

## 다문화가족의 지역사회 적응을 위한 지방자치단체의 역할과 과제

김 형 수\*

### 목 차

I. 서 론	IV. 다문화정책의 문제점 및 지방 자치단체의 정책 방향
II. 다문화정책 목표와 다문화가족 지원정책의 특성	V. 결 론
III. 지방자치단체의 다문화가족 지원정책 현황	

### 〔 논문 요약 〕

이 글은 우리 사회에 확대되고 있는 다문화가족의 지역사회 정착과 사회적 적응을 위한 지방자치단체의 바람직한 역할과 과제를 제시하는 데 목적을 두고 있다. 많은 논란에도 불구하고 다문화 정책이 지향하는 궁극적 목적은 '인간으로서의 동등한 권리를 확보' 한다는 전제조건 아래 전개되어야 한다. 이의 목표 달성을 위해 지방자치단체는 첫째, 중앙 정부 차원에서는 다문화정책을 수립하는 다문화사회와 관련된 객관적인 평가지표를 개발하고 이에 준거하여 지방자치단체는 다문화가족 지원을 위한 정책적 일관성과 구체성을 확보해야 한다. 둘째, 중앙부처의 분산성을 극복하고 지역별로 특성화 된 다문화가족 지원 정책을 수립하기 위해서는 지자체 내에 '사회통합국(과)'의 형태의 전담기구 설치가 요구된다. 셋째, 중앙정부와 지방자치단체간의 연계성의 확보가 필요하다. 특히 민간위탁에 의해 운영되는 특성상 민간위탁의 'Back-in' 현상에 대해 사전적인 대응이 필요하다. 본고의 이러한 논의는 향후 다문화사회로의 이행과정에서 야기되는 이주민들의 사회통합의 문제점들을 최소화 하는데 기여 할 수 있을 것으로 기대된다.

주제어 : 다문화사회, 다문화가족, 다문화정책, 지방자치단체

\* 단국대학교 행정법무대학원 초빙교수

## I. 서론

2000년대 들어 한국 사회를 특징짓는 가장 대표적인 경향은 ‘저출산·고령화 사회’와 ‘다문화 사회’로의 이행에 따른 제반 문제에 관한 논의이다. 출산력 저하와 인구의 노령화 현상은 우리 사회의 압축 성장 과정에 따른 문제점으로 지적되고 있으며, 이의 해결을 위한 다양한 대책이 요구되고 있다. 한 사회의 인구부양정책은 그 성격상 장기적이고 지속성 있는 정책적 배려를 요구한다는 점에서 사회적 부담으로 인식되고 있다. 한편, 고도 산업사회로의 이행에 따른 기피업종의 증가와 관련 업종의 인력난 해소를 위한 외국인노동자의 수용은 불충분 하지만 ‘다문화사회’라는 새로운 양식에 적응을 준비하고 있다. 동시에 산업화에 따른 이촌향도 현상과 농촌지역 청장년층의 성비 불균형<sup>1)</sup> 현상은 국제결혼 이주여성의 증가<sup>2)</sup>로 이어져 다문화 현상을 가속시키고 있다. 국제적인 인구이동은 산업혁명 이후 활성화 된 지구적인 현상으로 한국 사회도 예외적일 수 없음을 확인할 수 있다.<sup>3)</sup>

이러한 인구학적 변화들은 우리 사회 전반에 타문화에 대한 수용성을 확대시킬 것이며, 다양한 하위문화를 형성하여 문화적 다양성이 확대와 함께 가까운 미래에 ‘다문화사회(multi-cultural society)’로의 이행을 촉진시킬 것으로 예상된다. 이미 대도시의 특정 지역에서는 이주노동자들의 주거 밀집 지역이 정착되어 가고 있으며, 농촌지역에서는 국제결혼에 의한 ‘다문화가족’이 증가하고 있는 추세이다. 이주노동자의 증가는 노동시장의 안정성을 확보한다는 점에서 국제결혼을 통한 다문화가정의 형성은 사회성원의 재생산이라는 측면에서 우리 사회에 긍정적 기능을 담당하고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 다문화 사회로의 이행과정에서 파생되는 부정적인 측면의 문제점도 조금씩 노출되고 있다. 대표적으로 외국인 범죄나 다문화 가족의 이혼 증가에 따른 사회문제, 문화적 차이와 의사소통의 미흡으로 인한 공동체 구성원 간의 갈등 및 다문화가족 자녀들의 교육문제, 내국인들의 이주

- 1) 지역별 25~34세 미혼인구 성비(여자 100명당 남자수)는 2005년 기준으로 시지역 153.9명, 읍지역 215.3명, 면지역 269.7명이다. 통계청, 「장래인구추계(2006)」의 내용을 이삼식·박종서·김필숙·김형석, 「국제결혼 이주여성의 결혼·출산행태와 정책방향」(한국보건사회연구원, 2007), p.42.에서 인용한 것을 재인용.
- 2) 2011년 9월 현재 법무부에 등록된 체류외국인 수는 1,418,149명(불법체류자 170,614명 포함)으로 이중 결혼이민자는 143,253명(혼인을 통한 귀화자 57,534명 포함)을 기록하고 있다. 자료는 법무부 출입국·외국인정책본부 “출입국·외국인정책 통계월보(2011년 9월호),” pp.8-25.
- 3) 국제이주기구(IOM)에 따르면 2011년 세계 이민인구는 70억 세계 인구의 약 3%인 2억 1000만 명에 달한다. 우리나라의 경우 국내 체류 중인 외국인 수는 2007년 100만 명 시대를 기록한 이래 2011년 9월 현재 140만 명 정도로 전체 인구의 2.5%를 초과하는 수준이다. 이런 추이를 감안할 때 2050년에는 전체 인구의 9.2%인 450여만 명의 외국인이 국내에 체류하게 될 것으로 전망된다.
- 4) 김형수, “한국 다문화 정책공동체 연계방안에 관한 연구,” 「한국동북아논총」 제11권 제1호(한국동북아학회, 2008), p.128.

민들에 대한 사회적 거리감과 편견 등으로 인한 이주민들의 처우와 인권에 관한 문제, 장기 체류자들의 참정권 여부 및 귀화인들의 실질적 정치 참여를 보장하는 정치적 시민권 논쟁 등을 지적할 수 있다.<sup>5)</sup> 이러한 문제들은 각기 분리되어 작용하는 특정한 현상으로 이해되기 보다는 상호연계성(interdependence)을 고려한 정책적 배려와 대응을 요구하고 있는 문제이다.<sup>6)</sup> 무엇보다도 결혼이주여성들의 안정된 혼인생활의 보장 및 지역사회 적응 문제는 가장 시급히 해결되어야 할 과제로 꼽을 수 있다. 따라서 다문화정책의 본질은 다문화 인구를 구성하고 있는 이주민들과 다문화가족들을 우리 사회에 어떤 방식으로 정착시킬 것이며, 사회·문화적 이질성을 극복하고 공동체 성원으로서의 동질성을 어떻게 확보할 것인가의 문제가 근본적인 과제임을 확인할 수 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 우리 사회에 내재하고 있는 다문화적 요소들을 사회적 자원으로 전환시키는 효과적 관리방안을 찾는 데 그 초점이 있다. 이를 위해 본 연구는 우리 사회에 확대되고 있는 다문화가족의 지역사회 정착과 사회적 적응을 위한 지방자치단체의 바람직한 역할과 과제를 제시하는 것이 그 목적이다. 본고의 이러한 논의는 향후 다문화사회로의 이행과정에서 야기되는 이주민들의 사회통합의 문제점들을 최소화 하는데 기여 할 수 있을 것으로 기대된다.

## Ⅱ. 다문화정책 목표와 다문화가족 지원정책의 특성

### 1. 다문화사회의 정책목표와 정책 이슈

다문화 사회로의 이행을 경험하는 과정에서 논의되는 '다문화주의'는 이념적 스펙트럼의 다양성과 이민국가에서 등장한 정책 아이디어라는 현실적 상황의 차이로 선택적 해석과 적용이 매우 다양하게 나타나고 있다.<sup>7)</sup> 따라서 다문화정책의 문제는 각국의 사회적·문화적 배경 및 정치적 특성을 반영하여 다양하게 전개되고 있으며, 정책문제로 인식하는 시기도 각국의 대내외적 환경에 따라 다르게 나타나고 있다. 이러한 특성을 반영하듯 한국 사회의 다문화 담론 또한 다양한 비판과 함께 다차원적인 대안들이 공존하고

- 5) 이삼식, 「국제결혼 이주여성의 결혼·출산 행태와 정책방향」 (한국보건사회연구원, 2007); 황정미, 「한국사회의 다민족·다문화 지향성에 대한 조사연구」 (한국여성정책연구원, 2007); 변화순 외, 「결혼이민자 여성의 가정폭력 피해현황과 지원체계 개선방안」 (한국여성정책연구원, 2008); 장준오·고성호, 「북한이탈주민 범죄실태 및 대책」 (한국형사정책연구원, 2010); 김형수, "전계 논문," 등 참조
- 6) 김형수, "다문화정책네트워크의 구성전략과 과제, 「동북아연구」 제25권 제2호(조선대학교 동북아연구소, 2010), p.89.
- 7) 박진경, "한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용," 「한국정책학회보」 제19권 3호(한국정책학회, 2010), p.260.

있다. 그러나 우리 사회의 '다문화' 담론 형성에 있어서 사회 인구 구성의 몇 %가 다인종 또는 다문화를 점유했을 때 다문화사회로 규정한다는 학계의 규범적인 틀은 아직 발견되지 않고 있다.<sup>8)</sup> 다만, 정부 차원의 정책적 필요에 의해 법무부는 “언어, 종교, 관습, 가치관, 국적, 인종, 민족 등 다양한 문화적 배경을 지닌 외국인 등이 사회구성원으로 차별 없이 참여하여 이루어지는 사회”를 다문화사회로 규정하고 있다.<sup>9)</sup> 그럼에도 불구하고 다양한 보고서와 연구물에서 적시하고 있듯이 통계적으로 다인종·다민족화의 추세를 보이고 있다는 점에서 공통점을 발견할 수 있다. 통계청의 '2010 인구주택총조사'에 따르면 우리나라 전체 1,757만 가구 가운데 38만 가구가 다문화 가구이다. 전체 결혼 중 국제결혼이 차지하는 비율은 1990년 1.2%에서 2005년 13.5%를 정점으로 2004년 이후부터는 매년 10% 이상을 지속적으로 유지하고 있다.<sup>10)</sup> 따라서 우리 사회의 다문화사회, 다문화주의, 다문화국가 등의 논의 아래 진행되고 있는 다문화 정책 환경은 이미 진입단계에 있는 것으로 평가된다.

다문화주의와 시민권에 관한 대표적인 연구자인 킴리카(W. Kimlicka)는 다문화주의 정치를 설명하면서 다민족 국가와 다인종문화 국가로 구분하고 한 국가의 구성원들이 상이한 민족에 소속된 '다민족적'(multinational)이라는 용어와 상이한 민족으로부터 이민해 온 '다인종문화'(polyethnic)이라는 용어 사이의 모호성으로 인하여 '다문화적'이라는 용어에 혼란을 불러일으킬 수 있다고 지적하고 있다.<sup>11)</sup> 킴리카가 말하는 다문화국가의 특징을 황정민 등<sup>12)</sup>은 다음의 세 가지로 요약하고 있다. 즉 다문화국가는 첫째, 하나의 민족 집단이 국가를 소유한다는 과거의 관념을 배척하며 국가는 모든 시민에게 동등하게 속한다고 본다. 둘째, 소수집단이나 비(非)지배집단 구성원들을 동등하게 속한다고 본다. 셋째, 소수·비지배 집단에게 행해진 역사적 불의를 인식하고 그것을 치유하고 바로 잡으려는 의지를 표출한다.

8) 다문화사회를 “시민/국민으로서 누릴 수 있는 사회·경제·정치·문화적 권리를 취득하고 향유하는데 인종과 민족이 차별의 근거가 되지 않는 사회”로 정의하고 있는 김혜순은 한국 사회의 다문화 담론이 성급하게 넘쳐나고 있어 이에 대한 점검이 필요하다는 입장을 제기하고 있다. 김혜순, “한국적 ‘다문화주의’의 이론화,” 『한국사회학회 기타간행물』 (2008), p.16.

9) 출입국·외국인정책본부, 「다문화통합프로그램 이수제 보고서」 (법무부, 2008), p.5.

10) 2010년 12월 기준으로 결혼한 32만 6000쌍 중 3만 4000쌍이 국제결혼을 했다. 이 중 76.7%가 한국 남성과 외국 여성의 결혼이다. 외국 신부의 73.2%는 중국과 베트남 국적이다. 통계청, '2010년 혼인·이혼 통계' 참조.

11) 킴리카는 민족공동체를 식민지화, 정복 또는 연합한 결과로 한 국가의 구성원들이 상이한 민족에 소속된 '다민족 국가'와 개인 및 가족적 이민의 결과 상이한 민족으로부터 이민해 온 '다인종문화국가'로 규정하고 있다. 그는 미국이나 캐나다를 다민적이면서 동시에 다인종적인 사회로 보고 있다. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*(Oxford Univ. Press, 1995), pp.36-40.

12) 황정미, 김이선, 이명진, 최현, 이동주, 한국사회의 다민족, 다문화 지향성에 대한 조사연구, 한국여성정책연구원, 2007, pp.35-36.

이에 준거할 때 “우리는 한국 사회를 다문화사회 또는 다문화국가로 규정할 수 있는가?” 아니면 “다문화국가를 형성하기 위한 적극적이고 의도적인 노력을 기울이고 있는 상태인가?” 라는 점검이 필요한 시점이다. 이는 1990년대 후반 이후 학문공동체를 포함하여 정부의 각종 정책공동체에서 활발하게 전개되어 온 다문화주의 담론이 갖는 지향점에 대한 성찰의 필요성을 인식하고 있기 때문이다. 그간 전개되어 온 다문화주의에 대한 인식은 우리 사회가 다문화사회로 이행하고 있으며, 가까운 미래에 다문화국가로 변모할 수 있기 때문에 이에 대한 처방을 필요로 한다는 인식의 전환에 기인한 것으로 파악된다. 그러나 이러한 인식의 저변에는 다문화사회의 도래는 사회통합의 저해 요소로 작동할 수 있다는 인식과 함께 ‘타자화’를 통한 문제해결을 시도하려는 위험성을 내포하고 있다. 그동안 우리 사회는 다문화주의를 정책문제 인식하고 정책의제로 설정하여 다문화사회에 대비한 다양한 정책대안들을 검토해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 다문화정책이 추구하는 목표가 불분명하다는 점은 그동안 간과되어진 영역으로 살펴진다. 또한 ‘산만한 구조를 가진 문제’<sup>13)</sup>로 규정되는 다문화 정책은 정부가 근본적으로 문제해결을 추구할 수 없다는 한계점을 가지고 있다. 따라서 다문화정책의 성공적인 집행과 관리를 위한 단계별 전략 수립과 총체적인 접근이 필요하며, 정책의 실효성을 거두기 위해서는 효과적인 지원방안을 강구되어야 한다.

단기적으로는 노동력의 국제이동에 따른 외국인 노동자의 관리에서부터 장기적으로는 이들의 국내 유입과 정착에 따른 사회·문화적 적응<sup>14)</sup>과 참정권의 문제<sup>15)</sup>에 이르기까지 많은 과제들이 산적해 있다. 그렇지만 현재 진행되고 있는 다문화정책의 질차적 개선을 통해 실행 수준을 높일 수 있으며, 또한 주요 정책의 집행 주체가 분명한 방향을 정하고 정책적 대안을 제시한다면 다문화가족의 사회적응과 사회정착을 위한 실행 문제는 극복 가능하다. 많은 논란에도 불구하고 다문화 정책이 지향하는 궁극적 목적은 ‘인간으로서의 동등한 권리를 확보’한다는 전제조건 아래 전개되어야 한다. 이는 이주노동자를 비롯한 결혼이주여성들의 사회적 지위가 내국인들에 비해 동등하지 않음을 의미한다. 물론, 단시일 내에 이러한 제약을 극복할 수는 없지만 장기적으로는 우리 사회의 일원으로 이들을 수용하여 내국인에 의한 ‘차별’과 ‘배제’로부터 자유로울 수 있어야 한다는 것이 궁극적인 지향점이다. 일반적인 정책목표는 그 속성상 다양하고, 서로 상충되며, 불분명한

13) Dunn은 정책문제의 유형을 ① 치밀한 구조의 문제, ② 보통 구조의 문제, ③ 산만한 구조의 문제로 분류하고 있다. 이에 관해서는 William N. Dunn, *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs(N.J.: Prentice-Hall, 1981), pp.132-136.

14) 지종화 외, “다문화 정책 이론 확립을 위한 탐색적 연구, 「사회복지정책」 Vol.36.(한국사회복지정책학회, 2009), pp.471-501.; 김이선, “다문화사회의 전개와 ‘다문화’정책의 성격:문화의제를 중심으로, 「사회과학연구」 제34집 1호(전북대학교 사회과학연구소, 2010), pp.168-192.

15) 홍재우, “새로운 주권자들과 참정권의 확장 : 이주미신 참정권의 이해와 제도설계, 「한국정치연구」 제9집 제2호(서울대학교 한국정치연구소, 2010), p.226-253 참조.

속성을 가지고 있다.<sup>16)</sup> 이러한 특성 때문에 다문화정책의 목표를 바라보는 시각 역시 예외일 수 없다. 따라서 다문화 정책을 집행하는 과정에서 새로운 대안을 찾고 환류를 통해 지속적으로 정책목표를 구체화하는 노력이 필요하다.

## 2. 정부의 다문화가족 지원정책의 특성과 지원체계

우리나라 공공부문 다문화정책의 다문화정책 네트워크의 형성은 중앙정부 차원에서 시도되어 진행되고 있다. 우선 다문화정책 관련 법률로 2007년 “재한외국인처우기본법” [법률 제8442호]이, 2008년 “다문화가족지원법” [법률 제8937호]이 제정되었고, 2008년 3월 14일 “국적법” [법률 제8892호]의 일부 개정을 통한 수정 및 보완되었다. 2008년에는 “재한외국인처우기본법”을 통해 제도적 정비를 갖추어 현재에 이르고 있다. 향후 사회권 및 참정권의 확대 논의가 진행될 경우, 건강가정기본법, 아동복지법, 사회보장기본법, 국민연금법, 산업재해보상법 등의 수정이 필요하며, 참정권의 확대에 따라서는 정당법, 공직선거법 및 정치자금법 등의 보완이 필요할 것으로 보인다.

다문화정책 아젠다는 참여정부에서 처음 시도되어 2003년 5월 6일 대통령훈령 제109호에 따라 ‘삶의 질 향상 기획단’이 사회통합기획단으로 개편되면서 빈부격차·차별시정태스크 포스가 업무를 시작하였다. 이는 다시 대통령령(제18410호)에 의해 2004년 6월 5일 빈부격차·차별시정위원회로 개편되었고 당해 7월 1일 업무를 시작하였다. 빈부격차·차별시정위원회는 빈곤대물림 차단을 위한 희망투자전략 국정과제회의를 마련하여 활동해 오다가 2008년 2월 폐지되었다. 참여정부의 다문화정책은 주로 다문화가족 지원에 초점을 두고 정책은 빈부격차 및 차별의 시정이라는 차원에서 접근하는 특성을 보이고 있다.

2006년 지원 정책에 따르면 전반적인 외국인관리 및 이민정책은 법무부에서 주관하고, 여성결혼이민자 지원정책은 가족정책 차원에서 여성가족부에서 주관하되 여성결혼이민자 업무관련 부처·기관간 특성과 장점을 살려, 상호 호혜적 역할 분담 추진하도록 하였다. 지방자치단체를 지원하기 위한 기초자치단체 단위로 민간기관인 「결혼이민자 가족지원센터」를 지정·지원하여 출발 당시 51개소로 시작하여 단계적으로 확대되고 있다. 부처간 역할 분담 및 협조체제 구축을 위해 주관부서로 여가부, 복지부, 법무부, 교육부, 노동부, 경찰청, 행안부로 하고 해당 업무의 특성에 따라 담당부처간 중앙정부와 지방자치단체 간의 협조체제를 구축하도록 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 <표 1>과 같다.

16) Nienaber, Jeanne and Aaron Wildavsky, *The Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Program*(New York: Basic Books, 1973), p.10.

〈표 1〉 참여정부의 다문화가족지원 대책에 의한 부처간 협조체제 구축방안

구 분	연 계 체 제
• 탈법적인 결혼중개 방지 및 국제결혼 당사자 보호 정책	보가부, 경찰청, 법무부, 외교부, 여성부
• 가정폭력피해자 등의 안정적 체류지원 및 보호 강화	여성부, 문화부, 법무부, 행안부
• 한국사회 조기적응 및 정착지원 정책	여성부, 경찰청
• 자녀의 학교생활 적응 지원 정책	교육부, 보가부
• 안정적인 생활환경 조성정책	보가부, 노동부, 여성부
• 결혼이민자에 대한 사회적 인식 개선 및 업무책임자 교육	전 부처

출처 : 빈부격차·차별시정위원회(2006), 내부자료.

이명박 정부에서는 2008년 ‘제1차 외국인정책기본계획(2008~2012)’을 수립하여 ① 개방적 이민 허용, ② 질 높은 사회 통합, ③ 질서 있는 이민행정, ④ 외국인 인권옹호의 4대 분야로 분류하여 사업을 추진하고 있다.<sup>17)</sup> 4대 분야의 정책 과제 중 다문화가족 지원과 관련된 영역은 ‘사회통합’과 ‘외국인 인권옹호’ 분야에서 다루어지고 있다. 이명박 정부의 외국인정책의 재원투자 규모는 2008년 813억 원에서 298억 원을 추가로 투자(전년 대비 36.6% 증가)하여 2009년 1,111억 원을 편성하는 등 지속적인 증가 추세에 있다. 이를 분야별로 살펴보면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 정책분야별 사업규모 현황

(단위 : 개, 억원, △감소 표시)

기본계획	2010		2011		증감률	
	사업수	예산	사업수	예산	사업수(%)	예산(%)
합계	173	1,109.94	165	1,751.03	△8 (△4.6)	641.09 (57.8)
1. 적극적인 개방	47	439.18	46	456.32	△1 (△2.1)	17.14 (3.9)
2. 질 높은 사회통합	80	600.77	75	1,065.88	△5 (△6.3)	466.11 (77.4)
3. 질서있는 이민행정	28	10.23	28	147.08		136.85 (134)
4. 외국인 인권옹호	18	59.76	16	81.75	△2 (△11.1)	21.99 (36.8)

출처 : 법무부, “제1차 외국인정책기본계획 : 2011년도 중앙부처 시행계획,” p.18.

17) 법무부 출입국·외국인정책본부, 제1차 외국인정책기본계획: 2009 중앙부처 시행계획, p.20.

중앙정부의 다문화관련 가족 지원정책은 그 특성상 연계성이 강한 관계로 상호 독립된 이해를 통해 분석하기는 곤란 하지만, 업무의 기능별 특성을 통해 실태를 파악할 수 있다. 현재 중앙정부 부처의 다문화가족 관련 업무는 8대 부처에서 담당하고 있으며, 4개 주요 시책 중 '질 높은 사회통합'과 '외국인 인권옹호' 분야 분야에서 직접적인 지원이 이루어지는 것으로 설명할 수 있다. 이에 대한 성과 평가와 총괄업무는 법무부 산하의 외국인정책본부에서 진행하고 있으며, 각 기관별로 특색 있는 정책을 전략적으로 계획하여 시행하기 보다는 사후적 조치에 그치는 것으로 평가할 수 있다. 동시에 정책연계성의 미흡으로 부처간 중복적 지원이 이루어지거나 정책 혼선을 빚는 경우도 발견된다. 예를 들어 법무부에서 시행하고 있는 '질 높은 사회통합 분야'의 통합지수 개발이나, 건전한 국제결혼 문화 조성 등 법무부의 주관 사업은 복지부 등과 협력체계 구축을 모색해야 할 분야로 파악된다. 또한 다문화사회에 대한 인식 개선을 위한 공익광고 및 방송프로그램 등은 업무가 중첩되어 추진되고 있는 실정이다. 중앙부처의 다문화가족 지원 정책 현황을 정리하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 중앙정부의 다문화가족 지원 정책 현황

분야	담당부처	다문화가족 지원정책 내용
질 높은 사회 통합 분야	교과부	-각급 교육과정에서 다문화 이해교육 강화 -유·초·중등교사의 다문화교육 역량 강화 -이중언어 교육환경 조성 -다문화 교육 지원체제 강화 -학교단위 다문화가정 학부모 자녀행복교실운영 -학교부적응·중도 탈락 학생에게 교육기회 확대 -다문화가정 유아를 위한 기본학습능력발달 교육지원 -다문화가정 학생의 특성을 고려한 맞춤형 교육 지원 등
	법무부	-결혼이민자의 안정적 사회적응 지원 -건전한 국제결혼 문화 환경 조성을 위한 국제결혼 안내프로그램 시행 -다문화교육 강사 확충 -지자체 공무원 대상 외국인정책 이해 증진 -다문화 관련 포럼·세미나 등 개최 -공익광고 방송프로그램 등 추진(다문화 포용분위기 확산 행사) -다문화행사 등의 세계인 주간 실시(세계인의 날 기념행사 개최) 등
	행안부	-결혼여성이민자 지도자양성 교육 -지자체 담당공무원 전문성 제고 -결혼이민자 정보화 교육 -다문화가족 화상상봉 등



〈다문화가족의 지역사회 적응을 위한 지방자치단체의 역할과 과제〉

	문체부	-다문화가족밀집지역작은 도서관 조성 -다문화가정 자녀 어울림생활체육 활동지원
	농식품부	-이민여성농업인 1:1 맞춤형 영농교육 -여성결혼이민자 기초농업교육 등
	보가부	-기초생활 보호를 받는 국적 미취득 결혼이민자 적용범위 확대 -부모 소득수준과 관계없이 다문화아동보육료 지원확대 -외국인 장애인 복지 서비스 제공 -결혼이민자와 가족에 대한 상담활성화 -이중언어 교육환경 조성(아동복지교사 운영지원) -다문화아동 보육료지원 확대 등
	고용부	-결혼이민자의 취업지원
	여성부	-찾아가는 생애주기별 지원/아동양육 지원서비스 확대 -다문화가족 지원센터설치 확대 -자조모임 지원 및 정책모니터링단 운영/ -배우자등 자조모임 운영·교육실시 등
외국인 인권 옹호 분야	법무부	-범죄피해 이주여성 지원체제 구축 -외국인권익보호 및 권익증진협의회 운영 -차별시정 모니터링시스템 구축 -다문화교육 강사 확충 등
	여성부	-가정폭력 등 피해 외국여성 보호·지원 등

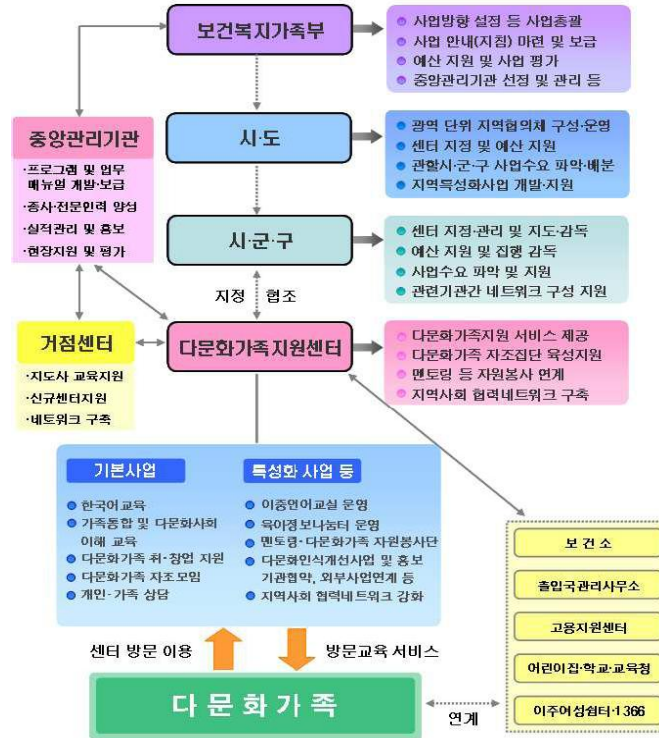
출처: 법무부, “제1차 외국인정책기본계획 : 2011년도 중앙부처 시행계획,” pp.18-48의 내용을 재구성.

한편 보가부는 다문화가족의 안정적인 정착과 가족생활을 지원하기 위해 한국어 교육, 가족교육·상담, 정보제공, 역량강화지원 등 종합적인 서비스를 제공하여 다문화가족의 한국 사회 조기 적응 및 사회·경제적 자립지원 도모하기 위한 “다문화가족지원센터”<sup>18)</sup>를 지정·운영하고 있다. 이는 2008년에 제정된 ‘다문화가족지원법’ 의거 2006년 법무처 차원에서 여성결혼이민자가족의 사회통합 지원방안에 의해 마련된 “결혼이민자가족지원센터”의 명칭을 변경하여 개편된 결과이다. 다문화가족지원법 제12조에 의거 국비 또는 지방비를 지원받아 운영하는 시·군·구 단위 센터 200개소가 운영되고 있다. 2011년에는 재단법인 ‘한국건강가정진흥원’<sup>19)</sup> 산하에 중앙관리기관인 ‘전국다문화가족지원단’을 두고 있다. 다문화가족 추진사업 지원체계는 〈그림 1〉과 같다.

18) 사회복지사업법 개정으로 다문화가족지원센터는 2009년 12월부터 사회복지시설 전환되었다.

19) 중앙관리기관인 ‘전국다문화가족사업지원단’은 2005년 건강가정기본법의 제정 이후 가족정책전달체계의 중앙관리기관이었던 ‘중앙건강가정지원센터’와 함께 재단법인 ‘한국건강가정진흥원’으로 2011년 8월 통합 운영되고 있다.

<그림 1> 다문화가족 추진사업 지원체계도



출처 : 보건복지가족부, “2010다문화가족 지원사업 안내,” p.8.

### Ⅲ. 지방자치단체의 다문화가족 지원정책 현황

#### 1. 법적 근거와 사업 현황

지방자치단체의 다문화가족 관련 정책을 지원할 수 있는 법적 근거로는 “재한외국인 처우기본법”과 “다문화가족지원법” 및 ‘거주외국인 지원 관련 조례’가 있다. “재한외국인 처우기본법” 제3조에서는 국가는 국가 및 지방자치단체의 재한외국인의 처우 등에 대한 정책 수립 및 시행을 규정하고 있으며, 동법 제5조는 중앙정부의 위임사무에 관한 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립하고 시행하도록 하고 있다. “다문화가족지원법”에서도 국가는 국가 및 지방자치단체의 다문화가족 구성원의 지원을 위한 제도와 여건을 조성하는 데 필요한 조치들을 규정하고 있다. 외국인을 대상으로 하는 다문화정책 수립과 실행을

위한 국가 차원의 법적 기반은 2007년 이후 매우 공고해 진 것으로 분석된다.<sup>20)</sup> 2006년 행자부(현 행안부)에서 마련한 '거주외국인지원 표준조례안'은 지자체가 해당 지역에 거주하고 있는 외국인의 지위 향상에 필요한 사항들을 상당히 구체적으로 규정하고 있다.<sup>21)</sup> 또한 제1차 외국인정책기본계획의 정부차원에서 수립한 4대 분야를 위임사무로 하여 공통사업으로는 시행하고 있다. 자치단체의 특성에 따라 4대 사업 중 실정에 맞게 탄력적으로 운영되고 있다. 예를 들어 서울특별시시의 경우는 질서 있는 이민행정 분야가 부산광역시시의 경우 외국인 인권옹호 사업이 빠져 있다.

지자체의 외국인정책 관련 사업투자 규모는 2009년 2,752억 원으로 2008년 994억 원에서 1,757억 원이 투자되어 177%나 증가 하였다. 이 중 지자체 자체사업 투자규모가 2,131억 원으로 2008년 382억 원에서 1,749억 원을 상향 투자하여 무려 458%나 증가하였다. 2009년도에는 사회통합서비스 전달기관의 지자체 이양에 따라 지자체 중심의 서비스 전달체계 구축하기 위해 복지부의 다문화가족지원센터, 노동부의 외국인근로자지원센터, 법무부의 다문화사회통합 거점대학(ABT 대학) 등의 사업을 중앙부처에서 광역지자체로 이양하고 있다.

2010년도의 경우 지자체의 다문화가족지원과 관련된 예산은 1,534억 원이 배정되어 284억 원(15.62%)이 감소되었다. 2009년까지의 외국인정책관련 사업예산은 중앙정부보다는 지자체 수준의 투자규모가 상회하고 있음을 파악할 수 있다. 그 내용면에서는 지자체 사업 중 가장 예산규모가 큰 '외국인학교' 관련 사업투자규모의 대폭 증가에 따른 것으로 보인다. 그러나 '외국인학교'는 국내체류 외국인을 대상으로 한 정책효과가 크기 때문에 다문화가족지원 정책과 직접적인 관련이 없는 것으로 파악된다.

사업별로 살펴보면 2009년도 전체 지자체 사업 586개 중 '질 높은 사회통합 분야'가 523개로 정책의 다양화 추세가 두드러진다. 특색 있는 사업으로는 다민족 다문화 어린이 집 지정(서울), 외국인주민 직업능력개발 지원(경기), 다문화가족 포털시스템 구축(충남), 다문화연구학교 운영(경북) 등을 들 수 있다.<sup>22)</sup> 2010년의 경우 '질 높은 사회통합 분야'에 868.28억 원이 배정되어 지자체의 공통사업으로 다문화가족지원센터 운영 및 다문화가족 방문교육, 결혼이민자 한글교육 등 698개 사업이 추진되었다. '외국인 인권옹호 분야'에는 23.03억 원이 배정되어 이주여성 보호시설 운영(10개 시·도 공통사업) 등 12개

20) 한승준, "지자체 다문화정책 추진체계 구축방안에 관한 연구," 「한국사회와 행정연구」 제20권 제2호 (서울행정학회, 2009), pp.276-277.

21) 공공시설 이용과 행정 혜택 등에 있어 거주 외국인을 주민과 동등하게 대우, 거주외국인에 대해 한국어 및 기초생활 교육, 고층·생활 법률 취업상담, 생활편의 제공, 응급 구호체계 확립, 문화·체육행사 개최 등을 지원, '외국인시책자문위원회'를 구성하고 '세계인의 날'이나 '다문화주간' 등의 내용을 담고 있다.

22) 외국인정책위원회, 「지방자치단체시행계획」, p.35.

사업이 추진되었다.<sup>23)</sup>

## 2. 지방자치단체의 다문화가족 지원 정책

### 1) 결혼주선 및 결혼이주여성 관련 정책

1980년대 후반 “농촌총각 장가보내기”가 사회적 의제로 부상하면서 결혼이주여성의 ‘원조’라 할 수 있는 조선족 여성의 국내 유입이 가시화 되었다. 지자체의 결혼이주여성 과 관련된 정책은 국제결혼 지원과 결혼이주여성과 그 자녀의 정착지원으로 나눌 수 있다.<sup>24)</sup> 지역지자체의 국제결혼 지원 사업은 1990년대 들어 활발히 전개되었다.<sup>25)</sup> 1992년 한-중 수교 이후 충북 옥천군 의회는 중국 조선족 여성과 농촌총각의 결혼 주선을 위해 중국 장춘에 도내 연수자를 파견하였으며(1993~1994년), 전북 장수군은 1995년부터, 전북 정읍시는 1996년부터 부녀복지계 주관으로 맞선 알선 및 시장의 주례로 합동결혼식을 지원하였다. 2000년대 들어 충북 보은군 2002년 “농촌총각 장가보내기” 사업의 일환으로 1인당 250만 원 안팎의 여비를 군비로 지원하거나, 전남 담양군은 필리핀 카멜랑시와 경남 합천군은 중국의 길림성과 2003년부터 국제결혼을 주선을 지원했다.<sup>26)</sup> 최근 들어 지자체의 이러한 지원은 더욱 다양화 되고 확대되는 추세에 있다.<sup>27)</sup> 이러한 흐름은 민간에서 시도된 농촌총각 결혼지원 프로그램의 영향을 받은 것으로 분석할 수 있다.<sup>28)</sup> 이러한 기초 지자체에서 관내 주민의 국제결혼을 장려하거나 지원한 것은 지역의 정주인구 정착을 위한 노력의 일환으로 보인다. 이른바 “농촌총각 장가보내기” 사업은 국제

23) 출입국·외국인정책본부, 「지방자치단체시행계획」, p.20.

24) 김혜순, “결혼이주여성과의 한국의 다문화사회 실험: 최근 다문화 담론의 사회학,” 「한국사회학」 제47집 2호(한국사회학회, 2008), pp. 45.

25) 1990년대에 국제결혼을 알선한 것은 지방의회 1개 지역, 지자체 2개 지역 머물렀지만, 2000년대 들어서면서 현금지원이 나타나고 2006년 말까지 7개 지역으로 확대되었다. “상계 논문”, p.47.

26) 이해경, “혼인이주와 혼인이주 가정의 문제와 대응,” 「한국인구학」 제28권 제1호(한국인구학회, 2005), p.81.

27) 경북 예천은 2004년에 관내 주민의 국제결혼에 600만원을 지원하려다 논란의 대상이 되었다(「문화일보」, 2005-3-28). 2006년에는 경남이 국제결혼 예정 40명에게 600만원씩 지원, 2007년엔 130명 지원 예정(「경향신문」, 2006-01-20), 경남 진주는 결혼식 비용 일체 지원, 전남 해남은 500만원 지원, 충남 부여는 내국인은 둘째 출산부터 지원하고 결혼이주여성은 첫째부터 출산장려금과 암진단비 지원(「세계일보」, 2006-7-26), 전남 광양은 결혼비용 300만원과 0~5세까지 보육료 월 25~27만원을 지원할 수 있는 조례를 제정했다(「서울신문」, 2006-8-3). 이제는 외국인 차별이 아니라 외국인 우대가 번져간다는 평가(위 「세계일보」)와 지금까지 일회적, 행사위주를 넘어 지원이 날로 좋아지고 진화한다는 평가(「한겨레신문」, 2006-8-4)도 나왔다. 이에 관해서는 “상계 논문”(2008) pp.80-81에서 인용한 것을 참조.

28) 이에 관한 사례로 1992년 전북 임실에 소재한 ‘사단법인 가정복지연구회’의 “제3차 영농후계자 결혼사업” 추진을 위해 중국을 방문하고 귀국했다는 기사(중앙일보 1992-7-9), 경남 밀양의 ‘청년회의소’가 밀양 영농후계자와 중국 동포 처녀의 합동결혼식을 개최했다는 기사(조선일보, 1993-3-6)를 인용하고 있는 이해경, “전계논문,”(2005), pp.81-81의 내용을 참조.

결혼에 따른 농촌지역의 다문화가구 형성을 촉진 시킨 것으로 살필 수 있다. 2007년 5월 기준으로 농어민 국제결혼 비용 지원에 관한 조례를 제정했거나 사업을 시행하고 있는 지자체는 3개 광역시도(경남, 경북, 제주)와 60개 기초자치단체로 전국 지자체의 24.7%에 이른다.<sup>29)</sup> 이를 정리하면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 농어민 국제결혼 비용지원 정책을 추진하는 기초자치단체

광역시·도 (기초자치체수, A)	사업시행 기초자치체 (기초자치체수, B)	비율 (A/B)
경상남도(20)	창원, 마산, 진주, 통영, 사천, 거제, 김해, 밀양, 양산, 고성, 의령, 함안, 창녕, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천(19)	95.0%
경상북도(23)	포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 경산, 군위, 의성, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 봉화, 울진(19)	82.6%
전라남도(22)	강진, 해남, 장성, 진도, 신안(5)	22.7%
전라북도(14)	정읍, 남원, 완주, 지안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창(9)	64.3%
충청남도(16)	보령, 금산, 연기, 부여, 청양(5)	31.3%
충청북도(12)	영동, 괴산, 단양(3)	25.0%

출처 : 이삼식·박종서·김필숙·김형석, 「국제결혼 이주여성의 결혼·출산 행태와 정책방향」(한국보건사회연구원, 2007), p.76.

## 2) 지방자치단체의 다문화가족지원 정책 사례

중앙관리기관으로서 '전국다문화가족지원단'은 다문화가족정책사업 및 다문화가족 지역센터를 지원하는 것이 주요 업무이다.<sup>30)</sup> 중앙관리기관의 관리 아래 지방자치단체에 의한 다문화가족지원정책은 중앙정부의 기본적인 결혼이민자정책을 바탕으로 구체적인 시책을 마련하고 집행한다. 각급 지자체마다 지역의 특성을 반영하여 다양한 시책을 구성하고 있지만, 지방자치단체가 수행하는 결혼이민자 지원기능 및 역할은 결혼이주자들의 사회적응과 생활적응 지원이 주류를 이룬다. 이를 구체적으로 살펴보면 언어소통문제를 해결해 주기 위한 커뮤니케이션지원, 취업과 주거 및 사회보장과 같은 생활지원, 상담 및 생활정보제공, 그리고 지역 내의 외국인 및 결혼이민자지원 시민사회단체 내지 교육기관 등과의 네트워크 형성을 통한 조직적 지원체계 마련 등이 있다. 이 과정에서 '다문화가

29) 이삼식·박종서·김필숙·김형석, 「국제결혼 이주여성의 결혼·출산 행태와 정책방향」(한국보건사회연구원, 2007), pp.75-76.

30) 다문화가족지원센터의 효율적 운영을 위한 프로그램개발 및 시범사업 운영, 종사자의 역량강화를 위한 교육 훈련, 대외 홍보 및 전국 센터 협력체계 구축 등에 대한 정책을 집행하고 있다. 이에 관해서는 전국다문화가족지원단 홈페이지(<http://mfsc.liveinkorea.kr/center>) 참조

족지원센터'는 중요한 기능을 담당하고 있는 것으로 파악된다.

지역의 '다문화가족지원센터'는 시·도 지방자치단체가 직접 운영하거나 민간단체나 시민사회단체 등이 위탁 운영하고 있는 것이 보편적이다. '다문화가족지원센터'에서는 한국어교육을 비롯하여 다양한 서비스를 지원하고 있으며 세부적인 운영방법은 각 지역별 센터의 실정을 고려하여 다양한 형태로 이루어지고 있다. 각 서비스는 국제결혼이민자가 한국에서 적응하는데 도움이 되는 한국어교육, 정보화교육, 직업교육, 상담서비스, 자녀보호사업, 자조집단사업, 문화·정서지원사업, 홍보 및 네트워크 사업 등을 제공하고 있다. 그러나 인력이나 시설 및 운영형태 등에 따라 여러 가지 제약 요인이 있어 통합적 원스톱 서비스(One-stop service)를 추구하는 데는 개선점이 많은 것으로 지적되고 있다.<sup>31)</sup> 지방자치단체 수준에서의 구체적인 지원현황은 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 지방자치단체의 결혼이민자 지원현황

지자체	지원내용
경기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결혼이민자가족 실태조사</li> <li>• 지역사회 적응 프로그램(한국어교육, 부부교육, 문화체험, 요리교실 등)</li> </ul>
강원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결혼이민자 멘토링 및 문화체험 프로그램</li> <li>• 결혼이민자 자매결연 및 화합행사</li> <li>• 결혼이민자를 위한 컴퓨터 실무과정</li> <li>• 평등가족문화 만들기 프로그램</li> <li>• 결혼이민자 출산비 지원</li> <li>• 결혼이민자 명절 위문, 생활안정 지원, 간담회 급식비 지원</li> <li>• 취학 전 자녀양육비 지급, 가족연수회</li> <li>• 결혼이민자 친정보내기, 전통예절교육, 외국인주부 가족의 날 행사</li> </ul>
충북	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부부연수, 우리문화알기 프로그램</li> <li>• 한국어교육, 법률상담, 문화체험</li> <li>• 결혼이민자 요리솜씨 자랑, 결혼이민자부부 합동결혼식</li> <li>• 문화유적 답사</li> <li>• 결혼이민자 멘토링제</li> </ul>
충남	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제결혼가정 행복한 가정 가꾸기 사업, 우리문화보급 사업</li> <li>• 자녀학업자료지원사업</li> </ul>
전북	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결혼이민자 정착 지원 및 네트워크 사업</li> <li>• 이주여성 자녀들의 학교생활 적응 지원</li> <li>• 외국인 건강검진 및 무료진료 서비스</li> </ul>
전남	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부부공동체훈련 지원</li> </ul>

31) 여성가족부 중앙건강가정지원센터, 『2006 결혼이민자 가족지원센터 사업운영 결과 보고서』, 2006. p.160.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결혼이민자간담회, 이혼관련 프로그램 운영</li> <li>• 삶의 질 향상 프로그램, 주부쉼터 및 문화적응 프로그램 운영 지원</li> <li>• 결혼이민자 가족의 날 행사 지원, 한국문화탐방, 전통음식 및 꽃꽂이 교육</li> <li>• 출산용품지원, 한글교육, 한국문화 예절 익히기</li> <li>• 한글교육 및 문화유적지 탐방</li> <li>• 외국인의 날 행사 지원, 우리문화 이해와 생활교육</li> <li>• 결혼이민자 워크숍</li> <li>• 결혼이민자 가정의 농가도우미 지원</li> <li>• 결혼이민자 사이버 지원체계 구축</li> <li>• 농촌 결혼이민자 지원협의회 운영</li> </ul>
경북	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우리말 공부방 운영, 사회적응 프로그램 운영</li> <li>• 결혼이민자 정보자료실 운영, 결혼이민자 간담회</li> <li>• 결혼이민자 전통문화 체험교육</li> <li>• 행복한 농촌가정 만들기 사업</li> <li>• 결혼이민자 문화유적 탐방</li> <li>• 결혼이민자 사랑의 후원(대모) 결연사업</li> <li>• 결혼이민자 및 자녀교육</li> </ul>
경남	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결혼이민자 생활실태 및 복지욕구조사 실시</li> <li>• 한국어교육, 한국어교재발간</li> <li>• 부부교육, 생활상담, 문화교육</li> <li>• 부부(가족)캠프, 국제결혼가정학교, 결혼이민자 가족 어울 마당</li> <li>• 결혼이민자 원어민 강사 양성</li> </ul>

출처: 조석주·이상목, 「지방자치단체의 결혼이민자 지원정책 개선방안」(한국지방행정연구원, 2008), pp.35-36.

다문화 인구가 상대적으로 많은 도시로 알려진 안산시는 '외국인주민센터'를 2008년 설립하여 모든 외국인을 위한 지원업무를 수행하고 있다. 외국인복지 업무를 총괄하는 센터 소장을 비롯하여 16명의 직원이 외국인을 지원하기 위한 업무를 수행하고 있다. 안산시의 다문화가족 지원 사업은 크게 다문화가족 지원과 아동지원 사업으로 구분된다. 다문화가족 지원 사업은 결혼이민자 한글교실, 한글교재배부, 외국인임산부 분만비 지원, 결혼이민자가족 아동 양육지원 사업 등을 운영하고 있다. 아동 지원사업은 다문화이해교육사업, We Start 외국인자녀 양육지원 사업 등을 중심으로 운영된다.<sup>32)</sup>

도·농 통합시인 충북 제천시는 국비지원을 받아 다문화가족가족센터에 민간위탁하고 있는 한글교육 중심의 방문교육사업, 12세 미만을 대상으로 하는 학습지도, 놀이지도, 상담 등이 있다. 한편 시청에서 직접 담당하는 사업으로는 부부연수사업<sup>33)</sup>과 취업을 돕기

32) 조석주·이상목, 「지방자치단체의 결혼이민자 지원정책 개선방안」(한국지방행정연구원, 2008), pp.53-58.

위한 직업교육사업으로 연 20명을 대상으로 생활양재교육, 멘토링제 운영사업이 있다. 이 밖에 농업정책팀에서 농촌총각가족지원 사업의 일환으로 농촌 총각의 결혼비용을 지원하는 프로그램을 운영하고 있다.<sup>34)</sup> 체천시의 다문화가족 지원정책은 초기단계로서 이들의 의사소통문제를 해소하기 위한 한글교육지원과 가정 내에서의 의사소통을 돕기 위한 부부연수 프로그램, 그리고 이들이 겪는 각종 문제를 상의할 수 있는 상담원 배치 등의 사업에 치중하고 있다.<sup>35)</sup>

농촌지역인 전북 장수군의 결혼이민자 관련 업무는 주민생활지원과의 6급 여성아동담당자1명과 7급 1명이 담당하고 있다. 주요업무는 다문화가족지원센터 운영비 지원, 다문화가족지원센터 특화사업 지원, 결혼이민자 한글교실 운영 등이다. 이외에도 다문화가족 취업을 위한 마사지 교육을 운영하고 있다. 마사지 교육을 통해서 결혼이민자들이 자격증을 취득케 함으로써 취업 기반을 마련하기 위하여 운영하고 있다. 다문화가족지원센터 특화사업 지원은 다문화가족 자녀에 대한 학습지도 및 다문화교육을 통해 한국 생활 정착을 도모하기 위하여 실시하고 있다.<sup>36)</sup>

살펴 본 바와 같이 지방자치단체의 다문화가족 지원정책의 대부분은 중앙정부 차원에서 개발된 시책을 집행하는 특성상 유사한 정책이 실천되고 있었다. 결혼이민자 가족 지원센터의 운영, 국제결혼가정2세에 대한 사회교육(한글교육, 한국문화교육), 취업 전 아동에 대한 양육(보육)지원 등은 대부분의 자치단체에서 공통적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또한 추진되는 정책의 상호 연관성이나 일관성이 다소 부족하며 중앙정부 차원의 정책과 마찬가지로 장기적이며 지속가능한 정책보다는 단기적 성격의 사업들이 추진되고 있음을 확인할 수 있다. 예컨대, 다문화 가정보육 정책은 국제결혼이주여성에 대한 취업지원정책, 다문화 교육정책과도 관련성을 가지고 추진되어야 하나 대체로 각각의 사업이 분산적으로 이루어짐을 확인할 수 있었다.

#### IV. 다문화 정책의 문제점 및 지방자치단체의 정책 방향

한국의 다문화 정책은 초보단계의 수준이다. 지금까지 살펴 본 중앙정부와 지방자치단체의 주요 정책들은 상당수가 기존 부처들이 저소득층을 위해서 개발되어진 정책을 다문화 정책의 일환으로 변형하거나 정부 부처 간의 의견이 조정되지 않은 상태에서 마련된 것으로 파악된다. 그 결과 지방자치단체 주도로 이루어지는 다문화정책 역시 다음과

33) 1박2일 기간으로 20쌍을 대상으로 실시하며 총 650만 원을 지원하고 있다.

34) 1년에 1세대 당 500만원씩 5가구를 대상으로 총 2,500만 원을 결혼식 비용으로 지급하고 있다.

35) 상계 논문, pp.57-62.

36) 상계 논문, pp.62-66.



같은 문제점을 지적할 수 있다.

## 1. 정책 네트워크의 문제점 및 연계 방안

첫째, 다문화 정책의 궁극적 목적은 인간으로서의 동등한 권리를 확보한다는 전제조건을 가지고 있어야 한다고 밝힌 바 있다. 그러나 정부의 일련의 정책들을 살펴보면 과거의 집행된 저소득층에 대한 시혜적 복지정책과 크게 차이가 나지 않는다. 이러한 정책적 시각은 내국인들에게 다문화 집단에 대한 부정적 인식을 심어줄 수 있으며, 오히려 장벽을 만들어 주는 효과를 가져 올 우려가 크다.

둘째, 살펴 본 정책의 상당수가 단일부서 관할의 업무가 아니라 다양한 성향의 정책목표를 가진 기관들이 공동의 참여를 필요로 하는 정책들이다. 이와 같은 모호한 정책집행 방식은 그 책임소재가 불분명하여 정책평가의 대상을 판단할 수 없으며, 집행기관 간의 이견을 조정할 수 없는 문제점을 안고 있다. 중앙정부 차원의 이러한 혼선은 지방자치단체로 이어지는 구조적 모순을 내포하고 있음은 물론이다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체 간의 연계협력 강화를 위한 정책적 과제의 해결을 위해 지자체의 자율성을 확보함과 동시에 지자체 간의 연계협력을 모색하는 지자체간 다문화 네트워크의 구축을 제안한다. 현 단계에서는 중앙부처 간의 연계협력 역시 미흡한 상태이지만, 다문화정책은 지자체들이 직면하고 있는 정책과제이기 선행적으로 이를 구축하는 방안이 효과적일 것으로 기대된다. 이에 관해서는 일본의 '다문화공생' 정책의 운영 사례를 참고할 필요가 있다. 상호 연계협력체제의 구축은 행정의 민주성을 확보하는 데도 유용하리라고 본다.

셋째, 정권교체에 수반된 이와 같은 정책들이 차기 정부에도 지속성을 유지할 수 있을 것인지 의문이다. 다문화정책의 특성상 장기적인 계획 아래 단계적 전략을 통해서 극복해야 하는 정책 문제임을 지적한 바 있다. 그러나 다문화정책을 지속성 있게 추진해 나갈 정책추진 주체나 이를 조정하고 통합할 수 있는 관리 주체가 없는 상태에서 정책의 실효성을 확보할 수 있는 수단이 없다는 점을 지적할 수 있다.

넷째, 결혼이주민들의 출신지역과 학력 및 출신 배경이 다양함을 고려한 정책적 배려가 필요하다는 점이다. 그러나 다문화가족 지원 정책의 내용은 이러한 특수성을 고려하지 못하고 있다는 점을 지적하고 싶다. 이주민들을 단지 동화(同化)의 대상으로 파악하고 집행되었던 선진국의 다문화정책은 대부분 정책실패를 경험하였다. 다문화정책의 목표가 소수집단과 다수집단의 교류 활성화를 통하여 공통의 문화를 형성하고 이를 융합재생산 하여 '아래로부터의 세계화'라는 가치에 기여할 수 있음을 간과해서는 안 된다. 동시에 한 사회의 문화적 다양성의 유지는 사회적 적응성을 확장시키고 '위로부터의 세계화'에 대응하는 좋은 전략이 될 수 있다. 따라서 다문화정책의 수립에 있어서 이민집단의 지역적 특성을 고려하여 그들의 문화를 보호하고, 지속성을 유지할 수 있도록 지원

하여 사회적 다양성을 확보하는데 관심을 유도할 필요가 있다.

마지막으로 새터민들에 대한 정책이 다문화 정책에서 제외되고 있음을 지적하고 싶다. 물론 통일정책의 일환으로 새터민 관련 정책을 수립되고 관리되고 있음을 간과하고 있는 것은 아니다. 다만, 다문화정책의 기본 방향이 사회적 소수자의 주류사회 편입기회 확대의 측면에서 새터민들도 분명 우리 사회의 소수자라는 점을 인식할 필요가 있다. 오히려 이주민을 중심의 다문화 정책과 관리대상으로 분리되고 있는 통일정책의 그늘 속에서 새터민 정책은 사각지대에 남겨질 우려가 있다. 따라서 다문화정책을 수립하는 과정에서 새터민들에 대한 정책적 배려가 필요하다. 다문화정책의 궁극적 목적은 차별 없는 평등하고 보편적인 시민사회의 정립에 있다. 이는 동시에 국민형성과 사회통합에 기여하게 됨을 상기할 필요가 있다.

## 2. 지방자치단체에 의한 다문화가족 지원정책의 방향

각급 지방자치단체는 다문화가족지원 정책의 일선기관으로 다문화가족과 직접 연계된 생활형 서비스를 담당하는 곳이다. 그러나 지자체의 능동적이고 실효성 있는 정책의 수립과 집행보다는 중앙정부의 시책을 하달 받고 관리하는 수준에 그치고 있다는 평가를 면할 수 없다. 이의 개선을 위한 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 중앙정부 차원의 정책과 마찬가지로 장기적이며 지속가능한 정책보다는 단기적 성격의 사업들이 추진되고 있음을 확인할 수 있다. 예컨대, 다문화가족의 보육정책은 국제결혼이주여성에 대한 취업지원정책, 다문화교육 정책과도 관련성을 가지고 추진되어야 하나 대체로 각각의 사업이 분산적으로 이루어지고 있다는 점이다. 따라서 상대적으로 조직 개편이 용이한 지방자치단체의 경우 보다 독립적인 다문화가족 지원 전담부서의 편성을 통해 정책집행을 해야 할 필요성이 제기된다.

둘째, 지방자치단체와 다문화가족지원센터의 역할과 기능이 분명하지 않음을 지적할 수 있다. 할 수 있다. 지방자치단체 차원에서 지원하는 다양한 다문화 관련 지원책과 다문화가족지원센터의 지원책이 상호 유기적으로 결합하여 시너지 효과를 발생시킬 수 있도록 분명한 역할분담이 이루어져야 할 것이다.

셋째, '전시행정'과 '예산 나누어 먹기'라는 비판을 넘어서 다문화정책을 통한 다문화가족의 지역사회 적응이라는 실질적 목표에 도달하려는 노력이 필요하다. 특히, 다문화가족 지원 사업을 집행하는 과정에서 시혜적 복지관에 근거한 예산 집행이 이루어지고 있다는 지적은 다양한 연구를 통해서 발견할 수 있다. 이에 대한 담당 공무원 전문성 교육의 제고가 필요하다.

넷째, 지역의 민간단체에 대한 다문화가족 지원사업의 민간위탁 선정과정에서 객관적인 집행과 공익성에 대한 판단이 요구된다. 결혼이주여성이나 외국인 노동자 관련으로

오래 활동해 온 단체들은 인권단체의 성격이 강한 반면, 정부지원이 증가하면서 새로 조직되었거나 이 분야를 활동영역으로 추가한 단체들은 이른바 ‘온건한’ 민간단체들이다. 후자는 그만큼 사업적 마인드가 많은데다가, 성격상 지방정부와 보다 원만한 관계에 있다 보니 사업자로 선정되기 쉽다. 이 과정에서 그동안 능동적으로 다문화가족 지원 사업을 추진해 온 NGO나 NPO가 배제되는 모순을 안고 있다.

마지막으로, 시·도 단위에는 이주여성 쉼터와 모자보호시설, 가정폭력 피해자 장기쉼터 겸 자활센터를 설치하여 가정폭력 등으로 이혼하거나 귀책사유가 남편에게 있어 이혼하고 혼자 살 수밖에 없는 여성들을 위한 지원서비스 체계가 구축되어야 한다.

## V. 결 론

다문화사회로의 이행을 대비한 중앙정부 및 지방자치단체의 다양한 노력은 미래 사회의 도래를 대비하는 측면에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그러나 다문화정책의 방향과 목표에 대한 사회적 합의가 아직 도출되지 않은 상태에서 다문화정책의 수립과 집행에 대한 일관된 평가를 구하기는 어려운 실정이다. 다만, 이러한 다양한 사회적 논의들이 정치체제로 환류되고 다시 투입되는 정책의 순환과정을 통해서 합의에 일정한 합의에 도달할 것으로 기대된다.

첫째, 다문화 정책은 지속적이고 다양하며 복합적인 양상을 띤 산만한 구조의 정책문제이다. 따라서 적정성과 적합성을 갖추지 못한 정부의 정책은 미봉책에 불과할 수 있다. 이와 같은 다문화 정책의 특성을 고려하여 중앙 정부 차원에서는 다문화정책을 수립하는 다문화사회와 관련된 객관적인 평가지표를 개발하고 이에 준거하여 지방자치단체는 다문화가족 지원을 위한 정책적 일관성과 구체성을 확보할 필요가 있다.

둘째, 중앙관리기관으로서 다문화가족지원단은 여성부 산하에 구성되어 있지만, 다문화가족지원센터는 복지법인으로 설치되어 보건복지부의 관리 영역 아래 있다는 점이다. 이러한 중앙부처의 분산성은 지역의 다문화가족 지원 정책에 혼선을 빚을 수 있다. 따라서 지방자치단체에서는 ‘사회통합국(과)’의 형태로 부서를 설치·운영하여 지역별로 특성화 된 다문화가족 지원 정책을 수립하는 지혜가 필요한 시점이다.

다섯째, 중앙정부와 지방자치단체간의 연계성의 확보가 필요하다. 현 지원체제 아래서는 ‘다문화가족지원센터’가 그 연계기능을 담당하고 있지만, 민간위탁에 의해 운영되는 경우 지자체는 관리·감독 기능만을 수행하고 있어 그 실효성 확보에 제약 요인이 있는 것으로 파악된다. 민간위탁의 ‘Back-in’ 현상에 대한 우려를 진지하게 고민해야 할 단계이다.

최근 들어 우리 사회가 직면하고 있는 다문화 사회 현상에 대한 논의는 본 연구에서

활용한 연구물들을 통해 알 수 있듯이 상당한 진척을 보이고 있으며, 다양한 정책적 제안들이 제시되고 있다. 이러한 정책적 배려가 지역사회의 다문화가족 지원으로 확대되기 위해서는 지방자치단체의 관심과 적극적인 정책 개발을 요구하는 시점이다. 선행 연구들이 지적하고 있듯이 시혜적 복지 차원에서 자선심으로 다문화가족을 대하는 태도를 지양해야 하며 지역사회의 일원으로 정착할 수 있는 실효성 있는 정책의 확보가 요구된다.

## 《참고문헌》

- 김이선, "다문화사회의 전개와 '다문화'정책의 성격:문화의제를 중심으로, 「사회과학연구」 제34집 1호, 전북대학교 사회과학연구소, 2010.
- 김형수, "한국 다문화 정책공동체 연계방안에 관한 연구," 「한국동북아논총」 제11권 제1호, 한국동북아학회, 2008.
- 김형수, "다문화정책네트워크의 구성전략과 과제, 「동북아연구」 제25권 제2호, 조선대학교 동북아연구소, 2010.
- 김혜순, "결혼이주여성과의 한국의 다문화사회 실험: 최근 다문화 담론의 사회학," 「한국사회학」 제47집 2호, 한국사회학회, 2008.
- 김혜순, "한국적 '다문화주의'의 이론화," 「한국사회학회 기타간행물」, 2008.
- 박진경, "한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용," 「한국정책학회보」 제19권 3호, 한국정책학회, 2010.
- 변화순 외, 「결혼이민자 여성의 가정폭력 피해현황과 지원체계 개선방안」, 한국여성정책연구원, 2008.
- 여성가족부 중앙건강가정지원센터, 『2006 결혼이민자 가족지원센터 사업운영 결과 보고서』, 2006.
- 외국인정책위원회, 「지방자치단체시행계획」, 2010.
- 이삼식·박종서·김필숙·김형석, 「국제결혼 이주여성의 결혼·출산 행태와 정책방향」, 한국보건사회연구원, 2007.
- 이혜경, "혼인이주와 혼인이주 가정의 문제와 대응," 「한국인구학」 제28권 제1호, 한국인구학회, 2005.
- 장준오·고성호, 「북한이탈주민 범죄실태 및 대책」, 한국형사정책연구원, 2010.
- 전국다문화가족지원단 홈페이지(<http://mfsc.liveinkorea.kr/center>)
- 조석주·이상목, 「지방자치단체의 결혼이민자 지원정책 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2008.
- 지종화 외, "다문화 정책 이론 확립을 위한 탐색적 연구, 「사회복지정책」 Vol.36., 한국사회복지정책학회, 2009.
- 출입국·외국인정책본부, 「다문화통합프로그램 이수제 보고서」, 법무부, 2008.
- 출입국·외국인정책본부, 제1차 외국인정책기본계획: 중앙부처 시행계획, 각 년도.
- 출입국·외국인정책본부, 제1차 외국인정책기본계획: 지방자치단체 시행계획, 각 년도.

- 통계청, '2010년 혼인·이혼 통계', 2010.
- 한승준, "지자체 다문화정책 추진체제 구축방안에 관한 연구," 「한국사회와 행정연구」 제20권 제2호, 서울행정학회, 2009.
- 홍재우, "새로운 주권자들과 참정권의 확장 : 이주민의 참정권의 이해와 제도설계," 「한국정치연구」 제9집 제2호, 서울대학교 한국정치연구소, 2010.
- 황정미, 「한국사회의 다민족·다문화 지향성에 대한 조사연구」, 한국여성정책연구원, 2007.
- 황정미, 김이선, 이명진, 최현, 이동주, 한국사회의 다민족, 다문화 지향성에 대한 조사연구, 한국여성정책연구원, 2007.
- Nienaber, Jeanne and Aaron Wildavsky, *The Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Programs*, New York: Basic Books, 1973.
- Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford Univ. Press, 1995.
- Dunn, William N., *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1981.
- Nienaber, Jeanne and Aaron Wildavsky, *The Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Programs*, New York: Basic Books, 1973.

《Abstract》

## The Task and Role of the Local Government for the Community Adaptation of the Multi-cultural Families

Kim, Hyeong-Soo

The number of foreigners who come to Korea because of business, study, or marriage with Koreans has rapidly increased. In the early 1990s the majority of foreigners were factory workers came from Southeast Asia. Since then, a huge influx of many foreign brides has been brought about throughout an international marriage with Koreans. In consequence Korean society rapidly goes toward multi-cultural society. Now, it has faced with the new challenges raised in multi-cultural societies. The purpose of this study is to explore what local government should do for realization of multi-cultural society, and the task and roe of the local government for the community adaptation of the multi-cultural families.

In this perspective, this paper have dealt with some of the issues of multi-cultural society. First of all, the local government should play a pivotal role in building a local community by establishing the network systems with other local governments. Second, local government should understand clear meaning of multi-culturalism and stop providing paternal programs. Third, local government should make proper local ordinance and reform wrong existing administration systems. The establishing multi-cultural policy community means obviously making linkages with other communities.

Key Words: Multi-cultrual society, Multi-cultural familiss, Multi-cultural policy, Local government

투고일 : 2011.10.30 / 심사일 : 2011.11.25 / 심사완료일 : 2011.12.25