

## 지역의 다문화화 양상과 정책 거버넌스의 과제

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

**과제책임자** ... 김 이 선 연구위원

☎ Tel: 02-3156-7158, ✉ e-mail: yskim@kwdimail.re.kr

### 요 약

다문화사회의 전개과정에서 ‘지역’차원의 다문화사회 정책을 활성화하는 것은 매우 중요함. 거버넌스란 다양한 참여자들을 포함시켜 의사결정을 분권화하고 협력을 통해 문제를 효과적으로 해결할 수 있다고 보는 것임. 지역 차원의 다문화사회 정책 거버넌스는 지역의 역량 등에 따라 그 양태가 매우 다양함. 다문화사회 정책 거버넌스가 실효성을 얻기 위해서는 이주민의 특성과 지역의 사회적, 정책적 환경을 정확하게 반영하는 조정과 협력의 방식을 취하며 지자체를 비롯한 참여자들의 역량을 강화시키는 방향으로 전개되어야 함.

### 1. 배경 및 문제점

- 그간 다문화사회 정책에 관련된 논의는 중앙정부 차원에서 이주민의 증가와 다문화사회 전개 현상에 대한 관심을 발전시키고 정책의제를

설정, 대응방향을 모색하는 논의와 지방 차원에서의 논의로 크게 두 방향에서 전개되어 옴. 지방 차원에서의 논의는 관심은 높아지고 있으나 지역 자체의 방향성에 대한 논의가 활성화되지 못했으며, 참여 집단의 다양성 역시 제한적인 것으로 평가되고 있음

- 다문화사회의 전개과정에서 제기되는 문제가 구체적으로 체감되고 직접적 대응이 이루어지는 단위가 ‘지역’이라는 점을 고려할 때 지역을 중심으로 하는 다문화사회 정책을 활성화시키는 것은 정책의 질적 수준 내지 다문화사회 전개에 대한 정책의 적실성 확보에 매우 중요함

## 2. 조사 및 분석결과

### 2-1. 정책 거버넌스의 의미와 성격

- 거버넌스는 다양하게 정의될 수 있지만 이는 새롭게 등장한 개념이라기보다는 특정한 문제 해결에 있어서 어느 하나의 문제해결 기제에 전적으로 의존하지 않고 보다 유연한 조정양식을 도입하는 것이라고 볼 수 있음
- 네트워크 거버넌스란 정책행위에 참여하는 주체들의 다원화를 통해 의사결정을 분권화하고 서로 다른 활동기반의 참여자들이 협력을 통해 문제를 효과적으로 해결할 수 있다고 보는 입장에 강조점을 두는 이론임. 즉 다양한 주체의 참여 자체가 중요하며 이를 위해 정부는 참여 주체들을 탐색하고 가치 공유와 신뢰를 바탕으로 정책이 직면한 문제의 해결을 추구하게 됨

## 2-2. 다문화사회 정책 거버넌스의 기본 구조

### □ 중앙부처

- 중앙 부처 차원에서 민간이 참여하는 외국인정책위원회나 다문화가족 정책위원회를 구성해 정책 관련 사항을 논의하고 있지만 구성 결정 및 의제, 대안 역시 부처에 의해 주도되어 거버넌스의 역동성을 기대하기 어려움. 또한 이주민 자신들의 의견을 지속적으로 대표할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않음

### □ 지방자치단체

- 정책 추진에 있어 지방자치단체의 역할은 다원적임. 중앙부처의 사업을 위임 받아 수행하기도 하고, 한편으론 중앙부처의 정책 방향과는 다른 지역 자체의 독자성을 발휘할 가능성도 충분함. 예를 들어 안산시나 광주 남구 등 일부 자치단체의 ‘외국인 인권 조례’가 대표적임
- 지방자치단체 차원에서 이러한 정책결정이 실현되기 위해서는 제도적 장치 마련 이외에 정책 집행을 위한 조직적 측면에서의 대응이 필요함. 즉 조직 내에 관련 업무 담당 및 책임부여와 관련한 구조형태가 중요함

### □ 민간 부문의 구성

- 다문화사회 정책 거버넌스와 관련된 민간 부문은 시민사회단체, 이주민 공동체, 민간 기업, 크게 세 범주로 구분 가능함
- 시민사회단체는 정책과정 상의 역할에 있어서 집행, 대중교육, 옹호·감시의 세 가지 중 하나에 집중하는 경우가 많음. 또한 주로 관련된 이주민의 성격에 따라 참여 방향 등이 다르게 나타남. 또한 서비스 집행, 정책 옹호·감시 및 상담, 대중교육 등 분화되어 전문화하는 경향도 나타남
- 이주민 공동체는 아직까지 공식적 인정을 획득한 공동체가 제한되어

있고 독자적으로 영향력을 발휘하는 단계로 성장하지 못한 상태임

- 민간 기업은 정책 결정에 대한 영향보다는 기업의 사회공헌전략 차원에서 독자적인 방향성을 가지고 정부나 시민단체와 협력하여 관련 사업을 수행함
- 지역 중심 다문화사회 정책 거버넌스에서 특이한 점은 민간 부문이면서 동시에 정부의 대리 역할을 하는 단체들이 일정하게 존재한다는 것임. 정부가 서비스 전달체계를 직접 소유하지 않고 민간부문과의 협력을 통하여 수행하기 때문임

## 2-3. 다문화사회 정책 거버넌스의 기본 구조

### □ 지역의 다문화화 양상

- 지역별로 이주민의 구성과 성격이 균일하지 않고 전혀 다른 양태가 나타남. 공단 입지, 대학 소재, 거주민의 계층적 배경 등 지역의 세부 특성을 반영하며 지역마다 매우 상이한 양상을 띠고 있음. 따라서 다문화사회 정책 거버넌스의 실태를 파악하기 위해선 지역 선정이 중요한 문제임

### □ 경기 A시

- 외국인근로자가 집중적으로 거주하고 있으며 이주민 정책의 역동성이 구현되고 있는 경기도 A시를 선정하여 사례를 분석함
- 이미 1990년대 중반부터 외국인 노동자들의 인권보호를 지원하는 시민단체들이 활동하고 있었으며 마을 대청소, 이주민 국가의 문화체험 축제 등 지역공동체에서의 공생을 주제로 하는 ‘생활문화’차원도 고려되기 시작함. 2005년 전국 최초 외국인근로자지원센터를 개설하며 당시 ‘1세대 다문화 거버넌스’로 지칭되기도 하는 등 시민사회 중심의 자생적 네트워크를 경험함
- 2005년 지자체가 전국 최초로 이주민 전담부서를 설치하며 거버넌스

의 재구성이 이루어짐. 민간위탁 방식으로 운영되던 외국인근로자지원 센터를 2008년 직영체제로 전환하고 지자체 내 부서와 합쳐 외국인주민센터라는 별도의 기구를 탄생시키며 지자체가 다문화사회 정책 거버넌스에 적극적인 참여주체로 등장하게 됨. 이에 따라 이전에 거버넌스에 참여하였던 시민단체들은 네트워크에서 물러나거나 사업 내용과 범위에 있어서 변화를 꾀하였음. 또한 이주민 당사자가 거버넌스에 참여하지 못하는 한계를 지니고 있음. 하지만 A시는 지역 생활 공간 중심의 거버넌스가 가능하다는 점을 보여주었다는 점, 지방자치단체가 정책 거버넌스의 운영에 있어 수행해야 하는 역할의 중요성에 대한 단초를 제공했다는 점에서 성과를 인정받고 있음

#### □ 전북 B군

- B군은 외국인근로자보다는 결혼이민자가 이주민의 대다수를 차지하고 정책 또한 결혼이민자와 그 가족원을 대상으로 하는 ‘다문화가족 지원’에 초점을 맞추고 있음. 2000년대 초반부터 시작하여 총 152명의 여성결혼이민자가 거주하고 있음
- B군은 중앙정부의 정책방향과 사업이 지방 차원에서 집행되는 전형적인 구조이며 전국다문화가족사업지원단을 거쳐 지역센터로 전달되는 수직적 정책 실행에 집중하고 있음. 또한 지자체 차원에서 민과 관의 의견을 수렴하고 조정할 수 있는 공식적 협의체가 존재하지 않아 민간 부문이 활성화되어 있지 않음
- 지자체 공식 위원회 위원중에 결혼이민자가 포함되어 있는 A시와는 달리 B군에서는 정책에 대한 각종 논의나 시행과정의 주체로서 결혼이민자가 가시화된 적이 없음. 결혼이민자들은 비공식적인 상호부조의 성격만을 띠고 있으며 관련 단체나 기관들과의 공식적 연계는 갖고 있지 않음. 이는 인구 구성이나 정책 환경이 유사한 다른 지역에서도 발견됨

## □ 소결

- 지역사례를 살펴본 결과 지역 차원의 다문화사회 정책 거버넌스는 그 양태가 매우 다양함. 거버넌스에서 효율적 ‘정책집행’에 대한 일방적 강조는 시민사회 부문의 발전 저해, 정책 발전 및 사회 발전에도 긍정적으로 작용하기 어려움. 또한 거버넌스 접근이 민주적이고 효율적일 수 있으나 다문화사회 정책의 전 범위에 걸쳐 동일하게 적용될 수 있는 구동원리는 아님. 지역의 역량과 자원의 차이, 정책 지형에 중요한 이주민 성격의 차이 등이 영향을 미침
- 이주민의 특성과 지역의 사회적, 정책적 환경을 정확하게 반영하는 조정과 협력의 방식을 취하는 것이 필요하며 참여자들의 역량을 강화시키는 방향으로 전개되어야 함. 또한 지자체의 역량 강화가 무엇보다 중요함

## 3. 정책제언

### 제안1) 거버넌스 발전을 통한 지역 정책 활성화

- 다문화화의 구체적 양상에 있어 지역적 다양성, 지역 차원의 특수한 정책의제에 대한 대응 강구
  - 정책 결정과 집행의 전 과정을 아울러 지역의 다양한 부문 간 협력과 이를 통한 각 부문의 역량 강화를 지향하는 거버넌스 촉진
  - 국비지원사업 중 일정 비중을 지자체 특화사업에 투여할 수 있도록 하고 우수사업에 대한 인센티브를 도입하는 등 정책추진체계의 유연성 보완
- 정책 거버넌스 참여자로서 시민사회 영역의 전문성 증진

- 서비스 공급 파트너 역할에 매몰되지 않고 정책의제의 옹호, 감시, 대중교육 등 다양한 차원에서 전문성 증진할 수 있는 기반 마련
- 다문화사회 전개과정에서 중요하게 제기되는 문제임에도 불구하고 정부나 지자체로서는 여러 여건상 단기간 내에 제도적 대응이 어려운 과제, 지역의 특수한 과제 중심으로 시민단체 활동을 위한 지원 프로그램 마련
- 국고보조사업 시행과 관련해 지역 차원의 민-관 협의체 역할 명시
- 국고보조사업과 지자체 자체 사업에 대한 민간 차원의 모니터링 시행, 환류체계 마련
- 이주민의 거버넌스 참여
  - 결혼이민자를 포함한 정주자의 정책 참여를 다문화사회 정책의 주요 목표로 설정
  - 정부 및 지자체 이주민 정책 관련 위원회에 이주민 대표자 참여 기제 확립
  - 중장기적으로는 부처나 지자체가 이주민 대표를 위촉하는 방식에서 벗어나 이주민 공동체에서 자격요건에 적합한 위원 선정하는 방식 검토
  - 외국인노동자 집중거주지역을 중심으로 지역 차원의 관련 정책, 사업에 대한 의견 제시 기제 마련

#### 4. 기대효과

- 정책 추진 과정에서의 다양한 부문 간 협력 증대를 통한 다문화사회 정책의 역동성, 사회적 파급력 제고

- 지역별로 다양한 다문화화 양상에 대응하기 위한 정책 추진체계의 유연성 확보
- 정책 거버넌스 참여자로서의 시민사회 전문성 증진
- 거버넌스 참여 확대를 통한 사회 주체로서의 이주민의 위상 확립

**주관부처 :** 행정안전부

**관계부처 :** 여성가족부, 법무부