"차기정부 핵심 국정과제로서의 선도적 작동을 위하여"

『이민·문화다양성정책』에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향

2021. 12. 2 목 14:30~17:30

국회의원회관 제2소회의실
(온라인 회의 동시개최)



주최 국회의원 김영호

주관 한국이민정책학회
한국경제사회연구소

후원 다문화TV

사회 **이용선** (명지대)

발제 **김옥녀**(숙명여대)
권향원(아주대) · **유민이**(이민정책연구원)
류이현(서울대 아시아연구소) · **임다희**(경기도일자리재단)
홍문기(한세대)

좌장 **김태환** (한국이민정책학회장)

토론 **홍형득** (한국정책학회장)
윤인진 (한국이민학회장)
강동관 (이민정책연구원장)
장영선 (다문화TV 사장)
김찬덕 (한국다문화포럼 회장)
최영호 (재외한인학회 전회장)

목 차

:: 환영사 **김영호** 더불어민주당 국회의원 ····· 4

:: 개회사 **김태환** 한국이민정책학회장 ····· 6

:: 축사 **장영선** 한국경제사회연구소 이사장 ····· 8

:: 발제 **김옥녀** 숙명여대 ····· 11
주요 정당 대표의 이민·다문화 정책구상과 비전

권향원 아주대 · **유민이** 이민정책연구원 ····· 23
이민정책의 제 방향 구축을 위한 정부조직개편 방안

류이현 서울대 아시아연구소 · **임다희** 경기도일자리재단 ····· 37
지속성장 가능국가를 위한 이민문화다양성정책의 우선순위

홍문기 한세대 ····· 49
다문화 미디어 역할 활성화를 위한 바람직스런 정책 방향

:: 좌장 **김태환** 한국이민정책학회장

:: 토론 **홍형득** 한국정책학회장 ····· 69

윤인진 한국이민학회장 ····· 71

강동관 이민정책연구원장 ····· 73

장영선 다문화TV 사장 ····· 75

김찬덕 한국다문화포럼 회장 ····· 77

최영호 재외한인학회 전회장 ····· 79

환 영 사



김 영 호
더불어민주당 국회의원

여러분 환영합니다.
더불어민주당 국회의원 김영호입니다.

오늘 바쁘신 와중에도 『이민·문화다양성정책에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향 토론회』에 걸음 해주신 여러분께 환영과 감사의 인사를 드립니다. 뜻깊은 자리를 함께 만들어주신 한국이민정책학회, 한국경제사회연구소 및 발제자 토론자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

또 한번 역대 최저 기록이 깨졌습니다. 통계청이 발표한 인구동향 집계에 따르면 올 9월 출생아 수가 작년 대비 -3.4% 감소해 출산율 역대 최저를 기록했다고 합니다. 이처럼 가팔라지는 인구감소 추세는 지자체 소멸 위기라는 섬뜩한 경고로 다가오고 있습니다.

우리 정부는 인구감소를 막기 위한 다양한 선제대응 방안을 내고 있으나 대부분 출산 독려를 위한 예산지원 수준인 것이 사실입니다. 물론 출산율 극복이 인구정책의 가장 근본적인 해결책이긴 하나 한국의 사회·경제규모를 현 상태로 유지하려면 노동력 보충과 국가 경쟁력 강화 차원에서 이민자 수용 같은 과감한 전략을 고려할 시점입니다.

세계의 경험을 살펴보면, 미국은 이민문화 개방으로 국가의 산업경쟁력을 유지하고 있으며, 독일은 연간 40만명씩 유입되는 이민자를 제조업의 버팀목으로 여기고 있습니다. 또한 캐나다, 호주 등 주요국들은 지속적으로 이민 수용 규모를 확대하는

동시에 문턱을 낮춰 요건을 완화하고 있는 추세입니다. 이렇듯 이민 문제를 국익 증진을 위한 사안으로 접근해 체계적으로 추진하고 활용하는 것은 앞으로 각국에서 더욱 활발해질 전망입니다.

한국은 국내체류 외국인이 240만명을 웃돌고 있지만, 외국인력은 단순기능직 근로자로 한정되어 한국 주류 사회에 합류하지 못하고 있으며, 효율적인 인력 체계도 마련하지 못한 실정입니다. 효과적인 인력 유입을 위한 선별 정책 마련과 더불어 다문화와 공존하는 사회통합의 노력과 공감이 수반되어야 합니다.

이민정책은 각 부처의 다양한 정책영역을 아우르는 포괄적이고 종합적인 성격을 갖고 있습니다. 부처 간 고유기능의 조정은 물론이고, 협력체계의 구축도 준비되어야 합니다. 이러한 문제의식을 갖고 중장기적인 해법 모색을 위해 오늘 토론회를 마련하게 되었습니다. 역대 정권별 외국인 수용 정책을 되돌아봄과 동시에 차기정부의 중장기적 이민정책 방향에 대한 논의가 절실히 필요합니다.

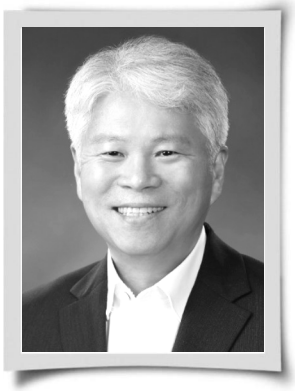
아무쪼록 오늘 이 토론회에서 관련 전문가 여러분들의 다양한 발상과 대책이 오가고, 방안이 논의되길 바랍니다. 소중한 시간을 내어 함께 해주신 모든 분들께 다시 한번, 감사의 인사를 드립니다.

감사합니다.

2021년 12월 2일

김 영 호 더불어민주당 국회의원

개 회 사



김 태 환
한국이민정책학회장

안녕하세요!

한국이민정책학회장 김태환입니다.

‘이민 및 문화다양성정책에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향’을 주제로 이렇게 중요한 시기에 국회에서 세미나를 열게 된 것을 매우 소중하게 생각합니다. 귀한 자리를 만들어 주신 김영호 국회의원님께 학회를 대표하여 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 또 공동주관과 후원으로 함께해주시는 한국경제사회연구소 다문화포럼 김찬덕 회장님과 장영선 다문화TV 사장님께도 감사의 인사를 드립니다.

한국은 지구촌을 선도하는 G20 국가들 중에서도 중추적 리더국입니다. 대한민국이 세계 속의 중심 리더국이 될 수 있었던 이유는 경제성장에 힘입은 바 크지만 역사 속에서 국민들이 민족에 대한 자긍심과 함께 타 민족의 문화를 대승적으로 인정하고 포용하는 관용적 태도도 큰 몫을 하였다고 생각합니다. 국민들의 포용적 태도는 2001년 유네스코가 채택한 ‘문화다양성 선언’에 한국이 동참하고 가입한 것, UN 난민협약에 가입하고 2013년 난민법을 제정·시행하기 시작한 것 그리고 지난 2021년 8월에는 아프칸 특별기여자 391명을 받아들여 한국에 거주할 수 있도록 하는 등의 결과로 나타났습니다. 한국은 국가 간 협약과 국제 규약을 존중하는 국가인 동시에 이민자를 포용하는 나라라는 것을 대내외에 알렸습니다.

이러한 때에 발맞추어 2021년 10월과 11월, 주요 정당의 당대표님들이 다문화TV의 대담프로그램에 출연하여 이민·다문화정책과 관련한 평소 생각과 의견들을 밝혀주셨습니다. 이번 세미나는 대담프로그램에서 주신 당대표님들의 고견들과 주요 정당의 정책 공약들을 깊이 있게 살펴보고, 관련한 학자들의 최근 이민정책 연구 결과 발표를 통해 더 좋은 이민 및 문화다양성 정책을 정당에서 발굴, 채택하기를 바라며 개최하였습니다.

매우 중요한 시기에 발표해주시는 연구진과 교수님들 그리고 토론을 맡아주신 관련 학회의 학회장님들께 주관 학회를 대표해 진심으로 감사드립니다.

2021년 12월 2일

김 태 환 한국이민정책학회장

축 사



장 영 선
한국경제사회연구소 이사장

존경하는 4당 대표님!!! 그리고 내외.빈 여러분! 반갑습니다.
한국경제사회연구소 이사장 장영선입니다.

우리 사회의 중요한 이슈중 하나인 다문화 문제에 대하여 각 정당의 공약을 중심으로 함께 고민할 기회를 만들어 주신 국회 다문화포럼 대표의원님 이신 이명수 의원님, 김영호 의원님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 포럼이 각 정당의 관계자와 정부, 그리고 학계의 전문가 분들과 함께 폭넓은 논의를 통하여 다문화 관련 정책적 현 기저를 진단하고 각 정당이 향후 국가적 Agenda로의 발전적 대안을 모색하는 유익한 자리가 되기를 기대합니다.

코로나로 어려가지로 어려운 가운데도 불구하고 이렇게 '다문화포럼'을 개최하게 된 것을 축하드립니다. 아울러서 '다문화 정책과 각 정당의 정책공약을 중심으로, 주제 발표를 해주실 교수님들과 좌장으로 수고해 주실 이덕호 세종대 교수님과 김태환 한국이민정책학회장님께 감사의 말씀을 드리고 이하 포럼 준비에 애써주신 여러 관계자께도 감사를 드립니다.

여러분도 잘 아시다시피 우리나라에 거주하는 다문화인구는 결혼이민자와 그 자녀를 포함하여 이미 300만 명을 넘어섰습니다.

이렇듯 급격하게 늘어나고 있는 다문화 인구와 이들이 겪는 여러 가지 어려움에 대한 사회적 관심 등으로 인해 정부도 다문화가족 관련 각종 서비스와 전달체계도 짧은 기간 동안 매우 빠르게 대처해왔고 발전해 왔습니다.

이에 한국경제사회연구소에서도 다문화 가정에 희망을 전하는 다큐 제작과 사례자를 지원하고 다문화 청년을 위한 의류 및 어린이를 위한 한글도서를 지원하였으며 최근 8.31에는 전국다문화도시협의회(27개자치단체)와 MOU를 체결하였고 또한 인천광역시 서구의 다문화가족지원쎈타 수탁운영자로 선정이 되어 2022년부터 5년간 다문화 가족을 현장에서 직접 만날 수 있는 교두보를 놓게되었습니다.

일반적으로 다문화사회는 우리 사회의 다양성과 역동성을 높이는데 기여한다고 하지만, 우리사회가 다문화가족을 수용하고 통합할 수 있는 정치적, 경제적, 사회적, 사회 전반의 역량에 따라 시너지 효과를 발휘할 수 있습니다.

품격 있는 다문화사회로의 성장을 도모하고 다문화가족에 대한 서비스 확대와 함께 사회적 과제를 논의하고 수렴하기 위한 장을 마련하는 것도 필요 하지만 제도적인 측면에서의 뒷받침도 매우 중요한 과제라고 할 것입니다.

학계와 사업 현장, 시민사회단체와 기업 등 각 계의 전문가 분들을 아우르고 있는 이번 '다문화 포럼'에서 이러한 역할을 해 주실 것으로 믿고 있습니다.

한국경제사회연구소는 앞으로 '다문화포럼'이 다문화가족에 관한 깊고 다양한 연구를 수행하고 사회적 이슈와 아젠다를 확산하는 역할을 할 수 있도록 최선을 다하겠습니다

다시 한번 포럼 개최를 축하드리며, 우리 사회의 시대적 과제인 다문화인에 대한 문제 해결이 지속가능하고도 제도적 뒷받침을 아우르는 자리가 되기를 소망하며, 위하여 귀중한 시간을 내어 주신 의원님들과 전문가 분들과, 그리고 포럼 관계자 여러분들의 노고에 다시 한번 감사를 표합니다.

감사합니다.

2021년 12월 2일

장 영 선 한국경제사회연구소 이사장

발제
1

주요 정당 대표의 이민·다문화 정책구상과 비전

김옥녀 숙명여대



"차기정부 핵심 국정과제 로서의 선도적 작동을 위하여"

주요 정당 대표의
이민·다문화 정책구상과 비전

2021. 11. 30.

김옥녀
(숙명여자대학교 정책대학원 사회복지학과)

목 차

Ⅰ. 분석배경 …… 1

Ⅱ. 분석틀 …… 6

Ⅲ. 비교결과 …… 11

참고문헌

주요 정당 대표의 이민·다문화정책 구상과 비전

: 다문화TV '다문다각' 프로그램 인터뷰 분석

1. 분석 배경

● **한국의 다문화 사회로의 전환**

- 한국의 급속한 초저출산, 고령화로 인한 생산성 인구의 감소는 이주민 유입의 속도를 가속화함. 특히 이주의 세계화 현상과 함께 한국은 다문화 사회로 빠르게 전환되고 있음.

- 정치학적 측면에서 다문화 사회의 인종·민족·문화적 다양성은 다양한 이해집단의 등장을 의미함. 한국 정치에서 이주민은 새로운 유권자 집단으로 결코 무시할 수 없는 규모로 확대되어가고 있음.

- 따라서 정치적인 측면에서 다문화사회를 준비하고 다문화인들의 이해관계를 대변할 필요성이 점점 커지고 있는 상황임.

- 반면 한국은 이주민에 대한 차별과 편입장벽이 높은 사회임. 다문화 사회로 전환하는데 필요한 국민의 다문화 수용성 부족, 이주민의 사회정착 지원을 위한 정책 미흡은 이주민과 정주민의 사회갈등을 유발하는 원인으로 작용됨.

- 한국사회가 예상보다 빠른 속도로 다문화 사회로 진입하고 있음. 동시에 정치·경제·사회적으로 '이주민'의 역할이 확대되는 시점에서 안정적인 사회 통합 대책을 마련해야 할 필요성 역시 강하게 대두됨.

- 이에 정당과 대선 후보자는 사회안정 및 통합을 위해 급격한 사회 변화에 민감하게 반응 및 변화하는 유권자의 이해관계를 적극적으로 대변해야 함.

  → 대의민주주의 강화 측면 중요.
  즉, 국민과 사회적 여론에 신속히 반응하고 따라야할 대응적 책임을 지님(정희옥, 2019)
  ↳ 국민 주권주의를 기본 원리로한 민주주의의 핵심.

● 정당의 이념과 중요성

■ 정당의 이념

- 이념 즉, 이데올로기는 세상을 이해하고 설명하기 위한 관점을 제공함.

- 정당의 이데올로기는 자신들의 세계관으로부터 정치적 질서를 형성하기 위한 구체적인 요구를 도출하고 정당의 강령(정책 및 공약)에 반영함.

- 특히 정당의 정책 공약은 목표와 수단 간의 위계적 계층 구조를 지님.
  정책 이념 → 정책 비전 → 정책 목표 → 정책 수단
  : 정책 비전은 정책 공약의 최상위에 위치하며, 정책 목표로 구체화되고, 정책 목표는 정책 수단 즉 다양한 정책 대안으로 구체화됨(송근원, 2002: 508)

- 3 -

■ 정당이 지닌 이념의 중요성

- 정당은 선거에서 승리하기 위해 유권자의 바람과 이해를 고려함.

- 정당 간의 경쟁은 정치적 논의 속 아이디어와 대안을 풍부하게 함.

- 정당은 유권자의 선호 파악을 위해 끊임없이 유권자와 교류하고, 민주주의에서 선거를 통해 유권자에게 자신의 이해를 가장 잘 표출하고, 대표하는 대안 중에 선택할 수 있는 기회를 제공함.

- 정당은 자기 이데올로기에 기반하여 구체적인 정치적 요구를 표출하고, 해당 이데올로기를 따르는 정당의 강령(정책/공약)에 반영함.

- 4 -

■ **정당 대표의 이민·다문화 정책 비전과 구상의 중요성**

- 정당의 정치적 이데올로기에 따른 정치적 비전은 정치적 대안 또는 정당 공약에 영향을 미침.

▼

- 선거에서 승리한 정당과 후보의 공약은 자동 공식적인 정부 의제로 전환될 가능성 높음.
- 다문화 사회로 진입하는 한국사회의 통합에 지대한 영향을 미침.

▼

- 이에 대선을 앞둔 시점에서, 대선 후보에 앞서
주요 정당 대표의 이민·다문화 정책의 구상과 비전을 살펴보고,
정당 대표들이 지향하는 한국의 다문화사회의 모습을 비교·분석해 볼 필요가 있음.

2. 분석 틀

1) 당대표의 이민·다문화 정책 비전과 구상 분석을 위한 이론적 틀

■ **선거공약 평가지표를 활용**

	SMART 지표	SELF 지표	FINE 지표	MANIFESTO 지표	DREAM 지표
개발	한국정책학회, 조선일보	한국자방자치학회, 문화일보	한국의회발전연구회, 동아일보	한국정책학회	한국정당학회
평가기준	구체성 측정가능성 달성가능성 적실성 시간계획	지속가능성 자치역량강화 지역성 이행계획	실현성 반응성 효율성	구체성 측정가능성 포괄성 독창성 재원조달가능성 시의적절성 경제성 공개성과 포용성	꿈/비전 연계성 수단의 적절성 반응성 효율성
특징	일반적인 기준 정책목표의 타당성 평가 개별공약의 형식과 요건에 초점	지역성 반영 종합적 정책평가 정책내용의 가치측면에 초점	주민의 반응성 평가 공약의 작성, 집행 및 효과에 대한 종합적 평가 정책형식에 초점	SMART 지표를 업그레이드 국회의원 개인의 자질을 평가하는 'CITIZEN-Q'가 보완	기존 평가지표들이 지나치게 위임명령에 따른 결과중심이라는 점에서 가치에 대한 문제를 보완

출처 : 중앙선거관리위원회(2014: 20)

DREAM 평가지표 구조

평가분야	평가내용		
국정과제	가치요건	꿈/비전 (Dream)	공약이 시대적 정신에 부응하는가? 비전을 실현할 정책이나 시책이 있는가?
	형식요건	연계성 (Affiliation/ Adjustment)	소속정당이 추구하는 방향과 일치하는가? 기존 제도체제 또는 자신의 다른 공약과의 연계성은 있는가?
	수단요건	수단의 적절성 (Means)	재원과 추진 로드맵 등 수단이 적정한가?
지역밀착 과제	내용요건	반응성 (Responsiveness)	유권자의 요구에 부응하는가? 사회의 요구에 잘 부응하고 좋은 반향을 일으킬 것인가?
		효율성 (Efficiency)	경제적 효율성: 투입대비 산출이 높은 대안인가? 사회적 효율성: 사회적 갈등을 야기하지 않는가?

출처 : 중앙선거관리위원회(2014: 18)

■ **길버트(N. Gilbert)와 테렐(P. Terrell)의 정책분석 기본틀**

- 할당 : 대상(귀속적, 사회적공헌, 진단척 차등 등) √
- 급여(종류) : 서비스 종류 * √

> * 인간의 존엄성 유지에 적절한 생활수준을 누릴 권리로써
> - 시민적 및 정치적 권리(자유권 규약)
> : 차별로부터의 자유, 인간생명과 자유, 안전에 대한 권리, 사상/양심/종교의 자유, 의사표현의 자유, 집회/결사의 자유, 자유로운 선거를 통해 정부에 참여할 권리.
> - 경제적, 사회적 및 문화적 권리(사회권 규약)
> : 노동권리, 노동조건 향유의 권리, 노동3권, 인간다운 생활을 할 권리, 건강권, 교육권, 문화적/과학적 권리

- 인권 측면에서 자유권 중 차별로부터의 자유, 인간생명과 안전 등 그리고 사회권 측면에서 인터뷰 질문을 구성함. 특히 사회적 기본권은 삶의 필수적인 기초로써 인권에 해당됨.
- 이주민에게도 기본적으로 기본권 주체성이 인정되어야함.
- 사회권은 일반적으로 (최소한의) 인간다운 생활을 할 권리, 사회적 위험으로부터 보호받을 권리, 자신이 속한 사회의 자원을 배분 받을 권리, 노동의 권리, 자신이 속한 구성원으로서 사회에 참여하고 헌신할 권리 등을 포함하는 개념임(황필규, 2017).
- 자유권과 사회권을 '인간존엄유지에 적절한 생활수준을 누릴 권리'로 이해하는 관점에서 인터뷰 문항을 분석함.

- 전달체계(공공부문) √
- 재정

2) 당대표의 이민·다문화 정책 비전과 구상 분석을 위한 인터뷰 비교 및 분석

■ **대상**

- 프로그램 : 다문화 TV '다문다각 토크' 인터뷰 내용
(주요 정당 대표와 함께 다문화 문제를 다양한 시각으로 접근하고 논의하는 프로그램)

구 분		
1회(2021.10.21.)	더불어 민주당	송영길 당대표
2회(2021.11.09.)	국민의 힘	이준석 당대표
3회(2021.11.30.)	정의당	여영국 당대표

■ **내용**

<table>
<tr><th colspan="2">구 분</th><th colspan="2">내 용</th></tr>
<tr><td colspan="2">① 정책 방향</td><td colspan="2">- 당 대표의 다문화 정책 방향</td></tr>
<tr><td rowspan="3">②
대상별
정책</td><td>결혼이주민
·
다문화가정
아동</td><td>- 정작지원 서비스에 대안 한계 및 대안
- 가정폭력 방지 및 예방을 위한 대안
- 결혼이주여성의 안정적 체류보장을 위한 의견 및 대안</td><td rowspan="3">③ 인종·민족등 편결 및 차별금지를 위한 대안</td></tr>
<tr><td>이주노동자</td><td>- 사회보험 및 사회보장 한계 및 대안 (건강보험, 산재보험, 코로나19긴급재난지원 등
- 노동권, 주거환경에 대한 한계 및 대안
- 노동 및 체류자격 문제와 대안</td></tr>
<tr><td>난민</td><td>- 난민인정 및 정착지원 서비스에 대한 한계 및 대안</td></tr>
<tr><td>④전달
체계</td><td>지원체계</td><td colspan="2">- 다문화사회 변화에 대한 대응성과 효과성 증진을 위한 기존 주무부처 기능의 한계와 대안</td></tr>
</table>

3. 비교 결과

2-1) 대상별 정책 : 결혼이주여성(조기 적응 및 가정폭력 방지 및 피해자 보호)

구분	내 용
더불어 민주당 송영길 대표	• 결혼중개기관으로부터 양쪽 배우자에 대한 정확한 정보가 필요함. • 배우자에 출신국에 대한 문화 이해 필요(차별과 낙인방지)
국민의 힘 이준석 대표	-
정의당 여영국 대표	• 지역차원에서 결혼이주여성의 조기 정착 지원이 가능한 효과성이 확보된 시스템 구축 필요(특히 문화 적응, 폭력 등 위기상황에 대한 지원) • 배우자에 대한 문화 이해와 인권의식 교육 필요.

2-2) 대상별 정책 : 다문화가정 아동(차별개선과 사회적 역량강화)

구분	내 용
더불어 민주당 송영길 대표	• 국제적 역량강화(교육)를 통한 인재 양성과 양육자의 사회참여 확대를 통해 부양능력 강화 : 아동의 양육에 영향을 미치는 외국인 모(부)의 국내 정착 및 사회참여 기회 확대(인천광역시 경우 이주민의 공무원 채용시행 등)
국민의 힘 이준석 대표	• 정책상 '다문화' 구분짓기 배제 필요(제도내에서 불편함 해소 정책) - 다문화자녀가 지닌 가치인정과 인재양성을 위한 사회환경 개선 (자발적소외, 배려를 가장한 배제 개선) - 다문화자녀에게 정주민자녀와 같이 동일한 사회적 기대, 권리, 의무, 책임을 부여하는 것이 필요함(다문화편견 해제 도움)
정의당 여영국 대표	• 지역특성화 정책 시행: 사회 교류 및 접촉을 통한 문화이해 - 지자체 차원에서 이주민과 정주민의 접촉 및 교류확대를 통한 상호 문화에 대한 이해 증진 필요. - 공동체 육아를 통해 다문화가정아동에 대한 사회적 지원과 차별 문제 해소 등

2-3) 대상별 정책 : 이주노동자(근로조건 및 거주환경)

구분	내 용
더불어 민주당 송영길 대표	• 농촌 이주노동자 숙소 해결 방안 → 지자체별 공동숙소 방안 검토 • 이주노동자(미등록노동자포함)의 산업재해 대책은 당연한 권리임 → 근로감독관 인원 부족 한계: 지방정부와 근로감독권한 공유 협력 방안 필요. - 중대재해처벌법' 시행으로 인한 기업안전관리 강화 효과 기대.
국민의 힘 이준석 대표	• 이주유형에 따른 비자제도 개선 필요 • 기여자*로서 이주노동자의 사회보장 권리 확보 필요 : 지원방식- 보편적 지원 > 선별적(낙인, 차별강화)지원 전환 필요 * 이주노동자는 국내 노동인력난 해소, 세금 납부 등 국가발전에 기여함.
정의당 여영국 대표	• 미등록 체류자를 양산하는 '고용허가제' 법적 문제점 개선필요 • 노동자로서의 권리 확보/인권보호 측면에서 저임금, 근로조건 및 환경, 열악한 주거환경 개선 필요. - '중대재해 처벌법' 개정 필요. 사업장 규모제한 해제, 중대재해범위 중 주요 산업재해(과로사, 직업성 암 등) 포함 필요

2-4) 대상별 정책 : 난민(수용과 정착 지원)

구분	내 용
더불어 민주당 송영길 대표	• 난민 수용 조건에 부합할 경우 난민인정 • 난민과 이주민의 조기정착지원을 위해 민관협력을 통한 맞춤서비스 지원 필요
국민의 힘 이준석 대표	• 아프칸 특별기여자는 난민으로 인정. • 경제적 목적으로 위장한 난민은 사업장 이민으로 적극 수용. 한국의 노동인구 감소로 인해 기여를 목적으로 한 이민 적극 수용 : 이주노동자와 난민 신청자의 구분 모호성 우려
정의당 여영국 대표	• 국제사회 변화와 위상에 맞는 난민법 개정 - 인권측면, 국제적 위상에 맞는 난민수용을 위한 난민법개정 필요 - 난문 문제에 대한 사회적 공론화 과정 필요 : '특별기여자'용어 문제 제기

3-1) 차별금지: 차별금지법, 언론중재법에 대한 의견

구분	내 용
더불어 민주당 송영길 대표	• 평등의 기본권 확보차원에서 중요.
	• 언론중재법 제안. : 건전한 언론환경 조성을 위해 언론사 대상으로 언론의 자유에 대한 통제가 아닌 무책임 정보로 인한 국민의 피해를 줄이기 위함.
국민의 힘 이준석 대표	• 차별 기준에 대한 합의 및 논의 필요.
	• 다양한 매체의 등장으로 인해 가짜에 대한 진실 규명은 가능함. 사안에 대한 매체의 다양한 정보 및 의견 제시 기능이 중요함. : 언론에 재갈을 물리는 것에 대한 반대
정의당 여영국 대표	• 공정의 전제 조건으로서 다양한 성평등한 사회를 위해 필요.
	• 가짜 뉴스에 대한 징벌적 손해배상은 인정함. • 반면 언론의 자유와 표현의 다양성 저해 우려. 정책 실패에 재갈을 물리는 언론 중재 반대 : 언론사 외 소설네트워크 서비스가 제외된 문제점 제기

4) 전달체계 : 정책주무부서

구분	내 용
더불어 민주당 송영길 대표	• 정책의 효율성과 효과정 증진을 위해 각 부처간 연대 필요 : 다문화정책에 대한 콘트롤 타워로서의 전달체계 개편은 지양. • 이민청에 대한 설립 필요(법무부 산하기관)
국민의 힘 이준석 대표	• 여성가족부의 기능과 역할에 대한 점검 필요. - 선진국 진입 상황에서 노동과 인권문제를 다룰 수 있는 노동인권부 설립 제안. - 인종과 종교 등의 차이로 인한 다른 대우보다 보편적인 문제로 보는 시각 필요(다문화차별은 인권부, 지원서비스는 보건복지부로) • 이민청 설립에 대한 검토 의사 있음(법무부 산하 기관)
정의당 여영국 대표	• 여성가족부의 기능수행과 책임강화 - 예산증액과 권한부여 필요 - 다양한 성문제 해결을 위해 성평등부로 격상 • 이민청 설립 필요(성평등부 산하기관)

< 참고문헌 >

- 빌헬름 호프마이스터. (2021). 민주주의를 형성하는 정당: 국제적 시각에서 이론과 실전. 콘라드 아데나워 재단(한국사무소)
- 송근원. (2002). 2002 대선공약 분석모형개발 심포지움: 2002년 대선 공약 비교 분석을 위한 기준과 척도. 한국정책학회보, 11(4), 505-535.
- 중앙선거관리위원회(2014). 매니페스토 선거공약 평가지료.
- 황필규. (2017). 이주민과 사회권, 복지동향(6월호)출판:토마

감사합니다.

발제
2

이민정책의 제 방향 구축을 위한 정부조직개편 방안

권향원 아주대 · **유민이** 이민정책연구원



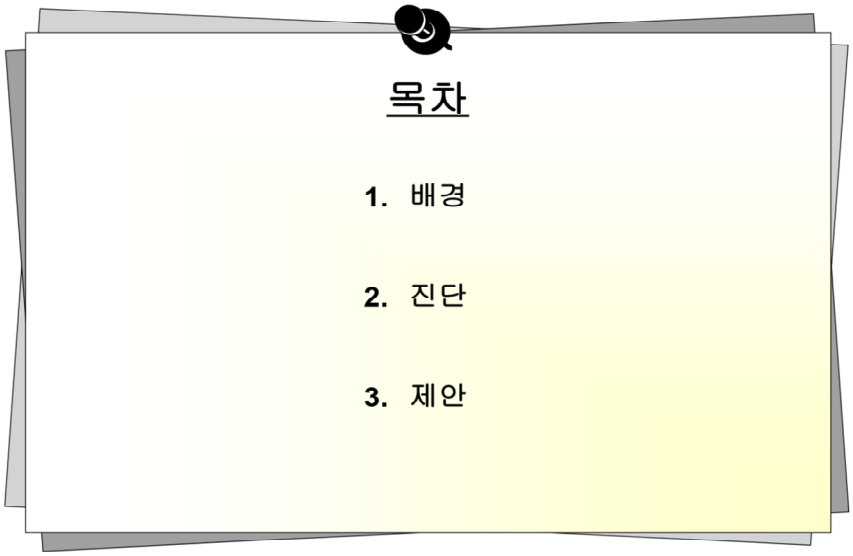
이민정책의 제 방향 구축을 위한 정부조직개편 방안

권향원

(아주대학교 행정학과 / 과학기술정책대학원 교수)

유민이

(이민정책연구원 부연구위원)



목차

1. 배경

2. 진단

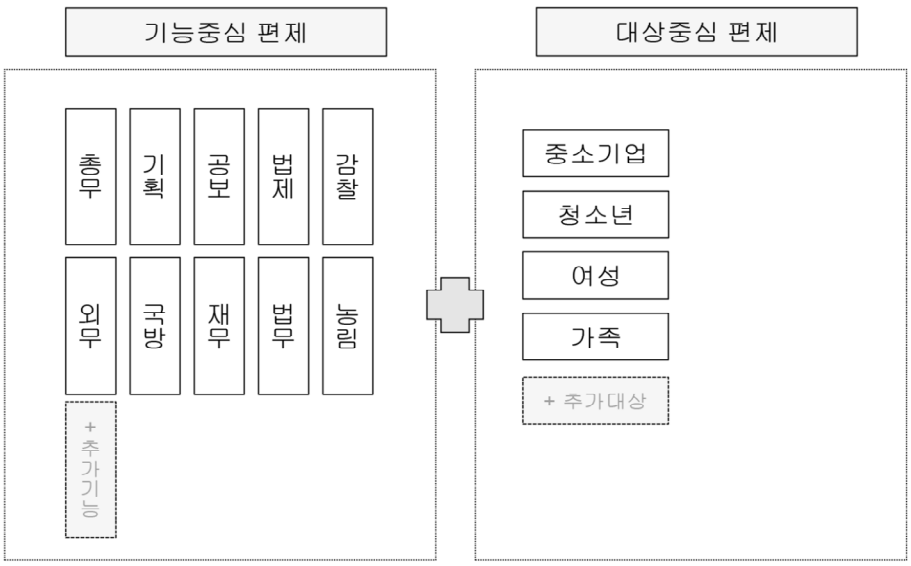
3. 제안

1

배경: 한국정부 조직체계의 구조적 문제

배경 1: 조직체계가 시간이 지날수록 어질러짐

- 한국의 정부조직은 '기능중심 편제'를 기본 골격으로 출발하였는데, 조직개편을 거듭할 수록 '대상중심 편제'가 늘어나면서, 부처 업무 간 중복이 발생함



3

배경 1: 조직체계가 시간이 지날수록 어질러짐

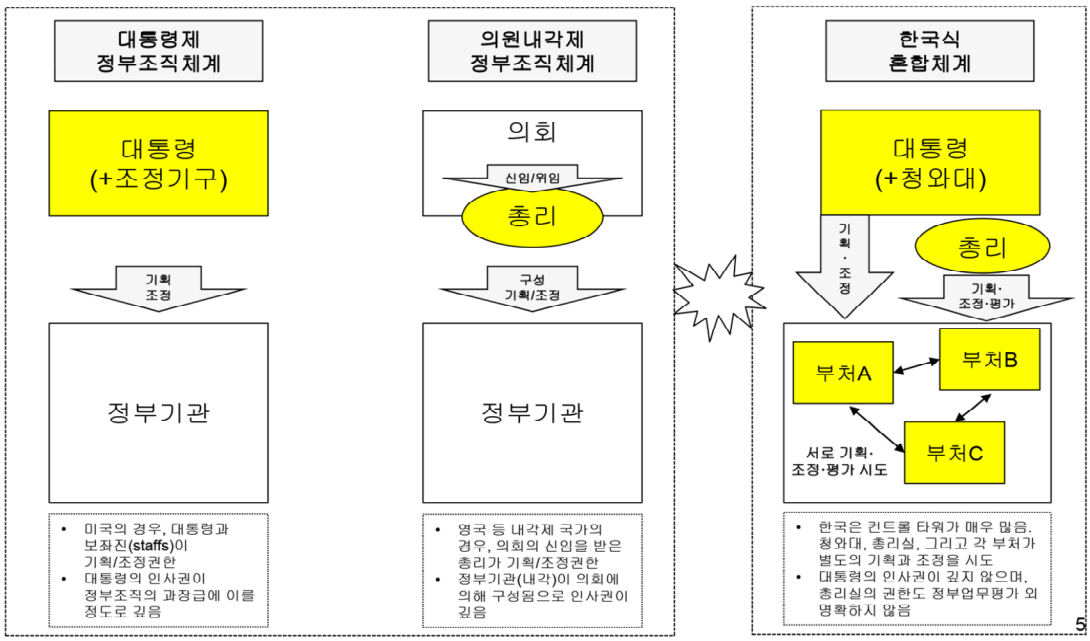
- 한국의 정부조직은 '기능중심 편제'를 기본 골격으로 출발하였는데, 조직개편을 거듭할 수록 '대상중심 편제'가 늘어나면서, 부처 업무 간 중복이 발생함



4

배경 2: 기획/조정 권한이 명확하지 않아 우왕자왕

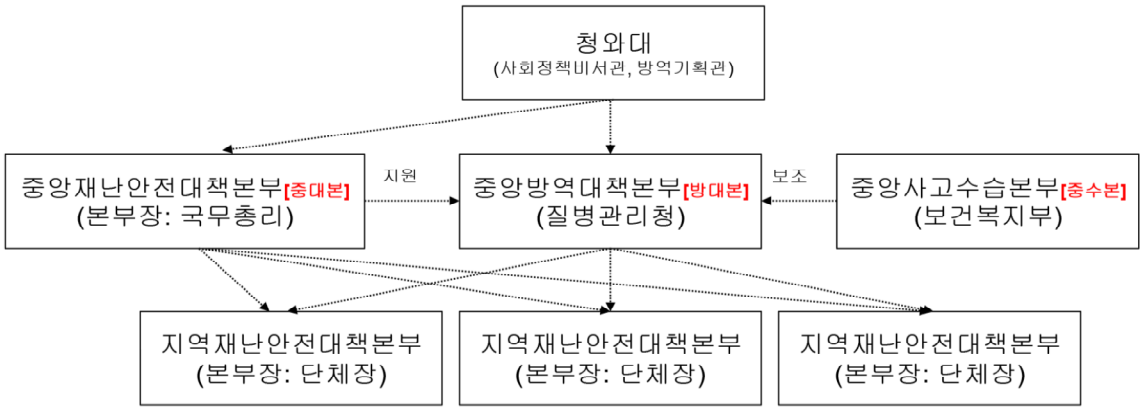
- '국무총리실'은 건국초기 '대통령제'와 '내각책임제' 간 제도안의 합의 과정에서 최적화 되지 않은 절충안으로 남게 되었으나, 이후 실질적인 조정권한이나 기획기능을 부여 받지 못하였음. 미국, 독일, 영국 등의 선진국은 명확한 기획/조정/인사 기능을 부여 받은 조정기구가 정의되어 있음 (최적논리가 아닌 정치논리가 흔적으로 남아있음)



5

배경 2: 기획/조정 권한이 명확하지 않아 우왕자왕

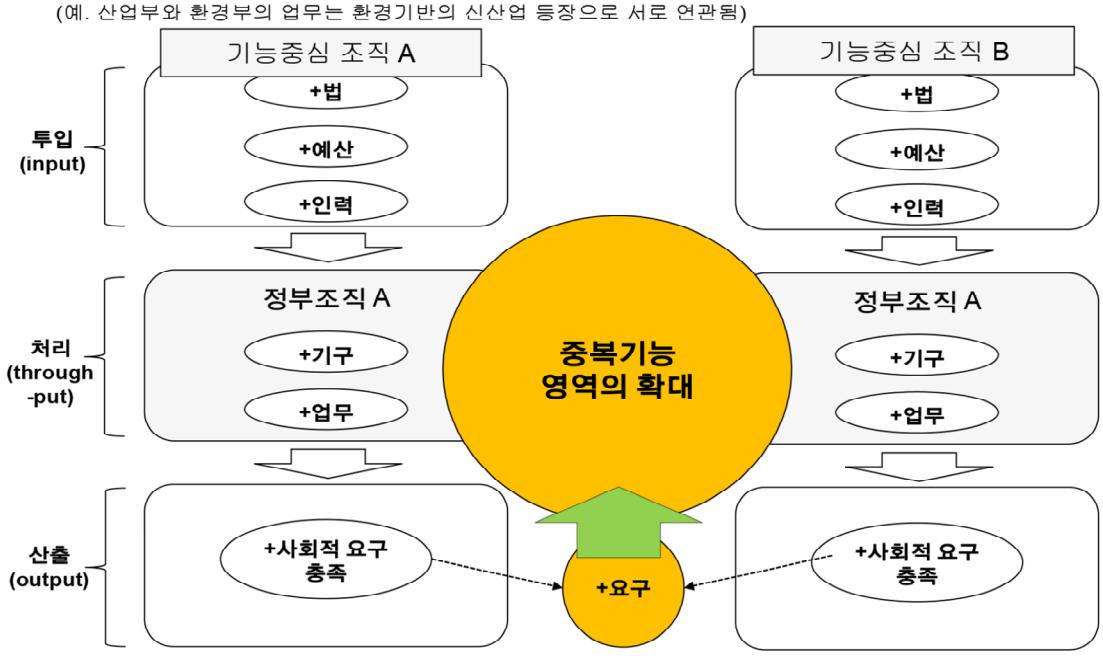
- 사례로서, 감염병 위기 대응 체계를 들여다보면, 청와대 및 각 기관이 서로 유관성이 높고 중복도가 높은 권한들을 나누어 가지고 있어, 컨트롤 타워가 명확하지 않다는 것을 알 수 있음
- 청와대는 정치적 권위, 질병청(방대본)은 전문적 권위, 중대본은 조정권한, 복지부(중수본)은 물적자원 보유 등 중요한 자원들이 서로 쪼개져 있는 상황임. 순발력 있고, 빠른 자원배분과 운영을 어렵게 함.



6

배경 3: 정부기관 간 중복기능의 확대

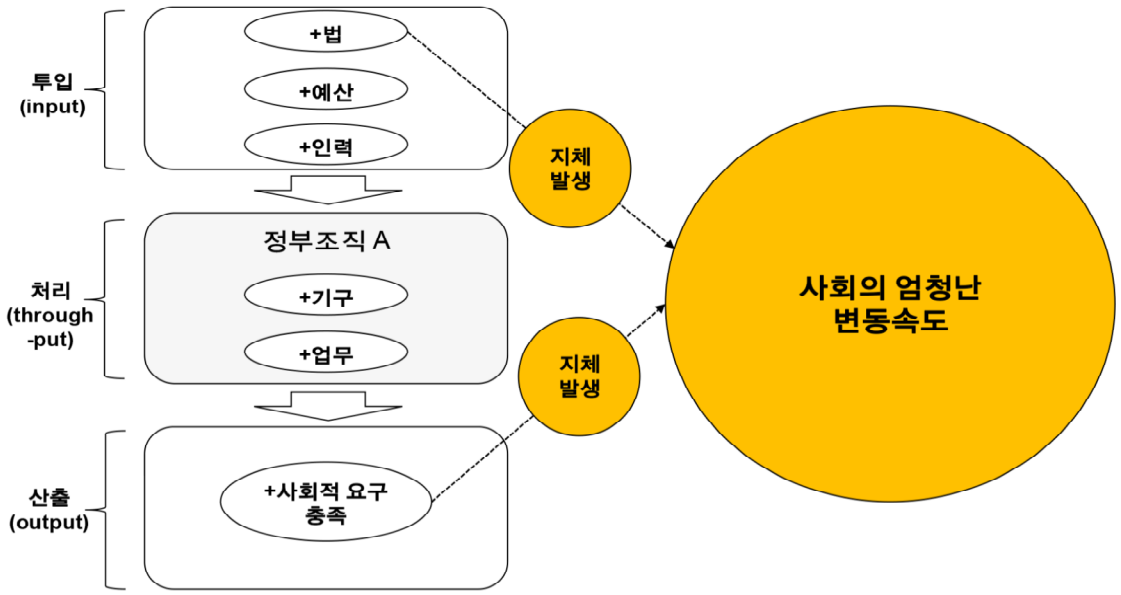
- 사회부문의 복잡성이 증대함에 따라, 조직의 경계를 넘어서는 사업영역이 증대하고 있음
  (예. 산업부와 환경부의 업무는 환경기반의 신산업 등장으로 서로 연관됨)



7

배경 4: 업무방식이 사회의 속도를 따라가지 못하는 지체

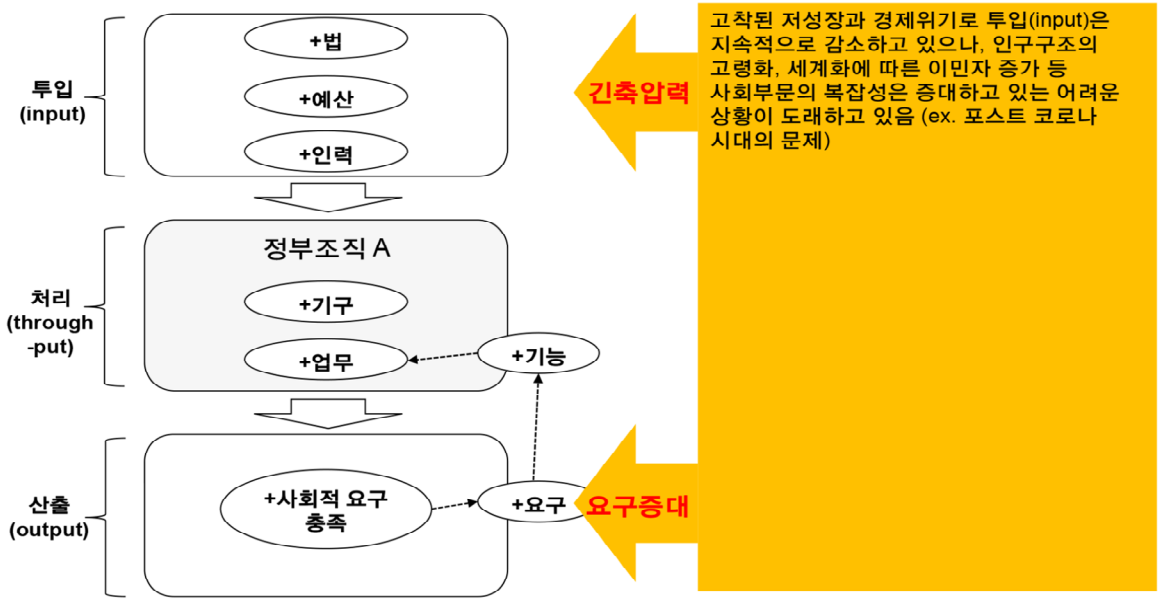
- 사회부문의 변동 속도를 정부조직이 따라가지 못하는 문제
  (예. 신기술의 도래를 기존 법령이나 사업이 따라가지 못하는 문제)



8

오늘날의 난제

- 정부가 직면하고 있는 최근의 난제는, 투입(input) 감소와 산출(output) 증대가 동시에 발생하고 있다는 점임. 즉, 예산은 줄고 있는데, 업무의 양과 난이도는 동시에 증가하고 있는 현상임. 이를 쥐어짜기(squeezing)라고 부름.



9

정부에 대한 지배적인 이미지

- 지배적인 이미지는 정부조직 환경의 변화에 대한 대응보다는, 자신의 조직과 인력을 확장하고 영향력을 행사하는 데에만 골몰하고 있다는 것 → 조직개편 및 혁신에 대한 사회적 압력으로 이어지고 있음

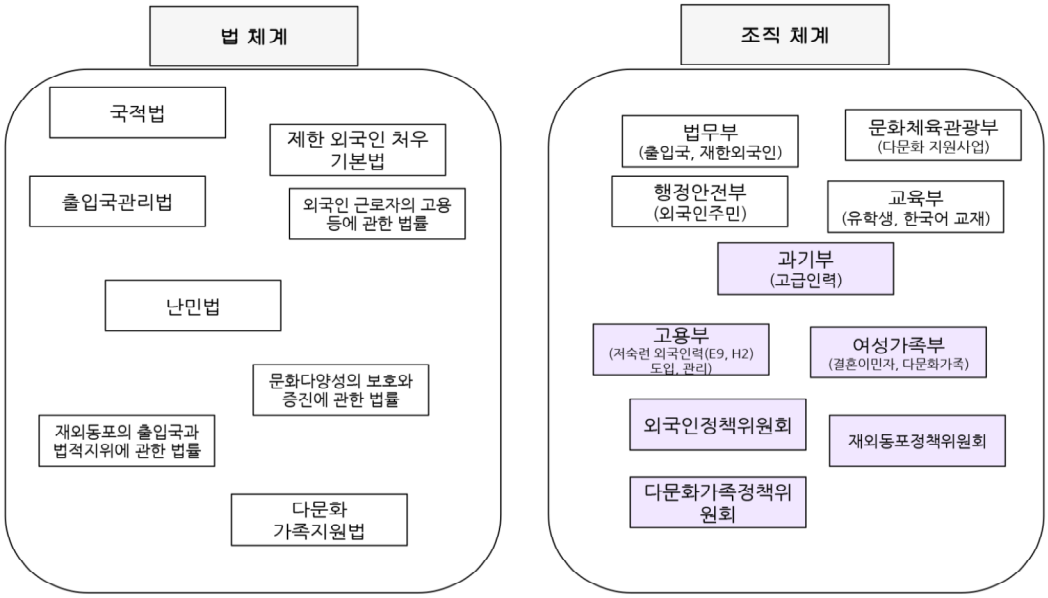


10

진단: 이민행정 추진체계로 보는 문제점

한국의 이민행정체계: 기능중심/대상중심 편제가 뒤섞임

- 한국의 이민행정체계는 기능중심 편제와 대상중심 편제가 뒤섞인 구조이며, 구조적으로 부치 간 칸막이가 있음
- 이민행정과 관련된 통합 목표를 수립, 추진하지 못하고 있으며, 다변화 되고 있는 이민행정 수요에 적절한 대응이 이루어지지 못하고 있음.



12

법적 개념의 사회적 합의가 부재

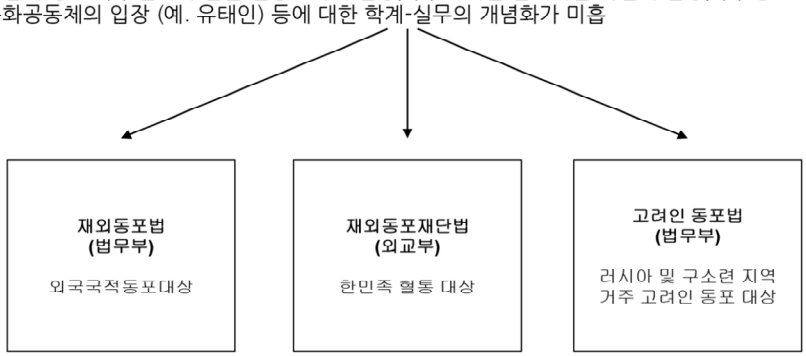
- 한국의 정부조직은 법적근거(근거법)을 바탕으로 구성 및 운영. 그리고 법적근거는 대상 개념에 대한 합의된 정의를 필요로 함. 그러나 각 정책의 영역에서 개념적 유형화에 대한 합의된 정의를 찾기 어려움

예시: 한국인의 개념적 유형화: 국적과 민족으로 구분

국적	한국인(한국국적자)			외국인
민족	비한민족계 한국인	한민족(혈통보유자)		
성격	귀화인	태생적 한국인	재외국민	한국계 외국인
거주	국내		국외(재외동포법 적용대상)	

출처: 선새호(2008:104)

- 재외동포 개념의 경우: (1) 민족과 같은 혈통주의의 입장, (2) 국적을 같이하는 국민의 입장, (3) 종교나 정신을 같이하는 문화공동체의 입장 (예. 유태인) 등에 대한 학계-실무의 개념화가 미흡



- 13 -

법적 개념의 사회적 합의가 부재

- 이민정책의 하위정책영역들과 이들이 지칭하는 정책대상사이의 문제점을 체계정당성 및 명확성의 원칙을 기준으로 볼 때 아래의 표와 같이 정리할 수 있음

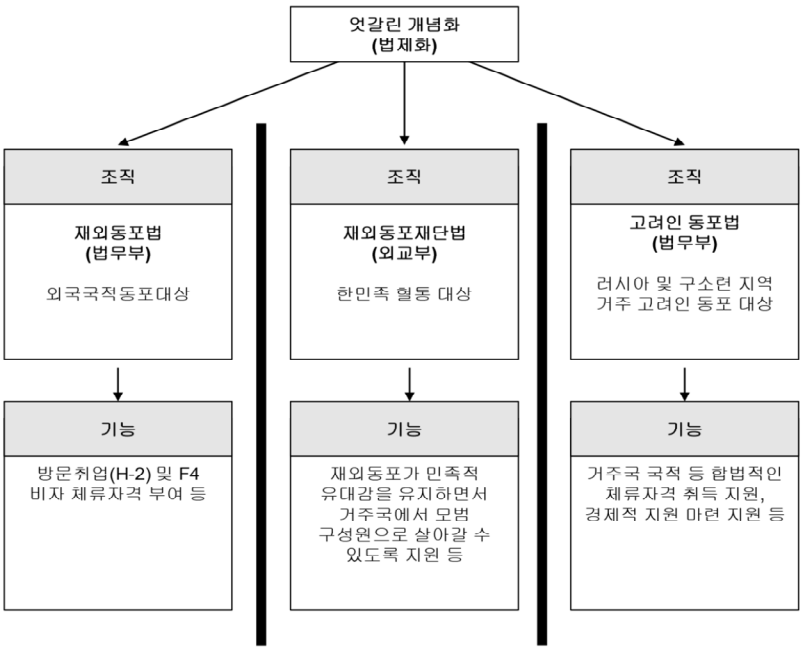
정책범주	입법원칙의 평가	
	체계정당성의 원칙	명확성의 원칙
출입국 및 체류관리정책	• 출입국관리법, 외국인고용법, 재외동포법상 용어체계가 모호함	• 재외동포법은 F-4체류자격에 한정되지만 전체 외국국적동포를 지칭하는 것으로 보임으로써 혼동의 여지가 있음 • 외고법 역시 명칭은 외국인노동자전체를 관장하하는 것으로 보이지만 실제는 E-9, H-2(비숙련) 체류자격이 대상이므로 일반용어와 법률적용대상의 미스매치
재외등포정책	• 재외동포법상 재외동포(해외거주외국적동포+국내거주 외국적동포)와 체류자격의 재외동포(F-4) 용어기 동일함에 따름 혼동과 재검토 필요성	• 재외동포(F-4)에서 조선족동포(H-2)는 제외(출입국관리법 제10조)함으로 일부만 포함함에도 전체를 지칭하는 용어 사용
이민(자) 통합정책	• 외국인주민에 대한 정의근거를 적용할 단일한 상위법률이 없고 외국인처우법 및 다문화가족법의 범위를 혼용함으로써 외국인주민의 범주에 한국국적자가 포함되는 등의 혼동 발생 • 일부 조례에서 출입국관리법상 장기체류(90일 초과)의 범위에 맞지 않는 정의(90일 이상)에 대한 개정이 미이행되고 있음	• 통합의 대상은 동일함에도 적용근거에 따라 재한외국인, 다문화가족, 결혼이민자, 결혼이민자 등, 외국인 주민, 거주외국인 등 다양하게 적용됨
자치법규		• 동일한 대상을 의미하지만 조례별 용어 상이(거주외국인, 외국인주민 등) • 일부 조례의 '한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자'가 구체적으로 누구를 의미하는지가 명확성이 없음 • 일부 조례에서는 출생에 의한 한국국적자도 귀화자에 포함시키는 사례 발생
이민행정통계	• 통계생산 부처의 소관법률로 근거를 마련하고 있으므로 통합적 관점에서는 체계정당성이 부족	• 통계별 적용대상을 정의하고 있으나 사용자 편의성이 부족하여 결과해석의 오류 발생

출처: 정기선, 유민이, 조하영, 이정우 (2021), 이민정책 대상에 대한 용어정의 현황 분석: 법령, 자치법규, 통계용어를 중심으로, 한국이민정책학회보, 4(1): 1-36

- 14 -

엇갈린 법해석에 따른 부처 간 칸막이(사일로 효과)의 강화

- 서로 엇갈린 법 근거에서 비롯한 서로 엇갈린 정부조직으로 인하여 '사일로 효과'(silo effect)가 부각



- 15 -

엇갈린 법해석에 따른 부처 간 칸막이(사일로 효과)의 강화

- 이민정책에서 사일로 효과의 근거(1)
  - 외국인정책 기본계획과 다문화가족정책 기본계획에서 동일정책 대상을 두고 유사·중복사업 수행

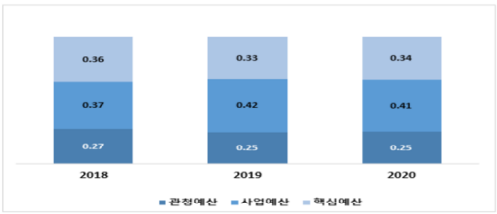
외국인정책	중복여부				다문화가족정책
	13	14	15	16	
2-3-1-3. 결혼중개업체에 대한 관리감독 강화	○	○	○	○	3-1-3/4. 신상정보제도 정착화 및 국제결혼중개업 단속, 조사 강화
2-3-2-1. 결혼이민자에 대한 개인별 맞춤 지원	○	△	△	△	3-2-1. 다문화가족 사례관리사 · 생활지도사 양성지원
2-3-2-3. 결혼이민자에게 자녀의 양육관련 정보 제공	○	○	○	△	2-1-4. 찾아가는 부모교육서비스
2-3-3-1. 결혼이민자 맞춤형 일자리 참여 확대	○	○	○	△	4-2-2/3. 결혼이민여성 직업교육훈련 및 인턴제 운영
2-4-2-1. 이주배경 청소년을 위한 레인보우 스쿨 운영	○	○	○	○	2-3-4. 초기적용 프로그램 '레인보우 스쿨'운영
2-4-2-4. 지역사회에서의 이주배경 청소년에 대한 상담.복지 확대	△	△	△	△	2-5-3. CYS-Net에 이주배경청소년 상담 및 복지 포함
3-1-2-3. 여성이민자의 인권보호	○	△	○	○	3-4-2/3. 이주여성쉼터 단계적 확대 및 보호운영 내실화
3-1-3-3. 정부합동고충상담실시(다문화가족지원센터 상담/다누리콜 운영)	○	○	○	○	3-2-4. 다누리 운영 및 정보제공 3-2-5. 다문화가족지원센터 결혼이민자 멘토링 서비스

○: 과제명 및 예산 동일/유사
△: 과제 내용 유사, 예상 상이

엇갈린 법해석에 따른 부처 간 칸막이(사일로 효과)의 강화

- 이민정책에서 사일로 효과의 근거(2)
  - 이민행정서비스를 제공하는 대부분의 부처들은 동일한 대상(결혼이민자, 다문화가족 등)에게 관청·사업예산의 편성을 늘리는 추세임

예산유형별 재정지출 비율(2019-2020)



- ➢ 핵심예산: 인건비, 인사경비, 운영비 등
- ➢ 관청예산: 계약비용, 이전지출 등(외부용역계약 및 공공기관 출연예산)
- ➢ 사업예산: 공공 및 민간기관에 이전되어 사용되는 예산 전체(출자·출연·용역·보조금 등)

  - Dunleavy(1991)에 의하면 부처관료는 업무성격에 따라 증액할 예산의 유형을 별도로 선정한다고 보았는데, 특히 관청 및 사업예산의 증액은 부처의 예산극대화 전략, 즉 부처규모 증대전략과 밀접하게 연관되므로 이 유형의 예산 증액은 사일로 효과를 일부 반영한다고 볼 수 있음

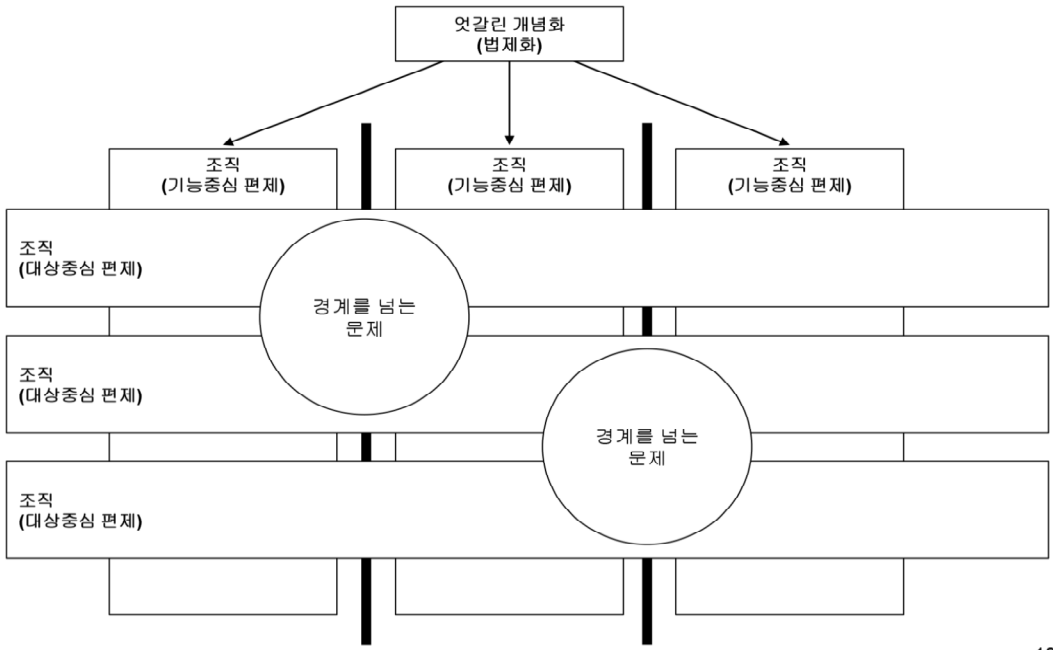
주요 부처들의 예산유형별 재정지출 현황(2018-2020)

예산유형	2018	2019	2020
고용노동부	**163,854**	**174,623**	**184,618**
관청예산	154,916	164,805	170,621
사업예산	6,442	7,025	8,724
여성가족부	**109,093**	**159,850**	**173,243**
관청예산	1,994	0	687
사업예산	107,099	159,850	172,556

예산유형	2018	2019	2020
교육부	**184,778**	**187,560**	**217,389**
관청예산	98,560	101,811	115,849
사업예산	86,218	85,749	96,799
핵심예산			4,741

한국의 이민행정체계: 구조적 문제

- 한국 정부조직이 가지고 있는 구조적 문제가 거의 모두 담겨 있음

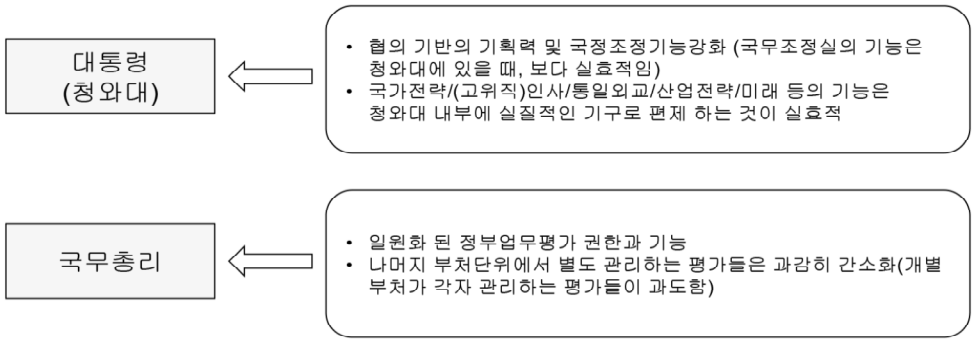


- 18 -

제안: 이민행정 추진체계 개선안 제안

하나의 머리를 두는 것 (핵심행정부)

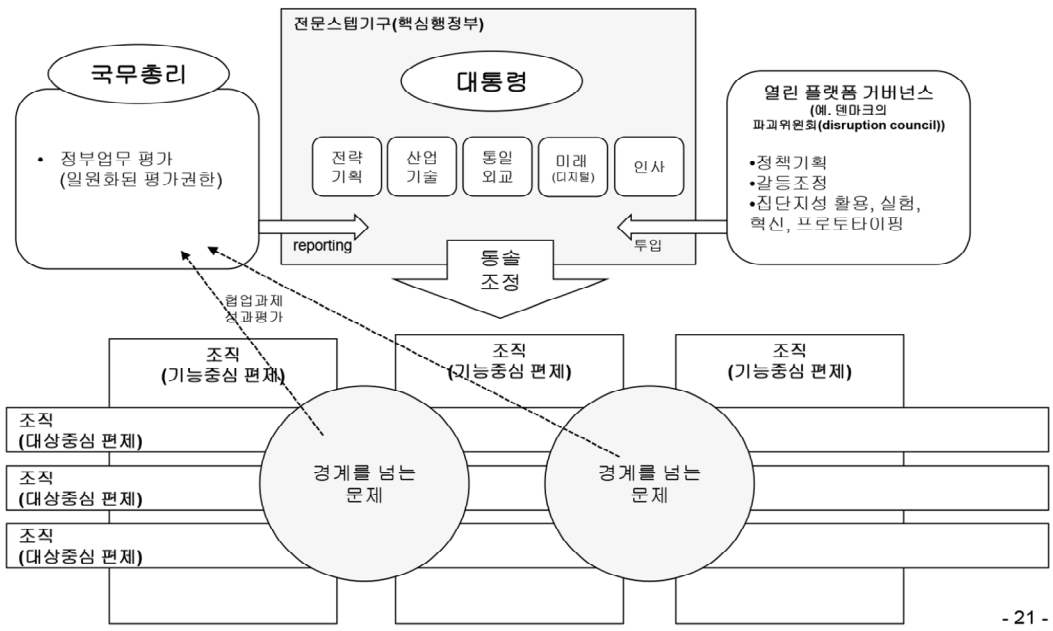
- 각 부처가 별도의 조정기능을 나누어 갖는 데서 생기는 혼란, 그리고 각 부처가 별도의 평가기능을 경쟁적으로 나누어 갖는 데서 생기는 혼란은 국가경쟁력을 약화시키는 요소임
- 조정기능은 대통령, 평가기능은 국무총리가 나누어 가지고, 각 부처는 본연의 정책기능과 집행기능에 집중하도록 할 필요가 있음. (이 과정을 통해 과잉한 성과평가와 평가지표도 대폭 간소화 할 필요가 있음)



- *"다수가 대통령 권한의 약화를 이야기하지만, 저(발표자)는 조금 다르게 봅니다. 미래환경 변화에 대응하고, 한국 정부조직이 가지고 있는 구조적 문제를 극복하기 위해서는 오히려 대통령과 스텝기능의 강화를 통해 빠른 의사결정과 기획력을 제고할 필요가 있다고 봅니다. 여기에서 주의점은 대통령 보다 스텝기능의 강화에 무게중심이 있다는 것 입니다. 미국에서 이야기하는 대통령 중심의 전문기구들 즉 핵심행정부(core executive)의 권한과 역할이 향후 국정 운영의 중심이어야 한다고 봅니다. 오히려 장관보다 더 정책적 권한이 실려야 한다고 봅니다."*

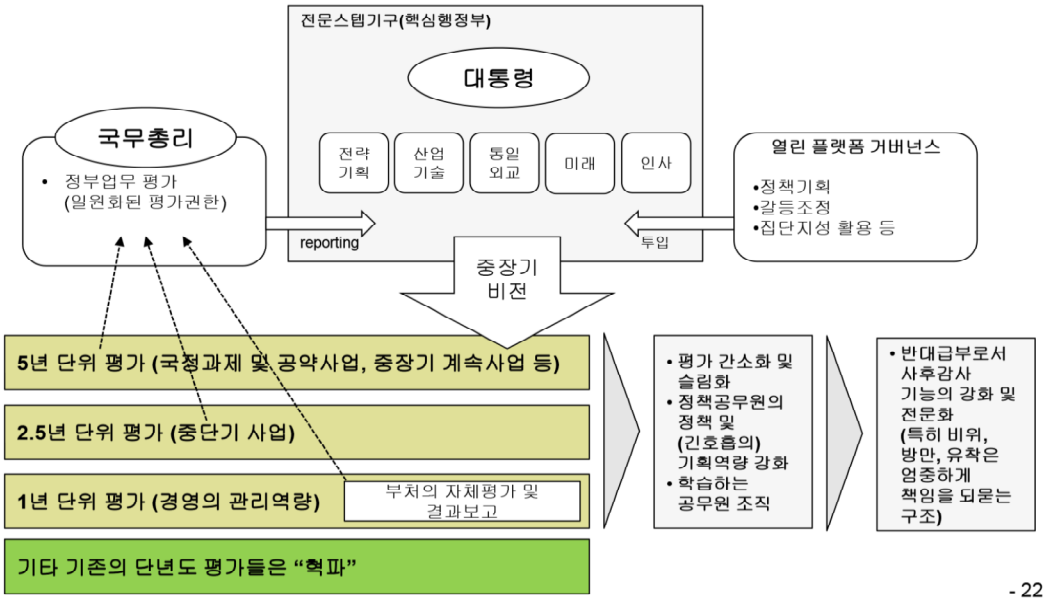
하나의 똑똑한 머리 밑에서, 빠르게 반응하는 기민한 정부

- 각 부처가 별도의 조정기능을 나누어 갖는 데서 생기는 혼란, 그리고 각 부처가 별도의 평가기능을 경쟁적으로 나누어 갖는 데서 생기는 혼란은 국가경쟁력을 약화시키는 요소임



성과관리의 입체화 및 간소화

- 수 많은 단년도 평가들은 불필요한 업무부담 및 형식주의로 이어지는 관계의 행태를 유발하는 근본 이유임
- 평가체계를 대통령 임기기반으로 5년, 2.5년, 1년 단위로 분할하고, 국무총리에게 일원화하여 불필요한 평가들을 정리함. 공무원으로 하여금 긴호흡에서 정책을 기획하고, 책임감 있게 가져갈 수 있도록 함. (대신 비위나 방만에 따라는 사후감사를 강하게 하고, 책임을 엄하게 되묻는 구조로 전환함)



- 22 -

감사합니다

발제 3

지속성장 가능국가를 위한 이민문화다양성정책의 우선순위

류이현 서울대 아시아연구소 · **임다희** 경기도일자리재단



:: 발제3

지속성장 가능국가를 위한 이민문화다양성정책의 우선순위

류이현 서울대 아시아연구소 · **임다희** 경기도일자리재단

Ⅰ. 역대 정권별 외국인 정책 관련 국정과제

1. 정권별 외국인 정책 관련 국정과제 현황

국정과제는 대통령 후보 당시 내세웠던 공약을 중심으로 정부의 중점과제로 선정하여 추진하는 과제이다. 이에 각 정부는 임기 중 핵심적으로 추진하고자 하는 정책을 국정과제로 선정하여 추진 및 관리한다. 국정과제는 국가비전-국정목표-국정전략-국정과제로 임기 5년동안 수행한다. 각 정권별 국정과제는 정권이 지향하는 바에 따라 선정되며, 과제의 수 등에서도 차이가 있다. 이명박 정부와 문재인 정부는 100개 국정과제를 추진하였으나 박근혜 정부에서는 140개 국정과제가 추진되기도 하였다.

외국인 정책과 관련된 국정과제는 각 정권별로 1개 과제가 추진되었다. 이명박 정부는 여러 정부가 공동으로 추진하였으나 박근혜 정부와 문재인 정부는 여가부를 중심으로 추진되었다. 각 정권별 국정과제 명을 살펴보면 이명박 정부는 '외국인과 함께하는 열린 사회를 만들겠습니다', 박근혜 정부는 '다문화가족 적응지원 강화', 문재인 정부는 '다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소'이다.

〈표 1〉 정권별 외국인 정책 관련 국정과제

구 분	과제명(관련부처)	과제명
이명박 정부	국정과제 99 (법무부, 노동부, 경찰청, 행안부)	외국인과 함께하는 열린 사회를 만들겠습니다.
박근혜 정부	국정과제 51 (여가부)	다문화가족 적응지원 강화
문재인 정부	국정과제 65 (여가부)	다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소

2. 정권별 외국인 정책 관련 국정과제 주요내용

정권별 외국인 정책 국정과제의 주요내용은 다음과 같다.

이명박 정부는 '외국인과 함께 하는 열린 사회를 만들겠습니다'라는 국정과제로 주요 내용으로 적극적인 외국인 정책으로 전환, 외국인과 함께 하는 지역공동체 구축을 설정하였다. 구체적으로 첫째, 적극적인 외국인 정책으로 전환은 비자제도 개선, 기본계획 수립, 사회통합프로그램 관련 정책, 외국인력 출입국/체류제도 개선, 재외동포 대상 출입국/국적제도 개선이다. 둘째, 외국인과 함께하는 지역공동체 구축은 다문화사회 시민교육 프로그램 마련, 외국인 근로자지원센터, 외국인 운전면허 교실 운영, 행정서비스 활성화, 지역사회 지원 강화 등 이다.

박근혜 정부는 '다문화가족 적응지원 강화'라는 국정과제로 주요 내용은 다문화가족 정착단계 및 생애주기에 따른 맞춤형 종합서비스 제공, 다문화가족 자녀의 건강한 성장 지원 및 글로벌인재 육성, 일반국민의 다문화인식 제고를 위한 다문화 이해교육 실시, 부처간 유사/중복사업 조정 및 사각지대 정책발굴 강화, 기금설치 등을 통한 이민자 사회통합 강화를 설정하였다. 첫째, 다문화가족 정착단계 및 생애주기에 따른 맞춤형 종합서비스 제공은 결혼이민자 사전교육 강화와 이민비자 심사기준 개선, 결혼이민자 멘토링, 콜센터, 생활지도사 파견 등이 있다. 둘째, 다문화가족 자녀의 건강한 성장 지원 및 글로벌 인재 육성은 다문화 가족 자녀의 언어발달 지원 및 이주배경 청소년의 한국사회 정책 프로그램, 이중언어 및 문화교육 강화 등이 있다. 셋째, 일반국민의 다문화 인식 제고를 위한 다문화 이해교육 실시는 다문화 전문강사 양성 및 대상별 다문화 이해교육 확대가 있다. 넷째, 부처간 유사/중복사업 조정 및 사각지대 정책발굴 강화는 국조실의 관련 부처간 유사/중복사업 조정기능 강화, 정책발굴 등을 위한 민관산학 참여 다문화가족 포럼 활성화 등이 있다. 마지막으로 기금설치 등을 통한 이민자 사회통합 강화에는 외국인 사회통합과 외국인 정책의 원활한 수행을 위한 재원 마련 방법으로 기금 운용 추진이 주요내용이다.

문재인 정부는 '다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소'라는 국정과제로 주요 내용은 한부모가족 자립, 양육비 이행 지원 강화, 다문화가족 지원, 취약가족 지원이다. 외국인 정책과 관련되어서는 세부 과제에 있는 내용으로 다문화가족 지원이며, 주요 내용은 결혼이민자 자립 지원 패키지 및 다문화 자녀 성장지원 프로그램운영으로 다문화가족의 사회적 자립 도모, 일반국민 대상 다문화 이해교육 확대 실시이다.

〈표 2〉 정권별 외국인 정책 관련 국정과제 주요내용

구 분		주요내용	세부내용
이명박 정부: 국정과제 99	외국인과 함께하는 열린 사회를 만들겠습니다.	1) 적극적인 외국인 정책으로 전환	- 해외 우수인재, 유학생, 관광객 유치 지원을 위한 비자제도 개선 - 제1차 외국인정책 기본계획 수립 - 이민자 사회통합프로그램 이수제 및 표준화 방안 수립 - 국내 기업의 인력부족 해소를 위한 외국인력 출입국/체류제도 개선 - 재외동포 권익 향상을 위한 출입국/국적제도 개선
		2) 외국인과 함께 하는 지역공동체 구축	- 다문화사회 시민교육 프로그램 마련 - 외국인 근로자지원센터 확충 - 외국인 운전면허교실 확대 운영 - 주민자치센터 등과 연계한 외국인주민 종합행정서비스 활성화 - 외국인주민 지역사회 지원기반 강화 - 외국인주민 집중거주지역 지원
박근혜 정부: 국정과제 51	다문화가족 적응지원 강화	1) 다문화가족 정착단계 및 생애주기에 따른 맞춤형 종합서비스 제공	- 결혼이민자 입국 전 사전교육 강화, 결혼 이민비자 심사기준 개선 - 결혼이민자 간 멘토링 연계, 종합정보 콜센터 운영, 다문화가족 생활지도사 파견, 해피스타트 프로그램 운영 확대 등
		2) 다문화가족 자녀의 건강한 성장 지원 및 글로벌인재 육성	- 다문화가족 자녀의 언어발달 지원 및 이주배경 청소년의 한국사회 정착 지원을 위한 적응 프로그램 운영 - 자녀세대의 특성에 맞춘 이중언어 및 문화교육 강화를 통한 아시아 브릿지 인재 양성
		3) 일반국민의 다문화인식 제고를 위한 다문화 이해교육 실시	- 다문화 이해교육 전문강사 양성 및 대상별 다문화 이해교육 확대
		4) 부처간 유사/중복사업 조정 및 사각지대 정책발굴 강화	- 국조실의 관련 부처간 유사/중복사업 상시 조정기능 강화 - 정책발굴 및 공감대 형성 등을 위해 전문가-학계-시민사회-기업 등이 참여하는 '다문화가족 포럼'운영 활성화
		5) 기금설치 등을 통한 이민자 사회통합 강화	- 국내 거주 외국인의 사회통합과 외국인정책의 원활한 수행을 위한 재원 마련 방법으로 기금 운용 추진
문재인 정부: 국정과제 65	다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소	1) 한부모가족 자립	- 한부모가족 아동양육비 및 지원연령 단계적 인상/확대
		2) 양육비 이행 지원 강화	- 비양육자의 양육비 이행을 위한 소득재산 조회 등 제도 개선
		3) 다문화가족 지원	- '결혼이민자 자립 지원 패키지' 및 '다문화 자녀 성장 지원 프로그램'운영으로 다문화가족의 사회적 자립 도모 - 일반국민 대상 다문화 이해교육 확대 실시
		4) 취약가족 지원	- 취약/위기가족 등 지원 서비스 확대로 가족해체 예방

3. 소결

정권별 외국인/다문화 정책을 살펴보면 정책의 기조, 방향 등이 상이한 것을 확인할 수 있다. 첫째, 과제의 규모에서의 차이이다. 이명박 정부와 박근혜 정부는 1개의 국정과제 외국인/다문화 정책이 마련되었으나 문재인 정부는 국정과제의 하위 과제로 다문화 정책이 추진되었다. 둘째, 과제 방향에 대한 차이이다. 이명박 정부는 외국인정책과 다문화 정책을 구분하여 세부과제로 추진하였다. 또한, 현재까지 추진되고 있는 외국인정책 기본계획 수립의 기반이 이때 마련되었으며, 사회통합프로그램, 시민교육 프로그램, 출입국/체류제도 게선, 행정서비스 활성화 등 주로 시스템 중심의 정책이 추진되었다. 박근혜 정부는 다문화 정책을 중심으로 국정과제가 추진되었다. 특히, 결혼이민자, 이주배경 자녀의 정착을 위한 과제가 중심적으로 추진된 것을 확인할 수 있었다. 더불어 일반국민 대상 다문화 교육을 실시함으로서 다문화에 대한 이해를 증진시키고자 하였으며, 부처가 유사/중복 정책 조정을 위한 노력이 수행되기도 하였다. 마지막으로 문재인 정부의 외국인/다문화 정책은 앞선 두 정권보다 축소된 것으로 판단할 수 있다. 외국인/다문화 관련 국정과제가 별도로 추진되지 않았으며, 세부과제로 추진되고 있다. 정책은 다문화가족의 국내 정착을 넘어서 자립할 수 있는 방안으로 추진되고 있으며, 국민대상의 다문화 이해교육 확대를 통해 국민들의 다문화 이해를 성숙시키고자 하는 것으로 판단된다.

정권별 외국인/다문화 정책의 흐름을 살펴보면 시스템 마련 - 정착 및 국민교육 - 자립 및 국민이해 성숙 으로 정책기조가 변화하고 있는 것을 확인하였다. 향후 외국인/다문화 정책을 추진하는데 있어 이러한 정책변화 및 기조에 따라 성숙 및 발전할 수 있는 방안과 논의에서 다루어지고 있지 않은 사각지대 발굴을 통해 국내 외국인/다문화 정책이 성숙할 수 있는 정책 추진이 필요할 것으로 판단된다.

Ⅱ. 국정과제 설계 시 고려해야 할 이민문화다양성 관련 정책의제

앞서 살펴본 바와 같이 지금까지는 적절한 시스템을 마련하여 이주민들의 정착과 자립을 돕고 한국 선주민들에 대한 인식 개선을 정책의 중심 과제로 추진해 왔다. 지금껏 정책으로 다루어 왔던 모든 이민문화다양성 관련 의제가 차기정부에서도 지속적으로 수정·보완되며 추진되어야 하겠지만 여기서는 기존 정책에 더하여 더욱 구체적이고 섬세한 정책적 관심이 요구되는 측면에 대해서 짚어보겠다.

1. 새롭게 등장하는 정책의제

1-1. 이민(가족)인구의 다양화

한국사회의 저출생 문제는 정부의 많은 노력에도 불구하고 상황이 개선되지 않고 있다. 그렇기 때문에 많은 학자 및 전문가들의 비판에도 불구하고 한국사회의 다문화주의 담론은 지나치게 '한국인의 아내이자 한국 아이의 엄마의 역할을 담당하는 이주 여성'에 대한 시혜적 담론과 그들의 출산과 양육과 관련된 복지혜택에 대한 관심으로만 경도되어 있는 것이 사실이다. 그러나 현실에서 한국사회의 이민자 및 이민자 가족의 특성은 날로 다양해 지고 있으며 이들의 정착과 자립을 위해 요구되는 정책도 점차다양해지고 있다.

우선 한국인의 혈통을 강조하는 가부장적 시선 밖에 위치하는 다양한 이주민에 대한 정책적 관심이 요구된다. 대표적인 사례 중 하나인 중도입국 청소년의 증가와 이들에 대한 정책부족이 차기 정부의 국정과제 설계 시 반드시 고려되어야 한다. 중도입국청소년이란 한국으로 결혼이민 온 결혼이민자의 전혼관계에서 출생해서 입국하여 외국인등록을 한 미성년과 귀화자의 자녀(국내출생 자녀 포함)를 의미한다(법무부는 '중도입국자녀'로 분류). 전국 다문화학생 14.7만명 중 중도입국 청소년은 23%인 약 3.4만명으로 추정되고 이들은 해마다 꾸준히 증가하고 있다(2018년 23,349명, 2019년 29,156명, 2020년 33,604명).[1] 그러나 이들에 대한 정의 조차도 정부 부처별로 차이가 있기 때문에 부처마다 다른 수치를 제시하기도 한다. 따라서 학교에 다니지 않는 니트족(NEET: Not currently engaged in Education, Employment or Training)까지 합친다면 현재 파악되고 있는 수보다 더 많은 중도입국 청소년이 한국에 거주할 것으로 추정된다. 그러나 국내에서 성장한 이주배경 청소년의 91.3%가 학교에 다니는 반면, 중도입국 청소년은 약 43.4%만이 학교를 다니고 있다.[2] 그나마 이들이

1) http://sit.skhappiness.org/story/97

공교육을 받기까지는 각종 서류 준비 등 현실적인 문제로 인해 32.2%가 3개월 이상~1년 미만의 시간을 대기해야 하며 1년 이상 대기하는 경우도 27.5%에 이른다.[3] 입학 후에도 이들의 부족한 한국어 실력 때문에 따돌림, 차별을 경험하고 자퇴를 결심하는 경우도 비일비재하다.

중도입국 청소년은 한국 사회에 소속된 청소년이라는 보편성을 갖고 있으므로 다문화가정이라는 틀 안의 존재가 아닌 그들만의 특수성을 고려한 정책적 지원이 필요하다.

정부의 정책 사각지대에 놓인 대표적 사례 중 또 하나는 장애인다문화가족이다. 한국 사회에서 차별받는 이주민과 장애인을 가족 구성원으로 동시에 포함하는 이들 가구는 차별의 상호교차성(intersectionality)의 차원에서 보다 세심한 정책적 관심이 필요한 집단이다.[4] 장애+이주민의 이중취약계층의 특성을 지닌 장애인다문화가족은 현존 제도 내의 복지사각지대, 사회적 다중차별 상황에 놓여있으나 여성가족부, 보건복지부, 고용노동부, 법무부 등의 분절적 지원체계로 이들에 대한 기본적인 통계현황 파악 조차 체계적으로 제공되지 못하고 있는 현실이다.

장애인다문화가족 실태조사를 위한 조사지표 및 항목개발을 시작한 한국장애인연맹(Disabled Peoples' International)에 따르면 2020년 기준으로 전체 367,755 다문화가족 가구 중 '다문화가족의 구성원으로 한 명 이상의 장애인을 포함하는 경우'는 5.8%를 차지한다. 그럼에도 불구하고 다문화가정이 일반적으로 겪는 가족들 간의 의사소통의 문제를 비롯하여 2세들의 언어문제, 교육문제, 문화문제 등과 함께, 장애인 가정이 겪게 되는 가족문제, 사회적 편견, 빈곤 문제 등에 대한 정책적 지원이 원활하게 이루어지지 못하고 있으며 지표의 부재로 실태조사도 미흡한 상황이다.

장애인다문화가족에 대한 지원정책의 수요는 기존에 없던 새로운 집단의 등장 때문이 아니다. 결혼이주자의 유입 증가와 더불어 그들이 구성하는 가족의 특성이 다양해지면서 그동안 내지 못했던 목소리를 내기 시작한 것이 원인이다. 따라서 앞으로는 더욱 다양한 이주민 집단들이 자신들이 차별받는 현실을 개선하고 스스로의 권익을 보호하기 위한 목소리를 낼 것이 전망된다. 즉, 장애인다문화가족이 새롭게 정책대상으로 떠오른다는 것은, 이주민 및 이주민 가족의 출산과 양육과 관련된 정책적 요구를 능가하는 다양한 요구들이 앞으로 계속 나올 것이고 이에 대해 정책적으로 대응할 수 있는 정부의 능력을 갖추어야 한다는 것을 의미한다.

---

2) http://m.weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=c02&nNewsNumb=002561100013

3) http://sit.skhappiness.org/story/97

4) 1980년대부터 흑인 여성이 겪는 차별을 정교하게 분석하고 이론화 하는데 주로 활용되어온 교차성 개념이 장애인다문화가족이 겪는 어려움 및 차별을 설명하는데 활용될 수 있다. 교차성 개념은 여성, 인종, 섹슈얼리티, 계급, 장애 등에 따른 차별이, 마치 차가 네 방향에서 오고 가는 교차로(intersection)에서처럼 서로 교차하면서 발생하여 상호 강화한다는 것이다.

1-2. 보건안보와 이주민

세계화로 명명되는 초연결사회인 21세기에 환경파괴로 인한 이상 기온 현상, 그리고 생태계 파괴 등으로 전염병을 포함한 전 세계적 위기는 계속 발생할 것이라는 비관적, 그러나 현실적 예측들이 나오고 있다. 이런 상황에서 새롭게 떠오르는 보건안보의 개념과 이주민과의 관련성에 주목할 필요가 있다.

보건안보는 공중보건과 국가안보를 결합한 개념으로서, 1994년 UN의 인간개발 보고서에 따르면, 인간안보 유형의 한 가지로서 포함되어 있다. 이번 코로나-19는, 세계적으로는 배타적 민족주의의 부흥이 일어났다고 할 만큼, 보건 이슈를 안보 차원에서 바라보게 하는 계기가 되었다. 또한 공중보건의 개념이 공유재로 인식되면서 이 공유재의 공평한 분배 혹은 활용이 시민의 안전을 보장할 수 있는 정부의 능력과 정치적 정의를 판단하는 척도로서 작용하고 있다.

시민의 건강과 생명을 직접적으로 좌지우지하는 공중보건이 안보의 개념으로 격상되어 받아들여 질 때 우려되는 점은 이미 존재하던 사회의 불평등이 보건안보의 명목으로 강화·재생산될 위험이다. 즉, 과거에는 이념갈등이라는 추상적인 위험이 군사안보의 위기를 증폭시켜 소수자의 목소리를 묵인하는 것을 정당화하였다면, 보건안보의 위기 시에는 소수자에 대한 차별이 질병의 전염 방지라는 의학적·과학적 주장을 외피로 하여 정당화될 위험이 있다. 그 위험의 조짐은 이번 코로나-19 팬데믹을 거치며 이미 감지될 수 있었다. 예를 들어, 국내에 거주 중이던 중국인이 한국인 감염자에게 전염되어 코로나-19에 확진되었을 때, 인터넷 포털이 노출하는 자극적인 뉴스 헤드라인에 격분한 사람들은 그 중국인에게 혐오의 정서를 드러낸 바 있다. 뿐만 아니라 한국에서 중국인과 외국인의 비율이 가장 높은 지역인 경기도 안산시는 팬데믹의 시작과 동시에 상권이 죽었을 뿐만 아니라 그 지역 거주민들도 사회적으로 소외감을 느끼며 차별에 고통받았다. 그러나 객관적인 사실에 따르면, 2020년 1월부터 코로나-19 확진자 수가 처음으로 500명을 넘어가던 3월 초까지 확진자가 0명이었던 지역이 바로 다문화거리가 있는 안산시였다. 안산시는 105개의 나라에서 온 약 8만 7천 명의 외국인이 살고 있고 그 중에 중국동포가 약 5만 8천명인 지역임에도 불구하고 한국어와 중국어, 베트남어, 러시아어, 영어 등이 나란히 적힌 현수막이 설치하는 등 다양한 언어와 방식으로 코로나-19 예방법을 홍보했고 그러한 노력으로 가장 오랜 기간 동안 코로나-19로부터 안전할 수 있었다. 이처럼, 팬데믹을 통해 특정 집단에 새로운 사회적 낙인이 생겨났다기보다는, 한국사회의 이주민 차별이 전염성 질환을 매개로 가시화하고 심화한 형태로 나타난 측면이 있다.

뿐만 아니라, 이러한 이주민 차별은 행정편의적 보건정책의 기저에도 깔려 있다. 2021년 3월, 서울시와 경기도 등이 외국인 노동자에 대해서 일괄적으로 코로나-19 진단검사 행정명령을 내렸다. 외국인 노동자 집단감염이 빈번한 건 이들이 상대적으로 열악한 환경에서 일하여 3밀환경 (밀집, 밀폐, 밀접)에 노출되기 쉬운 그들의 취약한 노동·주거환경 때문이지 그들

의 국적 때문이 아님에도 불구하고 이 행정명령은 경제활동을 하는 모든 외국인을 대상으로 하는 것이었다. 서울대학교가 외국인에 대한 인권침해와 차별을 근거로 법원에 행정명령 집행정지 가처분 신청을 검토하면서 이 행정명령이 재고되었고 결국 공식적으로 철회되고 고위험 사업장에 대한 검사 권고로 변경되었다.

다행히 한국은 방역 선진국으로서 아직까지 극심하게 발생하지는 않고 있지만, 팬데믹으로 인한 국경의 개방 여부를 둘러싼 갈등, 난민 유입에 대한 잠재적 갈등 등이 앞으로 발생할 것이 예견된다. 실제로 공적 마스크, 재난지원금 등 긴급 제도에서 이주민과 난민 등이 초기에 제외되었었다는 사실은 보건안보와 관련되어 이주민에 대한 관심과 정책의 미비를 드러낸 것일 뿐만 아니라 이주민 배제의 정서가 재난대응정책을 통해 공식화·정당화된 결과로 판단할 수 있다.

따라서 감염병예방법을 개정해 감염병 관련 권리의 주체를 '국민'이 아닌 '시민'으로 확장하고, 차별과 혐오에 대한 대책 수립을 명문화하는 것이 필요하다. 또한, 감염병예방법 제49조의2가 규정한 감염 취약계층을 '사회복지시설을 이용하는 어린이, 노인 등'으로 한정하지 말고 장애인, 빈곤에 처한 사람, 이주민, 취약 노동자 등 다양한 집단을 포괄해 재정의 할 필요가 있다.[5] 사회 전반의 차별의 문제를 해소하지 않으면 코로나-19나 다른 보건위기로 인한 차별 역시 계속 될수 밖에 없기 때문에 보건안보의 개념과 더불어 이주민에 대한 보다 섬세한 정책적 접근이 요구된다.

1-3. 난민 및 소수자 인권

국제적으로 높아진 한국의 위상으로 인해 한국의 난민이나 소수자 관련 정책은 더 이상 국내적 이슈로서만 머물지 않는다. 예를 들어 2018년에 500여명의 예멘 난민이 제주도를 통해 입국했을 때 외신들은 한국의 대응을 트럼프주의(Trump-ian overtones)의 발현이라고 비판했었다. 뿐만 아니라 2020년 5월 이태원 클럽발 코로나-19 집단감염은 감염자 및 관련자들의 아우팅(성적 지향이 강제로 공개되는 것)으로 이어졌고, 성소수자들이 윤리적으로 문제가 있는 집단처럼 매도되었다. 즉, 한국 사회에서 오랫동안 인권의 사각지대에 놓여있던 그들에 대한 차별과 혐오가 공중보건의 이름으로 정당화되어 수면 위로 올라왔었다. 당시 한국의 코로나-19 방역의 우수한 성과에 대한 해외의 관심이 커지고 있던 상황에서 독일의 공영방송 도이체벨레에서 강경화 전 외교부 장관을 인터뷰했고 이 때 한국 사회에서 성적 소수자에 대한 혐오가 걸러지지 않고 쏟아지는 한국 현실에 대한 비판적 질문이 뒤를 이었다. 당시 강 장관은 한국 사회에서 소수자 인권에 대한 사회적 합의가 제대로 이루어 진 적이 없으며, 이번 집단 감염을 통해 그들에 대한 비이성적인 공격이 한국사회에 존재했다는 사실을 인정할

5) https://www.yna.co.kr/view/AKR20201017036000004

수 밖에 없었다.

반면, 아프간 난민을 '특별 기여자'(people of merit to the country)'라고 명명하며 취업이 자유로운 거주(F-2) 비자를 발급할 것이라는 소식 역시 세계적 주목을 받았다. 이를 통해 지금껏 난민에 대한 배타적인 분위기가 강한 한국에서 어떻게 정부가 국민들을 설득하고 사회적 합의를 도출하고자 노력했는지가 로이터, 비비씨, 가디언 등 해외 주요언론을 통해 전 세계로 알려졌다. 이처럼 선진국으로서 한국의 난민 및 소수자 관련 정책은 다른 많은 국가들의 관심을 받고 있다.

난민에 대한 수용과 보호는 단순히 시혜를 베푸는 근시안적인 정책이 아니다. 국가의 경계 안에서 보호를 받는 국민들이 지속적으로 보호받고 안정적인 삶을 영위할 수 있도록 국가의 경계 밖으로 타의에 의해 밀려낸 사람들을 안정적으로 수용하는 조치이다. 난민의 발생은 일시적인 사건이나 사고에 의한 것 뿐만 아니라 기상이변과 같은 지속적이고 불가역적인 상황에 의해서도 발생하기 때문에 선진국으로서 한국의 역할이 국제적으로 더욱 크게 요구될 수 밖에 없다. 예를 들어 기상이변으로 인해 현재보다 평균 온도가 0.5도 사승하면 1억명 정도의 난민이 발생할 가능성이 있다. 그렇게 되면 국제 질서 및 전 세계의 지정학적 불안정성이 극대화 될 것이고 전 세계인구의 절반이 살고 있는 아시아에서 상당히 많은 난민이 발생할 것이 예견되고 있다.[6] 그렇다면 그 난민의 수용의 문제는 한국과 결코 무관하지 않을 것이다.

그럼에도 불구하고 UN인권기구를 포함한 국제기구에서는 한국이 인종차별문제를 포함한 소수자 인권문제에 소극적인 입장을 취하는 것에 대해 우려를 표하고 있으며 보다 적극적으로 다양성을 증진하기 위한 법 제정 등과 같은 조치 등을 지속적으로 권고하고 있다. 그러나 현재 인종차별에 대한 금지까지 포괄하는 차별금지법이 국회에서 진전의 기미가 보이지 않고 있다. 차기정부에서는 최소한 난민 발생 시 한국 사회가 어떤 일관된 입장을 견지해야 하는지, 다양한 소수자들의 목소리를 어떻게 담보해 나가야 할지에 대한 국민적 합의를 도출하고 법적 기반을 마련하도록 해야 할 것이다.

3. 소결

인구저출생이나 노동력 부족 문제와 같이 한국 사회의 인구 변화와 관련된 심각한 문제를 해결하기 위한 것 뿐만 아니라 지속성장이 가능하기 위해서는 문화적 다양성을 포용할 수 있는 유연한 국가가 되어야 한다. 그렇기 때문에 다양한 특성을 가진 이주민과 한국 선주민들과의 공존은 앞으로의 국가 정책 수립에 있어서 변수가 아니라 상수로서 고려되어야 한다. 한국 가정의 결혼이주여성과 관련된 단어들을 수식하는 '다문화'가 아닌 이주민들의 유입으로 인해

6) https://www.joongang.co.kr/article/23849423#home

다양한 문화가 공존하게 되는 현상으로서의 '다문화'는 선과 악이나 옳고 그름의 이분법적인 문제가 아닌 피할 수 없는 현실이다. 그렇기 때문에 긍정적인 요소는 극대화시키고 우려되는 지점들은 최소화 시키려는 실용적인 차원에서 접근해야 한다. 특히 보건이 전통적인 군사안보 만큼 중요시 되고 있는 오늘날 이민문화다양성을 함께 추구하기 위해서는 정부의 보다 섬세한 정책적 접근과 더불어 관련 의제에 대한 전 국민적 합의를 도출하기 위한 끈질긴 노력이 필수적이다.

발제
4

다문화 미디어 역할 활성화를 위한 바람직스런 정책 방향

홍문기 한세대



:: 발제4

다문화 미디어 역할 활성화를 위한 바람직스런 정책 방향

홍문기 한세대

서론

다문화사회는 그냥 만들어지는 것이 아니다. 이미 전 세계적으로 지구화와 신자유주의 여파 속에 정치적 불안이나 경제적 불평등을 피해 더 나은 기회를 얻기 위한 목적의 국제이주가 점점 늘어나고 있다(Hegde, 2016). 이 때문에 한 사회에서 문화, 혈통적 배경, 역사적·정치적 경험 등을 공유하지 않는 구성원의 비중도 커지고 있다는 사실에 관심을 기울여야 한다(조동기, 2010). 더 이상 국적이나 법·제도만으로 시민을 정의할 수 없다. 상호소통과 교류, 정체성이 차별 없이 표출될 수 있는 환경과 함께 구성원들의 의식과 행동을 어떻게 정책적으로 다룰 것인지의 문제가 중요해지고 있다. 과거 한국에서는 1991년 산업연수생 제도를 통해 이주노동이, 비슷한 시기 '농촌총각결혼'을 위한 국제결혼이 늘어나면서 다문화주의 논의가 본격화되었다(한선, 2015). 특히 우리와 외모가 비슷한 아시아로부터의 결혼이주 비중이 높은데 이는 가족 재생산을 위한 인구대책 및 가족주의·가부장주의와도 결합되어 있다. 이처럼 이주로 인한 문화적 다양성 증가는 법·제도적 권리를 넘어 구성원 간 요구되는 행동, 의식, 문화의 관점에서 요구되는 시민의 권리와 의무에 대해 주목하게 한다(양한순, 2015). 일상생활이 이루어지는 곳곳에서 차별 없이 상호작용하고 소통할 수 있는 조건과 행동 및 의식이 필요하고, 이를 위한 정책과 교육이 동반돼야 한다. 이는 지역에 거주하는 주민으로서 발언하고 교류할 수 있는 권리와 의무라는 관점, 즉 시민권 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련해 송샘·이재묵(2019)은 'citizenship' 즉 '시민됨'의 문제를 법적 권리 경계를 넘어 태도적·행위적 차원으로 시민의식이 확장되는 개념과 연결했고, 다문화사회를 인종, 종교, 가치, 출신지, 문화가 다양한 사회로, 다문화주의는 문화상대주의에 입각해 설명했다.

구성원의 문화적 선택을 존중하는 '시민됨'은 이주민이 법적 시민권 획득에서 나아가 시민으로서 태도와 행위를 수행하는 것으로 규정된다. 이용승·이용재(2013)는 정주 이주민의 경

우 귀화 여부와 관계없이 시민 범주에 포함돼야 한다고 주장하며, 일상에서의 '시민됨'은 문화적 차별 없는 소통과 참여를 통해 이루어진다고 설명했다. 그럼에도 불구하고 이주와 다양성의 시대 인종, 피부색, 젠더, 언어, 종교, 정치 이념 등이 다르더라도 존중하고 평등한 대우를 해야 하지만 집단 간 혐오와 폭력, 분노 범죄, 정신적·물리적 폭력은 오히려 심해지고 있다(한희정, 2017). 반다문화 정서와 국가중심 민족주의가 강화현상은 이 같은 다문화 이주민의 시민됨을 저해하고 있다. 서구에서는 다문화주의 실패 선언과 반이민 움직임이 나타나는가 하면, 일본에서는 오래전부터 혐한 시위가 있어왔고, 한국에서는 '반(反)다문화' 담론과 역차별 주장도 제기되고 있다. 미국 등 전통적 이민국에서도 스스로 대표할 수 있는 권리가 불균등하게 배분되어 있어서 다문화주의 이상은 실현되지 못하고 있다는 비판이 주목받고 있다. 특히 선진국-개발도상국 간 양극화, 선진국의 저출산과 고령화, 불평등이 이주를 촉진하지만 계급, 젠더, 민족요인이 중첩되면서 가부장적·민족주의적·자본중심적 환경과 정책은 다문화 이주민을 편견과 불평등 대상으로 고정화하는 문제를 초래하고 있다(전경옥, 2016).

따라서 본 연구에서는 다문화 사회 관련 정책과 교육이 사회구성원 의 인식·태도·행동 변화에 의해 이루어진다는 점에 주목하고자 한다. 특히 본 연구에서는 이주노동자, 결혼이민자, 중도입국청소년을 포함한 이주배경청소년, 유학생, 북한이탈주민 등 이주와 관련된 사람들을 대상으로 하는 다문화 미디어 정책의 역할과 이를 활성화하기 위한 정책적 개선 방향에 대해 논의하고자 한다.

주민에서 시민으로

'주민'은 지역에서 일상을 살아가는 사람이다. 지역에서 자신의 삶을 영위하는 외국인도 동일한 권리를 갖는 주민이며, 그 권리는 관념이나 이론이 아닌 일상에서의 구체적 참여와 행동을 통해 실현된다(이상봉, 2017). 이와 관련해 이상봉(2017)은 외국 이주민은 권리 주체이고, 이들의 생활세계에서의 참여는 당사자에게는 동등한 권리와 사회적 지위 확보와 직결된다고 주장했다. 최근 이들의 사회적 참여는 지역사회 통합을 위한 공적 과제로 등장하고 있다. 특히 윤인진(2008)은 다문화사회를 위해 차별금지라는 소극적 인권 보호에서 나아가 소수집단의 문화권과 사회권을 보장하는 적극적 조치와 내국인에게도 다문화 가치를 일상에서 실현해야 한다고 주장했다. 이는 인권, 민주주의, 평등, 정의, 환경 등 보편적 가치를 실천하는 교육 과정을 통해 이루어진다. 이 점에서 이주의 시대에 경계를 초월해 소통하고 교류할 수 있는 미디어 교육의 가치가 중시된다. 한편 이주여성은 이주민이면서 여성이라는 '이중적 소수자' 위치에 있으면서 낮은 지위의 남성에게 시집온 후진국 여성이라는 편견의 대상이 된다(전영평, 2010). 이러한 가부장주의에 근거한 다문화정책을 인해 이주 여성의 역할과 가치는 가족재생

산 목적으로 변질되는 문제를 낳고 있다. 이는 상호문화교류와 공존이라는 다문화 가치를 기반으로 한 사회적 역할과 유리된 것이고, 다양한 배경과 요구를 가진 이주여성을 영구적 소수자로 동질화시킨다는 비판도 받고 있다(김현미, 2008). 이주 여성뿐 만 아니라 다문화 이주민들은 형식적 '법 앞의 평등'을 넘어 실질적 시민권을 확보하기 위해 공동체에서 의사결정 참여와 사회권 확보를 위해 노력해야 한다(황정미, 2011). 이를 위한 지역에서의 상호작용과 참여의 중요성을 깨달아야 한다.

다문화 이주민에 대한 차별을 구조화하는 자유주의적 전통적 시민권의 한계를 극복하기 위한 노력이 필요하다. 특히 젠더, 문화, 세대 같은 비계급적 요인이 복합적으로 작용하는 다문화에 대한 인식과 소수자 권리에 주목하는 포괄적 시민권 개념에 관심을 가지 필요가 있다(장미경, 2001). 이주민은 주민이자 구성원이고, 삶의 터전을 공유하며, 일정한 의무를 부담하고, 법·제도의 규율을 받는 시민으로 그 권리가 법적/제도적으로 보장돼야 한다(이용승, 2014). 킴리카(Kymlicka, 2010)는 국가통합과 안정을 위해 동원된 동질적 가정 유형은 소수문화와 집단을 억압해 왔고, 이 상황에서 국가가 취하는 '선의의 무관심(benign neglect)'으로 다문화 이주민 등에 대한 차별과 불이익이 정당화 되는 경향이 있다고 지적했다. 킴리카와 놀먼(Kymlicka & Norman, 1994)은 국가가 보장하는 제도적 권리, 행동과 의식이라는 비제도적 측면을 포괄함으로써 시민권의 범주를 제도로부터 시민으로서의 참여, 행동, 상호작용으로 확장할 것을 제안했다. 킴리카의 주장처럼 여성, 흑인, 토착민 등 소수자들은 사회경제적 신분보다는 정체성 즉 '차이' 때문에 더 큰 소외를 겪을 수 있다.

시민됨과 미디어 이용

단일민족 담론과 국민주의는 인종적·성적·계급적 폭력을 유발해 소수자 인권을 침해해 왔다는 비판을 받고 있다. 이를 해결하기 위한 방안으로서 다문화주의는 국가 정책에 편입돼 유통되고 있다. 이 과정에서 다문화주의는 가족 통합정책으로 협소화 되거나 글로벌경제 편입을 위한 고급인력 유치와 '코스모폴리탄' 소비자 양성을 위한 신자유주의 담론 등으로 귀결되는 현상도 나타나고 있다(김현미, 2008). 다문화주의가 글로벌 소비주의와 결합되면서 정부중심 다문화 정책이 강화됐다. 이 때문에 다문화 이주민들은 출산, 육아, 노동 대상으로 간주되고 이들의 출신국, 피부색, 언어, 문화 등으로 인해 일상 속 상호작용과 소통에서 차별이 이루어지고 있다. 이제 공존과 상호작용에 기여하는 다문화주의는 정착지원 수준을 넘어 일상, 노동, 정치, 교육, 문화, 미디어에서 발생하는 차별을 해소하기 위한 방향으로 정책 전환이 이루어져야 한다(김현미, 2008). 평등한 상호작용이 가능한 환경을 요구한다는 점에서 주목해 미디어를 이용한 상호소통 교육과 정책이 추진돼야 한다.

이숙진·김안나(2013)에 따르면, 다문화 이주민들은 시민으로서 주체적 위치를 위해 일방적 동화가 아니라 출신국 정체성을 유지하면서 시민적 권리를 실천하려는 경향을 보인다. 이용승·이용재(2013)에 의하면, 결혼이주민이 이주민 자조모임에 참여할수록 정치 참여가 많았고, 한국어가 능숙할수록 정치효능감이 높았으며, 취업경험이 있는 경우 정치참여가 더 높았다. 이연옥·장덕현(2015)에 의하면, 다문화가족이 정책지원 대상이지만 다양한 매체를 통해 정보를 얻지 못하며, 여성가족부나 지역 다문화가족지원센터 안내에 의존하고 있어 참석 여부에 따라 정보획득 유무가 결정되는 등 정보 접근권이 제한되고, 초기적응 때는 가족·친척에 의존하다가 시간이 지나고 한국어가 익숙해지면 한국인 친구나 이주여성 친구, 지원기관 등으로 정보원 폭이 넓어졌다. 이용승·이용재(2013)의 연구에 따르면 한국문화 적응 의지가 높은 경우 정치활동 참여가 낮았고, 출신문화에 대한 자부심이 클수록 정치활동 참여가 높았으며 남편·가족으로부터 지지가 클수록 의존으로 연결되면서 정치에 소극적이었고, 가족 외 지역 활동이 많을수록 사회적 지지와 정치참여가 높았다. 이 결과는 가족을 넘어 지역과 일상에서의 주체적 참여를 통해 주민으로서의 권리가 실천될 수 있음을 보여준다. 이용승·이용재(2013)는 다문화정책이 이주민의 경험을 존중하면서 자발적인 이주민 조직을 지원하며, 이주민의 삶에 주목해 그들의 정치적·사회적 활동에 동기를 부여하고 효능감을 높여 정치참여를 강화하는데 집중해야 한다고 주장했다. 즉 정부나 한국인 지원단체가 아니라 이주민 자조조직 중심으로 구체적 삶에 기여하는 활동을 지원하고, 이 과정에서 미디어가 정치, 취업, 건강 등의 정보를 제공하면서 이주민 간, 이주민-선주민 간 소통을 매개할 수 있다. 이를 위해서는 지역에 맞는 미디어정책이 강화되어야 하고, 다문화교육에 미디어교육을 접목시킨다면 다양성 교육, 시민교육, 소통교육, 상호이해 증진 교육이 될 수 있다(이상훈·김은규, 2015).

미디어 정책을 통해 민주사회 시민으로서의 의식을 키우면서 이주민은 동정 대상이 아닌 소통과 연대의 주체가 된다(이용성, 2016). 이주민의 미디어 참여를 통해 이들의 생활양식, 사회관계, 공동체 활동이 가시화되고, 이들의 주장과 문화를 소통하는 기회가 확대될 수 있다. 미디어 교육을 통해 이주민의 표현 능력을 높이고 다문화적 가치가 자연스럽게 발현될 수 있다(김은규, 2015). 특히 지역에서 이주민의 미디어 참여를 통해 다양성이 '구경거리'가 아닌 자연스러운 '삶의 모습'으로 수용될 수 있다(원진숙 외, 2010). 그러나 킴리카가 주장한 다문화주의 시민권은 사회통합과 이주민 권리 보장에서 한계를 보이고 있다. 유럽국가들에서 다문화주의 실패 선언이 늘어난는 상황에서 오히려 인종주의와 극우정당들이 새롭게 부상하고 있다(김병곤·김민수, 2015). 이처럼 일상에서의 차별 문제를 형식적 시민권이 제대로 해소하지 못하기 때문에 다문화 이주민을 대상으로 한 새로운 의미의 시민권이 요구되는 것이다. 이주민은 귀화 후에도 차별과 정체성 혼란을 겪을 수 있다는 점에서 상호인정과 소통, 생활공동체에서의 삶이 중심인 시민권(이용재, 2013), 초국적 교류와 '다중정체성'에 근거한 시민권이 요구된다(홍태영, 2011). 집단 간 차별은 물론 집단 내부 차별에 반대하면서 이주민의 소통과

함께 이주민-선주민 간 상호작용에 기여할 수 있는 시민권 개념과 미디어 정책 간 관계를 살펴볼 필요가 있다.

이주민의 지역에서 미디어를 통한 목소리 내기와 상호작용 강화는 다문화주의를 실천하는 효율적 방안이다. 잦은 이주로 자신의 의사를 정책에 반영할 수 없거나 거주하지만 비가시화된 집단들이 늘어나면서 국민과 국민 아닌 자를 나누는 전통적 시민권의 경계가 약해지고 있다. 이 때문에 구체적 삶에 기초한 공동체 (주민)의 가치와 자발적 참여를 통해 형성되는 권리(시민권)의 의미가 중시되고 있다(이용재, 2013). 경제·문화 활동에서도 초국적 양식들이 확대되면서 시민권의 경계가 복합적이고 유연한 형태로 재구성되고 있다(황정미, 2014). 이러한 맥락에서 다문화 사회의 역동성을 반영하면서 차별에 민감하게 반응할 수 있는 미디어 활용방안이 중요해지고 있다(이용성, 2016).

다문화 이주민의 시민됨과 미디어의 역할

미디어는 다문화에 대한 균형 있는 관점을 확산시키고 이주민의 커뮤니케이션 권리와 문화적 향유권 보장에 기여할 수 있어야 한다. 자신의 생각과 의견을 표명하고, 이를 공유할 수 있는 커뮤니케이션권은 한 사회 공동체의 건전한 발전을 위해 필수적으로 요구되는 기본적 사회권이라 할 수 있다 (안정임·전경란·김양은, 2009). 또한 문화적 생존, 문화적 공동체와 연대, 정체성과 신념, 문화적 표현과 정보의 자유를 구가하기 위한 최소한의 기초적 행복권으로 간주된다 (장미경, 2005). 이처럼 한 사회에 구축된 다양한 정보/문화에 접근하고 이를 공유할 수 있는 권리는 미디어를 통해 이슈나 정체성을 이해하고 표현하는 과정을 통해 구현된다. 그런데 우리 사회로 이주해 사회적/문화적 공동체의 구성원으로서의 역할을 위해 노력하는 이주민들을 위해 미디어가 실제로 그러한 역할을 하는지 궁금하다. 우리 사회에서 이주민들에 대한 인식은 미디어가 이들을 어떻게 비춰주는가에 달려있다. 미디어가 이주민을 같은 국민으로 표현하는가 아니면 이방인으로 표현하는가에 따라 우리사회 구성원들의 이주민에 대한 인식은 다르게 나타난다. 특히 방송은 시청각에 호소하는 매체로 현실인식에 보다 많은 영향을 미친다. 이와 관련해 이주민이 이주 지역 사회에 적응이 어려운 이유 중 하나로 언어적/교육적/문화적 격차로 인한 낮은 미디어 접근성이 지적되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

대중문화와 미디어는 다문화 이주민의 시민권을 드러내는 도구역할을 한다. 미디어를 통한 의미생산과 문화 행위와 실천은 시민권 확장으로 이어지고 있다(이희은, 2010). 또한 미디어는 상호문화 교류의 도구가 된다. 미디어를 통한 미디어 읽기, 고정관념적 재현에 대한 비판적 해석, 미디어제작 등은 사실상의 시민교육으로 다양성 존중과 상호문화이해 능력 향상을 목표

로 하고 있다(김은규, 2015). 특히 지역에서의 미디어교육은 주민으로서 목소리를 내고 참여하는 기회의 장이 된다. 예를 들어 관악FM의 경우 이주민이 공동체 라디오의 모국어 방송에 참여 해 자신의 삶을 드러내고, 차별과 억압으로 받은 고통을 방송으로 회복한다. 이는 사회적 적응을 넘어 상호소통을 실현한 사례로 평가된다(안진·채영길, 2015). '베트남 목소리' 팟캐스트 연구 사례 (정의철·정미영, 2018)의 경우, 이주여성들이 팟캐스트를 통해 사회문화 활동의 폭을 넓혀 베트남에 사는 가족·친지들과도 연결되는가 하면, 베트남문화센터나 베트남어 교습소 등 자조모임 설립으로 이어졌다. 광주 고려인마을의 고려FM은 고려인들의 삶의 이야기와 고려인 공동체의 생활 정보를 나누고, 지역 구성원으로서의 지위를 확인하며, 일선 주민들과 소통하는데 기여하고 있다(선봉규, 2017). 일본의 지역공동체 라디오를 연구한 이혜진(2012)은 국민과 외국인을 분리하고 이주민 내부 위계화를 조장하는 중앙정부 정책과 달리 지역에서 이주민의 미디어 참여는 그들의 경험 공간을 근거로 지역의 기억 속에 형성된 정체성을 공유하는 주민으로 살도록 한다고 주장했다. 소명선(2019)은 일본에 거주하면서 각종 미디어를 통해 제주의 역사, 문화, 행사에 대한 정보를 공유하는 재일제주인은 다양한 회보지 등을 통해 제주와 긴밀한 관계를 유지하는 것은 물론 출신마을 별로 다양한 교류를 이어오고 있다고 설명했다. 이처럼 다문화 이주민의 미디어 참여는 콘텐츠 제작·송출을 넘어 생생한 삶의 현장에서 정보·교육자원에 평등하게 접근하는 능력과 조건을 갖추는데 기여하고, 다양한 이슈와 문화적 정체성을 표출함으로써 그들의 '시민됨'을 실천하는 데 도움을 주고 있다. 한 사회 공동체 내에서 시민 간/주민 간 차별 없는 상호인정과 교류를 이끌면서 인식, 태도, 행동의 변화를 지지하는 정책의 필요성이 강조되면서 이를 구체적으로 실현할 수 있는 미디어 역할의 활성화와 이를 위한 정책적 지원의 필요성이 부각되고 있다.

방송법에는 방송의 공적 책임, 방송의 공공성과 공익성, 심의규정 등을 통해 다문화사회 방송의 사회통합적 기능을 포괄적으로 설명하고 있지만 다문화 이주민의 공익적 가치에 대해 구체적으로 논하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 법제적 수준에서 다문화사회 방송의 사회통합적 역할을 위한 규칙을 방송법과 시행령을 중심으로 살펴보는 것은 가능하다. 방송법 제5조 제2항에서는 방송의 공적 책임으로, '국민의 화합과 조화로운 국가 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하고 지역 간·세대 간·계층 간·성별 간 갈등을 조장해서는 안 된다'고 규정하고 있다. 이는 방송이 국민의 화합과 조화로운 국가발전, 그리고 민주적 여론 형성에 이바지하여야 하는데, 사회통합을 위해 지역, 세대, 계층, 성별 등에 따라 갈등을 조장하는 내용으로 프로그램을 구성하지 않아야 한다는 것이다. 또한 방송법 제6조 제2항과 제5항에서는 방송의 공정성과 공익성을 위해, 방송편성에 있어 '성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종·국적 등을 이유로 차별 금지', '상대적으로 소수이거나 이익추구 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실히 반영' 등을, '장애인 등 방송소외 계층의 권익 증진에 관한 사항'을 규정하고 있다. 여기서 차별 금지대상으로 '인종' 과 '국적'을 포함한다는 것은 이주민들의 경우 '상대적으로 소

수이거나 이익추구 실현에 불리한 집단이나 계층'이라는 관점에서 '방송의 공정성과 공익성' 수행을 위해 편성에 있어 방송법 5조와 6조에 내포된 차별적 조치로부터 보호받아야 할 집단에 해당된다고 할 수 있다. 따라서 이주민은 폭넓게 방송소외계층에 포함되어 자신들의 이익이 반영될 수 있도록 방송사가 노력할 필요가 있다.

앞서 살펴본 것처럼 다문화사회 방송의 사회통합적 역할을 위한 기준으로서 공식적 규칙인 방송법령과 행정규칙을 바탕으로 몇 가지 중요한 사실을 파악할 수 있다. 우선, 현행법령상에서 방송의 공적 책임과 공익성 및 공정성 측면에서 '인종과 국적'으로 인해 방송편성에서 차별을 받지 않을 권리만 명문화되어 있을 뿐 이주민을 우리사회 구성원으로서 동등하게 인정하고 존중하며 이들의 시청자로서 권리를 보장하는 내용은 없었다는 사실이 확인됐다. 둘째, 이주민들을 우리사회에서 상대적으로 소수이거나 방송소외계층으로 간주하고 있지만 이들의 권익을 보호하기 위한 실질적인 조치를 취할 수 있는 어떠한 규정 등이 없다는 점이다. 그 보다는 방송소외계층으로서 권익 보호의 대상이 장애인, 아동 및 청소년, 여성, 저학력과 경제적 약자로 한정돼 있어 내국인이 아닌 다문화가정의 구성원들인 사실상 방송소외 계층의 속성이 모두 나타나는 열악한 상황에 처해 있음에도 불구하고 사실상 방송소외계층에서 배제되고 있다. 셋째, 방송법에 의한 공적 책임, 공정성과 공익성, 인권보호, 사회통합, 문화의 다양성 존중 등은 모든 방송사업자에게 적용됨에도 불구하고 방송법 내용이 지상파 방송을 중심으로 하는 공영방송 중심으로 이루어져 있어 법 체계상 다문화사회를 위한 사회통합이 지상파 방송을 통해서만 가능한 상황이다. 이 때문에 타 방송사업자의 방송을 통한 사회적 통합의 노력이 가시적 결실을 맺을 수 있도록 하는 지원이 사실상 불가능하다. 넷째, 방송에 부과된 공적 책임에 대한 법적 규정이 방송편성과 내용심의에 한정적으로 적용될 뿐이어서 방송에 의한 다문화 이주민들의 사회적응과 통합의 시너지 역할을 기대하기 어렵다는 점이 지적된다. 이는 현 방송법 체계에서 '국적, 인종에 따른 모독이나 비하 금지' 정도의 갈등 조장을 제한하는 것으로 다문화 방송에 대한 규제/지원이 이루어질 뿐 실질적이고 구체적 차원에서의 다문화지원이 이루어지지 않고 있음을 의미한다.

〈표1〉 방송법/심의규정에 나타난 방송의 사회통합적 역할

법령	항목	주요 내용
방송법	제5조 방송의 공적 책임	- 국민화합/조화로운 국가발전/민주적 여론형성 - 지역간·세대간·계층간·성별간 갈등 조장 금지
	제6조 방송의 공정성·공익성	- 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종등 차별 금지
		- 소수집단/소외계층의 이익 충실 반영하도록 노력
	제33조 심의규정	- 장애인등 방송소외계층의 권익증진에 관한 사항
방송심의 규정	제7조 방송의 공적책임	- 인류보편적 가치와 인류문화의 다양성 존중 - 국제친선과 이해의 증진에 이바지
		- 소수집단/계층의 이익 충실 반영
	제9조 공정성	- 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등차별 금지
	제21조 인권보호	- 심신장애인 또는 사회적으로 소외받는 사람들
		- 정신적·신체적 차이/학력·재력등을 조롱 금지
	제29조 사회통합	- 지역/세대/계층/인종/종교 간 차별/갈등 조장 금지
	제31조 문화의 다양성 존중	- 특정 인종·민족·국가 등에 관한 편견 조장 금지
		- 타민족이나 타문화 등을 모독/조롱 내용 금지

이러한 일련의 법적 체계와 조항 간 관계를 살펴보면 다문화가정을 포함한 이주민들에 대해 방송법을 적용해 문화적 다양성의 존중은 물론 특정 인종·민족·국가 등에 관한 편견 조장 금지와 타민족이나 타문화 등을 모독하거나 조롱하는 내용을 금지하도록 할 수 있다. 하지만 해당 조항을 실질적으로 문화의 다양성을 존중하는 형태로 간주하기에는 한계가 있다. 존중이란 타문화에 대한 모독이나 조롱을 금지하는 소극적 형태가 아니라, 보다 적극적인 형태로서 '타민족 타문화'의 가치를 인정하고, 어느 것이 더 나은가를 따지지 않는 것이어야 한다.

의무전송 채널운영과 신규 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인 간 관계

정부는 오래 전부터 방송채널사용사업(PP: Program Provider)을 산업적으로 육성하기 위한 'PP 산업 발전 전략'을 모색해왔다. PP가 경쟁력 있는 방송프로그램을 제작하면, 그에 따른 경제적·문화적 파급효과는 상당히 크다는 점이 한류 확산을 계기로 확인됐기 때문이다. 이를 위해 정부는 PP의 제작투자재원 확충, 제작 전문 인력 양성, 방송프로그램 유통 체계

개편 등 종합적인 방안들을 전략적으로 추진하고 있다. PP채널은 플랫폼을 경유하지 않고서는 최종 이용자에게 프로그램을 전달할 수 없고, 플랫폼은 PP채널이 제공하는 프로그램 없이는 유료방송 가입자를 만들 수 없다. 그럼에도 불구하고 PP채널 그 중에서도 다문화 tvm과 같은 공익채널 PP 사업이 활성화 되지 못해 정부는 '채널 할당제' 방안을 통해 안정적 비즈니스 모델 구축이 가능하도록 하고 있다.

유료방송의 채널구성 및 운영과 관련된 법 조항으로는 방송법 제70조(채널의 구성과 운용)와 제78조(재송신), 방송법 시행령 제53(채널의 구성과 운용), 제54조(공공채널, 종교채널 및 장애인복지채널의 운용), 제55조(지역채널의 운용), 제56조의2(공익채널의 선정 및 운용) 등이 있다. 이 같은 유관 법령에 따르면 유료방송사업자는 전체 채널수를 70개 이상 운용해야 하며, 채널 구성 시 공공채널(3개 이상), 종교채널(3개 이상), 장애인복지채널(방송통신위원회가 인정하는 채널 1개 이상), 공익채널(방송통신위원회가 고시한 방송분야에 속하는 채널 1개 이상), 지역채널(SO만 1개), 의무전송채널(종합편성채널4개, 보도채널 2개 이상, 지상파채널 KBS 1과 EBS 2개) 등을 포함하여 약 20여개 가까운 채널을 상품 패키지에 반드시 포함시켜야 한다. 이외에도 준 의무편성채널이라 불리는 지상파방송채널 KBS2, MBC, SBS 3개와 홈쇼핑채널 6개까지 포함한다면 총 28개 채널이 기본적으로 편성된다. 또한 시청자 선택권 확보를 위해 시청률이 높은 지상파계열 PP채널과 MPP(Multi Program Provider)채널이 약 50개라는 점을 고려하면 약 78개의 채널이 일반적으로 채널 패키지에 포함된다.

방송법에 공공채널 및 공익채널 등을 의무편성토록 한 것은 아날로그 시대에 채널 구성의 다양성 및 시청자의 채널 선택권을 향상시키고, PP 활성화를 목적으로 한다. 그러나 공익 또는 공공채널 등이 시청자의 관심을 끌지 못하고, 플랫폼 경쟁 환경상 이들 채널은 시청자 접근성이 뛰어난 채널에 배치되기 어렵다는 점, 개별 장르에 대한 수요를 해외 채널이나 타 매체가 충족하고 있다는 점, 채널의 다양성 및 공익성을 달성하지 못한다는 점 등을 고려할 때 그 한계와 문제점이 지적된다. 특히 공익·공공채널의 경우 선정될 당시에만 채널 경쟁력이 확보되고, 선정에서 탈락되면 경쟁력이 급속히 약화되는 현상이 문제점으로 나타나는 등 채널할당제의 한계와 문제점은 오래전부터 지적돼 왔다. 특히 최근에는 콘텐츠 대가를 놓고 콘텐츠 제공 업체 (PP)와 IPTV 사업자 등 유료 방송 서비스 업체들 간 갈등문제를 해결하기 위해 과학기술정보통신부가 채널계약 절차 가이드라인 및 방송채널사용사업자(PP, Program Provider) 평가 기준 개선 방안을 추진하고 있다.

최근 현행 '유료방송시장 채널계약절차 관련 가이드라인'을 '방송사업자간 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인'으로 개선하는 정책이 추진되고 있다. 그 내용을 살펴보면, 이전에는 계약 만료일을 매년 12월 31일로 했지만, 계약 만료일을 특정하지 않고 기간을 연간 단위로 하는 방안으로 바뀌고, 선계약 후공급 원칙을 명시해 채널 평가의 경우 기존 유료방송사의 자율 기준에 따른 평가와 '표준PP평가기준 및 절차'에 따른 평가 모두 가능하도록 하고 있다.

이에 대해 정부는 '방송사업자간 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인'을 따르지 않는 사업자는 금지 행위 조사 우선 대상자로 선정해 조사를 실시하며, 이번 가이드라인에 따르지 않은 약관 변경 신고 시 수리를 거부할 수 있다며 강제성을 명확히 하고 있다.

'방송사업자간 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인'에서는 '방송법 제2조제3호'에 따른 방송사업자, '인터넷 멀티미디어 방송 사업법'(IPTV 사업법) 제2조 제5호에 따른 인터넷멀티미디어 방송사업자 상호간에 공정한 경쟁과 시청자(이용자)의 권익을 보장하기 위해 필요한 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 필요한 사항을 구체적으로 정하고 있다. 채널 계약의 원칙을 살펴보면 방송사업자 및 인터넷멀티미디어 사업자와 상호간의 콘텐츠 공급을 위한 채널 계약기간은 1년 이상으로 하되, 연간 단위로 하도록 하고 있다. 또한 계약 기간 만료 후 다시 채널 계약을 체결하고자 할 경우에는 정당한 사유가 없는 한 계약 기간 만료 전일까지 재계약을 체결해야 하고, 유료방송사(SO, IPTV, 위성)는 잦은 채널번호의 변경으로 이용자의 이익이 저해되지 않도록 콘텐츠 사업자(PP)와의 채널 계약 기간을 합리적으로 정하도록 하고 있다.

채널 평가와 채널 구성을 살펴보면 유료방송사는 기존에 이용자에게 제공하던 콘텐츠 사업자의 실시간 TV 방송 제공을 종료하려면 합리적 방법의 채널평가를 거치도록 하고 있다. 그러나 채널평가 기준 표준안에 따라 평가대상에서 제외되는 채널, 유료방송사와 콘텐츠 사업자가 합의한 경우, 유료방송사가 정당한 이유로 해당 콘텐츠 사업자와 채널 사용 계약을 해지한 경우, 콘텐츠 사업자가 해당 채널의 콘텐츠 공급을 중단한 경우 등 그 밖에 정당한 사유가 있는 경우는 제외하기로 했다. 이처럼 유료방송사가 콘텐츠 사업자에 대한 채널 평가기준을 마련한 경우에는 이를 해당 유료방송사 또는 유관협회 홈페이지 등을 통해 이를 공개하도록 해 투명성 확보를 위해 노력하도록 했다. 이는 채널 평가기준을 변경한 경우에도 적용돼 정부는 유료방송사에 콘텐츠 사업자에 대한 채널평가 기준 표준안을 마련·제공해 유료방송사가 '표준 PP 평가기준 및 절차'에 의거해 채널을 평가하는 경우 합리적인 방법의 채널 평가를 거친 것으로 간주하기로 했다. 또한 유료방송사는 콘텐츠 사업자에 대해 채널평가를 위한 자료 제공의 협조를 요청할 수 있도록 해 형평성 논란을 피하고자 했다.

이러한 '방송사업자간 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인'은 오는 10월부터 시행할 계획이지만, 내년 1월 1일 이후 채결하는 채널 계약부터 적용된다. 이 가이드라인에 따르지 않는 채널사용계약 및 채널 구성은 '방송법' 상 정당한 사유없는 채널 제공 거부·중단 또는 채널 변경의 변경 행위 및 'IPTV법' 상 부당한 계약체결 금지행위 조사 우선 대상자로 선정해 정부 조사를 실시할 계획이다. 과기정통부는 이번 가이드라인에 따르지 않는 이용약관의 변경 신고는 수리가 거부될 수 있다고 분명히 밝히고 있다.

이 같은 변화는 공익채널로서 다문화 이주민들을 위해 중요한 역할을 해온 대표적 PP 사업자 다문화 tvm의 기능과 위상에 영향을 미칠 수 있다. 특히 수신료 지급에 대한 대가 산정 기준이 동시에 마련되지 않은 채널 평가와 채널계약 가이드 라인은 다문화 tvm과 같은 공익

채널로 지속적 의무전송이 이루어져야 하는 사업자에게는 부정적 영향을 미칠 수 있다.

실제로 2021년 9월 기준 IPTV 플랫폼별 채널 구성비를 살펴보면 거대 MPP/MSP 사업자의 채널 숫자는 70-80여개 (약 25%-35%)에 불과하지만 지급되는 수신료는 전체의 65% 이상을 차지하고 있다. 그러나 중소PP의 경우 채널 숫자는 140개-150개 (62-70%)에 달하지만 지급되는 수신료는 전체의 35%-39% 수준에 불과하다. 또한 플랫폼이 중소 PP 사업자에게 지급하는 수신료 비중이 중소 PP 1개 채널 당 연간 2억 2,700만 원 수준이고, 전체 수신료의 36%에 불과하다. 이는 수신료 수입만으로는 방송송출을 위한 최소비용 (전용선 및 송출외주비용)도 감당하기 어렵다는 것을 의미한다. 이 때문에 아무런 보호 대책 없이 선계약 후공급을 추진하는 일련의 조치들이 실행될 경우, 다문화 tvm과 같은 공익적 책무를 담당하는 중소 PP 사업자들이 수신료 배분에서 소외되고 궁극적으로는 시장에서 퇴출될 수 있다는 우려도 일고 있다.

따라서 과기정통부 등 중소PP를 관장하는 부서에서는 '방송사업자간 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드 라인' 적용시 방송의 공익성과 다양성을 추구해온 중소PP에 대한 별도의 구체적 방안을 마련할 필요가 있다. 특히 거대 MPP?MSP 사업자들의 수신료 인상 과정에서 다문화 tvm과 같은 공익적 목적으로 운영되는 중소PP 사업자의 수신료에 부정적 영향이 발생하지 않도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이를 위해 '방송사업자간 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인' 내에 중소 PP 사업자들의 수신료 몫을 보장하는 수신료 할당제 등을 도입하는 방안에 대해 통계자료에 근거한 전문적 판단이 요구된다.

방송법이나 심의규정에서 다문화 이주민, 다문화 가족, 다문화 사회 는 크게 세 가지 관점에서 다루어지고 있다. 우선, 방송의 공적 책임과 관련해 소외계층인 다문화 이주민들의 이익을 충실히 반영하도록 프로그램 내용을 구성하거나 편성하도록 하고 있다. 둘째, 국가발전을 위한 방송의 사회 통합적 역할을 수행할 수 있도록 인종/종교/문화 간 차별이 프로그램 내용과 편성 과정에서 드러나지 않도록 하고 있다. 마지막으로 문화의 다양성을 존중해 타 민족이나 타 문화 등을 모독하거나 조롱하는 내용을 프로그램 내용에 포함하는 것을 금지하고 있다. 그런데 이처럼 방송법에 명시된 다양한 조항들은 선언적 의미에 불과할 뿐 이를 어겼을 경우 이를 규제하거나 이를 준수한 사업자에 대해 포상할 방법이 거의 없다. 그럼에도 다문화 tvm은 지상파 방송사업자들이 사실상 도외시하고 있는 다문화 이주민과 가족을 대상으로 뉴스 형식의 정보 프로그램을 제작/편성하는가 하면, 다문화 이주민들의 언어와 문화교육에 도움을 줄 수 있는 프로그램을 적극적으로 편성해왔다. 뿐만 아니라 한국어 학습능력이 부족한 이주민들을 위해 베트남어 등 타국어 자막 방송을 하는가 하면, 다문화 이주민과 가족들의 모습을 생생히 보여주는 다양한 프로그램과 다문화 전문가 토크쇼 프로그램을 통해 다문화 정책의 구체적 지향점을 제시하기 위해 노력하고 있다. 이러한 다문화tvm의 공익채널로서의 가치에 주목할 필요가 있다.

결론 및 논의

2000년대 중반까지 개념조차 제대로 정립되지 않았던 외국인 관련 정책은 국제결혼의 수가 4만 2000건으로 급증한 2005년부터 시작됐다. 2006년 4월 발표된 '결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안'을 시작으로 결혼이주민들의 사회적 적응을 지원하기 위한 목적으로 결혼이민자가족지원센터(현 다문화가족지원센터)가 세워지고 다문화가정 자녀 교육 지원 대책을 마련되는 등 본격적인 지원 체계가 갖춰지기 시작했다. 이와는 별개로 재한외국인정책과 다문화정책이 운영됐다. 외국인정책은 2007년 재한외국인처우기본법 제정과 외국인정책위원회 설치를 통해 본격적인 체계가 갖춰졌고 2008년부터 외국인 정책 5개년 기본계획이 시행되면서 현재까지 이어져 오고 있다. 다문화정책도 2008년 다문화가족지원법 제정, 2009년 다문화가족정책위원회 설치 등을 거쳐 2010년부터 다문화가족정책 기본계획이 시행되고 있다.

앞으로는 다문화가정이나 이주민들이 직업적 보람과 사회적 자존감을 향상시킬 수 있는 동기부여가 이루어질 수 있도록 정책적 지원이 이루어져야 한다. 특히 내국인들이 외국인 근로자들을 이해하기 위한 교육이 있어야 하고, 현장에서 생기는 갈등/난맥상 등을 실정에 맞게 개선할 수 있는 방향으로 정책방향이 개선돼야 한다. 현재의 다문화 정책은 중복된 내용이 많고 대부분의 정책이 외국인 지원과 교육 부분에 한정돼 있어 오히려 이들의 사회 편입에 부정적인 영향을 미칠 우려도 있다. 또한 큰 틀의 정책운영은 물론 이를 관할하는 부처 역시 분산돼 있어 정책의 효율적 운영이 어려운 실정이다. 여기에 중앙정부 중심의 운영에 따른 실효성 저하와 다문화가족지원센터 역할의 한계, 다문화가정정책에 집중된 외국인 관련 지원 예산 등도 문제점으로 지적되고 있다. 그 결과, 정책 목표가 외국인들이 한국 국민으로 자리잡을 수 있도록 하는 것인지 의구심을 불러일으키고 있다. 이러한 현상은 다문화가족을 대상으로 하는 홍보와 교육에서도 나타나고 있다.

이 같은 다문화 정책 관련 여러 가지 한계와 문제점들은 다문화 tvm과 같은 공익 채널 PP 사업자가 제 기능을 다할 때 해결될 수 있다. 다문화 관련 방송 현장에 대한 몰이해로 다문화인들도, 이들의 한국사회 정착을 돕고자 하는 내국인과 이들의 이러한 노력에 부응해 사회통합이라는 공익적 목적을 실현하려는 방송사업자가 안정적 비즈니스 모델을 구축할 수 있는 정부의 정책 지원 방향이 모색돼야 한다. 특히 방송사업자간 콘텐츠 공급절차에 관한 가이드라인을 마련하는 과정에서 다문화tvm과 같은 공익적 가치를 추구하는 중소PP 사업자들에 대한 계약과 평가는 다문화 미디어 역할 활성화를 정책 방향과 일관성 있게 이루어지는 것이 바람직 할 것이다.

참고문헌

김병곤·김민수 (2015). 이주민 시민권으로서의 다문화주의 시민권의 한계와 대안. 〈평화연구〉, 23권 1호, 295-328.

김영순·이미정·최승은 (2013). 제주 지역 결혼이민여성의 다문화 정책 실태에 관한 연구. 〈탐라문화〉, 44호, 239-272.

김은규 (2015). 다문화미디어교육의 운영 현황 점검과 방향성 모색: 다문화가족지원센터와 시민미디어센터의 다문화미디어교육 사례를 중심으로. 〈언론과학연구〉, 15권 1호, 115-161.

김현미 (2015). 귀화이주민의 문화적 권리. 〈한국문화인류학〉, 48권 1호, 89-118.

김현미 (2008). “이주자와 다문화주의”. 〈사회와 문화〉 , 제26집, 57-78.

모경환·임정수 (2011). 사회과 다문화교육의 현황과 과제. 교육문화연구, 제17권 1호, 261-290.

선봉규 (2017). 한국에서 외국인 집거지의 형성과 공간적 특성에 관한 연구: 광주광역시 고려인마을을 중심으로. 〈한국동북아논총〉, 83호, 193-214.

소명선 (2019). 해방 이후의 재일제주인 잡지 미디어 연구: 재일제주인의 지역정체성과 로컬리티. 〈일본문화학보〉, 81권, 5-25.

송샘·이재묵 (2019). 한반도 주변국에 대한 세대별 인식 차이 분석: 남남갈등과 세대갈등의 중첩 가능성 연구, 〈지역과 세계〉, 43권 1호, 117-141.

안정임·전경란·김양은(2009). 다문화와 미디어교육. 서울: 방송통신위원회.

안진·채영길 (2015). 공동체 미디어 실천과 다문화 정체성의 재구성: 결혼이주여성의 공동체 라디오 참여활동과 권능화. 〈한국방송학보〉, 29권 6호, 94-136.

양한순 (2015). 다문화주의 시대 귀환 중국동포의 문화적 시민권 : 대림동 사례를 중심으로. 〈동북아문화연구〉, 45권, 231-254.

엄한진 (2011). 〈다문화 사회론〉. 서울: 소화.

오경석 (2010). 누구를 위한 ‘다문화주의’인가?: 안산지역 이주민 지원 활동에 대한 비판적 검토. 〈민주사회와 정책연구〉, 17호, 190-223.

원숙경 (2017). 다문화가정 소통권 확보를 위한 미디어교육정책에 관한 연구. 〈언론학연구〉, 21권 4호, 37-63.

윤인진 (2008). 한국적 다문화주의의 전개와 특성. 〈한국사회학〉, 42권 2호, 72-103.

이상봉 (2017). 일본 가와사키시 외국인시민 대표자회의 20년의 성과와 한계. 〈한국민족문화〉, 65권 63-95.

이상훈·김은규 (2015) 문화접변과 미디어: 결혼이주여성들의 미디어 이용 경험과 다문화미디어교육 인식에 대한 연구. 〈언론과학연구〉, 15권4호, 205-244.

이연옥·박병현·장덕현 (2012). 결혼이주여성에 대한 미디어의 인식에 관한 연구: 국내 주요 일간신문 사설을 중심으로. 《여성학연구》, 22권 2호, 33~69.

이용승 (2014). “다문화시의 시민권 아포리아: 누가 시민이며, 시민권 향유의 주체는 구인가” 〈한국정치학회보〉, 제48권 5호, 185-206.

이용승 (2016). 이주민의 지역사회통합과 주민권의 기능. 〈민족연구〉, 65호, 4-25.

이용승·이용재 (2013). 이주민 정치참여 영향요인에 대한 탐색적 연구: 대구경북지역 결혼이주여성을 중심으로. 〈민족연구〉, 53호, 110-129.

이용승·이은정 (2018). 이주민의 주민권 조선족 여성 이장 사례 연구. 디아스포라연구, 12(1), 113-144.

이용재 (2013). 사회갈등 대응을 위한 시민권의 재해석: 획득하는 권리로서 생활공동체의 성원권. 〈대한정치학회보〉, 21집 2호, 95-113.

이혜진 (2012). 일본의 다문화공생 개념과 커뮤니티라디오방송국 FMYY. 〈경제와 사회〉, 360-401.

장미경 (2001). 시민권(citizenship) 개념의 의미 확장과 변화. 〈한국사회학〉, 35권 6호, 59-77.

장미경 (2005). 한국사회 소수자의 시민권의 정치. 〈한국사회학〉, 32집 6호, 159-182.

전경옥 (2016). 여성이주노동자 권리 관련 국제규범과 한국의 여성 이주노동자 인권정책. 〈다문화사회〉 연구, 제9권 1호, 65- 96.

정의철·정미영 (2018). 베트남 이주여성의 공동체 미디어 참여가 문화적 시민권 구축에 미치는 영향: 부산지역〈베트남 목소리〉 팟캐스트 사례를 중심으로. 〈한국언론학보〉, 62권 5호,

136-172.

제주시다문화가족지원센터 (2016). 2016 다문화 사업보고서.

조동기 (2010). 이주자에 대한 사회적 거리와 시민권에 대한 태도. 〈한국인구학〉, 제33권 3호, 53-73

조명기 (2014). 로컬 주도적 다문화주의의 의미와 가능성. 〈로컬리티 인문학〉, 12권, 49-83

조희원 (2015). 새로운 시민의 등장과 한국의 다문화현상: 결혼이주여성을 중심으로. 〈세계지역연구논총〉, 33권 3호, 235-254.

채영길·김용찬·백영민·김예란·김유정 (2016). 서울시 마을공동체미디어와 공동체 공론장의 분화와 재구성. 〈커뮤니케이션이론〉, 12권 2호, 4-46.

한선 (2015). 공익광고가 재현하는 한국식 '다문화주의'에 대한 비판적 독해. 〈디아스포라 연구〉, 9권 2호, 173-195.

한희정(2017). 〈이주와 한국사회〉. 서울: 커뮤니케이션북스

홍태영 (2011). 이주자의 문화적 권리와 정체성. 〈다문화사회연구〉, 4권 2호, 5-34.

Hegde, R. S. (2016). Mediating Migration. Cambridge: Polity Press.

Kymlicka, W. (1995). Multicultural citizenship. Oxford: Clarendon Press. 장동진 · 황민혁 · 송경호 · 변영환 (역) (2010). 〈다문화주의 시민권〉. 서울: 동명사.

Kymlicka, W, & Norman, W. (1994). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, Ethics 104(Jan), 352-381.

토론

『이민·문화다양성정책』에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향

홍형득 한국정책학회장

윤인진 한국이민학회장

강동관 이민정책연구원장

장영선 다문화TV 사장

김찬덕 한국다문화포럼 회장

최영호 재외한인학회 전회장



:: 토론

『이민 · 문화다양성정책』에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향

홍형득 한국정책학회장

memo

:: 토론

『이민 · 문화다양성정책』에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향

윤인진 한국이민학회장

memo

:: 토론

『이민 · 문화다양성정책』에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향

강동관 이민정책연구원장

memo

:: 토론

『이민 · 문화다양성정책』에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향

장영선 다문화TV 사장

memo

:: 토론

『이민 · 문화다양성정책』에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향

김찬덕 한국다문화포럼 회장

memo

:: 토론

『이민 · 문화다양성정책』에 대한 주요 정당의 비전과 대응 방향

최영호 재외한인학회 전회장

memo