에 내버려두고 한국으로 떠난 부모에 대해 원망을 갖는 경우도 있다. 부모 역시 자신의 생활 적응과 경제문제 등에 직면해 새로 입국한 자녀에게 관심을 쏟기 어려운 상황에서 자녀와의 관계 회복은 진전되기 어려울 수 있다.

〈세부4: B학교 교사〉 엄마가 꼭 필요한 시기에 엄마가 없었다는 버려진 거에 대한 분노. ... 엄마가 한국사람과 재혼해서 날 혼자 내버려둔 시간이 5-6년 된다는 소리죠. 그러다 보니까 엄마가 물론 사정이 있었다라고 이해를 할 수 있는 아이는 많이 없어요.

특히, 한국인과 재혼한 어머니를 따라 온 이들은 한국사회 이주와 동시에 낯선 구성원들과 새로운 가족관계를 만들어 가야 하는 상황에 직면한다. 한국인 새아버지나 새아버지의 가족원들은 민족적, 언어·문화적 배경이 전혀 다른 이들로 기본적인 언어조차 통하지 않는다. 새아버지나 그 가족원들이 외국인이자 전처 자녀인 이들을 편하게 생각하지 않는 경우가 적지 않으며 심지어 가족원으로 인정하지 않는 사례도 발견된다. 가족의 경제사정이 좋지 않은 경우에는 문제가 더욱 심각해진다. 가족갈등이 심한 경우 가족원들과 함께 살기 어려워 대안학교에서 기숙사 생활을 하기도 한다.

〈세부4: N대안학교(학력인정) C교사〉 특히 남자 얘들이 집에 별로 안들어가고 싶어하는 애들

도 많아요. 엄마가 재혼되는 것을 의식하게 되고. ... 마음 깊은 속에서 한국 와서 한국 아버지도 자기 아버지 아니잖아요. 엄마는 다른 사람과 살고 있으니 그런 갈등감 있나봐요. 한국 아빠 입장에서는 아이가 청소도 안하고 이렇게 맨날 게임도 하고 하니깐 한국 아빠는 미울 수도 있어요. 내가 봐도 좀 어떨 때는 그렇거든요.

〈총괄(중도입국): W프로그램 담당자〉 우선은 국제결혼을 통해서 온 가정을 보면 조금.. 다 그런 건 아닌데 조금 관계하기가.. 왜냐하면 아이들이 이미 정체성이 형성된 나이고 또 국적도 다르고 말도 다른 새아빠, 새엄마랑 친밀한 관계를 맺는게 쉽지 않은 것 같다는 생각이 들고요. 한국아버지, 어머니 쪽에서는 좀 더 친해지고 싶지만 그래도 그들도 느끼는 거리감이 있는 것 같고. 그냥 부모님들이랑 아예 같이 이주한 청소년들 같은 경우는 중국친구들의 예를 들면 관계가 굉장히 좋지 않은 경우가 많이 있습니다. 왜냐하면 부모님들이 벌써 4, 5년 전에 한국에 먼저 들어와서 이 친구들은 중국이나 자기네 나라에 머물면서 조부모 밑에서 크다 보니까 부모에 대한, 부모와의 거리감 이런 것들이 좀 있어서 따로 나와서 사는 친구들도 있고. 그냥 나와서 아예. 그리고 부모 상담을 해 봤을 때 부모랑 갈등관계에 있는 친구들이 좀 많더라구요. 이제 그런 것들은 부모가 자기를 두고서 먼저 가버렸다, 지금 자기는 이제 다 컸는데 불러서 자기는 자기네 나라에 살면 적응도 더 잘하고, 남남처럼 살았으면 더 편했을텐데 불러들여서 뭐 하라고 하니까 힘들다 이런 반감도 있는 것 같아요.

나. 초국가적 이주와 교육적 공백

□ 학업 연계에 대한 관심과 사전 준비 부족

이들의 이주는 부모의 결정에 따른 것으로 이주 후의 각종 상황을 구체적으로 준비하고 오는 경우는 찾아보기 어렵다. 특히, 귀화신청자의 연령대 구성에서도 확인된 바와 같이 중도입국 청소년 대부분은 중등, 고등학교에 다녀야 할 연령대라는 점을 고려하면 가장 문제가 되는 것은 학업을 이어가는 것이다. 그런데, 이 과정은 결코 순탄하지 않다.

이들 중에는 이미 출신국에서부터 학업을 중단한 경우도 있으며 중단하지 않더라도 방치에 가까운 상태에서 학습태도가 갖추어지지 못한 경우가 적지 않은 것으로 보고되고 있다. 개중에는 한국사회의 교육, 인력 구조를 정확히 이해하지 못한 채 교육의 필요성 자체를 크게 느끼지 못하는 경우도 있다.

〈세부4: F학교 한국어 강사〉 학습에서 방치가 된 친구들이다 보니까 굉장히 의욕도 없고 그 계

획도 없고 해왔던 습관도 없잖아요. 처음부터 잡아줘야 하는 건데 그동안 생활습관들이 전혀 바탕이 없었던 부분이고 또, 학교에서 한 시간, 두 시간 만난 선생님 말고는 따로 잡아줄 사람이 없는 그런 상태다 보니까.

□ 교육제도와 현실의 허점

이들이 학업을 이어가는데 있어 무엇보다 큰 걸림돌은 한국인의 가족원이라고 해도 상당기간이 지난 후 귀화를 할 때까지는 엄연히 외국인 자격으로 한국에 거주하고 있다는 점이다. 현행 제도에서는 외국인의 경우 학교장 재량으로 편입을 허용하도록 되어 있기는 하지만, 실제로는 편입이 허용되지 않는 경우가 적지 않다. 일반 학생과 달리 상당한 특수성을 지닌 이들에 대한 교육 경험이 거의 없는 현장에서는 이들을 수용하는데 소극적인 경우도 있으며 여기에는 별도의 지원 없이 부담만 늘어나게 되는 교사들의 어려움도 작용하고 있다.

〈총괄(중도입국):담당자 장〉 학교는 학교장 재량이에요. 가능하다 그러면 가고 학교에서 어렵다 그러면 못 가게 되는 상황이에요. 그래서 법으로는 학교장 재량으로 다 들어갈 수 있겠다라고 하는데 막상 학교에 전화하면 저희 학교는 잘 모르겠는데요 교육청에 전화해보세요 그래요. 그래서 작년에 고등학교 못 간 친구들이 있거든요. 학교에서 전화하는 걸 얘가 들으니까 선생님 그럼 안가요 치사해서 안가요 이런 식으로 되는 거죠.

〈세부4: H초등 교사〉 (특별학급에서 받을 수 없어 일반학급에 먼저 보내진 경우) 그런 동안에 선생님들이 난리 나세요. 뭘 내려보내든지 뭘 하라고. 학습지를 내려보내든지..

〈세부4: I초등 S교사〉 바로 일반학급 속으로 들어가죠. 일반 애들 속에. 그러니까 그런 경우에는 애도 힘들지만 그 담임이 짜증낼 수밖에 없어요. 일반애들 스물 대여섯명 교과 진도 나가야 되는데 여기서 어버버버도 못하는 애가 와 있으니까 허리춤에 꿰고 다녀야 되는데 그걸 할 에너지랑 정신력이 없거든요.

외국인 자격으로 한국 학교에 편입, 입학하기 위해 필요한 절차에 대한 정보를 알고 준비하는 이들은 많지 않다. 한국으로 이주한 이후에 관련 서류를 준비하는 것도 번거로운 일이다.

〈세부4: F학교 E교사〉 이번에 검정고시를 한명 준비하려고 도와주려고 서류를 준비하려고 보니까 이게 너무 어려운거에요. 중국에 가서 성적표랑 졸업증명서랑 떼어 가지고 중국에 있는 대사관에서 공증받고 한국에 와야 되는데 중국에 연고가 없는 경우에는 그것을 받기도 어렵고, 얘네들이 다 졸업을 한 상태로 온 게 아니라 대부분이 중퇴인 과정의 아이들이 많아서, 학제 연결하기도 사실 쉽지가 않아요.

〈총괄(중도입국): 담당자 한〉 본국에서 교육을 어디까지 받았는지 일단 증명서류들이 필요하구요. 그걸 받아오기도 되게 힘들어 하세요. 어쨌든 떠나있는 상황이니까 그걸 받으러 또 가야되고 그런 거 현지에 부탁할 사람 없으면 하기도 어렵고. 요새는 여행사에서 대행도 해 준다고 하더라구요. 요즘은 시도교육청마다 조금씩 다르긴 한데, 본국에 있는 한국영사관이나 대사관에 서류를 요구하잖아요. 그러면서 대행하는 여행사들이 생겼다 하더라구요. 그런 식으로 대행해서 하기도 하는데. 그래서 이번에 중학교 간 친구가 3월에 입학을 못하고 5월에 입학을 했어요. (중략) 비자여부는 중학교에서는 따지지 않는 거 같아요. 그 학교에서 요구하는 서류만 구비되면 받아주기는 하는데, 근데, 문제는 가서 잘 버티냐죠.

외국인을 학교와 연결시키는 교육제도의 허점과 중도입국 자녀 자신이나 가족원들의 소극적 태도 등이 복합적으로 작용하는 가운데 이들이 교육기관에 접근하는 데에는 적지 않은 어려움이 따른다. 결국 어느 정도의 교육적 공백을 겪을 수 밖에 없게 되는데, 협동연구 총괄과제의 일환으로 추진된 중도입국청소년 실태조사 결과에서는 조사대상자 가운데 5.2%, 현재 학교에 다니고 있는 이들 중에도 12.9%만이 입국 직후에 학교에 입학한 것으로 나타났다. 본국에서는 학업에 전혀 문제가 없었던 이들조차 학업을 이어가지 못하는 경우가 발생하기도 한다.

다. 학교 적응 문제

□ 연령대에 따른 학교적응의 차이

이러한 한계를 극복하고 학교에 들어가더라도 실제 학교생활은 결코 쉽지 않다. 특히, 연령대에 따라 학교 적응 속도는 확연히 차이를 보이는데, 초등학교 저학년때 이주한 이들은 비교적 단기간 내에 학교에 적응할 수 있는 가능성이 높은데 반해 중등학교 이후에 한국으로 온 이들은 일반학교에 적응하기가 매우 어렵다는 것이 현장 활동가들의 공통된 의견이다.

〈세부4: N대안학교(학력인정) 교감〉 (여기서 일반학교로 가는 애들은) 초등학교 애들은 많아요. 그리고 적응도 잘해요. 초등학교는요. 근데 중, 고등학교는 아직까지는 우리학교는(일반학교로 간 애가) 없어요.

〈세부4: F학교 교감〉 처음에 목표는 여기서 3개월이든 4개월이든 단기 교육을 통해 문화적응과 한국어 교육을 시켜서 일반학교로 공교육으로 편입시키게 하라는 거였거든요. 그런데 해보니까 초등연령 아이들이나, 한 14살 정도 되는 아이들까지는 학년을 낮춰서 초등으로 편입되어 가는데 중학교부터는 이게 안되거든요.

□ 학업의 어려움

이들이 무엇보다 어려워하는 부분은 교과목을 따라가는 것이다. 여기에는 자신이 본국에서 습득했던 교육과정과 차이가 큰 점도 작용하고 있다. 그리고 무엇보다 한국어나 한국문화에 익숙하지 않은 점이 학습을 어렵게 한다. 다른 교과목보다 언어나 문화에 대한 지식을 기반으로 한 교과목을 어려워 하는 경향이 뚜렷하며, 이 부분에 대해서는 일상적 한국어는 능숙한 한국계 중국인들조차 어려움을 토로하기도 한다.

〈세부 4: A중 E교사〉 제 수업시간에 따라가는 내용이 좀 어려우니까 중3정도 되니까 그런 거는 좀 어려움이 있나 봐요, 그러니까 성적을 보면은 전부 다 가가 나오더라구요. (중략) 학기말엔 시험 좀 잘 보자. 그래서 성적을 올려야 니가 고등학교에 갈 수 있다. 그렇게 얘기는 해줬는데 이게 학습은 잘 안되는 것 같애요. 이게 수업시간에도 보면은 자꾸 엎드려 있고 본인이 좀 힘드니까.

〈세부4: S중 D교사〉 그러니까 잘 못 알아들으니까 수업에 참여하다가도 금방 산만해지는 경우들이 많아요. 그러니까...하려고는 하죠. 그런데 얼른 못 알아들으니까, 저희반 애도 그렇고... 처음에는 좀 하다가 이게 계속 누적되니까, 못 알아듣는 얘기를 계속 듣기가 참 힘든 거에요. 중간에 흐트러지고 앞뒤 애들이랑 장난하고 이런 현상들이 발생을 하죠.

〈세부4: G중 A교사〉 저희 반에 두 명의 다문화가정의 아이가 있지만, (대화에 비해) 학업은 훨씬 많이 힘들어요. 어쩔 수 없는 것 같아요. 학업적인건 xxx(출신국명)에서 배워온 수학하고 우리나라에서 배우는 수학 그래도 수학은 쉽지 않니? 그냥 푸는 거니까? 이렇게 말했을 때 문제 푸는 방식이 틀리대요. 그러니까 학업을 따라가는 건 사실 조금 힘들어 하더라고요. 이해력이 늦으니까 애들만큼 빨리빨리 못 쫓아오는데, 그래도 지금...학기말이라 정리하다 보니까 중국에서 온 아이들은 글자는 다르다고 하는데 한문 같은 경우는 좀 빨리 받아들이더라고요. 근데 이제 그렇지 않고 언어가 많이 들어 가야하는 사회나 이런 교과목들은 굉장히 힘들어하더

라고요. 이해가 좀 잘 안된대요. ... 그냥 학습적인 부분은, 힘들고요. 처음에는 붙잡고 아무리 가르쳐도 전혀 못알아들어요. 이해하기 힘들고. 가끔씩 국어책을 들고 이거는 이해갔니 물어보면 모르는데 그냥 우선 베껴 쓰고 오는 거더라고요. 받침도 다 틀리고 이 단어의 의미도 모른 채 하고 있는 거라. 학습적인 건 당연히 힘들고... 제가 학기 초에 오죽하면 이 수업을 할 때 따로 항상 확인을 했어요. 전혀 안되어 나중엔 제가 멈춰지더라고요. 제가 멈춰졌어요. 더 이상 그렇게 못해주겠더라고요.

〈세부4: Y고 K교사〉 국어 같은 경우는 전혀..모의고사라거나 그런 것은 거의 이해를 못하니까. 단순히 외울 수 있는 것도 아니니까 정서를 알아야 문제를 풀 수 있으니까 영어나 수학 같은 것은 국제적으로 통용되는 과목 같은 경우는 조금 따라가는데.. 기타 과목은 못 따라 가는 것 같아요.

□ 교우문제

학업 이외에 교우관계도 원활하지 않을 수 있다. 교우들 간에 언어, 문화적 차이 등으로 인한 갈등, 인종차별적 갈등이 발생하기도 하고 한국어나 학업의 문제로 인해 놀림을 당하기도 한다. 이외에 이들의 학업 수준을 고려해 본래 연령보다 아래 학년으로 배치되는 경우가 많은데 이 경우 어린 아이들과 함께 공부해야 하는 상황도 받아들이기 힘든 일이다.

〈세부4: I초등 S교사〉 애들이 몸은 커져있는데 어쩔 수 없이 여기를 온 거 잖아요. 우리는 뭐 흔쾌히 받아주기는 했지만 아이들이 몸도 크고 정신연령도 아무래도 높다보니까 잘 섞이지 못하는 부분도 있었고 아이들이 청소년기라서 청소년이 갖는 문제를 그대로 초등학교에서 드러냈거든요. 그러니까 사실은 매일 다툼이 일어난다거나 조그만한 민족적인 정서에 애들이 반응을 한다거나 민족 감정이 더 대립이 되는 거죠. 그리고 선생님에게 반항을 하는 정도가 초등학교 애들의 수준을 넘어서요.

〈세부4: S중 D교사〉 어린 나이에 나라를 옮기면서 친구들을 싹, 백지 상태에서 다시 만들어야 하는데 이 나이에 남의 나라에 와서 친구를 만들기가 생각만큼 쉬운게 아니잖아요. 그래서 이렇게 자세히 보면 수업을 하고 안하고를 떠나서 정서적으로 굉장히 불안정하다는게 많이 보여요.

□ 경쟁적 교육문화에 대한 부적응

이밖에 이들을 가르쳐본 교사들 사이에서는 기본적 학업 태도에 대해 문제가 제기되기도 한다. 한편으로는 한국학생들도 힘들어 하는 지극히 경쟁

적인 교육문화에 적응하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 그리고 부모와 떨어져 살았던 기간 동안 성실한 학습태도를 발전시키지 못한 점도 지적된다. 그리고 현재 부모와 함께 살고 있는 경우라도 부모의 역량이나 가족환경상 이들이 교육과정에서 직면하는 각종 문제를 해결하는데 적절한 지원이 이루어지기는 어려운 실정이다.

〈세부 4: I초등 교사〉 외국인 근로자든 재혼가정이든 이제 들어와서 아야어여라든지 우리가 알고있는 엄마아빠라는 한국어도 학교에서 처음 배우고, 근데 집에 가서 쓸일이 없어요. 집에 가서는 스리랑카어로 '앙아'라고 부르고. 그러니까 엄마를 배웠을 때 엄마란 말을 집에 가서 할 일이 없기 때문에 어휘력 신장이라고 하는게 다른 귀국자자녀가 집에 가서 엄마라고 불렀을 적에 엄마가 한국 엄마로서 그래 엄마야라고 대답을 해주는 그런 상황이 전혀 안되거든요.

라. 학업중단의 심각성

□ 높은 학업중단율

이상에서 살펴본 바와 같이 학업을 계속해야 하는 연령대임에도 불구하고 제도적 한계와 교육현장의 미비, 개인적 준비도와 가족환경 등으로 인해 이들이 한국의 교육제도에 정착하기는 매우 어려운 상황이다. 중도입국 청소년을 대상으로 교육 지원을 제공하는 일선 교사나 활동가들이 공통적으로 제기하고 이들과 관련된 연구 결과에서도 확인되는 바와 같이, 이들이 직면하고 있는 가장 심각한 문제는 향후 한국사회 정착에 요구되는 충분한 수준의 인적 자원을 갖추지 못한 상태에서 학업을 포기하는 경향이 농후하다는 점이다.

협동연구 총괄과제의 일환으로 추진된 중도입국청소년 실태조사 결과, 조사대상자 중 59.6%가 학교를 다니지 않고 있는 것으로 나타났다. 특히, 연령층이 높아질수록 학교에 다니지 않는 비율은 높아져 17-19세에는 63.3%, 20세 이상의 경우는 81.7%에 달한다. 조사대상자 중 귀화신청자가 80% 정도로 중도입국 청소년 중에서도 사회통합 수준이 상당히 높은 수준에 있는 이들이 대다수 포함되었다는 점을 고려하면 실제로는 학령기임에도 불구하고 학교에 다니지 않는 이들의 비율은 이보다 높을 것으로 판단된다.

〈표 Ⅴ-9〉 중도입국 청소년 연령대별 재학 현황

단위: 명(%)

학교급 \ 연령	9-13세	14-16세	17-19세	20세 이상	전체
초	34(73.9)	6(7.9)	-	-	40(9.9)
중	4(8.7)	32(42.1)	7(4.7)	1(.8)	44(10.9)
고	-	8(10.5)	40(26.7)	2(1.5)	50(12.4)
대	-	-	8(26.7)	21(16.0)	29(7.2)
학교밖	**8(17.4)**	**30(39.5)**	**95(63.3)**	**107(81.7)**	**240(59.6)**
전체	46(100)	76(100)	150(100)	131(100)	403(100)

자료: 총괄과제-중도입국청소년 실태조사.

□ 상급학교 진학의 한계

이처럼 상급학교로 갈수록 여러 가지 이유로 학업은 점점 더 어려운 일이 된다. 대학입학에 있어서는 외국 국적자의 경우에는 외국인 특례에 따라[17], 국적취득자는 일반적인 입시를 통해 길이 열려있기는 하다. 하지만, 현실적으로 그 가능성은 매우 낮은 실정이다. 무엇보다 큰 이유는 고등학교 졸업 자체가 어렵기 때문이다. 고등학교 졸업은 물론 입학조차 어려운 것이 이들의 현실이다. 일단 중학교 적응에 성공하여 중학교를 졸업하여야 고등학교 입학이 가능하지만, 초등학교 5, 6학년 과정으로 편입한 경우에도 중학교 적응이 쉽지만은 않다. 초등학교를 한국에서 졸업하고 중학교에 진학한 경우에는 고등학교 특례 입학이 가능하지 않아 자칫 낮은 학업성취도 등으로 진학이 어려워질 가능성도 있다. 이들 중에는 자신이 고등학교에 갈 수 있는지의 여부, 고등학교의 유형에 관한 정보, 유형별 진학 정보를 잘 알지 못하는 경우도 적지 않다. 일단 고등학교에 진학한 경우에도 여러 난관

17) 외국인 특례는 한국어능력시험 3급 자격을 갖추면 되는데, 이 정도의 한국어 능력은 6개월에서 10개월 정도면 도달할 수 있는 수준으로 자격을 갖추는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 오히려 한국국적을 취득을 하지 않은 상태에서 한국 중·고등학교를 입학하는 경우나 한국국적을 취득한 경우에는 대학진학과정에서 외국인 특례입학이 허용되지 않는다. 이들은 일반 한국인들처럼 입시를 통해야 하기 때문에 대학입학이 매우 어렵다.

이 따른다. 중학교에서도 학업을 따라가기가 쉽지 않은 경우가 많은데 더 수준이 높은 고등학교 단계에서 학업 적응이 더욱 어려울 수 있기 때문이다.

〈총괄(중도입국)- D외국인근로자센터 담당자〉 어쨌든 합법이든 불법이든 간에 외국아이는 학교들어가기 참 힘든 것 같아요. 근데 문제는 이 나이가 중학교에서 고등학교쪽에 있는 아이들이 오잖아요? 중학교는 뭐 그럭저럭 해도, 근데 또 시간이 가면서 처음에는 뭐 안됐으니까 받아준다 이랬는데 시간이 또 지나보고 이런 애들을 경험한 선생님들은 또 안 받아 주려고 해요. 힘들다 이거거든요. 중학교에서 그런 애들이 많으면 모르겠는데 아직 많지도 않고 잘 모르니까 좀 받아들이기 힘들어 하시고. 그 가장 힘들어 하는 게 고등학교 나이에 오면 고등학교는 대부분이 실업계, 인문계 이런식으로 분류가 되어 있잖아요? 공업계 보내려고 그러면 공업계는 한국말 못해서 손가락 다치거나 그러면 문제된다고 안 받고, 실업계는 실업계대로 정원이 넘쳐서 안된다 그러고.

□ 학업 중단 사유

현재 학교를 다니지 않는 중도입국 청소년들이 학교를 다니지 않는 이유를 보면 ‘학교를 다니는 것이 힘들어서’라고 응답한 비율이 가장 높았고 ‘학교를 갈 필요성을 못 느껴서’라고 응답한 비율이 그 다음인 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘돈을 벌기 위해서(15.8%)’, ‘학교에서 허가를 받지 못해서(8.3%)’, ‘한국어가 안 되어서(3.8%)’의 순이었다.

〈표 Ⅴ-10〉 현재 학교에 다니지 않는 이유

	명(%)
학교 다니는 것이 힘들어서	54(22.5)
학교를 갈 필요성을 못 느껴서	42(17.5)
돈을 벌기 위해서	38(15.8)
학교에서 허가를 받지 못해서	20(8.3)
한국어가 안되어서	9(3.8)
기타	19(7.9)
무응답	58(24.2)
합계	240(100)

자료: 총괄과제-중도입국청소년 실태조사.

학교 다니는 것이 힘든 구체적인 이유에 대해서는 학교공부를 따라가는 것이 힘들다는 응답을 한 경우가 가장 많았고, 그 다음이 학교 아이들을 사귀는 것이 힘들어서, 가정형편이 어려워서의 순이었다.

〈표 Ⅴ-11〉 학교를 다니기 어려운 이유

	명(%)
학교공부를 따라가는 것이 힘들어서	31(57.4)
학교 아이들을 사귀는 것이 힘들어서	10(18.5)
가정형편이 어려워서	10(18.5)
한국말을 못해서	1(1.9)
모름/무응답	2(3.8)
합계	54(100)

자료: 총괄과제-중도입국청소년 실태조사.

□ 학업중단이 사회통합에 미치는 영향

중요한 것은 이주와 함께 학업을 중단한 이들은 한국사회 정착에 필요한 각종 역량을 획득할 가능성이 현저히 낮다는 데 있다. 학업을 통해 접근할 수 있는 지식과 기술을 획득하기 어려울 뿐 아니라, 한국인 친구를 사귈 기회도 현저히 적다. 생활과정 중에 직면하는 각종 문제를 해결하는데 결정적인 역할을 하는 사회적 지지망을 발달시키는 데에도 한계가 있다.

〈표 Ⅴ-12〉 재학 여부에 따른 사회적 지지 및 문화적 적응 수준 비교

단위: 명(%)

	학생	학교밖	*t*
친구지지	4.07(.86)	3.81(1.08)	2.65**
가족지지	4.31(.79)	4.06(1.01)	2.78**
문화적응 스트레스	1.98(.66)	2.28(.68)	-4.38***

** p<.01 *** p<.001

자료: 총괄과제-중도입국청소년 실태조사.

〈표 Ⅴ-13〉 재학여부에 따른 주로 어울리는 친구 비교

단위: 명(%)

	학생	학교밖	전체	χ^2
한국	127(77.9)	51(21.3)	178(44.2)	141.46***
중국(한족)	21(12.9)	89(37.1)	110(27.3)	
중국(조선족)	9(5.5)	83(34.6)	92(22.8)	
기타	6(3.7)	2(.8)	8(2.0)	
무응답	-	15(6.3)	15(3.7)	
전체	163(100)	240(100)	403(100)	

*** p<.001

자료: 총괄과제-중도입국청소년 실태조사.

마. 진로 모색의 필요성과 현실

□ 적절한 진로지도의 부재

학업을 중단한 중도입국 청소년들은 학업에 대한 대안으로 흔히 취업을 염두에 두고 있다. 그러나, 이에 대한 준비가 구체적으로 이루어지는 경우는 많지 않다. 이주 자체가 주로 부모의 결정에 따라 추동된 것이어서 스스로 이주 후의 삶에 대한 희망이나 계획을 구체화할 수 있는 계기가 거의 없었을 뿐 아니라, 한국사회의 노동시장이나 직업세계에 대한 이해 또한 크게 제한되어 있다. 이들의 성장 배경이나 학력, 한국어 수준 등을 고려한 진로지도나 기술교육이 이루어지는 경우는 찾아보기 어렵다.

〈세부4: Y고 K교사〉 전공은 아무래도 기술만 배우는 것이 아니라 이론과 선생님들의 설명이 필요한데... 선생님의 설명을 알아들으면 좋겠는데 답답할 거에요. 예를 들어 기계제어다 그러면 기계까지는 알아들어도 제어라는 말을 알아듣기 어려워요. 그렇다고 그 학생만을 위해 별도로 뭐 해줄 수 있는 게 없다보니까.

〈세부4: Y고 P상담교사〉 일반 학생들은 한국인이니까 뭔가 실습 할 때에는 어려움이 없어요. 그런데 이 학생들은 말을 빨리빨리 못 알아들으니까 자칫 조금 문제가 될 때도 있고.

□ 저임금 단순직종 고착 우려

사설학원에 다니고 싶어도 외국인이어서 수강료 지원을 받을 수 없는 만큼, 경제적 형편이 넉넉하지 못한 이들로서는 이조차 어렵다. 결국 취업을 체계적으로 준비할 기회를 놓친 채 별 다른 지식이나 기술이 요구되지 않는 아르바이트에 집중하거나 저임금 단순노동에 취업하는 것 이외에는 대안이 없다.

총괄과제의 일환으로 실시한 21세 이하의 귀화 신청자 대상 조사 결과에서도 귀화 이전 F-1 비자를 소지 상태에서는 취업을 할 수 없음에도 불구하고 19.6%가 일을 하고 있으며 채 19세가 되지 않은 이들 가운데에도 상당수가 일을 하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 일을 하고 있는 이들 중 70.9%는 8시간 이상 일하고 있는 것으로 나타나 전업적 취업가능성이 매우 높은 것으로 보인다. 그런데 이들의 임금수준 등 노동조건을 보면 8시간 이상 일을 하는 이들 가운데 27.5%는 채 100만원도 되지 않는 임금을 받는 등 임금이나 노동시간 등에 있어서 최소한의 기준도 적용받지 못하는 열악한 상황에 있는 이들이 적지 않은 실정이다. 노동시장에서 필요로 하는 지식이나 기술 수준도 갖추지 못하고 언어소통도 쉽지 않은 이들이 별도의 지원 없이 조건이 보다 나은 직업을 찾기란 쉽지 않을 가능성이 크다.

4. 중도입국 청소년의 사회통합을 위한 정책 현황과 과제

가. 전반적 현황

1) 중앙부처

이상에서 살펴본 바와 같이 외국에서 태어나 상당기간 성장하는 도중에 한국으로 이주한 외국국적 자녀들은 그 특수성으로 인해 사회통합 상에 상당한 장애를 겪게 된다. 그런데, 대부분의 경우에는 이러한 어려움에 적절히 대응할 수 있도록 하는 가족내 지원에 적지 않은 한계가 있으며, 가족 외부의 지지망 역시 발달되어 있지 못하다. 그런 만큼, 이들이 직면한 문제

와 관련된 공적인 지원은 중요한 의미를 지닌다.

이들의 특수성에 대응하기 위한 정책은 다문화가족지원정책의 일환으로 다루어지고 있다. 그런데, 2006년 정책이 본격화되던 시점에는 자녀 세대에 대한 관심은 국제결혼 부부 사이에서 태어난 자녀, 특히 유아기 자녀에 초점이 두어져 있었을 뿐 이들은 정책의 고려대상으로 통합되지 못하였다. 중도입국 자녀의 특수성을 고려한 정책이 고려되기 시작한 것은 최근의 일로 교육과학기술부에서는 2010년부터 동반·중도입국 자녀 교육 지원을 정책과제로 선정하였으며, 여성가족부에서는 그 보다 앞서 2009년부터 무지개청소년센터를 중심으로 중도입국 청소년의 초기 적응 지원 프로그램을 개발하기 시작해 '레인보우 스쿨'사업을 추진하고 있다. 이외에 다문화가족지원센터에서도 다문화가족의 일원으로서 중도입국 자녀를 고려한 집단상담 프로그램 등을 개발하는 등 일부 사업을 진행하고 있다.

현재 중도입국 청소년과 관련된 정책은 이들의 초기 적응, 학교생활 적응을 위한 프로그램 중심으로 추진되고 있다. 교육과학기술부는 다문화교육 거점 학교를 중심으로 취학전 예비과정을 진행하고 있으며 여성가족부에서도 무지개청소년센터와 전국의 관련 기관을 중심으로 이러한 성격의 프로그램인 '레인보우 스쿨'을 추진하고 있다. 그러나, 앞서 살펴본 바와 같이 중도입국 청소년, 특히 중등학교 수준 이후에 입국한 후기청소년의 경우에는 적응 프로그램만으로는 학교제도에 통합되는데 한계가 있다. 이러한 점을 고려해 학급이나 학교 차원에서 이들의 특성에 적합한 프로그램을 전문적으로 실시하는 별도의 교육 및 취업지원 체계를 마련하기 위한 움직임도 전개되고 있다.

〈표 Ⅴ-14〉 중앙부처의 중도입국 청소년 특화 사업 현황

관련부처	주요내용	일선기관
교육과학기술부	○ 취학전 예비과정 지원 - 취학전 예비과정 프로그램(안)보급 - 한국어·문화를 지도할 수 있는 교사, 대학생 등을 1:1 연계 - 다문화교육 거점 학교를 중심으로 취학전 예비과정 운영 지원(5개소 운영)	지역교육청, 학교

관련부처	주요내용	일선기관
	- 대안교육 위탁교육기관 지정 및 운영: 초기 적응 유도 ○ 학교내 특별학급 운영 지원 - 단기간 학교 적응이 어려운 중도입국 자녀를 위한 특별학급 구성, 일반 학급과 협력 학습 지원(경기도 • 대전 5개교) - 특별 학급에 담당 교사외 이중언어 • 상담 등이 가능한 교육 보조 인력 채용 ○ 공립 대안학교 설립 지원 - 일반학교 진학 및 적응이 어려운 중도입국 자녀 등을 위한 공립 대안학교 설립 지원 - 초기 적응을 위한 지원, 생활 및 학습 측면에서 디딤돌 역할 ○ 진로 • 직업교육 지원 강화 - 중도입국 자녀의 적성을 살릴 수 있는 직업 교육 프로그램 개발, 전문계고 • 전문대학 등 직업교육기관과 연계한 직업교육 • 체험 지원	
여성가족부	○ 동반 • 중도입국청소년 초기 적응 프로그램 '레인보우스쿨' 운영 - 9-24세 중도입국 청소년 대상 - 10개기관 - 프로그램 구성: TIP프로그램, 멘토링프로그램, 사후관리 등 (4개월 과정) ○ 다문화청소년 지역센터 운영 - 8개소 - 청소년 상담, 학습지원 멘토링, 상담콜센터, 모국 정체감 프로그램, 맞춤형 사례관리 등	무지개청소년센터, 위탁기관, 다문화가족지원센터
사회통합위원회 • 관련부처 • 지역교육청 등 공동	○ '국제다솜학교' 설립 추진 - 학업중단 중도입국 청소년을 포함한 다문화가족 청소년을 위한 고교학력 인정 대안학교 - 일반교육+기술교육 - 서울: 2012년 개교 예정, 인천: 2013년 개교 예정 - 이외에 한국폴리텍과 충북도교육청도 충북지역 국제다솜학교 설립 추진 예정	

2) 시도교육청

학교 교육 차원에서 이들에 대한 정책이 실현되는데 핵심적 역할을 하는 지역교육청의 2011년 다문화가정[18] 교육지원계획을 중심으로 살펴보면, 중

도입국 자녀에 특화된 사업은 서울, 인천, 광주, 대전, 충북, 전북, 전남 등 7개 교육청에서 실시되고 있다.

〈표 Ⅴ-15〉 시·도교육청의 다문화교육 지원 현황: 2011

	전체 사업 건수	다문화학생 적응 및 학력지원		교원의 교육활동 지원		다문화가족 지원		학교단위 정책지원		일반대상 인식제고		중도입국 관련	
		건	전체 대비 %	건	전체 대비 %	건	전체 대비 %	건	전체 대비 %	건	전체 대비 %	건	전체 대비 %
서울	7	1	14.3	3	42.9	2	28.6					1	14.3
부산	15	4	26.7	2	13.3	4	26.7	1	6.7	4	26.7		
대구	16	3	18.8	3	18.8	3	18.8	2	12.5	5	31.3		
인천	28	4	14.3	2	7.1	9	32.1	2	7.1	10	35.7	1	3.6
광주	19	5	26.3	5	26.3	2	10.5	1	5.3	4	21.1	2	10.5
대전	19	6	31.6	2	10.5	2	10.5	3	15.8	5	26.3	1	5.3
울산*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
경기	14	1	7.1	2	14.3	4	28.6	1	7.1	6	42.9		
강원	16	4	25.0	1	6.3	6	37.5	1	6.3	4	25.0		
충북	20	3	15.0	5	25.0	5	25.0	3	15.0	3	15.0	1	5.0
충남	21	7	33.3	5	23.8	3	14.3	2	9.5	4	19.0		
전북	23	3	13.0	5	21.7	6	26.1	2	8.7	6	26.1	1	4.3
전남	20	9	45.0			3	15.0	4	20.0	2	10.0	1	5
경북	17	3	17.6	2	11.8	6	35.3	3	17.6	4	23.5		
경남	12	4	33.3	1	8.3	3	25.0	2	16.7	2	16.7		
제주	24	4	16.7	3	12.5	6	25.0	5	20.8	6	25.0		

* 시·도교육청의 다문화교육 관련 자료 분석 결과를 제시한 것임. 단, 울산교육청에서는 자료를 제공하지 않아 분석 대상에서 제외함.

자료: 세부과제 4.

18) 교육과학기술부와 교육청, 학교에서는 다문화가족 개념보다 다문화가정 개념을 사용하고 있다. 해당 기관이 작성한 자료를 기초로 한 것이므로 사용 개념을 그대로 차용하였다.

지역교육청의 사업을 보다 구체적으로 살펴보면, 광주광역시 교육청의 경우 위탁교육기관으로 새날학교를 지정하여 일반학교 진학 및 적응이 어려운 중도입국 자녀들에게 개인의 수준과 적응 속도에 따라 유연한 교육과정을 제공하고 있다. 또한 중도입국자녀의 진로 및 직업교육 프로그램 운영을 위해 이들의 적성과 직업·진로교육에 대한 수요를 파악하고 지원 모델을 개발하고자 시도하고 있다.

충청북도 교육청에서는 부모가 한국인과 재혼하면서 한국으로 입국하게 된 다문화가족 자녀와 교사의 1:1 연계를 통해 한국어와 한국문화 지도 서비스를 제공하는 한편, 다문화 관련 민간교육시설을 위탁교육기관으로 지정하여 초기 적응 교육을 담당하도록 하고 있다. 또한 중도입국 자녀들이 취학 이전에 집중적 한국어 교육(KSL)을 받을 수 있도록 지원하고 있다.

전라북도 교육청의 경우 중도입국 자녀의 학교 적응력 향상을 위해 이들이 재학하고 있는 중・고등학교에서 이중언어 동아리를 구성하여 학력향상 프로그램, 체험활동 프로그램, 스포츠 활동 프로그램 등이 운영될 수 있도록 지원하고 있다.

전라남도 교육청에서는 중도입국 자녀와 교사 및 대학생 1:1 멘토링을 통해 한국어 및 한국문화에 대한 이해교육 프로그램을 지원하고 있으며 학교 적응에 어려움을 보이는 중도입국 자녀를 위한 특별 프로그램을 운영하고 특성화고 및 전문대학과 연계해 직업교육・체험 프로그램 운영을 시도하고 있다.

나. 지원 사례

1) 레인보우스쿨

여성가족부가 운영하는 '레인보우스쿨'은 중도입국 청소년의 초기적응을 위한 대표적인 프로그램이다. 2010년 안산과 수원지역에서의 시범사업을 통해 개발된 총 400시간의 프로그램을 소화하는 과정으로서 참가자들은 4개월 동안 주5일 오전 9시 30분부터 오후 14시 50분까지 한국어교육, 교우관계 및 정체성 형성, 생활문화, 편입학지도, 예체능활동지도 등에 참가하

게 된다. 기본적 프로그램은 표준화되어 있으나 검정고시 지도나 예체능활동지도의 경우에는 각 기관의 현장 상황에 맞춰 융통성있게 진행되고 있다.

올해 중도입국 청소년을 대상으로 한 레인보우스쿨은 서울, 인천, 안산, 수원, 청주, 광주, 익산, 제주 등 7개 지역 9개[19] 기관에서 시행되고 있는데, 지역별 참가자수는 적게는 10명 이하에서 많게는 60명 이상에 이른다. 2011년 4월부터 8월까지 진행된 학기 이수자는 289명, 2011년 10월 현재 참가자는 301명으로 올 한해 590명이 참가했다.

〈표 Ⅴ-16〉 레인보우스쿨 교육과정 구성

영역	세부내용	시간(400)
T (Teach)	기초생활한국어, 학교한국어	260
I (Information)	생활문화(현장학습)	36
P (Practice)	교우관계 및 정체성, 진로지도, 편입학 및 학과지도	104
멘토링 프로그램	학습 및 특기적성교육, 생활지도 지원	주 1회 (2시간)
사후관리	프로그램 수료자 대상 사후관리 실시	1인 2회

레인보우 스쿨은 중도입국 자녀들이 학교에 재학하지 않은 상태에서 참여할 수 있는 유일한 초기 적응 프로그램으로 학교밖 중도입국 청소년의 비중이 높은 현실을 고려할 때 매우 중요한 의미를 지닌다. 그러나, 현재로서는 시행 지역, 기관이 제한되어 있어 실제 참가할 수 있는 이들이 극소수에 불과하다. 또한 기관별로 참가자 수에 따라 실제 과정을 분리하여 운영하고는 있으나, 집합교육 형태로 진행되고 있어 연령층이나 한국어 구사 등 기본적인 적응 면에서 매우 다양한 특징을 보이는 집단의 성격을 충족시키는 데에는 한계가 있다.

19) 이외에 1개 기관에서 탈북비호보청소년을 대상으로 프로그램을 진행하고 있어 전체 레인보우스쿨 진행기관은 10곳이다.

2) 일반학교의 특별학급 운영

앞서 살펴본 바와 같이 외국국적을 지니고 있는 중도입국 청소년은 학교에 편, 입학하기 어려울 뿐 아니라 입학하더라도 언어, 문화의 차이, 교육과정의 차이 등으로 인해 학업에 지장을 받기 쉽다. 일부 교육청에서는 이러한 문제를 해결할 수 있는 하나의 방안으로 외국인 밀집지역에 있는 학교를 거점학교로 지정하여 중도입국 청소년을 포함한 외국인 학생들을 위한 특별학급을 개설하고 있다. 현재로서는 안산시에 2개 초등학교, 시흥시에 1개 초등학교 등 전국에 3개 초등학교에서 특별학급이 설치되어 있으며, 중, 고등학교에 개설된 특별학급은 없는 상황이다.

특별학급이 설치된 안산, 시흥 지역은 다문화가족 뿐 아니라 외국인근로자들도 집중적으로 거주하는 곳으로 부모의 재혼으로 입국한 중도입국 자녀와 외국인 근로자 자녀들이 상당수에 이른다. 이밖에 특별학급이 설치되어 있다는 사실 때문에 다른 지역에서 전학 오기도 한다. 이처럼 특별학급에 대한 수요는 매우 높은 상황으로 정원이 넘어 대기하는 경우가 점차 늘고 있다.[20]

일반학교의 특별학급은 학생의 일반학급 환급을 목표로 하는 과도기적 지원의 성격을 띠고 있다. 구체적으로는 일반학급에 원적을 두고 특정한 과목, 중도입국 청소년들이 특히 어려워하는 국어, 사회, 수학 교과는 특별학급에서 지도하고 그 외의 과학, 외국어, 예체능 교과는 자신이 적을 두고 있는 일반학급에서 참여하는 방식으로 구성되어 있다. 이밖에 특별학급에서는 방과후 프로그램으로 일반학급 수업에서 부진했던 부분을 보완하는 프로그램이나 멘토링 프로그램, 미술치료 프로그램 등도 함께 진행하고 있다. 그리고 특별학급에 일정기간 참여하면서 적응이 이루어진 후에는 평가를 거쳐 일반학급으로 통합되도록 하고 있다.

---

20) <세부과제 4>의 연구사례인 특별학급 설치 학교 두 곳 모두에서 대기자가 발생하였다.

3) 대안학교

일반학교에 편, 입학하지 못하거나 학교생활에 적응하기 어려운 중도입국 자녀들이 학업을 계속할 수 있는 하나의 방안은 대안학교를 택하는 것이다. 대안학교는 공식적 교육제도와의 관계에 따라, 즉 학력을 인정받을 수 있는지 여부에 따라 구분해볼 수 있으며 참가자의 구성도 중도입국 자녀를 포함해 외국국적 청소년이 중심이 되는 곳과 일반적인 청소년들 속에 중도입국 자녀들이 포함되는 학교로 구분해볼 수 있다.

먼저 학력을 인정받을 수 있는 대안학교로는 위탁형 학교가 서울, 광주와 부산에 각각 1개 학교 등 전국에 3개 학교가 운영되고 있다.[21] 이 가운데 2개 학교는 초, 중, 고등학교 과정을 포괄하고 있으며 1개 학교는 중학교 과정을 운영하고 있다. 그 중 하나인 광주 N학교의 경우에는 중도입국 자녀를 중심으로 한 외국국적 학생들이 다니는 학교로 2011년 현재 총 9세에서 19세까지의 63명이 재학 중이다. 이 가운데 중국 출신이 30명으로 절반 정도를 차지한다. 학교급은 초, 중, 고등 통합과정으로 구성되어 있는데, 초등학교 수준에 14명, 중학교 수준 46명, 고등학교급 3명으로 중학교 수준의 학생이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 학생들은 전국 각지에서 왔으며 이들을 위해 학교는 기숙사도 운영하고 있다.

N학교는 인근의 초, 중, 고등학교에 원학적을 두고 대안학교 교육에 참여하여 대안학교 교육과정을 이수하면 원학적이 있는 학교의 졸업장을 받게 되는 형태로 운영되고 있다. 교육과정은 국가교육과정에 준하여 보통교과와 창의적 체험활동(자율활동, 동아리활동, 봉사활동, 진로활동)으로 진행되며 이외에 모국어, 사물놀이, 악기연주, 태권도, 컴퓨터 등 대안적 교육활동도 포함되어 있다.

학력이 인정되지 않는 대안학교의 경우에는 외국국적 자녀가 중심이 된 곳도 있고 일반 학생과 통합된 학교도 있는데, 위탁형 대안학교와는 달리 교육과정에 제약 받지 않고 운영되고 있다. 이외에 중도입국 청소년이 집중되어 있는 지역의 지역아동센터 등에서 교육 보완 차원에서 이들을 대상으

21) 이 가운데 부산에 있는 대안학교는 위탁형 대안학교로 지정을 받았으며, 학력인정을 받기 위한 절차를 진행 중에 있다.

로 방과후 프로그램 진행되는 경우도 찾아볼 수 있다.

다. 개괄적 평가

□ 수요 대비 공급 부족

이주한 부모를 따라 성장 중간에 외국 국적을 지니고 입국한 청소년들이 사회적으로 가시화되면서 이들이 직면하는 각종 어려움 해결을 지원하기 위한 정책이 최근 들어 형성되어가고 있다. 특히, 외국인이 집중 거주하는 대도시 지역을 중심으로 일반학교나 대안학교, 지역의 아동・청소년 서비스기관에서 관련 사업이 추진되고 있다.

그런데, 현재의 지원 수준은 수요에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 지역적 한계로 인해 몇몇 대도시 지역에 거주하는 이들 이외에는 지원 서비스의 혜택을 보기 어렵다. 특별학급이 설치된 학교가 적어 특별학급에 들어가기 위해 대기하는 경우가 늘고 있는 것으로 보고되고 있을 뿐 아니라, 중・고등학교에는 이들의 학업중단문제 해결을 위해 반드시 필요한 특별학급이 설치조차 되어 있지 않다.

〈세부4: I초등 S교사〉 우리 학교 오기 전에 다섯 군데서 다 받아주지 않았어요. 당시에는 아이들이 넘치던 시기여서 애를 못 받았거든요. 잠깐 기다리라고 하고 센터에 더 오래 있었어요. 그러니까 애 언어발달 수준이 더 더뎌요

□ 일반적 교육체계와의 모순

또한 학교제도에 통합될 수 있도록 준비할 수 있는 특별학급이 일반학교에 설치되고 학력을 인정받을 수 있는 대안학교가 생겨나는 등 교육제도와의 연계성이 높아지고는 있으나, 일반적 교육체계와의 모순은 사라지지 않고 있다. 외국국적자의 학교 진입이 제도적으로는 가능해졌으나, 학교 내의 현실적 요인으로 인해 장애물에 직면할 가능성이 여전히 높다. 어렵게 고등학교를 졸업하더라도 외국 국적자라도 한국의 중・고등학교를 졸업하거나 한국 국적을 취득할 경우에는 외국인 특례의 대상에서 제외되어 대학 입학

이 어려운 상황이다. 이러한 현실에서 대안학교가 고려될 수 있으나, 이들을 위한 대안학교 중 공식적으로 인정받은 곳은 없으며 인근 학교와의 연계를 통해 학력을 인정받을 수 있는 위탁형 대안학교도 극소수에 불과하다.

□ 프로그램의 질적 수준과 교사의 전문성

뿐만 아니라, 프로그램이 시행되는 경우에도 연령대나 한국어 구사 수준 등에서 매우 상이한 성격을 지닌 이들의 특성을 중요하게 다루기에는 한계가 있다. 특별학급은 학년을 고려하지 않고 반을 구성하고 있으며 초기 적응을 위한 레인보우 스쿨 프로그램도 대상자의 성격을 세밀하게 고려하기는 어려운 상황이다. 일반학교에 설치된 특별학급과 일반학급의 관계 역시 불분명하여 혼란을 일으키기도 한다.

각급 학교나 기관에서 실제로 교육 프로그램을 운영하는 교사나 담당자 역시 별 다른 준비 없이 교육에 투입되고 있으며, 특별학급 담당교사 조차 별 다른 전문성 없이 선정되고 있는 상황이다. 또한 교육 프로그램의 구성이나 내용도 정립되지 않은 채 별 다른 준비나 전문성을 담보하지 못한 교사, 담당자에게 일임되어 있는 상황으로 교육의 분명한 목표와 방향성을 기대하기는 어려운 것으로 보인다.

〈총괄(중도입국): 담당자 심〉 중도입국청소년이 14살, 15살 와서 학교 가는데 선생님이 이렇게 말 못하는 친구는 처음 받아보셨나봐요. 저한테 그러시더라구요. 얘가 나랑 얘기 하는데 그냥 울기만 한다. 얘가 과연 학교에 다니는 의미가 있을까요 라고 저한테 물어보시더라구요.

〈세부4: Y고등 P상담교사〉 선생님들 한테도 외국인 학생 있구나...근데 이제 수업 중에 '**(나라 이름)에서 왔지? ** 소개 좀 해봐. ** 말 좀 해봐.' 그게 되게 싫어해요 ** 학생들이.,..특히 그 학생은, ** 얘기만 들으면...내가 한 대 칠지도 몰라. ** 얘기 하면... 절대 ** 얘기 하지 말라고 그래요...그런데 그걸 선생님이 하신거에요. 그런데 아이가 말이 서투니 싫어요. 싫어요도 아니죠. 싫어. 이렇게 반말조로... 한번 충돌이 좀...있었는데... 그게 아마 어떤 그 아이의 배경이나 상황을 모르셔서 그럴 수도 있어요. 그래서 충분히 이해를 시켰죠. ** 학생한테 이런 차이가 있고, 문화적인 차이가 있고, 모르는 부분이 있기 때문에. 그래서 갈등이 좀 있었고.

〈세부4: G중 A교사〉 △△가 어제 밤에 찾아와서 그랬어요. 이게 뭐죠 선생님? 어떻게 해야돼요? 묻더라고요. 알아봤죠. 그랬을 때 그냥 저는 보통 한국 애들 하듯이 지도를 똑같이 했지만 내가 정말 맞게 한걸까? 이 아이한테? 이 아이는 벌써 한단계 나이가 성숙해져 있는 상태인데.

맞는 지도를 한건지. 그리고 다문화 아이이기 때문에 더더욱 그죠? 굉장히 스트레스가 저도 상당한 것 같아요. ...저는 (다문화 연수) 안받아봤어요. 왜냐하면 제 개인적으로는 다문화 연수라는게 아직 체계적이지 않은 것 같고, 상담 쪽에서 다문화상담이라는 거는 미국사례도 있고 요즘 되게 뜨는 분야지만 기초 백그라운드가 깔려있지 않은 상태에서 다문화라는게...제 개인적인 생각이...그래서 그냥 아이들과 함께 하는 건데 다문화연수, 물론 하면 더 좋겠지만... 받아본 적이 없어요.

□ 취업 준비를 위한 지원 부재

학업 연계와 함께 중도입국 청소년들의 사회통합에 있어 핵심적인 부분은 취업 준비에 관한 것으로 독일, 호주 등과 같이 이주 청소년의 증가를 앞서 경험하고 청소년 인구 중 이들이 상당한 비중을 차지하는 국가에서도 학업 연계와 취업 지원을 가장 중요한 정책 과제로 설정해 대응하고 있다는 점은 주목할 만하다. 특히, 우리나라에 입국하는 중도입국 청소년 중에는 후기 청소년에 해당되는 이들이 대다수를 차지한다는 점을 감안하면 취업지원은 우선적으로 대응이 필요한 부분이다. 정부와 교육자치단체가 서울, 인천, 충북 지역에 국제다솜학교를 설치, 운영하려는 시도는 이러한 점에서 큰 의미를 지닌다. 다만, 인적 자원의 특성에 있어 중도입국 청소년과 상당한 유사성을 지니는 결혼이민자를 위한 취업교육이 이루어지는 바를 보면 언어나 학력, 성장 배경 등 이들의 특수성을 감안한 진로설계, 취업교육 프로그램, 이를 실제 운영할 수 있는 강사진 등의 기반도 마련되지 않은 채 교육이 실시되어 실효성 확보를 저해하는 경향이 농후한 만큼, 이에 대한 대책이 우선적으로 강구되어야 할 것이다. 또한 기존의 노동시장에 편입되는 데에는 한계가 있는 만큼 이들의 특수성을 살릴 수 있는 직업분야를 개발하여 인적 자원에 대한 수요 자체를 발굴하는 작업도 함께 진행되어야 하지만, 이러한 차원의 시도는 아직 가시화되지 않고 있다.

Ⅵ

교육이주의 확대와 유학생의 사회통합[25)]

25) 〈세부과제 6〉의 주요 결과를 요약, 재해석하고 관련 자료를 보충하였다.

1. 다문화사회의 전개와 교육이주

가. 교육 목적의 이주

전 세계적인 이주의 증가는 흔히 고전적 의미의 노동이주 이외에 세계화 시대에 국경을 넘은 개개인간의 관계가 발달하면서 부상하고 있는 결혼이주 등이 결정적 요인으로 지적되고 있다. 이외에 인구 구성과 사회 질서의 다문화화를 추동하는 또 하나의 요인이 바로 교육에 관한 것으로 1950년 세계적으로 10만명에 불과하던 유학생 수는 2007년 약 280만명 가량으로 지난 57년간 약 28배 증가하였으며(안영진・최병두 2008: 476; UNESCO 2009), OECD 국가 평균 고등교육 단계 학생 중 8.5%가 외국인 학생일 정도로 유학생은 상당한 비중을 차지하고 있다(한국교육개발원 2010 교육통계 분석자료집).

자신의 출신국가를 떠나 다른 국가에서 교육을 받는 학생은 크게 교육을 목적으로 이주한 이들과 교육 이외의 계기로 이주해 교육을 받는 이들로 나누어볼 수 있는데, 국제적으로는 전자를 유학생(international students), 전자와 후자 모두를 포함한 이들을 외국인 학생(foreign students)으로 구분해 개념화하고 있다(OECD 2010: 42). 이 가운데 교육을 목적으로 한 이주자, 즉 유학생은 출신국가에서 일정한 선행 교육을 마친 후 자신이 시민권을 지니고 있지 않은 국가로 이주해 교육을 받고 다시 그 국가를 떠날 가능성이 큰 이들이라고 할 수 있다.[22]

나. 이주민으로서 유학생의 성격

유학생은 자신이 시민권과 생활 근거를 갖고 있던 국가를 떠나 다른 국가에서 체류한다는 점에서 노동이주자나 결혼이민자 등 여타의 이주민들과 공통점을 지니는 동시에 노동이주나 등과는 계층적 배경이 다르고 이주한 국가에서 교육과정을 거치면서 해당 사회의 언어, 제도 등에 대한 상당한 지식

22) UNESCO(2009: 36)는 유학생의 요건을 목적지 국가에서의 일시적 거주, 유학 이전의 선행 교육, 시민권을 지니지 않은 국가로 이주 등으로 규정하고 있으며 이외에 1년 이상 수학도 요건에 포함시킨다.

과 정보, 역량을 지닐 수 있으며 이러한 역량을 가진 채 본국으로 돌아가 그 사회의 지도층으로 역할을 할 가능성이 크다는 점에서 이주한 국가에서 계속 체류하면서 사회 하층부로 편입되어 경제적 부담, 사회·문화적 갈등의 원인을 제공할 가능성이 높은 이들과는 구분되는 성격을 지니고 있다.

이러한 점에서 교육을 목적으로 이주한 유학생들은 목적지 국가에 경제적 부담이나 인도주의적 도전, 문화적 위협 등을 제기하는 노동이주자 등과는 달리 기존의 사회통합을 저해하는 도전요인으로 받아들여지는 경향이 현저히 낮다. 오히려 이들은 졸업 후 귀국하여 목적지 국가에서 쌓은 인적, 사회적 자본을 바탕으로 출신국가에서 목적지 국가를 대변할 수 있는 '문화사절'이자 국가간 교류·협력의 가교로서 목적지 국가의 이해에 부합하는 측면이 큰 것으로 인정되고 있다. 또한 목적지 국가의 주류문화 이외에 유학생의 출신 문화를 소개함으로써 시민들, 특히 이들과 함께 학교를 다니는 엘리트층의 문화적 견문을 넓히는 계기를 제공하는 데에도 기여하는 것으로 인식되기도 하다.

교육이주(자)가 지니는 바로 이러한 성격 때문에 상당수의 국가가 노동이주는 제한하면서도 유학생 유치에는 개방적이고 적극적인 접근을 견지하고 있다. 한국과 유사하게 현재에도 노동이주를 제한하고 있는 일본이 1980년대 초부터 '유학생 10만인 계획'을 추진한 것이나 이민국가로 전환하기 이전인 1950년 호주 정부가 1950년 '콜롬보 플랜(Colombo Plan)'을 통해 아시아 각지의 유학생을 유치함으로써 호주 대학의 젊은 백인들을 중심으로 백호주의를 약화시킬 수 있었던 것은 목적지 국가의 이해에 부합하는 긍정적 이주로서의 교육이주(자)의 성격에 비추어 이해할 수 있다.

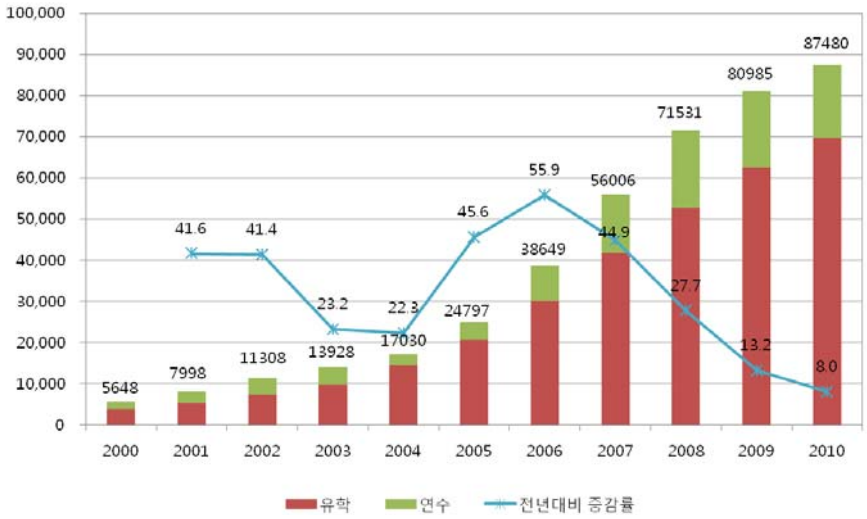
이처럼 목적지 국가에서 여타의 이주민과 달리 유학생은 경제발전에 필요한 숙련인력의 원천이 될 수 있으며, 대학 재정에 기여하는 등 교육서비스산업에 수익을 가져오고, 출신국과 유학국 간에 '문화사절'로서 국제협력을 촉진하는 가교 역할을 하는 긍정적 존재로 인정되고 있다.[23] 바로 이러

23) 유학생 유치 동기에 관한 각각의 접근은 숙련이주접근(skilled migration approach), 수익창출접근(revenue-generating approach)으로 불린다. 이외에 신흥경제국에서는 국내의 교육 수요만으로는 한계가 있는 고등교육기관의 규모와 역량을 발전시킬 수 있다는 점도 유학생 유치의 요인으로 꼽히고 있다(안영진·최병두 2008).

한 점 때문에 세계 각국은 유학생 유치에 적극적이며, 이러한 점에서 한국 역시 예외가 아니다.

2. 국내 유학생의 증가 추이와 관련 정책

가. 유학생[24] 유입 추이



자료: 법무부. 출입국・외국인정책통계연보 각년도.

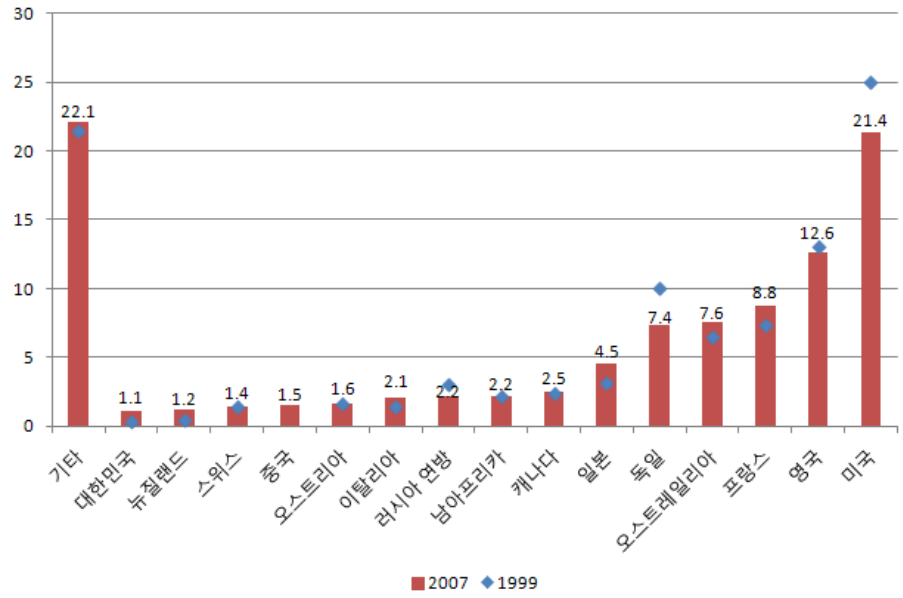
[그림 Ⅵ-1] 유학생 추이 (단위: 명, %)

[그림 Ⅵ-1]에서 보는 바와 같이 국내체류 유학생은 2000년 5,648명에서 2010년에는 87,480명으로 지난 10년간 14배 이상 증가했다. 제1부에서 살펴본 바와 같이 전체 체류 외국인 중 유학생이 차지하는 비중도 2001년 1.6% 정도였던 것이 2006년 3.3%, 2007년 5.3%, 2010년 6.9%로 크게 증가하였다.

이처럼 노동이주, 결혼이주와 마찬가지로 교육이주에 있어서도 주로 내

24) 유학생 관련 통계는 비자 유형을 기준으로 한 출입국통계자료와 학교 재적을 기준으로 한 자료 간에 차이가 있다. 개념적으로도 전자가 교육을 목적으로 한 국제 학생(international students), 즉 유학생 개념과 부합한다면 후자는 이주 목적과 관계없이 학교를 다니고 있는 외국인학생(foreign students)라고 할 수 있다.

국인이 외국으로 유학을 떠나는 흐름이 강했던 한국은 최근 들어 중국, 뉴질랜드 등과 같이 신흥 목적지 국가로 부상하여 세계 15대 유학생 목적지 국가에 포함되어 있다. 물론 국제적 수준에 비하면 유학생 수는 여전히 적은 수준이지만, 최근의 유학 증가 추세만 보면 세계에서 가장 빠른 속도로 유학생이 늘고 있는 국가가 바로 한국이다.[25]



자료: UNESCO. Global Education Digest 2009. p.43; 세부과제 6에서 재인용.

[그림 Ⅵ-2] 세계 15대 유학생 목적지 국가:
1999/2007 목적지 국가별 유학생 이동 비율의 변화 (단위: %)

20세기 이후 교육이주가 크게 성장한 데에는 지역내 국가간 유학생 이동이 결정적인 역할을 했는데, 일본이나 한국의 경우에는 특히 중국 출신 유학생이 크게 늘어나고 있는 추세이다. 한국의 경우를 보면, 2000년에는 전

25) OECD 주요 국가의 고등교육교육 단계 중 외국인 비율은 국가 평균 8.5%이다. 국가별로는 영국 19.9%, 캐나다 13.1%, 일본 3.2% 등이며 한국은 1.3%로 다른 국가에 비하면 그 비율이 낮은 편이다. 그러나, 2000년 대비 변화지수는 OECD 국가 평균 263인데 비해 한국은 1,195로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다(한국교육개발원 2010 교육통계 분석자료집).

체 유학생 중 한국계 중국인과 일본인 비중이 높았으며 중국 유학생은 그 뒤를 이어 15.2%를 차지했었으나, 2010년에는 전체 유학생 중 72.8%가 중국 유학생일 정도로 그 비중이 크게 늘어났다. 2000년과 비교해 2010년 중국유학생 수는 73배나 증가해 2000년대 교육을 목적으로 이주한 유학생의 증가가 중국유학생을 통해 이루어졌다고도 할 수 있을 정도이다. 그 뒤를 이어서 유학생이 많이 늘어난 국가는 몽골, 베트남 등이었다.

〈표 Ⅵ-1〉 유학생 출신국적 분포 추이: 2000-2010

단위: 명, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000-2010 변화율
전체	5,648	7,998	11.308	13,928	17,030	24,797	38.649	56,006	71,531	80,985	87,480	1448.9
중국	**15.2**	**20.9**	**31.9**	**38.6**	**45.9**	**54.2**	**63.8**	**70.4**	**73.3**	**73.7**	**72.8**	**7321.4**
한국계	24.2	26.2	22.4	18.2	18.7	14.1	.5	6.8	5.3	4.4	3.4	117.4
몽골	**2.4**	**3.1**	**2.6**	**2.5**	**2.4**	**3.0**	**3.0**	**3.2**	**3.8**	**4.6**	**5.0**	**3108.0**
베트남	**2.2**	**2.6**	**3.0**	**3.5**	**3.4**	**3.8**	**4.8**	**4.7**	**3.9**	**3.5**	**3.5**	**2368.1**
일본	19.3	16.1	12.9	11.2	7.4	6.2	4.2	2.8	2.1	1.4	2.0	60.4
미국	9.2	7.3	7.0	6.6	1.3	4.1	2.8	1.9	1.4	1.2	1.1	87.2
우즈베키스탄	1.1	1.1	1.0	1.3	1.1	1.0	0.8	1.0	1.1	0.9	0.8	1090.3
인도	1.3	1.4	1.2	1.0	1.5	1.4	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8	878.9
말레이시아	0.9	1.2	1.3	1.6	1.7	1.5	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7	1070.6
방글라데시	0.8	1.1	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.6	0.6	0.7	0.7	1156.5
러시아	2.7	2.3	1.9	1.8	5.1	1.2	1.0	0.6	0.5	0.6	0.6	245.7
인도네시아	0.6	0.5	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.9	0.5	0.6	1543.8
타이완	1.8	1.3	1.1	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.6	402.0
기타	18.3	15.0	12.2	11.5	9.2	7.6	6.3	5.4	5.1	6.7	7.5	532.6

자료: 법무부. 출입국・외국인정책통계연보 각년도.

유학생은 출신국가도 다양하고 교육과정에 있어서도 매우 다른 성격을 지니고 있는 집단이다. 이 가운데 한국어 연수나 전문대과정, 학사학위과정 등으로 들어온 경우에 비하면 석박사 과정으로 들어온 유학생의 수는 상대적으로 적으나 2008년경부터 전체 석박사 유학생은 절대적, 상대적으로 급격히 증가하고 있는 추세이다. 그런데, 주목할 만한 점은 출신국가별로 석박사 유학생의 비중은 차이가 크다는 데 있다. 유학생 가운데 대다수를 차지하는 중국 유학생 중에는 석박사 유학생의 비중이 낮은데 비해, 인도, 방글라데시 유학생 중에는 80% 가량이 석박사유학생으로 그 비중이 매우 높게 나타난다.

〈표 Ⅵ-2〉 출신국적별 석박사유학 비중

단위: 명, %

	2007	2008	2,009	2,010
유학생전체	56006명	71531명	80,985명	87,480명
석박사유학	1,020명	12,044명	15,583명	17,490명
석박사유학비율	1.8	16.8	19.2	20.0
중국	1.0	11.1	12.7	13.8
한국계중국	1.7	22.2	25.1	17.8
몽골	2.3	35.6	36.5	37.4
베트남	5.2	38.5	37.6	47.2
일본	0.5	13.7	24.3	15.3
미국	0.7	11.5	17.2	18.7
우즈베키스탄	4.3	24.1	28.3	30.6
인도	7.0	73.6	87.3	83.7
말레이시아	0.0	6.7	20.3	23.1
방글라데시	13.7	73.4	79.8	77.9
러시아	2.5	34.0	33.2	27.3
인도네시아	5.5	33.7	68.5	58.6
타이완	1.1	18.3	19.6	16.4
필리핀	8.9	55.2	58.1	62.7

자료: 법무부. 출입국 · 외국인정책통계연보 각년도.

나. 유학생 정책의 전개

2000년대 이후 교육을 목적으로 한국으로 온 유학생이 급격히 증가한 데에는 한류 확산 등으로 특히 아시아 젊은이들 사이에 한국에 대한 긍정적 이미지나 선망이 확산된 것이 일정한 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 중국 유학생이 특히 급격히 증가한 데에는 중국 국내의 고등교육 수요와 공급간 격차 등도 주요한 요인으로 작용했다. 또한 국내적으로도 세계화 시대 국가 경쟁력의 일부인 대학교육의 국제적 경쟁력 강화 요구와 재정문제로 인한 대학의 현실적 필요 등도 맞물려 있다. 이와 함께 20세기 말부터 진행된 정부 정책 역시 중요한 영향을 미쳤다.

물론 그 이전에도 유학생과 관련된 정책이 전무했던 것은 아니며, 대표적인 유학생 정책이라고 할 수 있는 국비장학생 제도는 이미 1967년부터 도입되었다. 그러나, 20세기 말 전 세계적으로 초-국가적 이주가 본격화되기 이전에는 다른 국가의 교육체계에 편입될 수 있는 기회 자체가 소수의 엘리트에게 한정되어 있었다. 이들을 받아들이는 교육체계 역시 주류 사회 중심적으로 설계된 채로 소수의 이들을 주류사회의 일원과 동일하게 다룰 뿐이었다. 유학생이 국가의 이해에 있어 지닐 수 있는 긍정적 가치에도 불구하고 정부로서도 비교적 소수의 국비장학생을 유치하는 것 이외에는 별 다른 조치를 취하지 않았으며 결과적으로 극소수에 불과한 유학생의 존재는 사회적으로 가시화되지 않았다.

이러한 상황은 2000년대 들어 급격히 변화했다. 2001년 정부는 '외국인유학생 유치확대 종합방안'을 발표했으며, 2000년대 중반부터는 외국인 유학생과 관련된 정책을 한층 본격화하였다. 2010년까지 유학생 50,000명 유치를 목표로 2005년 출발한 'Study Korea 프로젝트'는 정부의 유학생 정책에 있어 대전환을 가져온 계기였다. '출신국가에 대해 동북아 중심국가로 도약을 추구하는 한국의 긍정적 이미지를 확산할 수 있는 문화적 가교'로 가치를 지니고 있는 유학생을 증가시키고 교육기관에서도 이들을 대상으로 한 교육을 위해 기숙사 등 인프라를 구축하고 특수과정을 개설하는 등 교육서비스를 제공하는 것이 당시 정책의 핵심이었다. Study Korea 프로젝트가 진행되던 2007년에는 유학 비자 소지자에게 아르바이트를 허용하고 그 부모

나 배우자에게 방문취업(H-2) 자격을 제공한 조치도 취해졌다. 바로 이러한 요인들 때문에 2000년대 중후반 유학생은 수적으로 급격히 증가하였다.[26]

그러나 다른 한편으로 유학생 증가로 또 다른 문제가 야기되면서 과연 유학생 증가가 정책 목표와 부합하는지에 대한 문제가 제기되었다. 중국 출신자가 불균형적으로 늘어나고 유학 비자로 입국해 비합법적 체류 상태에 놓인 이들이 증가하는 점, 인적 자원으로서의 질적 수준 자체가 높지 않은 이들이 다수 유입되고 유학생을 유치한 교육기관 역시 인프라가 취약하고 관리도 소홀한 문제 등이 논의되기 시작했다. 또한 졸업 이후 국내에서 취업하는 경우가 거의 없어 숙련인력으로 경제 발전에 기여할 수 있는 가능성이 매우 낮다[27]는 점도 한계로 지적되었다. 이에 2008년부터 추진된 'Study Korea 프로젝트 발전방안'에서는 이전에 비해 유학생에 대한 교육관리를 강화하는 한편, 유학생에 대한 숙련이주 접근(skilled migration approach)을 본격적으로 채택하여 졸업 후 국내에 취업할 수 있도록 교육단계에서부터 기업 수요에 맞는 주문형 인력 양성을 시도하고 골드카드 발급, 채용박람회, 기업 연수 등 취업 지원책을 마련하는 등의 방안을 강구하고 있다.

---

26) 2007년 3월부터 유학(D-2) 비자 소지자에게는 평일 주당 20시간, 공휴일 및 방학에는 시간 제한 없이 아르바이트가 허용되었으며, 유학비자 자격으로 1학기 이상 재학 중인 자의 부모, 배우자에게는 방문취업(H-2) 자격이 주어졌다. 2008년 4월에는 연수(D-4) 비자 소지자에게도 아르바이트가 허용되었다.

27) OECD 주요 국가 평균 유학생 중 21%가 학업 이후 계속 해당 국가에 거주하면서 취업하는 것으로 나타난데 비해, 한국에서는 그 비율이 매우 낮은 상황이다. 이에 대해서는 추후에 보다 구체적으로 논의할 것이다.

〈표 Ⅵ-3〉 유학생 정책 기조의 흐름:
Study Korea 프로젝트와 Study Korea 발전방안 비교

	Study Korea 프로젝트(2005)	Study Korea 프로젝트 발전방안(2008)
비전	동북아 중심국가로의 도약	국외인적자원 개발・활용
목표	해외 인적 자원의 적극적 개발・활용 - 외국인 유학생 수 :16,832명(04년) → 50,000명(10년) - 대학의 외국인학생 비율 : 0.3%(04년) → 1.0%(10년)	외국인 유학생 적극 유치 - 외국인 유학생 유치 목표: 49,270명(07년) → 100,000명(12년)
중점추진과제	- 외국인 유학생을 위한 인프라 개선 - 유학관련기관의 해외네트워크 형성 및 활성화 - 해외 유학 홍보 강화 - 효율적 행정 지원 체제 구축	- 우수인재 등 유학생 유치 확대 - 대학의 유학생 유치 여건 개선 - 유학생 졸업 이후 지원 강화 - 다양한 한국유학 홍보
기본방향	- 선진국과 개도국을 잇는 중추적 역할 담당 - 국내 교육체계의 세계화 및 경쟁력 제고 - 유학하고 싶은 나라로 이미지 개선	- 유학생 수 확대와 질 제고 병행 추진 - 대학의 외국인 유학생 유치여건 개선 - 취업 등 졸업 후 지원 강화

2000년대 중반 이후 유학생이 급격히 증가하는 가운데 유학생의 질적 수준, 교육체계 내에서의 관리와 지원, 국내 노동시장에 미치는 영향 등에 대한 사회적 관심이 형성되어가고 소수의 연구도 진행된 바 있다. 정책 차원에서도 유학생 유치 이외에 졸업 후 취업에 대한 지원 등에까지 그 범위가 확대되기 시작했다.

그러나 다른 한편으로 일본이나 호주 등에서 제기되고 있는 유학생에 대한 인종주의적 차별이나 갈등, 인권 침해, 안전문제, 내국인과의 교류, 문화다양성에 미치는 영향 등 다문화사회 통합 차원에서 본격적 관심사가 될 만한 점에 대해서는 학계의 연구도 찾아보기 어려우며 정책적 관심도 형성되지 못한 상황이다.

3. 유학생의 사회통합 문제와 정책 대응: 해외 사례

노동이주자와 달리 유학생은 본국으로의 귀환 가능성이 매우 높은 집단으로 목적지 국가에서도 일시적 체류자로 간주되는 경향이 농후하다. 바로 이러한 점 때문에 유학생 유치에 관심을 기울여온 주요 목적지 국가에서조차도 전통적 의미의 사회통합 정책에서는 이들을 중요하게 고려하지 않아왔다. 그러나, 이주의 일상화, 단발적 이주의 반복 등 전통적인 이주와는 다른 현상이 일반화되면서 유학생을 바라보는 관점에 적지 않은 변화가 일고 있다. 일시적 체류자 역시 사회 구성원으로 인정하고 사회통합에 영향을 미치는 존재로 다루려는 시도가 전개되고 있는 것이다.

실제로 유학생들은 학업을 진행시키고 생활을 하는 동안에 국민과 비국민의 배타적 구분에 근거한 각종 제도로부터 자유롭지 않다. 문화적, 종족적 배경이 다른 이주민에 대한 차별, 배제는 노동이주자에게만 한정된 것이 아니라 이들 역시 그 대상이 될 가능성이 있다. 뿐만 아니라, 교육이주가 본격화되면서 유학생들의 체류기간이 장기화되고 졸업 후 취업을 위해 계속 체류하는 소위 '2단계 이주(two-step migration)' (OECD 2010: 41) 현상도 뚜렷해지고 있다. 저출산 고령화 사회에 접어든 각국에서 교육을 목적으로 이주한 유학생을 숙련인력으로서 계속 체류시키기 위해 적극적으로 노력하면서 그 가능성은 더욱 커지고 있다. OECD 주요 국가에서는 유학생 비자를 그 외 비자로 전환한 이들이 평균 21%에 달하는 것으로 나타났다. 이들 중 일부는 결혼이나 인도주의적 사유 등으로 인해 비자를 변경하지만 취업을 위해 비자를 변경하는 이들이 61%로 대다수를 차지하고 있다.

〈표 Ⅵ-4〉 OECD 주요 국가 유학생의 비자 전환율*: 2007

	체류자격 변경건수	분류			영구 이민 대비 신분변경자 비율 (%)	영구 이민 대비 취업신분변경자 비율 (%)	계속 체류 비율 (%)
		취업 (%)	가족 (%)	기타 (%)			
오스트리아	200	-	-	-	0.4	-	18.0
벨기에	280	66	17	17	0.7	7.3	-
캐나다(단기)	12,830	70	-	30	-	-	18.8
캐나다(장기)	10,010	76	20	4	4.2	14.1	14.7
프랑스	14,680	56	39	5	9.1	68.4	27.4
독일	10,180	46	47	7	4.4	26.5	29.5
일본	10,260	100	-	-	-	29.4	19.8
네덜란드	1,010	65	34	1	1.4	8.1	15.0
노르웨이	660	80	18	2	1.5	16.9	22.5

자료: OECD. 2010. International Migration Outlook 2010.

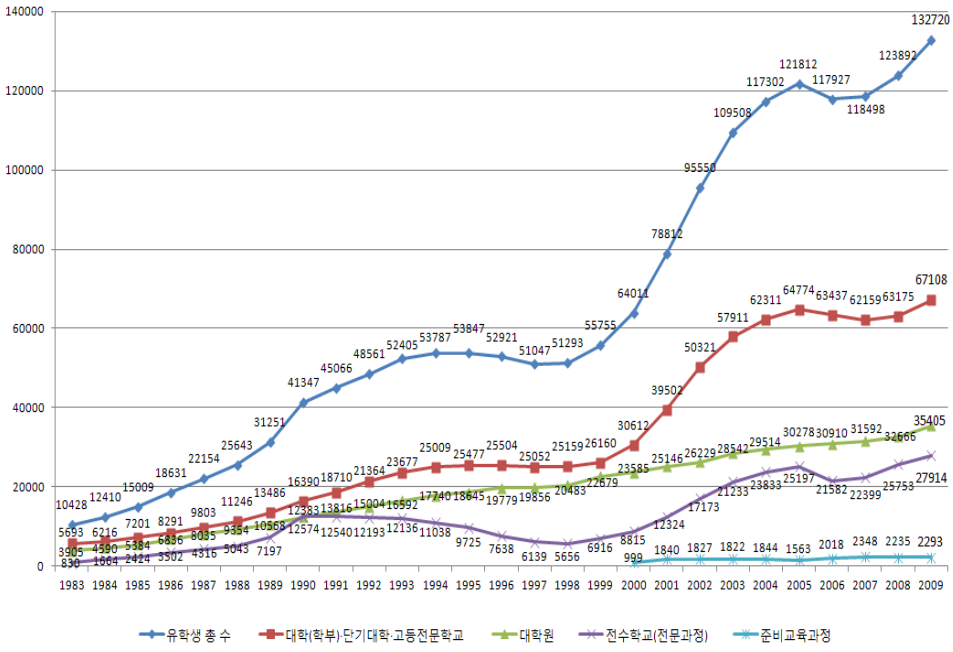
유학생과 목적지 국가의 관계에 있어 상당한 변화가 나타나면서 각국에서는 주로 사회 하층과 관련해 제기되던 이주민의 사회통합 과제가 새로운 차원에서 전개되는 계기가 마련되고 유학생 역시 사회통합의 범위에 포함시키려는 움직임이 전개되고 있다.

가. 일본

비-영어권이자 민족주의적 교육 풍토가 강한 일본과 한국이 아시아의 주요한 교육이주 목적지 국가로 부상한 것은 매우 흥미로운 현상이다. 이 가운데 일본은 1980년대에 이미 지적 국제공헌 내지 ODA 차원에서 유학생 유치 정책을 펴기 시작했으며, 2000년대 이후에는 세계적인 글로벌화와 일본의 소자고령화 문제에 대응해 고도인재를 획득하기 위한 전략의 일환으로 유학생 정책을 자리매김하여 일본 내에서 학업을 마친 유학생들이 일본 내 기업에 취업하는 것까지 염두에 둔 정책을 본격화하고 있다.

한국에 비해 일본에는 많은 수의 유학생이 체류하고 있을 뿐 아니라, 졸

업 이후 취업을 위해 국내 계속 체류하는 비율도 상당히 높다. 2007년 졸업 내지 수료한 유학생 33,364명 중 76.6%가 일본에 계속 체류하며 30.6%는 취업을 위해 일본 국내에 계속 체류하는 것으로 나타났다. 일례로 치바현에 본사를 두고 있는 기업에서 연간 채용한 외국인 유학생이 1999년 50명에서 2008년 240명으로 4배나 증가했으며 치바현에 취업한 외국인 497명 중 유학생이 절반 가량을 차지하고 있다(杉本 2010).



자료: 문부과학성 고등교육국 학생・유학생과. 2010. 일본의 유학생 제도 개요; 세부과제 6에서 재인용.

[그림 Ⅵ-3] 일본의 유학생 추이 (단위: 명)

〈표 Ⅵ-5〉 일본의 외국인 유학생 졸업(수료) 후 진로 현황 (2007)

단위: 명(%)

지역	진 로				불분명	졸업 · 수료생 총수
	취직	진학	기타	소계		
일본국내	9,684 (30.6)	11,494 (36.3)	3,090 (9.8)	24,286 (76.6)	1,949	33,364
출신국가	2,757 (8.7)	183 (0.6)	4,175 (13.2)	7,115 (22.5)		
이외 지역	111 (0.4)	111 (0.4)	80 (0.3)	302 (1.0)		
합 계				31,685 (100.0)		

자료: 문부과학성 고등교육국 학생・유학생과. 2009. 일본의 유학생 제도 개요; 세부과제 6에서 재인용.

유학생이 급증하고 점차 일본 내 기업에 취업하는 이들이 늘어남에 따라 이들의 존재를 계기로 한 변화와 문제는 단지 교육기관 내부에 한정된 것이 아니며 기업, 나아가 사회 전반에 확산되는 경향이 나타나고 있다. 이에 최근 들어 연구자들을 중심으로 교육이주와 관련해 문화적 배경이 다른 사람들이 오고가는 과정에서 사회통합 문제의 가능성이 논의되는가 하면(杉村 2008) 유학생이 취업한 기업내 의사소통, 유학생의 회사 생활과 적응 등에 갈등적 요소가 나타날 가능성에 대해서도 우려가 제기되고 있다(杉本 2010).

일본사회에서 유학생을 어떻게 수용할 것인지가 다문화공생사회의 관심사로 대두되는 가운데 일본의 다문화공생정책이 강조하는 '지역 주민'[28]으로 유학생을 바라보고 유학생과 일본인 주민 간 상호이해와 교류를 활성화하기 위한 시도가 이루어지고 있다. 이를 위한 지역 조직체인 유학생교류추진회의가 2009년 현재 46개 지역에 결성되는가 하면 일본학생지원기구

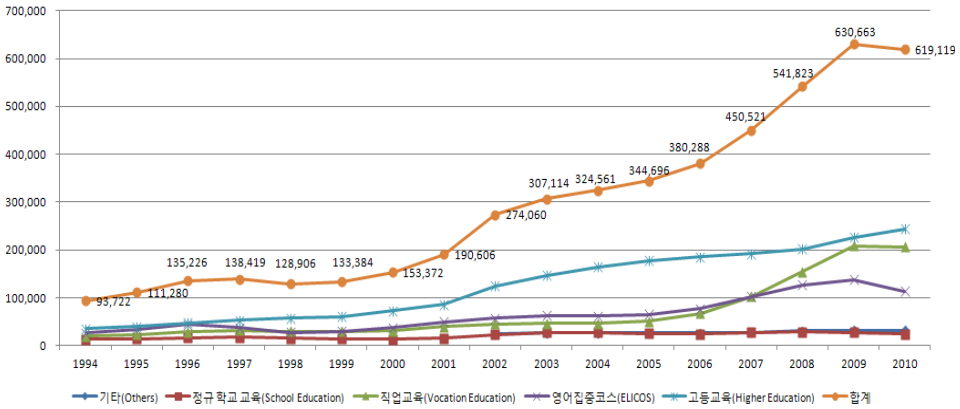
28) 지역 주민 개념에 기반한 일본의 다문화공생정책에 대해서는 협동연구 1차연도 총괄보고서인 김이선 외. 2007. 다민족・다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅰ): 한국사회의 수용 현실과 정책과제. 한국여성정책연구원. pp.141-157 참조.

(JASSO)에서는 민간재단 자금을 활용하여 유학생과 지역 주민이 함께 참여하는 문화행사 개최, 지역문화유산 방문, 홈스테이 확대 등을 추진하고 있다. 2011년에는 사이타마 대학에서 산-관-학-민을 연계하는 '사이타마 다문화 공생 네트워크 구축 프로그램'을 비롯해 총 33건의 사업이 추진되고 있다. 그 일환으로 이바라키현 국제교류협회에서는 현내 유학생을 친선대사로 임명해 초・중・고교나 평생학습기관, 그 외 다양한 단체가 실시하는 국제이해강좌나 이벤트에 파견하는 사업을 추진하여 유학생의 일본사회에 대한 이해를 높이고 다양한 장에서 일본인들과의 관계를 체험하도록 하며 현민들과 유학생의 교류를 도모하고 있다.

나. 호주

한국이나 일본에서는 20세기 말부터 중국인을 위시한 외국인 유학생이 급격히 증가하면서 최근 들어 이들에 대한 사회적, 정책적 관심이 형성되어 가고 있는데 비해, 영어권이면서 20세기 중반부터 적극적인 이민 유치 정책을 펴 왔던 호주에서는 교육을 목적으로 한 유학생이 인구 구성이나 인력 수급, 국가 재정 등의 측면에서 적지 않은 영향을 미치고 있으며 이들과 관련된 각종 문제도 사회 전반에 가시화되고 있다.

유학생의 빠른 증가에도 불구하고 한국의 유학생은 2010년 8만 7천명 수준이며, 일본은 2003년에 10만명을 넘어서기 시작해 2010년 13만명 가량의 유학생이 체류하고 있다. 이에 비해, 호주에는 이미 1995년에 10만명의 유학생이 체류했으며 2010년 유학생 수는 62만명 가량에 이르고 있다. 이는 호주 전체 인구의 3%를 차지하는 수준이며 고등교육기관 유학생만 보아도 전체 인구의 1%를 차지하고 있다.



자료: Australian Education International(AEI). 2010. International Student Data; 세부과제 6에서 재인용.

[그림 Ⅵ-4] 호주의 유학생 추이 (단위: %)

호주 사회에서 유학생은 경제적으로 중요한 위치를 차지하고 있다. 교육은 주요한 수출산업일 뿐 아니라, 지속적 경제발전을 가능하게 하는 숙련인력의 원천이기도 하다. 1990년대 중반부터 교육이주와 숙련인력 이주 간 관계 설정은 이민정책의 핵심적 쟁점으로서 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지는 저숙련 노동자 유입은 제한하는 동시에 고학력, 고숙련 이민자 유입을 확대하고 유학생의 영주권 취득을 용이하도록 하는 조치를 통해 졸업 후에도 호주 국내에 체류하도록 하는 정책을 적극적으로 추진해왔다. 최근 몇년간 경제 불황이 지속되자 이민과 유학생 프로그램 간 직접적 연계를 약화시키는 방향으로 유학생 정책의 기조가 전환되고 있다.

최근 들어 호주 사회에서 유학생은 또 다른 차원에서 사회적, 정책적 관심의 대상이 되고 있다. 2009년 5-6월 멜번과 시드니에서 인도 유학생을 대상으로 한 인종차별적 폭력사건이 연이어 발생하면서 주로 하층 이주민 집단을 대상으로 했던 차별, 폭력 문제에 있어 유학생도 예외가 아님이 드러났다. 2010년 유엔인권위원회가 발간한 인종차별철폐협약 호주보고서에서 언급한 바와 같이 호주에서 유학생들의 인권은 호주 국내 학생들과 다른 수준에서 보호받고 있는 점에 대해 문제가 제기되었으며, 인종적, 문화적, 종교적 차이로 인해 유학생에 가해지는 차별, 여성유학생에 대한 성적 폭력 문제, 경제적 착취, 주

거 환경. 소비자로서, 거주자로서, 시민으로서 유학생의 권리 문제 등이 봇물처럼 공적인 관심사로 떠올랐다(Graycar 2010; Jakubowicz and Monani 2010).

이민자에 대한 차별 방지와 이들의 사회 참여 등을 골자로 한 호주 특유의 다문화주의 정책[29]이 발전되는 가운데 이민자 중 상당수를 차지하는 유학생 역시 정책에서 포괄적으로 다루어질 수 있었지만 그것만으로는 유학생의 특수한 상황, 일반 이주민과는 다른 그들의 특수한 성격에 대응하는데 한계가 있다는 점이 가시화된 것이다. 문제 해결을 촉구하기 위해 인도 출신 유학생을 중심으로 전국학생연합회가 구성되었다. 호주 정부 역시 해외유학생의 안전과 안녕을 위한 위원회를 발족시켰으며, 호주정부위원회(Council of Australian Government)는 2009년 다음과 같은 내용의 '2010-2014년 전국해외유학생전략'을 수립했다.

〈표 Ⅵ-6〉 호주 '2010-2014년 전국해외유학생전략'의 주요 내용

목적: 호주의 해외유학생들이 고품격 유학경험을 할 수 있도록 지원하고, 이는 궁극적으로 호주내 고품격 국제교육이 지속가능한 발전을 할 수 있도록 함				
결과: 해외유학생은 호주내 유학 및 생활에 대해 사전에 정보를 듣고 선택을 할 수 있다. 호주에서 긍정적인 유학 및 생활 경험을 가질 수 있다. 성공적인 미래를 위한 기술을 습득할 수 있다. 호주는 지속가능한 미래를 위한 국제교육 영역을 확보한다. 고품격 교육에 대한 명성을 쌓는다. 질적 교육을 담보하는 규제틀을 갖춘다.				
액션영역	학생 웰빙	교육의 질	소비자 보호	더 나은 정보
이니셔티브	○ 학생 개인안전 가이드 수립 ○ 교육기관의 학생 안전계획 수립 ○ 의료보험 혜택 강화 ○ 전국적 공동체 관여 전략 수립 ○ 해외유학생 상담위원회 설립	○ Australian Quality Training Framework (AQTF) 강화 ○ ESOS법 강화	○ 교육기관 폐쇄 테스크팀 구성 ○ 학생들의 불만 처리 및 분쟁 해결 강화	○ Study in Australia 포탈 강화 ○ 정부서비스 및 등록금, 할인 등에 대한 정보 제공 ○ 해외유학생 대상 서베이 실시

자료: 세부과제 6.

29) 호주의 다문화주의 정책에 대해서는 협동연구 1차연도 총괄보고서인 김이선 외. 2007. 다민족 · 다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅰ): 한국사회의 수용 현실과 정책과제. 한국여성정책연구원. pp.131-141 참조.

이러한 전략을 실행하기 위한 중앙 및 지방 정부의 움직임도 빠르게 진전되었다. 중앙정부에 차원에서는 전반적인 정책 추진을 위해 호주 국가안보보좌관(National Security Adviser)을 위원장으로 하고 외교부, 노동부, 이민부, 교육부, 법무부가 참여하는 범정부간 TF가 설치되고, 교육부 산하에도 유학생의 복지 및 안전 문제를 전담하는 TF가 설치되었다. 2009년 9월 유학생의 주거, 안전, 복지 문제를 논의하기 위해 부수상의 주도 하에 19개 국가 유학생 대표 초청 라운드 테이블을 개최하여 입국 전 정보와 비자 여건에 대한 정보(우선순위), 수준 높은 교육서비스(우선순위), 생활에 필요한 기본 서비스에 대한 접근성 확보(우선순위), 호주내 사회통합, 공정한 대우, 유학비용 등 6개 주요 영역에서 정부의 대책을 촉구하는 선언문을 발표했다. 호주 인권위원회도 유학생이 차별이나 폭력에 노출되었을 때 이들을 도울 수 있는 교육기관, 경찰, 지방의회 및 관련 기관간 협력체계를 강조하고 있다.

유학생의 안녕을 위해 취해진 구체적 조치를 살펴보면, 유학생과 정부 간의 지속적인 의견 교환을 위한 학생대표기구 설립이 결정되었고 24시간 가동하는 핫라인(1300-369-079)을 개설하고 유학생을 위한 안내 책자도 배포되었다. 지방정부에서도 빅토리아 주정부는 경찰에 두 개의 유학생 전담팀 신설하고 유학생을 위한 핫라인을 개설, 지역내 안전 관련 정보를 다중언어로 제공하고 있다. 뉴사우스웨일즈 주지사 산하 해외교육위원회에서는 주 경찰과 교육기관, 영사관, 학생조직간 관계를 강화하고 이를 기반으로 유학생 축제와 같은 사업을 추진하였다. 이밖에 호주내 38개 대학 연합체인 Universities Australia도 대학과 중앙 및 지방정부, 호주 주재 외국 공관 등과 공동으로 안전 예방 활동, 유학생의 호주 문화 이해활동, 학교내 자치 활동 참여 등을 골자로 하는 행동계획을 발표한 바 있다.

다. 해외사례의 시사점

유학생은 국가의 문화적 위상을 확인할 수 있는 상징이자 세계화 시대 교육의 경쟁력 강화, 지속가능한 경제발전 등에도 중요한 존재로 부상하고 있다. 노동이주자와는 달리 목적지 사회에서도 긍정적 영향이 강한 것으로 인정되는 유학생은 각국의 치열한 유치 경쟁 대상이기도 하다. 20세기말부

터 호주와 같은 주요 이민국가는 물론이고 일본과 한국 같은 신흥 목적지 국가에서도 점차 숙련인력으로서의 경제적 기여에도 관심을 갖기 시작하면서 유학생 정책은 전환기를 맞이하고 있다. 더 많은 유학생을 받아들일 뿐 아니라 졸업 후에도 자국 내에 취업할 수 있도록 적극적인 지원을 펴는 방향의 정책이 강화되고 있는 것이다.

이처럼 유학생과 목적지 국가 간의 관계가 빠르게 변화하고 있음에도 불구하고 이러한 점은 정책에서 주요하게 고려되지 않고 있다. 노동이주자, 결혼이민자를 중심으로 한 이주민 정책, 다양한 배경을 지닌 이들이 공존하는 사회 질서를 만들어가기 위한 다문화사회 정책이 발달하는 가운데에서도 유학생들은 여전히 '일시적 체류자'로 간주되어 정책의 사각지대에 놓여 있다.

최근 들어 호주에서 유학생을 대상으로 발생한 일련의 사건은 이들 역시 이주민으로서 사회통합의 대상이 되어야 하며 이들의 특수성을 고려한 정책의 필요성을 확인하는 계기가 되었다. 2009년 이후 호주 정부는 다문화주의 정책을 유학생의 인권, 안전, 복지 차원에서 구체화하기 위한 노력이 빠르게 진행되고 있다.

일본에서는 연구자들 사이에서는 지역에서 유학생의 통합 문제, 기업내 유학생 출신 근로자와 일반 근로자의 갈등 가능성 등이 제기되고, 일부 학교나 지자체 산하 국제교류협회 등에서 유학생과 일본인 간의 교류 촉진을 위한 단위사업이 추진되는 수준이며, 다문화공생정책 차원에서 유학생을 포괄하고 그들의 특수성에 접근하기 위한 움직임은 본격화되지는 않고 있다.

〈표 Ⅵ-7〉 한국, 일본, 호주의 유학생 관련 정책 비교

	한국	일본	호주
2010 유학생 현황	87,480명 중국 72.8% 몽골 5.0% 베트남 3.5%	141,777명 중국 60.8% 한국 14.2% 대만 3.7%	619,119명 중국 27.1% 인도 16.1% 한국 4.2%

	한국	일본	호주
주요 정책 계획 등	○ 외국인유학생유치확대 종합방안 (2001) ○ Study Korea 프로젝트 (2005) ○ Study Korea 프로젝트 발전방안 (2008)	○ 유학생 10만인 계획 (1983) ○ 아시아게이트웨이구상 (2007) ○ 유학생 30만인 계획 (2008)	○ 콜롬보플랜(1951) ○ 자비유학생허용조치(1986) ○ 유학-영구이민 연계: 기술이민 가산점 부과(1997), 취업이민 수요리스트(MODL)도입(1999) ○ 해유학생교육서비스법(ESOS) (2000) ○ 유학생정책개혁: 영주기술이민축소계획(2009), 유학비자승인재정요건강화(2010), MODL 폐지, SOL시행(2010), ESOS개정(2010) ○ 2010-2014 호주해외유학생전략(2009)
핵심 사업	○ 국비유학생초청 ○ 대학해외홍보 ○ (졸업후 취업지원)	○ 유학홍보 ○ 대학행정개선, 대학의 글로벌화 ○ 유학생 유치환경 개선 ○ 졸업후 수용 프로그램	○ 해외시장개척 ○ 교육서비스소비자보호, 교육질적 수준 확보 ○ 취업이민연계 ○ 유학생 복지 및 안전 증진
다문화 사회 정책 관련	○ 일반 외국인에 통합 ○ 별도 접근 없음	○ 일본학생기구(JASSO)의 유학생 지역교류사업 등 ○ 유학생교류 추진회의 구성(2009년 현재 46개 지역)	○ 유학생의 복지 및 안전 문제 전담 TF 설치 ○ 부수상 주최 유학생 대표 초청 라운드 테이블을 개최 ○ 정부-유학생 의견교환을 위한 학생대표기구 설립 결정 ○ 24시간 핫라인(1300-369-079) 개설 ○ 유학생 안내 책자 배포 ○ 유학생 축제 등

호주, 일본에 비해 한국에서는 지난 몇 년간 다문화가족을 중심으로 이주민의 사회통합에 대한 연구와 사회적 논의, 정부 정책이 급물살을 타고 있음에도 불구하고 교육적 목적을 지닌 이주민은 관심의 대상이 되지 않았다. 유학생 유치와 더불어 졸업 후 국내 취업 지원을 위한 정책은 시도되고 있음에도 불구하고 이와 더불어 제기될 수 있는 차별 문제, 조직 적응의 어려움, 지역 주민들과의 관계 등 사회통합 정책에서 관심을 두어야 할 부분에 대해서는 기본적 연구조차 부재한 상황이다. 다문화사회 정책이 다양한 이주민 집단이 증가하고 있는 사회 변화에 걸맞는 방향으로 발전하기 위해서

는 이주민 관련 정책의 대상을 유학생에게까지 확대하고 이주민으로서의 보편성과 더불어 교육이주자로서, 미래의 영주 내지 국적 취득 가능성이 높은 집단으로서 이들이 지니는 특수성을 반영한 인권과 안전문제, 사회통합 문제에 관한 논의를 진전시키고 다문화사회 정책의 틀 내에서 이에 대한 대안을 마련해가야 할 것이다.

Ⅶ

지역의 다문화화 양상과 정책 거버넌스의 과제[34)]

34) 세부과제 2의 주요 내용과 사례 지역에 대한 기존 연구 결과를 종합 분석하였다.

그간 다문화사회 정책에 관련된 논의는 크게 두 방향에서 전개되어 왔다. 한편으로는 중앙정부 차원에서 이주민의 증가와 다문화사회 전개 현상에 대한 관심을 발전시켜가면서 정책의제를 설정하고 대응방향을 모색하기 위한 움직임이 있어 왔다. 이러한 차원의 정책 논의에는 다양한 성격의 관련자, 집단들이 참여해 왔다. 이에 비해, 지방 차원에서는 최근 들어 다문화가족 지원 이나 외국인 정책에 대한 관심이 높아지고는 있으나 지역 자체의 방향성에 대한 논의는 활성화되지 못했으며 이 과정에 참여하는 집단의 다양성 역시 제한적인 것으로 평가되고 있다.

다문화사회의 전개과정에서 제기되는 문제가 구체적으로 체감되고 직접적 대응이 이루어지는 단위가 중앙보다는 지역이라는 점을 고려할 때, 지역을 중심으로 하는 다문화사회 정책 과정을 활성화시키는 것은 정책의 질적 수준 내지 다문화사회의 전개에 대한 정책의 적실성 확보에 매우 중요하다. 이 부분에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 <세부과제 2>의 발견과 기존 연구 결과를 종합해 지역 차원의 다문화사회 정책을 둘러싼 거버넌스 현황과 특성을 조명하고자 한다.

1. 정책 거버넌스의 의미와 성격

거버넌스는 다양한 학자들에 의하여 다양한 수준에서 정의되고 있는 만큼 그 용어가 논의되고 있는 맥락에 대한 이해가 중요하다. 거버넌스 개념은 새롭게 등장한 개념이라기보다는 특정한 문제 해결에 있어서 어느 하나의 문제해결 기제에 전적으로 의존하지 않고 보다 유연한 조정양식을 도입하는 것으로서 국가 중심의 위계적 문제해결 방식이 한계를 드러내면서 주목 받게 된 것이라고 볼 수 있다. 이것은 정부 중심의 통치체제가 노정하는 한계에 대한 대안으로서 국정운영방식에 변화를 시도하는 행위이다. 또한 협력, 조정, 다양성 존중, 참여라는 가치를 도입함으로써 기존의 일방적 정부주도 방식이 내포하는 권위주의의 부작용을 줄여보려는 시도이기도 하다. 거버넌스를 '공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적

인 상호의존성에 기반을 두어 협력하도록 하는 제도'로 정의하는 것이라든지(Kooiman and Vlie 1993:64; 라미경 2006: 230 재인용) '국가, 시장, 시민 등 상호의존적인 행위자들 간의 자율적·수평적·복합조직'으로 보는 관점(Jessop 2000), '관료들이 일방적이고 수직적으로 의사결정을 행하지 않고 정책 커뮤니티 내의 이해관계자들을 모두 참여시켜 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 과정'으로 이해하는 것 등이 이를 뒷받침한다.

이렇게 국정운영에 있어서 보다 다양한 참여자들을 포함시켜 정책문제의 해결을 도모하는 이유는 서로 다른 두 가지의 가치지향에 근거한다. 하나는 문제 해결에 있어 다양한 참여자 특히 민간부문의 참여가 가져올 수 있는 문제해결의 효율성 때문이다. 전통적인 관료제가 초래하는 비효율을 해결하기 위해서는 명백한 목표 설정과 성과 관리를 할 수 있는 민간부문의 마인드가 도입되어야 하며 이를 실현할 수 있는 민간 부문의 참여자를 정책문제의 해결에 포함시키는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 입장은 정책 추진에 있어 경쟁과 고객을 강조하는 신공공관리(New Public Management) 이론에 근거한 것이다. 다른 한편, 효율성 지향적 거버넌스와는 달리 정책행위에 참여하는 주체들의 다원화를 통해 의사결정을 분권화하고 서로 다른 활동기반의 참여자들이 협력을 통해 문제를 효과적으로 해결할 수 있다고 보는 입장도 존재한다. 이러한 측면에 강조점을 두는 것이 네트워크 거버넌스 이론이다. 민영화 또는 민간 위탁 제도를 통한 효율적인 임무 달성을 정부의 역할로 보는 전자의 입장에 비해 후자는 정부의 역할이 축소되는 것을 인정하는 점에서는 동일하지만, 임무 달성에 참여하게 되는 주체들과의 공동 생산에 더 큰 중요성을 부여한다는 점에서는 커다란 차이가 있다. 후자의 관점에서는 다양한 주체의 참여 자체가 중요하며 이를 위해 정부는 참여 주체들을 탐색하고 가치 공유와 신뢰를 바탕으로 정책이 직면한 과제의 해결을 추구하게 된다.

〈표 Ⅶ-1〉 국정관리 패러다임의 변화

	전통 행정 (Bureaucracy)	신공공관리 (NPM)	네트워크 거버넌스 (Network Governance)
기본원칙	○ 관료적 계층제	○ 경쟁, 고객우선	○ 참여, 분권, 협력중시
정부 역할	○ 서비스의 독점적 공급	○ 정부 역할 최소화, ○ 민영화・민간위탁, 임무중심 체제	○ 정부역할 축소 ○ 공동생산(co-production)
관리자역할	○ 규칙/표준절차에 의한 통제 ○ 상의하달식 통제	○ 명확한 성과목표설정과 이에 의한 성과관리	○ 네트워크간 관계, 신뢰 유지
이념	○ 합법성 - 결과보다는 '과정', '절차'의 정당성 강조	○ 능률성 - 결과 강조	○ 민주성, 책임성 - 결과도출과정에서의 '책무성' 강조
공공서비스에 대한 접근법	○ 공공부문이 서비스에 대한 독점권을 가짐	○ 독과점적 공공서비스에 대해 회의적 ○ 고객지향서비스 선호	○ 공공서비스에 대해 어느 한 섹터가 독과점적 지위를 누릴 수 없음 ○ 공유가치를 통한 관계유지를 기본적 요소로 간주
거버넌스 형태	○ 관료적 계층적 거버넌스	○ 시장・기업적 거버넌스	○ 상호신뢰에 기반한 네트워크 거버넌스 ○ 정보통신기술(ICTs)의 적극활용

자료: 최유성 외. 2006; 세부과제 2에서 재인용.

거버넌스의 작동은 크게 정책결정 과정에서 작동하는 경우와 정책의 집행에서 작동하는 경우로 나누어볼 수 있다. 황인자・김영미(2008)가 제시하는 호주제 폐지 과정 사례가 전자에 해당하는 경우로 여성단체들은 정보의 유통, 연계적 활동, 주도권 행사 등의 역할을 적절히 수행함으로써 당시 여성부, 법무부, 호주제폐지특별기획단 등 정부내외의 갈등을 조정하고 협력관계를 적절히 구사하였으며 궁극적으로 입법부(입법청원), 사법부(위헌소송), 행정부(특별기획단) 등 국가 삼권의 협력과 참여를 이끌어 내어 정책변화를 이룬 것으로 평가되고 있다. 후자는 공공서비스의 공급과 관련하여 적용되는 경우로서 행정서비스나 사회복지서비스와 같은 공공서비스의 추진체계 혹은 전달체계에 있어서 거버넌스 체제가 어떤 성과 혹은 한계를 갖

고 있는가를 조망한다. 어떠한 경우이든 거버넌스의 구현과정에서 중요한 것은 상호의존성과 상호작용인데, 이 두 가지가 결여될 경우 거버넌스에 참여해야 할 동기가 약화되고 지속력을 담보할 수 없기 때문이다. 상호의존성은 거버넌스를 통해 참여 당사자들이 얻을 것(자금, 공간, 전문지식, 사람 등)이 있어야 한다는 점을 의미하며 자신이 갖지 못한 것을 거버넌스에 참가하는 상대방이 갖고 있다는 확신이 들 때 상호의존성이 더욱 높아진다. 또한 행위의 목적 공유에 기반한 상호작용은 네트워크를 유지시켜 주는 중요한 동인으로서 수평적인 관계를 전제로 하는 상호간의 신뢰와 존경이 기본이 되어야 한다. 그러나 현실적으로는 거버넌스 과정에서 참가자 사이에 갈등이 발생하고 권한 차별이 노정될 가능성이 큰데, 중요한 것은 이러한 문제를 적절히 조정, 해결해 나가는 것이다(Lasker, Weiss, and Miller 2001).

〈표 Ⅶ-2〉 거버넌스 구현과정에 작용하는 환경요인

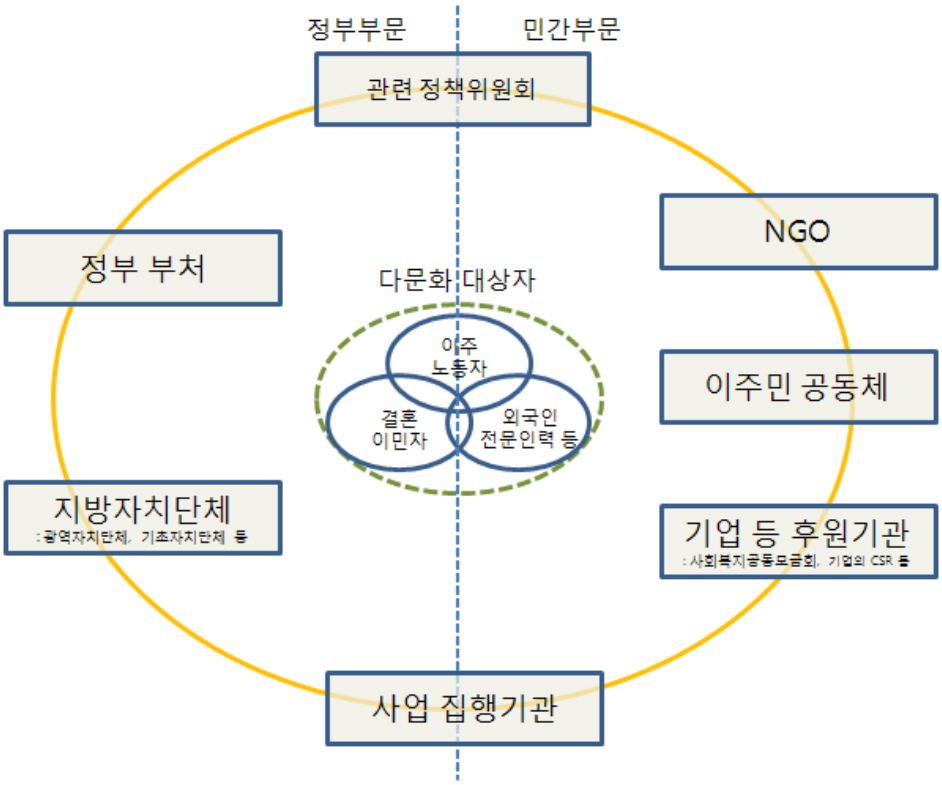
구분	세부요소
자원	자금, 공간・장비・재화, 기술과 전문지식, 정보, 사람・조직・집단에 대한 연계, 승인, 소집능력
파트너의 특성	동질성, 관여수준
파트너들간의 관계	신뢰, 존경, 갈등, 권한차별
파트너쉽의 특성	리더쉽, 행정 및 관리, 운영체제, 효율성
외부환경	지역사회 특성, 공공정책

자료: Lasker, R.D., Weiss, E.S., and Miller, R.. 2001. Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. The Millbank Quarterly. Vol. 79(2). p.189; 최진학 외 2006에서 재인용.

2. 다문화사회 정책 거버넌스의 기본 구조

거버넌스 모형은 정책 추진과정에서 직면한 문제가 이전에 경험하지 못했던 새로운 측면을 갖거나 기존에 다루던 것과는 이질성이 커서 전통적인 관료제나 시장의 원리로는 해결하기 어려운 경우에 관련 현상을 분석하기

위한 틀이자 정책 추진 전략으로 활용되는 경우가 많다. 다문화사회의 전개 과정에서 제기되는 다양한 문제는 외국인노동자의 유입과 관련된 노동시장의 문제에서부터 결혼이주여성의 유입과 관련된 가족 차원의 문제에 이르기까지 매우 복합적인 양상을 띠고 있을 뿐 아니라 한국사회로서는 경험해 보지 못한 매우 새로운 문제였다는 점에서 거버넌스 접근이 유의미할 가능성이 크다. 이러한 점을 염두에 두고 한국사회의 다문화화와 관련된 정책 상황을 크게 정책결정의 측면과 정책집행 과정으로 나누어 각각에 관련된 거버넌스의 구조와 특징을 살펴보면 다음과 같다.



자료: 세부과제 2.

[그림 Ⅶ-1] 다문화사회 정책 거버넌스의 기본적 구성

가. 중앙 부처

위의 [그림 Ⅶ-1]을 보면 국내 다문화사회 정책과 관련된 거버넌스의 참여자는 크게 정부부문과 민간부문으로 나누어 질 수 있으며 각각의 범주에서 다시 다양한 참여자들로 세분화되어 있다. 거버넌스를 구성하는 참여자들은 중앙에 위치한 주요 정책 대상에 따라 서로 다른 강도와 영향력을 가지고 연결되어 있다.

다문화사회 정책을 둘러싼 거버넌스는 크게 두 개의 수준으로 나눌 수 있다. 첫 번째는 다문화사회 정책 결정과 관련된 부분으로 흔히 다문화사회 정책의 성격로 언급되는 '관주도성'은 정책과정 중에서도 특히 정책의제의 형성에서부터 결정에 이르는 과정에 적용될 수 있으며, 지방차원의 정책결정보다 중앙차원에서 더 강한 모습을 띠는 것으로 평가되어 왔다.

물론 중앙정부 차원에서는 정부 부처나 연구자 등 전문가 집단 뿐 아니라 관련 시민단체 대표자 등을 위원으로 하는 외국인정책위원회와 다문화가족정책위원회[30]를 구성해 정책 관련 사항을 논의하고는 있다. 그러나 민간 위원 구성을 부처가 결정하고 의제와 주요 대안 역시 부처에 의해 준비되는 상황에서 민간 위원들은 검토 내지 추인하는 정도로 참여할 뿐이어서 다양한 분야의 참여자들이 논의를 통해 의제를 발굴하고 의사결정을 이끌어가는 거버넌스의 역동성을 기대하기는 어려운 상황이다. 또한 다문화사

30) 외국인정책위원회의 위원장은 국무총리이고, 법무부, 기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 국토해양부 장관, 그리고 국무총리실장과 중소기업청장 등 14명의 정부위원과 7명의 민간위원으로 구성되어 있다. 외국인정책위원회의 간사는 법무부 출입국・외국인본부장이 맡고 있다. 다문화가족정책위원회는 국무총리를 위원장으로 하고 관련 부처 장관(기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 법무부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 국무총리실장)이 당연직 위원으로 참여하며, 이밖에 임명직 민간위원까지 포함해 총 20명 이내의 위원으로 구성된다. 여기에서 실무위원회는 국무총리실장이 위원장으로 하고 관련 부처 차관 또는 그에 상당하는 공무원으로 구성된다. 이밖에 관련 사안에 대한 전문적 검토가 필요한 것으로 인정되는 경우, 실무추진단을 구성하여 운영할 수 있다(세부과제 2). 이러한 구조는 다문화사회와 관련된 '국가 차원'의 정책 방향과 정책 과제를 논의하는 거시 구조의 성격을 갖는다.

회를 구성하는 이주민 자신들의 의견이 지속적으로 대표될 수 있는 기제는 마련되어 있지 않다. 오히려 중앙 부처 차원의 위원회는 정책과 관련된 다수의 부처들에서 발생하는 정책수요를 조정하고 이를 기본계획에 반영하여 실현하는데 역할이 집중되어 있는 것으로 보인다.

다른 한편, 정부 부처는 정책 집행 측면에서 지자체나 민간 부문과 일정한 관계를 맺는데 그 구체적 방식은 각 부처가 보유하고 있는 사업실행구조 및 추진체계에 따라 서로 비교된다. 크게 보면 중앙정부가 산하에 독립된 업무 기관을 설치하여 서비스 전달체계를 광범위하게 관리하는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어볼 수 있다. 여성가족부와 같이 지난 수년간의 시도와 경험을 거쳐 다문화가족지원센터를 통하여 결혼이민자와 그 가족원을 핵심 대상으로 하는 서비스 전달체계를 직접적으로 구축한 경우(직영과 민간위탁의 혼합 형태)나 지난 2010년까지 고용노동부가 산업인력관리공단을 통해 외국인근로자지원센터를 운영한 경우가 전자의 예이다. 문화체육관광부의 경우 특별한 서비스 전달체계 없이 직접 공모사업을 통하여 수행하고 있는 후자의 경우에 속한다. 법무부는 지역별로 사회통합 이수제를 담당하는 기관을 지정하여 사업을 수행하는 중간적인 형태를 띠고 있다. 이러한 추진체계는 중앙부처의 정책방향을 실현하는데 더 큰 비중이 있지만 실제 사업이 수행되는 집행의 공간은 지방이라는 점에서 기대와 한계를 동시에 안고 있다.

나. 지방자치단체

정책 추진에 있어 지방자치단체의 역할은 다원적인 성격을 띤다. 한편으로 지방자치단체는 중앙정부 정책 집행의 연장선상에서 중앙부처의 사업을 위임 받아 수행한다. 다문화가족지원센터 지정과 같이 중앙 부처에서 결정된 사업을 지역에서 수행할 기관, 단체를 선정, 관리하는 기능을 수행하는 것이 그 대표적 예이다. 그러나 다른 한편으로 중앙부처의 정책 방향과는 다른 때로는 모순되는 지역 자체의 독자성을 발휘할 가능성도 충분하다. 안산시나 광주 남구 등 일부자치단체에서 「국가인권위원회법」과 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 준용하여 '외국인 인권 조례'를 제정하고

국가 정책에서는 배제된 미등록체류자 등 지원 사각지대에 있는 외국인 소수자를 정책의 범위에 포괄한 것이야말로 중앙 부처와는 독립적으로 지역의 특성에 입각해 고유의 정책방향을 설정한 대표적 사례이다. 그 내용은 국적과 피부색, 인종・민족・언어・문화가 다르다는 이유로 차별받지 않을 것, 서로 존중하며 살 수 있도록 거주 외국인을 위한 시책을 적극 개발하고 공공시설물 이용에 불이익이 없도록 할 것, 외국인 고용 사업장은 부당행위와 인권침해 방지를 위해 노력할 것, 그들의 관습과 문화를 존중하고 종교활동을 보장할 것, 외국인주민 인권증진 기본계획을 일정기간마다 수립할 것, 그리고 인권지원센터를 운영할 것 등을 포함하고 있다. 또한 정책 설계에서 '시민사회단체'의 중요성을 강조하고 있는 것 역시 중앙 중심의 일방적 정책 결정의 한계를 극복하고 거버넌스를 통해 지역에 특화된 정책을 발전시키려는 시도로 평가되고 있다. 이밖에 일부 자치단체의 경우 지자체를 중심으로 다문화사회 지원사업을 벌이는 지역 내 기관, 단체가 참여하는 민-관협의체를 운영하는 경우도 있다.

지방자치단체 차원에서 이러한 정책결정이 실현되기 위해서는 제도적 장치 마련 이외에 정책 집행을 위한 조직적 측면에서의 대응이 필요하다. 즉, 조직 내에 관련 업무 담당 및 책임 부여와 관련해 어떠한 구조를 갖고 있는지가 중요하다. 현재 다문화사회 정책의 범위에 포함되는 사업을 담당하는 지자체의 조직 특성을 보면, 광역자치단체의 경우에는 자치행정부서와 여성가족부서가 업무를 수행하는 경우가 많고 지역 거주 외국인 집단의 특성에 따라 일부 광역시와 수도권의 경우에는 국제협력부서와 경제/노동관련 부서가 담당하기도 한다. 일부 도에서는 농업관련 부서가 담당하기도 한다.

기초자치단체의 경우 기본적으로 자치행정/행정, 사회복지, 주민지원 부서에서 담당하고 있으나, 업무의 책임이 관련 사업을 총괄적으로 관리하는 형태가 아니라 중앙정부의 사업(부처별 사업)에 부서별로 대응하는 구조로 되어 있는 경우가 대부분이어서 사업 수행의 비효율을 발생시키는 요인의 하나로 지적되고 있다. 이러한 부서들은 중앙부처의 다문화가족 정책과 자치단체 자체 예산 사업을 실행하는 과정에서 위탁, 지원, 후원 등의 다양한 형태로 지역의 민간 부문과 관계를 맺게 된다.

다. 민간 부문의 구성

다문화사회 정책 거버넌스와 관련된 민간 부문은 크게 세 범주로 나눌 수 있다. 첫째는 시민사회단체, 둘째는 이주민 공동체, 셋째는 관련 지원을 제공하는 민간 기업이다. 첫째 범주인 시민사회단체는 정책과정 상의 역할에 있어서 집행, 대중교육, 옹호·감시의 세 가지 중 하나에 집중하는 경우가 많다(Gordenker and Weiss 1996; 라미경 2006: 232 재인용). 다문화사회 정책 분야와 관련된 시민사회단체들에게서 나타나는 주요한 특징 중 하나는 단체가 주로 관련된 이주민의 성격에 따라 정책과정 관여도나 참여 방향이 다르게 나타난다는 데 있다. 이주노동자의 문제를 다루는 NGO와 결혼이민자 및 그 가족의 문제를 다루는 NGO는 분리된 경향이 크다. 이밖에 수적으로 많지는 않지만 외국인 전문인력을 대변하는 단체(한국주재외국인모임)도 독자적으로 존재한다.

NGO가 정책과 맺는 관계성은 매우 다양하다. 특정한 집단을 상대로 서비스를 집행하는 단체, 정책 옹호·감시 및 상담을 위주로 하는 단체, 대중교육을 수행하는 단체 등이 분화되어 각각 전문화되는 경향이 있다. 이주민 집단별로도 시민단체 형성의 역사와 발전 과정에도 큰 편차가 있어서 외국인노동자 관련 단체의 경우 비교적 오랜 역사를 갖는 옹호·감시 기능의 시민단체들이 있었음에도 불구하고 정책의 지형 변화에 따라 집행기능으로 전환되는 사례도 생겨나고 있다. 결혼이민자와 관련된 시민단체는 초기부터 집행기능을 갖는 단체들이 우세한 가운데 기존에 내국인을 대상으로 활동하던 시민단체들까지도 이주민을 사업대상에 포함시키면서 그 수가 급증하였다.

민간 부문을 구성하는 또 하나의 축은 이주민 공동체로서 아직까지는 공식적 인정을 획득한 공동체가 제한되어 있고 독자적으로 영향력을 발휘하기까지 성장하지는 못한 상태이다. 이밖에 민간 기업은 중앙 및 지방의 정책결정에 영향을 주기보다는 기업의 사회공헌전략 차원에서 독자적인 방향성을 가지고 관련 사업을 수행하는데 그 과정에서 정부나 시민단체와 협력하는 방식으로 서비스를 공동생산을 하는 성격을 띤다.

지역을 중심으로 하는 다문화사회 정책 거버넌스에서 특이한 점은 민간

부문이면서 동시에 정부부문의 대리 역할을 하는 성격의 단체들이 일정하게 존재한다는 것이다. 이는 정부가 서비스 전달체계를 직접 소유하지 않고 민간부문과의 협력을 통하여 수행하기 때문이다. 여성가족부 산하의 다문화가족지원센터와 이주여성 긴급지원센터, 예전 고용노동부 산하의 외국인력지원센터, 교육부 산하의 (중앙)다문화교육센터, 그리고 법무부의 ABT대학 등이 그 예이다. 관리체계 상으로 이들 조직은 정부 부처(혹은 지방정부)와 직접 연결되어 있기는 하지만 실제 업무를 수행하는 주체의 법적 성격을 놓고 보았을 때에는 본질적으로 민간조직이다.

3. 지역 사례를 통해 본 다문화사회 정책 거버넌스의 실제

공간적 측면에서 지역은 다양한 배경을 지닌 사회주체들이 상호 관계를 맺는 공간인 동시에 정책결정과 집행의 구체적 장(locus)으로서 중요성을 갖는다. 다문화사회 정책과 관련된 다양한 이해당사자들이 지역의 쟁점을 발굴하고 이에 대한 토론을 벌이며 정보 교류와 협력 등을 통해 정책과정에 구체적인 영향력을 행사하고 그에 따라 정책의 역동성이 구현되는 공간이 바로 지역이다.

가. 지역의 다문화화 양상과 사례 지역의 성격

한국사회의 다문화화 양상과 지역 차원의 관련 정책을 이해하는데 있어 주목해야 할 특징 중 하나는 지역별로 이주민의 구성과 성격이 균일하지 않다는 점이다. 전국적으로는 국적 미취득자를 기준으로 보면, 전체 이주민 중 외국인 근로자가 55.1%로 월등히 많고 결혼이민자가 14.1%, 유학생이 8.7%를 차지하고 있다. 그런데 이주민 중 외국인 근로자, 결혼이민자, 유학생 등이 차지하는 비중은 지역별로 큰 차이가 있다. 광역자치단체 수준에서 보면, 외국인 근로자의 경우 대전지역에서는 23.8%에 불과한 데 비해, 경남은 67.7%를 차지할 정도로 그 비중이 높다. 결혼이민자는 지역별로 10% - 30% 정도를 차지하는데 전남, 전북 지역에서 그 비중이 높고 서울, 경기에

서는 비중이 낮은 경향을 보인다. 유학생의 경우는 최소 2% 대에서 최대 35%에 육박할 정도로 편차가 큰 특징을 보이는데, 대전 지역의 경우 전국에서 유학생 비중이 가장 높은 수준을 보이고 있다.

〈표 Ⅶ-3〉 광역자치단체별 이주민 구성

	국적 미취득자 전체	외국인근로자		결혼이민자		유학생		재외동포		기타	
	명	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
전국	1,002,742	552,946	55.14	141,654	14.13	86,947	8.67	83,825	8.36	137,370	13.70
서울	304,414	144,676	47.53	31,913	10.48	26,635	8.75	41,512	13.64	59,678	19.60
부산시	34,559	14,551	42.10	6,375	18.45	6,483	18.76	2,088	6.04	5,062	14.65
대구	21,594	10,131	46.92	4,177	19.34	3,185	14.75	1,193	5.52	2,908	13.47
인천	53,490	32,100	60.01	7,947	14.86	2,147	4.01	3,498	6.54	7,798	14.58
광주	13,998	6,021	43.01	2,860	20.43	3,230	23.07	638	4.56	1,249	8.92
대전	16,433	3,917	23.84	3,270	19.90	5,664	34.47	1,557	9.47	2,025	12.32
울산	16,553	9,632	58.19	2,611	15.77	450	2.72	510	3.08	3,350	20.24
경기	309,454	203,736	65.84	37,541	12.13	9,364	3.03	24,192	7.82	34,621	11.19
강원	14,726	5,090	34.56	3,740	25.40	2,602	17.67	989	6.72	2,305	15.65
충북	25,823	14,516	56.21	4,397	17.03	3,390	13.13	1,370	5.31	2,150	8.33
충남	44,467	26,091	58.67	7,011	15.77	6,784	15.26	1,714	3.85	2,867	6.45
전북	21,037	7,565	35.96	5,800	27.57	4,721	22.44	885	4.21	2,066	9.82
전남	22,481	10,802	48.05	6,657	29.61	2,508	11.16	511	2.27	2,003	8.91
경북	38,093	21,009	55.15	6,992	18.36	6,359	16.69	1,198	3.14	2,535	6.65
경남	59,337	40,192	67.74	8,878	14.96	2,526	4.26	1,619	2.73	6,122	10.32
제주	6,283	2,917	46.43	1,485	23.64	899	14.31	351	5.59	631	10.04

자료: 행정안전부. 2011. 지자체 외국인주민현황 조사.

기초자치단체 차원에서 보면, 이주민 구성의 편차는 더욱 커진다. 지역 거주 이주민 중 외국인근로자가 차지하는 비중이 부산 남구는 12.8%, 경북

영양은 13.5%, 전북 무주는 17.4%에 불과하지만, 부산 강서구는 90.3%, 경남 함안은 84.3%에 달할 정도로 지역적 편차가 크다. 결혼이민자는 부산 강서구 4.2%, 경기 김포와 서울 서초는 각각 6.0%에 불과한데 비해, 전남 구례(69.1%), 경북 영양(66.7%), 전남 순창(66.0%) 등지에서는 결혼이민자가 전체 이주민의 65% 이상을 차지하고 있다. 유학생의 경우에는 지역 내에 유학생이 전혀 없는 지역이 인천 옹진, 강원 태백, 홍천 등 전국에 43개 시군구에 달한다. 이에 비해, 부산 남구(57.2%), 전남 무안 (54.1%), 경북 경산(49.5%), 서울 동대문(35.2%), 서울 성북(34.2%) 등에서는 유학생이 상당 비중을 차지하고 있다.

이처럼 지역에 따라 이주민의 구성에 있어 전혀 다른 양태가 나타나는 만큼, 이주민 구성의 특징을 기초로 지역을 몇 개의 유형으로 구분해 볼 수 있다. 전국의 기초지자체 차원에서 보면(구체적 사항은 <별첨3> 참조) 서울 구로, 금천, 영등포, 경기 부천, 안산 등 전국의 61개 지역에서는 외국인 근로자가 전체 이주민의 60% 이상을 차지하는데, 주로 공단 입지 지역이 이러한 특징을 보이고 있다. 이에 비해, 부산 동래, 광주 서구, 전북 남원, 충북 보은 등 전국 48개 지역은 외국인근로자도 30%이상 되고 결혼이민자도 30% 이상 되어 결혼이민자와 외국인근로자 모두 비중이 높은 지역으로 분류해볼 수 있다.

다른 한편, 외국인 근로자는 상대적으로 소수이고 결혼이민자 또는 유학생, 재외동포나 그 외 외국인의 비중이 현저한 지역도 존재한다. 부산 북구, 연제구, 대구 동구, 전북 진안, 무주, 경북 예천 등 전국 13개 지역에서는 외국인 근로자는 채 30%가 되지 않고 결혼이민자가 30% 이상을 차지하여 결혼이민자의 비중이 높은 지역으로서의 특징을 지닌다. 외국인근로자나 결혼이민자 보다는 유학생이 상당수를 차지하는 지역도 서울 동대문구, 성북구, 강원 춘천, 강릉, 충북 청주, 제천 등 전국적으로 23개 지자체에 이르는데 주로 대학 소재 지역이 이러한 특징을 보이고 있다. 이밖에 외국인근로자나 결혼이민자, 유학생 보다는 재외동포나 전문인력 등의 비중이 높은 지역도 있다. 서울 서초, 용산, 부산 해운대, 경남 거제 등 전국 30개 지역이 이러한 지역에 속한다. 이외에 57개 지역은 어떠한 집단이 우세하다고 할

수 없으며 여러 집단의 비중이 유사한 것으로 나타났다.

이와같이 지역 차원의 다문화화는 공단 입지, 대학 소재, 거주민의 계층적 배경 등 지역의 세부 특성을 반영하며 지역마다 매우 상이한 양상을 띠고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 다문화사회 정책 거버넌스의 실태를 파악하고 그 함의를 도출하기 위해서는 어떤 공간적 혹은 행정적 단위를 선정할 것인가가 중요한 문제이다. 그런데 앞선 장에서 살펴본 바와 같이 기존의 정책은 다양한 이주민 집단 중 결혼이민자에 집중되어 있다. 이외에 외국인노동자와 관련된 정책 대응 움직임이 일부 지역에서 이루어지고 있는 수준이다. 이들 이주민 집단을 제외하고 유학생이나 전문인력과 관련해서는 지역 차원에서 함의를 지닌 정책은 찾아보기 어렵다고 해도 과언이 아니다. 이러한 현실을 고려해 여기에서는 다문화가족을 중심으로 한 정책 추진에 주력하고 있는 전북 B군과 외국인근로자가 집중적으로 거주하고 있으며 이에 대한 정책을 둘러싼 역동성이 구현되고 있는 경기 A시의 사례를 살펴보고자 한다.

나. 사례지역(1): A시

A시는 전국적으로도 이주노동자의 밀집도가 현저히 높은 대표적인 지역이다. 뿐만 아니라, 유사한 인구 특성을 보이는 다른 지역에서는 찾아보기 어려운 이주민 정책의 역동성을 경험한 곳이기도 하다.

〈표 Ⅶ-4〉 A시 거주 이주민(국적 미취득자) 구성

합계 (명)	외국인근로자		결혼이민자		유학생		재외동포		기타	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
41,174	28,462	69.13	4,387	10.65	411	1.00	2,203	5.35	5,711	13.87

자료: 행정안전부. 2010. 지자체 외국인주민현황 조사.

1) 시민사회 중심의 자생적 네트워크 경험

A시에 이주노동자가 등장하게 된 것은 IMF 이후로 △△공단의 폐업과

노동자 임금의 구조조정 과정에서 중소기업을 중심으로 외국인 노동자들이 내국인 노동자의 일자리를 대체하면서 이주노동자들의 밀집도가 빠르게 높아졌다.

이 지역에는 이미 1990년 중반부터 외국인 노동자들의 인권보호를 지원하는 시민단체들이 활동하고 있었으며 1999년 '국경없는 마을' 운동을 통하여 민간 부문 간의 네트워크가 활성화되어 있었다. 특히, 국경없는 마을 운동을 통해 이주노동자들이 시민운동의 장에 등장한 것은 그 자체로서 매우 이례적인 일이었다. 뿐만 아니라, 이주노동자의 참여를 계기로 노동권 중심의 활동 뿐 아니라 지역공동체에서의 '공생'을 주제로 하는 '생활문화' 차원도 고려하기 시작했다는 점에서 특수성을 보였다(마을 대청소, 이주민 국가의 문화체험 축제 등).

당시 A시 지역에서는 보편적 인권옹호 성격의 시민단체 뿐 아니라 종교적 배경을 가진 시민단체들까지 가세하여[31] 이주노동자의 인권부터 복지에 이르기까지 폭넓은 활동이 이루어졌다. 이러한 상황은 2005년 A시가 외국인근로자지원센터를 전국 최초로 개설하여 정책의 장에 적극적으로 임하기 전까지 지속되었는데 당시를 '1세대 다문화 거버넌스'로 지칭하기도 한다(김선미 2011). 이 시기의 시민단체들은 이주노동자의 고용이나 의료문제등과 관련된 상담 활동을 통해 축적된 현장 중심의 실질적 정보와 지식을 바탕으로 거버넌스의 참여자로서 전문성을 보유하고 있었으며 이를 기초로 상호 간의 연계를 발전시켜 나갈 수 있었다.

다른 한편, 지방자치단체에서도 전담부서를 설치하는 등 이주민 정책 추진을 시도하기 시작했으나 결혼이민자와 외국인근로자를 극명하게 나누는 중앙부처의 정형화된 관리 방식의 이식으로 인하여 지역에서 실질적으로 발생하는 문제에 대한 효과적인 대응이 이루어지지는 못했다. 결국 지역 차원의 거버넌스는 지역 내의 참여만으로 문제해결이 담보되는 것이 아니라 중앙정부의 지침이나 방향성 및 조정 의지가 효과적인 거버넌스에 실질적인 영향을 미친다는 점이 드러나게 되었다.

---

31) 갈릴레아, **선교교회, 소금밭교회, **외국인 노동자의 집, 안디옥국제선교회, **조선족교회, 보문선원, 베트남선교원, 온누리M센터 등의 종교단체를 들 수 있다.

〈세부과제 2: *****상담센터 사무국장〉 센터가 생기게 된 법적인 근거가 외국인근로자고용등에 관한 법률이므로 외국인기본법에서 보는 외국인근로자의 범위를 체류직업으로만 봤을 때 E9(비전문 취업) 비자와 H2(방문취업제)에 해당하는 사람만을 대상으로 하고 있다. 예를 들면 두 체류 자격 이외에도 외국인근로자들이 많이 있는데 단기 취업 비자, 교수비자, 예술 흥행비자 이런 분들도 외국인근로자라고 할 수 있는데 상담 등 지원의 범위에 들어가지 않는다. 유학생들도 한 주에 20시간이내씩 일할 수 있게 허용해 주고 있고 G1 비자 같은 경우에도 일정부분 공장이나 어디에서 일할 수 있는데 일을 하다가 노동문제가 생겼을 때 월급, 산재 등 직접적으로 어디에 가서 호소할 수가 없게 되어 있다. ... 결혼이민자인데 노동 문제 때문에 찾아오면 저희 센터가 예전에는 도와줄 수 없었다. 결혼이민자지원센터(현 다문화가족지원센터)가 있기 때문에 부처 간의 갈등이 될까봐 입법 취지에 맞게 고용허가제에 의해 들어온 외국인근로자만 서비스로 하고 결혼이민자는 결혼이민자지원센터 여가부에서 하는 곳에서 맡았다. 그러나 문제는 결혼이민자들의 가족 상담이 아닌 노동 상담쪽의 경우 오히려 결혼이민자이거나 외국인근로자이거나 저의 센터에서 도와줄 수 있기 때문에 건의를 했고 현재는 허락이 나서 상담하게 되었다.

2) 지자체 전담 기구 설치와 거버넌스의 재구성

2005년 A시가 전국 최초로 이주민 전담부서인 외국인복지과를 신설하면서 정책 거버넌스에 새로운 계기가 마련된다. 전문성이 누적되지 않은 상황에서 지자체가 직접 사업을 수행하게 되면서 기존에 사업을 수행해왔던 민간단체와의 관계는 다소 왜곡되었다. 또한 네트워크 참여자격 면에서 보았을 때에도 상대적으로 오랜 시간동안 현장 경험을 쌓아온 다른 참여자들에 비해 지자체는 교환할 수 있는 자원이 미흡한 것으로 평가되기도 했다.

〈세부과제2: *****상담센터 사무국장〉 민간단체들이 스스로 운영하게끔 옆에서 서포트하는 입장으로 시가 있으면 좋겠는데 시에서 오히려 민간단체에서 하는 사업들을 빼앗아 가 버리고 자기들만 큰 예산을 들어 크게 행사를 하고 그런 식에서 민간단체들이 소외가 되고 이주민들이 오히려 시에서 떨어지는 콩고물만 바라보게 하는 좋지 않은 영향들이 있을 수 있지 않을까.

2000년대 중반 이후 중앙정부 차원에서 다문화가족 지원 정책을 중심으로 정책 지형이 변화하고 외국인정책과의 관계가 정립되는 과정에서 지역의 정책 거버넌스는 다시 한 번 재구성되었다. 특히, 외국인노동자 관련 정책에 대해서는 대표성을 가지고 있던 지역인 만큼, 그 영향이 더욱 컸던 것

으로 보인다. A시는 2005년부터 민간위탁 방식으로 운영해오던 외국인근로자지원센터를 2008년 직영체제로 전환하고 지자체 내 부서와 합쳐 외국인주민센터라는 별도의 기구를 탄생시켰다. 이를 계기로 지자체는 다문화사회 정책 거버넌스에 적극적인 참여주체로 등장하게 된다. 기구 명칭이 외국인근로자센터에서 외국인주민센터로 변화한 점에도 알 수 있듯이 정책대상의 범주는 확대되었으나 외국인근로자 집주지역이라는 A시의 공간적 특성은 희석되었다.

이와 함께 지자체 조례를 근거로 설치된 '거주외국인지원 민관협의체'를 통해 각계의 의견을 수렴하는 기제가 제도 내부에 마련되었다. 이에 더해 2009년에는 '○○시거주 외국인주민 인권증진위원회'도 설치, 운영되기 시작하면서 거버넌스 체제가 지자체 제도로 포섭되는 경향은 더욱 분명해지고 있다.

A시 지역의 다문화사회 정책 거버넌스의 성격 변화는 '1세대 거버넌스'에서 핵심적 역할을 하던 이주노동자가 공식적인 정책논의의 중심에서 소외되고 이주노동자를 지원하던 시민단체들도 그 성격에 있어서 변화를 보이게 되었다는 점에서 극명하게 드러난다. 이전에 거버넌스에 참여했던 시민단체들 중 일부는 네트워크에서 물러나거나 아니면 참여하는 경우라도 주요사업의 내용과 범위에 있어서 변화를 꾀하고 있다. 기존의 시민단체들 중 일부는 이주청소년의 교육을 위한 지원 활동을 한다든지(대안 교육기관 등의 설립) 다문화가족의 복지 문제를 활동 영역에 포함하고 있다. 2005년 지역사회복지협의체 내에 이주민 지원 분과가 설치될 당시부터 이주노동자 운동단체 보다는 복지 기관이 중심을 차지하기 시작했으며, 이러한 경향은 최근에 설립된 ○○다문화가족 사례관리네트워크(2009)에서 더욱 뚜렷해졌다.[32]

---

32) 각 기관간의 전문지식이나 기술을 공유하여 문제해결을 하려는 목표 아래 설립된 시민사회단체 네트워크로 군자종합사회복지관, ○○시정신보건센터, 본오종합사회복지관, ○○시청소년지원센터, 부곡종합사회복지관, ○○시청소년문화의 집, 초지종합사회복지관, ○○지역자활센터, ○○시건강가정지원센터, ○○시여성인력개발센터, ○○시다문화가족지원센터, ○○시외국인주민센터가 참여하고 있다.

거버넌스 참여자의 성격변화는 시민부문 참여자가 가지고 있던 생래적인 한계에도 일정 부분 원인이 있는 것으로 보인다. 초창기에 활발히 활동했던 이주노동자 관련 단체를 제외하고는 이주민 본인들이 지속적으로 관여하면서 관련 문제에 목소리를 낼 수 있는 단체를 유지한 경우가 드물기 때문이다. ○○필리핀공동체(○FC) 혹은 ○○태국공동체(○TC) 등 소수의 단체를 제외하고는 이러한 조직을 지속적으로 운영하는 경우가 희소하며 네트워크에 참여하는 기회도 확보되지 못하고 있다. 물론 형식적인 면에서 보면 A시 거주 외국인주민 인권증진위원회 위원 15명 중 5명이 외국출신이지만, 이 중 4명이 A시나 위탁기관에서 근무하고 있는 결혼이민자(김선미 2011)라는 점에서 진정한 의미의 당사자 참여 성격을 지닌다고 보기는 어렵다.

> 〈세부과제2: *****상담센터 사무국장〉 외국인근로자들이 스스로 문제를 해결해 나가게끔 시스템이 바뀌어야 되지 않나 지금은 문제가 있으면 시민단체에서 국가에서 시혜적인 차원에서 통합적으로 도와주는데 외국인근로자를 주체적으로 문제를 해결할 수 있는 방안이 마련되는 편이 낫다.

당사자와 유리된 정책 거버넌스의 문제는 다문화특구 지정과정에서 A시와 시민단체들이 특구의 성격이나 내용, 방법론을 둘러싸고 격렬한 논쟁을 벌이는 상황에서도 정작 원곡동 국경없는 마을을 삶의 터전으로 공유하고 있는 당사자인 내외국인 주민들은 무관심이나 냉소적인 반응으로 일관한(김선미 2011: 83) 사실에서도 극명하게 드러난다.

A시의 다문화사회 정책 거버넌스는 참여자들의 위상, 그 역할이나 특성의 변화에도 불구하고 다음과 같은 점에서는 성과를 인정받고 있다. 첫째는 비록 현재에는 그 성격이 많이 변화되었지만 이주노동자가 대다수를 차지하는 지역의 구체적 문제에 집중하여 지역 자체의 역량을 통해 역동성을 발휘하는 지역 생활 공간 중심의 거버넌스가 가능하다는 점을 보여준 점에서 의미가 있다. 또한 그 공과에 대한 평가는 차치하더라도 지방자치단체가 정책 거버넌스의 운영에 있어서 수행해야 하는 역할의 중요성에 대한 단초를 제공했다는 점 역시 주목할 만하다. 결국 지역의 특수한 상황을 다루기 위해서는 지방자체단체들이 중앙정부의 정책을 단순히 집행만 하는 수동적

인 역할이 아니라 지역에서의 정책 조정과 네트워크 구축에 일정한 역할을 할 수밖에 없다는 점을 A시의 사례를 통해 확인할 수 있다.

다. 사례지역(2): B군

다문화사회의 전개과정에서 제기되는 문제에 대한 지역 차원의 정책 대응과 이 과정에 영향을 미치는 사회적 자원의 결합 방식 등을 포착하는데 있어 주목해야 할 또 다른 성격의 지역은 외국인 근로자 보다는 결혼이민자가 이주민의 대다수를 차지하고 정책 역시 결혼이민자와 그 가족원을 대상으로 한 '다문화가족 지원'에 초점을 맞추고 있는 곳이다. 그러한 특징을 보이고 있는 지역으로 전북 B군을 꼽을 수 있다. B군은 전체 이주민이 채 200명이 되지 않을 정도로 그 수가 적을 뿐 아니라 결혼이민자의 비중이 매우 높다는 점에서 앞서 살펴본 A시와는 전혀 다른 특징을 보이고 있다.

〈표 Ⅶ-5〉 B군 거주 이주민(국적 미취득자) 구성

합계 (명)	외국인근로자		결혼이민자		유학생		재외동포		기타	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
196	34	17.35%	114	58.16%	-	0.00%	10	5.10%	38	19.39%

자료: 행정안전부. 2010. 지자체 외국인주민현황 조사.

B군에 여성결혼이민자가 등장한 것은 2000년대 초반부터로 2011년 현재 국적 미취득 결혼이민자와 혼인 귀화자를 합하여 총 152명의 여성결혼이민자가 거주하고 있다. 이들의 자녀들도 취학전 아동(136명)과 초등학생(48명)이 많지만, 중학생(11명), 고등학생(7명), 그리고 대학생 이상(11명) 등 연령대별로도 구성이 다양하다.

A시와 달리 B군에는 다문화가족 지원을 위한 전담부서는 없으며 현재 주민생활지원과가 여성복지업무의 일환으로 다문화가족 지원사업을 수행하고 있다. 관련된 예산은 총 2억9천만원 수준으로 이중 국비가 약 1억 4천만원, 도비는 4천만원, 군비는 1억2천만 원으로 군수의 공약사업으로 비교

가능한 여타의 지역에 비해서 자체예산을 많이 배정한 편에 속한다.

1) 수직적 정책 실행에 집중

B군의 다문화가족 지원 사업 수행 양상을 보면, 중앙정부의 정책방향과 사업이 지방 차원에서 집행되는 전형적인 구조를 보여준다. 이 지역에서 다문화가족 지원정책을 둘러싸고 전개될 수 있는 거버넌스의 중요 참여자는 지방자치단체, 지방자치단체의 위탁을 받은 다문화가족지원센터가 중심이 되고 이외에 지역의 몇몇 민간단체가 간헐적, 주변적으로 관련될 가능성이 있다.

지역의 다문화가족 정책에 있어 지자체의 역할은 중앙차원의 여성가족부에서 광역단체(도청)를 거쳐 배정된 예산을 가지고 해당 업무를 수행할 민간단체를 선정하여 위탁(현재에는 원불교 재단에서 운영)하는 것이 거의 전부이다. 그 외에는 다문화가족지원센터의 관련 사업이 전국다문화가족사업지원단이나 거점센터를 거쳐 지역센터로 직접 전달되기 때문에 지자체가 개입할 여지는 거의 없다. 그 보다는 오히려 광역단체를 통해 군청으로 오는 사업이나 군청 자체 사업을 추진하는 과정에서 지자체가 독자적 역할을 수행할 가능성이 큰데, 이 경우 지자체는 다문화가족지원센터와 협력하거나 지역의 다른 민간단체를 통하여 사업을 수행하는 방식을 취하고 있다.

2) 민간부문의 비-활성화

지자체 전담부서 설치와 기능 확대, 제도적 차원의 위원회 운영 등을 계기로 다문화사회 정책 거버넌스가 제도적 틀로 포섭되어 가는 경향이 나타나고 있는 A시와 달리 B군에서는 지자체 차원에서 관과 민의 의견을 수렴하고 조정할 수 있는 공식적 협의체가 존재하지 않는다. 오히려 민간 부문 중심의 사회복지협의체 정도가 지역에서 활동 중이기는 하지만, 관련 기관의 다문화가족 지원 사업에 관한 전문성이 빈약한 상황에서 실질적인 협력과 조정은 기대하기 어려운 실정이다. 지자체 차원의 정책이 형성되기 이전부터 민간 부문이 쌓아온 현장 전문성을 토대로 네트워크를 주도했던 경험

을 갖고 있는 A시와 달리, B군에서는 시민사회 부문의 정책과의 관계성 자체가 효율성 중심의 민-관 관계를 넘어 정책의제 발굴과 정책 방향 결정에까지 영향력을 미치는 네트워크 거버넌스의 발전을 가져오는 데에는 한계가 있다.

물론 이 지역에서도 다문화가족지원센터 이외에 종교단체, 청소년 수양관 등 주로 종교적 배경을 가진 순수민간단체들을 중심으로 결혼이민자를 대상으로 한 사업이 전개되어 오기는 했다. 주로 종교단체들이 주위에서 도움이 필요한 결혼이민자를 지원하다가 체계적 지원의 필요성을 느껴 교육청이나 농업중앙회, 기업 등으로부터 재정지원을 받아 한글교육, 한국문화교육, 부부상담 등을 시행하고 이 과정에서 다문화가족의 일상생활문제 전반에 대한 이해를 축적하게 된 특성을 갖고는 있다. 그러나 동일한 집단을 대상으로 유사한 성격의 사업 추진 경험만을 갖고 있는 이들 사이에서는 거버넌스의 기본적 요소인 상호의존성에 대한 기대가 형성되기 어렵다. 게다가 다문화가족지원센터 위탁이라는 지자체 결정사항 이외에 지역에서 활용가능한 자원이 극히 제한되어 있는 상황에서 시민사회 부문은 지역의 고유한 정책의제를 발굴하고 기존 정책의 한계를 비판하면서 적극적 대안을 모색하기 위해 협력하기보다는 위탁을 받기 위해 상호 경쟁하는 구도에 놓일 가능성이 크다.

〈세부과제2: **교회 담임목사〉 (지역 내 타 기관과 협력이 잘 되지 않는 것은 각자)자기 기관들의 실적위주의 생색내기와 사전조사 없이 다른 기관에서 실시하는 프로그램을 중복적으로 실시하고 있기 때문이다.

3) 결혼이민자의 정책 참여 욕구와 현실

A시지역에서는 지자체 차원의 정책이 공고해지기 이전에 민간 단체를 중심으로 이주민 지원 활동이 전개되고 지역 차원의 공생이 모색되는 가운데 잠시나마 이주노동자가 네트워크의 성원으로 활동했었다. 그리고 그 실질적 효과에 대해서는 비판의 여지가 있으나 현재 지자체 공식 위원회 위원 중에도 결혼이민자가 포함되어 있다. 이와는 달리 B군에서는 정책에 대한

각종 논의나 시행과정의 주체로서 결혼이민자가 가시화된 적이 전혀 없다. 이 지역에서는 결혼이민자들이 출신 국가별로 자조모임을 갖거나 부부가 함께 모이는 경우도 있지만 서로 간에 정보를 공유하거나 애로사항을 토로하는 등의 비공식적인 상호부조의 성격만을 띠고 있으며, 다문화가족 관련 단체나 기관들과 공식적 연계는 갖지 않고 있다. 지자체 정책에 대해 의견을 개진할 수 있는 기제도 마련되어 있지 않다. 지역에 사는 결혼이민자들 사이에서는 자신들과 관련된 정책에 대해 의견을 직접 표명할 수 있는 기회에 대한 요구가 형성되고 있음에도 불구하고 이러한 점이 지자체 차원에서는 전혀 고려되지 않고 있다.

> 〈세부과제 2: B군 거주 일본 출신 여성결혼이민자〉 자조모임이 있다. 가정단위로 일본, 필리핀 출신이주자들이 모인다. 리더가 있다. 적극적으로 활동하는 분이 일본인 외에도 베트남 출신 3명, 필리핀 출신 1명, 태국 출신 1명 등이 있다. 다문화정책과 관련해서 그 필요는 다문화 여성들이 더 잘 안다. 이들이 정책결정 과정에 참여할 수 있으면 좋겠다. ... 경제적 지원은 처음에는 고마운데 당연한 것으로 생각하고 그것만 의지한다. 좀 더 나은 생활을 위해서 지원하는 것인데 그 것에서 벗어날 수 없는 가정이 많다. 가정적으로 정신적으로 개선할 수 있는 것을 지원 해주는 것이 필요하다.

이처럼 B군과 같이 대부분의 이주민이 결혼이민자이면서 지자체의 역할이 미약한 가운데 민간 위탁 형태로 운영되는 다문화가족지원센터를 중심으로 다문화가족 지원정책이 실행되는 지역에서는 정책 발전을 위한 참여적 거버넌스가 활성화되기 어려우며 오히려 전형적인 관료적 집행구조의 특징이 더 강하게 나타나는 것으로 보인다. 또한 민간 부문 내부에서도 소수의 결혼이민자를 대상으로 유사한 사업을 시행한 경험만 있을 뿐이어서 거버넌스 발전에 기본적 요소인 정보자원이나 지식의 교류를 포함한 상호의존성에 대한 기대가 매우 낮은 상황이다. 이러한 특징은 단지 B군에만 한정된 것이 아니라, 인구 구성이나 정책 환경이 유사한 다른 지역에서도 발견된다(김이선 외 2010a: 96-104).

4. 소결

이상에서 이주민의 구성이나 정책 지형에서 가장 중요한 역할을 하는 이주민 집단의 성격, 지역의 다양한 사안을 다룰 수 있는 민간 부문의 역량과 지자체의 적극성 등에서 상당한 차이를 보이는 두 지역 사례를 살펴보았다. 그 결과, 지역 차원의 다문화사회 정책 거버넌스는 그 양태가 매우 다양한 것으로 나타났다. 한편으로 지자체와 민간 부문이 함께 참여하여 중앙 정부로부터 전달된 정책의 실행 이외에 지역의 특수한 정책의제를 발굴하고 이에 대해 지역 실정에 적합한 대안을 찾기 위한 움직임을 벌여갈 수도 있다. 그러나 다른 한편으로는 지역 외부에서 그 방향 뿐 아니라 구체적 내용과 방법까지 결정된 사업을 실행하는 것 이상의 움직임으로 발전하지 못할 가능성도 배제할 수 없다.

거버넌스는 그 자체가 목적이 아니며 그것을 어떠한 방식으로 구성하고 전개시켜 나가는지에 따라 다문화사회 정책의 발전, 다문화사회의 전개에 전혀 다른 방향으로 작용할 수 있다. 거버넌스가 정책의 질적 수준 제고와 사회발전에 미치는 영향을 판단하는데 있어 중요하게 고려해야 할 점은 효율적인 '정책집행'에 대한 일방적 강조는 오히려 시민사회 부문의 발전을 저해할 가능성이 크고 장기적으로는 정책의 발전, 나아가 사회 발전에도 결코 긍정적으로 작용하기 어렵다는 데 있다. 정책집행 단계에서는 정책결정 단계에서보다 효율성의 측면이 부각될 가능성이 높고 그럴 경우 규모의 경제가 보장되거나 안정적인 운영에 대한 신뢰도가 높은 단체들이 집행 파트너로서 선택될 가능성이 커진다. 이에 따라 기존에 다른 분야에서 유사한 서비스를 지원했던 일반 단체들이 다문화사회 정책 분야로 진입하거나(예를 들어 기성 사회복지단체) 전혀 다른 출발점을 지녔던 이주민 지원 단체들도 정책의 핵심인 복지, 교육, 문화 등을 강조하는 방향으로 그 성격을 선회하는 움직임이 나타난다(윤인진 2007). 전자는 다문화사회 정책에 대해 뚜렷한 관점을 유지하기 어려운 만큼 거버넌스 상에서 자기 정체성(입장)을 대표하기 어렵다는 점에서, 후자는 거버넌스 참여자로서의 자원을 강화하지 못하고 집행단위로서의 의존성(특히 재정적인 부분)을 노정할 수 있다는

점에서 한계에 직면할 가능성이 크다. 지역에 따라 민간부문의 자주적 역량에 있어서 한계가 있고 민간 부문 내부에서 비협조, 경쟁 등의 문제가 일어나는 이유도 기실은 정책 집행의 효율성에 초점을 두는 구조 하에서 다양한 이해당사자들이 거버넌스 참여주체로서의 고유한 자원을 발전시키지 못하고 서비스 공급자의 역할에 고착되어 버린 점이 크게 작용하고 있다.

거버넌스를 통한 다문화사회 정책의 발전을 모색하기 위해서 주목해야 하는 또 다른 측면은 거버넌스 접근이 민주적이고 효율적일 수는 있으나 다문화사회 정책의 전 범위에 걸쳐 동일하게 적용될 수 있는 구동원리는 아니라는 점이다. 앞의 두 사례 지역이 보여준 대조적인 양상은 지역의 역량과 자원의 차이 그리고 정책 지형에서 중심을 차지하는 이주민의 성격에 기인하는 것이다. 한국의 이주민 지형은 매우 세분화 되어 있고 그들의 사회 안에서의 위치, 기대 역할, 인식, 역량 등에 큰 변이가 있다. 예를 들어 결혼이민자의 경우 스스로의 대표성을 표출할 수 있는 사회적 여건이 부재하고 이러한 요구를 조직화하는 능력이 아직까지는 미흡하다. 그렇기 때문에 거버넌스의 민간부문에 직접 참여할 수 있는 가능성도 아직은 낮은 수준에 머물러 있다. 다문화가족 지원정책이 내포하고 있는 결혼이민자의 타자화, 대상화에 대한 비판(김혜순 2008: 58-64; 이용재 2010)은 바로 이러한 점을 겨냥한 것이다. 이에 비하여 A시의 사례에서 살펴본 바와 같이 이주노동자는 과거의 이주노동운동 경험이나 국가별 공동체 활동 경험을 토대로 정책 네트워크에 주체적으로 참여할 수 있는 역량이 결혼이민자에 비해서는 높은 것으로 보인다. 그러나 다문화사회 정책 논의가 한국사회와의 본질적 관계성을 인정받는 일부 이주민에 집중되어 있는 현재의 상황에서 비-정주 이주민으로서의 한계를 지닌 이들이 정책 거버넌스의 주체로 포함될 수 있는가 하는 근본적 문제가 미결 상태로 남아 있는 한 실제 거버넌스에 이들의 등장을 기대하기는 어려운 것으로 보인다.

이러한 점을 종합해 볼 때, 다문화사회 정책을 둘러싼 거버넌스가 실효성을 확보하기 위해서는 이주민의 특성과 그들이 자리하고 있는 지역의 사회적, 정책적 환경을 정확하게 반영하는 조정과 협력의 방식을 취하는 것이 필요하며 이 과정이 참여자들의 역량을 강화시키는 방향으로 전개되어야

한다. 이를 위해서는 다문화사회 정책 거버넌스에서 제기되는 다양한 문제, 구체적으로는 정책 의제 발굴 및 방향설정, 실행 등 정책과정의 각 단계별로 중앙 부처와의 관계 설정, 지역 내 다양한 민간단체 사이의 경쟁과 비협력 문제, 당사자인 이주민의 참여 문제 등을 해결하면서 거버넌스를 지속할 만한 중심적인 조정자로서 지자체의 역량이 무엇보다 우선적으로 강화되어야 할 것이다.

제 3 부

결론 및 정책제언

Ⅷ

결론 및 정책제언

1. 다문화사회 정책의 성과와 한계

가. 정책의 성과

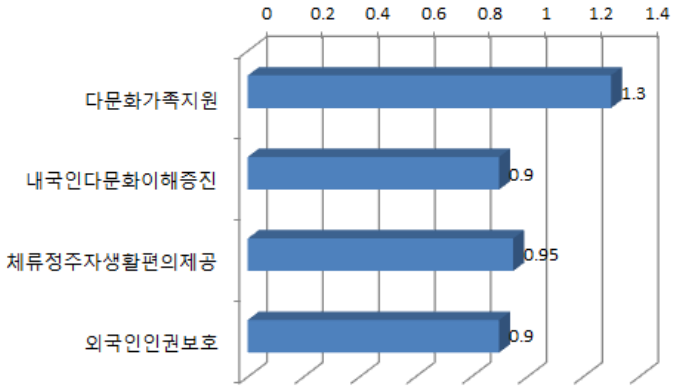
다양한 성격의 이주민이 증가하면서 정부에서는 2000년대부터 이들과 관련된 정책을 추진하기 시작했다. 특히, 2000년대 중반부터는 사회정책 가운데서도 그 성장세가 현저한 분야로 평가될 정도로 이들의 인권 보호와 생활 적응, 가족관계와 자녀 성장 관련 지원이 이루어지는 한편 동질성에 기초한 인구 구성에 익숙해져 있는 사회 전반적 환경을 개선하기 위한 정책이 급격히 성장해왔다.

다문화사회와 관련된 정책은 형성 자체로서 중요한 의미를 지니고 있다. 무엇보다도 역사적으로 종족적, 문화적 다양성의 존재 자체를 인정하지 않으면서 동질성에 대한 일종의 '신화'를 유지해왔던 한국사회에서 정부가 이주민의 존재를 공식적으로 인정하고 이에 대한 사회적 차원의 대응을 시도한 것 자체가 사회적으로 의미 있는 '역사적 사건'이라고 할 수 있다. 여기에는 관련 법이 제정되고 법적 기반을 갖춘 정책계획이 수립, 시행됨으로써 정책 방향과 주요 과제 등이 공식화된 것이 무엇보다 중요한 계기가 되었다. 한국사회에서는 존재하지 않았던 정책 분야가 형성됨과 동시에 해당 정책을 전담하는 부서가 설치되면서 정책이 추진될 수 있는 조직적 기반이 갖추어졌고 최근 들어서는 지자체 차원에서도 전담 부서 설치 움직임이 확산되고 있다. 정책을 현장에서 구현하는 체계도 빠른 속도로 확대되고 있다. 또한 국민의 태도에 결정적 영향을 미치는 학교교육 차원에서도 초·중등 도덕과 교육과정에 다문화가족과 그 자녀들의 삶에 대한 이해, 타문화에 대한 이해와 편견 극복 등의 내용이 포함되는 등 몇몇 측면에서는 가시적 성과를 거두기도 하였다[33]. 이처럼 정책이 형성되고 이를 실현할 수 있는

33) 현재 초·중등학교 학생들이 사용하고 있는 국어, 사회, 도덕, 기술·가정, 체육과 교육과정 및 교과서 분석결과(정해숙 외 2011)에 따르면, 2007년 개정 도덕과 교육과정에는 9학년에 '타문화에 대한 이해와 편견 극복'이라는 단원이 설정되어 있고, 초등학교 도덕과 교과서에는 이주여성(생활의 길잡이, 3-1, 49~50), 다문화사회 수용성(도덕, 3-2, 46~65; 생활의 길잡이, 3-2, 44~65; 도덕, 6학년, 140~142) 및 타문화 이해(도덕, 6학년, 134~139; 생활의 길잡이 6학년, 114~127), 다

조직적 기반이 갖추어져가면서 이주민의 존재와 이들이 직면한 문제에 대한 사회적 관심도 크게 높아졌으며, 다문화사회의 전개와 모순되는 제도나 관습을 변화시켜야 할 필요성에 대한 인식도 확산되고 있다.

대상별, 방향별로 세분화되어 정책이 추진되고 있는 상황에서 이러한 성과를 거둔 데에는 특정한 분야가 중요한 기여를 한 것으로 보인다. 협동연구 <세부과제1>에서 재정사업을 중심으로 주요 정책 영역별 성과를 살펴본 결과, 특히 다문화가족 지원이 여타의 분야에 비해 성과를 인정받고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 결혼이민자의 정착에 대한 제도적 지원이 마련되고 다문화가족지원센터의 설치 확대로 전국적으로 다양한 프로그램이 시행되면서 교육이나 지원을 필요로 하는 이들에게 상당한 도움이 되었다(이에 대한 구체적 내용은 세부과제1 보고서 참조). 뿐만 아니라, '다문화'정책에 대한 사회적 관심이 본격적으로 확대된 것 역시 다문화가족 지원 정책의 시행이 주요한 계기가 되었던 것으로 보인다.



자료: 세부과제 1.

[그림 Ⅷ-1] 다문화사회 정책 사업군별 성과 비교[34]

문화가정 자녀문제(도덕, 6학년, 162; 생활의 길잡이 6학년, 146) 등 다문화에 대한 초등학생들의 이해를 제고하기 위한 내용들이 적지 않은 비중을 차지하고 있다. 사회교과서에도 다문화 가정 아동의 삶, 다문화가정 등에 대한 내용을 인권적 관점에서 다루고 있다(세부과제1).

34) 척도에 대해서는 세부과제 1 보고서 참조.

다문화가족 지원 분야에 비해 내국인 다문화 이해 증진이나 체류·정주자 생활 편의 제공, 외국인 인권 보호 등의 분야는 성과가 높지는 않지만, 예전보다는 이주민에 대한 지원이 늘어나고 기본적 지원체계가 갖추어졌으며 이주민과 다문화사회에 대한 사회적 인식 환기의 계기를 제공했다는 점에서는 일정한 성과를 인정받고 있다.

〈표 Ⅷ-1〉 다문화사회 정책 사업군별 주요성과: 전문가델파이조사결과

사업군	주요 성과
다문화가족 지원	○ 결혼이민자의 정착과 취업의 제도적 지원 ○ 다문화가족지원센터 확대와 다양한 프로그램 개발 및 활동 ○ 다문화가족 자녀 교육 강화 ○ '다문화'의 정책 이슈화
내국인 다문화이해 증진	○ 과거보다는 다문화에 대한 인식이 높아짐 ○ 유치원, 초등교육에 다문화교육 포함 ○ 아직까지 가시적 성과는 보이지 않으나 시작이 의미있는 수준
체류·정주자 생활편의 제공	○ 외국인종합안내센터 설치, 표준화된 사회통합프로그램 설치로 생활편의 개선 ○ 외국인에 대한 언어지원 기관 및 프로그램의 증가 ○ 귀국 지원 프로그램 운영
외국인 인권 보호	○ 피해 이주여성 구제 체계 구축 ○ 언어폭력, 여권압류, 임금체불, 폭행 등을 인권 관점에서 보게 됨 ○ 시스템적인 성과가 크고, 과거보다는 인권의식이 향상

자료: 세부과제 1.

나. 한계

1) 대상 집단별, 분야별 정책의 불균형 발전

이상에서 살펴본 바와 같이 다문화사회 정책이 빠르게 성장하면서 정책 대상 집단의 문제 해결은 물론이고 사회적으로 적지 않은 성과를 낼 수 있었던 데에는 다문화가족 지원 정책의 기여가 컸던 것으로 보인다. 그러나 다른 한편으로는 국제결혼이나 귀화를 통해 한국인과 가족관계를 맺고 있는 '다문화가족' 이외에 다양한 이주민 집단이 존재함에도 불구하고 다문화가족 지원에 집중해 정책이 불균형하게 성장한 점 역시 현실이다.

기존의 다문화사회 정책은 이주민의 증가에 따라 제기되는 다양한 문제 가운데에서도 유독 특정한 부분에 집중적인 관심을 보여 왔다. 특히, 정책 대상에 있어서는 한국인과의 관계에 따라 이주민을 구분하여 그 가운데 오직 일부만을 정책 대상으로 규정하고 있다. 결혼이민자, 최근에는 귀화자까지 포함한 소위 다문화가족 이외의 다양한 이주민들은 정책 대상에서 배제되어 있다고 해도 과언이 아니다.

1부에서 살펴본 바와 같이 이러한 점에 대해서는 그간 꾸준히 문제가 제기되어 왔으며, 협동연구 <세부과제1>에서 실시한 전문가 델파이 조사 결과에서도 다문화가족 지원 중심의 현행 사회통합 정책의 협소한 패러다임에 대한 문제의식이 확인되었다. 또한 다문화가족 지원 이외에 일반 외국인의 생활 편의, 외국인 근로자나 난민 등의 인권 보호 그리고 무엇보다 내국인의 다문화이해 증진을 통한 사회환경 조성 등 다문화사회 정책에서 다루어야 할 여타의 부분에 대한 접근을 강화해야 필요성에 대해서도 일정한 사회적 합의가 이루어진 것으로 나타났다.

〈표 Ⅷ-2〉 제1차외국인정책기본계획 사업군별 재원배분의 적정비중 및 합의 수준

사업군		'08-'10 예산 비중 (%)	적정예산비중			사분위 범위 벗어난 응답치		
			평균	표준 편차	변이 계수	1차 결과 사분위 범위	응답자 수	응답 범위
해외인력유치		39.9	27.0	6.9	25.6	20.0-37.0	2	15.0
사회통합	다문화가족지원	42.9	33.1	5.0	15.1	30.0-37.0	6	20.0-45.0
	내국인 다문화이해 증진	2.9	14.1	5.0	35.5	6.9-20.0	1	25.0
	체류·정주자 생활편의 제공	6.8	10.0	2.4	24.0	6.0-10.8	4	11.8-15.0
	외국인 인권 보호	4.3	8.9	3.0	33.7	5.0-12.0	3	4.30-15.0
국경·국적 관리		3.2	6.8	3.7	54.4	3.2-10.0	2	3.0-20.0

자료: 세부과제 1.

2) 사회통합 사각지대에 대한 대응 부재

가) 이주노동자의 사회적 분리 우려

기존의 연구에서는 다문화사회의 전개에 있어 제기될 수 있는 각종 문제 가운데 이주민 집단과 주류사회 간 관계의 단절 내지 이주민 집단의 사회적 고립이 가장 큰 도전과제가 될 것이라는 전망이 제기된 바 있다(설동훈 외 2009). 특히 이러한 문제는 한국인과 가족관계를 맺고 있는 결혼이민자 보다는 그렇지 않은 이민자들에게서 더 심각할 가능성이 크다. <세부과제3>과 <세부과제 5>의 결과를 토대로 결혼이민자와 이주노동자의 사회적 관계를 비교 분석한 결과, 결혼이민자에 비해 이주노동자들의 사회적 관계가 모국인 위주로 구성되어 있는 경향이 뚜렷하고 한국인들과 같은 작업장에서 일하고 있음에도 불구하고 한국인들과의 관계는 발달하지 않은 것으로 나타났다. 특히, 이주노동자 가운데에서도 한국계 중국인을 비롯한 동포인력에게서 모국인 중심의 폐쇄적인 네트워크 형성 가능성이 높은 것으로 나타났다.

이처럼 이주노동자와 주류사회 간 분리 현상이 나타나고 있음에도 불구하고 이러한 문제는 정책과제로 다루어지지 못하고 있다. 다문화사회에 존재하는 다양한 이주민 집단 가운데에서도 이주노동자는 수적으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 이주민의 사회통합에 대한 정책적 관심이 급증하는 가운데에서도 이주노동자에 대한 관심이 크게 제한되어 있을 뿐 아니라 그 마저도 주로 산업 인력 차원에서 다루었을 뿐 사회통합 차원, 주류사회와의 관계 등은 관심의 대상이 되지 못했다.

외국인근로자와 관련해서는 외국인근로자지원센터를 통해 상담, 교육, 문화행사 등이 시행되다가 2009년부터 지자체로 이양된 상태이다. 이외에는 취업 전, 후 안전보건교육, 50인 미만 소규모 사업장에 대한 기초적인 산업보건서비스 제공 정도가 외국인근로자를 대상으로 한 정책의 전부라고 할 수 있다. 이밖에 체류동포에 대해서도 안내책자발간 등의 사업이 추진되고는 있으나, 2008년부터 2010년에 걸쳐 3년간 지출된 예산이 총 7000만원에 불과할 정도로 유명무실한 상황이다.[35)]

이처럼 이주노동자의 수적인 비중에도 불구하고 사회통합 차원의 접근이 거의 이루어지지 않고 있는 데에는 현재의 이주제도 하에서는 이들의 한국사회 정주가 불가능하며 결국 일시적으로만 체류하다가 떠날 존재라는 점에 있다. 그러나 이주민 개개인은 일시적 체류자라고 하더라도 집단적 차원에서는 이주노동자가 한국 사회에 계속적으로 존재할 수 밖에 없다. 국내 인력구조상 그 절대적 수, 인구 구성상의 비중은 점차 늘어날 수 밖에 없는 상황이다. 게다가 제도적으로는 허용되지 않고 있으나 상당수가 체류기간이 지난 후에도 실질적으로는 정주할 가능성도 크다.

이러한 현실에도 불구하고 사회통합과 관련된 접근에서 이주 노동자는 철저하게 배제하는 기조가 변화하지 않는 한 한국사회 내에 엄연히 존재하는 일부 집단은 사회통합의 사각지대에 놓여있을 수 밖에 없으며 이들과 주류사회 간의 분리가 심화되면서 갈등이 야기될 가능성도 배제할 수 없다. 문제의 심각성에도 불구하고 <세부과제1>의 전문가 델파이 조사 결과에서 여타의 문제에 비해 체류동포 처우 개선에 대해서는 소수의 전문가들 사이에서도 의견이 극명하게 갈리는 것으로 나타난 바와 같이 사회적 쟁점이 될 가능성이 크며 정부의 전향적 조치가 없는 한 해결의 기미를 찾기 어려울 것으로 보인다.

나) 유학생의 인권과 생활 적응 문제

한국사회에 거주하는 이주민 가운데 사회통합의 대상에서 제외되어 있는 이들이 이주노동자만은 아니다. 이주민 가운데 최근 들어 가장 급격한 증가세를 보이는 유학생 역시 사회통합의 대상에서 배제되고 있다. 여기에는 이주노동자처럼 유학생 역시 일시적으로만 체류하는 이들로 이주민 자신에게나 목적지 사회로서나 사회통합에 요구되는 비용을 지불할 필요가 크지 않다는 점 이외에 이주노동자와 다른 사회, 경제적 배경을 지니고 있는 유학생은 목적지 사회에 큰 부담을 주지 않는다는 점도 함께 작용하고 있다.

---

35) 체류동포 지원사업은 안내 책자 발간이 거의 전부라고 해도 과언이 아니다. 동포체류지원센터를 지정하여 운영하고 있지만, 이에 지출되는 예산은 3년간 0.16억원에 불과했고 추진된 사업은 대표자 간담회와 종사자 교육이 전부였다(세부과제1).

그러나 목적지 국가의 사회·경제적 발전이나 문화적 풍부함의 원천이 되고 국가의 대외 관계에도 긍정적 영향을 줄 수 있는 소수의 엘리트 이외에도 교육이주가 다양한 계층으로 확대되고 졸업에 이은 취업이라는 2단계 이주(two-step migration)가 본격화됨에 따라 목적지 국가와의 관계, 사회통합에 미치는 영향 역시 빠르게 변화하고 있다. 앞서 살펴본 호주의 사례에서도 나타나는 바처럼 유학생 역시 주류사회와 다른 종족적, 문화적 배경을 지닌 소수자로서 인종차별이나 인권 침해 문제로부터 자유롭지 않다. 최근 한 신문에서 유학생 중 상당수가 외국인이라는 이유로 캠퍼스 내에서 차별 또는 따돌림을 겪은 것으로 보도한 바 있다. 뿐만 아니라, 아르바이트 과정에서 임금 차별, 임금 체불 문제도 발생하고 있으며 일부 유학생들은 이러한 생활고 속에 성매매 범죄에 노출될 우려도 있다.[36] 이처럼 유학생에 대한 차별이나 인권 침해 문제는 더 이상 다른 사회만의 문제가 아니다. 특히 여성 유학생들 대상 성폭력 문제 등이 일각에서 제기되고 있으나, 이에 대해서는 어떠한 정책도 가시화되지 않고 있다.

이주의 성격이 다양화되고 있는 상황에서 일시적 체류자 역시 사회통합에서 간과할 수 없는 존재가 되었다. 더욱이 유학생 중에는 졸업 이후 전문인력으로 국내에 취업하여 정주할 이들도 늘어날 것으로 전망된다. 그러나 현재로서는 유학생이 한국생활에서 직면하는 각종 문제는 정책의 장에서 완전히 가려져 있는 상황이다. 유학생의 한국생활 만족도가 상당히 낮은 현실에도 불구하고[37] 이러한 점에 대해서는 정책적 관심이 전무한 상황이다.

---

36) 전국 26개 대학의 외국인 유학생 125명을 대상으로 실시한 심층 인터뷰를 보면 이와 같은 문제가 잘 드러난다. 인터뷰 응답자 10명 중 7명꼴로 외국인이라는 이유로 캠퍼스 내에서 차별 또는 따돌림을 겪었다. 또한 2007년부터 외국인 유학생의 학기 중 주20시간씩 일하는 것이 확대가능해짐에 따라 유학생들이 일하는 경우가 급속도로 증가하고 있지만, 외국인이라는 이유로 한국인보다 시급을 적게 받거나 임금을 받지 못하는 경우도 발생하고 있다. 일부 유학생들은 이러한 생활고 속에 성매매 등 범죄에 노출되기도 하는 것으로 나타났다 (http://news.donga.com/3/all/20111121/42021685/1,http://news.donga.com/3/all/20111122/42049660/1, http://news.donga.com/3/all/20111121/42022066/1).

37) 조사별로 척도가 달라 단순 비교에는 한계가 있으나, 유학생의 한국생활 만족도가 외국인근로자나 방문취업제 중국동포에 비해서도 오히려 낮을 가능성도 있는 것으로 보인다.

〈표 Ⅷ-3〉 이주민 집단별 한국생활 만족도

	조사 대상	만족도(%)			평균점수
		만족	보통	불만족	
2009	국적취득자(504명)	63.7	32.1	4.2	7.08 (10점 만점)
	외국인유학생(1,009명)	46.8	44.1	8.6	6.20 (10점 만점)
2010	고용허가제 외국인근로자(1,000명)	41.6	53.8	4.7	3.51 (5점 만점)
	방문취업제 중국동포(1,000명)	41.0	52.0	7.0	3.42 (5점 만점)

자료: 정기선 외(2010). 2010 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활; 세부과제 1에서 재인용.

3) 지원 중심 정책으로 인한 사회성원으로서의 위상 확인 기회 제약

정책적 관심이 집중되고 있는 다문화가족 지원의 방향 역시 당사자의 사회통합 증진에 충분한 효과를 거두고 있는지에 대해서는 의문이 제기된다. 다문화가족 지원이라고 해도 실제 사업은 결혼이민자, 특히 여성결혼이민자가 언어습득을 포함한 초기 적응과 자녀 양육 과정에서 직면하는 어려움을 완화하는데 초점이 두어져 있다. 물론 이러한 지원을 통해 자녀 양육에 어려움을 겪고 있는 당사자들은 도움을 받을 수 있으며 사회통합의 기초가 되는 한국어 수준도 제고할 수 있다. 그러나 이민자 개인의 한국어 수준은 사회통합의 필요조건일 뿐 충분조건은 아니며 그 외의 복잡한 요인이 게재되어 있다. <세부과제3>의 여성결혼이민자 설문조사 결과 기존의 다문화가족 지원 정책 차원에서 제공되는 교육 및 서비스가 결혼이민자의 사회통합에 기대만큼의 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난 것은 한국어 교육과 자녀 양육 등 결혼이민자 개인과 가족 차원의 초기 적응에 집중되어 있을 뿐 한국인과의 관계 형성, 사회·경제활동 등을 포함한 보다 높은 차원의 사회통합을 진전시키기 위한 조치는 미흡했던 기존 정책의 한계에 기인한 것으로 보인다.

이러한 한계는 단지 정책의 효과성 차원을 넘어서 정책이 상정하고 있는 다문화사회의 근본적 질서, 사회성원으로서 이주민의 위상에 있어서도 비

판의 소지를 내포하고 있다. 기존의 정책에서는 결혼이민자와 자녀의 부족한 점을 채우는데 집중하면서 그 역할을 주로 한국어에 능통한 한국인이 수행하는 것으로 규정하는 경향이 강하다. 결국 결혼이민자를 대상으로 한 각종 교육과 프로그램이 확산되면서 한국인과 결혼이민자 사이에는 도움을 주고 도움을 받는 식의 고정된 관계가 강화될 뿐 결혼이민자가 충분한 역량을 지닌 사회성원으로서 활동하면서 사회 발전에 기여할 수 있는 가능성을 확인할 수 있는 기회는 제한되어 있다.

4) 자녀세대의 사회통합에 대한 미온적 조치

다문화사회의 통합을 위해서는 이주민의 사회, 경제적 통합 이외에 그 자녀들이 적절한 성장과 교육적 성취를 통해 부모 세대의 사회, 경제적 주변화를 극복할 수 있도록 하는 것이 핵심적인 과제이다. 바로 이러한 이유 때문에 세계 각국에서는 다문화사회 통합을 위해 다른 어떤 분야보다도 이주민 자녀를 위한 지원에 적극적인 관심을 기울이고 있다. 정부가 이 부분에 투여한 예산 비중이 절대적으로 높은 점 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 <세부과제 1> 전문가 델파이 조사결과에서도 나타난 바와 같이 결혼이민자 자녀를 언어 발달이 어려운 집단으로 동일시하는 결핍론적 시각, 일반 국민에게는 제공되지 않는 혜택을 유독 결혼이민자 자녀에게만 제공하거나 이주민 자녀를 별도의 집단으로 설정하는 교육체계 등에 대해서는 관련 사업 자체의 즉각적 효과를 떠나 사회적으로 부정적 영향이 크다는 점 때문에 적지 않은 비판이 제기되고 있다. 이외에 각종 지원이 초기 발달단계에 집중되어 있어 자녀의 연령대가 높아짐에 따라 제기될 수 있는 문제를 예방하기 위한 대처가 부족하다는 점도 비판적으로 검토되어야할 부분이다.

자녀 세대와 관련해 정책적으로 해결해야 할 문제 중 하나는 자녀 세대의 국적이나 성장 배경이 등이 매우 다양함에도 불구하고 한국인 아버지와 외국출신 어머니 사이에서 탄생해 한국 내에서 성장한 자녀를 핵심 대상으로 상정하고 각종 정책이 개발, 추진되고 있다는 점이다. 그러나 실제 자녀 세대 중에는 연쇄이주를 통해 입국한 국제결혼 부부나 귀화자 등의 외국국

적 자녀가 상당수 존재하고 있다. 재혼 결혼이민자의 증가, 귀화자의 증가와 함께 이러한 성격을 지닌 이들은 빠르게 증가하고 있다.

외국 국적을 갖고 외국에서 상당기간 성장한 결혼이민자나 귀화자의 자녀들은 학업을 이어가는 것 자체가 매우 어려운 일이다. 이러한 문제에 대해 정부에서는 이들을 위한 특별학급 설치, 대안학교 설립 등의 대응을 강구하고 있으나 여전히 충분한 수준에는 이르지 못하고 있다. 그리고 무엇보다도 한국인과 외국인을 배타적으로 구분하는 질서에 입각한 교육체계가 유지되는 한 이들 외국국적 자녀들은 교육권을 보장받지 못한 채 학업을 중단할 가능성이 높다. 자신의 특수한 성장 배경을 가지고 적절한 직업을 찾을 수 있는 가능성을 높이기 위한 접근도 거의 이루어지지 않고 있다. 결국 중도입국 청소년 가운데에는 한국의 노동시장에서 필요로 하는 인적 자본을 축적하지 못한 채 저임금 단순직종에 취업하는 경향이 이미 나타나고 있다.

5) 사회 환경 차원에 대한 소극적 대응

동화주의와 다문화주의의 모순을 극복하기 위한 대안적 패러다임으로 '상호문화주의'가 모색되고 있는 바에서도 확인할 수 있는 것처럼 다양한 배경을 지닌 이들이 함께 살아가는 다문화사회에서는 이주민의 적극적인 적응 노력 이외에 다문화사회의 전개에 적합한 방향으로 주류사회의 제도와 주류사회 성원들의 인식과 태도를 변화시키는 것이 사회통합의 또 하나의 축을 형성한다. 이러한 점에서 결혼이민자나 이주노동자나 공통적으로 모국인과 달리 한국인과는 사회적 관계 발달이 원활하지 않으며 그 주요요인으로 이주민 자신의 한국어 수준과 함께 자신들을 차별하는 한국인들의 태도를 지적하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 특히, 일상적 수준의 한국어에는 별 문제가 없는 한국계 중국인들이 오히려 한국인들과 구분된 폐쇄적 관계 형성 양상이 두드러진다는 점을 고려하면, 주류사회와 이주민간의 사회적 관계 발달에 있어서는 이주민의 한국어 구사 수준 이외의 요인이 주요하게 작용하며 그 핵심에는 이주민을 대하는 주류사회의 태도가 자리 잡고 있다는 점을 알 수 있다.

이주민과 다문화사회의 전개에 대한 한국인의 수용성에 대해서는 많은

연구에서 이주민에 대한 부정적 편견과 차별적 태도, 국민·사회주체로서의 수용과 관계 형성에 대한 미온적 태도, 출신국적과 문화자본에 따른 이중적 수용성 등 다문화사회의 전개와 모순되는 문제들이 제기되어 왔다(김이선 외 2007; 민무숙 외 2010). 이러한 문제가 해결되지 않는 한 종족적, 문화적 배경이 서로 다른 집단이 공존하는 사회 질서가 구현되기를 기대할 수 없으며, 오히려 차별적인 태도를 유지한 채 직접적 관계를 맺게 되면서 갈등의 소지가 커질 우려도 배제할 수 없다.

정부에서도 관련 정책을 추진하면서 '내국인의 다문화이해 증진'을 정책목표로 통합하여 관련 사업을 추진하는 등 이 문제를 완전히 간과하지는 않고 있다. 그러나 이주민 지원 예산에 비해 사회 전반의 수용성을 높이기 위한 정책에 투여된 예산이 지나치게 적은 점에서도 드러나는 바와 같이 중요성에 비해 정책의 우선순위는 높지 않은 실정이다. 그리고 실제 이루어지는 사업을 보아도 체계성, 전문성이 크게 부족하며 일회성 홍보, 행사 중심으로 추진되는 등 전반적으로 소극적인 접근을 벗어나지 못하고 있다.

2. 정책제언

가. 이주민 대상 정책에서 다문화사회 정책으로의 전환

이주민의 증가에 따른 다문화사회의 전개과정에서는 사회, 경제, 문화, 정치 등 제반 영역에서 다양한 문제가 제기되며 이러한 문제를 어떻게 풀어가는지 따라 사회 전체의 발전에 결정적 영향을 미친다. 다문화사회 정책은 이주민의 존재나 이들의 사회·문화적 배경과 관련해 야기될 수 있는 부정적 문제를 사전에 예방하고 효과적으로 대응해가면서 궁극적으로는 다문화사회의 긍정적 측면을 최대화하기 위한 종합 정책으로서의 성격을 지녀야 한다. 이러한 방향의 정책이 본격화되기 위해서는 다문화사회에서 제기되는 문제 가운데 오직 일부만을 제한적으로 다루고 있는 기존의 외국인정책이나 다문화가족지원정책의 틀을 탈피해 이주민 지원 뿐 아니라 이주민의 증가와 관련된 문제의 예방, 나아가 다문화사회의 긍정적 측면 구현을 위한

다양성 관리 등을 포괄하는 다문화사회 정책으로 전환할 필요가 있다.

다문화사회에서 제기되는 다양한 문제는 이주민 집단만의 문제가 아니며 그 만큼 이들을 대상으로 한 지원 이외에 광범위하고 다차원적 접근이 포괄되어야 한다. 이러한 점에서 보면 한국인과 외국인, 외국인 내에서의 체류자격, 한국인과의 관계성 등에 따른 구분선을 절대적인 기준으로 상정하는 현재의 정책 틀은 결정적 한계를 지니고 있다. 이러한 틀이 유지되는 한 특정 이주민 집단을 대상으로 한 정책만이 불균형하게 발전하는 결과는 피할 수 없으며 다문화사회에서 제기될 수 있는 다양한 문제에 대처하는 데에는 한계에 봉착할 소지도 크다. 기존의 정책에서도 국민에 대한 정책을 보완하려는 시도가 없는 것은 아니지만, 지극히 협소한 정책대상을 지닌 다문화가족지원정책이나 국민과 비-국민간 구분과 체류자격을 절대시하는 외국인정책의 기본적 틀이 유지되는 한 사회 전반을 포괄하는 정책이 본격화되기는 어렵다.

물론 주류사회와의 차이로 인해 각종 차별과 어려움에 직면하기 쉬운 이주민에 대한 즉각적 차원의 지원을 간과해서는 안 되며 여전히 정책의 핵심적인 부분을 차지하겠지만, 중요한 것은 다문화사회와 관련된 관심과 실천이 이에 머무르지 않고 인구 구성의 다양성과 이를 기반으로 전개되는 사회 · 문화적 역동성에 대응해 사회, 문화적 질서 자체를 전면적으로 재구성하는 방향으로 확대될 수 있도록 하는 데 있다. 이러한 점에서 보면 외국인 또는 다문화가족이라는 특정한 대상 중심의 정책 패러다임에서 탈피해 변화하는 사회 질서를 강조하는 새로운 패러다임의 다문화사회 정책으로 재구성하는 것이 적절한 대안이 될 것이다.

나. 다차원적 사회통합 모델에 기반한 정책대상의 재규정

새로운 패러다임의 다문화사회 정책 하에서도 이주민 지원은 핵심적 부분이지만, 중요한 것은 과연 이들을 어떻게 규정할 것인가 하는 문제이다. 현재의 외국인정책이나 다문화가족지원정책은 결혼이민자, 외국인근로자, 방문취업제 동포인력, 재외동포, 유학생, 전문인력, 난민 등 구체적인 체류자격에 따라 이주민을 세분화하는 한편 한국인과의 가족관계를 절대적 기

준으로 사회통합의 대상을 선별해내고 있다. 한편으로 이러한 조건을 충족시키는 이들에게는 사회통합을 위해 집중적 지원이 이루어지지만 그렇지 못한 이들은 관광객 등 외국인 일반을 대상으로 한 지원을 받을 수 있을 뿐 본격적 사회통합 차원에서는 완전히 배제되어 있다. 결과적으로 이주민 대다수는 한국사회에 엄연히 체류하면서 사회, 경제, 문화적으로 큰 영향을 미침에도 불구하고 한국인과 가족관계를 결여하고 있다는 이유 때문에 정책의 고려 대상이 되지 않고 있다. 이주노동자의 사회적 관계 양상에서도 나타난 바와 같이 다문화사회의 결정적 도전과제인 사회적 분리(social segregation) 문제의 가능성이 농후함에도 불구하고 그들이 한국인과의 가족관계를 결여하고 있다는 이유 때문에 어떠한 대응도 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

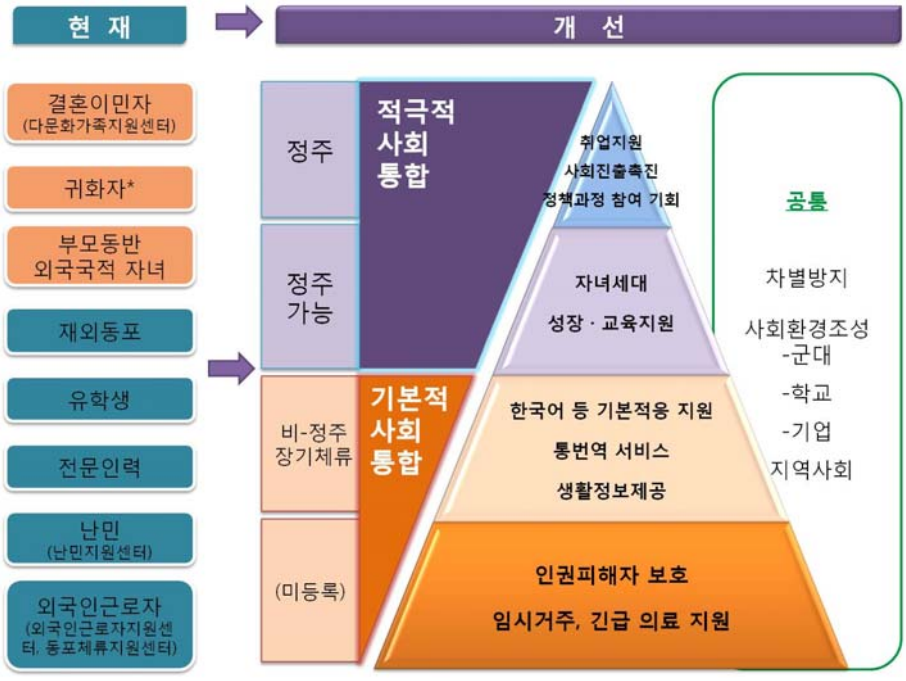
구체적 체류자격별로 이주민을 구분해 별도의 접근을 하면서 한국인과의 가족관계에 따라 사회통합의 대상 여부를 배타적으로 구분하는 틀을 탈피하지 않는 한 이러한 한계는 극복될 수 없다. 이에 대한 대안으로 한국인과의 가족관계나 세부 체류자격이 아니라 한국 사회내 정주 가능성에 따라 정책 대상을 재범주화하고 적절한 사회통합의 수준을 설정하는 방안을 고려할 수 있다.

이주민의 사회통합은 기본적 생활과 인권 침해 문제가 없는 단계에서부터 완전한 사회 성원으로 자리 잡는 차원에 이르기까지 그 수준이 다양하다. 사회적으로도 이주민의 존재와 관련된 부정적 문제를 최소화하는 차원에서부터 그 긍정적 가치를 최대화하는 차원에 이르기까지 광범위한 접근이 가능하다. 그럼에도 불구하고 현재의 정책에서는 사회통합의 다차원성을 고려하지 못한 채 오직 사회통합 대상 여부만을 판정하는 일차원적 접근을 취하고 있다. 정책 대상 규정의 한계와 일차원적 사회통합의 틀이 결합된 결과, 논리적 일관성을 결여한 채 사회통합에 대해 대상별, 문제별로 파편화된 접근이 취해지면서 효율적인 정책 추진이 저해되고 사각지대까지 발생하고 있는 것이다.

이러한 한계를 극복하기 위한 대안으로 한국사회에서의 정주가능성에 따라 이주민을 정주자, 정주가능자, 비-정주 장기체류자로 구분하고 이들에게

적합한 사회통합 수준을 제시하고 그에 알맞은 조치를 발전시켜 가는 것을 고려할 수 있다. 이 가운데 체류기간의 제약을 받는 외국인근로자와 같은 비-정주 장기체류자를 포함해 모든 장기체류자는 엄연히 한국사회에 존재하면서 사회통합에 결정적 영향을 미치는 만큼, 기본적 사회통합의 대상으로 설정하고 산업인력 차원에서 뿐 아니라 직장과 지역사회의 성원으로서 기본적 의사소통과 생활 적응, 일상생활에서의 사회적 관계 증진, 차별 방지 및 인권 보호에 초점을 둔 전향적 접근이 필요하다.

이에 비해, 정주자, 즉 체류기간에 제약을 받지 않는 모든 장기체류자와 영주권자, 국적취득자 등은 기본적 사회통합에 있어서는 비-정주 장기체류자와 공통적 접근의 대상이 되고 이에 더해 그 자신이나 자녀 세대가 한국사회의 완전한 성원으로 자리 잡을 수 있도록 하는 적극적 사회통합의 대상으로서 취업이나 사회진출, 정책과정 참여 등 보다 광범위한 차원의 지원이 이루어질 필요가 있다.



[그림 Ⅷ-2] 다문화사회 정책의 대상 규정과 다차원적 사회통합 모델

정책 대상 설정에 있어서는 정주자와 현재의 제도적 틀에서는 정주가 어려운 비-정주 장기체류자 이외에 한국사회에는 특정 분야 전문인력이나 유학생[38], 재외동포, 그리고 특정한 자격 요건을 갖춘 이주노동자[39] 등 가족 동반과 정주 가능성이 있는 이주민들이 점차 늘고 있다는 점도 고려되어야 한다. 영주권 부여 확대, 이중국적 허용 조치 등으로 인해 향후 이들의 국내 정주 가능성은 높아지고 있는 만큼, 사회통합 차원에서 이들을 고려할 필요가 있다. 이들에 대해서는 기본적 사회통합 이외에 적극적 사회통합 차원의 조치 중 자녀 세대관련 지원과 같은 일부 지원을 확대 적용하는 것이 적절할 것으로 보인다.

다. 정주자의 사회참여를 통한 적극적 사회통합 도모

현재의 정책에서는 이주민 가운데 결혼이민자와 그 자녀만을 사회통합의 대상으로 설정하고 있다고 할 수 있을 정도로 이들을 대상으로 한 정책에 집중해있다. 그런데 현재 소위 '다문화가족'을 대상으로 시행되는 정책의 대상을 단지 그 외의 정주자들에게로 확대 시행하는 것만으로는 사회통합을 구현하는데 한계가 있다.

현재로서 가장 적극적인 차원의 사회통합 정책은 이주민의 초기 적응, 자녀 양육 지원 정도로 다양한 배경의 사회 성원이 공존할 수 있는 사회 질서

---

38) 유학생 자격 자체로 정주할 수는 없으나, 졸업 후 국내 취업을 통해 정주하는 이들이 늘어날 것으로 보인다.

39) 특정활동(E-7) 비자를 소지한 외국인 대기업 임원, IT 기술자 등 전문직종에 부여되는 체류자격으로 취업기간에 제한이 없고, 상대적으로 영주권 취득도 용이하다. 이에 비해 고용허가제나 방문취업제로 들어온 외국인 노동자의 체류기간은 5년 미만으로 영주권이나 국적 취득 가능성이 거의 없었다. 그런데 2011년 10월 법무부는 외국인 노동자 중 최근 10년 이내에 국내 제조・건설・농축어업 직종에서 4년 이상 취업한 35세 미만 전문학사 이상 학위 소지자로, 기능사 이상 자격증을 보유하거나 최근 1년간 임금이 해당 직종 근로자 평균 이상이며 3급 이상 한국어능력을 갖거나 사회통합프로그램을 이수한 경우에는 특정활동(E-7) 비자를 받을 수 있도록 지침을 개정했다고 밝혔다(http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2011/10/12/0200000000AKR20111012132300372.HTML?did=1179m). 이러한 조치가 본격화되면 저연령 고학력 외국인 노동자를 중심으로 국내에 합법적으로 정주하면서 영주권까지 획득할 수 있게 된다.

를 확립하는 데에는 한계가 있다. 협동연구 <세부과제 3>의 결과에서도 나타나는 바와 같이 현재 사회통합 차원에서 이루어지고 있는 각종 지원은 이주민이 모국인 뿐 아니라 한국인들과도 광범위한 관계를 맺으면서 사회통합을 진전시켜갈 수 있는 충분한 계기를 제공하지 못하고 있다. 뿐만 아니라, 이주민이 주로 지원 대상으로 설정되어 있을 뿐 사회 각 분야에서 활발하게 활동하면서 사회 발전에 기여할 수 있는 가능성은 확인되지 않고 있다.

실질적 의미의 사회통합은 다양한 배경의 사회 성원들이 사회 각 분야에서 활발하게 활동하면서 서로 관계를 증진시킴으로써 진전된다. 이러한 과정이 활성화될 때 비로소 다양성을 토대로 사회 발전이 가능하며 다문화사회가 긍정적 방향으로 전개될 수 있다. 그 가능성을 확대시키기 위한 정책은 이주민에 대한 지원이 초기 적응 단계나 가족생활에 한정된 지원만으로는 한계가 있으며 사회 각 분야에서 이들이 완전한 성원으로 자리매김 될 수 있도록 이주민의 역량을 제고하는 동시에 이들의 활동을 저해하는 환경을 개선하고 언어·문화적 자질 등 자신의 특수성을 바탕으로 다양한 분야에 참여할 수 있는 기회를 확대해야 한다.

이러한 방향의 정책이 본격적으로 발전하기 위해서는 기본적으로 '다양한 종족적·문화적 배경을 지닌 이들이 사회 주체로서 사회 각 분야에서 적극적인 활동을 전개'하는 것을 다문화사회 정책의 핵심 목표로 통합시켜야 할 것이다. 이러한 목적을 현실적으로 구현하기 위해서는 초기 적응에 집중되어 있는 다문화가족지원센터 등 서비스 기관의 기능을 재설계하는 작업도 필요하다. 이러한 기관을 중심으로 한국어 이외에 이주민의 경제·사회활동 역량을 제고할 수 있는 프로그램을 개발, 운영하고 이들의 특수한 언어·문화적 자질을 다양한 분야의 활동으로 연결시킬 수 있는 기회를 넓혀가야 할 것이다. 특히, 주류사회 성원과 수평적 관계를 맺을 수 있는 상호교육 및 공동 활동을 강화할 필요가 있으며, 이러한 점에서 다양한 배경의 사회 성원이 함께 활동하는 민간단체를 지원하는 것도 의미 있는 시도가 될 수 있을 것이다. 또한 중앙 및 지역의 이주민 정책 관련 위원회 등에 이주민 대표자의 참여 기제를 마련하는 것도 공적인 차원에서 사회 성원으로

서 이주민의 위상을 확립하고 집단간 관계를 증진할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

라. 자녀 세대의 사회통합을 위한 대응 강화

다문화사회의 전개에 있어 가장 핵심적인 문제는 이민자 집단의 사회적 분리와 사회·경제적 주변화이다. 특히, 이러한 문제는 이민 1세대에 한정된 것이 아니라 부모에 이어 자녀들 역시 사회적 소외계층에서 벗어나지 못할 가능성이 크기 때문에 더욱 심각한 사회문제화로 대두된다. 2차 세계대전 이후부터 이민이 발달해온 서구의 경험을 보면 주류사회 중심으로 구조화된 교육제도 하에서 이주민 자녀들은 교육적 성취를 거두기 어려우며 결국 노동시장에서 필요로 하는 충분한 인적 자본을 쌓지 못한 채 노동시장의 하위 부문으로 진입할 가능성이 큰 것으로 나타나며, 그 만큼 국가에서도 이주민 자녀들의 교육적 성취와 인적 자본 확충을 위해 적극적으로 대응하고 있다.

한국사회에서는 2000년대 중반 이후 이주민 의제가 국제결혼 부부 중심으로 발달하는 가운데 자녀와 관련해서도 주로 국제결혼 부부, 특히 외국출신 여성과 한국인 남성 사이에서 태어난 자녀의 성장 문제에 초점이 맞춰졌다. 다문화가족 지원 중심으로 관련 정책이 확대되는 가운데에서도 그 자녀의 초기 발달을 위한 지원의 비중이 매우 컸으며, 여성결혼이민자에 대한 지원의 상당 부분도 바로 자녀 양육자로서의 역할 수행 차원에서 이루어졌다. 이에 비해, 초기 발달 단계를 지난 자녀들이나 국제결혼 부부 사이에서 낳아 자란 자녀와는 다른 성격을 지닌 이주민 자녀 세대에 대한 지원은 본격화되지 않고 있다.

외국에서 태어나 상당기간 성장한 '중도입국 청소년'은 이주민 자녀세대의 교육적 성취, 노동시장 진출과 관련된 문제에 대한 한국사회의 대응역량을 가늠할 수 있는 시험대로서 중요한 의미를 지닌다. 이러한 성격의 이주민 자녀들은 비교적 안정된 체류자격을 갖추고 다문화가족 지원정책의 대상이 될 수 있는 이들조차도 국민/비국민의 절대적 구분을 기준으로 대상을 규정하는 교육정책 패러다임 속에서 충분한 교육적 성취를 거두기 어려운

실정이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 국민과 비국민을 철저하게 구분하는 교육체계 자체를 보다 유연한 방향으로 변화시키는 것이 필요하다. 이들의 편·입학을 각급학교 학교장의 허가 사항으로 규정하고 있는 현재의 체계로는 이들의 교육권이 침해되는 사례를 막을 수 없다. 외국국적을 지닌 자녀들의 교육권 확보를 위해서는 이들의 편·입학 허용을 각급 학교 학교장의 재량권이 아니라 의무사항으로 전환하고 초중등교육법시행령 제19조(귀국학생 등의 입학 및 전학)를 개정해 '특별한 사유가 없는 한 해당 학교장은 편·입학을 허가해야 한다'고 명시해야 할 것이다. 이와 함께 국적을 취득한 후에는 대학입시에서 외국인특례를 인정받지 못하는 등의 문제도 해결되어야 할 것이다. 나아가 주요 상대국가와의 협력을 통해 학력 인정-연계체계를 구축하는 작업도 필요하다.

이와 같은 교육체계 상의 변화와 함께 청소년 개개인의 교육적 공백을 최소화할 수 있는 미시적 지원도 확대될 필요가 있다. 무엇보다도 수요에 비해 공급이 턱없이 부족한 초기적응 프로그램이나 특별학급 등은 대폭 확대되어야 할 것이다. 특히, 특별학급의 경우에는 특별학급 설치 기준을 마련하여 기준에 해당되는 학교에서는 반드시 설치하도록 해야 할 것이며 개별 학교 차원에서는 수요가 적은 경우에는 교육청에서 지역 내 여러 학교가 통합해 설치, 운영할 수 있는 방안도 강구해야 할 것이다.

이와 함께 교육과정이 개별 학교, 교사 개개인에게 의존해 이루어지고 있는 현실도 개선이 필요하다. 지원의 실효성 확보를 위해서는 기회의 확대와 함께 맞춤형 프로그램 개발 등을 통해 프로그램의 질적 수준을 제고하고 교사 교육, 예비교사 양성 등을 통해 교사의 전문성도 제고하기 위한 노력이 보다 본격적으로 이루어져야 할 것이다.

이주민 자녀들은 입국 연령대나 한국어 수준에 따라 학교 적응 가능성에 있어서 편차가 큰 집단으로 세부 성격별로 세밀한 접근이 필요하다. 한편으로 연령대가 낮은 자녀들은 가급적 빠른 시일 내에 학교 교육에 통합되도록 하는데 역점을 두어야 한다면, 후기 청소년기에 입국한 이들의 경우에는 일반 학교로의 통합 보다는 별도의 보완적 교육체계를 통해 취업을 염두에

둔 진로 설계와 직업교육을 강화하는 것이 적절한 것으로 보인다. 특히, 국적 신청 청소년의 연령대 분포에서도 나타난 바와 같이 국내의 중도입국 청소년 중에는 학업 연계 가능성이 크지 않은 후기 청소년들이 대다수를 차지하고 있는 만큼 이들이 한국의 노동시장과 직업세계를 이해하고 취업에 필요한 기술과 지식을 발전시킬 수 있는 교육 훈련 기회를 제공하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 국제다솜학교와 같은 기관을 설립하는 차원을 넘어 이들의 특수성이 발현될 수 있는 직종과 교육과정을 개발하고 이를 진행할 수 있는 전문 강사, 통번역 시스템 등이 갖추어져야 할 것이다. 특히 이들의 특수성 상 기존의 노동시장에 편입되는 데에는 한계가 있다는 점을 고려하면 초-국가적 무역활동과 같이 이들의 언어, 문화적 특수성을 살릴 수 있는 직업분야를 개발하고 수요 자체를 확대하는 작업이 무엇보다 중시되어야 할 것이다.

마. 다문화사회 전개에 적합한 사회적 환경 조성

다문화사회의 전개과정에서 제기되는 각종 문제를 예방하고 사회, 문화적 다양성이 긍정적 방향으로 구현될 수 있도록 하는 데에는 이주민과 이들의 다양한 배경을 둘러싼 사회적 환경이 무엇보다 중요하다. 그러나 기존의 외국인정책, 다문화가족 지원정책에서는 그 중요성에 비해 이 부분에 대한 관심은 주변적인 차원에 머물러 있었다. 새로운 패러다임의 다문화사회 정책을 발전시키기 위해서는 바로 이 부분을 정책의 핵심으로 설정하고 이를 중심으로 전반적인 정책 지형을 대폭 전환할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 <세부과제1>에서 실시한 전문가 델파이 조사 결과에서도 이러한 정책 방향에 대해서는 상당부분 사회적 합의가 이루어져 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅷ-4〉 내국인 다문화 이해 증진 사업군 재원배분의 적정비중 및 합의수준

사업군	3개년 예산비중 (%)	적정예산비중			사분위 범위 벗어난 응답치		
		평균	표준 편차	변이계수	1차 결과 사분위 범위	응답자수	응답 범위
유치원,초중등학교 다문화교육	17.0	36.7	7.4	20.2	23.0~40.0	4	20.0-54.3
사회교육에서의 다문화교육	8.8	28.7	6.2	21.6	17.0~30.0	2	28.8-45.0
홍보・행사	74.3	34.6	10.1	29.2	30.0~59.2	2	10.0-17.0

자료: 세부과제 1.

기존의 정책에서는 다문화사회의 전개와 관련된 내국인 관련 내지 사회환경과 관련해 궁극적 목표만을 수립해놓았을 뿐 정책의제가 구체화되지 못한 상황이다. 그 목표가 불분명한 일회성 홍보나 행사 중심으로 정책이 실현되는 현실은 이러한 한계를 단적으로 보여주고 있다.

다문화사회와 관련된 사회 환경 차원의 정책에 있어서는 정주자 뿐 아니라 비-정주 장기체류자까지 포함한 이주민 전반에 대한 사회적 수용성이 함께 고려되어야 한다. 기존 연구와 협동연구 <세부과제3>, <세부과제5> 등에서 확인된 바와 같이 많은 한국인들이 이주민, 특히 한국사회 이주민의 대다수를 차지하는 개도국 출신자에 대해 불편한 시선을 갖고 있으며 관계형성에도 심리적 저항을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이러한 환경 속에서 이주민, 특히 개도국 출신 이주노동자나 결혼이민자, 유학생 등은 한국인으로부터 차별 받은 경험이 적지 않은 상황이다. 이주민 지원에 대한 심리적 저항 내지 역차별 논쟁의 야기 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 상황을 해결하기 위해서는 홍보나 행사, 학교교육 등을 통한 일반적인 의식 개선 차원의 접근만으로는 한계가 있으며, 종족적, 문화적 차이로 인한 차별 방지를 골자로 하는 법 제정을 통해 사회적 규범을 확립해가야 할 것이다. 또한 구체적 일상생활의 장에서 통용될 수 있는 행동 규범을 확립하는 것도 필요하다. 이와 관련해 이주노동자나 결혼이민자들이 공통적으로 직장에서 한국인으로부터 차별을 경험하는 경우가 많다는 점은 주

목할 만하다. 직장이나 학교는 다양한 배경을 가진 이들이 비교적 긴밀한 관계를 맺을 수 있는 공적인 장으로서 바로 이러한 곳에서 이주민에 대한 차별이 주로 일어나고 있다는 점은 관련 정책에 시사하는 바가 크다. 직장, 학교 등에서 다양한 배경의 이들이 단순히 접촉하는 것만으로는 인종차별적 태도가 개선되기 어려우며 오히려 차별문제가 심각하게 야기될 가능성이 큰 만큼, 직장이나 학교와 같은 특정한 장에서 특정한 관계를 상정한 실천 가이드라인을 개발, 보급하는 것이 필요하다. 특히, 다양한 배경을 지닌 구성원 간 관계 형성에 있어서 책무성을 지닌 학교 교사나 기업의 사용자를 위한 지침이 우선적으로 필요하다. 또한 일정 수 이상의 이주민을 고용한 기업, 유학생이 일정 수 이상 되는 대학을 대상으로 다양한 배경을 지닌 직원 간, 학생 간 관계 증진을 위한 자체 교육이 활성화될 수 있도록 교육프로그램과 강사, 진행자 등을 지원하는 것도 고려해볼 만하다.

이외에 향후에는 다문화가족 자녀 중 입대하는 경우가 늘어날 것으로 전망되는 만큼[40], 군인복무규율에 '차별행위 금지와 지휘관의 의무'를 명문화하는(박안서 2010: 200) 등 군대 차원의 인종차별 방지를 위한 규범을 확립하고 이를 실현할 수 있도록 군 자체의 다문화 병영관리계획 수립, 군사교육과정에 다문화교육 신설, 군대에 적합한 다문화교육 콘텐츠의 개발, 운영 등의 조치도 시급하다.

바. 이주민의 기본적 생활 적응을 위한 지원체계 확립

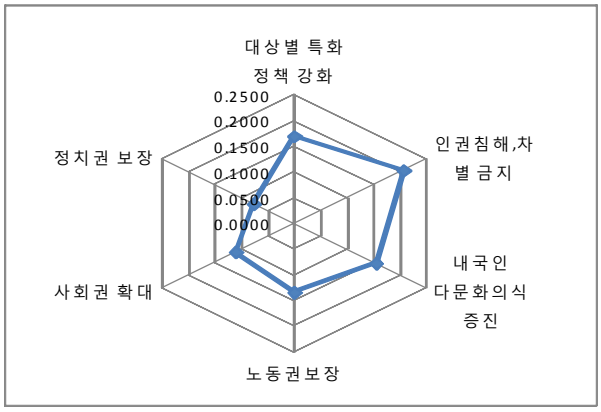
이주민 중 상당수는 체류기간이 제약되어 있는 외국인근로자와 같은 비-정주 장기체류자들로서 이러한 이들을 포괄해 이주민 일반이 기본적 인권을 확보하고 한국사회 거주자로서 기본적 생활을 할 수 있도록 하는 것은 다문화사회 정책의 기본적 요소이다. 한국사회에 상당기간 정주하고 지역

40) 귀화한 중도입국자녀는 국방의 의무를 면제받을 수 있으며 자신이 선택에 의해 보충역으로 복무할 수 있는 만큼, 후기 청소년 중도입국 자녀가 입대하는 경우가 갑자기 늘어날 것으로 보이지는 않으나 보충역 복무 가능성은 배제할 수 없다. 이에 비해, 출생 시부터 한국인인 다문화가족 자녀들 가운데에는 연령대가 높아지면서 군대 입대자들이 늘어날 것으로 보인다.

과 직장 등에서 한국인들과 대면하면서 생활해야 하는 이들에게는 그가 결혼이민자, 귀화자, 영주권자, 유학생, 전문인력, 외국인근로자 등 어떠한 체류자격을 갖고 있더라도 기본적 생활 적응 지원 차원에서 한국어 교육, 통번역, 생활정보제공 등 기본적 서비스가 충분히 제공되어야 한다. 그러나 현재로서는 이러한 지원이 결혼이민자와 귀화자에 집중되어 있고 유학생, 전문인력 등은 일부 광역시에 설치된 외국인 지원 기관을 통해, 외국인근로자는 전국에 몇 개소 되지 않는 외국인근로자지원센터를 통해 제공되는 교육이나 서비스를 받을 수 있을 뿐이다. 센터가 설치되어 있지 않은 지역에 거주하는 이들은 이용할 만한 시설, 서비스가 부재하고 다문화가족지원센터처럼 관련 프로그램이 체계화되어 있지도 않다. 이러한 체계로는 한국어 교육이나 통번역, 생활정보 서비스에 대한 수요를 충분히 충족시키기 어려운 만큼 다문화가족지원센터, 외국인근로자지원센터, 동포체류지원센터, 일부 지자체의 경쟁력 강화 차원에서 운영하고 있는 외국인 지원 기관 등의 연계를 통해 통합적 서비스 체계를 구축하는 것이 필요하다. 장기적으로는 다양한 성격의 이주민을 지원하고 사회 전반의 다문화 수용성을 증진하는 기능을 종합적으로 수행하는 다문화사회센터로 통합하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

사. 모든 이주민의 인권과 자녀의 교육권 보장을 위한 조치 강화

기존의 정책에서 가장 취약한 부분 중 하나는 이주민 일반의 차별 방지 및 구제, 인권 사각지대에 놓일 가능성이 높은 미등록체류자, 난민 등의 인권 보호에 관한 것으로 <세부과제1>의 전문가 델파이 조사결과에서도 향후 정책에서는 이 부분에 우선적으로 중점을 두어야 하는 것으로 나타난 바 있다.



자료: 세부과제 1.

[그림 Ⅷ-3] 다문화사회 정책 의제별 상대적 중요도

특히, 국민과 외국인, 외국인 내에서도 합법 체류자와 미등록 체류자를 명백히 구분하여 미등록 체류자는 사회에 존재하지 않는 대상으로 취급하는 경향 하에서 미등록 체류자가 기본적 인권 확보에 어려움을 겪을 가능성이 높은 집단임에도 불구하고 이에 관한 조치는 지극히 소극적 차원에서 이루어질 뿐이다. 그 근본적 요인은 체류자격 등 국가 제도와의 모순 때문으로 폭력 등 심각한 인권 피해 관련 사항에서는 체류자격과 무관하게 사안에 대처할 수 있도록 하는 출입국관리 가이드라인을 확립할 필요가 있다.

또한 미등록 체류자의 인권 보호는 국가 정책만으로 대응하는 데에는 한계가 있고 민간단체의 역할이 그 어떤 부분보다 중요한 만큼 민간 차원에서 이들을 위한 임시 거주나 긴급 의료 체계 등이 작동할 수 있도록 지원하는 방안을 모색해야 할 것이다. 인권 보호와 차별 방지에 있어 무엇보다 중요한 것은 시설 등 물리적 인프라 이외에 담당자들의 인권의식 수준으로 출입국관리사무소 담당자, 경찰, 법원 담당자 등의 인권의식을 고취하기 위한 조치도 함께 이루어져야 할 것이다.

이밖에 미등록 체류상태에 있는 이주민 자녀의 교육권에 대해서도 전향적 접근이 필요하다. 한국 정부는 이미 1991년에 아동 자신이나 부모의 신분과 관계없이 거주 국가에서 어떠한 차별도 받지 않고 교육받을 수 있는 권리를 명시하고 있는 유엔아동권리협약에 가입했다. 이러한 협약 내용을

준수하기 위해 2000년대 초부터 관련 법을 개정해오기는 했으나 중도입국 청소년의 교육 관련 실태에서도 살펴본 바와 같이 외국국적의 아동·청소년, 특히 미등록 체류상태에 있는 이주민 자녀의 교육권은 보장받기 어려운 실정으로 초중등교육법시행령과 다문화가족지원법, 재한외국인처우기본법 등 이주민 자녀 지원에 관한 법률에 체류자격 없는 자녀의 교육권 보장을 위한 특례조항을 포함하고 교육행정상 외국인등록번호를 대체할 만한 대안을 마련하는 등 전향적 조치가 검토되어야 할 것이다.

아. 거버넌스 발전을 통한 지역 정책 활성화

이주민의 증가와 함께 다문화사회가 급속하게 진전되고 있는 가운데에서도 다문화화의 구체적 양상은 지역의 세부적 환경에 따라 매우 상이하게 전개되고 있다. 그런 만큼, 정책적 대응이 필요한 문제 역시 빠르게 변화할 뿐 아니라 지역별로 매우 다양할 수 있다. 지역적 다양성이나 지역 차원의 특수한 의제는 중앙 부처 중심의 정책으로는 대응에 한계가 있으며 이러한 문제를 다루어갈 수 있는 지역 차원의 역량이 무엇보다 중요하다. 이러한 점에서 정책 결정과 집행의 전 과정을 아울러 지자체 뿐 아니라 지역의 다양한 부문 간 협력과 이를 통한 각 부문의 역량 강화를 지향하는 거버넌스 접근은 주목할 만하다.

지역 차원의 거버넌스가 활성화되기 위해서는 중앙 정부의 일반적 정책으로는 대응하지 못하는 영역을 중심으로 자원을 개발하고 지역의 역량을 모으기 위한 지자체의 적극적인 리더십이 무엇보다 중요하다. 중앙 차원에서는 지자체의 이러한 역할이 활성화되도록 국비지원사업 중 일정 비중을 지자체 특화 사업에 투여할 수 있도록 하고 우수 사업에 대한 인센티브를 도입하는 등 정책추진체계의 유연성을 보완할 필요가 있다.

이와 함께 거버넌스의 또 다른 축인 시민사회 영역이 서비스 공급 파트너 역할에 매몰되지 않고 정책의제의 옹호, 감시, 대중교육 등 다양한 차원에서 전문성을 증진하고 역량을 발휘하는 것 역시 매우 중요한 과제이다. 특히, 미등록체류자 인권 침해 문제에 대한 대처 등 국가 제도와의 모순 가능성으로 인해 사각지대에 놓이게 되는 문제에 대해서는 지역 차원의 대응,

그 가운데에서도 특히 민간 부문의 역할이 중요하다. 민간 부문의 역량 강화와 활동 활성화를 위해서는 다문화사회 전개 과정에서 중요하게 제기되는 문제임에도 불구하고 정부나 지자체로서는 여러 여건상 단기간 내에 제도적 차원의 대응이 어려운 과제, 지역적으로 특수한 과제를 중심으로 시민단체가 그 활동을 전개할 수 있도록 지원 프로그램을 마련해야 할 것이다. 이와 함께 다문화가족지원센터 운영 등 국고 보조 사업 시행과 관련해 지역 차원의 민-관 협의체의 역할을 명시하고 국고 보조 사업과 지자체 사업에 대한 민간 차원의 모니터링과 환류체계를 마련하도록 하는 것 역시 민간 부문 활성화를 위한 대안이 될 수 있다.

기존의 다문화사회 정책 거버넌스에서 흔히 간과되는 부분은 정책의 핵심 이해당사자인 이주민 참여 문제이다. 현재 일부 지자체에서는 '서울타운미팅'과 같이 이미 사회적 자본을 갖추고 있는 일부 계층의 이주민을 겨냥한 참여 기제가 시도되고 있으며 앞서 살펴본 A시 사례처럼 외국인 정책 관련 위원회를 구성하면서 이주민을 위원으로 위촉하는 사례도 발견되고 있다. 그러나 이러한 시도 역시 현재로서는 지극히 형식적인 차원으로 실질적인 참여 효과를 거두기 어려울 뿐 아니라 한국사회 이주민 대다수와는 전혀 관계가 없다는 점에서 결정적 한계를 지니고 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 우선적으로 결혼이민자를 포함한 정주자의 정책 참여를 다문화사회 정책의 주요 목표로 설정하고 이를 실현하기 위한 기제를 강화해야 할 것이다. 또한 이주민의 정책 참여가 지극히 형식적 차원에 머물러 있는 기존 사례의 한계를 극복하기 위한 하나의 방안으로 부처나 지자체가 이주민 대표를 위촉하는 방식 보다는 이주민 공동체에서 자격 요건에 적합한 위원을 선정하는 방식도 중장기적 차원에서는 고려해볼 만하다. 이외에 외국인노동자가 집중적으로 거주하는 지역을 중심으로 지역 차원의 관련 정책, 사업에 대해서는 이들이 직접 의견을 제시할 수 있는 기제를 마련하는 등 전향적 접근을 모색할 필요가 있다.

자. 일반 시민의 다문화사회 정책 참여 기제 마련

다문화사회 정책 논의에서 큰 문제제기 없이 받아들여지는 전제 중의 하

나가 바로 다문화사회 정책의 주요 대상을 이주민과 동일시하는 것이다. 이러한 점은 두 가지에 기인하는 것으로 보이는데 첫째는 기존의 정책이 주로 다문화가족이나 외국인 정책의 틀에서 접근되었기 때문일 것이고, 둘째는 예산 분석 결과에서도 드러난 바와 같이 광범위한 정책 분야 가운데에서도 정책 자원이 유독 이주민을 대상으로 한 지원 서비스의 전달, 즉 사업의 집행 차원에 집중되어 있기 때문일 것이다. 반면, 다문화사회 정책이 일반 시민들에게 있어 지니는 관계성은 간과되고 있으며 거버넌스에 있어서도 일반 시민(내국인 주민)의 위치는 완전히 사장되어 있다. 이러한 경향은 다문화사회 정책의 궁극적 목표인 다양한 배경을 지닌 사회 구성원들의 공존과 사회통합 차원에서 결코 바람직하지 않다. 일반 시민(내국인 주민)이 다문화사회 정책의 결정이나 집행과 아무 관련이 없는 듯이 다루어진다면 정책의 전반적인 순응효과도 감소될 수 있으며 사회적 파급효과도 기대하기 어렵다. A시의 사례에서도 일부 드러난 것처럼 이주민을 대상으로 한 서비스 전달을 목적으로 하는 수탁형 단체들의 급격한 증가는 다문화사회의 문제를 더 이상 '우리들'의 문제가 아닌 '저들'의 문제인 것으로 여기게 만들고 사회 구성원들에게 어떠한 정책적 논의에도 참여할 동인을 제공하지 못하는 결과를 낳을 우려가 크다.

이러한 한계를 극복하기 위해 정책 거버넌스 차원에서 다문화사회의 문제를 단지 이주민만의 문제로 귀착시키는 관점을 지양하고 지역사회가 함께 풀어가야 할 문제로 인식될 수 있도록 하는 계기를 마련하는 것이 중요하다. 이러한 점에서 일본의 다문화 공생 프로젝트에서 이주민만의 단체를 구성하는 것이 아닌 이주민을 기존의 시민단체 구성원으로 포함하여 공동의 목표를 이해하는 가운데 활동함으로써 문제를 해결하는 방식을 취한 점은 유용한 단초를 제공한다. 다양한 배경의 사회 구성원들이 공동의 목표를 향해 활동하는 것은 참여자 자신에게 사회적 역량을 강화하는 효과를 줄 수 있을 뿐 아니라 사회적 차원에서 다문화사회의 미래를 가시화하는 데에도 긍정적 계기로 작용할 수 있을 것이다. 그런 만큼, 정부에서는 다양한 배경의 사회 구성원이 함께 하는 시민단체를 활성화하기 위한 조치를 강구할 필요가 있다.

참고문헌[41]

감사원. 2011. 4. 감사결과 처분요구서 - 다문화가족지원사업 추진실태. 감사원.

국회 예산정책처. 2010.『다문화가족지원사업 문제점과 개선과제』.

국회 입법조사처. 2009.『다문화정책의 추진실태와 개선방안』.

김선미. 2009. “이주・다문화 실태와 지원사업 분석: 정부주도와 시민사회주도.” 『시민사회와 NGO』7(2): 189-228.

김선미. 2011. “다문화 가족정책과 지역 거버넌스: 분석과 과제.” 한국다문화학회 2011 정기학술대회 발표논문집. (사)한국다문화학회

김수재. 2008. “외국인노동자의 문화적 갈등과 대응: 인도네시아 노동자를 중심으로.” 민족문화논집 38. 153-184.

김영란. 2008. “한국사회에서 이주노동자의 사회문화적 적응에 관한 연구.”『담론』11(2). 103-138.

김영주. 2010. “결혼이주여성의 자녀 출산・양육 정책에 대한 비판적 고찰: 젠더 관점과 다문화관점을 중심으로.”『한국인구학』33(1): 51-73

김용민. 2007. “지역사회의 복지거버넌스 구축전략에 관한 연구: 사회자본 형성을 중심으로.” 일반논문『한국거버넌스학회보』14(3): 249-284.

김원(2011). “한국 이주민 지원 단체는 ‘다문화주의적’인가: 담론과 실천을 중심으로”.『社會科學硏究』. 35(1)

김이선・김민정・한건수. 2006.『여성 결혼이민자의 문화적 갈등 경험과 소통 증진을 위한 정책과제』. 한국여성정책연구원.

김이선・황정미・이진영. 2007.『다민족・다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅰ): 한국사회의 수용 현실과 정책과제』. 한국여성정책연구원.

김이선・김인순・박준규・이창호. 2008.『다문화사회로의 이행을 위한 문화정책 현황과 발전방향』. 한국여성정책연구원.

김이선・민무숙・최은희. 2010a.『다문화가족 지원사업 추진체계 개선방안 연구』. 여성가족부.

김이선・정해숙・이정덕. 2010b.『다민족・다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅳ): 생산적 다문화사회 구현을 위한 정책의 질적 도약 기반

41) 총괄과제에서 직접 참고한 문헌 뿐 아니라 해당 세부과제에서 인용한 참고문헌도 일부 포함하였다.

구축』. 한국여성정책연구원.

김이선 · 마경희 · 선보영 · 이소영. 2010c.『다문화가족의 해체문제와 정책과제』. 여성가족부.

김종일 외. 1995. “국제노동력 이동과 외국인의 국내 취업”『경제와 사회』통권 제26호: 172-207.

김현미. 2008. “결혼이주여성의 사회통합: 가부장제와 다문화주의 사이에서.” 2008 추계 이민학회 발표문. pp.31-45.

김혜순. 2008. “결혼이주여성과 한국의 다문화사회 실험: 최근 다문화 담론의 사회학.”『한국사회학』42(2): 36-71.

_____. 2010. “이민자 사회통합정책 기초연구: 결혼이민자와 다문화가족을 중심으로.” IOM 이민정책연구원 Working Paper No. 2010-05.

라미경. 2006. “거버넌스, NGO, 그리고 지역사회: 청주지역 NGO를 중심으로.” 일반논문『한국거버넌스학회보』13(3): 227-254.

마르코 마르티니엘로 (윤진 옮김). 2002.『현대사회와 다문화주의』. 한울.

민무숙 외. 2010.『한국형 다문화수용성 진단도구 개발 연구』. 사회통합위원회.

박미정 · 엄명용. 2009. “여성결혼이민자의 사회적 관계가 생활만족에 미치는 영향에 관한 연구”. 한국가족관계학회지 14(2): 1-26.

박세훈 · 이영아 · 김은란 · 정소양. 2009.「다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(Ⅰ): 외국인 밀집지역의 현황과 정책과제」. 국토연구원

박세훈 · 김은란 · 정윤희 · 정소양. 2010.「다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(Ⅱ): 지역중심형 외국인 정책 추진방안」. 국토연구원

박안서. 2010. “다문화장병 입영에 따른 병영환경 조성방안”.『국방정책연구』통권 90호: 177-207.

소라미. 2010. “젠더와 인권의 관점에서 바라본 다문화가족지원법제 검토”.『젠더법학』3: 43-79

설동훈 · 서문희 · 이삼식 · 김명아. 2009.『다문화가족의 중장기 전망 및 대책 연구: 다문화가족의 장래인구추계 및 사회 · 경제적 효과 분석을 중심으로』. 보건복지가족부.

오경석 · 정건화. 2006. “안산시 원곡동 ‘국경없는 마을’ 프로젝트: 몇 가지 쟁점들.”『한국지역지리학회지』12(1): 72-93.

윤광재. 2008. “정부와 NGO간의 관계에 대한 연구: 공무원의 인식도를 중심으로.”『한국행정논집』20(2): 575-599.

윤선오・박명호・권장수. 2005. “이주노동자 현황 및 개선방안.”『한국행정논집』 15(2): 221-258.

윤인진. 2007. “국가주도 다문화주의와 시민주도 다문화주의.”『한국적 다문화주의의 이론화』. 동북아재단.

안영진・최병두. 2008. ‘우리나라 외국인 유학생의 이주 현황과 특성: 이론적 논의와 실태분석.’『한국경제지리학회지』 11(3): 476-491.

이민아. 2010. “이민 전・후의 연결망이 결혼이민자 여성의 심리적 안녕감에 미치는 영향”. 보건과 사회과학 27: 31-60.

이성로. 2009. “로컬거버넌스로서의 사회복지협의체: 경북북부지역 사례.”『한국공공관리학보』 23(4): 281-307.

이용균. 2007. “여성결혼이민자의 사회문화 네트워크의 특성: 보은과 양평을 사례로”. 한국도시지리학회지 10(2): 35-51.

이용재. 2010. “다문화정책에서의 새로운 배제: 제3세계 남성과 결혼한 한국여성에 대한 배제의 모습을 중심으로”.『젠더와 문화』 3(1): 131-173

이정환. 2005. “외국인노동자의 모국인 및 한국인과의 사회적 관계: 친구관계를 중심으로 실증연구.”『한국사회과학연구』 27(3): 75-90.

이진영. 2010. “한국의 재외동포정책.” IOM 이민정책연구원 Working Paper. No. 2010-11.

이혜경・설동훈・전주상. 2009.『이민자 통합기금 설치 및 운영효율화 방안』. 법무부.

이혜경. 2010. “한국 이민정책사”. IOM 이민정책연구원 Working Paper No. 2010-7.

정선애. 2007. “외국인정책을 통해서 본 국가의 포섭과 배제: 한국에서 여성결혼이주에 대한 법과 제도를 중심으로.” [한국사회학대회 2007] 논문집. pp. 167-183.

조혜영. 2011. “중도입국청소년 지원을 위한 정책과제”. 한국청소년정책연구원・한국여성정책연구원. 중도입국청소년 지원정책 개발을 위한 전문가토론회 자료집 (2011. 9.29). pp.29-44.

최진학・김성현・홍준현. 2006. “로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인: 군포시 사례를 중심으로.”『한국공공관리학보』 20(1): 1-29.

최유성 외(2006).「변화시대의 국정관리시스템 연구(Ⅱ)」. 서울: 한국행정연구원.

최 홍. 2011. “기로에 선 중국동포정책의 현안과 해법.”『SERI 경제포커스』 제348호.

양계민 · 조혜영. 2011.『중도입국청소년 실태조사연구』. 한국청소년정책연구원.

한국교육개발원. 2011.『2010년 교육통계분석자료집』. 한국교육개발원.

황인자 · 김영미. 2008. “호주제 폐지를 둘러싼 젠더 거버넌스.” 2008 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.

황정미 · 김이선 · 이명진 · 최현 · 이동주. 2007.『한국사회의 다민족 · 다문화 지향성에 대한 조사연구』. 한국여성정책연구원.

황정미 외. 2009.『이주민의 사회통합을 위한 지역사회 참여현황과 증진방안』. 한국여성정책연구원 · 고려대학교 아세아문제연구소.

황정미. 2010. “결혼이주 여성의 사회연결망과 행위전략의 다양성: 연결망의 유형화와 질적 분석을 중심으로”. 한국여성학 26(4): 1-38.

Australian Education International. 2010. "International Student Data for 2010," http://www.aei.gov.au/AEI/Statistics/StudentEnrolment AndVisa Statistics/ 2010/ Default.htm#1994(검색일: 2011/6/10).

Berry, John W. 1997. "Immigration, Acculturation, and Adaptation". *Applied Psychology: An International Review* 46(1): 5-68.

Berry, J. W., and Kim, U. 1988. "Acculturation and mental health". in P. R. Dasen, J. W. Berry, and N. Sartorius. eds. *Health and cross-cultural psychology: Toward applications.* Newbury Park, CA: Sage. pp. 207-236.

Berry, J. W., and Sam, D. L. 1997. "Acculturation and adaptation". In J. W. Berry, M. S. Segall, & C. Kagitcibasi eds. Handbook of Cross-cultural psychology: Vol. 3, *Social behavior and applications*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon. pp. 291-326.

Castles, Stephen and Davidson, Alastair. 2000. *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. N.Y.: Routledge.

Castles, Steven and Miller, Mark J.. 1998(2nd ed.). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press.

Gordenker, Leon and Thomas G. Weiss. 1996. "Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions." in Leon Gordenker and Thomas G. Weiss(eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.

Graycar, Adam. 2010. ‘Racism and the Tertiary Students Experience in Australia', Occasional Paper 5/2010, The Academy of Social Sciences in Australia, Canberra.

Jakubowicz, Andrew and David Monani. 2010. "International Student Futures in Australia: A Human Rights Perspective on Moving Forward to Real Action," Occasional Paper 6/2010. The Academy of the Social Sciences in Australia, Canberra.

Jessop, B. 2000. "Governance Failure." in G. Stoker(ed.), *The Politics of British Local Governance*, 11-3. St.Martin Press.

Kooiman. J and Van M. Vliet. 1983. "Governance and Public Management." in K. A. Eliassen and J. Kooiman(eds.), *Managing Public Organization.* London: Sage Publisher.

Lasker, R.D., Weiss, E.S., and Miller, R.. 2001. Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. The Millbank Quarterly. Vol. 79(2).

OECD. 2010. *International Migration Outlook 2010.*

Yeoh, Brenda S.A. and Lam, Theodora. 2007. "The Costs of (Im)Moblilty: Children Left Behind and Children Who Migrate with a Parent'. in UN ESCAP. ed. *Perspectives on Gender and Migration*. UN ESCAP.

UNESCO Institute for Statistics. 2009. Global Education Digest 2009: Comparing Education Statistics Across the World.

杉村美紀. 2008. “アジアにおける留學生政策と留學生移動.” アジア政經學會(JAAS).『アジア研究』, 第54卷 第5号.

杉本 雅視.「千葉縣内の大學における學部私費留學生を中心とした外國人留學生の生活と就職 (<特集>千葉縣における多文化共生の取り組み: 教育支援を中心に)」, 國際社會研究: 神田外語大學國際社會研究所紀要 1, 273-293, 2010-10.

부 록

〈별첨 1〉 외국인 체류자 유형 분류 기준

	분류기준
유학생	2001년～2003년: D2(유학), D4(일반연수) 2004년～2009년: D2, D44(한국어연수) 2010년: D2, D41(한국어연수)
전문인력	2001년～2003년: E1(교수), E2(회화지도), E3(연구), E4(기술지도), E5(전문직업), E6(예술흥행), E7(특정직업) 2004년: E1, E2, E3, E4, E5, E6, E61(예술연예), E62(호텔유흥), E63(운동), E7 2005년～2009년: E1, E2, E3, E4, E5, E6, E61, E62, E63, E64, E7, E7A(자특활동) 2010년: C4(단기취업), E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7
단순인력	2001년～2002년: D3(산업연수), E8(연수취업) 2003년: D3, E8, E9(비전문취업) 2004년: D3, E8, E9, E92(제조업), E93(건설업), E94(농축산업), E95(연근어업), E9A(음식업), E9B(청소업), E9C(간병가사), E9D(건설업), E10(내항선원) 2005년: E8, E9, E92, E93, E94, E95(어업), E96(냉장냉동), E9A, E9B, E9C, E9D, E9E(자차수리), E10 2006년: E8, E9, E92, E93, E94, E96, E9A, E9B, E9C, E9D, E9E, E9F(제조업), E9G(농축산업), E9H(연근해업), E9I(육탕업), E9J(재료수집), E9K(냉장냉동), E10 2007년: E0A(내항선원), E0B(어선원), E8, E9, E92, E93, E94, E95, E96, E97, E9A, E9B, E9C, E9D, E9E, E9F, E9G, E9I, E9J, H2A(방취변경), H2B(연고방취), H2C(유학방취), H2D(자진방취), H2E(연수방취), H2F(추첨방취) 2008년: E0A(내항선원), E0B(어선원), E8, E9, E92, E93, E94, E95, E96, E97, E9A, E9B, E9C, E9D, E9F, E9G, E9I, H2A(방취변경), H2B(연고방취), H2C(유학방취), H2D(자진방취), H2E(연수방취), H2F(추첨방취) 2009년: E0A, E0B, E0C(순항선원), E8, E9, E92, E93, E94, E95, E96, E97, E9A, E9B, E9C, E9D, E9F, E9G, E9I, H2A, H2B, H2C, H2D, H2E, H2F 2010년: E9, E10(선원취업), H2(방문취업)
결혼이민자	2001년: F13(배우자) 2002년～2009년: F13, F21 2010년: F21, F52

〈별첨 2〉 대상별 다문화사회 정책 세부사업 현황

제1차 외국인정책기본계획(2008-2012) 2011년도 중앙부처 시행계획

대상 집단			세부사업
외국인/이주민	외국인 일반(+++정주형 이주민)		○ 다문화 사회의 한국어교육 진흥 ○ 표준화된 사회통합프로그램 실시 +++ ○ 사회취약계층 대상 문화예술교육 활성화 지원사업 ○ 해외 한국소개 홍보자료, 문화가이드북 제작 ○ 다문화 지식정보 포털 구축 ○ 「외국인종합안내센터」 3자 통역서비스 확대 ○ 지자체 홈페이지 다국어지원 ○ 외국인에 대한 사회보장수급권 확대(기초생활보장 및 긴급지원) ○ 외국인 장애인 복지서비스 ○ 차별시정 모니터링 시스템 구축 ○ 외국인종합안내센터를 통한 인권침해 신고 접수 ○ 인권침해사례에 대한 실태조사 및 제도개선 ○ 외국인인권보호 및 권익증진협의회 운영 ○ 외국인보호 담당공무원에 대한 인권교육 강화 ○ 인권담당관제 활성화 ○ 보호외국인 고충처리 지속 추진 ○ 보호외국인 동감 프로그램 활성화 ○ 보호외국인 여가활동 및 운동시설 설치 ○ 의료서비스 제공 강화(의료 전문인력 보강)
	외국인 유형별	외국인 근로자	○ 외국인근로자 안전보건교육 활성화 ○ 외국인근로자 건강보호 강화 ○ 유해공정 작업환경 개선 ○ 고충상담 및 법률지원 서비스 강화 ○ 성폭력 피해 여성근로자 사업장 변경 허용 ○ 문화행사 지원
		전문인력, 유학생	○ 외국인 공직채용 확대 ○ 외국인 특성에 맞는 주택 공급
		동포	○ 입국전 취업정보 제공 ○ 체계적인 법률지원 사업 추진 ○ 동포체류지원센터 지정·운영 ○ 동포의 지역사회 정착지원 강화(국내거주 동포 정착지원체계 마련) ○ 방문취업 동포에 대한 취업 지원
		난민	○ 난민지원시설 설립 추진 ○ 난민신청자의 선별적 취업 허용

대상 집단			세부사업
		결혼 이민자	○ 다문화가족지원센터 운영지원, 방문교육서비스 ○ 주민자치센터를 이용한 한국어교육 운영 강화 ○ 다문화가족 생활정보 제공 ○ 결혼이민자 통·번역 서비스 ○ 결혼이민자 네트워크 지원 ○ 자조모임 지원 및 정책모니터단 운영 ○ 결혼여성이민자 지도자양성 교육 ○ 이민여성농업인 1:1 맞춤형 영농교육 ○ 여성결혼이민자 농업기술교육 ○ 결혼이민자의 자립모델 개발·보급/결혼이민자 취업 지원 ○ 결혼이민자 취업지원 ○ 이주여성긴급지원센터 1577-1366 서비스 확대) ○ 이주여성 보호시설 확대 및 기능 강화 ○ 가정폭력 등 이주여성 전국지원시스템 구축(전담 검사 및 수사관에 대한 전문성 강화 교육 실시) ○ 범죄피해 이주여성 지원 체제 구축 ○ 결혼여성이민자 친정부모 초청 사업
국민 중 특정 집단		(결혼) 이민자 자녀	○ 취학전 유아의 기본학습 능력 발달 지원(다문화가족의 언어 및 교육 지원) ○ 취학전 유아의 기본학습능력발달교육 지원(기본학습 및 유치원 생활 적응 지원) ○ 다문화교육 지원체제 강화 ○ 기초학력 미달 학생에 대한 맞춤형 지도(다문화가정 학생 맞춤형 지도) ○ 학교단위 다문화가정 학부모 '자녀행복교실' 운영 ○ 다-문화가정 학부모 상담주간 운영 ○ 학교부적응 학생에게 교육기회 확대 ○ 외국에서 출생 또는 성장한 다문화 아동·청소년 초기적응 프로그램 운영 ○ 이중언어 교육환경 조성 ○ 이중언어 교육환경 조성(아동복지교사 운영지원) ○ 이중언어 교육환경 조성(언어별 교육강사 양성 및 파견) ○ 다문화 청소년 종합정보 제공 강화(종합정보서비스 사업) ○ 다문화청소년 종합지원모델 개발·확산(지역사회 다문화아동·청소년 종합지원사업) ○ 취약계층 외국인의 여가환경 개선(다문화가정 자녀 어울림 생활체육 활성화 지원)
		다문화 가족	○ 찾아가는 생애주기별 지원/아동양육지원서비스 확대 ○ 다문화아동 보육료 지원 확대(다문화가정 보육료 지원) ○ 다문화가족을 위한 공연 ○ 취약계층 외국인의 여가환경 개선(취약계층 복지관광) ○ 결혼이민자와 가족에 대한 상담 활성화(다문화가족지원센터 운영 지원) ○ 결혼이민자와 가족에 대한 상담 활성화(정신보건센터 운영)

대상 집단	세부사업
사회 전체	○ 교육과정에서 다문화이해 교육 강화 ○ 학교 순회 다문화 이해교육 ○ 다문화 이해 제고를 위한 외국 문화체험 전시회 ○ 다문화교육, 다문화전시 ○ 개정 유치원교육과정에서 다문화이해 교육 강화(유치원 다문화교육 실시) ○ 다문화 관련 포럼·세미나 등 개최(다문화가족지원 네트워크 대회) ○ 내국인 다문화 인식 개선 사업 ○ 다문화포용 분위기 확산을 위한 행사 ○ 공익광고·다문화 인식제고 행사 추진 ○ 세계인의 날 기념행사 개최 ○ 다문화행사 등의 세계인주간 실시 ○ 지역별 다문화 프로그램 지원(상호 이해증진을 위한 소통의 장 활성화) ○ 다문화 관련 포럼·세미나 등 개최 ○ 다문화정착 우수사례 확산(다문화생활체험 수기 공모 및 수기집 발간)
정책 인프라 (추진체계·컨텐츠·인력)	○ 지자체를 중심으로 지역자원의 적극적 활용/지역중심의 서비스 전달체계 구축 ○ 지역중심의 서비스 전달체계 구축(서비스전달기관의 지자체 이양) ○ 다문화이해 프로그램 개발 ○ 다문화 이해 관련 교재, 자료 개발 ○ 문화 관련 정보 취득 어려움 해소(다문화가정을 위한 독서진흥 콘텐츠 개발) ○ 문화 관련 정보 취득 어려움 해소(외국도서 구입사업) ○ 문화시설의 다양성 부족 등 완화(다문화 가정 밀집지역 다문화자료실 조성) ○ 문화 관련 정보 취득 어려움 해소(다문화가정 등을 위한 도서관서비스 개선 및 확대) ○ 다문화 청소년 전문가 양성 ○ 다문화교육 강사 확충 ○ 유·초·중등 교사의 다문화교육 역량 강화 ○ 다문화 교육인력 양성 ○ 다문화 관련 포럼·세미나 등 개최(지자체 담당공무원 연찬회 개최) ○ 지자체 주민과 공무원 대상 다문화이해 교육(지자체 담당공무원 전문성 함양교육)

〈별첨 3〉 이주민 구성에 따른 시군구 현황

외국인근로자 60%이상 (61개지역)	**서울)** 구로구, 금천구, 영등포구 **부산)** 강서구, 기장군 **대구)** 달성군 **인천)** 남동구, 서구, 광산구 **울산)** 북구, 울주군, **경기)** 부천시, 안산시, 평택시, 시흥시, 군포시, 화성시, 파주시, 이천시, 김포시, 포천시, 광주시, 안성시, 의왕시, 양주시, 오산시, 여주군, 동두천시, 연천군 **충북)** 청원군, 진천군, 괴산군, 음성군 **충남)** 천안시, 보령시, 아산시, 연기군, 서천군, 예산군, 당진군 **전남)** 영암군, 장성군 **경북)** 경주시, 구미시, 영천시, 군위군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 울진군, 울릉군 **경남)** 창원시, 통영시, 사천시, 김해시, 양산시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군
결혼이민자 30%이상+ 외국인근로자 30%이상 (48개지역)	**부산)** 동래구 **광주)** 서구 **울산)** 중구 **경기)** 가평군 **강원)** 태백시, 삼척시, 영월군, 평창군, 정선군 **충북)** 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 단양군 **충남)** 금산군, 부여군, 청양군, 함평군 **전북)** 남원시, 장수군, 임실군, 고창군, 부안군 **전남)** 목포시, 순천시, 광양시, 담양군, 곡성군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군 **경북)** 상주시, 문경시, 의성군, 청도군, 봉화군, 영덕군 **경남)** 밀양시, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군
결혼이민자 30%이상 (13개지역)	**부산)** 북구, 연제구 **대구)** 동구 **광주)** 남구 **대전)** 중구 **전북)** 진안군, 무주군, 순창군 **전남)** 구례군, 고흥군 **경북)** 영주시, 청송군, 영양군, 예천군 **경남)** 거창군
유학생 30%이상 (23개지역)	**서울)** 동대문구, 성북구 **부산)** 남구, 금정구, 사상구 **광주)** 동구, 북구 **대구)** 북구 **대전)** 동구, 서구, 유성구 **강원)** 춘천시, 강릉시, 고성군 **충북)** 청주시, 제천시

	충남) 공주시, 논산시 **전북)** 전주시, 완주군 **전남)** 무안군 **경북)** 영주시, 경산시
재외동포+기타 30%이상 **(30개지역)**	**서울)** 서초구, 강남구, 용산구, 서대문구, 마포구, 송파구, 중구, 종로구, 양천구, 은평구, 강동구 **부산)** 해운대구, 동구, 수영구, 중구 **대구)** 중구, 남구, 수성구 **울산)** 동구 **인천)** 중구, 연수구 **경기)** 과천시, 성남시 **강원)** 양구군, 홍천군, 화천군, 철원군 **충남)** 계룡시 **전남)** 완도군 **경남)** 거제시
복합 **(57개)**	**서울)** 성동구, 광진구, 중랑구, 강북구, 도봉구, 노원구, 강서구, 동작구, 관악구 **부산)** 진구, 서구, 영도구, 사하구, 사상구 **대구)** 서구, 달서구 **인천)** 동구, 남구, 부평구, 계양구, 강화군, 옹진군 **대전)** 대덕구 **울산)** 남구 **경기)** 수원시, 고양시, 안양시, 용인시, 의정부시, 남양주시, 광명시, 구리시, 하남시, 양평군 **강원)** 원주시, 동해시, 속초시, 횡성군, 인제군, 양양군 **충북)** 충주시 **충남)** 서산시, 홍성군, 태안군 **전북)** 군산시, 익산시, 정읍시, 김제시 **전남)** 여수시, 나주시 **경북)** 안동시*, 포항시, 김천시 **경남)** 진주시, 남해군 **제주)** 제주시, 서귀포시

* 경북 안동시의 경우 결혼이민자와 유학생 각각 30% 이상으로 원래의 분류틀에 따르면 결혼이민자30%이상, 유학생30%이상 모두에 포함되나 복합으로 분류함.

Abstract

Policy Paradigm for Transition to Multiethnic & Multicultural Society in Korea(V): Achievements and Future Challenges of a Multicultural Policy

Yi-Seon Kim
Moo-Suk Min
Ki-Won Hong
Yoo-Sun Chu

As transnational migration increased and migration for permanent residence sharply rose in the late 20th century, Korean society began to take interest in a multicultural society at the national level. Nations have different policies on transnational migration, including immigration policy centering on control at the borders, foreign workforce policy with a strong character of demographic and labor policy, and social integration policy with a goal to accept migrants of diverse ethnic backgrounds and coexist with them. This study focuses on policy on multicultural society at the social cohesion level.

In the late 1980s, civic groups had more interest in human rights issues

of foreign workers coming to Korea, but almost no measures were taken at the governmental level. From the perspective of policy on women, issues were raised over the acquisition of Korean nationality of foreign men married to Korean women and their children and the human rights of foreign women engaged in entertainment business with art and entertainment visas, but these issues were not adopted as major policy agenda. In the mid-2000s, the government carried out projects centering on marriage immigrant women but its policy lacked a clear direction and systematic character. In 2006, however, the government began to proclaim a multicultural society at the public policy level, beginning with a department-wide master plan named "Support Plan for Social Cohesion of Marriage Immigrant Women & Families, Multiracial and Migrant Residents." In the late 2000s, multicultural policy began to make a remarkable progress with the establishment of a department dedicated to multicultural families (Mar. 2008), enactment of the Multicultural Family Support Act (Mar. 2008) and its enforcement (Sep. 2008).

The current policy on multicultural society has a clear tendency of specifying policy tasks into particular groups for implementation. Also, the government includes only marriage immigrants and their children, that is, just part of multicultural family members, in targets for social integration, and determines the targets of positive social cohesion on the premise of family relations with Koreans. In this regard, it seems the multicultural society policy at the social integration level is not much different from the multicultural family support policy. This study is the last-year assignment of the collaborative research which has been conducted since 2007. The purpose of the study is to examine the directions of already-implemented policies on multicultural society and to develop future policy tasks. Through this, the study aims to raise the

qualitative level of the policy, facilitate smooth transition of Korea to a multicultural society, and ultimately contribute to realizing a vibrant and integrated multicultural society.

In Korean society which has maintained the myth of ethnically homogeneous nation, the "formation" itself of a policy related to multicultural society is very significant. However, the policy is found to have many problems: First, while focusing on "multicultural families" on the premise of family relations with Koreans, it excluded the other diverse migrant groups from policy targets. Second, it paid very limited attention to social integration of migrant workers, who comprise the largest portion of migrant groups, and failed to address the issue as a policy task. Third, it excluded a recently increasing group of foreign students from targets of social integration. Although issues emerged over discrimination and human rights violation of students from abroad as a minority group, no tangible policy was formulated to address the issues. Fourth, support-centered policy restricted opportunities of marriage immigrants to confirm their potential to exhibit their abilities as members of Korean society and contribute to its social development. Fifth, the policy is criticized in that it identified the second-generation immigrants as a group lacking in the ability of linguistic development or setting them as a separate group of receiving extra benefits. Also, measures need to be taken to ensure the rights to learn not only for their children who grew in Korea but also for children with foreign nationalities from couples of international marriage or naturalized residents who come to Korea through chain migration. Six, the policy did not go beyond a passive approach, on the whole, to promote Koreans' understanding of multiculture, including changing the system of the mainstream society and raising the awareness and attitude of its members.

This study makes the following suggestions for resolving those issues: First, the policy needs to make a departure from existing policies on foreigners or multicultural family support policy which partially deal with a multicultural society. It then should shift toward a new paradigm of policy on multicultural society which comprehends prevention of problems and management of diversity related to supports for migrant residents and increase in the migrants. Second, it should redefine policy targets by dividing migrants into permanent residents, prospective permanent residents, and non-permanent long-term sojourners based not on their qualifications of sojourn but on their possibile settlement or residence in Korean society. Third, rather than setting only marriage immigrants and their children as targets of social cohesion, the policy should promote social cohesion in a positive manner with a goal to help people of diverse ethnic and cultural backgrounds actively engage themselves as main players in each social sector. Fourth, it should take strengthened measures for social cohesion of the second-generation immigrants, including ensuring their rights to learn. Fifth, it should help create a social environment suited for a multicultural society by establishing laws on prevention of discrimination on the ground of ethnic and cultural differences. Six, it should provide sufficient services, including Korean language training, interpreting and translation, and information on daily life, to guarantee basic human rights of migrants in general and to help them make basic livelihoods as residents of Korean society regardless of their qualifications of sojourn. Seven, it should reinforce measures for human rights of all migrants and their children's rights to learn. Eight, it should vitalize local policies through development of local governance, including participation of migrant residents. Nine, it should prepare a mechanism for the general public to participate in the

multicultural society policy so that ordinary citizens (domestic residents) can participate in the local community.

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-27-01
2011 연구보고서-15

다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(Ⅴ)
: 다문화사회 정책의 성과와 미래 과제

2011년 12월 28일 인쇄
2011년 12월 30일 발행

발행인 : **최 금 숙**
발행처 : **한국여성정책연구원**
서울시 은평구 진흥로 225(불광동 1-363)
전화 / 02-3156-7000(代)
인쇄처 : 도서출판 **한 학 문 화**
전화 / 02-313-7593(代)

ISBN 978-89-8491-452-0 94330 <정가 14,500 원>
978-89-8491-451-3 94330(세트)