「지방정부연구」 제21권 제4호(2018 겨울): 267-292
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.4 (2018 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.4.12

지방자치단체의 다문화가족 지원 조례와 다문화가족의 이주사회 적응전략: 경기도 사례를 중심으로*

김 정 인

국문요약

본 연구는 기존에 수행된 다문화가족 지원정책 연구들과는 달리 지방자치단체의 다문화가족 지원 자치법규(조례) 조항과 다문화가족 지원정책집행자를 분석하여 한국에 거주하는 다문화가족들이 어떠한 적응전략을 선택하도록 하였는지를 살펴보았다. Berry(1997)의 '적응모형'을 기반으로 하여 다문화가족들의 한국사회 적응에 영향을 주는 지방자치단체 다문화가족 지원 조례 조항이 제정되었는지를 내용분석(content analysis) 방법을 활용하여 분석하였다. 특히, Berry(1997)의 '문화적응'과 '구조적적응' 기준을 중심으로 연구 분석한 결과, 대부분의 지방자치단체는 구조적적응과 관련된 다문화가족 지원 조례 조항(예: 다문화가족관계 유지지원, 의료 및 건강 지원, 언어 및 직업교육 지원 등)은 도입하고 있었으나, 문화적응 관련 조례 조항(예: 다문화가족 본국 언어·문화행사 지원, 본국 종교와 문화 지원, 다문화가족들의 적극적 의견반영)의 도입은 양분되어 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 광역자치단체인지 기초 자치단체인지의 여부, 조례 개정의 여부에 따른 다문화가족 지원 조례 조항 차이는 나타나지 않음을 확인할 수 있었다. 그러나 본 연구에서는 다문화가족 지원 조례 도입기간이 짧을수록 문화적응 지원 조례 조항이 많이 나타난다는 것을 확인할 수 있었다. 뿐만 아니라, 다문화가족 지원정책집행 성공여부는 다문화가족 지원 조례 조항 성립 여부와 관계없이 다문화가족에 대한 한국사회의 포용성에 영향을 받는다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 연구결과는 향후 바람직한 다문화가족 지원정책을 연구하는데 중요한 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

주제어: 다문화가족 지원정책집행, 다문화가족 지원 조례, 적응모형, 문화적응, 구조적적응

Ⅰ. 서론

최근 국내 다문화가족의 급증 추세를 고려해 볼 때, 다문화가족 문제는 더욱 중요하게 다루어져야 할 사회적 이슈가 되었다. 결혼이민자, 혼인귀화자, 기타사유 국적취득자의 수는 2007년 142,015명에서, 10년도 채 지나지 않은 2015년 294,663명으로 두 배 이상 증가하였다(여성가족부, 2016a). 결혼이민자, 혼인귀화자, 기타사유 국적취득자 뿐만 아니라 그들의 배우자, 그리고 자녀

* 본 연구는 경기도 의회 연구과제 「지방자치단체 특성을 고려한 경기도 다문화가족 관련 법령 분석 및 조례 제·개정 방안 연구」(2017)를 수정·보완한 연구임.

및 관련 가족들을 포함한 다문화가족의 수는 2015년에는 80만 명을 넘어섰으며, 2020년에는 약 100만 명에 이를 것으로 예측되고 있다(여성가족부, 2016a). 이와 같은 국내 거주 다문화가족의 급속한 증가는 한국사회에 다양한 변화를 일으키고 있다.

다문화가족이 한국사회에 미치는 영향을 연구한 김갑석(2009)에 의하면 다문화가족은 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면으로 한국사회에 중대한 영향을 미치고 있다. 예를 들어, 사회적 측면으로 다문화가족이 우리나라의 저출산 문제 개선 등에 기여를 하는 바도 있지만, 동시에 이민정책에 혼란을 가져올 수 있다는 것이다. 경제적 측면에서는 다문화가족이 한국인의 일자리, 근로환경 개선, 가정경제 등에 긍정적·부정적 영향을 모두 줄 수 있다는 것이다. 또한 국내 거주 다문화가족의 급증은 향후 한국사회에 새로운 사회적 갈등을 유발할 잠재적 가능성을 내포하고 있다. 다문화가족, 특히 결혼 이주여성들의 가정폭력, 고부갈등, 이혼 문제 등은 소수자 인권 보호와 관련해 중요하게 관리되어야 할 문제이지만(장현주, 2012: 526), 최근 들어 다문화가족으로 인한 사회갈등(예: 다문화가족 자녀 갈등 문제, 다문화가족의 문화 정체성으로 인한 종교와 문화 갈등 등)이 새롭게 유발되고 있는 점은 결코 간과해서는 안 될 중요한 이슈가 되고 있는 것이다.

이와 관련해 다문화가족과 관련되어 야기될 수 있는 갈등문제를 효과적으로 해결하기 위한 제도적 장치가 요구된다. 특히, 국내 거주 다문화가족은 도농지역 모든 곳에서 전국적으로 분포되어 있다. 이러한 다문화가족 분포 현황을 고려해 볼 때 중앙정부뿐만 아니라 지방정부(지방자치단체)의 다문화가족 지원정책은 필수적으로 점검되고 정비될 필요가 있다. 지금까지 한국의 다문화가족 정책은 중앙정부를 중심으로 통일적이고 일괄적으로 추진되어 왔다. 대표적인 예로, 여성가족부에서는 다문화가족의 거주 특성 등에 관계없이 「다문화가족지원법」에 따라 '다문화가족지원센터'를 통해 다문화가족들의 체류지원, 한국 적응지원, 취업지원, 생활/의료지원, 문화교류 지원 등을 일괄적으로 시행해왔다. 정책대상자인 다문화가족들의 행태와 수요를 고려하지 않은 이러한 일괄적인 지원은 오히려 다문화가족 지원정책의 효과성을 낮출 뿐만 아니라, 심각한 예산 낭비를 초래할 수도 있다. 그리고 정부의 단순하고 일방적인 다문화가족 포용정책은 다문화가족들의 적극적인 호응을 기대할 수 없어 사회적 통합도 저해할 가능성이 있다.

다문화가족 분포와 특성을 고려한 지방자치단체 고유의 다문화가족 지원정책 마련의 중요성에도 불구하고, 지방자치단체의 다문화가족 지원 법령이 어떻게 제정되어 있고 또 지원내용은 무엇인가에 대한 논의는 지금까지 거의 이루어지지 않았다. 최근 각 지방자치단체들은 다문화가족의 급증으로 인해 경쟁적으로 다문화가족 지원 조례를 제·개정하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 기존의 지방자치단체 다문화가족 지원정책에 관한 연구들은 다문화 정책참여자인 지방공무원의 인식과 평가를 조사하거나 다문화가족 정책대상자들의 인식 연구만을 중심으로 진행되어 왔다(예: 한승준, 2009; 강기정·변미희, 2010; 강휘원, 2013). 또한, 다문화가족 지원과 관련된 제도적 분석 연구는 다문화가족 지원 법령 보다는 다문화가족지원센터 제도화 과정을 분석한 연구가 존재할 뿐이었다(장석준, 2011). 지방자치단체의 다문화가족 지원정책을 분석하기 위해서는 무엇보다도 법·제도적 관점에서 다문화가족 지원 관련 자치법규, 특히 조례를 살펴볼 필요가 있다.

비교문화심리(cross-cultural psychology) 관점에 따르면, 사회의 맥락과 제도는 인간의 행동을

결정하는 데 중요한 영향을 미친다(예: Berry et al., 1992). 그러나 제도주의 관점에 의하면 인간의 행동은 제도에 의해 영향을 받지만 제도가 의도한 대로 인간의 행동이 결정되지 않을 수 있다(Granovetter, 1985; Streeck & Thelen, 2005; 김정인, 2017a; 2017b). 다문화가족들이 이주 수용국에 어떻게 적응하고 있는 가를 논의하기 위해서는 이주 수용국의 다문화가족 관련 법령 내용뿐만 아니라 다문화가족 법령에 따라 다문화가족 지원정책이 실제로 어떻게 집행되고 있는 가를 분석할 필요가 있다. 따라서, 본 연구에서는 Berry(1997)의 '적응모형'(acculturation strategies)을 중심으로 한국의 지방자치단체 다문화가족 지원 조례의 특성과 다문화가족 지원정책집행 상황을 살펴보고자 한다. 다시 말해, 다문화가족들이 한국사회에 원만하게 적응하기 위한 여건들이 지방자치단체 조례에 마련되어 있는지 여부를 조례 분석을 통해 논의하고, 실제 다문화가족 지원 조례들이 원활하게 집행되어 다문화가족이 의도한대로 적응전략이 선택되고 있는지를 살펴보고자 한다. 만약 이주 수용국인 한국이 다문화가족들을 적극적으로 포용하고 그들에 대한 편견을 줄이며 그들의 정체성을 인정하는 제도적 장치를 마련하고 있다면, 다문화가족들은 한국사회에 보다 적극적으로 통합될 수 있을 것이다. 이처럼 지방자치단체 다문화가족 지원 조례는 다문화가족들의 전략적 행동 결정에 매우 중요한 요인이 될 수 있다.

이와 관련해 본 연구에서는 첫째, Berry의 '적응모형'을 중심으로 우리나라 다문화가족 지원정책에 대한 이론적 근거를 설명하고, 둘째, 제도주의 관점에서 다문화가족 지원제도와 다문화가족 적응전략의 관계를 논의하며, 셋째, 다문화가족 현황과 관련된 통계자료, 정부보고서와 정부자료, 전국 다문화가족 실태조사 등 객관적인 2차 자료 분석 내용, 자치법규시스템을 통한 각 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례의 내용분석(content analysis) 내용, 다문화가족 지원센터장들을 대상으로 한 초점집단면접(Focus Group Interview: FGI) 분석 내용을 통해 한국 지방자치단체의 다문화가족 지원정책 특성을 살펴볼 것이다. 본 연구는 다문화가족 지원 조례 분석과 집행자 분석 등을 통해 다문화가족의 한국사회 적응전략을 연구한다는 측면에서 기존의 연구들과는 차별성을 가진다. 이러한 법·제도적 내용분석과 다문화가족 지원정책집행자 대상 FGI 연구는 향후 다문화가족의 원활한 한국사회 적응에 필요한 제도적 여건을 마련하는 데 중요한 함의점을 제시할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 다문화가족 이주사회 적응전략에 관한 이론적 논의

1. 다문화가족 이주사회 적응전략에 관한 이론적 근거

비교문화심리 학자들(예: Gordon, 1964)은 대부분 다문화가족 지원 법·제도적 내용과 다문화가족의 적응전략 간 상호관련성이 높은 것으로 본다. 따라서, 다문화가족의 이주사회 적응전략을 파악하기 위해서는 다문화가족의 이주사회 적응행태를 구체적으로 분석할 필요가 있다고 한다(Berry, 1997). 이와 관련해 본 연구에서는 Berry(1997)의 '적응모형'을 활용해 다문화가족들의 이

주사회 적응전략을 분석하고자 한다. 다문화가족이 수용국가에 얼마나 잘 적응할 수 있는가는 서로 다른 문화 사이에서 이주자들의 문화변용(acculturation)이 어떻게 발생하는지를 파악함으로써 가늠해 볼 수 있다. 이주자인 다문화가족에게 문화변용이 발생할 때 그들의 행동과 심리적 상태가 변화하기 때문이다(Berry, 1992). Berry(1997: 10)의 적응모형에서는 문화차이가 개인의 인적 발달과 심리 변화에 상당한 영향을 미친다는 것을 전제한다. 그리고 이주자들이 이주 수용국가의 주류사회와 어떠한 상호작용을 하는 가에 따라 네 가지 적응모형으로 구분될 수 있다고 한다. 이주자들이 이주 수용국과의 관계에서 어떠한 행동을 나타내는지에 따라 네 가지 문화적응모형 또는 전략들(acculturation strategies)이 제시될 수 있다는 것이다. 이러한 네 가지 적응모형을 구분하는 첫 번째 이슈(기준)는 이주자들(다문화가족)이 문화 적응과정에서 자신들의 문화 정체성을 유지하는지와 관련된 '문화적응' 여부이다.[1] 이는 문화적응 과정에서 이주자들(다문화가족)의 고유한 문화 정체성과 특성을 유지할 가치가 있는지를 판단하는 것이다. 두 번째 이슈(기준)는 이주자에 대한 이주 수용국가 국민들의 태도와 관련된 '구조적적응' 여부로서 이주자들(다문화가족)이 이주 수용국과 적극적인 관계를 유지하는가를 판단하는 것이다.[2] 이주 수용국가 국민들의 이주자에 대한 수용 태도에 따라서 이주자들의 주류사회 적응전략이 달라진다는 것이다. 이 두 가지 기준에 따라 서로 다른 두 구성체(이주자들과 이주 수용국가 국민)의 통합과 조화가 결정될 수 있다(Gordon, 1964).

Berry(1997)는 문화적응과 구조적적응 과정에서 나타나는 이주자들(다문화가족)의 태도에 따라 네 가지 적응모형을 제시하였다. 첫 번째 유형은 통합모형(Integration Model)으로서 이주자들이 자신들의 고유한 정체성과 특징을 유지하면서 동시에 이주 수용국가의 주류사회에 적극적으로 참여하는 경우를 의미한다. 통합모형은 이주 수용국이 개방적이고 문화적 다양성을 지향할 때 이주자들(다문화가족)이 자유롭게 자신들의 문화적 정체성을 선택할 수 있는 전략이라고 할 수 있다(Berry, 1997: 10). 통합모형에서는 이주자들과 이주 수용국 사이에 사회갈등이 일어날 가능성이 현저히 낮다. 그 이유는 이주자들과 이주 수용국 주류사회 상호 간에 문화적 다양성과 문화 차이, 그리고 각각의 정체성과 특성을 인정하기 때문이다. 이주자들과 이주 수용국 주류사회 양자가 서로의 정체성 차이를 인정하고 서로에 대한 존중의 필요성을 중요시하기 때문에 이때에는 표면적 갈등뿐만 아니라 내면적 갈등 발생 가능성 역시 낮아진다. 따라서 통합모형에서는 문화적으로 다른 이주 수용국과 이주자들(다문화가족) 모두가 상호수용(mutual accommodation)하는 것이 필수적이다(Berry, 1997: 10).

두 번째 모형은 동화모형(Assimilation Model)으로서 이주자들이 자신들의 고유한 정체성과 특성을 유지하지 않는 상태로 이주 수용국가의 주류사회에 적극적으로 참여하여 이주 수용국가에 동화되는 경우이다. 이주자들(다문화가족)은 자신들의 문화적 정체성을 유지하기를 원하지 않고 다른 문화와 상호작용 하는 것 또한 원하지 않는다(Berry, 1997: 9). 동화모형은 이주자들(다문화가족)이 타 문화에 동화되는 정도에 따라 자발적 동화(voluntary assimilation)와 일방적 혹은 강압적

1) "Is it considered to be of value to maintain one's identity and characteristics?"(Berry, 1997: 10).

2) "Is it considered to be of value to maintain relationships with larger society?"(Berry, 1997: 10).

동화(forced assimilation)로 구분될 수 있다. 자발적 동화의 경우는 이주자들과 이주 수용국 사이에 사회갈등 발생 가능성이 낮다. 그 이유는 이주자들 스스로가 이주 수용국의 주류사회에 적응하기 위해 자신들의 정체성과 특성을 포기하고 이주 수용국의 특성을 따르기 때문에 심각한 사회갈등 유발 가능성이 낮아진다는 것이다(유은주, 2013). 그러나, 강압적 동화의 경우에는 이주자들이 이주 수용국 주류사회로부터 이주자들의 문화적 정체성과 특성을 포기할 것을 강요받게 되어 이주자들의 불안감과 불만은 더욱 증폭되고 결국 언제 폭발할지 알 수 없는 '압력솥'(Pressure Cooker)으로 변모하게 될 가능성이 농후하다(Berry, 1997: 10). 다시 말해 강압적 동화의 경우, 표면적으로는 이주자들이 사회적 갈등을 유발할 가능성이 낮다고 할 수 있지만, 외부적 사건 발생 등과 같은 특정 계기가 있을 때에는 언제든지 심각한 사회적 갈등을 유발시킬 가능성이 있다.

세 번째 모형은 분리모형(Separation/Segregation Model)으로서 이주자들이 자신들의 고유한 정체성과 특성을 유지하면서 이주 수용국가의 주류사회에 소극적으로 참여하는 태도를 나타내는 경우이다. 분리모형은 다문화가족이 그들의 정체성을 유지하면서 주류사회와 상호작용하는 것을 회피하는 경우에 나타난다(Berry, 1997: 9). 분리모형은 이주자들과 이주 수용국 주류사회와의 사회갈등을 유발시킬 수 있다. 분리모형은 이주자들이 자신들의 정체성과 특성을 유지하면서 동시에 이주 수용국의 주류사회와도 연계하지 않기 때문에 이주자들과 이주 수용국 사이에 표면적·내면적 갈등 발생 가능성이 높다. 이는 이주자들이 이주 수용국의 주류사회와 교류하지 못하고 국내 특정 지역에 자신들만의 생활영역을 구축하여 자신들의 문화와 정체성을 그대로 유지하려고 하면서 이주 수용국 주류사회와 마찰을 일으키는 형태로 나타나기도 한다. 앞서 논의한 통합모형과 분리모형의 공통점이 있다면 이 두 모형 모두에서 이주자들(다문화가족)이 자신들의 정체성과 특징을 유지하고 집단의 문화적 유산들을 공유하기에 집단적(collective) 특성을 지닌다는 것이다(Lalonde & Cameron, 1993; Berry, 1997: 11). 따라서 분리모형에서는 다문화가족 구성원이 개별적인 행동을 취하기보다는 집단적인 단체 행동을 보일 가능성이 높다.

마지막 모형은 주변화모형(Marginalization Model)으로서 이주자들이 자신들의 고유한 정체성과 특성을 유지하지 않으면서 동시에 이주 수용국가의 주류사회에도 적극적으로 참여하지 않는 경우이다. 주변화모형의 경우 강압적 동화(forced assimilation)의 부정적인 결과로 나타날 가능성이 높다. 이주 수용국이 이주자들(다문화가족)을 의도적으로 배제하고 동시에 강압적 동화를 시도할 경우 이주자들(다문화가족)은 주변화 될 가능성이 높다. 이처럼 이주자들이 자신들의 정체성과 특성을 유지하지 않은 채 이주 수용국의 주류사회와도 교류하지 못하는 주변화모형은 사회적 갈등 발생 가능성을 높인다고 할 수 있다(Berry, 1997: 10).

이주자들(다문화가족)의 이주사회 적응전략은 이주 수용국의 법·제도적 환경에 따라 달라질 수 있다. 다문화가족들은 이주 수용국의 제도적 장치를 고려하여 자신들의 적응전략을 선택하고자 할 것이기 때문이다. 예를 들어, 이주 수용국 다문화가족 지원정책의 개방성, 주류사회의 이주자들(다문화가족)에 대한 수용성 등은 이주자들(다문화가족)의 적응전략 선택에 중대한 영향을 미칠 것이다. 만약 이주 수용국 정부가 다문화가족들의 문화 정체성 유지를 제도적으로 적극 지원하고, 다문화가족들이 적극적으로 이주 수용국의 문화, 교육, 사회 전반에 참여할 수 있는 여건이 마련

된다면 다문화가족들은 이주 수용국과 '통합'하는 전략을 선택할 것이다.

〈표 1〉 이주자들(다문화가족)의 적응 모형 유형

		문화적응: 이주자들의 정체성과 특성을 유지할 가치 고려 여부	
		예	아니오
구조적적응: 주류사회와 관계할 가치 고려 여부	예	통합 (Integration)	동화 (Assimilation)
	아니오	분리 (Separation/Segregation)	주변화 (Marginalization)

출처: Berry(1997: 10).

2. 다문화가족 지원 제도와 다문화가족 이주사회 적응전략 관계

다문화가족의 적응전략을 보다 명확하게 이해하기 위해서는 이주 수용국의 다문화가족 지원 제도가 어떻게 운영이 되고 있는 가를 살펴볼 필요가 있다. 이주 수용국이 다문화가족들에게 어떠한 제도적 장치를 마련해 주고 있는가에 따라 다문화가족의 적응전략이 달라진다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 다문화가족의 적응전략을 제도적 접근 방법으로 논의할 수 있는 것이다.

제도적 접근 방법에 의하면 이주 수용국의 다문화가족에 대한 제도적 맥락과 여건은 그들의 적응전략에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 때로는 외부환경에 동화되고자 하는 제도적 맥락에 조직과 개인의 행동은 영향을 받고(Scott, 1987; 김정인, 2016a), 사회적으로 당연시(taken-for-granted) 되는 규범과 믿음의 제도 맥락에 조직과 개인의 행동은 제약될 수밖에 없다. 동시에 제도는 조직과 개인의 전략적 행위를 형성하는 데도 중대한 영향을 미친다(Oliver, 2001).

다문화가족의 이주 수용국에 대한 적응전략 역시 제도적 접근 방법으로 설명할 수 있다. 이주자들은 이주 수용국가가 형성한 제도를 받아들여야 하듯이(Rex, 1996), 다문화가족들의 전략적 행위들은 수용국의 제도적 맥락에 따라 다르게 나타난다. 만약 다문화가족들을 적극적으로 수용할 수 있는 다문화가족 수용국의 제도적 맥락이 갖추어져 있다면 다문화가족들은 다문화가족 수용국 주류사회와 적극적으로 유대관계를 형성하는 전략적 행위를 취할 것이다. 특히 다문화가족들을 이주사회의 일원으로 수용할 수 있는 법·제도적 장치가 다문화가족 수용국에 마련되어 있다면 다문화가족들은 다문화가족 수용국과 유기적인 관계를 유지하는 구조적 적응행위를 전략적으로 선택할 것이다. 같은 맥락에서 이주 수용국 주류사회가 다문화가족 자신들의 문화와 언어 등을 인정해 주고 그들의 정체성을 유지할 수 있도록 하는 제도적 지원체계를 갖추고 있다면 다문화가족들은 전략적으로 문화적응 행위를 취할 것이다.

그러나 다문화가족 수용국의 제도적 맥락과 여건이 다문화가족의 전략적 행위에 중요한 영향을 미친다는 것이 다문화가족 지원제도의 의도대로 다문화가족의 적응행위가 발생한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다문화가족들이 이주 수용국의 주류사회와 충분히 상호작용함과 동시에 그들의 정체성을 유지할 수 있는 법·제도적 장치가 다문화가족 수용국에 존재한다 하더라도 다문화가족의 행동은 다문화가족 수용국의 기대와 다르게 나타날 수 있다. 이러한 제도와 행위의 불일치는

형성된 제도와 제도화된 규칙이 집행될 때 발생하는 격차 때문에 발생한다고 할 수 있다(하연섭, 2006: 229). 제도가 원래 의도한 대로 집행되지 못하는 이유는 제도 설계자들의 인지적 제약으로 인해 의도하지 않았던 결과가 발생되기도 하고, 협상과 타협 등의 정치적 산물인 제도가 집행되는 과정에서 의도하지 않았던 결과를 발생시키기도 하는 것이다. 또한, 제도가 의도한 대로 집행되지 않는 이유는 제도형성에 참여하지 않았던 사람들이 자신들에게 유리한 방향으로 제도를 해석하고 집행하기 때문이기도 하다(Streeck & Thelen, 2005: 26-28). 어떤 이유에서이든 제도가 형성 목적과 다른 의도로 실행되는 과정에서 법·제도의 목적과 집행결과 간 괴리가 발생할 수 있다. 다문화가족 수용국의 다문화가족 지원 법·제도가 아무리 잘 갖추어져 있다고 하더라도 제도화 과정에서 다문화가족에 대한 충분한 포용성과 긍정적 인식이 형성되지 않는다면 다문화가족 지원 제도와 정책들은 의도한대로 실행되지 않을 수 있다.

또한 Granovetter(1985)에 의하면 사회구성원들이 과소 또는 과대사회화(undersocialized or oversocialized) 될 때 그들은 사회구조에 배태화(embedded)될 가능성이 높아진다. 다문화가족들은 언어, 문화, 직업, 교육 등의 문제로 이주 수용국에서 과소사회화 될 가능성이 높다. 이러한 경우 다문화가족들은 주류사회의 사회구조에 배태화될 가능성이 높아지는 것이다. 만약 주류사회에 다문화가족 지원 법·제도적 장치가 마련되어 있다고 하더라도 다문화가족에 대한 포용성과 수용성 부족으로 다문화가족 지원의 사회구조적 여건이 형성되어 있지 않다면, 다문화가족들은 이주사회의 배타적인 구조에 배태될 수밖에 없어 다문화가족 지원제도는 성공적으로 이루어지지 못할 수 있다.

Ⅲ. 경험적 실증 분석

1. 한국의 다문화가족 지원 법·제도 현황과 특징

1) 다문화가족 지원 법·제도 현황

지방자치단체의 다문화가족 지원정책을 실증적으로 분석하기 이전에 우리나라의 다문화가족 지원과 관련된 법·제도 현황을 살펴볼 필요가 있다. 한국의 다문화가족 지원 법률 체계는 헌법과 국제법을 기반으로 관련 법률이 제정되어 있으며, 관련 법률을 바탕으로 각 지방자치단체의 조례와 규칙이 제정되어 있다(박성혁 외, 2016). 헌법에서는 명확한 다문화가족 지원 내용을 포함하고 있지 않지만, 다문화가족의 범위를 국적 취득자와 그 가족으로 고려할 때 헌법에 제시된 권리는 다문화가족에게도 적용된다고 할 수 있다. 국제법 역시 다문화가족 지원에 대해 「이주노동자 및 그 가족의 권리에 관한 협약」과 「아동권리협약」을 통해 명시하고 있다. 그러나 이주노동자와 그 가족의 인권 보호와 증진을 위한 국제인권조약인 「이주노동자 및 그 가족의 권리에 관한 협약」에 한국은 아직 가입되어 있지 않다. 「아동권리협약」에는 한국이 가입되어 있지만, 이는 포괄적인 아

동권리 보호라는 차원에서 의미가 있을 뿐 직접적인 다문화가족 지원 법령으로 보기에는 미흡한 점이 있다(박성혁 외, 2016).

법률로서는 「다문화가족지원법」, 「재한외국인처우기본법」, 「국적법」, 「출입국관리법」, 「외국인근로자의고용등에관한법률」 등과 같은 다문화가족 지원 법률이 존재한다. 이들 법률들은 다문화가족에 대한 정의와 범위 설정에 있어 다소 차이를 나타낸다. 각 법률에 따른 다문화가족 의미는 다문화가족에 대한 광의와 협의의 개념에 따라 다르게 제시될 수 있다. 광의의 개념에서 다문화가족은 "자국 내에 거주하는 모든 외국인 가족을 포함"하는 것으로 정의될 수 있지만, 협의의 개념에서 다문화가족은 보다 법적인 개념으로 "가족 중 한 명이 우리나라 국적을 취득하여 구성된 가정"으로 정의될 수 있다(여성가족부, 2014: 10). 2008년 「다문화가족지원법」이 제정되기 이전에는 다른 법률에서 다문화가족이라는 개념이 '한국남성과 결혼한 이주여성가족, 한국여성과 결혼한 이주남성가족, 이주민가족(이주노동자, 유학생, 북한이탈주민 등)을 포함하여 넓은 의미에서의 다문화가족' 의미로 사용되었다(오경석, 2007). 「다문화가족지원법」이 제정되기 이전 관련법들에서는 다문화가족을 광의로 해석하였으나, 「다문화가족지원법」에서는 다문화가족 정의와 범위를 보다 제한적으로 해석하고 있다.[3] 이에 따르면 다문화가족은 '외국인(주민)과 외국인근로자를 제외하고 결혼이민자, 혼인귀화자, 그리고 기타사유에 의하여 국적을 취득한자와 그 가족(배우자+자녀+그 외 가족 구성원)'을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 다문화가족 지원정책은 '한국에 거주하는 결혼이민자, 혼인귀화자, 그리고 기타사유에 의하여 국적을 취득한자와 그 가족(배우자+자녀+그 외 가족 구성원)이 한국사회에 통합되어 생활할 수 있도록 지원하는 정책'이라고 할 수 있다.

다문화가족지원과 관련한 기본 법령은 「다문화가족지원법」이다. 이 법률은 각 지방자치단체 다문화가족 지원 조례 제정 확산에 공헌하고 있다. 「다문화가족지원법」에 의하면 국가와 지방자치단체(자치구)는 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하며 경제·사회·문화 등 각 분야에서 사회구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 필요한 제도와 여건을 조성하고, 이를 위한 시책을 수립·시행하여야 하며,[4] 이러한 활동을 위해 다문화가족 지원을 담당할 기구와 공무원을 두어야 한다. 「다문화가족지원법」에 나타난 국가와 지방자치단체의 다문화가족지원에 대한 구체적인 정책 내용은 ① 교육을 통한 다문화가족에 대한 이해증진(제5조), ② 생활정보 제공 및 교육 지원(사회적응교육과 직업교육·훈련 및 언어소통 능력 향상을 위한 한국어교육)(제6조), ③ 평등한 가족관계의 유지를 위한 조치(가족상담, 부부교육, 부모교육, 가족생활교육)(제7조), ④ 가

3) 「다문화가족지원법」제2조에 의하면 ① 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 '결혼이민자'와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 '대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족', ② 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족을 의미한다(국가법령정보센터, 2017e). 여기서 '결혼이민자등'이란 다문화가족의 구성원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 의미한다. ① 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자, ② 「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자이며, '아동·청소년'이란 24세 이하인 사람을 의미한다(국가법령센터, 2017).

4) 여성가족부 장관은 5년마다 다문화가족 지원 기본계획을 수립해야 하며, 여성가족부장관, 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 매년 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립 및 시행해야 한다.

정폭력 피해자에 대한 보호·지원(제8조), ⑤ 의료 및 건강관리를 위한 지원(제9조), ⑥ 아동·청소년 보육·교육 실시의 차별금지(제10조), ⑦ 다국어에 의한 서비스 제공(제11조) 등으로 제시될 수 있다. 여기에 제시된 「다문화가족지원법」 조항을 바탕으로 각 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례가 제정되고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 「다문화가족지원법」은 의무조항 지원정책(예: 다문화가족 이해증진, 가정폭력 피해자 보호, 다문화가족 구성원 차별 금지)을 제외하고, 대부분의 지원정책이 '지원할 수 있다'라는 선택조항으로 구성되어 있다. 이에 각 지방자치단체의 여건과 상황에 따라서 다문화가족 지원정책은 다르게 운영될 수 있다. 또한 다문화가족 구성원들의 교육지원은 「교육기본법」과 「초·중등교육법」 등 법적근거에서도 나타난다. 그러나, 「교육기본법」의 경우 교육의 기회에 있어 인종에 따른 차별을 금지한다는 일반조항을 포함하고 있지만 한국국적이 있는 한국국민들에게만 적용되고 있으며, 「초·중등교육법」 역시 구체적인 다문화가족 지원 조항은 없고 「초·중등교육법 시행령」에서만 관련 조항이 존재할 뿐이다(장덕호, 2015: 173). 이와 같이 한국의 다문화가족 지원정책 관련 법률들은 「다문화가족지원법」을 기반으로 여러 가지 법률들이 존재하고 있지만, 각 지방자치단체의 맥락과 상황에 따라 다문화가족 지원 조례 내용은 달라질 수 있다.[5]

2) 지방자치단체 다문화가족 지원 조례 현황

2017년 9월 현재 지방자치단체에서 시행되고 있는 다문화가족 지원 조례는 ① 다문화가족 지원만을 제시하는 「다문화가족 지원 조례」와 ② 다문화가족과 외국인주민을 함께 지원하는 「외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」로 구분되어 시행되고 있다. 물론 몇몇 지방자치단체에서는 다문화가족 지원 자치법규에 조례뿐만 아니라 규칙도 제정하고 있지만,[6] 대부분의 지방자치단체에서는 규칙보다는 조례로 다문화가족을 지원하고 있어 본 연구에서는 자치법규의 분석 대상을 조례에 한정하였다. 다문화가족 지원 조례는 광역과 기초 자치단체가 별도로 제정하여 운영하고 있어

5) 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례에 관한 기존 연구는 거의 존재하지 않는다. 관련 선행연구가 일부 있다고 하더라도 대부분은 규범적 연구에 머무르고 있으며(예: 김종세, 2010), 경험적 연구가 있다고 하더라도 법령 조항만을 단순 비교한 연구가 대부분이었다(예: 오세민 외, 2014). 예를 들어, 경기도 내 25개 기초 자치단체 다문화 관련 조례들을 비교한 오세민 외(2014)의 연구는 경기도 내 각 기초 지방자치단체 조례에 나타난 다문화가족 정책대상자, 기초 자치단체장 책무, 지원범위, 다문화가족 위원회 구성 및 기능, 다문화가족 센터지정, 업무위탁 기준에 따라 단순히 각 기초 자치단체의 다문화가족 조례 조항을 상호 비교하는 수준에 머물러 있었다.

6) 예를 들어, 안산시의 경우 「안산시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」, 「안산시 다문화시민대상 조례」, 「안산시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례 시행규칙」 등이 존재하며, 포천시에는 「포천시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」, 「포천시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례 시행규칙」, 순창군에는 「순창군 저소득층 및 다문화·다자녀 가족 자녀 학습활동비 지원 조례」, 「순창군 다문화가족 지원 조례」, 「순창군 다문화가족 지원 조례 시행규칙」, 보성군에는 「보성군 다문화가족 지원에 관한 조례」, 「보성군 다문화가족 지원에 관한 조례 시행규칙」, 해남군에는 「해남군 다문화가족 지원에 관한 조례」, 「해남군 다문화가족 지원에 관한 조례 시행규칙」, 경상북도에는 「경상북도 다문화가족지원기금 설치 및 운용 조례」, 「경상북도 외국인주민 및 다문화가족 지원조례」, 「경상북도 다문화가족지원협의회 운영 규정」, 울진군에는 「울진군 다문화가족 지원조례」, 「울진군 다문화가족 지원조례 시행규칙」 등의 자치법규가 있다.

본 연구에서는 광역과 기초 자치단체 모두의 다문화가족 지원 조례를 조사하였다. 특히, 각 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 현황은 '자치법규 정보시스템'을 통하여 살펴보았다. 그 결과 2017년 9월 현재 17개의 광역자치단체와 207개의 기초 자치단체 즉, 총 224개의 지방자치단체에서 다문화가족 지원 조례를 운영하고 있었다.[7] 이는 2017년 9월 현재 우리나라에 존재하는 17개의 광역자치단체와 226개의 기초 자치단체 즉, 총 243개의 지방자치단체 중 약 92.1%에 해당된다. 이러한 현황을 고려해 볼 때 대부분의 지방자치단체는 「다문화가족 지원 조례」 또는 「외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」를 도입하고 있어 지방자치단체에서 다문화가족 지원 조례 확산이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 도입율이 높음에도 불구하고, 도입 시기는 지방자치단체마다 다르게 나타났다. 조사대상 지방자치단체 중 다문화가족 지원 조례가 처음 도입된 시기는 2007년이다. 2007년도에 다문화가족 지원 조례가 도입된 지방자치단체는 총 8곳이었다. 8개 지방자치단체는 광역 2곳, 기초 6곳으로서, 경기도 안산시(2007년 4월 26일), 경기도 시흥시(2007년 5월 30일), 대구 달서구(2007년 7월 30일), 충청남도(2007년 7월 30일),경기도 용인시(2007년 8월 3일), 강원도 춘천시(2007년 8월 3일), 전라북도 부안군(2007년 9월 27일), 광주광역시(2007년 10월 20일) 등이 포함되어 있었다. 이러한 지역의 다문화가족 지원 조례는 2008년 「다문화가족지원법」보다 먼저 제정된 것이다. 다문화가족 지원 조례를 초기에 도입 한 지방자치단체들은 대부분이 경기도를 비롯하여 다문화가족 분포가 높은 지역들이었다.[8]

〈그림 1〉 지방자치단체의 다문화가족 조례 도입 현황

〈그림 1〉에서 알 수 있듯이 다문화가족 지원 조례를 도입한 지방자치단체는 지속적으로 증가하고 있었다. 2009년에는 56곳(전체 약 23%)의 지방자치단체가 다문화가족 지원 조례를 제정하였다.

7) 진주시는 「진주시 다문화가족지원센터 설치 및 운영조례」만을 운영하고 있으며, 별도의 다문화가족 지원 조례가 존재하지 않아 분석대상에서 제외하였다.

8) 2008년 다문화가족 지원 조례를 도입한 지방자치단체는 경기도 본청, 경기도 고양시, 경기도 김포시, 경기도 안성시, 경북 구미시, 경남 거창군, 제주도이다.

2011년에는 36곳의 지방자치단체, 2012년에는 30곳의 지방자치단체에서 다문화가족 지원 조례를 도입하였다. 특히, 2008년 「다문화가족지원법」이 제정된 이후 2009년부터 2012년까지 4년여 동안 총 148곳(전체 61%)의 지방자치단체에서 다문화가족 지원 조례를 도입하였다. 이러한 사실은 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례가 「다문화가족지원법」 제정 전후에 급증하고 있음을 보여준다. 또한, 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 내용은 「다문화가족지원법」에 영향을 받아 유사하게 구성되어 있었다. 대부분의 다문화가족 지원 조례 내용은 다문화가족 지원 목적, 정의, 지방자치단체장의 책무, 지원사업, 지원대상, 다문화가족 지위, 다문화가족 구성원 처우, 단체 지원, 다문화가족지원협의위원회 구성, 기능, 임기, 해촉, 임무 등이며, 다문화가족지원센터 운영에 관한 조항을 포함하고 있었다.

2. 연구대상 및 변수설정

1) 다문화가족 지원정책 연구대상과 분석방법

본 연구에서는 다문화가족 지원정책을 다문화가족 지원 조례 분석과 다문화가족 지원정책집행자 분석으로 나누어 시행하였다. 다문화가족 지원 조례 분석은 내용분석(content analysis) 방법을 활용하였으며, 다문화가족 지원정책집행자 분석은 FGI(focus group interview) 분석 방법을 활용하였다. 첫째, 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 조항을 Berry(1997)의 적응모형을 중심으로 분석하였다. 이를 위해 내용분석을 활용하여 다문화가족 지원 조례 조항의 출현여부에 대해 먼저 살펴보았다. 내용분석은 “커뮤니케이션 내용을 일정한 규칙에 따라 체계적으로 범주에 할당하고 통계적 방법을 활용하여 범주들 간의 관계를 분석하는 방법”으로 정의될 수 있다(Riffe et al., 1998: 15; Hsieh & Shanno, 2005). 내용분석이 커뮤니케이션을 위한 기록물을 대상으로 한 문헌연구 분석 방법이라는 측면에서 다문화가족 지원 조례 법 조항 텍스트를 분석하는 데 적합한 분석방법이 될 수 있다. 또한, 내용분석이 변수 간 인과관계 분석보다는 단일변수의 기술통계나 상관관계 분석에 더욱 적합하다는 측면을 고려해 볼 때 본 연구에서는 내용분석 방법을 활용하는 것이 적합하다고 할 수 있다(남궁근, 2013). 보다 구체적으로, 본 연구에서는 내용분석의 공간·시간 측정 방법, 속성의 출현 여부 방법, 빈도 측정 방법, 강도 측정 방법(남궁근, 2013: 334) 중에서, 속성의 출현 여부 방법을 분석에 활용하였다(김정인, 2016b). 즉, 변수와 관련된 다문화가족 지원 조례 조항 출현 여부를 더미변수 판단하기로 한 것이다(출현=1, 미출현=0).

둘째, 정책집행자에 대한 연구는 다문화가족 지원정책집행을 현장에서 책임지고 담당하는 다문화가족지원센터장을 대상으로 FGI을 실시하였다. 보다 구체적으로, 전국의 다문화가족지원센터장을 모두를 조사하기 보다는 다문화가족 수가 가장 많은 경기도[9] 내 다문화가족지원센터장들을 대상으로 FGI를 시행하였다. 다문화가족지원센터장들을 조사한 이유는 그들이 각 지역의 다문화

9) 2015년 12월 기준 전국 294,663명 다문화가족 중에서 경기도 거주자는 86,327명(약 29.3%)으로 가장 높은 분포를 지녔다(여성가족부, 2016a).

가족 지원정책이 실제 다문화가족들에게 어떻게 집행되고 있으며 다문화가족들의 적응태도가 어떠한 가에 대해 잘 알고 있기 때문이다. 총 30곳의 경기도 다문화가족지원센터들[10] 중에서 고양시, 안산시, 안성시, 가평군, 의왕시, 화성시, 군포시, 하남시 등 총 8곳(경기도소재 다문화가족지원센터의 약 26.7%)의 다문화가족지원센터장을 대상으로 FGI를 실시하였다. 2017년 11월 30일과 2017년 12월 1일 양일간 일정장소에서 FGI를 시행하였으며, 첫째 날은 고양시, 안산시, 안성시, 가평군, 의왕시 다문화가족지원센터장들이 참여하였고, 둘째 날은 화성시, 군포시, 하남시 다문화가족지원센터장들이 참여하였다. 조사대상 다문화가족지원센터장들의 평균 연령은 47.1세이며, 성별은 여성 7명, 남성 1명으로 나타났다. 또한, 해당분야 근무기간은 평균 8년으로서 센터업무를 총괄하는 역할을 하고 있었다.

2) 다문화가족 지원정책 변수측정

본 연구에서는 측정 변수들을 다문화가족 지원 조례 분석과 다문화가족 지원정책집행 분석으로 구분하여 설정하였다. 먼저 Berry(1997)의 모형을 활용하여 다문화가족 문화적응 및 구조적적응과 관련된 변수들이 각 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례에 출현하는 지의 여부를 내용분석을 통해 살펴보았다. 첫째, 다문화가족 적응과정에서 자신들의 문화 정체성을 유지할 수 있도록 하는 여건 마련 조항(문화적응)이 각 지방자치단체의 조례에 포함되어 있는가를 살펴보았다. 즉, 각 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례에 다문화가족들의 언어·종교·문화적 정체성과 특성을 인정하고 지원하는 내용들이 포함되어 있는지의 여부를 분석하였다(예: Berry, 1997; Phinney, 1991; Portes & Rumbaut, 2003 등). 보다 구체적으로, ① 다문화가족 본국 언어교육·문화행사 지원, ② 다문화가족 본국 종교, 문화 지원, ③ 다문화가족들의 의견 반영과 정책 참여 지원 등과 같은 조항이 조례에 포함되어 있는 가를 살펴보았다(지원 조항 출현=1, 미출현=0). 분석 결과 조사된 다문화가족 지원 조례에서 ① 다문화가족 본국 언어교육·문화행사 지원 조항은 평균 0.497, 표준편차 0.501, ② 다문화가족 본국 종교, 문화 지원 조항은 평균 0.524, 표준편차 0.501로 나타나 조사된 지방자치단체 절반이 이러한 조항을 채택하고 있음을 알 수 있었다. 또한, 두 조항 변수들 간 상관계수는 0.606($p < .01$)으로 높은 상관관계를 나타내었다. 다시 말해, 두 조항을 모두 도입하는 지방자치단체들이 많았다는 것이다. 이에 반해 문화적응과 관련된 나머지 변수 즉, ③ 다문화가족들의 의견 반영과 정책 참여 지원의 조례 출현 빈도는 평균 0.183, 표준편차 0.388로 나타났다. 즉, 대부분의 지방자치단체가 이와 관련된 조항은 도입하지 않고 있는 것으로 나타난 것이다.

둘째, 다문화가족들이 이주 수용국의 사회일원으로서 구조적 관계를 유지하도록 지원하는 구조적적응 조항이 각 지방자치단체 조례에 존재하는 가를 살펴보았다(예: Berry, 1997; Vidgor, 2008 등). 보다 구체적으로, ① 가족관계 유지(예: 가족폭력 예방, 다문화가족 구성원들 간 원만한 관계

10) 경기도 내에는 시흥시, 파주시, 성남시, 수원시, 동두천시, 안양시, 광명시, 평택시, 오산시, 용인시, 양평군, 구리시, 의왕시, 부천시, 안성시, 연천군, 고양시, 화성시, 광주시, 가평군, 하남시, 포천시, 양주시, 의정부시, 남양주시, 군포시, 안산시, 이천시, 여주시, 김포시 등 30곳의 다문화가족지원센터가 운영되고 있다.

유지) 지원, ② 다문화가족 구성원들의 의료, 건강, 생활 등 지원, ③ 다문화가족 구성원의 언어·직업교육 지원 등의 내용이 지방자치단체 조례에 포함되어 있는가를 살펴보았다. 지방자치단체에 관련 조항들이 포함되어 있는 지의 여부는 더미변수로 측정되었다(지원 조항 출현=1, 미출현=0). 분석 결과 ① 가족관계 유지 지원(평균: 0.986, 표준편차: 0.115), ② 다문화가족 구성원들의 의료, 건강, 생활 등 지원(평균: 0.869, 표준편차: 0.337), ③ 다문화가족 구성원의 언어·직업교육 지원(평균: 0.995, 표준편차: 0.067) 등 세 조항 모두를 대부분의 지방자치단체가 도입하고 있는 것으로 나타났다.[11)]

뿐만 아니라, 본 연구에서는 문화적응과 구조적적응에 대한 다문화가족 지원 조례 내용이 다문화가족 지원 조례의 도입주체, 조례 개정, 도입시기와 관련이 있는가를 분석하였다. 다문화가족 지원 조례 도입주체와 관련해, 다문화가족 지원 조례 조항 출현여부가 광역자치단체와 기초 자치단체에 따라 달라지는지의 여부를 살펴보았으며, 조례 개정과 관련하여 지방자치단체 다문화가족 지원 조례 조항 출현여부가 다문화가족 지원 조례 개정 여부와 어떤 관련이 있는지를 논의하였다. 그리고, 마지막으로 도입시기와 관련하여 다문화가족 지원 조례 조항 출현여부에 따라 지방자치단체 다문화가족 지원 조례 도입 기간에 차이가 나타나는 지를 분석하였다. 보다 자세한 변수 측정 기준은 아래의 〈표 2〉에 제시하였다.

〈표 2〉 다문화가족 지원 조례 변수

변수			측정
다문화가족 지원 조례 변수	다문화가족들의 정체성과 특성 유지 지원(문화적응 조례 조항)	다문화가족의 본국 언어교육·문화행사 지원	지방자치단체 조례에 '다문화가족 자녀들의 언어 교육' 또는 '다문화가족 문화·체육 행사 개최' 등의 조항 존재 여부(출현=1, 미출현=0)
		다문화가족 본국 종교, 문화 지원	지방자치단체 조례에 '다문화가족 지원의 날(세계인의 날) 지정 및 운영', '다문화가족 고국방문 지원' 등의 조항 존재 여부(출현=1, 미출현=0)
		다문화가족들의 의견 반영과 정책 참여 지원	지방자치단체 조례에 '다문화가족의 주민협의회' 또는 '다문화가족의 의견수립과 정책참여' 등의 조항 존재 여부(출현=1, 미출현=0)
	다문화가족들과 주류사회 관계 유지 지원(구조적적응 조례 조항)	가족관계 유지 지원	지방자치단체 조례에 '가족문화형성 지원' 또는 '가정폭력 예방 지원' 등의 조항 존재 여부(출현=1, 미출현=0)
		다문화가족 구성원들의 의료, 건강, 생활 등 지원	지방자치단체 조례에 '다문화가족들의 의료 및 건강관리 지원' 등의 조항 존재 여부(출현=1, 미출현=0)
		다문화가족 구성원의 언어·직업교육 지원	지방자치단체 조례에 '직접적인 직업교육 지원', '다문화가족 구성원 언어 교육 지원' 등의 조항 존재 여부(출현=1, 미출현=0)
다문화가족 지원 조례 관련변수	다문화가족 지원 조례 도입 주체 특성		① 광역자치단체, ② 기초 자치단체(더미변수)
	다문화가족 지원 조례 개정 여부		① 예, ② 아니오(더미변수)
	다문화가족 지원 조례 시기		2017년 9월 기준으로 다문화가족 지원 조례 도입 기간(개월: 연속변수)

11) 변수 간 상관관계 계수 역시 높게 나타났다. 가족관계 유지 지원과 다문화가족 구성원들의 의료, 건강, 생활 등 지원의 상관계수는 .302(p 〈 .01), 가족관계 유지 지원과 다문화가족 구성원의 언어·직업교육 지원의 상관계수는 .574(p 〈 .01), 다문화가족 구성원들의 의료, 건강, 생활 등 지원과 다문화가족 구성원의 언어·직업교육 지원의 상관계수는 .801(p 〈 .01)로 나타났다.

경기도 내 다문화가족지원센터장들을 대상으로 시행한 FGI에서는 위에서 제시된 다문화가족 지원 조례 문화적응과 구조적적응의 총 6가지 변수들이 실제 어떻게 집행되고 있는지를 정성적으로 분석하였다. 예를 들어, 다문화가족 본국 언어교육 및 문화행사 지원과 관련해서는 다문화가족 지원센터장들을 대상으로 ① 다문화가족지원센터에서 다문화가족의 본국 언어교육문화행사 지원(예: 다문화가족 자녀들의 언어 교육 또는 다문화가족 문화 체육 행사 개최)이 이루어지고 있는지, ② 있다면 어떻게 운영되고 있는지, ③ 다문화가족들은 해당 지원정책에 대해 어떤 평가(예: 만족도)하고 있는지, ④ 지원 상 발생하는 한계는 무엇인지, ⑤ 언어교육 및 문화행사 지원은 필요하다고 생각하는지, 그렇다면 개선될 점은 없는지 등을 조사하였다.

2. 실증분석 결과

1) 다문화가족 지원 조례 조항 분포현황

각 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 조항 분포도를 살펴보았다. 보다 구체적으로, 문화적응 변수 세 가지와 구조적적응 변수 세 가지 모두를 더 하여 각 지방자치단체의 문화적응 값과 구조적적응 값을 구하였다. 각각의 최대값은 세 가지 조항이 모두 존재하는 경우 3이며, 최소값은 관련 조항이 모두 존재하지 않는 0으로 설정하였다. 또한, 다문화가족 지원 조례를 시행하고 있는 224개 지방자치단체의 문화적응과 구조적적응 값을 중간 값(1.5) 중심으로 높음과 낮음 두 영역으로 구분하였다. 그 결과 대부분 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례는 문화적응 여부와 관계없이 구조적적응 조항을 포함하고 있었다. 〈표 3〉에 제시되어 있듯이 다문화가족들이 자신들의 정체성과 특성을 유지하며, 구조적으로 한국사회에 적응할 수 있도록 지원하는 조례가 마련되어 있는 지방자치단체는 총 99곳이었으며, 다문화가족들에게 구조적 적응 지원만을 제시하고 문화적응은 지원하지 않는 지방자치단체는 총 122곳으로 나타났다. 이러한 분석 결과를 Berry(1997)의 모형에 적용해 보았을 때, 우리나라 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 대부분은 다문화가족들이 한국사회에 구조적으로 적응할 수 있도록 지원하고 있으며, 그들의 정체성과 특성유지 즉 문화적응을 지원하는 조례는 일부 지방자치단체에서만 나타나고 있었다. 이러한 측면을 고려해 볼 때 우리나라에 거주하는 다문화가족들 대부분은 통합전략과 동화전략을 선택할 가능성이 높을 것임을 알 수 있다. 이에 비해 다문화 가족이 주변화전략을 취하는 데 유리한 조례를 제정한 지방자치단체는 거의 존재하지 않았으며(3곳), 다문화가족들이 분리전략을 취하는 데 유리한 조례를 제정한 지방자치단체는 존재하지 않는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 분포 현황

		문화적응전략 지원	
		높음	낮음
구조적적응 전략 지원	높음	통합 전략 지원 99곳[12] (Integration)	동화 전략 지원 122곳[13] (Assimilation)
	낮음	분리 전략 지원 없음 (Separation/Segregation)	주변화 전략 지원 3곳[14] (Marginalization)

2) 다문화가족 지원 조례 조항과 지방자치단체 특성 관계

우리나라 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 대부분은 다문화가족들이 한국의 사회 구조에 보다 적극적으로 적응할 수 있도록 하기 위해 교육, 의료, 취업 등을 지원하는 조항들을 마련하고 있었다. 다문화가족들의 정체성을 인정하고 이를 지원하는 문화적응 관련 조례 조항은 각 자치단체에 양분되어 나타났다. 하지만, 전반적으로 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례가 다문화가족들이 한국사회에 보다 잘 적응할 수 있도록 지원하는 법·제도적 장치를 마련하고 있음을 본 연구를 통해 확인할 수 있었다. 이와 관련해 이러한 다문화가족 지원 조례들은 광역과 기초 자치단체에서 차이가 나타나는지, 조례의 개정여부와 관련이 있는지, 다문화가족 지원 조례 도입시기와 관련이 있는지의 여부도 살펴볼 필요가 있다.

〈표 4〉에 제시되어 있듯이, 17개 광역자치단체와 207개 기초 자치단체 간 광역 혹은 기초 자치

12) 서울(8곳: 서울본청, 광진구, 성동구, 구로구, 서대문구, 은평구, 금천구, 동작구), 경기(16곳: 동두천시, 부천시, 성남시, 안양시, 의정부시, 평택시, 구리시, 군포시, 남양주시, 시흥시, 안산시, 고양시, 용인시, 포천군, 김포시, 여주시), 인천(1곳: 본청), 대구(3곳: 본청, 달성군, 달서구), 광주(2곳: 본청, 남구), 울산(2곳: 남구, 울주군), 세종, 강원(12곳: 본청, 강릉시, 삼척시, 속초시, 원주시, 춘천시, 홍천군, 양구군, 철원군, 화천군, 횡성군, 고성군), 충북(5곳: 본청, 괴산군, 음성군, 증평군, 청주시), 충남(6곳: 본청, 계룡시, 공주시, 당진시, 아산시, 청양군), 전북(12곳: 본청, 김제시, 남원시, 전주시, 고창군, 무주군, 순창군, 완주군, 임실군, 장수군, 진안군, 부안군), 전남(8곳: 나주시, 순천시, 여수시, 강진군, 곡성군, 담양군, 신안군, 함평군), 경북(16곳: 본청, 경주시, 구미시, 김천시, 포항시, 고령군, 군위군, 상주시, 영덕군, 영암군, 영주시, 영천시, 청송군, 봉화군, 울진군, 칠곡군), 경남(6곳: 사천시, 창원시, 고성군, 창녕군, 하동군, 함양군), 제주 등이다.

13) 서울(18곳: 동대문구, 성북구, 용산구, 종로구, 중구, 중랑구, 강북구, 강서구, 노원구, 도봉구, 마포구, 양천구, 강남구, 관악구, 서초구, 송파구, 영등포구, 강동구), 경기(14곳: 본청, 광명시, 수원시, 오산시, 의왕시, 광주시, 양주시, 이천시, 파주시, 하남시, 가평군, 안성시, 양평군, 화성시), 인천(7곳: 계양구, 남구, 남동구, 서구, 중구, 동구, 강화군), 부산(14곳: 본청, 남구, 동구, 부산진구, 북구, 사하구, 영도구, 중구, 해운대구, 동래구, 금정구, 기장군, 사상구, 수영구), 대구(5곳: 남구, 동구, 북구, 서구, 수성구), 광주(4곳: 광산구, 동구, 북구, 서구), 대전 (5곳: 본청, 동구, 서구, 유성구, 중구), 울산(4곳: 본청, 북구, 중구, 동구), 강원(7곳: 동해시, 태백시, 영월군, 인제군, 정선군, 평창군, 양양군), 충북(7곳: 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시, 충주시, 단양군, 진천군), 충남(6곳: 논산시, 보령시, 서산시, 서천군, 예산군, 태안군), 전북(3곳: 군산시, 익산시, 정읍시), 전남(14곳: 본청, 광양시, 목포시, 고흥군, 구례군, 보성군, 장흥군, 화순군, 무안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 해남군), 경북(5곳: 안동시, 문경시, 의성군, 성주군, 울릉군), 경남(9곳: 본청, 거제시, 김해시, 밀양시, 양산시, 의령군, 통영시, 거창군, 산청군) 등이다.

14) 인천(부평구, 연수구), 대전(대덕구) 등이다. 그러나 이 세 지역은 실제로 분리전략이 강한 지역으로도 논의될 수 있다.

단체의 차이에 따른 다문화가족 지원 조례 조항 도입 여부 관계는 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지 않았다. 다시 말해, 도입주체와 각 지방자치단체 다문화가족 지원 조례 조항과의 교차분석 결과에 의하면 도입주체에 따른 지원 조항 차이는 서로 연관성이 없는 것으로 나타났다. 즉 지방자치단체가 광역 또는 기초인지 여부에 따라 다문화가족 지원 조례 내용이 달라지지는 않았다는 것이다. 이러한 결과는 대부분 기초 자치단체가 광역자치단체의 다문화가족 지원 조례 조항을 기반으로 하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 기초 자치단체의 다문화가족 지원 조례는 상위단체인 광역자치단체 조례 내용에 상당한 영향을 받기 때문에 광역과 기초라는 자치단체 수준에 따른 조례 내용 차이는 거의 나타나지 않았다.

지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 개정 유무와 다문화가족 지원 조례 조항 관계를 교차분석으로 분석한 결과 두 변수들 간 연관성은 낮은 것으로 나타났다. 다문화가족 지원 조례 개정과 다문화가족 지원 내용은 아무런 연관성이 없는 것으로 나타난 것이다. 이는 다문화가족 지원 조례가 처음 제정된 이후 다문화가족 지원 내용에 큰 변화가 일어나지 않았음을 의미한다. 즉, 다문화가족 지원 조례가 처음 제정될 때 해당 지역의 다문화가족 지원 내용이 거의 결정된 것이라고 할 수 있는 것이다. 마지막으로, 다문화가족 지원 조례 도입 시기에 따라 지원 내용이 달라지는 가를 상관관계 분석을 통해 살펴보았다. 분석결과 각 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 도입 기간이 짧을수록 지방자치단체들은 다문화가족 본국의 언어교육·문화행사 지원(r=-.17, $p < .05$)과 다문화가족 본국 종교, 문화 지원(r=-.19, $p < .01$) 조례 조항을 도입할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 다시 말해, 다문화가족들의 문화적응 지원 조례 조항들은 다문화가족 지원 조례가 가장 최근에 제정되었을수록 도입될 가능성이 높게 나타났다. 이는 다문화가족들의 정체성을 인정하고 지원하는 문화적응 관련 조례들이 최근 다문화가족 지원 조례를 제정하는 지방자치단체들을 중심으로 증가하고 있음을 시사해 준다.

〈표 4〉 다문화가족 지원 조례 비교 분석

변수		도입 주체[1] (자치단체수)			다문화가족 지원 조례 개정 유무[1] (자치단체수)			도입 시기 (상관계수)[2]
		광역자치단체	기초자치단체	x^2값	개정 없음	개정	x^2값	
다문화가족 본국 언어교육·문화행사 지원 조례 조항	출현	12	100	2.48	38	74	2.28	-.17*
	미출현	5	107		28	84		
다문화가족 본국 종교, 문화 지원	출현	11	107	.697	40	78	2.49	-.19**
	미출현	6	100		26	80		
다문화가족들의 의견 반영과 정책 참여 지원	출현	5	37	.502	15	27	1.17	-.099
	미출현	12	170		51	131		
가족관계 유지 지원	출현	17	204	.235	65	156	.020	.027
	미출현	0	2		1	2		
다문화가족 구성원들의 의료, 건강, 생활 등 지원	출현	16	179	.695	58	137	.064	-.065
	미출현	1	28		8	21		
다문화가족 구성원의 직업교육 지원	출현	17	206	.077	65	158	.238	.098
	미출현	0	1		1	0		

참고 1: df=5, $p > .05$, 2: * $p < .05$, ** $p < .01$

3) 다문화가족 지원정책집행자 분석: 경기도를 중심으로

전국의 지방자치단체 중 다문화가족 거주 비율이 가장 높은 경기도의 사례를 중심으로 다문화가족 지원정책을 살펴본 결과는 다음과 같다. 경기도 광역(본청)을 포함한 30개 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례를 Berry(1997)의 문화적응과 구조적적응으로 분석한 결과 30개 모든 지방자치단체에서 구조적적응 지원 조례의 출현빈도는 높게 나타났으며, 그 중에서 문화적응 지원 조례의 출현빈도가 높은 곳은 16곳, 낮은 곳은 14곳으로 나타났다. 다시 말해, 경기도의 30개 지방자치단체 중에서 다문화가족들이 통합전략을 취할 수 있도록 지원 조례를 마련해 준 곳은 16곳이며, 동화전략을 취할 수 있도록 지원 조례를 마련해 준 곳은 14곳으로 나타났다.[15] 이는 앞서 살펴 본 전국 지방자치단체들의 분포와는 다소 차이를 나타내는 결과였다. 다시 말해, 전국 지방자치단체들은 동화전략 지원정책에 강세를 나타낸 반면, 경기도의 경우 통합전략 지원정책에 보다 강세를 나타낸 것이다. 경기도 내 지방자치단체 중 본 연구에서 다문화가족 지원정책집행자 분석을 위해 FGI를 시행한 8곳의 다문화가족지원센터장 소속 지역을 살펴보면 다문화가족들의 통합전략 지원 조례를 마련하고 있는 지방자치단체는 고양시, 안산시, 군포시 등이며, 동화전략 지원 조례를 마련하고 있는 지방자치단체는 안성시, 의왕시, 화성시, 하남시, 가평군 등으로 나타났다. 조사된 경기도 내 지방자치단체의 조례들은 다문화가족들의 문화적응 지원에서는 차이가 나타났으나, 다문화가족의 구조적적응은 공통적으로 지원하고 있는 것으로 나타났다. FGI에 참여한 8곳의 다문화가족지원센터장이 속해 있는 지방자치단체 어느 곳도 분리전략과 주변화전략을 지원하는 조례를 마련하고 있지 않았다.

경기도 내 8곳의 다문화가족지원센터장을 대상으로 실시한 FGI 결과는 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 문화적응 지원과 관련된 일부 조례 조항은 중요하게 인식되고는 있으나 집행이 원활하게 이루어지지 않고 있었으며, 몇몇 조례 조항은 다문화가족들에게 중요하게 인식되고 있지 않았다. 보다 구체적으로, 다문화가족 본국 언어교육 및 문화행사 지원정책은 다문화가족들이 한국사회의 일원으로 완전히 정착하는 데 매우 중요한 정책이라고 고려되고 있었다. 실제 모든 다문화가족지원센터에서는 다문화가족 본국 언어교육 및 문화행사 지원과 관련해 '이중언어 가족환경 조성사업' 등을 기본사업으로 운영하고 있었다. 다문화가족지원센터장들을 대상으로 한 FGI 결과에 의하면 이중언어 학습은 다문화가족의 정체성 인식 향상에 긍정적인 효과가 있는 것으로 간주되며, 이는 다문화가족과 이주 수용국, 즉 한국의 문화교류에도 많은 도움이 되는 것으로 나타났다. 또한 다문화가족 체육대회나 주민축제를 통해 각 지방자치단체 주민들과 다문화가족들은 상호문화 교류를 활성화하여 문화의 다양성을 존중하고 있었다. 예를 들어, 다문화가족 중 결혼이주 여성의 친정어머니가 한국에 오셔서 손주들을 돌보며 언어를 가르치고 손주들과 함께 모국으로 돌아가 언어를 가르치는 문화교류는 다문화가족들이 한국과 모국을 이해하는 데 큰 기여를 하

15) 구체적으로 통합전략 지원 지방자치단체에 속하는 지역은 동두천, 부천, 성남, 안양, 의정부, 평택, 구리, 군포, 남양주, 시흥, 안산, 고양, 용인, 포천, 김포, 여주 등 총 16곳이며, 동화전략 지원 지방자치단체에 속하는 지역은 경기도(본청), 광명, 수원, 오산, 의왕, 광주, 양주, 이천, 파주, 하남, 가평, 안성, 양평, 화성 등 총 14곳이다.

고 있었다.

그럼에도 불구하고 다문화가족 정책집행자인 다문화가족지원센터장들은 각 지방자치단체 자체 특수성을 고려하지 않은 일괄적인 정책 시행에 우려를 나타냈다. 또한, 다문화가족 본국 방문 지원 및 행사 지원은 정부기관 보다 외부 기업체나 후원에 의해서 대부분 이루어지고 있어 이에 관한 사업비는 다문화가족 자녀들 교육사업 등 다른 용도로 활용되고 있다고 언급했다. 다문화가족 의견 반영과 정책 참여 지원정책은 일괄적으로 운영되는 것이 아니라, 센터별로 프로그램 운영에 대한 자체평가 형식으로 반영되고 있어 다문화가족 지원정책에 대한 정확한 이해도 부족한 상황이었다.

> "A 센터의 경우 이중언어 환경조성사업을 25가정을 대상으로 부모코칭과 문화사업으로 진행하였으나, 이중언어사업은 효과가 높지 않았습니다. 지역특성 상 시골이라 정보를 모르는 다문화가정이 많아 문화사업을 통해 한국어와 모국어를 섞어 사용하는 사업을 기획 운영합니다. 모국어의 언어를 생활에서 적용하는 것을 어려워합니다. 경기도 내 한 가지 프레임으로 정책을 펴는 것보다는 지역에 맞는 내용과 방법으로 다르게 적용하는 것이 필요할 듯합니다."

> "B 센터의 경우 이중언어 환경조성사업의 매뉴얼이 상세히 사업지침으로 내려오기 때문에 그대로 진행하고 있고 틀이 있지만 지역형편에 맞게끔 진행하는 것이 중요하다고 봅니다."

둘째, 구조적적응 관련 지원정책들 일부에 대해서는 정책집행자뿐만 아니라 다문화가족들의 만족도가 높은 것으로 나타났지만, 일부 정책은 다문화가족의 기대에 못 미치는 수준으로 집행되는 것으로 나타났다. 다문화가족지원센터장들에 따르면 무엇보다도 다문화가족 구성원들의 의료, 건강, 생활 등에 대한 지원정책은 성공적으로 이루어지고 있었다. 특히 다문화가족들은 건강검진사업, 외국인근로자공제회 등을 통해 의료서비스 지원을 받고 있어, 대부분의 경우 한국의 건강보험체계 시스템에 만족하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 의료서비스에 대한 충분한 정보가 제공되지 못하는 경우에는 다문화가족들이 만족할만한 의료서비스 지원을 받지 못하는 것으로 나타났다.

다문화가족지원센터장들에 따르면 다문화가족 관계 유지 지원과 다문화가족 구성원의 언어(한국어) 및 직업교육 지원 사업은 끊임없이 진행되고 있었으나, 다문화가족들의 기대수준에는 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 다문화가족 관계 유지 사업은 과거와 달리 다문화가족 직접지원과 사례관리 중심으로 이루어져 다문화가족들과의 지속적인 관계(rapport)를 형성하는 등 지속적인 지원 사업 제공으로 다문화가족의 가정폭력 문제 등을 해결하는 데 도움이 되고 있었다. 그러나 현실적으로 다문화가족 관계 유지를 위한 전문 사례관리사 부족으로 인해 대부분의 사업을 민간지원을 통해 운영하고 있었으며, 가정폭력의 경우 예방책은 있으나 사후처리에 대한 프로그램은 부족한 것으로 나타났다. 또한, 급증하고 있는 다문화가족 자녀들에 대한 관리가 필요한 실정이나 다문화가족들의 인식부족과 문화차이로 인해 때로는 자녀에 대한 학대나 방임의 문제가 발생하기도 하였다. 다문화가족 구성원의 언어(한국어) 및 직업교육 지원정책은 기본교육과 소양교육 차원에서는 원활하게 이루어지고 있었으나, 중장기적이며 전문적인 언어 교육과 연계된 직업

교육에는 한계가 있는 것으로 나타났다. 또한 다문화가족이 직업을 쉽게 구할 수 있도록 전문 인력개발센터와 연계하고, 자격증 획득을 지원하며, 취업박람회 참여를 지원하는 등의 사업은 활발히 이루어지고 있었으나, 전문성을 요구하는 직업에 대한 지원 여건은 마련되지 않은 것으로 나타났다.

> "C 센터의 가족관계유지 교육지원의 어려운 점은 다문화의 양육문제는 문화적 차이가 있어 별도의 양육 없이 자녀를 방임하는 태도에 문제가 있으며, 교육이 필요하지만 필요성을 못 느끼거나 전문용어가 많은 교육을 이해하는 데 어려움이 있다는 데 있습니다."

셋째, 다문화가족지원센터장들에 따르면 지방자치단체의 다문화가족 지원정책이 다문화가족 지원 조례 조항대로 시행되지 않는 이유는 다문화가족 지원정책이 성공적으로 집행될 수 있는 여건이 아직까지 한국사회문화와 구조에 마련되어 있지 않기 때문이라고 한다. 다문화가족들은 한국사회에 지나치게 큰 기대를 가지고 있으며, 한국 주류사회에서는 낮은 포용성으로 다문화가족들을 사회의 동일한 구성원으로 인정하지 않는 경향이 있다는 것이다. 일부 한국 주민들은 다문화가족에 대한 지원정책을 그들에 대한 역차별로 인식하는 경향도 있다고 한다. 특히 농촌 지역주민들은 다문화가족을 한국사회에 공존하는 구성원으로 인식하는 것이 아니라 정부정책에 있어서의 경쟁자로 인식하는 경향도 있다는 것이다.

> "D 센터의 다문화가족들이 현실적으로 취업하기 어려운 이유는 언어도 되고 자격도 되지만 사회적 맥락을 이해하고 상황을 판단하는 능력이 부족한 데 있습니다. 문화적응의 단계에서 어려움이 있기 때문에 사회참여의 통로가 되어주는 연습의 장과 기회를 자주 만들어주는 것이 필요합니다. 자신들의 문화를 인정받고 존중받을 수 있는 일, 잘할 수 있는 일을 키워주는 것이 필요합니다. 돈을 빨리 벌 수 있는 곳으로 가고 싶어 하나, 막상 일을 시작하면 오래 유지하지 못합니다."

> "E 센터의 경우 다문화가족 수용성에 대한 자체조사를 했을 때 다문화를 받아들이는 것에 대한 인식이 크지 않고 한국 주민이 역차별을 받는다는 인식도 가지고 있었습니다. 특정 지역은 다문화의 영향을 많이 받고 있으며 다문화가정이 많은 특혜를 받고 있다는 인식 때문에 적대적인 분위기도 있습니다. 다문화가족을 수혜계층이라고 보지 않고 경쟁관계로 보기에 일반가정이 가지는 위기감이 있습니다."

> "F 센터의 경우 다문화가족들의 의견이 방대하고 터무니없는 요구도 있고, 요구의 정도가 높아진다는 어려움을 겪고 있습니다. 일부 다문화가족들은 (정부에서 모든 것을) 다 해결주기를 바라는 태도를 가지고 있기도 합니다. 권리만 주고 의무를 주지 않는 것이 오히려 정책상의 문제라고 봅니다. 처음부터 어느 정도의 적절한 의무를 지우고 주어진 것을 책임지도록 하는 것이 자연스러워지는 문화가 형성되도록 할 필요가 있습니다."

〈표 5〉 다문화가족지원센터장의 FGI 결과

변수		FGI 결과
다문화가족들의 정체성과 특성 유지 지원 (문화적응 조례 조항)	다문화가족의 본국 언어 교육·문화행사 지원	- 다문화가족지원센터장들은 다문화가족의 본국 언어교육·문화행사 지원은 다문화가족이 한국사회에서 자신들의 정체성을 확보하기 위해 반드시 필요하다고 판단하고 있음 - 그러나 실제 정책은 각 지역의 특징(예: 도시와 농촌)을 고려하지 않고 일괄적으로 시행되는 경향이 있음
	다문화가족 본국 종교, 문화 지원	- 외부 후원기관을 통해 충분히 잘 이루어지고 있음 - 이러한 지원사업은 오히려 줄이는 것이 적절함
	다문화가족들의 의견 반영과 정책 참여 지원	- 자체 다문화지원 프로그램에 다문화가족의 의견 반영 - 다문화가족들의 정책 이해도가 부족함
다문화가족들과 주류사회 관계 유지 지원 (구조적적응 조례 조항)	가족관계 유지 지원	- 예방적 차원에서의 가족관계 유지 지원 사업은 원활히 진행 - 문화적 차이로 다문화가족 자녀들에 대한 훈육지도 한계
	다문화가족 구성원들의 의료, 건강, 생활 등 지원	- 다문화가족들은 한국의 의료지원 서비스(건강보험시스템)에 대해 높은 만족도를 나타내고 있음 - 의료서비스에 대한 충분한 정보를 제공할 필요가 있음
	다문화가족 구성원의 언어·직업교육 지원	- 언어·직업교육 지원정책은 기본교육과 소양교육 차원에 머무른 경향이 있음 - 인력개발센터와의 연계, 자격증 취득 지원, 취업박람회 지원 등은 활발히 이루어지고 있으나, 높은 전문성을 요구하는 직업 지원에는 한계를 나타냄 - 다문화가족에 대한 주류사회의 포용성 부족

Ⅳ. 결론 및 함의점

기존의 다문화가족 지원정책관련 연구들은 다문화가족 지원정책 행위자와 대상자들을 중심으로 다문화가족 지원정책을 평가하였다면 본 연구에서는 지방자치단체에서 도입하고 있는 다문화가족 지원 조례 조항을 분석 한 후 경기도 다문화가족지원센터장들을 대상으로 FGI를 시행하여 다문화가족 지원정책의 집행 현황까지도 살펴보았다. 먼저 본 연구에서는 지방자치단체들이 도입하고 있는 다문화가족 지원 조례 조항의 출현여부를 분석하여, 지방자치단체가 다문화가족들이 한국사회에 적응할 수 있는 법·제도적 여건을 마련하고 있는가를 논의하였다. 그 결과 한국 지방자치단체들의 다문화가족 지원 조례는 2007년 처음 제정된 이후 2017년 9월 현재까지 지속적으로 도입되고 있었으며, 특히 2008년 「다문화가족지원법」이 제정된 이후 도입 폭이 더욱 증가하고 있었다. 광역과 기초를 포함하여 전체 지방자치단체 중에서 약 92%에 해당되는 대부분의 지방자치단체들은 다문화가족 지원 조례를 제정하고 있었으며, 다문화가족들이 한국사회에 구조적으로 적응할 수 있도록 다문화가족들을 위한 교육지원, 가정생활 지원, 의료 및 건강 지원, 직업 활동 지원 조항들을 마련하고 있었다. 이와 함께 다문화가족 자신들의 정체성을 유지할 수 있는 다문화가족 문화행사 지원, 고국방문 행사지원, 적극적인 의견 참여 지원 등의 조례조항은 채택한 지방자치단체와 그렇지 않은 지방자치단체가 비슷한 비율로 나타났다. 이러한 측면을 고려해 볼 때 한국의 지방자치단체에서는 다문화가족들이 구조적으로 적응할 수 있는 법·제도적 장치는 마련하고 있으나 그들의 정체성 유지 지원 여부는 상이하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 다

문화가족 지원 조례들은 광역과 기초단체, 다문화가족 지원 조례 개정여부와는 직접적인 연관성이 없게 나타났으며, 최근에 제정된 다문화가족 지원 조례일수록 다문화가족들의 정체성 유지를 지원해 주는 조례 조항을 제정하는 경향이 있었다.

다음으로 다문화가족 거주 비율이 가장 높은 경기도를 대상으로 다문화가족 지원정책이 원활하게 시행되는지의 여부를 살펴보았다. 다문화가족지원센터장들을 대상으로 FGI를 실시하여 다문화가족 지원정책의 현황을 분석하였다. 경기도 내 지방자치단체 조례의 현황은 구조적적응은 높게 나타났으나, 문화적응은 양분되어 나타났다. 그러나, 실제 다문화가족 지원정책은 조례 여부와 관계없이 나타나는 경향이 있었다. 다시 말해, 일부 조례는 원활하게 집행되고 있었으나, 일부 조례는 다문화가족의 기대에 미치지 못하는 수준으로 운영되고 있었다. 물론, 이러한 차이가 나타나는 이유는 다문화가족의 높은 요구 수준이 일부 원인으로 작용할 수 있지만 대부분의 경우는 한국사회의 다문화가족에 대한 낮은 수용성과 포용성이 주요 원인이라고 할 수 있었다. 즉, 다문화가족 지원 제도가 형식적으로는 마련되어 있다고 하더라도 이를 집행하는 과정에서 사회의 구조와 맥락이 다문화가족 지원제도와 정합성을 이루지 못하는 경우에는 다문화가족 지원 조례가 성공적으로 시행되지 못하는 한계를 나타내는 것이다.

한국 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례는 Berry(1997)의 적응전략 맥락에서 문화적응과 구조적적응 두 요인으로 분리되어 나타났다. 특히 구조적적응과 관련된 가족관계 유지, 다문화가족 구성원들의 건강 및 의료, 직업교육 지원 등의 조항들은 거의 모든 지방자치단체에서 채택되고 있었다. 이에 반해 지방자치단체 문화적응 조례 조항 도입은 차이를 나타내었다. 또한 다문화가족 지원제도들은 광역과 기초단체 모두에서 나타났으며, 최근 도입된 제도일수록 문화적응 조례 조항을 포함하고 있었다. 사회의 법·제도와 맥락이 다문화가족들의 이주사회 적응전략에 영향을 미친다는 비교문화심리(cross-cultural psychology)를 고려할 때(예: Berry et al., 1992), 한국에 거주하는 다문화가족들은 적극적인 구조적적응 전략을 취할 가능성이 높다. 물론 문화적응 관련 지방자치단체 조례 조항 포함 여부에 따라 다문화가족들이 통합전략을 취할 것인지 동화전략을 취할 것인지가 명확하지는 않지만 다문화가족 지원 제도장치가 마련된 상황에서는 적극 이를 활용하려고 할 것이다.

그러나 각 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 존재에도 불구하고 실제 다문화가족들은 한국사회에 구조적으로 적응하고 있지 못한 것으로 나타났다. 예를 들어, 여성가족부에서 실시한 '2015년 전국다문화가족실태조사' 결과에 의하면 다문화가족들의 직업은 단순노무직이 29.0%로 가장 많고, 서비스직 18.7%, 장치·기계조작 및 조립 종사자 14.6% 등으로 나타났다. 이러한 측면을 고려해 볼 때 다문화가족들에 대한 다양한 직업교육이 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한 가정생활에 있어서도 부부간 문화적 차이를 경험했다는 응답이 59.2%로, 2012년 조사(50.6%)보다 증가하였으며, 특히 국내 거주기간이 짧을수록 문화적 차이를 경험하는 비율이 더 높았고, 식습관(36.9%), 가족행사 등(23.0%), 자녀양육방식(19.0%)에서 배우자와 문화적 차이를 경험하는 것으로 조사되었다. 그리고 다문화가족들이 도움을 필요로 할 때(예: 일자리를 구할 때, 자녀교육 관련 사항을 의논할 때, 여가·취미생활을 같이 할 때 등) 의논 상대가 없는 등 사회적 관계가 부족

하다고 답한 비율이 30%로서 2012년 조사에 비해 증가하였다(여성가족부, 2016b).

이러한 다문화가족 실태를 고려해 볼 때 지방자치단체는 다문화가족들이 한국사회에 구조적으로 적응할 수 있도록 법·제도적 장치를 마련하고 있지만, 정책대상자들인 다문화가족들에게는 여전히 실질적인 도움을 주지 못하고 있다. 이는 현장에서 다문화가족 지원정책을 집행하는 다문화가족지원센터장들의 우려 속에서도 잘 나타나고 있었다. 즉, 다문화가족들은 법·제도적 장치가 있음에도 불구하고 한국사회에서 통합 또는 동화 적응전략을 선택하지 못하고 있다는 것이다. 형식적으로 다문화가족들이 이주 수용국에 적응하려고 하지만 심리적으로 그들은 여전히 한국사회에 거리감을 느끼고 있다고 한다. 여전히 한국사회에서는 성공적인 다문화가족 지원 제도화가 이루어지지 않고 있다는 것이다. 이는 단순히 다문화가족들에 대한 한국사회의 법·제도적 지원 미비 문제가 아니다. 실증분석 결과 각 지방자치단체에서는 조례를 통해 다문화가족들이 구조적으로 한국사회에 적응할 수 있도록 여러 가지 제도적 장치들을 마련해 주고 있었다. 그럼에도 불구하고, 다문화가족들은 여전히 한국사회 적응에 어려움을 느끼는 측면이 있었다. 이와 관련해 다문화가족들에 대한 재정적 지원, 교육프로그램 참여 등 가시적인 지원 제도 시행도 중요하지만, 그들이 한국사회에 정착하여 생활할 수 있는 심리적 지원 등이 필수적으로 고려될 필요가 있다. 특히 다문화가족들이 자발적 동화(voluntary assimilation) 전략이 아닌 강압적 동화(forced assimilation) 전략을 선택할 수밖에 없는 환경이라면 이러한 문제는 더욱 심각하게 고려될 필요가 있다. 다문화가족들이 심리적으로 한국사회 지원제도가 자발적 적응이 아닌 강압적 적응을 야기시킨다고 인식한다면 다문화가족들의 적응 효과는 부정적으로 나타나고 다문화가족들과 한국사회의 간극이 더욱 증가하여 갈등만 증폭될 것이다.

이러한 상황을 고려해 볼 때 한국사회에서 다문화가족들이 구조적이고 문화적으로 적응할 수 있기 위해서는 다문화가족들이 통합적 적응전략을 선택하거나 자발적 동화전략을 선택할 수 있는 여건을 마련해 줄 필요가 있다. 다문화가족들에 대한 급속한 동화전략은 심리적인 동화과정에서 다문화가족들에게 '문화변용 스트레스'(acculturative stress)를 유발할 수 있기 때문에(Berry et al., 1987), 다문화가족들이 점진적으로 이주국의 주류문화에 적응할 수 있도록 하는 사회적 분위기를 마련해 줄 필요가 있다. 이러한 측면에서 다문화가족 이주 초기에는 다문화가족 고유의 문화와 정체성을 유지하고 그들이 이주 수용국의 주류사회에 점진적으로 적응할 수 있도록 하는 통합전략 지원 제도를 마련해 줄 필요가 있을 것이다.

본 연구는 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례 조항을 분석하여 다문화가족의 한국사회 적응에 대한 제도적 기반을 살펴보았다. 또한, 다문화가족지원센터장을 대상으로 한 FGI를 통해 다문화가족 지원정책의 집행현황에 대해 분석하였다는 데 큰 의의가 있다. 그러나, 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 본 연구에서는 다문화가족 지원정책과 관련된 각 지방자치단체의 고유한 맥락, 예를 들어 지방자치단체와 의회와의 관계, 지방의회 구성, 지방자치단체의 다문화가족 현황 등을 분석에 포함시키지 못했다. 향후 연구에서는 이러한 요인들을 충분히 고려하여 다문화가족 지원 조례와 정책집행을 분석할 필요가 있을 것이다. 또한 본 연구에서는 다문화가족들이 실제 다문화가족 지원 조례에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지를 조사하지 못하였다는 한계를 지닌다.

향후 연구에서는 설문이나 인터뷰 등을 통해 다문화가족들이 지방자치단체의 조례에 대해 실제 인식하고 있는 내용에 대해 분석할 필요가 있을 것이다. 이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 보다 현실적이고 실효성 있는 다문화가족 지원정책 마련에 방향성을 제시하였다는 데 큰 의의가 있다. 이 연구는 지방자치단체에서 다문화가족 지원 제도를 마련할 때 방향성을 설정하는 기초연구로 활용될 수 있을 것이다.

참고문헌

강기정·변미희. (2010). 지방자치단체의 다문화가족정책 비교분석. 「한국가족자원 경영학」, 14(3): 37-51.

강휘원. (2013). 지방정부의 다문화정책 성과인식의 영향요인: 조직제도 및 구성원 인식을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 17(1): 247-272.

국가법령센터. (2017). 「다문화가족지원법」.

김갑석. (2009). 다문화 가정이 한국사회에 미치는 영향에 관한 연구. 「인문사회과학연구」, 22: 217-256.

김종세. (2010). 다문화가족의 의의와 규범적 근거에 관한 소고. 「법학연구」, 37: 1-19.

김정인. (2017a). 일본 중앙인사기구의 정부조직개편: 일본 내각인사국(内閣人事局)을 중심으로. 「한국행정학보」, 51(4): 91-120.

김정인. (2017b). 공공기관 인사관리 제도의 디커플링(decoupling) 현상과 원인 분석: 균형인사제도와 유연근무제를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 24(2): 1-26.

김정인. (2016a). 제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석. 「한국행정논집」, 28(4): 575-600.

김정인. (2016b). 공공기관 노조 메시지의 언론 프레임과 국민 수용에 관한 연구: 한국철도공사 파업을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 26(3): 117-143.

남궁근. (2013). 「행정조사방법론」. 서울: 법문사.

박성혁·김자영·배화순·이수진. (2016). 「다문화 관련 법률 제도」. 서울: 집문당.

오경석. (2007). 다문화와 민족 - 국가: 상대화인가, 재동원인가? 「공간과 사회」, 28: 98-121.

오세민·박정훈·홍성휘. (2014). 기초 자치단체의 다문화가족지원 조례 제정현황과 내용에 관한 분석 : 경기도 내 시·군을 중심으로. 「다문화와 평화」, 8(1): 74-103.

여성가족부. (2016a). 「다문화가족 관련 연도별 통계」.

여성가족부. (2016b). 「2015년 전국다문화가족실태조사」 주요 결과.

여성가족부. (2014). 「다문화가족지원사업의 지자체 역할 강화 방안 연구」.

여성가족부. (2010). 「다문화가족지원사업 추진체계 개선방안 연구」.

유은주. (2013). '다문화' 정책의 프레임 전환을 위한 연구: 정착기 결혼이주여성의 이주경험에 근거하여. 「가족과문화」, 25(1): 150-179.

장덕호. (2015). 현행 다문화교육 관련 법제의 문제점 고찰 및 개선 방향 탐색에 관한 연구. 「교육

법학연구」, 27(1): 163-189.
장석준. (2011). 지방자치단체 다문화가족지원센터의 제도화에 관한 실증연구. 「한국사회와 행정연구」, 22(2): 175-200.
장현주. (2012). 다문화가족지원정책과 다문화가정 이주자의 복지욕구에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 22(4): 525-550.
하연섭. (2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. 「행정논총」, 44(2): 217-235.
한승준. (2009). 지자체 다문화정책 추진체계 구축방안에 관한 연구. 「한국사회와행정연구」, 20(2): 269-29.

Berry, J. W. (1997). Immigration, Acculturation, and Adaptation. *Applied Psychology: An International Review,* 46(1): 5-34.
Berry, J. W. (1992). Acculturation and Adaptation in a New Society. *International Migration,* 30: 69-85.
Berry. J. W., Poortinga. Y. H., Segall. M. H., & Dasen, P. R. (1992). *Cross-cultural Psychology: Research and Applications.* New York: Cambridge University Press.
Berry. J. W., Kim. U., Minde. T., & Mok. D. (1987). Comparative Studies of Acculturative Stress. *International Migration Review,* 21: 491-511.
Gordon, M. M. (1964). *Assimilation in American life.* New York: Oxford University Press.
Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
Hsieh, H., & Shannon, S. E. (2005) Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research,* 15(9): 1277-1288.
Lalonde. R., & Cameron. J. (1993). An Intergroup Perspective on Immigrant Acculturation with a Focus on Collective Strategies. *International Journal of Psychology,* 28: 57-74.
Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review,* 16:145-179.
Phinney, J. S. (1991). Ethnic Identity and Self-Esteem: A Review and Integration. *Hispanic Journal of Behavioral Sciences,* 13(2): 193-208.
Portes, A., & Rumbaut, R. (2001). Not Everyone is Chosen in *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation.* Berkeley: University of California Press. 44-69.
Rex, J. (1996). *Ethnic Minorities in the Modern Nation State: Working Papers in the Theory of Multiculturalism and Political Integration.* Aldershot: MacMillan. New York: St. Martin's Press.
Riffe, D., Lacy, S., & Fico, F. G. (1998). *Analyzing Media Messages: Using Quantitative Content Analysis in Research.* London: Lawrence Erlbaum Associates.
Scotr, W. R. (1987). *Organizations: Rational, natural, and open system.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streek and K. Thelen (eds), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 1-39. New York: Oxford University Press.

Vigdor, J. L. (2008). *Measuring Immigrant Assimilation in The United States*. Civic Report. The Manhattan Institute.

김정인(金貞忍): 미국 조지아대학교에서 인사혁신 연구로 박사학위를 취득하고, 현재 수원대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인사정책, 조직관리 등이다. 저서로는 인간과 조직: 현재와 미래(2016) 등이 있다(jungink@suwon.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 1. 10 / 심사개시일: 2018. 1. 18 / 심사완료일: 2018. 1. 29〉

Abstract

Local Government's Multicultural Family Support Ordinance and Adaptation Strategies of Multicultural Family: Focusing on the Case of Gyeonggido

Kim, Jungin

This study empirically analyzed what adaptation strategies multicultural family in Korea prefer to choose by examining the texts of the local autonomy ordinance(bylaw) regarding multicultural family support and policy executors. Based on the 'acculturation strategies' model of Berry(1997), this research examined through the content analysis whether Korea local government established the bylaw about multicultural family support that affects the adaptation behaviors of multicultural family in Korea society. In particular, this research used the two criteria in order to explain more specifically the model. The first question is that "Is it considered to be of value to maintain one's identity and characteristics? (cultural adaptation)", and second is that "Is it considered to be of value to maintain relationships with larger society?(structural adaptation)". As a result, most local government adopted the ordinance provision related to 'structural adaptation', but half local government introduced the ordinance provision associated with 'cultural adaptation'. In addition, the adoption of ordinance provision regarding multicultural family support was not related to the difference in between metropolitan and basic local government; and it had no direct relationship with ordinance provision amendment. However, local government adopted the ordinance provision regarding multicultural family support as it adopted recently the ordinance. Furthermore, the multicultural family support implementations were influenced by both the inclusiveness of Korea society to multicultural family and its peculiarity regardless of the multicultural family support ordinance. These results give us implications for the study of desirable multicultural family support policy in Korea.

Key Words: Adaptation Strategies, Multicultural Family Implementation, Multicultural Family Support Local Ordinance, Cultural Adaptation, Structural Adaptation