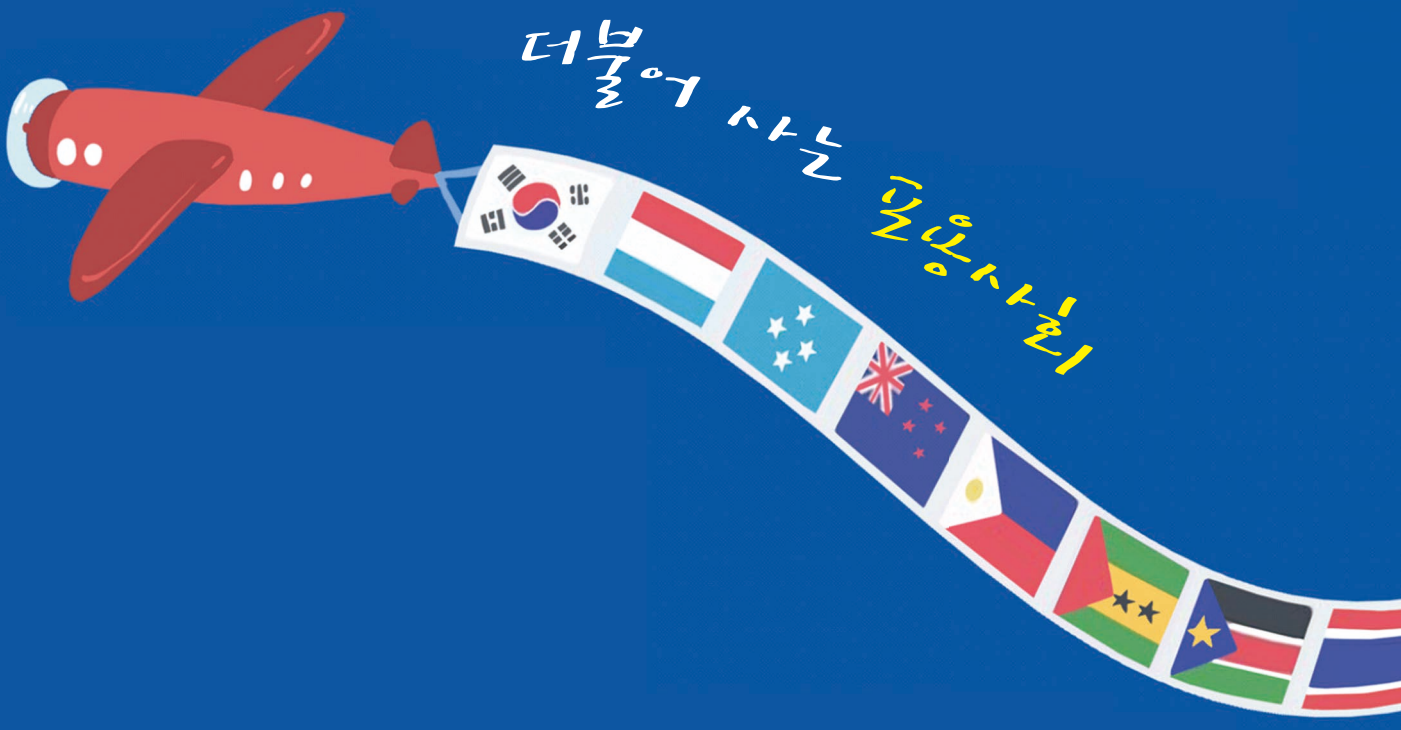
다문화위원회 총선공약

심포지엄

일시 2019년 12월 3일 (화) 10 : 00~12 : 30

장소 국회의원회관 제1세미나실



주최 : 더불어민주당 다문화위원회 · 국회의원 맹성규

더불어민주당 다문화위원회 총선 공약 심포지엄

■ 개 요

- 일 시 : 2019.12. 3.(화) 10:00~12:30
- 장 소 : 국회의원회관 제1세미나실

사 회 : 이정희 (세종시당 다문화위원장)
좌 장 : 고기복 (모두를 위한 이주인권문화센터 대표)

시 간(분)	내 용		비 고
10:00~10:02	개회 및 국민의례		사회 : 이정희(세종시당 다문화위원장)
10:02~10:12	내빈소개 및 인사말		홍미영 다문화위원회 위원장 맹성규 국회의원
10:12~10:30	내외빈 축사		
10:30~11:00	기조강연	이주민, 다문화인식개선	설동훈 교수(전북대학교 사회학과)
공약 심포지움			좌장 : 고기복대표 (모두를 위한 이주인권문화센터)
11:00~11:10	발제	의견수렴 과정 및 공약(안) 소개	배선식 다문화위원회 수석부위원장
11:10~11:52	지정토론	① 미등록 이주아동의 보호 지원체제 강화 ② 교사·공무원 대상 다문화교육 의무화 ③ 다문화가족지원의 전달체제 정비 /결혼이주여성을 위한 종합적 정책 수립 ④ 고용허가제 개선안 마련 ⑤ 대통령직속의 컨트롤타워 설치 ⑥ 재한(귀환)동포를 위한 법적 근거 마련	① 양정숙 변호사(대한변호사협회 인권위원) ② 김판준 박사(재외한인학회 연구이사) ③ 김승일 박사(전 고양다문화가족지원센터장) ④ 우삼열 소장(아산이주노동자센터) ⑤ 김우영(전 청와대 제도개혁 비서관) ⑥ 이정혁 박사(중국동포의 집 대표)
11:52~12:22	질의응답		
12:22~12:30	마무리 발언 및 폐회		

C/O/N/T/E/N/T/S

다문화위원회 총선공약 심포지엄 자료집

인 사 말 **홍미영** 더불어민주당 다문화위원장
맹성규 국회의원, 더불어민주당 인천시당 다문화위원장

축 사 **이해찬** 더불어민주당 당대표
이인영 더불어민주당 원내대표
조정식 더불어민주당 정책위원회 의장
조남철 아시아발전재단 상임이사, 전 한국방송통신대학교 총장

기조강연 한국인과 이주민의 상호인식 개선을 위한 이민정책 과제 1
설동훈 전북대학교 사회학과 교수, 한국이민학회 회장

발 제 문 공약 의견수렴 과정 및 공약(안) 소개 11
배선식 다문화위원회 수석부위원장

지정토론
1. 미등록 이주아동의 보호 지원체제 강화 21
양정숙 변호사 (대한변호사협회 인권위원)
2. 교사·공무원 대상 다문화교육 의무화 28
김판준 박사 (재외한인학회 연구이사)
3. 다문화가족지원의 전달체계 정비/결혼이주여성을 위한 종합적 정책 수립 34
김승일 박사 (전 고양다문화가족지원센터장)
4. 고용허가제 개선안 마련 방안 39
우삼열 소장 (아산이주노동자센터소장)
5. 다문화정책 컨트롤타워 필요성 50
김우영 (전 청와대 제도개혁 비서관)
6. 재한(귀환)동포의 포용적 정책을 위한 제안 54
이정혁 박사 (중국동포의 집 대표)

다문화위원회 경과보고 57

인사말



홍미영 더불어민주당 다문화위원장

"서로에 대한 이해, 다름에 대한 관용, 다양함 속의 협력이 어느 때보다 절실한 시대가 되었습니다. 포용의 힘과 공정의 힘을 더욱 키워야 합니다."

-2019.11 문재인 대통령 국회 시정연설 중

작년 이즈음 3기 다문화위원회 출범식이 있었습니다.

이해찬 당대표와 함께 힘차게 새롭게 다문화위원회 활동을 열어가겠다는 다짐을 새기며 부지런히 여러 실천 활동 한지 1년이 지났습니다.

그리고 오늘, 그간 활동 중 가장 큰 행사인 다문화 정책에 관한 심포지움을 열게 되었습니다. 현재 이주민들의 삶, 특히 불공정한 문제를 점검하고 미래의 더 나은 삶을 위한 개선 방안 모색으로서 매우 중요한 자리입니다. 이를 위해 지난 여름부터 의논하고 준비했습니다. 탁상논의가 되지 않도록 전국 현장의 이주민 당사자 및 우리 다문화위원들의 목소리를 적극 수렴했습니다.

투표 결과 선정된 7개 항목에 대해 전문가와 관련 단체 등의 의견을 거치고 다듬어 내년 총선 공약(안)으로 제안하고자 합니다. 물론 당 내 정책관련 상급기관인 정책위원회 등에서의 좀 더 세밀한 검토 과정을 거쳐야하지만, 그 전에 우선 우리 위원회에서 밑바탕 작업을 충실히 해야 할 것입니다.

마침 얼마전 '대통령과 국민과의 대화'시간에도 다문화· 이주민을 위한 정책을

효과적 체계적으로 펼쳐달라는 의견이 제시되었고 이에 대해 대통령은 이들이 '한국 사회의 중요 구성원이기 때문에 차등없이 하는 것이 매우 중요하다'고 답하셨습니다. 무엇보다 대통령이 공개적으로 다문화에 대해 언급하면서 '관심갖고 노력하겠다'고 한 것은 의미가 깊습니다.

작년 12월 유엔 인권차별철폐위원회에서도 한국의 인종차별적 제도와 정서가 우려할 만한 수준이라고 경고하면서 한국 내 인간관계 전 영역에서 국민과 비국민 간의 차별이 이루어지고 있다고 지적했습니다.

이번 심포지움의 의제들이 바로 국민과의 대화에서 나온 사항, 유엔이 우려하고 지적한 사항들과 맥을 같이 합니다.

우리 위원회가 250만 이주민들의 눈물을 닦을 수 있고 희망을 품도록 한다면 내년 총선 승리는 물론 대통령과 함께 포용국가를 만들어가리라 믿습니다.

오늘도 그 목표를 위해 힘차게 걸어 갑시다!

2019년 12월 3일

더불어민주당 다문화위원장 홍미영

인사말



맹성규 국회의원, 더불어민주당 인천시당 다문화위원장

안녕하십니까, 인천 남동(갑) 국회의원이자 더불어민주당 인천광역시 다문화위원회 위원장 맹성규입니다.

먼저 〈다문화위원회 총선공약 심포지엄〉에 관심을 가지고 참석해주신 여러분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

더불어, 이렇게 뜻깊고 소중한 자리를 마련해주신 더불어민주당 다문화위원회 홍미영 위원장님을 비롯한 당 관계자분들께도 깊은 감사와 존경의 말씀을 드립니다.

지난 11월 26일 오전 부산 벡스코에서 열린 '한·아세안 특별정상회의'에서 문재인 대통령은 "21세기는 아시아의 시대로, 자연·사람·국가 누구도 배제하지 않고 포용하는 아시아 정신은 전 세계에 제시하는 지혜"라고 언급하였습니다. 문재인 정부가 실현시키고자 하는 '포용국가'는 사회의 다양성과 다원성, 다름을 인정하고 수용하여 소통과 협력을 바탕으로 합니다. 우리 더불어민주당 다문화위원회도 함께 잘 사는 포용국가를 달성하기 위한 깊은 탐구와 논의를 진행하고 있습니다.

현재 국내 250만 명, 해외 동포 750만 명의 많은 다문화가족과 이주민, 유학생이 우리 삶의 구성원으로 함께하고 있습니다. 2030년이면 이주민이 500만 명에 달할 것이라는 전망도 나오고 있지만, 아직도 이주민에 대한 배타의식 등의 인식 수준은 낮은 편입니다. 그렇기에, 사회의 변화에 발맞춰 우리 사회도 이들에 대한 인식 개선이 시급하며, 깊은 관심과 정책 마련이 절실한 시기입니다.

오늘 심포지엄에서 우리 사회가 직면한 다문화 관련 여러 한계의 방안을 모색하고, 적극적인 정책 제안이 이루어지기를 기대합니다. 또한, 전문가와 현장 관계자의 의견을 수렴하여 공약이 다듬어져 총선공약에 반영되기를 기대합니다.

또한, 그동안 다문화 관련 정책이 다문화가정에 대한 지원과 정착에 초점을 뒀다면 이제는 차별이나 배제 없이 공존을 모색하는 방향으로 개선되기를 기대합니다. 저도 오늘의 결과물을 입법 활동에 반영하도록 최선을 다하겠습니다.

다시 한 번 오늘 심포지엄에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사드리며, 참석하신 분들의 활발한 의견 개진을 부탁드립니다. 감사합니다.

2019년 12월 3일

국회의원, 더불어민주당 인천시당 다문화위원장 맹성규

축 사



이해찬 더불어민주당 당대표

반갑습니다. 더불어민주당 당대표 이해찬입니다.「다문화위원회 총선공약 심포지엄」 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 심포지엄 준비를 위해 애쓰신 맹성규 의원님과 다문화위원회 홍미영 위원장님, 당원 동지 여러분과 발제와 토론에 참석해주신 모든 분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다. 아울러 이주민 지원정책 수립에 힘써온 제3기 다문화위원회의 출범 1주년도 진심으로 축하드립니다.

세계화의 진행으로 지구촌 곳곳이 다문화 시대에 진입하고 있습니다. 우리 사회도 예외가 아닙니다. 100만 명의 다문화 가족과 236만 명의 외국인들은 경제와 사회의 한 축으로 자리매김하였습니다. 이와 함께 사회 규범과 의식, 문화적으로 해결해 나가야할 과제들도 새롭게 생겨나고 있습니다. 차별과 배제 없는 포용사회 구현은 이제 시대적 과제가 되었습니다.

문재인 정부는 참여와 공존을 위한 열린 다문화 사회를 만드는데 노력해 오고 있습니다. 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법의 바탕 위에 최근 제3차 다문화가족정책 기본계획을 발표하며 사회문화적 측면에서 상생발전을 위한 다문화 정책을 마련해 나가고 있습니다. 중앙정부의 노력들이 제대로 안착하기 위해서는 지방정부 차원의 역할도 함께 고려해야 합니다. 지역사회 내 적극적 통합 정책을 펼쳐 다문화 정책의 질을 높여 나가야 합니다.

오늘 심포지엄은 보다 성숙한 다문화 사회로 발전시켜 나가기 위한 당 차원의 적극적 해법을 마련하는 자리입니다. 외국주민들이 우리 사회의 구성원이자 동등한 이웃이라는 인식을 공유하고, 이들의 안정적 정착을 통해 사회 역동성을 살려내는

다양한 방안이 논의되기를 바랍니다. 다문회위원회가 총선공약을 통해 다름을 존중하는 사회적 공간과 문화의 초석을 놓아 주시기를 바랍니다. 여러분의 건승을 빌며, 늘 함께 하겠습니다. 고맙습니다.

2019년 12월 3일

더불어민주당 당대표 이해찬

축 사



이인영 더불어민주당 원내대표

안녕하십니까? 더불어민주당 원내대표 이인영입니다.

'다문화위원회 총선 공약 심포지엄' 개최를 진심으로 축하드립니다. 먼저 다문화 정책 공약 논의를 위해 이렇게 뜻 깊은 자리를 마련해주신 맹성규 의원님, 홍미영 위원장님을 비롯한 다문화위원회 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 오늘 심포지엄을 위해 참석해주신 많은 전문가 여러분께도 깊은 감사 인사를 올립니다.

2018년 기준 우리나라의 다문화 혼인건수는 2만4천여 건으로 전체 혼인에서 약 10%나 차지합니다. 이제 대한민국에서의 다문화 가정은 우리 사회를 구성하는 중요한 축 중 하나인 것입니다. 하지만 여전히 우리사회에서 다문화 가정에 대한 차별과 편견의 벽은 차갑게 서 있습니다. 그간 다문화 가정을 위한 다양한 정책이 제안되고 시행되고 있지만 이 차가운 벽은 단단하게 버티고 있습니다.

특히 종합적이고 체계적인 다문화 정책의 수립을 요구하는 목소리가 많습니다. 지난해 11월 출범한 우리 더불어민주당 다문화위원회는 이주배경 아동·청소년의 교육문제에서부터 이주민 취약계층의 의료문제까지 국내 거주 이주민이 겪고 있는 다양한 어려움에 귀기울여왔습니다. 문재인 정부의 핵심 가치 중 하나인 '다함께 잘 사는 혁신적 포용국가'를 실천하기 위한 소중하고 치열한 노력입니다.

오늘 심포지움은 그 동안 다문화위원회의 이주민들을 위한 고민과 현안을 반영한 종합적인 정책제안을 위한 자리입니다. 우리 사회의 다양성과 다원성에 대한 고민이 깊었던 만큼 훌륭한 정책들이 제안된 것으로 알고 있습니다. 우리 당의 따뜻한

고민이 녹아있는 이 제안이 총선 공약화 뿐만 아니라 누구도 소외되거나 배제되지 않는 '포용국가' 길의 초석을 다지는데 기여하기를 희망합니다.

다시 한 번 '다문화위원회 총선공약 심포지엄' 개최를 축하드리며, 함께 해 주시는 모든 분들의 건강을 기원합니다. 감사합니다.

2019년 12월 3일

더불어민주당 원내대표 이인영

축 사



조정식 더불어민주당 정책위원회 의장

여러분, 안녕하십니까? 더불어민주당 정책위의장 조정식입니다.

「다문화위원회 총선 공약 심포지엄」 개최를 축하드립니다.

먼저, 심포지엄 개최를 위해 헌신하신 홍미영 다문화위원회 위원장님, 맹성규 의원님께 감사드립니다. 설동훈 전북대학교 교수님, 고기복 모두를 위한 이주인권문화센터 대표님, 배선식 다문화위원회 수석부위원장님을 비롯한 각 분야의 전문가님들께도 환영의 인사를 전합니다.

지난해 11월 출범한 더불어민주당 다문화위원회가 당을 대표하여 다문화사회에 대한 인식을 개선하고 정책을 수립한 노고에 감사드리며, 오늘 심포지엄에서 이주민의 권리 증진을 도모하는 다양한 총선 공약을 제안한 점을 뜻깊게 생각합니다.

다문화가구 수가 어느덧 30만 가구를 넘었고 10년 이상 장기정착 다문화가구 비율도 계속해서 증가하고 있습니다. 이주민들도 우리 사회 구성원임을 인정하고 경제적인 어려움을 겪고 있는 다문화가정에게 실질적인 도움을 주어야할 뿐만 아니라 우리 삶과 노동현장 등에서 차별받지 않는 사회를 만들어나가야 합니다.

다문화가정 자녀 수는 13만 7225명으로 집계되어, 2012년 4만 6954명 이후 7년간 3배가 증가했으나, 늘어나는 학생 수에 비해 교육 제도는 다문화가정 자녀들을 충분히 뒷받침하지 못하고 있습니다. 입시 속도전 앞에서 다문화 학생들은 뒤쳐지는 경우가 많고, 학교폭력을 경험한 자녀는 여성가족부 실태조사 응답자의 8.2%로 2015년 5.0%보다 크게 늘어나는 등 우리 관심이 그 어느 때보다 필요한 시점입니다.

다문화정책을 통해 국민의 다문화 수용성을 높이고 역차별 논란을 해소하기 위해서는 기존 정책과의 유기적인 결합이 필요합니다. 여당 정책위의장으로서 오늘 심포지엄의 논의 내용에 관심을 가지고, 포용사회 지향을 위한 청사진을 꼼꼼히 그려나가겠습니다.

바쁘신 와중에도 「다문화위원회 총선 공약 심포지엄」에 참석하신 모든 분의 가정에 즐거움이 가득하기를 소망합니다. 감사합니다.

2019년 12월 3일

더불어민주당 정책위원회 의장 조정식

축 사



조남철 아시아발전재단 상임이사, 전 한국방송통신대학교 총장

먼저 오늘 다문화 정책 공청회를 준비해 주신 더불어 민주당 다문화 위원회 홍미영 위원장님을 비롯한 관계자 여러분에게 진심으로 축하와 감사의 말씀을 전합니다. 그리고 이 자리에 함께 한 모든 분들에게도 인사말씀을 드립니다. 반갑습니다.

사실 우리 사회에서 '다문화'문제는 새삼스러운 일은 아닙니다. 수많은 외침을 경험한 우리에게 '다문화 가족' 은 오래 전부터 존재했던 현실이기도 합니다. 6.25 직후인 1950년대에 출생한, 우리에게 너무 익숙한 '거위의 꿈'의 국민가수 인순이씨도 다문화 가족이었습니다. 현재 우리 아시아발전재단의 다문화 홍보대사이기도 한 인순이씨는 스스로 다문화 배경 학생들을 위한 '해밀학교'를 운영하고 있기도 합니다. 참 존경스러운 국민가수입니다.

그런가 하면 결혼이주 여성인 캄보디아 출신의 스롱 피아비씨는 국제결혼한 한국인 남편 김만식씨의 제안으로 당구를 배우기 시작해 이제는 세계적인 프로 여자 당구 선수가 되었습니다. 모범적인 국제결혼의 예라고 할 수 있을 것입니다.

그러나 이러한 성공의 예보다는 실패와 좌절의 더 많은 경우를 우리는 잘 알고 있습니다. 이제는 그 동안의 다소 중구난방이었던 '다문화 가족'문제에 대한 본격적인 논의와 정책이 필요한 시기가 되었습니다. 결혼이주여성, 이주노동자, 상주 외국인에 그들의 아이들을 포함하여 300만 다문화 가족 시대를 맞아 국가의 보다 체계적이고 정교한 다문화 정책이 필요한 시기가 된 것입니다. 한 두명의 상징적 인물을 내세우는 다문화 정책보다는 구체적으로 다문화 관련분야별 정책을 제안하고, 그리고 이들 정책을 보다 효율적으로 구현하는 정부의 통합 조직이 필요한 시기인 것입니다.

그런 의미에서 오늘의 정책개발을 위한 공청회는 매우 시의적절하다고 생각합니다. 오늘 다루려는 주제들도 '더불어 함께 가는 다문화 사회'를 위해 매우 필요한 것들이어서 그 동안 준비한 위원회의 고뇌와 수고가 느껴집니다. 부디 오늘의 이 정책토론회가 한국 다문화 가족에게 새로운 시대를 여는 의미있는 시간이 되기를 기대하고 소망합니다. 다시 한번 홍미영 위원장님을 비롯한 관계자 여러분의 노고에 깊은 존경과 감사의 말씀을 전합니다. 감사합니다.

2019년 12월 3일

아시아발전재단 상임이사, 전 한국방송통신대학교 총장 조남철

기조강연

한국인과 이주민의 상호인식 개선을 위한 이민정책 과제

설동훈

전북대학교 사회학과 교수, 한국이민학회 회장

기조강연

한국인과 이주민의 상호인식 개선을 위한 이민정책 과제

설 동 훈 전북대학교 사회학과 교수, 한국이민학회 회장

Ⅰ 주민 유입과 다문화사회 형성

2019년 1월 1일 기준 한국의 이민자 수는 209만 3천 명으로 총인구의 4.1%에 달했다. 여기서 이민자란 외국인과 국적 취득자를 합한 것이다. 같은 해 외국인 인구는 191만 6천 명이었고, 국적 취득자 수는 17만 7천 명이었다. 이민자 수에 22만 6천 명에 달하는 이주배경 아동·청소년 수를 더한 '이민자와 그 자녀' 수는 231만 9천 명으로 총인구의 4.5%다.

다문화가족의 구성원 중 외국출신자 또는 이주배경을 가진 사람은 '외국국적을 가진 결혼이민자' 16만 7천 명, '국적 취득자' 17만 7천 명, '이주배경 아동·청소년' 22만 6천 명을 합한 57만 명으로 파악된다. 외국인노동자 수는 '취업 사증 외국인노동자' 52만 8천 명, '단기체류 자격 서류미비 외국인노동자' 26만 4천명을 합한 값으로, 79만 2천 명에 달한다. 수적으로 보면 외국인노동자가 다문화가족 구성원보다 더 많으나, 외국인노동자는 교체순환원칙에 의하여 언젠가는 출신국으로 돌아가야 할 사람이고, 다문화가족은 특별한 일이 없는 한 한국에 정착할 가능성이 높다는 점에서 사회통합의 부담은 더욱 크다.

〈표 1〉 한국 내 이주민 수, 2006-2019년: 저량

(단위: 천명, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총인구	48,782	49,092	49,355	49,594	49,773	50,516	50,734	50,948	51,141	51,328	51,069	51,270	51,423	51,630
이민자 (=A+D)	654	819	986	1,102	1,111	1,203	1,325	1,338	1,451	1,647	1,497	1,706	1,816	2,093
총인구 중 비율 (%)	1.3%	1.7%	2.0%	2.2%	2.2%	2.4%	2.6%	2.6%	2.8%	3.2%	2.9%	3.3%	3.5%	4.1%
이민자와 그 자녀 (=A+D+E)	679	863	1,044	1,210	1,233	1,354	1,494	1,529	1,655	1,855	1,694	1,897	2,028	2,319
총인구 중 비율 (%)	1.4%	1.8%	2.1%	2.4%	2.5%	2.7%	2.9%	3.0%	3.2%	3.6%	3.3%	3.7%	3.9%	4.5%
외국인 (A)	614	765	920	1,029	1,015	1,092	1,202	1,204	1,305	1,489	1,347	1,547	1,646	1,916
취업 사증 외국인노동자 (B)	255	260	438	576	559	553	589	521	539	608	573	542	496	528
결혼이민자	62	88	103	126	125	142	144	148	150	147	145	160	161	167
유학생	21	30	56	77	81	87	87	83	81	84	82	96	117	143
재외동포(F-4)	25	29	35	44	50	84	135	188	233	286	216	236	277	296
기타 외국인	147	253	171	103	106	137	162	181	217	250	202	381	429	518
단기체류자격 서류미비 외국인 (C)	104	104	118	103	94	89	84	84	86	113	128	133	167	264
국적 취득자 (D)	40	54	66	74	96	111	124	134	146	158	150	159	170	177
이주배경 아동·청소년 (E)	25	44	58	108	122	151	169	191	204	208	198	191	212	226
외국인노동자 (=B+C)	359	364	556	679	652	642	673	605	625	721	701	674	663	792

주: 각 연도 1월 1일 기준 통계. 단, 2016-2019년은 직전년도 11월 1일 0시 기준(통계청 인구주택총조사 기준).
자료: Seol(2018: 88); 행정자치부, 『지방자치단체 외국인주민현황』, 각 연도; 법무부, 『출입국·외국인정책통계연보』, 각 연도.

〈표 1〉에서 이민자 수의 연도별 추이를 보면, 2006년 65만 4천 명(총인구의 1.3%)에 불과하였으나, 2019년에는 209만 3천명(총인구의 4.1%)으로 크게 증가하였음을 알 수 있다. 다문화가족의 구성원 수도 크게 증가하였다. 그렇지만 외국인노동자는 국내 노동시장의 빈자리를 채우기 위한 목적으로 도입하므로, 2008년 이후 60만 명 수준을 꾸준히 유지하였으나, 2019년에는 '단기체류자격 서류미비 외국인노동자' 수가 급증함에 따라 79만 2천 명으로 크게 증가하였다.

이처럼 국내 외국인 이주민 수가 늘었지만, 미국 중앙정보국(CIA)의 '월드 팩트북'에서는 세계 각국의 종족집단을 다루면서 한국은 '동질적' 사회라고 기술하고 있다. 2019년 이민자 수가 200만 명을 초과하지만, 그들이 주류사회와 구분되는 소수민족집단을 형성하고 있지는 않다는 뜻이다.

그런데 외국인이 계속 증가함에 따라 외국인 밀집거주지역이 생겨났다. 행정안전부의 『지방자치단체 외국인 주민 현황 2018』에 따르면, 외국인 주민이 1만명 이상이나 인구 대비 5% 이상 거주하는 외국인 밀집거주지역은 안산시와 수원시, 서울 영등포구와 금천구 등 82개 시·군·구에 달한다. 이 지역에서 외국인은 출신국별로 모여 살면서 동료·친구·가족과 자국어로 의사소통하고, 자국 음식을 먹으며 자국인과 여가생활을 같이한다. 이렇게 생활하며 시간이 흐르면서 출신국별 외국인 마을이 만들어지고 있다.

밀집거주지역이 아닌 다른 지역에 사는 외국인이라고 해서 한국문화에 쉽사리 동화되는 것도 아니다. 국내 외국인은 인터넷과 휴대폰을 통해 본국이나 한국의 다른 지역에 사는 동료·친구·가족과 끊임없이 연락을 주고받는다. 그러다 보니 한국에서 오랫동안 본국 사회와 격리돼 살았을지라도 외국인은 본국의 문화를 여전히 간직하고 있다. 과거에는 타국에서 생활하는 이민자들은 본국 사람과 맺었던 네트워크가 단절되고 본국 문화를 누릴 기회가 차단되는 게 일반적이었으나 오늘날에는 스마트폰 보급으로 인해 그 장애물이 완벽하게 제거됐다. 한국에서 생활하는 외국국적 동포도 여느 외국인과 사정이 크게 다르지 않다.

이러한 사실은 시간이 흐르면서 외국인들이 자연스럽게 한국 문화와 동화될 가능성은 낮아졌고, 소수민족집단을 형성할 가능성은 오히려 높아졌음을 의미한다. 외국인은 물리적으로 한국인과 섞여 생활하는 게 분명하지만, 사회적으로는 자국인과 집중적으로 교류하며 생활하고 있다. 자국 문화를 간직한 외국인이 국내에서 사회집단을 이루게 되면서 주류 한국 문화와는 구분되는 생활양식이 점점 증가했다. 그것은 한국이 다문화사회가 됐음을 의미한다.

Ⅱ 한국인과 이주민의 사회적 관계

1. 한국인의 이주민에 대한 태도

외국 출신 이민자들은 한국인과 어울려 일하고 있고, 한국경제는 그들 덕분에 인력 부족 문제에 대처하고 있다. 그렇지만 건설업 등 내국인과 외국인 노동자 간 일자리 경합이 있는 업종에서 크고 작

은 갈등이 불거지고 있는 것도 사실이다. 이러한 상황에서 한국인이 이민자를 대하는 태도에 대해 생각해볼 필요가 있다.

학자들은 두 가지 상반된 방향에서 한국인의 이민자 수용 태도를 평가한다. 한 가지는 한국인이 외국인에 대해 배타적 태도를 보인다는 주장이다. '단일민족으로 구성된 한국 사회'라는 믿음을 가진 한국인들은 이민자와 어울려 사는 자세를 갖추지 못했다는 것이다. 다른 한 가지는 소수민족집단이 없고, 종족 갈등도 경험하지 않은 한국인들은 외국인이 국리민복(國利民福)에 보탬이 되면 환영하며 적극적으로 수용한다는 주장이다.

우리는 이처럼 대조적 태도를 가진 개인을 주위에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 즉 이민자 수용에 대해 소극적이거나 적극적인 태도를 가진 사람 중 어느 쪽이 더 많은가가 관건이다.

한국노동연구원에서 2017년 시행한 국민의식조사 자료에 나타난 '외국인 이민 수용규모 축소·확대 관련 태도'를 살펴보면, '줄어야 한다' 40.1%, '지금 수준이어야 한다' 48.9%, '늘어야 한다' 11.0%였다. 현재 수준이 적정하다는 응답이 가장 많고, 규모 축소가 그다음이며, 규모 확대를 선택한 응답자 수는 적다.

이어 '이민자가 한국경제에 기여한다'는 긍정적 의견에 대한 동의·반대 정도를 살펴보면, 영구정착 이민자의 경우 동의 64.3%, 보통 25.7%, 반대 10.0%로 조사됐고, 교체순환 이주노동자는 동의 43.0%, 보통 37.9%, 반대 19.1%로 나타났다. '이민자가 한국경제에 기여한다'는 의견에 '동의한다'는 반응이 '보통'이나 '반대'보다 훨씬 더 많다. 한국인들은 정착이민자가 외국인노동자보다 한국경제에 더 많이 도움을 주는 것으로 이해한다.

한편 '이민자가 한국인의 일자리를 빼앗아간다'는 부정적 의견에 대한 동의·반대 정도를 고찰하면, 영구정착 이민자의 경우 동의 39.5%, 보통 41.7%, 반대 18.8%로 조사됐고, 교체순환 이주노동자는 동의 40.9%, 보통 38.9%, 반대 20.3%로 나타났다. 이민자의 성격에 따른 차이는 두드러지지 않으므로, 대략 동의 40%, 보통 40%, 반대 20% 정도로 파악할 수 있다. 유사한 문항을 이용한 2003~2013년의 세 차례 조사에서는 모두 '반대' 응답이 '동의' 응답보다 더 많았으나, 2017년 조사에서는 '동의'가 '반대'보다 더 많아져 한국인의 전반적 태도가 바뀌었음을 알 수 있다.

'국제 사회조사 프로그램'(ISSP)의 조사자료를 이용해 다른 나라와 비교하면, 한국인들은 이민자 수용에 대해 매우 긍정적 태도를 보임을 알 수 있다. 한국의 경우 두 가지 주장 중 후자가 더 타당한 것으로 결론 내릴 수 있다.

그렇지만 이민자 수용에 부정적인 응답 비율이 점점 높아지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이민자에 의한 일자리 잠식이 퍼질 때 국민의식은 순식간에 바뀌기 때문이다. 노동시장 상황을 고려한 신중한 이민정책이 필수다.

2. '주변인'에서 '사회적 네트워크의 중심'으로 이주민의 위치 변화

국내 이주민들은 평소 잘 알고 지내는 한국인은 대부분 친절하지만, 거리나 대중교통을 이용하다 마주친 사람들이 자신을 배제한 경험이 있다고 말한다. 지하철·버스에서 자신의 양쪽 자리만 비어 있을 때는 따돌림당하고 있다는 생각과 함께 수치심과 분노가 교차하는 것을 느낀다고 말한다. 특히, 짙

은 피부색의 이주민이나 저개발국 출신 이주노동자들이 외모로 인한 차별적 시선을 받았을 때 가슴 아파한다.

그렇지만 요즘은 이주민들에게 말을 걸어 대화하는 한국인이 많이 늘었다. 어느 나라에서 왔느냐, 어디에서 살고 어떤 일을 하느냐에서 시작해서 처음 만난 한국인끼리 나누는 대화 내용과 크게 다르지 않다. 이주민은 한국인이 자신에게 말을 걸어오는 것은 반기지만, 때로는 그 말과 행동에 담긴 편견으로 속상해한다. 특히, '가난한 나라에서 온 불쌍한 사람'으로 자신을 범주화하는 것이 싫다고 말한다. 이주민을 지나치게 온정적으로 대하는 것 역시 비뚤어진 시선이라는 것이다. '가난한 너희'와 '부유한 우리'(한국인)라는 이분법적 사고에서 비롯된 것이기 때문이다.

이주민의 삶이 팍팍한 것은 사실이다. 낯선 환경과 힘든 삶이 그들과 늘 함께한다. 사회적으로도 그들은 주류사회에 쉽게 편입되지 못한다. 약 100년 전 미국 사회학자 로버트 파크는 미국 내 폴란드인 이민자들을 연구하면서 '주변인'이라는 개념을 고안했다. 주변인은 서로 이질적인 문화를 가진 두 사회에 걸쳐 생활하는 사람이다. 폴란드와 미국이라는 두 문화에 걸쳐 있지만, 어느 쪽에도 완전히 속하지 못하는 경계인이라는 것이다.

한국인들이 취업을 꺼리는 '어렵고 위험하며 지저분한 작업장'에서 일하는 이주노동자의 생활 수준이 높은 것은 아니다. 소득계층의 최하층에 속하는 경우가 많다. 결혼이민자도 사정이 다르지 않다. 그렇지만 그들은 결코 불쌍한 존재가 아니다. 성실히 일해 소득을 획득하는 한국 사회의 주역 중 하나다. 또, 따져보면 가난하지도 않다. 초과근로를 많이 해 실제 수령 임금이 높을 뿐 아니라 차곡차곡 저축한 금액도 많다. 더구나 출신국에서 그 돈은 '환율의 마술'이 작용해 더 큰 가치를 가진다. 한마디로, 출신국 사회에서 그들은 해외 취업의 꿈을 실현한 성공한 사람으로 주위의 부러움의 대상이다.

교통·통신의 발달로 출신국과 정착국 사회의 경계가 무의미해진 오늘날에도 주변인 개념은 이주민의 삶을 설명하는 데 여전히 유효하다. 그렇지만 출신국과 한국 사회를 포괄하는 영역으로 시야를 확대해 이주민의 위치를 살펴보면, 그들은 두 사회를 포괄하는 국제사회의 중심에 있음을 알 수 있다. 세계화 시대가 되면서 이주민의 구조적 위치는 '주변인'에서 '멀리 떨어진 두 사회를 연결하는 핵심 네트워크'로 바뀐 것이다. 이에 이주민의 적극성·진취성·주체성에 주목하는 연구가 이어지고 있다.

3. 한국인과 이주민 간 사회적 갈등과 공존

한편, 외국 출신 이민자의 거주지 분포는 직장, 학교 등 생활근거지와 밀접한 관련이 있다. 그들은 '고등교육을 받고 초국적 기업에서 일하는 부유한 전문가 집단'과 '상대적으로 저학력자로서 중소기업에서 일하는 저숙련 외국인노동자 집단'으로 양극화돼 있다. 이민자는 중간층이 거의 없고, 최상층과 최하층만 있다. 즉, 이민자는 부유한 소수와 가난한 다수로 나뉜다.

이민자의 직업은 출신국·민족과 관련이 있다. 선진국 출신은 전문가 비율이 높고, 저개발국 출신은 저숙련 노동자 비율이 높다. 이민자끼리 도움을 주고받을 수 있는 장점을 고려해, 그들은 대체로 출신국별로 모여 산다. 서울의 몇몇 지역에는 외국인 마을이 만들어졌다. 선진국 출신 이민자를 대표하는 미국인·일본인 등은 주로 쾌적한 주거환경이 제공되는 교통 요지에 거주하고, '저숙련 외국인 노동자' '중국 조선족 동포' '저개발국 출신 결혼이민자' 등은 주거비용이 저렴한 변두리 지역에 모여 산다.

그러나 결혼이민자는 대체로 그들의 배우자가 원래 살던 지역에 거주하므로, 다른 이민자와는 달리 밀집 거주지역을 형성하지는 않는다. 그렇지만 같은 출신국 사람과 활발히 교류하는 것은 마찬가지다.

이민자 밀집 거주지역 중 어떤 것은 장기간 지속하지만, 또 다른 어떤 것은 일시적으로 존속하다 사라진다. 그것은 형성되고 변모되며, 때로는 사라진다. 밀집 거주지역은 주류사회의 문화를 풍요롭게 하기도 하지만, 때로는 위험에 빠뜨리기도 한다. 특히 극단적이고 폐쇄적인 공동체는 사회의 위험 요인으로 간주된다. 서유럽에서 발생하는 문화 갈등의 씨앗이 한국사회에도 뿌려져 있다.

전국의 주요 외국인 밀집 지역의 주민들은 폭행과 흉기 난동 사건이 잦아 밤에 외출하기가 두렵다고 호소한다. 서구의 주요 도시에 있는 '게토'가 한국에도 형성되어 있다. 다문화사회의 어두운 일면이지만, 그 문제를 해결하지 못할 정도로 심각한 것은 아니다. 그렇지만 이주민 집단 전체에 대해 공포와 혐오, 적대감을 표출하는 사람도 늘었다. 이주민의 인격을 훼손하고 무시하는 막말과 욕설이 트위터 등 인터넷 공간에 쏟아졌다. 그들은 "외국인을 전원 추방해야 한다"라는 식의 극단적 언사도 서슴지 않는다. 한국사회에도 제노포비아, 즉 '주류사회의 성원이 아닌 사람들에 대한 비합리적 혐오 감정이나 정서'를 가진 사람들이 생겨나 활동하고 있으며, 그 수가 점점 늘어나고 있다. 범죄자 개인의 행동을 문제 삼는 것은 온당하지만, 그것을 근거로 그 범죄자가 속한 집단을 비난하는 것은 용납될 수 없다. 이민자 또는 외국인에 대한 공포와 혐오의 감정은 다문화사회의 독버섯이다.

다문화는 거부할 수 없는 시대적 흐름이다. 한국 사회 전반의 의식과 태도 변화는 필수다. 이주민을 무턱대고 배제하거나 온정적·시혜적인 태도로 일관하는 것은 심각한 문제가 있음을 인식해야 한다. 이주민을 동등한 존재로 대하여 한국 사회의 진정한 구성원으로 받아들일 수 있도록 사회적 분위기를 쇄신해야 한다. 이주민은 이제 더는 '그들'이 아니라 한국 사회의 기존 주민과 더불어 생활하는 '우리'다. 한국사회의 인종적·종족적 다양성을 문화적 다양성으로 승화시키고, 그것을 조화롭게 만들려는 노력이 절실하다. 한국사회의 핵심 과제 중 하나로 '이민자 사회통합'을 설정하고, 그것을 체계적으로 추진해야 한다.

Ⅲ 포용국가의 이민정책 과제

1. 차별금지법 제정

국적·인종·민족·장애 등을 근거로 한 차별이 만연한 사회는 문명이 아니라 야만이다. 정부가 다문화사회 건설을 외치고, 언론에서 세계시민의 자세를 아무리 강조해도 시민의 마음가짐이 바뀌지 않으면 선진사회 구현은 불가능하다. 현대사회에서 사람들의 의식과 태도를 바꾸는 가장 효과적 방법의 하나는 강력한 제재를 겸비한 법률을 시행하는 것이다.

포괄적 차별금지법을 제정해 그런 행위를 금지해야 한다. 차별을 초래하는 고정관념·편견의 근저에 인종·종족뿐 아니라 사회계층·직업·빈부·출신국 등의 요소가 복합적으로 어우러져 있으므로, '인종'차별금지법으로 그 문제를 해결하는 것은 불가능하기 때문이다. 즉, 인종차별금지법이 아니라 포괄적

‘차별금지법’을 제정해 외모 또는 출신을 근거로 모욕을 하거나 ‘개인 업소’ 출입을 거부하는 행위 등을 규제할 수 있어야 야만에서 비로소 벗어날 수 있다.

국회는 제17대(2007년 정부 발의), 제18대(2008년 노회찬 의원 등 10인 발의; 2011년 권영길 의원 등 10인 발의), 제19대(2012년 김재연 의원 등 10인 발의; 2013년 김한길 의원 등 51인 발의; 2013년 최원식 의원 등 12인 발의) 여섯 차례에 걸쳐 ‘차별금지법’ 제정을 시도하였으나, ‘동성애차별금지법반대 국민연합’ 등 보수 개신교 세력의 격렬한 저항에 부딪혀 모두 좌절되었다. 차별금지법 제정 반대 운동을 펼쳤던 인사 중 몇몇은 동성애뿐 아니라 반이슬람을 내세우며 반다문화 운동까지 전개하기도 하였다. 제20대 국회에서는 차별금지법 제정 시도조차 하지 못했고, 오히려 ‘국가인권위원회법’ 제2조 제3호에서 ‘성적(性的) 지향’을 삭제하려는 시도가 세 차례에 걸쳐 이루어졌다(2017년 김태흠 의원 등 17인 발의; 2019년 안상수 의원 등 40인 발의; 2017년 안상수 의원 등 44인 발의). 백래시(backlash)가 출현하였지만, 이를 극복할 필요가 있다.

차별금지법은 사회적 소수자가 취업, 교육, 재화·서비스의 이용 등에서 합리적 이유 없이 차별을 받지 않고 피해 발생 시 구제받을 수 있게 하는 최소한의 제도적 장치다. 그것은 사회적 소수자의 차별을 금지하는 법률로, “기회의 평등, 과정의 공정, 결과의 정의”를 확보하는 초석 중 하나라는 점에서 반드시 제정하여야 한다.

차별금지법이 제정되어도 갈 길은 멀다. 노동자의 기본권을 보장하는 ‘근로기준법’이 있어도 사업장에서 노동권 침해가 여전히 발생하고 있음을 고려해야 한다. 사회의 근본 토양이 바뀌지 않으면 차별금지법이 제정되어도 차별은 여전히 만연할 수밖에 없다. ‘경제 성장’과 ‘정치적 민주화’를 달성한 한국사회가 ‘사회적 다양성이 존중돼 문화적으로 풍요롭고 살기 좋은 나라’로 한 단계 더 업그레이드되기 위해서는 ‘사회적 소수자 존중’이 시민의 기본자세로 자리 잡아야 한다. ‘우리끼리만 사는 폐쇄적 공동체’에서 배양된 태도를 과감히 버리고, ‘외국인·이민자와 더불어 사는 열린 공동체’에 걸맞은 시민윤리를 정립해 실천에 옮겨야 한다. 그것만이 한국사회가 발전을 지속할 수 있는 유일한 길이다.

2. 국적·이민처 설치

이민정책을 입안·심의·조정하는 중앙정부 부처를 설립하는 것이 필요하다. 현행 ‘법무부 출입국·외국인정책본부’의 조직과 인력으로 이민자에 대한 체계적 관리를 감당하기는 역부족이다. 본부장 직급이 1급 공무원인 조직으로서 복합적 업무를 수행하는 것은 한계에 봉착했다. 규제·통제와 통합·지원 업무를 한 부서 안에 두는 것은 정책 대상자에게 혼동을 초래할 가능성이 크다는 점을 명심해야 한다. 즉, 규제 조직과 지원 조직을 각각 독립된 기구로 운영하되, 그것을 아우르는 조직으로 위상을 상향 조정해야 한다. 출입국관리, 체류관리, 사회통합, 국적관리 등을 담당하는 부서들은 분업(division of labor) 또는 견제·균형(check and balance)의 원리에 따라 재배치하여야 한다. 독일·대만·아일랜드 등 사실상 단일민족이 국민국가를 형성하고 있었던 나라에서도 이민행정조직의 위상을 내무부의 한 부서에서 독립기관인 이민청으로 상향 조정한 것을 참고할 수 있고, 과거 한국에서 ‘내무부 치안본부’를 ‘경찰청’으로 독립시킨 것(1991년), ‘국무원사무처 법제국’을 ‘법제처’로 개편한 것(1961년)도 고려할 수 있다.

한국에서 처·청 단위 기구는 기본적으로 집행기관의 성격을 띤다. 그렇지만 다른 나라에서도 사정이 같다고 보기는 힘들다. 영국의 국경청, 프랑스의 이민·통합사무소, 독일의 연방이민·난민청 또는 연방행정청, 대만의 이민서(移民署)는 그 상위 조직으로 내무부 또는 내정부(內政部)가 있다. 중국의 국가이민관리국(国家移民管理局)은 공안부(公安部)의 관리를 받는 차관급 청 단위 조직이다. 일본의 출입국재류관리청(出入国在留管理庁)의 법무성(法務省)의 외청이다. 한편, 미국의 시민권·이민서비스청, 이민·관세집행청, 관세·국경보호청, 캐나다의 국경관리청 등과 같이, 부 단위 이민부처의 산하 집행기구도 청 단위 조직 형태를 갖고 있다. 영국의 국경청에서는 이민정책을 수립하고 집행하는 임무를 수행하고 있다. 독일의 연방이민·난민청에서도 마찬가지 기능을 수행하고, 그와는 별개로 '연방 이민·난민·통합 정책 조정관실'에서는 다섯 개 T/F를 두어 이민정책 연구기능을 수행하고 있다. 대만 이민서도 마찬가지다. 이민행정조직이 부처의 하위 기구라기보다는 독립적 임무를 수행하고 있다.

한국 정부 조직에서 '청'은 '부'가 수행하는 기능 중에서 독자성이 높으면서도 업무의 범위가 전국에 미치는 일을 맡고 있는데, 주로 정책을 수립하기보다 집행하는 일을 한다. '처'는 국무총리 소속으로 여러 '부'에 관련되는 기능을 통합적으로 담당하는 참모와 같은 업무를 맡으면서 정책 수립을 주로 한다. 이민행정조직이 이민정책과 관련된 행정 각 '부'의 정책을 종합적으로 지원하고 조정하는 임무를 수행하는 것이 필수임을 고려하면, 한국에서는 '청'보다는 '처'가 적합하다고 본다. 처는 소관 정책의 관제탑 역할을 수행한다.

이민행정조직의 명칭은 그 업무 영역을 반영한다. 출입국관리·체류관리는 좁은 의미의 이민정책을 뜻하고, 사회통합·국적관리는 넓은 의미의 이민정책에 필수적으로 포함되는 영역이다. 그러므로 이민이라는 개념과 아울러, 통합의 의미를 부가하여 사용할 필요가 있다. 특히 한국에서는 우수인재 유치와 결혼이민자 통합 등 국민 형성(nation building)이 새로운 정책 개념으로 부상하고 있으므로 '국적·이민처(MONIS: Ministry of Naturalization and Immigration Service)'라는 명칭을 부여하는 것이 바람직하다(자세한 것은 설동훈, 2017 참조).

참고문헌

설동훈. 2017. "한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비." ≪문화와 정치≫ 4(3): 85-122.

설동훈. 2019. "사회적 소수자의 권익 신장." 『포용국가의 이론과 사례 그리고 정책』. 한국행정연구원.

Seol, Dong-Hoon. 2012. "The Citizenship of Foreign Workers in South Korea." Citizenship Studies, 16(1): 119-133.

Seol, Dong-Hoon. 2018. "Population Aging and International Migration Policy in South Korea." Journal of the Korean Welfare State and Social Policy, 2(2): 73-108.

Seol, Dong-Hoon, and Jungmin Seo. 2014. "Dynamics of Ethnic Nationalism and Hierarchical Nationhood: Korean Nation and Its Othernesss since the Late 1980s." Korea Journal, 54(2): 5-33

Seol, Dong-Hoon, and John D. Skrentny. 2009a. "Why Is There So Little Migrant Settlement in East Asia?" International Migration Review, 43(3): 578-620.

Seol, Dong-Hoon, and John D. Skrentny. 2009b. "Ethnic Return Migration and Hierarchical Nationhood: Korean Chinese Foreign workers in South Korea." Ethnicities, 9(2): 147-174.



발제문

공약 의견수렴 과정 및 공약(안) 소개

배선식
다문화위원회 수석부위원장

발제문

공약 의견수렴 과정 및 공약(안) 소개

배 선 식 다문화위원회 수석부위원장

1. 공약 의견 수렴 과정

■ 다문화위원회 출범식 및 제1차 운영위원회

2018년 11월 29일 오후 2시, 중앙당 당대표 회의실, 시·도당 다문화위원장들과 출범식 (특강 : 전 방송통신대학교 조남철 총장).

- 참석자 : 이해찬 당대표, 윤호중 사무총장, 다문화위원장, 부위원장, 자문위원, 시·도당 다문화위원장 및 부위원장, 당직자 등.

■ 다문화운영위원회 워크숍

2019년 1월 23∽24일(1박 2일) 제주글로벌센터, 다문화위원회 사업계획 수립 및 구체화 (특강 : 전 이주여성인권센터 한국염 대표).

- 참석자 : 다문화위원장, 부위원장, 자문위원, 시·도당 다문화위원장 및 부위원장, 당직자 등.

■ 다문화운영위원회 집행위 워크숍

2019년 8월 9∽10일(1박 2일) 공주시, 4.15총선을 위한 다문화공약 선정 및 전문가 의견 수렴 (15개 항목 선정).

- 참석자 : 다문화위원장, 부위원장, 자문위원, 시·도당 다문화위원장 및 부위원장.

■ 2019정책페스티벌 참가(포용국가와 다문화정책 토론회)

2019년 9월 20일, 오후 2시 30분∽5시, 국회의원회관 제9간담회의실.

- 15개 항목에 대한 현장투표, 그 후 전국 시·도당에 의견 수렴, 1인 5표제, 572명 참석.
- 의견수렴 후, 상위 6개와 재한동포 관련 사안을 심포지엄에 내놓기로 함.

2. 공약(안) 소개

■ 2019 정책페스티벌과 시·도당의 의견수렴을 거쳐서 공약(안)을 만드는 과정에 많은 관심 이끌어냄.

■ 15개 모두가 소중하지만 제외된 사안들은 향후 계속 논의 예정 : 제외 된 사안은 이주노동자 유치제도 개선, 단계적정주화 검토, 외국인유학생 인센티브제공, 상담·지도의 자격증 의무화, 다문화가족 범위 확대, 이주민 '사회통합기금 조성', 중도입국청소년 종합프로그램운영 등이다.

[공약 1] "모든 아이들은 우리의 아이다." : 미등록 이주아동 보호·지원체계 강화

- 이주배경 아동 ·청소년은 최소 26만여 명, 전체 아동·청소년 대비 3% 내외 추정.
- 이들 중에는 미등록 아동·청소년이 상당수 존재, 정확한 통계조차 없는 상황.

❍ 미등록 이주아동의 공교육 진입장벽 해소.

- 교육당국을 포함한 유관기관의 협력체계 구축.
- 주민 센터, 혹은 출입국관리소 등 공공기관과 연계하여 학령기 아동의 취학통지서 발부, 입학 절차 안내 등 취학 독려 수단 마련.
- 서류 미비, 한국어 미숙 등을 이유로 거절할 수 없도록 강제규정을 둘 필요 있음.

❍ 미등록 아동의 실태 파악 방안 강구 및 지원.

- 아이들을 입증할 수 있는 증명서가 부재, 주민등록이 되어 있지 않으므로 산부인과나 보건소, 출입국 등을 통해 출생을 증명할 수 있는 증빙 서류 제도(출생등록권, 거주지 주소) 필요.

[공약 2] "인식이 바뀌어야 정책이 바뀐다." : 교사·공무원 다문화 교육 의무화

- 혐오와 차별에 멍드는 이주민.
- 일선 현장의 관계자부터 인식 변화 필요.

❍ 교사·공무원 대상 다문화교육 의무화.

- 일선 교사와 공무원이 필수적으로 수행해야 하는 교육계획상 의무교육과 신규 임용 및 승진 과정에 다문화 관련 교육시간 편성 포함.
- 초·중·고교의 교과과정에 다문화사회에 대한 교육과정을 강화.

❍ 다문화 학습센터(가칭).

- 주민 센터 등에 설치하여 국민에 대한 교육과 홍보 사업을 적극 추진.

[공약 3] "결혼이주민 대상 실질적 지원정책이 필요" : 다문화가족지원 전달체제 정비

- 다문화가족지원센터는 2019년 현재 전국에 218개소 설치·운영.
- 열악한 예산 집행.
- 법무부(출입국)의 정보 협조가 약함.

❍ 지역 수요 고려한 다문화가족 지원.
- 지역의 특수한 상황에 있어 지역별 서비스는 구체적 과제가 고려되어야 함.
- 지역특성에 적합한 다문화가족 지원 방안을 모색.

❍ 결혼이민자 대상 자녀교육과 미래정착에 대한 정보, 상담서비스 강화.
- 여성결혼이민자 학부모 대다수 자녀교육과 미래정착에 많은 어려움 호소.
- 전담할 수 있는 서비스 인력 충원.

❍ '다문화가족지원센터 장기발전방안' 마련.
- 이주노동자 가족, 유학생 가족 등 합법적으로 체류하고 있는 외국인 가족에 대하여는 가족상담·자녀발달지원 등을 다문화가족 수준으로 지원하여 다문화가족 지원서비스의 보편성·효율성을 확대.

❍ 다문화정책을 과감하게 지방정부에 권한 이양.
- 중앙정부에서 모든 계획을 수립한 뒤 지자체에서 진행하다 보니 현장에 맞지 않은 정책이나 지원이 많아 실제는 중앙정부보다 지방정부의 역할이 중요.
- 정부와의 위계적인 관계로 지시에 따라야 하는 구조이며, 자율성과 창의성을 발휘하기 어려움.
- 다문화가족지원센터가 관련 기관인 다문화가족지원 거점센터, 한국건강가정진흥원, 여성가족부 등과 소통이 잘 이루어지지 않고 있다는 점.

[공약 4] "이주여성의 이중의 고통을 외면하지 말자." : 종합적 이주여성 지원 대책

- 이주여성의 이중의 취약성.
- 이주여성들은 결혼 등 다양한 형태로 입국하여 다양한 문제에 직면하고 있으나 지원을 받을 수 있는 시스템이 부재함.
- 취약한 법적 지위와 한국의 극심한 가부장제하의 이중의 고통에 직면.

❍ 종합적 이주여성 정책의 수립.
- 현재의 다문화 가족중심에서 탈피하여 모든 이주여성으로 정책대상을 확대.
- 이주민 정책의 모든 분야에서 성역할 고정관념의 전환.
- 결혼이주여성 가족의 인권교육 의무화 등 젠더 관점의 정책 수립.

❍ 한국인 가족에 종속된 체류권리 제도 개선.
- 가정폭력 피해자의 경우 자녀의 유무에 관계없이 안정적 체류권리 보장.

❍ 결혼이주민 가정폭력 예방책 마련.

❍ 가족·친족 결합권리 보장.
- 결혼이주여성이 국내에 정착하는 데 가장 큰 어려움은 홀로 단절됐다는 외로움. 이를 극복하기 위해 가족이나 친척의 초청 시 절차와 조건 간소화로 미래를 위한 안정적 조기정착을 유도.

[공약 5] "이주노동자도 우리의 구성원이다." : 고용허가제 개선안 마련

- 현대판 노예계약제라는 비판에 직면한 고용허가제.
- 15년이 지난 지금 고용허가제는 기대에 못 미칠 뿐 아니라, 오히려 이주 인권의 퇴보를 가져옴.

❍ 통제에서 인권을 보장하는 이주민 노동정책으로!

- 고용허가제 초기 시행 당시처럼 1년 단위 계약, 1년 후 노동자와 고용주가 협의하여 재계약할 수 있는 방향으로 수정.
- 퇴직금 지급 시기를 퇴직 후 14일 이내 지급으로 변경 필요.
- 사업장 변경 요건 철폐, 고용노동부 등록 후 워크 넷에서 구직 활동 보장.

❍ 입국은 까다롭게, 적응은 쉽게!

[공약 6] "이민다문화정책을 강화" : 3개위원회 통합과 이민컨트롤타워 설치

- 다문화와 외국인 이주민정책은 9개 이상의 부처가 개별적으로 정책목표와 근거법률을 갖고 정책을 수립·시행. 이는 중요한 정책과제가 발생하여 협력적 대응이 필요함에도 불구하고 관심과 노력은 상대적으로 부족한 것으로 드러남.
- 근본적 한계로 국가미래의 중장기적이고 종합적인 이민정책의 수립의 한계를 드러냄.
- 각 부처의 중복사업, 성과위주의 일회성, 시혜적 사업으로 역차별 논란.
- 각 부처의 협업이 필요한 과제, 핵심과제 등이 이해관계에 따라 해결하기 어려우며 수요자들은 통합서비스를 받기 어려움.

❍ 종합 거버넌스 체제 구축

- 인구, 경제, 안보 등 미래 준비를 위해서는 외국인 다문화정책을 중장기적 시각과 법령 정비가 시급.
- 재외동포를 우선 활용하여 이질문화 유입으로 인한 사회적 갈등과 충격 완화, 모국과 동포사회의 '공동발전'을 지향.

❍ 대통령 직속의 컨트롤타워 설치

- 총리실 산하의 외국인정책위원회(법무부), 외국인력정책위원회(고용노동부), 다문화가족정책위원회(여성가족부)로 나누어져 있다. 정책은 가능하나 국가 전체적인 최선의 정책은 나올 수 없다. 우선은 대통령 직속으로 하는 컨트롤타워로 '미래전략위원회(가칭)'를 설치하고 장기적으로는 독립청 설치가 필요.

[공약 7] "100만 재한(귀환)동포를 위한 법적 근거 마련" : 재한동포법 제정

- 2019년 10월 현재 국내에는 CIS동포, 중국동포 등 100만 명의 동포들이 장기체류. 14만 명 정도는 우리 국적을 취득하였고, 87만 명은 외국국적으로 남아있음. 이들 중 영주권자가 9만 여명.
- 결혼이민자를 위한 '다문화가족지원법', 해외 거주 동포를 위해서는 '재외동포재단법', 이주노동자들을

위한 '외국인근로자지원센터'들이 있으나, 100만 재한(귀환) 동포를 위해서 법적 근거와 지원센터도 없는 것이 현실.

❍ 재외동포법 전면 시행

2004년 재외동포법이 개정되어 혈통주의로 법이 바뀌었지만 지금까지도 법무부 시행령으로 출신 국가에 따른 동포 사이의 차별이 존재.

국적에 따른 차별을 철폐하도록 15년 전 개정된 재외동포법을 전면 시행하여 이들의 안정적 체류자격을 보장.

❍ 동포지원센터 설립

- 동포 대부분은 국내에서 5년 이상, 10년 이상을 거주하고 있으며, 3대, 4대가 함께 생활.
- 경제기반과 생활기반이 한국에 있으며, 대부분 정착하는 경향. 그러므로 동포에 대한 자녀문제, 복지, 취·창업, 의료, 문화 등 다양한 수요가 발생.

지정토론

1. 미등록 이주아동의 보호 지원체제 강화 _ 양정숙
2. 교사·공무원 대상 다문화교육 의무화 _ 김판준
3. 다문화가족지원의 전달체계 정비 _ 김승일
4. 고용허가제 개선안 마련 방안 _ 우삼열
5. 다문화정책 컨트롤타워 필요성 _ 김우영
6. 재한(귀환)동포의 포용적 정책을 위한 제안 _ 이정혁

지정토론

미등록 이주아동의 보호 지원체계 강화

양 정 숙 대한변호사협회 인권위원

1. 들어가면서

국내 체류외국인 수가 200만명을 넘어선 지도 오래되었다. 불법체류자 혹은 외국인 노동자만으로 이야기 되었던 이주민에 관한 논의는, 국가의 결혼이민정책을 시작으로 '다문화'에 대한 고민으로 이어지기도 했다.

'외국인 금융서비스 시장', '외국인 대상 보험상품' 등의 표현은 외국인을 '소비자'로 명명하기도 한다. 이처럼 변화된 국내 체류외국인, 즉 이주민의 위상은 이주민 인권에 관한 변화된 인식과도 밀접하게 관련되어 있다.

이주민은 한국 법제에 익숙한 개념은 아니다. 출입국관리법 등 이민 관련법은 대한민국 국적이 없는 자들을 일반적으로 '외국인'으로 호명하며, 한국 경제와 사회에 어떤 식으로 결합되었는지에 따라 외국인근로자 (외국인근로자의 고용 등에 관한 법률), 결혼이민자(재한외국인 처우 기본법), 다문화가족(다문화가족지원법) 등의 호칭을 사용하고 있다. 해외로 이주한 국민에 대해서는 재외교포(재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률)의 지위를 부여하며, 난민신청자 및 난민인정자 등의 지위에 대해서는 난민법이 별도로 규율하고 있다. 이렇듯 국내 법령에서 이주민은 직접 규정되고 있지 않는 개념이다. 이주민은 상주국을 변경한 사람을 모두 포괄하는 폭넓은 개념인데, 국내외 이주민 지원단체들은 '국적'이 아니라 '체류의 변경'에 초점을 맞추어 이주민이라는 개념을 적극적으로 사용하고 있다.

2. 미등록 이주아동 등록의 문제

법무부는 교육부와 연계하여 외국인 아동에 대해 국내 학교에 편· 입학할 수 있도록 취학 안내를 하고 있으며, 아동이 초등학교 입학 대상자인 경우 중도입국자녀의 학부모에게 해당 국가 언어로 문자메시지를 발송하여 입학을 독려하고 있으나, 이는 중도입국 한 자녀에 한하여 이루어지고 있다. 취학통지서는 주민등록번호에 따라 발급되기 때문에, 미등록 이주아동을 포함한 이주아동에게는 취학통지서가 발급되지 않는다. 외국인 등록이 된 체류자격이 있는 이주 아동의 경우에는 주민등록번호가 아니라 출입국관리사무소 등과 연계하여 학령기의 아동들에게 취학통지서 및 입학 절차 안내를 제공

할 방안을 생각해 볼 수 있다. 적법하게 입국한 후 체류자격을 상실한 미등록 이
주아동의 경우에도 마찬가지이다.

한국에서 출생하여 한번도 외국인 등록을 한 사실이 없는 미등록 이주아동의 경우에는 취학통지가 불가능한데, 애초에 국가가 이들의 출생사실을 등록하지 않았기 때문이다. 즉, 현행 법 상 외국 국적의 아동은 한국 정부에 대한 출생신고를 할 수 없기 때문에, 정부가 학령기의 아동들의 존재를 확인할 방법이 없다. 한국 정부는 대체로 외국 국적의 아동은 한국 주재 영사관에서 출생사실을 신고하면 된다는 입장을 견지하고 있으나, 한국에 영사관이나 대사관이 없는 국가가 30여개 이상이라 해당 국가 부모는 자녀의 출생 신고가 부담이 되며, 미혼모의 출생신고 접수를 거부하는 등 본국 법제도의 흠결로 인해 출생신고가 불가능한 아동의 사례도 있다. 보다 더 큰 문제는 난민과 미등록 이주민의 경우이다. 난민은 국적국의 박해를 피해 한국에 입국한 사람이므로 국적국의 정부 기관인 영사관에 대한 접근이 제한될 수밖에 없다. 미등록 이주민은 해당 영사관에서 아동의 출생신고 시 체류자격 여부를 확인하거나, 출생신고를 조건으로 귀국할 것을 종용하는 등의 불이익을 가하는 경우가 종종 목격된다.

결국 현행 법제도 상 부모들의 무관심 또는 무지 등으로 의무교육을 받지 못하는 미등록 이주아동들이 존재할 수밖에 없다. 그 외에도 가족관계의 증명이 힘들다는 이유로 미등록 이주아동의 전입학을 사실상 거부하는 사례들도 확인되는데, 유엔아동권리위원회, 유엔인종차별철폐위원회 등 다수의 유엔인권조약기구들은 '보편적 출생신고 제도'를 도입할 것을 한국에 권고한 바 있으나, 아직까지 제도적 변화는 없다.

법무부는 2010년 9월 초등학교 및 중학교에 재학 중인 미등록 이주 아동에 대하여 졸업시까지 강제퇴거를 유예하는 "불법체류 학생의 학습권 지원" 지침을 시행하기 시작하였고, 2013년 12월부터는 고등학교 재학생까지 위의 지침 적용을 확대하여, 지침 대상 아동의 부모는 출국 조치를 원칙으로 하되 부득이한 경우 보호일시해제 등을 통한 한시적 체류를 허용하였다. 그러나 (1) 미취학 연령의 아동, (2) 학교 밖 아동, (3) 고등학교 졸업 아동은 위 지침의 적용을 받지 않는다. 따라서 이러한 아동들은 출입국관리법에 따라 강제퇴거 대상이 되며, 실제로 불법체류를 이유로 하여 강제퇴거명령 및 보호명령을 받아 구금된 18세 미만의 아동들이 존재한다. 부모에 대한 단속을 직간접적으로 경험한 아동들의 불안정한 심리 상태는 여러 조사에서 확인되고, 체류자격의 부재는 학교 내 교육관계에도 악영향을 미친다. 대부분이 대학 진학을 희망하지만, 한국 대학 진학은 원칙적으로 불가능하다.

국내에서 성장한 미등록 이주 아동들에 대한 정규화 (regularization) 정책이 사실상 전무하기 때문에, 이러한 아동들은 국내에서의 출생사실, 장기간의 체류, 의무교육 이수 여부, 본국의 언어, 문화에 대한 무지 등과 무관하게 강제퇴거대상이 된다. 강제퇴거명령은 대체로 5년간의 입국금지 불이익과 결부되어, 한국에 다시 귀국하기 힘든 경우들이 많다.

법원은 한국에서 태어나 초·중·고등학교를 모두 이수하여 성년이 된 후 공장에서 일하다가 단속되어 강제퇴거명령을 받은 이주청소년이 제기한 강제퇴거명령취소 청구를 모두 인용하며, "대한민국에서 초·중·고 정규교과과정을 모두 이수한 원고를 강제로 내쫓는 것은 우리나라 입장에서도 경제적·인적 피해를 입는 것과 다를 바 없다. 즉 앞서 언급한 바와 같이 12년의 정규교육과정을 통하여 우리 사회

의 구성원으로 충분히 역할을 할 수 있게끔 성장한 원고를 이제 와서 내보내는 것은 그에 투자한 시간과 비용, 노력을 감안할 때 큰 손실로 볼 수 밖에 없기 때문이다. 앞으로 우리 정부가 원고와 같은 사안에서 국적까지는 아니라 할지라도 체류자격을 부여할 수 있도록 하는 법을 만들 필요성이 크다는 생각이 드는 것은 이 때문이다"라고 판시한 바 있다 (청주지방법원 2018.5.17. 선고 2017구합2276).

법원은 난민신청자가 체류 자격 외 활동허가기간이 지났음에도 취업활동을 계속하다가 적발되어 강제퇴거명령을 한 사건에서, "우리나라 정부가 난민신청자에 대하여 아무런 생계지원을 제공하지 않으면서 취업활동을 일체 불허하는 것은 난민신청자의 생존을 난민지원 비정부단체나 자선단체 등의 호의에 전적으로 맡기는 것이어서 인간의 존엄성을 수호하고 생존권을 보장하여야 할 문명국가의 헌법정신에 어긋난다"라고 판시한 바 있다 (서울행정법원 2013.10.10. 선고 2013구합13517 판결).

3. 이주민 자녀교육상 어려운 점과 필요한 지원

전체 결혼이민자 중 90.5%가 초등학생 자녀에게 지원이 필요하다고 응답하였으며, 가장 필요한 지원은 기초교과 지도(27.8%), 학교교육비 및 급식비 지원(25.5%), 한국어, 한극교육(9.3%),진학지도(8.0%), 결혼이민자 모국어 교육(8.2%), 심리상담(5.6%)등의 순이었음. 지역별로는 동 지역 보다는 읍·면 지역이 지원이 필요하다는 비율이 더 높았음(동 지역:88.8%, 읍·면 지역:93.9%).

<결혼이민자의 거주지역별 초등학생 자녀 교육 상 가장 어려운 점>

(단위: %, 명)

구분	어려움 없음	알림장 챙기기	숙제 지도 하기	학습지도 (예습 및 복습)	학원비 마련	학교생활 부적응/ 학습부진	기타	계(수)
전체 결혼이민자								
전체	16.5	2.9	19.8	23.2	27.4	5.0	5.3	100.0(13,605)
동 지역	17.3	3.2	18.0	21.3	29.8	4.8	5.5	100.0(9,210)
읍·면 지역	14.8	2.2	23.7	27.0	22.3	5.5	4.6	100.0(4,395)
여성 결혼이민자								
전체	15.4	3.0	20.6	23.7	27.3	4.9	5.0	100.0(12,627)
동 지역	15.8	3.4	18.9	22.0	30.0	4.7	5.2	100.0(8,310)
읍·면 지역	14.6	2.3	23.9	27.0	22.1	5.4	4.7	100.0(4,317)
남성 결혼이민자								
전체	30.2	1.2	10.0	16.1	28.3	6.0	8.2	100.0(978)
동 지역	30.6	1.3	10.0	15.4	28.2	5.8	8.7	100.0(900)
읍·면 지역	25.6	0.0	10.3	23.1	29.5	9.0	2.6	100.0(78)

* 출처 : 2009년 전국다문화가족실태조사연구

〈결혼이민자 거주지역별 초등학생 자녀에게 가장 필요한 지원〉

(단위: %, 명)

구분	지원 필요 없음	한국어, 한글 교육	기초 교과 지도	나의 모국어 교육	심리 상담	진학 지도	학교 교육비·급식비지원	기타	계(수)
전체 결혼이민자									
전체	9.5	9.3	27.8	8.2	5.6	8.0	25.5	6.1	100.0(13,411)
동 지역	11.2	8.5	26.0	8.3	5.6	8.2	25.8	6.5	100.0(9,066)
읍·면 지역	6.1	11.2	31.5	7.9	5.8	7.4	25.0	5.1	100.0(4,325)
여성 결혼이민자									
전체	8.7	9.4	28.6	7.6	5.9	8.3	25.5	6.0	100.0(12,440)
동 지역	9.9	8.7	26.9	7.6	5.9	8.7	25.8	6.5	100.0(8,191)
읍·면 지역	6.2	10.8	31.9	7.6	5.8	7.5	25.1	5.1	100.0(4,249)
남성 결혼이민자									
전체	20.8	8.0	16.8	15.0	2.8	4.3	25.5	6.7	100.0(971)
동 지역	22.6	6.3	17.1	14.5	2.7	4.5	25.8	6.6	100.0(895)
읍·면 지역	0.0	28.9	13.2	21.1	3.9	2.6	22.4	7.9	100.0(76)

* 출처 : 2009년 전국다문화가족실태조사연구

저출산·고령화, 세계화 및 결혼연령인구의 성비 불균형 등으로 다문화가족의 증가추세가 지속되고 정책수요도 커질 것으로 예상되며, 2009년 한국보건 사회연구원 조사결과에 따르면 2050년에는 결혼이민자와 자녀를 포함한 인구가 총인구의 5%를 상회할 것으로 예측됨.

4. 다문화가족 자녀 지원 정책 현황

가. 자녀 언어발달 및 학습·교육 지원(여성가족부·교과부복지부·문화부)

다문화언어지도사 및 방문교육지도사(다문화가족지원센터)를 통한 언어(한국어) 발달 지원

- 다문화가족 자녀에 대한 언어발달 진단 및 교육을 위하여 다문화언어지도사 200명(←'10년 100명)을 다문화가족지원센터에 배치
  * 초등학생 이하 자녀의 언어발달 지원을 위해 다문화언어지도사를 다문화가족지원 센터에 배치, 진단 및 교육 서비스 제공
- 방문교육지도사 3,200명을 다문화가족지원센터에 배치, 결혼이민자와 자녀 대상 '찾아가는 한국어교육' 실시

언어이해·표현 등 기초학습·인지능력 향상 지원

- 한국·아시아 전래·창작동화 동영상 애니메이션 개발(5개언어), 5종을 다문화 아동도서로 발간·보급(5종, 각 1,000권) 및 동화구연 콘텐츠* 개발·보급(도서관 등 활용)
- 교육취약계층 아동을 중심으로 독서지도 및 독후활동을 통한 인지능력 향상 지원('아동인지능력 향상서비스')

* 다문화가족 자녀를 포함한 저소득가구(100% 이하) 2~6세 아동 대상 바우처를 통한 서비스 제공 (구몬, 대교 등 9개 기관)

다문화 거점학교 지정· 운영 등 맞춤형 교육 지원

- 다문화가정 자녀 다수 재학학교를 다문화 거점학교로 지정('10년 60개교→'11년 80개교), 전담교사 지정, 보조교사, 전문상담인력 등을 통한 방과 후 한국어교육 교과학습지도 및 상담 제공
- 교·사대생 등 예비교사를 활용한 다문화가정 학생 멘토링*(멘티 기준 8,000명) 실시

* 학습, 숙제지도, 문화체험 및 상담 등 지원(참여 대학생에게 근로장학금 및 봉사학점 부여)

- 우수한 다문화가정 학생을 우리나라와 부모출신국 간의 핵심 교류인재로 육성하는 '글로벌 브릿지' 추진

초교 4학년 이상을 대상으로 권역별 공모를 통해 4개 대학 선정(언어·과학 등 영재 발굴).

* 해당국 자원봉사, 학생국제교류, 글로벌 리더십 교육 등을 통한 글로벌 리더 양성

- 다문화가족 학부모의 자녀 학습지도 및 상담 지원을 위한 일반 학부모와의 1:1 결연 및 교육지원청 단위 교육·상담 확대
- 고학력 다문화가족 학부모를 이중언어 교수요원으로 양성하여, 유치원, 다문화거점학교 강사로 배치(120명)

재량활동, 방과후 강사 등으로 활용

찾아가는 양육지원 서비스 제공

- 단계(신생아, 유아기, 아동기)별 양육정보 제공을 위한 찾아가는 '좋은부모 교육' 실시(2월 ~)

\- 언어 문화 차이 등으로 자녀양육에 어려움을 겪고 있는 만 12세 이하 자녀를 양육하고 있는 결혼이민자 대상

- 자녀의 인지·정서지원, 취학자녀의 학교알림장 읽기, 준비물 챙기기 등 학교생활 적응 지도를 위한 '자녀 정서·생활지원 서비스' 시범 제공(2월 ~)

\- 엄마(아빠)나라 언어 습득을 위한 '언어영재교실' 운영(이중언어강사 100명양성, 다문화가족지원센터에 배치, 3월~)

* 해당언어 : 결혼 이민자 주요 출신국 7개 언어(중국어, 베트남어, 일본어, 몽골어, 태국어, 캄보디아어)

나. 학교 부적응 자녀 지원(여성가족부·교과부)

- 다문화청소년 지역센터*(여성가족부, '10년 5개 지역→'11년 8개 지역) 확대 운영

• 상담, 학습지원 멘토링, 모국 정체감 프로그램, 맞춤형 사례관리 등 제공
 - 동반·중도입국청소년을 위한 초기적응 프로그램 'Rainbow School'* 운영 확대('10년 50명, 시범운영→'11년 600명, 3~12월)
• 진로탐색, 직업 찾기, 전문자원봉사자 멘토링을 통한 학습 생활지도 실시(주 1회 가정방문, 120명) 및 학교 편입, 직업훈련 연계 등 사후 지원
• 동반·중도입국 청소년 현황 실태조사*(2~7월) 및 분석을 통한 정책개발 참고자료 확보

- 동반·중도입국자녀 교육지원

• 중도입국 자녀 등을 위해 집중적 한국어교육 등 실시를 위한 취학전 예비과정('10년 3개소)과 단기간 내 적응이 어려운 학생들을 위해 특별학급 편성 운영('10년 5개교)
• 민간교육시설을 대안교육위탁기관으로 지정(원적학교 졸업으로 인정), 초기적응교육 이수 유도('11년 2개교)
• 공립대안학교인 국제다솜학교설립 지원(서울 '12.3월, 인천 '13.3월 개교 예정)

다. 교사 전문성 제고 및 학교 등의 다문화이해 증진(교과부여성가족부)

- 교사 등의 전문성 및 다문화이해 제고

• 초·중등교사. 교장·교감, 전문교원, 대학 담당자 등 대상 다문화 인식 개선 연수 실시(3,000명)
 * 교육과학기술연수원 연구과목 개설(교장, 교감 등 관리직 대상), 서울대 중앙다문화교육센터에 전문교원연수과정 개설(장학사, 교장, 교감 등 대상), 교대 및 교육청 연수원에 직무연수 과정(30~60시간) 개설 등
• 교·사대 다문화 강좌 개설 확대('10년 21개대학 → '11년 30개대학)
 -교·사대 중 다문화교육 강좌를 교양 또는 전공과목으로 개설한 학교에 지원(교당 800~1,000만원)
• 다문화 교사· 학생 · 학부모· 연구자 등 수요자별 맞춤정보 제공을 위한 다문화교육 포털 운영
 * 다문화교육 포털(www.damunhwa-edu.or.kr)을 통한 학부모 상담· 안내자료 제공

- 청소년의 다문화이해 제고를 위한 교육 및 교류프로그램 확산

• 북한이탈· 다문화청소년 전문가 양성교육(100명), (재)무지개청소년센터 및 다문화청소년 유관기관 실무자 매뉴얼* 발간
 * '다문화청소년 알아가기' 해외정책사례 발간, '이주청소년 목소리 2' 발간
• 다문화청소년 지역센터와 연계하여 8개 지역에서 '무지개문화탐험대'를 구성, 일반청소년과 다문화청소년 교류 추진(연간 2,000명)

5. 향후 과제

다문화가족 자녀들의 특성을 고려한 종합적· 중장기 정책방향 정립

- 현재 다문화가족지원법에서는 '다문화가족의 구성원인 아동'으로 그 개념을 정의하고 있고, 아동 보육·교육에 있어 차별 금지, 학교생활 적응을 위한 교육지원, 방과 후 교육프로그램 지원, 취학 전 지원, 언어발달 지원 등에 대해서만 포괄적으로 규정하고 있을 뿐임.
- 정부의 정책내용에 있어서도 다문화가족 자녀를 취약하고, 도움이 필요한 아동으로 위치 짓고, 정책의 방향성 및 각 부처별 정책의 연계나 역할 분담에 대한 충분한 고려는 미흡하였음.
- 하지만, 앞으로 다문화가족 자녀의 규모가 커지고, 자녀들의 성장에 따른 연령대의 변화, 그 특성과 정책욕구 또한 계속 다양해 질 것임. 실제 다문화가족 자녀들은 그 구성에 있어서 출생시 부모의 국적(한국인-한국인 / 한국인-외국인 / 외국인-외국인), 자신의 출생지(한국 / 외국), 현재의 국적(한국인 / 외국인) 등에서 매우 다양한 특성을 지니고 있음.
- 따라서 향후 자녀(개인)에 대한 개념 정의와 함께 자녀 특성별 정책의 방향 및 내용에 이르기까지 다문화가족의 2세대를 겨냥한 정책에 대한 사회적 요구가 대두될 가능성이 매우 큼.
- 구체적으로는 우선, 다문화가족 자녀 사회통합을 위해 다문화가족 자녀만을 대상으로 하는 특수한 개별적 지원이 필요한 영역과 일반아동과 통합하여 지원할 필요가 있는 영역을 구분할 필요가 있음. 예를 들어 다문화가족 자녀 대상 전통문화체험, 방과후 교실 운영 등에 대한 교육적 효과를 평가해 보아야할 것임.
- 둘째, 현재 각 기관이나 단체에서 활성화되고 있는 다문화이해교육을 보다 체계화(방향 정립, 콘텐츠 개발, 인프라 확충)하고, 학교교육에서 이를 구현할 방안도 논의할 필요가 있음. 상당수의 다문화이해교육 사업이 결혼이민자를 다문화강사로 양성하여 일반인들에게 자국의 문화와 언어에 대한 이해를 돕도록 하는 내용인데, 이에 대한 평가도 필요함.
- 셋째, 한국어교육, 언어발달 지원 등 다문화가족 자녀들의 학교와 지 역사회생활 적응지원 정책 확대와 함께, 모어교육 등 다문화가족 자녀들의 언어· 문화적 특수성을 긍정적으로 받아들일 수 있는 사업을 보다 활성화할 필요가 있음.
- 마지막으로, 위와 같은 논의를 바탕으로, 수요자 관점에서 학교와 가정을 효과적으로 연결할 수 있는 관련 기관 간 구체적 역할 분담과 협력방안에 대한 검토가 필요함.

지정토론

교사·공무원 대상 다문화 교육 의무화

김 판 준 재외한인학회 연구이사

한국 사회에서의 다문화 가정과 거주 외국인의 증가는 중앙과 지방의 다문화·외국인 업무체계를 구축하였으며, 교육·노동·복지·인권 등 행정 영역별 업무 전문성을 요구하고 있다. 특히 다문화·외국인 학생이 다수 재학하는 학교 교사와 지역 사회 외국인 관련 업무를 지원하는 공무원의 업무 역량 강화 문제는 현장을 중심으로 항상 화두가 되고 있다.

교사 대상 다문화 교육 관련하여 교육부와 시·도 교육청은 기본계획과 업무 체계를 통해 연수 체계를 확대하고 있으며, 다문화 정책학교를 통해 학교 현장을 관리하고 있다. 즉 교육부는 '함께 배우며 성장하는 학생, 다양하고 조화로운 학교'라는 비전 제시를 통해 다문화 교육을 지원하고 있으며, 다양한 문화가 공존하는 성숙한 교육환경 구축, 그리고 다문화학생 교육기회 보장 및 교육격차 해소라는 목표를 구체적으로 명시하고 있다. 아울러 시·도 교육청은 '다문화교육 진흥 조례'에 근거하여 교사와 교육전문직을 대상으로 교원의 다문화교육 역량 강화 연수를 지원하고 있다. 서울시 교육청은 여기에서 더 나아가 '학교민주시민교육 진흥조례' 제 5조, '세계시민으로서의 정체성 확립'을 제시하면서 이를 다문화교육과 적극 연계시키고 있다. 또한 다문화가족지원법 제 5조 6항에서도 다문화가족에 대한 이해증진을 위해 시·도 교육감이 다문화 이해교육 관련 연수를 실시하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 추진 근거에 의해 교사와 교육전문직에 대한 다문화 교육 연수와 역량 강화 지원이 중앙 정부 차원과 시·도 교육청 차원에서 추진되고 있다. 즉 중앙교육연수원과 시·도교육청 교육연수원을 통한 다문화 직무연수의 운영, 그리고 중앙과 지방 다문화교육센터의 지정, 설립을 통한 지역 다문화교육 지원 모델을 구축 중에 있다.

반면에 공무원 대상 다문화 교육 관련하여서는 '재한외국인 처우 기본법' 제 10조 재한외국인 등의 인권옹호 조항과 제 11조 재한외국인의 사회적응 지원 조항 등을 통해 국가 및 지방자치단체의 지원을 명시하고 있고, '다문화가족지원법'에서는 제 3조 국가와 지방자치단체의 책무 조항을 통해 공무원의 역할을 제시하고 있다

이에 본 토론자는 교사·공무원 대상 다문화 직무연수 유형을 먼저 살펴보고자 하며, 이어서 현장 사례로서 서울시 다문화 연구학교 운영 현황을 분석함으로써 교사와 공무원의 다문화 업무 역량 강화 방안을 제시해 보고자 한다.

1. 교사·공무원 다문화 교육 직무연수 운영 현황

교사를 대상으로 하는 다문화 교육 직무연수는 크게 원격연수와 집합연수로 분류된다. 특히 중앙교육연수원과 시·도교육청 교육연수원을 통해 시행되고 있는 교사와 교육전문직 대상 다문화교육 원격 직무연수는 일반교사, 전문교사, 학교관리자로 특화되어 있으며, 기본 원격연수에 집합 형태인 워크숍 등이 결합된 혼합연수 형태도 일부 운영되고 있다. 아래 표는 교사·교육전문직 대상별 직무연수 운영 현황이다.

교사·교육전문직 대상별 특화 직무연수 운영 현황

일반교사	• 시·도 교육연수원의 원격연수 기초과정(15차시) 및 심화과정(30차시) – 다문화교육 길라잡이(15차시) – 다문화사회와 상생의 인문학(15차시) – 공감과 소통을 위한 교실 속 다문화교육(30차시)
	• 다문화학생 담임교사 및 다문화교육 정책학교 교사 연수 – 다문화학생 담임교사 15시간, 다문화교육 정책학교 교원 30시간 내외
전문교사	• 진로진학상담교사 / 전문상담교사 / 한국어교육 교원 연수 – 다문화학생 진로·진학 지도 및 상담의 이해(15차시) – 다문화교육 이해하기(15차시)
학교관리자	• 다문화교육 관리자 과정 – 공존(공감하고 존중)하는 다문화교육 관리자과정(30차시)

※ 출처 : 교육부 '2019년 다문화교육 지원계획' 및 시·도 교육연수원 웹페이지의 다문화교육 연수과정 재정리

중앙교육연수원과 시·도 교육연수원의 다문화 교육 직무연수는 기본적으로 원격연수 형태로 운영되고 있으며, 현장 워크숍과 결합된 혼합연수 유형이 학교 또는 지역 맞춤형으로 추진되기도 한다. 특히 다문화 교육 정책학교를 중심으로 현장연수, 사례 중심 토의, 강의 및 참여 중심 집합연수가 개별적으로 추진되고 있으며, '다문화교육 진흥 조례'와 '다문화가족지원법'에 근거하여 유·초·중등 교원 및 교육전문직의 다문화이해교육 연수 이수를 권장하고 있다.

반면에 지역별로 다문화 교육과 세계 시민 교육을 결합하여 운영하는 사례도 있다. 대표적으로 서울시 교육청은 '학생민주시민 진흥 조례'에 근거하여 다문화 교육과 세계 시민 교육을 연결시키고 있으며, 관련 직무 연수를 서울시 교육연수원을 통해 운영하고 있다. 즉 즉 '세계시민교육 직무연수(15차시)', '교실에서 바라 본 세계는 지금(25차시)', '다양성과 공존의 이해, 교실에서 자라나는 세계시민(15차시)', '세상 속에서 찾는 우리의 미래, 세계시민교육 이야기(15차시)', '세계시민교육의 이해를 통한 혁신미래교육의 방향성 탐색(15차시)' 등으로 다문화 교육 직무연수와 함께 선택할 수 있도록 연수 프로그램이 구성되어 있다. 반면에 일반교원의 경우 직무연수 기본 이수 시간을 15시간 이상으로만 권고하고 있어, 교원의 역량 강화라는 측면에서 볼 때에는 미흡하다는 지적이 있다.

공무원을 대상으로 하는 직무연수는 다문화에 대한 이해와 함께 거주 외국인에 대한 이해까지 연수로 포괄하고 있다. 시·도 인재개발원과 나라배움터를 통해 제공되고 있는 공무원 원격 연수는 '다문화사회의 이해(기본 12차시)', '이주민과 인권(15차시)', '지방자치단체의 외국인 지원' 등이 있다. 물론

원격 연수 이외에도 부처 또는 지자체별로 업무담당자 교육 형태의 보고회, 특강, 워크숍 등의 형태로 집합연수가 진행되고는 있으나 공무원의 다문화 업무 역량을 강화할 정도의 연수 유형은 아니다.

2. 학교 현장을 통해 본 다문화 교육 직무연수의 확장 필요성

학교 현장은 다문화·외국인 학생과 교사가 일상적으로 접촉하는 공간이다. 특히 학교 현장은 학생에 대한 이해, 학부모에 대한 이해, 지역에 대한 이해 등이 포괄되어 있는 곳이기에 교사의 직무연수가 매우 중요한 공간이다.

학교 교사에 대한 다문화 교육 직무연수는 기본적으로 중앙교육연수원과 시·도 교육연수원에서 제공하는 원격연수 유형으로, 지역과 개별 학교 학생의 특성까지 담고 있지는 못하다. 즉 학교 다문화·외국인 재학생에 대한 특성, 학부모의 특성, 지역사회의 이주민 특징까지 반영하고 있지는 않다. 또한 제 2외국어 유형으로 특정 국가 언어와 문화를 강조한 다문화 연구학교가 등장하면서 교육과정 관련한 직무연수의 확장성 또한 커지고 있다. 이러한 학교별, 지역별 상황의 다양화는 교사와 교육전문직의 다문화교육 직무연수 요구를 확장시키고 있다. 아래 2019년 서울시 교육청 운영 4개 다문화 연구학교를 통해 다문화 직무연수의 확장 필요성을 살펴보겠다.

1) 영등포구 소재 00초 학생 현황

구 분			1학년	2학년	3학년	4학년	5학년	6학년	합계
학급 수			4	4	4	4	5	5	26
학생 수			70	68	70	69	87	82	446
외국인 다문화 학생수	국제결혼 가정자녀	국내출생	9	12	13	13	14	10	71
		중도입국	0	3	1	3	8	17	32
	외국인 가정 자녀		45	38	39	35	33	25	215
외국인·다문화 가정 학생 계			54	53	53	51	55	52	318
외국인·다문화 학생 재학 비율			77.1%	77.9%	75.7%	73.9%	63.2%	63.4%	71.3%
연구학교 과제			1. 세계시민교육 학습주제 연계 교육과정 운영 2. 이중언어교육 운영 및 대학생 멘토링 운영 3. 학생자치 활성화와 글로벌리더십 프로그램 운영 4. 학생·학부모·교사·지역이 하나되는 교육공동체 운영						
학생 & 지역 특징			• 외국국적 학생, 중도입국, 동포 자녀, 대림 차이나타운						
직무연수 확장 연관 주제어			• 세계시민교육, 이중언어교육, 중국동포, 지역사회 이해						

영등포구 00초는 대안학교가 아닌 일반 공립학교 중 가장 외국인·다문화 학생 비율이 높은 학교이다. 대림 차이나타운 인근의 중국동포 밀집지역이라는 특징, 그리고 중국 출생 자녀가 중도 입국 유형으로 학교에 진입하면서 외국국적 학생 비율이 높다는 특징이 있다. 따라서 학부모의 상황과 중국 동포 밀집 지역이라는 지역 특성에 학교가 큰 영향을 받고 있고, 중도입국 자녀가 많아 한국어 교육과 함께 이중언어교육으로 중국어 교육을 추진하고 있으며, 교육과정에 있어서도 세계시민교육의 핵심주제어를 교육내용에 반영하고 있다.

2) 구로구 소재 00중 학생 현황

구 분			1학년	2학년	3학년	합계
학급 수			7	6	7	20
학생 수			144	145	145	434
외국인 다문화 학생수	국제결혼 가정자녀	국내출생	4	5	7	16
		중도입국	4	6	8	18
	외국인 가정 자녀		26	36	21	83
외국인·다문화 가정 학생 계			34	47	36	117
외국인·다문화 학생 재학 비율			23.6%	32.4%	24.8%	26.96%
학생 부모출신국 현황			중국(109), 베트남(3), 일본(3), 필리핀(2)			
연구학교 과제			1. 공존과 상생을 위한 다문화 교육(교과 수업, 다문화 주간) 2. 교원 다문화 감수성 향상(교원학습공동체 운영과 연수) 3. 지역과 함께하는 다문화 교육(축제 참가, 지역 협력 운영)			
학생 & 지역 특징			• 외국국적 학생, 중도입국, 동포 자녀, 서남권 밀집지역			
직무연수 확장 연관 주제어			• 다문화 주간, 교원학습공동체, 중국동포, 지역사회 이해			

구로구 소재 00중은 앞의 영등포구 00초와 마찬가지로 중국동포 밀집지역으로 동포 자녀 학생 비율이 매우 높은 학교이다. 특히 외국인·다문화 가정 학생 117명 중 약 50여 명이 2016년 이후 한국에 들어온 중도입국 학생이기에 한국어 교육과 한국사회에 대한 사회문화적 감수성 형성이 교육적인 측면에서 매우 중요하다. 이에 학교 자체로 진행하는 다문화 주간 활동, 지역사회 참가 활동 등이 연구학교 차원에서 개발되어 운영되고 있으며, 교사 모임인 교원학습공동체 운영을 통해 학교 내 교사 소통과 자율 연수를 지속적으로 확대해 가고 있다.

3) 중구 신당동 00초 학생 현황

구 분	1학년	2학년	3학년	4학년	5학년	6학년	합계
학생 수	45	49	48	46	41	59	288
다문화 학생 수	12	6	6	10	11	16	61+2
외국인·다문화 학생 재학 비율	26.7%	12.2%	12.5%	21.7%	26.8%	27.1%	21.2%
외국인 학생수 & 다문화 학생수	외국인 학생 32명 다문화 학생 31명(국내 출생 16명, 중도입국 15명)						
학생 출신국 현황	중국(18명), 몽골(17명), 베트남(11명), 우즈베키스탄(4명), 일본(4명), 러시아(1명), 카자흐스탄(1명) 등						
연구학교 과제	1. 의사소통 역량 신장(창의적 체험활동과 중국어 교육, 방과후 중국어·몽골어 운영) 2. 심미적 감성 역량 함양(체험 중심의 타문화 이해 프로그램 운영과 편견 줄이기) 3. 공동체 역량 함양(모든 학생 참여 체험 활동, 광희 가족 행사, 교원·학부모 역량 강화)						
학생 & 지역 특징	• 외국인 학생, 중도입국, 동대문 몽골타운 & 커뮤니티						
직무연수 확장 연관 주제어	• 세계시민, 모국어 교육(중국어·몽골어), 지역사회 이해						

중국 신당동 00초는 인접한 동대문 몽골타운의 존재로 인해 타 지역에 비해 몽골 배경 학생이 많다. 이로 인해 모국어 교육으로 중국어와 몽골어를 창의적 체험 수업에 반영하고 있으며, 외국국적 학

생 비율이 높은 이유로 세계시민교육을 교과 수업으로 연계하여 운영하고 있다.

4) 중구 장춘동 00초 학생 현황

구 분	1학년	2학년	3학년	4학년	5학년	6학년	합계
학생 수	43	40	36	33	41	51	244
다문화 학생 수	5	8	7	12	8	16	56
외국인 학생수 & 다문화 학생수	외국국적 학생 56명 중 약 35명 러시아 언어권 학생 32명						
학생 출신국 현황	우즈베키스탄(18명), 러시아(11명), 카자흐스탄(2명), 키르키스탄(1명), 일본(6명), 베트남(5명), 몽골(4명), 중국(3명), 말레이시아(3명) 등						
연구학교 과제	1. 범교과-교육과정 연계 상호 문화 이해 여건 조성 (교육과정, 창의적 체험활동, 이해 프로그램) 2. 이중언어교육 운영을 통한 상호 문화 이해 역량 강화 (문화중심 이중언어 과정-러시아어) 적용 3. 공존·상생의 글로벌 교육공동체 구축 (교사·학부모 역량 강화, 지역사회 협력 교육공동체 조성)						
학생 & 지역 특징	• 중도입국, 동포 학생(고려인), 동대문 러시아 거리						
직무연수 확장 연관 주제어	• 세계시민, 이중언어교육(러시아어), 구소련지역 동포, 지역사회 이해						

중구 장춘동 00초는 동대문 러시아 거리에 인접해 있다. 이로 인해 구소련 지역에서 온 중도 입국 고려인 학생 비중이 매우 높다. 교육 과정에 있어서는 러시아어 이중언어교육 과정과 세계시민교육 과정을 연계해 운영하고 있으며, 지역사회 협력 활동 또한 다문화교육 범주에 포함하고 있다.

이와 같이 4개 다문화교육 연구학교는 학교별, 지역사회별 특징을 가지고 있으며, 연구학교 모델 운영 사례를 통해 학교와 지역 현장에 기반 한 교사 역량 강화를 주문하고 있다.

3. 현장에 기반 한 다문화 업무 역량 강화

1) 지역 기반 집합연수의 강화 필요

학교와 지역별 다문화·외국인학생 특징이 다른 상황, 그리고 지역 거주 이주민 커뮤니티분포가 다른 상황을 감안하여 교사와 공무원의 집합연수가 강화되어야 한다. 특히 교사 집합연수는 시·도교육청 산하의 교육 지원청 차원의 다문화교육 맞춤형 역량 강화 사업이 추진되어야 한다. 즉 현재의 다문화교육 직무연수가 중앙과 시·도 교육연수원이 원격연수를 중심으로 운영하고 있는 만큼, 지역의 교육지원청은 맞춤형 집합연수 개설을 통해 교사·공무원 대상 역량 강화를 이끌어내야 한다. 또한 특정국가 비율이 높은 지역과 학교를 대상으로 하는 대상국가 이해 직무연수, 중도입국 학생 및 외국인 학생 이해 직무연수, 학교 소재 지역사회 이해 직무연수, 재외동포 이해 직무연수 등이 각각 필요하다. 이를 위해 교육부가 추진하고 있는 중앙과 지방의 다문화교육센터 설립과 운영, 특히는 서울 서남권을 대상으로 2019년 10월 설립된 다온센터(영림초)의 역할을 주문해 본다. 서울 서남권 지역의 특징인 중국동포, 중도입국, 이중언어교육 관련 집합연수의 개발과 운영이 개별 학교별 교사·교육전문직

의 역량을 강화해 줄 것이라 기대한다.

마찬가지로 지역의 국가 및 지방자치단체 공무원 또한 지역 거주 이주민의 특징(노동, 결혼, 가족동반, 출신국가, 동포)에 대한 이해가 있어야 하며, 이를 위한 지역별, 담당별 집합연수가 상설화되어야 한다. 특히 공무원의 경우 길게는 2~3년, 짧게는 1년 만에 다른 부서로 업무 담당자가 전근 가는 단절성이 있기 때문에, 현장과의 업무 연속성과 지원체계를 유지하는 지역 기반 연수가 활성화되어야 한다.

2) 교원학습공동체(학교 교사 모임)의 연수 확대 및 지역사회 네트워크 연수의 강화

다문화 교육 정책학교별로 교원학습공동체(교사 모임)를 통한 자율연수가 강화되어야 한다. 특히 특정 국가 배경 다문화 학생이 많은 학교, 중도입국 학생과 외국인 학생이 많이 분포하는 학교 등의 경우 다문화 교육 원격연수와 일부 집합연수만으로 교사 역할을 수행하기는 매우 어렵다. 이는 교사와 학생 간 언어 소통의 어려움에서부터, 학생과 부모에 대한 인지 부족 등 다양한 요인에 기인한다. 따라서 다문화 교육 역량이 부족한 교사의 초기 업무 인지와 심적 부담감 해소 차원에서 교원학습공동체의 운영과 자율연수가 매우 중요하다. 다문화 연구학교 운영사례를 보면 교사 모임이 유지되는 학교와 그렇지 않은 학교 간 다문화교육 운영에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 특히 공립학교의 경우 교사의 전근으로 인한 업무 연속성 단절, 새로운 교사의 다문화 업무 미숙과 학생·부모 관계 형성의 어려움, 다문화 관련 지역 및 전문가 협력의 제한 등을 겪는다. 따라서 다문화교육 정책학교가 교원학습공동체를 강화하고 자체 자율연수를 운영할 수 있도록 학교 차원의 다문화교육 역량 강화를 권장해야 한다.

이는 지역사회에서 다문화·외국인 업무를 수행하는 공무원에게도 적용된다. 부처별 지원체계가 지역을 기반으로 운영되고 있고, 지역의 행정기관은 민간과의 관계에 있어서 협력 관계 또는 위탁업무 관계로 연결되어 있다. 따라서 지역사회의 다문화·외국인 업무를 공유한다는 측면에서, 그리고 지역 현장의 다문화·외국인 현황 이해를 심화, 발전시킨다는 측면에서 지역사회 네트워크 연수 모델이 개발되고 강화되어야 한다.

3) 외국국적 재외동포 관련 직무연수 필요

고려인 중도입국 청소년이 증가하고 있다. 출신 국가별 부모의 체류자격에 차이(중앙아 H-2, 러시아 F-4))가 있으며, 부모의 체류기한 문제와 거주국 귀국에 대한 고려로 학교 밖에 있는 비율이 다문화 재혼가정 중도입국 청소년에 비해 매우 높다. 또한 고려인 중도입국 청소년은 기존 중도입국 청소년 대표 집단인 중국동포 청소년과 함께 중도입국 청소년의 대다수를 차지하고 있다. 그런데 고려인 청소년과 중국동포 청소년의 부모들은 노동 자격, 재외동포 자격, 결혼이민자 자격 등 다양한 체류 자격의 외국국적 소지자이다. 이로 인해 국내 거주 동포들은 재외동포 영역보다는 외국인·다문화 업무 영역에서 더 많이 다루어지고 있다. 그러나 최근 통계에 의하면 국내 거주 동포는 100만에 이르는 등 다문화·외국인 통계에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 정주화 경향 또한 나타나고 있다. 국내 재외동포 문제에 대한 법과 제도, 기구의 문제와 함께 중앙과 시·도 공무원의 재외동포 직무연수가 도입되어야 하며, 이는 관련 기관인 재외동포재단과 국립국제교육원에게도 적용되어야 한다.

지정토론

다문화가족지원의 전달체계 정비

결혼이주여성을 위한 종합적 정책수립

김 승 일 전 고양시 다문화가족지원센터장

1. 전달체계의 현황

1980년대 말부터 결혼이민자들이 국내로 유입되기 시작하였으나, 2005년까지 이들을 위한 정부의 정책은 거의 없었다. 특히 1990년대 말 국제결혼의 상업화와 2003년 「한·중양해각서」 폐지로 국제결혼이 급증하면서[1] 결혼이민자의 인권침해, 위장결혼, 가정폭력, 국가 이미지 실추 등의 심각한 사회문제를 야기하고 있었다. 마침 보건복지부의 결혼이주여성 관련된 정책 업무보고 시 노무현 대통령께서 "국적과 관련된 이민정책을 신중히 검토하여 저출산과 고령화에 대한 근본대책을 세우라"고 지시하므로 정부는 적극적인 이민정책을 검토하기 시작하였다(2005.3.18.). 그리고 외국인 이주여성과 자녀의 인권실태 파악 및 차별개선 추진을 대통령 지시과제로 관리하도록 하였다(2005.5.22.).

이에 2006년 결혼이민자 문제를 총괄 조정하는 부처로 지정받은 여성가족부는 다문화가족지원정책의 초석이 되는 「제3차 여성결혼이민자가족의사회통합지원대책[2]」을 확정하고, 「결혼이민자지원센터」 21개소를 지정·시범운영하기 시작하므로 다문화가족서비스 전달체계를 구축하기 시작하였다. 그리고 보건복지부는 다문화가족과를 신설하여 여성 결혼이민자와 그 가족을 위한 전담정책을 추진하기 시작하였다.[3] 또한, 2008년 3월 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 다문화가족을 위한 별도 법률이자 다문화가족 정책을 위한 법적 기반인 「다문화가족지원법」이 제정[4]되므로 다문화가족 서비스 전달체계를 제도화하였다.

2010년 3월 다문화가족지원 관련 총괄과 조정기능을 강화하기 위하여 다문화가족정책 주관부처를 여성가족부로 이관하여 다문화가족정책 추진체계를 정비하였으며, 2012년 2월 다문화가족지원법의 개정으로 「다문화가족지원센터 설치 및 위탁운영 근거」를 마련하여[5] 다문화가족 서비스를 위한 전달

1) 2005년 국제결혼은 한국 전체 혼인 316,375건 대비 13.6%(43,121건)를 기록하였다.
2) 여성 결혼이민자에 대한 차별과 복지 사각지대 해소를 통한 사회통합·열린 다문화사회 실현, 법적·제도적 환경 마련 등(관계부처합동 빈부격차·차별시정위원회, 2006.4.26.).
3) 2008년 10월 가족 전체를 대상으로 효율적 서비스 전달체계를 구축할 필요에 따라 「다문화가족 생애주기별 맞춤형 지원 강화대책」을 발표하였다.
4) 다문화가족지원법 제정으로 다문화가족은 법정용어가 되었으며, 결혼이민자지원센터는 「다문화가족지원센터」로 명칭이 변경되었다. 그리고 다문화가족지원센터는 「사회복지사업법」 개정(제2조제1호버목, 2009.6.9)으로 사회복지시설로 변경되었으며, 2011년 4월 다문화가족지원법 개정으로 결혼이민자·귀화자와 출생 시부터 한국 국적을 취득한 자로 한정되었던 다문화가족의 범위가 인지·귀화에 따른 국적 취득자로 확대되었다.
5) 정부는 다문화가족서비스의 다양화에 대응하여 서비스자원의 효율적 활용을 위해 공공과 민간이 연계된 지역 단위

체계를 공식적으로 구축하였다. 그리고 2013년 3월 22일 동법의 개정으로 국가와 지방자치단체가 다문화 이해교육을 실시할 수 있는 근거를 마련(제5조 제1항)하고, 결혼이민자 등인 부 또는 모의 모국어 교육을 지원 근거를 마련(제10조 제3항)하였다. 다문화가족지원법의 초기에는 다문화가족을 대한민국 국민으로 동화하기 위한 내용이 대부분이었지만 거듭 개정을 하면서 그들 고유의 언어와 문화를 받아들이려는 쪽으로 변화되고 있다.[6] 또한, 2014년 1월 여성가족부는 「국민 대통합을 위한 다문화가족정책 개선방안」을 발표하였는데[7] 다문화가족서비스 전달체계와 관련하여 다문화가족지원센터를 「가족통합지원센터(가칭)」로 개편 한부모·조손가구, 북한이탈주민 등 다양한 가족에 대한 포괄적 지원을 추구한다는 것이었다. 이것은 국제결혼의 추이가 변화하면서 그동안 다문화가족을 구별하여 지원해 오던 것을 다양한 가족의 한 유형으로 보편적·포괄적 서비스 지원으로 패러다임을 전환함으로 다문화가족지원센터를 건강가정지원센터와 통합하여 종합적인 가족정책 서비스를 제공한다는 것이었다. 따라서 2016년에는 통합서비스 제공기관을 78개소로 확대하므로 통합운영이 가시화되었고, 2017년도에는 101개소로 확대하였다. 그리고 2019년부터 지원대상을 일반·다문화가족 중심에서 일반, 다문화, 한부모·조손가족, 맞벌이 가정, 1인 가구, 북한이탈가족 등으로 지원대상을 확대하고, 통합서비스운영기관은 「가족센터」[8]라는 이름으로 운영되고 있다.

2. 문제점

통계청 자료에 따르면 2005년 이후 국제결혼 건수의 감소로 결혼이민자 및 귀화자의 증가세는 점차 둔화되다가 2018년에는 13년 만에 국제결혼이 최대폭으로 상승했다.[9] 그리고 2018년 다문화 가구는 33만5천 가구, 가구원은 100만 9천명이다. 다문화 가구 중 이혼·별거 등으로 배우자 혼자 또는 자녀들만 데리고 사는 경우도 적지 않다. 다문화가족 자녀 세대가 성장하고, 재외동포, 유학생, 영주권자 등의 다양한 이주가족이 증가하고 있다. 결혼이민자· 귀화자의 정착 기간이 장기화되고 있으며, 이들의 서비스 욕구도 변화하고 있다. 예전에는 언어문제가 가장 큰 어려움이었으나 거주기간이 길어질수록 편견과 차별, 경제적 어려움, 사회경제적 자립 및 지위 상승 등의 욕구가 커지고 있다. 특히 결혼이주여성들은 여성인 동시에 이주민으로서 한국 땅에서 중첩된 소수자로 살아가고 있다. 이들을 향한 기득권적 시선은 일상적 차별과 혐오로 이어지고, 일부는 극단적인 범죄의 피해자가 되기도 한다. 결혼이주여성에 대한 그릇된 편견과 고정관념, 의심 등이 그들을 온전한 인격체로 대하지 않도

의 서비스시스템 구축의 필요성에 따라 중앙부처는 전담부서 설치 등을 갖추었고, 각각의 지자체는 다문화가족지원법 제12조에 의한 다문화가족지원센터를 설치·운영하게 되었다.

6) 입법공청회(국회인권정책연구회:대표 장향숙, 2007.1.26.)에서 박종보 교수(한양대학교)는 "다문화가족 지원목적은 그들이 한국 사회에 조기에 적응해 사회를 통합하고, 국가 비전에 이바지하기 위한 것이고 동화주의를 기본으로 하되 다문화주의의 요소를 가미하는 것이 올바른 정책 방향이다."라고 했다.

7) 주요 내용은 부처 간 적극적 협업으로 유사·중복사업 조정을 통한 효율화, 통합적 가족정책 전달체계 마련으로 새로운 정책환경에 능동적으로 대응, 다문화가족 정책 협업시스템 구축을 통한 총괄·조정 강화였다.

8) 2019년 다문화가족지원센터는 총218개소로써 국비기준 독립센터인 일반형 44개소, 통합센터인 확대형 139개소, 지방비 통합센터 5개소이다. 센터 총 예산은 12,974백만원(국비)이고, 센터 기본운영비(국비+지방비)는 가형 185,000천원, 나형 147,500천원이다(2019년가족사업안내 1권).

9) 국제결혼 건수는 2005년 43,121건, 2010년 34,235건, 2015년 21,274건이었고, 2017년 20,591건, 2018년 22,698건, 그리고 2019년 9월 현재 결혼이민자는 164,463명이다.

록 하기 때문이다. 그런데 범죄 피해를 당해도 가해자를 오히려 처벌하지 말아 달라고 호소하는 기현상도 있다. 본국 가족들의 기대 속에 먼 곳으로 결혼해 왔는데, 가해자가 처벌받으면 기댈 곳이 사라지기 때문이다.

1) 국제결혼의 상업화

1990년대 말부터 결혼정보업체의 자유업 전환은 국제결혼의 상업화이며, 인신매매 성격으로 만들었다. 비록 2007년 건전한 결혼문화의 형성에 기여 하고자 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」을 제정하여 지자체를 중심으로 국제결혼중개업에 관한 관리감독을 하고 있지만, 국제결혼중개업을 통한 결혼은 여전히 인신매매라는 성격을 완전히 지울 수 없다. 결혼이라는 것이 남녀 인격체 간의 소통과 사랑을 전재로 이루어져야 하지만 결혼이라는 것을 매개로 인격체를 사고 파는 행위가 이루어지고 있기 때문이다. 따라서 가족 형성 후 일상적 차별, 폭력, 인권침해 등은 필연적으로 따라 올 수 밖에 없다. 국제결혼중개업을 통한 인신매매 형태의 국제결혼을 금지해야할 필요가 있다.

2) 동화주의와 다양성은 이질적인 것이다.

다문화가족지원정책의 기반인 다문화가족지원법이 거듭 개정되면서 이민자 고유의 언어와 문화를 받아들이려는 쪽으로 변화하고 있다. 하지만 동화주의와 다양성은 섞일 수 없는 물과 기름과 같은 것임을 간과하고 있다. 특히 한국에서의 다문화주의는 순혈주의적인 단일민족주의에 반대되는 대안으로 제시되는 것이다. 따라서 다문화가족지원법이 아무리 다양성을 인정하는 것으로 개정되어도 온정적이고 시혜적인 정서의 동화주의라는 근본이 변화되지 않는 한 한국사회는 다양성을 받아들이기 어려울 것이다. 동화주의 기반의 다문화가족정책을 계속 지향한다면 먼저 한국만의 사회통합정책의 철학과 이론을 제시할 필요가 있다.

3) 다문화가족의 개념

다문화가족이라는 용어는 2003년 건강가정시민연대가 깜둥이, 혼혈, 잡종 등의 차별적 용어 대신 평등하고 좋은 의미로 쓰자고 협의한 것이었지만, 2008년 다문화가족지원법이 생기면서 법정용어가 되었고 10여년 동안 정부의 다문화가족정책이 시행되면서 그 의미가 차별적으로 변했다. 따라서 아무리 좋은 정책을 펼치고 다른 용어로 대체하더라도 다문화가족의 원래 의미를 회복시키지 않는 한 차별은 더욱 심화될 것이다. 그리고 2011년 인지·귀화자로 확대 개정되었지만 확대된 인지·귀화자의 서비스 수혜에 대한 정확한 데이터도 부족하고 전달체계에서 서비스는 여전히 결혼이민자를 중심으로 이루어지고 있다. 그리고 더 이상 다문화가족의 개념이 확대되지 않고 있다. 따라서 전달체계는 서비스 소외계층을 최대한 발굴하여 서비스를 제공해야 하며, 다양한 외국인의 장기체류가 늘어나고 이들의 가족형성이 높아지고 있는 현실에서 이민자사회통합을 위해 다문화가족의 개념을 더욱 확대할 필요가 있다.

4) 결혼이민자의 삶이 확장되는 시작점

그동안 다문화가족지원센터는 고국을 떠나 한국에서 살아가는 결혼이민자들에게 친정집 역할을 해

왔고 한국에서의 삶을 확대하기 위한 최적의 시작점이다. 다문화가족의 자기 정체성을 회복하는 장소이다. 그러나 여성가족부의 일방적인 건강가정지원센터와의 통합으로 그들의 친정집은 사라지고, 한국에서 자신의 삶을 확대할 수 있는 시작점이 더욱 좁아지거나 사라지고 있다. 따라서 결혼이민자를 포함한 다문화가족은 부처 정책의 수단화되고 있으며, 새로운 차별과 동화를 강요를 받고 있다. 다문화사회의 밝은 미래를 위해 더 이상 가족정책의 틀에서 일방적으로 진행되어온 센터 통합을 중단하고 그들의 장소를 돌려줄 필요가 있다.

5) 보통사람이다

결혼이민자 이레샤(스리랑카)씨는 “이주민들을 신기하고 특별한 존재로만 다루지 않도록 노력해야 한다.”라고 말했다. 다문화가족 포함 이주민들은 특별한 존재가 아니다. 나와 같은 보통사람이다. 그러나 이주민을 특별한 존재로 여기면 구별하고, 거리감을 두고, 수단화한다. 그리고 이주민을 무대 위에 올려놓고 구경거리로 전락시킨다. 따라서 전달체계에서 이루어지고 있는 모든 서비스는 특별한 존재를 위한 성과 위주의 것이 아니라 보통사람의 삶을 확장시켜 주는 것일 필요가 있다.

3. 정책제언

1) 다문화가족정책은 부처 통합의 이민 · 다문화정책으로 발전시켜야 한다.

그동안 여성가족부는 다양한 가족을 위한 포괄적 지원을 주장하면서 부처 생존을 위한 몸부림의 하나로 다문화가족정책을 가족정책의 한 분야에 머물게 하므로 부처 생존에는 성공하고 있으나 부처의 이기적 생존과 이해관계에 의해 저출산 · 고령화 시대 한국의 미래가 달린 이민 · 다문화정책을 후퇴시켜왔다. 따라서 다문화가족정책은 더 이상 부처 정책이 아닌 부처 통합정책이 되어야 한다. 하나의 이민 · 다문화 컨트롤타워(가칭 이민청)가 필요하며, 거기에서 외국인정책과 다문화가족정책을 통합적으로 추진 · 발전시킬 필요가 있다.

2) 이민 · 다문화정책의 큰 틀에서 법과 제도의 개선과 다문화가족지원센터 정비

결혼이민자는 보다 나은 자신의 삶을 위해 결혼을 매개로 한국에 왔고, 한국사회에서 가정을 이루고 그 삶을 확장하기 원한다. 그러나 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터의 무리한 통합추진으로 센터와 다문화가족은 정책의 수단이 되어버렸고, 새로운 차별과 동화를 강요받고 있다. 센터는 더 이상 수혜자에 맞춰진 서비스가 아니라 사업수행을 위한 그리고 처우가 열악한 일자리 기관이 되었다. 따라서 센터는 다문화가족의 삶이 한국에서 확장되고 확장된 삶이 한국사회 발전의 원동력이 되도록 하는데 별로 기여하지 못하고 있다. 그러므로 한국에서 다문화가족의 확장된 삶을 한국사회 발전의 원동력으로 삼을 수 있도록 이민정책의 큰 틀에서 법과 제도를 개선하고 다문화가족지원센터를 재구성할 필요가 있다. 종사자들은 역량있는 이민 · 다문화 전문가로서 다문화가족이 차별받지 않고 사람다운 삶을 살 수 있도록 지원할 필요가 있다.

3) 다문화가족정책의 패러다임 변화

온정주의적이고 시혜적인 동화주의의 다문화가족정책은 다문화가족을 특별한 존재로 다루어왔다. 이것은 역차별의 정책으로 이어지기도 하고, 다문화가족을 수단화하고, 구경거리로 전락시키기도 하였다. 그러나 다문화가족은 보통사람이다. 따라서 지극히 사적 영역인 문제가 사회적 이슈화되고, 필요 이상의 다문화가족 정책으로 이어지고 있는 것들에 대해서는 과감히 폐지하거나 변경할 필요가 있다. 협의의 다문화가족의 범위를 영주권자, 재외동포, 유학생, 난민 등 장기체류 외국인의 가족에게로 확대하여 이민자사회통합 차원에서 다문화가족정책의 패러다임 변화가 필요하다. 그리고 다문화가족의 정착단계별 지원이 다문화가족지원센터에서만 이루어지도록 하는 것이 아니라 다문화가족지원센터에서는 초기적응 중심 서비스를 하고 일정 수준의 정착이 이루어지면 기관연계를 통해 건강가정지원센터나 지역 사회복지관에서 서비스를 받도록 하는 것이 바람직하다. 또한, 다문화가족지원센터는 이주배경청소년들을(중도입국자녀, 미등록자녀, 다문화가정 자녀, 북한이탈주민자녀 등) 차별없이 전담 서비스하는 곳이 되어야 한다.

지정토론

고용허가제 개선안 마련 방안

고용허가제, 이제는 바꿔야 한다.[1)]

우 삼 열 아산이주노동자센터 소장

들어가며

2004년부터 시행되고 있는 외국인고용허가제는 4년 10개월 단위가 세 번째로 시작되면서 적지 않은 한계를 드러내고 있다. 정부가 고용허가제의 기본 원리로 유지해 온 단기순환의 원칙과 보완성의 원칙이 시험대에 올라 있기 때문이다. 10년 이상 체류 노동자의 발생은 단기순환의 원칙과 거리가 멀고, 동포유입과 숙련성 인정 시스템 도입으로 인해 비숙련 노동력 중심의 관리제도는 이미 수명을 다했다는 평가가 내려지고 있다. 이민제도의 도입이 아직 이르다는 평가가 많지만, 이주노동자에 대한 제도와 정책은 새로운 전환기에 접어들고 있으므로, 합리적인 대안이 마련되어야 할 때라고 보여진다.

더욱이 이주노동자의 직장 이동의 자유 제한, 근로기준법의 차별적 적용, 산재보험 미적용 사업장 문제, 여성 이주노동자 성폭력 피해 등 다양한 문제점이 나타나고 있고, UN에서도 개선 요구가 잇따르고 있다. 더욱이 소규모 영세업체들의 구조조정 지연, 노동시장의 혼선, 사회통합 필요 제기 등 다양한 해결 과제가 제기되고 있다.

이제는 보다 현실적인 제도와 정책이 필요하며, 이를 위해 현행 고용허가제의 문제를 돌아보아야 한다. 먼저 원칙적인 측면에서 드는 몇 가지 의문들이 있다. 제도 개선의 단초가 될 수 있기를 바란다.

의문 하나. 이주노동자는 단기 활용을 위한 생산의 도구인가, 아니면 외국인 주민인가?

고용허가제의 가장 큰 문제점은 10년 가까이 이 나라에서 생활할 수 있는 외국인에 대해 살아갈 방법을 알려주지 않는다는 것이다. 정부는 이주노동자들을 잠시 이 나라에서 머물며 공장에서 기계만 돌리는 존재로 간주하고 있다. 고용허가제의 기본 원칙중 하나인 '단기순환' 원칙에 따라 이들에 대해 한국 사회의 구성원으로 인정하지 않아왔다. 고용허가제 도입 전 이주노동자의 체류기간이 3년이었으니 그럴 만도 했다. 그러나 현재는 상황이 크게 다르다. 10여 년의 체류기간을 채우는 이들이 발생하고 있으며, 이런 이들을 아직까지 '단기체류자'로 규정하는 것은 심각한 오류를 유발한다. 이렇듯 이들에 대한 규정조차 제대로 못하고 있으니, 현행 고용허가제 하에서 정부의 합리적인 관점과 정책을 찾을 수 없는 것이 당연한 일이다. 이제라도 '장기 활용 생산 도구'들에 대해 '노동자'이자 '주민'으로

1) 이 문서는 2018년 고용노동부 주관하에 이루어진 〈외국인력정책포럼〉에서 발표한 자료를 보완한 것이다.

인식하는 정책을 만들어야 하지 않을까?

의문 둘. 고용허가제는 중소기업을 위한 제도인가, 아니면 대기업을 위한 제도인가?

충남의 한 회사는 자동차회사에 부품을 납품하고 있다. 이 회사에는 사내하청 기업이 여럿 있는데, 이 곳에는 얼마 전까지 내국인 노동자, 동포 노동자(H-2비자), 타민족 이주노동자(E-9비자)들이 함께 일했다. 그런데 이 사내하청 업체들에게서 변화가 나타났다. 내국인 노동자들을 몇 년 전부터 뽑지 않더니 최근에는 동포 노동자들마저 모두 내보냈다. 한국인 관리직 몇 명에 타민족 이주노동자들로만 채워진 회사들로 변한 것이다. 놀라운 점은 아예 이 하청회사들의 업체명과 사장까지 모두 바뀌게 되는데, 얼마 전까지 원청회사의 직원이던 사람들이 사내하청 업체의 사장으로 변해있었다. 운영체계를 들여다보니, 이주노동자 노무관리를 원청에서 일괄적으로 하고 있고, 작업 배치도 본청의 필요에 따라 하청업체들을 넘나들며 조정되고 있었다. 사실상 대규모 기업이 이주노동자들을 직접 고용하고 관리, 통제하는 시스템을 갖춘 것이다. 이는 현장에서 고용허가제가 기본 원칙마저 상실한 채 대기업의 활용대상으로 변질되어 가고 있음을 보여준다.

1. '외국인력 활용정책'의 한계

정부의 이주노동자 정책은 지금까지 '외국인력 활용'이란 관점에서 설계되고 시행되어 왔다. 이들이 가진 경제적 효용성에서 주목하여 노동력이 부족한 업종을 중심으로 인력 공급에 주력했다. 이러한 정책의 근간을 이루는 원리는 '단기 순환의 원칙'과 '보완성의 원칙'이라 할 수 있다. 일정한 체류기한이 되면 귀국을 시켜 국내 정주를 막고, 저숙련 업종의 인력부족을 메우도록 하여 내국인 노동시장과 분리하겠다는 것이다. 그러나 이러한 정책이 이주노동자의 경제적 이용 가치에만 비중을 두어왔다는 점과 중장기적 전망을 세우지 않은 채 단기적 땜질처방을 반복해왔다는 점에서 그 한계가 점점 뚜렷해져 왔다.

10년 가까이 한국에서 생활할 수 있는 고용허가제 하에서 이주노동자들은 입국 후 2박 3일의 단순한 교육과정만 거친 후 작업장에 투입된다. 오로지 일만 하기를 바라는 정부의 기대와 달리, 이들은 지역사회에서 새로운 주민이 되어 '사회적 존재'로 살아가고 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 법, 제도, 문화, 의료, 사회보장 등 수많은 영역에 대해 알지도 못한 채 생활해야 하니 사소한 오해나 인식부족으로 인해 발생하는 수많은 시행착오와 마찰, 갈등과 충돌이 매일같이 발생하고 있다. 심지어 본인도 모르는 사이에 범죄자로 취급되어 처벌받는 경우도 있다. 혹시 정부가 이주노동자를 사회적 존재가 아니라 일하는 기계로만 여기고 있지 않았는지 되돌아보아야 한다. 이들의 노동력을 활용하기에만 집중하느라 이들의 인간적 존재성을 지나치게 무시하지는 않았는지, 그리고 이러한 문제의 피해가 이주노동자 당사자뿐 아니라 내국인들에게도 부담을 주고 있지 않는지 냉정하게 직시해야 할 것이다.

2. 국제적 인권기준과 UN의 개선 권고

고용노동부는 고용허가제에 대한 비판이 제기될 때마다 2011년 UN에서 공공행정상 대상을 수상했다며 국제적으로 인정받는 제도라고 강조해왔다. 그러나 이는 '현대판 노예제도'라는 지탄을 받던 산업연수생제도를 2007년 폐지함으로써 송출비리 문제를 개선했기에 이를 인정받은 것이며, 현재 고용허가제의 문제를 정당화한 것이 결코 아니다. 고용허가제에 대해 개선 권고가 계속되고 있는 것이 이를 증명한다.

2012년 〈UN인종차별철폐위원회〉는 우리 정부에 대해 다음과 같이 권고했다.

위원회는 당사국이 특히 다음에 관하여 고용허가제를 재개정할 것을 권고한다. : 복잡하고 다양한 비자 종류, 출신국에 따른 차별, 이주노동자의 사업장 변경 제한, 최장 고용기간 제한.(2012. 8.31)

또한 2015년 6월 UN인권이사회에서 발표된 인종차별 특별보고관의 보고서는 더욱 구체적이고 명확하게 고용허가제의 문제를 드러낸다.

특별보고관은 정부가 특히 다음 사항과 관련하여 고용허가제를 개정할 것을 권고한다: 비자 종류의 복합성과 다양성; 출신국을 기반으로 한 차별; 이주노동자의 사업장 변경 제한; 최대 체류 허용 기간. 특히, 특별보고관은 고용허가제 노동자들의 사업장 변경 횟수 제한을 없애, 모든 고용허가제 노동자들이 고용주로부터 허락 - 고용변동신고서 - 을 받지 않고 사업장을 변경할 수 있도록 하고, 근로기준법 상 권리를 종사 분야를 불문하고 이주노동자에게까지 적용하고, 특히 노동시간, 일별 휴식시간 및 주별 유급휴가와 관련된 사항을 적용할 것을 권고한다. (2015. 6. 30, 무투마 루티리에 'UN인종차별 특별보고관 보고서')

2018년 12월에도 〈UN인종차별철폐위원회〉는 다음과 같이 권고했다.

위원회는 대한민국이 고용허가제와 이주노동자에 적용되는 여타 법령을 개정함으로써 a) 가족결합을 용이하게 하고; b) 사업장 변경을 못하게 하는 제한을 없애고; c)체류할 수 있는 최장기간을 연장하고, d) 다른 비자종류를 취득할 수 있도록 허용할 것을 권고한다. (2018. 12. 14)

한 편, 지난 2014년 〈국제 앰네스티〉는 "고용허가제 노동자들 상당수가 허위계약을 통해 일하며 자유의지로 근무처를 변경할 수 없는 처지에 있으며, 이는 국제 인권기준에서 볼 때 인신매매에 해당한다."고 발표하기까지 했다.

이주민의 수가 250만 명을 넘어서며 우리 사회의 중요한 구성원으로 자리잡아가고 있으나, 국제적 인권 기준에 비춰볼 때 고용허가제 시스템은 너무나 많은 문제를 안고 있으며 국제사회의 시선도 따가워지고 있다. 이제라도 이 땅에서 일하는 200만 이주노동자의 권리를 보호하고, 이들에 대한 차별과 착취를 근절할 수 있도록 시스템을 바꾸어야 할 것이다.

3. 고용허가제에서 나타나는 문제들

1) 직장 이동의 자유 제한

노무현 정부 당시 고용허가제가 도입될 때 이주노동자들은 1년 단위로 근로계약을 체결했고, 계약이 종료되는 날이 되면 스스로 직장 이동 여부를 결정할 수 있었다. 이로 인해 사업장 내에서 발생하는 노동착취가 강제노동의 문제를 조금이나마 줄일 수 있었다. 그러나 이명박 정부 시절 근로계약 기간이 3년으로 늘어나면서 비인간적인 노동착취가 고착화 되었다. 3년 일한 후 다른 곳으로 가려 해도 체류 연장을 위해서는 반드시 고용주의 추천을 받아야 했기 때문에, 업체들은 노동자들을 계속 일하도록 강제할 수 있었다. 이 결과 현행 고용허가제는 이주노동자를 한 회사에 사실상 묶어놓고 장기간 일하게 하는 '현대판 노예제도'로 전락하였다. 9년 8개월 동안 노동자가 자발적으로 직장 이동을 하지 못한다는 점에서 이는 심각한 노동권 침해가 되며, 강제노동과 노동착취, 인권유린을 일상화시킨다는 비판을 받을 수밖에 없다.

아직도 고용노동부는 '특정한' 경우에 대해서만 이주노동자가 직장을 옮길 수 있도록 '허용'하고 있고, 한 두 가지 기준을 늘릴 때마다 마치 시혜를 베푸는 것처럼 자랑삼아 발표하고 있다. 이렇듯 노동자의 기본권을 정부가 마음껏 난도질하며 제한하는 현실에 대해 참담한 심경을 금할 수 없고, 심지어 문재인 정부 하에서조차 이런 행태가 계속되는 것을 보면, 촛불혁명의 의미가 과연 무엇이었는지 의문스러울 뿐이다. 이주노동자에 대한 착취제도가 조속히 개선되지 않는다면, 현 정권이 가진 존재의 가치마저 사라질 수 있음을 잊지 말아야 할 것이다.

이 문제는 지금까지 UN 차원에서 계속 다루어지고 있으며, 인종차별철폐위원회뿐만 아니라 국가별 인권상황정례검토(UPR)를 비롯해 여러 위원회에서도 반복적으로 제기되고 있다.

- 2012년 제2차 국가별인권상황정례검토(UPR) : "사업장 이동 제한을 철폐하기 위한 모든 조치를 취할 것"(프랑스)
- 2015년 자유권위원회 : "고용허가제 이주노동자에게 사업장 변경의 자유를 허용할 것"
- 2017년 사회권위원회 : "고용허가제의 사업장변경 제한 규정을 폐지할 것"

또한 2009년 6월, 국제노동기구(ILO)는 제98차 총회의 기준적용위원회를 통하여 '사업장 이동에 적절한 유연성을 부여해 이주노동자들의 사용자에 대한 과도한 의존을 줄이는 조치가 이주노동자의 취약성을 줄이는 데 도움이 될 것'이라며 '사업장 이동 자유에 대한 과도한 제한을 유연화 할 것'을 촉구하였다.

최소한 현행 고용허가제의 문제점을 해결하기 위해서는 4년 10개월이라는 장기 체류 상태에서 일하는 이주노동자들이 노동자의 권리를 보호받도록 직장 이동의 권리를 원칙적으로 보장해야 하며, 그럼에도 불구하고 직장을 이동하지 않는 이들이 있다면 이들에게 체류기간 연장에 있어서 혜택을 부여하는 등 지원을 통해 정부 정책을 따라오도록 해야 한다.

2) 이주노동자의 주거환경 및 식대

10년 가까운 세월을 노동자가 회사 기숙사에서 생활해야 한다면, 이 시설에 대한 설치기준은 엄격

하게 적용되어야 한다. 비닐하우스나 가건물, 컨테이너와 같은 임시 설치물에서 사람이 장기간 생활하게 될 경우 안전, 질병 등의 문제와 함께 비인간적인 처우를 발생시킬 가능성이 크기 때문이다.

2019년 〈이주와인권연구소〉의 조사 결과, 충청남도 내 이주노동자 10명 가운데 8명이 회사가 제공하는 숙소에 거주하고 있으나 이 중 절반은 열악한 환경에서 생활하고 있는 것으로 나타났다. 또 이주노동자 44%는 최저시급을 받지 못하고 있으며, 산재를 당한 이주노동자 37%는 산재보험을 신청하지 않은 것으로 조사됐다.

실태조사에 도내 이주노동자 470명을 대상으로 노동 조건, 숙식 조건, 산재 및 의료 등을 중점적으로 살폈다. 조사 결과 50.1%는 단독주택 등 주거용 독립건물에 거주했으나, 나머지는 작업장 부속 공간(29.4%), 컨테이너 등 임시 가건물(13.2%), 여관·모텔·고시원(4.8%), 비닐하우스(1.1%) 등에서 생활하고 있다. 회사 제공 숙소 상태를 묻는 질문에 대한 답(복수응답)은 소음과 분진, 냄새 등 유해환경에 노출돼 있다는 응답이 39.7%로 가장 높았고, 사람 수에 비해 좁다(30.3%), 실내 화장실이 없다(26.5%), 화재경보기가 없다(26.2%)는 응답이 뒤를 이었다. 한 편, 최저임금 이상을 받고 있다고 답한 이주노동자는 44.7%로 절반을 넘지 않았으며, 9.2%는 최저임금에 대해 알지 못하고 있었다. (2019-11-21 뉴스타운)

「주택법」 제5조의2 및 「주택법 시행령」 제7조의 규정에 따라 건설교통부가 공고한 「최저주거기준」(제2011-490호)은 1인 가구의 최소 주거면적을 14제곱미터로 정하고 있으며 “상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 정요입식부엌, 전용수세식 화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖추 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.”, “주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각 호의 기준을 모두 충족하여야 한다. 1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 3. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다. 3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다. 4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니 된다. 5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.”고 명시하고 있는 것이다.

이주노동자들이 인간으로서의 최소한의 주거권을 보호받기 위해서는 원칙적으로 주택법을 적용하여 허용된 주거시설을 기숙사로 이용하도록 기준을 높여야 한다. 현실적으로 어려움이 있다면 일정 기간 한도 내에서 주거시설 허가 여부를 기준으로 삼아 기업체에 대한 지원에 차등을 둠으로써 산업현장의 기숙사 수준을 높여나가야 할 것이다.

3) ‘성실외국인근로자 재입국 취업제도’

‘성실 외국인근로자 재입국 취업제도’란 고용허가제로 입국하여 취업활동 기간(4년 10개월 또는 6년)이 만료될 때까지 사업장변경 없이 동일한 사업장에서 계속 근무한 이주노동자에 대하여 고용주가 고용허가를 신청할 경우 귀국 3개월이 지난 후에 재입국하여 귀국 전에 근무하던 사업장에 다시 취업할 수 있게 하는 제도이다.

이 제도의 문제점은 첫째, ‘성실’이라는 용어가 비상식적으로 사용되고 있는 것이다. 제도에 의해 사업장 이동이 이미 가로막혀 있기에 노동자가 어쩔 수 없이 한 사업장에서만 일하고 있는데, 그 사람에 대해 누군가 ‘성실’하다고 규정한다면 이는 거짓된 허울을 씌운다는 지적을 받기에 충분하다. 회

사를 한두 번 옮긴 이주노동자들 중에도 '성실'하게 일하며 회사에 기여하고 있는 이들이 수 없이 많다. 행정용어가 적절한 의미를 담아 만들어지지 않은 채 말장난이라 다름없는 용어를 사용하고 있으므로, 이런 용어의 사용은 중단되어야 한다.

둘째, 사업주의 배타적 결정에 의하여 재입국 취업을 할 수 있다는 것이다. 사업주의 독점적인 지위를 그대로 인정하기 때문에 재입국 기회를 얻으려는 이주노동자는 고용주에게 종속이 심화될 수밖에 없게 되고, 이는 결국 근로조건의 악화로 이어지고 있다. 사업주 추천 방식을 없애거나 또는 재입국의 결정적 요인이 되지 않도록 해야 한다.

셋째, 마지막 사업주와 근로계약 기간이 1년 이상이라는 요건이 선의의 이주노동자에게는 피해를 가져 올 수 있다는 것이다. 예컨대 4년 동안 사업장변경 없이 일한 이주노동자라도 해당 사업장이 폐업하게 되어 사업장 변경을 한 뒤 나머지 기간인 10개월을 일을 한다면, 그가 마지막 사업장에서 일한 기간이 1년이 되지 않기 때문에 그는 재입국 취업을 할 수 없다.

이렇듯 고용허가제 하에서 이주노동자의 의사와 무관한 결과들이 빈번하게 나타나기 때문에 제도에 대한 당사자들의 신뢰는 떨어질 수밖에 없다. 때문에 이 제도는 근본적인 재검토를 거쳐 재입국 요건의 기준을 새롭게 마련해야 할 것이다.

4) '구직활동'을 할 수 없는 구직기간

현재 사업장을 변경하고자 하는 이주노동자는 ① 고용센터로부터 구인 사업장의 연락처를 받을 때까지 기다리는 일 외에는 어떠한 구직 노력도 할 수 없다. 또한 ② 구인 사업주의 면접 요청이나 채용 의사를 받게 되더라도, 이주노동자는 해당 사업장의 근로조건 등이 자신과 맞지 않다는 이유로 이를 계속 거절하기도 어렵다. 사업장 변경 신청 후 3개월 안에 근무처 변경 허가를 받지 못하면 체류자격이 박탈되기 때문이다.

이는 근로기준법 제4조 "근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다."에도 반한다. 알선제도 변경으로 인하여 이주노동자는 구인 사업장에 대한 정보를 제공 받지 못한 채 사용자의 연락만을 기다려야 하며, 심지어 사용자의 면접 요청 내지 채용 의사를 거절하기도 어려운데, 이러한 상황에서 근로계약을 체결해야 하는 이주노동자로서는 사용자와 동등한 지위에서 자유의사에 따라 근로조건을 결정할 수가 없기 때문이다.

지침 시행 당시 고용노동부는 '브로커 개입 방지'를 이유로 들었다. "사업장 변경자에게 제공한 구인업체 명단이 브로커에게 전달되어 악용될 소지가 있다"는 것이다. 이에 그 근거를 제시할 것을 요구하였으나 고용노동부는 신문 기사 하나를 근거로 제시하였고, 확인한 바에 의하면 이 신문기사는 브로커의 존재에 대해 구체적인 사실과 사례를 제시하지 못하였다. 즉 정확한 사실관계를 확인도 하지 않은 채 고용노동부는 노동자의 직업 선택 권리를 심각하게 침해하는 내용의 지침을 만들어 시행한 것이다. 노동자가 구직활동을 할 수 없다면 그는 노동자라고 할 수 없다.

5) 사업장 변경 기간 제한

회사의 부도 등으로 인해 직장 이동을 하게 되는 이주노동자는 3개월의 기간을 초과할 경우 체류자격을 상실하게 되어 미등록자(소위 '불법체류자')로 전락하게 된다. 이 기간 동안 각 지역 고용센터는 구인

사업장을 휴대폰 문자메세지로 수차례 이주노동자에게 통보하게 되며, 이들 사업장과의 면접을 통해 구직이 이루어지게 된다. 이 기간을 단 하루라도 초과할 경우 예외 없이 이주노동자는 출국해야 한다.

1992년부터 시행된 산업기술연수생제도는 이주노동자의 노동자 권리를 인정하지 않았으나 1996년부터 최저임금과 산업재해 피해에 대해 전면 노동자 권리를 보장하였으며, 산업기술연수생들은 근무처 변경 기간에 대해 전혀 제한을 받지 않았다. 이 제도 하에서 연수생들의 근무처 변경은 주로 사후관리업체에서 맡았으며, 사후관리업체는 이주노동자와 갈등이 발생한 업체의 고용주와 협의하여 원만하게 근무처 변경을 추진하는 역할을 하였다. 사업장 변경 기간도 정해지지 않았으므로 연수생 직장 이동 기간은 빠른 경우 1달 내에서 길게는 8개월 이상 걸리는 경우도 있었으나 기간을 초과했다는 이유로 제재를 받는 경우는 없었다.

그러나 현행 고용허가제 하에서 이주노동자는 3개월의 구직 기간을 부여받고 있으며, 이 기간을 초과할 경우 반드시 귀국하도록 강제하고 있다. 때문에 고용허가제 이주노동자들은 회사의 부도 등으로 인해 사업장을 변경하는 과정에서 정신적 부담감을 가질 수밖에 없으며, 이로 인해 자신이 원하지 않는 근무처와 근로계약을 맺는 경우가 많아 또 다른 갈등의 요인이 되고 있다.

사업장 변경 신청기간 및 구직기간 초과자 현황[2)]

업종	사업장 변경 신청기간(1개월) 초과 외국인근로자						사업장 변경 신청자 중 구직기간(3개월) 초과 외국인근로자					
	10년	11년	12년	13년	14년	15년	10년	11년	12년	13년	14년	15.6
제조업	1,084	3,862	6,535	4,036	2,630	2,877	1,093	2,552	2,866	1,975	1,933	1,168
건설업	72	171	467	359	461	252	312	405	328	173	219	144
농축산업	93	235	496	633	486	561	189	427	455	454	547	440
어업	98	161	203	189	212	179	127	189	173	124	101	53
서비스업	7	18	27	24	23	15	6	20	17	11	17	12
총 계	1,354	4,447	7,728	5,241	3,812	3,884	1,727	3,593	3,839	2,737	2,817	1,817

사업장 변경 신청기간(1개월) 초과 노동자의 수는 5년 6개월 동안 총 26,466명이었으며, 구직기간(3개월) 초과 노동자는 같은 기간 동안 총 16,530명이었다. 사업장 변경 과정에서 발생한 미등록자 수가 이 기간에만 모두 42,996명에 달한다. 이들은 미등록자가 될 의도를 가진 이들이 아니며, 경직된 제도의 한계로 인해 본의와 다르게 미등록자가 된 것으로 보인다. 고용노동부가 정한 기간에서 단 하루만 지나더라도 여지없이 소위 '불법체류자'로 전락시키는 이러한 정책은 고용노동부 스스로 제도를 부실하게 만드는 것과 다르지 않다. 이러한 실정에 대해 이미 〈UN인종차별철폐위원회〉에서도 다음과 같이 문제를 지적하며 권고한 바 있으나, 현재까지 변변한 개선책이 마련되지 않고 있다.

"고용허가제 하에서 기간제한적이고 경직된 체류허가 및 비자 제도의 결과로 한국에 합법적으로 입국한 많은 이주노동자들이 미등록자가 되고 있으며, 이들은 어떠한 서비스에 대한 권리와 접근을 향유할 수 없다. 위원회는 당사국이 합법적으로 입국한 이주노동자들이 경직된 고용허가제 때문에 미등록자가 되지 않도록 모든 조치를 취할 것을 요구한다"[3)]

2) 고용노동부

6) 산재보험과 건강보험 미적용 사업장 취업

고용허가제 노동자들은 현행 법률에 의해 '근로자' 자격이 인정되므로 산업재해보상보험법의 보호를 받게 된다. 그러나 농업, 임업, 어업, 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업에 대해서는 산업재해보상보험법 시행령 제2조에 따라 적용하지 않는다.

고용허가제 사증발급 인원 중 약 6천명에 달하는 농업 분야 이주노동자들 중 법인 또는 협동조합에서 일하는 경우는 많지 않다. 고용 농가의 경우 5인 이상의 이주노동자를 상시 고용하고 있는 농가의 비율이 12.2%에 불과하다.[4] 이는 절대 다수의 이주노동자들이 소규모 사업장에서 일하고 있음을 보여준다. 또한 같은 실태조사에서 응답자의 57.8%가 작업 도중 부상을 당한 경험이 있는 것으로 나타나 산업재해 발생 가능성은 매우 높은 것으로 확인되고 있다.

결국 농축산어업 이주노동자들 중 상당수는 작업 중 부상을 당해도 산재보험의 적용을 받지 못하고 있다. 다만 이 경우에 고용주에 대한 민사 책임을 묻는 소송을 제기할 수는 있으나, 이러한 민사 소송을 스스로의 힘으로 감당하기란 매우 힘들며, 이러한 절차에 대한 정보를 가진 이주노동자는 사실상 없다고 봐야 한다.

건강보험의 경우에도 문제가 심각하다. 2015년 한국인 정규직 노동자의 건강보험 직장가입률이 98%인데 반해, 고용허가제 이주노동자들은 71.2%에 불과하다. 이 통계에서 이주노동자들의 업종별 현황을 보면, 제조업은 85.8%이며 건설업은 54.9%, 농축산업은 16.1%이고 어업은 상황이 심각하여 7.7%에 불과하다. 농축산업과 어업에서 건강보험 가입률이 크게 낮은 것은 사업자 등록이 되어 있지 않은 곳이 많기 때문이다. 2017년 4월 기준 전체 농축산업 이주노동자 20,417명 중 사업자 등록증이 있는 사업장의 노동자는 49%에 불과하다. 사업자 등록이 안된 사업장의 경우 노동자의 건강보험 직장 가입이 불가능하다. 이로 인해 농축산업의 경우 이주노동자 2명 중 1명은 의료보험 직장 가입이 안되는 곳에서 일하고 있다. 때문에 이주노동자들 사이에선 운이 좋으면 의료보험증을 받고, 운이 없으면 아파도 참아야 한다는 한숨이 나오고 있다. 직장 가입이 안되는 경우에 지역가입을 해야 하지만, 매월 113,500원 가량 되는 금액을 납부하는 것도 쉽지 않으며, 더욱이 지역가입을 하기 위한 절차조차 모르는 이들이 대부분이다. 결국 수많은 이주노동자들이 지역의보 가입을 포기함으로써 건강보험 제도에서 소외된 채 살고 있다.

이러한 이유로 인해 고용허가제 하에서 이주노동자들에게 산재 또는 질병이 발생할 경우 사실상 운이 좋은 사람들만 지원을 받고 있다. 이는 불공평한 일이 아닐 수 없으며, 제도에 대한 신뢰성을 크게 떨어뜨리는 요인이 되고 있다.

고용허가제 하에서 고용허가를 받으려는 모든 사업장에 대해 반드시 산재보험과 직장 건강보험에 가입하도록 함으로써 이주노동자에 대한 복지체계를 합리화해야 한다.

7) 출국만기보험금 제도

현행 고용허가제법에 의하면 이주노동자는 출국하기 전까지는 출국만기보험금을 받을 수 없고, 출국한 때부터 14일 이내에 출국만기보험금을 받을 수 있다. 2013년 12월 이루어진 법 개정으로 인해

3) 〈UN인종차별철폐위원회〉 심사보고서, 2012. 8. 31.
4) 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사, 2013

퇴직금을 출국 후 출국만기보험금으로 받게 되었기 때문이다. 사업주가 출국만기보험에 가입하면 퇴직금 제도를 지키고 있는 것으로 간주된다.

이 제도의 문제는 첫째, 1년 이상을 일하다가 폐업 등의 이유로 직장을 변경해도 퇴직금을 받지 못하여 노동자 권리가 침해되며 둘째, 이주노동자들이 자신의 퇴직금을 계산하지 못하는 상황에서 실제 퇴직금의 60~70% 수준인 출국만기보험금만을 받으면서 이것이 퇴직금 총액인줄 알고 귀국하는 경우가 매우 많고, 셋째, 인천공항에서 자신이 받은 보험금이 전체 퇴직금의 일부인 것을 알더라도 이미 재입국을 할 수 없는 상태이기에 잔금 수령이 불가능하다는 것이다. 당연하게도 가장 심각한 문제는 정부가 이주노동자의 퇴직금을 '퇴직금'이라고 말하지 않고 '보험금'이라고 말하고 있다는 것이다. 이는 정부 정책이 이주민에 대해 차별적이고 이율배반적인 기준을 가지고 있음을 보여준다.

가장 황당한 점은, 이 제도가 엉뚱한 목적으로 도입되었다는 것이다. 고용노동부는 출국만기보험금 제도 도입 취지에 대해 체류기간이 다 된 이주노동자가 퇴직금을 받고도 출국하지 않았기 때문이라고 말해왔다. 즉 출국한 경우에만 출국만기보험금을 지급하면 체류기간을 초과하는 소위 '불법체류자'를 없앨 수 있다는 것이다. 그러나 퇴직금을 출국 후 지급한다고 하여 미등록자 수가 크게 줄어들 것이라는 발상은 망상에 불과하다. 법무부가 출국만기보험제도의 적용을 받는 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 이주노동자의 현황을 발표한 통계를 보면 그 이유를 알 수 있다.

비전문취업 및 방문취업 체류 현황[5)]

		2014. 7.	2014. 8.	2014. 9.	2014. 10.	2014. 11.	2014. 12.
비전문취업 (E-9)	등록체류자수	53,448	53,454	53,739	53,754	53,360	52,760
	등록체류율	8.87%	8.72%	8.8%	8.76%	8.64%	8.54%
방문취업 (H-2)	미등록체류자수	6,486	6,484	6,480	6,565	6,705	6,773
	미등록체류율	1.07%	1.05%	1.06%	1.07%	1.08%	1.09%

위 통계를 통해 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 2014. 11. 이후 비전문취업(E-9) 이주노동자 중 미등록자 수는 미세하게 감소했으나, 이는 현행 법률 때문이 아니라 이 시기에 비전문취업(E-9) 미등록자에 대한 집중 단속 때문에 발생한 것이다. 이러한 사실은 결국 현행 법률이 미등록자 감소에 효과가 거의 없다는 것을 반증한다.

지난 2015년 9월, 국회에서 열린 고용허가제 개선을 위한 토론회에서 고용노동부로부터 나온 발표자료에는 '퇴직금 출국 후 지급 제도'에 대해 이렇게 평가한 바 있다.

현재 변경된 제도가 차질 없이 시행 중이며, 체류기간 만료자 불체율이 법 시행 이전보다 3.4%p 감소하는 등 법 개정 취지가 긍정적으로 나타나고 있음.

'3.4% 감소'가 과연 '긍정적'인 감소일까. 고용노동부가 나서서 이주노동자의 노동자 권리를 박탈하였고, 국회를 통해 법을 바꾸었으며, 공항에서 보험금 지금을 위한 전산망 설치 및 인력 배치, 그리고 15개국 현지에서도 이를 지급할 수 있도록 하기 위한 시스템을 갖추느라 막대한 행정력과 비용을 지

5) 법무부 출입국외국인정책본부

출하였다. 이러한 결과가 결국 3% 가량의 감소라고 한다면, 노동자의 권리마저 박탈하며 벌인 사업의 행정적 투입량 대비 산출량이 사실상 0%라는 것을 보여주는 것이며, 굳이 효과도 없는 제도를 애초부터 만들 필요가 있었는지 의문이 아닐 수 없다.

이주노동자는 그 특수성으로 인해 출국이라는 절차를 거쳐야 하는데, 출국을 하게 되면 권리에 다툼이 있을 때 이를 보장 받는 것이 사실상 불가능하므로 출국 전에 퇴직금을 전액 지급 받을 수 있어야 한다. 이주노동자 도입과 관리의 책임을 진 고용노동부는 퇴직금에 대한 권리가 제대로 보장되고 있는지 확인, 점검, 감독을 해야 한다.

8) 여성 이주노동자 성폭력 피해

아산시에 생활하는 여성 이주노동자들을 대상으로 조사한 바에 따르면 이들이 일하는 업체에서 성희롱 예방교육을 받은 적이 없다고 답한 이들의 비율이 77.6%에 달했다. 면접조사에서도 12명 중에 11명이 교육을 받지 못했다고 답하였다. 이들에게 성희롱 피해 경험 여부를 질문하니 제조업 종사자는 16.4%, 농업분야 종사자는 66.6%가 그렇다고 답하였다. 동료 노동자의 성희롱 피해에 대해 들어본 적이 있는 지에 대해 묻자 제조업의 15.8%, 농업의 50%가 들어본 적이 있다고 답했다.[6]

직장 내 성희롱 · 성폭력 실태에 대한 2013년 한국외국인력지원센터 조사에서 여성 이주노동자들의 10.7%가 경험했다고 답했으며, 2015년 경기도외국인인권지원센터의 조사에서는 무려 74.1%가 경험이 있다고 응답한 바 있다.[7] 질문 방식 등에 따라 편차가 크게 달라지고는 있으나 여성 이주노동자에 대한 성적 폭력이 여성이라는 이유에 더하여 이주민이라는 이유가 가중되고 있음은 부인하기 어렵다. 때문에 농업분야를 비롯하여 고립된 상태에서 생활하며 일하는 이들에게서 성폭력 위험이 더욱 클 수 있음을 고려하여 대책이 마련되어야 할 것이다.

박선희 외(2015)의 조사에 따르면, 성희롱 등을 경험한 이주여성 노동자의 38.1%는 그냥 참거나 말없이 일을 그만두는 등 아무런 대응을 하지 못했으며, 그 이유로 언어가 통하지 않아서(23.2%), 누구에게 말해야 도움을 받을 수 있는지 몰라서(21.8%), 창피하고 오히려 내가 비난받을까봐(18.2%), 미등록 체류 상태라 신고가 두려워서(16.8%) 등을 꼽았다.

9) 기타 문제

- 이주노동자 불법 파견(농업분야의 경우 가족, 친척, 친구 등 명의의 사업장에 불법 파견 사례 발생)
- 사내하청 업체를 원청업체 직원들이 경영하거나 실질적으로 지배함으로써 사실상 대기업이 급여관리, 작업 통제를 통해 이주노동자 노동력 활용
- 국민연금 명목으로 임금에서 4.5% 공제를 하였으나 회사측에서 이를 공단에 납부하지 않는 경우가 매우 많으며, 이러한 사실을 이주노동자들이 알지 못하는 경우가 대부분임. 국민연금 납부를 하지 않는 사업장에 대해 별다른 처벌이 이루어지지 않고 있고, 고용노동부에 진정을 하려 해도 임금이 아닌 연금으로 규정하여 진정 접수를 받지 않으며 공단에 미납 사업장 신고를 해도 제재가 이루어지지 않음.

6) "아산시 여성이주노동자 인권실태", 〈아산시노사민정협의회〉, 2016. 3.
7) 이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구 최종보고서, 2017. 11. 9, (사)이주민과 함께, p. 202

나오며

현행 고용허가제는 합리적인 제도로서의 면모를 심각하게 잃어가고 있다. 퇴직금, 근무처 변경 등 이들을 차별하는 제도상의 독소조항이 너무 많고, 산업현장에서 발생하는 강제노동과 노동착취를 근절하려는 의지가 보이지 않기 때문이다. 오로지 '외국 인력'을 최대한 활용하겠다는 것이 제도의 핵심인데, 이마저도 제도상의 한계로 인해 부작용이 크고 피해가 확산되어 UN을 비롯한 국제사회로부터도 지탄을 받고 있다.

이주노동자의 노동권과 인권을 보호하는 것은 특혜를 주는 것이 아니며 더욱이 국민의 세금으로 외국인을 돕는 일도 아니다. 국내 노동자들의 노동권을 보장하기 위해서라도 가장 먼저 해야 하는 일은 열악한 지위와 환경에 놓인 이주노동자들의 처우를 합리적인 수준으로 끌어올리는 것이다. 즉, 내국인 노동자를 위해서도 이주노동자의 기본권 보호는 정부가 의지를 가지고 관철해야 할 일이다. 이미 산업현장에서는 내국인 회피 현상이 고착화되고 있고며, 모든 수단을 사용해서 이주노동자를 활용하려는 사업장들이 넘쳐나고 있다. 이러한 현상이 방치될 경우 앞으로 노동시장이 심각하게 왜곡될 것으로 우려되며, 그 결과 모든 생산 노동자들에 대해 처우가 나빠지는 결과가 나타날 가능성이 크다.

이제라도 정부는 정권의 정체성에 부합하는 인권적 관점의 이주노동자 정책을 제시해야 한다. 시간만 끌면서 무능한 모습을 보이는 것은 이제 멈춰야 한다. 고 노무현 대통령 당시의 수준에서조차 한참 후퇴한 채 나아지지 않고 있는 정책을 대체 언제까지 지켜봐야 하는가?

지정토론

다문화정책 컨트롤타워 필요성

김 우 영 (前)청와대 제도개혁 비서관

1. 序

은평구청장 시절, 외국의 다양한 사례를 배우기 위해 몇 차례 해외 연수를 다녀온 적이 있다. 그 중 유럽이 특히 인상적이었는데, 유럽 중에서도 북유럽은 우리나라에서 참고하면 좋은 사례들이 많이 있었다. 프랑스, 독일, 덴마크 등을 다니며 왜 "제레미 리프킨"이 2005년 어메리컨 드림의 종말을 선언하며 『유러피언 드림』이라는 책을 썼는지 그 이유를 직접 눈으로 확인할 수 있었다. 유럽은 평균적인 경제 수준이 다른 대륙보다 높은 편이다. 우리나라와 달리 그들은 역사적 경험을 바탕으로 경쟁보다 협력이 경제적 성장에 더 도움이 된다는 확고한 믿음을 가지고 있는 듯 보였다. 그렇기 때문에 여전히 경제적 성장과 더불어 공동체의 중요성을 간직하고 있었다. 직접 가보지는 않았지만 피사(PISA)[1]에서 늘 좋은 평가를 받고 있는 대표적인 교육 선진국 핀란드에 대한 사례도 접할 수 있었는데, 핀란드는 넓은 땅덩어리에 비해 적은 인구가 살고 있는 나라이고, 핀란드가 세계가 부러워하는 교육 선진국이 된 이유는 국가의 지속가능성 문제를 공정하고 수준 높은 교육을 통해 극복하기 때문이라고 들었다. 북유럽의 여러 나라 중에서도 특히 핀란드는 이민자에 대한 포용성이 높은 국가인데, 이민자들이 적응할 수 있도록 최소 3년 이상의 무상교육을 지원하고 있다. 그런데 핀란드 사람들이 말하는 이민자 지원의 이유가 꽤 재미있었다. 핀란드 국민들은 이민자가 핀란드 사회에 빨리 적응을 해야 그들의 노동을 통해 은퇴자의 연금 문제를 해결할 수 있다고 대놓고 이야기 한다는 것이다.

대한민국이 단시간 내에 서구에서 몇 백 년이 걸려 이룩한 경제적 성취를 따라잡을 수 있었던 배경에는 경쟁이라는 요소가 적지 않은 역할을 담당했다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 하지만, 2012년 세계에서 7번째로 2050클럽[2]에 가입했고, 현재 세계 12위의 GDP 국가인 대한민국이 앞으로도 계속 경쟁만을 앞세운다면 지속적인 성장을 보장할 수 없을지도 모른다. 이는 2015년 IMF의 연구보고서에서도 잘 나타나 있다. IMF는 2015년 세계 159개국의 경제지표를 분석한 결과 경제의 낙수효과란 허구이며, 공정한 분배가 경제 성장에 보다 긍정적인 영향을 미친다는 보고서를 발표했다.[3] 경

1) Programme for International Student Assessment, OECD가 주관하는 국제 학생 평가 프로그램
2) 개인소득 2만불, 인구 5천만을 의미하는 국가지표. 조선일보가 이명박 정권의 경제 치적을 알리기 위해 만든 지표이긴 하지만, 역으로 그렇게 잘 살게 되었으니 경제의 목표를 성장에서 지표로 바꾸어야 하지 않을까?
3) IMF(국제통화기금)은 150여 개국 사례를 분석한 결과, 상위 20% 계층의 소득이 1%포인트 증가하면 이후 5년의 성장이 연평균 0.08%포인트 감소하는 것으로 분석됐다고 전했다. 반면, 하위 20%의 소득이 1%포인트 늘어나면 같은 기간의 성장이 연평균 0.38%포인트 확대되는 것으로 분석됐다고 덧붙였다. 보고서에서는 "우리의 결론은 하

쟁이 오히려 부정적인 결과로 이어지는 대표적인 사례가 바로 우리가 가장 심각하게 느끼고 있는 저출산·고령화라고 할 수 있다.

2. 저출산은 진화의 결과

2018년, 조영태(인구학), 장대익(진화), 장구(동물학), 서은국(행복심리학), 허지원(임상심리학), 송길영(빅데이터), 주경철(역사학)은 공동으로 '저출산·고령화'를 다룬 책, 『아이가 사라지는 세상』을 펴냈다. 진화학자이자 과학철학자인 장대익 서울대학교 자율전공학부 교수는 '생애사 이론'을 통해 저출생 현상을 들여다 봤는데, 인간의 출산은 '성장-출산-양육'이라는 생애 단계 가운데 하나이며, 키워드는 '경쟁'과 '지각'이라고 주장했다.

> 경쟁이 치열하다고 느끼는 사람들은 이른 나이에 출산을 할 이유가 없습니다. 그들에게는 출산을 미루고 자신의 성장에 자원을 투자해 본인의 경쟁력을 높이는 것이 더 좋은 전략이기 때문입니다. 이렇게 보면 저출산은 병리적인 현상이 아니라 하나의 적응적 현상이라고 할 수 있습니다(p.20).

인구학자인 조영태 서울대학교 보건대학원 교수는 좀 더 흥미로운 방식으로 이야기한다. 인구학자 멜서스와 진화학자 다윈을 불러내 21세기 대한민국의 저출생 문제에 대해 가상의 대담을 나누게 한 것이다.

> 경쟁이 발생하면 물리적인 밀도가 심리적인 밀도로 발전됩니다. 물리적인 밀도에 심리적인 밀도까지 높아지면 아마도 재생산은 연기되거나 포기될 수밖에 없을 거예요. (…) 초저출산 현상이 더 심화되고 있는 것은 물리적인 밀도와 함께 심리적인 밀도가 극도에 다다랐다는 방증일 겁니다(p.189).

이러한 학계의 의견에 발맞추어 김상희 대통령 직속 저출산·고령사회위원회 부위원장은 지금까지 '저출산·고령화' 정책의 방향이 여성들에게 출산을 장려하는 쪽으로 잘못 추진되어 왔다며 모든 세대의 삶의 질을 높이는 새로운 '저출산·고령화' 문제 해결의 로드맵을 밝히기도 했다.

> 그동안 국가가 출산율을 목표로 제시하고 출산을 장려하는 정책이었으나 이번 로드맵에는 모든 세대의 삶의 질을 높이는 정책을 담았다. 지금까지 대책이 부처에서 내놓는 정책을 백화점식으로 나열해 목표를 달성하는 데 효과적이지 못했다(김상희 저출산·고령사회위원회 부위원장).

지금은 사라졌지만 필자가 학교를 다닐 때만해도 미술시간에 사람을 그리려면 살색이 필요했다. 살색이 살구색으로 바뀐지는 꽤 되었다고 알고 있다. 우리나라는 예전부터 단일민족임을 자랑스럽게 여겨왔다. 그 이면엔 외세에 침략을 당했던 부끄러운 과거를 지우려고 했던 의도도 없지 않았으리라 생각한다. 과거처럼 민족을 중심으로 국가가 구성된다면 모를까, 지금은 그 어떤 가치보다 경제의 경쟁력이 중요해진 시대다. 인류의 모든 문화는 경제라는 토대 위에 떠 있는 관념이다. 허울뿐인 민족의 우월성을 주장하다간 과거 쇄국 정책을 통해 일본의 식민지가 된 것처럼 장차 세계지도에서 대한민국이라는 나라는 지워질지도 모른다.

위 계층의 소득을 늘리고, 중산층을 유지하는 것이 성장에 도움이 된다는 것"이라고 강조했다.

3. 일반향의 시혜가 아닌 부족함의 보완

예전엔 이태원이나 미국 기지 근처에서나 외국인을 볼 수 있었다. 지금은 외국인을 보는 경우가 흔할 뿐만 아니라 그 인종도 매우 다양해졌다. 하지만 영어권에 있는 외국인이라면 모를까, 동남아를 비롯한 제3세계에서 온 외국인들은 대한민국에서 부당한 인권적 대우를 받고 있다는 신문 기사를 적지 않게 접한다. 가끔 중소기업을 운영하는 사장님들을 만나면 왜 일자리가 부족하다고 난리인지 이해가 안 간다고 말씀을 하신다. 오히려 사람 구하기가 더 힘들다는 것이다. 지금은 60%대 후반으로 내려왔지만 지나친 학구열로 대학 진학률이 70%를 넘으면서 인력이 필요한 산업 구조와 무관하게 직장에 대한 기대감이 올라갔다. 소위 3D 업종에 종사하려고 엄청난 사교육비를 들여가며 대학에 간 것이 아니라는 얘기다. 덴마크나 핀란드 같은 북유럽 국가들이 지향하는 학령기 교육의 목표는 실업계 고등학교에 진학해 바로 노동시장으로 진출하는 학생들의 비율을 높이는 것이다. 핀란드의 경우는 그 비율이 50%에 육박한다. 그럴 수 있는 이유는 고등학교를 졸업해도 큰 차별이 없이 때문이다. 대한민국 경제 성장의 어두운 이면인 학구열을 하루아침에 고칠 수는 없겠지만, 코리언 드림을 꿈꾸며 찾아오는 외국인 노동자들이 한국 노동시장의 모순으로 인한 몰락을 지연시키고 있는 완충제 역할을 하고 있다는 사실을 잊으면 안 된다.

우리나라도 이민자가 늘어나며 행정에서도 다문화 관련 부서가 생겼고, 정책적으로 다양한 해법을 찾기 위해 노력하고 있다. 하지만 그 대부분의 노력이 가지고 있는 문제는 이민자를 그저 대상화하고 있다는 것이다. 이민자들이 한국을 잘 이해하기 위해 교육을 시키는 것만큼 우리나라 사람들이 이민자들을 이해하기 위한 교육도 필요하다. 1명의 한국 사람이 100명의 이민자에게 한국의 문화를 가르치는 것과 같은 비율로 100명의 이민자가 10,000명의 한국 사람에게 다양한 세계의 문화를 가르치는 것 중 어떤 정책이 더 양자간의 상호 이해를 촉진시킬까? 여전히 우리는 근거 없는 문화적 우월성을 바탕으로 세계에 대한 이해를 거부한 채, 세계가 우리를 이해한다고 주장하고 있는 것은 아닌지 걱정이 된다.

성급하게 보편화할 수는 없지만 하나의 예를 들어 보겠다. 만약에 우리나라 학생들이 독일로 유학을 갔다고 치자. 우리나라 학생들은 독일에서 배운 선진 학문을 바탕으로 독일에 대한 논문을 쓰려고 할 것이다. 그렇다면 그 논문이 통과될 가능성은 매우 희박하다. 독일은 교육은 연구의 툴만 제공할 뿐, 그 툴을 가지고 한국의 사례를 연구해 주길 바란다는 것이다. 외국의 유학생들을 통해 독일은 세계 각국의 문화와 역사를 연구한 자료를 축적해 나가고 있다. 우리는 세계를 이해할 수 있는 진주를 편견이라는 흙 속에 묻어두고 있는 것은 아닐까?

4. 小結 : 대통령 직속 다문화정책 콘트롤 타워를 중심으로

대한민국의 행정은 자신의 업무에만 집중하는 기능적 조직 체계 속에서 움직인다. 자신에게 주어진 업무를 벗어나는 것을 월권으로 금지하고 있으며, 행정의 성과 체계는 협업을 근본적으로 막고 있는 걸림돌이다. 청와대에서 제도개혁 비서관으로 있으면서 이 문제를 해결하기 위해 많은 노력을 했지만, 우리나라는 행정과 입법, 사법이 서로 효율적으로 분리되어 있는 것이 아니라 비효율적으로 간섭이

불가능하게 작동한다. 하나의 국가를 움직이기 위해서 권한의 분리는 매우 중요하지만, 그것이 서로 협력이 불가능한 구조 속에 존재한다면 분권은 밥그릇을 나누는 허울 좋은 논리밖에 되지 않는다. 그렇다고 위에 언급한 다양한 문제들을 해결하기 위해 행정의 원리인 칸막이를 부숴 없애자는 것 또한 지혜로운 대안은 아니다. 초기 기독교는 신의 영역인 성부와 성자와 성령의 관계를 인간이 이해 가능한 수준으로 설명하기 위해 많은 노력을 기울였다. 그래서 326년 니케아 공의회에서는 예수를 신이 아닌 피조물이라고 주장한 아리우스파를 이단으로 규정하고 성부와 성자와 성령이 서로 다른 존재이자 하나인 삼위일체설을 교리로 채택한다. 3권 분립도 마찬가지이다. 입법과 사법, 그리고 행정은 분리되어 있지만 하나의 국가를 움직이는 일체된 운영체계이다. 그렇기 때문에 다문화 문제뿐만 아니라 한국사회의 당면한 사회적 문제들을 해결하기 위해선 분리되어 존재하는 전문성을 최대한 살리면서도 하나의 목표를 위해 움직일 수 있게 하는 콘트롤 타워의 구성이 매우 좋은 해결책이 된다. 최근 교육문제를 풀기 위해 국가교육회의를 구성한 것이 좋은 사례라고 할 수 있다. 콘트롤 타워는 전문가가 아닌 다양하고 폭넓은 주체들의 참여를 보장하여야 한다. 중앙의 부처와 부처, 중앙정부와 광역과 기초, 그리고 학교와 가장 중요한 다문화의 주체들이 참여하는 것이 중요하다. 사회문제의 해결은 허공에 떠 있는 기준을 만드는 것이 아니라 현실에 존재하는 다양한 주체들의 생각을 정책에 반영하는 것이기 때문이다.

지정토론

재한(귀환)동포의 포용적 정책을 위한 제안

이정혁 중국동포의 집 대표

문재인 정부는 국정과제로 '포용국가' 건설을 제시하고 한국사회의 다양한 구성원 특히 재한동포의 실체를 인정하고 수용하여 소통과 협력을 추구하고 있다. 이에 100만 국내 체류 재한동포가 차별받지 않는 포용국가가 반드시 만들어지기를 바란다. 이번 심포지엄을 통해 재한(귀환)동포를 위한 법적 근거가 마련되어 재한동포들의 역동성과 재능이 사회적으로 활용되고, 차별 받지 않는 포용국가의 건강한 일원이 되기를 기대한다.

1.재한동포의 이주 역사 이해

먼저 재한동포들의 현실을 이해하기 위해서 동포들의 이주 역사와 그 원인 이해해야 할 것이다. 우선 이 글에서는 중국동포(조선족), CIS동포(고려인)를 중심으로 진행하고자 한다. 우선 동포가 누구인가? 중국동포란 한민족 혈통의 중국국적자이고, CIS동포란 한민족 혈통의 CIS국적자라고 정의할 수 있을 것이다. 그런데 이 당연한 정의도 얼마 전까지는 부정된 것이 우리의 현실이다. 바로 재외동포법상의 동포에 대한 정의가 1948. 8.15 이후 출국자로 이해되었기 때문이다.

1) 중국동포의 이주와 귀환

중국동포의 이주시기에 관한 몇 가지의 견해가 있지만 대체로 19세기 중후반이라는 견해가 합당할 것이다. 이 시기 동포들은 한반도에서 중국의 동북지역과 연해주 지역으로 이주하여 이 지역을 개척하면서 삶을 영위해 온 것으로 봐야 할 것이다.

- 제1단계 : 1860년대부터 1910년 한일 강제합병 시기까지
  생계를 위한 이주한 시기.
- 제2단계 : 1910년 한일 강제합병부터 1931년 9.19만주사변까지
  주로 애국지사의 중국이주가 많았다.
- 제3단계 : 1931년 9.18사변부터 1945년 8.15해방까지
  일제의 이민정책에 따른 강제이주가 이루어져 동북 조선족 집단거주지역이 만들어졌다.
- 제4단계 : 1945년부터 1950년대
  1945년 광복 후 한반도로 많은 재중국 조선인들이 돌아갔다.

- 제5단계 : 1980년대부터 현재
  1980년대 KBS 이산가족 찾기 프로그램 등으로 연고가 있는
  조선족들이 한국으로 입국하기 시작했다.
- 제6단계 : 1992년부터 현재
  1992년 한중 수교 이후 한국 기업들이 대거 중국진출 하면서 동북에 살던 조선족들이 연해도시, 대도시로 이주하기 시작했다.,
- 제7단계 ; 2007년 방문취업비자(H-2)부터 현재
  무연고 동포 방문가능, 제한된 기간 안에서 자유왕래와 구직이 가능해졌다.

2. 재한동포의 현황

현재 체류 중인 동포들의 현황은 얼마나 될까요?(2018.3월현재)

방문취업비자(H-2)자격소지자 국적, 지역별 체류현황

(단위 : 명)

합	중 국	우즈베키스탄	카자흐스탄	기타
245,519	216,669	16,473	5,331	3,046

재외동포(F-4)자격소지자 국가, 지역별 체류현황

(단위 : 명)

합	중국	미국	러시아	케나다	호주	뉴지랜드	기타
422,123	315,652	44,748	21,253	15,834	4,560	2,374	17,697

영주(F-5)자격 소지자 국적, 지역별 체류현황

(단위 : 명)

합	중국	러시아	미국	케나다	기타
89,705	88,742	321	281	125	235

그 외에 귀화자(약20만명)를 포함하면 약100만명의 동포들이 한국에 거주하고 있음을 알 수 있습니다. 이는 전체 거주 이주민의 약 50%정도의 비중임을 알 수 있다.

3. 재한동포의 고충과 해결책

1) 재외동포전문(재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조제2호에 따른 외국국적동포의 입국·체류·취업자격 부여에 대한 정책 수립·시행 및 총괄·조정)행정 및 예산이 절실하다. 현재 체류관리과의 한 업무로 소수의 인원이 100만 재한동포행정을 지원중이며 예산은 전무하여 '동포체류지원센터'를 2019년 지정하였지만 예산 및 인력지원이 전무하다. 인건비 및 행정지원이 필요하다.

2) 재한동포자녀에 대한 교육지원
   동포 자녀3세, 4세에 대한 이중 언어 교육지원과 보육지원이 필요하다.
3) 동포에 대한 통합교육과 지속적인 관심이 필요하다.
   사회통합은 단순히 언어의 문제를 초월하여 역사 문화의 문제이다. 장기적이며 지속적인 재한동포에 대한 포용적 교육과 지원이 필요하다.

4) 재외동포에 대한 체류자격을 재외동포비자(F-4)로 통합하여 관리함이 효율적이며 역사적 명분에 부합한다.

문재인 정부가 재외동포에 대하여 포용적 정책방향을 정하고 추진함을 다시 한 번 환영하며 기대한다. 이는 장차 2400만 북한 동포들을 포용하고 통합해야하는 통일시대를 앞두고도 당연히 추구해야 한 가치이다. 200만 중국동포, CIS동포를 포용하지 못하는 사회가 2400만 북한동포를 포용하기는 불가능할 것이다. 먼저 100만 귀환동포에 대한 구체적이고 전폭적인 포용정책을 통해 재한동포들이 한국사회의 짐이 아니라 주역이 될 수 있도록 창조적이고 포용적인 정책이 추진되기를 바란다.

다문화위원회 경과보고

다문화위원회 경과보고

■ 2018.09.28.
- 홍미영 다문화위원장 임명

■ 2018.10.31
- 다문화위원회 시·도당 위원장단 간담회

■ 2018.11.29
- 다문화위원회 3기 출범식

■ 2019.1.7
- 다문화위원회 제1차 집행위원회

■ 2019.1.23 ~ 1.24
- 다문화위원회 운영위원 워크숍

■ 2019.2.8.
- 다문화위원회 집행위원-여성가족부 면담

■ 2019.2.28.
- 다문화위원회 정책위의장 현안간담회

■ 2019.3.20.
- 정책토론회 준비 TF 회의

■ 2019.5.2.
- 다문화위원회 토론회 개최 및 다문화 용어 '호칭'사용 반대 릴레이서명 관련 기자회견
  ※ 기자회견문(붙임1) - 62P

■ 2019.5.3.
- 다문화위원회「이주배경 아동·청소년의 교육권 보장을 위한 토론회」개최

■ 2019.5.20
- ‘다문화’용어 ‘호칭’사용 반대 릴레이 거리 서명운동 및 국가인권위원회 진정서 제출
  ※ 기자회견문(붙임2) - 64P

■ 2019.6.11.
- 외국인 건강보험법 개정 시행 관련 보건복지부에 건의문 전달

■ 2019.6.17.
- 다문화위원회 제1차 정책분과회의

■ 2019.6.20.
- ‘자유한국당 황교안 대표 외국인노동자 차별 발언’ 관련 기자회견
  ※ 기자회견문(붙임3) - 66P

■ 2019.6.25.
- ‘정헌율 익산시장 다문화가정 자녀 차별 발언' 관련 성명서
  ※ 성명서. 보도자료(붙임4) - 68P

■ 2019.7.11.
- 외국인 건강보험정책 관련 내부 간담회

■ 2019.7.15.
- 다문화위원회 기자간담회

■ 2019.7.23.
- 더불어민주당 세종시당 다문화위원회 정책간담회

■ 2019.8.9~10
- 다문화위원회 집행위원회 워크숍

■ 2019.8.27.
- 세종시당 다문화위원회 · 세종시 교육청 실무자 간담회

■ 2019.9.20.
- 다문화위원회 정책페스티벌 토론회「포용국가와 다문화정책」개최

■ 2019.9.24.
- 다문화위원회 - 인천광역시 교육청 간담회

■ 2019.9.25.
- 건강보험공단 김용익 이사장 면담

■ 2019.10.15.~11.12
- 총선 공약(안) 논의를 위한 '포용사회를 위한 이주민 미래정책 공약(안)' 의견조사 실시

■ 2019.10.22
- 국민건강보험공단 서울외국인민원센터 현장 간담회

■ 2019.10.22
- 다문화위원회 - 인천 한누리학교 현장 간담회

■ 2019.10.22
- 인천 다문화 교육 토론회 1차 기획회의

■ 2019.10.28.
- 다문화위원회 - 충청남도 교육청 현장 간담회

■ 2019.11.15.
- 다문화위원회 - 인천 고려인 문화원 방문

■ 2019.11.15
- 인천 다문화 교육 토론회 2차 기획회의

※〈붙임1〉 참고 - 다문화위원회 토론회 개최 및 릴레이서명 관련 기자회견문

❒ 기자회견문

홍미영 다문화위원회 위원장

안녕하십니까, 더불어민주당 다문화위원회 위원장 홍미영입니다. 더불어민주당 다문화위원회는 국내에 체류하는 이주민들을 이방인이 아닌 우리 사회의 당당한 구성원으로 인정하고, 더불어 행복하게 살 수 있는 사회를 만들고자 합니다. 다문화 사회에 대한 인식을 개선하고 이주민 지원에 대한 올바른 정책 수립과 제반활동을 목표로 지난 해 11월 3기 다문화위원회가 공식 출범하였습니다. 이후 각 권역별로 다문화위원회를 출범하여 전국 단위의 활동을 이어가고 있습니다.

우리 더불어민주당 다문화위원회는 출범식에서 이주민들이 안정적으로 정착하고 살아갈 수 있는 대한민국을 만들겠다고 말씀드렸습니다. 그 일환으로 내일 5월 3일 오전 9시 30분부터 국회 제2세미나실에서 〈이주배경 아동·청소년의 교육권 보장을 위한 토론회〉를 개최합니다.

2018년 행안부의 통계에 따르면 19세 미만 이주배경 아동은 222,455명에 이릅니다. 교육부의 통계에 의하면 2012년 4만7,000명 수준이었던 이주배경 학생은 올해 12만2,000여명으로 2.6배나 늘었습니다. 우리 사회의 저출산으로 전체 학생 수는 지속적으로 줄고 있는 반면 다문화가정 학생은 가파르게 늘면서 전체 학생 수에서 차지하는 비중도 2.2%에 이르고 있습니다. 또한 이 아이
들의 유형도 국내출생, 중도입국, 미등록 아동·청소년 등 다양한 배경을 가지고 있습니다.

그동안 각 부처의 정책은 많은 제도적 개선을 이루어왔습니다. 그럼에도 아직 현장과 제도의 간극은 멀기만 합니다. 예를 들어 미등록 이주아동의 초·중학교 진학은 현재 제도적으로 허용되고 있습니다. 그러나 국민에게만 의무교육을 한정하고 있는 교육기본법에 따라, 이주아동은 체류자격 유무를 막론하고 의무교육의 대상이 아닙니다. 교육부의 미취학 및 무단결석 관리대응 매뉴얼에 의하면, 의무교육 대상자가 취학하지 않거나 무단결석을 하는 경우, 학교는 유선연락과 가정방문을 통해 취학 또는 출석을 독려해야 하고, 만약 이러한 과정에서 대상 아동의 소재나 안전이 확인되지 않는 경우 경찰에 수사를 의뢰하도록 되어 있습니다. 그러나 의무교육 대상이 아닌 이주아동에게는 이러한 대응 절차가 적용되지 않습니다. 이는 단순히 이주아동이 기본적인
교육을 받지 못하는 문제에서 그치는 것이 아니라, 부모로부터 방임이나 학대를 당하는 경우 적절한 보호를 받을 수 있는 기회를 갖지 못하는 문제로까지 이어지기도 합니다. 우리 더불어민주당 다문화위원회에서는 이러한 문제를 논의하고 이에 필요한 다양한 방안을 관련 전문가, 현장 활동가, 실제 이주민 당사자들과 함께 열띤 토론을 갖고자 합니다.
이 토론회를 통해 문제를 함께 공감하고 법적·제도적 개선을 모색하며, 또한 우리사회의 인식이 조금 더 진전되기를 바랍니다. 아울러 그동안 지속적으로 제기되어온 “다문화” 용어 사용에 대한 문제의식을 표명하고 이의 개선을 위한 “다문화”용어 사용 반대 릴레이 서명운동을 시작하려 합니다. 기자 여러분들께서 많은 관심과 취재를 부탁드립니다.

맹성규 국회의원(인천남동갑)

안녕하십니까, 더불어민주당 인천 다문화위원회 위원장이자 인천 남동갑 국회의원 맹성규입니다. 앞서 홍미영 위원장님께서 말씀해주셨지만, 이주배경 아동·청소년은 이방인이 아닌 우리 미래의 주역입니다. 이 아이들이 우리 사회에 정착하고 원하는 미래를 꿈꿀 수 있도록 적절한 교육을 제공할 의무가 있습니다.

하지만 이 아이들이 처한 현실은 녹록치가 않습니다. 교육부 자료에 따르면 언어문제, 차별, 따돌림 등으로 인해 이주배경 중학생의 학업중단율은 2%가 넘으며, 이는 일반 학생의 3배에 달한다고 합니다. 상급학교로 갈수록 문제는 더욱 심각해집니다. 고등학생의 경우는 20%를 넘는 것으로 추산된다고 합니다. 적절한 교육을 받지 못한 이 아이들은 성인이 되어서도 우리 사회에 정착하지 못하는 문제로 이어집니다.

내일 열리는 토론회에서는 '이주배경 아동·청소년의 교육권 보장을 위한 정책 방향'에 대한 주제 발표에 이어, 실제 교육 현장에서 어떠한 어려움들이 있는지에 대한 생생한 사례 발표가 있을 예정입니다. 지정토론에서는 인식개선 문제, 중도입국 아동과 미등록 이주아동의 교육권을 보장하기 위해 가장 절실하게 요구되는 법적·제도적 한계가 무엇인지 이의 개선에 대해 심도 있는 논의를 진행할 것입니다.

우리 당 다문화위원회와 저는 이 날 논의된 내용을 바탕으로 이주배경 아동·청소년의 교육권을 보장할 수 있는 정책을 입법으로 이어질 수 있도록 노력하겠습니다. 언론인 여러분께서도 이 아이들의 겪고 있는 어려움에 관심을 가지시고 함께 해주시길 부탁드립니다. 감사합니다.

※〈붙임2〉 참고 - '다문화'용어 사용 반대 릴레이 서명 제안문

❒ 다문화'용어 사용 반대 릴레이 서명 제안문

이주민을 "다문화"라고 호칭하지 마세요!

표준국어대사전에서는 "다문화" 용어의 의미에 대해 '한 사회 안에 여러 민족이나 여러 국가의 문화가 혼재하는 것을 이르는 말'이라고 규정하고 있습니다. 그러나 현재 한국 사회에서는 전체 이주민을 "다문화"라고 지칭하기도 하고, 외국인을 "다문화"라고 호칭하는 경향까지 있습니다. 또 국제결혼을 한 부부와 그 자녀로 이루어진 가정을 "다문화가족"이라고 부르면서 정책적으로나 사회적으로 구분하고 있습니다. 이주민에 대한 시민들의 이해와 인식이 아직 성숙하지 못한 상황에서 다문화에 대한 왜곡된 정보와 편견이 심각한 수준입니다.

이주민은 한국어와 한국문화를 열심히 배워가면서, 또한 자국의 문화를 공유하며 평범하게 살아가기를 간절히 바랍니다. 그러나 사회의 편견과 차별 속에서 영원한 이방인이라는 느낌을 받을 수밖에 없습니다. 한국에서 태어나고 한국 학교 교육을 받은 이주민 부모의 아이들은 한국인이라는 자긍심을 가지고 있습니다. 그런데 단지 외모가 다르다는 이유로 '외국인', '다문화'라고 놀림을 당하기도 합니다. 중도입국한 아이들은 문화적 차이와 정체성의 갈등 속에서 고민하고 방황하는데 또 '다문화'라는 편견과 차별을 당해야 합니다. 심지어 학교에서 교사가 학생의 이름 대신 '다문화'라고 지칭하거나, '다문화' 학생 따로 모이라고 방송하는 일도 있습니다. 학교에서 친구들한테 놀림을 당하고 학원에서 강사한테 막말을 듣고 아이들은 울면서 다닙니다. 얼마 전에는 한 중학생이 수년간 차별을 당하다가 집단폭행으로 사망하는 사건까지 발생하였습니다.

'다문화'는 엄청난 특혜를 받는, 사회의 부담이 되는 한 집단을 지칭하는 용어로 전락하고 말았습니다. 선진국에서 오면 '글로벌', 후진국에서 오면 '다문화'라는 왜곡된 인식이 전반 사회에 만연하고 있습니다. 부모가 이주민이라는 이유로 어린 자녀들까지 민감한 성장기에 열등감을 가지고 멍들게 할 수는 없습니다. 이주민 부모가 아무리 자존감을 가지고 당당해지려고 노력해도 거대한 사회적 편견 앞에서는 한낱 힘없는 나약한 존재에 불과합니다. 대한민국이 진정으로 더불어 살아가는 포용의 사회로 발전하기 위해서는 차별적 용어부터 사용하지 말아야 합니다.

'다문화' 용어를 호칭으로 사용하지 말 것을 촉구합니다!

우리의 요구

1. 학교에서 함께 공부하는 이주 배경 아동들을 굳이 다문화 학생이라 따로 구분하여야 할 이유가 없습니다. 더욱이 학생의 이름을 두고서 '다문화'라고 호칭하여 부르는 일은 절대 없어야 합니다.

2. '다문화가족'이란 용어도 복지의 대상, 시혜의 대상으로 전락하여 낙인감, 열등감을 조장합니다. 변경하거나 사용에 극히 신중을 기해야 합니다.

3. 국적을 불문하고 한국에 들어와 살고 있는 이주 배경 아동·청소년에게도 혐오와 차별의 시선을 거두고 완전한 교육권을 보장해야 합니다.

4. 이주민들과 함께 더불어 살아가기 위하여 일반인들의 인권 감수성을 높여야 합니다. 특히 학교현장, 교육과 관련된 학원, 유치원, 지역아동센터, 공공기관 등에 종사하는 사람들에게는 필수적으로 교육이 시행되어야 합니다.

5. 한국은 전반적인 이민정책을 총괄하는 컨트롤타워가 없어 이를 총칭하는 용어조차 결정하지 못하고, 부처별로 이민정책, 다문화정책, 외국인정책 등으로 사용하고 있습니다. 230만 이주민 시대에 걸맞는 적합한 용어를 마련해야 합니다.

2019년 5월 20일
더불어민주당 다문화위원회 일동

※〈붙임3〉 참고 - 자유한국당 황교안 대표 외국인 노동자 차별 발언' 관련 기자회견문

[기자회견문] 세계에도 부끄러운 망언을 한 황교안대표는 즉각 사과하라!

홍미영 다문화위원회 위원장

오늘 6.20일은 세계 난민의 날이다.
한국은 93년 아시아국가 가운데 처음으로 난민법을 제정한 세계인권 선진국이다.
우리도 일제 식민지 통치나 전쟁 등으로 수많은 사람들이 난민 또는 외국 이주민으로 살았던 과거가 있다. 지금도 수백만 우리 국민들이 해외에서 노동자로 이주민으로 살고 활동하고 있는 때에, 어제 자유한국당 황교안 대표의 '외국인 차별' 발언은 시대도 거스르고 인권도 저해하고 심지어 우리나라 현행법과 국제 협약까지 위배한 그야말로 망언이다.

또한 황 대표의 발언 내용도 사실이 아니다. 2017년 기준 총 100만 넘는 외국인 근로자가 8천여 억원의 소득세를 신고했고(표1. 연말정산 신고 55만8천명, 연말정산 아닌 일용근로자 49만9천명) 외국인이 내는 비자서류 대금 등 각종 비용을 합치면 외국인 근로자가 국가에 1년 동안 내는 금액이 1조원 대에 이를 것으로 본다. 이 세금으로 황교안 대표를 비롯한 대한민국의 정치조직과 행정조직도 운영되고 있는 것이다. 그런데도 '외국인은 우리나라에 그동안 기여해온 바가 없기 때문에' 차별적 임금으로 법 개정을 하겠다고 하니 황 대표가 직접 가짜 뉴스를 퍼뜨리고 갈등과 혐오를 조장하는 이 현실에 우리당 다문화위원회는 경악을 금치 못하고 있다.

지금 우리당 다문화위원회 소통의 방 SNS에는 황 대표의 발언에 분노하는 글들이 쏟아지고 있다. 특히 당사자 외국인 근로자나 이주민 가족들의 분노와 한탄이 절절하다.'황 대표는 우리 외국인 근로자가 내 세금으로 월급받은 거 토해내라, 한국 국민도 외국에서 차별받아도 된다는 것이냐, 지구촌·글로벌 시대라고 이야기된 지가 언제인데 시대착오적인 발언이냐. 오히려 한국이 국제적 고립될까 걱정된다' 등등이다.

세계적으로 포용적 성장은 힘을 받고 있다. 우리 정부도 포용사회를 적극 지향하고 있다. 더구나 오늘은 포용의 가치와 철학을 담은 세계 난민의 날이다. 이 날을 앞두고 인권과 노동과 경제에 대한 국제적 망언을 한 자유한국당 황교안 대표는 정치 지도자로서 그 부끄러움을 자각하고 국민은 물론 국내 전체 100만 근로소득 외국인, 200만 이주민들에게 깊이 사과해야 할 것이다!

세계 인권과 노동국제협약을 위배하는 막말로 나라를 부끄럽게 한 황교안 대표는 국민들께 즉각 사과하라! 사실이 아닌 가짜 내용 망언으로 갈등과 혐오를 부추긴 황교안 대표는 100만 외국인 근로자, 200만 이주민들께 깊이 사과하라!

2019.6.20.
더불어민주당 다문화위원회

[표1]

<국내 체류 외국인의 근로소득 연말정산 신고현황>

귀속연도		2013	2014	2015	2016	2017
국내 체류인원(천 명)[1]		1,576	1,797	1,899	2,049	2,180
근로소득 연말정산	신고인원(천명)	480	508	544	563	558
	소득금액(억원)	6조 6,305	8조 1,405	8조 8,431	9조 4,462	9조 8,130
	세금(억 원)[2]	6,025	6,614	6,947	7,210	7,707

* 1) 출처 : 법무부 출입국·외국인 정책 통계연보 2) 결정세액을 말함

※ 〈붙임4〉 참고 - 정헌율 익산시장 다문화가정 자녀 차별 발언' 관련 성명서 보도자료

<성명서> 이주 아동까지 모욕한 정헌율 익산시장은 각성하라!

황교안 자유한국당 대표에 이어 이번에는 민주평화당 정헌율 익산시장이 망언 대열에 합류했다. 정시장은 지난 달 11일 원광대학교 체육관에서 열린, 중국 및 베트남 이주민 700여명이 참석한 다문화 가족행사에서 다문화가정의 아이들을 가리켜 “잡종 강세”라는 표현을 썼으며, 또 파리 폭동의 예를 들며, 이주민 아이들을 잘 지도하지 못하면 사회문제가 될 수 있다고 언급했다.

이는 이주민에 대한 뿌리 깊은 편견에서 비롯되는 것이며, 시혜의 대상 정도로 인식하여 무시하기 때문이다. 더구나 아이들에게까지 그런 모욕적인 발언을 하는 것은 세상의 모든 엄마들 특히 결혼 이주여성인 엄마들의 분노와 지탄을 받을 수밖에 없다. 게다가 익산은 우리나라 최초 여성친화도시로 지정받은 곳 아닌가. 심히 부끄럽고 유감스러운 일이다.

정시장은 비판이 확산되자 격려 차원의 덕담을 하는 가운데 실수가 있었다는 사과문과 언론 인터뷰를 통한 해명을 하고 있으나, 그 또한 저급하기가 이루 말할 수 없다. 정시장의 사과와 해명 이 저급하고 성의 없는 것은, 기본적인 인권에 대한 감수성과 다문화사회에 대한 올바른 인식이 결여되어 있기 때문이다. 또한, 다문화사회에 대한 깊은 고민과 비전 없이 이주민을 자신의 정치적 치적에나 이용하려는 얄팍한 생각으로 접근하고 있음이 선명히 드러나는 그 사과문과 해명에 이주민부모들은 다시금 분노할 수밖에 없다.

우리 사회에서 이주민과의 생활은 이제 일상이 되었다. 특히 최근 이주의 중심지는 아시아권이이서 인구면에서든, 노동력의 측면에서든 앞으로 더 많은 이주민들과 함께 우리 사회를 꾸려나가야 할 것이다. 이러한 때에 이렇게 편협한 인식과 부조리한 언어로 과연 우리의 미래를 설계할 수 있을 것인가.

우리는 정시장을 비롯한 모든 정치인, 그리고 정당을 비롯한 모든 정치권에 요구한다.

1. 정시장은 200만 이주민 부모들과 아동들에게 통렬한 반성아래 깊이 사죄하고 성의 있는 사과를 하라
2. 정시장이 속한 정당에서는 그에 응분한 징계를 신속히 조치하라
3. 정치인은 이주민이 행사나 정치의 대상이 아니라 우리 사회의 구성원임을 인식해야 한다. 차별 인식아래 막말과 망언하는 정치인은 더 이상 용납되지 말고 퇴출되어야 한다.
4. 각 정당은 다문화사회와 이주민에 대한 이해의 폭을 넓히기 위해 인식개선 교육과 감수성 훈련을 즉각 도입해야 한다. 포용사회로 가는 길에 정치인의 필수 학습이 되어야 한다.
5. 정부는 시혜적이고 행사 위주의 다문화정책에서 벗어나야 한다. 정책의 첫걸음은 이주 민에 대한 편견 없는 시선이다. 장기적 비전의 다문화정책을 마련하라

2019. 6. 25.

더불어민주당 다문화위원회

더불어민주당 다문화위원회 · 국회의원 맹성규