

## 다문화정책 네트워크의 구성전략과 과제\*\*

김 형 수\*

### 목 차

I. 서 론	IV. 다문화정책 네트워크의 문제
II. 다문화정책 네트워크 구성 전략에 관한 논의	점 및 연계 방안
III. 다문화정책 네트워크 운영 실태	V. 결 론

### 〔 논문 요약 〕

우리 사회가 '다문화 사회(multi-cultural society)' 로 이행해 감에 따라 파생되는 다양한 문제에 대한 대책이 필요한 시점이다. 2006년 참여정부의 다문화정책을 시발로 다문화에 관련된 다양한 정책이 논의되고 있다. 하지만 전통적인 관료제에 의한 접근방식으로는 다양한 정책적 이슈들을 통합하고 관리하는 것은 어려운 실정이다. 따라서 복잡다기한 다문화정책의 실효성을 확보하기 위해서는 공공부분의 네트워크 구축을 통한 효과적인 지원방안을 강구하는 노력이 필요하다. 이에 본 연구는 각 부처별로 진행되고 있는 정부 차원의 다문화 정책을 살펴보고 그 문제점을 지적하여 부처 간의 연계방안에 관한 정책적 함의를 구하는 것이 목적이다. 이러한 연구는 향후 다문화사회로의 이행과정에서 야기되는 문제점들을 최소화하는 정책적 기여를 할 수 있을 것으로 본다.

주제어 : 다문화 사회, 다문화정책, 전략적 관리, 네트워크

\* 단국대학교 행정법무대학원 강사

\*\* 본 논문은 2009년 한국여성정책연구원에서 개최한 '제3차 다문화사회 정책포럼'에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

## I. 서론

지난 2000년 통계청의 ‘인구 주택조사’ 결과에 따르면 우리나라에 존재하는 성씨 중 외국인이 귀화하면서 새로 만든 귀화인 성(姓)은 442개로 토착성 285개의 1.5배에 달하는 것으로 조사됐다. 귀화성의 96.2%는 한국인과 결혼한 외국인이 호적에 등록한 것이고, 귀화인 중 여성이 87.7%를 차지했다.<sup>1)</sup> 2009년 귀화한 외국인은 49개국 2만 5천 44명으로 정부 수립 이후 최대를 기록했다.<sup>2)</sup> 이에 반해 국제결혼 건수는 1990년대 이후 지속적인 증가 추세에 있었던 국제결혼 건수는 2005년 42,356건을 정점으로 감소 추이로 돌아섰으며, 국제이혼 건수는 서서히 증가하고 있다.<sup>3)</sup> 장기적으로 이러한 추세가 지속된다면 인구 구성 차원에서는 우리 사회의 다문화 경향은 어느 정도 진정국면에 들어설 것으로 보인다. 그러나 전지구화의 흐름과 우리 사회의 개방화 경향은 국제적인 인구 유입과 체류외국인 수의 지속적으로 증가<sup>4)</sup>로 이어지고 있어 이를 예단하기는 쉽지 않다.

이와 같은 국제결혼을 통한 다문화가정의 형성은 저출산·고령화 사회로 변화하고 있는 우리 사회에 성원의 재생산이라는 긍정적 측면과 함께 다문화사회의 진행과정에서 파생되는 부정적인 측면이 조금씩 드러나고 있다.<sup>5)</sup> 외국인 범죄문제나 다문화 가정의 이혼 증가에 따른 가족해체 문제 및 문화적 차이로 인한 지역공동체를 훼손하는 등의 문제를 들 수 있다. 따라서 다문화사회로의 이행이라는 과제에 대해 정책적 배려가 필요하다. 이 점에서 일정의 합의를 구하고 있다.

우리 사회의 다문화에 대한 정부차원의 논의는 2006년 4월 26일 대통령자문 정책기획위원회 산하 빈부격차 및 차별시정위원회의 ‘혼혈인 및 이주자의 사회통합 기본방향’<sup>6)</sup>과 ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원 대책’의 발표를 시점으로 한다. 이에 발맞추어 여성부, 노동부, 법무부, 교육인적자원부<sup>7)</sup> 등 여러 부처에서 다문화정책과 관련한 정책을

- 1) 귀화성 중 필리핀계가 145개로 최다를 기록하고 있으며, 다음으로 일본계가 139개이다.
- 2) 성과 본을 새로 등록한 외국인은 2005년 2천 530명에서 2006년 1천 523명으로 잠시 줄었다가 2007년 1천 927명, 2008년 2천 10명으로 가파른 증가세를 이어갔다. <http://news.chosun.com>(검색일:2010. 9. 20).
- 3) 2008년 국제결혼은 36,204건, 2009년 33,300건으로 2004년 이후 전체 혼인 건수 대비 10% 수준으로 1990년대 초 1% 정도의 비중에 비교하면 상당한 수치이다. 국제이혼은 2008년 11,255건, 2009년 11,692건으로 증가 추세에 있다.
- 4) 전국의 외국인 등록인구수는 2007년 765,429명, 2008년 854,007명, 2009년 870,636명으로 지난 3년간 평균 1%대의 증가율을 보이고 있으며, 2009년 등록외국인, 단기체류 및 거소신고자를 포함한 총 체류외국인은 1,168,477명으로 전체 인구의 2.4%를 차지하고 있다. : 법무부 출입국·외국인정책본부, 「2009 출입국·외국인정책연감」(법무부, 2010), p.100. 참조
- 5) 김형수, “한국 다문화 정책공동체의 연계방안에 관한 연구,” 「한국동북아논총」 제11권 제1호(한국동북아학회, 2008), p.128.
- 6) 우리사회의 혼혈인 및 이주자 정책은 장기적인 차원에서 한국 문화, 외교, 경제인력 양성의 전략으로 접근할 필요가 있으며, 이를 위한 3대 주요 추진과제로 ① 법·제도적 기반 구축, ② 사회적 인식개선, ③ ‘맞춤형 지원대책’ 마련으로 설정 등을 골자로 하고 있다.

입안하고 추진해 왔다. 또한 다문화사회 관련 정책집행에 필요한 법적·제도적 준비를 위해 2007년 5월 “재한외국인처우기본법”[법률 제8442호]이, 2008년 3월 “다문화가족지원법”[법률 제8937호]이 각각 제정되었다. 2008년 3월 14일 “국적법”[법률 제8892호]의 일부개정을 통해 다문화사회로의 이행에 따른 국적취득 관련 사항을 수정·보완하였다. 2008년 “재한외국인처우기본법”에 의거한 ‘제1차 외국인 정책기본계획(2008-2012)’의 수립은 그동안 소관부처별로 개별적으로 추진해 온 정책들을 증장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하려는 의도를 가지고 있다.<sup>8)</sup> 이러한 정부 정책이 실효성을 거두기 위해서는 효과적인 지원방안을 강구해야 함은 물론, 다문화 정책의 특성상 장기적이고 일관성 있는 정책수단의 확보를 통해 지속적이고 체계적인 관리가 필요하다.

그러나 이러한 논의 속에 유의해야 할 것은 유럽이나 아메리카 지역의 국가들과 달리 역사적·문화적 경험을 공유했던 단일한 구성체가 정부수립 초기부터 이데올로기의 대립으로 인하여 두 개의 구성체로 분리되어지면서 겪어야 했던 특수성을 고려해야 한다는 점이다. 즉, 단일한 역사적·문화적 공통체가 분단이라는 특수한 사회체제를 유지하면서 이의 통합을 위해 강조해 온 단일민족주의나 민족통일과 같은 상징정책은 상대적으로 다문화사회에 대한 대응에 미온적일 수 있기 때문이다.<sup>9)</sup> 또한, 우리 사회가 경험하지 못한 근대적 의미의 민족국가(nation state)를 형성하지 못함으로 인하여 단일민족주의를 국가정체성의 중요한 요소로 이해하고 있다는 점에서 다문화주의에 대한 폐쇄성을 어떻게 극복할 것이냐는 문제에 대해서도 관심을 가져야 할 요소이다. 물론 다문화정책을 구축한다는 것은 다문화 사회로의 이행에 따른 변화에 대한 적응을 강조하는 것이며, 우리 사회를 다문화사회로 능동적으로 변화시키자는 것은 아니다. 따라서 다문화정책의 본질은 다문화가정 또는 다문화민들을 우리 사회에 어떤 방식으로 정착시킬 것이며, 이 질성을 극복하고 공동체 성원으로서의 동질성을 어떻게 확보할 것인가의 문제가 근본적인 과제임을 확인할 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 우리 사회의 특수성에 대한 강조가 전지구적 보편성에 대한 걸림돌이 되어서는 안 된다는 것이 다문화정책의 수립의 전제조건이라고 본다. 다문화민들의 다양성과 우리 사회의 정체성이 어우러져 문화적 이해의 폭을 넓히고 이를 사회적 자원으로 활용하여 궁극적으로는 전지구화 시대의 적응

7) 이러한 기조는 2007년 6월 6일 자로 발표한 ‘2007 다문화가정 자녀 교육지원 대책’의 발표에서 엿볼 수 있으며, 2007년 2월 28일자로 고시된 ‘2007 개정 교육과정’에서는 다문화교육을 범교과학습 주제 중의 하나로 제시하고 있다.

8) 외국인정책위원회, ‘제1차 외국인 정책기본계획(2008-2012)’(법무부 출입국·외국인정책본부, 2008), p.8.

9) 지난 2007년에 유엔 인종차별철폐위원회(CERD)는 한국 정부가 제출한 인종차별철폐조약과 관련한 이행보고서를 심사한 뒤 “외국인과의 혼혈을 차별하는 단일민족국가 이미지를 극복하라”는 권고 보고서를 발표한 바 있다. 유엔은 ‘순혈’(pure blood)과 ‘혼혈’(mixed bloods) 같은 용어도 인종적 우월주의를 드러내는 것이라고 지적하고 있다. 김형수, 전계 논문, p.129.

성을 강화하는 데 초점을 두고자 한다. 따라서 본 연구는 각 부처별로 진행되고 있는 정부 차원의 다문화 정책에 대한 논의를 종합적으로 조정할 수 있는 '다문화정책 네트워크' 구성을 위한 전략과 그 연계방안에 관한 정책과제의 대안을 제시하는 것이 목적이다. 이러한 연구는 향후 다문화사회로의 이행과정에서 야기되는 문제점들을 최소화 하는데 기여 할 수 있을 것으로 기대된다.

## II. 다문화정책 네트워크 구성 전략에 관한 논의

### 1. 다문화정책의 전략적 관리

오늘날 정부는 세계화, 정보화, 진보하는 과학기술의 발전, 국가간 무한경쟁 등에 기인한 사회변화에 부응하기 위해 다양한 변화를 시도하고 있다. 정부의 이러한 변화 노력은 행정국가가 성립된 이래 그 유래를 찾아보기 힘들 정도로 폭이 깊고 넓을 뿐만 아니라, 20세기를 풍미한 전통적 행정의 패러다임을 전환시키기 충분하다. 이러한 정부의 변화는 '신공공관리(NPA)'로 대표된다. 신공공관리론은 고전적 행정이론의 현실 부적절성에 대한 반응으로 그것을 대체할 새로운 행정 패러다임이라고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 다문화정책은 전통적인 행정모형으로 접근하기에는 곤란한 산만한 구조의 문제와 복잡다기한 성향을 갖는다. 따라서 새로운 패러다임에 의해 관리되어지는 것이 타당하다.

새로운 행정 패러다임에 대한 개념이 다양한 만큼, 신공공관리에 대한 학자들의 견해는 반드시 일치하지 않는다고 할 수 있으나, 그들의 논의를 살펴보면 몇 가지 공통점을 찾아 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 첫째, 성과 중심적이며 관리자가 중심의 책임 있는 행정업무수행을 할 수 있도록 전환되어야 한다. 둘째, 조직구성, 인사, 공무원 임용과 조건들의 유연성을 확보해야 한다. 셋째, 조직과 조직구성원의 목표에 대한 명확한 설정과 목표달성을 위한 활동결과를 적절한 측정도구에 의해 측정될 수 있어야 한다. 넷째, 고위 행정 관료들은 중립적인 입장에서 일상적인 업무수행을 하기 보다는 자신의 업무와 관련된 정치적인 일들에 좀 더 몰입하는 경향이 크다. 다섯째, 정부기능은 좀 더 시장에 민감하게 반응해야 하며, 시장과 서로 유기적인 협력관계를 형성해야 한다. 이렇듯 정부의 사회 관여는 반드시 공적인 제도나 관료조직을 통해 이루어져야 한다는 관념은 지양해야 한다. 여섯째, 정부기능은 민영화와 같은 방법을 통해 축소할 필요가 있다.<sup>12)</sup>

10) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*(New York: Addison-Wesley Publishing Co., 1992), p. 20.

11) Owen, E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction* (London: St. Martin's Press, 1994), pp.58-59.

12) 정부의 기능을 축소한다는 것이 신공공관리의 가장 핵심적인 것은 아니며, 경우에 따라서는 정부의

휴고스(O. Hughes)에 따르면 행정(administration)이 정형화된 지침에 따라 주어진 업무를 진행시키는 것이라면, 관리(management)란 목표를 성취시키는 것을 의미한다.<sup>13)</sup> 즉 행정이란 표준화된 운영절차(SOP)에 따라 일을 진행시키는 것이며, 관리를 한다는 것은 목표를 성취시키기 위해 구체적인 전략을 세우고 조직의 내외적 환경을 고려해 조직의 목표달성 과정을 통제해 나가는 일련의 절차를 포함한다. 행정업무 수행과 조직의 목표달성을 위해 '관리'한다는 것은 다르며, 이와 관련해, 엘리슨(Allison, 1982)은 관리 기능을 다음과 같이 세부분으로 나누어 설명한다.<sup>14)</sup> 첫째, 조직의 목표 성취를 위한 전략(strategy)을 구체화 하는 것으로 목표수립과 목표들의 우선순위를 결정하는 것이다. 둘째, 조직화, 인사, 전문 인력에 대한 관리체계의 구축, 성과통제(controlling performance) 등과 같은 조직의 내부적 요인들을 관리(managing internal components)하는 것이다. 셋째, 조직의 '환경적 요인에 대한 지속성 관리(managing external constituencies)'이다.

2000년대를 지나면서 외국인노동자의 유입과 다문화가정의 급격한 증가가 있었다. 기존의 다문화정책은 아직 긍정적인 효과로 나타나고 있지 않으며, 다문화사회로의 이행에 따른 부작용은 각종 사회 문제로 부각되었다. 따라서 다문화 사회로의 이행에 대비한 정부 차원의 전략적 관리가 필요한 시점이다. 앤소프(Ansoff)는 전략적 관리를 조직의 목적과 목표를 설정하는 활동으로 정의하고 있다.<sup>15)</sup> 이러한 전략적 관리에 대해 보즈만과 스트라우스만(Bozeman and Straussman)은 전략적 관리의 네 가지 원칙을 제시하고 있다.<sup>16)</sup> 즉, 장기간을 고려하는 것, 일관되게 목적과 목표를 통합하는 일, 전략적 관리와 기획은 저절로 이루어지는 것이 아니라는 점을 인지하는 것, 그리고 환경에 적응하면서 환경 변화를 이끌어내야 한다는 것이다. 추가적으로, 전략적 관리에서 요구되는 전략적 사고는 정치적 활동까지 고려해야 한다. 이처럼 전략이라는 개념은 공공 부문에서 환경에 대한 새로운 접근이며, 기존 관리주의의 전환을 불러온다.<sup>17)</sup> 한국의 다문화정책 문제는 1990년대의 고용허가제와 산업연수생제도와 같은 외국인 노동자정책에서 2000년대의 결혼이주정책으로 변화가 일어났다.<sup>18)</sup> 향후 국제결혼 2세대들의 사회적응 문제, 외국인

---

권한을 축소하지 않고도 앞서 언급한 모든 '전환(transformation)'이 일어날 수 있도록 행정개혁이 이루어져야 한다. 김남경, "외국인 노동자의 전략적 관리방안에 관한 연구-정책의 적합성과 적정성을 중심으로-", 단국대학교 박사학위논문(2008), p.15.

13) Hughes, *Op. Cit.*, p.60.

14) Graham Allison, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?" in Frederick S. Lane eds., *Current Issues in Public Administration* (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 17.

15) H. Igor Ansoff, *Implanting Strategic Management* (Prentice Hall, 1984) pp.182-184.

16) Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies* (Jossey-Bass, 1990) pp. 29-30.

17) Fred R. David, *Strategic Management*, (Macmillan Publishing Company, 1993) pp.4-6.

18) 한승준, "다문화사회 형성에 따른 정책추진체계 구축방안 : 한국적 모델의 탐색," 「사회과학논총」

범죄 문제 등 다문화사회로의 이행에 따른 파생적인 문제들이 산재할 것으로 예상된다. 이러한 정책문제들은 사회통합 차원에서 다루어져야 할 장기적이고 전략적인 측면의 문제이다. 그러나 전략의 실행은 많은 제약이 따르고, 정치적 영향을 받을 수도 있으며, 권한을 행사하는 문제에 부딪칠 수 있다.<sup>19)</sup>

한국 사회에서 논의되고 있는 ‘다문화주의’는 이념적 스펙트럼의 다양성과 이민국가에서 등장한 정책 아이디어라는 현실적 상황의 차이로 선택적 해석과 적용이 매우 다양하게 나타나고 있다.<sup>20)</sup> 이로 인해 우리 사회의 다문화 담론은 다양한 비판과 함께 다차원적인 대안들이 공존하고 있다. 단기적으로는 노동력의 국제이동에 따른 외국인 노동자의 관리에서부터 장기적으로는 이들의 국내 유입과 정착에 따른 사회·문화적 적응<sup>21)</sup>과 참정권의 문제<sup>22)</sup>에 이르기까지 많은 과제들이 산적해 있다. 그렇지만 현재 진행되고 있는 다문화정책의 절차적 개선을 통해 실행 수준을 높일 수 있으며, 또한 주요 정책의 집행 주체가 분명한 방향을 정하고 움직이도록 대안을 제시한다면 전략의 실행 문제는 극복 가능하다. 전략적 관리는 각 단계마다 전략적 사고가 필요하며 그것을 실천하는데 상당한 어려움이 따른다는 비판이 있다. 이러한 전략적 관리의 특성을 고려한 한국의 다문화정책은 장기적인 관점에서 구체적이고 명확한 가치를 정해두고 관리해야 할 필요성이 더욱 부각되는 문제로 이해할 수 있다.

## 2. 다문화정책의 단계별 추진 전략과 다문화정책 네트워크의 구성

다문화정책의 문제는 각국의 사회적·문화적 배경 및 정치적 특성을 반영하여 다양하게 전개되고 있으며, 정책문제로 인식하는 시기도 각국의 대내외적 환경에 따라 다르게 나타나고 있다.<sup>23)</sup> 일반적인 다문화정책 모형은 Castles과 Miller(2003)에 의한 유입국 사회의 이민자 통합 유형을 기준으로 차별배제모형, 동화모형, 다문화주의 모형의 세 가지로 구분한다.<sup>24)</sup> 대표적인 연구자인 킴리카(W. Kimlicka)는 다문화사회를 다민족이나 다

Vol.17.(서울여자대학교, 2010), pp.43-44.

19) John B. Olsen and Douglas C. Eadie, *The Game Plan : Governance with Foresight* (Council of State Planning Agencies, 1982) pp. 65-66.

20) 박진경, “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용,” 「한국정책학회보」 제19권 3호(한국정책학회, 2010), p.260.

21) 지중화 외, “다문화 정책 이론 확립을 위한 탐색적 연구,” 「사회복지정책」 Vol.36.(한국사회복지정책학회, 2009), pp.471-501.; ”김이선, “다문화사회의 전개와 ‘다문화’정책의 성격:문화의제를 중심으로,” 「사회과학연구」 제34집 1호(전북대학교 사회과학연구소, 2010), pp.168-192.

22) 홍재우, “새로운 주권자들과 참정권의 확장 : 이주미신 참정권의 이해와 제도설계,” 「한국정치연구」 제9집 제2호(서울대학교 한국정치연구소, 2010), p.226-253 참조.

23) 김형수, 전계 논문, p.132.

24) Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age Migration : International Population Movements in the M(odern World)*.3rd Edition (N.Y.: Guilford Press, 2003); 이로미·정서영, “다문화국가 이민자

인종으로 구분하고 있다.<sup>25)</sup> 법무부는 다문화사회를 “언어, 종교, 관습, 가치관, 국적, 인종, 민족 등 다양한 문화적 배경을 지닌 외국인 등이 사회구성원으로 차별 없이 참여하여 이루어지는 사회”로 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 많은 논란에도 불구하고 다문화 정책이 지향하는 궁극적 목적은 인간으로서의 동등한 권리를 확보한다는 전제조건 아래 전개되고 있다. 니에다버와 윌다브스키(Nienaber & Wildavsky)가 지적하고 있듯이 정책목표는 그 속성상 다양하고(multiple), 서로 상충되며(conflicting), 불분명(vague)한 속성을 가질 수밖에 없다.<sup>27)</sup> 다문화정책의 목표 역시 예외일 수 없기 때문에 정책집행과정에서 발생할 수 있는 새로운 대안과 환류를 통해서 정책목표를 구체화하는 노력이 필요하다. 따라서 이 글에서는 다문화정책의 목표 설정이라는 구체적인 규정보다는 정책의 우선순위를 고려한 <그림 1>과 같은 단계별 전략을 통해서 문제를 해결하고자 한다.

〈그림 1〉 다문화정책의 단계별 전략



출처 : 김형수, 전개 논문(2008), p.133의 내용을 재구성.

정착 정책 및 지원 서비스 분석 : 미국과 캐나다 사례를 중심으로, 「국제지역연구」 제14권 제1호 (한국외대 국제지역연구소, 2010), pp.180-181에서 인용한 것을 재인용.  
 25) Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*(Oxford Univ. Press, 1995), p.36.  
 26) 출입국·외국인정책본부, 「다문화통합프로그램 이수제 보고서」(법무부, 2008), p.5.  
 27) Nienaber, Jeanne and Aaron Wildavsky, *The Budgetting and Evaluation of Federal Recreation Program*(New York: Basic Books, 1973), p.10.

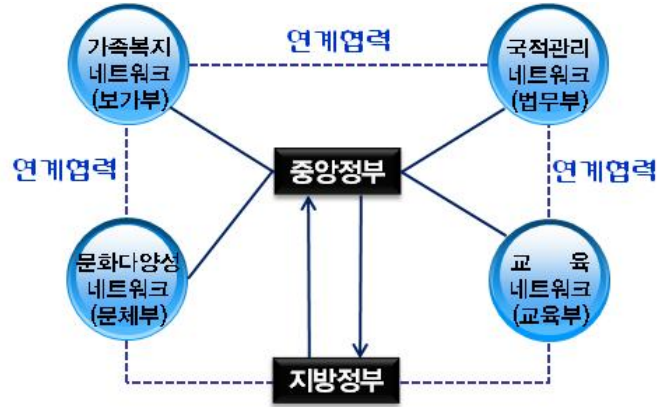
〈그림 1〉의 단계별 전략은 우리의 헌법 정신에 비추어 살펴보면 궁극적으로는 이주민들에게도 대한민국 국민과 동등한 지위를 확보하는 방향으로 구성되어 있음을 알 수 있다.<sup>28)</sup> 결국, 다문화정책의 실천목표는 궁극적으로는 평등한 시민사회의 정립을 위해 이주자들에게 대한 동등한 시민권의 확보 차원까지 진행될 때 비로소 그 목표를 달성하는 것으로 이해된다. 다문화정책의 목표에 대한 각국의 사례를 통해 알 수 있듯이 다문화주의는 정치통합, 국민통합, 공생공존, 인간적 권리공유 등의 목적을 가지고 있다. 본 연구에서 활용하고 있는 전략의 1단계는 문화적 차별을 극복하는데 있다. 여기에는 다문화를 인정하는 사회적 분위기와 다문화교육정책의 수립과 집행, 그리고 평생학습사회에서의 교육기회의 보장 등을 목표로 한다. 2단계에서는 사회적 차별을 극복하는 단계로 결혼기회, 노동시장, 의료 및 복지서비스와 같은 사회보장 제도 등과 같은 다양한 사회적 지위에 있어서 차별받지 않는 것을 목표로 한다. 우리 정부의 다문화정책은 현재 1단계에 진입해 있다. 이미 외국인노동자들의 국내 유입에 다른 인력정책이 선행되었음에도 불구하고 적정임금 보장과 같은 사회적 차별의 문제는 해소되지 않고 있기 때문이다. 3단계는 경제적 차별을 극복하는 단계이다. 경제활동에서의 기회 균등은 포괄적 의미이며, 직업선택과 창업 및 경영조직 간의 협력체제 구축과 자금 지원 등의 영역에서 차별받지 않는 것을 목표로 한다. 4단계는 다문화정책의 목표가 달성되는 마지막 단계이다. 선거권의 피선거권의 확보 및 국가정체성 속에 인종적 소수자의 자리를 인정하고, 정책결정과정에서 인종적 소수자의 참여<sup>29)</sup>를 보장하여 시민권자로서의 권리로부터 배제되지 않는 것이 목표이다. 시각에 따라서 문화적 차별극복단계를 최종 단계로 보는 경우도 있으나 이는 동화주의를 지향하느냐 다문화주의를 지향하느냐에 따라 관점이 달라질 수 있는 문제로 후속연구가 필요한 부분이다.

그렇다면 이와 같은 다문화정책을 실행하기 위해서는 구체적인 추진체계를 갖추어야 한다. 다문화정책의 전략적 관리 차원에서 기존의 전통적인 관리방식이 아닌 공공네트워킹에 의한 협력적 모델을 〈그림 2〉와 같이 제시할 수 있다.

28) 외국인(한국 국적을 갖지 않는 자로 무국적자도 포함)을 기본권의 주체로 보는 입장은 긍정설과 부정설로 대립하지만, 권리성질설에 입각하여 외국인에게도 보장된다고 보는 입장이 보편적 추세이다. 우리 헌법 정신은 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권(제10조), 평등권은 상호주의에 따라 인정되는 경우가 있다. 경제적 기본권 내국인에 비해 제한을 받으며, 정치적 기본권은 인정되지 않는다. 사회적 기본권은 원칙적으로 인정되지 않으나, 환경권이나 보건권은 제한된 범위에서 인정되고 있다. 권영성, 『헌법학원론』(박영사, 1997), pp.257-258.

29) Christine Inglis, "Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity," *Most Policy Papers* 4.(UNESCO, 1996), pp.35-36; 홍기원, 전제서, p.16에서 인용한 것을 재인용.

〈그림 2〉 다문화정책 공공네트워크 모형



출처 : 김형수, 전계 논문(2008), p.139의 내용을 재구성.

### Ⅲ. 다문화정책 네트워크 운영 실태

#### 1. 중앙정부의 다문화정책 네트워크 현황

우리나라 공공부문 다문화정책의 다문화정책 네트워크의 형성은 중앙정부 차원에서 시도되어 진행되고 있다. 우선 다문화정책 관련 법률로 헌법 정신을 기저로 2007년 “제한외국인처우기본법”[법률 제8442호]이, 2008년 “다문화가족지원법”[법률 제8937호]이 제정되었고, 2008년 3월 14일 “국적법”[법률 제8892호]의 일부 개정을 통한 수정 및 보완, 그리고 2008년 “제한외국인처우기본법”을 통해 제도적 정비를 갖추어 나가고 있다. 향후 사회권 및 참정권의 확대 논의가 진행될 경우, 건강가정기본법, 아동복지법, 사회보장기본법, 국민연금법, 산업재해보상법 등의 수정이 필요하며, 참정권의 확대에 따라서는 정당법, 공직선거법 및 정치자금법 등의 보완이 필요할 것으로 보인다.

다문화사회로의 이행에 따른 총괄정책은 참여정부가 국정을 운영하던 2006년 빈부격차·차별시정위원회는 여성결혼이민자 가족 지원 대책을 필두로 중앙정부 차원의 최초의 다문화 대책이 마련되었다. 이명박 정부 들어선 2008년 ‘제1차 외국인정책기본계획’을 수립하여 개방적 이민 허용, 질 높은 사회 통합, 질서 있는 이민행정, 외국인 인권옹호의 4대 분야로 분류하여 사업을 추진하고 있다.<sup>30)</sup> 2006년 지원 정책에 따르면 전반적인 외국인관리 및 이민정책은 법무부에서 주관하고, 여성결혼이민자 지원정책은 가족정책 차

30) 외국인정책본부, 2009 중아부처 시행계획, p.20.

원에서 여성가족부에서 주관하되 여성결혼이민자 업무관련 부처·기관간 특성과 장점을 살려, 상호 호혜적 역할 분담 추진하도록 하였다. 지방자치단체를 지원하기 위한 기초자치단체 단위로 민간기관인 「결혼이민자 가족지원센터」를 지정·지원하여 출발 당시 51개 소로 시작하여 단계적으로 확대되고 있다. 부처간 역할 분담 및 협조체제 구축을 위해 주관부서로 여성부, 보가부, 법무부, 교육부, 노동부, 경찰청, 행안부로 하고 해당 업무의 특성에 따라 담당부처간 중앙정부와 지방자치단체 간의 협조체제를 구축하도록 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 2006년 가족지원 대책에 의한 부처간 협조체제 구축방안

구 분	연 계 체 제
• 탈법적인 결혼중개 방지 및 국제결혼 당사자 보호 정책	보가부, 경찰청, 법무부, 외교부, 여성부
• 가정폭력피해자 등의 안정적 체류지원 및 보호 강화	여성부, 문화부, 법무부, 행안부
• 한국사회 조기적응 및 정착지원 정책	여성부, 경찰청
• 자녀의 학교생활 적응 지원 정책	교육부, 보가부
• 안정적인 생활환경 조성정책	보가부, 노동부, 여성부
• 결혼이민자에 대한 사회적 인식 개선 및 업무책임자 교육	전 부처

중앙정부에 의한 외국인정책의 재원투자규모는 2009년 1,111억 원으로 2008년 813억 원 대비 298억 원을 추가로 투자하여 36.6%의 증가를 보였다. 4대 분야별로 살펴보면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 2008년 대비 2009년 투자 규모

(단위 : 억 원)

기본계획	2008	2009	증 감	
				(%)
합 계	812.92	1110.84	297.92	36.6
1. 적극적인 개방	417.19	534.63	117.44	28.2
2. 질 높은 사회통합	315.82	502.06	186.24	59.0
3. 질서있는 이민행정	63.31	23.45	△39.86	△63.0
4. 외국인 인권옹호	16.60	50.70	34.10	205.4

출처 : 외국인정책위원회, 전계서, p.20.

각 부처별로 살펴보면 4대 분야에 대해 법무부는 혼선이 빚어지고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 법무부에서 시행하고 있는 ‘질 높은 사회통합 분야’의 통합지수 개발이나, 건전한 국제결혼 문화 조성 등은 보가부의 소관 사항으로 보이며, 상호간의 연계성이 필

요한 부분인데도 이에 관한 협력체제의 구축은 미흡한 것으로 평가된다.

## 2. 지방정부의 다문화정책 네트워크 현황

지방자치단체의 다문화정책을 지원할 수 있는 법적 근거로는 “재한외국인처우기본법”과 “다문화가족지원법” 및 ‘거주외국인 지원 관련 조례’가 있다. “재한외국인처우기본법” 제3조에서는 예서는 국가 및 지방자치단체의 재한외국인의 처우 등에 대한 정책 수립 및 시행을 규정하고 있으며, 동법 제5조는 중앙정부의 위임사무에 관한 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립하고 시행하도록 하고 있다. “다문화가족지원법”에서도 국가 및 지방자치단체의 다문화가족 구성원의 지원을 위한 제도와 여건을 조성할 필요한 조치들을 규정하고 있다. 외국인을 대상으로 하는 다문화정책 수립과 실행을 위한 국가 차원의 법적 기반은 2007년 이후 매우 공고해 진 것으로 분석된다.<sup>31)</sup> 2006년 행자부에서 마련한 ‘거주외국인지원 표준조례안’은 지자체가 해당 지역에 거주하고 있는 외국인의 지위 향상에 필요한 사항들을 상당히 구체적으로 규정하고 있다.<sup>32)</sup> 제1차 외국인정책기본계획의 정부차원에서 수립한 4대 분야를 위임사무로 하여 공동사업으로는 시행하고 있다. 자치단체의 특성에 따라 4대 사업 중 실정에 맞게 탄력적으로 운영되고 있다. 예를 들어 서울특별시시의 경우는 질서 있는 이민행정 분야가 부산광역시시의 경우 외국인 인권옹호 사업이 빠져 있다.

지자체의 외국인정책 관련 사업투자 규모는 2009년 2,752억 원으로 2008년 994억 원에서 1,757억 원이 투자되어 177%나 증가 하였다. 이 중 지자체 자체사업 투자규모가 2,131억 원으로 2008년 382억 원에서 1,749억 원을 상향 투자하여 무려 458%나 증가하였다. 외국인정책관련 사업이 중앙정부보다는 지자체 수준의 투자규모가 상회하고 있음을 파악할 수 있다. 그 내용면에서는 지자체 사업 중 가장 예산규모가 큰 것은 ‘외국인학교’관련 사업투자규모 대폭 증가에 따른 것으로 보인다. 전체 지자체 사업 586개 중 질 높은 사회통합 분야가 523개로 정책의 다양화 추세가 두드러진다. 특색 있는 사업으로는 다민족 다문화 어린이집 지정(서울), 외국인주민 직업능력개발 지원(경기), 다문화가족 포털시스템 구축(충남), 다문화연구학교 운영(경북) 등을 들 수 있다.<sup>33)</sup>

사회통합서비스 전달기관의 지자체 이양에 따라 지자체 중심의 서비스 전달체계 구축

31) 한승준, “지자체 다문화정책 추진체계 구축방안에 관한 연구,” 「한국사회와 행정연구」 제20권 제2호 (서울행정학회, 2009), pp.276-277.

32) 공공시설 이용과 행정 혜택 등에 있어 거주 외국인을 주민과 동등하게 대우, 거주외국인에 대해 한국어 및 기초생활 교육, 고층·생활 법률 취업상담, 생활편의 제공, 응급 구호체계 확립, 문화·체육행사 개최 등을 지원, ‘외국인시책자문위원회’를 구성하고 ‘세계인의 날’이나 ‘다문화주간’ 등의 내용을 담고 있다.

33) 외국인정책위원회, 「지방자치단체시행계획」, p.35.

하기 위해 복지부의 다문화가족지원센터, 노동부의 외국인근로자지원센터, 법무부의 다문화사회통합 거점대학(ABT 대학) 등의 사업을 중앙부처에서 광역지자체로 이양하고 있다.

#### IV. 다문화 정책 네트워크의 문제점 및 연계방안

우리나라의 다문화정책 네트워크는 아직 초기적 단계로 중앙정부의 부처간 연계성이 미흡하며, 그 내용 또한 미래지향적인 다문화주의 정책이라기보다는 차별주의에 근거한 특성을 보이고 있다. 다만, 중앙정부와 지자체 사이의 연계성은 서서히 개선될 것으로 보인다. 이는 결혼이민에 따른 실제 생활 영역에서의 체감지수가 높은 지자체의 업무 특성을 반영한 것으로 이해된다. 많은 논의들이 지적하고 있듯이 다문화정책의 목표가 구체화되지 않은 상태에서 시책이나 프로그램이 결정됨으로 인하여 생기는 문제로 파악된다. 제2장에서 제시한 이론 모형에 비추어 볼 때 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 중앙부처 간의 정책혼선을 조정할 수 있는 총괄기구가 필요하다는 점이다. 현재 법무부 산하의 외국인정책위원회가 일련의 계획과 실행을 담당하고 있으나, 예산의 집행이나 업무조정 능력을 고려할 때, 국무총리실 산하로 격상하거나 특별행정기관의 설치를 통한 보완이 필요하다. 특히 정책집행과정에서 부처 간의 이견을 조정할 수 없는 문제점을 안고 있기 때문에 이에 관한 대안의 수립이 시급하다.

둘째, 살펴 본 다문화정책의 상당수가 단일부처 관할의 업무가 아니라 다양한 성향의 정책목표를 가진 기관들이 공동의 참여를 필요로 하는 정책들이다. 이와 같은 특성으로 인하여 정책의 집행과 평가에 대한 책임 소재의 문제를 낳을 수 있다. 이를 보다 명확히 하기 위해서는 4대 사업 분야별로 세분된 평가지표를 개발하여 매뉴얼로 배포하고 이를 근거를 업무성과를 측정하는 방안의 검토가 필요하다.

셋째, 정책의 지속성 문제이다. 참여정부에서 수립된 계획의 방향과 이명박 정부에서 수립한 시행계획 계획 사이에 많은 변화가 있는 것으로 평가되고 있다. 정치권력의 서로 다른 이념적 스펙트럼이 정책수립에 영향을 주는 것은 당연한 것이지만, 다문화정책과 같은 미래지향적인 정책문제에 대해서는 장기적이고 전략적인 관리가 필요하다. 따라서 전문화된 총괄기구의 독립성을 통한 부처간의 연계협력을 통해 정책의 지속성을 담보할 필요가 있다.

넷째, 중앙정부와 지방정부간의 연계협력은 여전히 과제로 남는 문제이다. 우리나라 지방자치제의 속성상 중앙정부가 감독기관으로 작동하는 특성을 가지고 있기 때문에 현실적으로 예산의 확보 문제나 통합적 서비스 구축을 위한 인프라가 아직 부족한 상태이

다. 4대 분야에 대한 위임사무 처리는 자칫 지역의 자율성을 침해할 수 있는 요소를 내포하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 다문화정책 및 외국인정책에 대한 지자체의 권한 확대가 요구된다. 중앙정부는 지원하되 간섭하지 않는 협력적 관계의 모색이 필요하다.

## V. 결 론

다문화사회로의 이행을 대비한 중앙정부 및 지방자치단체의 다양한 노력은 미래 사회의 도래를 대비하는 측면에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그러나 다문화정책의 방향과 목표에 대한 사회적 합의가 아직 도출되지 않은 상태에서 다문화정책의 수립과 집행에 대한 일관된 평가를 구하기는 어려운 실정이다. 다만, 이러한 다양한 사회적 논의들이 정치체제로 환류되고, 다시 투입되는 정책의 순환과정을 통해서 합의에 일정한 합의에 도달할 것으로 기대된다. 이 글은 '다문화 정책공동체 모형'을 구체화하여 공공부문의 다문화정책 네트워크를 구축하기 위한 이론적 모형을 제시하고 단계별 전략 수립을 통해 다문화정책의 사회적 합의를 도출하는 방안을 제시하는데 그 의의를 두고 있다. 이러한 맥락에서 공공부문 다문화정책 네트워크 구축을 위한 몇 가지 과제의 제시를 통해 결론을 맺고자 한다.

첫째, 다문화 정책은 장기적 비전을 가지고 지속적으로 수행해야 하는 특성을 가지고 있다. 동시에 정책의 범위와 내용이 다양하고 정책 대상의 범위 또한 다종다기한 관계로 전략적인 사고에 근거한 전략적 관리 방안이 수립되어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 차원의 다문화정책 조정 기구를 확대·강화할 필요가 있다. 저출산·노령화 사회로 급속히 이행되고 있는 인구특성과 외국 고급 인력의 확보라는 경제적 요소 등을 고려할 때 노동정책과 인구정책이 결합되는 수준의 합의가 필요하다. 국내 유입 외국인들을 단지 3D업종의 대체인력으로 보지 말고 정주인구로 활용할 수 있는 장기체류를 대안에 대한 법적·제도적 준비가 필요하다. 허용할 수 있는 영주권 등의 용병으로 인식하는 수준의 문제에서는 벗어나야 할 것이다.

둘째, 다문화정책수립을 위한 단계별 전략이 필요하다. 일반적인 사회통합의 방향은 경제적 통합모델에서 출발하려는 경향이 있다. 그러나 우리 사회에 팽배해 왔던 이념적 단일민족주의 의식과 오랜 역사적 경험에서 축적된 외래적 요소의 개방적 태도라는 이중성을 안고 있다. 따라서 일차적으로는 문화적 차원의 차별을 극복하고 문화적 차원의 통합을 시도하려는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 다문화주의 교육이 왜곡되지 않도록 문화적 다원성의 관점에서 정책적 대안 수립이 필요하며, 차별이 아닌 구별을 통해 상호존중을 실현하는 전략적 노력이 필요하다. 이를 위해서 시민사회 및 이민자 사회와

지속적인 연계협력을 모색하는 방향으로 정책이 수립되어야 한다. 다문화 정책 대상을 사회복지 서비스 대상으로 보지 않고 궁극적으로는 우리 사회의 일원으로 정착할 수 있는 전략적 프로그램의 개발이 우선적으로 고려되어야 하겠다.

셋째, 중앙정부와 지방자치단체 간의 연계협력을 강화하기 정책적 과제를 해결하기 위해 지자체의 자율성을 확보함과 동시에 지자체 간의 연계협력을 모색하는 지자체간 다문화 네트워크의 구축을 제안한다. 현 단계에서는 중앙부처 간의 연계협력 역시 미흡한 상태이지만, 다문화정책은 지자체들이 직면하고 있는 정책과제이기 선행적으로 이를 구축하는 방안이 효과적일 것으로 기대된다. 이에 관해서는 일본의 '다문화공생' 정책의 운영 사례를 참고할 필요가 있다. 상향식 연계협력체제의 구축은 행정의 민주성을 확보하는 데도 유용하리라고 본다.

## 《참고문헌》

- 구건서, “다문화주의의 이론적 체계,” 『현상과 인식』, 가을호, 한국인문사회과학학회, 2003.
- 김남경, “외국인 노동자의 전략적 관리방안에 관한 연구-정책의 적합성과 적정성을 중심으로-,” 단국대학교 박사학위논문, 2008.
- 김이선, “다문화사회의 전개와 '다문화'정책의 성격:문화의제를 중심으로,” 『사회과학연구』 제34집 1호, 전북대학교 사회과학연구소, 2010.
- 김형수, “한국 다문화 정책공동체의 연계방안에 관한 연구,” 『한국동북아논총』 제11권 제1호, 한국동북아학회, 2008.
- 박진경, “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용,” 『한국정책학회보』 제19권 3호, 한국정책학회, 2010.
- 법무부 출입국·외국인정책본부, 「2009 출입국·외국인정책연감」, 법무부, 2010.
- 빈부격차·차별시정위원회, “여성결혼이민자 가족 지원 대책,” 2006.
- 외국인정책위원회, ‘제1차 외국인 정책기본계획(2008-2012)’, 법무부 출입국·외국인정책본부, 2008.
- 이로미·정서영, “다문화국가 이민자 정착 정책 및 지원 서비스 분석 : 미국과 캐나다 사례를 중심으로,” 『국제지역연구』 제14권 제1호, 한국외대 국제지역연구소, 2010.
- 지종화 외, “다문화 정책 이론 확립을 위한 탐색적 연구,” 『사회복지정책』 Vol.36., 한국사회복지정책학회, 2009.
- 차별시정위원회, “혼혈인 및 이주자 사회통합 방안,” 2006.
- 출입국·외국인정책본부, 「다문화통합프로그램 이수제 보고서」, 법무부, 2008.
- 통계청, 『혼인·이혼통계 결과』, 각 년도.
- 한승준, “다문화사회 형성에 따른 정책추진체계 구축방안 : 한국적 모델의 탐색,” 『사회과학논총』 Vol.17., 서울여자대학교, 2010.

- 홍재우, “새로운 주권자들과 참정권의 확장 : 이주미신 참정권의 이해와 제도설계, 「한국정치연구」 제9집 제2호, 서울대학교 한국정치연구소, 2010.  
Http://news.chosun.com(검색일:2010. 9. 20).
- Inglis, Christine. “Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity,” *Most Policy Papers* 4.(UNESCO, 1996.
- Allison, Graham. “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?”in Frederick S. Lane eds., *Current Issues in Public Administration* , New York: St. Martin’s Press, 1982.
- Andrews, Kenneth R. *The Concept of Corporate Strategy*, RICHARD D. IRWIN, 1980.
- Ansoff, H. Igor. *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall, 1984.
- Bennett, Christine I., *Comprehensive Multicultural Education: Theory and Practice, 5th Edition*, Boston: Allyn & Bacon, 2002.
- Bozeman, Barry and Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies*, Jossey-Bass, 1990.
- Brecher, J. & Smith, B., *Globalization from below: The power of solidarity*, Cambridge: South End Press, 2002.
- Castles, Stephen and Mark J. Miller, *The Age Migration : International Population Movements in the Modern World*, 3rd Edition, N.Y.: Guilford Press, 2003.
- Colley, Jr., John L. *Corporate Strategy* (McGraw-Hill, 2003.
- David, Fred R. *Strategic Management*, Macmillan Publishing Company, 1993.
- Dowding, Keith, “Model or Metaphor? : A critical Review of Policy Network,” *Political Studies* Vol.43 1995.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1981.
- Eadie, Douglas C. *Putting a Powerful Tool to Practical Use* , *Public Administration Review*, 1988.
- Hill Michael & Hupe, Peter, *Implementing Public Policy*, London: Sage Publications, 2002.
- Hughes, Owen, E. *Public Management and Administration: An Introduction*, London: St. Martin’s Press, 1994.
- Inglis, Christine. “Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity,” *MOST Policy Papers* 4, UNESCO, 1996.
- Kettl, D. F., “Public Administration at the Millennium: The State of the Field,” *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.10, No.1., 2000.
- Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford Univ. Press, 1995.
- Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford Univ. Press, 2002.
- Maccaffery, Jerry L. *Managing Public Program* , Jossey-Bass, 1989.
- Monatanari, John R. Gregory A. Daneke and Jeffrey S. Bracker, *Strategic Management the Public Sector*, Marcel Dekker, 1989.

〈동북아연구 제25권 제2호(통권 31호)〉

- Nienaber, Jeanne and Aaron Wildavsky, *The Budgetting and Evaluation of Federal Recreation Programs*(New York: Basic Books, 1973.
- Nutt, Paul C. and Robert W. Backoff, *Strategic Mangement of Public and Third Sector Organization* Jossey-Bass, 1992.
- O'Toole Jr., Laurence J., "Treating Networks Seriously: Practical & Research-Based Agendas in Public Administration," *PAR*, Vol. 57, No. 1.
- Olsen, John B. and Douglas C. Eadie, *The Game Plan : Governance with Foresight*, Council of State Planning Agencies, 1982.
- Sterba, James P., *Contemporary Social and Political Philosophy*, Belmont : Wadsworth Publishing Co., 1995.

《Abstract》

## Configuration Strategies and Challenges of The Multi-Cultural Policy Networks in Korea

Kim, Hyeong-Soo

The trend toward multi-cultural society has been rapidly grown in many aspects. Nevertheless, the tendency of globalization are ubiquitous and sweep almost every corner of the world. However, the governmental efforts to make good combinations with the foreign culture have been rare that create some of the contradictions. The United Nation has recommended Korea having an inclusive attitude toward foreigners and the foreign cultures. To be a global leader, it is necessary for the Korean to generate multi-cultural societies by absorbing not only foreign labors, but also the foreign cultures.

In this perspective, this paper have dealt with some of the issues of multi-cultural society. The Korean government should play a pivotal role in building a global community by establishing the network systems with other cultures. This paper suggest some ways of improving the globalization by structuring the multicultural policy communities. The establishing multi-cultural policy network means obviously making linkages with other cultures. This trend would, we hope, lead us to realization of a global leader in the very near future.

Key Words : Multiculturalism, Multicultural Policy, Strategic Management, Network

투고일 : 2010.10.30 / 심사일 : 2010.11.5 / 심사완료일 : 2010.12.20.