

정책의제형성에 있어서 참여자에 관한 연구

- 다문화가족지원법 중심으로 -

배선식*, 김승일**

A Study on Participants in Policy Agenda Setting

- Focusing on the Multi-cultural Families Support Act -

Seon-sik Bae*, Seung-il Kim**

요약 본 연구는 1980년 이후부터 국제이주의 현상이 세계화, 다변화로 외국인 근로자들의 노동시장의 유입과 여성결혼 이민자 증가로 인해 '다문화가족지원법'을 탄생시키게 된다. 다문화가족이라는 사회문제가 공공의제로 부각하여 '다문화가족지원법'의 제정으로 연결될 때 참여자들은 누구인가?를 알아보고자 한다. 또한 사회문제 중에서 정부의 공식의제로 확정하여 추진하는 과정에는 동원형, 외부주도형, 내부접근형의 3유형에서 동원형을 선택하여 설명할 것이다. 사례의 특성을 염두에 두고 기존 이론과 모형을 바탕으로 분석할 것이며, 연구논문과 서적, 신문, 일간지, 선거공약, 시민단체, 인터넷, 세미나자료 등을 사용하는 사례분석방법을 택하여 연구할 것이며, 시간적범위는 2003년 11월 21일 "이주노동자 추방반대 재외동포법 개정하라"한 시점에서 '다문화가족지원법안(대안)'을 제271회 임시국회 제7차 본회의에서 제석 165인 중 165인 찬성으로 입법되는 2008년 2월 19일까지로 한정짓는다.

Abstract The phenomenon of international migration since the 1980s comes to be born 'multi-cultural families support law' due to the foreign workers' inflow into labor market and to a rise in married female immigrants caused by globalization and diversification. Accordingly, the purpose of this study is to examine who are participants? given being led to the enactment of 'multi-cultural families support law' by which the social issue called multi-cultural family is highlighted as the public agenda. Also, the mobilization will be selected and explained among three types in mobilization model, outside initiative model, and inside access model in the process of driving by confirming it as the government's formal agenda out of social issues. With having the case characteristics in mind, the aim is to research by choosing a case analysis method that uses research theses & books, newspaper, daily newspaper, election pledges, civic group, internet, and seminar data based on the existing theory and model. The temporal scope is limited to the one from the time as saying "revise the Overseas Korean Act of opposing the banishment of migrant workers" in November 2003 to February 2008 when 'multi-cultural families support bill(alternative plan)' is legislated with agreement by the 7th plenary session for the 271th provisional session of the National Assembly.

Key words: multi-cultural families support law, globalization, social issue, migrant workers, foreign workers

* Corresponding Author : Dept. of Multicultural Studies & Korean Language Education of Hanzhong University(bcbs0230@daumnet)

** Program in Multicultural Studies of Inha University

Received march 20, 2015

Revised april 1, 2015

Accepted april 7, 2015

1. 서론

1.1 연구의 목적

오늘날의 국제이주 현상은 세계화, 가속화, 다변화로 되어가고 있는 가운데 한국사회는 1980년대 후반에 이르러 외국인 근로자, 재중동포의 국내 노동시장으로 유입과 2000년대 이후부터 이어지는 여성결혼이민자의 증가로 ‘다문화 현상’이라는 새로운 문제를 고민하게 되었다.

우리사회가 급속히 다문화사회로 나아감에 따라 소수자에 대한 적응과 통합이라는 새로운 과제를 안게 되었으며, 이로인해, 여성결혼이민자에 대한 다문화 현상이 가족이라는 1차집단에서 발생하고 있다. 이는 매우 심각한 문제로 받아들여지고 있다는 것이다. 그러므로 이주노동자와 결혼이민자에 대한 사회적 통합의 실패는 이민자 개인의 문제로 그치는 것이 아니고 그 자녀에 대한 사회통합 실패로까지 이어질 수 있기 때문에 더욱 심각한 수준이다[1]. 우리 정부는 이민자 문제를 바라보는 태도에서 중요한 정책의제로 설정하고 국적법(1997)과, 출입국관리법(2005)개정하였다.

또한 재한외국인처우기본법(2007)과, 결혼중개업의관리에관한법률(2007), 외국인근로자의고용등에관한법률(2003), 다문화가족지원법(2008)은 제정하였다.

우리나라는 ‘다문화가족지원법’을 제정하여 다문화정책을 총괄함으로 다문화가족이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 각종 지원정책의 틀을 마련하였다는 점에서 큰 의미를 부여하지만, ‘다문화가족’이라는 개념정리의 문제, 적용해야하는 대상의 협소함과 ‘재한외국인 처우 기본법’과의 중복 등 해결해야할 과제와 문제점도 지적되고 있다[2]. 결국 ‘다문화가족지원법’은 ‘이주민’이 아닌 ‘다문화가족’이라는 개념을 사용하게 됨으로, 그 중심 대상이 결혼이민자 다문화가족으로 한정하는 결과를 초래하였다.

이러한 문제인식을 바탕으로, 본 논문은 Cobb & Elder[3]의 동원형이론을 통하여 ‘다문화가족

지원법’의 제정과정을 분석하고, 그 과정에서 정부부처들과 정치가 등 다양한 행위자들이 대책 마련에 노력을 기울임으로써 법안의 제정과정은 매우 복잡한 양상을 띠게 되었다. 본 연구는 다문화가족이라는 사회문제가 정부의제로 부각하여 사회문제가 ‘다문화가족지원법’의 형성으로 연결될 때 참여자는 누구인가? 또한 수많은 이슈들 가운데 다문화가족정책이 정부의제로 채택되고 정책대안으로까지 연결될 수 있었던 경로를 추적하여, 다문화가족지원법 제정에 어떠한 참여자들이 작용하였는지 고찰할 것이다.

1.2 연구방법 및 범위

본 연구는 사례의 중심으로 기존 이론과 모형을 바탕으로 분석할 것이며, 연구논문과 서적, 신문, 일간지, 선거공약, 시민단체, 인터넷, 세미나 자료 등을 사용하는 사례분석방법을 택하여 연구할 것이다. 다문화가족지원법이라는 정책의제가 어떻게 형성되어 결정되는 그 과정을 한정적인 연구범위로 삼는다. 시간적범위는 2003년 11월 21일 “이주노동자 추방반대 재외동포법 개정하라”한 시점에서 ‘다문화가족지원법안(대안)’을 제271회 임시국회 제7차 본회의에서 제석 165인 중 165인 찬성으로 입법되는 2008년 2월 19일까지로 한정짓는다. 정책의제형성의 연구범위는 문제의식(문제제기), 쟁점의 생성과 확산, 정부의 대응을 거쳐 정책의제로 채택되기까지이다.

2. 이론적 배경

2.1 정책의제형성

사회의 모든 문제는 똑같은 경로를 거쳐서 하나의 정책의제로 형성되는 것은 아니다. 정책의제형성은 여러 형태의 변형과정과 혼합과정으로 나타나기도 하고 일부가 생략되거나 증척되기도 하며, 단계가 서로 뒤바뀌어 다양하게 나타나기도 한다. 또한 정책의제형성과정은 활동의 주체가 누구인가?, 정치체제의 내부 또는 외부에 있

는가?[4]. 문제시 되는 상황에 있어 어느 누군가에 의해서 문제의식이 형성된 후에 정책의제로 형성되는 다양한 형태로 구분하여 그 과정을 설명할 수 있다.

2.1.1 외부주도형(outside initiative model)

Cobb & Ross에 의하면 외부주도형은 발생한 문제가 정책의제형성과정의 모든 단계를 거치고, 발생한 문제에 대하여 피해를 입고 있는 집단뿐만 아니라 어느 누군가에 의해 문제가 제기되고, 문제의식이 형성될 뿐만 아니라 해결요구가 제기되어 사회적 쟁점으로의 전환이 이루어진다는 것이다[4].

사회적 쟁점이 이루어진 후에는 일반대중의 관심이 모아지고 정부는 문제해결을 위해 정당하다고 인정되는 공공의제를 의제화의 과정을 밟은 후 정책의제로 형성시킨다. 이 유형은 이익집단이 발달하고 민주화된 선진국이나 민감한 정치체계를 가진 나라에서 많이 나타나며 <그림 1>과 같다.

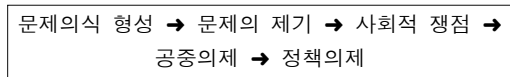


그림 1. Cobb & Ross의 외부주도형
Fig. 1. Outside initiative model by Cobb & Ross

2.1.2 동원형(mobilization model)

동원형은 문제가 제기되고 문제의식이 형성된 후 정부내의 정책담당자들에 의해 정책의제로 설정되는 것은 외부주도형과 동일하지만 정책의제로 형성된 후에는 정부로부터 의도적인 노력이 있다는 점에서 차이가 있다. 이 유형에서는 특정문제를 정책의제로 형성시키기 위해서는 정부의 전략적인 P.R활동과 성공적인 정책집행을 위해서는 일반대중의 동의를 확보하는 것이 필요하다. 정책의제 확산전략으로는 정책의 기본방침과 구체적인 내용에 대한 여론화 시켜서 공공의제화를 하는 것이 더 바람직하다. 내용은 <그림 2>와 같다.

림 2>와 같다.

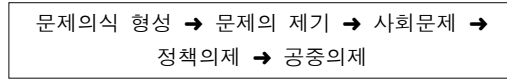


그림 2. Cobb & Ross의 동원형
Fig. 2. Mobilization model by Cobb & Ross

2.1.3 내부접근모형(inside access model)

내부접근모형은 문제의식형성과 정책의제가 동시에 나타나고, 문제제기와 사회적쟁점, 공공의제는 생략되고, 대통령이나 최고정책결정자들에게 문제가 제기되고 형성되는 경우가 많다. 이 유형은 국민에게 사전에 공개할 수 없는 문제나 긴급을 요하는 정책을 수립할 경우와 국가의 장기발전 안목의 측면에서 정부의 주도적인 역할을 위해 권위적인 정책결정이 이루어지는 정치체제인 경우이며, 때로는 국민을 무시하는 권위주의 정권에서 이루어지기도 한다. 내용은 <그림 3>과 같다.

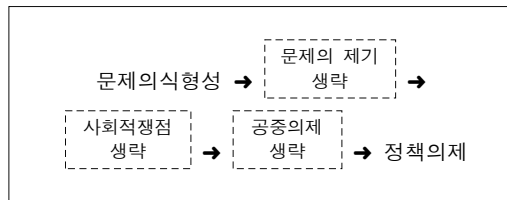


그림 3. Cobb & Ross의 내부접근모형
Fig. 3. Inside access model by Cobb & Ross

2.2 정책참여자들의 유형

참여자는 정책의 형성과정에 있어서 실제적인 활동을 하는 주체이다. 정책참여자의 유형에는 정부내외 참여자로 나누어진다. 정부내에는 대통령, 정책참모, 정부관료, 의회 등이 있으며, 정부외에는 이익단체, 연구기관, 언론, 정당, 여론 등이 있다[4].

Anderson[5]은 참여자를 공식적, 비공식적으로 구분하고 공식적 참여자는 대통령, 정부관료, 의회, 사법부가 포함되며, 비공식적 참여자는 이

익단체, 정당, 언론, 전문가, 일반국민 등 이다. Anderson은 정책의제 형성과정에서 주요한 영향력을 갖는 참여자로서 정부, 정당, 시민단체, 언론, 전문가 등이다[5].

2.2.1 정부관료

대통령과 국무위원은 행정부 지휘감독권 및 관료들 요직의 임명권을 통하여 정책의제를 형성하고 강력한 영향력을 행사하기도 한다. 우리나라와 같이 강력한 대통령 중심제인 정치체제에서는 정책형성과 정책집행에 직접 관여하여 강력한 리더십을 발휘하기도 한다.

2.2.2 정당

정당은 정책을 만들고 선거를 통해 정권을 획득하는 집단이다. 정치권력의 획득이라는 점에서 국회의원과 같은 공식적인 참여자를 구성원으로 가지고 있다는 점에서 일반적인 이익집단과 구별된다. 여당은 정권의 유지를 위하여 국민 또는 관계이익집단의 요소를 정책의제화하여 정부의 정책과정에 반영시키려고 노력하며, 다음의 정권 획득을 위하여 혹은 현재의 대여당경쟁력을 제고하기 위하여 국민 또는 관련이익단체의 요구를 현 정부가 정책의제화하도록 압력을 가한다.

2.2.3 언론기관

언론기관은 정책의제형성과정에서 보도할 사건의 선별, 정보제공 및 여론형성과 정부에 요구투입을 담당하는 여론의 지도자로서의 역할을 담당하고 있다. 언론기관의 본질적인 기능은 사회내에서 발생하는 사건들을 바르고 신속하게 전달하는 것이 목적이라 하겠으나 더 나아가서는 사회문제를 정책의제화하는 중요한 역할을 하기도 한다.

2.2.4 시민단체

시민단체의 개념은 아직 정리되거나 통일되지는 않은 상태이지만 일반적으로 시민단체는 정

부가 개입되지 않는 비영리단체를 의미하는 것으로 보고 있다. 또는 특정한 문제의 중심으로 활동하는 단체 및 조직을 의미하기도 하며, 정부의 지원을 받을 수 있으나 정책수립과 행정부분에서 완전히 구별되어 독립된 집단”으로 보기도 한다. 시민단체는 압력집단, 공익집단, 정치집단, 비정부조직(NGO)등으로 부른다.

2.2.5 전문가학자

전문가란 어떤 특정분야에 전문성을 가진 사람으로 정책결정과정에서 정부외의 사람들을 말한다. 전문가와 학자는 정책의제형성과정에 있어 직·간접적으로 개입하며 그들의 역할을 통해여 심각성을 경고하고, 사회문제가 정책의제화되는 과정에서 정책역할을 하기도 한다. 참여자 유형을 정리하면 <표 1>과 같다.

표 1. 정책과정의 참여자들[6]
Table 1. Participants in policy procedure

구분	내용	
공식적 참여자	국회	입법, 예산심의, 국정조사 등을 통해 정책과정에 참여.
	대통령	정책에 직접 참여, 강력한 리더십
	행정기관	외교, 국방, 위기 등에 정책과정에서 결정적 역할을 함.
	사법부	강력한 영향력을 행사 행정부의 전문성, 기술성 등으로 정책결정과정에서 역할.
비공식적 참여자	정당	미국은 정책과정에 참여, 한국에서는 영향력이 없음
	이익집단	특히 집권당인 여당의 정책대안은 정책이 되거나 수정·보완되어 정책으로 결정되는 경우가 많음.
	시민·언론·전문가	다원주의사회에서는 Troica를 형성하여 정책과정에 참여. 후진국에서는 정부의 동원형으로 이용되기도 함
	NGO	·지식제공자(think-tank)로서의 역할 수행 ·전문가들은 정책과정에서 문제의 정책대안을 제시, 비교, 평가의 역할. ·정보제공자의 제공자, 권력의 감시자로서의 역할. ·정책과정의 이슈 제공자, 대안제시자로서의 역할.

2.3 선행연구 검토

본 연구와 관련된 선행연구로는 다문화가족지원법의 형성과정에 관한 연구와 Cobb & Elder의 동원형이론을 나누어 볼 수 있다. 문혜정[7]은 주도집단이 설정한 의제가 환경에 따라 어떻게 달라지고 정부의제로 채택되고, 왜 정책의 변화가 발생하는지를 귀납방식의 분석적인 입장에서 연구하였다. 조문순[8]은 ‘장애인고용촉진및직업재활법’ 제정과정에서 참여자들의 갈등과 갈등의 처리과정에 초점을 맞추어 정책결정과정에서 어떤 영향을 미쳤는지를 파악하고 누가 주도하고 어떤 참여자가 어떤 태도를 보여 주었는지, 정책결정과정에서 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하고자 하였다.

김종길[9]은 ‘학교 안전사고예방및보상에관한법률’ 입법과정에서 Cobb과 Elder는 문제의 성격과 주도집단이 누구냐에 따라 사회문제가 정부의제로 설정되는 데 영향을 받는다는 것이며, 정부가 정부의제를 어떻게 공식의제로 만들어 갔는지 그 과정에서 개시, 구체화, 확산, 진입단계별로 검토하여 주로 정부가 주도하는 동원형의 특성을 뚜렷하게 보여주고 있다.

참여자들이 제시하는 사회문제에서 정부가 공식의제로 확정하고, 추진하는 과정을 설명하는 이론 중 다문화가족지원법이 제정되기까지 정책의제 설정과정 분석모형에는 사회문제, 공중의제, 정부의제라는 3요소와 주도집단을 기준으로 설명할 것이다. 동원형, 외부주도형과 내부접근형 등 3유형을 설명하는 R. Cobb 등[3]의 의제형성 모형이 적합하다고 보며 동원모형을 적용하여 분석하였다.

3. 문제의식 형성과정 단계

3.1 문제의식 형성

문제의식형성은 어느 사회에서 발생하는 모든 사건이 자동적으로 사회문제가 되는 것은 아니다. 사회문제시 되는 사건과 상황은 어떤 기준과

판단에 의하여 불만스러울 때 비로소 ‘문제’가 된다. 즉 문제시되는 상황(problematic situation)이 발생하면 주체인 인간이 문제를 인지하고 판단기준에 비교하여 문제의식을 형성함으로써 새로운 문제를 형성하여 드러내는 것이다.

3.2 문제제기

문제제기는 개인이나 집단이 요구한 문제에 대하여 정부는 개인이나 집단이 제기한 이 문제에 대하여 의사를 표명을 적극적으로 진지한 자세가 고려되어야 하며 길으로 드러내야 한다. 문제는 문제제기자에 의해 표출되고 이 문제는 바로 논쟁의 대상이 되는 것이다. 이 단계를 문제제기와 쟁점의 생성단계라고 할 수 있다. 때로는 문제의식형성과 문제제기는 시차를 두고 발생할 수도 있고 동시에 이루어지는 경우도 있다.

지금 우리사회는 결혼이주여성, 외국인 근로자 등 매우 빠른 속도로 이주민의 증가가 이어지고 있다. 이러한 증가로 인해 특정 국가나 민족별로 집단 거주지를 형성하게 되고 외국인 근로자들은 우리사회에서 다양한 문제에 직면하고 있다. 그들의 사회와 문화의 충돌, 경제적, 심리적인 문제, 보건과 의료 등 다양하다. 이들에게 가장 중요한 것은 노동현장에서의 저임금과 체불, 열악한 노동환경 등 대부분 노동과 관련된 문제이다. 그러므로 우리사회는 외국인으로 발생하는 범죄가 위험수위를 넘어 심각한 사회문제로 대두되고 있다.[12][13]. 또한 국제결혼의 증가가 상업적 이윤추구 수단으로 악용되며 결혼이주여성의 인권침해, 가족간의 갈등이 심각한 수준이기도 하다. 이는 국가 이미지 실추 등의 사회문제이기도 하다[2].

3.3 다문화 참여자 유형

3.3.1 시민단체

한국기독교교회협의회는 “이주노동자 추방반대 재외동포법 개정하라”, “우리 세계는 인류와 더불어 살며, 21세기는 다문화공존시대를 맞고

있다”, “현재 대한민국에서 외국인의 차별과 이주 노동자들에 대한 강제 추방 행위는 인권 선진국을 지향하는 대한민국의 허상을 드러내는 것”이라고 주장했다[14]. ‘하이패밀리’는 혼혈아(混血兒)라는 표현이 인권을 침해한다는 내용의 진정서를 국가인권위원회에 제출하고, 이 규정을 철폐하거나 호칭을 변경해야 한다고 주장했다, 대신 혼혈아 호칭을 ‘다문화가족 2세’로 대안을 제시하였다[15].

대한사회복지회가 ‘입양: 실제와 정책 그리고 다문화’라는 주제로 연 ‘입양 국제 컨퍼런스’에서 [16][17] “사랑은 내 입양어머니로부터 나를 통해 내 딸에게 흐릅니다. 우리를 지탱해주는 것은 사랑이며, 사랑은 피보다 진합니다.” 라고 강조하였다.

3.3.2 언론

2005년 1월 17일에 한국인 3명은 국제결혼을 목적으로 필리핀에 입국을 시도하다가 체포되었다. 이들은 결혼정보 회사 직원 2명과 함께 입국했으며, 필리핀 범죄수사국은 ‘우편주문신부금지법’ 및 인신매매로 체포하였다[18].

3.3.3 정부차원

여성부는 성매매를 방지하기 위한 정책으로 2002년 부터 외국인 성매매 여성을 위한 쉼터 사업과 2003년에는 사회복지 기금(로또복권 수익금)을 관련 지원단체에 지원했다[19]. 2003년 노무현 정권은 출범과 함께 정부의 이민정책을 ‘인력정책’에서 ‘다문화정책’으로 바뀌었으며[20]. 당시 이러한 정책을 실시한 현실적 배경은 고용허가제 도입 이후 외국인 근로자의 인권개선 요구, 전문인력(IT 산업)의 효율적인 유치 필요성, 국제결혼의 증가 등이 있었다.

노무현 대통령이 당선된 직후 ‘동북아경제중심추진위원회’가 2004년 6월 ‘동북아시아위원회’로 개편하였다. 당선자는 동북아의 협력을 위해서는 경제적 상호의존성과 사회문화적 교류 증가가 필요하고 보다 적극적, 개방적인 이민정책

의 필요성이 제기하였다[21]. 법무부의 출입국관리국은 2004년 8월에 이민행정연구위원회를 발족하고 학계, 재계, 법조계, 시민단체 등 사회지도층 인사들을 자문위원으로 위촉하였으며, 2005년 12월 8일에는 노무현 대통령이 법무부 출입국관리국장에게 인권보호 측면에서 외국인 문제 관련 개선대책 및 추진체계를 마련할 것을 지시하였다.

보건복지부도 2004년 12월부터 2005년 6월까지 결혼이주여성을 대상으로 실태조사를 실시하면서 ‘다문화가족지원법’이 제정되기 이전에 부처별 다문화가족 지원사업 현황을 발표했다.

4. 쟁점의 생성과 확산

4.1 쟁점의 생성

쟁점의 생성은 두가지의 형태로 나타나게 되는데 성격, 내용, 해결방법에 있어 의견이 일치되는 경우와 대립되는 경우가 있다. 여기서 쟁점의 생성은 후자에서 나타나는 문제라 할 수 있다. 관련자들 사이에 의견이 일치하는 것은 거의 불가능하므로 대부분은 쟁점화가 된다. 이와같이 제기자에 의해 문제가 표출되고 논쟁의 대상이 된 단계를 쟁점의 생성단계라 한다.

4.2 쟁점의 확산

쟁점의 확산은 문제를 제기한 집단 자신들이 요구한 쟁점을 정부에게 대응하면서 정부에 대한 압력을 행사하는 것이다. 또한 다양한 방법을 동원하여 쟁점을 확산시키려 한다. 관련된 공중의제가 쟁점으로 확산되어 관심이 증대하고 해결의 필요성을 느끼게 되면 정부는 공식의제로 편성할 가능성이 높아지기 때문이다. 이와같이 갈등으로 확대되어 공중의제는 심각성과 중요성으로 인식되어 새로운 지위에 오르게 되는데 이러한 쟁점을 공중의제(public agenda)라 한다. 어떤 쟁점이 지위에 오르지 못하거나 확산되지 못한다고 해서 공중의제가 아니라고 말할 수 없

다. 이는 공공의제가 다시 형성되어 확산될 수가 있기 때문이다.

어떤 문제에 대해 대중매체들의 기사와 논평, 관심을 표명하는 것은 공공의제의 지위로 올라갈 수 있다는 것을 나타낸다.

4.3 다문화 참여자 유형

4.3.1 시민단체 및 전문가

설동훈(전북대학교 사회학과 교수)는 프랑스 소요사태를 설명하면서 우리사회의 외국인 노동자와 국제결혼가정이 급속도로 늘어나므로 발생하는 문제를 해결하기 위해서는 외국인노동자 지원단체와 전문가들은 사회통합을 위한 제도적 장치와 보완이 필요하다고 주장했다. 또한 “한국도 외국인노동자 등에 대한 차별을 없애지 않을 경우 프랑스보다 더 큰 문제에 닥칠 것”이라며, 이민법 등 법·제도 마련해야하고, 외국인노동자에 대한 사회통합정책도 중요하지만 이들의 자녀와 국제결혼을 한 가정의 다문화가족2세(혼혈인)에 대한 세심한 복지정책이 필요하다고 지적했다[22].

정정훈 변호사(공익변호사그룹)는 “현재 우리사회의 외국인노동자 문제를 노동정책에서 접근하기 때문에 불합리한 사회적 모순을 낳고 있다”고 진단했다. 그러므로 “이주노동자들을 위해 우리사회가 포용할 수 있는 이민법 등을 마련하여 이민정책을 고려해야한다고 지적했다[22]. 또한 도중진(한국형사정책연구원)도 “이제는 장기적 관점에서 국적, 외국인 등록, 체류 외국인 관리, 국경 관리 등을 총괄하는 ‘이민법’을 제정할 필요가 있다”고 말했다.

교육부 오석규 교육연구관은 ‘집단 따돌림 예방교육’을 강조하면서 “코시안에 대한 다문화프로그램을 마련해야 한다고 말했다[22]. 여성가족부 가족문화과 조신숙 사무관은 국제결혼 이주 여성에 대한 지원을 강화하고 있지만 아직 부족한 상황이라며 “정부의 체계적인 대책이 필요하다”고 지적했다[22]. 설동훈(전북대학교 사회학

과 교수)는 “문제가 터지면 수습이나 치료적인 소극적 방식을 벗어나 다문화 사회를 선도할 수 있는 체계적이고 예방적인 법제도의 전환이 필요하다”고 강조했다[23].

4.3.2 언론

경향신문은 하인스 위드와 토비 도슨의 혼혈인의 성공적 사례는 우리사회의 폐쇄성과 차별을 가장 극적으로 보여주는 사례라는 점이다. 이들의 성공을 자랑하기보다는 우리들의 자신을 성찰하는 계기로 삼아야 한다고 지적하면서 먼저, 다름을 인정하는 태도를 교육하는 민주시민 교육과 다른 사람들을 인정하고 존중하는 태도를 교육해야 하고, 혼혈인에 대한 고용정책도 필요하다고 했다[24]. 문화일보는 혼혈인 사기진작을 위해 ‘하인스 위드와 함께하는 혼혈아동 희망 나누기’의 행사를 하면서 선물을 나누고 혼혈아동과의 대화도 함께했다[25]. 동아닷컴은 부모를 찾고 싶은 국내외 입양인들을 위해 사연과 사진을 올릴 수 있는 코너를 마련했다[26].

4.3.3 정부

유시민(보건복지부장관)은 국회에서 열린 ‘한국사회의 혼혈인과 결혼이주여성가족 실상 및 대책’ 토론회에 참석하여 “혼혈인 관련 정부의 실태조사 보고서가 없을 뿐만 아니라 어느 부처 소관인지도 정확하지 않는것이 현실”이라며 “정부가 이 문제에 대해 소극적이었던 부분을 반성한다”고 시인했다(2006. 4. 5). 진라북도는 4월중으로 ‘결혼이민자 가족지원 센터’를 운영키로 했다(2006. 4. 9). 2006년 4월 26일 노무현대통령이 참석하여 청와대에서 ‘결혼이민자 가족지원 대책 국정과제회의’를 열고 이같은 내용을 포함한 ‘여성결혼 이민자 가족의 사회통합 지원대책’을 공개하기로 했으며, 또 건강보험 미가입 결혼이민 여성에 대해 입원 및 수술비를 지원키로 했다. 특히 이들 여성결혼 이민자가 국제결혼 과정에서 인권침해나 사기를 당하지 않도록 ‘국제결혼 중개법’을 내년까지 제정, 결혼중개업체의 불

법행위를 단속키로 했다. 이들이 가정폭력에 취약한 점을 감안, 외국인 전용 학라인 1366센터와 외국인 전용쉼터도 설치키로 했다.

4.3.3.1 교육부 대안

교육부는 단일민족을 강조해온 교과서를 다인종, 다문화사회의 현실을 반영하는 교과서를 개정키로 했다(2006. 4. 6). 아울러 교과서를 검토, 분석해 지나친 단일민족주의나 인종차별적 요소를 수정하고, 다문화·인권 관련 내용을 반영키로 했다. 그 일환으로 일종차별적 의미를 담고 있는 '혼혈인'이란 용어도 바꾸기로 했다. 여성결혼이민자에게 최저생계비와 의료서비스를 지원해 최소한의 기초생활의 보장과 학습부진 아동에 대해서는 방과 후 교육을 받도록 하는 등 교육에도 배려를 했다. 2007년까지 국제결혼중개업을 관리하는 법을 만들어 사기결혼의 피해가 없도록 하고 여성결혼이민자의 적응 및 정착지원을 위해 EBS에 언어문화교육프로그램을 운영하기로 했다(2006, 4. 27).

4.3.3.2 법무부 대안

법무부는 당정협의를 거쳐 '혼혈인에 대한 처우 개선과 인권보호대책'을 합의하고, 2006년 6월에는 '외국인과 평화롭게 공존하는 열린사회를 위하여'라는 정책세미나를 개최하였다. 이로 인해 법무부는 출입국관리국을 이민청과 같은 정책총괄기구'를 만들고자 하는 목표를 세우고 적극적으로 외국인정책을 추진하였다. 제1회 외국인정책회의(2006. 5. 26)가 개최하고 '외국인정책에 대한 기본방향 및 추진체계'를 발표하였다. 법무부는 국제결혼 및 외국인 근로자의 유입 증가 등으로 국내 체류외국인수가 1990년 5만명에서 2006년 8월말 87만 명으로 18배 증가하였다. 앞으로의 증가추세는 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이에 대한 종합적 대책으로 '재한외국인 처우기본법' 제정을 추진한다고 밝혔다[27].

4.3.4 정당

'혼혈인 지원 법률제정 간담회'가 2006년 4월 12일 국회에서 열린 한나라당 주최로 열렸다. 참석한 혼혈인 지원단체 관계자들은 대부분 혼혈인 어머니에 대한 명예회복과 경제·의료 지원 등 구체적인 대안마련을 요구했다. 이날 간담회는 지난 8일 김충환 의원이 대표 발의한 '혼혈인 및 혼혈인가족 지원에 관한법'에 대한 설명 및 각 단체의 의견을 수렴하기위해 당 정책국 차원에서 마련됐다. 박근혜 대표는 인사말에서 "뜻밖 영웅인 하인스 위드 선수의 훌륭한 활약이 혼혈인 가족에게 이 사회가 더 많은 관심을 갖게 된 계기가 된 것이 참으로 다행이고 기쁜 일"이라며 "혼혈인이 동등한 대우를 받고 살아가는데 어려움을 겪지 않도록 법과 제도를 마련해 건강한 다민족 사회의 기틀을 마련하는 것이 굉장히 시급한 일이다"고 밝혔다. 이방호 정책위의장도 "혼혈인에 대해 사회적 관심이 높아지고 있다"며 "혼혈인이 이웃으로 자리잡을 수 있도록 많은 지원이 정부와 정당차원에서 준비할 시점이다"고 말했다.

2006년 4월 5일 여당이었던 열린우리당은 법무부와 당정협의를 거쳐 혼혈인 차별금지법제정 문제를 공식 논의하겠다고 하였다. 당시 열린우리당의 정동영 의장은 "한국인의 사랑에는 색깔이 없습니다"라는 공개서신을 발표하고, 혼혈인이라는 단어도 사라져야 한다고 강조하였다. 같은 당의 조배숙 최고위원도 "외국인과 혼혈인에 대한 차별을 금지하는 제도를 마련해야 한다"고 언급하였다[28].

5. 정부의 대응과 공식의제

5.1 정부의 대응

정부대응방식은 다음과 같은 몇 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 방임형(또는 수동형)은 외부집단으로 부터 쟁점이 제기되어 정부내에 투입되기를 희망하다가 투입된 쟁점에 대해 수

동적으로 대응하는 방식을 말한다. 조장형은 개인이나 집단이 문제를 규정하고 표명할 때 정부가 즉각 개입하여 도움의 입장을 취하는 방식이다. 주도형은 정부가 문제를 탐색하고 정책의제를 편성하기 위한 적극적인 태도를 가지는 유형이다. 그러므로 대응양식은 정부의 결정체제의 성격, 지도자의 리더쉽, 문제의 유형 등에 따라서 달라질 수 있다. 정부의 대응은 민주주의가 발전한 선진국보다 개발도상국가의 경우가 더 많다고 볼 수 있다..

5.2 공식의제

정부의제가 결정되었다고 해서 곧바로 문제해결로 연결되는 것은 아니다. 이는 정부에 의해서 신중하게 고려하는 쟁점에 불과한 것이지 문제해결을 위한 정부의 적극적인 행동을 보장해 주는 것이 아니기 때문이다. 의제가 새롭게 정부의 제로 편성된 후에도 정책의 결정이 이루어질 때까지 지속적인 노력이 필요하다. 또한 제기자와 주도집단은 쟁점을 내부로 투입시키는 활동을 벌여나아가야 한다.

5.3. 다문화 참여자 유형

5.3.1 시민단체

제1차 국제결혼여성 심포지엄(2006. 7. 17)에서 리아 암스트롱(국제결혼여성총연합회 회장)은 “한국에서 차별금지법이 빨리 제정되어야 한다”고 지적했다. 심포지엄에는 미국, 영국, 대만, 프랑스 등 9개 나라의 한인 부인과 남편, 가족 등 130여명이 참석하였으며, 국제결혼한 한국 여성들이 공통적으로 겪는 문제를 해결할 수 있도록 돕자는 데 뜻을 둔 단체이다. 2007년 8월 19일의 천안역 광장에서 6월 남편으로부터 맞아 습진 베트남 출신 어린 신부의 추모대회가 열렸다. 이날 추모대회에서는 국제결혼중개업체에 대한 관련법안 마련과 지방자치단체가 지원하는 농어민 국제결혼비용지원사업을 중단할 촉구하는 결의문을 채택하고 추모비 건립도 추진키로 했다.

5.3.2 언론

2007년 2월 28일에 문화일보는 이제 우리나라는 3.1운동정신으로 多문화주의를 ‘함께하는 독립’을 선포해야 한다고 지적했다. 한국일보는 2007년 4월 16일 사설을 통해 ‘다문화 시대 대비가 시급하다’라는 주제를 연재하면서 부작용, 성공적 사례, 정부대책도 함께 기재했다. 세계일보는 2007년 8월 21일에 ‘다민족사회 한국’의 미래상 가꿔야 한다는 사설을 통하여 오늘의 한국은 다인종, 다문화사회로 급속히 이행하고 있다고 지적했다. 또한 지난해 국내에 신고된 결혼 건수의 약 12%가 국제 결혼이며, 유엔의 권고를 계기로 우리 사회는 하루빨리 단일민족 국가라는 신화로부터 벗어나야 한다. 그리고 정부가 추진 중인 ‘차별금지법’ 등 관련법 제정을 서둘러야 할 것이라 하였다.

중앙일보는 2006년 12월 13일 기사에서 워드의 방한에 맞춰 정부와 여당이 ‘국제결혼 가정에 대한 차별 금지법’의 제정을 추진하기로 합의하였으나 그 움직임이 지지부진하여 연대처리는 사실상 물 건너갔다고 보도하였다[29]. 한겨레신문은 2007년 10월 17일 기사에 의하면 우리사회는 외국인 100만명 시대에 접어든 다인종·다문화 사회에 살고 있다. 지난해 국내 결혼 건수의 12%가 국제결혼이고, 몇 년 후에는 농어촌 초등학교의 4분의 1이 국제결혼 부부의 자녀가 될 것이라 하였다.

5.3.3 정부

출입국·외국인정책본부는 2006년 12월 14일의 해명자료에서 “2006년 4월 7일 법무부와 여당간에 당정회의를 거쳐 가칭 ‘국제결혼가정차별금지법’의 제정 등 혼혈인정책에 대한 추진방향을 논의는 하였으나, 제정추진을 합의한 것은 아니다. 법무부는 외국인 동포, 영주권자, 난민, 귀화자 등 재한외국인 과 귀화자들에 대한 관련 정책 전반에 대한 제도적인 틀인 ‘재한외국인 처우기본법’을 제정하는 것이 효율적이라는 판단 하에 그 제정을 추진 중에 있다”고 반박하였다.

2007년 2월 16일 열린우리당 김춘진 의원이 전주에서 연 공청회에서 국제결혼 중개업을 허가제로 하고, 표준계약서를 도입하며 허위 과장 광고를 금지하고 결혼중개업자에게 손해배상 책임을 부과하는 내용의 법안을 공개했다. 여성계는 중개업체에 국제결혼 상대방에 대한 정보를 정확히 제공할 의무와 허위정보 제공하면 과세를 부가 시키는 표준계약서를 법정 명문화하는 조치가 필요하다고 하였다. 법무부의 '재한외국인 처우 기본법(안)'은 2007년 2월 22일 정부 제출안(김성호법무부장관)으로 법제사법위원회에서 제안 설명을 하였다. 그후 2007년 4월 27일 제 267회 임시국회 본회에서 통과 하였다. 제안 이유(김성호 법무장관은 재한외국인이 우리사회에 빨리 적응하도록 하고 우리 국민과 함께 서로의 문화와 역사를 존중하고 이해하여 국가의 발전과 사회통합에 이바지하기 위함이라고 밝혔으며, 이민자 통합정책에 있어 상위법의 역할을 한다고 언급하였다.

5.3.4 정당

장향숙의원 등 열린우리당의원 17인은 2007년 5월 3일에 '다문화가족지원법'을 발의하고 그 내용은 부모의 불법체류와 상관없이 자녀의무교육 실시 등이다. 장의원 외 17인은 지난해 우리사회는 전체 결혼 중 11.9%인 약 4만건이 국제결혼이고 농어촌의 기혼 남성의 국제결혼의 비율은 41%가 된다고 설명하였다. 그리고 2010년경에는 초등학교 입학생의 비율에 있어서 국제결혼 2세가 10% 이상을 차지할 것이므로 입법의 필요성을 강조하였다.

대통합민주신당 정동영 후보는 앞서 서울 YWCA 초청토론회에서는 "미혼모, 다문화 가족도 다 행복할 수 있는게 진짜 '가족행복'이라 주장하며, 본인이 대통령에 당선되면, 대통령 직속에 교육, 일자리, 노후, 주거 등 4대 불안 해소 전담기구를 설치하겠다"면서 대통령을 만들어 달라"고 호소했다[28].

고경화의원이 대표발의한 '이주민가족의 보호

및지원등에관한법률(안)'과 장향숙의원이 대표발의한 '다문화가족지원법(안)'이 여성가족위원회로 회부된 후 2007년 11월 14일 제269회 정기국회 제7차 회의에서 2건의 법률안을 각각 본회의에 부의하지 않고 법률안을 통합·조정하여 '다문화가족지원법안(대안)'을 제안하기로 의결하였고, 결국 '다문화가족지원법안(대안)'은 2008년 2월 19일 제271회 임시국회 제7차 본회의에서 제석 165인 중 165인 찬성으로 입법되었다.

6. 결론

본 논문은 다문화가족 정책으로서 '다문화가족지원법(안)'이 2008년 3월 국회에서 '다문화가족지원법'으로 통과되기까지 제정과정을 Cobb & Ross의 동원형모형을 통해 분석하였다. 특히 제정과정 당시 유사한 '재한외국인 처우 기본법'이 제정과정에 있었음에도 불구하고, '다문화가족지원법'이 다문화가족을 위한 대안으로 설정되고, 입법과정이 진행되어 정책이 실현될 때 참여자들의 역할을 살펴보았다.

따라서 본 연구에서는 Cobb & Ross의 동원형을 통해 '다문화가족지원법'의 제정과정을 분석하여 정책형성 요인으로 문제의식 형성, 문제의 제기, 사회문제, 정책의제, 공중의제를 살펴보았으며, 다음과 같은 정책적 함의를 도출하였다. 첫째, 다문화가족지원법이 정책의제로 형성되는 과정에 있어 큰 영향을 준 요인은 참여정부의 출범이었다. 과거와는 달리 '인력정책'을 '이주민정책'으로 방향을 옮기고, '다문화정책'을 통해 이주민 관련 각종 정책을 실시하였다. 노무현 대통령은 외국인정책을 적극 개발하여 추진하도록 법무부에 지시하였고, 2006년 5월 법무부는 '외국인정책에 대한 기본방향 및 추진체계'를 발표하여 외국인정책 추진을 위한 법적 근거로서 '재한외국인처우 관련 기본법' 제정 검토를 지시하였다. '재한외국인 처우기본법'이 탄생하여 그후 여성가족부가 '다문화가족지원법'이라는 법을 제정하는 계기가 되었다.

둘째, 정책의제형성에서 가시적인 참여자의 역할이 가장 중요하고 접근방법은 하향식이라 할 수 있다. 이는 Cobb & Ross의 동원형 논의와 맥락을 같이하며, 특히 법 제정의 통과를 위하여 학계의 전문가와 법무부 및 여성가족부의 핵심관계자들, 국회의원 등 다양한 행위자들의 대응전략이 추진되었고, 각 쟁점별로 대안의 구체적인 형태를 보이기 때문이다. 중요한 점은 ‘다문화가족지원법’ 제정과정에서 시민단체 및 당사자들의 적극적인 활동은 찾아보기 힘들었다.

셋째, 정책형성과정에서 의사결정은 합리적이기에 앞서 정치적 상호작용의 과정이었다. 정책결정은 그 과정에 참여하고 있는 행위자들은 서로 다른 관점과 입장을 조정하기도 하고 절충을 함으로써 역동적인 과정을 거치기도 하였다. 정책결정은 그 과정에 참여하는 수많은 행위자들 사이의 협상이나 동의의 산물로 볼 수 있는데, ‘다문화가족지원법’ 역시 법무부와 여성가족부 간의 정치적 타협의 산물로 탄생한 것이라 할 수 있다.

REFERENCES

- [1] Taeyoung Lee, 정Social welfare policy for practicing policy, 학현사, 2010.
- [2] Sangwoo Chong, The Legal System for Multi-cultural Family in Korea, Law Review, 26(1), pp.483-510, 2009.
- [3] Cobb & Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process", American Political Science Review, Vol. 70, No.1., 1976.
- [4] Seonsik Bae, A Study on the policy Agenda-Setting, Graduate school of Kwandong University, p.14, 2008.
- [5] Kingdon, Agenda, Alternative and Public Policies, Haper Collines : College Publishers, pp.21-27, 1995.
- [6] Anderson. J. E, Public Policy Making, New York. : Holt, Rinehart and Winston, pp.29-36, 1984.
- [7] S.-s. Park, Study on Uplifting the Influence of public Interst Groups for the process of policy Making, Graduate school of Administrative science Yonsei University, p.16, 2000.
- [8] Hyejung Moon, The Change of Lottery Policy in Korea : Focusing on Policy Agenda Setting, Seoul National University of Science and Technology, 2013.
- [9] Moonsoon Cho, A Study On Conflicts Among Participants In Vocational Policy-making Process for the disabled, Graduate school of Civil Society & Welfare Sungkonghoe University, 2001.
- [10] Jonggil Kim, An Analysis Study on the Procedure of Establishing a Policy Agenda for Improving Policy on School Safety in Accident Prevention, Korea National University of Education, 2009.
- [11] <http://www.mospa.go.kr>, 2014.
- [12] <http://www.kostat.go.kr>, 2013.
- [13] Hwiwon Kang, Integration of Korean Multicultural Society: Factors and Policy Directions, Public policy review, 20(2), pp.5-34, 2006.
- [14] Injin Yoon et al, Koreans' recognition on migrant workers and multi-cultural society, idambooks, 2010.
- [15] <http://www.kmib.co.kr>, 2003. 11. 13.
- [16] <http://www.munhwa.com>, 2003. 12. 23.
- [17] <http://www.hani.co.kr>, 2003. 12. 4.
- [18] <http://www.kmib.co.kr>, 2004. 9. 7.
- [19] <http://joongang.joins.com>, 2005. 1. 17.
- [20] <http://www.mogef.go.kr>, 2005.
- [21] M.-H. Choi, A study of Anti-discriminating Policy Instruments for Minority Groups in Multi-cultural Society, Korean Public Administration Review,

- 42(3), pp.51-57, 2008.
- [22] Hyekyung Lee, The Shift in Immigration Policy towards Expansion and Inclusion in South Korea, Korean Journal of Sociology, Vol.42 No.2, pp.104-137, 2008.
- [23] <http://www.naeil.com>, 2005. 11. 16.
- [24] <http://www.khan.co.kr>, 2005. 10, 6.
- [25] <http://www.khan.co.kr>, 2006. 4, 6.
- [26] <http://www.munhwa.com>, 2006. 4. 8.
- [27] <http://www.kmib.co.kr>, 2006. 4, 12.
- [28] <http://www.moj.go.kr>, 2006. 9. 21.
- [29] <http://www.kmib.co.kr>, 2007. 12. 1.
- [30] <http://joongang.joins.com>. 2006. 12. 13.

저자약력

배 선 식(Seon-sik Bae)

[정회원]



- 2008년 2월 : 관동대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 2014년 3월 ~ 현재 : 인하대학교 다문화학과 박사과정
- 2014년 현재 : 한중대학교 다문화한국어학과 겸임교수

<관심분야> 다문화가정, 다문화 인권, 노인케어, 산학융합

김 승 일(Seung-il Kim)

[비회원]



- 2007년 8월 : 서울장신대 사회복지학과 졸업(사회복지학석사)
- 2014년~현재 : 인하대학교 다문화학과(박사과정)

<관심분야> 이민/다문화, 사회통합, 산학융합