한국정보전자통신기술학회논문지(jkiiect)'16-04, Vol.9 No.2
논문 16-09-02-213 http://dx.doi.org/10.17661/jkiiect.2016.9.2.213

다문화가족지원법을 적용한 정책흐름모형의 연구

배선식*, 정진경**

A Study on Policy Stream Model Using the Multi-cultural Family Support Law

Seon-sik Bae*, Jin-Gyeong Jeong**

요 약 본 연구는 정책의제형성이 외부집단에 의해 형성된 정책이라기 보다는 정치의 흐름중에서 정부와 여당의 역할이 크게 기여했다는 점과 국내외의 국민을 대표하는 상징적인 정책이라는 점이다. 특히 이주노동자와 결혼이주여성 정책은 글로벌 시대에 해결해야할 중요한 정책이라는 점과 정부가 추진하는 '결혼이주여성 정책'의 결정과정을 살펴봄으로써 정책에 결정적으로 영향을 미친 요인을 확인하기 위한 좋은 사례이기 때문이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위한 구체적인 방안은 다음과 같다. 한국 다문화정책에 대한 이론적 논의를 진행하고, 다문화 정책이 형성되는 과정을 논의한다. 진행 단계에서는 다문화담론의 형성과정과 다문화담론이 다양하게 이루어지는 분화과정, 그리고 부문별로 이루어지던 다문화담론의 정책화되는 과정이다.

Abstract The policy agenda setting is the symbolic policy of representing the public at home and abroad in addition to what a role of the government and the ruling party made a great contribution out of a political stream, rather than the policy that was formed by external group. Especially, a policy for migrant workers and married immigrant women is the important policy that will need to be solved in the global era. Accordingly, the purpose of this study is to confirm a factor, which had a decisive influence upon a policy, by examining the decision-making process of 'policy for the married immigrant women' with which the government pushes ahead. A specific plan for achieving this research objective is as follows. It progresses a theoretical discussion about the multi-cultural policy in south Korea and discusses the process that the multi-cultural policy is formed. The advancing stage includes the process of forming a multi-cultural discourse, the differentiation process that a multi-cultural discourse is diversely formed, and the process of being made a policy of multi-cultural discourse, which had been formed by section.

Key words : Migrant workers, Married immigrant women, Multi-cultural policy, Multi-cultural discourse, Political stream

1. 서 론

근대국가들은 대부분은 단일민족이라는 하나의 국가를 형성하였으나, 제2차 세계대전 이후부터 유럽의 국가들에서 경7제발전이 이루어지면서 민족국가 형성요건에 변화가 생기기 시작했다. 산업현장에서는 부족한 노동력을 보충하기 위해 외국인 이주노동자들을 적극적으로 받아들였다. 외국인 이주노동자들의 정주하는 경향이 나타나기 시작하면서 단일 민족국가의 형태에 변화가 생기기 시작한 것이다. 건국 초기부터 다인종, 다민족으로 이루어진 국가인 캐나다와 미국 등 국가들은 다양한 인종적, 문화적 배경을 지닌 다문화 국가로 출발하였다. 그러므로 이들 국가들은 다양한 인종들이 동일한 사회적 문화와 가치를 지향할 수 있도록 하는 다문화정책을 도입하였다.

20세기 중반부터 대부분 국가들이 다인종사회

* Corresponding Author : Department of Liberal Arts, Joongbu University
Received March 4, 2016 Revised March 15, 2016 Accepted March 21, 2016

의 문제를 해결해야하는 과제를 인식하기 시작하여, 70년대 이후의 신자유주의 열풍으로 인해 다문화주의의 기반으로 하는 노동정책은 각국의 공통된 관심 영역이 되었다. 1971년 캐나다가 공식적으로 다문화정책을 시행한 이후, 80년대와 90년대를 통해 아메리카, 유럽 등으로 퍼져 나갔다. 2000년대 이후에는 동아시아, 2002년에는 대만, 2006년에는 일본과 한국정부도 공식적으로 “다문화사회를 지향한다”고 언급하였다[1].

1980년대부터 종교단체를 통해 대규모 국제결혼이 시작됐으며, 90년대후반 부터 농촌 총각 장가보내기 차원에서 국제결혼이 폭발적으로 증가하였다. 2015년 5월 기준 외국인 이주노동자는 608,116명으로 전체 외국인 주민의 34,9%, 결혼이민자와 혼인귀화는 239,698명으로 13.8%, 결혼이민자 및 귀화자 자녀는 207,693명으로 11.9%에 해당된다. 현재 우리나라에 거주하고 있는 외국인주민은 174만명으로 전체 주민등록인구 대비 3.5%에 달한다. 결혼이주여성들이 증가하면서 다문화가정이 늘어나게 되었고, 가정안에서는 언어와 경제문제, 그리고 가족관계와 폭력 등 우리사회 정착문제가 사회적 관심사로 떠오르게 되었다. 한국사회가 이민 송출국에서 수용국으로 전환되면서, 한국 정부는 이러한 이민자 문제를 정책의제로 설정하고 일련의 법과 제도를 정비하게 되었다. 예를 들어, ‘국적법’, ‘외국인근로자의고용등에관한법률’, ‘출입국관리법’, ‘재한외국인처우기본법’, ‘결혼중개업의관리에관한법률’, ‘다문화가족지원법(2008)’ 등이 개정되거나 제정되었다.

‘다문화가족지원법’은 다문화정책을 총괄하는 최초의 법안이며, 그 동안의 한국 이민자 정책변동의 결과이기도 하다. 그간의 한국 이민자 관련 법률의 제·개정에 주목하여 정책결정과정을 분석을 수행하기 위해서 이 연구는 Kingdon이론의 흐름모형을 동원하고 있다. Kingdon모형은 정권변동시 제도나 정책의 동태성 파악에 유용하다[2]. 다문화정책인 결혼이주여성 정책과 이주노동자의 정책에도 적용하여 설명이 가능한지를 위하여 선정하였다.

2. 이론적 배경

2.1. 다문화정책

다문화(Multiculture)란 용어는 1970년 캐나다에서 처음으로 사용되어 전 세계적으로 확산되었다. 이는 특정 사회집단 내에 민족과 인종, 종교와 문화적 정체성을 달리하는 집단들이 함께 공존하는 현상과 다른 개인이나 집단이 유입됨으로써 보이는 다양화현상을 말한다. 그리고 정책은 정상적이고 바람직한 미래의 상태를 실현하기 위한 정부의 의도적 노력이라 할 수 있다. 또한 다문화정책은 사회집단 내에 정체성을 달리하는 집단들이 공존함으로써 나타내는 문제들를 조화롭게 해결하기 위한 정부의 의도된 노력이다.

그러므로 문화적 다양성은 여러 형태로 나누어 볼 때, 첫째는 주변 영토들을 정복하고 식민화를 통해 다문화사회를 형성한 국가(미국의 아메리카 대륙과 푸에르토리코를 식민화), 둘째는 이주 유럽인들이 원주민들을 강제로 통합시킨 형태의 국가(뉴질랜드의 마오리 원주민), 셋째는 두 개 이상의 민족이 연합하여 형성된 국가(벨기에, 스위스), 넷째는 원주민 이외의 외부 이민자들이 대거 유입되어 다문화 사회를 형성된 국가(호주, 캐나다, 미국) 형태를 들 수 있다.

단일 문화와 단일 민족으로 형성된 국가 형태는 찾아보기 힘들며, 대한민국도 예외는 아니다. Kastoryano[3]는 다문화란 용어는 다양한 방식으로 이해되고, 다문화의 개념이 다양하게 나타나는 것은 객관적 현실과 다문화주의라는 이데올로기를 명확하지 않아 다양한 시각을 가지게 된 것이다. 정책은 가치의 문제가 내포되어 있으므로 다문화와 다문화주의를 동일한 개념으로 본다.

2.2. 다문화주의

다양한 민족과 문화의 개념으로 정리한 테일러는 다문화주의를 다수집단에 해당되는 주류집단은 소수집단을 동등한 가치를 인정하는 인정의 정치로 보았다[4]. 이는 소수집단이 주류집단에 해당하는 다수집단의 권리를 침해하지 않는 한도에서 자

유롭게 사는 것을 인정하고, 다수집단이 소수집단의 문화가 존속하도록 취하는 적극적인 조치를 포함해야 한다는 것이다. 킴리카[5]는 소수자들도 자신의 문화를 통하여 자유의지의 존재가 될 수 있고, 참여를 통해 시민의 능동성을 발휘할 수 있다고 믿는 것이며, 결국 다문화주의는 국가 내에서 서로 공존할 때 소수자들의 문화를 존중하는 목적을 갖는다고 보았다. 강휘원[6]은 다문화주의를 다수집단의 정체성과 소수집단의 정체성 간의 평화스러운 공존의 추구로 보았다. 윤인진[7]은 다양한 집단들의 문화를 동화시키지 않고 서로 인정과 존중, 그리고 공존하게끔 하는 것이다.

2.3. Kingdon의 이론

Kingdon의 정책흐름모형은 정책의제설정을 위한 모형으로 정책변동, 정책형성, 정책집행, 정책평가로 나누어 다양하게 사용되고 있다. Kingdon은 어떤 사회문제가 해결되기 위해, 논의할 수 있는 문이 열려야 하는데 이 문을 '정책의 창'이라고 하였다. 정책의 창이 열리기 위해서는 무관하게 규칙에 따라 흘러 다니는 문제와 정책의 흐름, 환경의 변화같은 정치의 흐름(political stream)이 합류해야 한다고 보았다. 정책의 창이 열리는 시기는 우연한 사건을 계기로 갑자기 열리기도 하고, 열리는 계기 일정하지도 않기 때문에 정책 혁신가의 역할이 더욱 중요하다. 정책의 창이 닫히는 원인은 참여자들의 관심대상인 특정 정책문제가 어떠한 정책 결정이나 입법으로 충분히 취급되었거나, 정부의 행동을 유도하지 못했을 경우이다.

1)구성요소

Kingdon의 정책의 창은 세 가지 흐름으로 만들어 낸다. 문제의 흐름은 특정한 문제가 누구에 의해 또 어떻게 관심의 대상이 되는가이다. 정책문제에 영향을 미치는 요인은 지표, 사건, 위기, 환류 등이 있다[7]. 정치의 흐름은 정치적 사건이 발생하면서 진행되며, 정책문제의 흐름을 전환하는데 있어 결정적인 역할을 한다. 정책문제에 영향을 미치는 요인은 국가적 분위기, 여론, 이익집단, 이념의 변동 및 행정부의 교체 등이다. 정책의 흐름은 여러 정책대안이 구체화하는 과정으로서 전문가 등으로 구성된다[8]. 구성요인은 전문가 집단, 의회 보좌관, 대학, 연구소, 행정부 등 이익집단 간의 정책공동체를 형성하면서 정책대안을 발전시켜 나간다.

2)결합(coupling)

흐름의 만나는 시점이 매우 중요한데, 세 가지 흐름이 극적인 계기를 통하여 결합하게 되고, 정책흐름모형에서 가장 핵심적인 문제는 언제 창이 열리느냐는 것이다. 결국은 문제의 흐름과 정책의 흐름, 정치의 흐름의 세 가지가 모두 결합됨으로 결정의제화가 되는 것이다.

3)정책혁신가(policy entrepreneurs)

정책혁신가란 정책의 주체로서 정책의제로 만들고 집행되도록 자원을 투입하는 사람을 말하고, 정책의 창이 열리면 정책혁신가는 본인이 선호하는 정책문제를 정책과정에 투입한다. 정책과정에서 세 가지 흐름이 만나 정책의 창이 개방되는 적절한 시기에 이를 결합하는 것은 정책혁신가의 역할에 크게 좌우된다. 정책의 창이 열리는 시점은 일정하지 않기 때문에 정책혁신가의 역할은 매우 중요하다.

3. 연구의 방법 및 분석모형

3.1. 연구의 방법

본 연구의 연구범위는 본격적으로 이주하기 시작하는 1990년대의 외국인들의 한국사회의 정착을 위한 정책형성과정이다. 다문화가족지원법이라는 정책의제가 어떻게 형성되어 결정되는 그 과정을 한정적인 연구범위로 삼는다. 시간적 범위는 2003년 '이주노동자 추방반대 재외동포법 개정하라'는 시점에서 2008년 2월 19일 '다문화가족지원법(안)이 입법되는 시점까지로 한다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 연구방법은 다음과 같다. 첫째는 이론적으로 탐색하는 문헌연구이다. 정책

결정과정의 이론과 관련한 서적, 학술지, 연구논문, 세미나 자료, 연구기관 보고서 등을 탐독하고자 한다. 둘째는 사례연구이다. 정책사례는 사회문제를 해결하기 위하여 정부가 추진하는 대상으로 하는 결혼이주여성 정책이다. 그러므로 정책결정과정을 살펴보고 정책의제에 결정적인 영향을 미친 요인을 확인하고 분석하기 위함이다.

3.2. 분석모형

본 연구는 다문화 정책이 형성되는 과정을 논의한다. 첫번째 단계에서는 1990년대 이후 외국인들이 국내로 들어오는 시기로 다문화담론의 '형성' 과정이다. 두 번째 단계는 다문화담론이 다양하게 이루어지는 '분화' 과정이다. 셋번째 단계에서는 부문별로 이루어지던 다문화담론이 '정책화'되는 과정이다.

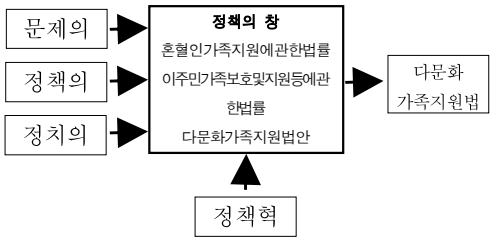

그림 1. 연구모델
Fig. 1. Research model

4. 다문화가족지원법의 정책의제형성

4.1. 문제의 흐름(problem stream)

정책의제설정의 제기는 문제를 인지하는 것이며, 어떤 사회문제가 정부로 부터 관심의 대상는 정책결정자의 인지에 달려 있다. 문제의 제기는 지표(indicator), 사건이나 위기, 기존 정책이나 프로그램의 피드백 등에 의해서 이루어진다[8]. 이러한 요인들은 개별적으로 기능하기도 하지만, 상호간의 결합을 통해서도 정책결정자의 문제를 인지하는데 역할을 준다.

1)지표

2000년대 들어서 한국사회에서는 다문화사회 또는 다문화가족에 대한 관심이 크게 증가하였다. 원인은 외국인근로자, 결혼이민자, 재외동포, 북한이탈주민 등이 증가이다. 1980년대 후반 부터 본격적으로 유입한 외국인 근로자는 2015년 8월말 현재 체류외국인은 1,822,781명으로 전월(1,801,410명)보다 1.2% 증가하였으며, 전년 같은 시기(1,710,896명)에 비해 6.5% 증가하였으며, 외국인등록자는 1,125,850명, 국내거소신고 외국 국적 동포는 311,212명, 단기체류 외국인은 385,719명이었습니다[9]. 그리고 결혼이민자 및 인지·귀화자(2013. 1. 1, 기준)는 281,295명으로 전체 외국인주민의 19.5%에 해당하며, 2012년도에 비해 13,568명(5%) 증가하였다

표 1. 결혼이민자 및 인지·귀화자 현황(단위:명)
Table 1. Present status of married immigrants and perceived·naturalized people(Unit: Person)

구분		국적취득자	국적미취득자	합계
결혼이민자	남자	24,461	20,887	45,348
	여자	109,243	126,704	281,295
	자녀/남	97,724		191,328
	자녀/여	93,604		
		133,704	147,591	

자료 : 안전행정부[10], 2013

2)사건과 위기

외국인 근로자들은 우리사회에서 다양한 문제에 직면하고 있다. 이는 경제, 사회, 문화, 심리, 보건·의료 등 모든 분야에서 나타난다. 무엇보다도 중요한 것은 저임금과 임금체불, 열악한 노동환경과 조건 등 노동과 관련된 문제들이 대부분이다. 또는 국제결혼이 상업적 수단으로 악용되어 인권침해, 결혼생활의 갈등, 국가 이미지 실추 등의 사회문제가 발생하고 있다[11]. 2005년 1월 17일에 국제결혼을 목적으로 필리핀에 입국한 한국인 3명과 결혼정보 회사 직원 2명 등이 필리핀 범죄수사국에 의하여 '우편주문신부금지법' 및 인신매매로 체포된 사건이 발생하였다[12]. 많은 다문화가족이 사회적 편견과 소외, 가족간 갈등을

경험하고 있다.

정부는 2005년의 프랑스 인종소요 등 다른 국가에서의 '인종갈등' 사례를 거울삼아 국내 체류외국인의 사회적응 지원과 종합정책의 필요성을 인식하게 되었으며, 이러한 문제를 사전에 예방하려 노력하기 시작하였다[13]. 2006년 4월에 한국계 미국인 미식축구 선수인 하인스 워드(Hines E. Ward Jr.)가 한국을 방문함으로써 결혼이민자와 그 사이에 태어난 혼혈인 문제가 큰 반향을 일으켰다. 일단 외국인 근로자가 유입되면 정주화를 피할 수 없다는 사실은 다른 국가의 사례를 통해서 인식하여, '여성결혼이민자'와 '다문화가족'에 대한 관심으로까지 확대되었다[13].

4.2. 정책의 흐름

정책의 흐름은 집단의 내부적 합의로 대안을 선택하고 개발하는 과정이다. 전문가들은 포럼과 청문, 청원같은 형식을 통해 아이디어를 제공하고 정책결정을 함으로써 고려의 대상이 된다. Kingdon[8]은 정책흐름에 영향을 주는 요인으로 정책공동체의 존재여부 및 분화정도, 정책기업가의 활동, 이익집단의 개입 등을 들고 있다. 정책의 흐름은 문제 해결책의 제안자로 구성되며 대안에 관한 기본적인 아이디어의 대부분은 정책공동체의 전문가들에 의해 형성된다. 정책대안의 형성은 문제해결을 위한 기술적 실현 가능성, 사회의 지배적인 가치와 분위기, 비용에 따른 예산문제, 정치적 지지나 반대 등의 기준을 충족시켜야 정책으로 채택될 가능성이 높다. 특히 정책의 흐름에서는 비가시적 참여자가 중요한 역할을 하는데 주로 학계 전문가, 연구자, 직업관료 등이다. 이와 같은 맥락에서 법무부와 여성가족부의 대안, 그리고 열린우리당과 한나라당의 대안을 살펴보고자 한다.

1) 정부의 대안

법무부의 출입국관리국은 이민행정연구위원회(2004.8)를 조직하고 학계, 법조계, 시민단체, 재계 등의 인사들을 자문위원들로 위촉하여, 외국인 문제 관련 개선대책 및 추진체계를 마련하였다. 또한 '이민정책(외국인과 평화롭게 공존하는 열린사회를 위하여'(2006.6)'의 세미나를 개최하였다. 국제결혼 및 외국인 근로자의 유입으로 인해 더욱 심화가 예상됨으로 종합적 대책을 마련키 위한 근거법을 제정하기로 했다. 그리고 법무부 주최로 '재한외국인 처우 기본법(안)' 위한 공청회가 열렸으며, 제정을 추진하고 있다고 발표하였다[14]. '재한외국인 처우 기본법(안)'은 그 적용대상이 합법적인 체류자격이 있는 외국인으로 규정되어 매우 제한적이며, 현실에 비해 지나치게 소극적이라는 지적을 받았다. 노무현 대통령이 주재한 제52회 국무회의에서는 외국인정책의 체계적 수립 및 추진을 위한 근거법 마련을 위해 '재한외국인 처우 기본법(안)'을 제정키로 의결(2006.11.28)하였다[14].

법무부는 '재한외국인 처우 기본법(안)'의 제정 활동뿐만 아니라 정책대안에도 주도적인 역할과 업무영역 확대 노력을 함으로써 '재한외국인 처우 기본법(안)'의 제정에 주요한 요인으로 작용하였으며, 정리하면 <표2>와 같다.

표 2. 법무부의 대안 내용
Table 2. Alternative contents of the Ministry of Justice

추진 일정	항 목	내 용
2004. 8.	자문위원 위촉	이민행정연구위원회를 조직
2005.12.	외국인정책 기본방향 및 추진체계	외국인 관련 문제의 개선 및 추진체계를 마련할 것을 지시
2006. 4.	세미나 개최	외국인과 평화롭게 공존하는 사회를 위하여
2006. 9.	'재한외국인 처우기본법' 제정을 추진	정책의 종합적·거시적 시각에서 외국인정책을 수립하기 위한 체계를 구축할 필요성
	공청회 개최	외국인의 법적 지위와 처우를 위한 종합적인 법적 기반을 마련
2006.11	재한외국인 처우 기본법(안)' 을 제정 의결	제52회 국무회의에서는 외국인정책의 체계적 수립을 위한 근거법 마련을 위해 '재한외국인 처우 기본법(안)'을 제정키로 의결

여성가족부은 대통령 주재로 국무총리와 여성가족부·보건복지부·법무부 등 관계부처 장관, 빈부격차·차별시정위원회 위원 등이 참석한 가운데 제74회 국정과제회의를 개최(2006.4.26)하여 '혼혈인 및 이주자의 사회통합 기본방향'과 '여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책'을 확정하였으며, '다문화가족지원법'의 제정활동과 정책대안 등 주도적인 역할을 수행하였다. 인권정책연구회는 2007년 1월 26일 여성가족부가 실시한 연구용역의 결과로 제기된 '다문화가족지원법' 제정을 위한 입법 공청회를 개최하였다. 한편 2007년 5월 2일 열린우리당 소속 장향숙 의원이 '다문화가족지원법(안)'을 대표발의 하였으며, 국회 여성가족위원회는 '혼혈인·이주민·다문화가족 지원 관련법 제정에 관한 공청회'를 개최(2007.6.26)하였다.

또한 여성가족위원회는 '재한외국인 처우 기본법'이 건강한 가정생활이나 가족문제를 위한 지원규정이 되어 있지 않으며, '다문화가족지원법(안)'은 다문화가족의 문제를 '외국인'의 문제가 아닌 '특수한 방법으로 형성된 가족'의 문제로 파악하여 지원한다는 이유를 들어 '다문화가족지원법(안)'을 옹호하였다. 정리하면 <표3>과 같다.

표 3. 여가부의 대안 내용
Table 3. Alternative contents of the Ministry of Gender Equality & Family

추진일정	항 목	내 용
2006. 4.	국정과제회의를 개최	'혼혈인 및 이주자의 사회통합 기본방향'과 '여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책'을 확정
2007. 1	입법공청회	연구용역의 결과로 제기된 '다문화가족지원법' 제정을 위한 입법 공청회를 개최
2007. 6	지원 관련법 제정에 관한 공청회	국회 여성가족위원회는 '혼혈인·이주민·다문화가족 지원 관련법 제정에 관한 공청회'를 개최

법무부가 '재한외국인처우기본법(안)'을 제정하고 있음에도 불구하고, 여성가족부는 '다문화가족지원법(안)' 마련에 주도적인 역할을 하는 것은 법무부와 여성가족부 간의 결혼이민자를 바라보는 시각의 차이(이민정책 대 가족정책) 이외에도 두 부처 간에 업무영역을 둘러싼 갈등에 기인한다. 여성가족부는 '다문화가족지원법(안)'의 적용대상을 결혼이민자와 그 가족에 한정하여 결혼이민자 정책을 가족정책으로 접근하였다. 즉 결혼이민자와 한국인 가족, 그리고 그들의 자녀를 지원하여 정책의 정당성을 높이고 입법과정에서 큰 반대의견 없이 법안을 통과하여 조직 및 업무영역을 확장하고자 하였다.

2)정당의 대안

열린우리당은 2006년 4월 한국계 미국인 미식축구 스타 하인스 워드의 방한을 계기로 한국사회와 언론이 혼혈인에 대한 관심을 집중하였고, 정치권에서 '워드 효과'로 혼혈인 인권에 관심을 갖게 된 것이다. 2006년 4월 5일 여당이었던 열린우리당은 법무부와 당정협의를 거쳐 혼혈인 차별금지법 제정문제를 공식 논의하겠다고 하였다. 조배숙 최고위원도 "외국인과 혼혈인에 대한 차별을 금지하는 제도를 마련해야 한다"고 언급하였다[16].

출입국·외국인정책본부는 2006년 12월 14일 자료에서 "2006년 4월 7일 법무부와 여당 간에 당정회의를 거쳐 가칭 '국제결혼가정차별금지법'의 제정 등 혼혈인정책에 대한 추진방향을 논의는 했으나, 합의한 것은 아니다. 정책 전반에 대한 제도적인 틀인 '재한외국인 처우 기본법'을 제정하는 것이 효율적이라는 판단 하에 그 제정을 추진 중에 있다"고 반박하였다. 또한 '혼혈인'이라는 용어가 차별성을 내포하여 '혼혈인'을 '결혼이민자의 자녀'로 표현키로 하였다고 발표하였다[15]. 열린우리당은 법 제정에 대해 소극적이거나 유보적인 태도를 보여 자체 대안의 실현의지가 약하였으며, 법 제정에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 정리하면 <표4>와 같다.

표 4. 열린우리당의 대안 내용
Table 4. Alternative contents of the Uri Party

추진일정	항 목	내 용
2006. 4.	당정회의	열린우리당은 법무부와 당정협의를 거쳐 혼혈인 차별금지법 제정문제를 공식 논의
2006. 4	당정회의	가칭 '국제결혼가정차별금지법'의 제정 등 혼혈인정책에 대한 추진방향을 논의

한나라당은 국회 의원회관에서 '한국사회의 혼혈인 및 국제결혼가족 실상 및 대책'을 주제로 세미나를 개최(2006.4.5.)하였다. '혼혈인가족 지원에 대한 법률(안)'을 김충환 의원이 발의(2006.4.8)하였으며, 한나라당 주최 '혼혈인 및 혼혈인가족 지원에 관한 법률(안)'제정 간담회를 개최(2006.4.12)하였다. 한나라당은 일단 6월 국회에서 김충환 의원 개인 발의를 철회하고 당론으로 다시 발의하기로 하였으나, 지방선거 등으로 안이 확정되지 못했다. 한편 김충환 의원은 2006년 11월 17일에 '혼혈인가족 지원에 관한 법률(안)'을 다시 대표발의하였으며, 국회민생정치연구회는 2006년 11월 20일에 '이주민가족의 보호와 지원에 관한 법률(안)' 제정을 위한 공청회를 개최하였다. 정리하면 <표 5>와 같다.

표 5. 정당의 대안 내용
Table 5. Alternative contents of the political party

추진일정	항 목	내 용
2006. 4.	세미나 개최	국회 의원회관에서 '한국사회의 혼혈인 및 국제결혼가족 실상 및 대책'을 주제로 세미나를 개최.
2006. 4	간담회 개최	한나라당 주최 '혼혈인 및 혼혈인가족 지원에 관한 법률(안)'제정 간담회를 개최
2007. 6	지원 관련법 제정에 관한 공청회	여성가족위원회는 '혼혈인·이주민·다문화가족 지원 관련법 제정에 관한 공청회'를 개최

공청회에서 제기되는 쟁점들은 이주민에 대한 개념정의가 명확히 세분화되어야 한다는 주장이었다. 논의된 법안은 결혼이주민, 외국인 근로자, 난민, 혼혈인, 재외 국적동포 등 다양한 이주민을 생활영역 전반에 대한 보호와 지원을 제안하였으나 법무부는 적용대상을 재한외국인 국민, 혼혈인을 포함한 결혼이민자의 자녀, 국적 취득한 자 등으로 한정하였다. 결국 2007년 3월 8일 고경화 의원이 '이주민가족의 보호 및 지원 등에 관한 법률(안)'을 대표발의 하였다

이와 같이 정책대안의 흐름은 법무부와 여성가족부가 법안을 주도했으며, 이들은 각자의 이해관계를 가지고 참여한 것을 볼 수 있다. 2000년대 들어 '다문화'는 여러 부처에서 관련 정책사업을 제안하고, 특히 '가족정책' 대 '이민정책'으로 대표되는 여성가족부와 법무부 간의 영역다툼이 벌어졌다. 법무부와 여성가족부는 '재한외국인 처우 기본법(안)'과 '다문화가족지원법(안)' 제정에 있어 정책참여자이면서 동시에 정책대안을 형성하는 집단이라는 것과 각자의 정책이익을 위해 대안개발에 참여하였음을 알 수 있다.

4.3. 정치의 흐름(policy stream)

정치의 흐름은 세가지로 구분할 수 있으며, 국가적 분위기는 정치가들의 정치적 지지와 바로 직결되기 때문에 정부 관료보다 국가적 분위기에 더 민감하다[17]. 압력단체의 활동은 각 정당이나 정부가 NGO, 여성단체 등의 각종 압력단체의 주장이나 입장표명에 민감하게 반응하게 된다. 행정부와 입법부 교체는 상당히 선택에 영향을 미치며, 행정부 내에서 핵심 인사 교체는 정치흐름에 중대한 영향을 끼친다. 정치흐름이 세 가지 요소 중 국가적 분위기와 정부 내의 교체요소가 결합할 때 정책의제에 가장 강력한 영향을 끼친다. 정치의 흐름에 영향을 미치는 요인으로 정권교체, 대통령의 지시, 행정부의 교체, 이익집단의 활동 등이 있다.

1)정부의 역할

정권의 교체는 의제설정에 중대한 영향을 미친다. 이러한 변화는 의제의 우선순위를 변화시킬

뿐 아니라 새로운 의제를 내놓게 하기도 한다. 2003년 노무현 정권의 출범과 함께 정부의 이민정책이 과거 '인력정책'에서 '다문화정책'으로 바뀌었으며, 당선 직후 밝힌 12개 국정과제에는 동북아 시대의 거점국가에 대한 비전과 여성, 장애인, 외국인 소수자에 대한 차별철폐가 포함되어 있었다. 2004년 말에는 '여성결혼이민자 가정'에 대한 실태조사, 2005년 4월에는 결혼이민자 정책과 이민정책이 당시 저출산·고령화 대책의 하나로 검토, 2006년 4월에는 '여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책'과 '혼혈인 및 이주자 지원방안'을 발표하였다. 참여정부의 다문화정책은 통제와 관리 중심에서 사회통합정책으로 전환하게 되었고, 종합적이고 체계적인 외국인정책 추진체계를 구축하였다. Kingdon[7]이 언급한 바와 같이 아젠다 형성단계에서는 대통령이 결정적인 영향을 미치고, 구체적 대안에서는 관료들이 크게 영향을 미칠 수 있는데, '재한외국인 처우 기본법'의 제정에 있어서도 노무현 대통령의 지시가 결정적으로 중요한 요인으로 작용한 것을 볼 수 있다.

2)정부의 조직개편

정치의 흐름에서 다음으로 중요한 부분은 조직개편이었다. 여성부가 보건복지부로 부터 영유아 보육 및 가족업무를 이관받아(2004.6), ,2005년 3월 여성가족부로 이름을 변경한 것과 관련이 있다. 가족업무가 보건복지부 영역이었다가 2004년 6월에 여성부로 이관하여 여성가족부가 이 업무의 주무 부처가 되었다. 이후 여성가족부는 이를 부처의 핵심업무로 키웠다. 정부의 방향이 결혼이민자의 인권보호뿐만 아니라 '그 가족'을 함께 강조하게 된 배경에는 무엇보다도 당시 주무 부처인 여성가족부가 조직과 업무에 대한 영역을 확장하기 위해 새롭게 가족정책을 점검하고 이를 법적·조직적으로 뒷받침하는데 심혈을 기울였기 때문이다.

3)시민단체의 활동

한국사회에서 다문화주의라는 용어 등장 배경은 시민사회와 외국인 근로자를 지원하는 NGO 등을 통해서였다. 화교, 외국인 근로자, 여성결혼이민자, 혼혈인 등은 다문화사회의 주체이면서도 자신의 목소리를 제대로 내지 못해, 정부와 주류사회를 상대로 영향력을 행사하지 못하고 있었기 때문이다. 그리고 소수집단 성원들이 시민주도 다문화주의 행위자로 나서지 못하는 원인이기도 하다.

한국이주여성인권센터의 한국염 대표는 노무현 대통령에게 여성결혼이민자의 인권과 한국사회통합을 위한 정책을 제안하였다. 또한 하이 패밀리는 2003년 12월 3일 혼혈인 인권차별 개선을 위한 범 시민운동을 개설하였다. 2006년 4월 12일 '혼혈인 및 혼혈인 가족 지원에 관한 법률제정과 간담회'에 참석한 혼혈인 지원단체 관계자들은 대부분 혼혈인 및 혼혈인 어머니에 대한 명예회복과 경제, 의료 지원 등 구체적인 대안마련을 요구하였다[12]. 시민단체들은 '다문화가족지원법(안)'에 대한 자신들의 찬·반 입장을 관철시키기 위해 토론회 개최, 공청회 및 간담회 참여, 논평 등의 활동을 하였지만, '국민기초생활보장법'이나 '장애인차별금지법' 제정과정에서의 활동과 같은 적극적인 활동은 찾아보기 힘들었다.

대체로 이주민 지원단체는 재정의 상당부분을 정부로부터 'NGO형 프로젝트' 지원사업의 방식으로 지원받고 있는 실정이다. 정부로부터 예산지원을 받아 정부를 감시하고 견제해야 할 NGO로서의 역할을 수행하기 어렵다는 점 등으로 인해 NGO로서의 역할을 수행하는데 제약이 있다.

4.4. 흐름의 결합

Kingdon의 모형을 적용하여 '다문화가족지원법'의 제정과정을 분석한 4개의 대안은 '재한외국인처우기본법률(안)', '이주민가족의보호및지원등에관한법률(안)', '다문화가족지원법률(안)', '혼혈인가족지원에관한법률(안)'이다. 법무부의 '재한외국인 처우기본법(안)'은 법무장관에 의해 법제사법위원회에서 제안 설명된 후 제267회(2007.4.27)임시국회를 통과될 때까지는 두 달 정도였으며, 외국인이 우리사회에 빨리 적응하고 서로의 문화와 역사를 이해하고 존중하는 환경을 조성함으로써 국가의

발전과 사회통합에 이바지하기 위함이라고 밝혔으며, 이민자 통합정책에 있어 상위법의 역할을 한다고 언급하였다.

고경화 의원이 발의한 '이주민가족의보호및지원등에관한법률(안)'은 여성가족위원회로 회부된 이후, 제267회(2007.4.16.)임시국회에서 재한외국인을 대상으로 하는 '재한외국인처우기본법(안)'과 배치되기 때문에 검토할 필요성이 제기되어, 여성가족부는 결혼이민자와 그 자녀는 다른 정책적 접근이 요구되므로 별도의 근거법이 필요하다고 주장하였다. 그러므로 '이주민가족의보호및지원등에관한법률(안)'과 장향숙의원이 대표발의한 '다문화가족지원법(안)'이 여성가족위원회로 회부된 후 제269회(2007.1.14.)정기국회 제7차 회의에서 2건의 법률안을 각각 본회의에 부의하지 않고 법률안을 통합·조정하여 '다문화가족지원법안(대안)'은 2008년 2월 19일 제271회 임시국회에서 입법되었다.

5. 결론

제271회 임시국회(2008.2.19.)에서 입법된 '다문화가족지원법'의 제정은 외국인정책에 대한 대통령의 인지, 여성가족부의 적극적 대안 마련, 새로운 정부인 참여정부의 출범과 여성가족부의 업무에 대한 영역 확대의 노력이 결부된 결과라고 볼 수 있다. 특히 법무부와 여성가족부 간의 업무영역 확대라는 이해관계가 주요한 역할을 하였다. 또한 법무부는 '재한외국인처우기본법' 제정으로 인해 외국인정책에 관해 기본계획을 수립하는 주무 부처가 되었으며, 출입국관리국을 통해 출입국외국인정책본부로 업무를 확대하고 개편함으로서 이민을 통제관리와 이민자 통합까지 총괄하게 되었다. 그러므로 Kingdon이 지적한 바와 같이, 정책결정 자체가 합리적인 의사결정이라기 보다는 정책결정이 이루어지는 정치적 여건이나 과정이 더욱 중요한 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

REFERENCES

[1]Wang, Hong-zen & Daniele Belanger, "Taiwanizing Female Immigrant Spouses and Materializing Differential Citizenship." Paper presented at the Conference on 'Marriage and Citizenship in Asia'. Organized by the Asian Research Institute. NUS. Singapore, October 2006:76, 2006.

[2]Kingdon, John W, Agendas Setting in Public Policy, The Essential Readings, The odoulou & Cahn Matthew A, Prentice Hall, pp.105-113, 1995.

[3]Kastoryano, R., "Des multiculturalismes en Europe au multicultiralisme europeen." Politique Etrangere 1/2000, 2000,

[4]Taylor, Charles, Multiculturalism and 'The Politics of Recognition. Princeton: Princeton University Press, 1992.

[5]Kyumlicha, W, "finding our way: Rethinking Ethnocultural in Canada", Oxford University Press, 1998.

[6]Hwi Won Kang, "Integration of Korean Multicultural Society: Factors and Policy Directions ". 『 Public policy review』, Vol.20 No.2, 2007.

[7]Kingdon, John W, Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed, Crawfordsville : RR Donnelley & Sons Ins, 2003.

[8]Kingdon, John W, Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. New York: Addison-Wesley, 2003.

[9]www.immigration.go.kr, 2015.

[10]www.moi.go.kr, 2006.

[11]Sang Woo Chong, "The Legal System for Multi-cultural Family in Korea " Law Journal 26(1): 483-510, 2009.

[12]joongang.joins.com, 2005

[13]Hye Kyoung Lee, "Immigration policy and

multi-culturalism, The Korean Sociological Association, pp.219-250, 2007.
[14]www.moj.go.kr, 2006.
[15]www.immigration.go.kr, 2008.
[16]www.moj.go.kr, 2006.
[17]Zahariadis, Nikolaos, The Multiple Streams Framework : Structure, Limitations. Prospects. Theories of the Policy Process. in Paul. A. Sabatier. 2nd ed. Boulder, CO : Westview Press. pp.65-92, 2007.
[18]www.munhwa.com, 2006.

저자약력

배 선 식(Seon-sik Bae) **[정회원]**

- 2008년 2월 : 관동대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 2015년 11월 ~ 현재 : 인하대학교 다문화학과 박사과정
- 2016년 현재 : 중부대학교 교양학과 겸임교수

<관심분야> 다문화가정, 다문화 인권, 노인케어,

정 진 경(Jin-Gyeong Jeong) **[비회원]**

- 2012년 2월: 카톨릭대학교 사회복지대학원 졸업(세부-청소년복지전공, 사회복지학석사)
- 2016년~ 현재: 인하대학교 다문화학과(박사과정)

<관심분야> 사회복지(다문화복지), 중도입국청소년, 다문화가정 자녀 인적자원개발