

다문화사회에 따른 지방자치단체의 역할과 법적 고찰*
A Study on the Role of Local Autonomous entity and Legal Improvements in
Korea's Multicultural Society

김 동 련 (신안산대학교 법학박사)
Kim, Dong-Ryun / Prof. Dr. Shin-Ansan University

- I. 서 론
- II. 다문화사회의 의의와 현황
- III. 중앙정부와 지방자치단체의 외국인 입법 및
정책분석
- IV. 설문조사에 따른 지방자치단체의 역할 분석
- V. 다문화 사회에 따른 지방자치단체의 역할제고와
입법적 개선방안
- VI. 결 론

국문초록

본 연구는 현재 다문화사회가 진행되고 있는 우리나라의 지방자치단체의 역할을 제고하고 입법정책적 견지에서 정비방안을 제시하고자 한다. 이를 위해서 다음과 같은 제언을 하고자 한다. 첫째, 다문화사회를 위한 통합관리기구인 통합관련부서(상설관리기구) 설치가 필요하다. 둘째, 지방자치단체의 역할 활성화를 위해 사무이관이 필요하다. 셋째, 지방자치단체의 외국인지원 조례의 통합이 필요하다. 넷째, 외국인이 지방자치단체 활동에 적극적

* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-32A-B00219).

인 참여유도를 위한 관련 입법정책의 정비가 필요하다. 마지막으로 지역사회 통합을 위한 법학교육, 배우자교육 등 다양화가 필요하다.

다문화사회는 현실화되어 있다. 우리는 혼자가 아닌 다수를 위한 삶을 살아야 하면, 이를 위해서는 서로를 이해하고 알 필요가 있다. 따라서 지방자치단체는 다문화사회를 위한 서로를 이해할 수 있는 방안을 모색하여 살기 좋은 지방자치단체 및 한국사회를 구축해야 한다.

Abstract

The purpose of this study is to enhance the role of Korea's local autonomous entity in today's multicultural society, and to suggest legislative and policy improvements that will enhance the quality of life for all Korean residents. After carefully comparing Korea's societal needs and available resources, I make these recommendations. First, establish a department for integration that serves as a permanent management organization to oversee the smooth assimilation of other cultures into Korea. Second, revitalize the role of local autonomous entity by transferring administrative work from the central to the local level where a better understanding of specific needs exists and for the convenience of residents. Third, adjust local government ordinances to more accurately reflect regional demographic changes. Fourth, modify legislation and policies to encourage participation of foreigners in local autonomous entity activities. Finally, provide educational services for spousal support and to familiarize foreigners with basic laws to better integrate the community.

Korea's multicultural society is today's reality. Both national and local autonomous entity must commit resources to better understand its needs while recognizing that each citizen can contribute to the betterment of the local community and our nation.

(주제어) 다문화사회(multicultural society), 지방자치단체(local autonomous entity), 통합(integration), 입법(legislation), 정부정책(government policies), 이주(immigrant)

I. 서론

세계화, 이주화의 영향으로 우리 사회도 다인종·다문화사회로 빠르게 변화하고 있다. 1980년대 이후 단일민족의 전통을 지켜온 한국 사회에도 다문화사회로의 변화 징후가 나타나고 있다. 초기에는 외국인 근로자들의 국내 유입이 대부분이던 것이 1990년대 이후에는 결혼하지 못한 농촌 총각들을 대상으로 한 국제결혼이 성행하면서 결혼이민자들의 비율이 계속적으로 증가하기 시작했다.

행정안전부의 조사에 따르면 2012년 1월 1일 기준으로 외국인 주민수¹⁾를 집계한 결과 1,409,577명으로 조사되었다. 이는 전체 주민등록인구 50,734,284명의 2.8%에 해당한다. 외국인 주민 중 외국인근로자는 588,944명으로 전체의 41.8%를 차지했으며, 결혼이민자는 144,214명(10.2%), 유학생은 87,221명(6.2%), 외국국적동포는 130,520명(9.6%)이었다.²⁾

또 통계청과 법무부에 따르면, 1990년도에는 우리나라 전체 결혼인구의 1.2%정도였던 국제결혼이 2002년에는 3.7%, 그리고 2011년 7월 발표된 통계청의 자료에 따르면 10.5%까지 증가하였다. 전체 결혼이민자들의 수도 뚜렷한 증가 추세를 보여주고 있다.³⁾ 2002년에는 약 14,154명 정도였던 것이 2006년도에는 불과 4년 만에 93,786명이 증가하였으며, 2011년 12월말 기준으로 144,214명으로 전년대비 2.1% 증가하였으며, 6년 사이에 15%가 증가한 것으로 나타났다. 결혼이민자들 중 약 88%는 여성들이다.⁴⁾

〈표 1〉 2012년 통계청 자료

(단위 : 명)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합계	93,786	110,362	122,552	125,087	141,654	144,214

자료 : 2012년 통계청 자료 일부분 발췌

결혼이민자 및 외국인근로자들의 출신 국가들을 보면 과거 중국과 베트남, 필리핀에 한정되어 있던 것이 최근에는 미국, 남부아시아, 몽골 등으로 다양화되어지고 있다. 또한 이들의 국내 주거 지역을 보면 약 56% 이상이 수도권을 중심으로 거주하고 있으며, 출신 국가별로 거주지역 또한 집중되어 있는 양태를 보여주고 있다. 예를 들면, 조선족 출신들은 서울의 구로구, 영등포구, 관악구, 금천구 그리고 경기도에서는 안산, 수원, 성남 등지에 집

1) 외국인 주민은 90일 이상 머무르는 장기체류자, 귀화자, 외국인주민의 자녀, 불법체류자 등을 포함한다.
 2) 국민일보, 2012. 8. 9. '외국인 140만명 자녀가 16만명---근로자가 42%'.
 3) http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp.
 4) 행정안전부와 통계청의 자료에서 차이를 보이는 것은 통계조사기간의 차이로 인한 것임을 미리 밝힌다.

중 거주하며, 동남아시아 출신들은 경기도 안성, 화성, 수원, 시흥, 인천의 남동, 경남의 김해, 충남의 천안 등지에 집단적으로 거주하고 있다.

이와 같이 다문화사회의 급속한 진전으로 다문화 공존이 요구되고 있는 것이 오늘날의 현실이지만, 아직 한국 사회에서는 결혼이민자들과 외국인근로자들에 대한 차별과 편견으로 여러 가지 사회적 갈등이 빈번히 나타나고 있다.⁵⁾ 최근에 이슈가 되고 있는 불법적인 국제결혼 대행업체의 문제로 인한 정신적, 물질적인 피해뿐만 아니라 가정 내에서의 불화 및 폭력과 같은 불미스러운 일이 자주 일어나기도 한다. 한편 원만한 가정생활을 영위하는 경우에 있어서도 결혼이민자들은 전혀 다른 문화적 환경에서 생활해야 하는 부담감은 물론 언어적 장애와 경제적 어려움 등이 그들의 자녀교육과 취업 및 사회참여에 있어서도 장애요인이 되고 있다.⁶⁾

우리 사회에 유입되고 있는 결혼이민자 및 외국인근로자들의 고유한 문화와 전통을 이해하고 아직은 소수자체인 이들이 우리 사회에 혼화되어 문화적 갈등을 최소화시켜 하나 되는 것이 최대의 과제라고 할 것이다. 특히 안정적인 사회구조의 형성은 이들에 대한 소극적인 대응보다는 적극적인 지원정책을 통하여 다문화사회에 본격적으로 대응해 나가는 노력이 필요하다.

이를 위해서 중앙정부에서는 다문화가족지원센터 및 이주민센터 등을 설치하여, 한국어 교육, 문화교류, 자녀교육 등을 지원하고 있다. 그러나 중앙정부의 지원으로는 각 지역에 흩어져 있는 외국인들에 대한 정책을 완벽하게 이행할 수 없다. 이를 위해서는 지방자치단체의 꾸준한 노력이 절실하게 요구되고 있는 실정이다. 따라서 본 논문은 결혼이민자들을 상대로 한 설문조사를 기초로 하여 지방자치단체의 역할을 제고하고 앞으로 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

II. 다문화사회의 의의와 현황

1. 다문화사회의 의의

현재 우리 사회는 세계화의 추세, 이주노동자, 재외동포, 새터민⁷⁾ 및 농어촌 미혼 남성

5) 강휘원, 한국 다문화사회의 형성 요인과 통합 정책, 중앙대학교 국가정책연구소, 국가정책연구 제20권 제2호, 2006, 6-8면.

6) 김남국, 다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론, 한국국제정치학회, 국제정치논총 제45권 제4호, 2005, 98-101면.

7) 기존의 탈북자라는 용어를 대신하여 '새로운 터전에서 삶을 시작하는 사람'이라는 순 우리말로 2005년부터 사용했다. 새터민은 탈북자에 대한 부정적인 이미지를 불식하고 긍정적·미래지향적 이미지 제고를 위해 선정하였다. 통일부는 공식적인 용어로 법률용어인 '북한이탈주민'을 사용하되, 비공식적으로 '탈북자'를 대신하여 '새터민'을 상황에 맞게 사용하면서 장기적으로 사회적 합의를 거쳐 자연스럽게 정착될 수 있도록 하였다.

의 국제결혼이라는 현상 하에 다양한 인종과 문화가 혼재되어 문화의 다양화가 진행되고 있다.⁸⁾ 이러한 문화의 다양성에 의해 한국 사회는 더 이상 단일문화국가라고 할 수 없다. 이렇듯 언어, 문화, 관습, 종교, 인종, 계층, 직업 등 다양한 문화적 배경을 가진 민족집단들이 하나의 국가 혹은 지역사회에 함께 거주함으로써 형성되는 문화를 다문화라고 하며 이러한 사회를 다문화사회라고 한다.⁹⁾ 이는 단순히 문화적 다양성의 존재와 관용만을 의미하는 것은 아니다. 즉 다문화사회가 되기 위해서는 사회적 구조와 제도가 다원주의를 반영하고 구체화해야만 한다. 이를 진정한 다문화주의라고 하며, 정책결정과정에서 권력의 평등과 합법적인 공유가 요구까지도 요구된다고 할 수 있다.¹⁰⁾

현재 우리나라의 다문화사회를 형성하는 것은 크게 결혼이민자와 외국인근로자로 양분할 수 있다. 앞서서도 살펴보았듯이 우리나라의 결혼이민자와 외국인근로자들은 백만명이 넘어가고 있다. 이에 결혼이민자와 외국인근로자들에 대한 현황을 파악하지 않는다면 지방자치단체의 역할을 제고할 수 없기에 이들에 대한 현황을 조사·분석하여 지방자치단체의 역할을 검토할 필요가 있다.

2. 결혼이민자들의 현황

우리나라에 결혼이민자가 유입되기 시작한 시기는 1990년대 중반부터이다. 즉 1995년 정부의 농촌총각장가보내기 사업의 일환으로 국제결혼이 본격적으로 추진되면서부터이다.¹¹⁾ 또 1998년 국제결혼중개업이 허가제에서 신고제로 전환되면서 많은 결혼정보업체가 설립하게 되었으며 이를 계기로 국제결혼이 증가하게 되었다.¹²⁾

초기의 국제결혼은 농촌중심의 결혼이었으나, 현재는 도시지역 근로자들과 초혼 및 재혼을 하는 등 국제결혼의 양상이 전국적으로 확산되고 있다. 2006년 정부는 ‘여성결혼이민자 가족과 혼혈인 사회통합을 위한 지원정책’을 발표하였으며, 10월 31일 행정안전부가 ‘거

-
- 8) 최용환, 결혼이주여성의 지역사회통합방안: 충북지역을 중심으로, 한국정책학회 하계학술대회 및 국제 학술대회, 2011, 82면.
- 9) 함정현·황창주·소광섭, 한국의 다문화사회 형성과 지방자치단체의 역할, 동방학 제15집, 한서대학교 동양고전연구소, 2008, 427면.
- 10) Saha, L., Introduction. In D. Philips & J. Houston(eds), Australian multi-Cultural Society, Blackburn: A Drummond Book, 1984, p. 3.
- 11) 慶南농협이 최근 심각한 사회문제로 대두되고 있는 농촌총각 결혼문제 해결에 발벗고 나섰다. 25일 慶南농협지역본부(본부장 柳剛烈)에 따르면 오는 5월부터 새농민회 경남지회(회장 辛상철)와 공동으로 도내 농촌지역에 거주하는 노총각들과 中國길림성 연길시거주 조선족 동포처녀들과의 결혼을 적극 추진기로 했다. 이에 따라 농협은 도내 2백개 회원농협에 관련문서를 보내고 다음달 15일까지 해당 조합장의 추천을 받은 결혼신청서를 접수, 선발과정을 거쳐 오는 6월중에 한번에 15명씩 신랑후보들을 데리고 中國현지를 방문할 계획이다(연합뉴스, 1995. 4. 25. ‘경남농협 농촌총각 장가보내기 사업 전개’).
- 12) 결혼이주여성의 2중 결혼, 사기결혼, 국내입국 후 도주 등의 피해가 급증하게 되었고 이로 인해 신고제를 등록제로 2007년 변경하여 결혼정보업체의 책임을 가중시키고 있다.

주외국인 지원 표준 조례안¹³⁾을 제정, 2008년 3월 21일 ‘다문화가족지원법’을 제정하면서 많은 관심을 가지게 되었다.

국제결혼 비중이 꾸준히 증가하여 2004년도에 처음으로 10%를 넘어 단일민족 국가라 할 수 없게 되었고 본격적인 다문화사회를 맞이하게 되었다. 최근 통계청에 의하면 2011년 결혼이민자는 144,214명이며, 경인 78,372명(54.3%), 영남 29,608명(20.5%), 호남 15,489명(10.7%), 충청 15,283명(10.6%), 기타 5,462명(3.9%) 순으로 나타났다.¹⁴⁾

〈표 2〉 결혼이민자의 지역과 국적

(단위 : 명)

		2008	2009	2010	2011
합계		122,552	125,087	141,654	144,214
지역	경인	68,374	69,204	77,401	78,372
	영남	25,316	25,654	29,033	29,608
	호남	12,480	13,382	15,317	15,489
	충청	12,240	12,654	14,678	15,283
	기타	4,142	4,193	5,225	5,462
국적	중국	67,787	65,992	66,687	64,173
	베트남	27,092	30,173	35,355	37,516
	일본	5,223	5,074	10,451	11,162
	필리핀	5,819	6,321	7,476	8,367
	기타	16,631	17,527	21,685	23,463

출처 : 출입국·외국인정책통계연보

경인 : 서울, 경기, 인천

영남 : 부산, 대구, 울산, 경북, 경남

호남 : 광주, 전북, 전남

충청 : 대전, 충북, 충남

기타 : 강원, 제주 등

13) 표준조례안의 주요 내용으로는 거주외국인도 주민과 동일하게 지자체의 공공시설을 이용할 수 있게 하며, 거주외국인 수의 실태조사를 통해 예산을 편성하고 한국어 및 기초생활 적응 교육, 고충, 생활, 법률, 취업상담, 생활편의 제공 및 응급 구호체계 확립, 등을 통해 원활한 지역사회 정착을 지원할 수 있도록 제안하고 있다. 또한 지방자치단체별로 외국인 지원정책에 대한 자문을 위하여 “외국인정책자문위원회”를 구성·운영할 수 있도록 하고 있으며, “세계인의 날” 및 다문화주간을 설정하여 기념식 및 문화·예술·체육행사 등을 실시하고, 지방행정 또는 지역사회에 공헌한 외국인을 표창하는 한편, 명예시민으로 예우하는 것을 주요골자로 하고 있다.

14) e-나라지표, http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=2819&bbs=INDX_001&clas_div=C&rootKey=1.48.0.

한편 최근의 국제결혼에 따른 출신국가도 중국, 베트남, 필리핀에서 캄보디아, 태국, 몽골 등으로 점점 다양해지고 있다. 출신국가의 다양성은 시사하는 바가 크다. 우선 계속적으로 결혼피해사례가 증가하고 있기 때문이다. 중국과 베트남, 필리핀 여성들에 대한 결혼실패사례가 증가하여 이들에 대한 불신이 커지면서 다른 국가를 선호하게 되었다. 그리고 결혼심리의 변화도 생각해 볼 수 있다. 과거에는 꼭 결혼을 해야 한다는 경향을 갖고 있었으나, 현재는 결혼을 하지 않고도 살 수 있다는 생각들이 들어나고 있기 때문일 것이다.¹⁵⁾ 한국 남성과 결혼하여 자신의 가족을 빈곤으로부터 탈피하고, 코리아 드림실현을 위해 한국인과의 국제결혼을 선택하는 경향이었으나,¹⁶⁾ 국내 경기의 불황 및 한국 문화의 변화로 성공의 기회의 감소이다.

하지만 농촌 및 공장근로자들은 계속적으로 한국인과의 결혼이 힘들어지고 있기 때문에 외국인과의 결혼을 생각하고 있으며, 외국인과의 결혼이 보편화되어 있어 자연스럽게 느끼고 있다.

3. 외국인 근로자 현황

우리나라의 외국인근로자는 1980년대에 소득수준의 향상, 산업구조의 고도화 등에 따라 인력난이 발생하고 이를 해소하기 위해서 유입하기 시작하였다. 이는 88올림픽으로 인해 사증 면제협정체결, 무사증 입국의 허용, 입국심사의 간편화 등으로 인해 주변 개발도상국으로부터의 불법 근로자 유입이 급속하게 증가하였다. 또한 1990년대 초 주택 200만호 건설 등의 이유로 단순노동자들의 인력부족현상이 심각하게 나타나는 등 3D업종의 인력난은 외국인력 수입에 대한 찬반논쟁을 불러일으키는 한 계기가 되었다. 이러한 인력난 및 불법 근로자를 해결하기 위한 방책으로 나타난 제도가 산업연수생제도이다.¹⁷⁾ 이후 2007년에 산업연수생제도가 폐지되고 전면적으로 고용허가제가 실시되었다.

15) 결혼에 대한 남성 시각이 달라진 것도 큰 원인이다. '결혼은 반드시 해야 한다'는 남성은 2006년 3명 중 1명(28.1%)에서 2010년 5명 중 1명(20.7%)으로 줄었다. '선택 사항일 뿐'이라고 답한 남성이 3명 중 1명(29.8%)으로 '필수(20.7%)'보다 훨씬 많았다(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/07/26/2012072600201.html).

16) 최용환, 앞의 논문, 83-84면.

17) 1993년 11월에 산업연수생을 20,000명 도입하기로 한 정부의 결정에 따라 1994년 5월 제1차 연수생으로 21개 제조업에 20,000명이 입국하기 시작한 이래, 2001년 말에는 83,800명이 되었으며, 2002년에는 85,500명으로 되었다가, 2002년 6월말에는 126,750명으로, 2002년 11월부터는 145,500명으로 늘었다. 외국인 산업연수생에 대해서는 기본적으로 내국인 근로자와 동일한 노동법이 적용된다. 그러나 다수가 근무지를 이탈하여 불법체류하면서 열악한 환경에 놓이게 되고, 이로 인하여 열악한 환경에서 근무하는 등 인권유린문제가 사회문제로 야기되었다. 또한 인력수급에 있어서 관련기관의 비리도 발생하였다. 노동부는 1995년 2월 14일에 외국인 산업연수생의 보호를 위하여 「외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」을 제정하여, 1995년 3월 1일부터 외국인 산업연수생에 대해서도 산업재해보상보험, 의료보험의 적용과 근로기준법상의 강제근로금지, 폭행금지, 금품청산, 근로시간 준수 등 일부 규정의 법적 보호를 받을 수 있게 하였으며, 1995년 7월 1일부터 국내 최저임금법의 적용을 받도록 하였

〈표 3〉 취업자격 체류외국인 현황

구 분		총체류자	합법체류자	불법체류자
총계		595,098	540,259	54,839
전문 인력	소계	47,774	44,730	3,044
	단기취업(C-4)	679	466	213
	교 수(E-1)	2,474	2,468	6
	회화지도(E-2)	22,541	22,435	106
	연 구(E-3)	2,606	2,599	7
	기술지도(E-4)	202	199	3
	전문직업(E-5)	629	614	15
	예술홍행(E-6)	4,246	2,800	1,446
	특정활동(E-7)	14,397	13,149	1,248
단순 기능 인력	소계	547,324	495,529	51,795
	비전문취업(E-9)	234,295	189,190	45,105
	선원취업(E-10)	9,661	6,629	3,032
	방문취업(H-2)	303,368	299,710	3,658
<참고>				
산업연수(D-3)		4,324	1,733	2,591

이에 근거하여 2011. 12. 31일 현재 총 체류외국인은 595,098명이며, 합법체류자가 540,259명이며, 불법체류자가 54,839명으로 나타났다. 이중 전문인력은 47,774명이며, 단순기능인력이 547,324명으로 전체 체류자 중 92%를 차지하고 있다.

다. 한편 산업연수생으로 입국 후 이탈한 사람을 포함하여, 불법체류 외국인근로자는 1993년 12월 말을 기준으로 54,583명에 그쳤으나, 1995년 12월 말에는 8만명이 넘었으며, 1995년 5월에는 10만명을 넘는 것으로 조사되고 있다. 이러한 폐단을 막고자 2003년 8월 16일 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」을 제정하여, 2004년 8월 17일부터 시행하고 있다. 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」의 제정에 따라 불법체류 외국인근로자의 비율은 2003년 8월에 85%에서 2003년 12월 38%로 대폭 감소하였다. 2007년에 산업연수생제도가 폐지되고 전면적으로 고용허가제가 실시될 예정이다(최홍엽, 외국인 근로자의 노동법상 지위에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1997).

III. 중앙정부와 지방자치단체의 외국인 입법 및 정책분석

1. 중앙정부의 외국인지원 입법 및 정책분석

(1) 중앙정부의 외국인지원 입법

2007년에 법무부는 다문화주의의 정책 수행의 바탕이 되는 법적, 제도적 기반을 구축하기 위하여 「재한외국인 처우 기본법」을, 보건복지부는 2008년에 「다문화가족지원법」 제정에 주도적으로 참여하였다. 「재한외국인 처우 기본법」은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는데, 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지하는데 그 목적을 두고 있다. 「다문화가족지원법」은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지하기 위하여 제정하였다.¹⁸⁾

위 법 외에도 개별법에서 부처별로 다양한 외국인 지원 법률들이 존재하고 있다. 예를 들면, 문화체육관광부는 「문화예술진흥법」, 「재한외국인 처우 기본법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「국어기본법」, 「도서관법」, 「박물관 및 미술관진흥법」을 근거로 정책을 추진하고 있다. 또한 교육과학기술부는 「다문화가족지원법」, 고용노동부는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 행정안전부는 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」을 그리고 여성가족부는 「가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」, 「여성발전기본법」, 「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」을 근거로 정책을 수행하고 있다.¹⁹⁾

(2) 중앙정부의 외국인지원 정책

1990년대 중반부터 일부 지역에서 이주노동자가 증가하면서 처음 관심을 가지고 지원한 곳은 민간단체이다. 지방자치단체가 외국인정책에 관심을 가지게 된 것은 대부분 2006년 이후 중앙정부가 관련 정책을 추진하면서 부터이다. 참여정부는 2006년 5월 26일 대통령 주재로 제1회 외국인정책회의를 개최하여 ‘외국인정책 기본방향 및 추진체계’를 확정하는데 그것이 외국인정책의 사실상의 출발점이라 할 수 있다. 그 후 심의조정기구로 ‘외국인정책 위원회’, 총괄추진기구로서 법무부에 ‘출입국 외국인정책본부’를 설치하였다. 현재 외국인정책은 법무부를 총괄부서로 하여 여성가족부와 고용노동부가 각각 다문화가정과 이주노동자에 대한 지원정책을 펼치고 있다. 이 외에도 각 부처별로 외국인정책을 지원하고 있다.²⁰⁾

18) 다문화정책 T/F팀, 다문화정책의 추진실태와 개선방향, 국회입법조사처, 2009, 19면.

19) 다문화정책 T/F팀, 위의 보고서, 20-22면.

20) 문화체육관광부는 외국인 문화정책에 대해, 교육과학기술부는 학교교육 및 유학생 유치에 대해, 행정안전부는 자치단체의 외국인 관련 조례제정 및 시책지원에 대한 예산을 지원하고 정책을 추진하고 있다.

정부는 2009년 12월에 국무총리를 위원장으로 9개 부처와 민간위원이 참여하는 다문화가족정책위원회를 구성하여 범부처 성격으로 정책의 조정 및 총괄을 위한 추진체계를 구축하였다.²¹⁾ 한편 다문화 가족 지원 전담기관으로 2006년부터 설치되기 시작한 결혼이민자가족지원센터는 다문화가족지원법에 따라 여성가족부로 이관되어 다문화가족지원센터로 전환되었고, 2007년에는 38개소였던 것이 2012년에는 204개소로 늘어 서비스가 크게 향상되었다.²²⁾

2. 지방자치단체의 외국인지원 입법 및 정책분석

(1) 지방자치단체의 외국인지원 입법

지방자치단체의 외국인지원 입법 중 두드러진 것으로 거주외국인 지원조례와 다문화가족지원에 관한 조례이다. 대부분의 2012년 8월을 기준으로 전국 246개의 기초자치단체 가운데 거주외국인 지원조례가 110건이며, 다문화가족지원에 관한 조례가 182건의 지원조례를 제정하였다.²³⁾

거주외국인 지원조례들은 당해 행정청에 거주하는 외국인들의 지역사회 적응과 생활편의 향상을 도모하고 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다(거주외국인 지원조례 제1조). 다문화가족지원에 관한 조례는 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하고 삶의 질 향상과 우리 사회에서 더불어 살아갈 수 있는 여건을 조성하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(다문화가족지원에 관한 조례 제1조).

거주외국인 지원조례의 지원 대상은 외국인, 대한민국 국적을 새롭게 취득한 사람, 그 밖에 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 사람이며, 다문화가족지원에 관한 조례는 다문화가족, 결혼이민자 등으로 되어 있어 유사한 형태를 보이고 있다(가평군 다문화가족 지원 조례 제4조).

거주외국인 지원 조례는 거주외국인지원 자문위원회를 설치하여, 각종 지원사업을 지원하도록 규정하고 있다. 다문화가족지원에 관한 조례는 다문화가족 위원회를 구성하고 각종 지원사업을 지원하도록 규정하고 있다(가평군 다문화가족 지원 조례 제6조 내지 제11조).

21) 다문화가족정책위원회규정 제3조(구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관 및 국무총리실장, 2. 다문화가족의 사회통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람, ③ 위원회의 행정사무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두되, 간사는 국무총리실 사회통합정책실장이 된다.

22) http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide06_09_01.jsp?func=view¤tPage=0&key_type=&key=&search_start_date=&search_end_date=&class_id=0&idx=642944(여성가족부, 2012. 다문화가족지원센터 현황 자료).

23) 법제처 법률정보서비스.

거주외국인 지원 조례의 지원 범위는 1. 한국어 및 기초생활 적응 교육, 2. 고충·생활·법률·취업 등에 관한 상담, 3. 생활편의 제공 및 응급 구호, 4. 문화·체육행사, 5. 그 밖에 거주외국인의 지역사회 적응을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사업 등이다. 다문화가족지원에 관한 조례의 지원범위는 1. 한국어 및 기초생활에 적응하는데 필요한 교육 지원, 2. 결혼이민자 등이 지역에서 생활하는데 필요한 정보 제공, 3. 다문화가족 구성원들이 서로의 문화와 전통을 이해할 수 있도록 결혼이민자 등 중에서 모범된 가정을 선발하여 친정 보내주기 항공료 등의 소요경비를 지원하는 사업, 4. 결혼이민자 등이 건강하고 안전하게 임신·출산할 수 있는 교육, 산 전·산후 도우미 파견 등 서비스 지원, 5. 초등학교 입학 연령에 도달하지 아니한 결혼이민자 등의 자녀에 대한 보육 지원, 6. 다문화가족내 가정 폭력을 사전예방하고 피해자를 보호·지원하기 위한 상담, 가족생활교육, 부모 교육 등 의식전환 사업, 7. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정되는 사업이다(가평군 다문화가족 지원 조례 제5조).

이상과 같이 거주외국인 지원 조례와 다문화가족지원에 관한 조례는 유사성을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 유사한 두 조례의 경우는 통합하는 것이 자치행정을 집행하는데 효율적이라고 생각된다.

(2) 지방자치단체의 외국인지원 정책

지방자치단체의 외국인정책은 중앙정부보다 한발 늦게 시작되었으며 대체로 중앙정부의 정책을 집행하는 수동적 역할 수행했다. 지방자치단체의 경우, 자치행정과, 가족여성과, 국제협력과 등에서 외국인근로자 및 결혼이민자들에 대한 업무를 담당하였다. 그 중 가장 많은 업무를 담당하는 부서가 국제협력부서였다. 국제협력 부서는 국내외 자치단체간의 교류사업, 해외 투자기업에 대한 지원, 관내 글로벌 비즈니스 환경 조성 등에 관련된 업무를 수행하였기에 교류의 일환으로 외국인 업무를 수행하였다.

그러나 중앙정부의 정책이 거주외국인 지원정책에 초점을 맞추면서 지방자치단체의 정책도 기존 국제협력 및 교류 중심에서 외국인 지원 중심으로 변화했다.²⁴⁾ 또한 행정안전부가 외국인 주민 밀집 지역의 생활환경 개선과 다문화가족 지원사업 등 외국인 주민 지원정책 추진에 있어 효율성을 높이기 위해 외국인 주민지원 전담부서를 설치하고 인력을 확충하도록 하는 지방자치단체의 외국인정책 전담부서 설치 및 인력확충 방안을 제시함으로써 인해 지방자치단체의 역할을 점점 변화하고 있다.

따라서 이러한 정책이 시행된 데에는 현재 외국인 주민 업무는 시도마다 자치행정과, 가족여성과 등 3-8개 부서에 흩어져 있고, 시, 군, 구도 총무과 등 2-4개 부서로 분산, 운영되어 정책의 효율성이 떨어지는 문제가 있으며, 시,군, 구의 담당공무원 1명당 외국인 주

24) 박세훈, 한국 지방자치단체 외국인정책의 비판적 성찰, 공간과 사회 제21권 제2호, 2011, 8-11면.

민 수는 평균 2,507명이지만, 서울 관악구가 4,848명, 경북 영양군이 55명으로 최대 452배까지 정책 서비스의 편차가 크다는 판단에서 있다.²⁵⁾ 경상북도 다문화행복과 설치되어 현재 통합운영 되어지고 있다.

〈표 4〉 각 자치단체별 외국인 담당기관

구분	기관 조직(담당자 수)	전담부서 설치사례(담당자 수)
서울특별시	행정과(1), 경쟁력정책담당관(5), 국제협력담당관(3), 마케팅담당관(2), 보건정책담당관(2), 보육담당관(1), 여성정책담당관(1), 일자리정책담당관(1), 저출산대책담당관(2)	외국인생활지원과 신설(22)
부산광역시	국제협력과(1), 여성정책담당관실(1), 자치행정담당관실(1)	여성정책담당관실
대구광역시	자치행정과(1), 여성청소년가족과(1), 국제통상과(1), 경제정책과(1), 보건위생과(1)	여성청소년가족과(4), 복지지원과(1)
인천광역시	자치행정과(1), 국제협력관실(1), 여성정책과(3), 보건정책과(1), 고용정책과(1)	여성정책과(3), 주민생활지원국(1), 고용정책과(1)
경기도	가족여성정책과(2), 교류통상과(4)	여성가족국 다문화가족과(10)

출처: 박세훈, 한국 지방자치단체 외국인정책의 비판적 성찰, 공간과 사회 제21권 제2호, 2011, 10면 표 수정.

IV. 설문조사에 따른 지방자치단체의 역할 분석

1. 서 설

본 설문조사는 2010년 다문화법제 기초연구 수행 중 작성된 설문조사를 기초로 하여 분석하였으며, 총 설문 250개 중 신뢰도가 있는 212개를 기준으로 하여 분석한 자료이다. 설문지역은 전국을 대상으로 하였으며, 설문기간은 2010년 12월부터 2011년 2월까지로 3개월 정도 소요되었다. 출신국가는 중국 80명, 베트남 44명, 캄보디아 14명, 몽골, 러시아, 일본, 필리핀, 우즈베키스탄 각 10명, 네팔 8명, 태국과 인도네시아 6명, 방글라데시, 스리랑카 각 2명으로 출신국가가 다양하게 분포되어 있다.

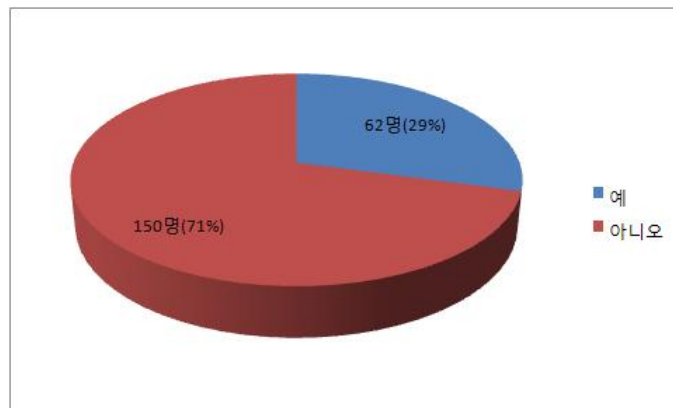
25) <http://news.mopas.go.kr/govnews/branch.do?act=newsView&id=200000889&currPage=2>.

본 설문조사는 크게 3가지 부분으로 되어 있다. 우선 한국법률에 대한 이해도, 둘째, 지방자치단체의 참여 및 참여여부, 셋째, 다문화가족지원법에 근거하여 시행하고 있는 정책에 대한 만족도 여부로 되어 있다. 이 중 본 논문에서는 지방자치단체의 역할 제고를 위하여 한국법률에 대한 이해도와 지방자치단체의 참여 및 참여여부를 기준으로 하여 서술하고자 한다.

2. 한국법률에 대한 이해와 법률교육

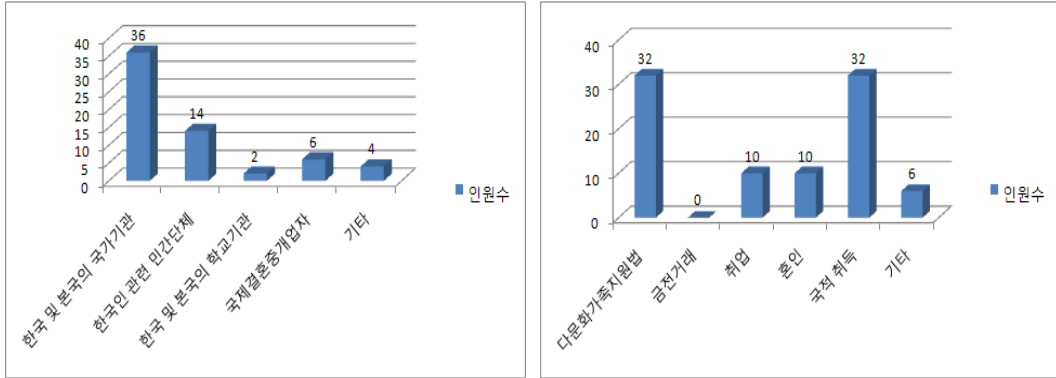
외국인들의 경우 가장 많은 피해를 보는 것이 한국에 거주하면서 한국 법률을 제대로 이해하지 못하는데 이유가 있다. 특히 결혼이민자들의 경우에는 한국 법률을 잘못 이해하여 피해가 증가하고 있다. 따라서 우리는 한국 법률에 대한 교육을 진행할 필요성을 느끼게 되었으며, 설문조사를 통해 교육정도를 파악할 수 있었다. 설문조사에 따라 한국 법률에 대한 교육을 받은 경험은 대단히 극소수에 불과했다. 총 설문 212명 중 150명은 법률에 대한 교육을 받지 못한 것으로 조사되어 이들에 대한 체계적인 교육이 필요함을 느낄 수 있다.

[그림 1] 한국법률에 대한 교육여부



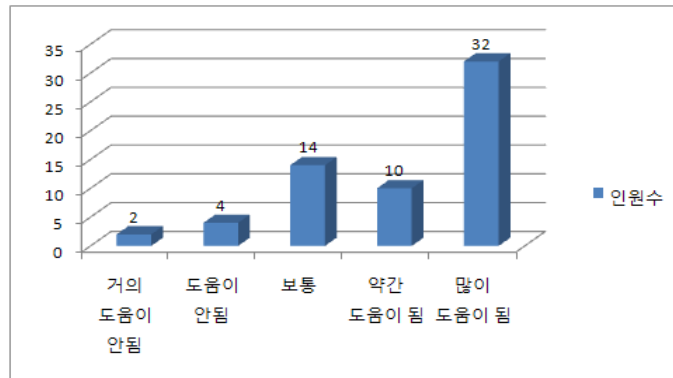
한국 법률에 관한 교육을 받은 사람들 중 교육장소에 대한 설문에서 한국이 58명으로 94%를 차지하고 있으며, 본국에서 받은 사람은 불과 4명으로 6%에 불과했다. 법률교육 분야는 다문화가족지원법과 국적취득 내용이 각 36%를 차지하여 가장 많은 것으로 나타났다. 법률교육 프로그램을 제공한 주체의 경우 58%가 한국 및 본국의 국가기관이며, 한국인 관련 민간단체가 23%를 차지하고 있다.

〔그림 2〕 한국법률의 교육분야 및 교육주체



이들이 받은 한국법률 교육의 도움정도를 묻는 설문에서 91% 가량이 도움이 된다는 긍정적인 답변하였다. 이는 한국법률에 대한 교육의 필요성을 다시금 인식하게 하는 것이라고 할 수 있다. 우리나라에 거주하는 외국인인구는 계속적으로 증가하고 있으나, 이에 대한 교육은 미흡한 실정이다. 현재 교육이라고 진행되는 것은 주로 한국문화와 한국어에 대한 교육이 대부분으로 법률에 대한 교육의 필요성이 대두되고 있음을 시사한다.

〔그림 3〕 한국법률 교육이 한국생활에 도움정도

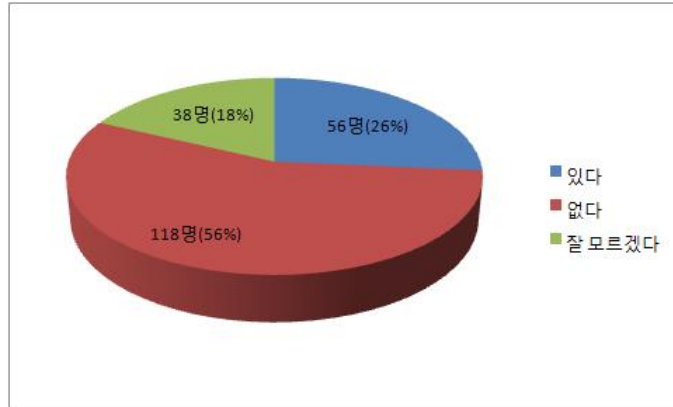


3. 지방자치단체의 정책지원과 참여도

중앙정부 및 지방자치단체는 법률과 조례를 통하여 많은 정책지원을 시행하고 있다. 이에 실제 외국인의 참여도를 살펴보고자 한다. 이는 중앙정부나 지방자치단체가 시행하고 있는 정책 및 입법에 실제 이해당사자가 되는 외국인의 의사반영여부를 파악하기 위한 설문조사였다.

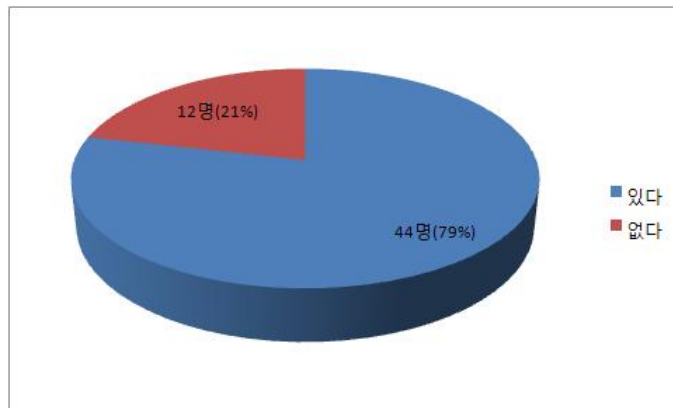
다문화 관련 정책을 결정하는 위원회가 운영되는가에 대한 질문에서 74%가 없는 것으로 생각하거나 잘 모른다고 답변하였으며, 18%는 운영되고 있다고 답변하였다.

[그림 4] 다문화 관련정책을 결정하는 위원회 운영여부



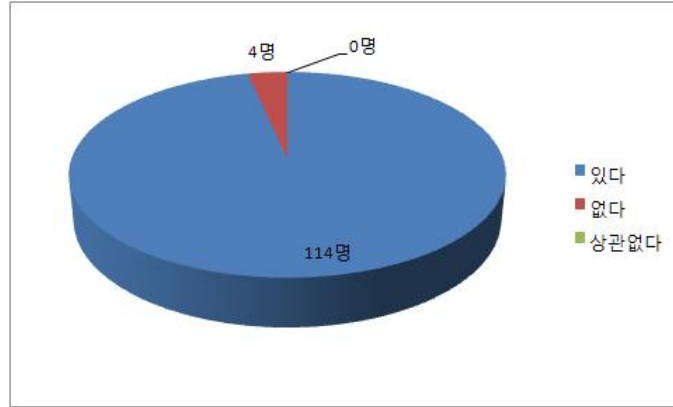
위원회가 운영되고 있다고 답변한 사람 중에 참여여부를 묻는 질문에서 79%가 적극적으로 위원회 활동에 참여하고 있는 것으로 조사되었다.

[그림 5] 다문화 관련정책을 결정하는 위원회 참여여부



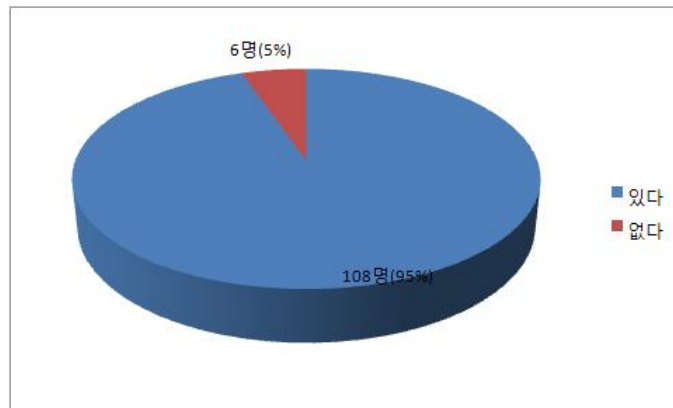
이와 관련하여 다문화 위원회의 존재 필요성과 참여의사 여부의 설문에서 97%인 114명이 위원회의 필요성을 인정하였으며 3%만이 위원회의 필요성을 느끼지 못하였다. 이와 같은 현상을 반영하고 있듯 대부분의 지방자치단체에서 다문화가족위원회가 존재하고 있다.

[그림 6] 지방자치단체에서 다문화 지원 위원회를 만들 필요성



또한 다문화 위원회에 대한 참여의사를 여부에서 응답자 114명 중 108명이 참여를 하고자 하였으며, 6명만이 참여를 하지 않겠다고 답변하였다.

[그림 7] 다문화 위원회의 참여여부



V. 다문화 사회에 따른 지방자치단체의 역할제고와 입법적 개선방안

1. 다문화사회를 위한 통합관리기구

지방자치시대를 맞이하여 정부는 대부분의 사무를 지방자치단체에 이관하고 있다.²⁶⁾ 이는

26) 2011년 현재 한국지방행정연구원이 지금까지 4단계 제도개선을 통해 중앙부처의 권한과 사무를 지방

외국인 정책도 마찬가지여야 할 것이다. 하지만 외국인 관련 정책의 큰 부분 중에 하나가 외국인 출입국 관련 부분이기 때문에 아직까지 지방자치단체의 이관은 이루지 못하였다. 그러나 외국인이 근로자나 결혼을 하여 국내에 들어온 경우에는 그 다음 안정적으로 지역 사회에 정착할 수 있도록 유도하는 것이 중요하다고 생각된다. 따라서 이를 위해서는 지방자치단체의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

이를 위해 중앙정부는 출입국관리와 관련된 분야는 국가의 고유사무이므로 집중적으로 사무관리를 하고, 외국인근로자 및 결혼이민자의 생활과 관련된 많은 사무를 지방자치단체에 이관하는 것이 필요할 것이다.

또한 외국인 정책의 지방 안정화를 위해서는 우선 현재 부처별로 산발적으로 흩어져 있는 정책을 통합·조율할 필요가 있다. 통합과 조정을 위해서는 통합적인 관리를 할 수 있는 통합 관련 부서(상설관리기구)가 중앙정부와 광역자치단체별로 필요하다고 생각된다.

다문화정책과 관련된 정부 기구로는 ‘외국인정책위원회’가 2006년 설치되었으며, ‘다문화가족정책위원회’가 2009년에 별도로 신설되었다. 그 후 2010년 외국인정책위원회가 폐지되었으면, 현재 다문화가족정책위원회에서 통합관리하고 있다. 그러나 회의를 1년에 2-3번 개최되는 비상설기구이다. 또한 위원회의 역할은 다문화 관련 정책을 심의·조정하는 역할이지만, 외국인 전반에 대한 실질적인 정책의 조정과 정부정책의 방향을 설정하고 조정하는 컨트롤 타워로서의 역할을 해내고 있지 못한 실정이다.²⁷⁾ 따라서 외국인 전반에 대한 조정과 통합을 할 수 있는 컨트롤 타워의 형성이 시급하다.

2. 지방자치단체의 역할 활성화

앞에서도 언급했다시피 지금까지의 외국인 관련 정책들은 지방자치단체가 아닌 중앙정부에서 역할을 수행하였으며, 지방자치단체는 집행하는 역할만을 추진하였다. 외국인근로자 및 결혼이민자들이 살고 있는 곳은 한국일지 몰라도 실제로 거주하는 곳은 지방자치단체이다. 각 지방자치단체는 지역적 특성과 특색을 가지고 있다. 지역적 특성들은 중앙정부에서의 획일적인 정책에 의해서 규율할 수 있는 것이라고 할 수 없다. 따라서 당해 지역에 알맞은 외국인관련 정책과 조례가 조성되어야 한다.

장기적으로 중앙정부는 고유사무만을 남기고 지방자치단체에 권한과 예산을 넘겨주어 지역적 특색에 맞는 정책과 입법을 창의적으로 수립할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 지방자치단체는 해당업무에 대한 기능을 강화하고 역량을 키워야 한다. 이를 위해서 단일화

의회에 이양하고 있다. 현재까지 총 2,134건의 사무가 지방자치단체에 이양되었으며, 지속적으로 자치경찰·특별지방행정업무, 교육행정사무가 지방자치단체에 이양되어 자치권의 확대와 더불어 그 위상과 역할이 지속적으로 증가될 것이다.

27) 오성배, 학습자 관점의 다문화 교육 정책 탐색, 다문화정책 제도개선 세미나, 국회 다문화가족정책연구포럼, 2010. 11. 22, 65면.

된 통합관리부서가 필요하다. 지금까지는 여러 부서에서 분화되어 운영·집행되던 사무를 총합하여 하나의 부서에서 획일적으로 처리함으로써 중앙정부의 컨트롤 타워와 조화를 이룰 수 있도록 해야 한다.

3. 지방자치단체 통합조례안

현재 광역자치단체와 기초자치단체 가운데 거주외국인 지원조례가 110건이며, 다문화가족지원에 관한 조례가 182건의 지원조례를 제정하였다.²⁸⁾ 그러나 두 조례는 다음과 같은 유사성을 가지고 있다. 우선 목적에서 지역사회 적응, 삶의 질 향상과 우리 지역 사회에 일원으로 살아갈 수 있는 여건을 조성하기 위한 것이다. 둘째, 지원대상이 유사하다. 외국인 지원조례의 경우 외국인, 대한민국 국적을 새롭게 취득한 사람, 그 밖에 한국어 등 한국 문화와 생활에 익숙하지 않은 사람으로 하고 있으며, 다문화가족조례는 다문화가족, 결혼이민자 등으로 하고 있어 외국인을 대상으로 하고 있다.

지원사업의 경우에도 외국인 지원조례는 1. 한국어 및 기초생활에 적응하는데 필요한 교육 지원, 2. 결혼이민자 등이 지역에서 생활하는데 필요한 정보 제공, 3. 다문화가족 구성원이 서로의 문화와 전통을 이해할 수 있도록 결혼이민자 등 중에서 모범된 가정을 선발하여 친정 보내주기 항공료 등의 소요경비를 지원하는 사업, 4. 결혼이민자 등이 건강하고 안전하게 임신·출산할 수 있는 교육, 산 전·산후 도우미 파견 등 서비스 지원, 5. 초등학교 입학 연령에 도달하지 아니한 결혼이민자 등의 자녀에 대한 보육 지원, 6. 다문화가족 내 가정 폭력을 사전예방하고 피해자를 보호·지원하기 위한 상담, 가족생활교육, 부모교육 등 의식전환 사업, 7. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정되는 사업으로 하고 있으며, 다문화가족조례는 1. 한국어 및 기초생활 적응 교육, 2. 고충·생활·법률·취업 등에 관한 상담, 3. 생활편의 제공 및 응급 구호, 4. 문화·체육행사, 5. 그 밖에 거주외국인의 지역사회 적응을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사업 등으로 하고 있다. 따라서 교육, 고충 상담, 생활편의 제공 및 응급구호 등 대부분의 지원사업이 유사성을 보이고 있다.

따라서 두 조례의 경우 따로 분리되어 있을 이유가 없다고 할 수 있다. 따라서 두 조례를 통합하여 조화된 입법 및 정책을 수립할 필요가 있다. 대표적으로 통합한 곳은 고성군 외국인주민 및 다문화가족 지원조례, 광주광역시 남구 외국인주민 및 다문화가족지원 조례, 광주광역시 동구 거주외국인 및 다문화가족 지원조례가 있다.

4. 외국인이 적극적 참여할 수 있는 입법정책

결혼이민자 및 외국인근로자들이 우리사회에 적응하며 사회의 일원으로 활동하기 위해

28) 법제처 법률정보서비스를 기준으로 분석.

서는 이들의 자발적인 참여가 이루어져야 한다. 결혼이민자 및 외국인근로자들이 지역모임과 지역사회 활동에 적극 참여할 수 있도록 환경을 조성하고 유도할 필요가 있다. 그 중에서도 가장 중요한 것이 입법으로 유도하는 것이다. 현재 많은 지방자치단체에서 외국인지원조례 및 다문화가족조례를 제정하고 있다. 두 조례의 공통적인 사항 중에 하나가 바로 위원회 규정이다. 하지만 두 조례 모두 위원회의 구성 부분에서 당사자인 결혼이민자 및 외국인근로자를 두도록 하고 있는 규정은 그리 많지 않다. 현재 다문화가족조례에서 당사자를 대상으로 하고 있는 곳은 인천광역시 강화군, 울산광역시 북구, 울주군, 경기도 수원시 등이 다문화가족대표 및 당사자를 위원으로 위촉할 수 있는 규정을 하고 있다. 나머지 대부분의 위원회는 당연직과 위촉직으로 구분하고 있으며, 다문화가족지원과 관련하여 학식과 경험이 풍부한 교수, 관계전문가로 되어 있다. 외국인근로자 및 결혼이민자들의 문제에 대한 정책을 수립하는 과정에서 이들이 배제된다는 것은 올바른 정책이나 입법을 할 수 없다는 것을 의미한다. ‘당사자 없는 재판’과 같다. 당사자 없이 재판을 이행하고 판결을 한다면 이에 항변할 권리가 박탈되는 것과 같다. 두 위원회는 결혼이민자 및 외국인근로자들이 국내에서 조화롭게 살 수 있도록 정책수립 과정에 참가할 필요가 있다.

또한 설문조사에서도 나왔듯이 결혼이민자들은 위원회에 대한 사실을 알지도 못할 뿐만 아니라 조례를 조사한 결과 대부분의 많은 지방자치단체에서 이들을 배제하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이들에 대한 활용이 적극적으로 인정될 필요가 있으므로 조례에 외국인근로자 및 결혼이민자들을 위원으로 추가할 필요가 있다.

그 외에도 반상회, 시민단체 모임, 아파트 부녀회, 주민자치회, 지역축제, 마을 회의, 마을 체육회 등에 결혼이민자들을 적극적으로 참여시켜 지역사회의 일원으로서 공동체의식을 갖게끔 할 필요가 있다.

5. 지역사회 통합을 위한 법학교육, 배우자교육 등 다양화

지방자치단체의 결혼이민자 및 외국인근로자 실질적인 지원정책은 언어 및 적응교육이다. 당사자들뿐만 아니라 이들의 자녀들에 대해서도 한국어 교육 및 한국의 전통문화에 대한 교육이 전문적인 교사와 교재를 통해 이루어지고 있다. 하지만 실제 배우자들과 지역사회 전반에 대한 교육을 제대로 이루어지고 있지 않다. 가장 큰 부분은 예산부족이라고 하며, 계속적으로 지원이 불가능하다는 것이 현지 단체들의 이야기이다.

우리는 지금까지 다문화 당사자라고 해서 결혼이민자 및 외국인근로자에 대해서만 교육을 실시했으나, 실질적으로 이들과 생활하는 가족이나 지역사회의 교육은 소홀히 하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이들에 대해서는 장기적인 관점에서 다음과 같은 교육이 필요하다고 생각한다. 우선 결혼이민자 및 외국인근로자의 국가에 대한 생활풍습이나 언어에 대한 교육을 실시할 필요가 있다. 둘째, 결혼이민자 및 외국인근로자들은 출입국 관련 법률

과 국적취득 관련된 법률에 대한 교육만을 받고 있는 것으로 설문되었다. 따라서 이와 관련된 법률을 조금 더 다양화할 필요가 있으며, 다문화가족지원센터의 대부분은 법률교육을 하고 있지 않으나, 실제 생활에서 필요한 법률의 교육을 지원할 필요가 있다. 법률은 그 나라의 상황 및 생활수단을 알려주는 것이다. 이들에 대한 교육을 함으로써 사회에 빠른 조화를 이룰 수 있다. 셋째, 결혼이민자 및 외국인근로자들은 본인과 관련된 정보를 몰라서 혜택을 받지 못하거나 피해를 당하는 경우가 많으므로 해당 거주 지역에서의 생활에 적합한 정보제공을 강화할 필요가 있다.

VI. 결 론

현재 우리 사회는 외국인노동자 및 농어촌 미혼 남성의 국제결혼이라는 현상 하에 다양한 인종과 문화가 혼재되어 문화의 다양화가 진행되고 있다. 이렇듯 언어, 문화, 관습, 종교, 인종, 계층, 직업 등 다양한 문화적 배경을 가진 민족집단들이 하나의 국가 혹은 지역 사회에 함께 거주함으로써 형성되는 문화를 다문화라고 하며 이러한 사회를 다문화사회라고 한다.

현재 우리나라의 다문화사회를 형성하는 것은 크게 결혼이민자와 외국인근로자로 양분할 수 있다. 결혼이민자 및 외국인근로자 수는 계속 증가할 것으로 예측되며 이들의 복지향상을 위해 가장 중요한 역할을 해야 할 기관은 이들이 살고 있는 한국이 아닌 실제로 거주하고 실질적으로 서비스를 제공하고 있는 지방자치단체이다. 지역사회의 통합이라는 시각에서 볼 때, 결혼이민자 및 외국인근로자 가족에 대한 관심과 이들에 대한 효율적인 행정서비스 지원이 이루어져야 하고 다양한 문화적 배경을 통합하여 결혼이민자와 지역주민이 공생하는 지역사회를 만들어야 한다.

이를 위해서 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 다문화사회를 위한 통합관리기구인 통합관련부서(상설관리기구) 설치가 필요하다. 현재 다문화가족정책위원회가 설치되었으나, 비상설기구이며, 통합적인 업무형태를 구축하고 있지 못하다. 또한 외국인근로자의 정책이 분리되어 있기 때문에 이를 통합적으로 활용할 통합관리기구가 필요하다.

둘째, 지방자치단체의 역할 활성화를 위해 사무이관이 필요하다. 각 지방자치단체는 지역적 특성과 특색을 가지고 있다. 지역적 특성들은 중앙정부에서의 획일적인 정책에 의해서 규율할 수 있는 것이라고 할 수 없다. 장기적으로 중앙정부는 고유사무만을 남기고 지방자치단체에 권한과 예산을 넘겨주어 지역적 특색에 맞는 정책과 입법을 창의적으로 수립할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 지방자치단체의 외국인지원 조례의 통합이 필요하다. 현재 지방자치단체는 거주외국인 지원조례와 다문화가족지원 조례로 분리되어 있다. 두 조례는 목적, 지원대상, 지원사업, 위원회에서 유사성을 보이고 있다. 따라서 통합이 가능하며, 통합함으로써 통일된 정책 수립이 가능하다.

넷째, 외국인이 지방자치단체 활동에 적극적인 참여유도를 위한 관련 입법정책의 정비가 필요하다. 결혼이민자 및 외국인근로자들이 우리사회에 적응하며 사회의 일원으로 활동하기 위해서는 이들의 자발적인 참여가 이루어져야 한다. 이를 위해 지방자치단체는 위원회를 활용한 참여를 생각 볼 수 있다. 이를 위해 입법적 정비가 필요하다. 현재 많은 지방자치단체에서 외국인지원조례 및 다문화가족조례를 제정하고 있다. 그러나 실제로 외국인근로자 및 다문화가족을 참여시키고 있는 조례가 많이 없다. 따라서 이들에 대한 정비를 한다면 다양한 분야에서 활동할 수 있을 것이며, 이는 지역사회에 빠른 조화를 이룰 수 있을 것이다.

마지막으로 지역사회 통합을 위한 법학교육, 배우자교육 등 다양화가 필요하다. 지금까지는 외국인근로자 및 결혼이민자들과 자녀들에 대해서 교육이 주도적으로 진행되었다면 앞으로는 이들과 실제 거주하고 있는 배우자들을 대상으로 하는 교육도 필요하다. 실제 부인의 문화를 교육 받는다면 오해를 줄 일 수 있을 것이다. 또한 법학교육도 필요하다. 법학은 그 나라의 전통이며, 이념이라고 할 수 있기 때문에 우리나라의 법학교육을 진행할 필요가 있으나, 아직까지 예산의 부족 등의 이유로 많이 이루어지고 있지 않으므로 정비할 필요가 있다.

다문화사회는 현실화되어 있다. 우리는 혼자가 아닌 다수를 위한 삶을 살아야 하면, 이를 위해서는 서로를 이해하고 알 필요가 있다. 따라서 지방자치단체는 다문화사회를 위한 서로를 이해할 수 있는 이상과 같은 방안을 모색하여 살기 좋은 지방자치단체 및 한국사회를 구축할 필요가 있다.

(투고일 : 2012. 8. 10. / 심사일 : 2012. 8. 15. / 확정일 : 2012. 8. 18.)

참 고 문 헌

- 강휘원, 한국 다문화사회의 형성 요인과 통합 정책, 중앙대학교 국가정책연구소, 국가정책연구 제20권 제2호, 2006.
- 김남국, 다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론, 한국국제정치학회, 국제정치논총 제45권 제4호, 2005.
- 김원중, 다문화 가정 증가에 따른 지방자치단체의 치안역할 검토, 한국지방자치학회 하계 학술대회, 2008.
- 다문화정책 T/F팀, 다문화정책의 추진실태와 개선방향, 국회입법조사처, 2009.
- 라휘문, 이민자 사회통합을 위한 다문화가족지원센터의 역할제고방안, 한국정책연구 제11권 제1호, 2011. 6.
- 박세훈, 한국 지방자치단체 외국인정책의 비판적 성찰, 공간과 사회 제21권 제2호, 2011.
- 이순태, 다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2007.
- 오성배, 학습자 관점의 다문화 교육 정책 탐색, 다문화정책 제도개선 세미나, 국회 다문화 가족정책연구포럼, 2010. 11. 22.
- 지종화·정명주·김도경, 한국의 다문화 국가 현상과 새로운 정책모형, 지방정부연구 제13권 제2호, 2009.
- 최용환, 결혼이주여성의 지역사회통합방안: 충북지역을 중심으로, 한국정책학회 하계학술대회 및 국제학술대회, 2011.
- 최홍엽, 외국인 근로자의 노동법상 지위에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1997.
- 함정현·황창주·소광섭, 한국의 다문화사회 형성과 지방자치단체의 역할, 동방학 제15집, 한서대학교 동양고전연구소, 2008.
- 국민일보, 2012. 8. 9. '외국인 140만명 자녀가 16만명---근로자가 42%'.
- 연합뉴스, 1995. 4. 25. '경남농협 농촌총각 장가보내기 사업 전개'.
- 법제처 법률정보서비스.
http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp.
- Saha. L., Introduction. In D. Philips & J. Houston(eds), Australian multi-Cultural Society, Blackburn; A Drummond Book, 1984.
- e-나라지표, http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?.idx_cd=2819&bbbs=INDX_001&clas_div=C&rootKey=1.48.0.
- http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/07/26/2012072600201.html.
- <http://news.mopas.go.kr/govnews/branch.do?act=newsView&id=200000889&currPage=2>.

(본 설문조사는 본 논문 필요부분만 발췌한 것임)

2010년 전국 다문화사회와 법 관련 실태조사

인사 말씀

안녕하십니까!

저희는 한국연구재단의 프로젝트로 다문화사회와 법이라는 주제를 가지고 한국에서의 다문화 관련 연구를 진행하고 있습니다. 연구의 원활한 진행을 위해서 저희는 한국사람과 결혼하여 국내에 거주하는 이주민의 생활양식을 파악하기 위해 설문조사를 실시하고 있습니다.

한국사회는 결혼이민자들이 한국 국민의 배우자로서 한국사회에 잘 적응할 수 있도록 다양한 정책들을 시행해 왔습니다. 그 과정에서 결혼이민자들이 적극적으로 자신의 어려움을 극복하고 미래를 개척해 나가도록 방안을 모색하고 있습니다. 따라서 이 조사를 통하여 현행 결혼이민자들의 법과 제도의 어려움을 해결하는데 도움을 주고자 합니다.

귀하께서 작성하신 내용은 향후 정부의 입법 및 정책에 제·개정예 중요한 자료로 활용되오니 바쁘시더라도 잠시 틈을 내시어 질문에 답변해 주시면 감사하겠습니다.

귀하께서 작성하신 내용은 개인 및 가구에 관한 모든 사항은 통계법 제33조에 따라 철저히 비밀이 보장되며 그 내용은 통계자료로만 이용됩니다. 감사합니다.

2010년 12월

건국대학교 다문화사회와 법 사업팀

◇ 조사관련문의 : 건국대학교 다문화사회와 법 김동련 전임연구원 02) 454-4271

※ 다음의 질문에 답하여 주십시오.

☐ 출신국가 : _____
☐ 지 역 : 1. 서울 2. 부산 3. 대구 4. 인천 5. 광주 6. 대전 7. 울산 8. 경기
9. 강원 10. 충북 11. 충남 12. 전북 13. 전남 14. 경북 15. 경남 16. 제주
☐ 출생 년도: _____년도

2-6. (2번에 대한 응답을 '아니오'라고 응답한 분만 답변하시오) 귀하는 한국 법률 교육을 하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 예 ② 아니오 ③ 잘 모르겠음

3. 한국의 법률을 잘 몰라서 어려움을 당한 적이 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

3-1. (3번에 대한 응답을 '예'라고 응답한 분만 답변하시오) 어느 분야에서 어려움을 당했습니까?

- ① 금전거래 ② 취업 ③ 정부지원 ④ 이웃 간의 다툼 ⑤ 기타()

3-2. (3번에 대한 응답을 '예'라고 응답한 분만 답변하시오) 법적 어려움을 당했을 때 도움을 받았다면 누구의 도움을 받았습니까?

- ① 가족 ② 친구 ③ 변호사 ④ 다문화지원센터 ⑤ 기타 ()

4. 한국 법률에 관하여 주로 어디에서 정보를 얻나요?

- ① 가족 ② 친구 ③ 인터넷 ④ 다문화지원센터 ⑤ 기타()

5. '다문화가족지원센터'가 설립되어 있다는 것을 알고 계십니까?

- ① 예 ② 아니오

5-1. (5번에 대한 응답을 '예'라고 응답한 분만 답변하시오) 다문화가족지원센터를 어느 정도 이용하고 계십니까?

- ① 전혀 이용하지 않음 ② 한 달에 1번 ③ 한 달에 2~3번
④ 한 달에 4~6번 ⑤ 일주일에 2번 이상

5-2. (5번에 대한 응답을 '예'라고 응답한 분만 답변하시오) 귀하가 다문화가족지원센터를 이용하는 이유는 무엇입니까?(해당되는 것에 모두 표시하시오)

- ① 자녀양육과 관련된 지원을 받기 위하여
② 방문서비스를 받기 위하여
③ 한국어교육을 받기 위하여
④ 상담을 받기 위하여
⑤ 다양한 정보를 제공받기 위하여
⑥ 마음이 통하는 친구들을 만나기 위하여

5-3. (5번에 대한 응답을 '예'라고 응답한 분만 답변하시오) 다문화가족지원센터에서 지원하는 서비스에 대해 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 불만족 ② 불만족 ③ 보통 ④ 만족 ⑤ 매우 만족

5-4. (5번에 대한 응답을 '아니오'라고 응답한 분만 답변하시오) 다문화가족지원센터를 이용하지 않는 이유는 무엇입니까?

- ① 직장에 다니기 때문에 시간이 없어서
② 원하는 서비스가 제공되고 있지 않아서
③ 가족이 반대해서
④ 이용이 불편해서
⑤ 기타()

6. 귀하가 다문화가족지원센터에 대하여 바라는 점은 무엇입니까?

- ① 한국 가족들을 대상으로 한 다문화교육
② 방문서비스의 횟수 증가
③ 서비스의 내용 다양화
④ 경제적인 지원 제공
⑤ 기타()

7. 귀하가 사는 지역의 지방자치단체에서 운영하는 다문화 관련 정책을 결정하는 위원회를 운영하고 있습니까?

- ① 있다 ② 없다 ③ 잘 모르겠다

7-1. (7번에 대한 응답을 '예'라고 응답한 분만 답변하시오) 다문화 지원을 위한 위원회에 참여하신 적은 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

7-2. (7번에 대한 응답을 '아니오'라고 응답한 분만 답변하시오) 지방자치단체에서 다문화 지원 위원회를 만들 필요성이 있다고 생각하십니까?

- ① 있다 ② 없다 ③ 상관없다

7-3. (7-2번에 대한 응답을 '예'라고 응답한 분만 답변하시오) 지방자치단체에서 다문화 지원 위원회를 만든다면 참여할 의사가 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

7-4. (7-3번에 대한 응답을 ‘아니오’라고 응답한 분만 답변하시오) 지방자치단체의 다문화 관련 행사에 참여하지 못한 이유는 무엇입니까?

- ① 한국어에 자신이 없어서
- ② 아직 한국에 대한 이해 부족해서
- ③ 가족이 반대해서
- ④ 관심이 없어서
- ⑤ 잘 몰라서

8. 한국의 ‘다문화가족지원법’을 알고 계십니까?

- ① 예
- ② 아니오

8-1. (8번에 대한 응답을 ‘예’라고 응답한 분만 답변하시오) ‘다문화가족지원법’이 만들어져 있다는 것을 알게 된 계기는 무엇입니까?

- ① 모임 통해서
- ② 다문화가족지원센터 직원 통해서
- ③ 광고 통해서
- ④ 가족 통해서
- ⑤ 기타()

8-2. ‘다문화가족지원법’에 따라 한국에서 생활하는 데 필요한 기본적 정보를 제공받고 있습니까?

- ① 예
- ② 아니오
- ③ 잘 모르겠음

8-3. (9번에 대한 응답을 ‘예’라고 응답한 분만 답변하시오) 귀하가 제공받은 서비스의 구체적인 내용은 무엇입니까? (해당되는 것에 모두 표시하시오)

- ① 한국사회의 적응과 관련된 생활정보
- ② 직업훈련
- ③ 체류관련 지식
- ④ 다문화가족을 대상으로 한 각종 행사
- ⑤ 기타()

8-4. 생활정보 제공과 교육 지원에 대해서 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 불만족
- ② 불만족
- ③ 보통
- ④ 만족
- ⑤ 매우 만족

