
제4차 다문화사회 정책 포럼

제4차 다문화사회 정책 포럼

“우리나라 다문화정책의 거버넌스구축에 관한 연구”

- 일시: 2008. 11. 21(금) 16:00
- 장소: 한국여성정책연구원 본관 1층 회의실
- 발표자: 한승준 (서울여자대학교 행정학과 교수)
토론자: 안영훈 (한국지방행정연구원 연구위원)
우윤석 (숭실대학교 행정학과 교수)



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

우리나라 다문화정책의 거버넌스구축에 관한 연구¹⁾

한승준(서울여자대학교)

I. 서론

1. 연구의 목적

오늘날 인권은 대단히 인기 있는 개념으로 좌우 이념과 사상을 떠나 거의 세계화의 진행되면서 전통적으로 동질적인 문화를 유지하던 국가들도 점차 다민족·다문화 사회로 변화하고 있다. 우리나라의 경우에도 이주 노동자의 유입, 결혼 이주민의 유입, 탈북인구의 국내 정착 증가 등의 요인으로 인해 국내에 거주하는 외국인의 숫자가 지속적으로 증가하고 있다. 2008년 5월 말 현재 우리나라에 거주하는 외국인주민(국적취득자, 불법체류자 포함)은 891,341명(행정안전부, 2008)으로 국내 전체 인구의 약 1.8%에 달하고 있다.²⁾ 앞으로도 우리나라는 사회구조적으로 동남아 여성과 한국인 농촌 남성의 결혼, 동남아 남성 노동자와 한국 여성 노동자의 결혼이 더욱 증가하며, 종래의 '단일민족' 신화가 현저히 희석될 것으로 전망된다. 또한 2007년 유엔 인종차별철폐위원회(CERD)는 한국 정부가 제출한 '인종차별철폐조약'과 관련한 이행보고서를 심사한 뒤, "외국인과 혼혈을 차별하는 단일민족 국가 이미지를 극복하라"는 권고 보고서를 발표했다. 이 보고서는 "한국이 단일민족을 강조하는 것은 한국 땅에 사는 다양한 인종들 간의 이해와 관용, 우호 증진에 장애가 될 수 있음"을 우려했고, '순혈'과 '혼혈' 같은 용어도 인종적 우월주의를 드러내는 것이라고 지적하였다. 따라서 정부는 사회 전체적으로 다인종·다문화에 대한 이해와 인식, 관용(tolerance)을 어떻게 제고할 것인가, 그리고 다인종과 다문화라는 사회의 새로운 특성을 어떻게 사회 전체의 창의성과 역동성을 증진시키는 동력으로 전환시킬 것인가에 대한 논의의 활성화할 필요가 있다. 뿐만 아니라 정부는 다인종·다문화사회의 도래에 대한 정책적 대응책을 다양한 차원에서 마련해 나가야 한다. 즉, 현재의 단일민족 중심사회에서 다민족·다문화사회로의 전환은 교육, 홍보, 복지, 경제, 문화 등 다양한 정책분야가 복합적·유기적으로 연결되어 준비되어야 하며, 중앙정부와 지방정부, 시민사회의 협력과 상호작용을 통해 보다 효율적으로 추진될 수 있다. 그러나 현

1) 이 논문은 2008년 한국행정학과 추계학술대회에서 발표한 내용입니다.

2) 주민등록 기준 인구통계에 의하면 우리나라 전체 인구에서 외국인이 차지하는 비율은 2000년 244,172명, 2001년 267,630명, 2002년 287,923명, 2003년 437,014명, 2004년 469,183명, 2005년 485,477명, 2006년 632,490명, 2007년 765,429명으로 점차 증가하는 추세이다. 이는 외국인주민의 전반적인 증가추세와 함께 2007년에 도입된 방문취업제로 인해 중국(조선족) 국적의 근로자가 급증한 데 기인한다.

재 우리나라의 다민족·다문화정책은 대부분 중앙정부 차원에서 수립되고 있을 뿐, 대부분의 지방자치단체는 중앙정부에서 시달되는 다문화정책을 지역 차원에서 집행하는 수준에 머물고 있다(조석주, 2007: 5). 따라서 본 연구에서는 우리나라의 다문화정책 관련 제도와 현황을 분석하여, 다문화정책 거버넌스 구축 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해서 본 연구는 다음과 같은 구체적인 연구 목적을 가진다.

첫째, 다문화정책의 성격과 다문화주의 관련 이론 및 다문화정책의 거버넌스 특징을 살펴본다. 둘째, 우리나라의 중앙 및 지방 수준에서의 다문화 정책 관련 법과 제도, 기관들을 파악한다. 이를 위해서, 중앙부처들의 다문화 업무, 지방 차원에서 광역 및 기초자치단체의 다문화사업에서의 역할, 민간단체의 역할 등을 검토한다. 즉, 관련 중앙부처, 광역자치단체, 교육청, 유관 공공기관, 민간기구 등과의 다문화정책 네트워크를 검토한다.

셋째, 다문화사업의 현황과 거버넌스 체제에 관한 분석을 토대로 향후 우리나라 다문화정책 거버넌스의 방향을 제시한다. 다문화정책에서 중앙부처간 역할, 총괄부처 조직형태 등을 지방수준의 거버넌스 체제와 연계함으로써 거시적이고, 종합적 차원에서 우리나라 다문화정책의 거버넌스 체제를 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법 및 범위

본 연구의 방법으로는 문헌분석, 설문조사, 현장 실사 및 인터뷰 등의 방법을 활용한다. 먼저 중앙과 지방정부 차원에서 시행되고 있는 다문화정책 관련 사업 관련 보고서, 통계, 법령 등에 대한 문헌분석을 실시한다. 그리고 거버넌스 이론 및 지방자치단체 다문화정책에 관한 국내의 주요 선행연구들을 검토한다. 다음으로 지방자치단체의 다문화정책 거버넌스 유형을 파악하기 위해서 설문조사를 실시한다. 설문분석의 대상은 지방자치단체에서 다문화정책 관련 사업을 담당하고 있는 공무원들에 대한 전수 조사를 실시한다(실시예정). 마지막으로 보다 실질적인 연구를 위해서 일부 지자체에 대한 현장 방문과 담당공무원 인터뷰를 실시한다(실시예정). 본 연구는 다문화정책 중 이주노동자와 국제결혼 이주민을 대상으로 지방자치단체 수준에서 수행되는 사업들을 주된 연구의 범위로 한다. 왜냐하면 이주노동자와 국제결혼 이주민은 이주민 중에서 가장 많은 인구증가율을 보이고 있기 때문이다. 또한 지방자치단체와 직간접적으로 연계되어 있는 중앙부처, 교육청, 유관 공공기관, 민간기구 등이 포함된다.

II. 다문화정책의 현황과 이론

1. 우리나라의 다문화 현황과 다문화정책

1) 다문화사회 현황

2008년 현재 우리나라 거주 외국인인 전체 인구의 1.8%로서 2007년에 비해 23.3%가 증가하였다. 거주 외국인을 유형별로 보면, 외국인근로자가 전체 외국인의 49.1%, 결혼이민자가 16.2%, 국제결혼가정 자녀가 6.5%를 차지하고 있다. 유형별 국적 분포도 외국인근로자의 경우 중국국적자가 전체 외국인주민의 58%, 국제결혼이주자의 경우 중국국적자가 전체 외국인주민의 54%를 차지하고 있다. 지역적으로는 서울·경기·인천을 포함하는 수도권 지역에 전체 외국인주민의 65.9%가 거주하고 있다. 시군구별 평균 외국인주민의 숫자는 3,842명이며, 외국인주민의 1만명 이상 거주하는 지역이 전체 전체 232개 지자체 중에서 22개가 있으며, 인구대비 외국인주민이 5% 이상인 지자체도 11개에 이르고 있다(행정안전부, 2008: 5-11). 특히 아래 <표 1>에서와 같이 국내체류 외국인의 비율은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

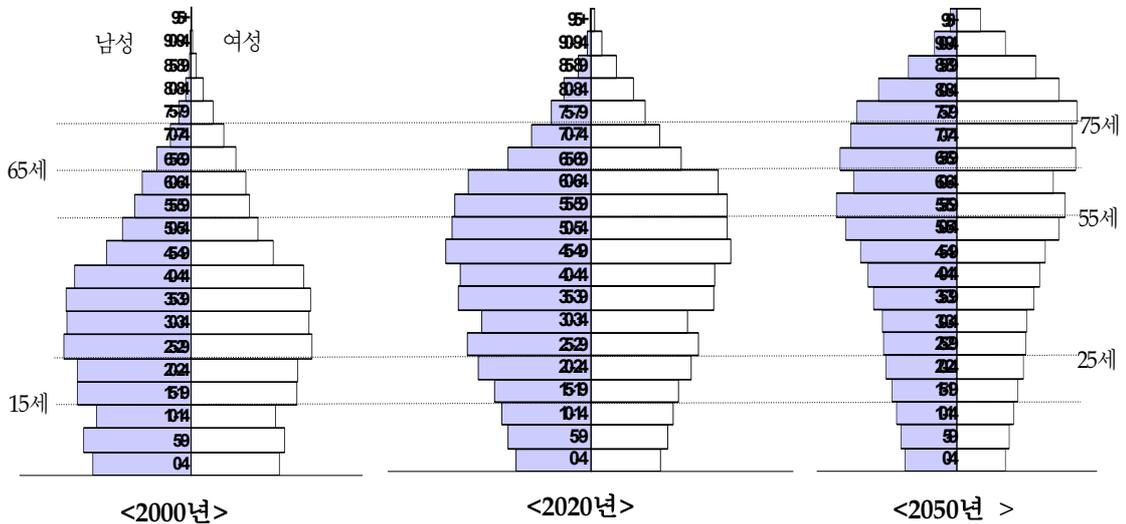
<표 1> 체류외국인 증가추이 및 국민대비 체류외국인 비율

구 분	1990년	1995년	2000년	2005년	2008년	2010년
체류외국인	49,507	269,641	491,324	747,467	891,341	1,249,765
국 민	44,553천명	44,553천명	45,985천명	48,294천명	48,607천명	49,219,537
대 비	0.11%	0.60%	1.07%	1.55%	1.8%	2.54%

※ 2010년 추계 : 체류외국인은 '95~'00 증가율 82.2%와 '00~'05 증가율 52.1%를 평균한 67.2%를 적용 ($747,467 \times 1.672 = 1,249,765$), 국민은 통계청 인구추이분석자료 인용

우리나라에서 이주 인구의 유입 현상은 일시적인 현상이 아니라 구조적인 문제로, 장기적인 추세로 정착될 것으로 전망된다. 우리나라의 출산율은 2005~2010년 기간에는 1.13명으로 OECD국가 중 가장 낮은 수준이며, 기대 수명은 2005~2010년 기간중 79.1세이다. 인구 이동의 경우 2005~2010년 기간 중 매년 251만명씩 개도국에서 선진국으로 이동하는 것으로 추정되는데, 우리나라는 같은 기간 중 연평균 3만9천명의 순유출이 발생 할 것으로 예상된다. 그 결과 아래 <그림 1>에서와 같이 우리나라의 전체인구는 2050년에 4,235만명으로 감소할 것으로 예상된다. 그리고 부족한 인구를 외국인 유입으로 대체하려는 다각적인 국가 차원의 노력이 지속될 전망이다. UN은 한국의 노동력 부족 문제를 해소하기 위해서 2050년까지 1159

만 명의 이민을 받아들여야 하며, 그 결과 2050년에는 이민자와 그 자녀들의 숫자가 전체 인구의 21.3%에 이를 것으로 전망하고 있다(동아일보, 2006.6.9).



출처: 통계청, 2006.

<그림 1> 우리나라의 장래인구 추이

2) 다문화정책 개념

다문화주의 개념의 사전적 정의는 여성문화, 소수파문화, 비서양문화 등 “여러 유형의 이질적인 주변문화를 제도권 안으로 수용하자는 입장” 또는 여러 유형의 이질적인 문화를 ‘세계주의’나 ‘다원주의’의 입장에서 유용하게 수용하자는 입장을 지칭하며, 현상적으로는 인종, 민족, 문화적으로 다원화된 인구학적 현상을 가리킨다. 즉, 다문화주의 개념은 일반적으로 인간사회의 다양성, 인구학적이고 문화적인 다양화를 설명하기 위해 사용되며, 단순한 관찰을 넘어서는 현실을 지칭하는 것이며, 수많은 사회적·정치적·철학적 답변으로 연결된다(마르티니엘로, 윤진 역, 2002: 88-89). 따라서 다문화주의 개념은 학자에 따라 다양한 의미로 그 용어가 사용되고 있다.

다문화주의 개념이 다양한 것과 마찬가지로 다문화정책 역시 매우 다양하게 정의되고 있다. 장미혜(2008)는 학자들의 다문화정책의 개념을 정리하였는데, 이에 따르면 다문화주의란 “한 사회 내 다양한 인종집단들의 문화를 단일한 문화로 동화시키지 않고 서로 인정하고 존중하면서 공존하게끔 하는 데 그 목적이 있는 이념체계와 그것을 실현하고자 하는 정부 정책과 프로그램”(윤인진, 2008: 73), 문화적 다수집단이 소수집단을 동등한 가치를 가진 집단으로 인정하는 인정의 정치(the politics

of recognition)(Taylor, 1992), 사회문화적 다양성을 보호하고 인종, 민족, 국적에 따른 차별과 배제 없이 모든 개인이 형평한 기회에 접근할 수 있도록 보장하는 정부의 정책과 프로그램(Tropper, 1999), 체계적인 이론이나 조직적인 운동이라기보다 특정한 사회의 지배적인 문화의 억압으로 인하여 실현되지 못한 다양한 문화적 차이에 대한 인식, 혹은 그 차이를 열린 마음으로 인정하고 포용할 수 있는 감수성 배양 및 이 목적을 달성하기 위한 일련의 전략과 행위(정상준, 1995: 81), 주류사회의 전통이나 관습, 문화에 기반을 둔 다수집단의 정체성과 이에 포함되지 않는 다른 소수집단의 정체성 간의 평화스런 공존을 추구하는 것(강휘원, 2006)” 등을 지칭한다.

국가 차원의 다문화주의는 일반적으로 두 가지 의미를 갖는다. 첫째는 국가 목적으로서의 다문화주의로서, 국가의 정체성으로 다문화주의 사상을 받아들이고 수용할 것인가의 문제이다. Castles와 Miller(2003: 171-201)는 각국의 이주민 수용방식을 차별적 포섭·배제모델, 동화주의모델, 다문화주의모델의 세 가지로 유형화하였다. 둘째는 수단으로서의 다문화주의로서, 다문화주의를 실현하기 위한 구체적인 정책(policy)이나 통치(governance) 형태의 문제이다. 다문화사회를 이룩하기 위한 구체적인 정책 수단으로는 주류사회의 언어와 문화교육, 통역제도, 다문화방송, 이민자, 소수집단의 문화보존을 위한 보조금제도, 사회적 소수자를 대상으로 교육·취업상의 적극적 차별시정조치, 인종적, 문화적 장애를 극복하기 위한 정책 등이 있을 수 있다(강휘원, 2007).

다문화정책, 특히 본 연구의 주된 대상이 되는 이주민 정책의 성격을 정책의 유형화 연구에 의해 분류해 볼 수 있다. Lowi는 정책이 사회에 미치는 영향과 정책의 형성과 결정과정에 관여하게 되는 사람들간의 관계적 특성을 기준으로 하여 규제, 재분배, 배분, 구성정책의 네 가지로 정책을 유형화하였다. 이주민 정책은 그 특성상 배분정책적 성격을 지닌다. 왜냐하면 배분정책은 정부가 개인·집단·조합·지역사회 등 특정한 대상 집단에게 각종 서비스·권리·이익·기회 등을 배분하는 것과 관련된 정책이며, 이주민 정책은 이주노동자와 국제결혼 이민자 등의 정주 외국인집단에게 교육·문화·복지 등의 서비스와 기회를 제공하기 때문이다. 배분정책에 소요되는 자원은 원칙적으로 공공재원을 사용하므로 수혜집단 간에 직접적인 대결이나 경쟁이 따르지 않는다. 따라서 정책의 시행이 용이하다. 이주민 정책 역시 공공재원을 사용하므로, 이에 대한 특정 집단의 저항을 유발하지 않는다. 따라서 새롭게 등장한 다문화정책은 각 부처 입장에서는 자원투입에 대해 특정 내국인 집단의 반대가 존재하지 않고, 정책 수혜자인 이주 외국인의 서비스 수준에 대한 민원이나 비판의 소지가 적은 매력적인 분야라 할 것이다.

2. 다문화정책의 이론과 거버넌스

1) 선행연구 검토

우리나라의 경우 비교적 최근까지 다문화주의가 학계의 관심을 끌지 못했다가, 2000년대에 들어서면서 본격적으로 논의되기 시작했다(김비환, 2007: 327). 우리나라에서 다문화주의에 대한 관심은 장기체류 이주민의 실태조사(설동훈, 2004) 등에 관한 사회학적 연구에서 출발하여, 서구 다문화주의의 다양한 이론과 실재를 이론적으로 정리·소개하고 우리 사회에의 적용 가능성을 타진하는 연구들로 이어졌다(구건서, 2003; 김남국, 2005). 또한 다민족·다문화정책에 대한 국내의 논의는 주로 인류학(홍석준, 2004; 설동훈, 2006), 사회학(한국사회학회, 2007), 역사학(조정남, 2007) 등 인문과학 논의에서 촉발되어 최근에는 정치학(한승완, 2007), 여성학(이정순, 2006; 김이선·정해숙·김영주: 2008), 행정학(강희원, 2006; 김세훈, 2006; 원숙연, 2008) 등의 사회과학 분야로 확산되고 있다.

다민족·다문화 정책에 관한 행정학계의 관심은 지극히 최근의 일이다. 김세훈(2006)의 연구는 행정학계에 최초로 다문화정책을 소개했다는 점에서 그 의의가 있다. 홍기원(2007)은 국내 다문화주의 논의에서 그 사회의 다양한 여건들을 동시에 고려할 필요가 있음을 강조하면서, 한 사회의 소수자가 ‘주류 문화’에 적응하는 유형을 제도적 조건과 문화적 조건에 따라 분류하였다. 채원호(2007)와 한승준(2008)은 각각 일본과 프랑스의 다문화정책을 비교론적 관점에서 연구하였다. 그 외에도 전영평(2008), 원숙연(2008)은 ‘소수자 행정’의 관점에서 다문화정책을 검토하였다. 행정학 분야에서 다문화정책에 관한 이상의 연구들은 국가와 중앙정부 차원의 연구들이 주류를 이루고 있으며, 지방정부 차원의 다문화사회에 대한 연구는 매우 부족한 실정이다. 지금까지 행정학계에서 수행된 지방자치단체 다문화정책 관련 연구로는 다음과 같은 것들이 있다. 강형기(2002: 22-23)는 “절대적 국가의 상징인 ‘국민’, ‘국적’의 개념을 ‘주민’의 관점에서 재검토해야 하며, 이를 위해서 정주외국인에 대한 지방선거권 부여”를 주장하였다. 양기호(2006: 67-83)는 우리나라 지방정부의 외국인대책을 광역과 기초자치단체로 나누고, 5개 지방자치단체에 대한 사례조사를 실시하고, 지방정부 외국인 대책의 한계를 지적하였다. 이상의 연구들은 지방차원에 다문화정책 연구의 장을 열었다는 의의가 있으나 연구의 대상의 제한성으로 인해 종합적인 대안의 제시를 하지 못하였다. 반면, 강희원(2007: 91-94)은 입법적, 조직적, 재정적, 정치적 측면에서 지방정부 다문화정책의 장애요인을 분석한 후, 다문화사회에 대한 보수적인 정치적 태도의 불식, 부서간의 통일된 태도의 수용과 거버넌스 확립, 중앙의 다문화 보조금 확대와 지방예산의 우선적 배정, 지방정부간 합동 프로그램의 모색 등의 대안을 체계적으로 제시하였다. 조석주(2007: 3-46)는 외국인 근로자 및

결혼이민자를 대상으로 설문조사를 실시하여 지방자치단체의 외국인 지원에 대한 문제점과 기능강화 방안을 제시하였다. 이종열 등(2008)은 인천시의 다문화정책 사례를 거버넌스 차원에서 분석하였는데, 다문화정책 거버넌스의 구성이 인천광역시청과 산하기관 그리고 몇 곳의 민간단체에 머물러 있어 매우 단순한 것으로 파악되었다.

다문화정책에 관한 행정학의 연구가 최근 활성화되고, 지방정부 차원에 대한 연구들도 시도되고 있음에도 불구하고, 우리나라 다문화정책을 거버넌스적 시각에서 종합적, 실증적으로 분석한 연구는 아직 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 다문화정책의 거버넌스 주체들과 사업들에 대한 종합적인 분석을 시도하고자 한다.

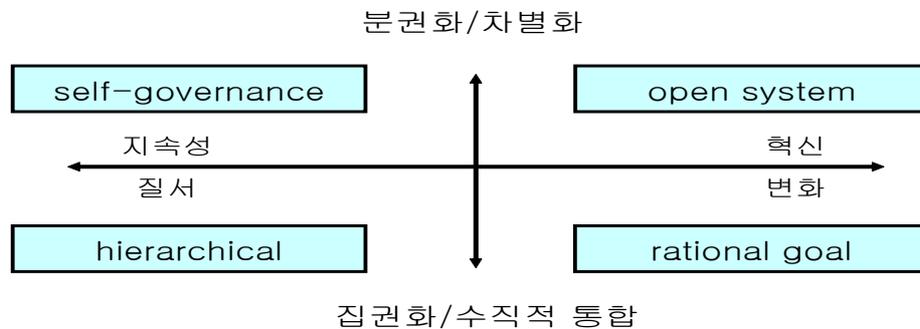
2) 거버넌스 이론

이미 알려진 바와 같이 거버넌스의 개념은 너무나 다양하고 상이하게 해석되고 있기 때문에 선부른 개념 정의나 유형화는 또 하나의 개념적 혼동을 불러일으킬 여지가 있다. 개념의 다양성에도 불구하고, 거버넌스의 이질적인 주체들이 공동체의 공공이익이라는 공동목적을 어떻게 잘 조화시킬 것이냐의 문제는 거버넌스 체제가 제도화하고 작동하기 위한 중요한 과제이다. 따라서 거버넌스 체제가 작동하기 위한 제도설계, 제도 간 연계 및 조정을 통한 제도적 질서와 균형의 유지는 거버넌스의 주요한 이슈이다(권기현, 2008: 478-479). 거버넌스의 개념에 대한 국내외 학자들의 연구를 종합적으로 정리해 보면 첫째, 거버넌스는 점차 복잡, 불확실하고, 다차원적이 되는 정책 환경에 따른 대응 방안으로서 발생한다. 둘째, 거버넌스는 주요 정책 결정에서 여러 수준의 정부(지방, 지역, 초국가), 시민단체, 민간부문 등의 다양한 파트너들과의 정책적 협력의 필요성을 인정하며, 공공의사결정은 다양한 수준의 정책 네트워크 내에 있는 여러 행위주체들 사이의 상호관계 속에서 발생한다. 셋째, 거버넌스의 정책 참여자들은 상호의존적 관계에 있기 때문에 복잡하고 역동적인 문제 해결에 필요한 각종 자원(지식, 자원)을 공동으로 활용하고자 한다.³⁾

학자들의 거버넌스 유형화 이론 중에서 다문화정책 거버넌스와 관련된 연구로는 Newman(2001)의 거버넌스 유형이 있다. Newman은 거버넌스를 아래 <그림 2>에 서와 같이 ‘집권화와 분권화의 정도’와 ‘혁신과 변화와 지속성과 질서’의 기준에 따라 네 가지 유형으로 분류하고 있다. 첫째, 계층제(hierarchical) 유형은 전통적 정부 통치 방식인 관료제적 계층제를 통해 정책의 결정 및 집행과정을 통제하는 전통적 거버넌스 유형이다. 따라서 법률과 규정이 엄격하며, 집권화와 수직적 통합이 강조되며, 지속성과 질서가 강조된다. 둘째, 합리적 목표(rational goal) 유형은 집권화와 수직적 통합을 지니지만 혁신과 변화를 추구하는 거버넌스 유형이다. 단기적 산출의 극대화를 이룰 수 있으며, 인센티브를 통한 보상 및 처벌이 이루어진다. 셋째, 개방

3) 한승준(2006: 256-257)의 “지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구” 정리 요약

체제(open system) 유형은 분권화와 차별화의 네트워크 형태 속에서 혁신과 변화를 추구하는 거버넌스 유형이다. 네트워크 형태의 상호작용 및 반복작용이 발생하게 되는 유형으로 권력은 분산되고, 네트워크 거버넌스 형태의 속성을 지닌다. 넷째, 자치 거버넌스(self-governance) 유형은 분권화와 차별화의 네트워크 형태 속에서 지속성과 질서가 강조되는 거버넌스 유형이다. 자치 거버넌스 유형은 장기적인 시각에서 관계의 지속적 구축을 지향하며, 시민사회역할의 강조에 비중을 둔다. 다문화정책은 정책의 특성상 점차 정책추진에 있어서 지속성과 질서가 강조되며, 추진주체는 지역의 인구특성을 반영하는 분권적·차별적 성격을 지닌다. 따라서 Newman의 거버넌스 유형화 기준에 의하면, 다문화정책의 성격은 자치 거버넌스 유형에 속한다.



〈그림 2〉

다문화정책이 갖는 자치 거버넌스적 성격은 자연스럽게 복잡한 사회문제를 해결하는 새로운 방식으로서의 ‘네트워크 거버넌스’와 연결된다. 네트워크 거버넌스는 정부, 시장과 뚜렷하게 차별화되는 새로운 사회문제 해결 방식 또는 새로운 사회적 조정 양식(mode of social coordination)이다(이명석, 2002). 네트워크 거버넌스의 특징은 계층제적 통제에 의존하지 않고 다양한 구성원이나 참여 조직 간의 자발적인 협력을 통하여 사회문제를 해결한다는 것이다. 즉, 네트워크 거버넌스는 상호의존적인 관계를 가지나, 어느 조직도 다른 조직의 공식적인 하부조직이 아닌 중앙정부, 지방정부, 그리고 민간부분의 조직들로 이루어지는 연결망을 통한 공공서비스 공급이나 사회문제 해결을 의미한다. 따라서 네트워크 거버넌스는 “보이는 협력하는 손(visible handshake)”으로 비유되기도 한다(Jessop, 2000). 다문화정책은 그 특성상 중앙정부와 지방정부, 공공기관, 그리고 민간부문들이 상호작용하면서 추진되고 있다. 네트워크 거버넌스는 상호의존적이나 수직적인 권력관계가 존재하지 않는 수평적인 조정에 의한 사회문제 해결을 의미하고, 이는 중앙정부도 다른 사회구성원이나 조직과 대등한 지위를 갖는 네트워크 구성원이 하나에 불과하다는 것을 의미하는 것으로 해석될 수도 있다. 그러나 Goldsmith and Eggers(2004)는 네트워크 거버넌스에서의 정부의 역할에 주목하면서 정부가 의도적으로 형성하고 관리하는 “정부주도

네트워크(government-initiated network)”를 강조한다.⁴⁾ 네트워크의 성패는 초기의 네트워크 설계에 의해 좌우되므로 구체적인 사안에 직접적으로 개입하기보다는 ‘총체적인 그림을 구상(Big-picture thinking)’하는 발상 전환을 통해 공공의 가치를 실현할 수 있는 효과적인 방법을 탐색하는 것이 중요하다는 것이다. 특히 기존의 정부 기능이나 조직 또는 관할권에 얽매이지 않고, 다양한 네트워크의 행위자들을 코치하고 조정하는 역할을 통해 최적의 대안을 탐색하는 것이 필요하다는 사실을 강조한다. 네트워크 거버넌스에서 중요한 것은 정부의 조직 단위나 관할권이 아니라 정부가 실현해야 할 공공가치이기 때문이다(이명석 외, 2008).

III. 우리나라 다문화정책과 거버넌스 분석

1. 다문화정책의 제도적 기반

1) 다문화정책의 법적 기반

우리나라는 ‘관주도형 다문화주의’(김희정, 2007)라고 지적될 정도로 다문화사회 논의와 전개에서 정부의 다문화정책이 중요한 영향을 미친다. 다문화와 관련한 주요 의제들이 정부 차원에서 본격적으로 다루어지기 시작한 것은 2006년부터이다. 2006년에 들어 ‘여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안⁵⁾’, ‘다문화가정 교육지원대책⁶⁾’, ‘외국인정책 기본방향 및 추진체계⁷⁾’ 등 외국인 일반 또는 특정 집단의 이주민과 관련된 정책들이 등장하기 시작하였다. 또한 다문화주의 정책 수행의 바탕이 되는 법·제도적 기반을 구축하기 위해 법무부는 2007년에 ‘제한외국인 처

-
- 4) 네트워크 거버넌스에서 정부가 주도적인 역할을 담당한다는 것이 정부가 계층제적인 통제를 통하여 네트워크를 관리하거나 조정한다는 것을 의미하는 것은 아니라는 사실에 주목할 필요가 있다. 참고로, 이는 다양한 사회구성원들 사이의 협력을 통한 네트워크가 나타날 수 있는 조건을 마련하는 정부의 역할을 강조하는 Kickert (1997)의 ‘제도적 관점의 네트워크’와 유사한 개념이라고 할 수 있다(이명석, 2006). 비록 정부가 네트워크의 형성이나 관리에서 적극적인 역할을 담당하지만 계층제적 권위에 입각한 명령을 사용하지 않고 중재자나 촉진자로서의 역할 담당하는 것이 네트워크 거버넌스의 특징이다. 또한, 정부가 아닌 민간부분도 얼마든지 네트워크 거버넌스에서 주도적인 역할을 담당할 수 있다는 사실도 기억할 필요가 있다.
- 5) 교육인적자원부, 외교통상부, 법무부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 여성가족부, 중앙인사위원회, 기획예산처, 국정홍보처, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 등 광범위한 부처에서 종합적인 대책을 마련하기 시작하여 2006년 4월 「여성 결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안」을 발표하였다. 사회통합을 위해 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회는 ‘아시아를 선도하는 다문화 인권국가 구현’을 비전으로 제시하고, 혼혈인 및 이주자정책의 차별해소를 통해 인권신장, 사회통합 뿐 아니라 장기적이고 거시적 차원의 미래 한국사회의 문화·외교·경제인력 양성의 전략을 제시했다.
- 6) 교육인적자원부가 2006년 5월 문화 민주적 통합으로 우리나라를 문화적 용해의 장으로 전환하고자 이주민과 내국인에 대한 다문화교육 프로그램들을 제시했다.
- 7) 외국인정책위원회가 2006년 5월 외국인과 더불어 사는 열린사회를 구현하고, 외국인 인권존중과 사회통합, 우수 외국인력 유치지원을 위해 정보제공, 교육 등의 다양한 프로그램을 제시했다.

우 기본법(법률 제8442호)'을, 보건복지가족부는 2008년 '다문화가족지원법(법률 제 8937호)'을 제정하였다. '재한외국인 처우 기본법'의 목적은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지하는데 있다. '재한외국인 처우 기본법' 제4조는 “재한외국인에 대한 처우 등과 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적에 맞도록 하여야 한다.”라고 규정하고 있어 다른 다문화 관련법의 상위법적 성격을 지닌다. 이 법은 외국인정책에 관한 기본계획을 5년마다 수립하도록 규정하고 있으며 제5조, 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회를 둔다(제8조). 이 법은 그 외에도 재한외국인의 인권옹호, 사회적응 지원, 처우개선, 다문화에 대한 이해 증진 등에 관한 사항(10~19조)을 규정하고 있다. 따라서 '재한외국인 처우 기본법'은 단순히 재한외국인 처우와 관련된 사항뿐 아니라 외국인과 다문화정책 전반에 관한 기본법적인 성격을 지닌다.

'다문화가족지원법'의 목적은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함에 있다. 이 법은 다문화가족에 관한 실태조사(제4조), 다문화가족에 대한 이해증진(제5조), 생활정보 및 교육지원(제6조), 평등한 가족관계 유지를 위한 조치(제7조), 가족폭력 피해자에 대한 보호·지원(제10조), 산전·산후 건강관리 지원(제9조), 아동 보육·교육(제10조), 다국어 서비스(제11조), 다문화가족지원센터 지정(제12조), 공무원 교육(제13조) 등을 규정하고 있다. 그 외에도 문화체육관광부는 2008년 7월에 '다문화사회의 문화적 지원에 관한 법률(안)'을 입법 예고한 상태이다. '다문화사회의 문화적 지원에 관한 법률안'의 목적은 다문화사회 구성원이 문화적 다양성을 표현하고 존중하며 상호 교류하여 문화적 삶의 질 향상과 창의성을 제고하는데 기여할 수 있도록 다문화정책의 기반을 조성하는데 있다. 법률안에 따르면 국가와 지방자치단체는 문화적 다양성을 진흥하기 위한 정책의 기반을 조성하고, 사회구성원이 가진 다양한 문화가 상호 이해될 수 있도록 시책을 수립·시행하여야 한다(제4조). 동 법은 또한 다문화정책에 관한 기본계획 수립(제6조), 지자체의 다문화 진흥 전담부서 설치(제8조), 한국다문화진흥원의 설립(제9조), 실태조사(제10조), 문화적 다양성 증진(제11조), 다문화 콘텐츠 개발(제12조), 다문화 환경 조성(제13조), 다문화 박물관 설립(제14조), 다문화 정보화 촉진(제15조), 한국어 교육(제16조) 등을 규정하고 있다.

2) 다문화정책 관련기관

(1) 중앙차원의 제도와 조직

중앙정부 차원에서 다문화정책 지원 관련 부처들로는 아래 <표 2>에서와 같은 7개 부처가 있다.⁸⁾ 이 중에서 법무부는 과거 ‘출입국 관리소’ 조직을 ‘출입국·외국인 정책본부’로 확대·개편하여, ‘출입국정책단’과 ‘국적통합정책단’과 10개의 팀을 두고 있다. ‘출입국·외국인정책본부’의 업무를 보면 외국인정책의 기본계획 및 시행계획의 수립 및 총괄, 중앙부처 및 지방자치단체의 외국인정책에 관한 협의·조정, 재한외국인의 교육 및 정보제공 등 사회적응지원시책의 총괄, 외국인에 대한 불합리한 차별 및 인권침해 방지에 관한 사항, 다문화의 이해 증진에 관한 시책 추진, 사회통합프로그램에 관하여 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 등 관련기관과의 업무 협조 등을 관장하도록 규정하고 있어 외국인과 다문화관련 정책을 총괄하고 있다. 이에 비해 다른 부처들은 특정 분야의 다문화 정책 관련 업무를 담당한다. 조직상 보건복지가족부, 문화체육관광부, 노동부의 경우에는 해당 다문화정책을 전담하는 과나 팀이 존재하는 반면, 교육과학기술부, 행정안전부, 여성부의 경우에는 전담 부서가 존재하지 않는다.

다문화정책에 관한 최상위계획으로는 ‘재한외국인 처우 기본법’ 제5조의 ‘외국인 정책에 관한 기본계획’이 있다. 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하는데, 기본계획은 외국인정책의 기본목표와 추진방향, 추진과제와 추진방법 및 추진시기, 재원규모와 조달방안 등을 포함하여야 하며, 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 확정된다. 외국인정책에 관한 기본계획은 2008년 10월에 공포될 계획이다. 동 법은 외국인정책의 주요 사항에 관한 중앙부처간 협의·조정기구로 ‘외국인정책위원회’를 두고 있다. 외국인정책위원회는 국무총리를 위원장으로 하여, 중앙행정기관의 장⁹⁾과 민간위원들로 구성된다. 외국인정책위원회는 외국인정책의 기본계획 수립·추진·평가에 관한 사항, 사회적응에 관한 사항을 협의·조정한다.

8) 지식경제부와 외교통상부도 넓은 의미의 외국인 관련 업무를 담당하고 있지만, 외국인 투자 및 재외동포 업무를 주로 담당하기 때문에 본 연구의 다문화정책 관련 중앙부처 범위에서는 제외한다.

9) 재한외국인 처우 기본법 시행령 제7조는 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산업부장관, 지식경제부장관, 보건복지가족부장관, 노동부장관, 여성부장관, 국토해양부장관, 중소기업청장 및 위원회의 의결을 거쳐 위원회의 위원장이 필요하다고 인정한 중앙행정기관의 장과 9명 이내의 민간위원을 위촉할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 2> 중앙부처 다문화정책 업무의 내용

부처 및 담당부서	업무내용
법무부 출입국·외국인 정책본부	외국인정책 기본계획 및 시행계획 수립 및 총괄 중앙행정기관 및 지방자치단체의 외국인정책에 관한 협의·조정 사회통합프로그램 관련 중앙 및 지자체 등 관련기관과의 업무협조 다문화의 이해증진에 관한 시책
행정안전부 자치행정과	지자체 외국인주민의 정착지원 시책추진 다문화 지역사회의 발전을 위한 자치단체 시책 지원 외국인주민의 지역사회 참여촉진 방안연구
보건복지가족부 다문화가족과	외국인 및 재외국민 건강보험 지원 외국인 및 노숙자 등에 대한 무료진료 사업 다문화가족에 대한 지원
문화체육관광부 다문화정책팀	이주노동자 문화적 지원사업 추진 외국인 노동자·결혼 이민 여성 대상 언어교실 운영
교육과학기술부 잠재인력정책과	외국인근로자, 결혼이민자 자녀의 학교교육 지원 외국인 유학생 유치정책 수립추진
노동부 외국인력정책과	외국인 근로자의 도입·고용 관리 외국인력 제도의 전반적 관리 외국인 고용사업장의 지도·점검
여성부 권익기획과	가족폭력 등 피해여성 보호·지원

(2) 지방차원의 제도와 기관

지방정부 차원에서 다문화정책 지원 근거로는 거주외국인 지원 관련 조례가 있다. 2006년에 행정자치부는 지방자치단체가 해당 지역에 거주하고 있는 외국인을 주민과 동일하게 대우할 수 있는 법적 근거인 '거주외국인 지원 표준조례안'을 마련하였다. 표준조례안의 내용을 보면, 법령이나 다른 조례로 제한규정을 두지 않는 한 지자체는 공공시설 이용과 행정 혜택 등에 있어 거주 외국인을 주민과 동등하게 대우할 수 있으며, 거주외국인에 대해 한국어 및 기초생활 교육, 고충·생활·법률·취업상담, 생활편의 제공, 응급 구호체계 확립, 문화·체육행사 개최 등을 지원할 수 있다. 또한 지자체별로 외국인 지원시책 자문을 위한 '외국인시책자문위원회'를 구성하고 '세계인의 날'이나 '다문화주간' 등을 정해 지역사회 발전에 기여한 외국인을 표창할 수 있도록 하였다. 지자체의 거주외국인 지원 조례는 이주민의 증가와 문화다양

성의 가시화에 따른 사회통합에 있어 이주민의 부적응이나 사회적 편견 등 사회통합에 부정적 요소를 완화하는 데 초점을 두고 있다는 점에서 '재한외국인 처우기본법'이나 '다문화가족지원법'과 기본방향을 공유하고 있다(김이선, 2008). 2008년 현재 16개 광역자치단체 중 12개 광역자치단체에서, 232개 기초자치단체 중 146개 지자체에서 거주외국인 지원과 관련된 조례를 제정하였다.

지방정부의 다문화정책 지원부서로는 광역자치단체의 경우 공통적으로 자치행정 부서와 여성가족부서가 있다. 지역 거주 외국인 집단의 특성에 따라 광역자치단체 중 광역시와 수도권의 경우 국제협력부서와 경제/노동관련 부서가 다문화 관련 업무를 담당하고 있으며, 도의 경우 농업관련 부서가 다문화 관련 업무를 담당한다. 기초자치단체의 경우 기본적으로 자치행정/행정, 사회복지, 주민지원 부서에서 다문화 업무를 담당한다. 그 외에는 지역의 특성에 따라 보건소, 여성정책, 농업 관련 부서에서 다문화 관련 업무를 담당하는 것으로 나타났다. 지역의 다문화 정책 관련 기관으로는 지방자치단체 이외에도 외국인근로자센터, 결혼이민자가족지원센터, 외국인지원센터와 같이 지역의 외국인 거주자를 위한 전담기관과 사회복지관, 여성회관, 건강가정지원센터와 같이 지역 외국인 지원업무를 겸하는 기존 기관들이 있다. 또한 고용지원센터, 교육청, 출입국관리사무소 등과 같이 중앙부처의 지역 일선기관들도 중요한 다문화 정책의 파트너이다. 지역의 다문화 정책의 중요한 파트너로는 민간기구나 단체들이 있다. 이들 단체들은 결혼이민자가족지원센터 등과 같이 중앙부처가 예산을 지원하고 지자체가 센터를 선정하는 경우, 한국어교육지원과 같이 사업단위로 민간기구나 단체를 지원하는 경우, 그리고 종교재단, 사회복지공동모금 등의 민간재원을 통해 민간단체가 다문화 관련 사업을 수행하는 경우가 있다.

<표 3> 다문화정책 지원 관련 지방정부부처, 공적기관, 민간기구

지방 정부	광역자치단체	자치행정/노동정책/국제협력/문화정책/보건정책/여성정책/외국인지원/농어촌정책
	기초자체단체	자치행정/사회복지/민원봉사/문화체육/의약.보건/여성.아동
공적 기관		건강가정지원센터/외국인근로자센터/결혼이민자가족지원센터/사회복지관/글로벌빌리지센터/외국인지원센터/여성회관/협회/고용지원센터/국제교류재단/교육청/출입국관리사무소/지방경찰청/공공연구소/국공립대학
민간기구, 단체		이주여성인권센터/외국인노동자지원센터/결혼이민자가족지원센터/여성회관(센터)/사회복지관/민간학교/종교조직/교육센터/사회복지법인/이주민여성상담소/외국인노동자상담소/쉼터/문화센터/국제교류센터/YMCA/외국인노동자의집/다문화가정지원센터/여성단체협의회/민간연구소/사립대학

출처: 행정안전부, 2008: 527-559 정리 요약.

2. 다문화정책 거버넌스 체계분석

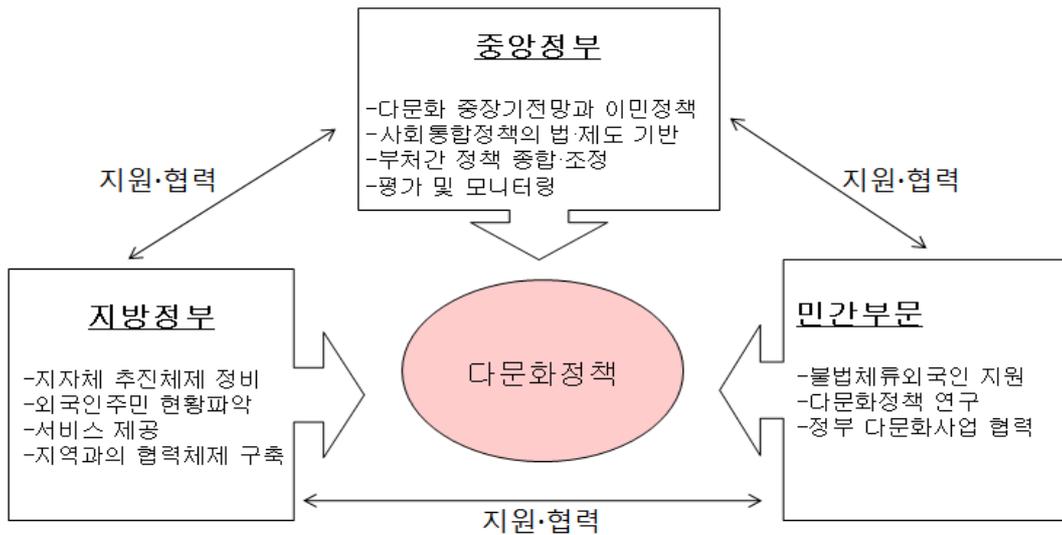
1) 다문화정책 거버넌스 체계

다문화정책의 적용대상은 외국인과 내국인을 포함하는 범국민적 포괄성을 갖는다. 이는 다문화정책을 실천적 차원에서 적용해야 하는 정부의 입장에서든 광범위한 부처의 업무와 연관되어 있다는 것을 의미한다. 또한 다문화정책의 집행은 지방정부 차원에서 이루어지고 있으며, 불법체류자 관련 사업의 경우 민간기관들과도 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 다문화정책은 수립과 추진은 중앙정부와 지방정부 및 민간기관들의 거버넌스 체계 구축이 매우 중요하다. 우리나라의 다문화주의의 특성을 ‘관주도형 다문화주의’로 보는 견해도 있으나(김희정, 2007), 우리나라의 다문화정책 역시 완전한 관주도형이 아닌 국가-시민사회가 상호공조하는 거버넌스 체제로 볼 수 있다(윤인진, 2008: 87). 왜냐하면 우리나라에서 결혼이주여성이나 이주노동자들에 대한 지원은 정부가 아닌 민간단체에서 시작하였으며, 앞의 <표 2>와 <표 3>에서 보듯이 우리나라의 다문화정책은 다양한 중앙정부, 지방정부, 민간부문의 주체들이 관여하고 있기 때문이다.

다문화정책 거버넌스의 목적은 우리 사회내에서 발생할 수 있는 외국인 관련 갈등을 해소하고 사회통합을 위해 요구되는 정치적·제도적 환경을 창출해, 열린 다문화사회와 미래 한국사회의 문화·외교·경제 인력을 양성하는데 있다. 이를 위해서 중앙정부는 국가 전체 수준에서 다양한 인종이 통합된 사회를 향한 장기적이고 종합적인 계획과 정책을 수립·집행하는 역할을 수행해야 한다. 또한 국가적 의제로서의 다문화정책은 각 부처의 활동에 녹아들 수 있을 만큼 광범위하고 보편적이면서도 직접적으로 관련된 부처 차원에서는 크고 작은 제도 변화가 가능할 수 있는 구체성을 가져야 한다. 범부처 차원에서 다문화정책의 실천은 기회의 균등성, 공정성과 같은 상위개념에 준거한 명제로 기술되고 이에 따른 일반성이 확보되는 차원에서 행해지고, 다문화적인 내용 범주를 다루어야 하는 부처차원에서는 차이에 대한 인정을 바탕으로 한 역량강화 등의 적용대상에 대한 특수성과 구체성이 반영되는 실천 방안이 제시되어야 한다(홍기원, 2007: 17-18). 다문화정책에 있어 중앙정부의 보다 구체적인 역할은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부는 외국인을 받아들이는 기본방침의 결정해야 한다. 즉 중앙정부는 국가의 인구변화, 경제여건, 사회여건 등에 대한 구체적 전망을 토대로 이민정책의 방향과 이민의 수준을 제시할 필요가 있다. 둘째, 다문화사회로의 이행에 따른 단계별 변수들을 검토해서 사회통합정책을 포함하는 다문화사회에 대한 중장기적 대책과 법·제도적 기반을 마련해야 한다. 셋째, 중앙정부는 다문화정책에 관련된 행정업무 및 관련부처의 시책을 종합·조정하는 역할과 지속적인 다문화정책의 평가 및 모니터링 역할을 수행해야 한다.

중앙정부와 함께 다문화정책의 주요한 행위자는 바로 지방정부이다. 왜냐하면, 이주 외국인이 거주하는 지역사회에서 행정서비스를 제공하는 주체는 바로 지방자치단체이기 때문이다. 지방자치단체는 지역의 이주민과 소수집단의 고유한 이해관계를 반영하는 다문화정책을 추진하는 역할을 수행한다. 즉, 지방자치단체는 지역공동체에 밀착된 이주민에 대한 서비스를 제공함으로써, 이주민들의 인권보장은 물론 이들이 지역사회의 주체적 구성원으로 자리매김할 수 있도록 지원하다는 점에서 중앙정부와는 다른 역할을 한다. 또한 지방자치단체는 이민정책, 노동정책, 교육개혁, 경제발전과 같은 국가수준에서 장기적으로 해결해야 될 문제에 대한 해결책을 제시할 수는 없다(장미혜, 2008). 일반적으로 외국인이 많이 거주하는 지방자치단체의 역할로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 지방자치단체 다문화정책 관련 추진체제를 정비하는 것이다. 지역의 외국인들을 위한 행정서비스로는 취업, 교육, 주거, 사회보장 등이 있는데, 이러한 분야들을 조정하기 위해서는 다문화정책을 기획·입안하는 부서가 필요하다. 또한 관련부서 관계자들이 정기적으로 모여 서로 정보를 교환하는 조직이 필요하다. 둘째, 지역에 거주하는 외국인주민의 실태와 특성을 파악하여, 지역의 실정에 적합한 맞춤형 다문화사업들을 추진하는 역할을 수행한다. 셋째, 지방자치단체는 지역공동체에 밀착된 이주민에 대한 서비스를 제공하며, 이주민들이 지역사회의 주체적 구성원으로 자리매김할 수 있도록 지원하는 역할을 담당한다. 넷째, 행정기관과 지역주민간의 협력관계를 구축하는 조직이 필요하다. 왜냐하면 다문화정책의 그 특성상 지역의 시민단체, 행정기관, 학교 등 지역사회가 일치된 모습으로 함께 추진하는 것이 바람직하기 때문이다. 또한 지방자치단체는 지역 학교와의 연계를 강화할 필요가 있다. 왜냐하면, 외국인은 지역의 행정기관보다는 학교 관련 행사에 참여율이 높으며, 학교에서는 자녀를 매개로 외국인과 내국인이 만날 수 있는 기회가 많기 때문이다. 따라서 지방자치단체는 학교를 다문화정책의 지역 거점으로 활용하는 방안을 모색해야 한다.

다문화정책의 추진에 있어 국가와 시민사회의 가장 큰 차이점은 국가는 법적으로 체류자격을 인정받는 이주민만을 대상으로 정책이나 서비스를 제공하는 것이 가능하다면, 시민단체는 정책의 대상이 되지 않는 이주민들에게도 서비스를 제공할 수 있다는 점이다. 즉, 시민단체의 경우 불법체류외국인들도 문제해결집단으로 보아, 보다 포괄적이고 다양한 방식의 접근과 해법의 제시가 가능하다. 특히 우리나라의 경우 고용허가제와 제한된 출입국정책을 통해 불법이민이 일상화되고 있는 현실에서 다문화정책 수행에서의 국가의 역할은 제한적일 수 밖에 없다. 따라서 시민사회는 국가가 추진하는 다문화정책으로 인해 주변화되고 불이익을 받는 이주민 집단에 대한 지원이나 시민들의 자발적인 참여를 이끌어 내는 역할을 할 수 있다.



<그림 3> 다문화정책 거버넌스 체계

2) 우리나라 다문화정책 거버넌스 분석

(1) 중앙정부 차원의 거버넌스 분석

다문화정책은 그 성격상 다수의 참여 주체들이 관련을 맺고 있기 때문에, 중앙정부 차원에서 효과적인 정책과 지방정부 수준에서 효과적인 사업, 민간부문 사업의 원활한 배분과 연결에 관한 거버넌스 구축 작업이 매우 중요하다. 중앙정부 차원에서 다문화정책 거버넌스 분석은 부처간 심의·조정제도, 사회통합프로그램에 관하여 관계 중앙행정기관간 업무 분담, 지방자치단체, 민간부문과의 업무 분담 등의 측면에서 이루어질 수 있다. 첫째, 우리나라 다문화정책에 관한 최상위계획인 ‘외국인정책에 관한 기본계획’이 있으며, ‘외국인정책위원회’가 다문화정책에 관한 사항들을 심의·조정하도록 되어 있다. 그러나 외국인정책위원회는 2007년 10월 회의 개최¹⁰⁾ 이후 현재까지 위원회가 개최되지 않았으며, 외국인정책위원회에서 아직 심의·조정하지 않은 내용이 다른 위원회에서 논의¹¹⁾되는 등의 문제점이 나타나고 있다. 따라서 각 부처별로 외국인정책을 추진하는 과정에서 발생한 정책적 중복·충돌 문제를 이 위원

10) 2006년 5월 26일에 개최된 외국인정책회의가 외국인정책위원회의 성격과 대통령이 주재하는 국정과제회의 성격을 동시에 가지는 점에서 제 1회 회의로 보고, 2007년 10월 25일 회의를 2회 회의로 볼 수 있으나, 외국인정책위원회 실치를 규정한 ‘재한외국인 처우 기본법’이 2007년에 제정된 점을 고려할 때 여기에서는 2007년 10월 회의를 제 1회 회의로 본다.

11) 2008년 9월 25일 개최된 ‘국가경쟁력강화위원회’에서는 불법체류자에 대해서는 적극적으로 대응하는 방안에 대해서 상정·논의하면서 국내 불법체류자를 향후 5년 이내에 총 체류외국인의 10% 이하(현재 19.3%)로 감소시킨다는 목표 아래 외국인 정책 5개년 기본계획(‘08.10월 예정)에 범정부적 불법체류 관리체계 마련, 지속적인 불법체류 감소를 위해 인적·물적 단속 인프라를 확대하기로 하였다.

회에서 해결하기는 어려운 실정이다. 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하고, 법무부의 ‘출입국·외국인정책본부’는 중앙부처 및 지방자치단체의 외국인정책에 관해서 협의·조정하는 기능을 수행한다. 그런데 2007년 조직개편 이전 법무부의 외국인 관련 주 업무는 출입국관리 및 이민정책이었으며, ‘출입국 관리소’가 ‘출입국·외국인정책본부’의 전신이었다. 따라서 법무부가 현재와 같이 정부의 이민정책과 사회통합정책을 동시에 관장하는 방식은 사회통합정책 관련 계획의 수립과 집행에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 법무부가 동등한 관계에 있는 다른 중앙부처에 대한 조정 기능을 수행하는 것에는 한계가 있다.

둘째, 중앙정부 차원에서 다문화정책은 현재 각 부처간의 상호협력이나 조정보다는 독자적인 방식으로 수행되고 있는 것으로 나타났다. 노동부는 각 지방노동청과 산업인력공단의 외국인 고용지원국, 근로복지공단의 복지사업국을 통해서 외국인과 결혼이민자들의 취업을 지원하고 있으며, 보건복지가족부는 중앙건강가정지원센터와 시군구센터를 통해 결혼이민자 가족지원체계를 구축하고 있으며, 교육과학기술부는 시, 도 교육청과 중앙다문화교육센터를 통해 다문화교육을 실시하고 있다. 그 외에도 행정안전부는 광역자치단체와 기초자치단체를 통해서 다문화 가족 관련 서비스를 제공하는 한편 외국인주민 실태조사 등을 실시하고 있다. 그 결과 각 부처가 수행하는 다문화사업들의 중복현상이 발생하고 있다. 각 부처의 홈페이지에 제시된 다문화정책 관련 업무들을 검토한 결과, 부처별 업무가 아래 <표 4>와 같이 혼재되어 있는 것으로 분석되었다. 예를 들어, 대부분의 부처가 인권이나 교육 관련 다문화업무에 관여하고 있으며, 법무부가 문화영역에도 관여하는 등의 문제점이 파악되었다.

<표 4> 다문화정책에 대한 중앙부처별 업무영역

영역/대상		부처						
		법무	보건복지	문화	행정	교육	노동	여성
영역	정책일반	■		■			■	
	인권	■	■		■		■	■
	교육	■	■	■		■	■	
	문화	■		■	■			
	복지	■	■		■			

(2) 지방정부 차원의 거버넌스 분석

효과적인 다문화정책의 수립과 집행을 위해서는 특히, 외국인주민들이 실제로 거주하는 해당 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 왜냐하면, 외국인 노동자, 국제

결혼 이주민, 외국 유학생 등의 소수집단들은 지역주민이 되어 주류사회의 기존시민들과 함께 거주하고 있으며, 정부의 다문화정책이나 사업의 주요한 접촉지점이 해당 지방자치단체이기 때문이다. 따라서, 각 지방자치단체는 중앙부처의 다문화정책을 통합적으로 집행하고, 지역의 다양한 다문화 주체들간의 이해 관계를 조정하는 중심축으로서의 역할을 수행할 필요가 있다.

우리나라의 경우 지방정부 차원의 다문화정책은 아직 본격적으로 시작되었다고 볼 수는 없는데, 이주 외국인들을 위한 다문화정책 프로그램의 실시는 지방자치단체, 여성회관, 건강가정지원센터, 종합사회복지관, 지방문화원, NGO 등 다양한 기관에서 그 기능을 담당하고 있다. 지방정부 차원의 다문화정책 거버넌스 분석은 중앙부처와의 연계성, 지자체 서비스 수행방식의 측면에서 이루어질 수 있다. 첫째, 중앙부처는 지역수준에서의 다문화정책 수행을 위해 다양한 방식을 채택하고 있다. 교육과학기술부, 노동부, 보건복지가족부 등 지역의 일선행정기관을 두고 있는 경우에는 이들을 직접 활용하거나, 이들을 매개로 지역의 대학이나 학교, 비영리단체, 민간단체 등에 사업을 위탁하고 있다. 반면, 문화체육관광부나 법무부와 같이 지역에 일선 행정기관이 없는 경우에는 지자체나 대학, 비영리단체, 민간단체 등을 통해 사업을 위탁하고 있다. 중앙부처가 지역에서 수행하는 다문화사업의 추진방식은 각 부처별로 차이가 있으며, 한 부처내에서도 일원화되어 있지 않아¹²⁾ 종합적이고 체계적인 다문화 거버넌스를 구축하고 있지 못한 실정이다. 특히 지역의 추진체계가 확립되지 않은 상태에서 부처별로 사업을 추진함에 따라 현장에서 서비스의 중복과 과소문제가 동시에 발생하고 있다. 둘째, 지방자치단체의 다문화 서비스 제공은 별도조직과 위탁관리형¹³⁾, 별도조직과 직접관리형¹⁴⁾, 기존 조직의 자체 관리형¹⁵⁾으로 유형화된다(강희원, 2007). 다문화 서비스에 대한 별도조직이 없는 경우 담당 기관들 간에 프로그램 네트워크가 구축되어 있지 못하다. 또한 부서간 역할분담이 불명확하고 총괄조정기능 미흡으로 인해 경쟁적으로 사업을 추진하거나 즉흥적, 일회성 사업으로 인한 예산 낭비가 이루어지고 있다.

12) 예를 들어 외국인근로자 관련 지원사업은 노동부가 산업인력공단을 통해 외국인근로자지원센터를 위탁지정해서 수행하거나, 비영리단체가 수탁을 받아 수행하는 방식이 있으며, 문화체육관광부, 보건복지가족부, 여성부, 교육과학기술부도 외국인노동자쉼터, 복지센터, 인권센터 등을 통해 외국인노동자 지원사업을 수행하고 있다.

13) 지자체가 다문화 지원을 위한 종합적인 행정 서비스를 제공하는데, 지자체가 설립한 센터나 민간단체에 위탁한다.

14) 지자체가 별도의 전담부서를 설치하고 직접 운영도 맡는 방식이다. 안산시는 외국인근로자지원센터 조례안을 제정하고, 외국인근로자지원센터가 관리, 민원, 문화사업, 복지지원 등 4개 분야로 나누어 담당한다.

15) 지자체내에 별도의 조직이 없어 다문화 관련 프로그램은 기존의 업무부서 내의 일부사업으로 책정되어 있는 정도이다

3. 다문화정책 거버넌스 구축방안

1) 경쟁적 다문화정책

우리나라에서 다문화정책이 본격적으로 태동한 것은 2000년대 중반 이후라 할 수 있다. 정책수준에서 볼 때 현재 국가의 정책적 수준에서는 ‘다문화정책’이 공식적인 정책으로 채택되고 각 부처마다 전담부서를 만들어 경쟁적으로 관련 정책들을 추진하고 있다. 그 결과 각 부처간의 경쟁으로 이주민에 대한 사회적 포용과 개방성의 증진과 체계적인 관리와 법적지위의 제한적 허용이라는 서로 지향점이 다른 정책이 실시되기도 한다. 이주민 대상 한국어 교육의 실시와 같은 프로그램에 있어 동시에 여러 기관이 참여함으로 인해서 이주민 관련 업무가 중복되고 있는 것, 지방자치단체나 시민단체에서 다루어져야 할 수준의 정책이나 프로그램이 중앙정부 차원에서 추진되고 있는 점에서도 볼 수 있듯이 이주민 관련 정책은 상당히 난맥상을 보이고 있는 실정이다(장미혜, 2008: 166).

각 부처가 다문화정책을 경쟁적으로 다루게 된 주된 원인은 이주민의 규모와 이들의 사회통합 문제가 우리사회의 주요한 이슈로 부각했기 때문이다. 또한 우리보다 앞서 다문화사회에 진입한 외국의 경험을 비추어 볼 때, 다문화사회 초기단계에서의 다문화정책 부재나 부족은 이후에 엄청난 사회적 부작용과 정책 비용을 초래할 위험이 있다(한승준, 2008). 따라서 다문화현상에 대한 국가의 정책개입이 빠르면 빠를수록 정책의 효과는 증대되고, 정책 비용은 감소될 수 있다. 다문화사회 진입단계에서 우리사회의 다문화에 대한 관심과 부처간 정책경쟁은 장기적인 관점에서 볼 때 반드시 부정적인 것은 아니다.

2) 단계별 거버넌스 구축방안

이러한 측면에서 우리나라의 다문화정책 거버넌스 체계는 아래 <그림 4>와 같이 다문화사회 이행단계별 특성들을 고려하면서 설계될 필요가 있다.

이행단계	1단계: 진입단계	2단계: 전환단계	3단계: 정착단계
다문화사회 현상	<ul style="list-style-type: none"> · 외국인 인구비율의 가시적 증가 · 단일민족국가에 대한 혼란 · 이주민과 다문화사회에 대한 태도형성 	<ul style="list-style-type: none"> · 다문화가족의 형성 · 이주민공동체 형성 · 다문화가족내의 갈등증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 이주민집단의 세력화 · 주류사회와의 갈등증가 · 사회통합비용 증대
정책 대응	<ul style="list-style-type: none"> · 언어교육 · 사회적응프로그램 · 내국인 교육 · 신규정책개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 서비스연계체계 구축 · 사회적, 직업적 적응 지원 · 이민정책 및 다문화정책 유형 결정 	<ul style="list-style-type: none"> · 소수문화 지원 · 사회적, 직업적 역량강화 지원
거버넌스 전략	<ul style="list-style-type: none"> · 무(無)거버넌스 전략 · 다문화 정책경쟁 	<ul style="list-style-type: none"> · 부분적 거버넌스 · 중앙차원의 거버넌스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 포괄적 거버넌스 · 중앙-지방-민간 거버넌스 구축

출처: 장미혜(2008)의 다문화사회로의 이행단계별 사회문제 및 정책적 대응방안 참조

<그림 4> 다문화사회 이행단계별 거버넌스 구축방안

먼저, 다문화사회 진입단계에서는 외국인의 숫자가 많아지면서 처음으로 사회적으로 외국인에 대한 관심을 갖는 단계이다. 동시에 내국인 사이에는 단일민족국가에 대한 혼란이 발생하고, 이주 외국인에 대한 태도를 형성된다. 우리나라의 경우 결혼 이주여성에 대한 우호적 태도와 외국인 노동자채 대한 배타적 태도를 동시에 보이고 있다. 다문화사회 진입단계에서의 정책적 대응은 다문화사회로의 이행에 따른 부작용을 최소화하고 사회통합의 기반을 마련한다는 점에서 매우 중요하다. 다만 이 시기는 이민정책과 다문화정책의 방향에 대한 사회적 합의가 형성되어 있지 않기 때문에, 다문화정책 거버넌스 주체들의 전문성이거나 분명한 역할정립이 미비한 상태이다. 따라서 무리하게 다문화정책 추진주체별 역할을 분담하거나 통일된 거버넌스 체계를 구축하기보다는 다소간 중첩이 발생하더라도 경쟁을 통해 이들의 역량을 키우는 무 거버넌스(無) 전략이 필요하다.

다음으로, 다문화사회 전환단계에서는 독신 이주민의 체류기간 연장에 따른 가족 형성, 다문화가족 2세의 증가 등으로 인한 가족내 문제와 사회적 문제가 대두된다. 또한 이주민 공동체가 서서히 형성되며, 이민정책과 사회통합정책의 방향과 수준에 대한 사회적 논의가 활발하게 진행되는 시기이다. 다문화정책의 수요는 언어교육에서 보다 다양한 분야로 확대되고, 다문화정책은 불평등 해소와 고용지원에 집중된다. 이 시기는 중앙정부 수준에서는 부처들의 다문화정책 개발이 어느 정도 완료된 시점

이라 할 수 있다. 그리고 중앙부처간의 다문화정책 팽창으로 인한 부작용이 증가한다. 따라서 이민정책과 사회통합정책에 관한 부처간 협의·조정, 총괄 기구의 설립, 지방정부의 다문화정책 개발 및 역할정립, 중앙정부의 지방정부 및 민간부문과의 서비스연계체계 구축 등에 관한 부분적 거버넌스 체계 확립 전략이 필요하다.

마지막으로, 다문화사회 정착단계에서는 이주민 2세들의 사회진출이 이루어지고, 이주민 공동체들이 세력화한다. 또한 내국인들의 이민정책과 사회통합정책의 수준에 대한 개입과 예산투입에 대한 반발이 심화된다. 정부의 다문화정책의 방향은 소수문화의 보존지원, 사회적·직업적 역량강화, 주거정책 등으로 확대된다. 이 시기는 중앙정부 차원에서의 다문화정책 거버넌스는 어느 정도 완료된 시점이다. 또한 지방정부 차원과 민간 차원에서의 다문화 관련 정책 개발이나 역할도 이루어진 시기이다. 따라서 초국가-지역-국가-지방-민간부문간의 역할정립과 조정을 포함하는 포괄적인 거버넌스 체계 확립 전략이 필요하다.

IV. 결론

본 연구는 다문화정책의 제도, 관련 주체, 거버넌스 현황을 분석하여, 보다 체계적인 다문화정책 거버넌스 방향을 제시하고자 하였다. 우리나라의 외국인 유입은 일시적인 현상이 아니라 인구학적, 경제적, 사회적, 정치적 요인으로 인해 지속적인 속성을 지닌다. 조적인 문제로, 장기적인 추세로 정착될 것으로 전망된다. 다문화정책은 다른 어떤 정책분야보다도 다양한 중앙부처·지방정부·민간부문과 관련되므로, 정책의 특성상 자치 거버넌스적, 네트워크 거버넌스적 특성을 지닌다. 현재 우리나라의 다문화정책의 법적 근거는 ‘재한외국인 처우 기본법’과 ‘다문화가족지원법’이 있으며, 중앙부처들은 2006년 이후 경쟁적으로 다문화 관련 전담부서를 설립하고, 다양한 사업들을 발굴하고 있다. 외국인정책의 주요 사항에 관한 중앙부처간 심의·조정기구로는 국무총리를 위원장으로 하는 ‘외국인정책위원회’가 있지만, 실질적인 심의·조정 기능을 수행하고 있지 않으며, 따라서 중앙정부 차원에서 다문화정책은 현재 각 부처간의 상호협력이나 조정보다는 독자적인 방식으로 수행되고 있다. 지방정부 차원의 다문화정책은 아직 본격적으로 시작되었다고 볼 수는 없는데, 이주 외국인들을 위한 다문화정책은 지방자치단체, 여성회관, 건강가정지원센터, 종합사회복지관, 지방문화원, NGO 등 다양한 기관에서 담당하고 있다. 그러나 지역의 추진체계가 확립되지 않은 상태에서 부처별로 사업을 추진함에 따라 현장에서 서비스의 중복과 과소 문제가 동시에 발생하고 있으며, 부서간 역할분담이 불명확하고 총괄조정기능이 미흡하다.

현재 우리나라의 다문화정책 거버넌스는 중앙부처간 경쟁심화, 부처간 조정의 미비, 지역 추진체계 미확립, 다문화서비스 연계체계의 미비 등의 한계가 있는 것으로 드러났다. 그러나 아직 우리나라의 다문화사회 이행단계가 진입단계인 점을 감안한다면 중앙부처들간의 경쟁적인 신규업무 개발은 문제 해결에 필요한 지식, 경험, 자원, 인력, 조직 등의 각종 자원을 확보한다는 점에서 용인될 필요가 있다. 즉 다문화사회의 진입단계에서는 무 거버넌스 전략을 통해 다문화정책에 필요한 자원의 크기를 키우고, 점진적으로 중앙부처간의 거버넌스 체계 구축을 해 나가야 한다. 다문화사회의 정착단계에서는 지방정부 및 민간부문의 역할을 강화하여 포괄적 거버넌스 체계를 구축해 나갈 필요가 있다.

참고문헌

- 강형기. (2002). 지방의 정주화와 정주의국인의 참정권. 「지방행정」, 581: 16-23.
- 강휘원. (2006). 한국 다문화사회의 형성 요인과 통합 정책. 「국가정책연구」, 20(2): 5-34.
- 강휘원. (2007). 한국의 다문화사회 형성과 지방정부. 「한국행정학회·구미시 춘계공동학술대회 발표논문집」.
- 권기현. (2008). 「정책학」, 서울: 박영사.
- 김이선·김민정·한건수. (2006). 「여성 결혼이민자의 문화적 갈등경험과 소통증진을 위한 정책과제」, 한국여성개발원.
- 김이선. (2007). 제자리를 참아야 할 여성결혼이민자정책. 「젠더리뷰」, 4: 22-31.
- 김이선. (2008). 다문화사회의 전개양상과 문화정책 방향. 「다문화사회를 향한 전망과 정책적 대응 세미나」, 한국여성정책연구원.
- 마르티니엘로. 윤진(역). (2002). 「현대사회와 다문화주의」, 서울: 한울.
- 성낙후. 동남아 여성결혼 실태와 문제점 해결을 위한 지방자치단체의 이주정책 방안-경북도의 시·군 결혼이주자 중심으로-. 「시정연찬」, 42-69.
- 양기호. (2006). 지방정부의 외국인대책과 내향적 국제화. 「한국지방자치학회보」, 18(2): 67-85.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정양식으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- 이명석·오수길·배재현·양세진. (2008). 재해복구의 네트워크 거버넌스: 씨프린스호 사고와 허베이 스피리트호 사고의 비교. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- 이종열·황정원·노지영. (2008). 다문화정책의 거버넌스 접근: 인천광역시 사례를 중심으로. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.

- 윤인진. (2008). 한국적 다문화주의의 전개와 특성-국가와 시민사회의 관계를 중심으로. 「한국사회학」, 42(2): 72-103.
- 장미혜. (2008). 다문화사회의 미래와 정책적 대응. 「다문화사회를 향한 전망과 정책적 대응 세미나」, 한국여성정책연구원.
- 정기선 외. (2007). 「경기도내 국제결혼 이민자가족 실태조사 및 정책적 지원방안 연구」, (재)경기도가족여성개발원.
- 정상준. (1995). 문화적 다양성과 다문화주의. 「외국문학」 여름호: 79-95.
- 조석주. (2007). 다문화공생을 위한 지방자치단체의 기능 강화방안-외국인근로자 및 결혼이민자 사례를 중심으로-. 「지방행정연구」, 21(3): 3-46.
- 통계청. (2006). 「장래인구추계」.
- 행정안전부. (2008). 「지방자치단체 외국인주민 현황」. 행정안전부.
- 행정자치부. (2008). 「희망 대한민국: 행정자치부 정책백서: 2003-2007」. 행정자치부.
- 한승준. (2007). 신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구. 「한국행정학보」, 41(3): 95-116.
- 한승준. (2008). 프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구. 「한국행정학보」, 42(3) 게재예정.
- 홍기원. (2007). 다문화사회 문화정책의 과제와 방향. 「다문화사회와 문화정책 세미나」, 12-30.
- 홍기원. (2008). 이주민 대상문화사업의 현황 및 개선방안.
동아일보, 2006.6.9
- Banting & Kymlicka(eds.) (2006). *Multiculturalism and The Welfare State: Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford.
- Castles, S & Miller, M. J. (2003). *The age of migration: International population movements in the modern world*. N.Y.: the Guilford Press.
- Goldsmith, S. and W. Eggers. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Jessop, B. (2000). The Dynamics of Partnership and Governance Failure. In Stoker, G. (ed.), *The New Politics of Local Governance in Britain*, 11-32. Basingstoke: Macmillan.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.
- Taylor, C. (1992). *Multiculturalism and :The Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- Tropper, H. (1999). *Theoring multiculturalism: A Guide to the Current Debate*. New York: Blackwell.