

한국 다문화사회에서 시민성과 사회적 자본의 역할에 관한 고찰*

A Study on the Role of Citizenship and Social Capital in Multicultural Society in Korea

김수진(Kim, Su Jin)** · 윤은기(Yun, Eun Gee)*** · 황선영(Hwang, Sun Young)****

ABSTRACT

The resident aliens in Korea are about 2.29 million in June 2018, which is expected to reach three million in 2020. Social interest and attention in terms of social integration for solving various social conflicts of the resident aliens in Korea is focused. The Department of Justice and the Ministry of Gender Equality and Family have implemented various policies, which reveal the problems and limitations of the policy in order to solve the conflict and struggle between the different races and cultures. As a matter of fact, the government is officially seeking the model of multiculturalism for social integration, but the content of current enforced policy may be perceived as the assimilation model with the discriminatory exclusion model. Ultimately, this study emphasizes its policy implications to resolve the social problems through the development of anti-corruption citizenship and social capital as the key factor of social integration in the multicultural society of Korea. The policy of multiculturalism rather than the policy of assimilation model and discriminatory exclusion model is necessary to resolve conflicts and to promote social integration between immigrants and domestic people.

Key words: Multiculturalism, Anti-corruption Citizenship, Social Conflict, Social Capital

* 본 논문은 한국부패학회 2018년 동계학술대회 발표 논문을 수정·보완하였음. 또한 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 주저자 동아대학교 행정학과 박사과정

*** 교신저자 동아대학교 교수

**** 교신저자 우석대학교 교수

I. 서론

한국은 다인종·다문화사회로 변화하고 있다. 2018년 6월 기준 우리나라에 체류하고 있는 외국인은 229만 명을 넘어섰고, 2020년에는 300만 명에 이를 것으로 예상되고 있다. 다문화주의 정책은 정치적·사회적 통합을 위해 경제적 차이를 줄이고, 소수자에 대한 사회적 지위를 격상시키고 있지만, 이러한 정책만으로는 서로 다른 집단 간의 갈등과 개인 간의 정체성 문제는 해결할 수 없다(송선영, 2015: 67). 다문화 교육과 도덕 교육을 통한 윤리성의 함양이 다문화사회의 문제점의 해결을 위한 근원적인 해결 방안으로 제시될 수 있을 것이다. 도덕 교육은 타자와 교류하는 과정에서 형성되는 자아에 대해서 이해하고, 타자들의 고통을 함께 느낄 수 있어야 하며, 다수자들과 다른 정체성을 가진 소수자들의 권리를 존중하며 정의를 추구하는 윤리적 인간을 양성하도록 해야 한다(정연경, 2009: 107).

법무부에서는 「재한외국인 처우 기본법」에 따라 ‘제1차 외국인정책 기본계획’과 ‘제2차 외국인정책 기본계획’을 수립·시행하였고 ‘제3차 외국인정책 기본계획’을 수립하여 2018년 현재 시행중에 있다. 여성가족부에서도 ‘제1차 다문화가족지원정책 기본계획’과 ‘제2차 다문화가족정책 기본계획’을 수립·시행하였고 ‘제3차 다문화가족정책 기본계획’이 올해 2018년부터 시행되고 있다. 하지만 정부의 다양한 노력에도 불구하고 한국 다문화사회의 문제점의 해결과 새로운 대안이 필요하다.

본 연구는 한국 다문화사회가 야기하는 갈등을 해소하기 위해 합리적 정책 모색과 함께 사회구성원들의 윤리성과 사회적 자본의 중요성을 강조하고자 한다. 즉 윤리성과 사회적 자본에 관한 이론들을 고찰하고 다문화교육과 도덕교육에 대해서 살펴볼 것이다. 그리고 국내의 갈등 현황 및 정부 정책의 문제점과 시사점을 분석하고, 한국 다문화사회의 사회통합을 위한 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰 및 선행 연구

1. 이론적 고찰

1) 다문화사회의 사회통합정책의 이론적 모형

다문화사회와 관련하여 다양한 연구가 이루어지고 있고, 이론적 영역과 실질적 정책들도 정립되어가고 있다. 김리카(1995)는 다문화사회를 다른 지역과 국가로부터 이주해온 다인종

으로 구성된 사회로 설명하고 있다. 다문화사회는 동일한 혈통과 문화를 추구하는 단일문화에 다른 문화들이 통합되어 여러 문화가 공존하는 상태를 의미하며, 국제적으로 자원 및 인적 교류가 활발해지고 다인종간의 공존과 접촉 빈도가 늘어나면서 다문화사회에 진입하게 된다(현대경제연구원, 2010: 1). 한편, 다문화사회는 시민으로서 누릴 수 있는 정치적·경제적·사회적·문화적 권리를 각자가 향유하며, 인간으로서 인종, 종교, 문화, 언어 등에 의해 차별받지 않고 평등하게 살아갈 수 있는 통합된 공동체사회를 의미하기도 한다(김학태, 2015: 133).

다문화사회의 사회통합정책의 이론적 모형들은 차별적 배제모형, 동화모형, 다문화주의모형으로 구분하여 설명될 수 있다. 차별적 배제모형은 내국민의 문화적 정체성을 해치지 않는 범위 내에서만 이주민을 수용하는 정책모형이다. 즉 위협의 경중과 자국의 경제적 효율에 따라 배제 여부가 정해지고, 국가적 필요로 이주민을 받아들여도 국적과 선거권 등은 부여하지 않는다(김학태, 2015: 140). 이모형은 3D 직종을 비롯한 특정 영역에서만 이주민들을 받아들이며, 복지와 시민권과 같은 사회·정치적 영역에는 배제하여 원치 않는 이주민들의 정착을 차단한다. 초청노동자제도가 이 모형에 해당하는데 이주민을 사회의 구성원으로 인식하지 않는다(김미나, 2009: 198; 송형주, 2014: 50). 이모형은 독일, 일본 등 동북아시아 국가들이 주로 수용하고 있지만 세계화라는 현상에 의해 차별적 배제모형을 사회통합정책의 기본적 가치관으로 유지하는 국가는 없다(박우순, 2008: 126; 신현태 외, 2012: 181).

동화모형은 이주민 자신의 문화, 언어, 종교 등을 포기하고 자신들을 받아들인 국가의 문화와 언어 등에 흡수되어 동화되는 정책모형이다. 이주민들이 거주지의 문화규범을 받아들여 자신들의 문화적 정체성을 포기하도록 요구하며 주류사회의 문화와 언어를 습득하고 거주지의 규범을 습득하도록 제도적인 지원이 이루어진다. 이주민들은 몇 세대를 거치며 자신의 정체성을 잃고 모든 이질감이 사라지며 주류사회에 동화된다. 이 모형은 이주민에게 문화적 정체성의 포기를 강요하지는 않지만, 그들의 고유문화를 지키기 위한 정책 지원은 하지 않는다(김학태, 2015: 138). 반면에 이주민이 직업과 교육의 기회에서 차별을 금지하고 이들의 사회활동 참여에는 적극 지원한다. 미국의 ‘용광로’모형이 대표적이라 할 수 있다(김미나, 2009: 198-199; 송형주, 2014: 50).

다문화주의 모형은 이주민들의 고유문화를 인정하고 주류사회와 공존하며 사회통합을 이루는 정책 모형이다. 이 모형은 이주민들의 언어, 문화, 종교 등을 주류사회와 공존시켜 상호간의 조화를 강조하고 서로의 가치를 존중하는 통합방식이다. 그리고 민주주의와 문화적 다원주의를 추구하며 민족, 인종을 넘어 사회의 소외계층이나 소수집단과의 갈등 해소를 목표로 한다(김학태, 2015: 139). 이 모형은 이주민들의 주류사회로의 동화가 아닌 공존을 강조하며 정치적 대표성까지 인정하는 등 매우 개방적인 유형이다. 하지만 국가마다 문화적 전통과 정치적 환경에 따라 사회통합정책으로서 다원주의의 범위와 정도에 차이가 있을 수 있다(김영화: 2009: 17). 다문화주의 모형은 가장 바람직한 통합정책으로서 우리나라가 추구

하는 정책모형이기도 하다. 하지만 한국의 현실은 이주민 대상별로 각기 다른 모형의 가치관이 혼재하며 사회통합에 대한 원칙과 철학이 정립되지 못한 채 정책들이 수립·집행되어 왔다(정명주, 2010: 280; 신현태 외, 2012: 181).

2) 다문화 사회와 시민성

일반적으로 다문화 교육이란 인종·성별·종교·문화·장애 등에서 발생하는 다양성에 대한 차이를 인정하는 것이다 이와 같이, 이 교육의 목적은 사회적 편견과 차별의식을 제거하여 이주민에 대한 인권을 보장하며 동등한 사회의 구성원으로서 함께 조화를 이루어 나가도록 하는 것이다(백은영, 2015: 19-20). 다문화 교육의 목표는 우선 상대방의 다른 문화에 대한 이해능력을 향상시켜야 한다. 주류집단의 문화만을 강요하여 소수집단의 문화를 소외시키고 주류집단으로의 동화만을 주장하는 것은 다문화주의 원칙에 위배되는 것이다. 그리고 주류집단과 비주류집단 모두에게 인종과 종교 등에 따른 차별 없이 동등한 교육의 기회를 부여해야 한다. 이와 같이, 다문화교육은 사회정의를 실현하고 민주주의의 가치를 추구하여 옳지 못한 사회현상에 대해 저항할 줄 아는 의식 있는 학생들을 양성해야 한다(백은영, 2015: 24).

하지만, 현재 한국에서 이루어지는 다문화교육은 언어교육, 문화교육, 평생교육 등이 있는데, 이러한 교육은 한국 사회로의 동화와 편입만을 위한 교육이며 한국인들이 그들을 받아들이는 교육과정은 부족한 상태다. 다문화사회에서 필요한 도덕 교육에 있어서 콜버그의 정의 공동체이론을 활용하는 연구가 있다. 정의 공동체이론은 다문화 사회에서 필요한 성숙한 시민의 자질을 키울 수 있게 학교에서 미리 비슷한 경험을 하게 만들자는 것이다. 다문화가정 자녀들이 계속 증가하고 있는 한국사회는 학교에서의 교육을 통해 다른 가치관과 문화관을 존중하고 연대와 협력하는 인성을 습득하여 사회통합의 목표를 달성 하자는 것이다(정창우, 2004: 50; 백은영, 2015: 44).

정의 공동체는 민주주의를 위한 구현으로 공동체로의 참여를 강조한다. 참여 민주주의는 정의 공동체 의식을 강조하는 기본원리로 권위적인 유형에 반대한다. 이와 같이 정의 공동체 접근의 기본원리인 참여 민주주의는 도덕의 원리인 것이다. 콜버그에 의하면 현대 사회의 주요 문제 중의 하나는 “사생활 중심주의(privatism)”라 하는 극단적 개인주의 혹은 이기주의이다. 이러한 개인주의는 공익이나 공공선에 대한 책임을 지도록 요구하기보다는 개인의 성취와 명예에 주안점을 둔다(엄미화, 2013:47). 다문화교육은 소수자가 아닌 모두를 위한 민주 시민 교육이 되어야 하고, 정체성의 혼란을 방지하기 위해 분리교육이 아닌 통합교육이 되는 “정의 공동체적 다문화 도덕교육”이 필요하다. 다문화가정 학생들이 원하는 것은 일방적인 시혜와 동정이 아닌 사회 공동체의 일원으로 정체성과 공존성의 가치라는 것이다. 소수 집단들에 관한 포용, 배려, 존중, 공존의 가치를 갖는 다문화적 시민성과 시민윤

리를 육성해야 한다. 이에 캠벨(D. Campbell)은 다문화교육은 시민성과 시민윤리를 발전시키는 교육이 되어야 한다고 강조하고 있는데, 민주적인 시민성과 시민윤리는 가치적·다원적·자유적이어야 한다는 것이다(엄미화, 2013:53).

비롤리(M. Viroli, 2006)는 사회공동체를 위해서 시민적 덕성을 통한 공공선에 대한 봉사를 강조한다. 그렇지 않다면, 공동체는 시민들의 사익추구에 의해 부패할 것이며 혼란과 무질서를 야기할 것이다. 공화주의 시민성의 관점은 자유주의와 연관될 수 있는데 공동체의 공공 이익과 사회질서는 구성원들의 노력의 산물로서 가능하고, 자유, 법질서, 시민의 자발적인 참여를 통해 공동체의 유지, 발전, 번영이 가능할 수 있다는 것이다(이지현, 2013:41). 다문화주의 사회에서 구성원들이 갖추어야 하는 것이 시민윤리와 시민성의 가치이다. 다문화주의에서 강조하는 시민윤리와 시민성의 가치는 공동체 발전을 위한 전제 조건이다.

김리카(W. Kymlicka, 2010)의 견해에서 21세기에 요구되는 새로운 형태의 시민성은 다문화 시민성으로 종족, 사회, 국가, 문화의 가치를 포괄적으로 수용하는 것이다(이지현, 2013:44). 김리카는 다양한 주체가 소통과 교류하는 방식이 정립될 때 시민은 공동체의 이상을 실행할 수 있게 되고, 다문화의 수용은 정체성과 권리를 인정하는 것으로 소수자의 권리가 집단 내에서 개인의 자유를 보호하고 집단 간의 평등한 관계를 추구해야 한다고 것이다(이지현, 2013:45). 김리카의 다문화 시민성은 정체성이 다른 문화 간에 존재하는 권력 차이의 인정과 소수문화의 발전을 강조하는 자유주의적 시민성이다(이지현, 2013:45).

뱅크스(J. Banks, 2005 & 2008)는 미국이 본래 자유와 평등을 기저로 성립되었는데 지금까지의 현실은 소수종족집단의 다수주류집단으로의 동화를 강조하는 ‘시민성 딜레마’의 현상을 인식하고, 동화주의자들의 오류를 분석하면서 ‘강요된 하나(imposed unum)’로의 일방적인 편입이 실패했다고 선언한다(Banks, 2005 & 이지현, 2013:45). 뱅크스의 견해에서 다문화 사회의 시민성 교육은 소수집단의 동등성 확보를 위한 지식의 구성과 함께 시작되어야 하며, 편견해소와 정의의 관점에서 시행되어야 하며, 모든 시민이 사회 참여에 필요한 지식, 가치, 태도, 기능의 발달과 함께 사회의 변화와 개혁을 추진하여야 한다(이지현, 2013:45).

한국의 다문화 사회의 정책에서 소수자들을 국가에 체류하는 이방인으로 인식하고, 자국의 문화에 동화되기를 바라는 동화 정책을 추진한다. 뱅크스가 언급하는 것처럼 한국 내의 소수외국인집단이 다수주류집단으로의 동화를 강조하는 시민성의 딜레마 상태와 여건으로 인식될 수 있다. 자국 시민들의 이익과 외국인 집단의 인간다운 생활권이라는 이익이 충돌하였을 때 한국인의 혈통에 기초한 민족주의적 성향은 동화 정책들을 강조하는 경향이다(이지현, 2013:45).

결과적으로, 김리카(W. Kymlicka)가 주장하는 다문화 시민성이 필요하다. 시민성은 자율성과 다양성의 추구하고 함께 시민의식과 시민윤리를 기반으로 해야 한다. 여러 문화와 가치들이 공존할 수 있는 다문화 사회에서, 사고와 행동의 획일성을 강조하는 전체주의 사회와

같이 사회 구성원을 동화시키기 보다는 개인들의 차별적인 가치관들을 수용하여야 한다. 폐쇄적인 시민성이 아닌 열린 시민성으로 자국민만을 생각하는 동화를 강요하는 닫힌 시민성 만으로는 다문화 사회 가치를 추구할 수 없다(이지현, 2013:46). 공동체의 다문화주의 가치를 발전시키기 위해서는 시민윤리 또는 시민적 덕성(virtu civile)이 필요하다. 시민적 덕성이 사회자본의 증가를 확산시키기 때문이다. 공화주의 정치 사상가들은 공동체의 자유를 위협하는 가장 큰 요인은 부패로서, 부패는 “시민들이 덕(virtu)과 악덕(vizio)을 혼동하도록 하고” 사회적 선과 도덕들을 침해하고 복종과 아첨을 강요한다. (Viroli, 2006 & 이지현, 2013:70).

아리스토텔레스는 좋은 삶을 위한 덕목으로 용기, 절제, 정의, 진실, 겸손, 관용의 가치들을 강조한다. 도시 공동체인 폴리스는 평등한 인간들의 결합으로 단순히 시민들 서로 간에 경제적 재화의 교환을 위한 계약 공동체가 아니라 좋은 삶이라는 선한 목적을 지향하는 정치 공동체의 행복을 강조하였다(이지현, 2013:70). 또한, 르네상스 시기의 공화주의자인 마키아벨리는 사회적인 적은 이기적인 시민들이라고 주장한다. 시민들에게는 공동체를 보호하기보다는 돈과 사치를 추구하려는 경향이 있다고 보았고, 공익 추구보다는 개인적인 부와 사치를 추구하는 사익 추구를 부패라고 인식하였다. 마키아벨리의 관점에서 부패하지 않은 시민들은 개인적인 사익 추구를 하지 않고, 시민적 덕성을 통해 공동체를 위한 일과 업무를 추진한다는 것이다. 시민들은 명상적 삶(vita contemplativa)라기 보다는 행동적 삶(vita activa)의 과정에서 집회와 토론을 통해 부패적인 행위와 행동을 밝혀내고 자유로운 비판적인 논의들을 추구한다는 것이다. 마키아벨리의 관점에서 공화국이 직면하는 가장 큰 위험은 부패에 의한 내부의 붕괴이다(이지현, 2013:71). 마키아벨리는 고대 로마인들의 시민적 덕성을 시민성의 모범으로 설정했고 고대 로마인들은 공공선을 위해 자신의 목숨과 사생활을 희생하는 사람들이 아니었고, 자신들의 사생활을 평화롭게 즐기기 위한 목적에서 자유에 봉사했다는 것이다(이지현, 2013:72).

시민성과 시민윤리는 다문화주의 가치의 구현을 위해 중요하다. 시민적 덕성은 시민들로 하여금 사회공동체에 자율적·적극적인 참여를 가능하게 한다. 사회는 서로 다른 자질과 능력을 지닌 사회 구성원들로 이루어지지만 동등한 권리와 능력을 인정받는 평등한 공동체이어야 한다. 이질적인 다양한 사회 집단 구성원의 다문화 사회에서 동질성만을 토대로 공동체의 윤리를 추구하기에는 어려움이 있고 공공영역을 존중할 수 있는 시민성과 시민윤리가 다문화적 가치를 구현할 수 있다. 공적 영역의 삶은 고대와 현대사회에서도 중요하다. 다문화주의에서는 소수자 집단의 타인종과 타민족에 대한 사회적 통념과 고정관념을 타파하고 시민 관계에서 일방적인 수혜관계가 아닌 동질성을 강조하는 평등한 관계를 정립하고자 하는 과정에서 부패하지 않은 공정한 사회의 전제조건과 상황이 요구되어진다(이지현, 2013:73). 고대 사회에서 일반적으로 정채공동체에 제기하는 문제는 현대 사회에서 기본적으로 다문화주의가 제기된 질문과 다르지 않고 강한 국가와 건전한 사회를 위한 시민적 덕

성이 본질적으로 필요하다.

다문화사회에서는 대표적으로 4가지의 도덕성 덕목이 필요하다. 배려, 관용, 공감, 도덕원리에 대한 이해가 바로 그것이다. 첫째, 배려는 관계의 윤리이며 배려자와 피배려자의 만남으로 완성된다. 배려는 자연적 배려와 윤리적 배려가 있는데, 자연적 배려는 자신이 타인을 배려하려는 자연스러운 감정에서의 배려를 말하고, 윤리적 배려는 타인에 대한 의무감에서 나오는 배려를 의미한다(추병완, 2004: 230-231; 안유란, 2012: 43). 둘째, 관용은 너그럽게 양보하는 자세를 의미하며, 다문화사회에서 우리와 다른 문화 혹은 가치관을 가진 이주민을 대하는 성숙한 시민으로서 반드시 갖추어야 할 덕목이라고 할 수 있다. 셋째, 다문화적 공감은 이주민들의 다양한 문화의 이해와 공감하는 자세를 말한다. 넷째, 다문화사회에서 이주민들의 고유한 전통과 문화를 존중하는 보편적인 도덕원리의 이해가 필요하다(안유란, 2012: 44).

그리고 다문화사회의 통합과 번영을 위해서는 시민들이 부패에 저항하고 법치를 존중하는 의식을 키워야 한다. 김병섭 외(2013: 37-39)에 의하면 부패는 사회적 불신을 야기하고 사회적 결속과 제도의 정당성을 해치는 등 대표적인 사회의 위협요소로서 인식되고 있다. 부패가 야기하는 비용은 뇌물 또는 횡령에 그치지 않고, 자원 배분의 왜곡, 경제성장의 저해 등 사회적 후생 손실로 증폭된다. 부패는 직접적·간접적 경로를 통해 환경, 건강, 산업, 경제발전 등 다양한 분야에 영향을 미치는데, 가장 큰 피해자는 바로 저소득층으로 대표되는 사회적 약자들이다. 직접적이던 간접적이던 사회가 공유해야 할 경제적 자원을 부패 행위에 의해 일부 집단이 독점하는 것은 결국 다른 집단의 몫을 박탈하는 것이다(김병섭 외, 2013: 37-39). 부패는 사회의 신뢰와 준법의식을 떨어뜨려 상호간의 네트워크와 참여를 포함한 사회적 자본까지 해친다. 반면 부패에 저항하는 법치주의는 사람에 의한 지배를 통제할 수 있는 제도로서 민주주의가 추구하는 가치 중 하나이다. 법치주의는 공동체와 구성원, 구성원과 구성원간의 신뢰를 향상시키고 네트워크, 참여, 규범 등의 사회적 자본의 축적을 이루어내는 중요한 요소이다.

3) 다문화사회와 사회적 자본

사회적 자본의 증가는 다문화 사회의 갈등적인 현상과 조건들을 해결할 수 있을 것이다. Putnam에 의하면 사회적 자본은 규범, 신뢰, 네트워크와 같은 사회적 조직의 특성으로서 사회 구성원들의 조율된 행위를 유도하여 사회전체의 효율성을 증가시키는 집합재(collective goods)라고 설명한다(Putnam, 1993: 167). Portes(1998)는 사회적 자본은 어떤 사회에서 한 구성원이 자신의 네트워크와 사회구조 내의 다른 구성원들을 활용하여 편익을 확보할 수 있는 능력이라고 규정하였고, 네트워크를 사회적 자본의 핵심요소로 보았다(민기, 2006: 10). 또한 사회구성원들이 합리적 의사결정을 가능하게 해주는 수단인 자원을 확보할

수 있게 하는 일련의 규범, 신뢰, 네트워크, 협력(하성규 외, 2011), 인간 본성의 하나인 신뢰성, 사람과 사람 사이의 네트워크, 사회의 공식적·비공식적 규범을 원천으로 하여 발생하는 시민정신 및 화합적 사교정신과 같은 무형의 정신자산(최기조, 2009: 51-52)이라고 설명하기도 한다. 여러 학자들이 제시하는 사회적 자본의 공통된 요소를 종합하면, 사회적 자본은 주어진 사회공동체 속에서 구성원 사이의 협조나 협동을 가능하게 해 주는 사회적 연결망(네트워크), 규범, 신뢰라고 정리할 수 있다(허용훈, 2007: 90).

본 연구에서는 학자들의 견해가 일치하는 신뢰, 네트워크, 규범, 참여를 사회적 자본의 핵심 구성요소로 주목하고 이 네 요소를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 첫째, 신뢰란 자신과 상대방의 사회적 관계에서 호혜적 혹은 자신의 이해에 맞도록 상대가 행동할 것이라는 주관적 기대이다. Barber(1983)는 신뢰를 “타인이 행위를 할 때 나의 이해관심을 고려할 것이라는 기대”라고 정의하였다. 신뢰는 사회의 결속을 위해 필수조건이며, 신뢰가 부족한 사회는 약한 사회 결속력으로 사회통합이 어렵다(조권중, 2010: 9).

둘째, 네트워크는 행위주체가 독립적이면서도 서로 밀접한 관계를 유지하며 정보와 지식을 교류하고 필요할 때 상호협력의 조직형태를 말한다. 사회적 자본에 관한 연구에서는 네트워크를 개인 행위자가 다른 사람들과 갖는 연결로 간주하고 있기도 하다(서혜숙, 2007: 40). 그리고 네트워크는 개인이나 집단 간의 전반적인 연결 형태를 의미하며 누가 누구에게 어떤 방식으로 접근하는가에 관한 관계구조를 말하기도 한다.

셋째, 규범이란 어떤 사회나 집단이 유지되고 발전하기 위해서 그 구성원들이 반드시 지켜야 할 법칙이나 원리를 말한다. 다시 말해서 구성원들이 함께 만든 약속을 지켜야만 서로 간의 연대와 협력이 가능하고 이것을 통해 예측 가능한 상황을 확대하여 조직의 공동 목표를 달성하기 위한 수단인 것이다.

넷 번째, 참여는 어떤 일에 적극적으로 뛰어들어 함께 사고하고 행동하고자 하는 것으로 Putnam(1993)의 연구에서 참여는 사회적 자본의 중요한 요소가 되었다(김정훈 외, 2010: 61). 참여는 필요한 요구를 나타내고 공동이익을 추구하며 특정한 정치적·경제적·사회적 목적을 달성하기 위해 공공기관에 직접적 혹은 간접적 영향력을 발휘하는 조직적 활동이라는 협의의 개념과 취업활동지역 사회조직 및 단체활동이라는 광의의 개념도 포함한다(김나영, 2007: 9).

이러한 사회적 자본은 이익집단간의 대립과 집단이기주의를 극복하게 만들고, 국민들이 공익을 위해 자발적으로 협조하는 사회통합을 이루는 핵심요소이다. 즉 갈등당사자 간의 소통과 신뢰를 증대시키기 때문에 갈등의 조정뿐만 아니라 발생한 갈등이 격화되지 않도록 하는 역할도 수행한다(장용석 외, 2009: 47). 허용훈(2007)에 의하면 “사회적 자본의 활성화가 협동행위를 유발하여 집단행동의 딜레마를 해결함으로써 사회의 정치·경제적 번영과 인간의 행복한 삶을 가져다 줄 수 있는 밑바탕이 될 수 있다”고 한다. 그리고 사회적 자본의 구성요소인 규범과 네트워크의 활성화가 사회문제의 발생을 억제하고 문제를 해결할 수

있으며, 오늘날 사회자본적 접근은 교육, 빈곤, 실업, 범죄, 약물, 청소년 문제 등 다양한 분야의 사회문제를 해결하는데 있어서 중요한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다(허용훈, 2007). 즉, 사회문제의 원인은 대부분 소통과 관계의 단절에서 온다고 볼 수 있는데, 사회적 자본은 그 단절을 해소할 수 있는 시스템과 같다.

하지만 한국의 사회적 자본의 수준은 아직 많이 부족하다. 현대경제연구원(2014)에 따르면, 한국의 사회적 자본 수준은 OECD 국가 중 최하위 수준으로 평가된다. 한국의 사회적 자본지수는 10점 만점에 5.07로 OECD 평균 5.80에 한참 못 미치는 수준이며, 32개 OECD 국가에서 29위로 나타났다. 사회적 자본을 확충하기 위해서는 수평적 시민단체를 활용해야 한다. 이러한 단체활동을 통해 네트워크가 활성화된 사회는 구성원 간의 소통이 활발해서 정보가 공유되고 서로 협력하는 사회구조가 형성된다. 이질적이고 수직적인 사회구조일수록 구성원 간의 연대감을 떨어뜨리기 때문에 네트워크는 활성화되기 어렵다. 반대로 수평적인 사회구조일수록 서로간의 신뢰가 협력을 이끌어내고 자연히 네트워크가 형성된다. 그래서 수평적구조의 개방된 시민사회단체의 적극적인 육성이 필요하다.

2. 선행 연구

국내 외국인이 지속적으로 증가하면서 다양한 갈등과 문제가 발생하고 있다. 노재철 외(2014: 136-137)에 따르면, 조사대상 외국인근로자의 90.7%가 계약 조건보다 긴 시간을 일하고 있었고, 71.1%는 2012년 최저임금보다 적은 임금을 지급받은 것으로 나타났다. 그리고 주당 평균 40-50시간 일하는 근로자가 29만 명으로 36.6%, 50-60시간 일하는 근로자가 15만 1천명으로 19.1%, 60시간 이상 일하는 근로자가 26만 5천명으로 33.4%를 차지했다. 그리고 외국인근로자의 평균급여는 국내 중소기업업체 생산직 근로자의 84.3% 정도인 것으로 나타났다. 그리고 임금을 받지 못한 외국인근로자와 임금체불액도 최근 증가하고 있는데, 전체 외국인근로자 중 임금체불 피해자가 2007년 0.4%, 2008년 1.2%, 2009년 1.7%로 계속 증가하고 있다. 이러한 현상은 대부분의 고용업체가 영세하여 경기불황에 매우 취약하여 어쩔 수 없이 지급을 못하는 경우도 있지만, 일부는 불법체류 신분인 외국인의 처지를 악용하여 고의로 지급하지 않는 경우도 있었다(노재철 외, 2014: 136-137).

하지만 내국민들의 피해 또한 발생하고 있다. 정지원 외(2014: 182)에 따르면, 전체 외국인 범죄피의자는 2012년 24,379명, 국내 체류 외국인의 1.69%를 차지하고 있고, 한국 전체 범죄피의자는 1,370,121명으로 한국 전체인구의 2.69%를 차지하는 것으로 나타났다. 즉 한국이 다문화사회로 진입하면서 외국인 범죄율이 내국인 범죄율보다 아직은 낮은 것으로 나타났다지만, 최근 몇 년간 빠르게 증가하고 있다. 특히 강간범죄가 2008년 114건에서 2012년 355건으로 증가했고, 폭력범죄가 2008년 4,940에서 2012년 8,408건으로 증가하였다(정지원 외, 2014: 182).

이러한 다문화 환경에서 사회통합을 위한 다양한 연구가 행해지고 있다. 우선 김학태(2015)는 법률적 차원에서 사회통합을 지원해야 한다는 주장을 하면서 특히 재한외국인 처우 기본법, 다문화가족지원법, 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률, 출입국관리법, 국적법 등의 재정비를 강조하고 있고, 송선영(2015: 68)은 윤리·철학적 접근에서 그 사회통합의 방안을 제시하고 있다. 즉 시민사회윤리문화와 공동체윤리문화의 관점에서 구성원들을 교육하고 윤리적 시민의식을 함양하여 갈등을 줄여나가야 한다는 것이다.

서은숙(2016)에 의하면 사회통합에서의 윤리적 문제 즉, 문화 간 갈등, 편견, 차별 등의 문제를 해소하고, 상호 존중, 배려와 관심, 조화, 인간의 존엄, 타인에 대한 사랑과 공경 등의 가르침을 주는 다문화사회의 통합윤리를 仁의 원리에 기초하여 탐구해야 한다고 강조한다. 仁의 원리에 근거한 다문화사회의 통합윤리를 인간중심과 인간존엄에 두고 다문화교육의 방향을 사랑과 공경, 공존, 조화, 반차별 등의 교육으로 다문화사회의 통합을 이루어 나가야 한다고 주장하기도 한다(서은숙, 2016: 155).

김태준 외(2010)의 연구에서는 다양한 가치를 존중하여 사회적 통합을 이루자는 다문화주의(multiculturalism)의 관점은 급속한 고령사회로 진입하면서 나타나는 세대 간의 갈등의 문제이기도 하다며 세대 공동체 교육을 강조하고 있다. 우리나라 청소년과 성인들의 시민성과 사회적 자본 수준은 다소 낮다고 평가된다. 즉 청소년들의 타인과 외국인에 대한 신뢰 수준이 OECD 가입국 중에서 가장 낮았고, 참여에 있어서도 투표 참여를 제외하고는 정치·사회참여가 감소하였다. 이는 한국교육이 개인 중심의 지식과 기술에 초점이 맞추어져 있어 다문화사회에서 타인과 관계를 원만히 맺고 협력하는 능력이 부족함을 보여주고 있다. 그러므로 공동체와 다양성에 대한 신뢰 및 소통교육 중심의 다문화 교육이 필요하며, 지식 위주가 아니라 체험 교육 혹은 과정 평가의 방식이 효과적일 것이다.

윤석상(2011)의 연구에서는 문화 간 충돌, 소외, 갈등이 증가하는 한국 다문화사회에서 사회적 자본의 확충을 통한 다문화공생 사회의 구축을 주장한다. 사회적 자본이란 공동체에서 개인 간의 신뢰, 연대, 협력 등 상호 행위를 촉진하는 것, 불평등성을 해소하기 위한 인적자본의 확충을 촉진하는 것, 친밀함과 옹고 그름을 판단할 수 있는 잠재적인 자본의 총체를 의미한다(윤석상, 2011: 95). 즉 다문화사회가 가져오는 문제들은 인간의 자기중심적인 배타성에 기인하며, 이 문제는 사회적 자본의 확충으로 해결해 나갈 수 있다는 것이다. 이를 위해 시민사회의 적극적인 참여와 정부의 지원 정책이 요구되고 있다.

Ⅲ. 한국 다문화사회의 갈등과 문제 현황

한국은 2018년 6월 기준, 약 229만여 명의 외국인이 국내에 체류하고 있고 한국 다문화사

회의 갈등과 문제 현황들을 살펴보면 다음과 같다

〈표 1〉 체류외국인 연도별 현황 (단위: 명)

구분	총계	장기체류			단기 체류
		소계	등록	거소신고	
2007년	1,066,273	800,262	765,746	34,516	266,011
2008년	1,158,866	895,464	854,007	41,457	263,402
2009년	1,168,477	920,887	870,636	50,251	247,590
2010년	1,261,415	1,002,742	918,917	83,825	258,673
2011년	1,395,077	1,117,481	982,461	135,020	277,596
2012년	1,445,103	1,120,599	932,983	187,616	324,504
2013년	1,576,034	1,219,192	985,923	233,269	356,842
2014년	1,797,618	1,377,945	1,091,531	286,414	419,673
2015년	1,899,519	1,467,873	1,143,087	324,786	431,646
2016년	2,049,441	1,530,539	1,161,677	368,862	518,902
2017년	2,180,498	1,583,099	1,171,762	411,337	597,399
2018년 6월	2,291,653	1,627,293	1,198,900	428,393	664,360

자료: 법무부(2018), 출입국·외국인정책 통계연보

결혼이민자는 2002년 이후 매년 28% 이상의 증가율을 나타냈었는데, 2014년부터 건전한 국제결혼을 위해 결혼이민 사증발급심사가 강화되고 국제결혼 안내프로그램의 이수가 의무화되면서 최근 그 증가율이 감소하였다. 2018년 6월 기준으로 결혼이민자는 157,170명이 한국에 체류하고 있다.

〈표 2〉 결혼이민자 체류현황 (단위: 명)

연도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	‘17년6월	‘18년6월
인원	150,865	150,994	151,608	152,374	155,457	153,818	157,170
전년대비 증감률	1.6%	0.1%	0.2%	0.5%	2.0%	-	2.2%

자료: 법무부(2018), 출입국·외국인정책 통계연보

2013년 183,106명이었던 불법체류자 수는 2017년에는 251,041명으로 37% 증가하였다. 이는 2017년 외국인 입국자는 사드 여파로 인해 중국인 단체관광객이 줄면서 전년대비 감소하였으나 사증면제 협정국가 국민과 단기방문자격 소지 외국인 상당수가 불법체류자로 전락했기 때문이다. 불법체류율은 2013년 11.6%를 기록했고, 그 후 비슷한 수준을 기록하다가 2016년에 조금 감소하는 현상을 보였으나 2017년 11.5%로 다시 증가하였다.

〈표 3〉 연도별 불법체류자 현황 (단위: 명)

구분 연도	총체류자	불법체류자				불체율
		계	등록	단기	거소	
2013년	1,576,034	183,106	95,637	85,936	1,533	11.6%
2014년	1,797,618	208,778	93,924	112,788	2,066	11.6%
2015년	1,899,519	214,168	84,969	128,085	1,114	11.3%
2016년	2,049,441	208,971	75,241	132,789	941	10.2%
2017년 (전년대비)	2,180,498 (106.4%)	251,041 (120.1%)	82,837 (110.1%)	167,140 (125.9%)	1,064 (113.1%)	11.5% (112.7%)

자료: 법무부(2017), 출입국·외국인정책 통계연보

난민 현황을 살펴보면, 난민신청자는 그동안 꾸준히 증가하였고, 특히 2013년 난민법 시행 이후 급증 하였다. 2017년 기준 전체 신청자는 32,733명에 이른다. 한국은 1994년부터 2017년까지 총 792명의 난민을 받아들였는데, 최근 5년간(2013-2017) 난민인정자만 474명으로 전체 난민인정자의 60%를 차지하고 있다. 전체 인정자 792명 중 18세 미만이 213명으로 26.9%, 18~59세가 567명으로 71.6%, 60세 이상이 12명으로 1.5%를 차지하고 있다. 2017년 인정자는 121명으로 그 중 18세 미만이 48명으로 40%, 18~59세가 73명으로 60%, 60세 이상 난민인정자는 없었다.

〈표 4.〉 연령별 난민인정자 현황 (단위: 명)

연령 기간	계		0~4세		5~17세		18~59세		60세 이상	
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
전체	485	307	33	46	80	54	363	204	9	3
2017년	69	52	13	15	15	5	41	32	0	0

자료: 법무부(2017), 출입국·외국인정책 통계연보

난민인정자를 국적별로 살펴보면, 미얀마가 261명으로 33%, 에티오피아가 111명으로 14%, 방글라데시가 104명으로 13% 등으로 나타났다.

〈표 5〉 국적별 난민인정자 현황(단위: 명)

국적 기간	계	미얀마	에티오피아	방글라데시	파키스탄	이란	기타
전체	792	261	111	104	56	41	219

자료: 법무부(2017), 출입국·외국인정책 통계연보

이렇게 다양한 국내 체류외국인이 크게 늘어나면서 사회문제 또한 늘어나고 있다. 국가인권위원회가 2017년 11월에 여성결혼이주민을 대상으로 조사한 결과에 의하면 조사대상자 920명 중 42.1%인 387명이 가정폭력 경험이 있다고 답했다. 폭력형태는 심한 욕설이 81.1%, 한국식 생활방식 강요가 41.3%, 폭력 위협이 38.0% 등의 순으로 나타나 가정폭력으로 인한 결혼이주여성의 인권침해가 심각한 것으로 나타났다.

〈표 6〉 가정폭력 경험 유무 현황(중복 응답) (단위: 명, %)

유형		사례 수	비율
심리 언어적 학대	심한 욕설	314	81.1
	부모님과 모국 모욕	102	26.4
신체적 학대	폭력 위협	147	38.0
	흥기 위협	77	19.9
성적 학대	성행위 강요	108	27.9
	성적 수치심	95	24.5
	성추행, 강간	60	15.5
건강상 불이익	낙태 강요	46	11.9
	치료 방해	77	19.9
	한국식 생활방식 강요	160	41.3

자료: 국가인권위원회(2017); 감사원(2018)

여성가족부는 가정폭력방지법 제7조 등에 따라 이주여성쉼터 운영을 통해 가정폭력 피해자와 동반 가족에게 숙식, 상담, 치료, 자활교육 등을 지원하고 있는데, 그 쉼터의 입소 대상과 관련하여 문제가 있다. 쉼터의 입소 대상이 가정폭력방지법 제7조의3 등에 의하면 가정폭력 피해자 본인이 입소를 희망하거나 입소에 동의하는 경우라고 되어 있는 등 불법체류자 신분인 가정폭력 피해자 이주여성을 입소 대상에서 제외하도록 하는 규정이 없다. 하지만 여성가족부 「폭력피해 이주여성 지원사업 운영지침」에는 입소 대상을 합법적으로 체류가 가능한 자로 규정되어 있어서 보호시설에서는 불법체류 이주여성의 경우 가정폭력 피해를 입어도 쉼터 입소를 사실상 허용하지 않고 있다. 2016년 기준 국내 체류하고 있는 결혼이민자가 124,835명이며 그 중에 체류연장 승인을 받지 못해 미등록 외국인 즉, 불법체류 이주여성 신분이 된 결혼이민자가 6,441명에 이른다.

〈표 7〉 결혼이민자의 불법체류 현황 (단위: 명, %)

구분	2016년 12월 말 현재(누적)			
	총체류자수	합법체류자수	불법체류자수	불법체류율
국민배우자(F-2-1)	3,503	383	3,120	89.1
국민배우자(F-6-1)	116,238	113,069	3,169	2.7
자녀양육(F-6-2)	2,216	2,173	43	1.9
혼인단절(F-6-3)	2,878	2,769	109	3.8
합계	124,835	118,394	6,441	5.2

F-2-1은 2012년까지 결혼이민자에게 발급했던 사증. 2013년부터 F-6-1/2/3으로 명칭변경 및 세분화.
자료: 법무부 제출자료 재구성; 감사원(2018)

그리고 다문화가족의 이혼은 2011년 14,450건을 정점으로 그 이후 지속적인 감소를 보이고 있으나 여전히 국내전체 이혼건수의 10% 수준을 차지하고 있으며, 특히 재판이혼 비중이 42.7%로 내국인 부부의 재판이혼 비중 19.4%에 비해 월등히 높게 나타나고 있는데, 이는 이혼에 의한 국내체류허가조건에 기인하는 것으로 보인다. 즉, 결혼이민자가 이혼 후에 계속 국내에 체류하기 위해서는 본인의 책임이 없는 사유로 혼인이 단절되었다는 것을 소송 서류 등을 통해 입증해야 하므로 재판이혼의 비중이 높은 것으로 보인다.

〈표 8〉 다문화가족 이혼 현황 (단위: 건, %)

구분	계	다문화부부	내국인(출생)부부
이혼건수	107,303	10,606	96,697
협의이혼(비중)	78.3	57.3	80.6
재판이혼(비중)	21.7	42.7	19.4
합계	100	100	100

자료: 통계청(2016), 다문화 인구동태 통계; 감사원(2018)

다문화가족의 국민기초생활보장과 관련하여, 현재 결혼이민자의 기초생활보장 수급자 선정기준은 내국인과 혼인하여 미성년자녀(대한민국 국민)를 양육하고 있는 경우(임신포함), 배우자의 직계존속(대한민국 국민)과 생계·주거를 같이하고 있는 경우에 수급권을 인정하고 있고, 배우자와 이혼하거나 사별한 경우에는 임신 중 또는 미성년자녀(대한민국 국민)를 양육하고 있는 경우에만 인정하고 있다.

〈표 9〉 결혼이민자에 대한 수급자 선정기준

구분	수급권이 인정되는 가구유형	수급권이 인정되지 않는 주요 가구유형(사각지대)
혼인 중인 결혼이민자	-대한민국 국민인 미성년자녀를 양육하고 있는 경우(임신포함) -배우자의 직계존속(대한민국 국민)과 생계·주거를 같이하고 있는 경우	-대한민국 국민인 성년자녀와 생계·주거를 같이하고 있는 경우 -불임부부 등 부부로 구성된 2인 가족인 경우
이혼·사별한 결혼이민자	-대한민국 국민인 미성년자녀를 양육하고 있는 경우 -사별한 배우자의 태아를 임신한 경우	-대한민국 국민인 성년자녀와 생계·주거를 같이하고 있는 경우 -배우자의 직계존속(대한민국 국민)과 생계·주거를 같이하고 있는 경우 -이혼한 배우자의 태아를 임신한 경우

자료: 여성가족부 제출자료 재구성; 감사원(2018)

2015년 전국다문화가족실태조사에 따르면, 전체 조사대상 9,835가구 중 2,635가구가 부부 2인 가구로 나타났는데, 선정기준에 따라 이들은 수급권이 인정되지 않고 있다. 결국 다문화가구의 31.4%인 3,089가구가 결혼이민자 기초생활보장의 사각지대에 놓여 있는 상태다. 그리고 다문화가구 중 부부 2인 가구 등이 「국민기초생활 보장법」에 따라 저소득 수급가구로 인정되더라도 결혼이민자를 제외하고 내국인에 대해서만 생계급여 등을 지원하고 있다.

다음은 외국인의 범죄 현황을 살펴보겠다. 전체 외국인 범죄피의자는 2012년 24,379명, 국내 체류 외국인의 1.69%를 차지하고 있고, 한국 전체 범죄피의자는 1,370,121명으로 한국 전체인구의 2.69%를 차지하는 것으로 나타났다. 즉 한국이 다문화사회로 진입하면서 외국인 범죄율이 내국인 범죄율보다 아직은 낮은 것으로 나타났지만, 최근 몇 년간 빠르게 증가하는 것을 아래 표를 통해 확인할 수 있다. 특히 강간, 폭력 범죄가 계속적으로 증가하는 것이 눈에 띈다(정지원 외, 2014: 182).

〈표 10〉 연도별 외국인 범죄현황

구분(단위: 명)	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
계	20,623	23,344	22,543	26,915	24,379
살인	85	103	83	103	87
강도	133	260	221	157	188
강간	114	126	156	308	355
절도	1,343	2,001	1,741	1,766	1,682
폭력	4,940	5,322	5,885	7,830	8,408

지능범	7,472	4,792	4,487	3,549	3,187
마약류	694	778	720	243	233
기타	5,842	9,962	9,250	12,959	10,239

자료: 경찰백서(2012); 정지원 외(2014: 182)

요약하면, 한국은 2018년 현재, 약 229만여 명의 외국인이 국내에 체류하고 있다. 이중 결혼이민자가 157,170명에 이르며, 불법체류자 수도 매년 늘어 2017년 251,041명으로 집계되었다. 난민은 2017년까지 총 792명을 받아들였으며 미얀마출신이 261명으로 가장 많았다. 다양한 국내 체류외국인이 늘어나면서 사회문제도 늘고 있다. 국가인권위원회의 2017년 조사결과에 의하면 여성결혼이주민 조사대상자 920명 중 42.1%인 387명이 가정폭력 경험이 있다고 답했다. 여성가족부는 이주여성쉼터 운영을 통해 가정폭력 피해여성을 지원하고 있지만 입소대상 제한에 따른 문제가 있었다. 불법체류신분의 결혼이주여성을 입소대상에서 제외하고 있는데 인도적 차원의 수정이 필요하다. 2016년 기준 체류연장 승인을 받지 못해 불법체류 이주여성 신분이 된 결혼이민자가 6,441명으로 나타났다. 다문화가족의 이혼은 2016년 기준 107,303건으로 조금 감소하는 추세지만, 여전히 국내전체 이혼건수의 10%수준을 차지하고 있다. 전체 다문화가구 9,835가구 중 2,635가구가 부부 2인 가구로 나타났고 이들은 선정기준에 따라 기초생활보장 수급권이 인정되지 않고 있다. 외국인 범죄피의자는 2012년 24,379명, 국내 체류 외국인의 1.69%를 차지하고 있고, 강간, 폭력 범죄가 계속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

IV. 한국의 다문화관련 정책사례 및 평가

1. 법무부

한국은 2007년 7월 18일 「재한외국인 처우 기본법」을 제정하여 외국인정책의 기본방향 및 추진체계를 규정하였으며, 외국인 정책위원회를 출범시켰다. 「재한외국인 처우 기본법」에 따라 ‘제1차 외국인정책 기본계획’과 ‘제2차 외국인정책 기본계획’이 시행되었는데, 제1차 외국인정책 기본계획은 2008년-2012년까지 수립 및 시행되었고, 제2차 외국인정책 기본계획은 2013년-2017년까지 수립 및 시행되었다. 그리고 2018년부터 제3차 외국인정책 기본계획이 시행되고 있다.

1) 제3차 외국인정책 기본계획(2018년-2022)¹⁾

제3차 외국인정책 기본계획은 ‘인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국’이라는 비전을 갖고 정책목표로 “국민이 공감하는 질서있는 개방, 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회, 안전한 사회, 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회, 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스”를 제시하였다.

첫 번째 목표인 국민이 공감하는 질서있는 개방과 관련하여, 우수인재 유치와 성장지원 강화에 중점을 두고 유치 및 정주 인프라를 강화하고, 유학생 등 교육기반 고도화, 성장지원 확대를 추진하고 있다. 성장동력 확보를 위해 취업이민자 유치에 중점을 두고, 새로운 취업이민 수요에 적극적인 대응과 비전문직 취업이민자의 유입 및 활용 체계의 고도화를 추진하고 있다. 구체적으로 계절근로자제도에 대한 실태조사를 통해 사업 효과성을 검토하고 있는데, 계절근로자란 농번기 구인난에 대한 대책으로 외국인을 90일 이하 기간 동안 고용하도록 하는 제도를 말한다. 그리고 투자자 등 유치로 경제 활성화에 중점을 두고, 외래 관광산업 활성화를 위한 기반을 조성하고, 창업이민 제도와 투자이민 제도의 개선을 추진하고 있다. 유입 체계 고도화와 체류·국적 제도 개선에 중점을 두고, 유입계획 수립과 효과 분석 체계를 마련하고, 체류 제도 등의 개선을 추진하고 있다.

두 번째 목표인 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회와 관련하여, 이민단계별 정착 지원과 사회통합 촉진에 중점을 두고, 이민자 친화적 생활환경 개선, 이민 전 단계를 고려한 사회통합교육 실시, 이민자 취업과 직장생활 지원, 피해자 보호 강화를 추진하고 있다. 그리고 이민배경 자녀 역량 강화에 중점을 두고, 미래사회에 적합한 글로벌 인재육성, 성장주기별·대상특성별 지원정책 강화를 추진하고 있다. 이민자 사회통합을 위한 복지지원 내실화에 중점을 두고, 이민자에 대한 사회안전망 지원과 거주환경 및 의료 서비스 개선을 추진하고 있다. 그리고 이민자의 지역사회 참여 확대를 위해 적극적 참여 활성화 정책 시행과 지역 서비스 고도화를 추진하고 있다.

세 번째 목표인 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회와 관련하여, 안전하고 신속한 국경관리 체계 구축에 중점을 두고, 대규모 출입국 시대에 적합한 출입국 시스템 구축, 국익에 위협을 주는 외국인 출입국 차단 시스템 구축, 해상 출입국 관리 체계 강화를 추진하고 있다. 그리고 체류외국인 관리 체계 선진화에 중점을 두고, 불법체류 발생 억제와 법질서 준수 촉진, 안전한 거주환경 조성을 추진하고 있다. 구체적으로 불법체류자에 대한 신속 출동팀을 운영하고, 불법 브로커 단속을 위한 이민특수조사대를 확대하고 있다. 그리고 단체관광 무단 이탈 외국인에 대한 처벌을 강화하고, 출입국사범에 대한 수사를 위해 디지털 포렌식 교육을 강화하고 있다. 디지털 포렌식이란 휴대폰, PC 등 저장매체나 인터넷상의

1) 법무부(2018), 제3차 외국인정책 기본계획, pp. 28-74.

디지털 정보를 분석하여 단서를 찾는 수사기법을 말한다.

네 번째 목표인 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회와 관련하여, 이민자 인권보호 체계 강화에 중점을 두고, 차별방지 제도 강화, 취업이민자 인권증진, 체계적 인권보호 시스템 구축을 추진하고 있다. 구체적으로 법무부는 외국인 권익 옴부즈만 도입 등 제도개선과 모니터링 시스템 도입을 추진하고, 외국인 인권보호 및 권익증진 협의회를 강화하여 인권침해 사례를 발굴하고 있으며 국제 인권규범 이행을 강화하고 있다. 그리고 고용부에서는 외국인근로자 산업재해 은폐 방지와 산재 예방을 위한 맞춤형 지원 등을 통해 외국인근로자를 위한 정책을 마련하고 있다. 그리고 여성, 아동 등 취약 이민자의 인권증진에 중점을 두고, 농축산어업 근로자에 대한 인권침해 방지, 외국인 보호·단속 관련 인권 보장, 여성과 아동 인권보호 강화를 추진하고 있다. 문화다양성 증진 및 수용성 제고를 위해 문화다양성 관련 프로그램 활성화, 문화다양성 이해 제고를 위한 계획을 추진하고 있다. 그리고 동포와 함께 공존·발전하는 환경 조성 및 선진 난민정책 추진에 중점을 두었다. 이를 위해 동포 인재 양성 및 유대 강화, 고국 방문 시 편의 제공, 동포에 대한 인식 개선, 난민의 한국사회 통합체계 구축, 난민심사 체계 고도화, 난민위기에 대한 국제적 공조 강화를 위한 계획을 추진하고 있다.

다섯 번째 목표인 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스와 관련하여, 이민관련 국제협력 증진에 중점을 두고, 자발적 귀환과 인재 양성과 관련하여 협력을 강화하고, 국제 이민 거버넌스 참여를 활성화하고 있다. 그리고 중앙부처, 지자체, 시민사회간 협력을 강화하고, 이민정책 및 연구기반 구축에 중점을 두고 있다. 이를 위해 중앙부처 차원의 통합적 정책기능 고도화, 이민정책 추진기반 고도화, 이민관련 연구기반 강화에 집중하고 있다.

2) 평가²⁾

제1차 기본계획과 제2차 기본계획이 추진되었던 지난 10년간 주요성과를 살펴보면, 첫째, 경제활성화 지원과 인재유치 분야에서 자동출입국심사를 확대하고 비자신청대행서비스를 운영하며 한국방문 우대카드 제도 도입과 의료관광의 활성화 등으로 외국인 관광객이 증가했다. 한국관광공사와 한국관광통계에 의하면 연도별 외국인 관광객 수는 매년 증가하여 2009년 6,448,000명에서 2013년 9,795,000명, 2016년에는 14,202,000명에 달했다. 그리고 공익사업 및 부동산 투자이민제도를 통한 외국인 투자 유치는 국내 경기 활성화를 도모하였다.

국제장학프로그램을 시행하고 일·학습연계비자 도입과 유학생채용박람회 개최 등으로 유학생 유치를 활성화 시켰고, 유학생의 국내 취업 연계 등 유치활동의 기반도 구축하였다.

2) 법무부(2018), 제3차 외국인정책 기본계획, pp. 10-22.

전자비자 제도 도입, Contact Korea 운영, 우수인재 특별귀화 및 복수국적 제한적 허용 등으로 우수한 외국인재를 유치하기 위한 온라인 시스템도 도입하였다. 출입국·외국인정책 통계연보에 의하면 연도별 외국인 유학생 수는 2009년 80,985명에서 2018년 6월 기준 145,298명까지 증가하였다.

둘째, 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합 분야에서 조기적응프로그램을 시행하여 이민자의 사회 적응을 돕고 있으며, 조기적응프로그램 참여자 수는 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다. 출입국·외국인정책 통계연보에 의하며, 2009년 1,435명에서 2014년에 34,290명으로 대폭 증가하였고, 2016년에 60,358명까지 증가하였다. 한국어 교육과 한국사회 이해 교육 등의 사회통합프로그램을 수준별·단계별로 체계화하여 이민자가 한국사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하고 있다. 출입국·외국인정책 통계연보에 의하며, 사회통합프로그램 참여자 수도 2009년 1,331명에서 계속 증가하여 2016년에 30,515명까지 증가하였다.

그리고 국제결혼 비자심사기준을 강화하고 결혼중개업의 관리에 관한 법률 제정과 위장 결혼방지를 위한 체류관리를 강화하였으며, 결혼이민여성 인턴제 운영과 취업성공패키지 및 내일배움카드제 등의 시행으로 결혼이민자의 경제적 자립을 위한 적극적인 지원체계를 구축하였다. 또한 그 자녀들을 위해 다문화 중점학교를 확대하고 직업교육 지원기관 운영을 비롯하여 공교육 진입을 강화하였고 이민자들의 적극적인 사회참여를 위해 이민자 네트워크 활동을 촉진하고 외국인주민 지원협의회를 구성하는 등 다양한 정책을 시행하고 있다.

셋째, 차별방지와 문화다양성 존중분야에서 「제한외국인 처우 기본법」 제10조에 제한외국인과 그 자녀에 대한 차별방지 및 인권옹호를 규정하였고, 외국인근로자 등 의료지원 사업을 시행하여 의료보장제도에 의한 의료혜택을 받을 수 없는 외국인에게 인도적 차원의 의료서비스를 제공할 수 있게 하였다. 그리고 방송 등 미디어를 통해 다양한 문화의 이해와 외국인에 대한 인식의 개선, 학생·교사·공무원 등의 문화다양성 이해 역량 강화, 그리고 외국인이 다수 거주하는 지역에 적극 지원하여 특화발전의 유도과 환경 개선에 노력하고 있다.

넷째, 국민과 외국인이 안전한 사회구현분야에서 탑승자 사전확인 시스템을 도입하였고, 유기적 밀입국 방지 대책을 수립했으며, 출입국 심사를 강화하여 국경 안전을 제고시켰다. 불법체류 발생을 억제하기 위해 이민특수조사대와 광역 단속팀을 운영하고 불법 고용주 처벌을 강화하며, 관계부처·지자체 합동 단속 등 많은 노력을 하고 있다.

다섯째, 이민협력을 통한 국제사회와의 공동발전 기여분야에서 경제협력개발기구(OECD), 국제이주기구(IOM), 유엔난민기구(UNHCR) 등 다자협의체와 각 국의 이민당국과 협력을 강화하는 등 난민심사 시스템을 구축하였으며, 외국국적 동포들의 자유로운 왕래를 확대하고 경제활동을 보장하는 등 교류를 강화하고 있다.

이러한 다 각도의 노력이 있었지만 여전히 많은 문제들이 남아있다. 우선 우수 외국인재

를 유치하기 위해서 여러 제도를 도입하였지만 취업자격을 보유한 외국인 수를 고려했을 때 아직 전문직 종사자 비중이 비전문직 종사자보다 낮은 수준이다. 출입국·외국인정책 통계연보에 따르면 2016년 기준으로 비전문직 종사자가 549,449명으로 92%를 차지한 반면에 전문직 종사자는 48,334명으로 취업자격보유 외국인의 8%를 차지하고 있다. 이러한 비전문직 외국인근로자들은 2003년에 도입된 고용허가제에 따라 최장 9년 8개월 동안 장기체류가 가능하고 이에 따른 사회적 부담발생이 우려되고, 국내 체류외국인 수가 2018년 6월 기준 2,291,653명으로 계속 늘고 있어 건설업 등 단순 기능인력 분야에서 국민들의 일자리를 침해하는 현상이 발생하고 있다.

그리고 사회통합 사업이 결혼이민자와 그 자녀에 대한 지원에 집중되어 우수 인재나 영주자격자, 국내 체류 동포 등 다른 이민자에 대한 지원이 부족하며, 재한외국인에 대한 차별이나 인권침해 행위의 정의, 판단기준 등 구체적 규정이 미흡하다. 그동안 정부의 사회통합정책을 비롯하여 많은 노력이 있었지만 이민자의 증가에 따른 국민들의 우려가 여전히 존재하고, 외국인에 대한 부정적 인식을 갖고 있는 것이 사실이다. IOM이민정책연구원(2016, 12월)에 의하면, 이민자 증감에 대한 국민의 의견은 2003년 조사와 비교하여 2015년 조사에서는 현 수준을 유지하자는 의견이 15%정도 증가했고, 줄여야 한다는 의견이 늘리자는 의견보다 많았다. 외국인 강력범죄와 불법체류 외국인 증가에 따른 국민적 불안감에 대한 대비가 아직 부족한 실정이다. 또한 이민정책 관련기관들 간의 협력이 부족하다. 즉 다문화가족정책위원회, 외국인정책위원회, 문화다양성위원회 등 위원회간의 연계를 강화해야 하며, 중앙정부와 지자체 및 시민사회의 연계 시스템을 더욱 체계적으로 구축하여 현장 중심의 사회통합정책을 추진해야 하겠다.

결과적으로, 법무부는 주로 배제모형의 정책과 동화모형의 정책을 제시했고 다문화주의 모형의 정책비중은 낮았다. 외국인에게 인도적 차원의 의료서비스를 제공하고 인권옹호를 강조하는 정책은 다문화주의 모형으로 볼 수 있다. 하지만 유학생 유치 활성화는 원하는 인력만을 유입하는 배제모형의 성격이 강하고, 출입국 심사 강화, 국제결혼 비자심사기준 강화 등의 정책도 배제모형의 정책이다. 그리고 유학생의 국내 취업 연계, 유치활동의 기반 구축, 조기적응프로그램과 같은 정책은 이주민들을 한국사회에 적응시켜 동화, 편입하는 동화모형의 정책유형이다. 결국 정책성향이 주로 배제모형과 동화모형에 치우쳐 있는 것을 확인할 수 있다.

2. 여성가족부

한국은 2008년 「다문화가족지원법」이 제정되었고, 2009년 다문화가족정책위원회를 구성하여 운영하고 있다. 다문화가족정책위원회는 국무총리를 위원장으로, 여성가족부장관을 실무위원회 위원장으로 하고 있다. 다문화가족정책은 「다문화가족지원법」 제3조의 2에 근거

하여 다문화가족을 지원하기 위해 5년마다 수립되는 법정계획이며, 다문화가족정책에 관한 기본방향, 제도 개선, 분야별 평가, 재원확보와 배분에 관한 사항 등을 포함한다. 제1차 다문화가족지원정책 기본계획은 2010년부터 2012년까지 시행되었고, 제2차 다문화가족정책 기본계획은 2013년부터 2017년까지 시행되었다. 그리고 제3차 다문화가족정책 기본계획이 2018년부터 시행되고 있다.

1) 제3차 다문화가족정책 기본계획(2018-2022)³⁾

제3차 다문화가족정책 기본계획은 ‘참여와 공존의 열린 다문화 사회’라는 비전을 제시하였다. 정책과제로는 다문화가족 장기정착 지원, 결혼이민자 다양한 사회참여 확대, 다문화가족 자녀의 성장지원과 역량 강화, 상호존중에 기반한 다문화 수용성 제고, 다문화가족 정책 운영을 위한 추진체계 강화를 제시하였다.

첫 번째 과제인 다문화가족 장기 정착 지원과 관련하여, 결혼이주여성의 인권 강화에 중점을 두고, 폭력상황에 대해서 초기대응체계를 상시 가동하고 폭력피해 이주여성을 위해서 전문상담 체계 구축을 추진하고 있다. 구체적으로 다누리콜센터를 통하여 폭력피해 이민자에 대한 상담을 지원하고, 피난처 제공 및 쉼터를 운영하고 있다. 그리고 국제결혼 피해 예방 지원에 중점을 두고, 입국 전 현지사전교육으로 국내생활에 필요한 정보와 상담서비스를 지원하고, 국제결혼중개업체에 대한 관리·감독 강화와 국제결혼이민관 파견을 추진하고 있다. 그리고 안정된 가족생활 지원에 중점을 두고, 결혼이주여성의 자립역량을 강화하고 정서적 안정을 위한 사례관리사업 추진과 한부모가족의 자녀 양육 지원 등을 강화하고 있다. 그리고 서비스 연계 활성화에 중점을 두고, 다문화가족지원서비스 안내와 신규 입국자에 대한 정보 공유를 확대하고 사회적응을 위한 정보제공 기능을 강화하고 있다.

두 번째 과제인 결혼이민자 다양한 사회참여 확대와 관련하여, 결혼이민자의 자립 역량 강화에 중점을 두고, 정서적 안정과 정착 지원을 위한 멘토링 프로그램을 강화하고, 결혼이민자의 자립 역량을 강화시키는 자립지원 패키지 프로그램의 확대를 추진하고 있다. 그리고 취업·창업에 대한 지원 내실화에 중점을 두고, 결혼이민자에게 적합한 일자리 발굴을 위해 다문화가족지원센터, 고용센터, 새일센터 간 연계와 직업교육을 강화하고 있고, 창업훈련, 자금지원 등 결혼이민자의 강점 분야의 창업과 경영에 지원을 확대하고 있다. 또한 사회참여 기회 확대에 중점을 두고, 지역사회 자원봉사 활동을 다양화 시키고, 농촌지역 결혼이주여성을 대상으로 리더십 제고 프로그램 등을 운영하고 있다.

세 번째 과제인 다문화가족 자녀의 성장지원과 역량 강화와 관련하여, 안정적 성장을 위한 환경조성에 중점을 두고, 다문화가족지원센터에서 다재다능 프로그램을 기본사업으로 추

3) 여성가족부(2018), 제3차 다문화가족정책 기본계획, pp. 10-26.

진하고, 청소년기 자녀와 부모를 대상으로 상담지원을 강화하고 있으며 외국어와 예체능 등 다양한 특기적성교육 프로그램 지원을 강화하고 있다. 그리고 학업 및 글로벌 역량 강화에 중점을 두고, ‘이중언어 말하기 대회’ 개최 등 이중언어 인재 양성 사업을 내실화하고, 기초 학습능력 강화 프로그램 등을 운영하며 언어, 수학, 과학 등 분야의 재능을 개발하기 위해 글로벌브릿지 사업을 추진하고 있다. 그리고 진로준비 및 사회진출 지원에 중점을 두고, 진로체험센터를 통해 다문화청소년 대상으로 진로직업 체험기회를 확대하고, 학교에 진로활동실 확충을 통해 진로지도 및 상담을 확대하고 있으며 차세대 전문인력 양성과 청년인턴 활성화를 추진하고 있다. 또한 중도입국자녀 맞춤형 지원에 중점을 두고, 한국어 교육 운영의 내실화와 중도입국자녀의 조기 적응을 위한 레인보우스쿨을 확대하고 있고, 내일이룸학교 등의 운영을 통해 학교 밖 중도입국청소년 등의 교육 사각지대에 있는 다문화청소년들을 지원하도록 추진하고 있다. 내일이룸학교는 2017년 기준 9개소를 운영하고 있다.

네 번째 과제인 상호존중에 기반한 다문화 수용성 제고와 관련하여, 인권과 다양성이 존중되는 사회환경 조성에 중점을 두고, 지역주민 모니터링단을 통해 차별적 법·제도 등을 발굴하여 개선을 추진하고 있고, 다문화가족 실태조사와 다문화 수용성 조사를 통해 정책현황에 대하여 주기적인 모니터링과 환류를 추진하고 있다. 그리고 다문화 이해교육 활성화에 중점을 두고, 부처 간 다문화 이해교육의 협업 체계와 유아교육과 공교육 기관의 다문화이해교육을 강화하고 교원의 다문화 역량 제고를 위한 지원을 확대하고 있다. 또한 다문화수용성의 제고를 위한 미디어 환경조성에 중점을 두고, 방송통신심의위원회 심의 기능을 강화하고, 수용성 제고를 위해 홍보사업을 다각화하고, 미디어 콘텐츠 개발 및 가이드라인을 제공하고 있다.

다섯 번째 과제인 다문화가족 정책 운영을 위한 추진체계 강화와 관련하여, 정책추진체계 간 협력 강화에 중점을 두고, 다문화가족정책위원회와 외국인정책위원회를 합동 운영을 추진하는 등 위원회 협력 및 기본계획 연계를 강화하고, 우수 특화사업 발굴 등 지자체 다문화가족정책 추진 역량을 강화하고 있으며, 지역다문화교육지원센터를 활성화하고 지역 내 관련기관 간 연계를 강화하고 있다. 그리고 다문화가족 지원체계 내실화에 중점을 두고, 지역별 다문화가족의 수요를 반영하여 지원체계의 운영과 함께 다문화가족지원센터의 서비스 역량을 강화하고 있다.

2) 평가⁴⁾

먼저 성과를 살펴보면 첫째, 다문화가족 지원을 위한 정책추진기반이 구축되었다. 즉 다문화가족정책위원회를 통해서 다문화가족 관련 정책을 총괄하여 부처간 유사사업과 중복사

4) 여성가족부(2018), 제3차 다문화가족정책 기본계획, pp. 2-4.

업을 조정하는 등 정책추진의 효율성을 제고시켰다. 구체적으로 2014년 1월 다문화가족정책 개선방안, 2014년 12월 결혼이민자 취업지원방안, 2016년 3월 다문화가족 자녀 지원 종합대책 수립 등 관련부처의 합동 대책이 수립 및 사업조정이 추진되었다.

둘째, 국제결혼 피해예방을 위한 법·제도가 마련되었다. 즉 중국, 필리핀 등 주요 결혼상대국 7개 국가와 협의체를 구성하여 불법중개행위에 대한 공조수사와 불법소지 업체 단속을 강화하는 등 국제결혼의 피해를 감소시켰다. 이러한 성과는 소비자원의 피해상담건수가 2014년 603건에서 2016년 376건으로 감소한 것을 보면 알 수 있다.

셋째, 다문화가족의 정착을 지원하는 맞춤형 서비스가 확대되었다. 구체적으로 보면 다문화가족지원센터를 통해 한국어교육, 가족통합교육, 상담 등을 제공하여 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하고 있다. 결혼이주여성의 사회·경제적 참여를 활성화시키기 위해 직업훈련, 봉사단 등을 운영하고 있는데, 결혼이민자 고용률이 2012년 47.4%에서 2016년 52.3%로 상승했고, 월가구소득 300만원 이상이 2012년 26.0%에서 2015년 37.8%로 상승했다. 그리고 다문화가족 학령기 자녀 및 중도입국자녀의 취학률이 향상되었고, 학업중단률은 감소하는 등 학교 적응도가 향상 되었다.

넷째, 다문화수용성이 제고되었다. 다문화 인식개선 캠페인과 대상별 다문화 이해교육을 통해 다문화수용성이 제고되었다. 다문화수용성 지수가 2012년 51.17점에서 2015년 53.95점으로 상승하였다.

이와 같이 많은 성과가 있었지만 앞으로 개선해 나가야 할 점들은 여전히 남아있다. 지금까지 다문화가족정책이 초기적응 중심의 정책이었다면 앞으로는 장기정착화에 따른 정책으로 나아가야 한다. 즉 정착주기가 장기화 되면서 한부모 등 다양한 가족유형이 발행하고 있고 이에 적합한 지원이 강화되어야 하며, 다문화 가정폭력에 대한 결혼이민자 인권보호를 강화하여야 하겠다. 그리고 다문화가족 자녀들의 청소년 비율이 높아짐에 따라 청소년기 자녀의 성장에 대한 지원과 글로벌 인재로 육성하는 정책을 강화해야 한다. 그리고 중장기 관점에서 지속적인 다문화수용성 제고 방안을 찾아야 하겠다.

여성가족부의 정책은 이주민들이 한국사회에 적응을 돕기 위한 지원정책이 대부분이다. 즉 결혼이민자 취업지원방안 마련, 다문화가족의 정착을 지원하는 맞춤형 서비스, 다문화가족지원센터를 통한 한국어교육, 가족통합교육, 상담, 직업훈련과 같은 정책들은 동화주의 모형의 정책으로서 이주민들의 한국사회에 동화, 편입을 위한 정책이다. 한국은 다문화주의 모형의 사회통합을 추구한다고 입장 발표를 한 만큼 이에 대한 노력도 필요하겠다. 물론 다문화주의로 가는 과정에서 동화모형, 배제모형의 가치관이 모두 필요하지만, 이주민들의 문화를 존중하는 다문화주의모형의 정책도 병행되어야 하겠다.

3. 정책적 시사점

다문화 관련 정책은 그 동안 관계부처의 꾸준한 노력으로 많은 성과를 이루었고, 계속 체계적으로 발전해 나가고 있다. 하지만 여전히 사회 갈등은 존재하고 문제는 계속해서 발생하고 있다. 3장의 문제현황 몇 가지만 살펴보면, 국가인권위원회의 여성결혼이민자를 대상으로 한 조사에서 전체 대상자의 42.1%가 가정폭력 경험이 있는 것으로 나타났다. 법무부에서는 여성, 아동 등 취약 이민자를 위한 체계적 인권보장 시스템 구축을 추진하고 있고 여성가족부에서도 이주여성쉼터 등을 운영하면서 숙식, 상담, 치료 등의 서비스를 지원하고 있다. 하지만 이주여성쉼터 입소 대상에 관련하여 현재 불법체류 이주여성을 제외하고 있는데, 특히 자신의 책임이 없는 사유로 불법체류자가 된 경우 예외 규정을 뒤야할 것으로 생각된다.

그리고 다문화가족의 이혼 비중이 높는데, 이 문제는 더 큰 혼란과 사회적 비용을 야기하게 되므로 많은 관심이 필요하다. 여성가족부는 국제결혼중개업체에 대한 관리·감독 강화와 국제결혼이민관 파견을 추진하고 이주여성의 자립역량을 강화하는 다양한 정책을 내놓고 있다. 법무부에서도 이혼 예방을 위해 이민 전 단계에서 즉, 현지에서 한국문화에 대한 교육과 프로그램을 통해 결혼생활에 잘 적응할 수 있도록 정책을 추진하는 등 많은 노력을 하고 있다. 또한 이혼이나 사별하는 등의 경우 이민자의 자립을 돕고 사회안전망을 강화하는 정책을 추진하고 있다. 하지만 다문화가족의 기초생활보장의 수급 대상을 배우자와 이혼 또는 사별한 경우 임신 중 또는 대한민국 국민인 미성년자녀를 양육하고 있는 경우로 한정하고 있는데, 이를 성년자녀를 양육하고 있는 경우도 포함시키는 등 대상 범위를 더 확대해야 하겠다. 그리고 전체 다문화가족의 31.4%가 부부 2인 가구로 조사되었는데, 이들은 선정 기준에 따라 수급권이 인정되지 않아 제도의 보호를 받지 못하고 있다. 이러한 현실을 반영하지 못한 정책도 수정이 필요하며, 제도적 지원의 사각지대에 대한 관심 또한 필요하겠다.

그리고 불법체류자가 계속 증가하여 2017년 기준 251,041명에 이르렀다. 정지원 외(2014: 83)에 의하면, 불법체류는 그에 수반되는 또 다른 범죄가 발생할 가능성이 높다고 한다. 불법체류 그 자체가 위법이기도 하며 불법체류를 위장하기 위해 체류기간 연장 증명서인 출국권고서 등의 위조 범죄를 저지르기도 한다. 더 중요한 것은 불법체류자가 저지르는 범죄 중 강력범죄 비중이 높다는 것이다. 불법체류자에 의한 5대 범죄 즉 살인, 강도, 성폭행, 절도, 폭력 범죄가 2007년 728건, 2008년 811건, 2009년 934건, 2010년 643건, 2011년 520건으로 5년간 불법체류자에 의한 범죄 10,617건 중 5대 범죄가 3,646건으로 34.4%에 이른다(최준, 2013: 100). 법무부는 강력범죄의 비중을 축소하기 위해 ‘불법 브로커 단속을 위한 이민 특수조사대의 확대와 휴대폰 및 PC 등 저장매체나 인터넷상의 디지털 정보를 분석하여 단서를 찾는 디지털 포렌식 수사기법을 강화해야 할 것이다.

또한, 임금체불 등 외국인근로자에 대한 피해가 계속 증가하고 있고, 인권침해 문제도 심

각하다. 법무부는 외국인 권익 옴부즈만 도입 등 제도개선, 모니터링 시스템 도입, 외국인 인권보호 및 권익증진의 증대, 국제 인권규범 이행을 강화해야 할 것이다. 그리고 고용부에서는 외국인근로자 산업재해 은폐 방지와 산재 예방을 위한 맞춤형 지원 등을 통해 외국인 근로자를 위한 지원 정책을 강화해야 할 것이다.

그리고 세계적 고민거리인 난민 문제가 있다. 법무부는 난민의 한국사회 통합체계를 구축하고 국제적 공조를 강화하는 등 다양한 노력을 하고는 있지만, 이 문제는 국민 전체의 여론을 모아 사회적 합의를 도출해내야 하는 아주 어려운 문제이다. 한국은 2017년까지 받아들인 난민 수가 총 792명에 불과하다. OECD국가의 평균에도 못 미치는 수준이며 그동안 난민문제 그 자체에 대해서 관심이 없었다고도 볼 수 있다. 이제 한국은 국제사회에서의 위상과 그 책임에 맞게 더 적극적으로 난민을 수용해야 할 것이다. 그리고 난민 수용의 문제는 인도적 차원에서의 고려와 국내 문제의 해결을 결부시켜서 고민해야 한다. 예를 들면 농업의 경우 한국농가의 인구는 계속해서 줄고 있고, FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정)와 관련하여 한국농민을 지키고 식량안보를 위한 정책마련이 시급하다. 이러한 국내문제들을 난민과 함께 해결해 나갈 수 있는 정책을 모색해야 하겠다. 그리고 매 기본계획마다 이민정책 관련기관들 간의 연계를 강조하는데, 그간 정책성고가 없었으므로 다른 방향의 정책 전환이 필요하다. 총괄부처를 신설하여 각 부처 간의 중복되는 정책을 피하고 신속성과 효율성을 높여야 하겠다.

우리 정부는 사회통합정책으로 다문화주의 모형을 추구한다고 공식적으로 입장을 밝히고 있다. 하지만 법무부와 여성가족부의 정책은 이주민들이 한국사회로 동화, 편입을 위한 지원정책이 주요내용이었고, 차별적 배제모형의 가치관도 포함되어 있다. 즉 한국의 사회통합 정책은 차별적 배제모형이 가미된 동화모형에 더 접근하고 있다. 내국민들의 정서와 정부정책이 아직 다문화주의 모형의 가치관을 수용하고 있다고 보기 힘들다. 다문화주의 모형의 사회통합은 이주민들의 문화적 정체성을 지켜나가도록 지원하고 조화롭게 공존하는 것이다. 동화모형과 배제모형의 정책보다는 내국민과 이주민 간의 갈등의 해소와 사회통합을 달성하기 위한 다문화주의 모형의 정책들이 필요하다.

V. 결론

한국은 2018년 6월 기준 약 229만여 명의 외국인이 국내에 체류하고 있다. 특히 결혼이민자들과 다문화가족이 급증하여 다양한 갈등과 문제들을 야기하고 있다. 한국 다문화사회에서 갈등의 근본적인 원인은 이주민과 내국민 상호간의 신뢰, 호혜성, 네트워크 등의 사회적 자본의 부족에 기인한다고 분석될 수 있다. 신뢰와 네트워크가 부족하여 서로간의 갈등이

생겨나고, 사회통합의 부정적인 결과를 야기하고 있다. 사회적 자본은 사회구성원들의 윤리성에 비례하는데, 사회적 자본의 증대를 통한 사회적 소속감과 유대감을 증대 시켜야 할 것이다. 본 연구는 한국 다문화사회의 사회통합을 이루는 주요한 요소로 시민성과 사회적 자본의 중요성을 강조하였다. 다문화 교육과 도덕교육은 인종·성별·종교·문화·장애 등에서 발생하는 다양성에 대한 차이를 인정하여 차별을 없애고 이주민에 대한 인권을 보장하는 교육을 의미한다. 이러한 교육을 통해 사회구성원들은 자신의 삶과 권리만 추구하기 보다는 자신이 속한 공동체가 유지되고 번영할 수 있도록 노력해야 하겠다. 한국은 탈북자를 포함한 난민과 이주민들 그리고 내국민들 모두가 사회의 구성원이 되면서 아주 다양한 언어, 문화, 가치관이 상존하는 공동체가 되었다. 다문화주의 모형의 사회통합의 추진들을 위한 정책적 개선과 대안들의 제시와 함께 한국 다문화사회의 사회통합을 이루는 핵심요소인 시민성과 사회적 자본을 증진해야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내 문헌

- 감사원. (2018). 감사보고서(다문화가족정책 추진실태).
- 경찰백서. (2012).
- 국가인권위원회. (2017년 11월). 결혼이주민의 안정적 체류보장을 위한 실태조사.
- 김나영. (2007). 「국제결혼이주여성의 생활만족도에 관한 연구(사회적지지와 사회참여를 중심으로)」. 석사학위논문 이화여자대학교 대학원.
- 김병섭·박순애. (2013). 「한국사회의 부패」. 박영사.
- 김영화. (2009). 「지방자치단체 다문화정책 한·일비교연구(다문화공생사회 실현을 위하여)」. 석사학위논문 연세대학교 정경대학원.
- 김정훈·임안나. (2010). 결혼이주여성들의 사회적 자본 수준과 증진방안. 「현대사회와 행정」, 제20권 제3호, pp. 51-87.
- 김태준·장근영. (2010). 다문화 사회에서의 시민교육과 사회적 자본. 「Andragogy Today : Interdisciplinary journal of adult & continuing education」, Vol.13 No.3. pp. 61-79.
- 김학태. (2015). 다문화사회의 사회통합을 위한 법정책 연구(한국과 EU의 사회통합 모델을 중심으로). 「유럽헌법연구」, 제18호, pp. 127-170.
- 노재철·고준기. (2014). 외국인근로자의 임금을 둘러싼 법적 문제점과 개선방안. 「한국콘텐츠학회논문지」, 제14권 제4호, pp. 135-147.
- 민기. (2006). 사회적 자본의 정책영향(제주도 감귤 생산자간 협약이행을 중심으로). 「지방정부연구」, 10(3). pp. 7-24.
- 박우순. (2008). 사회 통합적 관점에서 본 한국 이민정책의 한계와 전망. 「대한민국 건국 60주년 기념 이민정책 릴레이포럼(부산)」.
- 백은영. (2015). 「정의윤리와 배려윤리의 통합적 접근에서의 다문화 교육」. 석사학위논문, 공주대학교 교육대학원.
- 법무부. (2017). 출입국·외국인정책 통계연보.
- 법무부. (2018). 출입국·외국인정책 통계연보.
- 법무부. (2018). 제3차 외국인정책 기본계획.
- 서은숙. (2016). 仁 원리에 근거한 다문화교육의 방향(다문화사회 통합윤리로서 仁을 중심으로). 「한국교육연구」, 제41집, pp. 155-178.
- 서혜숙. (2007). 「사회자본과 지역사회 복지서비스 수혜자의 만족에 관한 연구」. 박사학위논문 동아대학교 대학원.
- 송선영. (2015). 다문화주의에서 자아정체성과 사회통합에 기초한 도덕교육에 관한 연구(시민사회윤리 문화와 공동체윤리문화의 접근을 중심으로). 「공공사회연구」, 제5권 제4호, pp.48-71.
- 송형주. (2014). 「세계화 시대 이주여성과의 이민정책」. 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 신현태·정우열·유근환. (2012). 다문화사회와 사회통합에 관한 탐색적 연구(주요국과 한국의 다문화

- 정책 비교를 중심으로). 『한국지방자치연구』, 제13권 제4호, pp. 177-200.
- 안유란. (2012). 『다문화 도덕교육의 필요성(다문화교육과정에서 발생하는 문제점을 중심으로)』. 석사학위논문, 연세대학교 교육대학원.
- 엄미화. (2013). 『다문화도덕교육의 정의공동체적 접근에 관한 연구』. 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 여성가족부. (2018). 제3차 다문화가족정책 기본계획.
- 윤석상. (2011). 사회적 자본과 다문화 사회구축. 『글로벌교육연구』, 제3집 1호, pp. 95-114.
- 이지현. (2013). 『다문화 사회에서 열린 시민성 연구』. 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 장용석·정장훈·조문석. (2009). 한국의 사회적 자본과 갈등(사회적 자본의 다면적 속성에 대한 재조명). 『조사연구』, 10(2), pp. 45-69.
- 정명주. (2010). 정책수단 분석을 통해 본 한국의 다문화 정책의 특성(제1차 외국인정책기본계획을 중심으로). 『경성대학교 사회과학연구』, 26(2), pp. 275-295.
- 정연경. (2009). 『레비나스 타자윤리 관점에서 본 다문화 도덕교육에 대한 연구』. 석사학위논문 서울대학교 대학원.
- 정지원·차훈진. (2014). 외국인범죄의 대응방안 고찰. 『한국범죄심리연구』, 제10권 제1호, pp. 175-194.
- 조권중. (2010). 서울의 사회적 자본(현황과 정책과제). 『서울시정개발연구원 SDI 정책리포트』, 제70호.
- 최기조 (2009). 『사회적 자본이 지역발전에 기여하는 역할에 관한 연구』. 박사학위논문고려대학교 대학원.
- 최준. (2013). 외국인범죄와 외국인수용자 처우의 과제. 『교정복지연구』, 제31호, pp.85-114.
- 통계청. (2016). 다문화 인구동태 통계.
- 하성규·박기덕. (2011). 사회적 자본의 영향요인과 주거공동체 활성화. 『한국지방자치연구』, 12(4), pp. 133-153.
- 허용훈. (2007). 사회적 자본과 지역경찰활동의 성과(경찰관의 인식을 중심으로). 『지방정부연구』, 제11권 제4호, pp. 87-109.
- 현대경제연구원. (2010). VIP REPORT-국내 다문화사회의 특징과 시사점.
- 현대경제연구원. (2014). OECD 비교를 통해 본 한국 사회자본의 현황 및 시사점(공적신뢰회복을 위한 국가시스템 개조가 필요하다). 『경제주평』.

2. 외국 문헌

- Aristotle (1996). *Politica*, 『정치학』. 이병길 외 옮김. 서울: 박영사.
- Banks, J. A. (2008). *An Instruction to Multicultural Education*. 『다문화 교육입문』. 모경환외 옮김. 서울: 아카데미프레스.
- Banks, J. A. (2005). 『다문화 시민교육론』. 김용신 외 옮김(2009). 서울: 교육과학사.
- Barber. B. (1983). *The Logic and Limits of Trust*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

- Kymlicka, W. (2010). Multicultural Citizenship. 『다문화주의 시민권』. 장동진 외 옮김. 파주: 동명사.
- Machiavelli, N. (2003). Discorsi Sopra la Prima Deca di Tito Livio. 『로마사논고』. 강정인의 옮김. 파주: 한길사.
- Machiavelli, N. (2006). The Prince. 『군주론』. 강정인 외 옮김. 서울: 까치.
- Portes, A., (1998). Social Capital : Its origins and application in modern sociology. Annual Review of Sociology, 24: 1-24.
- Putnam, Robert D.(1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. American Prospects, vol. 4 no. 13: 35-42.
- Viroli, M. (2006). Republicanesimo. 『공화주의』. 김경희, 김동규 옮김. 파주: 인간사랑.

투고일자 : 2018. 11. 29

수정일자 : 2018. 12. 25

게재일자 : 2018. 12. 31

<국문초록>

한국 다문화사회에서 시민성과 사회적 자본의 역할에 관한 고찰

김수진 · 윤은기 · 황선영

한국은 2018년 기준 국내 체류외국인이 약 229만 명으로, 2020년에는 300만 명에 이를 것으로 예상되고 있다. 이러한 현상은 국내에 여러 사회적 갈등을 야기하고 있는데 사회통합에 대한 사회적 관심이 집중되고 있다. 법무부와 여성가족부는 다양한 정책을 제시하고 있지만, 단순한 지원정책만으로는 서로 다른 인종과 문화 간의 갈등을 해소하기에는 한계가 있었다. 정부는 사회통합을 위해 다문화주의모형을 추구하고 있지만, 현재 집행되고 있는 정책내용은 차별적 배제모형이 가미된 동화모형의 접근으로 간주될 수 있다. 이러한 정책 환경에서 본 연구는 한국 다문화사회의 사회통합을 이루는 핵심요소인 반부패 시민성과 사회적 자본의 증진방안을 강조하였다. 동화모형과 배제모형의 정책보다는 내국민과 이주민 간의 갈등의 해소와 사회통합을 추진하기 위한 다문화주의 모형의 정책들이 필요하다.

주제어: 다문화주의, 반부패 시민성, 사회적 갈등, 사회적 자본