



2012 ISSUE PAPER

## 다문화가족 정책의 사각지대 분석 한국계 중국인 여성결혼이민자, 남성결혼이민자와 그 가족을 중심으로

수행과제명 | 다문화가족 지원정책의 사각지대 대응방안 연구


과제책임자 | 김이선 연구위원





한국여성정책연구원  
Korean Women's Development Institute

## 다문화가족 정책의 사각지대 분석

한국계 중국인 여성결혼이민자, 남성결혼이민자와 그 가족을 중심으로

수행과제명  다문화가족 지원정책의 사각지대 대응방안 연구

과제책임자  김 이 선 연구위원

 Tel: 02-3156-7158

 e-mail: yskim@kwidimail.re.kr

### 요약

2000년대 중반 이후 다문화가족 정책은 양적으로 발전하였으나, 법·제도적으로 규정된 정책대상을 모두 포괄하지 못하고, 한국인남편과 여성결혼이민자 중심, 지원중심 패러다임으로 접근해옴. 본 연구에서는 한국계 중국인 여성결혼이민자, 남성결혼이민자와 그 가족을 중심으로 현 다문화가족 정책의 사각지대집단의 정책수요, 정책수혜 경험, 정책접근의 제한 요인 등을 분석함.

### 1 배경 및 문제점

- 2000년대 중반 이후 다문화가족 정책은 다문화가족지원법의 제정, 중앙부처 차원의 정책 전담부서 설치, 관련 부처 간 조정을 위한 추진체계 마련 등 주목할 만한 성장을 이룸. 또한 지역 차원의 정책 추

진기반이 갖추어지면서 다문화가족 전담 서비스 기관인 다문화가족 지원센터(2007년까지는 결혼이민자가족지원센터)는 2006년 21개소를 시작으로 설치 지역이 지속적으로 확대되어 2011년 200개소에 달함. 또한 실제 다문화가족지원센터 이용자도 2006년 2,733명에서 2011년 52,697명으로 증가하는 등 양적인 측면에서 다문화가족 정책과 수요자의 관계가 현저히 발전함.

- 다문화가족지원법 상 다문화가족 정책의 핵심 대상은 결혼이민자와 한국인으로 구성된 가족으로 이러한 가족의 구성원들이 ‘안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회 통합에 이바지함’을 정책의 목적으로 삼고 있음. 따라서 한국인이 포함되지 않은 이민자 가족 등 유사한 성격을 지니고 있으나 정책 대상에서 제외된 집단이 존재함. 다문화가족 정책은 법·제도적 차원에서 규정된 대상을 모두 포괄하지 못한 채 이 가운데 일부 집단만을 대상으로 발전해왔을 가능성이 크며, 현실적 차원에서 정책에서 소외된 사각지대가 발생할 가능성이 있음.
- 법·제도적으로 대상 집단에 포함되어 있지만 실제 정책에서는 주변화된 집단의 발생 양상과 그 요인, 해당 집단의 정책요구 등에 대한 기본적 연구도 진행되지 않은 상황임. 따라서 문제 해결을 위한 정부의 대응 역시 구체화되지 못한 상태임.
- 본 연구에서는 한국계 중국인 여성결혼이민자, 남성결혼이민자와 그 가족을 중심으로 다문화가족 지원정책의 수혜 현황을 파악하고 정책 추진과정에서 주변화된 집단이 발생하는 원인을 규명하며 이들 집단과 정책의 관계를 재구성할 수 있는 방안을 모색함.

## 2 조사 및 분석결과

### ■ 2009년 전국다문화가족실태조사 원자료 분석

- 2009년 전국다문화가족실태조사 원자료 활용, 인구사회학적 배경, 가족관계, 한국사회 적응 및 사회통합 수준에 따른 6개 주요 서비스(한국어 교육, 한국사회적응교육, 가족상담 및 교육, 임신 및 출산 지원, 자녀양육 및 학습 지원, 직업훈련) 수혜 경험 유무와 수혜서비스 총 개수 비교 분석.
- 성별에 따른 수혜현황을 보면, 여성결혼이민자가 남성결혼이민자에 비해 모든 서비스에서 수혜율, 서비스 수혜 평균 개수가 높음.
- 여성결혼이민자의 인구사회학적 특성(거주지, 연령, 출신국적, 교육수준, 월평균 소득)에 따른 서비스 수혜 현황 분석.
  - 모든 서비스에서 읍면부 거주자가 동부 거주자에 비해 서비스 수혜율이 높음. 평균 수혜 서비스 수 또한 읍면부 거주자가 2.35개로 동부거주자의 1.49개보다 높았음.
  - 연령대가 높을수록 서비스 수혜율이 낮음. 20대 이하가 2.40개로 평균 수혜서비스가 가장 높으며 연령대가 높아질수록 감소함.
  - 모든 서비스에서 필리핀과 캄보디아 출신 수혜율이 타국적에 비해 높음. 한국계 중국인의 서비스 수혜율은 현저히 낮음. 평균 수혜 서비스 개수 또한 필리핀(3.42), 캄보디아(3.33)가 가장 높으며, 한국계 중국인은 0.83으로 낮음.
  - 직업훈련을 제외한 나머지 서비스의 경우 대졸이상, 초졸 이하학력의 여성결혼이민자 수혜율이 높았음. 직업훈련의 경우에는 학력이 높아질수록 수혜율이 높았음. 평균 수혜 서비스 수를 보면, 최종학력이 고등학교인 경우 1.60으로 가장 낮고, 대학교 졸업 이상이 2.03으로 가장 높았음.
  - 월평균 소득수준이 높을수록 서비스 수혜율은 점차 감소함. 월평균 소득이 500만원 이상인 경우 서비스 수혜율이 다소 높음.

- 가족관계(배우자 유무, 막내자녀연령대)별 여성결혼이민자 서비스 수혜율 비교 분석함.
  - 모든 서비스에서 유배우 여성결혼이민자가 무배우자에 비해 서비스 수혜율이 월등히 높음. 평균 수혜 서비스 수 또한 유배우자(1.79)가 무배우자(0.72)에 비해 많음.
  - 자녀가 없는 경우를 제외하고, 막내자녀 연령대가 높아질수록 서비스 수혜율이 낮아짐. 평균 수혜 서비스 개수도 동일한 경향을 보임. 자녀양육 및 학습지원, 직업훈련서비스의 경우 막내자녀의 연령이 4-6세, 7-12세인 경우의 수혜율이 높아 영아 단계를 지난 결혼이민자들이 주요 이용함을 볼 수 있음.
- 한국사회 적응 및 사회통합 수준(국내거주기간, 한국국적취득여부, 한국어 수준, 취업 경험, 모국인친구모임, 지역주민모임 참여정도 등)별 서비스 수혜여부 및 개수 분석.
  - 국내거주기간이 짧은 여성결혼이민자가 장기 거주한 이들보다 서비스 수혜율이 높음. 막내자녀연령대별 분석과 동일하게 자녀양육 및 학습지원, 직업훈련서비스의 경우 거주기간이 길어질수록 서비스 수혜율이 전반적으로 높아지는 경향을 보임. 평균 수혜 서비스 수 또한 국내거주기간이 1-2년 된 집단이 가장 많으며, 10년 이상 거주한 경우 1.13개로 가장 낮음.
  - 국적미취득 집단이 취득 집단에 비해 수혜율 및 평균 수혜 서비스 수가 높게 나타남.
  - 주요 서비스 중 한국어 교육의 경우 자신의 한국어 수준을 낮게 평가하는 이들의 수혜율이 자신의 한국어 수준을 높게 평가하는 이들보다 높음. 이외의 서비스에서는 중간수준의 한국어 실력으로 평가하는 집단의 수혜율이 높았고, 높게 평가하는 이들의 수혜율이 낮았음.
  - 한국에서의 취업경험 여부에 따라 서비스 수혜경험을 살펴보면 직업훈련을 제외한 나머지 서비스에서 취업경험이 없는 집단이

- 있는 집단에 비해 서비스 수혜율, 평균 수혜 서비스 수가 높았음.
- 모국인 친구 모임, 지역주민 모임 참여정도가 높을수록 서비스 수혜율이 일관되게 높음.

#### ■ 다문화가족지원센터 이용 현황

- 2010년, 2011년 행정안전부 외국인주민현황조사, 다문화가족지원센터 사업운영결과보고서를 활용하여 다문화가족지원센터의 이용현황을 분석.
- 2010년(25.8%)에 비해 2011년 센터이용률이 26.2%로 다소 증가하였음. 지역별로 보면 서울이 가장 낮고, 경상북도가 가장 높음. 특히 2010년과 2011년 모두 수도권 지역이 전국평균보다 현저히 낮음.
- 여성결혼이민자(29.2%)에 비해 남성결혼이민자의 센터 이용률(1.6%)은 매우 저조하며, 남성결혼이민자는 수도권 일부 지역에 집중 거주하고 있음.
- 국적별로 살펴보면, 캄보디아 출신의 센터 이용률이 가장 높음. 반면 중국출신의 경우 이용률이 현저하게 낮음. 다문화가족지원센터 사업결과에서는 한국계 중국인을 분류하고 있지 않으나, 한국계 중국인은 가장 많은 수를 차지하고 있으며, 일부 수도권 지역에 집중되어 있음. 또한 중국출신 가운데에서도 이들의 센터 이용률이 낮음.

#### ■ 한국계 중국인

- 정책요구
  - 대부분 일상적 한국어 소통에는 문제가 없지만 외래어, 직업활동에 필요한 전문용어 등에 어려움을 겪고 있음.
  - 남편 및 시부모와의 관계갈등보다는 부모-자녀간의 갈등, 특히 재혼인 경우 전처소생 자녀와 중도입국자녀 등 가족원간 갈등을 경험하고 있음. 외국인 부모를 둔 자녀의 정체성 문제, 부모 역할 수행의 어려움 등에 직면하고 있음.
  - 자녀가 공식교육제도에 통합되면서 학습, 학부모활동, 교사 면담

등에서 한계에 부딪치고 자신감을 잃게 되는 경향이 있음.

- 비교적 쉽게 찾는 단순 일자리를 넘어서 보다 나은 일자리를 추구하고자 하는 교구가 있지만 높은 학력, 자격증 등 장애요인에 직면하게 됨.
- 빠른 한국어, 조선족에 대한 편견 등으로 한국인과의 관계 형성에 어려움이 있으며, 이러한 어려움을 해결하기 위해 한국인들과 함께 하는 사회활동, 자원봉사 등에 대한 요구를 보이기도 함.

- 정책요구에 대한 대응

- 일상적 문제는 한국내 거주하고 있는 가족, 친구 등의 사적 네트워크를 통해 어느 정도 해결 가능하지만, 자녀의 정체성 문제 등은 공유하는 것 이상의 대안을 찾기 어려움.
- 이외에 다문화가족지원센터, 여성인력개발센터 등 공적인 지원 서비스를 활용하는 경우도 일부 있음.

- 다문화가족 정책과의 관계

- 자녀 정체성, 학부모 역할 문제, 나은 일자리 정보 등은 한국계 중국인 사적 네트워크를 통한 대안 모색에 한계가 있음.
- 이들은 시간이나 정보의 제약 등 정책 접근이 어려운 ‘전형적 사각지대’ 보다는 서비스 이용 경험이 있으며, 정책에 대한 평가-다문화가족으로서 자신들이 지니고 있는 요구가 정책을 통해 해결될 수 없다-를 내리며 스스로 정책과 거리를 두는 경향이 두드러짐.

■ 남성결혼이민자와 한국인 부인

- 정책요구

- 남성결혼이민자는 공식적 한국어교육보다는 결혼생활, 직업생활을 통해 한국어를 습득하여 일상적 언어소통에는 어려움이 없더라도, 읽기·쓰기·전문용어 등에서 여전히 어려움을 겪고 있음.
- 국제결혼, 외국인남성과의 결혼 이후 종교적 정체성의 변화 등에

대해 출신가족원들로부터 이해받지 못하며, 갈등을 겪기도 함.

- 부모가 외국인이라는 점 이외에 뚜렷이 구분되는 외모차이로 자녀가 겪게되는 따돌림과 상처는 이들에게 매우 심각한 문제로 받아들여짐.
- 아버지 본국에서 양육된 경우 한국사회 적응, 부모 특히 어머니와의 관계 재형성 문제가 가장 큼.
- 국적취득 후에도 영원한 외국인으로 간주되는 남성결혼이민자에 대한 차별, 정보 습득 문제도 드러남.

- 정책요구에 대한 대응

- 남성결혼이민자와 한국인 부인, 자녀가 겪는 문제는 정책의 관심사로 부각된 점이 없음. 한국국적 취득을 통해 ‘한국인’이 되고자 하지만, 여전히 각종 차별에 시달리며 이민을 고려하기도 함.
- 자신들의 정책요구를 적극적으로 해결하기 위해 캠페인 등 사회적 활동을 시도하지만 적절한 대안이 되지 못함.
- 본국출신 네트워크를 활용하려 하지만, 네트워크 내 이질성 등으로 인해 친목 도모 이상을 기대하기는 어려운 상황임.

- 다문화가족 정책과의 관계

- 이들의 사회적 네트워크는 문제해결에 큰 도움이 되지 못하며, 이민을 고려하는 것이 유일한 대안으로 고려됨. 과거 이주노동자 시절 관계를 맺었던 이주노동자 관련 기관은 다문화가족으로서 겪는 어려움 해결에는 한계가 있으며, 다문화가족 정책과는 전혀 관계를 맺지 못하는 ‘전형적 사각지대’의 특징을 지니고 있음.

■ 주요 사각지대 집단에 대한 대응현황과 장애요인

- 대응현황

- 한국계 중국인 여성결혼이민자: 기관 및 단체별로 한국계 중국인 여성결혼이민자 이용자 수에 큰 차이가 있음. 이러한 차이는 기관



제공 프로그램이 해당 집단의 요구에 부응하는지 여부와 밀접한 관련이 있음. 대부분의 기관에서는 이들의 참여 와 관련한 문제의식을 발견하기 어려움.

- 남성결혼이민자: 일부 이주노동자 관련 기관에서 이주노동자 출신 남성결혼이민자 1-2명과 관계를 맺을 뿐, 대부분 기관에서 이들과의 관계 자체가 없음이 드러남. 하지만 이에 대한 대안 모색은 찾아보기 어려움.

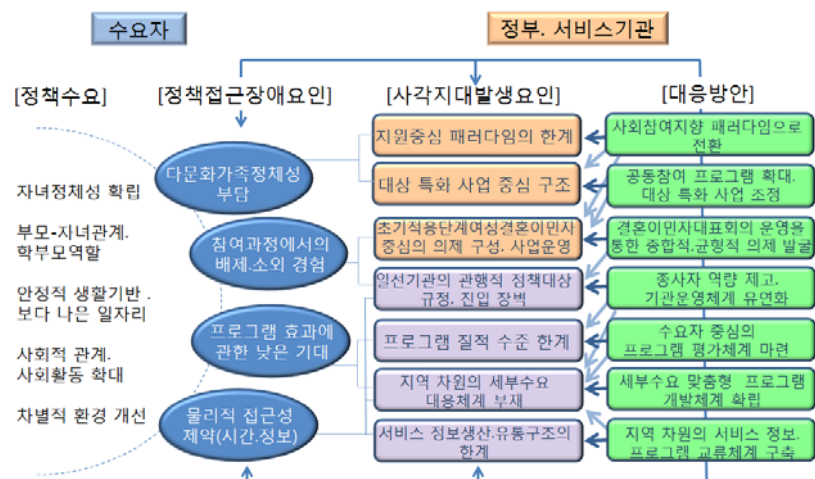
- 기관·단체 유형별 대응의 장애요인과 개선 가능성

- 다문화가족지원센터: 현재 센터 구조상 지역의 특수성이나 세부 집단별 수요를 정교하게 파악할 수 있는 체계가 미비함. 또한 담당인력에 대한 체계적 인력개발체계가 갖추어지지 않아, 이들 센터 이용제한 집단에 대한 담당인력의 이해 제고 기회가 부족함. 하향식(top-down)방식으로 내려온 초기적응 지원 중심의 기본사업 추진에 우선순위를 두고 있으며, 한국계 중국인과 같이 한국어 소통이 어느 정도 되는 이들을 위한 프로그램은 찾아보기 어려움. 또한 한국인남편과 여성결혼이민자를 중심으로 설계되어 있어, 남성결혼이민자나 한국인 부인 등 이들 가족이 이용하는데 어려움이 있음. 현재 센터의 경직된 예산과 인력 구조로는, 주변화된 집단의 다양한 수요에 부응하는 프로그램을 개발할 만한 인프라가 미비하며, 일회성 공모사업이나 민간 재원에 의존하는 경우가 많아 지속성에 한계가 있음. 또한 양적 성과를 강조하는 현재 센터 평가 체계에서는 소수의 대상자를 위한 프로그램을 개발하기 어려움. 외부지원사업의 경우 사업 대상자나 내용에 대한 가이드라인이 전혀 없어, 법·제도적 규정과 모순되는 사업을 실시하는 등의 사례도 발견됨.
- 이주노동자 단체: 이주노동자 출신 남성결혼이민자의 경우 어려움에 직면 시 이주노동자 단체를 찾기도 함. 하지만 남성결혼이민자들은 정착과 가족관계, 자녀 성장 등 이주노동자와는 다른 새로

운 문제에 직면하게 되며, 이에 대한 이주노동자 단체의 대응에는 한계가 있음.

- 기타 기관·단체: 다문화가족지원센터나 이주노동자 단체 이외에 중국동포 단체, 일반 외국인 지원 기관에서 결혼이민자를 위한 지원을 제공하고 있음. 중국동포 단체의 경우 결혼이민자보다는 방문취업, 동포자격 등으로 입국한 이들이 핵심대상임. 일반 외국인 지원 기관의 경우에도, 수적으로 소수인 남성결혼이민자는 대상이 되기 어려우며, 한국계 중국인의 정책요구와는 거리가 있음.

### 3 정책제언



[그림] 다문화가족 지원정책 사각지대 발생요인 및 대응방안

## 제안1) 지원중심 패러다임에서 사회참여 지향 패러다임으로 전환

- 기존 지원 중심 패러다임을 극복하고 다문화가족이 사회 주체로서 사회발전에 기여하는 것을 지향점으로 설정하는 패러다임으로 전환할 필요성이 있음.
- 다문화가족지원법 개정을 통해 1조(목적)에 ‘다문화가족 구성원이 사회 성원으로서 제반 영역에 참여하여 사회발전에 적극 기여할 수 있도록 함’을 명시.
- 3조(국가와 지방자치단체의 책무)에서도 ‘사회, 경제, 문화, 정치 등 제반 영역에 참여하여 적극적으로 활동을 할 수 있도록 필요한 제도와 여건을 조성’하는 것을 명시.
- 12조(다문화가족지원센터의 기능)에 다문화가족 구성원의 사회활동 증진과 관련된 기능이 포함되도록 개정, 다문화가족지원센터 이외에 다문화가족구성원의 경제활동, 사회활동과 관련된 공공 및 민간 부분의 기관, 단체도 포함될 수 있도록 법의 적용 범위를 확대.
- ‘다문화가족 구성원의 사회·경제활동 증진’ 조항을 신설하여 ‘사회 활동, 경제활동 참여에 있어서의 장애요인을 해소하고 이를 증진할 수 있는 대책을 마련하도록 노력’하는 것을 정부의 책무성으로 규정할 필요가 있음.

## 제안2) 다문화가족 특화 사업 조정/공동 참여 프로그램 활성화

- 결혼이민자나 그 자녀를 대상으로 한 특화사업은 필수적인 부분으로 최소화하고, 다문화가족만이 아닌 다양한 배경의 주민들이 함께 하는 ‘다문화지역사회 공동 참여 프로그램(가칭)’ 등을 통해 한국인과의 관계 확대, 다문화 수용성 제고하는 것이 중요함. 이러한 사업 추진은 다문화가족 특화 기관과 일반 기관이 공동으로 협력하여 추

진하는 방식을 채택하는 것이 적절한 것으로 보임.

### 제안3) 결혼이민자 대상 프로그램 다양화

- 기존의 여성결혼이민자와 한국인 남편 중심의 정책에서 벗어나 다양한 성격을 지닌 다문화가족의 정책요구 파악, 이에 부응하는 프로그램을 개발할 필요가 있음. 한국계 중국인을 위한 한국에서 흔히 사용하는 ‘외래어’ 프로그램, ‘(예비)학부모 활동 프로그램’ 등을 고려할 필요가 있음. 또한 남성결혼이민자나 청소년 등 대상의 특성별로 다양한 교육과정 및 교재를 개발하는 것이 필요함. 경제활동 또한 개기인의 인적 자원 수준이나 가족구성, 한국사회 적응 정도 등에 따른 다양한 프로그램을 체계적으로 종합한 ‘결혼이민자 정착 지원패키지’를 구성하는 것도 고려해 볼 수 있음.

### 제안4) 다문화가족 자녀를 위한 서비스 확대

- 다문화가족 자녀에 대한 차별문제, 정체성 혼란, 부모와의 갈등 등 심리적 차원이나 가족관계에 대한 대처가 매우 중요함에 따라 이러한 심리적 갈등 해소 프로그램, 부모와의 공동 상담 프로그램, 차별문제 개입을 위한 전문서비스 기관과의 연계체계 및 피해학생 치유·회복 프로그램, 센터의 상담기능 전문성 강화가 절실함.

### 제안5) 성별, 출신국적별 분포를 고려한 결혼이민자

#### 대표 회의 구성

- 중앙정부, 지자체, 일선 다문화가족지원센터 등 정책 추진과 관련된 각 차원에서 성별, 출신국적별 비율을 고려한 결혼이민자 대표 회의 구성. 이를 통해 정책 요구 수렴, 정책 평가 등의 기능을 수행하는 정책추진체계를 확립하는 것이 중요함. 일본 가나가와현의 ‘외국국

적 현민 가나가와 회의’, 가와사키시의 ‘가와사키 외국인 시민 대표 사회의’, 하마마츠시의 ‘하마마츠시 외국인 시민 회의’ 등을 참고할 만함. 일선 서비스 기관에서도 지역 거주 결혼이민자의 분포에 따라 결혼이민자 대표 회의를 구성하여 지역의 수요파악 및 서비스 평가와 연계, 수요자 관점에서의 프로그램 수준 제고할 필요가 있음.

#### **제안6) 지역·대상별 특수한 수요에 부응하는 프로그램 개발 지원체계 확립**

- 다문화가족 정책 수요자의 지역별 차이가 매우 큼. 수도권 지역은 다양한 배경의 결혼이민자가 다수 거주, 특히 남성결혼이민자, 한국계 중국인 결혼이민자 등 소외집단이 집중되어 있음. 지역별 차이를 고려하지 않고 전국적으로 동일한 프로그램 세트를 시행하는 정책에서 벗어나, 수도권 지역을 중심으로 소외집단의 수요에 부응할 수 있는 프로그램 개발 지원체계를 확립해야 함.

#### **제안7) 일선 기관 담당자의 수요자 집단에 대한 이해 제고**

- 정책 추진 일선의 기관 담당자들은 주요 참여집단 이외에도 소외집단에 대한 이해, 정책 수요 파악, 대응 역량을 갖추어야 함. 기관 담당자 교육 프로그램에 이들 세부 집단에 대한 이해를 높일 수 있는 내용을 포함하거나, 지역 차원에서 다문화가족 사업 추진 담당자, 활동가 워크숍을 통하여 이들에 대한 세부적 이해를 높이고 지역 차원의 대응방안을 논의할 수 있도록 해야 함.

#### **제안8) 서비스 기관의 이용자 관리 및 사업운영 체계 개선**

- 정책 추진과정에서의 특정 집단 소외 문제에 대응하기 위해 지역의 수요자 세부 구성 대비 이용자 분포 관리, 참여율이 현저히 낮은 집

단 특별 관리체계 도입 등 대상자 관리체계를 보다 정교하게 설계할 필요가 있음. 또한 외부지원사업의 구체적 사항에 대한 가이드라인 제정, 야간이나 주말 시간대 프로그램 운영 등 사업운영 체계를 개선해야 함.

#### 제안9) 지역 차원의 자원 및 정보 연계 기능 활성화

- 개별 기관 대응의 한계를 극복하기 위해, 지역 차원의 네트워크를 중심으로 지역 내 기관 간 전문성 및 자원의 연계를 통해 지역 내 서비스나 프로그램 정보에 정책 수요자가 쉽게 접근할 수 있는 체계를 만들어야 함.

### 4 기대효과

- 다문화가족 정책 사각지대 집단의 정책수혜현황, 정책요구 및 대응, 발생·장애탈원 파악을 통한 정책방안 구체화
- 다문화가족 지원정책의 사각지대 해소에 기여
- 다문화가족 지원정책의 질적 수준 제고

주관부처 : 여성가족부 다문화가족정책과

관계부처 : 법무부, 행정안전부