creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학석사학위논문

결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 둘러싼 부처 간 갈등과 조정에 관한 연구

- 법무부와 여성가족부의 갈등을 중심으로 -

2012년 8월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
황택환

결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 둘러싼 부처 간 갈등과 조정에 관한 연구

- 법무부와 여성가족부의 갈등을 중심으로 -

지도교수 이석원

이 논문을 행정학석사학위논문으로 제출함
2012년 4월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학 전공
황택환

황택환의 석사학위논문을 인준함
2012년 6월

위 원 장 권 일 웅 (인)

부위원장 박 상 인 (인)

위 원 이 석 원 (인)

학위논문 원문제공 서비스에 대한 동의서

본인은 본인의 연구결과인 학위논문이 앞으로 우리나라의 학문발전에 조금이나마 기여할 수 있도록, 서울대학교 중앙도서관을 통한 “학위논문 원문제공 서비스”에서 다음과 같은 방법 및 조건하에 논문을 제공함에 동의합니다.

1. 인터넷을 통한 온라인 서비스와 보존을 위하여 저작물의 내용을 변경하지 않는 범위내에서의 복제를 허용함.
2. 저작물을 이미지 DB(PDF)로 구축하여 인터넷을 포함한 정보통신망에서 공개하여 논문 일부 또는 전부의 복제·배포 및 전송에 관한 일체를 무료로 제공함을 동의함.
3. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판허락을 하였을 경우 1개월 이내에 서울대학교 중앙도서관에 알림.
4. 배포, 전송된 학위논문은 이용자가 다시 복제 및 전송할 수 없으며 이용자가 연구목적이 아닌 상업적 용도로 사용하는 것을 금함에 동의함.

논문제목 : 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 둘러싼 부처 간 갈등과 조정에 관한 연구

학위구분 : 석사 □ · 박사 □
학 과 : 행정학과
학 번 : 2008-22334
연 락 처 :
저 작 자 : 황택환 (인)

제 출 일 : 2012년 8월 3일

서울대학교총장 귀하

국문초록

본 연구는 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책 혹은 다문화가족지원정책을 둘러싼 부처 간의 갈등 특히 그중에서도 갈등이 치열한 법무부와 여성가족부 간의 갈등에 주목하여 갈등의 원인과 전개방법 그리고 그 결과를 살펴본 후 조정을 통한 갈등의 해결방법을 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

현재 결혼이민자와 국적취득자 등을 대상으로 법무부, 여성가족부, 문화체육관광부, 보건복지부, 행정안전부 등의 여러 부처가 독립적으로 사회통합정책 프로그램을 시행하고 있지마는 그중에서도 법무부와 여성가족부는 사회통합정책과 관련 각자 자신의 부처의 소관 법을 가지고 있을 뿐만 아니라 동 법에 의한 자신의 추진기관을 가지고 독자적·경쟁적으로 사회통합정책의 중심 내용인 사회통합 프로그램을 시행하고 있기 때문에 본 연구에서는 이들 두 기관을 중심으로 연구를 진행하였다.

정부부처 간의 갈등에 관한 연구를 진행함에 있어 이론적 기초를 제공해 줄 수 있는 이론으로 검토할 수 있는 것은 조직 간 관계(interorganizational relations)에 관한 이론과 이를 토대로 조직 간의 관계에 초점을 두는 자원의존이론(resource dependence theory), 공공선택론(public choice theory)과 게임이론(game theory) 그리고 오석홍의 구조적 시각과 과정적 시각 등이 있으나 본 연구에서는 조직 간 관계에 관한 이론과 자원의존이론 그리고 공공선택론을 중심으로 이론적 틀을 설정하였다. 그런데 갈등의 조정방안에 이르러서는 두 이론의 결론이 다르다는 점이 특기할만 하다.

본 연구에서는 조직 간 관계에 관한 이론에 근거하되 주고 받는 영향과 그로 인한 갈등의 정도가 다른 부처보다 법무부와 여성가족부 간에 크다고 할 수 있으므로 분석수준은 주로 법무부와 여성가족부 간의 두 조직 간 관계로 설정하고 분석측면은 두 조직 간의 상호작용

과 그 상호작용으로 인한 결과에 초점을 맞추었다. 위 조직 간 관계 이론에 의하면 각 부처 간 상호작용의 결과로 각 부처 마다 상호의존 관계가 발생하는데 이로 인해 협력 혹은 갈등 관계가 발생한다. 그리고 자원의존이론에 따르면 생존에 필요한 자원의 부족으로 인해 타 조직을 비롯한 환경에 상호의존하지 않을 수 없는데 이러한 상호의존은 상호작용하는 가운데서 발생한다.

한편 개인은 합리적 행위자로서 이익극대화를 추구한다고 하는 공공선택론의 가정을 확장하여 본 연구에서는 각 부처는 합리적 행위자로서 부처의 이익을 극대화하고 부정적 책임을 회피하는 성향을 가진다고 가정하였다. 이에 따라 법무부와 여성가족부는 합리적 행위자로서 이러한 이익극대화를 추구하고 자신에게 돌아올 부정적 책임을 회피하는 과정에서 협력이나 경쟁이 발생한다고 볼 수 있다.

정책갈등의 원인에 대하여는 학자들마다 차이가 있으나 본 연구에서는 김영평과 신신우(1991)가 제시한 세 가지 유형이 학자들 사이에 비교적 잘 알려져 있고 또한 분류기준도 적실성이 있다고 생각하여 부처 간의 정책갈등의 원인을 검토해 보는 기준으로 제시하였는데 이에는 정책지향성의 차이, 관할권의 중복 그리고 정책결정규칙의 불완전 등이 있다. 이러한 논거를 기준으로 법무부와 여성가족부 간의 갈등의 원인을 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 법무부는 외국인정책이라는 틀에서 여성가족부는 가족정책이라는 틀에서 사회통합정책을 바라보는 지향점의 차이가 있다. 둘째, 법무부와 여성가족부는 동일하거나 거의 유사한 정책대상자를 상대로 사회통합에 관한 정책결정을 하거나 정책집행을 시행하고 새로운 사업을 시도하는 등 정책영역에 있어 관할권이 중복된다. 셋째, 법무부와 여성가족부를 일사불란하게 조정할 수 있는 유기적·체계적인 통합법안이 결여된 채 양 부처가 사회통합에 관한 자신의 주도권을 뒷받침해 줄 수 있는 경쟁적·독자적인 법령과 추진기관을 가지고 있는 까닭에 국가 전체적인 측면에서 정책방향에 일관성이나 효율성이 떨어진다. 이러한 법령이 제정되기 전에도 양 부처 간 양자 또는 관련부처

간 회의나 조정을 통하여 정책결정규칙을 만들었으나 그 집행이나 추진에 있어 불완전하였다.

부처 간의 경쟁적 관할권 경쟁은 거의 동일한 정책대상을 중심으로 사업을 중복적으로 시행함으로써 예산이 비효율적으로 집행되고 어떠한 경우에는 서비스를 받지 못하는 비수혜집단을 발생시키는 등 정책집행에 있어 많은 문제점을 노정시켰다. 따라서 부처 간 갈등을 조정하여 이를 해결하여야 할 필요가 있는데 현재 정부부처 간 갈등을 조정하는 기제로는 첫째, 국가정책조정회의에 의한 조정이 있고, 둘째, 대통령, 국무총리, 그리고 과거의 경제부총리에 의한 강제적·수직적 정책조정이 있으며 셋째, 국무회의, 경제장관회의 등을 통한 자발적·수평적 조정이 있다. 그러나 그간의 경험을 보면 법무부와 여성가족부 간 두처의 자발적·수평적 조정에 의한 갈등해결보다는 제3자의 개입에 의한 강제적·수직적 정책조정이 효과가 있는 것으로 보인다. 한편 재한외국인 처우 기본법상의 외국인정책위원회와 외국인정책실무위원회에 의한 조정과 다문화가족지원법상의 다문화가족정책위원회와 동 실무위원회에 의한 조정이 있는데 실제 구체적인 문제에 대한 갈등해결의 조정기제로서는 적극적인 역할을 하고 있지 못하고 있는 듯하다.

따라서 본 연구를 통해 얻은 시사점은 현재의 정책환경하에서는 양 부처 간의 조정을 통한 갈등해결보다는 아래와 같은 방안이 양 부처 간의 경쟁적 갈등을 좀 더 근본적으로 해결하는 것이 된다고 하는 것이다.

첫째, 사회통합 프로그램과 국적취득의 연계가 필요하다. 현재 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게 국적취득을 위한 귀화적격심사에서 필기시험 또는 면접심사를 면제할 수 있다고 규정되어 있으나 이는 임의적인 규정형식으로 되어있는바 사회통합 프로그램 이수제를 실효성있는 제도로 만들기 위해서는 임의적인 형식이 아니라 필수적인 규정형식으로 규정되어야 할 필요가 있다고 본다. 또한 여성가족부가 지정한 다문화가족지원센터에서 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게

도 당연히 법무부가 지정한 운영기관에서 동 프로그램을 이수한 사람과 마찬가지 혜택을 주는 것이 필요한데 이는 어느 정도 해결이 된 듯하다.

둘째, 정책집행 추진체계의 일원화가 필요하다. 현재 법무부와 여성가족부는 각각 거점기관과 다문화가족지원센터를 통하여 거의 같은 대상에 거의 같은 내용의 사회통합정책 혹은 다문화가족지원정책을 시행하고 있어 예산이 비효율적으로 집행되는 가운데 과다서비스 제공문제와 함께 과소서비스 제공문제가 현출되어 있어 우려의 목소리가 높다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 이론이 있지마는 이민자에 대한 사회통합은 궁극적으로 차별방지정책이므로 이민자의 입국부터 귀화까지 전 과정에 유기적·체계적으로 관여할 수 있는 부처가 총괄함이 타당하다고 본다. 이러한 점을 고려하여 보면 외국인의 입국·체류·귀화 등을 전문적으로 담당하는 법무부가 총괄부처로서의 역할을 담당하는 것이 필요하다고 본다. 위와 같은 경우 사회통합 프로그램의 실시와 같은 구체적인 정책집행은 여성가족부가 맡는 것이 타당하다고 본다. 그리고 법무부는 위와 같은 정책이 제대로 잘 집행되고 있는지 관리·감독을 해야 할 필요가 있다.

셋째, 총괄부처와 정책집행부처의 이원화는 법령의 정비와 함께 이루어질 때 좀 더 효과적일 수 있다. 즉 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법을 통합하여 법무부를 총괄부처로, 여성가족부 등 관련부처를 집행부처로 하는 통합 법률을 제정하는 것이 사회통합정책의 효율적이고 균형있는 실시를 위하여 타당하다고 본다. 따라서 현재까지 진행되고 있는 다문화 통합 기본법안은 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법을 아우르는 근본적인 수정이 없이는 옥상옥을 만들 뿐 근본적인 해결방안이 될 수 없다.

넷째, 가장 근본적인 해결책으로는 사회통합정책을 포함한 외국인정책을 전담하는 가칭 이민청과 같은 조직을 신설하는 것이 필요하다. 2000년대 들어 프랑스는 이민·통합·국가정체성부, 독일은 이민난민청 그리고 덴마크는 난민·이민·사회통합부 등 중앙부처 차원의 조직통합

을 단행하였는데 이는 이민정책과 사회통합정책의 담당기관이 분리되었던 과거의 실패 경험에 대한 반성에 기인한 것임을 볼 때 각 부처의 외국인 관련 정책을 한 부처로 통합할 수 있는 방안으로 이민청의 신설은 필요하다고 본다. 이는 앞으로도 계속 증가될 것으로 보이는 외국인의 입국·체류의 증가와 함께 저출산 고령화 사회에 능동적으로 대처할 수 있는 방안으로서도 필요하다고 본다.

주제어: 정책갈등, 정책조정, 결혼이민자, 사회통합정책, 다문화가족정책, 자원의존이론, 공공선택론

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 목적과 필요성 ····· 1
제2절 연구의 범위와 방법 ····· 3
1. 연구의 대상과 범위 ····· 3
2. 연구의 방법 ····· 4
제3절 선행연구의 검토 ····· 6
1. 사회통합정책과 관련된 선행연구 검토 ····· 6
2. 부처 간 정책갈등에 대한 선행연구 검토 ····· 8
3. 선행연구의 한계 ····· 9

제2장 조직 간 갈등과 조정에 관한 분석모형 ····· 11

제1절 개요 ····· 11
1. 정책갈등의 의의 및 평가 ····· 11
2. 정책갈등의 평가 ····· 12
제2절 정책갈등에 관한 이론 ····· 14
1. 정책갈등 이론 개요 ····· 14
2. 자원의존이론 및 조직 간 관계에 관한 이론 ····· 15
3. 공공선택론 ····· 22
제3절 정책갈등의 원인 분석 ····· 25
1. 정책갈등의 원인 유형 ····· 25
2. 자원의존이론에 의한 원인 분석 ····· 26
3. 공공선택론에 의한 원인 분석 ····· 28
4. 정책갈등의 원인 ····· 33

제4절 정책갈등의 전개 과정 ····· 38
1. 잠재적 갈등단계 ····· 40
2. 지각된 갈등단계 ····· 40
3. 감응된 갈등단계 ····· 41
4. 현재화된 갈등단계 ····· 41
제5절 정책갈등의 결과 ····· 41
제6절 정책갈등 조정에 관한 이론 ····· 42
1. 정책갈등 조정의 필요성 ····· 42
2. 정책갈등의 조정 유형 ····· 43
3. 조직 내·조직 간 조정전략 ····· 45
4. 자원의존이론의 조정전략 ····· 46
5. 공공선택론의 조정전략 ····· 48
6. 정책갈등 참여자의 조정전략 ····· 50
제7절 분석틀의 설정 ····· 53

제3장 법무부와 여성가족부의 정책갈등의 분석 ····· 56

제1절 사회통합정책 개요 ····· 56
1. 용어의 정리 ····· 56
2. 사회통합정책의 성격 ····· 61
3. 사회통합정책에 관한 이론적 논의 ····· 66
4. 부처별 사회통합정책 실시 현황 ····· 68
5. 사회통합정책의 추진체계 ····· 73
제2절 정책갈등의 개관 ····· 79
1. 제1기(2006.~2007.7.) ····· 79
2. 제2기(2007.7.2~2008.3.) ····· 80
3. 제3기(2008.3.~현재) ····· 84
제3절 정책갈등의 원인 ····· 85

1. 양 부처의 자원분석 ····· 85
2. 정책목표의 차이 ····· 89
3. 관할권 중복 ····· 91
4. 정책결정 규칙에 대한 갈등 ····· 92
제4절 정책갈등의 양상 ····· 93
1. 정책총괄 및 추진체계를 둘러싼 갈등 ····· 93
2. 입법과정을 둘러싼 갈등 ····· 97
3. 정책내용을 둘러싼 갈등 ····· 99
4. 예산을 둘러싼 갈등 ····· 101
5. 사회통합프로그램 이수제를 둘러싼 갈등 ····· 102
6. 자원의존이론과 공공선택론에 의한 분석 ····· 111
제5절 정책갈등의 결과 ····· 116
1. 정책갈등의 효과 ····· 116
2. 관할권의 유지·확대 경쟁 ····· 117
제6절 양 부처 간 정책갈등의 성격 분석 ····· 119

제4장 법무부와 여성가족부의 갈등의 조정 ····· 125

제1절 조정의 필요성 ····· 125
제2절 현행 제도상 정책갈등의 조정기제 ····· 126
1. 정책갈등 및 정책조정에 관한 규정 ····· 126
2. 일반적인 조정기제 ····· 127
3. 사회통합관련법상의 조정기제 ····· 130
제3절 양 부처 간 갈등의 조정과정 ····· 134
1. 국가정책조정회의를 통한 조정과정 ····· 134
2. 일반적인 조정기제를 통한 조정과정 ····· 135
3. 사회통합관련법상의 조정기제를 통한 조정과정 ····· 138
4. 자원의존이론에 의한 분석 ····· 143

5. 공공선택론에 의한 분석 ····· 145
제4절 정책갈등 조정과정에서 나타난 참여자의 전략 ····· 148
1. 법무부의 전략 ····· 148
2. 여성가족부의 전략 ····· 150
제5절 양 부처 간 갈등 해결방안 ····· 152
1. 해결의 필요성 ····· 152
2. 주요 국가의 사례 ····· 153
3. 해결방안 ····· 158

제5장 결론 ····· 174

제1절 연구결과의 종합 ····· 174
제2절 연구결과의 시사점 ····· 180
제3절 연구의 한계 ····· 181

참고문헌 ····· 183

ABSTRACT ····· 189

<표 목차>

[표 1] Pondy의 조직갈등의 모형 ····· 25
[표 2] 결혼이민자 연도별 증감 추이 현황 ····· 56
[표 3] 결혼이민자 국적별·성별 현황 ····· 56
[표 4] 결혼이민자 거주지역별 분포 현황 ····· 57
[표 5] 사회통합 프로그램 이수제의 내용 ····· 60
[표 6] 사회통합 프로그램 참여 현황 ····· 60
[표 7] 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 네 유형 ····· 64
[표 8] 주요 부처의 다문화가족지원사업 예산 추이 ····· 101
[표 9] 여성가족부와 법무부의 한국어 교육과정 비교 ····· 109
[표 10] 여성가족부와 법무부가 의견차이를 보여 협의가 어려운 · 부분 ····· 110
[표 11] 외국인정책위원회 개최경과 ····· 140

<그림 목차>

[그림1] 조직 환경의 차원들 간의 관계 ····· 18
[그림2] 이론적 분석틀 ····· 55

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

우리 경제가 급성장하면서 외국인의 유입이 많아지고 이에 따라 2012년 6월 현재 국내 체류 외국인의 수는 140만 명을 넘어서고 있다. 그러나 빛에는 그림자가 따르듯이 외국인 불법체류자수도 꾸준히 증가하여 2007년도에는 그 수가 22만 3,000여 명에 이르러 불법체류자 문제는 이제 사회·경제적 문제로 대두하게 되었다. 2007년도에 정점에 이른 불법체류자수는 법무부나 노동부에서 시행한 고용허가제[1)]나 방문취업제[2)]로 인해 2008년도에는 20여만 명으로 줄어들기 시작하여 매년 감소 추세를 보이다가 2010년도에는 그동안 불법체류자수의 마지노선이라 불렸던 17만 명 이하로 감소하기에 이르렀다가 2012년 6월에는 다시 그 수가 늘어 현재 17만 6000여 명의 불법체류자 수치를 보여주고 있다.

같은 기간 우리나라로 유입되는 외국인수만 증가한 것이 아니라 외국으로 나가는 우리나라 사람의 수도 그에 못지않게 증가하여 2010년 12월 말을 기준으로 한 재외국민의 수는 2,796,003명에 이르렀고 여기에 외국국적동포의 수를 합치면 해외로 이주한 한민족의 이동인구는 무려 7,268,750명에 이르면서 이제 우리나라는 국제적으로도 적지 않은 재외동포가 해외에서 거주하고 있다고 할 수 있다[3)].

이러한 와중에 법무부에서는 이들 외국인 중 특히 한국 사회에 뿌리를 두고 살아야 할 결혼이민자나 동포 같은 사람들이 한국 사회에 원만하게 적응을 할 수 있도록 하기 위하여 2007년 재한외국인처우기본법의 시행과 발맞추어 소위 사회통합 프로그램[4)]을 보건복지부나 여

---

1) 고용허가제는 2001년부터 도입되었음
2) 방문취업제는 2008년부터 도입되었음
3) 법무부 내부자료
4) 사회통합 프로그램의 개념에 대해서는 제3장 참조

성가족부 등 관계부처에서 시행하는 이와 유사한 사회통합을 위한 교육 프로그램과 함께 경쟁적 혹은 협력적인 상태로 전국적으로 실시하고 있다.

그간 법무부나 여성가족부 기타 행정부처를 중심으로 펼쳐지고 있는 사회통합정책이나 사회통합 프로그램 혹은 이와 유사한 프로그램이 결혼이민자의 한국 사회 적응에 미친 영향이나 효과 등에 대하여 직·간접적으로 연구한 논문들이나 관계부처의 보고서[5]가 발간되었는데 이에 대한 연구를 좀 더 진행하여 나가는 것도 필요하다고 보인다. 다만 이러한 연구의 거의 대부분은 사회통합정책을 둘러싸고 관계부처의 중복된 정책시행이나 지원의 문제점은 지적하고 있으나 중복된 정책시행이나 지원의 원인에 대해서는 언급을 하지 않고 있는 실정이라고 할 수 있다. 이와 같은 정책의 중복이 주인인 국민으로부터 대리권을 위임받은 정치인이나 관료가 주인의 선호 혹은 민의를 제대로 반영한 것인가 즉 유권자의 대리인으로서의 역할을 충실히 수행하고 있는지 의문을 갖지 않을 수 없다. 왜냐하면 대리인의 선호 혹은 관심사항이 주인의 그것과 반드시 일치하지 않을 수 있기 때문이다(최병선, 1992).

또한 현재 결혼이민자에 대한 사회통합정책 결정과 집행의 양대 축이라 할 수 있는 법무부나 여성가족부를 중심으로 전개되는 사회통합정책을 둘러싼 경쟁이나 갈등 양상이 전통적인 게임 이론에서 볼 수 있는 zero-sum 게임의 양상을 보여주고 있음은 흥미로운 일임에도 불구하고 특정한 정책이나 정책시행과 관련 관계부처 간의 갈등을 다룬 연구논문은 비교적 많이 발견되고 있으나 사회통합정책을 둘러싸고 부처 간에 일어나고 있는 갈등 특히 위 법무부와 여성가족부 간의 갈등을 다룬 연구는 없거나 혹은 부분적으로 있다 하여도 그 내용이 미진한 것으로 보인다.

---

5) 2011년도 전반기 사회통합 프로그램 이수 완료자를 대상으로 한 사회통합 프로그램 만족도 설문조사 결과 보고에 의하면 한국어 과정에 대한 만족도는 매우만족이 31%, 만족이 41%를 보이고 있고, 한국사회 이해과정의 만족도는 매우만족이 39.8%, 만족이 48.5%를 보임으로써 사회통합 프로그램이 긍정적인 효과가 있음을 보여주고 있다.

본 논문은 이러한 점에 착안하여 사회통합정책을 둘러싼 부처 간 갈등 특히 법무부와 여성가족부 간의 갈등의 원인을 포함하여 갈등 과정과 결과에 대한 분석과 그 해결 방안이라 할 수 있는 조정에 관한 문제를 자원의존이론과 공공선택론의 이론적 틀을 중심으로 연구를 진행하고자 한다. 다만 자원의존이론과 공공선택론 이론에 의한 양 부처 간의 갈등 해결방안은 서로 다르다는 것이 본 연구를 통해서 확인되어졌음을 부기하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 대상과 범위

본 논문은 결혼이민자를 대상으로 한 사회통합정책을 둘러싸고 여러 관계부처 중 법무부와 여성가족부가 펼치고 있는 경쟁과 갈등을 연구대상으로 한다. 사회통합정책을 둘러싼 논쟁이 논의의 중심이기는 하나 논의가 진행되는 중에는 사회통합정책 중 그 핵심이라 할 수 있고 가장 논란이 많이 일고 있는 한국어 교육과 한국사회 이해 강좌 즉 사회통합 프로그램을 중심으로 한 법무부와 여성가족부의 경쟁과 갈등을 중심으로 중점적으로 논의를 전개해 가기도 할 것이다. 법무부와 여성가족부 간의 관계를 중심으로 논의를 전개하는 이유는 다른 부처와는 달리 법무부는 외국인정책의 주무부서로서의 위치로 인해서 그리고 여성가족부는 다문화가족을 포함하는 가족정책의 주무부서로서의 위치로 인해서 정책과정에서 그 경쟁의 정도가 심하고 갈등의 정도가 깊은 데에 기인하는 것이다.

또한 사회통합정책을 직접적으로 실시하는 전달체계로서의 중간매개집단(intermediary group)의 운영에 법무부와 여성가족부만큼 적극적으로 관여하고 있는 정부기관이 없다는 점에서 양 부처를 중심으로 논의를 전개하고자 하는 이유가 있다. 아울러 현실적으로는 두 기관의

경쟁과 갈등을 둘러싸고 대통령 비서실이나 국무조정실 등 각 부처에서 상당한 기간 두 기간의 의견 차이에 대한 조율을 하고 있다는 점에서 관심과 주의를 요하는 중요한 문제로 간주되고 있기 때문이다.

좀 더 구체적으로 들어가서 본 논문에서는 법무부와 여성가족부가 사회통합정책 혹은 다문화가족지원정책을 둘러싸고 어떤 정책목표를 가지고 의제형성으로부터 정책결정·정책집행·정책평가에 이르는 정책과정에서 어떻게 자신들의 주장이나 견해를 관철해 나가는 지를 연구 대상의 범위로 삼고 각각 고찰하고자 한다. 아울러 본 논문에서는 사회통합정책을 둘러싸고 여러 부처가 관여하고 있는 현실에 대한 문제점은 없는지 그리고 그러한 관여로 인해 사회통합정책의 핵심 내용이라 할 수 있는 한국어 교육에 대한 지나친 중복 지원에 대한 해결책은 없는지에 대하여도 고찰을 하고자 한다.

본 연구를 위해서 연구의 시간적 범위를 다음과 같이 설정하였다. 먼저 2007년 7월 재한외국인 처우 기본법이 시행되기까지를 제1기로 해서 법무부와 여성가족부 간에 전개된 갈등양상을 검토해 보고자 한다. 그 후 다문화가족지원법이 제정된 2008년 3월까지 양 부처 간에 전개된 갈등양상을 제2기로 해서 연구의 범위를 설정할 것이다. 이어 결혼이민자에 대한 사회통합 프로그램과 국적취득을 연계한 새로운 국적법의 시행과 사회통합 프로그램이 시행된 2008년 3월부터 현재까지 양 부처 간에 전개된 갈등양상을 제3기로 할 것이다. 위와 같이 범위를 설정하는 이유는 각 시기마다 일종의 정책변경으로 해서 법률제도가 변경되고 있기 때문이다.

2. 연구의 방법

정책이란 '바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본 방침'을 의미한다(정정길, 2011). 또한 정책이란 '어떠한 사회를 어떻게 만들겠다고 하는 것을 권위 있게 결정해 놓은 것'이다.

여기서 어떠한 사회를 만들겠다고 하는 것은 비전이며, 어떻게 만들겠다고 하는 것은 전략이다(노화준, 2006). 본 연구에서는 조직 간 관계에 관한 이론을 기반으로 한 자원의존이론과 공공선택론을 이론적 틀로 해서 결혼이민자에 대한 사회통합정책을 둘러싼 즉 사회통합에 관한 비전과 전략에 관한 부처 간의 갈등과 정책조정에 그 연구의 초점을 두고 있는바 조직 간 관계의 분석수준은 법무부를 중심으로 여러 관련조직과의 관계를 보는 조직 간 조합의 수준이 되는 것이 좀 더 포괄적이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 다른 부처 사이에서는 특별한 갈등관계가 보이지 않거나 혹은 갈등이 현재화되어 있지 않는 반면 법무부와 여성가족부 사이에는 상당한 경쟁 내지는 갈등관계에 있다는 점을 감안하여 본 연구에서는 특히 양자 간의 관계에 초점을 맞추는 두 조직 간 관계에 주로 초점이 맞춰질 것이다.

결혼이민자에 대한 사회통합정책 특히 한국어 교육을 둘러싼 부처 간의 갈등 특히 법무부와 여성가족부의 경쟁과 갈등을 분석하기 위하여 먼저 일반적인 정책갈등의 원인은 무엇이고 이러한 정책갈등이 있을 경우 경쟁이나 갈등 당사자들은 어떻게 자신의 이익을 극대화하기 위하여 노력하고 있는지 그리고 그 합의책은 없는지에 대하여 정책갈등을 연구한 문헌이나 선행연구 등을 통해 먼저 이론적 검토를 한 후 이러한 이론을 적용할 수 있다면 적용을 통하여 위 양 부처 간의 실제적인 문제를 분석하고 그 해결책을 도모하고자 한다.

양 부처 간의 정책갈등에 관한 논의에 들어가기에 앞서 먼저 갈등에 관한 이론적 검토가 이루어져야 할 것이다. 정책갈등을 설명할 수 있는 이론으로는 먼저 게임 이론을 들 수 있다. 정책갈등의 당사자인 법무부와 여성가족부의 경쟁이나 갈등양상은 게임이론이 상정하는 측면과 매우 흡사하다 할 수 있으므로 위 양 부처 간의 갈등양상을 게임이론적 시각으로 살펴보는 것도 의미가 있다 할 것이다. 관료제의 역기능을 강조하였던 사회학자들은 지나친 규칙에의 집착과 지나친 할거주의, 관료제가 몰두하는 업무 및 책임의 전문화는 실질적으로 부서들 사이에 갈등을 유발한다고 보았다. 또한 사회통합정책을

둘러싼 법무부와 여성가족부의 경쟁이나 갈등 혹은 각 부처들 간의 경쟁이나 갈등은 다원주의적 시각이나 정책네트워크 모형 혹은 Allison의 제3모형(관료정치모형)으로도 설명이 가능하다 할 것이다. 그러나 그간 갈등양상을 게임이론적 시각에서 분석한 논문은 많이 있고 위의 제 이론으로 갈등양상을 분석할 수는 있으나 본 연구에서는 조직 간 관계를 기반으로 한 자원의존이론과 공공선택론적 시각을 병행하여 부처들 간의 갈등 특히 법무부와 여성가족부 간의 갈등을 분석하는 방법을 취하고자 한다.

결혼이민자에 대한 사회통합정책을 둘러싼 부처 간의 갈등 특히 법무부와 여성가족부 간의 갈등에 관한 이론을 검토하거나 사실적 자료(질적 자료 포함)를 수집하기 위하여 본 연구자는 대학 도서관이나 국회 도서관 혹은 인터넷을 탐색하였고 법무부에 근무하는 사회통합정책 담당자를 통하여 사회통합정책이나 사회통합 프로그램과 관련된 2차 자료들을 수집하였다. 이와 함께 본 연구자가 법무부 사회통합과장으로서 재직할 시 여성가족부 혹은 관계부처의 사회통합정책 담당자들과의 면담이나 회의를 통하여 지득한 자료나 정보를 본 연구의 연구자료로 삼았고 특히 여성가족부와 관련된 자료의 수집은 본 연구자가 법무부 사회통합과장으로 근무하던 시기 여성가족부의 장관을 비롯한 국장·과장 등 사회통합정책 담당자들과의 면담이나 회의를 통하여 작성된 자료나 본인이 직접 지득한 정보 혹은 관찰된 행태를 중심으로 이루어졌다. 그리고 출입국·외국인정책본부나 출입국관리사무소에서 기 실시한 서베이조사 중 본 논문의 연구에 적합하다고 생각한 것들을 수집하여 본 논문에 활용하였다.

제3절 선행연구의 검토

1. 사회통합정책과 관련된 선행연구 검토

외국인에 대한 사회통합을 다룬 논문들은 거의 대부분이 결혼이민

자나 다문화가족(혹은 다문화가정: 이하 같음)에 대한 지원정책이나 사회통합정책에 대한 만족도 또는 개선방안에 초점을 맞추고 연구를 한 것을 알 수 있다. 또한 부처 간에 벌어지는 정책갈등을 놓고 정책갈등의 요인 및 관리전략과 조정기제들에 대하여 체계적으로 분석하고 해결방안을 제시한 논문들을 찾아보는 것은 어렵지 않으나 사회통합정책을 둘러싸고 이러한 중복지원이 발생하는 원인이나 지원정책이나 사회통합정책을 둘러싸고 전개된 부처 간의 갈등양상에 대하여 입체적인 분석을 하고 있는 논문은 없어 보인다. 특히 결혼이민자에 대한 여러 부처 간의 사회통합정책 중 사회통합 프로그램 즉 한국어 교육이나 한국사회 이해과정을 둘러싸고 발생하는 부처 간 갈등과 조정에 관한 연구는 아직 없다고 볼 수 있다.

따라서 본 논문은 기존의 논문들이 연구하지 않았던 문제점에 착안하여 고찰을 하고자 하는데 지금까지 결혼이민자나 다문화가족에 대한 지원정책이나 사회통합정책에 대하여 연구한 논문들을 살펴보면 대략 다음과 같은 것이 있다.

강휘원(2006), 한국 다문화사회의 형성 요인과 통합 정책, 국가정책연구, 제20권 제2호

김명성(2009), 사회통합 차원에서의 다문화가족 지원정책의 현황과 개선방안에 관한 연구, 사회복지실천 제8호

김희정(2011), 다문화가정 지원정책에 대한 만족도 및 수요에 관한 연구, 건국대학교 행정대학원, 석사학위논문

배병호(2009), 재한외국인 처우 기본법상 사회통합에 관한 연구, 성균관법학 제21권 제1호

송수진(2010), 결혼이민자가족의 사회 정착을 위한 법제 개선 방안, 충남대학교 대학원, 석사학위논문

이성순(2010), 이민자 사회통합정책의 현황과 과제: 사회통합프로그램을 중심으로, 충남대학교 사회과학연구소 사회과학연구 제21권 제4호

정유정(2008), 다문화가정에 대한 지자체의 정책적 지원방안 연구, 경북대학교 행정대학원, 석사학위논문

한승준(2010), 다문화사회 형성에 따른 정책추진체계 구축방안: 한국적 모델의 탐색, 서울여자대학교 사회과학논총 제17집

한원수(2011), 다문화가정 지원정책의 효율화 방안에 관한 연구: 천안, 아산, 공주지역의 사례분석을 중심으로, 선문대학교 행정대학원, 박사학위논문

홍기원(2007), 다문화사회의 정책과제와 방향: 문화정책의 역할과 과제, 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(下)

2. 부처 간 정책갈등에 대한 선행연구 검토

사회가 민주화되면서 정책형성에서부터 정책집행에 이르는 정책과정에서 행정각부의 업무가 부처 간에 중복되는 부분이 자주 발생하고 있는데 부처 간 정책갈등을 연구한 논문들 중 주요한 논문들로는 다음과 같은 것이 있다.

권순재(2006), 부처 간 정책갈등 요인과 조정기제에 관한 연구: 출자총액제한제도에 대한 재경부와 공정위 사례를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문

김영평・신신우(1991), 한국관료제의 기관갈등과 정책조정, 한국행정학보 제25권 제1호

모미순(2000), 정보통신정책 형성과정에 있어서 부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 정보화촉진 기본법 제정과정을 중심으로, 서울대학교 행정대학원, 박사학위논문

박정택(2003), 부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 과학기술기본법 제정과정을 중심으로, 한국과학기술학회, 과학기술학연구 제3권 제5호

은재호(2011), 국방·군사시설 입지갈등의 원인 분석: 담론분석을 통한

원인 진단 지표 개발, 한국행정학보, 제45권 제4호
이희선・윤상오(1999), 정보화정책에 있어 정부부처 간 이익추구행태에 관한 연구: 국가지리정보체계(NGIS)구축사업을 중심으로, 한양대 사회과학논총 제18집
장원일(2002), 부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 남북경협합의서의 발효방식을 중심으로, 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문
정정화(2002), 개발과 보전을 둘러싼 부처 간 정책갈등, 한국정책연구원, 한국정책논집 vol.2
조현숙(2006), 첨단기술개발정책에 있어서 부처 간 갈등과 조정에 관한 연구: 차세대 성장동력사업 추진과정상의 갈등과 조정의 특징을 중심으로 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문

3. 선행연구의 한계

위에서 언급한 바와 같이 법무부나 여성가족부 기타 행정부처를 중심으로 펼쳐지고 있는 사회통합정책이나 사회통합 프로그램이 결혼이민자의 한국 사회 적응에 미친 영향이나 효과 등에 대하여 직·간접적으로 연구한 논문들은 제법 보이고 또한 이에 대한 연구를 좀 더 진행하여 나가는 것도 필요하다고 보인다. 그러나 이러한 연구의 거의 대부분은 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 둘러싸고 관계부처의 중복된 정책시행이나 지원의 문제점은 지적하고 있으나 중복된 정책시행이나 지원의 원인과 그 전개과정 등에 대해서는 언급을 하지 않고 있거나 아주 간략하게 언급을 하고 있는 실정이라고 할 수 있다.

또한 그간 첨단기술정책이나 정보통신정책 등을 둘러싼 부처 간의 갈등과 조정을 다룬 연구는 있으나 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 둘러싼 부처 간의 갈등, 특히 법무부와 여성가족부 간의 갈등과 그 조정방안 나아가 보다 근본적인 해결책을 좀 더 종합적으로 연구하기는 본 연구가 처음이라는 점에서 학문적 의의와 실용

적 의의를 찾아 볼 수 있다고 생각한다. 이에 따라 기존의 선행연구에 대한 미흡점을 보강하면서 사회통합정책을 둘러싸고 전개되는 법무부와 여성가족부 간의 갈등과 조정과정을 연구하는 것이 필요하리라고 본다.

제2장 조직 간 갈등과 조정에 관한 분석모형

제1절 개요

1. 정책갈등의 의의 및 평가

1) 갈등의 정의

갈등(conflict)이란 행동주체 간의 대립적 내지 적대적 교호작용을 말한다(오석홍, 2005). 대립적 교호작용이란 하나의 작용이 다른 작용을 방해하거나 손상시키거나 그 효율성을 저하시키는 관계를 지칭한다. 여기서 행동주체는 개인이나 집단일 수도 있고 조직일 수도 있다. 대통령령인 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'에서는 갈등이라 함은 '공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다'고 규정하고 있다.

갈등개념은 경쟁(competition)이라는 개념과 구별되어야 한다. Boulding은 경쟁을 두 행위 단위의 잠재적 위치가 상호 양립할 때 존재하는 것으로 보고 갈등은 당사자들이 양립불가능한 지위를 점유하려는 상황하에서 발생한다고 한다[6]. 조직생활의 실제에 있어서 경쟁과 갈등이 겹칠 때가 있다. 즉 어떠한 교호작용이 경쟁이며 동시에 갈등일 수가 있다. 그리고 경쟁이 격화되어 갈등으로 변할 때가 있다. 그러나 모든 경쟁이 갈등이라거나 모든 갈등이 경쟁이라고 말할 수는 없다. 다른 사람보다 앞서거나 어떤 이득을 얻기 위해 경쟁하더라도 경쟁당사자 간에 대립적 내지 적대적인 교호작용이 없을 수 있다. 마찬가지로 갈등이 경쟁을 내포하지 않을 때도 있다(오석홍, 2005).

갈등에 대한 개념정의의 유용론과 별도로 정부부처 간의 다툼을 경쟁으로 보느냐 갈등으로 보느냐에 대해서는 실무자 혹은 학자들마다

6) http://mickyjung.blog.me/110105255057 참조

입장의 차이가 있을 수 있으나 김용훈(1996)에 의하면 정부부처 간의 경쟁이란 '비슷한 기능을 수행하기 때문에 발생하게 되는 조직 간 갈등'을 의미한다 하고 앞에서 전술한 바와 같이 어떠한 교호작용은 경쟁이며 동시에 갈등일 수가 있으므로 이를 토대로 본 연구에서는 경쟁과 갈등 개념간의 어의적인 차이에 커다란 의미를 두지 않고 사용하되 가능한 한 부처 간의 다툼을 갈등이란 개념을 사용하여 논의를 진행시키고자 한다.

2) 정책갈등의 정의

정책갈등의 개념 역시 학자마다 그 견해가 다르다. 박정택(2004)은 정책갈등의 개념을 검토하기 위해서는 정책갈등의 근본적인 원인인 정책의 불확실성과 정책참여자들의 가치 전제의 불일치로 인해 발생된다는 측면 그리고 정책결정과정이 가지는 배분적 측면 그리고 정책결정과정에 관련된 각 집단들의 상호작용이라는 세 가지 측면에 대한 고려를 필요로 한다고 한다. John Campbell(1984)에 따르면 정책갈등은 '공식적 정책결정자들 사이에서 발생하는 입장의 차이로써 이해관계의 단절 혹은 조직 간의 골이 깊어짐에 따라서 발생되는 구조와 관련된 측면과 갈등의 소지를 안고 있는 문제를 선불리 다룸으로써 갈등을 확대·재생산하는 과정적인 측면이 동시에 병존하는 개념'이라고 한다. 한편 Abrican과 Palmer(1974)는 정책갈등이란 '권력과 같은 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단들 간의 투쟁'을 의미한다고 하여 자원의존모형에 입각한 의견을 보여주었다(권순재, 2006).

2. 정책갈등의 평가

고전적인 접근방법에 입각한 연구자들은 갈등을 바람직하지 못한 것이며 조직에 해로운 것이라고 보았다. 그들은 갈등이 없는 상태가 가장 이상적인 상태라고 생각하였으며, 갈등은 제거되어야 한다는 단순한 처방을 제시하였다. 그리고 갈등의 제거는 가능한 일이라고 생각

하였다. 즉 직무의 명확한 규정, 직위 간 관계의 구체적 규정, 직위에 적합한 사람의 선발 및 훈련 등을 통해서 갈등을 제거할 수 있다고 믿었다(오석홍, 2011). 사회학자인 Talcott Parsons는 사회적 갈등을 사회를 분열시키고 오염시키는 근본적으로 질병과 같은 것으로 생각하였다(Abcarian과 Palmer, 1974).

그러나 고전적인 접근방법은 비판을 받아 왔다. 왜냐하면 모든 갈등이 역기능적인 것이라고는 보지 않는다. 경우에 따라 갈등은 용납할 수 있을 뿐만 아니라 유용한 것일 수도 있다고 본다. 더 나아가 갈등은 개인이나 집단, 조직 간의 관계에서 불가피한 것으로 이해된다. 갈등 모형은 갈등과 불안을 변화에 대한 끊임없는 요구를 창조하는 것으로 해석한다(Abcarian과 Palmer, 1974). 정책갈등이 유용한 이유는 다음과 같다.

첫째, 정책형성과정에서 다양한 의견개진과 갈등의 표출을 통하여 정책대안을 풍부하게 만들기도 하고, 정책문제를 정확히 정의하는데 도움을 준다. 둘째 관련 정책참여자 간 정책목표에 대한 합의형성과 정책에 대한 이해를 도출해 낼 수 있어 조직 간의 절차상의 민주성을 확보해 줄 수 있다. 셋째, 정책갈등은 정책논의를 활발히 전개시키므로 정책분석을 증진시키고, 이로 인해 수행하려던 정책들을 혁신시키거나 변화하는 기회가 된다. 넷째, 정책형성과정에서 고려하지 못했던 측면들을 비판적으로 검토받는 기회를 가짐으로써 정책오류를 줄여주는데 기여하여 정책실패를 예방할 수 있다.

이처럼 조직 간 정책갈등은 순기능적인 측면도 있지만 이는 정책갈등이 조정된다는 가정하에 가능한 것이다. 그렇지 않고 장기간에 걸친 심각한 조직 간 정책갈등은 정책조정비용을 증가시키고, 정책갈등이 조정되지 못하는 경우 정책지연 및 정책형성의 실패를 가져온다. 이는 국가적 노력을 분산시킴으로써 정책의 효율성을 저하시키고, 정책의 핵심적 기본원칙의 혼돈과 정책의 방향감각 상실로 인해 국가정책 및 전략에 대한 예측가능성이 감소하여 행정의 불확실성을 초래하게 된다. 이로 인해 또한 민간 노력의 분산과 갈등을 유발하기도 한다(모미순, 2000).

제2절 정책갈등에 관한 이론

1. 정책갈등 이론 개요

갈등과 관련된 본 연구를 진행함에 있어 이론적 기초를 제공해 줄 수 있는 이론으로 검토할 수 있는 것은 앞에서도 언급한 바와 같이 조직 간 관계(interorganizational relations)에 관한 이론과 이를 토대로 조직 간의 관계에 초점을 두는 자원의존이론(resource dependence theory), 공공선택론(public choice theory)과 게임이론(game theory) 그리고 오석홍의 구조적 시각과 과정적 시각 등이 있다.

조직 간 관계에 관한 이론은 그동안 조직 간 상호작용의 탐색을 연구의 중요한 과제로 삼아, 부처 간 상호작용관계 중 부처 간 정책갈등 관계가 어떻게 형성되며 그 갈등관계를 형성하게 하는 요인이 무엇인가를 검토하는데 필요한 이론적 기초를 제공해 줄 수 있는 이론으로, 행정부처 간의 상호작용을 그 중요한 과제로 하고 있는 본 연구를 위하여 필요한 이론적 시사점을 줄 것이라 생각한다. 다만 여기서 주의할 점은 구체적으로 정책결정과정이나 정책갈등 및 조정과정에서 최종적인 행동단위는 개인이지만, 정책결정영역은 조직에 의해 현저하게 점유되기 때문에 개인들은 조직의 단위로써 행동하고 따라서 정책결정과정이나 정책갈등 및 정책조정과정에서 정책참여자들은 개인이 아니라 조직화된 정책행위자들을 의미한다는 것이다(모미순, 2000).

부처 간 갈등 연구에 있어 이론적 틀을 제공해 줄 수 있는 또 하나의 모형으로 공공선택론(public choice theory)이 있는데 공공선택론은 정부를 공공재의 생산자로 그리고 시민을 소비자로 규정하고 시민의 편익을 극대화할 수 있는 서비스의 공급과 생산은 공공부문의 시장경제화를 통해 가능하다고 주장하는 이론 지향을 말한다(이종수, 2009). 공공선택론의 기본적 준거틀의 핵심은 합리적 행위자(rational actor)이며 합리적 행위자는 자신의 이해와 선호를 추구하는 방향으로 행동한다는 것이다. 또한 공공선택론에서는 정책을 개인・조직・집단으로서의

각 행위자들(actors)이 그들의 이익을 추구하도록 하는 일련의 메커니즘으로 본다(장노순, 1991). 이러한 관점에 따라 본고에서는 합리적 행위자로서의 정부부처들은 복수부처 관련 사회통합정책에 있어 어떠한 선호와 이해를 가지며, 이를 실현하기 위하여 어떠한 행태를 보이며, 이의 결과는 어떻게 나타나는가를 고찰하고자 한다(이희선・윤상오, 1999).

한편 조직 간의 갈등을 설명하는 이론의 하나로 오석홍은 갈등이 일어나는 현상을 크게 구조적 시각과 과정적 시각으로 나누어 분석하고 있다. 구조적 시각이란 갈등을 야기하는 조건 또는 원인을 규명함으로써 갈등현상을 이해하려는 시각이고 과정적 시각이란 갈등이 시작되고 진행되는 과정을 연구함으로써 갈등을 이해하려는 시각을 말한다. 갈등이 무엇 때문에 어떻게 야기되는가를 알아보려면 구조적 시각에서 뿐만 아니라 과정적 시각에서도 연구를 해야 한다고 한다(오석홍, 2005).

위에서 본 여러 이론 중에서 본 연구는 자원의존이론과 공공선택론을 이론적 틀로 결혼이민자에 대한 사회통합정책을 둘러싼 부처 간의 갈등과 정책조정에 그 연구의 초점을 두고 있는바 아래에서 언급할 바와 같이 조직 간 관계의 분석수준은 법무부를 중심으로 법무부를 둘러싸고 있는 여러 관련 조직과의 관계를 보는데 있으므로 조직 간 조합의 수준이 될 것이다. 그러나 법무부를 중심으로 둘러싸고 있는 조직 중에서도 여성가족부가 법무부와 가장 갈등관계에 있다는 점을 감안하여 본 연구에서는 특히 양자 간의 관계에 초점을 맞추는 두 조직 간 관계에 주로 초점이 맞춰질 것이다.

2. 자원의존이론 및 조직 간 관계에 관한 이론[7)]

1) 자원의존이론

자원의존이론(resource dependence theory)은 조직과 환경의 관계에 있어 조직의 주도적・능동적 행동을 중요시 하는 이론으로 여타 많은

7) 이 부분은 모미순(2000) pp.15~25 요약 정리

이론과 마찬가지로 조직의 최종적인 관심을 조직의 효과성을 증대하는 것에 둔다. Rainey(2009)에 의하면 조직이란 '공동의 목표를 추구하기 위하여 함께 근무하는 사람들의 집단'을 의미하고 조직의 효과성이란 조직이 수용할만한 결과와 행위들을 만들어내는 능력을 의미한다(Pfeffer와 Salancik, 1978). 오석홍(2011)에 의하면 조직은 '인간의 집합체로서 일정한 공동목표의 추구를 위하여 의식적으로 구성한 사회적 체제'를 말하는데 그에 의하면 '조직은 대규모의 복잡한 것으로 어느 정도 공식화된 분화와 통합의 구조 및 과정 그리고 규범을 내포하며 상당히 지속적인 성격을 가지는데 환경과 경계를 가지고 있으며 경계 밖의 환경과 교호작용한다'고 한다.

조직은 조직의 효과성의 증대를 위하여 환경으로부터 필요한 자원을 확보해야 하고, 필요한 자원을 내부에서 전부 자급자족할 수 없으므로 이러한 자원을 대가를 지불하고 확보해야 한다. 즉, 조직 생존에 핵심은 자원을 획득하고 유지하는 능력이다(Pfeffer와 Salancik, 1978). 따라서 조직은 생존을 지속하는 데 필요한 자원을 제공해 주는 다른 조직들의 요구에 주의를 기울여야 한다. 자원의존이론의 핵심은 개별 조직이 자급적 지위를 누리기 위해 어려움이 있으므로 환경과의 교환관계에 참여하게 된다. 결국 조직은 그 생존을 위해 환경에 의존하게 되고 그 조직의 성패는 환경에 대한 조직의 의존을 얼마나 잘 관리하는가에 달려 있다. 여기에서 환경이란 조직의 경계밖에 있는 것을 지칭하는 개념으로 조직을 둘러싸고 있는 다른 조직도 환경을 구성하는 요소이다. 대상조직(focal organization)을 둘러싸고 있는 다른 조직들은 다른 환경적 요인들보다 중요한 영향을 대상조직에 영향을 미친다.

자원의존이론에 의하면 조직은 타 조직에의 자원의존 정도에 따라 조직의 생존능력이 좌우되므로 관리자는 상호의존관계를 감소시키도록 노력해야 한다. 즉 조직의 자원의존도와 불확실성을 감소시켜 조직의 권력을 극대화해야 하는데 이를 위해 조직은 그들의 구체적 환경(타 조직)에 의존하는 정도를 줄이기 위해 여러 전략을 사용하는데 이에 대해서는 학자들마다 약간씩 견해를 달리하고 있다.

그러나 여기에서 주의할 것은 Pfeffer와 Salancik(1978)이 말한 대로 조직은 상황요인에 단지 반응하는 것이 아니라 상황적 제약요건들을 어느 정도까지는 전략적인 선택을 통해 완화시킬 수 있다는 것이다. 즉 조직이 조직외적 제약조건에 단순히 반응할 뿐만 아니라 동시에 자연적·경제적·사회적 환경을 인위적 환경으로 변화시키기 위해 의도적·목적적·합리적 행동을 취한다는 것이다. 즉 조직이 환경에 영향을 받는다고 보는 점에서 상황이론과 동일한 반면, 환경을 변화시킬 수도 있다고 보는 점에서 상황이론과 다르다(김병섭, 2008).

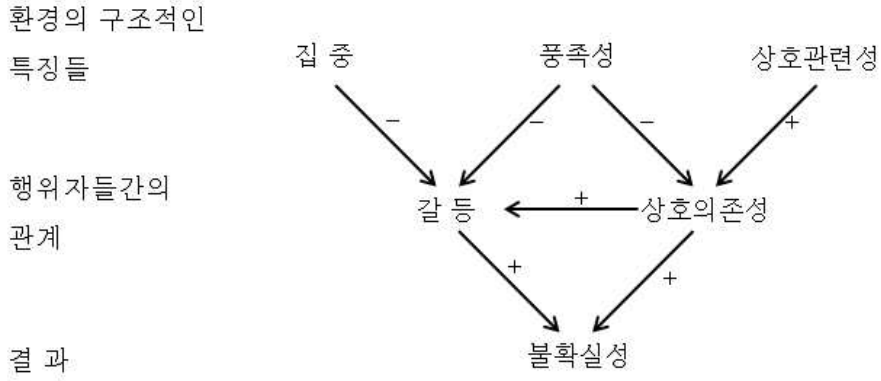
(1) 자원의 개념 및 자원의존이론의 가정

Pffefer와 Salancik의 자원의존이론에서 자원은 불특정 개념으로 나타나고 있는데 이는 각 조직마다 조직의 생존에 중요한 자원들이 다를 수도 있으며, 자원을 몇 가지로 유형화시킴으로 인해 일반적 논의의 성격을 잃게 될 우려에 기인한 것으로 보인다. 이들에 의하면 자원이란 조직 간에 거래되는 교환물로서 금전, 물질자원, 정보나 사회적 정당성, 인력과 전문지식 등을 말한다(변덕규, 1997). 또한 이들이 불특정 개념으로 제시한 자원에는 그 불특정성이나 추상성으로 말미암아 권력이나 정치적 후원 같은 주관적이고 추상적인 자원도 포함될 수 있다고 생각된다. 자원의존이론은 세 가지 전제에 기초하고 있다. 첫째, 조직은 자원을 획득하는데 있어서 그 환경에 의존한다. 둘째, 환경과의 관계에서 중요한 것은 조직에 의한 전략적 선택이다. 셋째, 조직은 능동적으로 환경에 영향을 미치려 한다(오석홍, 2011).

(2) 조직환경(organizational environment)의 요소

조직들도 환경을 구성하는 요소이다. 환경을 구성하는 조직들은 환경의 다른 요인들보다 현저하게 중요한 영향을 대상조직에 미친다. 특히 자원의존이론은 구체적인 환경, 즉 조직과 조직 간의 관계에 대해 관심을 두고 있다.

[그림 1] 조직 환경의 차원들 간의 관계[8)]



Pfeffer와 Salancik(1978)은 환경적 불확실성과 관련하여 조직 환경을 기술하고자 하였다. 이들이 제시한 조직 환경의 차원들 간의 관계를 살펴보면, 환경의 구조적 특성으로 집중(concentration), 풍족성(munificence), 상호관련성(interconnectedness)을, 행위자들 간의 관계로는 갈등(conflict)과 상호의존성(interdependence)을 그리고 그 결과로는 불확실성(uncertainty)의 변수들을 구분하여 이들 간의 관계를 고찰하였다.

여기에서 환경의 구조적 특성으로 제시하고 있는 집중이란 권력과 권위의 분산정도를, 풍족성이란 중요 자원의 풍부, 가용성, 희소성을 의미한다. 이들 세 가지 환경의 구조적 특성은 행위자들 간의 관계, 구체적으로 사회체제에서의 갈등과 상호의존성의 정도를 결정하고 갈등과 상호의존성은 조직이 직면하는 불확실성을 결정한다. 이와 같은 집중, 풍족성, 상호관련성, 상호의존성, 갈등, 불확실성 등의 요소들 간의 관계는 [그림 1]과 같다.

(3) 조직 간 상호의존성과 조직 간 갈등

자원의존이론은 조직 간 관계 형성의 원인으로 조직의 타 조직에의 자원의존을 들고 있다. 즉 조직은 그 자신의 생존을 위해 자원(예컨대

8) Pfeffer와 Salancik(1978) 참조

인적·물적 자원), 정보, 고객, 등을 타 조직에 의존한다는 것이다. 따라서 자원이 타 조직에서 획득되어진다는 사실은 자원의존이론이 조직 간 상호의존관계를 그 기초로 하고 있음을 시사하는 것이다.
상호의존성은 하나의 결정주체가 행위의 수행이나 행위로부터 기대되는 성과의 획득에 필요한 조건들을 완전히 통제하지 못할 때 존재한다. 이때 조직관리자들은 외부환경에 대한 자원의존을 줄이고 자율성을 확보하기 위하여 연합형성(alliances), 포섭(co-optation) 등 다양한 전략을 활용하고 자원의존의 경감에 있어서 대체불가능하고 필수적인 기능을 수행하는 부서는 조직 내에서 상대적으로 강한 권력을 획득한다.

이와 같은 상호의존성은 결과들이 하나의 행위자 이상의 행동에 의존적일 때마다 일어난다. 결정단위 간의 상호의존성은 결정단위 간 협력관계에 의해 공동생산할 수도 있지만 결정단위 간 대립적 행동으로부(negative)의 갈등 또는 경쟁관계가 형성될 수도 있다. 특히 이런 조직 간 상호의존적 관계하에서 조직들 간 관할영역이 중복되는 경우 이런 조직 간 갈등이나 경쟁관계는 더욱 심화된다. 조직 간에 상호의존성과 갈등이 존재할 경우 조정의 필요성을 증가시킨다. 그렇지만 갈등은 상호의존성과는 구별된다. 만일 상호의존적인 행위자들 간에 유사한 선호를 갖고 있거나 행위자들 간에 상호의존성이 존재하지 않으면 갈등은 발생하지 않는다. 왜냐하면 행위자들 간에 상호의존적이지 않다면 이들 간의 접촉이 없고 따라서 갈등의 토대는 없는 것이다. 그러므로 상호의존성은 갈등의 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 위 [그림 1]에서와 같이 상호의존성은 갈등과 정(+)의 관계에 있고, 갈등과 상호의존성은 불확실성과 정(+)의 관계에 있다.

2) 조직 간 관계에 관한 이론

자원의존이론은 구체적인 환경, 즉 조직과 조직 간의 관계에 대해 관심을 두고 있는데 이처럼 조직과 다른 조직들 간의 관계를 어떻게 볼 것인가를 초점으로 해서 조직 간 관계가 정책결정이나 정책집행에

미치는 영향이나 메커니즘 그리고 조직 간 관계의 상호작용에 대해 관심을 갖는 이론을 조직 간 관계에 관한 이론이라 한다. 조직 간의 관계를 다루는 이론들은 조직의 환경을 그 조직과 상호작용하는 다른 조직들(때로는 개인과 집단도 포함)의 집합으로 본다(변덕규, 1997). 자원의존이론에 따른 조직 간 관계를 연구하고자 하는 경우, 조직 간 관계의 분석수준(level of analysis)과 조직 간 관계의 분석측면(side of analysis)을 결정해야 하는데 각각 아래에서 살펴본다.

(1) 조직 간 관계의 분석수준

조직 간 관계의 분석수준은 관계에 참가하는 수를 중심으로 두 조직 간 관계, 조직 간 집합, 조직 간 네트워크, 유사조직군으로 구분할 수 있다(오석홍, 2011). Adams(1976) 역시 상호작용의 형태를 기준으로 조직 간 관계의 형태를 두 조직 간 연계(dyadic linkages), 조직 집합(organization sets), 행동 집합(action sets), 조직망(networks)으로 나누었다(Whetten, 1981).

이를 구체적으로 살펴보면, 첫째 두 조직 간 관계(pairwise or dyadic relationship)는 가장 단순한 조직 간 관계의 형태로서 2자간 관계를 다루는 방식이다. 두 조직 간 관계는 조직 간 관계의 연구에서 기본이 되며, 하나의 조직과 다른 조직과의 상호작용에 관심을 기울인다. 조직 간 집합이나 조직 간 네트워크도 두 조직 간 관계를 그 근거로 하고 있다. 본 연구에 이를 적용하면. 그 분석수준을 법무부와 여성가족부와의 관계, 법무부와 보건복지부와의 관계 등으로 두 개의 조직 간 관계로 한정시키는 경우로 수학적으로 표현하면 1대1 대응이 여기에 속한다고 하겠다.

둘째, 조직 간 집합(interorganizational set)은 Evans가 제시한 개념으로 하나의 대상조직(focal organization)을 둘러싸고 있는 여러 구성조직들 간의 관계에 초점을 둔다. 예컨대 본 연구에서 법무부가 대상조직이라면 여성가족부, 보건복지부 등은 여러 구성조직이 되는데 수학적으로 표현하면 1대다 대응이 여기에 속한다고 하겠다.

셋째, 조직 간 네트워크(interorganizational network)는 조직 간 관계를 여러 조직들이 특정목적을 달성하기 위한 사회체제로서의 집결체로 보는 시각으로 이 시각에서는 조직 간 다방향적 관계에 초점을 두고, 한 조직과 다른 조직 간 관계가 아니라 영토, 지역, 고객 등의 문제로 인해 모든 조직이 서로 얽혀 있는 관계로 본다. 이 관계는 가장 복합하지만 가장 종합적인 연구방법이다. 본 연구에 이를 적용하면 법무부, 여성가족부, 보건복지부 등 다방향적 관계에 초점을 두게 된다. 역시 수학적으로 표현하자면 다대다 대응방식이라고 하겠다.

넷째, 유사조직군(population of organizations)은 유사한 조직들의 모임을 말하는 것으로 유사한 조직의 선별에는 구조의 유사성, 기능의 유사성 등 여러 가지 기준이 쓰일 수 있다. 유사조직군은 조직 간 집합의 수준에서 또는 조직 간 네트워크 수준에서 분석될 수 있다.

(2) 조직 간 관계의 분석측면

분석수준(level of analysis)이 결정되면, 그 다음으로 분석측면(side of analysis)을 무엇으로 할 것인가를 결정해야 하는데 분석측면이라 함은 조직 간 관계에서 무엇을 연구할 것인가 하는 것이다. 조직 간 관계에서 분석의 측면에 대한 학자들의 연구관심사는 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 그 첫 번째는 두 개 이상의 조직이 서로 연계되었다면 어떤 요인 때문에 그렇게 되었는가에 관한 것이다. 이는 조직 간 관계의 영향요인이라 할 수 있다. 두 번째 관심사는 두 개 이상의 조직 간 서로 연관된 그 자체의 모습으로서 조직 간 구조나 조직 간 과정(상호작용)에 관한 것이다. 세 번째는 두 개 이상의 조직이 서로 연관됨으로써 나타난 결과에 대한 관심이다. 이는 주로 목표달성과 다양한 관계의 형성으로 집약될 수 있다. 조직 간 관계 유형으로는 여러 형태가 있으며 주로 경쟁(competition), 협상(bargaining), 연합(coalition), 협조(cooperation), 조정(coordination), 갈등(conflict), 합병(merger) 등으로 나누어지고 있다(모미순, 2000).

(3) 조직의 관할영역과 조직 간 갈등

조직 간 관계에서 주요 개념으로 조직의 영토(organizational territory)를 들 수 있다. 조직의 영토란 타 조직에 의해서 인정되는 대상조직의 관할권을 의미한다. 이 관할권은 조직들 간에 합의가 이루어지는 것이다. 조직영토는 정부의 경우 관할영역을 들 수 있다. 조직의 관할영역이라는 개념은 조직 간 관계에 대한 연구의 토대를 제공해 주는데 하나의 조직은 각기 조직의 특성을 규정해 주는 핵심활동의 영역 혹은 주요 과업을 가지고 있기 때문에 각각 자신의 관할영역을 갖게 된다.

그런데 이와 같은 조직활동의 장에는 중심조직을 둘러싸고 여타 조직들이 존재하게 된다. 두 개 이상의 조직이 서로 겹쳐지지 않게 활동의 장이 형성되면 서로가 경쟁하거나 갈등이 없이 공존해 나갈 수 있지만 조직 간 활동영역이 중첩되는 부분에서는 이들 조직 간에 정책을 둘러싼 갈등 및 경쟁이 발생하게 된다. 모든 조직들은 각자 각기 주권을 가지고 있고, 조직들은 영역확장욕구에 의해 자신의 관할영역의 확장과 유지를 위해 경쟁 또는 갈등을 야기하고 있다. 이 노력과정에서 협상・타협・강요・흡수 등의 수단이 동원된다. 이렇게 볼 때 조직 간의 관계는 복수 의사주체간의 갈등관계라 할 수 있다.

3. 공공선택론

1) 공공선택론의 의의

공공선택론은 '비시장적(non-market) 의사결정에 관한 경제학적 연구'라고 간단하게 정의될 수 있다(오석홍, 2005). 즉 정치 현상의 연구에 경제학적 방법론을 적용하는 것이다. 다시 말하면 공공선택론은 경제학자들이 시장에서의 경제주체들의 시장 행동분석을 위해 사용하는 원리들을, 정치의 장에서 정치주체들의 집합적 의사결정 과정을 분석하는데 사용하는 것이다. 따라서 그 연구의 대상은 정치의 과정에서 문제가 되는 선거에서의 투표, 입법의 과정, 정당제도, 이익집단, 관료

제도, 행정규제, 지방자치제도, 사법부의 판단방식 등이 되고, 이러한 주제는 큰 틀에서 공법이론이 관심을 두고 있는 주제 전반에 해당한다(고문현. 2011).

2) 공공선택론의 방법론적 특징

(1) 사익추구(self-interest)의 가정

위와 같은 이유로 공공선택론은 민간 시장 경제학에서 사용되는 이익추구의 인간 행태, 즉 경제인(Homo Economicus) 가정을 그대로 공공부문에도 사용하였다. 즉, 공공선택론은 같은 인간이 시장에서는 이익추구의 방식으로 행동하고, 정치의 장에서는 공익을 추구하는 방식으로 행동한다는 일종의 정신분열적인(schizophrenic) 인간 행태 가정을 받아들이지 아니하였다. 정치의 장에서 행동하는 사람들도, 경우에 따라서는 다른 사람에 대한 이타심에 근거하여 행동하기도 하지만, 대부분의 경우에는 그들이 투표자이건, 정치가이건, 관료들이건, 법관이건 관계없이 사익의 동기에 좇아 행동한다는 것이다(고문현. 2011).

(2) 방법론적 개인주의(methodological individualism)

공공선택론은 사회나 국가와 같은 집합체(collective body)는 그 집합체를 구성하는 개인들의 행동을 분석함으로써 알 수 있다고 보았다. 공공선택(public choice) 혹은 사회적 선택(social choice)은 언제나 그 사회를 구성하는 개인들의 선택(individual choice)에 기반을 두고 있다. 따라서 개인들의 선택의 문제를 배제하고 사회적 선택을 논하는 것은 모래 위에 집을 짓는 것과 같다. 따라서 집합체로서의 선택이 아니라 개인들의 선택의 문제에서 사고의 출발점을 찾고 있는 공공선택론의 방법론적 개인주의는 보다 현실을 정확하게 설명하고, 현실 문제 해결에 실질적인 도움을 줄 수 있는 방법론이라고 할 것이다(고문현. 2011).

(3) 교환으로서의 정치

시장에서의 교환은 그 거래 당사자들 모두의 효용만을 증대시키나 정치적 교환의 결과는 단순한 경제적 교환의 결과인 소비행위와는 달리 그 거래당사자들 뿐만 아니라 거래에 직접 참여하지 않았던 그 공동체에 속하는 다른 사람들에게까지도 이득과 손실을 초래할 수 있다. 다시 말해서 정치적 교환은 외부효과(externality)를 발생시키게 된다(소병희, 2006).

3) 예산극대화 가설과 그 비판

예산극대화 가설(hypothesis of budget maximization)은 공공선택론을 적용한 대표적인 이론으로 관료들은 권력의 극대화를 위해 소속 부서의 예산규모를 극대화한다는 Niskanen의 이론모형이다. Niskanen은 수학적 모형을 세워서 관료가 산출물이 아니라 예산을 극대화하려 한다는 것을 주장했다. 그는 '관료들은 무엇을 극대화시키려고 애쓰는가?'라는 의문을 제기하면서 관료들도 다른 경제주체들과 마찬가지로 자신의 개인적인 효용극대화를 추구할 것이라고 가정하였다.

Niskanen의 모형은 관료들의 극대화 대상(maximand)에 대해 여러 가지 논쟁을 불러 일으켰다. 특히 Migué Bélanger는 관료들의(총 예산과 예상되는 산출물 생산의 최소비용간의 차이로 정의되는) 재량적 예산(discretionary budget) 및 산출물을 극대화 대상으로 고려하여야 한다고 주장하였고 Niskanen 자신도 그러한 비판을 수용하여 1991년 '관료제와 대의제적 정부의 회고'라는 논문에서 관료들의 예산극대화 전제가 '재량적 예산극대화' 전제로 바뀌어야 한다는 점을 인정하지만, 자신의 관료제 모형은 여전히 상당한 시사점을 줄 수 있다고 주장한다(오석홍 2005). 1980년대 중반 이후에는 Niskanen의 예산극대화모형을 대체할 보다 설명력 있고 종합적이며 체계적인 새로운 관료행태모형이 일단의 영국학자들에 의하여 제시·발전되고 있는데 Dunleavy(1991)와 James(2003)의 관청형성모형(또는 접근법)이 바로 그것이다(김근세·권순정, 2006).

제3절 정책갈등의 원인 분석

1. 정책갈등의 원인 유형

정책갈등의 원인에 대한 학자들의 견해는 다양하다. 먼저 Boulding (1988)은 정책갈등을 이념적 갈등과 이해관계적 갈등으로 구분하였는데 그에 의하면 이념적 갈등이란 정책갈등의 양상이 갈등당사자 간의 이익의 증진 또는 손실의 방어와 관계없이 정책에 대한 가치관이나 이념의 대립과 같은 정책자체에 대한 차이에 기인하는 갈등을 말하고 이해관계적 갈등이란 참여자 간의 이해관계 차이로 인해 제기되는 정책갈등을 의미한다(조현숙, 2006). 갈등이론자들은 이해관계가 상호 배타적이거나 목표가 양립할 수 없는 경우에 사익추구(self-interest)는 불가피하게 갈등을 유발시킨다고 한다(Krauss, 1984). 한편 Fisher(2006)에 의하면 권력에 있어서의 갈등은 어느 한 집단이 다른 집단과의 관계에 있어서 영향력과 통제를 극대화하려고 할 때 발생한다고 한다.

[표 1] Pondy의 조직갈등의 모형

모형	갈등의 유형	갈등의 조건	문제해결	갈등의 결과
협상모형	경쟁적 갈등	희소자원 조직들의 자율성추구	협상	협상상황에 따라 다름
관료제모형	계층제적 갈등	조직들의 자율성 추구	통제	비생산적일 가능성
시스템모형	기능적 갈등	조직 간의 목표차이	자발적 조정	생산적일 가능성

Pondy(1967)는 조직갈등모형을 협상모형(bargaining model), 관료제모형(bureaucratic model), 시스템모형(system model)으로 구분한 뒤 이들에 따라 갈등의 유형이나 갈등의 조건 등을 제시하였다.

갈등의 원인 유형에 관한 국내학자들의 이론을 보면 먼저 이달곤(2005)은 갈등의 원인을 인류학적·사회학적·심리학적 관점에서 살펴보았고 천대윤(2005)은 갈등모형을 개인갈등모형, 조직갈등모형, 정부갈등모형, 사회갈등모형으로 대별하면서 각 모형에 속하는 세부 유형들을 언급하였다.

김영평과 신신우(1991)는 기관 간의 정책갈등의 유형을 정책지향에 대한 갈등, 기관의 관할권에 대한 갈등, 결정규칙에 대한 갈등의 세 가지로 나누었는데 이 분류는 행태의 속성보다는 갈등하는 상호작용의 동기에 초점을 두기 때문에 상호배타적은 아니라고 한다. 그후 김영평(1994)은 정책갈등의 내용에 따라 가치 이념적 갈등과 이해관계적 갈등으로 구분하고 있다.

윤상오(2003, 2005)는 부처 간의 경쟁(갈등)의 원인에 대해서 제도적 측면과 심리적 측면에서 검토를 하였다. 먼저 제도적 측면에서는 그 원인을 행정체제와 제도에서 찾는다. 가장 대표적인 것은 정부부처 간 기능배분 과정에서 발생하는 관할권의 중복이다(김영평・신신우, 1991). 심리적 측면에서의 부처 간 경쟁은 생존본능과 공공선택론에 입각한 이익극대화 성향에 기인한다. 합리적 행위자로서의 정부부처는 이익극대화 성향에 따라 예산・인력・조직・권한・권력 등을 최대한 확보하기 위하여 해야 할 일(정책영역, 관할권)을 늘리려는 욕구를 갖는다.

그러나 위와 같은 정책갈등의 원인에 대한 유형분류에 비판을 가하면서 그간의 대부분의 학자들에 의해 주장되어 온 조직 간 정책갈등의 원인들은 사실 상이한 수준과 차원의 변수들을 동일수준과 차원에서 나열하고 있다고 비판하는 주장도 있다(모미순, 2000).

2. 자원의존이론에 의한 원인 분석

자원의존이론은 원래 민간부문에서 기업들 간의 상호작용에 적용하기 위해 제시된 모형이므로 이를 공공부문에 그대로 적용하게 되면

분석의 적실성이 떨어진다고 할 수 있다. 즉 공공부문은 자원의 종류와 획득방법 그리고 조직 간 상호작용의 제도화라는 측면에서 민간부문과 차이를 보여주고 있으며, 자원의 획득이 시장경쟁이 아닌 법적·제도적 권한이나 정치적 능력에 의해 이루어지고 있다는 점에서 구별되고 있으므로 이러한 자원의존이론을 공공부문에 적용하기 위해서는 공공부문의 특성을 고려할 수 있는 변수들을 고려한 분석틀이 필요하다(변덕규, 1997).

자원의존이론에 의하면 환경은 조직을 통제한다. 동시에 조직은 생존하기 위하여 환경에 대한 합리적인 적응을 해야 한다. 조직이 환경에 의존적인 상황에서 조직은 환경에 단순히 반응하는 것이 아니라 전략적으로 주변 환경을 만들어 갈 수 있다고 가정한다. 즉 자원의존이론의 가정의 하나인 조직이 환경에 대해 전략적 선택을 한다고 가정한다. 조직 외부의 환경 변화로 자원조달이 어렵게 됐을 때 자원의존이론에 따르면 이러한 상황에서 조직은 구조를 개편하고 새로운 경영전략을 마련해 새로운 자원을 찾아 나선다. 조직은 새로운 상황에 대한 대응책으로 자원 확보에 유리한 환경을 찾아 움직이고, 새로운 수요를 창출하고, 새로운 제도를 도입하며, 조직의 생존을 위해 도움이 되는 정부의 활동을 이끌어 내는 활동을 한다. 조직은 주위 환경 변화에 적응하는 활동을 통해 조직의 생존에 필수적인 자원을 안정적으로 획득하려 한다(Pfeffer와 Salancik, 1978).[9]

위에서 본 바와 같이 조직은 자신의 생존을 위하여 필요한 자원확보에 필사의 노력을 기울이는데 자원이란 조직 간에 거래되는 교환물로서 금전, 물질자원, 정보나 사회적 정당성, 인력과 전문지식은 물론 권력이나 정치적 후원 등을 말하는 것으로 이들 자원의 획득은 쉽지 않은 것이 보통이다. 그러나 조직이 유기체로서 생존을 계속하기 위하여는 환경으로부터 끊임없이 자원을 획득해야 하므로 조직은 환경으로부터 자신부처의 예산과 산출량의 극대화를 추구하고 조직과 인력의 확대를 도모하며 권력 확대를 꾀하게 될 것이다. 조직의 이러한 자

9) 이 부분은 문백학(2012)의 논문 10쪽을 재구성하였음

원획득의 노력은 공동의 정책목표를 갖거나 경쟁적 관계에 있는 다른 조직의 도전을 받게 되어 갈등이 유발되는데 제로 섬 게임의 형태를 갖추고 있는 한 이러한 갈등관계는 때로는 치열하고 지속적으로 진행될 가능성이 크다 하겠다.

이를 앞에서 설명한 그림 Pfeffer와 Salancik의 자원의존이론상의 조직환경요소로 설명하자면, 환경에 대하여 끊임없는 자원을 필요로 하는 조직은 희소한 자원을 획득하기 위하여 다른 조직들과 상호 관계 혹은 상호 연계를 하지 않을 수 없는데 이러한 조직 간의 상호 관계 혹은 상호 연계를 통하여 조직은 필요한 자원에 대하여 다른 조직들과 상호의존을 하지 않을 수 없게 된다. 그런데 이러한 조직 간의 상호의존은 자원의 희소성으로 말미암아 갈등을 유발하지 않을 수 없게 되고 이러한 갈등이 유발되면 그 결과로 불확실성이 생기게 된다. 그런데 [그림 1]에서 알 수 있는 바와 같이 자원의 희소는 조직들 간에 갈등을 유발시키지만 만약 조직들 간에 상호의존성이 없다면 이러한 갈등이 유발되지 않는다. 왜냐하면 조직들이 상호의존적이지 않다면 이들 간의 접촉이 없고 그로 인한 갈등의 토대는 없는 것이기 때문이다. 따라서 상호의존성은 갈등과 정(+)의 관계에 있고 갈등과 상호의존성은 불확실성과 정(+)의 관계에 있다.

3. 공공선택론에 의한 원인 분석

공공선택론에서는 방법론적 개체주의에 입각하여 개인을 합리적 행위자로 설정하고 자신의 이익을 극대화하는 행위주체로 가정한다. 여기에서 조직 역시 합리적 행위자로서 그리고 이익을 극대화하는 행위주체로 가정하는 것이 타당한가에 대해서는 이론이 있지마는 이를 긍정하는 학자들의 주장이나 실제 조직생활을 살펴봄에 있어서 이를 가정하는 것도 큰 무리가 없다고 판단되므로 본 연구에서는 아래와 같이 조직도 합리적 행위자로서 이익을 극대화하기 위해 노력한다고 가정한다.

이러한 합리적 행위자인 조직이 다른 조직을 포함한 환경과 상호작

용을 함에 있어서 다수의 정부부처가 참여하는 공공정책에 있어서는 정부부처들은 자신 부처의 이익과 정책의 성공이라는 두 가지의 이해관계에 직면하게 된다. 자신부처의 이익과 정책의 성공이라는 이해관계가 일치할 때는 정부부처는 별다른 갈등없이 정책의 성공을 위해 헌신할 것이다. 그러나 자신의 부처의 이익과 정책의 성공이 상충되거나 정책 추진 시 다른 부처의 개입으로 인해 자신의 부처의 이익이 훼손될 때에는 해당 정부부처는 자신의 부처의 이익을 위해서 혹은 자신의 부처의 이익과 정책의 성공을 위해서 자신의 부처의 예산과 산출량의 극대화를 추구하고 조직과 인력의 확대를 도모하며 권력 확대를 꾀하게 될 것이다. 이러한 조직들과의 상호작용 속에서 조직은 다른 조직과의 갈등을 경험하게 되고 자신의 부처의 이익이 타 부처의 이익과 zero-sum game의 형식을 취할 경우에는 그 갈등관계가 치열하고 지속적인 상태를 유지하게 된다. 아래에서 이를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 합리적 행위자로서의 정부부처

본 연구가 공공선택론적 관점에서 사회통합정책에 있어 정부부처의 갈등형태를 분석하기 위한 것이라고 할 때 정부부처를 관료들과는 구분되는 개별적 행위자로 볼 수 있는가 하는 문제가 제기된다. 일반적으로 공공선택론은 방법론적 개체주의에 따라 분석단위를 개별적 행위자에 두기 때문이다. 공공선택론에서는 종래의 시각과는 달리 관료의 형태는 제도나 규범의 산물이라기보다는 다양한 이해와 선호를 가진 관료 개인의 합리적 선택(rational choice) 행위의 결과라고 본다(김행범, 1998). 따라서 관료로서의 개인은 자신의 이해와 선호를 추구하고 효용을 극대화하려는 합리적 선택을 하는 행위자이다. 그렇다면 문제가 되는 것은 이러한 관료들로 구성된 정부부처를 어떻게 규정할 것인가이다. 정부부처를 단순히 합리적 행위자로서의 관료들의 합으로 볼 것인가 아니면 관료들의 합이 아니라 개별적 실체로서의 선호와 동기를 가진 합리적 행위자로 볼 것인가가 그것이다.

Niskanen(1971)은 그의 예산극대화모형에서 정부부처는 단일한 조직의 리더와 그 리더가 고용한 고용인들로 구성된 조직으로 보았다. 따라서 Niskanen에 의하면 정부부처는 합리적 개인으로서의 관료들의 합이 아니라 합리적 의사결정자로서의 최고관리자 개인의 소유물이거나 또는 합리적 행위자로서의 관료가 곧 합리적 행위자로서의 정부부처가 된다. 그러나 Downs는 정부부처를 다양한 동기를 갖고 편견있는 행동을 하는 관료들의 구성체로 보았는데 그에 의하면 정부부처의 행태는 미시적 수준에서 정부 관료들이 자신의 이해와 선호를 추구하는 것과 관련시켜 이해해야 한다(Dunleavy, 1991). 한편 김동건(1981)에 의하면 사회후생 등에 관심을 갖는 공공선택론의 규범적 접근이론에서는 정부부처를 개인선호의 총집합체로 보기보다는 정부도 그 스스로가 선호를 가지고 그 선호를 실현시키고자 노력하는 하나의 실체(entity)로 간주한다. 같은 맥락에서 Ostrom (1971)이나 Buchanan과 Tullock 등은 정부부처를 단순히 상부의 지시에 의해 서비스를 제공하는 관료적 단위(bureaucratic units)가 아니라 오히려 상이한 사회적 맥락에서 각 개인의 선호에 부응하는 공공재와 서비스를 생산하기 위한 자원배분의 의사결정도구로 본다(장노순, 1991).

이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 정부부처를 각각의 이해와 선호를 갖고 합리적인 선택행위를 하는 개별적인 실체로 보고자 한다. 조직의 행동이 주로 조직을 구성한 의사결정자로서의 개인의 행동에 의해서 결정되기는 하지만 합리적 선택행위자(rational choice actor)가 반드시 사람만을 가리키는 것은 아니며 여기에는 조직도 포함된다고 보는 것이 더 타당성이 높기 때문이다(Dowding and King, 1944). 따라서 본 연구에서는 정부부처는 각 구성원으로서의 관료들과는 다른 이해관계와 선호를 가진 존재로서 합리적 선택을 하는 개별적 행위자이며, 자신부처의 이익 또는 효용극대화를 추구한다고 가정한다.

2) 정부부처의 행태에 대한 가정

복수의 정부부처와 기관들이 참여하는 사회통합정책에 있어서 합리

적인 정부부처는 자신부처의 효용극대화를 추구할 것이며, 이것은 자신부처의 이익이 되는 사항에 대해서는 극대화하려는 성향으로 나타나고, 반면에 자신부처의 이익에 반하는 사항에 대해서는 회피하려는 성향으로 나타난다고 가정할 수 있다.

(1) 극대화추구자로서의 정부부처

다수의 정부부처가 참여하는 공공정책에 있어서 정부부처들은 자신부처의 이익과 정책의 성공이라는 두 가지의 이해관계에 직면하게 된다. 만약 정부부처의 이익과 정책의 성공이라는 이해관계가 일치할 경우에는 정부부처는 별다른 갈등없이 정책의 성공을 위해 헌신할 것이며, 이는 곧 자신 부처의 이익으로 귀착될 것이다. 반면에 부처의 이익과 정책의 성공이라는 가치가 상충될 경우에는 정부부처는 갈등상황에 직면하게 될 것이다. 이때 합리적인 정부부처는 정책의 성공이라는 가치보다는 자신부처의 이익을 우선시하는 성향을 보인다고 가정할 수 있다. 이를 좀 더 공공선택론적인 관점에 충실하게 살펴보면, 정부부처는 정책의 성공이라는 가치보다는 자신부처의 이익극대화를 먼저 고려하고 부처의 이익극대화를 위해서는 정책의 실패마저도 감수할 수 있다는 것이다. 부처의 이익극대화 성향은 다음과 같은 여러 가지 형태로 표출된다.

먼저, Niskanen(1971)이 지적한 바와 같이 정부부처는 자신부처의 예산극대화를 추구할 것이다. 각 정부부처는 국가예산으로부터 배정되는 예산을 극대화하려는 성향을 보이는 반면에, 자신부처에서 부담해야 할 예산을 줄이려는 성향을 보일 것이다. 둘째, 정부부처는 Ames나 Galbraith가 지적한 바와 같이 산출량의 극대화를 추구한다. 정부서비스 등 산출물의 증대는 기술구조의 확대이자 관료계급의 확대를 의미하므로 정부부처는 산출물을 극대화하려 할 것이다(소병희, 1996). 셋째, 두 번째와 연계하여 논의하면 정부부처는 인력과 조직의 확대를 추구할 것이다. 정부부처는 특정 공공정책이나 사업을 통하여 자신부처의 조직규모와 인력의 확대를 도모한다. 이는 곧 정책을 빌어서 자

신부처의 영역이나 관할권의 확대를 도모한다는 것으로 이해할 수 있다. 넷째, 정부부처는 권력극대화를 추구한다. 김영평 외(1991)에 의하면 정책은 자신부처의 권력 확보를 위한 수단 같은 존재이기 때문에 정부부처는 특정한 정책을 이용하여 자신부처의 권력을 확대하거나 기존에 확보한 권력을 이용하여 타 부처를 견제하거나 억압하려 할 것이다. 특정정책에 대한 정부부처의 권력극대화는 동일 수준의 타 부처와의 관계에서도 나타나지만, 하위수준의 공공기관이나 민간기관과의 관계에 있어서 더욱 효과적으로 나타난다. 정부부처는 주요 사업에 대한 결정권, 허가권, 계약권, 감독권 등의 확보를 통하여 자신 부처의 권력극대화를 도모하고, 이를 통하여 타 기관을 지배하려는 성향을 보일 것이다.

그러나 이상에서 논의한 정부부처의 극대화 성향이 특정한 정책에 있어 모두 표출된다고 보기는 어렵다. 따라서 모든 분야에 있어 극대화를 추구한다기 보다는 상황과 여건에 따라서 다양한 전략적 형태를 보일 것이다. 예를 들어 정부부처는 예산이나 조직의 확대가 어렵거나 타 부처의 견제가 있을 경우에, 오히려 예산이나 조직을 축소하거나 현상유지를 하는 대신에 각종 허가권이나 감독권 등을 통하여 권력의 확보와 극대화를 추구할 수도 있다.

(2) 회피자로서의 정부부처

합리적인 정부부처는 효용극대화를 추구하는 또 한가지의 전략으로 회피와 무임승차 경향을 보일 것이다. 첫째, 합리적 행위자로서의 정부부처는 다부처 관련 대규모 정책에 있어서 부정적 결과에 대한 책임회피 성향과 긍정적 결과에 대한 무임승차 성향을 갖는다. 따라서 다부처 관련 대규모 정책에 있어서 각 부처는 전체적인 정책의 성공보다는 자신 부처의 이익만을 극대화하려 하며, 그 일환으로 정책에 대한 노력과 투입을 최소화하고 부정적 결과에 대해서는 타 기관에 책임을 전가시키는 반면에, 긍정적 결과나 성과에 대해서는 공유하려 한다.

둘째, 정부부처는 타 부처와 공동으로 추진하는 정책에 있어 자신부처의 정보제공을 회피하려는 성향을 보인다. 정책과정상에서 보면 정책의 입안이나 결정 단계에서는 자신부처에 유리한 정책결정을 유도하거나 예산이나 관할권의 확대를 위해 이러한 성향이 나타나고 정책의 평가단계에서는 부정적 결과에 대한 책임과 비난의 회피를 위하여 정보공개를 꺼려한다. 그리고 정보 자체의 속성측면에서 보면, 먼저 정보는 권력의 원천이기 때문이고, 다음으로는 정보의 생산과 전달에는 비용이 수반되기 때문이다. 아울러 정보의 공개 및 공동활용에 대해서는 정보전달비용과 정보공개에 따른 책임이 발생하는바 이를 부담하지 않으려 할 것이다

셋째, 정부부처는 타 부처와의 협력을 회피하려는 성향을 가진다. 다부처 관련 정책은 정책의 하위영역별로 부처 간 분담이 이루어지며 정책의 일관성 및 일체성 유지를 위한 협력 및 연계가 필요하나 조정·협상 등의 거래비용이 타 부처와의 협력 및 연계없이 단독으로 사업을 진행함으로써 부담하게 될 결과책임비용보다 클 경우에는 합리적 부처는 타 부처와의 협력보다는 단독으로 처리하는 것을 선택하게 될 것이다.

4. 정책갈등의 원인

아래에서는 위에서 분류한 정책갈등의 원인 유형 중 김영평과 신신우(1991)가 제시한 세 가지 유형이 학자들 사이에 비교적 잘 알려져 있고 또한 분류기준도 적실성이 있다고 생각하여 부처 간의 정책갈등의 원인을 검토해 보는 기준으로 삼고자 한다.

1) 정책지향에 대한 갈등

정책갈등의 많은 부분은 참여하는 부서들의 가치전제가 불일치하는데서 나온다. 가치전제는 목표, 행동선택시기, 대안선택기준, 우선순위, 상황의 정의 등에 대한 조직의 판단을 반영한다. 이러한 가치전제는 각 부처의 정책방향이나 정책지향을 결정하는 근원적인 토대가 된다.

정책지향의 차이에 기인한 정책갈등은 기본적으로 각 집단들의 활동의 기본방향의 차이에서 발생하게 된다. 예를 들면 ⅰ) 변화를 추구하는가 안정을 추구하는가 ⅱ) 단기시각 중심인가 장기시각 중심인가 ⅲ) 가시적인 성과위주인가 비가시적인 것도 포함하는가 ⅳ) 개인위주인가 집단위주인가 ⅴ) 질을 강조하는가 양을 강조하는가 등이 포함될 수 있을 것이다. 정부부처 간에 정책지향이 갈리는 것은 정책목표를 달성하기 위한 활동 방향이나 차이에 기인하기도 하지만 때로는 현실지각의 차이 때문이기도 하다. 그리고 그러한 현실에 대한 지각의 차이와 반응의 차이도 결국은 정책의 방향을 바꾸어 놓는다. 예컨대 제주 해군기지를 놓고 정부와 지역주민들이 벌이고 있는 갈등은 그 원인이 여러 가지가 있지마는 가치와 이념의 불일치 혹은 정책지향에 대한 갈등에 기인한 것으로도 볼 수 있다. 이처럼 국방·군사시설을 둘러싼 갈등이 처음에 해당 지역 주민들의 이익을 둘러싼 이해관계의 대립에서 촉발된다면, 이를 방치할 경우 조만간에 가치와 이념을 둘러싼 세계관 갈등으로 전환될 가능성이 무척 높다고 하겠다(은재호, 2011).

2) 기관의 관할권에 대한 갈등

모든 정책갈등이 정책에 대한 시각의 차이에서 나오는 것은 아니다. 어떤 것은 기관의 위상을 향상시키려는 투쟁에서 비롯되기도 한다. 행정부처들은 종종 정책에 대한 분쟁의 형식을 빌어 조직의 영역을 확장하고자 노력한다. 이러한 종류의 갈등은 앞에서 본 정책지향에 대한 갈등과 비교하여 상호작용의 형식이나 유형에서 큰 차이가 나지 않는다. 관료제의 영역 싸움이라 할 수 있는 관할권 분쟁은 구체적인 사업의 내용보다는 조직의 기능과 설계에 관하여 새로운 구도를 모색하려는 것이다. 어떤 기관이 현재 다른 부처에서 관장하고 있는 기능을 자신부서로 옮겨와야 더 효율적인 정책을 기할 수 있다고 주장하면 영역 싸움은 시작된다. 관할권의 상실은 부처의 인력감소와 예산감축으로 이어지기 때문에, 어느 부처에서도 그것을 달가워하지 않는다. 특

히 그 기능이 소위 말하는 이권업무일 때에는 더욱 그러하다.

전술한 바와 같이 윤상오(2003, 2005)는 부처 간의 경쟁(갈등)의 원인에 대해서 제도적 측면과 심리적 측면에서 검토를 하였다. 제도적 측면에서는 그 원인을 행정체제와 제도에서 찾는데 가장 대표적인 것은 정부부처 간 기능배분 과정에서 발생하는 관할권의 중복이다(김영평・신신우, 1991; 김용훈, 1996; Campbell, 1984; Hall, 1991). 정부관료제는 분업과 전문화의 원리에 의하여 부처 간에 업무영역을 분담하는 방식으로 짜여진다. 이론적인 측면에서는 정부부처 간에 서로 다른 영역을 담당하므로 관할권 중복이 나타날 여지가 없다. 그러나 실제로는 정부부처 간 관할권의 경계를 상호배타적으로 명확하게 설명한다는 것은 거의 불가능하다. 또한 가외성(redundancy)이라는 측면에서 부처 간 기능과 관할권의 중복을 인위적으로 조장하기도 한다. 설령 부처 간 업무영역을 명확하게 나눌 수 있다 하더라도 많은 공공정책들은 여러 부처가 동시에 관련되는 경우가 많아 관할권의 경계를 명확하게 설정하는 것 자체가 불가능하다. 따라서 정부부처 간 관할권의 중복은 불가피하며 일반적인 현상이다.

관할권에 대한 경쟁으로 부처 간의 유사·중복 사업이 넘쳐나고 있다는 언론보도[10]는 이러한 사실을 방증하고 있다.

정부가 국회에 제출한 2012년 예산 사업 중 부처 내부나 각 부처 간 유사하거나 중복되는 사업에 편성된 예산액이 올해보다 26%나 늘어난 것으로 조사됐다. 유럽 재정위기 이후 재정건전성 확보가 세계 각국의 경제 정책 1순위 목표가 됐지만 우리나라에서는 예산 낭비의 주범으로 꼽히는 유사·중복 사업이 여전히 넘쳐나고 있는 셈이다. 14일 국회 예산정책처의 '2012년도 예산안 중점분석' 보고서에 따르면 내년도 각 부처 예산안 사업들의 세부 내용을 비교·검토한 결과, 사업목적이나 사업내용 및 업무영역이 서로 비슷한 것으로 판단되는 유사·중복 사업이 31건인 것으로 나타났다. 이들 유사·중복 사업의 2012년

10) 문화일보 2011.11.14. 참조

도 예산액은 6677억 9300만 원으로 전년(5299억 8700만 원)대비 1378억 600만 원(26.0%)이나 늘어났다. 특히 이 가운데 13개 사업의 경우 전년대비 예산이 증가한 것으로 조사됐고, 예산액이 동일한 사업도 3개였다.

유사·중복 사업은 사업 목적 등이 비슷한 사업을 부처내 또는 부처간 중복적으로 추진하는 사업으로 예산 낭비는 물론, 정부의 재정정책 효과를 떨어뜨리는 요인으로 지목된다. 부처별로는 지식경제부가 로봇산업클러스터 조성사업(82억 원) 등 7건으로 가장 많았다. 외교통상부가 영상물 및 자료 배포(21억 800만 원) 등 6건으로 그 뒤를 이었다. 보건복지부와 국무총리실, 법제처, 국토해양부 등 4개 부처가 각 2건씩이었다. 기획재정부와 통일부, 국방부, 행정안전부, 교육과학기술부, 문화체육관광부 등 10개 부처도 유사·중복 사업이 각 1건씩 존재하는 것으로 조사됐다.

예산정책처 관계자는 "국회가 예·결산 심사를 통해 유사·중복 문제에 대한 시정요구를 하고 있지만 정부의 시정조치는 미흡한 상황"이라며 "효율적인 재정운용을 위해 이들 사업을 통합·조정하는 것과 함께 2012년 예산 심사 시 예산액을 감액하는 것이 필요하다"고 지적했다.

그러나 관할권의 중복이 곧바로 부처 간 경쟁을 유발하는 것은 아니다. 관할권의 중복에 대한 조직의 반응은 경쟁일 수도 있지만 협력일 수도 있기 때문이다(Yanay, 1989). 관할권의 중복은 부처 간 경쟁을 유발하는 필요조건이지 충분조건은 아니다. 따라서 부처 간 경쟁을 설명하기 위해서는 관할권의 중복 이외에 경쟁을 일으키는 심리적 측면에 대한 고찰이 필요하다.

심리적 측면의 부처 간 경쟁의 원인은 훨씬 더 다양하다. 전통적인 관료제이론에서는 부처 간 경쟁의 원인으로 부처이기주의를 들고 있다. 모든 부처는 자신 '밥그릇'을 챙기려는 욕심이 있고, 각 부처 간 '밥그릇'싸움 과정에서 불가피하게 경쟁이 나타난다고 본다. 이는 보다 현실적인 차원에서 정부부처를 공익에 봉사하는 단일의 통합된 의사

결정체가 아니라 스스로의 이해관계를 지니는 하위부분들의 집합으로 이해하는 것에서 출발한다(Peters, 1989).

정부부처 간 경쟁의 심리적 측면에 대한 또 다른 대표적인 이론은 공공선택론이다. 공공선택론적 관점에서 볼 때 정부관료는 자신의 이해와 선호를 추구하고 효용을 극대화하려는 합리적 행위자(rational actor)이다. 관료들은 단순한 금전적 이익이 아니라 사회적·정치적·경제적 측면의 다양한 선호와 동기를 갖고 다양한 방식으로 자신이익을 추구하려 한다(Niskanen, 1971; Dunleavy, 1991; 장노순, 1991; 김행범, 1998; 소병휘, 1996)) 이와 마찬가지로 자신의 이익추구적 관료들의 구성체로서의 정부부처도 이익추구경향을 나타내며 이것은 더 많은 예산·인원·정책영역 혹은 다른 자원의 확보를 위한 노력으로 표출된다(Dunleavy, 1991; 이희선 외, 1999). 따라서 합리적 행위자인 정부부처들이 중복되는 관할권을 두고 자신의 이익 극대화를 추구하는 과정에서 경쟁은 불가피하게 된다.

최근에는 오히려 행정부처들이 관할권 분쟁보다는 관할권 확장에 관심을 두고 있는 것 같다. 관할권 확장은 다른 기관의 영역을 직접 침범하지 않고 새로운 행정영역을 개척하는 방법이다. 그러나 관할권 확장도 부처 간 갈등과 무관할 수는 없다. 기능의 확장은 필수적으로 예산과 인력의 확장을 수반한다. 그러므로 예산의 확보를 위하여서는 기획재정부의 동의를 얻어야 하며 인력의 배정을 받으려면 행정안전부의 승인이 있어야 한다. 그러나 이 두 기관은 모두 인력과 예산의 확장에 동조적인 것이 아니다. 이상의 논의와는 다르게 정책의 중복이 발생한 경우라도 충분히 높은 수준의 효과를 이끌어낸다면 중복으로 인한 비용의 발생이 무조건적으로 비효율로 이어지지는 않을 것이라는 주장도 있다(이민호, 2008).

3) 정책결정 규칙에 대한 갈등

어떤 경기에서도 갈등은 불가피한 요소이다. 그러나 경기에는 갈등을 해결하는 방식으로서의 규칙이 있다. 기존 경기규칙으로 갈등을 관

리할 수 있으려면 참여자들이 동의할 수 있는 공동기반이 마련되어 있어야 한다. 그러나 정책결정이라는 경기는 아주 복잡한 상호작용이 일어나고 있기 때문에, 있는 규칙들을 정확하게 적용하기도 힘들거니와, 대부분의 규칙들은 모호하고 유동적이어서 참여자들 간의 규칙적용에 혼란을 경험한다. 우리 정부에서도 기관 간의 갈등을 해소하기 위하여 협조와 조정을 위한 규칙체계를 갖추고는 있으나 그럼에도 불구하고 정책결정과정에서 규칙의 무시 또는 의도적 위반의 사례도 적지 않거니와 규칙적용에 대한 의견상충과 혼란도 일어난다.

대부분의 규칙갈등은 정책내용의 갈등으로 이어지며 그 역도 성립한다. 이러한 경우에 한 당사자가 상대방을 일방적으로 압도할 수 없다면 각 행정기관은 결정과정에서 준비토권(quasi-veto power)을 행사할 수 있다. 그러므로 결정규칙에 대한 갈등은 어떤 정책의 성공적 추진을 제어할 수 있는 요소이다.

결국 경쟁하는 기관들 간의 결정규칙의 대원칙은 합의이다. 여러 기관들은 결정비용 때문에 대원칙을 회피하고자 하는 전략을 사용한다. 즉 합의도출의 결정비용과 정책추진 실패의 위험비용을 균형시키기 위하여 정책과정의 각 당사자들은 결정규칙의 준수를 이완해 보려는 실험을 할 것이다. 이러한 정책결정 당사자들의 이러한 전략의 탐색은 결국 정책결정의 운용방식에 다양성과 신축성을 증진하게 한다.

제4절 정책갈등의 전개 과정

이익극대화 추구본능을 가진 정부부처 간 경쟁은 어떠한 양상으로 나타나는가? 가장 먼저 들 수 있는 것은 '관할권'이라는 파이를 두고 일어나는 관할권 쟁탈 경쟁이다. 관할권의 확보는 정부부처가 매력적으로 생각하는 예산·인력·조직규모·권력 등의 확보에 필수적이기 때문에 정부부처들은 관할권을 두고 치열한 경쟁을 벌인다. 관할권 쟁탈 경쟁은 다시 두 가지로 분류할 수 있는데 첫째는 미개척 영역에 대한 선점경쟁이다. 새롭게 부상하는 영역에 대하여 정부부처가 서로

관할권을 주장하면서 선점경쟁을 벌이는 것이다. 1990년대 이후 등장한 정보화라는 새로운 영역에 대한 부처 간 선점경쟁과정에서 결국 체신부가 관할권 선점에 성공하면서 정보통신부로 확대개편된 것이 대표적인 예이다. 두 번째는 기존영역에 대한 부처 간 관할권 쟁탈 경쟁이다. 타 부처가 관할하는 기능을 자신 부처로 이관하기 위한 경쟁이 이에 해당한다. 대표적인 예는 '유아교육'을 둘러싼 보건복지부와 교육인적자원부의 경쟁이다.

그러면 각 부처는 관할권 경쟁의 수단으로 무엇을 활용하는가? 각 부처가 관할권을 선점하거나 타 부처의 관할권을 쟁취하기 위해 취하는 가장 일반적인 행동은 해당 영역에 대한 각종 정책·사업을 벌이는 것이다. 즉 정부부처는 특정한 정책을 이용하여 자신부처의 권력을 확대하거나 타 부처를 견제·억압하려 한다(김영평·신신우, 1991). 그 이유는 각 부처가 정책을 자신부처의 권력 확보를 위한 핵심수단 또는 이익극대화를 위한 일련의 메커니즘으로 보기 때문이다(장노순, 1991). 따라서 정부부처들은 이해관계가 상충되는 정책영역을 두고 서로 각자의 이익을 극대화할 수 있는 방안으로 다양한 정책들을 경쟁적으로 추진한다.

관할권 경쟁이 표출되는 또 한 가지 양상은 경쟁부처 간의 의사소통 및 협력의 단절이다. 합리적 행위자로서의 정부부처들은 정책독점 성향을 보이며 이것은 타부처와 협의·조정에 필요한 거래비용(transaction cost)을 높게 한다(박경효 외, 1998). 결국 경쟁부처 간의 의사소통 단절은 유사한 정책들 간의 조정·통합·공동추진 등을 어렵게 만들어 비슷한 정책의 양산을 유발하게 된다. 또 다른 양상은 전체적인 차원에서 연계가 필수적인 정책들 간의 연계 및 협력의 회피이다. 거시적인 측면에서 보았을 때 수직적 정책간의 연계(목표와 수단 간의 연계), 수평적 정책간의 연계(각 기능별 연계)를 어렵게 한다. 또 다른 양상은 정보공유의 회피이다. 정부부처는 정책경쟁 과정에서 자신부처에게 유리한 정책결정이 이루어지도록 하기 위하여 자신부처가 가진 정보의 공개를 극도로 꺼린다. 또한 이미 집행된 정책의 평가에서도

경쟁관계에 있는 부처에게 공격과 비난의 소재가 될 수 있는 정보를 숨기려 한다(임문석, 1997; 이희선 외, 1999)

정책갈등은 둘 이상의 갈등주체들 간에 일정한 시간적 간격을 두고 경쟁 혹은 투쟁적 관계가 지속적으로 야기되는 과정을 의미한다. 이러한 갈등과정은 주위 환경의 변화에 따라 초기 잠재된 갈등 상황에서 출발하여 관련된 주체들의 갈등인지 상태로 진전되어 갈등이 생성되고 현실로 부각됨으로써 갈등 상황이 야기 되고 그러한 갈등의 해결이나 지속으로 인한 갈등여파를 남기게 된다.

Pondy(1967)의 시스템 모형에 따르면 갈등의 전개과정에는 갈등의 선행조건(자원의 제한, 정책지향의 차이), 관련자들의 정서적 상태(긴장감, 압박감, 증오감, 불신감), 관련자들의 인지적 상태(갈등상황인지), 갈등행동 등이 내포될 수 있다. 그는 갈등 과정을 잠재적 갈등(latent conflict), 지각된(또는 인지된) 갈등(perceived conflict), 감응된 갈등(felt conflict), 현재화된 갈등(manifest conflict), 갈등의 영향(conflict aftermath) 등의 5가지 과정으로 분류하고 있다(장동운, 1997).[11]

1. 잠재적 갈등단계

잠재적 갈등(latent conflict) 단계란 갈등행위 이전의 갈등요인들의 존재상태 혹은 갈등주체들 간의 기본조건 또는 상황을 의미하며, 희소자원에 대한 경쟁관계, 정책참여자들 간의 목표차이 등이 이 단계에 해당된다. 즉 갈등요인들이 존재하고 있으나 아직은 현실로 나타나지 않고 잠재되어 있지만 언제든지 현실로 나타날 수 있는 단계를 의미한다.

2. 지각된 갈등단계

지각된(또는 인지된) 갈등(perceived conflict) 단계란 정책참여자들이나 이해관계 당사자들 간에 잠재적 갈등이 존재한다는 것을 지각하

11) 장원일(2002)에서 재인용

고 깨닫는 단계를 의미한다. 그러나 잠재적 갈등요인이 존재하는 경우라고 하더라도 이것이 반드시 인지되는 것은 아니며 갈등이 나타나지 아니할 경우도 있다. 그러나 잠재적 갈등요인이 없는 경우에도 오해나 판단착오로 잠재적 갈등을 인지하는 경우도 있다.

3. 감응된 갈등단계

감응된 갈등(felt conflict) 단계란 실제 갈등요인들이 갈등상황에 처하게 되는 초기단계를 의미한다. 즉 갈등주체들 간에 갈등상황이 형성되고 있는 것을 인식할 뿐만 아니라, 긴장감, 적대감, 불안감 등을 느끼는 단계이다. 갈등상황이 형성되고는 있지만 아직은 현실세계로 부각되지 않아 당사자들 간의 심리상태로 갈등을 겪고 있는 단계에 해당된다.

4. 현재화된 갈등단계

현재화된 갈등(manifest conflict) 단계란 생성된 갈등상황이 현실로 나타나서 말이나 행위로 혹은 언론 등을 통해 투쟁관계가 형성되는 단계를 의미한다. 말로 공격하는 행위, 정보를 왜곡시키는 행위, 집단적 행동(시위, 파업, 태업 등)을 나타내는 행위 등이 전개된다. 현재화된 갈등단계에서 가장 확실한 갈등 행위는 공공연한 공격이라 할 수 있는데 그럼에도 물리적·언어적 폭력은 조직규범으로 인해서 엄격히 금지된다. 이러한 갈등이 전개되면 갈등의 당사자는 물론 관련되는 일반대중들까지 갈등에 흡수되어 사회적 혼란이 야기되기도 한다.

제5절 정책갈등의 결과

여느 경쟁과 마찬가지로 부처 간 경쟁도 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 갖는다. 긍정적 효과는 정부부처 간 정책결정 과정에서 정책의 질이 제고되고 관련분야의 문제해결을 촉진하는 효과를 낸다.

그러나 관할권을 두고 나타나는 정책경쟁은 긍정적 효과 못지않게 다양한 문제점을 유발한다. 이를 총체적으로 표현하면 정책실패라 할 수 있다. 정부부처 간 지나친 정책경쟁과정에서 상호조정·연계·협력·이 원활하게 이루어지지 않을 경우 이것은 정책실패로 귀결된다(김용훈, 1996; 이성우, 1993, 김영평 외, 1991). 설령 미시적인 관점에서 각 부처에서 실시하는 개별정책이 성공하더라도 거시적인 차원에서 범정부적인 정책이 실패할 가능성이 높아진다. 국가지리정보체계구축사업(NGIS)에서 행정자치부·건설교통부· 등이 각자 사업을 추진하면서 범정부적인 차원에서 정보연계·표준화·정보공동활용 등에 문제를 유발한 것이 대표적인 예이다(박만배 외, 1999).

부처 간 경쟁으로 인한 정책실패의 유형은 몇 가지로 나눌 수 있는데, 첫 번째 들 수 있는 것은 정책과잉(policy surplus)으로 인한 자원과 예산의 낭비이다. 경쟁적 부처 간에 동일한 정책대상에 대하여 유사한 정책을 실시하는 것은 범정부적 차원에서 볼 때 개별정책의 성공여부에 관계없이 자원과 예산의 낭비를 유발함으로써 결과적으로 정책비용을 증가시킨다. 둘째는 정책목표의 미달성 또는 성과의 부진을 들 수 있다. 부처 간 지나친 경쟁은 대외적으로 과시하기 위한 양적인 실적위주의 사업을 양산함으로써 장기적인 관점에서 성과 및 효과의 달성을 어렵게 만든다. 세 번째로 들 수 있는 것은 정부의 시장에 대한 지나친 개입으로 인하여 정책대상집단의 관에 대한 의존성을 심화시키고 민간시장의 자율경쟁과 시장질서를 왜곡하는 등 정책의 부작용이다.

제6절 정책갈등 조정에 관한 이론

1. 정책갈등 조정의 필요성

조정(coordination)은 조직이론 분야에서 일찍이 중요한 개념으로 자리잡아 왔으며, 조직이론가들은 중요한 조직원리의 하나로서 조정의 원리(principle of coordination)를 제시하기도 하였다. 특히 정책조정은

정책분야나 조직론 분야에서 가장 널리 논의되는 개념 중에 하나로, 조직 간 정책조정은 조직현상이나 정책현상에서 갈등의 존재로 인해 더욱 그 중요성이 증가되고 있다. 정책조정이란 각 부처의 정책목표를 고려하면서도 개별 부처차원이 아닌 국가차원에서 다양한 공익이 균형있게 추구될 수 있도록 조율하는 것이라고 할 수 있는데(국무조정실, 2007), Thompson (1967)은 조직에서의 기술과 상호의존성에 관하여 연구한 후에 상호의존성의 유형을 집합적 상호의존성, 순차적 상호의존성, 교호적 상호의존성으로 분류하면서 상호작용이 증대할수록 조정에 대한 필요는 증대한다고 보았다(모미순, 2000).

2. 정책갈등의 조정유형

정책조정을 조직 간 상호의존성으로 인한 갈등관계를 전제로 하여 정책갈등주체, 문제해결방식 등을 기준으로 부처 간 정책조정의 유형을 살펴볼 수 있는데 정책갈등주체에 따라서는 수직적 조정과 수평적 조정이 있고 정책문제의 해결방식에 따라서는 분석적 조정과 정치적 조정 그리고 정책갈등의 당사자는 아니지만 정책조정에 중요한 역할을 할 수 있는 제3자의 개입에 의한 조정 등을 들 수 있다(박정택. 2003).

1) 수직적 조정과 수평적 조정

정책갈등의 주체를 기준으로 관료제의 동등수준에서 이루어지는 것을 수평적 조정, 당사자 간 조정 또는 합의적 조정이라 하고 서로 다른 수준에서 행해지는 것을 수직적 조정, 지시적 조정 또는 위계정 조정이라 한다. 보통 행정수반이나 내각에 의한 종합조정은 수직적 조정에 해당된다. 수직적 조정이 이루어지기 전에 수평적 종합조정이 충분히 행해지면 부담은 그 만큼 경감되고 행정수반 및 각료들은 중요문제 처리에 주의를 집중할 수 있다. 수평적 조정이 효과를 발휘하지 못할 때 수직적·권력적 조정이 시도되는데 우선 관련기관 간 수평적 조정이 시도된 후 권위에 바탕을 둔 수직적 조정이 행해지는 것이 바

람직한 절차라 할 수 있다.

2) 분석적 조정과 정치적 조정

문제해결 방법을 기준으로 갈등조정을 분석적 조정과 정치적 조정으로 나눌 수 있다. 분석적 조정은 달성하고자 하는 정책목표를 실현하는 최선의 대안을 조정 과정을 통해 선택하는 것으로 최선의 정책을 산출해 내고자 하는 목적 지향의 조정이다. 즉 조정의 궁극적인 목표 또는 이를 보다 구체화한 정책선택의 기준을 만들어 다수의 대안을 탐색하고 대안들의 결과를 예측한 후에 최선의 정책을 산출해내는 과정이라 할 수 있다. 이에 반해 정치적인 조정은 정책 참여자들 간의 정치적 행위에 의하여 정책이 선택되어지는 것을 의미한다. 정책조정에 참여하는 당사자들은 서로의 가치, 목표, 또는 선호나 이해관계 등이 다르므로 공통된 목표나 정책선택의 기준에 관하여 합의를 이루기가 어렵다. 다만 합의를 볼 가능성이 있는 부문은 결정의 방법에 있다. 따라서 정치적 조정은 한쪽의 의사나 의견이 다른 쪽의 의사나 의견보다 우월하게 취급되어 다른 한쪽의 의사대로 정책조정이 이루어지는 경우나, 서로 대등한 갈등 당사자들 간에 경쟁과 협상을 통해 조정이 이루어지는 경우나 또는 이들 중간의 유형에 따라 조정이 이루어진다. 현실적인 정책조정 유형은 어느 일방의 타 상대방과의 관계가 사전에 법적·제도적으로 규정되어 있거나 아니면 상위의 기관에 의하여 인위적·자위적으로 이루어지는 경우도 있다.

3) 제3자의 개입에 의한 조정

제3자의 개입에 의한 조정은 갈등의 직접적인 당사자가 아닌 제3자가 개입하여 조정하는 방법이다. 이 방법은 갈등당사자는 아니지만 갈등조정과정에서 당사자 간 조정이 이루어지지 않은 경우 결정적인 역할을 할 수 있다.

3. 조직 내 · 조직 간 조정전략[12)]

정책갈등을 조정하는 방법이나 전략에 대해서는 여러 관점에서 여러 학자들이 다양하게 주장하고 있다. 먼저 조직 내 조정에 대한 연구의 초점은 관리적 조정(managerial coordination)으로 많은 학자들은 조직 내에서의 조정전략과 조정메커니즘에 대해 주로 기술하였다. Mintzberg(1979)는 조직 내 작업을 조정하는 메커니즘에 대해 상호조절, 직접감독, 작업과정의 표준화, 작업산출결과의 표준화, 노동자 작업기술의 표준화 등을 제시하면서, 이러한 순서는 조직이 점점 복잡화되면서 사용될 수 있는 것으로 보고 있다. 한편 Scott(1981)는 조직에 따라 조정메커니즘을 다르게 사용한다면서, 조정메커니즘을 규칙과 프로그램, 스케줄, 부성화(departmentation), 계층제 등을 들고 있다.

이러한 조직 내 조정전략과 함께 여러 학자들이 조직 간 조정전략에 대해 다양하게 의견을 제시하였다. 우선 조직 간 조정 전략으로 Clark와 Adams는 상호조절(mutual adjustment) 전략, 동맹(alliance) 전략, 조합(corporate) 전략 등을 들고 있다. Mulford와 Rogers(1982)도 Clark와 Adams가 제시한 조정전략과 같은 상호조절 전략, 동맹 전략, 조합 전략을 들고 있는데 조합 전략에 접근할수록 높은 공식화, 권력집중, 합의된 목표가 강조되고, 상호조정 전략에 접근할수록 낮은 공식화, 권력분산, 각각의 목표가 강조된다고 보고 있다. Szilagyi와 Wallace(1990)는 조정자에 의한 조정, 자발적 조정, 지시적 조정을 조직 간 조정으로 제시하고 있고 Minzberg(1983)는 조직의 조정유형을 집권적-하향적 조정형, 다수 목표-협상 모델, 다수 행위자-무목표 모델로 유형화하기도 하였다(임도빈, 2004). 이에 반해 Campbell은 조직 간 갈등의 회피방법이라는 표현으로 관할권 중복의 방지, 정책변화의 회피, 여유자원의 확보, 새로운 정책프로그램을 도입하는 경우 관련부처의 승인을 얻도록 하는 부정적 조정, 모호한 합의, 상호의존성의 감소, 이슈의 격하 등을 조직 간 조정 전략으로 제시하고 있고 Blake와 Mouton(1964)은 갈등 해결 전략으로 달래기, 타협, 강제, 회피와 문제해결을 5개의 갈등 해결 전략으로 제시하고 있다(Borisoff 외, 1998).

---

12) 이 부분은 모미순(2000) pp. 44~47 요약 정리

4. 자원의존이론의 조정전략[13)]

자원의존이론은 조직의 타 조직에의 자원의존 정도에 따라 조직의 생존능력이 좌우되므로 관리자는 상호의존관계를 감소하도록 노력해야 한다면서 상호의존적 관계에 있는 조직에 대한 대상조직의 전략을 제시하였다. 즉 조직의 관리자는 조직의 자원의존도와 불확실성을 감소시켜 조직의 권력을 극대화해야 하며, 이를 위해 조직은 그들의 구체적 환경(타 조직)에 의존하는 정도를 줄이기 위해 여러 전략을 사용하는데 이에 대해서는 학자들마다 견해를 약간씩 달리하고 있다.

우선 Pfeffer와 Salancik은 조직의 흡수, 통합, 합병과 같은 조직 간의 조정은 조직이 의존하는 핵심적인 희소자원에 대한 통제에 의해 더 잘 설명될 수 있다고 본다. 구체적으로 조직이 희소자원을 통제할 능력이 있다면 다른 조직에 비해 비교적 권력을 받게 되고, 따라서 희소자원의 통제는 권력의 의존성을 창조함에 있어 가장 중요한 요소라는 것이다. 이들은 한 조직이 핵심자원을 통제하는 다른 조직과 독립적으로 존재할 수 있느냐 아니면 의존적인 관계에 있느냐의 정도는 전술한 바와 같이 자원의 중요성, 대체자원의 존재여부, 희소자원을 통제하는 타 조직에 대한 영향력, 자원 없이도 조직을 유지할 수 있도록 근본우선권을 변경할 수 있는 가능성 등에 의하여 영향을 받는다. 이러한 조건들이 충족되지 않으면 조직은 희소자원을 통제하는 타 조직에 의존하게 된다. 따라서 조직은 타 조직에 대한 의존을 최소화하는 방향으로 노력해야 한다.

이런 의미에서 이들은 조직의 상호의존성을 감소하는 대응전략을 제시하였는데 먼저 조직이 환경의 요구에 반응하는 방법으로는 복종하거나 적응하는 방법, 피해나가거나 의존관계에서 탈피하고 환경을 관리하는 방법 등을 들고 있다. 또한 대상조직이 외부조직에의 의존관계를 줄이기 위한 방법으로는 자원의 공급원을 새로 구하는 것, 새로운 자원을 바꾸는 것, 또는 자원을 다양화하는 것 등을 제시하였다. 그리고 타 조직이 대상

13) 이 부분은 모미순(2000) pp. 47~50 요약 정리

집단에 대해 갖고 있는 통제를 완화하거나 없애기 위한 방법으로는 법의 제정이나 규범의 개발을 통해서 또는 흡수전략을 통해서 합병하거나, 흡수하거나, 사람의 지원을 하는 방법들을 들고 있다.

Thompson과 McEwen(1958)은 조직 간 관계에서의 의존성을 줄이기 위해 사용할 수 있는 방법으로 경쟁(competition), 협상(bargaining), 흡수(co-optation), 연립(coalition) 등을 들고 있는데 이들 중 경쟁 이외의 것은 모두 대상조직이 상대방에 협조하지 않으면 안 되는 것들이라고 한다. 먼저 경쟁이란 두 개 이상의 조직들이 각자 자신 생존을 위해서 공통의 대상인 물건이나 사람을 둘러싸고 지지활동을 벌이는 현상으로서, 부처들이 서로 예산을 더 많이 확보하기 위해 노력하는 활동이 그 예이다. 협상은 일부 양보하고 일부 획득하는 관계가 성립하는 경우이고 흡수[14]는 한 조직이 그에 대한 위협요소를 제거하거나 지지기반을 확대하기 위하여 타 조직의 대표자를 자신조직의 최고지도층의 구성원의 일부로 받아들이는 것을 말한다. 그리고 연립이란 두 개 이상의 조직들이 공통목표를 위해 결합하는 것으로 이는 조직이 환경으로부터의 압력에 가장 많이 양보하는 경우에 해당된다. Thompson과 McEwen(1958)은 이상의 네 가지 조직 간 관계의 전개에 따라 대상조직의 목표가 결정되고 수정되어 간다고 주장한다.

위에서 언급한 자원의존이론은 주로 대상조직에 그 초점을 두고 조직 간 분석에 한정하여 조직 간 관계에서 상호의존성을 줄이는데 주안점을 두고 있는데 이러한 한정성에서 벗어나고자 Benson(1975)은 어느 한 초점의 대상조직보다는 조직 간 네트워크의 특질에 초점을 두는 보다 거시적인 네트워크분석을 제안하였다. Benson의 정치경제학은 자원의존이론의 적용가능성을 보다 광범위한 분석수준으로 연장시켰는데 그는 조직 간 관계에서 상대조직에의 의존정도를 낮추고 자율성을 높이기 위한 전략으로 협조적 전략, 방해적 전략, 조종적 전략,

14) 이것은 Selznick(1949)이 처음 제시한 것으로 미국의 TVA 사업에서 사업의 성공을 위해서 지역의 영향력 있는 주민이나 기관을 이 사업의 운영기관에 영입한 것을 말한다(김병섭 외, 2000).

권위적 전략 등 4가지 전략을 제시하였다.

협조적 전략(cooperative strategies)은 네트워크에 참가하고 있는 자들이 모두 참가하여 선택권을 행사하는 상황속에서 합의와 공동계획 등이 만들어지는 것으로, 이는 모든 조직들이 거의 대등한 위치에 있는 경우 또는 현재 어떤 조직의 힘이 아무리 약하다 하더라도 최소한 다른 조직이 원하는 것을 갖고 있어 이를 포기하지 않을 힘을 지니고 있는 경우가 이에 속한다. 방해적 전략(disruptive strategies)은 한 조직이 타 조직의 자원공급 능력을 위협하는 행동으로서 상대방을 강요함으로써 네트워크상의 변화를 유도하고자 하는 것이다. 이에 반해 조종적 전략(manipulative strategies)은 자원의 흐름에 대한 환경의 제약조건들을 의도적으로 변경시키고자 하는 것으로 자원획득을 위한 여러 조건상의 변화가 생기게 하는 것이다. 그리고 권위적 전략(authoritative strategies)은 네트워크를 형성하고 있는 조직 간의 관계를 일방적으로 재배열하는 것으로 한 조직 또는 그 조직을 대표하는 사람이 다른 조직과의 사이의 관계를 일방적으로 규율하는 경우가 이에 속한다.

5. 공공선택론의 조정전략

주류 행정이론은 주로 정부관료제에 초점을 두고 이들 간의 경쟁성과 갈등을 배제한 질서화된 계층제하에서 행정업무의 전문화를 추구하는 행정개선에 중점을 두는데 반하여 합리적 행위자로서 이익의 극대화를 추구하는 개인을 가정하는 공공선택론에서는 작은 것이 대응적이라는 관점에서 시장적 제도설계를 주장한다. 즉 방법론적 개체주의에 근거한 공공선택론적 패러다임은 공공재·공공서비스의 공급을 위해 폭넓은 소비자지향접근법과 경제학적 방법에 입각하여 대안적 분석방법으로 행정현상을 처방하려고 노력한다(김귀영, 1998).

예컨대[15] 예산결정을 공공선택론에 의하여 설명하자면 예산은 경제

15) 이 부분은 박민정(2006) 참조

적 합리성에 토대하여 정치적 시장에서의 각 주체들에 의한 사익극대화에 의하여 정하여 진다고 한다. 이러한 관점에서 보면, 예산이란 곧 '예산 개입 주체들 간의 교환행위의 산물(politics by exchange)'이라고 본다(Buchanan & Tullock, 1962). 공공선택론적인 관점에서는 관료나 정치인들은 당위론적이고 규범적인 입장에서의 공익추구자로서보다도, 그들의 행동준칙에 그들 자신의 사익이 큰 고려요소로 개입된다는 것을 부각시킨다. 이러한 공공선택론적 시각을 예산결정에 가져오게 되면 예산결정은 예산과정에 참여하는 행위 주체자들의 각각의 효용을 극대화시켜 주는 행태가 균형을 이룬 결과로 생각할 수 있다(전상경, 1993). 이러한 점에서 공공선택론에서는 정치과정에서 결정되는 집합적 의사결정 또는 공공정책을 정치적 시장에서의 투표자나 이익집단의 수요행동과 정치가나 관료의 공급행동의 상호작용의 결과라고 본다(전용일, 1990).

위와 같이 합리적 의사결정을 중시하는 공공선택론에 의한 조정전략은 조직의 상호의존성을 감소하는 대응전략을 제시하는 자원의존이론에 의한 조정전략과는 사뭇 다르다. 자원의존이론에서는 조직 간 관계에서의 의존성을 줄이기 위해 경쟁, 협상, 흡수, 연립 등과 같은 방법들을 사용한다. 이에 반하여 공공선택론에 의하면 행정조직의 목적과 존재이유는 시민의 선호에 부응한 공공재·공공서비스의 능률적 공급이므로 행정조직은 권한의 분산과 관할권의 중첩이 이루어질 수 있는 구조를 바람직한 것으로 생각하게 된다(이상호, 1989). 말하자면 행정봉사의 중첩관할은 시민의 편익을 도모하는 데 유용하게 쓰일 수 있으므로 대등한 수준의 관할의 중첩에 의해 공공재·공공서비스 공급의 경쟁성을 높일 수도 있고 대·소의 관할을 겹치게 하여 행정봉사의 질을 높일 수도 있다는 것이다. 따라서 공공선택론에 의하면 이익을 추구하는 조직이 자신의 이익을 추구하기 위하여 다른 조직을 흡수하거나 연립하여 공공재나 공공서비스의 공급을 독차지하여서는 아니된다. 이러한 주장은 E. Ostrom, V. Ostrom, R. Warren, J. Buchanan 등에 연구되어 왔으며 이들의 결론은 경쟁적이고 중복된 공급구조가

다양한 주민의 욕구수준을 만족시킬 가능성이 크기 때문에 파편화된 구조(fragmentation system)가 바람직하다는 것이다(김귀영, 1998). C. Tiebout 모형의 핵심적인 가설은 관할권을 넘어 수평적으로 그리고 관할권 내에서 수직적으로 경쟁하는 다양한 정부기관들은 낮은 가격에 고품격 서비스를 제공할 것이며 독점적 관할권을 갖는 커다란 관료조직보다 시민의 선호에 보다 더 적극적으로 대응할 것이라는 것이다(Frederickson과 Smith, 2003). 그러나 공공선택론의 원리를 부인하기는 어려우나 공공서비스의 전달체제를 분화하고 중복되게 하는 것이 적절한 수단이라고 주장하는 것은 검증되어야 할 문제라는 반론도 있다(정우일, 2010)

6. 정책갈등 참여자의 조정전략[16)]

정책갈등을 조정하는 과정에서 각 참여자들은 갈등의 해결방법으로 자신에게 유리한 조정결과를 가져오기 위하여 다양한 전략을 사용한다. 기존의 연구성과(김병섭 외: 2000, 박호숙: 1996)를 중심으로 이를 정리하면 다음과 같다.

(1) 대화와 토론

갈등 해결방식 중 가장 바람직한 것은 쟁점이 되는 문제를 해결하기 위해 갈등의 당사자들이 직접 마주 앉아 대화하고 토론하는 방식이다. 사실 갈등은 그 종류를 불문하고 당사자들의 직접적인 접촉에 의하여 공동협력에 의해 해결하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 이 방식에 의한 갈등해결은 갈등당사자들의 의식수준이 어느 정도 높아야 하고 상호 협력적으로 문제를 해결할 수 있는 능력이 있어야 한다.

(2) 설득

설득(persuasion)이란 자신의 주장을 다른 사람에게 확신시켜 그들

16) 이 부분은 장원일(2002) 참조

을 자신의 주장에 동의하도록 하려는 노력이라고 할 수 있다. 협상이나 타협과는 달리 설득은 자신의 입장을 변경시키지 않고 상대방의 입장만 바꾸도록 요구한다. 설득은 이성적 판단에 호소하는 분석적·합리적 설득, 전통이나 관습, 허식이나 과시 등과 같은 합리적 판단을 흐리게 함으로써 정서를 이용하려는 전통적 설득 그리고 물질적, 정신적 가치를 보상함으로써 설득 당하게 하는 보상적 설득 등이 있다. 설득에는 시간과 비용이 많이 소요된다는 문제점이 있다.

(3) 협상과 중재

협상(negotiation, bargaining)이란 갈등을 야기하게 된 현안문제에 대하여 당사자 간에 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이해관계를 조정해 나가는 수단이라고 할 수 있다. 그러나 갈등당사자 간의 협상이 어려울 경우 제3자에 의한 중재(arbitration)를 통해 갈등을 해소할 수도 있다. 이렇게 협상과 중재를 통해 갈등당사자 간에 완전한 승자나 패자도 없이 서로의 주장을 부분적으로 양보하여 타협에 이르게 함으로써 갈등을 해결할 수 있다.

(4) 자원동원을 통한 보상과 상호편익제공

갈등을 해결하는 데 필요한 각종의 자원을 동원하여 보상과 편익을 제공함으로써 해결하고자 하는 전략이다. 보상이란 갈등상대방에게 가치 있다고 판단되는 물질적 혹은 정신적인 재화나 권한, 지위 등을 제공하거나 하겠다고 약속하는 것을 말한다. 갈등관계자 어느 일방으로부터 보상을 받고 갈등상황을 해결한다는 것은 보상적 설득과 유사하다. 그러나 보상을 받고 보상제공자의 요구대로 받아들였는가 아니면 정당한 주장에 따른 보상을 받았는가에 따라 차이가 있다고 할 것이다. 그리고 상호편익제공이란 갈등상대방 상호간에 가치 있다고 판단하는 편익을 주고받는 편익의 교환을 의미한다. 그러나 현실적으로 조직 간 갈등이 첨예화되었을 경우 이러한 보상과 편익의 제공은 당사자들보다는 당사자들이 존경하거나 복종할 수밖에 없는 제3자에 의해

제공될 경우 훨씬 효과적일 수 있다.

(5) 위협

위협(threat)이란 상대방으로부터 물질적 혹은 정신적 가치를 박탈하겠다고 심리적으로 강제하는 것으로 과장, 공갈, 협박 등과 같은 수단을 이용한다. 그리고 이러한 위협이 실제로 일어났을 경우 이를 처벌(punishment)이라고 한다. 위협과 처벌 등의 강제를 통한 갈등해결방식은 갈등당사자들 간의 의견대립이 매우 현격하여 상호이해와 대화로서는 그 해결이 곤란한 경우 정부의 강제력에 의해 해결하려는 전략이다. 이처럼 갈등해결을 위해 강제력을 동원할 경우 그 힘은 주로 정치적 권력에 기초를 두고 있다.

(6) 회피

회피(avoidance)란 갈등문제로부터 물러나거나 피함으로써 스스로의 문제는 물론 상대방의 관심사마저 무시하는 방법이다. 이 방법은 갈등의 쟁점사항이 사소하거나 반대로 매우 중요하고 긴급한 경우와 갈등당사자들을 진정시키고 문제해결에 대한 냉철한 분석과 판단력을 회복시키려 할 때 이용될 수 있는 방법이다. 경우에 따라서는 시간을 지연시킴으로써도 갈등해결에 상당한 도움을 줄 수 있다. 일반적으로 정책갈등의 강도는 시간이 경과함에 따라 약화되는 경향이 있기 때문에 첨예하게 대립된 갈등의 경우 시간적 간격을 두고 점진적으로 접근하는 시간적 지연 전략이 효과적일 수 있다. 갈등해결을 위한 방법 중 이상적인 방법은 아니지만 경우에 따라서는 적극적인 해결방법보다 회피 혹은 시간지연전략이 더 효과적인 방법일 수도 있다.

(7) 제도개혁

제도개혁을 통한 갈등해결방식이란 갈등해결을 위한 장기적인 전략으로 일반 국민이나 지역주민 혹은 집단구성원들의 의식과 그 의식세계를 지배하고 있는 제도 등을 개혁함으로써 근본적인 갈등의 뿌리를

제거하고자 하는 방법이다. 즉 자신중심의 의식과 행태를 함께 살아가는 공동체 중심의 의식과 행태로 바꾸어 나가거나, 경쟁중심의 사회나 조직체제를 상호협력과 협조체제로 개혁함으로써 양보와 협력을 중시하는 사회로 만들어 가려고 하는 장기적 전략이다. 그러나 이 방법은 결국 조직문화, 나아가 행정문화에 관련된 것으로서 손쉽게 달성하기 어려운 이상적인 방법이다.

제7절 분석틀의 설정

본 연구에서는 조직 간 관계에 관한 이론과 이를 토대로 조직 간의 관계에 초점을 두는 자원의존이론 그리고 공공선택론(public choice theory)에 입각하여 아래와 같은 분석틀을 설정하였다. 즉 분석틀의 상단부는, 조직 간 관계에 관한 이론으로부터 분석수준은 주로 법무부와 여성가족부 간의 두 조직 간 관계로 설정하고 분석측면은 두 조직 간의 상호작용과 그 상호작용으로 인한 결과에 맞추어, 작성하였다. 이 분석틀의 상단부는 각 부처 간 상호작용의 결과로 각 부처 마다 상호의존 관계가 발생하여 이로 인해 협력 혹은 갈등 관계가 발생하는 것을 나타내는 것이지마는 본 연구에서는 법무부와 여성가족부의 두 조직 간 관계에 초점을 맞추므로 양 부처를 기타 부처보다 크게 나타내어 양 부처 간의 상호작용과 상호작용의 결과 그리고 이로 인해 협력 혹은 갈등 관계가 발생하는 것을 강조하여 표현하였다.

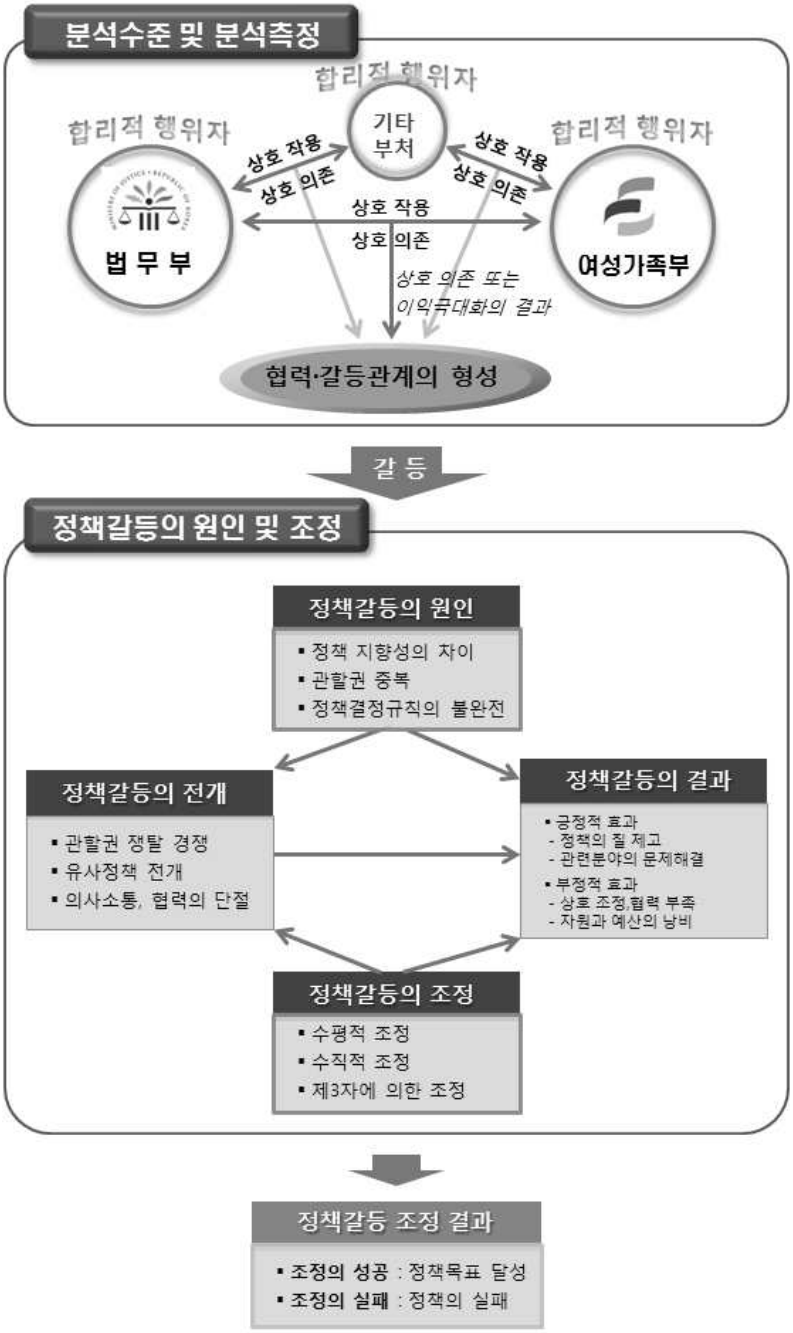
이 분석틀에서 양 부처는 공공선택론의 전제에 따라 합리적 행위자로서 이익극대화를 추구하는 것으로 가정되며 이러한 이익극대화의 결과 협력이나 경쟁이 발생된다고도 볼 수 있다. 여기서 양 부처는 자원의존이론에 따르면 생존에 필요한 자원의 부족으로 인해 타 조직을 비롯한 환경에 상호의존하지 않을 수 없는데 이러한 상호의존은 상호작용하는 가운데서 발생한다 할 수 있으므로 이 분석틀에서는 화살표로 상호작용하는 것을 표현하였다.

분석틀의 중단부는, 각 부처 특히 법무부와 여성가족부 양 부처 간

의 상호작용과 그 결과로 상호의존이 발생하고 상호의존에 따른 여러 관계 중 갈등관계가 발생한 것을 보여주는 상단부와 연계하여 정책갈등의 구체적인 원인과 전개 그리고 정책갈등의 결과 및 정책조정과정을 일련의 과정 속에서 묘사하고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하자면, 법무부와 여성가족부 간의 상호작용 또는 상호의존의 결과로 정책갈등의 원인이나 조건이 발생하는데 이러한 정책갈등의 원인에는 정책지향성의 차이 혹은 관할권의 중복 또는 정책결정규칙의 불완전 등이 있다.

본 분석틀의 중단부에서는 갈등의 원인이 무엇이고 그에 따라 갈등이 어떻게 전개되어갔는지 그리고 그 결과가 무엇인지에 대한 일련의 과정을 정책갈등의 조정 과정과 함께 화살표로 흐름을 표시하고 있다 (갈등의 원인 ⇒ 갈등의 전개과정 ⇒ 갈등의 결과 ⇒ 갈등의 조정). 즉 정책갈등의 원인이 시간적으로 지속되면서 양 부처 간에는 관할권 쟁탈 경쟁이나 유사정책의 전개, 의사소통 또는 협력의 단절과 같은 정책갈등 상황이 전개되고 그 결과 상호 조정이나 협력부족 그리고 자원과 예산의 낭비와 같은 부정적 효과가 발생하게 된다. 그러나 정책갈등이 부정적 효과만 있는 것이 아니고 정책의 질이 제고되고 관련분야의 문제가 해결될 수 있는 긍정적 효과도 있음을 분석틀은 설명하여 주고 있다. 마지막 후단부에서는 이러한 정책갈등의 조정의 결과를 성공과 실패의 두 범주로 나누어서 보여주고 있다.

[그림 2] 이론적 분석틀


분석수준 및 분석측정
합리적 행위자
기타 부처
합리적 행위자
합리적 행위자
상호 작용
상호 의존
상호 작용
상호 의존
상호 작용
상호 의존
법 무 부
여성가족부
상호 의존 또는
이익교대화의 결과
협력·갈등관계의 형성
갈 등
정책갈등의 원인 및 조정
정책갈등의 원인
▪ 정책 지향성의 차이
▪ 관할권 중복
▪ 정책결정규칙의 불완전
정책갈등의 전개
▪ 관할권 쟁탈 경쟁
▪ 유사정책 전개
▪ 의사소통, 협력의 단절
정책갈등의 결과
▪ 긍정적 효과
- 정책의 질 제고
- 관련분야의 문제해결
▪ 부정적 효과
- 상호 조정,협력 부족
- 자원과 예산의 낭비
정책갈등의 조정
▪ 수평적 조정
▪ 수직적 조정
▪ 제3자에 의한 조정
정책갈등 조정 결과
▪ 조정의 성공 : 정책목표 달성
▪ 조정의 실패 : 정책의 실패

제3장 법무부와 여성가족부의 정책갈등의 분석

제1절 사회통합정책 개요

1. 용어의 정리

1) 결혼이민자

외국인 관련 사회통합정책의 대상이 되는 집단에는 결혼이민자, 영주권자, 동포, 유학생 등 여러 집단이 있으나 그 수나 중요성에 있어 가장 중요하다 할 수 있으므로 사회통합을 거론할 때는 주로 결혼이민자를 대상으로 하게 된다.

[표 2] 결혼이민자의 연도별 증감 추이 현황 (단위:명)

연 도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
인 원	93,786	110,362	122,552	125,087	141,654	144,681
전년대비 증감률	25.0%	17.7%	11.0%	2.1%	13.2%	2.1%

결혼이민자란 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인을 말한다(다문화가족지원법 제2조).

[표 3] 결혼이민자의 국적별·성별 현황 (단위:명)

국적 / 구분	계	중국[17]	한국계	베트남	일본	필리핀	캄보디아	타이	몽골	기타
전 체	144,681	64,173	29,184	37,516	11,162	8,367	4,583	2,603	2,393	13,884
남 자	19,650	11,455	7,558	181	1,010	227	6	42	59	6,670
여 자	125,031	52,718	21,626	37,335	10,152	8,140	4,577	2,561	2,334	7,214

2) 외국인정책이라 함은 대한민국으로 이주하고자 하는 외국인에 대해 일시적·영구적 사

※ 여성 86.4%, 남성 13.6%.

※ 중국 44.4%, 베트남 25.9%, 일본 7.7%, 필리핀 5.8% 순임.

[표 2]에서 보는 바와 같이 2012년 현재 14만 4천여 명에 이르는 결혼이민자가 있으나 이들에 대한 지원정책을 법무부에서는 통상 사회통합정책으로 부르고 여성가족부에서는 통상 다문화가족지원정책으로 부르고 있어 용어 사용에 혼란을 가져다주고 있다.

현재 대략적으로 외국인의 출입국과 체류에 관련된 정책을 호칭하는 용어나 개념으로 사용되고 있는 것으로 출입국관리정책, 이민정책, 이주민정책, 외국인정책, 사회통합정책, 다문화정책 등이 있으나 어느 용어나 개념도 학계나 실무에서 확립되어 사용되는 것은 없어 혼용하여 사용되고 있다. 즉 관련 현상의 낯설음, 기피 등의 이유로 외국인정책, 이민정책, 다문화정책, 사회통합정책 등 필수 개념이 혼용되고 있다(한국사회학회, 2009). 그래서 이들 용어를 사용하는 사람들이 각자의 견해와 입장에 따라서 똑 같은 정책을 의미하는 경우에도 다른 용어나 개념을 사용하는 것이 현실이라 할 수 있다.

[표 4] 결혼이민자의 거주지역별 분포 현황 (단위:명)

계	서울	부산	경기	강원	충북	충남	전북	전남
105,888	31,217	6,498	38,953	3,837	4,511	7,413	5,765	6,758
	경북	경남	제주	울산	대구	인천	광주	대전
	7,109	9,133	1,625	2,627	4,241	8,202	2,966	3,359

2) 사회통합과 사회통합정책

용어나 개념을 정확히 구분하여 사용하지 않는다 하여 연구의 목적

회구성원자격을 부여하거나 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경의 조성에 관한 사항을 정치·경제·사회·문화 등 종합적 관점에서 다루는 정책을 말함(외국인정책위원회, 2008)

을 달성할 수 없는 것은 아니라 할 수 있으므로 본 연구에서는 기존의 방식대로 그때그때 필요에 따라 이들 용어를 구분하여 사용하되 법무부가 시행하고 있는 정책에 대해서는 사회통합정책으로 그리고 여성가족부가 시행하고 있는 정책에 대해서는 다문화가족지원정책으로 구분을 하되 경우에 따라서는 같은 개념으로 사용하는 경우도 있음을 밝혀 둔다. 기존의 소위 외국인정책[18]에는 국경관리정책, 체류관리정책, 사회통합정책 등 3가지 범주가 포함되는데 과거 외국인정책은 주로 국경관리정책, 체류관리정책 등 두 가지 정책에 초점을 두었고 우리나라도 불과 몇 년 전까지만 하더라도 이 두 가지 정책에 주안점을 두었다. 그러나 현재는 이 두 가지 정책 이외에 국내 장기 체류를 목적으로 하는 외국인들을 위한 사회통합정책이 세계적으로 중요한 이슈로 주목받고 있는 실정이고 우리나라도 예외는 아니다(채보근). 따라서 본 연구에서는 외국인정책을 다른 용어보다 가장 범주가 큰 최광의의 개념으로 사용하고자 한다.

사회통합에 대한 개념에 대하여 현재 학계나 실무에서 두루 통용되는 정의개념은 없으나 학계는 물론 실제 사회통합과 관련된 부처에서는 특별한 어려움이 없이 사회통합이라는 용어를 사용하고 있다. 통합의 사전적 의미는 '둘 이상의 조직이나 기구 따위를 하나로 합치는 것'이고 사회통합은 '비통합적인 상태에 있는 사회내집단이나 개인이 서로 적응함으로써 단일의 집합체로서 통합되어가는 과정'[19]을 말한다. 이상안(2005)에 의하면 사회통합(social integration)이란 '사회를 구성하는 기본단위가 자유로운 사유와 휴머니즘 그리고 열린 민주주의 토대 위에서 창의적으로 결합·연대하여 하나의 새로운 역할을 창조해 가는 사회변동의 개방적·역동적 양태'를 말한다. 그러나 본 연구와 관련된 (사회)통합의 의미에 대해서 윤인진(2006)은 통합이란 '외국인이 그 특성과 상관없이 단일한 사회 체계 내에서 서로의 문화・사상・가치・생활양식을 인정하고 존중하며 상호의존적이고 협력적인

19) 네이버 지식사전

관계를 형성해 나가는 과정'이라고 정의를 내렸다.

법무부에서 정의한 이민자 (사회)통합정책의 개념을 보면 (사회)통합정책이란 '이민자의 사회부적응으로 인한 사회갈등을 최소화하고, 국민의 다문화 포용 역량을 강화하여 전통문화와의 시너지 효과를 일으킬 수 있는 세계 일류문화 기반을 구축하기 위한 정책'[20]을 말한다. 이성순(2010)은 (사회)통합정책의 개념에 대해 법무부에서 정의한 개념을 일부 차용하여 정의를 내리고 있는데 사회통합정책이란 '이민자의 사회부적응으로 인한 사회갈등을 최소화하기 위한 정책'으로, '이민자가 자신의 능력을 충분히 발휘하고, 출생국가에서 습득한 문화·가치와 우리나라의 문화·가치를 창출할 수 있도록 지원하는 정부의 정책'을 의미한다고 한다. 한편 유길상 등(2005)은 이민자 사회통합정책의 의미를 '1년 이상 의도적 체류를 동반하는 장기적 체류 외국인을 대상으로 그 나라에서의 정착, 적응을 위한 언어, 문화, 노동, 정치, 경제, 의료 등 다양한 분야에 대한 사회정착을 위한 지원정책'[21]으로 본다.

본 연구에서는 사회통합 또는 사회통합정책의 의미를 그 개념보다는 내용을 중시하여 어느 한 학자나 단체의 견해에만 집착하지 아니할 것이고 또한 그 용어도 사회통합이나 사회통합정책에만 국한되어 사용하지 않고 필요에 따라서는 위에서 전술한 이민정책이나 혹은 다문화정책 등과 혼용하여 사용하기로 하겠다. 여기서 주의할 것은 본 연구에서 사용하는 사회통합의 개념은 외국인의 우리 사회로의 적응과 관련된 개념이므로 내국인끼리의 갈등을 없애고 상호간의 화합을 의미하는 일상적인 의미의 사회통합 개념과는 다르다는 것이다.

3) 사회통합 프로그램 이수제

사회통합 프로그램 이수제란 대한민국에 체류하는 이민자가 법무부 장관이 인정하는 소정의 교육과정을 이수하여 한국사회에 보다 빨리 적응하도록 지원하고, 국적취득 등에서 편의를 제공 하는 제도로 교육

20) 외국인정책 기본방향 및 추진체계(2007, 법무부 내부자료)
21) 이민정책에 관한 연구(2005, 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회)

과정은 한국어과정 및 한국사회이해과정으로 구성되며, 사전평가를 통해 개인의 기본소양 능력에 따라 일부과정 및 이수시간의 면제·감면 등 차등 적용이 이루어진다. 한국사회 이해 과정에서는 국내 정치, 경제, 사회, 문화, 역사는 물론 법과 생활, 생활법률 등 일반 생활과 관련된 전반적인 내용을 교육하고 있다. 사회통합 프로그램의 대상자는 동포, 유학생, 외국인근로자, 결혼이민자, 난민, 전문인력 등 대한민국에 체류하는 이민자이나 의무적 참여가 아닌 자율참여로 되어 있다. 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게는 다음과 같은 혜택이 주어진다.

[표 5] 사회통합 프로그램 이수제의 내용

구분 \ 단계		0단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
과 정		한 국 어					한국사회 이해
		기초	초급 1	초급 2	중급 1	중급 2	
이수시간		15시간	100시간	100시간	100시간	100시간	50시간
사전평가	결혼이민자	0점~10점	11점~29점	30점~49점	면 제		50점~100점
	일반이민자	0점~10점	11점~29점	30점~49점	50점~69점	70점~89점	90점~100점

[표 6] 사회통합 프로그램 참여 현황 (단위:명)

연도별	2008	2009	2010	2011
참여자	0	1,331	4,427	6,519
이수완료자	-	797	1,063	1,699

- 귀화필기시험 면제(2008.4.4. 시행) 및 면접심사 면제(2010. 7.1. 시행), 국적취득 심사대기기간 단축(2009.4.1. 시행)
- 점수제에 의한 전문인력 거주(F-2)자격 변경 시 가점 부여 (2010.2.1.시행)
- 일반 영주자격(F-5-1) 한국어시험 점수 제출 면제(2011.3.27.시행)

- 특정활동(E-7)변경 시 한국어시험 점수 제출 면제(2011.10.10.시행)
- 장기체류 외국인의 거주(F-2)자격 변경 시 한국어시험 점수 제출 면제(2012.4.17.)
- 중간평가 합격자 사회통합 프로그램 한국어능력시험(KIIP-KLT) 합격증 발급
- 종합평가 합격자 한국이민귀화적격시험(KINAT) 합격증 발급

2. 사회통합정책의 성격

여기에서는 사회통합정책의 성격을 파악하기 위해서 먼저 학자들이 분류한 정책유형중 가장 중요하고 학계에 많은 영향을 미친 Theodore Lowi의 정책유형을 살펴보고 그 후 정책수단을 실현하기 위해 정부가 실제로 동원하는 수단과 장치들을 의미하는 정책도구에 대해 살펴보기로 한다.

1) Theodore Lowi의 정책유형론

Theodore Lowi는 1960년대 초에 미국 정치학계의 대논쟁이 되었던 미국식 다원론자들의 주장과 엘리트주의자들의 주장을 통합하려는 의도에서 정책을 분류하였다. (정정길, 2011). Lowi는 정책의 사회에 대한 효과 또는 영향을 기준으로 하여 정책을 분배(배분)정책, 규제정책, 재분배정책(1964) 및 구성정책(1972)으로 구분한다. 강조할 것은 Lowi에게 있어 어떤 정책의 장(arenas of policy)은 동시에 권력의 장(arenas of power)을 의미한다는 점이다(최병선, 1992).

(1) 분배(배분)정책(distributive policy)

분배(배분)정책(distributive policy)은 국민들에게 권리나 이익 또는 재화나 서비스를 분배하는 내용을 지닌 정책이다. 정부에 의한 고속도로, 비행장, 항만시설 등의 사회간접자본 구축, 기업에 대한 보조금・융자금 지원, 국공립학교를 통한 교육서비스 제공, 박물관이나

미술관 건립 등이 모두 여기에 포함된다. 이와 같이 분배(배분)정책은 정부가 적극적으로 국민들이 필요로 하는 재화와 서비스를 산출·제공하는 것을 그 내용으로 한다.

(2) 규제정책(regulatory policy)

규제정책(regulatory policy)은 개인이나 일부집단에 대해 재산권행사나 행동의 자유를 구속·억제하여 반사적으로 다른 사람들을 보호하려는 정책으로서 기업 간의 불공정 경쟁 및 과대광고의 규제 등이 구체적인 예가 된다. Lowi는 정책의 특징을 정부에 의한 강제력의 행사에서 찾고 있는데 이 강제력이 직접적으로 이용되는 부분 중의 하나가 규제정책이다.

(3) 재분배정책(redistributive policy)

재분배정책(redistributive policy)은 고소득층으로부터 저소득층으로의 소득이전을 목적으로 하는 정책으로 누진세에 의하여 고소득층으로부터 보다 많은 조세를 징수하여 저소득층에게 사회보장지출을 하여 소득의 재분배를 도모하는 정책을 대표적인 예로 들 수 있다. 이러한 좁은 의미의 재분배정책에서 한 걸음 더 나아가 소득분배의 실질적인 변경을 주된 목적으로 하여 실시되는 정책들도 넓은 의미의 재분배정책이라고 볼 수 있다.

(4) 구성정책(constitutional policy)

구성정책(constitutional policy)은 분배(배분), 규제, 재분배정책 어디에도 속하기 어려운 정부운영과 관련한 정책, 선거구의 조정, 정부의 새로운 기구나 조직의 설립, 공직자 보수와 군인퇴직 연금에 관한 정책을 말한다.

2) 정책도구로서의 유형

정정길(2011)에 의하면 정책은 정책목표와 정책수단을 핵심적인

요소로 가지고 있는데 여기서 '정책수단을 실현하기 위해 정부가 실제로 동원하는 수단과 장치들'을 정책도구(policy instruments or tools)라고 하고 있다. Salamon은 정책도구를 크게 직접적 정책도구와 간접적 정책도구로 구분하면서 전자에 속한 것으로 정부소비, 공기업, 경제적 규제와 대출 등을 포함시켰고 후자에 속한 것으로는 계약 및 서비스 구매 계약, 보조금, 공적 보험 등을 포함시키면서 총 13가지 유형으로 구분하고 있다(정정길, 2011). 그러면서 정책도구의 정의적 특성으로 강제성(coerciveness), 직접성(directness), 자동성(automaticity), 가시성(visibility)을 강조하였다(전영한, 2007). Salamon이 제시한 강제성과 직접성의 높고 낮음에 의하여 정책도구를 분류하면 아래 [표 7]과 같이 네 가지 유형으로 나눌 수가 있다.

강제성과 직접성을 분류기준으로 한 이 모형에서 강제성은 '해당 정책도구가 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도'를 말하고, 직접성은 정부가 모든 역할을 수행하는가 아니면 준정부조직이나 비정부조직이 집행역할을 떠맡아서 수행하는가'를 의미한다. 한편 전영한은 Salamon의 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 네 유형을 좀 더 세분화하여 아홉 유형으로 나누었는데 권혁주(2009)는 이에 대하여 미시적으로 정책수단은 정치적으로 중립적이고, 주어진 목적에 따라 효율성에 기초하여 선택되지만, 어떤 정책목적을 위해 여러 정책수단이 조합되면서 뚜렷한 정치적 성격을 갖는다고 한다.

먼저 Salamon이 제시한 첫 번째 유형은 강제성과 직접성이 모두 높은 유형으로 직접규제(direct regulation) 유형이다. 여기에 속하는 것으로는 정부조직과 공무원에 의해 집행되는 각종 인·허가 및 법적 의무를 부과하는 규칙들이 해당된다. 두 번째 유형은 강제성은 높으나 직접성이 낮은 유형으로 간접규제(indirect regulation)라 부를 수 있다. 강제성이 높아서 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도는 높지만 정부조직과 공무원에 의해 직접 집행되는 것이 아니라 비정부기관에 속한 민간인에 의해 집행된다는 특성을 갖는다. 세 번째 유형은 강제성은 낮지만 직접성은 높은 직접유인(direct incentives) 유형으

로서 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도가 낮고 선택의 여지를 주기 때문에 강제성은 낮지만 정부조직 및 공무원에 의해 직접 운용되는 정책도구들이 이 범주에 속한다. 네 번째 유형은 강제성과 직접성이 모두 낮은 간접유인(indirect incentive) 유형인데 이 범주에 속하는 정책도구들은 정책대상집단의 행위를 제약하는 정도가 낮으며 정부조직 및 공무원이 아닌 비정부조직에 의해 운용된다는 특징을 갖는다.

[표 7] 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 네 유형

		강제성(coerciveness)	
		높음	낮음
직접성 (directiveness)	높음	직접규제 (direct regulation)	직접유인 (direct incentives)
	낮음	간접규제 (indirect regulation)	간접유인 (indirect incentives)

4) 소결

Lowi(1964)에 의하면 궁극적으로 모든 정부 정책은 재분배정책이라 할 수 있는데 이는 일부 시민들이 자기가 받는 것보다 더 많은 세금을 내고 있고 있기 때문이라고 한다. 또는 모든 정부 정책은 규제정책이라 할 수 있는데 이는 자원의 사용에 대한 정부의 결정은 동일한 자원에 대한 민간의 의사결정만을 바꾸거나 또는 적어도 그 자원에 대한 민간의 선택을 감소시킬 수 있기 때문이라는 것이다.

위에서 언급한 Lowi의 정책유형론의 시각에서 볼 때 사회통합정책 즉 사회통합 프로그램은 국민 혹은 외국인들에게 권리나 이익 또는 재화나 서비스를 분배하는 내용을 지닌 정책이라 할 수 있으므로 전형적인 분배(배분)정책에 속한다고 할 것이다. 그러나 한편으로는 사회통합정책은 결혼이민자를 포함한 재한외국인들이라는 비교적 사회적 약자 혹은 경제적 약자들을 대상으로 하여 이들에게 사회보장적

차원에서의 사회통합 프로그램이라는 서비스를 제공한다는 점에서 재분배정책에 속한다고 할 수 있다. 따라서 이민자에 대한 사회통합 정책은 이민자 대상의 복지정책으로 복지예산 중 일부를 이민자에게 할당하는 재분배정책이기 때문에 복지대상 내국인과 이해관계의 대립이 발생한다(한국사회학회, 2009). 아울러 사회통합정책은 재한외국인 처우 기본법에서 규정하고 있듯이 결혼이민자를 포함한 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다는 점에서 정부운영과 관련한 정책에도 포함된다 할 수 있으므로 이러한 의미에서는 구성정책에도 속한다 할 것이다.

법무부의 사회통합 프로그램이나 여성가족부의 다문화가족지원사업이나 그 실질은 사회통합정책이라 할 수 있는데 법무부에서 위탁운영하고 있는 운영기관(거점・일반 운영기관)이나 여성가족부에서 위탁운영하고 있는 다문화가족지원센터는 정부조직 및 공무원이 아닌 비정부조직으로 위탁계약에 의해 사회통합정책을 수행하고 있다는 공통점을 지니고 있다. 즉 법무부와 여성가족부는 직접성이 낮은 위탁계약이라는 정책수단으로 사회통합 프로그램이라는 공공의 서비스를 제공하고 있다. 그러나 강제성에 있어서는 차이가 있다. 여성가족부가 위탁운영하고 있는 다문화가족지원센터에 결혼이민자가 등록을 하여 교육서비스를 받고 안 받고는 결혼이민자가 스스로 판단하여 결정할 일이지 누가 강제하고 있지는 않다.

이에 반하여 국적취득을 원하는 결혼이민자라면 법무부가 위탁 운영하고 있는 거점 혹은 일반 운영기관에 사실상 등록을 하지 않을 수 없다. 물론 사회통합 프로그램 이수제가 선택적으로 도입이 되어 필기시험을 거쳐 국적취득을 원하는 결혼이민자의 경우에는 사회통합 프로그램 이수제를 거칠 필요가 없겠지마는 한국어 및 한국사회에 대한 지식이나 이해가 적은 결혼이민자에게는 시험 자체가 어렵다고 할 수 있으므로 사회통합 프로그램 이수제를 거치지 않을 수밖에 없는 경우

에는 운영기관에의 등록이 사실상 강제되고 있다고 보아야 할 것이다.

위와 같은 경우 여성가족부의 다문화가족지원센터를 중심으로 제공되는 사회통합 프로그램은 위 정책도구의 네 유형 중 강제성이나 직접성이 낮은 간접유인의 유형이라 할 수 있으나[22] 법무부 거점 혹은 일반 운영기관을 중심으로 제공되는 사회통합 프로그램은 강제성은 높거나 비교적 높고 직접성은 낮은 간접규제의 유형이 될 것이다.

집행현장에서 실질적인 집행을 이행하는 도·군청의 담당부서 및 민간의 건설업체를 중간매개집단(intermediary group)이라고 부르는데 중간매개집단은 공식적 집행자로부터 권한과 책임을 위임 받아서 정책집행에 참여하는 개인이나 집단을 의미한다. 중간매개집단을 통하여 정책집행이 이루어지는 대표적인 경우가 민간위탁과 지방위임이다. 실정법상으로 민간부문이 위임받는 경우는 민간위탁에 해당하고, 지방자치단체가 위임받는 경우는 행정기관 간 위임에 해당한다. 그러나 중간매개집단으로서의 민간부문은 실정법상의 민간위탁을 받은 민간기관보다 훨씬 넓은 개념이다(정정길 외, 2011).

위 중간매개집단의 개념을 사회통합정책을 시행하기 위하여 법무부와 여성가족부가 민간에 위탁한 운영기관이나 다문화가족지원센터에 적용해 보면 운영기관이나 다문화가족지원센터는 공식적 집행자인 법무부와 여성가족부로부터 일정한 보조금과 함께 권한과 책임을 위임받아서 정책집행에 참여하는 개인이나 집단을 의미하는 중간매개집단이라 할 수 있을 것이다. 한편 법무부와 여성가족부는 사회통합정책이라는 정책결정을 관계부처와의 협의를 통하여 한 후 이에 따라 그 시행을 민간부문을 통하여 행함으로써 정책결정자로서의 역할과 정책집행부서로서의 역할을 하는 성격을 지닌다고 하겠다.

3. 사회통합정책에 관한 이론적 논의

위와 같은 사회통합의 정의에도 불구하고 사회통합의 주체 혹은 주

22) 同旨 - 류이현(2011)

류를 둘러싸고 그간 논쟁이 있어 왔다. 사회통합이 동화론(assimilation)을 의미한다고 하는 견해와 다문화주의(multi-culturalism)를 의미한다는 견해와의 논쟁이 그것이다. 동화론적 입장을 옹호하는 견해에 의하면 외국인 이주자가 주류사회의 문화에 동화되거나 적응을 하는 것은 당연한 것이며 이렇게 해야 주류사회와의 갈등없이 생활할 수 있다는 것이다. 반면 다문화주의적 입장에서는 외국인 이주자의 주류사회로의 일방적인 동화는 바람직하지 못하며 주류사회 역시 외국인 이주자의 문화를 이해하고 알고자 노력해야 한다고 주장한다.

그러나 현실적으로는 이 두 견해의 양극단에 있는 국가는 없다고 보아야 하기 때문에 동화론과 다문화주의의 양극단을 사이로 두고 각국은 자국의 정치·경제·사회·문화 등 상황에 맞추어 두 견해를 혼합한 정책을 시행하여 왔다고 하는 것이 올바른 것이라 할 것이다. 한편 차별적 포섭・배제 유형(differential exclusionary model)의 수용방식도 있는데 이는 소수집단과의 접촉을 배제하거나 최소화함으로써 사회갈등을 회피하는 유형으로서 제한적으로 나타나고, 대부분의 국가는 위의 동화주의 유형이나 다문화주의 유형을 지향하고 있다[23].

그간 전통적 이민국가라 할 수 있는 미국이나 외국인 이주자가 많은 영국, 불란서, 독일 같은 유럽 국가들은 이러한 사회통합과 관련하여 다문화주의를 표방한 것으로 보인다. 그러나 미국에서 2001.9. 9.11 테러가 발생하고 2005.10. 프랑스 전역에서 이민자 폭동사태가 발생하자 이들 국가를 비롯하여 가뜩이나 실업률로 인해 시민의 불만이 많았던 독일을 위시한 서유럽 국가들 사이에서는 하위문화로서의 외국인 이민자들의 고유문화를 그대로 인정하는 것이 바람직한 것만은 아니다라는 생각을 하게 되었고 이러한 생각은 그들의 정책에 반영되기 시작하였다. 그리하여 최근 독일은 '다문화주의는 실패하였다'라고 선언하였고 동시다발적으로 불란서를 비롯하여 유럽 각국에서는 그간 논쟁이 되어 왔었던 여성 이슬람교도들에 대한 부르카(Burka) 등의 착용을 금지하는 법률을 제정·시행하기에 이르렀다.

---

23) 국회예산정책처(2010) 참조

상황이 이렇게 급변하게 되자 Carolyn Medel-Anonuevo 유네스코 평생학습연구소 부소장과 같은 일부 인사는 '자국문화를 강요하는 다문화는 실패한 정책'이라면서 다문화주의를 상호문화주의로 바꿔나가야 한다고 주장한다.[24] 그에 의하면 '다문화주의는 보통 한 사회에 존재하는 서로 다른 집단들이 평등한 권리와 기회를 가지고 누구도 무시당하지 않는 상황을 의미하나 이런 정의가 현실 정책에 사용되면 결국 이민자들에게 주류의 문화를 받아들이라는 뜻 이상이 될 수 없다'며 '다수의 문화가 존재하는 사회나 국가에서 다양성을 존중하면서 소통하는 것이 바로 상호문화주의'라고 설명한다.

4. 부처별 사회통합정책 실시 현황[25]

1) 개요

법무부와 여성가족부에서 실시하는 사회통합정책을 설명하기에 앞서 먼저 각 부처 및 지방자치단체에서 실시하는 사회통합정책들을 개관하여 보기로 하겠다.

다문화가족지원사업은 2010년 11월 현재 8개 부처(여성가족부, 법무부, 교육과학기술부, 고용노동부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 방송통신위원회)에서 30개 세부사업을 수행하고 있다. 2011년 예산안은 고용노동부가 일자리지원사업 예산안을 편성하지 아니하고, 보건복지부가 다문화가정 보육료지원사업을 신설하여 8개 부처 29개 세부사업을 실시하는 것으로 예산안을 편성하고 있다.

다문화가족지원사업은 2008년 317억 원, 2009년 436억 원, 2010년 629억 원으로 다문화가족 증가와 더불어 사업예산도 급증하고 있다. 2011년 예산안은 887억 원을 편성하여 전년대비 257억 원(41%)이 증액되었다. 2011년 다문화가족지원사업 예산안의 특징은 다문화가족지원센터가 현행 159개소에서 200개소로 지원 대상을 확대하고(114억 원),

24) 2011.5.31. 한겨레신문
25) 이 부분은 국회예산정책처(2010) 참조

다문화가족 방문교육서비스사업 수행 인력을 현행 2,491명에서 3,200명으로 확대(242억 원)하며, 보건복지부가 다문화가정보육료 지원사업을 신규로 편성한 것에 있다.

지방자치단체 다문화가족지원사업은 시·도와 시·도교육청을 중심으로 시행되고 있다. 시·도에서 수행하는 사업은 한국문화에 대한 적응력을 높이기 위한 다문화가족 사회통합 지원, 한국생활 안내, 한국어 교육, 다문화 가족 홈페이지 운영 등의 다양한 사업을 운영하고 있다. 중앙정부의 예산이 투입되지 아니한 시·도의 독자적인 다문화가족지원사업 예산은 2008년 59억 7,300만 원, 2009년 142억 6,200만 원, 2010년 97억 3,600만 원이고 2011년 예산안은 107억 6,600만 원을 편성할 것으로 예상하고 있다.

지방자치단체 다문화가족지원사업은 시·도와 시·도교육청을 중심으로 시행되고 있다. 시·도에서 수행하는 사업은 한국문화에 대한 적응력을 높이기 위한 다문화가족 사회통합 지원, 한국생활 안내, 한국어 교육, 다문화 가족 홈페이지 운영 등의 다양한 사업을 운영하고 있다. 중앙정부의 예산이 투입되지 아니한 시·도의 독자적인 다문화가족지원사업 예산은 2008년 59억 7,300만 원, 2009년 142억 6,200만 원, 2010년 97억 3,600만 원이고 2011년 예산안은 107억 6,600만 원을 편성할 것으로 예상하고 있다.

한편 시·도교육청에서는 다문화가정 지원, 대학생 멘토링 지원, 한국어 교실 운영 등의 다양한 사업을 운영하고 있다. 중앙정부의 예산이 투입되지 아니한 시·도 교육청의 다문화가족지원사업 예산은 2008년 45억 9,300만 원, 2009년 109억 9,900만 원, 2010년 127억 3,900만 원이고 2011년 예산안은 166억 9,800만 원을 편성할 것으로 예상하고 있다.

2) 부처별 소관 사업

(1) 법무부 소관 사업

법무부의 다문화가족지원사업 2010년 예산은 46억 7,000만 원이고,

2011년 예산안은 전년대비 3%가 증가한 47억 8,800만 원을 편성하고 있다. 2011년 예산안을 세부사업별로 살펴보면, ① 외국인사회통합지원사업(18억 6,800만 원) ② 사회통합 프로그램이수제사업(29억 2,000만 원)으로 구성된다.

(2) 교육과학기술부 소관 사업

교육과학기술부의 다문화가족지원사업 2010년 예산은 62억 원이고, 2011년 예산안은 전년대비 2%가 증가한 63억 원을 편성하고 있다. 2011년 예산안을 세부사업별로 살펴보면, ① 학교 다문화교육 역량강화사업(6억 원) ② 대학생 근로장학금 지원사업(다문화가정 학생 대상 1:1멘토링 근로장학금 지원-15억 원) ③ 시·도교육청 맞춤형 교육지원사업(42억 원)을 수행하고 있다.

(3) 고용노동부 소관 사업

고용노동부의 다문화가족지원사업 2010년 예산은 4억 6,700만 원이고, 2011년 예산안은 사업을 전액 삭제하고 있다. 2010년 사업은 고용보험기금을 재원으로 ① 직업정보제공 및 직업지도사업(여성결혼이민자 취업지원 프로그램 개발·연구-5,000만 원) ② 민간취업기관 지원사업(결혼이민자 취업 지원 민간위탁-4억 1,700만 원)을 수행하였다. 결혼이민자 취업지원 민간위탁사업은 결혼이민자 집중거주지역을 중심으로 지원기관 6개소(서울청 2개소, 중부청 3개소, 부상청 1개소)를 선정하여 인건비(2인-월 165만 원), 운영비(월 120만 원) 등을 지원하는 것이다.

(4) 행정안전부 소관 사업

행정안전부의 다문화가족지원사업 2010년 예산은 8억 2,000만 원이고, 2011년 예산안은 전년대비 66%가 증가한 13억 6,000만 원을 편성하고 있다. 2011년 예산안은 '외국인주민의 사회적응 및 자립지원사업'의 내역사업으로 ① 결혼여성이민자 친정부모 초청행사사업(2억 5,000

만 원) ② 결혼여성 이민자 지도자 양성교육사업(3억 4,800만 원) ③ 외국인주민 집중거주지 생활환경 개선사업(7억 원) ④ 지방자치단체 외국인 업무 담당공무원 교육 및 연찬회사업(2,400만 원) ⑤ 외국인주민 현황조사사업(1,800만 원) ⑥ 다문화정착 우수사례 확산사업(2,000만 원)으로 구성된다.

(5) 문화체육관광부 소관 사업

문화체육관광부의 다문화가족지원사업 2010년 예산은 56억 4,400만 원이고, 2011년 예산안은 전년대비 6%가 증가한 59억 8,200만 원을 편성하고 있다. 2011년 예산안을 세부사업별로 살펴보면, ① 한국어교원양성 및 교육자료 개발사업(다문화가정 한국어교원 양성지원-8,300만 원) ② 선진도서관 추진 및 미래지향서비스 환경개선사업(다문화가정을 위한 도서관서비스 개선-5억 7,000만 원) ③ 어린이청소년도서관 운영사업(다문화가정을 위한 전래동화 콘텐츠 개발보급-5억 원, 다문화체험 전시-1억 원) ④ 디브러리포털 다문화지식정보 구축사업(8,000만 원) ⑤ 다문화사회 문화환경 조성사업(19억 7,000만 원) ⑥ 국립중앙박물관 운영사업(다문화교육 및 공연프로그램 운영-3,700만 원) ⑦ 생활체육프로그램 지원사업(다문화가정 어울림 생활체육교실-15억 원) ⑧ 이주가정 자녀 대상 한국어 방문학습 교재 개발사업(7억 5,000만 원) ⑨ 국립어린이박물관 운영사업(다문화가정 어린이를 위한 문화체험교육-1,700만 원) ⑩ 생활문화 학술조사 및 도록발간사업(다문화사회 문화다양성 조사-2억 원) ⑪ 공연활동 지원사업(다문화가정 대상 초청축제-1억 9,000만 원) ⑫ 국악원공연활동사업(다문화가족을 위한 공연-2억 5,000만 원)으로 구성된다.

(6) 농림수산식품부 소관 사업

농림수산식품부의 다문화가족지원사업 2010년 예산은 11억 7,600만 원이고, 2011년 예산안은 전년과 동일한 11억 7,600만 원을 편성하고 있다. 2011년 예산안은 '농업인 교육훈련사업'의 내역사업으로 ① 농어촌 결혼이민여성 기초농업교육(7억 5,000만 원) ② 농어촌 결혼이민여성

1:1 맞춤형 농업교육(4억 2,600만 원)으로 구성된다.

(7) 방송통신위원회 소관 사업

방송통신위원회의 다문화가족지원사업 2010년 예산은 20억 원이고, 2011년 예산안은 전년대비 19% 증액된 23억 8,700만 원을 편성하고 있다. 2011년 예산안은 'EBS 프로그램 제작지원'의 내역사업으로 다문가족 프로그램 제작사업[26]을 편성하고 있다.

(8) 보건복지부 소관 사업

보건복지부가 2011년 예산안에 신규로 다문화가정보육료지원사업 예산 115억 5,100만 원을 편성하고 있다. 이 상업은 다문화가정 자녀에 대하여 소득수준에 상관없이 무상교육을 실시하려는 것으로서 소득분위 70% 이하까지 보육료를 지원하는 0~4세 보육료지원사업의 대상을 벗어난 소득 분위 70%를 초과하는 다문화가정 자녀의 보육료를 지원하는 것이다.

(9) 여성가족부 소관 사업

여성가족부의 다문화가족지원사업 2011년 예산안은 전년대비 32%가 증가한 555억 2,400만 원을 편성하고 있다. 다문화가족지원사업 정부 예산안 886억 6,800만 원(2011년) 중 여성가족부 사업이 전체 예산안의 62%를 차지하고 있다. 2011년 예산안을 세부사업별로 살펴보면, ① 다문화가족지원사업(114억 8,900만 원) ② 결혼이민자 현지 사전정보제공 및 국제결혼중개업 관리사업(9억 9,400만 원) ③ 다문화가족지

26) 2011년 다문화가족 프로그램은 ① 스크린한국어 ② 어린이 다문화드라마 ③리얼리티 쇼-유아독존으로 구성된다. 첫째, "스크린한국어"는 다문화가정을 대상으로 실제 생활에서 활용도가 높은 어휘와 용법을 중심으로 한국 영화를 활용하여 재미있게 한국어를 익히고 자연스럽게 한국문화에 대한 이해를 높일 수 있는 한국어교육 프로그램이다. 둘째, "어린이 다문화드라마"는 초등학교를 배경으로 다문화가정의 주인공과 한국인 친구들이 어울리며 벌어지는 다양한 에피소드를 통하여 자연스럽게 다문화가정에 대한 이해를 높일 수 있는 어린이 드라마이다. 셋째, "리얼리티 쇼-유아독존"은 다문화가정의 진솔한 삶의 모습을 밀착 취재하여 보여줌으로써 다문화정에 대한 인실을 개선시키고 감동을 주는 휴먼다큐멘터리이다.

원센터 운영지원사업(113억 7,800만 원) ④ 다문화가족 언어 및 교육 지원사업(337억 800만 원) ⑤ 글로벌 다문화센터 건립사업(17억 8,500만 원) ⑥ 폭력피해 이주여성 지원사업(47억 7,000만 원) ⑦ 여성결혼이민자 일자리 지원사업(14억 원)으로 구성되어 있다.

5. 사회통합정책의 추진체계

1) 사회통합정책의 법적 근거

우리나라 다문화정책 혹은 사회통합정책 수행의 법적 기반으로는 2007년에 제정된 '재한외국인 처우 기본법'과 2008년에 제정된 '다문화가족지원법'이 있다. 재한외국인 처우 기본법은 다른 다문화정책 관련 법의 상위법의 성격을 갖고, 중앙부처 간, 중앙-지자체간 업무 심의와 조정을 한다. 특히, 재한외국인 처우 기본법에서는 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하도록 규정함으로써(제5조), 국가차원에서 외국인정책의 중장기 기본방향을 미리 설정할 수 있도록 하였다. '다문화가족지원법'은 외국인 중에서 결혼이주로 인한 다문화가정의 구성원들이 안정적인 가족생활을 영위하는데 필요한 제도와 여건에 관한 중앙정부와 지자체의 각종 조치와 지원을 규정하고 있다(두 법률의 주요 내용은 후에 상술한다). 따라서 2007년 이후 이주외국인, 특히 다문화가정에 대한 다문화정책 혹은 사회통합정책의 법적 기반은 비교적 공고해 졌다고 판단된다.

재한외국인 처우 기본법 및 다문화가족지원법과 더불어 지자체 차원에서 사회통합정책을 지원할 수 있는 법적 근거로는 '거주외국인 지원에 관한 조례'가 있다. 당시 행정자치부가 2006년에 제시한 '거주외국인 지원 표준조례안'에 의해, 지자체는 해당 지역에 거주하고 있는 외국인을 주민과 동일하게 대우할 수 있는 법적 토대를 마련하였다. 표준조례안의 주요 내용을 보면, 첫째, 법령이나 다른 조례로 제한하지 않는 한 거주외국인도 주민과 동일하게 지자체의 공공시설을 이용할 수 있고, 각종 행정혜택을 받을 수 있다. 둘째, 지자체는 거주외국

인 수 등 실태조사를 실시하고 관련 예산을 편성하여, 거주외국인에 대해 한국어 및 기초생활 적응 교육, 고충·생활·법률·취업상담, 생활편의 제공 및 응급 구호체계 확립, 문화·체육행사 개최 등을 통해 원활한 지역사회 정착을 지원할 수 있다. 셋째, 지자체별로 외국인 지원시책에 대한 자문을 위하여 '외국인시책자문위원회'를 구성·운영할 수 있다. 넷째, '세계인의 날' 및 다문화주간을 설정하여 기념식 및 문화·예술·체육행사 등을 실시하고, 지방행정 또는 지역사회에 공헌한 외국인을 표창하는 한편, 명예시민으로 예우할 수 있다.

지자체의 거주외국인지원조례는 이주민의 증가와 문화다양성의 가시화에 따른 사회통합에 있어 이주민의 부적응이나 사회적 편견 등 사회통합에 부정적 요소를 완화하는데 초점을 두고 있다는 점에서 '재한외국인 처우 기본법'이나 '다문화가족지원법'과 기본방향을 공유하고 있다.

2) 사회통합정책의 기본방향

그간의 외국인정책은 통제관리 중심의 정책기조와 새로운 정책문제에 대한 대응성 부족 그리고 중장기적·종합적 대응의 미흡 등의 한계를 지니고 있었다. 이러한 한계점을 극복하기 위해서 우리나라의 외국인정책의 방향은 해외인재의 활용을 위한 전략적 개방화, 새로운 정책과제의 도출과 선제적 대응, 정책의 일관성과 신뢰 확보를 위한 중장기적·종합적 접근, 관계 기관 간 역할정립을 통한 체계적 정책으로 전환될 필요가 있었다. 이에 재한외국인 처우 기본법에 의거 해 2008년에 수립된 '제1차 외국인정책기본계획'에서는 그동안 소관 부처별로 개별적으로 추진해 온 정책들을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하고자 하고 있다(외국인정책위원회, 2008).

제1차 외국인정책기본계획에서는 외국인정책의 기본방향을 3가지로 제시하고 있다. 첫째 개방을 통한 국가경쟁력 강화: 개방을 통한 이익과 비용을 비교하여 국가경쟁력 강화에 도움이 되는가를 기준으로 입국문호 개방의 대상과 방식을 결정한다. 둘째, 인권이 존중되는 성숙

한 다문화사회로의 발전: 국내 정착 이민자의 증가에 따른 사회갈등 문제의 해소와 외국인 인권보장을 위해서 이민자에 대한 사회적응 지원과 국민의 차별적 인식 해소를 동시에 추진하고, 지원의 대상·내용·방식을 전략적으로 설정한다. 셋째, 법과 원칙에 따른 체류질서 확립: 개방의 긍정적 효과를 극대화하고 부작용을 방지하기 위해 법과 원칙에 따라 체류질서를 확립한다.

3) 사회통합정책 추진기구

(1) 외국인정책위원회 및 법무부

외국인정책에 있어서 총괄추진기구는 외국인정책위원회와 그 예하에 있는 외국인정책실무위원회 및 실무분과위원회 그리고 법무부라고 할 수 있다. 즉, 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회(이하 '위원회'라 한다)가 설치되었는데(재한외국인 처우 기본법 제8조 제1항) 이 위원회에서는 외국인정책의 기본계획의 수립에 관한 사항, 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과에 관한 사항, 사회적응에 관한 주요 사항, 그 밖에 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정한다(동 법 제8조 제2항). 이를 위하여 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하여야 하고(동 법 제5조 제1항) 기본계획을 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 확정하여야 한다(동 법 제5조 제3항). 아울러 법무부장관은 연도별 시행계획의 효율적인 수립을 위하여 시행계획 수립지침을 정하여 매년 7월 말까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다(동 법 시행령 제4조 제1항). 이에 따라 관계 중앙행정기관의 장은 소관별로 다음 해 시행계획과 지난 해 추진실적 및 평가결과를 법무부장관에게 제출하여야 하며, 법무부장관은 이를 종합하여 외국인정책위원회에 상정하여야 한다(동 법 제6조 제4항).

위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하며, 위

원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장, 외국인정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자가 된다(동 법 제8조 제3항). 그리고 위원회에 상정할 안건과 위원회에서 위임한 안건을 처리하기 위하여 위원회에 외국인정책실무위원회(이하 '실무위원회'라 한다)를 설치하였다(동 법 제8조 제4항).

(2) 다문화가족정책위원회 및 여성가족부

다문화정책에 있어서 총괄추진기구는 다문화가족정책위원회와 그 예하에 있는 다문화가족실무위원회 그리고 여성가족부라고 할 수 있다. 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요 사항을 심의·조정하기 위하여 외국인정책위원회처럼, 국무총리 소속으로 다문화가족정책위원회(이하 '정책위원회'라 한다)가 설치되었다(다문화가족지원법 제3조의4 제1항). 동 정책위원회는 다문화가족정책에 관한 기본계획의 수립 및 추진에 관한 사항, 다문화가족정책의 시행계획의 수립, 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항, 다문화가족과 관련된 각종 조사, 연구 및 정책의 분석·평가에 관한 사항, 각종 다문화가족 지원 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항, 다문화가족정책과 관련된 국가 간 협력에 관한 사항, 그 밖에 다문화가족의 사회통합에 관한 중요 사항으로 위원장이 필요하다고 인정하는 사항을 심의·조정한다(동 법 제3조의4 제2항). 여성가족부장관은 다문화가족 지원을 위하여 5년마다 다문화가족정책에 관한 기본계획 을 수립하여야 하고(동 법 제3조의2 제1항) 동 기본계획은 정책위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

기본계획과 별도로 여성가족부장관, 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 매년 기본계획에 따라 다문화가족정책에 관한 시행계획을 수립·시행하여야 한다(동 법 제3조의3 제1항). 이를 위하여 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사가 다문화가족지원법에 따른 연도별 시행계획을 효율적으로 수립·시행할 수 있도록 다음 연도의 시행계획 수립지침을 정하여 매년 10월 31일까지 관계 중앙행정

기관의 장과 시·도지사에게 알려야 하는데(동 법 시행령 제2조 제1항) 지침의 내용 중 외국인정책 관련 사항은 법무부장관과 협의하여 정한다(동 법 시행령 제2조 제2항).

정책위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 국무총리가 되며, 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장, 다문화가족정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람이 된다(동 법 제3조의4 제3항). 그리고 정책위원회에서 심의·조정할 사항을 미리 검토하고 대통령령에 따라 위임된 사항을 다루기 위하여 정책위원회에 실무위원회를 두었다(동 법 제3조의4 제4항).

4) 사회통합정책의 집행기관

아무리 정책목표가 잘 설정되어 있고 정책결정이 잘 이루어졌다 하더라도 그 정책이 하부기관에 잘 전달되어 정책집행이 잘 되지 않으면 그 정책은 성공을 장담할 수가 없을 것이다. 위에서 언급한 외국인정책위원회나 다문화가족정책위원회의 정책결정은 궁극적으로 법무부나 여성가족부 기타 정부부처의 일선관료나 매개집단을 통하여 대상집단에 전달되기 때문에 이들 일선관료나 매개집단에 소속된 담당자들의 헌신적인 업무수행은 정책성공에 관건이 되는 중요한 사항이다. 여러 정부부처들은 각자 자신의 정책결정을 수행할 일선관료나 매개집단을 가지고 있는데 법무부의 경우에는 거점 혹은 일반 운영기관이라 일컬어지는 매개집단 즉 민간위탁집단이 있고 여성가족부의 경우에는 초기에는 결혼이민자지원센터라는 매개집단 즉 민간위탁집단이 있었으나 다문화가족지원법이 제정・시행된 이후에는 다문화가족지원센터로 이름을 바꿔 운영되는 정책의 전달 내지는 집행기관이 있다. 사회통합 프로그램 이수와 관련되어 법무부와 여성가족부가 관리하는 민간위탁기관에 대하여 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

결혼이민자를 대상으로 하는 한국어 교육은 크게 외국인정책의 주무부처인 법무부와 다문화가족지원사업의 주무부처인 여성가족부와

실시하고 있다. 법무부는 2009년부터 '이민자 사회통합 프로그램 및 그 운영 등에 관한 규정'(2008. 3. 12. 법무부훈령 제612호)에 따라 결혼이민자를 포함한 이민자가 우리사회 구성원으로서 필요한 기본소양 함양을 통해 안정적으로 정착하도록 한국어 과정 등을 이수하도록 하고 소정의 교육과정을 이수한 경우에는 국적취득 시 면접심사를 면제해 주는 사회통합 프로그램을 실시하고 있다. 법무부는 사회통합 프로그램 운영을 위해 2009년 처음으로 20개의 시범운영기관을 지정·운영하다가 2010년 76개 운영기관(거점운영기관 29개, 일반운영기관 47개)으로 확대하여 실시하고 있으며, 거점 당 1개~4개의 일반운영기관을 배정하여 거점운영기관에서는 강사관리, 학적관리 및 관련 예산 집행 등을 수행하고, 일반운영기관에서는 교육장소 제공 역할만 하도록 업무를 분담하여 운영하고 있다. 이와 같은 사회통합 프로그램 운영기관의 유형(2010년)을 보면 강사관리, 예산 집행 등을 담당하는 29개 거점운영기관의 경우 결혼이민자의 교육·지원 등을 위해 다문화가족지원법에 의해 지정된 다문화가족지원센터는 5개(17.2%)에 불과하고 경북대학교 낙동강연구원 등 대학이 16개(55.2%), 인천광역시 평생학습관 등 기타 기관이 8개(27.6%)로 이루어져 있다.[27]

한편 여성가족부는 2006년부터 '여성결혼이민자가족의 사회통합 지원방안'(2006. 4. 26.)과 '다문화가족지원법'(2008. 3. 21. 법률 제8937호) 제6조(생활정보 제공 및 교육 지원) 및 제12조(다문화가족지원센터의 지원 등)에 따라 시·군·구에 다문화가족지원센터를 지정하여 결혼이민자를 대상으로 한국어 교육을 실시하고 있다. 2010년 11월 현재 171개 다문화가족지원센터에서 센터의 5개 기본사업[28]의 하나로 한국어

27) 5개 다문화가족지원센터(울산광역시 남구, 광주광역시 북구, 강릉시, 제주시, 익산시), 16개 대학(서울교육대학교, 성결대학교, 한국외국어대학교, 동의대학교, 계명대학교, 영남대학교, 경북대학교, 목원대학교, 한서대학교, 건양대학교, 목포대학교, 강원대학교, 마산대학, 진주교육대학교, 세명대학교, 우석대학교), 8개 기타 기관(인천광역시 평생학습관, 안산시외국인주민센터, 수원시외국인복지센터, 광주이주민센터, 포천시다문화가정지원센터, 순천외국인한글학교, 충북여성단체협의회, 서귀포종합사회복지관)

28) 모든 다문화가족지원센터는 한국어교육, 다문화사회이해교육, 가족교육, 상담, 취업·창업 지원의 5개 기본사업을 필수로 실시하고, 이외에 특성화사업으로 이중언어교실, 언어발달지도사업 등을 실시함

교육이 실시되고 있으며, 연간 1개 센터 운영비 7,000만 원 중 약 750만 원(10.7%)이 한국어 교육에 사용되고 있다. 또한 센터의 한국어 교육은 결혼이민자의 한국사회 적응 및 안정적인 조기정착을 지원하기 위한 목적으로 초급 1·2단계, 중급 1·2단계(각 단계별 80시간) 및 특별반이 운영되고 있으며, 한국어교원 자격 소지자 등 일정한 자격수준 이상의 강사에 의해 국립국어원에서 발행한 교재를 사용하여 강의가 이루어지고, 센터별 실적관리는 전국다문화가족사업지원단[29]의 가족사업실적관리시스템(www.w4c.go.kr)을 통해 여성가족부가 총괄 관리하고 있다.

제2절 정책갈등의 개관

1. 제1기(2006.~2007.7.)

제1기는 2007년 7월 재한외국인 처우 기본법이 시행되기까지 법무부와 여성가족부 간에 갈등이 전개된 시기이다. 2006.4.13. 당시 출입국관리국에서 청와대 민정수석에게 '외국인정책 기본방향 및 추진체계'를 보고할 때 민정수석이 외국인정책에 대한 기본법의 제정을 검토할 것을 지시하였다. 이어 2006.5.26.에 열렸던 제1회 외국인정책 회의에서는 노무현 대통령이 외국인정책 기본법의 제정이 필요하며 법무부가 외국인정책의 중심부처가 될 것을 지시함에 따라(2006.6.19. 관보 게재) 법무부 특히 출입국관리국에서는 2006.7.~9.까지 3차에 걸쳐 관계부처와 향후 제정될 외국인정책 기본법에 대해 의견조율을 하게 되었다. 2006.9.21. 당정협의를 거친 후 그 달 9.27.에는 '재한외국인 처우 기본법'이라는 법령명으로 입법예고를 하였고 이어 9.29.에는 출입국관리국장이 주재한 공청회를 개최하여 관계기관 및 이해관계자들의 의견을 청취하였다. 그 후 '재한외국인 처우 기본법안'은 2006.11. 28.에

29) 여성가족부로부터 다문화가족지원사업 관리기관 운영업무를 위탁받아 다문화가족지원 프로그램·매뉴얼 개발 및 보급, 다문화가족지원센터 종사자 교육, 다문화가족 방문교육 지도사 양성·보수교육 등을 실시함

국무회의의 의결을 거쳐 12.25. 국회에 제출되었고 다음해인 2007.4.27. 국회 임시회에서 통과되어 2007.7.18.부터 시행되었다. 같은 날 동 법 시행령도 공포 즉시 시행되었다.

2. 제2기(2007.7.~2008.3.)

제2기는 다문화가족지원법이 제정된 2008년 3월까지 양 부처 간에 갈등이 전개된 시기이다. 재한외국인 처우 기본법의 시행에 앞서 법무부는 2006.11.7. 저출산고령사회위원회에서 관리하던 '이민대책'을 맡게 되었고 그 해 12.7. 빈부격차차별시정위원회에서 관리하던 '혼혈인·이주자 사회통합정책'이 법무부로 이관됨에 따라 기존의 외국인정책에 통합하여 관리하기 시작하였다. 2007.5.3. 국무조정실 사회문화조정관이 주재한 법무부·여성가족부 국장회의에서는 결혼이민자를 포함한 재한외국인 정책을 법무부가 총괄키로 합의를 하였고 여성가족부는 재한외국인 처우 기본법상의 외국인정책실무위원회 산하 가칭 '결혼이민자 전문분과위원회'의 분과위원장을 맡아 결혼이민자에 대책을 주관키로 합의를 하였다.

2007.7.18. '재한외국인 처우 기본법'의 시행이 예정되면서 동 법에 따라 외국인정책 연구 및 자료수집, 위원회 사무처리, 외국인정책 기본계획 및 시행계획 수립·추진·평가업무를 총괄하는 기능을 맡게 될 주무부서로서의 법무부 출입국관리국이 당시 규모로는 업무처리에 무리가 있다고 판단되면서 2007.5. 출입국·외국인정책본부로의 직제 개정이 이루어졌다. 그리하여 외국인정책 총괄추진조직으로서의 출입국관리국은 기존의 1국 6개과에서 1본부장 2정책관 1기획관 10개과로 확대되는 조직개편이 단행되었다.

출입국관리국이 출입국·외국인정책본부로 조직이 확대개편되는 것과 발맞추어 당시 산업연수나 고용허가 등을 통해 국내에 체류하는 노동자나 결혼이민자 등 국내에 체류하는 외국인의 인권·적응 등의 문제가 초미의 관심사가 되기 시작하면서 소위 다문화사회로의 진입이 연일 매스컴의 화두가 되기 시작하였다. 법무부를 비롯한 노동부,

여성가족부 등의 중앙행정기관은 물론 각종 지방자치단체에서도 노동자나 결혼이민자 문제에 많은 관심을 갖기 시작하였는데 어느 기관을 막론하고 우리 사회가 처음 겪어 보는 고령화사회와 함께 온 다문화사회에 대해 체계적인 시각을 갖고 이에 대처하는 거시적 안목을 갖고 있기는 못하였기 때문에 각 부처마다 자기 실정에 맞는 정책이나 시책을 마련하기 시작하였다. 이것이 오늘에 이르기까지 외국인정책에 대한 중복의 지원이나 사실상 총괄적인 추진조직이 부재하게 된 원인이 된 것이라 할 수 있다. 그리하여 예컨대 결혼이민자에 대한 사회통합정책의 일환이라 할 수 있는 한국어 교육은 법무부·여성가족부·국립국어원 기타 지방자치단체에서 결혼이민자에 대한 각자의 정책의 일환으로 독립적으로 실시하였던 것이다.

이러한 사회통합정책의 중복지원 문제가 표면화되기 시작하면서 외국인정책의 총괄기구인 법무부에서는 여성가족부·보건복지부·행정안전부 및 지방자치단체 등 관계부처와 이에 대한 문제점과 해결방안을 모색하기 위하여 협의를 하기 시작하였다. 그리하여 과장급 실무자들이 관계부처를 오가며 협의를 하였을 뿐만 아니라 국장들이 국무조정실이나 청와대 대통령비서관실에서 모임을 갖고 여러 차례 협의를 하게 되었다. 그러나 각 부처의 입장과 주장이 상이하면서 협의는 커다란 진전을 보지 못하였다. 그중에서도 법무부와 여성가족부의 의견이 가장 대립되었다. 법무부는 2006.5.26. 제1회 외국인정책 회의 시 노무현 대통령이 법무부를 외국인정책의 중심부처로 지정하고 이를 6.19. 관보로 게재한 것과 2007.5.3. 국무조정실 사회문화조정관이 주재한 법무부·여성가족부 국장회의에서 결혼이민자를 포함한 재한외국인 정책을 법무부가 총괄키로 합의를 한 것 그리고 재한외국인 처우기본법의 시행 주관부서임을 근거로 외국인정책의 총괄부서로서의 위치와 자신의 견해의 정당성을 주장하였으나 여성가족부에서는 결혼이민자는 외국인이기에 앞서 여성이자 한 가족의 일원으로서의 위치임을 고려 외국인정책의 대상으로서만 볼 수 없다는 반대론을 펼치면서 협의는 난항을 계속하면서 사회통합정책 그 중 한국어 교육의 중복지

원 문제는 거의 타결을 보지 못하였다.

결혼이민자나 다문화가족이 매스컴의 집중을 받으면서 정부나 시민단체에서도 결혼이민자에 대한 관심을 많이 기울이기 시작하였다. 특히 한국에 시집온 결혼이민자들이 남편으로부터 학대를 받거나 죽음을 당하는 일들이 심심찮게 언론에 보도되면서 무언가 대책이 마련되어야 한다는 인식이 국민들 사이에 많이 퍼지기 시작하였다. 2007년 법무부에서는 귀화를 통해 한국 국적을 취득한 결혼이민자를 대상으로 한국어 구사능력에 대한 설문조사를 한 바가 있었는데 설문조사 결과 놀랍게도 약 40%의 한국 국적취득자가 한국 국적을 취득하였음에도 불구하고 한국어를 제대로 하지 못하였다. 즉 결혼이민자중 많은 수의 한국 국적취득자들이 이웃 사람들과의 의사소통도 제대로 하지 못할 정도로 한국어를 하지 못하는 것을 발견한 법무부에서는 결혼하고 일정 기간이 지나면 자동적으로 국적이 나오는 당시 시스템에 문제가 있다고 판단하여 결혼이민자들의 국적취득이 기존보다는 조금은 어렵더라도 이들의 올바른 사회적응을 위해서는 한국어 교육이나 한국사회 적응을 위한 교육 즉 이른바 '사회통합 프로그램'의 강제적 시행이 필요하다는 것을 인식하게 되었다.

사실 1997년 국적법이 개정되기까지는 외국인이 한국인과 결혼을 하면 자동적으로 국적이 부여되는 '혼인으로 인한 국적취득'제도가 운영되고 있었다. 그러나 한국과 중국이 1992년 수교를 하고나서 불법체류자수가 증가하기 시작하면서 혼인을 빙자하여 허위로 국적을 취득하는 중국인의 수도 증가하기 시작하였다. 한편 이와 같은 현상은 동남아시아 국가 출신의 허위 결혼이민자의 경우에도 마찬가지였다. 문제의 심각성을 인지한 법무부에서는 1997년 국회를 거쳐 국적법 개정을 통하여 그간 결혼만 하면 자동으로 국적을 부여하던 제도를 폐지하고 그 대신 한국인 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있거나 한국인 배우자와 혼인한 후 3년이 지나고 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자에게만 국적을 부여하는 제도를 시행하였다. 그런데 이러한 국적법의 변경에도

불구하고 단순히 한국인과 2년 혹은 3년 이상 혼인한 상태만 유지되면 자동으로 국적을 부여하는 제도는 한국어를 잘하든 못하든 한국어 구사능력과 무관하게 국적을 부여함으로 말미암아 한국어를 잘해야 하는 당위성에 대한 동기부여를 주지 못하였다. 이와 같은 제도적 결함으로 인해 한국인이 되고도 한국어를 못하는 한국 국적취득자가 많이 늘어나게 되었던 것이다.

그래서 법무부에서는 여가부·행정자치부·보건복지부 등 관계부처와 모임을 갖고 앞으로는 원칙적으로 한국어 교육이나 한국사회 이해와 같은 사회통합 프로그램을 이수토록 하여 그 결과에 따라 국적취득을 하게 하는 제도를 시행할 것이라는 설명과 함께 지지를 부탁하였다. 이에 대해 여성가족부는 위와 같은 제도가 결혼이민자에 대해 국적취득을 어렵게 하는 불필요한 규제라고 하면서 즉시 반대를 하였다. 그럼에도 법무부에서는 이후 관계부처와의 협의나 관계부처에 대한 홍보를 거친 후 출입국·외국인정책본부장이 사회통합 프로그램을 의무적으로 이수해야만 국적취득을 할 수 있다는 내용을 보도자료를 통해 기자들 앞에서 브리핑하였다.

이후 이러한 법무부와 여성가족부의 대립 양상은 여성가족부에서 의원입법의 형식으로 결혼이민자와 국적취득자를 주 대상으로 하는 '다문화가족지원법안'을 마련하기 시작하면서 심화되었다. 법무부의 주장은 법안 자체가 재한외국인 처우 기본법의 형식과 내용 그리고 잣구에 있어 상당히 유사하다는 것이며 발의형식이 정부입법이 아니라 의원입법의 형식이라는 점도 출입국·외국인정책본부에 놀라움과 자극을 주기에 충분했다. 즉 법무부의 판단은 위 법안이 실질은 여성가족부가 주도한 법안임에도 불구하고 의원이 발의한 것처럼 의원입법의 형식을 취했다는 것이다. 그리하여 출입국·외국인정책본부측에서는 위 법안이 이제 막 시행된 재한외국인 처우 기본법과 중복이 될 뿐만 아니라 외국인정책으로 이들 결혼이민자나 국적취득자들을 충분히 포섭할 수 있음에도 공연히 '다문화가족지원법안'이 법률로 만들어지는 경우에는 정책의 혼선을 가져올 수 있다고 주장하며 동 법안에

대하여 강력한 반대를 하였다. 그리하여 법무부에서는 위 법안의 국회 통과를 저지하기 위하여 국회 법제사법위원회 위원 등에게 재한외국인 처우 기본법과 위 법안의 유사성과 중복성 그리고 위 법안이 시행될 경우의 정책의 혼란 등에 관하여 우려를 표명하였다. 그러한 법무부의 노력에도 불구하고 법안이 다소 중복된다 하여 무슨 문제가 있겠는가 하는 법제사법위원회 위원들의 위 법안에 대한 호의적 인식에 힘입어 다문화가족지원법안은 국회 법제사법위원회의 의결을 거쳐 국회에서 통과되어 2008.3.21. 제정되어 동 년 9.22. 시행되었다.

3. 제3기(2008.3.~현재)

제3기는 결혼이민자에 대한 사회통합 프로그램과 국적취득을 연계한 새로운 국적법의 시행과 사회통합 프로그램이 시행된 2008년 3월부터 현재까지 양 부처 간에 갈등이 전개되고 있는 시기이다. 1년여의 준비기간을 거치면서 법무부에서는 2009년 사회통합 프로그램을 도입하면서 여성가족부의 다문화가족지원센터(구 결혼이민자지원센터)가 사회통합 프로그램 시범 운영기관 지정 등에 적극 동참해 줄 것을 기대하였으나 당시 다문화가족지원센터를 중심으로 하는 이주여성 지원단체에서는 위 프로그램의 도입 자체를 반대하면서 참여하지 않아 사회통합 프로그램 운영기관으로 다문화가족지원센터를 지정하여 운영하지 못하였다. 그 후 일부 다문화가족지원센터가 사회통합 프로그램 시범 운영기관으로 지정받은 곳이 있고 다문화가족지원센터에서 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게도 국적취득을 위한 귀화적격시험 등에서 혜택을 부여하기로 합의를 보았으나 그럼에도 초기에 동참하지 않은 사실과 그 여파로 인해 법무부와 여성가족부 간에는 아직도 이에 대한 갈등이 존재하고 있고 결혼이민자나 국적취득자들에 대한 사회통합정책을 둘러싼 법무부와 여성가족부의 대립 양상은 여전히 계속되고 있다.

제3절 정책갈등의 원인

1. 양 부처의 자원분석

제2장에서 언급한 자원의존이론에 의하면 조직은 다른 조직을 포함한 환경과의 교호작용 속에서 부족한 자원을 획득하고자 환경과 상호의존을 하게 되고 이러한 자원획득을 위한 상호의존 속에서 갈등이 발생한다고 한다.

여기서는 위에서 제시한 양 부처의 정책갈등의 원인 분석에 들어가기 전에 양 부처가 갖고 있는 자원을 분석하고자 한다. 자원이란 앞서 살펴 본 바와 같이 조직 간에 거래되는 교환물로서 금전, 물질자원, 정보나 사회적 정당성, 인력과 전문지식은 물론 권력이나 정치적 후원 등을 말하나 본 절에서는 분석의 편의를 위해 인력, 예산, 법적·제도적 권한, 외국인관련 정보, 타 부처나 국민의 지지와 같은 요소로 한정하여 설명하고자 한다.

1) 법무부

(1) 인력

법무부는 기획조정실·법무실의 2실, 검찰국·범죄예방정책국·인권국의 3국, 그리고 교정본부 및 출입국·외국인정책본부의 2본부로 구성되어 있는데 산하기관을 합치면 그 인력이 2012년 5월 현재 20,355명에 이른다. 법무부는 조직이 사실상 직렬별로 나뉘어 있으므로 여성가족부와 비교할 때 이러한 전체 비교는 별로 의미가 없고 사회통합정책과 관련된 인력의 비교에 그 의미가 있으므로 출입국·외국인정책본부에 근무하는 인력이 비교대상이 될 것이다. 출입국·외국인정책본부에 근무하는 인력은 산하기관을 합쳐 2012년 5월 현재에 1,889명에 이른다. 출입국·외국인정책본부는 8개의 과로 구성되어 있고 그중 사회통합과에서 최근 이름을 바꾼 이민통합과가 사회통합업무를 맡고 있다.

(2) 예산

2012년 법무부 예산은 2조 5,863억 7,500만 원인데 그중에서 출입국관리예산은 1,448억 3,890만 원에 이른다. 출입국관리 예산중 사회통합정책관련 예산은 표[30]에서 알 수 있는 바와 같이 각각 2008년 15억 3,000만 원, 2009년 36억 5,000만 원, 1010년 46억 7,000만 원, 2011년 47억 8,800만 원, 2012년 52억 9,000만 원이다. 2012년 출입국관리 예산 중 사회통합정책관련 예산은 3.6%에 달한다.

(3) 법적·제도적 권한

정부조직법 제27조에 의하면 법무부장관은 검찰·행형·인권옹호·출입국관리 그 밖에 법무에 관한 사무를 관장하고(제1항), 검사에 관한 사무를 관장하기 위하여 법무부장관 소속으로 검찰청을 두고 있다(제2항). 그리고 출입국관리에 관한 사무를 관장하는 출입국·외국인정책본부 소관하에 출입국관리법과 재한외국인 처우 기본법 등이 있다. 재한외국인 처우 기본법에 따라 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회와 그 산하에 외국인정책실무위원회가 설치되어 있는데(동 법 제8조) 법무부가 주도적 역할을 맡고 있다. 또한 위 법률에는 현행 사회통합정책의 근거가 재한외국인의 사회적응 지원 규정(동 법 제11조)이 마련되어 있고 사회통합 프로그램의 민간위탁의 근거 조항(동 법 제21조)도 규정되어 있다. 사회통합 프로그램 규정은 향후 2012.7.27. 시행이 예정된 출입국관리법에도 규정되어 있다(동 법 제39조 및 제40조).

(4) 외국인관련 정보

법무부 출입국·외국인정책본부는 과거 외무부 출입국관리국에서 시작하여 2007년 현재의 부처 이름으로 이름을 바꾸고 현재에 이르기까지 외국인을 정책대상으로 해서 업무를 담당해 왔다. 출입국·외국인정책본부는 국민이나 외국인의 출국과 입국은 물론 외국인의 체류, 외국

30) 국회예산정책처(2010) 참조

인에 대한 출국정지에 대한 업무에 이르기까지 다양한 정보를 가지고 있어 외국인정책을 결정하고 집행함에 있어서 중요한 참여자로서의 역할을 한다.

(5) 타 부처나 국민의 지지

법무부는 전통적으로 법과 질서의 유지를 법무행정지표로 삼아왔다. 물론 검찰국, 범죄예방정책국, 인권국, 교정본부, 출입국·외국인정책본부로 그 기능이 세분화되어 있지만 공통의 지표가 법과 질서의 유지 내지는 확립이라는 것은 두말할 여지가 없다고 하겠다. 그런데 사회통합정책이나 사회통합교육 등 새로운 이슈에 대해서 법무부가 이를 선점할 근거 내지는 이유가 있는가에 대해서 국내에서는 그동안 많은 논쟁이 있어 왔다. 사회통합정책의 주도권 쟁탈에 가장 예민하다고 할 수 있는 여성가족부는 물론 일부 정부부처 또는 언론에서도 법무부가 사회통합정책의 주도권 혹은 사회통합정책에 개입하는 것에 대하여 반대를 표명하여 왔다. 그러나 이에 대한 법무부의 반론도 만만치 않다. 영국, 불란서를 비롯한 주요 선진국의 이민조직체계를 보면 사회통합정책과 난민정책에 대하여 법무부 혹은 내무부나 이민청과 같은 조직에서 통합적으로 관장한다는 것이다. 사회통합정책 시행기관의 적합성과 같은 조사는 행해진 것이 없으나 법무부에서 사회통합정책을 실시하는 것이 타당한가에 대해서는 이를 반대하는 의견과 지지하는 의견으로 나눠지는 것 같다.

2) 여성가족부

(1) 인력

여성가족부는 기획조정실과 청소년가족정책실을 포함한 2실, 여성정책국과 권익증진국의 2국으로 구성되어 있다. 산하기관은 없고 2012년 5월 현재 220명의 인력을 가지고 있다. 청소년가족정책실의 규모가 가장 큰데 그중 다문화가족과가 다문화가족지원정책 업무를 맡고 있다.

(2) 예산

여성가족부 예산은 2011년 2190억 8,800만 원, 2012년 2,466억 3,400만 원에 이르는데 그 중 다문화가족지원 관련 예산은 표[31]에서 볼 수 있는 바와 같이 각각 2008년 240억 6,200만 원, 2009년 295억 5,100만 원, 2010년 419억 3,700만 원, 2011년 555억 2,400만이다. 2011년 예산 중에 다문화가족지원 관련 예산이 차지하는 비율은 25.3%에 이른다.

(3) 법적·제도적 권한

정부조직법 제36조에 의하면 여성가족부장관은 여성정책의 기획·종합, 여성의 권익증진 등 지위향상, 청소년 및 가족(다문화가족과 건강가정사업을 위한 아동업무를 포함한다)에 관한 사무를 관장한다. 그리고 다문화가족에 관한 사무를 관장하는 청소년가족정책실 소관하에 청소년기본법과 다문화가족지원법 등이 있다. 다문화가족지원법에 따라 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 다문화가족정책위원회와 그 산하에 다문화가족실무위원회가 설치되어 있는데 여성가족부가 주도적 역할을 맡고 있다. 또한 위 법률에는 현행 다문화가족지원정책의 근거가 되는 생활정보 제공 및 교육 지원 조항(동 법 제6조)이 마련되어 있고 사회통합 프로그램이라 할 수 있는 다문화가족 언어 및 교육지언사업의 민간위탁의 근거 조항(동 법 제12조)이 규정되어 있다.

(4) 외국인관련 정보

여성정책의 기획·종합 및 여성의 권익증진, 청소년의 육성·복지 및 보호, 가족과 다문화가족정책의 수립·조정·지원, 여성·아동·청소년에 대한 폭력피해 예방 및 보호 등을 설립목적으로 하는 여성가족부는 그간 외국인과 관련된 업무를 맡은 기관은 아니다. 2001.1.29. 정부조직법 개정으로 여성부가 신설되었을 때의 규정에는 여성부장관은 여성정책의 기획·종합, 남녀차별의 금지·규제 등 여성의 지위향상에 관

31) 국회예산정책처(2010) 참조

한 사무를 장리한다고 되어 있었듯이 외국인 업무하고는 관련이 없었다. 그 후 2004.3.11 정부조직법이 개정되면서 기존의 업무에 영유아 보육에 관한 사무가 추가되었고 2055.7.22. 다시 정부조직법이 개정되면서 여성부가 여성가족부로 부명이 변경되고 가족정책의 수립·조정·지원업무가 추가되었다. 2010.3.19. 정부조직법이 또 다시 개정되면서 현행 정부조직법 같이 여성가족부의 업무에 다문화가족 업무가 포함되었다. 이와 같이 외국인 관련 업무가 여성가족부의 업무로 진입하게 된 것은 불과 몇 년 사이의 일인 것이다.

(5) 타 부처나 국민의 지지

이명박 대통령 선거공약으로 폐지하기로 하였다가 2008년 취임하면서 여론에 부딪혀 여성부로 축소존치되다가 다시 본래의 이름으로 환원된 여성가족부는 전통적으로 외국인업무와 관련이 있다고 볼 수 없다. 그러나 2007년 부 자체가 폐지된다는 절박한 심정에서 여성가족부 직원들은 필사의 노력으로 기존의 타 부처의 업무영역에 속하던 업무들을 여성이나 가족과 결부시켜 자신의 업무로 만들려고 시도를 하였는데 이런 노력으로 인해 많은 예산을 확보하고 자신의 소관하에 있는 다문화가족지원법이라는 법률을 제정하기에 이르렀다. 이러한 까닭에 타 부처로부터 부정적인 반응도 있었지마는 현재는 국무조종실 등 여성가족부에 호의적인 부처로부터 지지를 받으면서 다문화가족정책을 견고히 시행하고 있는 중심부서로서의 역할을 하고 있다. 이에 대하여 언론이나 여론으로부터 지지와 반대의 입장이 모두 개진된 점은 법무부와 상황이 비슷한 것으로 보인다.

2. 정책목표의 차이

제2장에서 언급한 바와 같이 정책갈등의 많은 부분은 참여하는 부서들의 가치전제가 불일치하는 데서 나온다. 가치전제는 목표, 행동선택시기, 대안선택기준, 우선순위, 상황의 정의 등에 대한 조직의 판단을 반

영한다. 이러한 가치전제는 각 부처의 정책방향이나 정책지향을 결정하는 근원적인 토대가 된다. 정책지향의 차이에 기인한 정책갈등은 기본적으로 각 집단들의 활동의 기본방향의 차이에서 발생하게 된다.

즉 법무부에서는 사회통합정책을 경제·사회·문화·안보적 측면에서 종합적이고 체계적으로 추진할 필요가 있는 이민정책 혹은 외국인정책의 하나로 보면서 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 외국인의 한국 사회의 적응이라는 측면에서 추진하려고 하는데 반하여 여성가족부에서는 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책은 궁극적으로 가정이나 가족의 문제에 귀착되는 가족정책으로 보고 가족정책의 일환으로 추진하려고 하면서 청소년 및 다문화가족을 포함한 가족에 관한 사무를 관장하는 여성가족부에서 추진하는 것이 타당하다고 주장한다.

이러한 정책지향 출발점의 차이는 양 부서가 추진하는 사회통합정책의 근거가 되는 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법상에서도 확인할 수 있다. 재한외국인 처우 기본법 제1조(목적)를 보면 동 법은 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 이바지함을 목적으로 한다고 되어 있는 반면에 다문화가족지원법 제1조(목적)에 의하면 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다고 되어있다.

즉 법무부의 정책 목표는 재한외국인이 한국사회에 적응을 할 수 있도록 정책을 시행하는 것이고 여성가족부가 지향하는 정책목표는 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 정책을 시행하는데 있다. 법률에 나타난 문언상의 표현을 보면 양 부처의 정책지향점에 차이가 있음을 알 수 있다.

3. 관할권 중복

법무부와 여성가족부 간 양 부처의 정책갈등의 원인으로 위에서 언급한 정책지향의 차이는 어찌 보면 표면적인 차이이고 좀 더 궁극적이고 직접적인 원인으로 둘 수 있는 것은 정부부처 간 갈등에서 가장 자주 등장하는 원인이라 할 수 있는 관할권의 중복이라 할 수 있다.

양 부처 간 사회통합정책의 대상집단은 다음과 같다. 즉 재한외국인처우기본법상의 대상집단인 재한외국인은 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 말하고 이 재한외국인에는 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 결혼이민자를 포함하고 있다(동 법 제2조). 아울러 영주권자 및 난민 역시 대상집단이 되고 재한외국인이 대한민국의 국적을 취득한 경우에는 국적을 취득한 날부터 3년이 경과하는 날까지 사회통합정책의 대상이 된다.

반면 다문화가족지원법의 적용대상인 다문화가족은 재한외국인 처우 기본법 제2조 제3호의 결혼이민자와 국적법 제2조(출생에 의한 국적 취득)부터 제4조(귀화에 의한 국적 취득)까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족, 국적법 제3조(인지에 의한 국적 취득) 및 제4조(귀화에 의한 국적 취득)에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조(출생에 의한 국적 취득)부터 제4조(귀화에 의한 국적 취득)까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족을 말한다.

재한외국인처우기본법의 적용을 받는 영주권자 및 난민은 결혼이민자에 비하여 그 수가 적으므로 위 두 법의 적용을 모두 받는 중요한 대상집단은 결혼이민자와 국적취득자가 될 것이다. 이렇듯 두 법률간 사회통합정책의 대상집단은 거의 동일하므로 관할권의 중복은 피치못할 상황이 될 수밖에 없다. 여기에 양 부처 간 갈등이 존재하지 않을 수 없게 되는 것이다.

4. 정책결정 규칙에 대한 갈등

제2장에서 전술한 바와 같이 어떤 경기에서도 갈등은 불가피한 요소이다. 그러나 경기에는 갈등을 해결하는 방식으로서의 규칙이 있다. 기존 경기규칙으로 갈등을 관리할 수 있으려면 참여자들이 동의할 수 있는 공동기반이 마련되어 있어야 한다. 그러나 정책결정이라는 경기는 아주 복잡한 상호작용이 일어나고 있기 때문에, 있는 규칙들을 정확하게 적용하기도 힘들거니와, 대부분의 규칙들은 모호하고 유동적이어서 참여자들 간의 규칙적용에 혼란을 경험한다.

법무부와 여성가족부는 앞서 언급한 바와 같이 2007년과 2008년에 각각 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법을 제정하였다. 법률 제정 이전에는 대통령 혹은 청와대나 국무조종실이 주도가 된 회의에서 이루어진 지시나 부처 간 합의에 의해 게임의 규칙(rule of game)이 정해졌다. 그러나 이는 구속력을 갖는 문서에 의한 합의라고 하기보다는 당시의 불확실한 상황을 타개하기 위한 임시방편적 사건처리에 가까웠다고 할 수 있었으므로 동 지시나 합의에 만족을 할 수 없었던 여성가족부의 입장에서는 위 게임의 규칙을 고수하려 하지 않았고 그와 같은 입장은 법무부 실무자들과의 회의에서 자주 노정되었다.

법무부 역시 불확실한 게임의 규칙만으로는 사회통합정책을 선점할 우세한 힘을 가질 수 없었으므로 2007년 재한외국인 처우 기본법을 제정하여 확실한 게임의 규칙을 마련하려 하였다. 사회통합정책이라는 정책시행에 있어 수세에 몰린 여성가족부는 그 수세에서 벗어나기 위해 역시 2008년 다문화가족지원법을 제정함으로써 동등한 위치에 서게 되었다. 외국인에 대한 기본적인 게임의 규칙으로서 재한외국인 처우 기본법이 있는 마당에 다문화가족지원법이라는 옥상옥 같은 법률은 정책의 혼란을 야기시키고 정책의 중복을 불러일으키므로 필요치 않다는 법무부의 강력한 반대에도 불구하고 여성가족부에서는 국회의 도움을 얻어 다문화가족지원법을 제정하였다.

위와 같은 상황하에서 위 두 법률은 양 부처 간의 경쟁과 갈등의

흔적이 여실히 남게되었는데 이러한 결과로 결혼이민자 등에 대한 외국인정책이 사회통합정책과 다문화가족지원정책이라는 이름으로 나뉘어져 불리게 되었고 적용대상 역시 제도적으로 중복됨으로써 이를 추진하는 집행기관과 수임기관의 혼란을 가중시키게 되었다.

제4절 정책갈등의 양상

1. 정책총괄 및 추진체계를 둘러싼 갈등

1) 정책총괄을 둘러싼 갈등

전술한 바와 같이 2006.5.26.에 열렸던 제1회 외국인정책 회의에서 노무현 대통령이 외국인정책 기본법의 제정이 필요하며 법무부가 외국인정책의 중심부처가 될 것을 지시하였다(2006.6.19. 관보 게재). 이어 2006.11.7.에는 저출산고령사회위원회에서 관리하던 '이민대책'을 법무부가 맡게 되었고 그 해 12.7. 빈부격차차별시정위원회에서 관리하던 '혼혈인·이주자 사회통합정책'이 법무부로 이관됨에 따라 법무부 즉 출입국관리국은 기존의 외국인정책에 이들을 통합하여 관리하기 시작하였다. 2007.5.3. 국무조정실 사회문화조정관이 주재한 법무부·여성가족부 국장회의에서도 결혼이민자를 포함한 재한외국인 정책을 법무부가 총괄키로 합의를 하였고 여성가족부는 재한외국인 처우 기본법상의 외국인정책실무위원회 산하 가칭 '결혼이민자 전문분과위원회'의 분과위원장을 맡아 결혼이민자에 대책을 주관키로 합의를 하였다.

2007.7.18. '재한외국인 처우 기본법'의 시행이 예정되면서 동 법에 따라 외국인정책 연구 및 자료수집, 위원회 사무처리, 외국인정책 기본계획 및 시행계획 수립·추진·평가업무를 총괄하는 기능을 맡게 될 주무부서로서의 법무부 출입국관리국이 당시 규모로는 업무처리에 무리가 있다고 판단되면서 2007.5. 출입국·외국인정책본부로의 직제개정이 이루어졌다. 그리하여 외국인정책 총괄추진조직으로서의 출입국관리국은 기존의 1국 6개과에서 1본부장 2정책관 1기획관 10개과로

확대되는 조직개편이 단행되었다.

출입국관리국이 출입국·외국인정책본부로 조직이 확대개편되는 것과 발맞추어 당시 산업연수나 고용허가 등을 통해 국내에 체류하는 노동자나 결혼이민자 등 국내에 체류하는 외국인의 인권·적응 등의 문제가 초미의 관심사가 되기 시작하면서 소위 다문화사회로의 진입이 연일 매스컴의 화두가 되기 시작하였다. 법무부를 비롯한 노동부, 여성가족부 등의 중앙행정기관은 물론 각종 지방자치단체에서도 노동자나 결혼이민자 문제에 많은 관심을 갖기 시작하였는데 어느 기관을 막론하고 우리 사회가 처음 겪어 보는 고령화사회와 함께 온 다문화사회에 대해 체계적인 시각을 갖고 이에 대처하는 거시적 안목을 갖고 있기는 못하였기 때문에 각 부처마다 자기 실정에 맞는 정책이나 시책을 마련하기 시작하였다. 이것이 오늘에 이르기까지 외국인정책에 대한 중복의 지원이나 사실상 총괄적인 추진조직이 부재하게 된 원인이 된 것이라 할 수 있다. 그리하여 예컨대 결혼이민자에 대한 사회통합정책의 일환이라 할 수 있는 한국어 교육은 법무부·여성가족부·국립국어원 기타 지방자치단체에서 결혼이민자에 대한 각자의 정책의 일환으로 독립적으로 실시하였던 것이다.

이러한 사회통합정책의 중복지원 문제가 표면화되기 시작하면서 외국인정책의 총괄부처인 법무부에서는 여성가족부·보건복지부·행정안전부 및 지방자치단체 등 관계부처와 이에 대한 문제점과 해결방안을 모색하기 위하여 협의를 하기 시작하였다. 그리하여 과장급 실무자들이 관계부처를 오가며 협의를 하였을 뿐만 아니라 국장들이 국무조정실이나 청와대 대통령비서관실에서 모임을 갖고 여러 차례 협의를 하게 되었다. 그러나 각 부처의 입장과 주장이 상이하면서 협의는 커다란 진전을 보지 못하였다. 그중에서도 법무부와 여성가족부의 의견이 가장 대립되었다. 법무부는 2006.5.26. 제1회 외국인정책 회의 시 노무현 대통령이 법무부를 외국인정책의 중심부처로 지정하고 이를 6.19. 관보로 게재한 것과 2007.5.3. 국무조정실 사회문화조정관이 주재한 법무부·여성가족부 국장회의에서 결혼이민자를 포함한 재한외국

인 정책을 법무부가 총괄키로 합의를 한 것 그리고 재한외국인 처우 기본법의 시행 주관부서임을 근거로 외국인정책의 총괄부서로서의 위치와 자신의 견해의 정당성을 주장하였으나 여성가족부에서는 결혼이민자는 외국인이기에 앞서 여성이자 한 가족의 일원으로서의 위치임을 고려 외국인정책의 대상으로서만 볼 수 없다는 반대론을 펼치면서 협의는 난항을 계속하면서 사회통합정책 그 중 한국어 교육의 중복지원 문제는 거의 타결을 보지 못하였다.

2) 추진체계를 둘러싼 갈등

외국인정책의 총괄부서로서의 다툼은 법무부의 재한외국인 처우 기본법과 여성가족부의 다문화가족지원법의 중복되는 내용의 총괄기구 및 추진기구에서도 나타나고 있다. 법무부에서는 재한외국인 처우 기본법상의 외국인정책위원회를 중심으로 외국인정책, 즉 사회통합정책을 추진하려 하였고 이에 맞서 여성가족부에서는 법률제정은 법무부보다 늦었지만 다문화가족정책위원회를 중심으로 다문화가족지원정책, 즉 사회통합정책을 추진하려 하였다. 또한 법무부에서는 재한외국인 처우 기본법 제21조에 따라 사회통합정책 특히 한국어 교육을 담당하는 운영기관을 지정함으로써 자신의 정책을 추진하기 시작하였고 여성가족부에서는 기존의 결혼이민자지원센터를 다문화가족지원센터로 명칭을 변경하면서 법무부와 독자적으로 자신의 정책을 추진함으로써 두 기관간의 갈등을 야기시켰다.

결혼이민자를 대상으로 하는 한국어 교육은 크게 다문화가족지원사업의 주무부처인 여성가족부와 외국인 정책의 주무부처인 법무부에서 실시하고 있는데 그 추진기구는 각각 여성가족부의 다문화가족지원센터와 법무부의 운영기관이다.[32] 여성가족부는 2006년부터 '여성결혼이민자가족의 사회통합 지원방안'(2006. 4. 26.)과 다문화가족지원법(2008. 3. 21. 법률 제8937호) 제6조 및 제12조에 따라 시・군・구에

32) 이 부분은 2011.4. 감사원의 다문화가족지원사업 추진실태에 대한 감사결과 처분요구서를 수정·정리하였음

다문화가족지원센터를 지정하여 결혼이민자를 대상으로 한국어 교육을 실시하고 있다. 2012년 현재 201개 다문화가족지원센터에서 센터의 5개 기본사업[33]의 하나로 한국어 교육이 실시되고 있으며, 연간 1개 센터 운영비 7,000만 원 중 약 750만 원(10.7%)이 한국어 교육에 사용되고 있다. 또한 센터의 한국어 교육은 결혼이민자의 한국사회 적응 및 안정적인 조기정착을 지원하기 위한 목적으로 초급 1·2단계, 중급 1·2단계(각 단계별 80시간) 및 특별반이 운영되고 있으며, 한국어교원 자격 소지자 등 일정한 자격수준 이상의 강사에 의해 국립국어원에서 발행한 교재를 사용하여 강의가 이루어지고, 센터별 실적관리는 전국다문화가족사업지원단[34]의 가족사업실적관리시스템(www.w4c. go.kr)을 통해 여성가족부가 총괄 관리하고 있다.

한편 법무부는 2009년부터 이민자 사회통합 프로그램 및 그 운영 등에 관한 규정(2008. 3. 12. 법무부훈령 제612호)에 따라 결혼이민자를 포함한 이민자가 우리사회 구성원으로서 필요한 기본소양 함양을 통해 안정적으로 정착하도록 한국어 과정 등을 이수하도록 하고 소정의 교육과정을 이수한 경우에는 국적취득 시 면접심사를 면제해 주는 사회통합 프로그램을 실시하고 있다. 사회통합 프로그램 운영을 위해 2009년 처음으로 20개의 시범운영기관을 지정·운영하다가 2012년 263개 운영기관(거점운영기관 47개, 일반운영기관 216개)으로 확대하여 실시하고 있으며, 거점당 1개~4개의 일반운영기관을 배정하여 거점운영기관에서는 강사관리, 학적관리 및 관련 예산 집행 등을 수행하고, 일반운영기관에서는 교육장소 제공 역할만 하도록 업무를 분담하여 운영하고 있다. 사회통합 프로그램은 결혼이민자를 포함한 이민자를 대상으로 한국어 과정 초급 1·2단계, 중급 1·2단계(단계별 100시간)[35] 및 한

33) 모든 다문화가족지원센터는 한국어교육, 다문화사회이해교육, 가족교육, 상담, 취업·창업 지원의 5개 기본사업을 필수로 실시하고, 이외에 특성화사업으로 이중언어교실, 언어발달지도사업 등을 실시함

34) 여성가족부로부터 다문화가족지원사업 관리기관 운영업무를 위탁받아 다문화가족지원 프로그램·매뉴얼 개발 및 보급, 다문화가족지원센터 종사자 교육, 다문화가족 방문교육 지도사 양성·보수교육 등을 실시함

35) 결혼이민자의 경우 중급 1·2단계는 면제됨

국사회 이해 과정[36](50시간)으로 구성되어 있으며, 한국어교원 양성과정 이수자 등 일정한 자격수준 이상의 강사에 의해 국립국어원에서 발행한 한국어 교재를 사용하여 강의가 이루어지고, 학적관리 등은 출입국관리정보시스템을 통해 법무부가 총괄 관리하고 있다.

2. 입법과정을 둘러싼 갈등

재한외국인 처우 기본법은 법무부가 중심이 되어 발의한 법률로 2007.5.17. 제정되어 두 달 후인 2007.7.18.부터 시행되었고 다문화가족지원법은 의원입법의 형식을 띠었으나 실질은 여성가족부가 중심이 되어 마련한 법률로 2008.3.21. 제정되어 6개월 후인 2008.9.22.부터 시행되었다. 위 두 법률은 양 부처의 경쟁과 갈등 속에서 제정된 법률로 이러한 특징으로 인해 공통 내지는 중복된 내용이 많고 또한 양 부처 간의 갈등의 모습이 법률 속 여기저기에 남아 있는 것을 알 수 있다.

1) 재한외국인 처우 기본법의 입법 배경

국내 체류 외국인의 지속적인 증가와 함께 체류 외국인의 유형도 결혼이민자, 외국인 근로자, 난민 등 다양해져 이들에 대한 적정한 처우와 우리 사회에 적응토록 하는 문제가 시급한 정책 과제로 대두되었다. 특히, 그간 각 부처가 개별적·단편적으로 외국인 관련 정책을 추진함에 따라 정책의 충돌·중복, 부재 현상이 발생하여 종합적·거시적 시각에서 외국인정책을 수립하기 위한 추진체계 구축이 시급한 상황이었다. 이에 따라 법무부에서는 2006.5.26. 제1회 외국인정책회의에서 '외국인정책 기본방향 및 추진체계'를 마련하였고 그 후속조치의 일환으로 '재한외국인 처우 기본법'을 마련하게 되었다.

---

36) 여성가족부 다문화가족지원센터에서는 5개 기본사업 중 하나로 법무부의 한국사회이해 과정과 유사한 "다문화사회이해교육"을 필수로 실시하고 있으며 위 과정은 법률과 인권, 한국생활적응교육, 결혼과 가족의 이해, 다문화이해교육의 4가지 영역으로 구성되어 있고, 사회복지사 등의 자격을 갖춘 자로 전국다문화가족사업지원단의 다문화사회전문강사 양성과정(총 65시간)을 이수한 자가 강의를 함

재한외국인 처우 기본법은 제1장 총칙, 제2장 외국인정책의 수립 및 추진체계, 제3장 재한외국인 등의 처우, 제4장 국민과 재한외국인이 더불어 살아가는 환경 조성, 제5장 보칙 등 총 23개 조문으로 구성된 법률로 출입국관리법, 국적법, 재외동포의 법적 지위 및 출입국에 관한 법률과 함께 4대 외국인 관련 법률이라 할 수 있다.

2) 다문화가족지원법의 입법 배경

2007.5.17. 재한외국인 처우 기본법이 제정되기 약 두 달 전인 2007.3.8. 고경화 의원이 '이주민가족의 보호 및 지원 등에 관한 법률안'을 대표발의한데 이어 2007.5.2.에는 장향숙 의원이 재한외국인 처우 기본법과 골격이 비슷한 '다문화가족지원법안'을 대표발의하였다. 그 후 2007.11.29. 제269회 국회 정기회 제7차 여성가족위원회에서 위 두 법안을 병합심사하면서 두 건의 법률안을 각각 본회의에 부의하는 대신에 '다문화가족지원법안(대안)'을 위원회 대안으로 채택하기로 의결하였고 이것이 국회 본회의를 통과하면서 2008.3.21. 공포되면서 외국인 관련 법률이 또 다시 만들어졌다.(이승우)

다문화가족지원법의 입법취지는 장향숙 의원이 대표발의한 다문화가족지원법안 검토보고에 나타나 있다. 즉 동 검토보고에 의하면, 뿌리 깊은 단일민족 의식은 다인종·다문화 가족의 생활 전반에서 다양한 편견과 차별을 고착화시켜 주류사회의 진입을 배제하고 이로 인하여 외국인 근로자와 여성결혼이민자 및 그 자녀들로 구성되는 다문화가족은 언어문제 및 문화적 차이, 경제적 곤란, 가족 간 갈등, 자녀교육 문제 등 우리 사회의 구성원으로 통합하는데 심각한 어려움을 겪고 있으나 이에 대한 적극적인 대책이 없는 실정이기 때문에 다문화가족들을 한국 사회에 통합하기 위해서는 이들 문제를 가족정책 차원에서 예방적으로 해결할 수 있는 제도가 요구되며 범정부적 차원의 종합대책을 추진함으로써 다문화가족 구성원이 우리 사회에 조기 정착하고 사회적 통합을 이루는데 기여하고자 한다는 것이다(이영주).

3) 입법을 둘러싼 갈등

법무부 즉 출입국관리국에서 보면 재한외국인 처우 기본법안의 국

회 통과는 조직의 확장과 인력의 증원 그리고 예산의 증가를 의미하는 것이었으므로 그 통과에 필사의 노력을 기울였다. 그리하여 출입국관리국에서는 가용할 수 있는 자원들을 동원하여 법제사법위원회 국회의원들은 물론이고 전문위원들과 접촉하여 법률안 통과에 대한 지지를 호소하였다. 반면 일부 시민단체나 학계에서는 위 법안이 한국사회에 엄연히 존재하는 불법체류자를 수용하지 않고 있다고 비판하였고(배병호, 2009) 여성가족부를 비롯한 관계부처에서는 동 법안으로 인해 법무부가 사회통합업무의 주도권을 갖지 않을까하여 예의주시하였다.

한편 다문화가족기본법안이 만들어졌다는 소식에 출입국·외국인정책본부측에서는 위 법안이 이제 막 시행된 재한외국인 처우 기본법과 중복이 될 뿐만 아니라 외국인정책으로 이들 결혼이민자나 국적취득자들을 충분히 포섭할 수 있음에도 공연히 위 법안이 법률로 만들어지는 경우에는 정책의 혼선을 가져올 수 있다고 주장하며 동 법안에 대하여 강력한 반대를 하였다. 그리하여 법무부에서는 위 법안의 국회통과를 저지하기 위하여 국회 법제사법위원회 위원 등에게 재한외국인 처우 기본법과 위 법안의 유사성과 중복성 그리고 위 법안이 시행될 경우의 정책의 혼란 등에 관하여 우려를 표명하였다. 그러한 법무부의 노력에도 불구하고 법안이 다소 중복된다 하여 무슨 문제가 있겠는가 하는 법제사법위원회 위원들의 위 법안에 대한 호의적 인식에 힘입어 다문화가족지원법안은 국회 법제사법위원회의 의결을 거쳐 국회에서 통과되어 2008.3.21. 제정되어 동 년 9.22. 시행되었다.

3. 정책내용을 둘러싼 갈등

제2장에서 살펴보았듯이 이익극대화 추구본능을 가진 정부부처 간 경쟁에서 가장 현저하게 나타나는 양상은 관할권이라는 파이를 두고 일어나는 관할권 쟁탈 경쟁이다. 왜냐하면 관할권의 확보는 정부부처가 매력적으로 생각하는 예산·인력·조직규모·권력 등의 확보에 필

수적이기 때문에 정부부처들은 관할권을 두고 치열한 경쟁을 벌인다.

관할권 쟁탈 경쟁은 다시 두 가지로 분류할 수 있는데 첫째는 미개척 영역에 대한 선점경쟁이다. 새롭게 부상하는 영역에 대하여 정부부처가 서로 관할권을 주장하면서 선점경쟁을 벌이는 것이다. 두 번째는 기존영역에 대한 부처 간 관할권 쟁탈 경쟁이다. 타 부처가 관할하는 기능을 자기 부처로 이관하기 위한 경쟁이 이에 해당한다.

사회통합정책을 둘러싼 법무부와 여성가족부 간의 관할권 쟁탈 경쟁을 살펴보면 위의 설명에 부합한다고 할 수 있다. 앞에서도 살펴본 바와 같이 2011년 예산안을 통한 법무부의 사회통합정책정책은 1) 외국인사회통합지원사업(18억 6,800만 원) 2) 사회통합 프로그램이수제사업(29억 2,000만 원)으로 구성된다. 한편 2011년도 예산안을 통한 여성가족부의 사회통합정책은 1) 다문화가족지원사업(114억 8,900만 원) 2) 결혼이민자 현지 사전정보제공 및 국제결혼중개업 관리사업(9억 9,400만 원) 3) 다문화가족지원센터 운영지원사업(113억 7,800만 원) 4) 다문화가족 언어 및 교육지원사업(337억 800만 원) 5) 글로벌 다문화센터 건립사업(17억 8,500만 원) ⑥ 폭력피해 이주여성 지원사업(47억 7,000만 원) 6) 여성결혼이민자 일자리 지원사업(14억 원)으로 구성되어 있다. 이중에서 법무부의 외국인사회통합지원사업과 사회통합 프로그램이수제사업은 여성가족부의 다문화가족지원사업, 다문화가족지원센터 운영지원사업, 다문화가족 언어 및 교육지원사업과 목적이나 기능면에 있어서 중복된다고 할 수 있다.

양 부처는 위와 같은 관할권의 중복으로 인해 자신이 결혼이민자 등에 대한 정책할 시행하고 지속적으로 사업을 전개해 나가는데 적합하다는 것을 주장하고 이를 홍보하기 위하여 노력을 벌여왔다. 아울러 새로운 분야에서 그 관할권을 확장해 가기 위하여 노력을 기울이고 있다.

4. 예산을 둘러싼 갈등

[표 8]에서 살펴볼 수 있듯이 각 부처의 사회통합정책과 관련된 예산은 거의 모든 부서에서 해마다 증가하고 있다. 그중에서 사회통합과 관련된 여성가족부의 예산이 제일 규모가 큰 것을 알 수 있는데 2008년 284억 9300만 원에서 2009년에는 426억 9800만 원으로 그리고 2010년에는 596억 9000만 원으로 각각 증가하였다. 이에 반해 법무부의 사회통합정책관련 예산은 2008년 15억 3000만 원에서 2009년 36억 6100만 원 그리고 2010년에는 46억 7000만 원으로 각각 증가하였다.

[표 8] 주요 부처의 다문화가족지원사업 예산 (단위:백만 원)

	2008	2009	2010
총계	28,493	42,698	59,690
여성가족부	23,167	25,851	41,087
법무부	1,530	3,661	4,670
교육과학기술부	1,000	6,500	6,200
고용노동부	0	80	497
행정안전부	469	2,429	820
문화체육관광부	2,327	3,751	5,240
농림수산식품부	-	426	1,176

* 자료: 관계기관 합동 (2010. 3.15). 『'10년 다문화가족지원사업계획』
* 법무부, 고용노동부, 행안부, 문화부의 예산에는 다문화가족지원법상의 다문화가족 이외에 외국인근로자, 유학생 등 거주 외국인 대상 사업 예산이 포함되어 있음

타 부처에 비해 여성가족부의 예산이 제일 많은 이유는 법무부와 경합을 벌이는 다문화가족 언어 및 교육지원사업(337억 800만 원)과 이를 지원하기 위한 다문화가족지원센터 운영지원사업 부문에서 특히 예산을 많이 확보하였기 때문이라 할 수 있다. 타 부처도 마찬가지지만 특히 법무부와 여성가족부는 사회통합정책관련 예산을 확보하기

위하여 사회통합 프로그램을 실시하는 위탁기관의 확보에 박차를 가하였다. 그리하여 매년 법무부와 여성가족부의 거점 및 일반 운영기관과 다문화가족지원센터의 수는 증가하였는데 먼저 법무부를 보면 사회통합 프로그램 위탁을 위하여 지정한 운영기관의 수는 2009년에 전국 20개(일반운영기관 20개)이었으나 2010년 76개(거점운영기관 29개, 일반운영기관 47개), 2011년 150개(거점운영기관 31개, 일반운영기관 119개), 2012년에는 263개(거점운영기관 47개, 일반운영기관 216개)로 늘어났다. 한편 2009년 여성가족부에서 지정한 다문화가족지원센터의 수는 전국적으로 100개이었으나 2010년, 159개, 2011년 200개, 2012년에는 201개로 늘어났다. 즉 매년 법무부에서 지정한 운영기관의 수와 여성가족부에서 지정한 다문화가족지원센터의 수가 증가되어 왔다.

이와 같이 양 부처는 지속적인 예산증가를 통한 사회통합정책시행에 경쟁을 기울이면서 그로 인해 갈등을 겪어 왔다. 국회 및 관계부서에 홍보와 많은 지원을 호소한 것은 예산분야에 있어서도 마찬가지였다.

5. 사회통합 프로그램 이수제를 둘러싼 갈등

1) 사회통합 프로그램 이수제의 도입 배경[37]

2007년 9월 법무부에서 한국에 2년 이상 체류한 결혼이민자 100명을 대상으로 귀화필시시험을 시범실시하였는데 이들의 평균성적이 100점 만점에 47.1점(합격률 42%)으로 나타났다. 특히 베트남 국적의 결혼이민자의 경우에는 놀랍게도 평균성적이 28.6점에 불과하고 합격률도 18.5%에 머무르는 매우 저조한 성적을 보여 주었는데 그나마 7명은 시험조차 칠 수 없는 전혀 의사소통이 되지 않는 그런 부류에 속하는 사람이었다. 이러한 결과가 발생한 원인에는 여러 가지가 있었겠지마는 가장 주요한 원인 중의 하나는 결혼이민자의 경우에는 한국인 배우자와 결혼하면 한국어 및 한국 문화에 대한 배경 지식이 없어도 2년 후 귀화필기시험을 면제받고 국적을 취득하는 것이 가능했던

37) 법무부에서 작성한 사회통합 프로그램 이수제 설명회 자료

법적・제도적 결함에 있었던 것으로 생각되었다(2007.5.8. 한겨레신문)

여성 결혼이민자는 한국어 의사소통능력이 부족하며 언어소통・문화차이로 가족원과의 갈등을 초래한다는 사실은 한국보건사회연구원(2010)의 '다문화가족의 실태와 정책과제'에서도 나타나 있는데 이 연구에 의하면 여성 결혼이민자의 71.3%가 생활에 필요한 짧은 대화 또는 단어가 가능한 정도이었고 가족원과의 갈등원인이 언어소통·문화차이인 경우는 45%로 나타나고 있다고 밝혔다(한국보건사회연구원 2008; 보건복지부 2005).

국적법에 의하면 외국인이 대한민국 국적을 취득하는 일반적인 방법은 귀화절차를 통하는 것인데 통상적으로 외국인이 대한민국 국적을 취득하기 위해서는 1) 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것, 2) 대한민국의 민법상 성년일 것, 3. 품행이 단정할 것, 4. 자신의 자산이나 기능에 의하거나 생계를 같이하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것, 5. 국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양을 갖추고 있을 것 등의 요건을 갖추어야 한다(국적법 제5조 일반귀화요건). 이러한 요건을 갖춘 사람이 귀화신청을 하는 경우에는 필기시험과 면접시험의 귀화적격심사를 거쳐 법무부장관이 귀화를 허가할 수 있다(국적법 시행규칙 제4조). 다만, 법무부령으로 정하는 사람에 대해서는 필기시험 또는 면접심사를 면제할 수 있다(국적법 시행령 제4조). 그러나 당시에는 필기시험만을 면제할 수 있었는데 이에 해당되는 자에는 1) 부부가 함께 귀화허가신청을 한 경우의 배우자 1인, 2) 미성년자, 3) 60세 이상인 자, 4) 대한민국에 특별한 공로가 있는 자, 5) 기타 법무부장관이 인정하는 특별한 사유가 있는 자가 있었다(2006.7.27. 시행 국적법 시행규칙 제4조).

결혼이민자에 대하여는 위 시행규칙 제4조 제5호 및 국적업무처리지침 제7조의2 제3항에 의거 귀화적격심사 시 필기시험을 면제해 주었는데 결과적으로 위 모의시험에서 밝혀진 바와 같이 한국어를 하지 못하는 국민이 양산되고 있었고 이러한 문제점은 결혼이민자 자신은 물론 그 2세까지 학업 등에 있어서 부적응을 겪게 되는 원인으로 작

용하였던 것이다. 비록 위 국적법 시행령 제4조에 의하여 필기시험이 면제되기는 하였어도 면접시험을 통해 기본소양의 함양여부를 재확인 하도록 되어 있었으나, 실태조사로 면접을 대체하는 등 실질적인 시험이 이루어지고 있지 않아 기본소양의 측정이 사실상 이루어지고 있지 않고 있었다. 한편 일반귀화신청자의 경우에도 한국어를 열심히 공부하여 국적취득을 위한 관문인 필기시험에 대비하는 것이 아니라 시중에 유통되고 있는 필기시험용 예상문제집을 단순 암기하여 시험만 통과하자는 식의 태도를 보임으로써 국민으로서 갖추어야 할 자격요건을 검증하는데 기존의 제도는 한계점을 보여주고 있었다.

2) 사회통합 프로그램 이수제의 내용[38)]

사회통합 프로그램 이수제는, 1998.6.12. 제정되어 그동안 커다란 변화없이 시행되어온 국적법 시행규칙상 국적취득을 위한 귀화적격심사에 일대 변화를 가져온 정책변동이다. 사회통합 프로그램 이수제는 균등한 귀화요건의 적용 및 사회통합교육과 국적취득의 연계를 위한 초석을 다지기 위한 제도라 할 수 있다. 전술한 바와 같이 귀화신청자 중 결혼이민자의 경우에는 필기시험 탈락으로 인해 장기간 국적을 취득하지 못하는 불편을 해소하기 위하여 2003.4.16.부터 국적업무처리지침 제7조의2 제3항에 의거 필기시험을 면제해 주고 있었으나 위에서 지적한 문제점으로 인해 필기시험의 면제를 폐지하는 것이 타당하다는 의견이 법무부의 지배적인 견해였다. 필기시험을 치르게 함으로써 결혼이민자도 이를 준비하는 동안 국민으로서 갖추어야 할 한국어 실력의 배양과 우리 사회에 대한 이해를 자연스럽게 함양할 수 있도록 하게 한 것이다. 아울러 면접시험 방식을 개선하여 객관적인 채점기준을 채택함으로써 면접시험을 실질화하는 내용도 포함되었다.

추진체계를 둘러싼 갈등에서 살펴보았듯이 사회통합 프로그램 이수제의 핵심이라 할 수 있는 것은 사회통합교육과 국적취득의 연계라 할 수 있다. 이는 결혼이민자에게도 귀화신청 시 필기시험을 치루게

38) 법무부 내부자료

하되 만일 사회통합교육을 이수한 경우에는 필기시험을 면제해 주고 국적심사 대기기간도 그간 신청자가 많아 1년 혹은 2년 이상 장기대기하던 대기기간을 6개월 이내로 단축시켜 주는 것이다. 여기서 사회통합교육의 내용은 국적법 제5조 제5호(국어능력과 대한민국의 풍습에 대한 이해 등 대한민국 국민으로서의 기본 소양을 갖추고 있을 것)에 규정된 '기본적 소양'과 맥을 같이 한다. 따라서 사회통합교육의 내용은 한국어 교육과 한국사회 이해 교육으로 구성되었다.

전술한 바와 같이 사회통합 프로그램을 이수한 경우에는 기본소양을 구비한 것으로 판단하여 필기시험을 면제해 주고 귀화신청 시 대기기간을 대폭 단축하여 줌으로써 결혼이민자의 한국 사회에 대한 사회적응력을 높여보자는 것이 사회통합 프로그램 이수제의 기본방향이라 할 것이다. 적용 대상은 먼저 국적취득전의 결혼이민자에게 우선 적용한 후 점차 영주자격 및 일반귀화신청자 등에게도 확대적용한다는 것이다. 이를 위하여 한국어 교육 및 한국사회 이해 교육을 표준화하고 원활한 학사관리를 위하여 이수 시간점수제를 도입하였다. 시행에 필요한 교육기관은 인증을 통하여 선발하고 이들 인증된 교육기관에서 교육을 받은 경우에만 이수 시간점수를 인정하되 교육기관의 운영실태를 점검·평가하여 교육실적이 현저히 낮거나 교육내용이 부실한 기관에 대하여는 인증을 취소하는 행정처분을 하게 된다.

3) 사회통합 프로그램 이수제의 추진 경과

결혼이민자의 사회적응을 위한 사회통합 프로그램 이수제가 제대로 정착되기 위해서는 모든 결혼이민자에게 필기시험 대신 사회통합교육을 이수하도록 하는 것이 타당하다고 볼 수 있으나 그러한 경우에는 제도가 너무 급진적으로 비추어지고 새로운 제도에 대한 적응도 쉽지 않다고 판단하여 법무부에서는 사회통합 프로그램 이수제를 의무사항이 아닌 선택사항으로 하여 도입하기로 방향을 잡았고 적용대상도 결혼이민자 및 외국적동포 등 이민자와 국민까지도 함으로써 새로운 제도의 내실화를 꾀하였다.

사회통합 프로그램 이수제를 도입하겠다는 법무부의 의견은 먼저 2007년 8월 여성가족부, 보건복지부, 행정자치부 등 관계부처 담당자들이 모인 자리에서 개진되었고 법무부에서는 이를 점차 공론화하려고 노력하였다. 초기 관계부처들이 사회통합 프로그램 이수제를 바라보는 시각은 다소 유보적이었으나 점차 법무부의 정책시행에 동조하기에 이르렀다. 그러나 여성가족부는 사회통합 프로그램 이수제가 규제완화의 시대조류에 어긋난다면서 반대의 입장을 표명하였고 법무부가 시행하려고 하는 사회통합 프로그램 이수제에 대하여 적지 않은 의혹의 눈길을 보냈다.

2007년 9월 서울중앙지방검찰청에서 당시 출입국·외국인정책본부장이었던 추규호 본부장이 사회통합 프로그램 이수제의 도입과 사회통합 프로그램 이수제와 국적취득연계에 대한 언론브리핑을 가지면서 사회통합 프로그램 이수제는 점차 공론화되기 시작하였다. 이러한 시기에 여성가족부에서 기존의 재한외국인 처우 기본법에 버금가는 다문화가족에 대한 기본법 성격의 법안을 마련하고 있다는 소식이 들려왔다. 이에 법무부에서는 성격이 비슷한 법률을 제정하는 것은 이제 막 제정된 재한외국인 처우 기본법을 퇴색하게 하는 것이고 하나의 법률로 충분히 다룰 수 있는 내용들을 분할하여 법적 대상으로 삼는 것은 입법의 낭비로 결과적으로 중복된 법률로서 법적 통일성의 견지에서 바람직하지 못하다는 의견을 제시하게 되었다. 그러나 여성가족부에서는 이에 대응하여 다문화가족 문제를 단순히 외국인정책의 일부로 취급하여서는 안 되며, 우리 사회의 구성원인 '특수하게 형성된 가족'의 문제로 파악하여야 한다고 주장하였다. 그리하여 법무부에서는 위 법안에 대하여 공식적인 반대 입장을 표명하였고 이에 반해 여성가족부에서는 사회통합 프로그램 이수제에 대하여 반대 내지는 비우호적인 견해를 취함으로써 양 부처 간의 갈등은 점차 증폭되기 시작하였다.

이와 함께 일부 시민단체[39]와 결혼이민자들 사이에서는 결혼이민자

39) 2008.4.21. 외국인노동자 인권을 위한 모임이라는 단체에서는 사회통합 프로그램에 대한

에 대한 필기시험 부활과 사회통합교육의 의무적 이수를 골자로 하는 사회통합 프로그램 이수제에 대한 반대 여론이 일기 시작하였다. 이들은 사회통합 프로그램 이수제가 결혼이민자에 대한 이들 배우자의 통제를 더욱 가중시킬 것이며 총 200시간이 넘는 교육시간을 이수하는 것은 현실적으로 무리인데다 생활을 위하여 노동현장에 가지 않으면 안 되는 결혼이민자에게는 삶의 수단을 박탈할 것이라는 주장을 하였다. 이와 함께 결혼이민자들은 국가인권위원회 앞에서 사회통합 프로그램 이수제를 반대하는 집회와 퍼포먼스를 하기도 하였다.

사회통합 프로그램 이수제의 도입이 기정사실화되면서 법무부에서는 관계부처를 설득하는 작업에 들어갔다. 사회통합 프로그램 이수제의 안정적 도입으로 결혼이민자의 조기적응을 배양시킬 것을 주장하는 법무부의 견해에 이견을 보인 보건복지가족부(당시 여성가족부는 2008.2.29. 정부조직개편으로 인해 가족업무가 보건복지부로 이전되면서 여성부로 업무 영역이 축소되었고 가족업무를 새로 담당한 보건복지부는 보건복지가족부로 부처 명칭이 변경되면서 사회통합 프로그램 이수제에 대한 논의는 보건복지가족부와 하게 되었음)는 법무부에 사회통합 프로그램 이수제의 도입을 유보하거나 점진적으로 추진할 것을 요청하였다. 이에 2008.4.8. 당시 법무부 출입국·외국인정책본부 권영수 국적통합정책단장은 청와대 회의실에서 이승미 여성가족비서관을 만나 사회통합 프로그램 이수제의 추진시기 등을 놓고 양 부처 간의 갈등을 해소하기 위한 사전 협의를 가졌다.

본 회의에서 권영수 국적통합정책단장은 이승미 여성가족비서관과 함께 사회통합 프로그램 이수제를 2009년 1월부터 시행할 것과 결혼이민자의 사회통합 프로그램 이수제에 대한 참여는 본인의 자유의사에 맡기되 사회통합 프로그램을 이수하지 아니하는 경우에는 필기시험을 치루어야 한다는 법무부 원안에 대하여 합의를 보았다. 아울러 운영기관, 한국어 강사 및 교재 지정 등 세부 협의를 위한 자문위원회

의견이라는 보도자 료를 통하여 사회통합 프로그램과 국적취득을 연계하는 것은 정부의 횡포로 이주민은 경제적으로 더 소외된 다고 주장하였다.

를 구성하고 심의기능을 활성화하자는데 의견을 같이 하였다. 합의한 데로 2008.4.18. 자문위원회가 개최되어 자문위원의 수를 현행 11명에서 15명으로 확대하고, 한국어 방문교육의 활용, 한국어자원봉사를 하는 대학생의 학점 인정, 온라인 교육 등을 통한 결혼이민자에 대한 사각지대의 최소화 등에 대하여 합의를 하였다. 아울러 한국사회 이해 교재 선정과 관련 결혼이민자지원센터, 지방자치단체, 시민단체 등에서 개발된 교재를 다양하게 인정하되, 교재 내용 및 교재 지정에 대하여 사무국에서 따로 정하여 자문위원회에 제출하기로 합의를 하였다.

이에 앞선 2008.4.4. 법무부장관이 정하여 고시하는, 한국어 및 다문화 이해 등에 대한 교육과 정보제공 등을 내용으로 하는 사회통합 프로그램을 이수한 자에 대하여 필기시험을 면제할 수 있는 근거가 국적법 시행규칙에 입법화되었고 2008.6.25. 법무부에서 다문화 사회통합 프로그램 구축 방안 마련을 위한 공청회를 개최하여 사회통합 프로그램 이수제를 공고화하기 위한 작업을 다졌다. 그 후 2012년에는 마침내 출입국관리법에 제39조(사회통합 프로그램)와 제40조(사회통합 프로그램 이수자에 대한 우대)가 신설되어 사회통합 프로그램의 법률적 근거가 마련되었다.

4) 사회통합 프로그램 이수제를 둘러싼 갈등[40]

전술한 바와 같이 결혼이민자를 대상으로 하는 한국어 교육은 크게 다문화가족지원사업의 주무부처인 여성가족부와 외국인 정책의 주무부처인 법무부에서 실시하고 처의 한국어 교육이 대상자·교육과정 등이

40) 이 부분은 2011.4. 감사원의 다문화가족지원사업 추진실태에 대한 감사결과 처분요구서를 수정·정리하였음

[표 9] 여성가족부와 법무부의 한국어 교육과정 비교

구분	사회통합 프로그램(법무부)	다문화 센터 한국어교육(여성가족부)
정책대상	결혼이민자, 일반이민자	결혼이민자
정책목적	(결혼)이민자의 기본소양 함양을 통해 안정적인 정착 지원	
단계 (이수시간)	초급 1·2, 중급 1·2단계(단계당 100시간) * 결혼이민자는 초급 1·2단계만 수강	초급 1·2단계, 중급 1·2단계, 고급 (단계당 80시간)
강사 자격	·한국어교원 3급 이상 ·한국어교원 양성과정 이수자 ·한국어 교육 120시간 이상 경력자	·한국어교원 자격 소지자 우선 ·한국어 교육 100시간 이상 경력자
수료기준	100% 출석	출석률 80% 이상
교재	여성결혼이민자와 함께 하는 한국어(국립국어원) 등	
인센티브	국적취득 시 면접심사 면제	별도 정책적 혜택 없음

자료: 여성가족부와 법무부 자료 재구성

중복되어 비효율적'이라는 지적이 제기되어 왔다. 또한 각 지역의 다문화가족지원센터에서는 결혼이민자가 법무부 사회통합 프로그램과 유사한 한국어 교육을 다문화가족지원센터에서 수강하고 있지만 법무부가 지정한 운영기관이 아니라는 이유로 국적취득 시 면접심사가 면제되지 않아 이를 원하는 경우 법무부 사회통합 프로그램 운영기관에 가서 다시 한국어 교육을 수강해야 하는 등 불이익을 받고 있다는 민원이 제기되어 왔다.

[표 10] 여성가족부와 법무부가 의견 차이를 보여 협의가 어려운 부분

구 분	여성가족부	법무부
다문화가족지원센터의 '당연지정' 여부	159개 전체 센터가 별도 심사나 지정절차 없이 사회통합 프로그램 운영기관으로 당연지정되고, 국적취득 시 면접심사 일괄 면제	당연지정이 아니라 법무부의 예산 등을 고려하여 공모절차를 통해 점진적으로 확대
법무부의 사회통합 프로그램 예산지원 범위	법무부 예산뿐 아니라 기존 여성가족부 예산도 인정	법무부 예산으로 운영하는 경우에만 사회통합 프로그램으로 인정
추진체계 분야	법무부 추진체계와 별도로 전국다문화가족사업지원단을 통해 학적관리를 하고 다문화가족지원센터 16개를 거점운영기관으로 지정해 줄 것을 요구	다문화가족지원센터를 기존 법무부의 거점운영기관 산하 일반운영기관으로 지정하고 법무부 거점 운영기관이 학적관리

자료: 여성가족부와 법무부 자료 재구성

뿐만 아니라 법무부의 경우 법무부 예산으로 운영하고 법무부가 공모절차에 의해 선정한 기관을 사회통합 프로그램 운영기관으로 지정하며 강사양성 교재 및 프로그램 개발, 운영기관 관리·감독 등의 업무 총괄을 하고자 하고, 여성가족부의 경우 별도의 심사절차 없이 전체 다문화가족지원센터를 사회통합 프로그램 운영기관으로 당연지정하고 혜택도 일괄 부여해 주기를 주장하며 법무부의 추진체계와 별도로 '전국다문화가족사업지원단'을 통해 학적관리 등을 하고자 하는 등 양 부처 간 이견이 조정되지 않고 있다.

그러나 2010년 6월. 행정안전부 주관 법무부, 여성가족부, 문화체육관광부 4개 부처 회의에서 MOU를 통해 결혼이민자에 대한 한국어 교육을 사회통합 프로그램으로 표준화할 것을 합의함에 따라 법무부는 2011년 57개 다문화가족지원센터와 20개의 지방자치단체를 사회통

합 프로그램 운영기관으로 확대 지정하였고 이와 함께 사회통합 프로그램 이수에 따른 인센티브도 동일하게 적용하였다. 또한 2011.9.15. 감사원의 다문화가족지원사업 추진실태 감사결과에 따른 국무총리실 교육문화여성정책관실의 조치사항 통보서에 의하면 결혼 이민자를 위한 한국어 교육의 부처 간 연계의 미흡과 관련하여 여성가족부 다문화가족지원센터의 한국어 교육을 2012년부터는 법무부의 사회통합 프로그램으로 표준화하여 운영할 것과 동 프로그램 운영비는 여성가족부 지원 예산을 활용토록 하여 법무부의 중복지원을 해소함으로써 예산의 효율성을 제고할 것에 양 부처가 동의하였다.

6. 자원의존이론과 공공선택론에 의한 분석

1) 자원의존이론에 의한 분석

위에서 본 바와 같이 자원의존이론에 의하면 법무부와 여성가족부는 자신의 생존에 필요한 에너지인 부족한 자원을 획득하기 위하여 자신 이외의 조직을 포함한 환경과 연계를 맺어야 한다. 양 부처 모두 자신의 생존에 필요한 자원의 부족을 느끼고 서로 그리고 다른 조직들과 상호관계를 형성하게 되는데 이렇게 상호연관되다 보니 상호의존에 이르게 되고 양 부처는 부족한 자원의 획득과정에서 상호간에 갈등을 겪지 않을 수 없게 된다. 제3절에서 검토한 것처럼 법무부나 여성가족부가 갖고 있는 자원은 조직의 인력, 예산, 법적·제도적 권한, 외국인관련 정보, 타 부처 혹은 국민의 지지 등이라 할 수 있다. 따라서 법무부와 여성가족부는 각각 자신의 조직의 생존과 확장을 위해서 행정안전부나 기획재정부는 물론 국회나 청와대 등 관계부처에 설득과 홍보 또는 ,지지 요청 등의 다양한 방법을 통하여 조직의 인력과 예산을 확장시키려 끊임없이 노력하게 되고 법적·제도적 권한의 증가를 위하여 기존의 법률에 자신의 입지를 강화할 수 있는 규정을 삽입함은 물론 새로운 법률의 제정을 위하여 노력하게 된다.

법무부는 자원의 규모면에서 여성가족부와는 비교가 될 수 없으나

법무부는 실·국이 서로 상이한 직렬들로 구성되어 있는 조직의 특성상 실제 비교는 법무부의 일부인 출입국·외국인정책본부와 하여야 한다. 출입국·외국인정책본부는 인력이나 조직면에서는 유리한 위치를 차지하고 있다. 그러나 사회통합정책을 추진할 예산면에서는 여성가족부에 비하여 현저히 작기 때문에 사회통합정책의 추진력이 약하다고 생각된다. 법적 제도적 권한이라는 측면에서 볼 때 양 부처 모두 자신의 소관 법률을 가지고 정책을 추진하고 있으므로 이러한 측면에서는 거의 차이가 없는 것으로 보인다. 다만 여성가족부가 사회통합 프로그램이라고 할 수 있는 다문화가족 언어 및 교육지원사업의 추진체계로서 일반적 명칭을 가진 법무부의 운영기관이라는 이름과 달리 고유한 명칭으로 다문화가족지원센터라는 이름을 사용한 것은 대상집단이나 관련집단에 좀 더 강렬한 이미지를 부여한 것으로 보인다.

외국인관련 정보의 측면에서는 단연 법무부가 여성가족부보다 우세하다고 보는데 이러한 이미지로 인해 법무부가 외국인과 관련된 업무를 맡아야 한다는 하는 주장이 손쉬워 보이게 된다. 반면 외국인도 가족을 구성하므로 당연히 가족이라는 범주에서 여성가족부가 외국인업무를 맡아야 하는 것이 옳다고 하는 주장은 가족의 포괄성으로 인해서 조금 과장해서 말한다면 모든 정부정책을 여성가족부가 맡아야 한다는 주장도 가능하다고 하지 않을 수 없다. 즉 어떤 영역의 문제이든 간에 1인 가구 든 2인 가구든 관계치 아니하고 모두 가족의 문제에 귀착된다고 할 수 있기 때문이다.

법무부 즉 출입국·외국인정책본부가 가장 비판의 십자포화(crossfire)를 받게 된 것은 다름 아니라 법과 질서유지에 대한 법무부 기능의 도그마적 관점 때문이었다. 즉 법무부가 규제행정을 해야지 왜 급부행정이나 조성행정을 하는가에 대한 의문이 타 부처나 언론 혹은 사회통합 프로그램과 국적연계를 반대하는 측에서 심지어는 법무부 일부 직원들 사이에서조차 제기되었다. 이에 대하여 법무부에서는 한 외국인을 한국 사회에 동화시키고 국적이나 영주권을 부여하는 것은 별개로 볼 것이 아니라 하나의 유기적인 흐름으로 봐야 한다고 주장

하며 이에 대한 방증이 주요 선진국의 이민조직의 구성과 그러한 조직에 의한 사회통합정책의 시행이라는 것을 역설하였다.

위와 같이 주어진 자원을 가지고 법무부와 여성가족부는 각각 자신의 생존을 위하여 여러 부문에서 경쟁을 벌였다. 즉 새로운 이슈로 떠오른 사회통합 문제에 양 부처는 조직의 명운을 건 주도권을 잡기 위하여 노력하였다. 2007년 현재의 출입국·외국인정책본부가 출범하기 직전 출입국관리국은 거느린 산하기관의 수에 비하면 작다고 볼 수 있는 6개의 과로 구성된 조직이었기 때문에 조직의 확장을 위하여 필사의 노력을 기울였다. 반면 여성가족부는 부가 폐지될지도 모르는 절체절명의 위기에 있었기 때문에 부의 존재이유를 확인할 수 있는 사업을 여성가족부로 끌어들어 부의 폐지를 막아야 했으므로 결혼이민자 등에 대한 사회통합 문제는 여성가족부의 회생에 대단히 중요한 문제이었던 것이다.

이러한 상황은 양 부처로 하여금 사회통합정책의 정책총괄과 집행을 위한 추진체계 문제를 둘러싸고 주도권쟁탈을 위한 격전에 돌입하게 하였다. 양 부처가 서로 정책총괄을 하고자 하였으나 사정이 여의치 않게 되자 서로가 정책총괄과 집행을 위한 추진체계 마련에 분주하였다. 그런데 이러한 주도권 쟁탈은 어느 한 쪽도 우위를 유지하지 못한 채 아직도 지속적으로 진행중이라 할 수 있다. 이와 함께 양 부처는 정책총괄과 추진체계를 제도적으로 보장할 수 있는 안전장치가 필요하다고 생각하고 자신의 입지를 공고히 할 수 있는 법률제정에 노력을 기울였다. 이에 따라 법무부는 사회통합을 제도적·안정적으로 추진할 수 있는 재한외국인 처우 기본법을 2007년 4월 제정하게 되었고 여성가족부는 1년 후인 2008년 3월 법무부의 반대를 무릅쓰고 다문화가족지원법을 제정하게 되었다.

2) 공공선택론에 의한 분석

합리적 행위자로서의 정부부처를 가정하는 공공선택론에서는 정부부처도 사인과 같이 이익을 극대화하고 손해를 최소화 내지는 회피하

려는 성향을 가지기 때문에 제2장 제3절 공공선택론자들의 정부부처의 행태에 대한 가정에서 검토한 바와 같이 관할권의 중복을 놓고 경쟁하는 조직들은 자기부처의 이익이 되는 사항에 대해서는 극대화하려는 성향으로 나타나고 반면 자기부처의 이익에 반하는 사항에 대해서는 회피하려는 성향으로 나타난다고 간주된다. 또한 자기부처에 이익이 되는 정보는 가능한 한 타 부처와 공유하려 하지 않으려 하고 자기부처에 불리한 정보는 가능한 한 숨기려 한다고 가정해 볼 수 있다. 그런데 각 부처가 관할권을 선점하거나 타 부처의 관할권을 쟁취하기 위해 취하는 가장 일반적인 행동은 해당 영역에 대한 각종 정책·사업을 벌이는 것이다. 이러한 가정은 법무부와 여성가족부에도 적용할 수 있을 것이다.

법무부와 여성가족부는 자신의 사업영역에서 혹은 사업영역을 넓히기 위해 각종 정책이나 사업을 벌여왔다. 전술한 바와 같이 법무부에서는 사회통합 프로그램 이수제사업, 세계인의 날 행사, 출입국정책자료 발간 및 정책홍보, 외국인사회통합자원봉사자 운영, 사회통합정책모니터단 운영, 국제결혼안내 프로그램, 행복드림 Happy-Start 프로그램 등의 사업의 전개를 통하여 관할권의 확장을 기하여 왔고 여성가족부에서는 결혼이민자 현지 사전정보제공 및 국제결혼중개업 관리사업, 다문화가족지원센터 운영지원사업, 다문화가족 언어 및 교육지원사업, 글로벌다문화센터 건립사업, 폭력피해 이주여성 지원사업, 여성결혼이민자 일자리 지원사업 등을 통하여 관할권의 확장을 시도하여 왔다. 이러한 사업영역의 확장은 조직이나 인력 그리고 예산을 확대하기 위하여 합리적인 행위자가 취할 수 있는 전형적인 방법이라 할 수 있다. 즉 위에서 언급한 것처럼 조직의 인력, 예산, 법적·제도적 권한, 외국인관련 정보, 타 부처 혹은 국민의 지지 등과 같은 자원을 획득하기 위하여 법무부와 여성가족부에서는 각자의 사업영역을 유지 내지는 확대하려 하였던 것이라 할 수 있다.

주도권 장악을 위한 경쟁은 예산을 둘러싼 갈등에서도 나타났음은 이미 언급한 바와 같은데 양 부처의 사회통합사업 혹은 다문화가족지

원사업 예산은 매년 증가되어 출입국관리 예산중 사회통합정책관련 예산은 앞에서 언급한 바와 같이 각각 2008년 15억 3,000만 원, 2009년 36억 5,000만 원, 1010년 46억 7,000만 원, 2011년 47억 8,800만 원, 2012년 52억 9,000만 원에 이르렀다. 한편 여성가족부 예산 중 다문화가족지원 관련 예산은 각각 2008년 240억 6,200만 원, 2009년 295억 5,100만 원, 2010년 419억 3,700만 원, 2011년 555억 2,400만에 이르고 2011년 예산 중에 다문화가족지원 관련 예산이 차지하는 비율은 25.3%에 이르고 있다. 이는 현실적으로 양 부처가 사회통합정책을 주도하는데 가장 중요하다고 할 수 있는 예산에 지대한 관심을 기울이고 있음을 보여주는 중요한 실례라 할 수 있을 것이다.

공공선택론에 따르면 합리적 행위자로서의 정부부처는 다부처 관련 대규모 정책에 있어서 부정적 결과에 대한 책임회피 성향과 긍정적 결과에 대한 무임승차 성향을 갖는다. 사회통합 프로그램 이수제 사업에 대하여 법무부가 국적취득 시 귀화적격심사와 연계하여 시행하고자 했을 때 여성가족부에서는 이를 규제라고 보고 반대하였는데 그 진정한 의도가 이러한 제도의 도입이 결혼이민자 등에 대하여 가져올 새로운 규제에 대한 우려에 있었다고 하기보다는 결혼이민자 등에 대한 한국어 교육에서의 주도권을 잃어버릴 우려가 더 컸던 것에 있었던 것으로 보인다. 즉 여성가족부의 영향력에 대한 부정적 결과를 가져오는 제도의 도입에 대하여 여성가족부는 대상집단에 대한 규제라는 이유를 들어 자신의 조직의 이익을 극대화하고 손해를 최소화하는 행동을 취한 것이라 할 수 있다.

여성가족부에서는 법무부와 달리 이와 비슷한 한국어 교육을 다문화가족지원센터를 통하여 시행하였으나 법무부에서는 다문화가족지원센터에서 교육을 받은 이수자에 대하여 법무부가 지정한 운영기관에서 교육을 받지 않았다하여 귀화적격심사에서 필기시험이나 면접시험의 면제를 해 주지 않았는데 이로 인한 갈등은 양 부처가 사회통합 프로그램의 표준화를 이루기까지 계속되었다. 즉 법무부에서는 사회통합정책의 주도권을 장악하기 위한 도구로 자신의 수탁기관인 운영기

관에서 교육을 이수받은 결혼이민자들에게만 귀화적격심사에서 필기시험이나 면접시험의 면제를 허가해 줌으로써 자신의 조직의 이익을 극대화하고자 하였던 것이다.

제5절 정책갈등의 결과

1. 정책갈등의 효과

제2장에서 언급한 것처럼 여느 경쟁과 마찬가지로 부처 간 경쟁도 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 갖는다. 긍정적 효과는 정부부처 간 정책결정 과정에서 정책의 질이 제고되고 관련분야의 문제해결을 촉진하는 효과를 낸다. 그러나 관할권을 두고 나타나는 정책경쟁은 긍정적 효과 못지않게 다양한 문제점을 유발한다. 즉 정부부처 간 지나친 정책경쟁과정에서 상호조정・연계・협력・이 원활하게 이루어지지 않을 경우 이것은 정책실패로 귀결된다(김용훈, 1996; 이성우, 1993, 김영평 외, 1991). 설령 미시적인 관점에서 각 부처에서 실시하는 개별정책이 성공하더라도 거시적인 차원에서 범정부적인 정책이 실패할 가능성이 높아진다.

현재 부처 간 특히 법무부와 여성가족부 간의 경쟁적인 사회통합정책의 실시는 거점기관이나 운영기관의 증가를 불러와 제4절에서 언급했듯이 각 부처의 예산 역시 증가시키는(때로는 폭발적으로) 결과를 가져왔다. 이러한 수탁기관과 예산의 증가는 특정 지역에서는 수혜의 중복으로 인한 정책과잉으로 나타났으나 수혜를 제대로 받지 못하는 지역도 아직은 많아 이러한 지역에서는 사회통합정책의 혜택을 제대로 받지 못하는 문제를 야기시켰다. 실제 법무부 출입국·외국인정책본부에서 2008.9.22.~10.7.동안 서울을 비롯한 전국 14개 도시에 체류하는 중국·베트남을 비롯한 여러 나라에서 온 결혼이민자를 대상으로 실시한 설문조사[41]에 의하면 국가 또는 지방자치단체에서 시행하는 이민자가족을 위한 서비스 혜택의 경험이 없다는 응답자가 62%에 이

르렀고 대한민국 정부에서 지원하는 서비스가 있다는 것을 모르는 응답자도 43.7%에 이르렀다. 서비스를 지원받은 응답자의 총 학습시간은 10시간 이내가 총 32.3%에 이름으로써 부처 간의 경쟁의 부정적 효과가 존재함을 보여주었다.

사회통합정책을 둘러싸고 법무부와 여성가족부 간에 펼쳐지는 경쟁적 갈등으로 정책의 질이 높아지고 여러 부처로부터 시행되는 사회통합정책의 수혜를 입은 정책대상자의 한국사회로의 적응이 촉진되는 효과를 유발시키는 효과를 가져왔음은 부인할 수 없을 것이다. 그러나 경쟁적 부처 간에 동일한 정책대상에 대하여 유사한 정책을 실시하는 것은 범정부적 차원에서 볼 때 개별정책의 성공여부에 관계없이 자원과 예산의 낭비를 유발함으로써 결과적으로 정책비용을 증가시키기 때문에 사회통합정책을 좀 더 유기적·체계적으로 집행한다면 지금보다 더 좋은 효과를 가져올 것이라는 것 역시 부인할 수 없을 것이다.

2. 관할권의 유지 · 확대 경쟁

사회통합정책을 결정하고 집행함에 있어 정책총괄부서와 정책집행부서로 업무영역을 나누어 정책과정을 효과적이고 효율적으로 만들자는 주장에 두 부서는 원칙적으로 동의는 하였지마는 서로 자신이 주도권을 행사하려고 하기 때문에 아직도 정책집행에 혼선을 일으키고 있다. 부처 간 지나친 경쟁은 대외적으로 과시하기 위한 양적인 실적위주의 사업을 양산함으로써 장기적인 관점에서 성과 및 효과의 달성을 어렵게 만드는 경향이 있는데 법무부와 여성가족부 역시 이러한 가정에서 벗어나지 못한다고 할 수 있다. 물론 법무부와 여성가족부의 사업 모두를 위와 같이 폄하할 수는 없으나 타 부처 특히 양 부처와의 경쟁적 상황하에서는 어떻게 하든 사업을 확대하지 않을 수 없는 현실은 부인할 수 없을 것이다.

구체적인 사업 영역을 보면 그간 법무부에서는 귀화대상자 등 우리

41) 결혼이민자 설문조사 결과(법무부 출입국·외국인정책본부, 2008)

나라 국민으로 진입할 예정인 외국인에 대하여 법무장관이 인정하는 교육과정을 이수하게 함으로써 향후 문화적 차이로 인하여 발생할 수 있는 사회적 비용과 갈등을 최소화하고자 만든 사회통합 프로그램 이수제사업 이외에 결혼이민자와 그 자녀, 외국인근로자, 외국적 동포, 난민 등 체류외국인의 사회적응과 통합을 지원하기 위한 외국인 사회통합지원사업을 벌여왔는데 그 사업내용은 세계인의 날 행사, 출입국 정책자료 발간 및 정책홍보, 외국인사회통합자원봉사자 운영, 지역·국가별 결혼이민자의 자조모임을 통해 조기정착을 지원하는 결혼이민자 네트워크 운영, 결혼이민자・유학생 등으로 구성되어 사회통합정책에 대한 제도개선 사항 발굴 등 정책환류 기능을 강화하기 위한 사회통합정책 모니터단 운영 등으로 구성된다.

이외에도 우리 국민 중 법무부장관이 고시하는 국가[42]의 국민과 국제결혼을 하거나, 이미 국제결혼을 한 상태에서 외국인 배우자를 초청하려고 하는 사람을 대상으로 국제결혼관련 정보, 상담·피해사례, 경험담 등의 소개로 국제결혼에 대한 인식을 제고하고 바람직한 다문화가정의 형성을 지원하기 위한 국제결혼안내 프로그램과 대한민국에 입국하여 외국인등록을 하는 결혼이민자와 그 배우자를 대상으로 국내생활에 필요한 법과 제도, 문화이해, 생활정보 등을 안내하고 관련자료 제공 등을 통해 다문화가족의 사회통합을 위한 행복드림 Happy-Start 프로그램이 있다.

한편 여성가족부에서는 다문화가족에 대한 국민인식을 개선하고 다문화가족을 대상으로 교육·홍보사업, 정보제공사업 등을 통하여 다문화가족이 우리 사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하는 다문화가족지원사업과 결혼이민자 현지 사전정보제공 및 국제결혼중개업 관리사업, 다문화가족지원센터가 지역사회 다문화가족을 대상으로 한국어 교육, 가정교육, 자조집단 육성 등 종합적인 서비스를 제공하도록 운영비를 지원하는 다문화가족지원센터 운영지원사업, 집합교육에 참여하기 어려운 다문화가족을 대상으로 방문교육서비스사업을 실시하

42) 고시국가(7개국): 중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈베키스탄, 태국

고, 의사소통이 어려운 결혼이민자에게 통·번역서비스를 제공하며, 다문화가족 자녀를 대상으로 언어발달지원사업 및 이중언어교실사업을 지원하기 위한 다문화가족 언어 및 교육지원사업, 안산시에 글로벌다문화센터를 건립함으로써 다문화가족지원사업을 선도적으로 추진할 수 있는 유형을 마련하기 위한 글로벌다문화센터 건립사업, 폭력피해 이주여성 지원사업, 여성결혼이민자 일자리 지원사업 등을 펼쳐 왔다.

한편 양 부처 간의 경쟁적 갈등이 존재함에 따라 법무부와 여성가족부는 서로 상대방에 대하여 설득과 타협을 통하여 정책조정도 하였지마는 그간 상대방의 정책이나 사업에 부정적으로 대응하는 방해전략도 구사하여 왔다. 앞 장에서 언급한 바와 같이 자원의존이론적 측면에서 정책갈등의 조정전략을 제안한 Benson은 조정전략의 하나로 방해적 전략(disruptive strategies)을 제시하였다. 방해적 전략에 따라 하나의 조직은 타 조직의 자원공급 능력을 위협하는 행동으로서 상대방을 강요함으로써 네트워크상의 변화를 유도하고자 한다는 것이다. 이에 따르면 2007년 법무부가 제안한 사회통합 프로그램 이수제와 국적취득 연계에 대해서 행정규제라는 이유로 여성가족부가 반대 또는 점진적 시행을 요청한 것이나 2008년 여성가족부의 다문화가족지원법의 제정을 둘러싸고 입법의 중복이라면서 법무부가 반대한 것은 방해적 조정전략의 하나라고 볼 수 있다.

제6절 양 부처 간 정책갈등의 성격 분석

제2장에서 언급한 바와 같이 Boulding(1988)은 정책갈등의 원인을 이념적 갈등과 이해관계적 갈등으로 구분하였는데 그의 견해에 따르면 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책이나 다문화가족지원정책을 둘러싸고 전개되는 법무부와 여성가족부 간의 갈등에는 두 가지 측면을 모두 가지고 있다고 할 수 있다. 법무부와 여성가족부는 각각 자신의 정책에 대한 가치관이나 이념의 대립과 같이 정책자체에 대한 차이를 분명히 하고 있기 때문에 양 부처 사이에는 정책에 대한 이념적 갈등

이나 대립이 존재한다. 한편 양 부처 사이에는 갈등당사자 간의 이익의 증진 또는 손실의 방어와 관계있는 즉, 참여자 간의 이해관계 차이로 인해 제기되는 정책갈등이 존재하므로 이해관계적 갈등이 존재한다고 할 수 있다. 따라서 양 부처 사이의 갈등의 원인을 Boulding의 구분에 의하여 설명하자면 법무부와 여성가족부 간에는 사회통합정책에 대한 이념적 이해와 이해관계적 문제로 인해 갈등이 존재한다고 할 수 있다.

Pondy(1967)는 조직갈등의 모형을 유형화하여 협상모형(bargaining model), 관료제모형(bureaucratic model), 시스템모형(system model)으로 구분한 뒤 이들에 따라 갈등의 유형이나 갈등의 조건 등을 제시하였는데 그에 따르면 법무부와 여성가족부 간에는 적어도 두 가지 갈등이 존재한다고 볼 수 있다. 즉 Pondy의 조직갈등의 모형에 의하면 양 부처 간에는 희소자원과 조직들의 자율성 추구라는 갈등의 조건이 존재하므로 협상모형에 따른 경쟁적 갈등이 존재하고 조직 간의 목표차이라는 갈등의 조건 역시 존재하므로 시스템모형에 따른 기능적 갈등이 존재한다고 볼 수 있다.

즉 협상모형은 협상 또는 게임 과정에서 관련 당사자들이 상호 자기들의 목표나 이익을 극대화하고자 하는 데서 오는 경쟁적 갈등에 대한 모형으로서 이 모형은 희소자원 획득을 둘러싼 경쟁(competition for scarce resource)관계에 있는 이해집단 간의 갈등에 적합한 모형이므로 법무부와 여성가족부 간의 희소자원을 둘러싼 경쟁적 갈등을 설명하기에 적합한 모형으로 보인다. 또한 시스템모형은 한 체제 내에 있는 수평적 조직들 간에 발생하는 기능적 갈등에 대한 모형으로서, 기능적 분업관계에 있는 조직들 간의 목표의 차이(divergence of subunit goals)로 인한 갈등상황에 적합한 모형이므로 법무부와 여성가족부가 사회통합정책의 목표 또는 명분을 둘러싸고 벌이는 갈등을 설명하기가 용이한 것 같다.

김영평과 신신우(1991)는 부처 간의 정책갈등의 원인을 정책지향에 대한 갈등, 기관의 관할권에 대한 갈등, 정책결정 규칙에 대한 갈등으

로 분류하고 있다. 그런데 위에서 살펴본 바와 같이 각 부처 특히 법무부와 여성가족부 간 사회통합정책을 둘러싸고 벌이는 갈등은 위의 3가지 유형의 갈등원인을 두루 가지고 있다. 양 부처의 모임이나 관련 부처와의 회의 시 사회통합에 대한 정책총괄부서로서의 주도권을 가지고 다툴 때에는 양 부처 모두 주로 정책지향이나 정책목표를 가지고 그 당위성을 주장한다. 즉 사회통합정책이나 다문화가족지원정책의 주관부서로서의 정당성에 관한 주장은 정책지향에 대한 갈등과 밀접한 관련을 가지고 있다고 말할 수 있다.

제2절 정책갈등의 개관에서 살펴본 바와 같이 정책갈등의 제1기(2006.~007.3.)에서 제2기(2007.7.~2008.3.)에 이르기까지의 시기에는 특히 정책총괄부서에 대한 주도권과 이를 제도적으로 뒷받침해 줄 수 있는 입법을 놓고 법무부와 여성가족부 간의 다툼 혹은 갈등이 첨예화되었는데 당시 양 부처는 정책총괄부서로서의 정당성을 주장하기 위해서 거시적 차원의 정책지향이나 정책목표에 대한 강조에 주안점을 두었다. 이와 같이 사회통합정책의 여명기에 양 부처가 정책지향이나 정책목표를 강조하였던 이유는 상대방은 물론 타 부처에 대한 설득이나 홍보 시 정책지향이나 정책목표는 정책의 주도권자가 자신이라는 정당성에 대한 명분을 부여해 줄 수 있었기 때문이었다. 또한 재한외국인 처우 기본법이 제정될 때 여성가족부가 어느 부처보다도 입법과정이나 입법내용에 예의주시한 것이나 다문화가족지원법이 제정될 때 어느 부처보다도 법무부가 중복된 입법이라 하면서 반대하였던 것은 양 부처가 사회통합정책을 둘러싸고 결혼이민자에 대한 자신들의 정책지향이나 정책목표에 대한 혼선을 방지함으로써 정책의 주도권을 잃지 않으려 하였던 것에 기인한 것이다.

전술한 바와 같이 법무부에서는 사회통합정책을 외국인정책의 일환으로 생각하면서 결혼이민자나 영주권자 등이 우리 사회에 가능한 한 빨리 적응할 수 있도록 이들을 지원하는데 사회통합정책의 목표를 두고 있다. 이에 반해 여성가족부에서는 결혼이민자는 외국인이기에 앞서 여성이자 한 가족의 일원이라는 점에 초점을 두기 때문에 결혼이

민자에 대한 지원정책을 단순히 외국인정책의 대상으로서만 볼 수 없고 가족의 한 유형이라 할 수 있는 다문화가족으로서 가족정책의 차원에서 접근해야 한다고 생각하고 있다. 이러한 점을 강조한다면 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책 혹은 다문화가족지원정책은 정책지향이나 정책목표를 둘러싼 갈등의 성격을 지닌다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 법무부와 여성가족부 간 양 부처의 정책갈등의 원인으로 위에서 언급한 정책지향의 차이는 어찌 보면 표면적인 차이이고 좀 더 궁극적이고 직접적인 원인으로 둘 수 있는 것은 아래에서와 같이 정부부처 간 갈등에서 가장 자주 등장하는 원인이라 할 수 있는 관할권의 중복이라 할 수 있을 것이다. 즉 관할권을 유지하고 확대하는 명분으로 정책지향의 차이점을 강조하고 있다는 것이다. 모미순(2000)도 대부분 정보통신정책에 있어 부처 간 정책갈등은 관련 부처 간의 정책지향이 다르다는 이유로 이견이나 이의를 제시하나 정책갈등의 본질적인 원인을 살펴보면 외견상 정책지향의 차이로 보일 뿐 대부분의 경우는 자신의 조직에 유리하기 위한 방향으로 정책을 형성하기 위한 이해관계적 갈등인 경우가 많다고 한다.

사회통합정책의 총괄기구와 불가분의 관계에 있는 추진체계를 둘러싼 갈등과 정책내용을 둘러싼 갈등 그리고 예산 및 사회통합 프로그램 이수제를 둘러싼 갈등도 한마디로 표현하자면 관할권을 둘러싼 갈등이라 할 수 있을 것이다. 관할권 경쟁과 관련된 법무부의 사업 영역을 대별해 보면 전술한 바와 같이 사회통합 프로그램 이수제사업 이외에 사회통합지원사업이 있는데 이에는 세계인의 날 행사, 출입국정책자료 발간 및 정책홍보, 외국인사회통합자원봉사자 운영, 사회통합정책 모니터단 운영, 국제결혼안내 프로그램과 행복드림 Happy-Start 프로그램이 있다. 한편 관할권 경쟁과 관련된 여성가족부의 사업을 보면 전술한 바와 같이 다문화가족지원사업과 결혼이민자 현지사전정보제공 및 국제결혼중개업 관리사업, 다문화가족지원센터 운영지원사업, 다문화가족 언어 및 교육지원사업, 글로벌다문화센터 건립사업, 폭력피해 이주여성 지원사업, 여성결혼이민자 일자리 지원사업

등이 있다. 그런데 이중에서도 사회통합 프로그램 이수제 사업의 추진 체계를 둘러싸고 전개되는 경쟁은 현재 어느 정도 조정이 이루어지고는 있지마는 아직까지도 치열하다고 할 수 있다.

법무부와 여성가족부 간의 갈등에는 정책결정 규칙에 대한 갈등도 있음을 알 수 있다. 2007년과 2008년에 각각 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법이 제정되기 전까지는 정책결정 규칙과 같은 게임의 규칙(rule of game)의 부재로 인하여 그리고 위 두 법이 제정되고 나서는 게임의 규칙의 혼재 혹은 중복으로 인하여 정책결정 규칙에 대한 갈등이 존재하고 있어 본 연구자가 주장하는 바와 같이 법령의 정비가 필요하다는 논거를 마련해 주고 있다.

좀 더 구체적으로 말하면 전술한 바와 같이 양 부처 간에는 정책결정 규칙에 대한 갈등이 계속되어 왔는데 법무부와 여성가족부가 2007년과 2008년에 각각 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법을 제정하기 이전에는 대통령 혹은 청와대나 국무조종실이 주도가 된 회의나 조정을 위한 모임에서 이루어진 지시나 부처 간 합의에 의해 게임의 규칙(rule of game)이 정해졌다. 그러나 이는 구속력을 갖는 문서에 의한 합의라고 하기 보다는 당시의 불확실한 상황을 타개하기 위한 임시방편적 사건처리에 가까웠다고 할 수 있었으므로 동 지시나 합의에 만족을 할 수 없었던 여성가족부의 입장에서는 위 게임의 규칙을 고수하려 하지 않았고 그와 같은 입장은 법무부 실무자들과의 회의에서 자주 노정되었다. 그러나 위 두 법률이 제정되고 나서는 외국인정책이 사실상 사회통합정책과 다문화가족지원정책으로 나뉘어져 시행되었고 적용대상 역시 제도적으로 중복됨으로써 이를 추진하는 집행기관과 수탁기관의 혼란을 가중시키게 되는 결과를 가져왔다.

부처 간의 경쟁(갈등)의 원인에 대해서 제도적 측면과 심리적 측면에서 검토를 한 윤상오(2003, 2005)에 의하면 관할권의 중복이야말로 제도적 측면에서 가장 대표적인 갈등의 원인이라고 하고 있다(김영평・신신우, 1991). 한편 심리적 측면에서의 부처 간 경쟁은 생존본능과 공공선택론에 입각한 이익극대화 성향에 기인한다. 윤상오가 제시한

갈등 원인의 심리적 측면에 의하면 합리적 행위자로서의 법무부 즉 출입국·외국인정책본부나 여성가족부가 자신의 조직의 생존과 확장을 위하여 그간 조직과 인력·예산을 확대하고 다양한 사업을 전개해 온 일련의 과정을 잘 설명할 수 있다. 매년 법무부의 운영기관과 여성가족부의 다문화가족지원센터의 수가 늘고 예산이 느는 것은 이를 방증한다고 할 수 있다. 부연하면 출입국·외국인정책본부는 자신의 조직의 확대와 이익의 극대화를 추구하기 위하여, 그리하여 가능하다면 이민전담조직을 창설하기 위하여 그리고 여성가족부는 존폐 위기에 내몰렸던 자신의 조직의 생존과 확대를 위하여 자신이 주도하는 사업을 실시하거나 사업을 구상하는데 혼신의 힘을 다하였는데 이는 심리적 측면에서 법무부와 여성가족부 간에 갈등이 존재하였기 때문인 것이다. 이러한 양 부처 간의 팽팽한 긴장상태는 그 후에도 변함이 없이 유지되고 있는 것을 보아도 양 부처 간의 심리적 갈등은 상존하고 있다 할 것이다.

제4장 법무부와 여성가족부의 갈등의 조정

제1절 조정의 필요성

결혼이민자에 대한 사회통합정책이나 다문화정책을 연구주제로 하는 논문치고 중앙부처나 지방자치단체에서 현재 실시되고 있는 이들 사회통합정책의 중복지원현상과 이로 인한 문제점에 대해 언급을 하고 있지 않는 논문은 거의 없다고 해도 과언이 아니라고 할 수 있다. 또한 사회통합정책이나 다문화가족지원정책의 결정이나 시행과 관련된 중앙부처 간이나 중앙부처와 지방자치단체 간의 회의나 포럼 등에서 이들 정책의 방향이나 문제점을 거론할 때 중복지원과 이로 인한 문제점을 인식하지 않거나 거론하지 않는 경우는 실제 거의 없는 것이 현실이다.

제2장에서 전술한 바와 같이 정부관료제는 분업과 전문화의 원리에 의하여 부처 간에 업무영역을 분담하는 방식으로 짜여지나 실제로 정부부처 간 관할권의 경계를 상호배타적으로 명확하게 설정한다는 것은 거의 불가능하며 가외성(redundancy)이라는 측면에서 부처 간 기능과 관할권의 중복을 인위적으로 조장하기도 하고, 정책자체가 여러 부처에 동시에 관련되는 경우가 많아 관할권의 경계를 명확하게 설정하는 것 자체가 불가능 하므로 정부부처 간 관할권의 중복은 어느 정도 불가피한 측면이 있는 것이 사실이다(윤상오, 2005). 이러한 결과로 결혼이민자는 가족의 일원이니 가족정책의 대상으로 여성가족부가, 외국인 근로자는 노동력이니 고용정책의 대상으로 노동부가, 유학생은 학생이니 교육정책의 대상으로 교육부와 각 대학이 관리한다. 이민자이지만 이민정책과 사회통합정책은 출입국관리에 국한한다. 이것이 현재 정책 체계이다(한국사회학회, 2009).

그러나 동일한 사업을 부처할거주의에 입각하여 경쟁적으로 시행하는 것은 예산과 인력의 낭비로 국가 전체적으로는 결코 바람직하다 할 수 없을 것이므로 아래에서와 같이 부처 간의 협력이나 갈등조정

을 통한 방법 등으로 이 문제를 해결해 나아가야 한다고 본다. 그런데 이상의 논의와는 다르게 제2장에서 언급한 바와 같이 정책의 중복이 발생한 경우라도 충분히 높은 수준의 효과를 이끌어낸다면 중복으로 인한 비용의 발생이 무조건적으로 비효율로 이어지지는 않을 것이라는 주장도 있다(이민호, 2008).

제2절 현행 제도상 정책갈등의 조정기제

1. 정책갈등 및 정책조정에 관한 규정[43)]

공공기관의 갈등관리를 위하여 2007.2.12. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 대통령령으로 제정되었는데 이 영은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다)에 적용함을 원칙으로 하고 있다. 중앙행정기관은 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 하고(제4조 제1항), 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 하며 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 한다(제4조). 또한 갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 하며(제5조), 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 한다(제6조).

중앙행정기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 설치하여야 하는데 다만 갈등이 많이 발생하지 않는 기관으로서 총리령으로 정하는 기관은 당해 기관의 장이 판단해 위원회를 설치하지 않을 수 있다(제11조). 그리고 중앙행정기관의 장은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 갈등관리심의위

43) 2007. 국무조정실 生生리포트 참여정부 정책갈등과 조정 참조

원회에 따른 심의결과를 공공정책의 수립·추진과정에 성실히 반영하여야 한다(제14조). 이에 따라 국무총리실에서는 각 부처가 부처 내 실정에 맞는 실질적인 자체 매뉴얼을 개발·활용할 때 참고할 수 있도록 공공기관의 갈등관리 매뉴얼을 제작 보급하였다(국무총리실, 2009)

한편 정책조정에 관한 규정이 정부차원에서 만들어진 것은 2002년 참여정부가 들어선 후 1년 후인 2003년 10월로 참여정부는 정책조정 신청, 정책조정과제의 등록, 조정절차, 조정시한 등을 명시적으로 규정하고, 조정관리 주무기관 회의 설치 등을 내용으로 하는 '정부업무조정 등에 관한 규정'을 국무총리 훈령으로 제정하였다. 그러나 동 규정은 2008.7. 폐지되고 2008년 7월 국가정책조정회의라는 명칭으로 부활되었다. 회의의 기능과 구성 등에 대해서는 '국가정책조정회의 운영에 관한 규정'(대통령훈령 221호)에서 정하고 있다[44].

동 규정에 의하면 국무총리를 의장으로 하고, 기획재정부·행정안전부·문화체육관광부 장관과 국무총리실장, 대통령실 정무수석비서관·국정기획수석비서관을 비롯하여 협의 및 조정 대상인 안건과 관련된 중앙행정기관장 그리고 대통령실 수석비서관이 참여한다. 회의를 지원하기 위한 실무회의 차원에서 국가정책조정실무회의와 국가정책조정차관회의를 둔다. 본회의와 실무회의는 관계 기관이나 단체 등에 대하여 안건을 검토하는 데 필요한 사항과 관련 자료를 요청할 수 있으며, 해당 기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 관계 기관의 장은 이 회의에서 조정·합의된 사항을 이행하여야 하되, 여건 변화 등으로 인하여 이행할 수 없을 때는 조정을 신청할 수 있다.

2. 일반적인 조정기제[45]

제2장에서 제시한 정책갈등의 조정유형에 따라 정책과정에서 발생하는 부처 간 갈등을 조정하기 위한 제도는 크게 수직적 차원과 수평

44) 네이버 백과사전
45) 이 부분은 정정길 외(2011) 정책학원론을 요약 정리하였음

적 차원으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 강제적·수직적 정책조정자로 대통령, 국무총리, 그리고 과거의 경제부총리를 들 수 있다. 여기에서 대통령의 정책조정력이 제일 크고 총리의 갈등조정 기능은 아직 형식적인 수준에 그친다. 특히 대통령 보좌진의 정책조정이 강력하다. 이처럼 부처 간 갈등이 발생했을 때 이를 조정하는 것은 바로 상급자가 해야 할 일이다. 특히 안건이 중요하면 비록 그것이 어느 1개 부처에만 한정되는 경우라도 대통령(실)이 직접 개입하여 조정을 주도하는 경우가 많다

둘째, 자발적·수평적 조정을 위한 국무회의, 경제장관회의 등을 들 수 있다. 부처 간 정책조정은 차관회의나 대통령실의 사전조정을 거친 후 각 분야별 장관회의나 국무회의에 회부된다. 각 행정부처는 소관하의 업무에 대해서는 장관 자신이 최종결정을 내리는 경우가 많으나 안건이 중요하면 대통령의 재가를 받는 것이 원칙이다. 공식적으로 대통령의 결정을 받게 될 때는 그 이전에 국무회의의 의결을 얻어야 하며 경제 안건의 경우는 이전단계로서 경제장관회의 등의 의결을 얻어야 한다.

1) 수평적 조정

(1) 국무회의에 의한 정책조정

국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하는 기구로서 대통령이 의장이 되고 국무총리 및 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성이 된다. 국무위원은 각 부처의 장관들이 겸임하므로 결국 각 부처의 장관 등 행정부의 최고정책결정권자들의 회의인 것이다.

행정부의 최고기구로 국무회의는 그 자체가 갈등의 조정역할을 한다. 그러나 우리나라의 국무회의는 부처 간 정책을 조정하는 의결기관은 아니다. 또한 자문기관도 아닌 심의기관이다. 따라서 우리나라에서 국무외의의 정책조정역할은 대단히 형식적인 수준에 머문다. 실제 정책조정은 다른 곳에서 이루어지고 국무회의 또는 내각회의는 이미 조

정된 정책을 사후에 정당화하는 기능을 수행한다. 국무회의는 형식적 수준에서의 정책조정을 마무리하는 행정부 최고의결기구인 셈이다.

(2) 관계장관회의에 의한 정책조정

관계장관회의는 소수의 관련부처 장관들이 모여 부처 간 합의를 이끌어내는 정책조정 기제이다. 장관들이 모인 회의체라는 점에서 앞서 논의한 국무회의와 유사하지만, 관계장관회의는 정책조정을 일차적 목적으로 하며 규모가 작다는 차이점을 갖는다.

정부는 통상적으로 네 가지 유형의 관계장관회의를 운영하고 있다. 첫 번째 유형이자 가장 대표적인 형태는 정책분야별 관계장관회의이다. 여기에는 국가안보회의, 경제정책조정회의, 인적자원개발회의, 과학기술분야관계장관회의, 그리고 사회문화정책관계장관회의 등이 속한다. 두 번째 유형은 단일이슈 관계장관회의로 규제개혁장관회의가 대표적이다. 단일이슈 관계장관회의는 미리 규정된 정책분야에 구애받지 않고 해당 사안별로 관련된 장관들이 참석하며 국무총리가 의장을 맡는 경우가 많다. 세 번째 유형은 총괄적 관계장관회의이다. 위의 정책분야별 관계장관회의의 의장들을 구성원으로 하고 국무총리를 의장으로 하는 주무장관회의가 여기에 해당한다. 네 번째 유형은 국정현안정책조정회의로 국무총리가 의장을 맡고 관련부처 장관들과 청와대 수석비서관들이 참석하는 일종의 비공식간담회이다.

(3) 차관회의에 의한 조정

국무회의를 위한 사전심의 기관으로서 차관회의를 활용하고 있다. 왜냐하면 국무회의는 정부의 중요한 사항을 거의 모두 심의해야 하기 때문이다. 차관회의는 대통령령을 근거해서 임의로 구성한 것이다. 각 부처의 차관들이 전문적이고 실무적인 의견을 제시해 토론하는 자리이다. 결국 차관회의는 보통 안건의 실무 기술적인 검토를 통하여 국무회의의 부담을 덜어주는 역할을 한다.

2) 수직적 조정

(1) 대통령에 의한 정책조정

대통령은 행정부 수반이라는 공식적 권위를 갖고 있으므로 상대적으로 신속하고 효율적인 정책조정을 이뤄낼 수 있다. 대통령은 행정부의 최고책임자로서 하부 단위조직 간에 발생하는 정책갈등을 해소할 수 있는 공식적 권위를 갖고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 대통령은 국정이념이라는 거시적 정책기조를 가지고 개별 부처의 이해를 넘어 국가 전체 차원에서 일관된 정책조정을 할 수 있다. 대통령에 의한 정책조정은 크게 두 가지 형태로 이루어진다. 하나는 예산, 기획, 조직, 인사, 감사, 평가 등 중앙관리기능을 수행하는 공식 행정기관을 매개로 부처 간 정책갈등에 개입하는 것이다. 그리고 다른 하나는 대통령 보좌진을 통해 조정자 역할을 수행하는 것이다.

(2) 국무총리에 의한 정책조정

국무총리는 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할할 수 있다. 그러나 우리나라의 국무총리는 선출직 공무원이 아니고 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하는 공무원이다. 이런 점에서 행정각부를 통할한다는 국무총리의 헌법적 역할은 대통령의 의사에 따라 그 실질적 범위가 정해진다. 따라서 대통령과 국무총리의 역할분담은 제도화 수준이 낮고 유동적 경향이 강하다.

3. 사회통합관련법상의 조정기제

외국인정책이나 다문화정책은 여러 부처의 이해관계가 걸려 있기 때문에 어느 부서의 단독결정에 의한 정책집행은 갈등을 야기하거나 협력을 얻는데 용이하지가 않으므로 이를 반영하여 재한외국인 처우기본법이나 다문화가족지원법은 합의기관으로 외국인정책위원회와 다문화가족정책위원회 그리고 각각의 하부 위원회로 외국인정책실무위원회와 다문화가족실무위원회를 설치하여 제도적으로 갈등을 조정할

수 있는 기제를 마련하고 있다.

1) 외국인정책위원회 및 실무위원회에 의한 조정

제3장에서 전술한 바와 같이 재한외국인 처우 기본법에 의거 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회(이하 '위원회'라 한다)를 두는데(제8조 제1항), 동 위원회는 제5조(외국인정책의 기본계획)에 따른 외국인정책의 기본계획의 수립 등에 관한 사항과 제6조(연도별 시행계획)에 따른 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과에 관한 사항 그리고 제15조(국적취득 후 사회적응)에 따른 사회적응에 관한 주요사항 및 그 밖에 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정한다(제8조 제2항). 그리고 위원회에 상정할 안건과 위원회에서 위임한 안건을 처리하기 위하여 위원회에 외국인정책실무위원회를 둔다(제8조 제4항).

재한외국인 처우 기본법은 다음과 같이 외국인정책의 통일성과 효율성을 확보하기 위한 제도적 조정장치를 마련하였다.

첫째, 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하여야 하고 수립된 기본계획은 제8조에 따른 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 확정하여야 한다(위 법 제5조 제3항).

둘째, 기본계획의 변경과 관련하여 관계 중앙행정기관의 장은 확정된 기본계획 중 소관사항을 변경하려면 기본계획 변경안을 작성하여 법무부장관에게 제출하여야 하고 법무부장관은 제1항의 기본계획 변경안을 고려하여 기본계획을 수정하고 법 제5조 제3항에 따라 기본계획을 확정하여야 한다(위 시행령 제3조).

셋째, 관계 중앙행정기관의 장은 법 제6조(연도별 시행계획)에 의거 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. 그리고 지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 장이 법령에 따라 위임한 사무에 관하여 당해 중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. 관계 중앙행정기관의

장은 소관별로 다음 해 시행계획과 지난 해 추진실적 및 평가결과를 법무부장관에게 제출하여야 하며, 법무부장관은 이를 종합하여 제8조에 따른 외국인정책위원회에 상정하여야 한다(위 법 제6조).

넷째, 시행계획의 추진실적 및 평가결과와 관련, 법무부장관은 법 제6조 제4항 및 제5항에 따른 지난 해 추진실적 및 평가결과의 효율적인 작성을 위하여 미리 추진실적 및 평가결과 작성지침을 정하여 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며(위 시행령 제5조 제1항), 지방자치단체의 장은 제1항의 추진실적 및 평가결과 작성지침에 따라 지난 해 추진실적 및 평가결과를 작성하여 매년 1월 말까지 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다(위 시행령 제5조 제2항).

2) 다문화가족정책위원회에 의한 조정

다문화가족지원법에 의거 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 다문화가족정책위원회(이하 '정책위원회'라 한다)가 설치되어 있는데(위 법 제3조의4 제1항) 동 정책위원회는 제3조의2(다문화가족 지원을 위한 기본계획의 수립)에 따른 다문화가족정책에 관한 기본계획의 수립 및 추진 등에 관한 사항, 제3조의3(연도별 시행계획의 수립·시행)에 따른 다문화가족정책의 시행계획의 수립, 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항, 다문화가족과 관련된 각종 조사, 연구 및 정책의 분석·평가에 관한 사항, 각종 다문화가족 지원 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항 등을 심의·조정한다(위 법 제3조의4 제2항).

정책위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 국무총리가 되며 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장과 다문화가족정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람 등이 된다(위 법 제3조의4 제3항). 그리고 정책위원회에서 심의·조정할 사항을 미리 검토하고 대통령령에 따라 위임된 사항을 다루기 위하여 정책위원회에 실무위원회를 둔다(위 법

제4항).

다문화정책지원법에 의한 조정기제를 보면 첫째, 여성가족부장관은 다문화가족 지원을 위하여 5년마다 다문화가족정책에 관한 기본계획을 수립하여야 한다. 이 기본계획에는 다문화가족 지원 정책의 기본방향, 다문화가족 지원을 위한 분야별 발전시책과 평가에 관한 사항, 다문화가족 지원을 위한 제도 개선에 관한 사항, 다문화가족 지원을 위한 재원 확보 및 배분에 관한 사항, 그 밖에 다문화가족 지원을 위하여 필요한 사항을 포함하여야 한다. 여성가족부장관이 기본계획을 수립할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 기본계획은 제3조의4에 따른 다문화가족정책위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

둘째, 여성가족부장관, 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 다문화가족지원법에 의거 매년 기본계획에 따라 다문화가족정책에 관한 시행계획을 수립·시행하여야 한다(위 법 제3조의3 제1항). 이때 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 전년도의 시행계획에 따른 추진실적 및 다음 연도의 시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 여성가족부장관에게 제출하여야 한다(위 법 제3조의2 제2항).

셋째, 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사가 위 다문화가족지원법 제3조의3 제1항에 따른 연도별 시행계획을 효율적으로 수립·시행할 수 있도록 다음 연도의 시행계획 수립지침을 정하여 매년 10월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 알려야 하는데 제1항에 따른 지침의 내용 중 외국인 정책 관련 사항은 법무부장관과 협의하여 정한다. 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 제1항에 따른 시행계획 수립지침에 따라 다음 연도의 시행계획을 수립하여 매년 12월 31일까지 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.

넷째, 여성가족부장관은 위 법 제3조의3 제2항 및 제3항에 따른 전년도 시행계획 추진실적의 작성지침을 정하여 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 알려야 하는데 제1항에 따른 지침의 내용 중 외국인 정책 관련 사항은 법무부장관과 협의하여 정한다. 관계 중앙행정

기관의 장과 시·도지사는 제1항에 따른 추진실적 작성지침에 따라 전년도 추진실적을 작성하여 매년 2월 말까지 여성가족부장관에게 제출하여야 하고 여성가족부장관은 제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사로부터 제출받은 추진실적과 여성가족부 소관 추진실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 정책위원회에 보고하여야 한다.

제3절 양 부처 간 갈등의 조정과정

1. 국가정책조정회의를 통한 조정과정[46)]

2009. 6.19. 한승수 국무총리 주재로 국가정책조정회의를 개최하여 '다문화가족지원개선 종합대책'을 확정하였는데 동 회의에서는 국제결혼중개 시 결혼당사자의 신상정보를 서면으로 제공토록 의무화하고, 중개업체의 탈·불법행위 단속을 강화하며, 결혼중개업 표준약관 제정 등 중개업체에 의한 피해자 보호방안을 마련하기로 결정했다. 그리고 결혼이민자가 국민으로서의 정체성이 없는 상태에서 체류만을 위하여 무분별하게 국적취득을 신청하는 것을 막기 위하여 '영주권 전치주의'를 도입하기로 했다. 또한 체계적 한국어 교육을 위해 사회통합 프로그램 이수제와 다문화가족지원센터의 한국어 교육과 한국어문화이해사업의 상호연계를 강화하기로 하였다. 이와 함께 국무총리가 위원장인 다문화가족정책위원회(가칭)를 설치·운영하여 다문화가족정책의 총괄·조정의 기능을 강화하고 외국인 주민이 많은 시군구부터 전담부서설치를 확대하여 지자체의 총괄·조정기능을 강화하기로 결정하였다.

46) 2009.6.21. 국가정책조정회의 보도자료 참조

2. 일반적인 조정기제를 통한 조정과정

1) 수평적 조정

재한외국인 처우 기본법의 시행에 앞서 법무부는 2006.11.7. 저출산고령사회위원회에서 관리하던 '이민대책'을 맡게 되었고 그 해 12.7. 빈부격차차별시정위원회에서 관리하던 '혼혈인·이주자 사회통합정책'이 법무부로 이관됨에 따라 기존의 외국인정책에 통합하여 관리하기 시작하였다. 2007.5.3. 국무조정실 사회문화조정관이 주재한 법무부·여성가족부 국장회의에서는 결혼이민자를 포함한 재한외국인 정책을 법무부가 총괄키로 합의를 하였고 여성가족부는 재한외국인 처우 기본법상의 외국인정책실무위원회 산하 가칭 '결혼이민자 전문분과위원회'의 분과위원장을 맡아 결혼이민자에 대책을 주관키로 합의를 하였다.

2007.6.12. 장하진 여성가족부 장관이 김상호 법무부 장관을 방문하여 면중앙건강가정정책위원회와 외국인정책위원회간 업무중복방지를 위한 협의를 하였다. 동 면담에서 두 장관은 제1차 건강가정기본계획에 포함된 다문화가족의 사회통합지원 과제는 재한외국인 처우 기본법 시행 전까지는 중앙건강가정정책위원회의 심의를 거쳐 수립하되, 동 법 시행 이후부터는 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 추진키로 합의하였다. 이와 함께 성매매 알선자 및 구매자 등에 대한 제재를 좀 더 강화함으로써 성매매가 근절될 수 있도록 법무부가 협조해 줄 것을 요청하였다. 동 면담 내용을 기초로 양 부처는 여성가족부의 다문화가족의 사회통합지원 과제는 2008년도부터 재한외국인 처우 기본법에 의거 수립되는 외국인정책 5년 단위 기본계획 및 2008년도 시행계획에 포함시켜 추진하기로 하였다.

사회통합 프로그램의 표준화 문제는 사회통합 프로그램이 제안된 때부터 계속 논의되었는데 2010년 6월 행정안전부 주관 법무부, 여성가족부, 문화체육관광부 4개 부처 회의에서 MOU를 통해 결혼이민자에 대한 한국어 교육을 사회통합 프로그램으로 표준화할 것을 합의함에 따라 2011년에는 57개 다문화가족지원센터와 20개의 지방자치단체

를 사회통합 프로그램 운영기관으로 확대 지정하였고 이와 함께 사회통합 프로그램 이수에 따른 인센티브도 동일하게 적용하였다.

2011.7.7. 국무총리실 주관으로 법무부와 여성가족부 간의 담당과장 회의가 열렸는데 이 자리에서 여성가족부의 다문화가족지원센터를 포함한 지방자치단체, 시민·사회 단체 등의 한국어 교육을 사회통합 프로그램에 포함하여 사회통합 프로그램으로 표준화·일원화하는 방안을 논의하였다. 2011.9.15. 감사원의 다문화가족지원사업 추진실태 감사결과에 따른 국무총리실 교육문화여성정책관실의 조치사항 통보서(양 부처 간 합의서)에 의하면 현 제도의 문제점으로 1) 다문화가족 지원사업의 중복과 2) 결혼이민자를 위한 한국어교육의 부처 간 연계의 미흡을 들고 있다.

동 통보서에 의하면 양 부처는 먼저 다문화가족 지원사업의 중복을 해결하기 위한 방안으로 첫째, 다문화가족 정책수립 및 평가 시에 '외국인정책과 관련된 부분은 법무부장관과 협의'토록 명문화함으로써 양 위원회 간 중복된 조정・점검을 최소화 하고(다문화가족지원법 시행령안(제2조 2항, 제3조 2항)(2011.9.14 국무회의 통과) 위원회의 개최시기 등을 조정하여 추진할 것에 동의하였다. 둘째, 부처 및 지자체의 행정부담 경감을 위해 외국인정책의 시행계획 및 실적평가 등 관련 자료를 다문화가족 지원정책 추진에 활용[예컨대 2011년 다문화가족 정책시행계획 수립 시 외국인정책위원회 양식(사업개요, 예산, 실적 및 계획, 성과지표 등)을 활용하여 자료 작성 부담을 해소]할 것에 동의하였다. 아울러 중・장기적으로는 양 부처가 이민정책의 방향을 검토하는 과정에서 양 위원회 간 업무조정 내지 위원회 통폐합 방안 등을 논의 할 것에 동의하였다.

또한 위 통보서에 따르면 사회통합정책의 또 하나의 문제점으로 되어 있는 결혼 이민자를 위한 한국어 교육의 부처 간 연계의 미흡과 관련하여 여성가족부 다문화가족지원센터의 한국어 교육을 2012년부터는 법무부의 사회통합 프로그램으로 표준화하여 운영할 것과 동 프로그램 운영비는 여성가족부 지원 예산을 활용토록 하여 법무부의 중복지원을 해소

함으로써 예산의 효율성을 제고할 것에 양 부처가 동의하였다(이 문제는 국무총리실 주관으로 관계부처 간 회의 시 합의한 사항이기도 함).

이와 함께 여성가족부가 지원하는 다문화가족지원센터의 한국어 교육을 법무부의 사회통합 프로그램으로 표준화하여 운영하는 것과 관련하여서는 다문화가족지원센터의 교육과정, 이수시간, 강사자격, 교재, 소양평가, 강사수당 기준 등은 법무부가 시행하는 사회통합 프로그램의 운영 규정을 준수할 것과 이에 따라 법무부에서는 다문화가족지원센터를 사회통합 프로그램 운영기관으로 지정하고, 운영현황 점검·평가 등 관리감독을 강화하는 것에 대해 역시 양 부처가 동의를 하였다. 이와 함께 운영기관으로 지정된 센터는 사회통합 프로그램과 중복되는 과정을 개설하는 것을 금지하고 다문화가족지원센터의 한국어교육 과정(한국어능력시험반, 방문교육 등) 운영여부 등에 대해서는 여성가족부의 방침에 따르는 것에 대해 합의를 하였다. 양 부처가 이렇게 함으로써 위 사회통합 프로그램의 이수자에 대해서는 국적취득 시 면접심사를 면제하는 등의 혜택을 부여하기로 하였다.

2) 수직적 조정

앞서 전술한 바와 같이 2006.4.13. 당시 출입국관리국에서 청와대 민정수석에게 '외국인정책 기본방향 및 추진체계'를 보고할 때 민정수석이 외국인정책에 대한 기본법의 제정을 검토할 것을 지시하였다. 이어 2006.5.26.에 열렸던 제1회 외국인정책 회의에서는 노무현 대통령이 외국인정책 기본법의 제정이 필요하며 법무부가 외국인정책의 중심부처가 될 것을 지시함에 따라(2006.6.19. 관보 게재) 법무부 특히 출입국관리국에서는 2006.7.~9.까지 3차에 걸쳐 관계부처와 향후 제정될 외국인정책 기본법에 대해 의견조율을 하게 되었다. 2007.4.24. 국무회의에서는 노무현 대통령이 외국인의 사회통합정책 총괄은 법무부에서 그리고 집행업무와 관리업무는 부처별로 조정할 것을 다시 지시하였다.

국무총리실에서는 부처 간 다문화가족 대상 유사·중복사업의 발굴과 통폐합, 정책상 사각지대의 보완을 위해 관련부처 합동으로 기존정

책의 점검·평가, 새로운 추진방향 정립 및 개선대책을 수립하면서 2009년 3월 다문화가족 관련 정책의 조정은 지금까지와 같이 외국인정책위원의 소관이라고 확인하였으나 2009년 6월 관계부처와 합동으로 다문화가족의 사회통합을 위한 정책은 외국인정책과는 별개로 교육·복지·노동·여성·문화 등 범정부적인 차원의 포괄적인 접근이 필요하므로 다문화가족정책위원회를 설치한다고 발표했다. 당시 다문화가족의 문제는 결혼이민자의 배경에서 출발하므로 외국인정책위원회에서 다루어야 한다는 주장은 동 위원회의 역량부족과 가족정책에 대한 전문성 결여를 문제 삼은 주장에 의해 사장되었다. 2011년 4월 감사원과 2011년 7월 국민권익위원회에서도 각각 각 부처에서 시행되는 한국어교육을 사회통합 프로그램과 연계하는 방안을 권고하였다.

3) 일반적인 조정기제를 통한 조정과정의 특징

법무부와 여성가족부가 각각 시행하는 사회통합정책 중 사회통합 프로그램의 총괄 및 전달체계를 둘러싼 경쟁적 갈등은 각 조직의 생존을 위한 과정에서 발생하는 필연적인 결과로 보여지기 때문에 협의와 조정이 쉬워 보이지 않는다. 설사 협의와 조정이 있었어도 제3자를 통한 협의와 조정이 이루어졌기 때문에 위에서 본 수평적 조정은 그리 효과가 있어 보이지 않는다. 또한 법무부의 사회통합 프로그램과 여성가족부의 다문화가족지원센터의 한국어교육 프로그램간 연계 구축을 위한 노력도 많은 협의와 조정이 있었음에도 이를 위한 실천은 거의 이루어지지 않다가 최근에 이루어지기 시작하였다는 것은 법무부와 여성가족부의 갈등이 계속적으로 존재하고 있음을 보여주고 있는 것이라 말할 수 있겠다.

3. 사회통합관련법상의 조정기제를 통한 조정과정

1) 외국인정책위원회에 의한 조정

외국인정책위원회를 준비하기 위한 사전 회의로서 2007.6.1. 법무부

차관이 주재한 외국인정책실무협의회가 법무부 영상회의실에서 개최되었는데 동 회의에는 국무조정실·외교부·법무부 등 정부위원 14명과 여성단체와 시민단체 등 민간위원 3명 등 19명이 참석하였다. 이 회의에서 여성가족부와 여성단체는 사회통합교육과정의 컨텐츠와 전달체계 문제는 여러 부처가 관련되어 있으므로 관계부처와 협의하여 정책을 수립할 필요성을 제기하였고 행정자치부에서는 중앙부처에서 총괄적 계획수립 지침을 통합시달하여 지방자치단체의 참여를 촉진시킬 수 있는 방안을 검토할 필요성에 관하여 의견을 제시하였다.

2008.12.17. 제4회 외국인정책위원회 회의에서는 그간 각 부처에서 개별적으로 추진해온 외국인정책을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하기 위하여 제1차 외국인정책 기본계획이 수립(2008~2012)되었는데 동 회의에서는 1) 적극적인 개방을 통한 국가경쟁력 강화 2) 질 높은 사회통합 3) 질서있는 이민행정 구현 4) 외국인 인권옹호라는 외국인정책의 4대 정책목표 및 169개 세부과제를 선정함으로써 외국인정책의 기본방향을 설정하였다[47]. 2009.5.1. 제5회 외국인정책위원회 서면회의에서 각 부처의 사회통합서비스 전달기관의 지정 및 예산 배분에 있어 광역지방자치단체의 권한을 강화하여 지방자치단체 중심의 사회통합 전달체계를 구축하기로 합의하였다.

2011.1.14. 김황식 국무총리가 주재한 제8회 외국인정책위원회가 개최되었는데 동 회의에서 사회통합 프로그램 운영기관과 다문화가족지원센터 등에 한국어교육과 한국사회 이해 교육관련 컨텐츠를 제공하고 사회통합 프로그램과 다문화가족지원센터 등 부처별 한국어교육 프로그램간 연계 구축을 하도록 결정하였다. 또한 국제결혼 예정 한국인을 대상으로 국제결혼 안내프로그램을 도입하고 결혼이민자를 대상으로 입국전 사전 오리엔테이션을 강화하기로 하였고 법무부, 문화체육관광부, 여성가족부 등 한국어교육 관련 기관간 연계가 미흡한 것을 인식 국무총리실, 법무부, 여성가족부의 협의를 통하여 한국어교육을

47) 외국인정책위원회 제1차 외국인정책 기본계획 2008~2012, 2011년도 중앙부처 시행계획 참조

법무부 사회통합 프로그램으로 표준화하도록 하였다.

2012.1.27. 개최된 제10회 외국인정책위원회에서는 그간 우수 외국인 인재 유치, 사회통합, 인권옹호 등 사회 각 분야에서 정책추진 성과가 가시적으로 나타나고 있고, 외국인정책 시행계획 추진을 통하여 부처별로 분산·중복추진되던 정책의 비효율성이 극복되면서 종합적인 외국인정책의 추진기반이 마련되고 있다고 평가하였다. 그러나 결혼이민자를 제외한 동포 등의 국내정착 지원프로그램이 미약하고, 외국인 인권 보호 대상과 영역에 한계가 있음을 인식하여 한계점으로 도출된 부분 중 법령, 예산 문제 등으로 2012년도 시행계획에 반영이 곤란한 부분은

[표 11] 외국인정책위원회 개최 경과

회수	시기	장 소	안 건	비 고
제1차	'06.5.26	청와대 세종실	○ 기본방향 및 추진체계 확정	노무현 대통령 주재
제2차	'07.10.19~ 10.23	서면회의	○ 실무위원회 운영세칙안 ○ 정책위원회 위원자격 부여안	
제3차	'07.10.25	청와대 세종실	○ 추진경과 및 향후계획 보고 ○ 사회적응지원 정책방향 등 토론	국무총리 주재
제4차	'08.12.17	총리 대회의실	○ 제1차 기본계획 심의·확정	국무총리 주재
제5차	'09.5.1	서면회의	○ 2009년 시행계획 심의·확정	
제6차	'09.12.28	서면회의	○ 2010년 시행계획 심의·확정 ○ 2009년 상반기 추진상황 점검 결과 보고 ○ 이민자통합정책 중장기 개선 방향 보고	
제7차	'10.6..22	서면회의	○ 2009년 외국인정책 시행계획 추진실적 평가결과 보고	
제8차	'11.1.14	총리 대회의실	○ 2011년 외국인정책 시행계획 심의·확정 ○ 국제결혼 사전검증 강화 방안	국무총리 주재
제9차	'11.7.29	서면회의	○ 2010년 외국인정책 시행계획 추진실적 평가결과 심의	
제10차	'12.1.27.	정부중앙 청사	○ 2010년 외국인정책 시행계획 추진실적 평가결과 심의	국무총리 주재

제2차 외국인정책기본계획 수립 시 중장기적 개선방안을 마련하여 추진하도록 하였다. 동 회의에서는 우수인재 유치 지원을 위하여 관련부처 간 지원시스템을 연계하기로 결정하였는데 그 일환으로 그간 별도로 분리 운영된 지식경제부의 Contact Korea와 법무부의 HuNet Korea를 관련 시스템간 정보공유를 통하여 우수외국인 정보를 상호 활용하기로 하였고 당시 고용허가제와 방문취업제로 입국한 외국인 근로자의 고용변동을 법무부와 고용노동부에 이중으로 신고하도록 하였는데 Hi-Korea시스템을 통하여 고용변동신고를 단일화하여 외국인근로자의 불편 해소 및 부처 간 정보공유를 구축할 수 있도록 하였다. 아울러 사회통합 거점운영기관과 일반운영기관, 다문화가족지원센터 등의 운영의 효율화·내실화를 도모하기로 결정하였다.

2) 다문화가족정책위원회에 의한 조정

다문화가족지원법에 따라 수립된 다문화가족지원정책 기본계획(2010~2012)은 총 61개 과제로 구성되었으나, 2010년부터 2011년까지 10개 과제가 완료되었고 2012년에 신규 2개 과제가 추가되어 총 53개 과제가 추진되고 있다. 국무총리가 위원장인 다문화가족정책위원회는 2012년 현재 총5회 개최되었다.

2010.5.7. 제2차 다문화가족정책위원회가 개최되어 동 회의에서는 한국어교육, 취업지원, 다문화강사 양성 등에 있어서 부처연계를 강화하는 등 사업 추진체계를 정비하기로 하였고 부처별 한국어교육 프로그램 간 연계체계를 구축하여, 법무부의 사회통합 프로그램 한국어교육 기준을 다문화가족지원센터 등의 교육과정에 적용하고 사회통합 프로그램에서와 같이 국적취득 등 편의를 제공하기로 개선하였다.

제4차 다문화가족정책위원회는 2011.11.23. 개최되어 그동안 정보부재로 지원 사각지대에 있던 초기 입국자, 농어촌지역 거주자들이 한국생활에 필요한 서비스를 신속히 받을 수 있도록 결혼이민자 거주지 정보의 부처 간(법무부·여가부) 연계를 강화해 나가기로 하였다. 아울

러, 2012년부터는 현재 다양한 방법으로 실시되고 있는 다문화가족지원센터의 한국어 교육을 법무부의 사회통합 프로그램으로 표준화(교육시간, 이수기준 등을 통일)하여 실시토록 하고, 이수에 따른 혜택을 넓혀가기로 하였다.

2012.4.18. 김황식 국무총리 주재로 제5차 다문화가족정책위원회를 개최하여 다문화가족지원정책 기본계획 2012년도 시행계획 을 심의·확정하였는데 동 시행계획 중에는 결혼이민자의 안정적 정착 및 자립역량 강화를 위해 사회통합 프로그램 전국 운영기관을 대폭 확대('11년 150개 → '12년 400개 이상)하여 결혼이민자의 조기 적응을 지원하는 사업도 포함되어 있다.

3) 정책위원회 조정의 특징

전술한 바와 같이 외국인정책에 관한 주요사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리소속(위원장 국무총리)으로 외국인정책위원회가 설치되었으나 야심찬 기획의도와는 달리 서면회의 위주로 운영되어 위원회 활동은 소극적이라는 평가를 받았는데 2011.8.까지 총9회 개최되었다. 그중 대면회의는 4회 개최되었고 서면회의는 5회가 개최되었다. 이와 함께 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 역시 국무총리 소속으로 다문화가족정책위원회가 설치되어 2012년 4월까지 총5회 개최되었다. 부처 간 많은 협의와 조정안이 나왔는데, 특기할 것은 많은 협의와 조정을 통하여 법무부의 사회통합 프로그램 이수제와 여성가족부의 다문화가족지원센터 한국어 교육과 한국어문화이해사업의 상호연계, 즉 사회통합 프로그램의 표준화에 대한 노력이 있었음에도 불구하고 사회통합 프로그램 표준화 절차는 더디게 진행되었고 사회통합 프로그램의 표준화를 위하여 협의와 조정을 하면서도 법무부와 여성가족부는 각각 자신의 운영기관과 다문화가족지원센터의 수를 확대시키려 노력하고 있다는 점인데 이에 대해 외국인정책위원회는 이를 인정하고 있다는 점이다.

4. 자원의존이론에 의한 분석

자원의존이론에 의하면 조직은 생존에 필요한 자원을 획득하기 위하여 환경과 상호작용을 하여야 하는데 조직이 안정적으로 유지되기 위하여는 조직의 자원의존도와 불확실성을 감소시켜 조직의 권력을 극대화해야 한다고 한다. 그런데 조직이 타 조직을 포함한 환경에 의존하는 정도를 줄이기 위해서는 여러 전략을 사용해야 하는데 사용하는 전략은 학자들마다 견해를 약간씩 달리하고 있다함은 전술한 바 있다. Pfeffer와 Salancik은 복종이나 적응, 회피나 의존관계에서의 탈피, 자원의 공급원을 새로 구하거나 새로운 자원을 바꾸는 것 혹은 자원을 다양화하는 방법 등을 제시하였다. 이와 함께 법의 제정이나 규범의 개발 혹은 흡수전략을 통한 합병이나 인적 지원 등을 제시하였다. 이에 반하여 Thompson과 McEwen은 경쟁, 협상, 흡수, 연립 등을 전략으로 들고 있고 Benson은 협조적 전략, 방해적 전략, 조종적 전략, 권위적 전략을 제시하였다.

자원의존이론을 통한 모형에 의하여 법무부와 여성가족부가 상호간의 갈등을 해결하고자 취한 조정전략을 살펴보면 사회통합정책의 주도권을 잡기 위한 정책총괄을 담당하기 위하여 양 부처는 양자 혹은 다자 회의나 모임에서 사회통합업무의 적임자가 자신이라는 주장의 설득을 시도하였다. 이러한 대화와 토론 그리고 설득은 양 부처의 실무자급인 과장들 간의 양자 모임은 물론 국장들 간의 모임을 통해서도 이루어졌고 국무조종실이나 대통령비서실의 제3자를 통한 다자간 회의를 통해서도 이루어졌는데 다자간 회의 시에는 양 부처를 제외한 타 부처에 대하여 지지를 호소하기도 하였다.

이와 함께 소관 상임위원회 국회의원과 국회 전문위원 등에 대하여 자신의 입지에 대한 설득작업도 시도하였는데 Pfeffer와 Salancik이 제시한 바와 같이 양 부처는 자신 소관의 법률이나 법안에 대한 지지와 호소 그리고 상대방 소관의 법률이나 법안에 대한 반대 혹은 비협조를 통하여 서로 자신에게 유리하게 조정이 이루어지도록 노력하였

다. 이러한 비타협적 조정은 2007년 법무부가 제안한 사회통합 프로그램 이수제와 국적취득 연계에 대해서 행정규제라는 이유로 여성가족부가 반대한 것이나 2008년 여성가족부의 다문화가족지원법의 제정을 둘러싸고 입법의 중복이라면서 법무부가 반대한 것에서도 찾아볼 수 있는데 이는 Benson의 조정전략 중 방해적 조정전략의 하나라고 볼 수 있다.

양 부처 간에 정책총괄의 주도권을 누가 잡느냐에 대한 문제가 잘 해결되지 않자 당연 정책집행의 추진체계에 대한 문제로 관심이 이전되었는데 이 문제는 양 부처의 관할권의 중복과 관련된 사안이었기 때문에 대화를 통한 설득만으로는 해결이 쉽지 않아 협상은 제대로 성사되지 않았고 결국 양 부처는 각기 다른 추진체계를 가지게 되는 결과를 가져오면서 이를 해결하기 위한 조정작업은 아직도 계속되고 있다고 할 수 있다.

조직 간 관계에서의 의존성을 줄이기 위해 사용할 수 있는 방법으로 Thompson과 McEwen은 경쟁과 협상, 흡수와 연립 등을 들고 있는데 흡수 전략은 법무부에서도 사용한 바 있다. 흡수(혹은 포획, co-optation)란 한 조직이 그에 대한 위협요소를 제거하거나 지지기반을 확대하기 위하여 타 조직의 대표자를 자신 조직의 최고지도층의 구성원의 일부로 받아들이는 것을 말한다. 법무부에서는 2007년 기존의 출입국관리국이 출입국·외국인정책본부로 조직이 확대되면서 당시 조직과 인력 확대에 중요한 역할을 하는 행정자치부와 청와대에 근무하는 국장급 인사와 행정관을 새로 출범한 출입국·외국인정책본부에 영입하여 사회통합 업무와 관련된 역할을 수행하게 함으로써 행정자치부나 여성가족부 등 사회통합정책과 유관된 부서와의 경쟁에 대처하게 하였는데 이와 같은 조직 밖에 있는 인사의 영입은 여성가족부에서도 있었던 것으로 보인다.

한편 법무부내에서는 Pfeffer와 Salancik이 말한 바와 같은 흡수전략을 통한 합병이나 기존 조직의 변경과 같은 갈등 조정 방안도 검토하고 있다. 즉 아래에서 설명할 바와 같이 현재의 분권화된 정부구조

하에서의 이민조직으로는 외국인 관련 정책을 효율적이고 효과적으로 대처할 수 없으므로 이민청과 같은 조직을 설치하여 그동안 여러 부서에서 비체계적으로 시행되고 있었던 외국인 관련 정책들을 종합적이고 체계적으로 실시하는 것이 타당하다는 의견으로 이 이민청은 현재의 출입국·외국인정책본부를 확대 개편하거나 아니면 여러 부처의 관련 부서들을 합쳐서 만드는 형태가 될 것이다. 이러한 조직 개편을 통해서 결혼이민자 등에 대한 사회통합 관련 부서의 경쟁적 갈등을 해소하자는 것이 법무부의 생각인 듯하다.

이러한 일반적인 조정기제를 통한 조정이외에 재한외국인 처우 기본법이나 다문화가족지원법상의 위원회를 통한 조정 기제도 있는데 그간 외국인정책위원회는 2011.8.까지 총9회 개최되었다. 그러나 아직까지는 외국인정책위원회의 조정능력이 크다고 생각하지 않은 이유에서 인지 법무부와 여성가족부의 동 위원회를 통한 조정노력은 크지 않은 것 같다. 2009년 4월에 개최된 외국인정책위원회에서는 각 부처의 사회통합서비스 전달기관의 지정 및 예산 배분에 있어 광역 지방자치단체의 권한을 강화하여 지방자치단체 중심의 사회통합 전달체계를 구축하기로 합의하였다.

위와 같이 법무부와 여성가족부에서는 조직을 안정적으로 유지하기 위하여 조직의 자원의존도와 불확실성을 감소시켜 조직의 권력을 극대화하려 하였고 타 조직을 포함한 환경에 의존하는 정도를 줄이기 위해서 여러 전략을 사용하였으나 현재에 이르기까지 양 부처가 두루 만족하는 단계의 조정에 이르지는 못하였다고 할 수 있다.

5. 공공선택론에 의한 분석

제2장에서 살펴본 바와 같이 공공선택론에 의한 조정전략은 조직의 상호의존성을 감소하는 대응전략을 제시하는 자원의존이론에 의한 조정전략과는 사뭇 다르다고 할 수 있다. 자원의존이론에서는 조직 간 관계에서의 의존성을 줄이기 위해 경쟁, 협상, 흡수, 연립 등과 같은

방법들을 사용하나 공공선택론에 의하면 행정조직의 목적과 존재이유는 시민의 선호에 부응한 공공재·공공서비스의 능률적 공급이므로 행정조직은 권한의 분산과 관할권의 중첩이 이루어질 수 있는 구조를 바람직한 것으로 생각하게 된다(이상호, 1989). 말하자면 행정봉사의 중첩관할은 시민의 편익을 도모하는 데 유용하게 쓰일 수 있으므로 대등한 수준의 관할의 중첩에 의해 공공재·공공서비스 공급의 경쟁성을 높일 수도 있고 대·소의 관할을 겹치게 하여 행정봉사의 질을 높일 수도 있다는 것이다. 따라서 공공선택론에 의하면 이익을 추구하는 조직이 자신의 이익을 추구하기 위하여 다른 조직을 흡수하거나 연립하여 공공재나 공공서비스의 공급을 독차지하여서는 아니 된다. 즉 다양한 수요의 충족과 선택가능성, 경쟁을 통한 서비스의 질 향상 등 수요자 측면에서는 분명 긍정적인 측면도 있다는 주장과 일맥상통한다[48].

공공선택론에 따르면 어떤 정책의 시행을 어느 한 부서가 독점적으로 시행하는 것은 공공재 또는 공공서비스 공급의 경쟁성을 낮추는 것이므로 결국 행정봉사의 질이 낮아져 시민 또는 대상집단의 선호에 부응하지 못하게 된다. 그렇기 때문에 예산의 비효율적 집행의 개선이나 서비스의 과대공급 혹은 과소공급으로 인한 수요·공급의 불균형의 개선과 같은 명제에 대하여 위에서 언급한 자원의존이론에 의한 처방은 타당한 것이 되지 못한다. 오히려 공공선택론에 의하면 정부부처의 중복된 관할을 통하여 공공재나 공공서비스를 공급을 하면, 즉 동일한 공공서비스에 대해 관료간에 경쟁이 존재한다면 생산비용을 낮출 수 있다(정용덕, 2003). 그리고 서비스 공급자들 사이에서의 경쟁은 조직으로 하여금 고객과의 접촉을 증가시키게 되는데 공공 서비스에 경쟁을 도입하는 것은 바로 신공공관리(New Public Management)의 핵심이기도 하다(Peters와 Pierre, 1998).

이와 같은 경우 공급자가 합리적인 행위자로 가정되듯이 소비자 역시 합리적인 행위자로 간주되므로, 최적의 균형 상태에서 소비가 결정

48) 2011.9.22. 내일신문

될 것이라고 본다. 즉 경쟁은 공공기관으로 하여금 저비용으로 고품격의 공공서비스를 제공하게 할 것이므로 독점화된 공공기관이 공공재나 공공 서비스를 제공하는 것보다 경쟁적인 시장 질서에 의하여 이러한 것들이 제공되는 것이 좋다는 결론에 도달하게 된다. Tiebout 가설에 의하면 분권화는 경쟁을 유발시키고 효율성과 대응성에 대한 자극을 이끌어 낸다(Frederickson과 Smith). 위와 같은 추론은 정치 현상에 대한 것이라 할지라도 경제인(Homo Economicus)이라는 가정하에 정치 현상을 경제학적 관점으로 바라보는 방법론을 취하는 공공선택론의 특성상 공급은 스스로의 수요를 창조한다는 고전파 경제학자 Say의 법칙을 취한데 따르는 결과라고 생각한다.

공공선택론의 주장을 본 연구에 적용하여 보면 본 연구자의 주장과 같이 사회통합정책을 통한 공공재나 공공서비스의 공급은 법무부나 여성가족부와 같은 어느 한 정부부처에서 전담하여 독점적으로 할 것이 아니라 지금과 같이 법무부와 여성가족부는 물론 교육과학기술부, 행정안전부, 문화체육관광부 등 되도록 다양한 관계부처가 참여하여 이들 부처 모두가 공공재나 공공서비스를 제공하는 것이 바람직하다는 것이다. 즉 사회통합정책, 좀 더 구체적으로 표현해서 한국어교육이라는 공공재 혹은 공공서비스의 제공을 어느 한 부서가 독점적으로 시행하게 되면 이로 인해 공공재나 공공서비스의 공급의 경쟁성을 낮추게 되는 결과 대상집단 즉 결혼이민자 등에 제공되는 서비스의 질이 낮아져 결국 이들의 선호에 부응하지 못하게 되므로 다수의 부처가 한국어교육이라는 공공재나 공공서비스를 공급하도록 하여 관료간의 경쟁을 통한 생산비용을 낮추도록 하는 것이 바람직하다는 것이다. 이러한 주장은 독점이나 과점 시장이 자원의 효율적인 배분을 달성하지 못하기 때문에 자원의 효율적인 배분을 위하여는 완전경쟁시장이 바람직하다는 미시경제학의 이론과 일맥상통한다고 할 수 있다.

그러나 이러한 공공선택론의 주장에 대해서는 여러 부처가 각자 경쟁적으로 한국어교육과 같은 동일한 공공재나 공공서비스를 동일한 대상집단에 제공함으로써 과잉공급이 이루어질 경우 생산비용을 낮추

는 효과를 가져올 수는 있을지라도 과잉공급으로 인한 재화나 서비스의 낭비는 어떻게 해결해야 할 것인 지에 대한 반론이 제기될 수 있다고 본다. 또한 경쟁만 강조한 나머지 체계적이고 유기적인 교육과정이 결여된 한국어교육이 시장에 만연한다면 오히려 결혼이민자 등에 대한 한국어 교육이라는 공공재나 공공서비스의 질이 떨어질 것임은 분명하다고 할 것이기 때문에 공공선택론의 주장을 본 연구의 조정전략으로 사용하는 데에는 주의를 요한다고 할 수 있을 것이다.

제4절 정책갈등 조정과정에서 나타난 참여자의 전략

법무부나 여성가족부 모두 자신의 정책의 집행을 위해서 필요한 자원의 확보를 위해 반대자의 설득과 방해의 극복, 바람직한 정치적지지 획득 등을 위하여 전략을 구상하여 전개해 나갔는데 각각 아래에서 살펴보기로 한다.

1. 법무부의 전략

법무부는 여성가족부와의 갈등상황 속에서 먼저 대화와 토론 그리고 설득에 의존하여 자신의 입지를 설명하고 강화하고자 하였다. 2006년부터 줄곧 사회통합정책은 외국인정책의 하나로 법무부가 업무를 담당하는 것이 타당하다는 종전의 견해를 고수하였다. 이러한 설득전략은 몇 차례에 걸친 여성가족부와의 회의나 타 부처와의 관계기관 회의에서 줄기차게 전개되었다.

전술한 바와 같이 재한외국인 처우 기본법의 시행에 앞서 법무부는 관계부처에 대한 설득을 통하여 2006.11.7. 저출산고령사회위원회에서 관리하던 '이민대책'을 맡게 되었고 그 해 12.7. 빈부격차차별시정위원회에서 관리하던 '혼혈인・이주자 사회통합정책'이 법무부로 이관됨에 따라 기존의 외국인정책에 통합하여 관리하기 시작하였다. 2007.5.3. 국무조정실 사회문화조정관이 주재한 법무부・여성가족부 국장회의에

서는 결혼이민자를 포함한 재한외국인 정책을 법무부가 총괄키로 합의를 하였고 여성가족부는 재한외국인 처우 기본법상의 외국인정책실무위원회 산하 가칭 '결혼이민자 전문분과위원회'의 분과위원장을 맡아 결혼이민자에 대책을 주관키로 합의를 하였다.

이와 같은 설득을 통한 관계기관의 조정으로 사회통합정책에 우세를 점하게 된 법부부에서는 이후 계속해서 여성가족부나 타 부처 관계기관 회의에서 위 조정안을 가지고 사회통합정책의 주체임을 강조하였다.

제3장에서 전술한 바와 같이 법무부는 자신의 입지를 강화하기 위한 전략으로 행정부나 의원의 지지를 획득하고 강화하는 방안을 취하였다. 그리하여 법무부는 자신의 입지를 강화하기 위하여 행정안전부나 국회 법제사법위원회 위원들에게 사회통합정책시행이 법무부를 주축으로 행해져야 할 당위성에 대하여 설득하고 지지를 호소하였다. 2006년부터는 재한외국인 처우 기본법안을 만들어 국회 법제사법위원회 위원들과 전문위원들 그리고 보좌관들에게 동 법안이 통과될 수 있도록 지지를 호소하기도 하였다.

한편 양 부처 간의 경쟁적 갈등이 존재함에 따라 법무부와 여성가족부는 서로 상대방에 대하여 설득과 타협을 통하여 정책조정도 하였지마는 그간 상대방의 정책이나 사업에 부정적으로 대응하는 방해전략도 구사하여 왔다. 제2장에서 언급한 바와 같이 자원의존이론적 측면에서 정책갈등의 조정전략을 제안한 Benson은 조정전략의 하나로 방해적 전략(disruptive strategies)을 제시하였다. 방해적 전략에 따라 하나의 조직은 타 조직의 자원공급 능력을 위협하는 행동으로서 상대방을 강요함으로써 네트워크상의 변화를 유도하고자 한다는 것이다. 이에 따르면 2007년 법무부가 제안한 사회통합 프로그램 이수제와 국적취득 연계에 대해서 행정규제라는 이유로 여성가족부가 반대한 것이나 2008년 여성가족부의 다문화가족지원법의 제정을 둘러싸고 입법의 중복이라면서 법무부가 반대한 것은 방해적 조정전략의 하나라고 볼 수 있다.

이와 함께 법무부에서는 이민정책을 경제·사회·문화·안보적 측면에서 종합적이고 체계적으로 추진하기 위해서는 기존의 기구만으로는 부족하다고 인식하여 이민정책을 전담할 수 있는 기구의 신설을 전략적으로 구상하고 있는데 이는 바로 정책갈등 참여자의 조정전략의 하나인 제도개혁이라 함은 전술한 바와 같다.

2. 여성가족부의 전략

법무부의 활동에 대하여 여성가족부 역시 법무부와의 회의나 법무부를 포함한 관계기관 회의에서 결혼이민자 등에 대한 다문화가족정책의 주무부서는 여성가족부가 되어야 함을 설득하였다. 전술한 바와 같이 2006.4.13. 당시 출입국관리국에서 청와대 민정수석에게 '외국인정책 기본방향 및 추진체계'를 보고할 때 민정수석이 외국인정책에 대한 기본법의 제정을 검토할 것을 지시하였고 이어 2006.5.26.에 열렸던 제1회 외국인정책 회의에서는 노무현 대통령이 외국인정책 기본법의 제정이 필요하며 법무부가 외국인정책의 중심부처가 될 것을 지시하였음(2006.6.19. 관보 게재)에도 불구하고 사회통합정책의 주도권이 상실되지 않도록 하기 위하여 총괄부서와 집행부서에 관한 법무부와 역할분담에 대하여 관계기관과 법무부에 대하여 설득을 하면서 끊임없는 신경전을 벌였다.

그리하여 정책주관과 집행문제를 두고 여성가족부는 법무부와 좀 더 구체적인 부분을 조율하기 위하여 많은 실무자급 회의를 가졌으나 구체적인 합의에 도달하지는 못하였다. 법무부와 마찬가지로 여성가족부 역시 관계기관에 지지를 호소하였는데 법무부는 실·국 단위로 조직이 사실상 독립되어 있어 조직의 특성상 어떤 특정한 사안에 대해서는 한 실·국이 사실상 부처의 위치에서 활동을 함에 반하 여성가족부는 전 실·국이 실질상 한 부처에 속해 있었으므로 여성가족부의 지원을 획득하는 전략이 좀 더 나았다고 볼 수 있는데 사회통합정책 시행을 둘러싸고 여성가족부는 국무조정실이나 여성가족부에 호의적인

인사들에 접근을 시도하면서 설득과 호소를 하였다. 당시 여성가족부에서는 다문화가족지원법안을 마련하여 이의 제정을 위하여 노력하였는데 동 법안은 형식은 의원입법이지만 실질은 여성가족부가 주도하여 제정한 법률안이었다.

전술한 바와 같이 2007년 법무부에서는 귀화를 통해 한국 국적을 취득한 결혼이민자를 대상으로 한국어 구사능력에 대한 설문조사를 한 바가 있었는데 설문조사 결과 놀랍게도 약 40%의 한국 국적취득자가 한국 국적을 취득하였음에도 불구하고 한국어를 제대로 하지 못하였다. 즉 결혼이민자중 많은 수의 한국 국적취득자들이 이웃 사람들과의 의사소통도 제대로 하지 못할 정도로 한국어를 하지 못하는 것을 발견한 법무부에서는 결혼하고 일정 기간이 지나면 자동적으로 국적이 나오는 당시 시스템에 문제가 있다고 판단하여 결혼이민자들의 국적취득이 기존보다는 조금은 어렵더라도 이들의 올바른 사회적응을 위해서는 한국어 교육이나 한국사회 적응을 위한 교육 즉 이른바 '사회통합 프로그램'의 강제적 시행이 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 그러나 여성가족부에서는 사회통합 프로그램의 강제적 시행은 결혼이민자 등에 대하여 불필요한 규제만 발생시킨다고 생각하고 이의 도입에 반대하였다. 또한 일부 시민단체에서도 여성가족부의 의견에 동조하여 사회통합 프로그램의 시행에 반대하는 집회를 갖기도 하였다.

이와 같이 법무부는 사회통합정책의 주무부서로서의 역할론을 강조하면서 여성가족부와 유관부처에 대한 설득과 지지를 병행하였고 때로는 국회 법제사법위원회 위원이나 보좌관 등을 찾아가 법무부가 제안한 법안의 통과 및 여성가족부가 제안한 법안의 저지를 위해 노력하였다. 이른바 Benson의 방해전략을 적절히 이용하였던 것이다. 여성가족부 역시 다문화가족정책에 대한 주무부서로서의 역할을 차지하기 위하여 법무부와 유관부처에 대한 설득과 지지, 여성가족부가 제안한 법안의 통과 등을 위하여 국회 여성가족위원회 위원이나 보좌관 등에 대한 설득과 지지를 기울였다.

제5절 양 부처 간 갈등 해결방안

1. 해결의 필요성

법무부와 여성가족부의 관할권 경쟁은 일견 부처할거주의에 의한 결과라고 할 수 있다. 부처할거주의(paochialism)는 권한과 지위 면에서 수평적인 관계에 있는 여러 조직들이 하나의 정책을 분담하여 집행할 때 발생한다. 사법부와 행정부의 관계, 행정부 내에서도 동일한 지위에 있는 부처들 간의 관계에서 흔히 볼 수 있다. 첫 번째 문제점은 협조와 조정이 어려워서 집행이 중단되거나 지연된다는 점이다. 두 번째 문제점은 책임 분산으로 인해 정책내용 중 집행되지 않는 부분이 생기고 따라서 전체적인 성공을 기대하기 힘들다는 점이다. 각자가 자신 소관의 업무만을 추진하되 소관이 애매한 부분은 어는 조직도 책임지려 하지 않기 때문이다. 세 번째 문제점은 부처 간 업무의 중복이나 모순·갈등이 발생한다는 점이다(정정길외, 2011). 따라서 전체적인 국가이익과 행정능률 그리고 수혜집단의 만족도를 제고하기 위해서 양 부처 간 갈등의 필요성이 존재한다.

다문화정책은 특정부처에서 정책을 수립하고 관리할 수 있는 정책의 문제가 아님을 인식하고 이를 총괄할 수 있는 정책공동체의 수립이 필요하다. 각 부처별로 특성화된 정책을 수립 조정하고 다문화정책공동체를 주축으로 중앙정부 간 민간기관－정부 간 정책대상－정부－민간기관 간의 연결망을 구축함으로써 다양한 부처들 간의 연계체체 구축 종합적인 정책계획의 수립 집행에 협력을 통한 정책의 효율성을 추구할 수 있다(김명성, 2009)

외국인 노동자와 관련하여 법무부가 이들의 출입국관리 및 불법체류 차원에서 접근하였고, 노동부가 이들의 노동제도(예, 산업연구생제도, 고용허가제등) 등에서 접근되어 왔다. 2000년 2대에 접어들어 다른 부처에서도 관심을 갖기 시작하였는데, 문화관광부에서는 외국인 노동자 및 국제결혼 가정을 위한 여러 정책사업들을 시행하고 있다. 여성

가족부도 2005년을 전후하여 국제결혼가정이나 국제결혼이주여성을 대상으로 하는 사업들을 시행해 오고 있다. 이처럼 산발적으로 시행되었던 정부정책은 2005년 범정부차원의 문제로 제기되어 현재는 법무부에서 관련 정책을 총괄하고 각 부처에서 이와 관련된 종합대책을 수립, 발표하는 체계로 이루어지고 있다. 요컨대, 다문화정책은 외국인만을 대상으로 하는 것이 아니다. 부분별 외국인만을 대상으로 관련정책을 추진하고 있는바 산발적·간헐적인 정책추진이 아니라 종합적이고 체계적인 관점에서 다문화정책의 추진을 위한 정부제도의 개선이 요구된다(강휘원, 2006).

2. 주요 국가의 사례[49]

양 부처 간 갈등 해결방안을 탐색하기 위하여 이민정책과 관련하여 주요 국가들이 취하고 있는 제도를 살펴본다.

1) 프랑스

이민자 규모가 2005년을 기준으로 약 496만 명이 집계되어 인구의 8.1%를 차지하고 있는 프랑스 정부의 다문화정책은 이주민의 문화적 다양성을 프랑스가 추구하는 공화주의에 동화시키기 위한 동화주의이다. 프랑스는 혁명 이념인 공화주의를 유지하기 위하여 프랑스에 거주하는 모든 사회구성원은 자신의 정체성과 무관하게 프랑스 사회에 동화되어야 한다는 정책을 채택하고 있다. 비록 2005년의 소요사태[50]를 계기로 동화주의 통합정책을 개선하기 위한 제도적 보완책을 마련하였으나 이주정책에 있어서는 오히려 폐쇄적으로 전환되었다. 시민권 및 국적 취득의 요건이 강화되어 2006년 이주와 통합에 관한 법률(Loi

49) 이 부분은 국회예산정책처(2010) 참조

50) 2005년 10월 27일 파리 북동쪽에 위치한 클리쉬-슈-부아에서 경찰의 검문을 피해 달아나던 아랍계 두 소년이 인근 변전소 시설에 감전사하는 사건이 계기가 되어 이주민 2·3세를 중심으로 일어난 사태로 프랑스 본토에서 국가비상사태법을 선포해야 할 정도로 전국적으로 확대되어 30일 동안 247개 도시에서 방화 및 건물파괴, 차량 소실 등 폭동이 일어났던 사건임

du novembre 2006 Relative à l'Immigration et à l'Intégration)이 제정되었다.[51]

프랑스는 그간 2007년 이전까지 4개의 부서에 분산되어 있던 외국인 관련 업무를 하나로 통합하여 이주 및 국가정체성부(Ministère de l'Immigration, de l'Identité et du Co-Développement)를 신설하였다. 이 부서는 이민의 흐름을 억제하고 통합을 촉진하며, 프랑스의 정체성을 확립하고, 공동발전을 장려한다는 4대 목표를 기치로 내세우고 적극적인 통합정책을 수행하고 있다. 이민을 억제하기 위하여 선별적 이주정책, 가족여부 검증을 위한 DNA 검사, 불법이민의 통제를 위한 단속쿼터제 실시 등의 조치를 취하고 있다. 2004년 12월에는 외국인고용과 관련하여 차별퇴치평등고용청(Haute Autorité de Lutte contre les Discrimination et pour l'Egalité, HALDE)을 대통령 산하에 설립하였다. 차별퇴치평등고용청의 업무는 인종차별 금지, 평등의 실현 및 신장의 두 가지로 구분될 수 있다. 인종차별 금지에 대해서는 공적·사적 영역에서 행하여지는 인종차별 사례에 대해서 조사하고 보고서를 작성한다.

2) 독일

2차 세계 대전 전후 경제복구를 위한 외국인노동력 유입을 장려하여 1955년 이태리를 시작으로 그리스, 터키, 등 주변 국가들과 노동력 파견협약을 통하여 소위 '손님노동자(Gastarbeiter)'를 받아들인 독일은, 2005년 이민법(Zuwanderungsgesetz - the new Immigration Act of 2005)을 제정하여 국적 및 난민, 이민, 망명 등 이주와 관련된 문제를 체계적으로 다룰 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 이 법은 독일 사회로의 통합을 위하여 이민자들에게 사회통합 프로그램의 참여를 의무화하였고, 두드러진 특징으로 이민자 통합정책에 대한 연방정부의

51) 프랑스 국민과 결혼한 외국인의 프랑스 국적취득기간이 2년에서 4년으로 연장되고 이주근로자가 자신의 가족을 프랑스로 데려오기 위하여 필요한 기간이 12개월에서 18개월로 연장하며, 10년 동안 거주한 외국인에게 내국인과 동등한 권리를 인정하던 제도를 폐지하였다.

책임을 분명하게 규정하여 연방정부의 권한과 역할, 의무에 관한 가이드라인을 제시하면서 예산지원을 명시한 점이다. 이민법에 따라 제공하는 사회통합 프로그램은 모든 이민자에게 적용되는 단일화과정을 만들었다는데 의의가 있다. 2007년 EU가 제안한 가이드라인을 포함하도록 이민법이 개정되었다. 그 내용은 강제결혼을 방지하기 위하여 혼인연령 하한을 18세로 규정하고, 가족재결합을 위하여 입국하는 배우자에게 독일에 대한 기초적 지식을 요구하며, 외국인은 반드시 통합과정을 이수하도록 의무조항을 추가하였다(주성훈, 2010).

독일은 프랑스와 함께 동화주의적 다문화정책을 추구하는 국가로 분류되는데 2005년 이민법 제정에 따라 독일 정부는 외국인과 이주자들의 사회통합정책을 전담할 기구인 이민과 난민을 위한 연방청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: BAMF)을 연방 내무부에 신설하여 연방 차원에서 추진되는 각종 사회프로그램이 일관되게 추진될 수 있도록 제도적 기반을 마련하였다. 이민과 난민을 위한 연방청은 사회통합기획과, 사회통합교육지원과, 사회통합 프로그램과의 3개과로 구성되고 구체적인 업무는 이민법에 따른 통합코스 실행, 지역별 사회·문화적 통합사업 조정, 연방 차원 각종 사회통합 프로그램 총괄, 사회통합 프로젝트 지원, 이주초기 상담 등을 수행하고 있다. 독일 연방정부는 이주민의 사회통합 프로그램을 제정적으로 지원하고, BAMF는 통합정책 실시기관인 각 주 및 지방자치단체와 협력을 중시하여 정책을 집행하고 있다. BAMF는 각족 사회통합 프로그램의 운용과정에서 여성이주자들에게 여성 친화적인 프로그램이 차별적으로 제공될 수 있도록 다양한 채널들 간의 조정역할을 수행한다(주성훈, 2010)

3) 캐나다

한편 캐나다는 이민에 대하여 상대적으로 개방적이고 평등한 정책을 추진하고 있는 국가에 걸맞게 정책방향도 사회통합의 유형중 다문화주의에 근거하고 있다. 캐나다 연방정부는 영국계·프랑스계 주민의 전통적인 갈등해소와 다문화 현실을 반영하는 정치적인 노력의 일환

으로 1971년 다문화주의를 세계 최초로 국가의 공식 정책으로 채택하였다. 캐나다 연방정부의 다문화정책 기본목표는 1) 캐나다와 세계 속의 다양한 문화경험을 공유하고 표현하는 캐나다인 육성 2) 문화 간 이해와 시민참여를 통한 통합적 캐나다 사회건설이다. 캐나다의 다문화정책과 관련된 기관은 연방정부의 이민부(Department of Citizenship and Immigration Canada: CIC)인데 이민부에서는 캐나다의 이민, 이민자 사회통합, 시민권 관련 제반 정책을 총괄하고 있다. 또한 이민부에서는 이민정책 수립 및 집행, 외국인 출입국 관리정책 수립 및 관리, 연간 이민자 수의 설정, 이민 자격요건 설정 및 이민허가, 신규 이민자 통합, 시민권 부여 등의 기능을 담당하고 있다. 이민부는 연방정부 각 부처, 주정부, 민간단체, 국제기구, 자원봉사 단체 등과 협력체계를 구축하여 정책을 수립・집행한다. 연방정부 내에서도 이민부는 외교통상부, 보건부, 관세・국세청, 법무부, 연방법원, 검찰, 안보정보국, 연방경찰, 문화유산부, 인적자원부, 산업부, 통계청 등과 긴밀히 협력하여 이민정책 및 이민자 통합정책을 수립하고 집행한다. 문화유산부는 20여 개의 산하단체와 25개의 지역본부를 통하여 조직적으로 다문화주의 직책을 펼치고 있고, 2004년 3월 다문화주의 정책의 초점을 시민참여 강화에 역점을 두어 추진하고 있다.

4) 호주

1960년대 중반까지는 비교적 동질적인 인구구성을 보였으나 1960년대를 경과하면서 국가의 필요에 따라 대규모의 이민을 받아들여 다양성이 공존하는 국가로 독특한 다문화사회를 구성하고 있는 호주는 인구의 약 43%가 외국태생이거나 적어도 부모 중의 1명이 외국에서 태어난 사람으로 구성되어 있으며, 약 200여 개의 언어가 공존하는 대표적인 다문화사회의 하나이다. 호주 역시 사회통합의 유형중 다문화주의를 취하고 있는데 1970년대 이전까지 유색인종에 대한 차별과 배제를 통하여 백인 중심적 지배체제와 인종적 동질성을 형성하고 국가적 통합을 추구하여 백호주의 정책을 지향하였으나 1970년대 중반 이후

다문화주의정책을 도입하였다. 호주가 다문화정책을 도입한 것은 영국과의 관계 변화, 아시아권과의 경제적 교류 증대 등으로 이주민이 증가한 것이 원인이다.

호주의 다문화주의 정책을 총괄적으로 추진하는 기능은 호주 연방정부의 이민·시민권부(Department of Immigration and Citizenship, DIAC)에게 있고, 관련 부처 간 업무조정을 위하여 이민-다문화에 관한 장관급 위원회가 설치·운영되고 있다. 호주 민족문제 위원회(Australian Ethnic Affairs Coucil, AEAC)와 호주 인구이민위원회(Australian Population and Immigration Coucil, APIC), 국가인구위원회(National Population Council, NPC), 정착자문위원회(Settlement Advisory Council, SAC) 등의 자문기구를 설치하여 조사연구 및 자문활동을 통하여 국가의제로서 다문화정책을 입안하고 평가하며 정책제안 기능을 수행한다.

5) 덴마크

덴마크는 1999년 1월 세계 최초로 이민 문제를 해결하기 위하여 사회통합법(Integration Act)을 제정한 국가이다(강주현, 2008). 덴마크는 이민정책에 있어서 필요에 따라 정책기조를 과감하게 바꾸는 철저한 실용주의에 기반을 두고 있는데 덴마크의 실용주의는 우리나라 다문화정책 수행에 있어 참고하여야 할 유형으로서 우리나라 다문화정책 우선순위 결정에 시사점을 줄 것으로 보인다. 덴마크 사회통합법에 따라 18세 이상 덴마크에 이주해 온 사람은 지방정부의 주도하에 사회입문 프로그램(introduction programme)을 계획하여 이에 따르도록 하고 있다. 사회입문 프로그램은 이민자에게 개인이 정부와의 계약을 통하여 동의한 덴마크 사회의 기본적 코스와 덴마크어 공부, 구직에 관련된 활동을 의미한다. 덴마크에서 이민, 이민자를 위한 사회통합 정책을 관장하는 정부부처는 덴마크 난민이민사회통합부(Ministry of Refugee, Immigration, and Integration Affairs)이다.

최근 덴마크 정부는 외국인이 영주권을 받기 위한 조건을 점점 엄

격하게 규정하고 있는데 이러한 경향은 생활능력이나 일정 요건을 갖추지 못한 외국인의 덴마크 유입을 정책적으로 줄이겠다는 덴마크 정부의 강력한 의지를 담고 있다. 사회통합법(Integration Act)을 통하여 사회통합의 책임이 덴마크 난민위원회에서 사회통합을 효과적으로 실행하고 담당할 지방정부로 이전되었다. 언어교육은 지방정부 주관하에 이루어지고 획일적이 아닌 개인별 맞춤 교육 형태를 지향한다. 언어교육은 직업훈련과 함께 3년 후 노동시장에 입문할 이주자들의 교육에 통합하여 실시한다. 2005년 난민이인사회통합부에 사회통합팀이 신설되었다. 사회통합킴은 사회통합 특히 교육과 고용에 전문적 기술을 가진 사람들로 구성되었다. 사회통합팀은 이민자뿐만 아니라 이민자들의 2세, 3세의 교육과 고용창출을 보다 효율적으로 수행하기 위한 목적으로 60개 시 단위와 연계하여 학교, 기업, 정부의 실질적인 경험과 재화를 보급하고 있다.

3. 해결방안

1) 사회통합 프로그램과 국적취득의 연계

그간 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법은 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 알려졌다. 재한외국인 처우기본법에 따라 현재 사회통합 프로그램이 시행 중에 있으나, 동 법은 프로그램 성격의 법률로서 이행을 위한 강제 수단이 존재하지 아니한다. 즉 개인의 희망에 따라, 사회통합 프로그램을 신청한 자에게 제공되는 일종의 무상급부로 인식되어 있어, 이민행정의 실효성을 담보할 수 없다는 문제점이 있다(우기붕, 2011). 한편 이승우(2009)에 의하면 다문화가족지원법은 다문화가족의 보호·지원에 대하여 일부 구체적 규정을 두고 국가와 지방자치단체의 책무를 재한외국인 처우 기본법에 있어서와 같이 '... 노력하여야 한다'라고 하지 않고 '... 하여야 한다'라고 규정한 점은 평가할 만한 부분이라 생각하나 동 법은 성격 및 재한외국인 처우 기본법과 내용이 여럿 중복된다는 점에서 비판을 받아왔다.

재한외국인 처우 기본법은 제3장 제10조에서 제17조까지 재한외국인 등에 대한 처우를 규정하고 있고 이것이 이 법의 핵심적 내용을 구성하는 부분이라 할 수 있는데, 대부분이 권고적, 선언적 규정으로 되어 있어서 실효성을 담보하지 못하고 있는 것으로 평가되어 왔다. 다시 말하자면 결혼이민자 및 자녀, 영주권자, 난민, 전문인력 등 외국인을 폭넓게 보호, 지원한다고 하면서 그 실행을 담보할 아무런 장치도 마련하지도 않은 채 단순히 국가와 지방자치단체는 이들에 대한 인권옹호, 한국사회에의 적응을 위한 교육, 상담 등의 지원 등을 할 수 있다는 식의 선언적 규정을 두는데 그치고 있다. 정책의 집행에 수반되는 예산을 고려한 것으로 보이나, 위와 같은 권고적·선언적 규정은 모두 지극히 당연한 교과서적 내용을 담고 있어서, 운영 여하에 따라서는 실효성 없는 장식적 법률로 전락할 우려가 크다고 하겠다(우기붕, 2011).

이러한 입법상의 불비를 개선하고자 2012년 법무부에서는 재한외국인 처우 기본법상의 제11조(재한외국인의 사회적응 지원)와 제21조(민간과의 협력)를 좀 더 구체화한 내용을 출입국관리법에 신설하였다(2012.1.26.신설되어 동 년 7.27. 시행될 예정에 있음). 즉 출입국관리법 제39조(사회통합 프로그램)에 따르면 법무부장관은 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격 등을 취득하려는 외국인의 사회적응을 지원하기 위하여 교육, 정보 제공, 상담 등의 사회통합 프로그램을 시행할 수 있다(제1항). 법무부장관은 사회통합 프로그램을 효과적으로 시행하기 위하여 필요한 전문인력 및 시설 등을 갖춘 기관, 법인 또는 단체를 사회통합 프로그램 운영기관으로 지정할 수 있다(제2항). 그리고 제40조(사회통합 프로그램 이수자에 대한 우대)는 법무부장관은 사증 발급, 체류 관련 각종 허가 등을 할 때에 이 법 또는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회통합 프로그램 이수자를 우대할 수 있다.

위 규정의 신설에 따라 재한외국인 처우 기본법상의 비영리법인 또는 비영리단체로 실무상 '운영기관(일반·거점 운영기관)'으로 불리었던 사회통합정책 시행 수탁기관의 이름이 공식적으로 '운영기관'이라는

이름으로 명명되었고 실무상 사회통합정책의 핵심사업으로 불렸던 사회통합 프로그램이라는 용어가 국적법 시행규칙에 이어 공식적으로 사회통합 프로그램이라는 이름으로 자리잡게 되었다(국적법 시행령 제4조 제4항과 시행규칙 제4조 제1항에 의하면 귀화적격심사는 필기시험과 면접심사로 구분하여 시행하는데 다만, 법무부령으로 정하는 사람에 대해서는 필기시험 또는 면접심사를 면제할 수 있고 동 규정에 따라 필기시험을 면제할 수 있는 사람에는 한국어 및 다문화 이해 등에 대한 교육과 정보 제공 등을 내용으로 하는 프로그램으로서 법무부장관이 정하여 고시하는 사회통합 프로그램을 이수한 사람이 포함되어 있다).

현재 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게는 국적법 시행규칙 제4조 제1항에 의거 국적취득을 위한 귀화적격심사에서 필기시험 또는 면접심사를 면제할 수 있다(실무상 귀화필기시험 면제는 2008.4.4. 그리고 면접심사 면제는 2010.7.1. 시행되었음). 또한 국적취득 심사대기기간을 단축해 주는 혜택이 부여된다('2009.4.1.시행). 한편 2012.7.27. 시행될 예정에 있는 출입국관리법 제40조(사회통합 프로그램 이수자에 대한 우대)에 의하면 법무부장관은 사증 발급, 체류 관련 각종 허가 등을 할 때에 이 법 또는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회통합 프로그램 이수자를 우대할 수 있다. 이처럼 현행 제도하에서는 사회통합 프로그램 이수제가 선택사항으로 되어 있어서 귀화 신청자가 국적취득을 위해서는 귀화필기시험을 치르든지 아니면 사회통합 프로그램 이수제를 수료하든지 당사자의 선택에 맡겨져 있다. 그리고 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게도 당연적인 혜택이 아닌 임의적인 혜택을 부여하는 형식으로 규정되어 있다. 그러나 사회통합 프로그램 이수제를 실효성있는 제도로 만들기 위해서는 귀화신청자가 국적취득 시 사회통합 프로그램을 의무적으로 이수할 것이 필요하고[52][53] 사회통합

52) 2011년도 전반기 사회통합 프로그램 이수 완료자를 대상으로 한 사회통합 프로그램 만족도 설문조사 결과 보고에 의하면 사회통합 프로그램에 참여하는 목적으로 응답자의 49.1%가 빠른 국적취득을 위해라고 답하였고 5.6%가 영주자격 취득 등 체류허가 시 혜택을 받기 위해라고 답하였음

프로그램을 이수할 경우에는 임의적인 혜택을 부여할 것이 아니라 당연히 혜택을 주는 것이 필요하다고 본다. 실무상으로도 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게는 면접심사를 면제해 주고 있는데 이를 정비할 필요가 있다고 본다. 이밖에 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게 주어지는 혜택에 대해서는 제3장에서 설명한 바와 같다.

그런데 2008.4.4.에 시행된 국적법 시행규칙에 따르면 국적법 시행령 제4조 제4항 단서의 규정에 의하여 필기시험을 면제할 수 있는 자로 법무부장관이 정하여 고시하는, 한국어 및 다문화 이해 등에 대한 교육과 정보제공 등을 내용으로 하는 사회통합 프로그램을 이수한 자가 포함되었는데 동 사회통합 프로그램은 법무부에서 위탁한 운영기관만 수용하였으므로 그 수혜자는 법무부의 위탁을 받은 운영기관에서 교육을 받은 자에 한정되었다. 여성가족부는 법무부와의 알력으로 인해 위 사회통합 프로그램을 가르치는 운영기관의 역할을 거부하면서 사회통합 프로그램과 내용은 대동소이한 교육을 다문화가족지원센터를 중심으로 가르쳤다. 따라서 같은 교육을 받은 사람이라도 법무부에서 지원하는 운영기관의 일정 교육을 받은 사람은 귀화적격심사에서 필기시험 또는 면접심사를 면제받을 수 있으나 여성가족부의 지원을 받는 다문화가족지원센터에서 교육을 받은 사람은 귀화적격심사에서 필기시험 또는 면접심사를 면제받을 수 없으므로 불공정하다 아니할 수 없었다.

이러한 문제점으로 인해 다문화가족지원센터에서 한국어 교육을 이수한 결혼이민자들의 불만은 크지 않을 수 없었다. 그리하여 법무부와 여성가족부 간 갈등이 있어 왔는데 이러한 갈등을 해소하기 위하여 법무부와 여성가족부 간 조정을 거쳐 위 여성가족부가 지정한 다문화가족지원센터에서 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게도 면접심사를 면제하기로 의견의 일치를 보았다. 다만 이러한 경우에도 운영기관

53) 결혼이민자 64명을 대상으로 2010년에 실시된, 사회통합 프로그램 실시에 따른 청주거점지역 참여자 설문조사에서 사회통합 프로그램의 필요성에 대해서 매우 그렇다라는 응답이 35.9%(23명), 조금 그렇다라는 응답이 39.1%(25명)을 보여줌으로써 결혼이민자들이 대체로 사회통합 프로그램의 필요성을 느끼고 있다고 보여짐

이나 다문화가족지원센터에 대한 관리·감독은 철저하게 이루어져야 할 것으로 보인다. 이러한 관리·감독이 제대로 이루어지지 않는다면 부조리가 발생할 가능성이 많아 보이기 때문이다. 따라서 시행에 필요한 교육기관은 인증을 통하여 선발하고 이들 인증된 교육기관에서 교육을 받은 경우에만 이수 시간점수를 인정하되 교육기관의 운영실태를 점검・평가하여 교육실적이 현저히 낮거나 교육내용이 부실한 기관에 대하여는 인증을 취소하는 행정처분이 필요하다.

2) 정책집행 추진체계의 통합

법무부가 주관하는 사회통합정책의 민간위탁의 근거는 재한외국인처우 기본법 제21조(민간과의 협력)인데 동 조항에 의하면 국가 및 지방자치단체는 외국인정책에 관한 사업 중의 일부를 비영리법인 또는 비영리단체에 위탁할 수 있고, 그 위탁한 사업수행에 드는 비용의 일부를 지원하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다. 이에 근거를 두고 2009년 법무부에서 사회통합 프로그램 위탁을 위하여 지정한 운영기관의 수는 전국 20개(일반운영기관 20개)이었으나 2010년 76개(거점운영기관 29개, 일반운영기관 47개), 2011년 150개(거점운영기관 31개, 일반운영기관 119개), 2012년에는 263개(거점운영기관 47개, 일반운영기관 216개)로 늘어났다.

반면 여성가족부가 시행하는 사회통합정책의 민간위탁의 근거는 다문화가족지원법 제12조(다문화가족지원센터의 지정 등)인데 동 조 제1항에 의하면 여성가족부장관은 다문화가족 지원 정책의 시행을 위하여 필요한 경우에는 다문화가족 지원에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 다문화가족지원센터로 지정할 수 있다. 이에 근거한 2009년 여성가족부에서 지정한 다문화가족지원센터의 수는 전국적으로 100개이었으나 2010년, 159개, 2011년 200개, 2012년에는 201개로 늘어났다. 즉 매년 법무부에서 지정한 운영기관의 수와 여성가족부에서 지정한 다문화가족지원센터의 수가 증가되어 왔다.

그러나 이처럼 법무부와 여성가족부가 각각 독립적으로 시행하는

사회통합정책의 내용이 기타 부처의 사회통합정책 내용과 중복되어 예산이 낭비되는 가운데 과다서비스 제공문제와 함께 과소서비스 제공문제가 현출되어 있어 우려의 목소리가 높은데 네이버 뉴스[54]에 의하면 임정빈 성결대 교수와 최웅선 건국대 교수가 2011.9.27. 성결대 학술정보관에서 열린 성결대와 법무부 공동 주최 '제2회 이민정책포럼'에서 정부의 현 다문화정책과 관련 각 부처가 개별 법률에 따라 독자적으로 사업영역을 확대하면서 중복 프로그램이나 유사 사업이 실시되는 등 예산 낭비와 정책 효율성 저하의 소지를 안고 있다며 체계적인 조정없이 사업이 진행되면서 중복 수혜자가 발생하고 서비스 접근이 어려운 지역에서는 수혜의 사각지대도 발생한다고 비판했다.

앞서 전술한 바와 같이 그간 법무부와 여성가족부 간에는 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 둘러싸고 다년간 경쟁적 갈등을 보여왔다. 사회통합정책의 추진체계와 관련 정책총괄부서와 집행부서의 분화문제를 놓고 양 부서는 2006년부터 지금까지 갈등양상을 보여 주고 있다. 2006.5.26. 제1회 외국인정책 회의 시 노무현 대통령이 법무부를 외국인정책의 중심부처로 지정하고 이를 6.19. 관보로 게재하였고 2007.5.3. 국무조정실 사회문화조정관이 주재한 법무부・여성가족부 국장회의에서 결혼이민자를 포함한 재한외국인 정책을 법무부가 총괄키로 합의를 하였으나 여성가족부를 포함한 관련부처들과의 구체적인 협의과정에서 위와 같은 지시나 합의는 제대로 지켜지지 않았다. 그리하여 적지 않은 당사자간 혹은 관련부처와의 회의나 국무조정실 혹은 대통령비서실장 주재하의 조정에도 불구하고 정책총괄부서와 집행부서를 나누어 법무부가 정책총괄부서가 되고 여성가족부를 비롯한 관련부처가 사회통합정책 시행의 집행기관으로 하자는 법무부의 주장은 관철되지 못하였다. 이에 대해서는 특히 여성가족부의 반발이 가장 컸다는 것은 앞에서도 언급을 하였다.

위에서 본 바와 같이 법무부와 여성가족부는 그간 사회통합정책을 둘러싸고 경쟁적 갈등을 전개해 오면서 나름 갈등해결을 위한 노력을

54) 2011.9.27. 연합뉴스

해왔다. 예컨대 사회통합정책의 추진체계와 관련하여서는 아직도 갈등적 상황에 있지마는 사회통합 프로그램을 이수한 자에 대한 처우에 대하여는 일정 부문 합의에 이르렀다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회통합정책의 시행을 둘러싸고 발생하는 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 각 부처에서 독립적으로 시행하는 법률들을 유기적으로 정비할 필요가 있다고 본다.

외국인이 증가하면서 다문화사회로 진입하게 된 유럽 각국의 경험에 따르면 사회통합을 이루기 위해서는 이민자의 자발적 통합의지를 유도하기 위하여 이민정책적 수단(입국·체류·귀화)과의 연계가 필수적이라 할 수 있다. 즉 국민과 달리 이민자에 대한 지원은 또 다른 이민자를 유인하는 효과가 있으므로 '누구를 사회구성원으로 받아들일 것인가'라는 이민정책과의 분리가 불가하다고 할 수 있다. 이민자에 대한 사회통합은 궁극적으로 차별방지정책이므로 이민자의 입국부터 귀화까지 전 과정에 유기적·체계적으로 관여할 수 있는 부처가 총괄함이 타당하다고 본다. 이러한 점을 고려하여 보면 외국인의 입국·체류·귀화 등을 전문적으로 담당하는 법무부가 총괄부처로서의 역할을 담당하는 것이 필요하다고 본다.

그러나 이에 대하여는 다문화가족정책위원회의 기능을 적극적으로 활용하면 부처별 유사사업을 조정하고 부처 간 협력관계 구축방안을 마련할 수 있으므로 행정규칙(국무총리훈령)이 아닌 법률(다문화가족지원법)에 다문화가족정책위원회에 관한 근거를 마련하고, 다문화정책을 총괄하고 유사한 중복사업을 조정할 수 있는 기능을 법률에서 직접 부여할 필요가 있다면서 여성가족부쪽에 사회통합정책의 주도권을 주어야 한다는 반론도 있다[55].

그러나 위의 주장에서 예로 들고 있는 외국인 정책에 대한 독일이나 프랑스의 정부조직의 구조개편이나 외국인 관련 업무의 한 부서에의 통합은 이들이 이민업무와 관련된 부서 혹은 부서에의 통합을 의미하는 것이라 할 수 있으므로 우리나라도 프랑스와 독일의 경우와

55) 국회예산정책처(2010) 참조

같이 한 부서로 통합을 하되 그것이 여성가족부로 하자는 논리는 위 국가들이 행한 통합의 방향과 의도를 잘못 해석한 것으로 보이며 이러한 논거는 위 프랑스와 독일이 통합을 한 후 명명한 부처의 명칭이 프랑스의 경우는 '이주 및 국가정체성부'이고 독일은 '이민과 난민을 위한 연방청'인 것으로 볼 때 여성가족부를 중심으로 통합을 이루자는 논거는 근거가 박약하다고 볼 수 있다.

그러므로 현재의 상태에서 가능한 갈등방안을 검토해 보면 법무부 사회통합정책이나 여성가족부 다문화가족지원정책은 공히 외국인이나 외국인정책과 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있는바 외국인정책의 주무부서이자 전통적으로 이러한 업무를 해 온 법무부가 사회통합정책을 총괄하는 부서로서의 역할을 하는 것이 필요하지 않을까 한다. 이는 위에서 살펴본 바와 같이 외국인 혹은 외국인정책과 관련된 사회통합정책은 주요 선진국에서도 이민국이나 이민청을 중심으로 이루어지고 있다는 점을 보아도 이러한 주장이 타당하다고 생각된다.

법무부가 정책총괄부서로서의 역할을 맡게 되면 법무부는 기본적으로 이민자 등에 대한 사회통합정책을 결정하고 이에 따라 정책집행을 담당할 기관을 결정하는 것이 필요하다. 법무부는 사회통합정책에 필요한 예산을 일괄적으로 확보하여 각 부처가 필요한 몫을 그 기능에 따라 분배하는 체제로 운영하는 것이 바람직하다고 본다. 즉 정책승계의 한 유형인 정책통합(policy consolidation)이 필요하다고 생각된다. 정책통합이란 두 개의 정책이 동일하거나 비슷한 목표를 지니고 있을 때 일어난다. 그런데 이러한 정책통합이 일어나면 거의 언제나 담당조직의 통합을 가져오게 되는데(정정길, 2011) 아래에서와 같이 이민조직의 개편이 있을 때는 몰라도 현 시점에서는 이것이 쉬운 일은 아니라고 본다. 여하튼 이러한 역할 분담이 제대로 이루어지면 정책집행은 여성가족부를 비롯한 타 부서에서 각 부처의 기능에 맡게 사회통합정책을 집행하면 될 것이기 때문이다. 가령 결혼이민자에 대한 교육이나 지원에 대하여는 국립국어원이나 여성가족부가 담당하고 보건에 대하여는 보건복지부가 담당하는 역할의 분업이 필요하다.

사회통합정책 같이 전국가적인 범위로 이루어지는 정책을 효율적으로 결정하고 집행하기 위해서는 예산을 적절히 분배하고 그 예산을 효율적으로 사용하는 것이 필요하기 때문에 법령의 개정이 필요할 수도 있다. 그러나 사회통합정책이 부처의 이익이나 관할권 경쟁을 위한 것이 아니라 결혼이민자를 포함한 국민 전체의 이익이나 국가 이익을 제고하기 위한 것이라면 법령을 개정하여 정부조직을 효율적으로 운영하는 것이 중요하다고 본다.

3) 법령의 통합

위에서 검토한 정책집행 추진체계의 일원화는 기존 법령의 정비와 동시에 실시될 때 그 효과가 크다고 할 수 있다. 현재 법무부가 시행하는 사회통합정책의 법률적 근거는 재한외국인 처우 기본법 제3장 재한외국인 등의 처우에 관한 규정에 있는 제11조(재한외국인의 사회적응 지원)부터 제15조(국적취득 후 사회적응) 규정이다. 즉 국가 및 지방자치단체는 재한외국인이 대한민국에서 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등의 지원을 할 수 있고(위 법 제11조), 국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육지원, 의료지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다(위 법 제12조 제1항)는 규정이 사회통합정책의 핵심적 근거규정이다.

한편 여성가족부가 시행하는 사회통합정책의 법률적 근거는 다문화가족지원법 제6조(생활정보 제공 및 교육지원)부터 제10조(아동보육·교육) 규정인데 그 중 핵심적인 근거규정은 제6조라 할 수 있다. 제6조에 의하면 국가와 지방자치단체는 결혼이민자 등이 대한민국에서 생활하는데 필요한 기본적 정보를 제공하고, 사회적응교육과 직업교육·훈련 및 언어소통 능력 향상을 위한 한국어 교육 등을 받을 수 있도록 필요한 자원을 할 수 있다.

법무부와 여성가족부의 초기의 갈등은 계속 이어져 2007.5.17. 법무

부에서 재한외국인 처우 기본법을 제정하였음에도 불구하고 여성가족부를 비롯한 관계 부처와의 알력으로 말미암아 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회를 설치하는데 만족하고 법무부가 사회통합정책의 총괄부서로서의 근거규정을 입법화하는 데는 실패하였다. 법무부와 여성가족부 간의 갈등이 지속되는 와중에 여성가족부에서도 사실상 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 시행하기 위한 발판으로 재한외국인 처우 기본법과 별개의 법률을 제정하려고 준비하였다. 사실상 여성가족부가 발의하였으나 장향숙 의원의 이름으로 발의된 다문화가족지원법안에 대하여 법무부에서는 중복 입법임을 들어 이 법안의 제정에 극력 반대하였으나 결국 2008년 3월 제정되기에 이르렀다. 다문화가족지원법 역시 다문화가족정책에 대한 주도권을 잡기 위하여 여성가족부가 주도하는 다문화가족정책위원회가 규정되어 있다. 결국 어느 부처의 우세도 없이 사회통합정책은 재한외국인 처우 기본법상에서는 외국인정책으로 그리고 다문화가족지원법상에서는 다문화가족지원정책으로 각자 독자적으로 규정되기에 이르렀다.

법무부와 여성가족부가 주관하는 법률의 제정은 사회통합정책을 양 부처가 나눠하는 양상으로 전개시켰다. 그리하여 동일한 결혼이민자에 대하여 법무부에서는 한국어 교육과 한국사회이해라는 사회통합 프로그램을 운영기관이라는 정책도구를 이용하여 실시하였고 여성가족부에서는 다문화가족지원센터라는 수탁기관을 지정하여 한국어 교육 등을 실시하였다.

법령개정과 관련 2009.12.29. 진영의원의 발의로 다문화 통합 기본법안이 만들어졌다. 이 법안은 2010.5.28. 국회 여성가족위원회에 회부되었고 2010.6.28. 여성가족부에서는 법무부에 동 법안에 대한 검토의견을 요청하였다. 동 법안의 주요내용을 보면 다음과 같다.

가. 행정안전부장관은 매년 다문화 정책의 기본 목표와 추진방향 등이 포함된 다문화 정책 기본계획을 수립하게 하고, 관계 중앙행정

기관의 장은 기본계획에 따라 소관 업무에 관하여 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 함(안 제6조 및 제7조).

나. 다문화 정책에 관하여 기본계획의 수립 및 추진에 관한 사항, 기본계획에 따른 시행계획의 수립 및 평가에 관한 사항, 다문화 정책과 관련된 각종 조사, 연구 및 정책의 분석·평가 관한 사항, 다문화 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항 등을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 다문화정책위원회를 두도록 함(안 제8조 및 제9조).

다. 행정안전부장관은 다문화 사회통합 및 기본계획의 수립, 시행계획의 수립 및 추진실적에 대한 평가 등이 효율적으로 이루어질 수 있도록 국민의 다문화 사회 인식제고를 위한 홍보활동, 다문화가족 실태조사 등을 하는 한국다문화재단을 설립할 수 있도록 함(안 제11조).

라. 행정안전부장관은 이주민 또는 다문화가족 구성원에 대한 폭력 및 차별행위를 방지하고 사회 부적응을 해소하기 위하여 폭력 및 차별행위로부터 외국인 근로자를 구제하기 위한 언어통역·법률상담·행정지원 및 의료지원, 가정폭력으로부터 결혼이민자를 보호하기 위한 언어통역·법률상담·행정지원 및 직업교육 등의 업무를 하는 외국인 및 다문화 보호시설을 설치할 수 있도록 함(안 제12조).

마. 국가와 지방자치단체는 다문화 구성원의 언어불편을 해소하기 위하여 통·번역요원 등 필요한 시설과 인력을 갖춘 기관을 다문화 지원기관으로 지정할 수 있도록 함(안 제15조).

바. 행정안전부장관은 이 법의 목적을 실현하고 이주민과 그 가족의 사회적응과 통합에 필요한 재원을 확보하기 위하여 결혼이민자, 외국인 근로자 등 이주민의 사회 적응과 다문화 가족의 사회통합 업무나 난민, 외국인 근로자, 보호 외국인 등을 포함한 재한 외국인 인권보호 및 권익증진 등에 사용되는 다문화 사회통합기금을 설치할 수 있도록 함(안 제16조 및 제17조).

그러나 법안을 통합하려면 기존의 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법을 면밀히 검토하여 정책총괄부서와 추진체계를 유기적으로 연결하고 법체계를 통일시키는 방향으로 입법을 했어야 함에도 불구하고 위 다문화 통합 기본법안은 기존의 법률과 그 내용이 대부분 중복되므로 정책추진의 통일성 및 일관성을 확보하고 정책의 중복, 과밀 및 충돌, 예산 및 행정력의 낭비를 방지하여야 한다는 점에서 위 법안의 제정은 문제가 있을 뿐만 아니라 기존의 법무부와 여성가족부 외에 다시 행정안전부를 정책총괄부서로서 규정하고 있는바 가뜩이나 혼란스러운 현행 정책 시행의 추진체계를 더욱 혼란스럽게 만들고 있다는 점에서도 문제가 된다고 하겠다.

좀 더 구체적으로 보면 위 법안은 이주민에 대한 기본법으로 자체 성격을 규정하고 적용대상으로 탈북민을 추가하였다는 것이 기존 법률과 차이가 있으나 다문화정책에 관한 사항이 동 법안상의 추진체계인 다문화정책위원회를 통하여 추진토록 되어 있어 기존의 재한외국인 처우 기본법상의 추진체계인 외국인정책위원회와 다문화가족지원법상의 추진체계인 다문화가족지원센터와 그 역할이 중복되어 동일한 대상임에도 불구하고 상이한 위원회에서 심의되는 결과가 유사한 정책이 중복적으로 수립됨으로써 행정력이 낭비되고 각 정책내용이 충돌될 수 있다는 문제점이 있다.

또한 위 법안은 국가와 지방자치단체는 다른 언어의 사용을 보호하고 장려함으로써 다양한 문화가 상생하는 환경이 조성되도록 노력해야 한다고 규정하고 있으나 국가와 지방자치단체가 다른 언어를 사용하는 자에 대하여 불편해소 차원에서 외국어로 민원을 안내하고 상담하는 것은 바람직하나 이를 넘어서서 다른 언어를 사용하는 것을 보호하고 장려까지 하는 것은 재한외국인의 사회적응 및 사회통합 차원에서 바람직하지 않다고 할 수 있다. 이에 대한 실증으로 2005년 프랑스 이민자 소요사태를 들 수 있는데 프랑스는 제2차 세계대전 이후 인력난을 해결하기 위해 북아프리카출신의 외국인력을 도입하고 그들

의 정주를 허용하였으나 이민자들은 NIKE 문화와 NIKE의 정체성을 강하게 유지하고 주류사회에 동화하지 못하였으며 그 2세들도 부모의 사회 부적응, 빈곤 등으로 인해 저학력·저임금 계층으로 전락하였던 것이다.

또한 동 법안은 재한외국인, 결혼이민자, 이주민, 다문화가족은 물론 탈북민을 그 정책대상으로 하고 있으나 재한외국인 처우 기본법이나 다문화가족지원법에서 규정하고 있는 대상을 중첩적으로 나열한 것에 불과하고 탈북민은 다른 이민자처럼 다문화정책 대상으로 보기 어려운 측면을 가지고 있다는 점에서 동 법안의 필요성에 대한 타당성이 의심이 된다.

아울러 위 법안은 행정안전부를 총괄부처로 규정하고 있는바 이는 다문화정책의 성격을 일종의 주민지원으로 이해하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이민자의 적응지원은 단순히 주민지원 차원에서 접근할 수 없으며 입국·체류·귀화와 관련된 이민정책과 분리할 수 없다는 점에서 그 의문이 든다.

따라서 진정한 의미의 통합 법안을 만들기 위해서는 정책총괄부서와 정책집행부서를 분리하여 각자 상이한 기관에 맡겨 업무를 담당하게 하여야 할 것으로 보인다. 즉 법무부가 외국인정책을 총괄하여 인력이나 조직 유지 등에 필요한 예산을 확보하여 각 부처에 대한 통할권을 가지되 집행업무는 하지 않고 여성가족부나 보건복지부 등에서 정책을 집행하는 기관으로서의 역할을 부여하여 이들 기관에서 현행 운영기관이나 다문화가족지원센터의 설치나 운영을 담당하는 방안이 필요하다고 본다. 이러한 경우에 운영기관이나 다문화가족지원센터의 설치와 운영에 관한 관리와 감독은 법무부가 맡아 하는 것이 견제와 균형의 원리상 바람직하다고 본다. 외국의 예를 보면 이민자대상 사회통합 프로그램을 독일은 이민난민청, 덴마크는 난민이민통합부, 캐나다는 이민부, 호주는 이민시민권부, 프랑스는 이민사회통합청 등 이민정책 당국에서 주관하고 있음을 알 수 있다.

그러나 이러한 역할분담보다도 좀 더 근본적이고 효율적으로 사회

통합정책이나 외국인정책을 시행하기 위하여는 아래와 같이 조직구조를 변경하는 것도 생각해 볼 일이다.

4) 이민조직의 개편

사회통합업무와 관련된 법무부와 여성가족부를 비롯한 각 부처 간의 갈등을 해소하기 위한 보다 근본적인 대책으로 생각되는 것으로 이민조직의 개편을 들 수 있다. 즉 조직론의 원칙인 효율성의 원칙에 따라 수평적으로 유사한 기구가 있어 유사업무를 담당하는 것은 가능한 한 통폐합한다는 것이다(임도빈, 2004). 경제적 영역에서와 달리 정치 협약은 통상적으로 변화시키기 어렵고 정책과 공적 제도와 같은 정치 생활에 있어서의 핵심적인 특징은 변화에 저항하는 속성을 가지고 있기 때문에(Pierson, 2000) 이 방안은 제2장에서 살펴 본 정책갈등 참여자의 조정전략 중에서 가장 어렵기는 하나 가장 이상적인 방안으로 제도개혁을 통한 갈등해결방식이다. Botes(2008)는 갈등 관리나 갈등 해결 혹은 갈등 변환이라는 용어가 학계에서 호환적으로 사용되어 있다고 지적하면서 구조적 변환(structural transformation)으로서 갈등 변환은 갈등의 해결책 중 궁극적인 목적으로 자리매김해 가고 있다고 주장한다.

그간 이민조직의 개편에 관해서는 정부부처를 비롯하여 시민·사회단체나 교수·학자들을 중심으로 많은 논의가 있어 왔다. 우리나라의 경우 부처별로 이민정책을 분산 수행하고 있어 국가발전 전략 차원에서 체계적으로 이민정책을 추진하는데 한계가 있기 때문에 국가차원의 종합적이고 체계적인 이민정책 추진을 위하여는 이민청 등의 이민정책추진을 전담하는 기구의 신설이 필요하다는 주장이 힘을 더하고 있다. 법무부에서도 이민정책을 경제·사회·문화·안보적 측면에서 종합적이고 체계적으로 추진하기 위해서는 기존의 기구만으로는 부족하고 이민정책을 전담할 수 있는 기구의 신설을 적극 검토하고 있다. 정부 내에서 제기되고 있는 이민조직의 개편과 관련하여 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 209.6.1. 국무회의에서 이명박 대통령은 이민정책 전담 정부조직 설치에 대해 국무회의를 통해 논의・결정할 수 있도록 준비할 것을 지시

하였고 2010.7.7.에는 국무총리실 주관으로 이민·외국인정책개선 TF를 구성하였다. 또한 2011.2.11.에는 이민정책 추진체계 개선방안을 위한 관계부처 회의가 국무총리실 주관으로 개최되었고 2011.7.20. 청와대 수석비서관 회의에서는 이민정책 추진상황을 점검하였다.

앞에서도 언급한 바와 같이 최근 주요 선진국은 국가 전략차원에서 경쟁적으로 이민행정기관을 확대 개편하고 있다. 미국은 2001년 9·11 테러사건 이후 국토안보부를 설치하였고, 2005년 스위스가 연방이민청을 설치한데 이어, 2007년 이후 영국과 프랑스, 헝가리와 루마니아가 대대적으로 이민행정조직을 개편하였다. 2008년 영국은 국경이민청(UKBA)을 신설하였으며, 2007년 프랑스는 이주 및 국가정체성부를 신설하여 이민행정을 총괄하는 기능을 수행하도록 하였다. 프랑스의 이민행정기관은 불법이민의 억제, 사회통합의 촉진뿐만 아니라, 국가정체성의 유지, 저개발 국가와의 공동발전을 도모하는 것과 같이 그 업무 영역을 확대하였다. 헝가리 또한 기존 내부무가 담당하던 이민행정을 법무부 소속의 독립된 이민청에서 관장하도록 하였다. 또한 루마니아도 내무부 산하에 이민청을 신설하여, 입국비자, 고용과 체류허가 및 비호신청 등의 업무를 담당하고 있다. 이외에도 포르투갈, 노르웨이, 폴란드 등이 사회통합 기능을 강화하는 내용으로 이민행정조직을 정비하고 있다(우기붕, 2011).

이민청이 신설되려면 외국인의 출입국·체류, 다문화사회통합·국적문제 등을 체계적으로 관리할 수 있도록 법무부, 여성가족부, 고용노동부, 행정안전부 등 각 부처에 산재되어 있는 외국인관련 업무를 조정·통합하는 것이 필요하며 이를 위하여는 현행 출입국관리법, 재한외국인 처우 기본법, 다문화가족지원법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 해외이주법 등의 이민정책 관련 규정 등을 통합하여 가칭 이민통합법같은 법률의 제정을 검토할 필요가 있다. 우기붕(2011)은 전체적인 행정기관의 통합을 위해서는 국경관리 분야에서 관세청의 관세징세 기능을 제외한 국가 안보분야, 국토해양부 소속의 해양경찰청과 고용노동부의 외국인 고용관련 부서, 여성가족부의 결혼이민자 지원,

교육인적자원부의 외국인 유학생 관련부서, 외교통상부의 재외동포 관련부서 문화관공부의 외국인 문화정책부서, 지식경제부의 외국인투자 관련부서와 법무부 출입국·외국인정책부서를 망라한 방대한 규모의 정부 조직재편이 검토될 수 있다고 한다.

이민행정을 총괄하는 단일 행정부처를 신설하는 방안은 이민행정과 관련 된 모든 행정부처를 통합하여 하나의 부처로 운영한다는 점에서 앞서 제기한 다수 부처의 이민행정 운영에 따른 비효율의 문제를 일거에 해소할 수 있는 장점이 있으며, 행정부처 간 의사조정의 시간이 단축되고, 일관성 있고, 강력한 추진력을 가질 수 있을 것으로 기대된다(우기붕, 2011). 이승우(2009)는 다문화가족지원법의 적용대상인 다문화가족은 한국국적 취득 전의 외국인으로서의 지위를 갖는 자와 귀화자로서 대한민국의 국민인 지위를 갖는 자를 포함하는데 대하여 재한외국인 처우 기본법의 적용대상은 원칙적으로 외국인이라는 차이가 있으나, 한국국적을 취득한 다문화가족에 대한 보호, 지원과 장기체류 목적의 재한외국인의 처우에 있어 양자를 기본적으로 차별하여서는 아니 될 것이므로 장기적으로는 이민청과 같은 기관의 설치와 함께 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법의 통합을 검토해 볼 필요가 있다고 주장한다.

그러나 이민청이 신설된다고 해도 외국인 관련 행정, 정책 업무를 모두 이민청에서 통합 수행할 수는 없으며, 각 부처의 고유업무와 연관된 외국인 업무는 각 해당부처에서 여전히 계속 수행할 수 있도록 합리적으로 기능조정을 해 나가야 할 것으로 보인다. 보다 현실적인 어려움은 현재 국내 거주외국인이 전 국민의 2% 정도에 불과한 한국사회에서 미국의 국토안보부나 호주의 이민시민권부와 같은 방대한 조직을 신설하는 것이 전체 행정부의 효율성 차원에서 타당한지 의문지 제기될 수 있다. 또한, 통합대상이 되는 업무 및 기능에 대한 신중한 분석 없이 조직의 외형적 통합에만 치중할 경우 당초 의도했던 통합에 따른 시너지 효과 보다는 이질적 업무 간 통합에 따른 새로운 문제점이 초래될 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있다(우기붕, 2011).

제5장 결론

제1절 연구결과의 종합

본 연구는 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 둘러싼 부처 간의 갈등 특히 그중에서도 갈등이 치열한 법무부와 여성가족부 간의 갈등에 주목하여 갈등의 원인과 전개방법 그리고 그 결과를 살펴본 후 조정을 통한 갈등의 해결방법을 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

현재 결혼이민자와 국적취득자 등을 대상으로 법무부, 여성가족부, 문화체육관광부, 보건복지부, 행정안전부 등의 여러 부처가 독립적으로 사회통합정책 프로그램을 시행하고 있지마는 그중에서도 법무부와 여성가족부는 사회통합정책과 관련 각자 자신의 부처의 소관 법을 가지고 있을 뿐만 아니라 동 법에 의한 자신의 추진기관을 가지고 독자적·경쟁적으로 사회통합정책의 중심 내용인 사회통합 프로그램을 시행하고 있기 때문에 본 연구에서는 이들 두 기관을 중심으로 연구를 진행하였다.

정부부처 간의 갈등에 관한 연구를 진행함에 있어 이론적 기초를 제공해 줄 수 있는 이론으로 검토할 수 있는 것은 조직 간 관계(interorganizational relations)에 관한 이론과 이를 토대로 조직 간의 관계에 초점을 두는 자원의존이론(resource dependence theory), 공공선택론(public choice theory)과 게임이론(game theory) 그리고 오석홍의 구조적 시각과 과정적 시각 등이 있으나 본 연구에서는 조직 간 관계에 관한 이론과 자원의존이론 그리고 공공선택론을 중심으로 이론적 틀을 설정하였다.

조직 간 관계의 분석수준은 법무부를 중심으로 여러 관련조직과의 관계를 보는 조직 간 조합의 수준이 되는 것이 좀 더 포괄적이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 다른 부처 사이에서는 특별한 갈등관계가 보이지 않는 반면 법무부와 여성가족부 시이에는 상당한 경쟁 내지는

갈등관계에 있다는 점을 감안하여 본 연구에서는 특히 양자 간의 관계에 초점을 맞추는 두 조직 간 관계에 주로 초점이 맞춰졌다. 위 조직 간 관계 이론에 의하면 각 부처 간 상호작용의 결과로 각 부처 마다 상호의존 관계가 발생하는데 이로 인해 협력 혹은 갈등 관계가 발생한다. 그리고 자원의존이론에 따르면 생존에 필요한 자원의 부족으로 인해 타 조직을 비롯한 환경에 상호의존하지 않을 수 없는데 이러한 상호의존은 상호작용하는 가운데서 발생한다.

한편 개인은 합리적 행위자로서 이익극대화를 추구한다고 하는 공공선택론의 가정을 확장하여 본 연구에서는 각 부처는 합리적 행위자로서 부처의 이익을 극대화하고 부정적 책임을 회피하는 성향을 가진다고 가정하였다. 이에 따라 법무부와 여성가족부는 합리적 행위자로서 이러한 이익극대화를 추구하고 자신에게 돌아올 부정적 책임을 회피하는 과정에서 협력이나 경쟁이 발생한다고 볼 수 있다.

정책갈등의 원인에 대하여는 학자들마다 차이가 있으나 본 연구에서는 김영평과 신신우(1991)가 제시한 세 가지 유형이 학자들 사이에 비교적 잘 알려져 있고 또한 분류기준도 적실성이 있다고 생각하여 부처 간의 정책갈등의 원인을 검토해 보는 기준으로 제시하였는데 이에는 정책지향성의 차이 혹은 관할권의 중복 또는 정책결정규칙의 불완전 등이 있다.

양 부처 간 정책지향 내지 정책목표의 차이는 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법상의 목적을 보면 알 수 있는데 법무부에서는 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 외국인정책이라는 거시적인 차원에서 파악하여 외국인의 한국 사회의 적응에 초점을 두고 추진하려고 한다. 이에 대하여 여성가족부에서는 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 궁극적으로 가정이나 가족에 대한 지원 문제로 보고 청소년 및 다문화가족을 포함한 가족의 안정적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 데 정책지향점을 찾는다. 그러나 법무부와 여성가족부 간 양 부처의 정책갈등의 원인으로 위에서 언급한 정책지향의 차이는 어찌 보면 표면적인 차이이고 좀 더 궁극적이고 직접적인 원인으로 둘

수 있는 것은 정부부처 간 갈등에서 가장 자주 등장하는 원인이라 할 수 있는 관할권의 중복이라 할 수 있다.

재한외국인처우기본법의 적용을 받는 영주권자 및 난민은 현재 결혼이민자에 비하여 그 수가 적으므로 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법의 적용을 모두 받는 중요한 대상집단은 결혼이민자와 국적취득자가 될 것이다. 이렇듯 두 법률에 의한 사회통합정책의 대상집단은 거의 동일하므로 정책결정이나 정책집행에 있어 관할권의 중복은 피치 못할 상황이 될 수밖에 없다. 여기에 양 부처 간 갈등이 존재하지 않을 수 없게 되는 것이다.

양 부처 간에는 정책결정 규칙에 대한 갈등이 계속되어 왔는데 법무부와 여성가족부가 2007년과 2008년에 각각 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법을 제정하기 이전에는 대통령 혹은 청와대나 국무조종실이 주도가 된 회의나 조정을 위한 모임에서 이루어진 지시나 부처 간 합의에 의해 게임의 규칙(rule of game)이 정해졌다. 그러나 이는 구속력을 갖는 문서에 의한 합의라고 하기 보다는 당시의 불확실한 상황을 타개하기 위한 임시방편적 사건처리에 가까웠다고 할 수 있었으므로 동 지시나 합의에 만족을 할 수 없었던 여성가족부의 입장에서는 위 게임의 규칙을 고수하려 하지 않았고 그와 같은 입장은 법무부 실무자들과의 회의에서 자주 노정되었다. 위 두 법률이 제정되고 나서는 외국인정책이 사실상 사회통합정책과 다문화가족지원정책으로 나뉘어져 시행되었고 적용대상 역시 제도적으로 중복됨으로써 이를 추진하는 집행기관과 수탁기관의 혼란을 가중시키게 되었다.

공공선택론이 가정하는 이익극대화 추구본능을 가진 정부부처 간 경쟁으로 가장 먼저 들 수 있는 것은 '관할권'이라는 파이를 두고 일어나는 관할권 쟁탈 경쟁이다. 관할권의 확보는 정부부처가 매력적으로 생각하는 예산·인력·조직규모·권력 등의 확보에 필수적이기 때문에 정부부처들은 관할권을 두고 치열한 경쟁을 벌인다. 관할권 쟁탈 경쟁은 다시 두 가지로 분류할 수 있는데 하나는 기존영역에 대한 부처 간 관할권 쟁탈 경쟁이고 다른 하나는 미개척 영역에 대한 선점

경쟁이다. 그런데 각 부처가 관할권을 선점하거나 타 부처의 관할권을 쟁취하기 위해 취하는 가장 일반적인 행동은 해당 영역에 대한 각종 정책·사업을 벌이는 것이다. 즉 정부부처들은 이해관계가 상충되는 정책영역을 두고 서로 각자의 이익을 극대화할 수 있는 방안으로 다양한 정책들을 경쟁적으로 추진한다.

실제 법무부와 여성가족부는 결혼이민자와 국적취득자 등을 대상으로 하는 사회통합정책을 실시함에 있어 관할권 확보를 위하여 치열한 경쟁을 벌였다. 2006년 무렵 새로운 관심을 끌게 된 사회통합이라는 사회적 이슈를 정책문제화하는 과정에서 법무부는 조직과 인력을 확대하기 위하여 필사의 노력을 기울였고 미니 부서로서의 여성가족부는 2007년 당시 차기정권에서 부가 폐지될 수 있다는 절박한 상황을 인식하였기 때문에 어떻게 하든 사회통합업무를 여성가족부의 관할로 영입하여 부의 폐지를 막고자 그야말로 필사의 노력을 기울였다.

위와 같은 상황하에서 양 부처는 사회통합정책이나 다문화가족지원정책을 추진하기 위한 주도권을 잡기 위하여 각각 법률을 제정하였고 동 법률에 근거하여 설치된 외국인정책위원회나 다문화가족정책위원회에서 각각 주도적인 역할을 하였다. 또한 위 법률에 근거하여 사회통합정책이나 다문화가족지원정책을 추진할 수 있는 도구로서의 운영기관이나 다문화가족지원센터를 지정·관리하여 관할권 확보에 많은 노력을 기울였다. 그리하여 법무부에서 지정한 운영기관의 수는 2009년 20개에서 2012년 현재 263개로. 여성가족부에서 지정한 다문화가족지원센터의 수는 2009년 100개에서 2012년 현재 201개로 증가되었다. 또한 양 부처는 다양한 사회통합과 관련된 사업을 전개하였다. 이런 결과로 양 부처의 사회통합이나 다문화가족지원사업 예산은 매년 증가하였다.

이러한 부처 간의 경쟁적 관할권 경쟁은 거의 동일한 정책대상을 중심으로 사업을 중복적으로 시행함으로써 예산이 비효율적으로 집행되고 어떠한 경우에는 서비스를 받지 못하는 비수혜집단을 발생시키는 등 정책집행에 있어 많은 문제점을 노정시켰다. 따라서 부처 간 갈

등을 조정하여 이를 해결하여야 할 필요가 있는바 자원의존이론자인 Pfeffer와 Salancik은 조정방안으로 복종이나 적응, 회피나 의존관계에서의 탈피, 자원의 공급원을 새로 구하거나 새로운 자원을 바꾸는 것 혹은 자원을 다양화하는 방법 등과 함께 법의 제정이나 규범의 개발 혹은 흡수전략을 통한 합병이나 인적 지원 등을 제시하였고 Thompson과 McEwen은 경쟁, 협상, 흡수, 연립 등을 전략으로 들고 있고 Benson은 협조적 전략, 방해적 전략, 조종적 전략, 권위적 전략을 제시하였다.

한편 공공선택론에 따르면 어떤 정책의 시행을 어느 한 부서가 독점적으로 시행하는 것은 공공재 또는 공공서비스 공급의 경쟁성을 낮추는 것이므로 결국 행정봉사의 질이 낮아져 시민 또는 대상집단의 선호에 부응하지 못하게 되므로 여러 부처의 참여를 통한 공공재나 공공서비스의 공급을 그 조정방안으로 제시함으로써 본 연구의 갈등조정방안이나 해결방안과는 결론을 달리하고 있다.

현재 정부부처 간 갈등을 조정하는 일반적 기제로는 첫째, 대통령, 국무총리, 그리고 과거의 경제부총리에 의한 강제적・수직적 정책조정이 있고 둘째, 국무회의, 경제장관회의 등을 통한 자발적・수평적 조정이 있다. 그런데 실제로는 정책갈등이 발생했을 때 당사자들에 의한 자발적·수평적 조정보다는 제3자에 의한 강제적·수직적 조정이 효과가 있는 듯하다. 한편 재한외국인 처우 기본법상의 외국인정책위원회와 외국인정책실무위원회에 의한 조정과 다문화가족지원법상의 다문화가족정책위원회와 동 실무위원회에 의한 조정이 있는데 실제 구체적인 문제에 대한 갈등해결의 조정기제로서는 적극적인 역할을 하고 있지 못하고 있는 듯하다.

법무부와 여성가족부 간의 경쟁적 갈등이 관련부처나 양 부처 간의 조정 등을 통하여 사회통합프로그램과 관련된 역할의 분담, 여성가족부가 지정한 다문화가족지원센터의 사회통합 프로그램 이수기관으로서의 인정 등 일정부문 합의에 도달한 것도 있지만 사회통합정책의 효율적·체계적인 시행을 위해서는 좀 더 근본적인 해결이 필요하다고

생각한다.

첫째, 사회통합 프로그램과 국적취득의 연계가 필요하다. 현재 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게 국적취득을 위한 귀화적격심사에서 필기시험 또는 면접심사를 면제할 수 있다고 규정되어 있으나 이는 임의적인 규정형식으로 되어있는바 사회통합프로그램 이수제를 실효성있는 제도로 만들기 위해서는 임의적인 형식이 아니라 필수적인 규정형식으로 규정되어야 할 필요가 있다고 본다. 또한 여성가족부가 지정한 다문화가족지원센터에서 사회통합 프로그램을 이수한 사람에게도 당연히 법무부가 지정한 운영기관에서 동 프로그램을 이수한 사람과 마찬가지 혜택을 주는 것이 필요한데 이는 어느 정도 해결이 된 듯하다.

둘째, 정책집행 추진체계의 일원화가 필요하다. 현재 법무부와 여성가족부는 각각 거점기관과 다문화가족지원센터를 통하여 거의 같은 대상에 거의 같은 내용의 사회통합정책이나 다문화가족지원정책을 시행하고 있어 예산이 비효율적으로 집행되는 가운데 과다서비스 제공문제와 함께 과소서비스 제공문제가 현출되어 있어 우려의 목소리가 높다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 이론이 있지마는 이민자에 대한 사회통합은 궁극적으로 차별방지정책이므로 이민자의 입국부터 귀화까지 전 과정에 유기적·체계적으로 관여할 수 있는 부처가 총괄함이 타당하다고 본다. 이러한 점을 고려하여 보면 외국인의 입국·체류·귀화 등을 전문적으로 담당하는 법무부가 총괄부처로서의 역할을 담당하는 것이 필요하다고 본다. 법무부가 총괄부처의 역할을 맡는다면 사회통합 프로그램의 실시와 같은 구체적인 정책집행은 여성가족부가 맡는 것이 타당하다고 본다. 그리고 법무부는 위와 같은 정책이 제대로 잘 집행되고 있는지 관리·감독을 해야 할 필요가 있다.

셋째, 총괄부처와 정책집행부처의 이원화는 법령의 정비와 함께 이루어질 때 좀 더 효과적일 수 있다. 즉 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법을 통합하여 법무부를 총괄부처로, 여성가족부 등 관련부처를 집행부로 하는 통합 법률을 제정하는 것이 사회통합정책의 효

율적이고 균형있는 실시를 위하여 타당하다고 본다. 따라서 현재까지 진행되고 있는 다문화 통합 기본법안은 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법을 아우르는 근본적인 수정이 없이는 옥상옥을 만들뿐 근본적인 해결방안이 될 수 없다.

넷째, 가장 근본적인 해결책으로는 사회통합정책을 포함한 외국인 정책을 전담하는 가칭 이민청과 같은 조직을 신설하는 것이 필요하다. 2000년대 들어 프랑스는 이민·통합·국가정채성부, 독일은 이민난민청 그리고 덴마크는 난민·이민·사회통합부 등 중앙부처 차원의 조직통합을 단행하였는데 이는 이민정책과 사회통합정책의 담당기관이 분리되었던 과거의 실패 경험에 대한 반성에 기인한 것임을 볼 때 각 부처의 외국인 관련 정책을 한 부처로 통합할 수 있는 방안으로 이민청의 신설은 필요하다고 본다. 이는 앞으로도 계속 증가될 것으로 보이는 외국인의 입국·체류의 증가와 함께 저출산 고령화 사회에 능동적으로 대처할 수 있는 방안으로서도 필요하다고 본다.

제2절 연구결과의 시사점

그간 첨단기술정책이나 정보통신정책 등을 둘러싼 부처 간의 갈등과 조정을 다룬 연구는 있으나 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 둘러싼 부처 간의 갈등, 특히 법무부와 여성가족부 간의 갈등과 그 조정방안을 연구하기는 본 연구가 처음이라는 점에서 학문적 의의와 실용적 의의를 찾아 볼 수 있다고 생각한다. 사회통합정책을 둘러싸고 전개되는 부처 간의 경쟁적 갈등의 원인은 위에서 본 바와 같이 크게 정책지향성의 차이 혹은 관할권의 중복 또는 정책결정규칙의 불완전 등을 거론할 수 있으나 좀 더 궁극적이고 직접적인 원인으로 둘 수 있는 것은 정부부처 간 갈등에서 가장 자주 등장하는 원인이라 할 수 있는 관할권의 중복이라 할 수 있다. 따라서 관할권의 중복을 해결할 수 있는 방안이 필요하다.

그런데 대통령이나 국무총리 등 제3자의 개입에 의한 강제적·수직

적 조정이 당사자 간의 자발적·수평적 조정보다 더 나은 면이 있고 설사 조정이 성립되어 어느 정도 합의에 이르렀다 하더라도 양 부처 간의 합의는 잠정적인 타협일 수가 있다. 이와 함께 재한외국인 처우기본법과 다문화가족지원법상의 외국인정책위원회나 다문화가족정책위원회에 의한 특수한 조정 방안이 있으나 관할권 경쟁이 치열한 현 상황하에서는 조정능력이 미흡하다고 생각되고 실제로도 적극적으로 활용되고 있는 것 같지 않다. 따라서 본 연구에서 제시한 해결방안이 당장은 실현하기 어려운 측면이 있을 수 있지만 궁극적으로는 정책방향의 일관성을 유지하고 정책집행의 효율성과 공정성을 구현하여 재한외국인과 결혼이민자 등 외국인들이 자신의 능력을 충분히 발휘할 수 있게 하는데 방향제시를 할 수 있을 것으로 보인다.

제3절 연구의 한계

본 연구의 목적은 결혼이민자 등에 대하여 유관부처 특히 법무부와 여성가족부 간에 경쟁적으로 실시하고 있는 사회통합정책을 둘러싼 갈등의 원인과 전개과정 그리고 그 결과 및 조정을 통한 해결방안을 모색하는데 있다.

본 연구를 위하여 수집한 자료는 1차 자료와 2차 자료로 구분되는데 조직 간의 갈등에 관한 이론적 연구나 부처 간의 갈등에 관한 실제적 연구는 기존의 연구논문이나 학위논문 또는 보고서 등의 2차 자료를 통하여 자료를 탐색하였다. 그리고 실제 경쟁적 갈등 상태에 있는 부처 간 특히 법무부나 여성가족부의 자료는 실제 업무에 종사하고 있는 직원으로부터 직·간접적으로 수집하거나 법무부·여성가족부 등의 인터넷 홈사이트를 방문하여 수집하는 등 역시 2차자료를 통하여 자료를 수집하였다.

한편 본 연구자는 사회통합정책의 현장에 있으면서 부처 간 회의에 직접 참석하여 담당자들과 의견을 주고받거나 관련부처 특히 여성가족부 과장이나 국장급 인사와 회의나 직접 면담을 통하여 얻은 내용

이나 인상들을 1차 자료로 활용하였다. 그러나 이렇게 의사소통한 내용 혹은 회의나 직접 면담을 통하여 얻은 내용들이 문서로 남아있는 경우도 있으나 어떤 경우에는 문서로 전혀 남아 있지 않은 경우도 있음을 알 수 있었다. 따라서 특히 문서로 남아 있지 않은 회의나 면담 내용은 객관화하기가 힘들어 본 연구를 진행함에 있어 연구자의 주관이나 잘못된 인지로 인한 오류가 충분히 남아 있을 수 있음을 인정하지 아니할 수 없다.

또한 본 논문은 법무부와 여성가족부 간 경쟁적 갈등 관계가 존재함에도 불구하고 각 부처 간 특히 여성가족부 업무담당자의 내면에 존재하는 이들 갈등에 대한 인식과 감정의 정도 또는 강도를 파악하기 어려운 점이 있어 본 연구자나 법무부 관련업무 담당자가 그간의 회의나 면담을 통하여 지득한 느낌이나 인식 혹은 감정을 그대로 여성가족부 혹은 동 부처의 업무담당자에게 의탁하여 양 부처 간에 상대방에 느끼는 느낌이나 인식 혹은 감정에 차이가 없을 것이라는 가정을 하였다는 문제점이 있다.

이와 관련하여 본 연구자가 법무부 직원이라는 신분상의 특수성으로 인하여 갈등의 원인이나 전개과정 그 결과나 조정을 통한 해결방안에 있어 부지불식간 혹은 두드러지게 법무부의 입장으로 사고의 경도가 있을 수 있음을 부정할 수 없을 것이고 이로 인해 여성가족부의 입장에서 보면 본 연구자의 주장 내용에 이론의 여지가 많을 수도 있음을 인정하지 않을 수 없다.

〈 참고문헌 〉

1. 국내단행본

김병섭(2008), 편견과 오류 줄이기: 조사연구의 논리와 기법, 법문사
김병섭, 박광국, 조경호(2000), 조직의 이해와 관리, 대영문화사
노화준(2006), 기획과 결정을 위한 정책분석론, 박영사
소병희(2006), 한국경제와 한국정치: 공공선택론적 분석, 국민대학교 출판부
오석홍(2011), 조직이론, 박영사
오석홍 편저(2005), 행정학의 주요이론, 법문사
이달곤(2005), 협상론, 법문사
이상안(2005), 공동체 사회통합론, 박영사
정용덕(2003), 현대 국가의 행정학, 법문사
정우일(2010), 공공조직론: 공・사조직의 비교, 박영사
정정길 외(2011), 정책학원론, 대명출판사
천대윤(2005), 갈등관리와 협상전략론, 선학사
최병선(1992), 정부규제론, 법문사

2. 국내연구논문

강주현(2008), 해외 다문화 사회 통합 사례 연구: 덴마크 사례를 중심으로, 다문화사회연구 제1권 제1호
강휘원(2006), 한국 다문화사회의 형성 요인과 통합 정책, 국가정책연구, 제20권 제2호
고문현(2011), 입법과 사법에 대한 공공선택이론적 분석, 한국외국어대학교 법학연구소, 외법논집 제35권 제2호
구견서(2003), 다문화주의의 이론적 체계, 한국인문사회과학회 현상과

인식 제27권 제3호
구인회(2009), 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로, 보건사회연구 제29권 제2호
권혁주(2009), 정책수단의 정치적 성격: 사회정책을 중심으로, 한국행정논집 제21권 제4호
김근세・권순정(2006), 관청형성모형의 재구성, 한국행정학보 제40권 제1호
김명성(2009), 사회통합 차원에서의 다문화가족 지원정책의 현황과 개선방안에 관한 연구, 사회복지실천 제8권
김영평・신신우(1991), 한국관료제의 기관갈등과 정책조정, 한국행정학보 제25권 제1호
문백학(2012), 한국 기업의 IR 도입과 활성화 요인 자원의존 이론과 신제도주의 관점에 따른 탐색적 연구, 홍보학연구 제16권 제1호
박정택(2003), 부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 과학기술기본법 제정과정을 중심으로, 한국과학기술학회, 과학기술학연구 제3권 제5호
박종보・조용만(2006), 다문화가족지원법 마련을 위한 연구, 여성가족부 연구보고 2006-22
배병호(2009), 재한외국인 처우 기본법상 사회통합에 관한 연구, 성균관법학 제21권 제1호
소병희(1996), 공공선택론의 이해와 정책학분야에서의 응용, 한국정책학회보 제5권 제2호
윤상오(2003), 정보화정책에서 정부부처 간 경쟁에 관한 연구: 산업정보화분야를 중심으로, 서울행정학회 학술대회 발표논문집
윤상오(2005), 정부부처 간 정책경쟁에 관한 연구, 서울행정학회 한국사회와 행정연구 제16권 제2호
은재호(2011), 국방·군사시설 입지갈등의 원인 분석: 담론분석을 통한 원인진단 지표 개발, 한국행정학보, 제45권 제4호
이성순(2010), 이민자 사회통합정책의 현황과 과제: 사회통합프로그램

을 중심으로, 충남대학교 사회과학연구소 사회과학연구 제21권 제4호
이성순(2008), 이민자의 사회통합프로그램 이수제 도입에 관한 고찰, 다문화사회연구 제1권 제1호
이승우(2009), 다문화가족의 보호와 지원에 관한 법제 소고, 가족법연구 제23권 제3호
이영주(2008), 다문화가족지원법에 관한 고찰, 법학연구 제31권
이혜경(2009), 다문화가족 지원정책의 유형화에 관한 연구, 한국가족사회복지학회, 제25권
이희선・윤상오(1999), 정보화정책에 있어 정부부처 간 이익추구행태에 관한 연구: 국가지리정보체계(NGIS)구축사업을 중심으로, 한양대 사회과학논총 제18호
임도빈(2004), 정책조정체계의 재설계: 정부조직 개편, 한국행정학회, 2004
전영한(2007), 정책도구의 다양성: 도구유형의 쟁점과 평가, 정부학 연구 13(4)
한승준(2010), 다문화사회 형성에 따른 정책추진체계 구축방안: 한국적 모델의 탐색, 서울여자대학교 사회과학논총 제17집
한승준(2008), 동화주의모델 위기론과 다문화주의 대안론: 프랑스의 선택을 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집
홍기원 외(2006), 다문화정책의 방향과 문화적 지원 방안 연구, 한국문화관광정책연구원
홍기원(2007), 다문화사회의 정책과제와 방향: 문화정책의 역할과 과제, 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(下)

3. 국내학위논문

권순재(2006), 부처 간 정책갈등 요인과 조정기제에 관한 연구: 출자총액제한제도에 대한 재경부와 공정위 사례를 중심으로, 서울대

행정대학원 석사학위논문
김귀영(1998), 공공선택론관점에서 본 신도시 구역개편에 관한 연구: 성남과 분당을 중심으로, 서울대 행정대학원 석사학위논문
류이현(2011), 수요자 중심 시각에서 결혼이주여성 지원 정책 분석: 한국어 교육 서비스를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
모미순(2000), 정보통신정책 형성과정에 있어서 부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 정보화촉진 기본법 제정과정을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문
박민정(2006), 정부예산배분에 관한 지대추구연구, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문
변덕규(1998), 통일정책기구와 정책조정에 관한 연구: 자원의존모형을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
심재란(2011), 법무부 사회통합프로그램 개선 방안 연구: 청주거점지역을 중심으로, 충북대학교 교육대학원 석사학위논문
우기붕(2011), 이민행정·법제에 관한 국제적 비교연구, 동아대학교
이민호(2008), 지원 정책 중복의 효과성에 관한 연구: 중소기업 정책자금 지원사업을 중심으로, 서울대 행정대학원 박사학위논문
이상호(1989), 공공선택론의 행정조직관에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
장원일(2002), 부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 남북경협합의서의 발효 방식을 중심으로 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
조현숙(2006), 첨단기술개발정책에 있어서 부처 간 갈등과 조정에 관한 연구: 차세대 성장동력사업 추진과정상의 갈등과 조정의 특징을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
채보근(2011), 이민자 사회통합을 위한 다문화교육정책에 관한 연구: 여성가족부와 법무부를 중심으로, 청주대학교 사회복지・행정대학원 석사학위논문

4. 보고서 등

국무조정실(2007), 生生리포트 참여정부 정책갈등과 조정
국무총리실(2009), 공공기관의 갈등관리 매뉴얼
국무총리실(2009), 국가정책조정회의 보도자료
국무총리실(2010), 제2차 다문화가족정책위원회 회의 보도자료
국무총리실(2011), 제4차 다문화가족정책위원회 회의 보도자료
국무총리실(2012), 제5차 다문화가족정책위원회 회의 보도자료
국회예산정책처(2010), 다문화가족지원사업 문제점과 개선과제, 예산현안분석 제38호
법무부 출입국·외국인정책본부(2011), 제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012) 2011년도 중앙부처 시행계획
외국인정책실무위원회(2012), 제11회 외국인정책실무위원회 회의자료
외국인정책위원회(2008), 제1차 외국인정책기본계획
외국인정책위원회(2011), 제8회 외국인정책위원회 회의자료
외국인정책위원회(2012), 제10회 외국인정책위원회 회의자료
한국사회학회(2009), 이민자 사회통합정책의 현황 및 방향성 모색
기타 법무부 내부자료

5. 외국단행본

Deborah Borisoff, David A. Victor(1998), *Conflict Management: A Communication Skills Approach*, Alyn and Bacon
Ellis S. Krauss, Thomas P. Rohlen, Patricia G. Steinhoff(eds.) (1984) *Conflict in Japan*, University of Hawaii Press
H. George Frederickson and Kevin B. Smith(2003), *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press
Gilbert Abcarian, Monte Palmer(1974), *Society in Conflict: An Introduction to Social Science*, Canfield Press

Morton Deutsch, Peter T. Coleman, Eric C. Marcus(eds.)(2006) *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*, Jossey-Bass, A Wiley Imprint

Jeffrey Pfeffer, Gerald R. Salancik(1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row

Rainey, H. G.(2009), *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass

Sandra Cheldelin, Daniel Druckman, Larissa Fast(eds.)(2008) *Conflict: From Analysis to Intervention*, Continuum

6. 외국논문

David A. Whetten(1981), *Interorganizational Relations: A Review of the Field*, The Journal of Higher Education, Vol.52, No.1, pp. 1-28

Louis R. Pondy(1967), *Organizational Conflict: Concepts and Mode:* Administrative Science Quarterly, Vol.12, No.2, pp. 296-320

Paul Pierson(2000), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, The American Political Science Review, Vol.94, No.2, pp. 251-267

Peters B. Guy and John Pierre(1998), *Governance Without Government?: Rethinking Public Administration*, Journal of Public Administration Research & Theory 8: 223-244

Theodore J. Lowi(1964), *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, World Politics 16(4)

ABSTRACT

A Study on the Conflict and its Coordination between the Government Agencies Encompassing the Social Integration Policy for Marriage Migrant Women, etc.
- Focused on the Ministry of Justice and the Ministry of Gender Equality and Families

Hwang, Taik-hwan
Public Administration(Public Policy)
The Graduate School
Seoul National University

The number of foreign residents in Korea reaches to over 1.4 millon people so far 2012, as the Korean economy grows rapidly. In recent years We can see everywhere several kinds of immigrants like international marriage migrant women and foreign students, migrant workers and refuge seekers coming from many countries. In the wake of this recent trend, the Korean government considerably pays attention to the immigrants who would stay in Korea in the long term period. The Ministry of Justice with the Ministry of Gender Equality and Family establishes and carries out social integration policy or assistance policy for multi-cultural families focusing on the well-being and adaptation into the Korean society especially for the above-mentioned international marriage migrant women and foreign student and the like.

Under these circumstances, many researchers and scholars in the academic circle directly or indirectly published many theses and reports on the impacts or effects influencing on the adaptation of the international marriage migrant women into the Korean society. Nevertheless we could seldom see the papers and reports analyzing or focusing on the competition or conflict between the government agencies concerned, especially between the Ministry of Justice and the Ministry of Gender Equality and Family, encompassing the social integration policy or assistance policy for multi-cultural families and the Korean Immigration and Integration Program(KIIP) as well aimed at the international marriage migrant women and foreign student and the like.

Due to lack of this kind of research, this research aims at studying further the origin or cause, evolution and the outcome of conflict particularly between the Ministry of Justice and the Ministry of Gender Equality and Family utilizing the resource dependence theory and public choice theory. And then this research will examine the coordination or resolution of conflict between the government agencies.

Many scholars has classified the cause or type of conflict for a long time but this research will focus on the three types of cause of conflict developed by some Korean scholars. They are the difference of value orientation in public policy, overlapping jurisdiction and the absence or uncertainty of the rule of policy making.

On the other hand, the Korean society has some ways of problem-solving skill against the dispute or conflict occurring between the public organizations. In the first place, we can observe the coordination Conference for National Public Policy presided by

the premier. Secondly, general mechanism for coordination could be mentioned, which can be divided into two types such as horizontal coordination and vertical coordination. In the third place, there are such committees as the Public Policy Committees for Foreigners and Public Policy Committees for Multi-cultural Families established by the Basic Law for the Treatment on the Foreigners in Korea and the Assistance Law for the Multi-cultural Families respectively. These two bodies enable to deliberate and mediate the current issues on the social integratin policy or assistance policy for multi-cultural families offered by the central government agencies or local autonomous entities.

Despite these institutional mechanisms for solving conflict, the conflict between the two government agencies virtually has not been settled smoothly owing to the mutual recognition to the effect that the dispute or conflict is directly connected to the survival of their organizations. This study, therefore, reveals the feasible method for the settlement of dispute between two government agencies as follows.

In the first place, it is recommended that the KIIP should be compulsorily linked to the national exam for the naturalization.

Secondly, separation of functions between two government agencies concerning the propelling system in public policy should be adjusted at national level.

Thirdly, it is necessary to arrange or adjust the existing laws for the united law called Immigration Law combining the Basic Law for the Treatment on the Foreigners in Korea and the Assistance Law for the Multi-cultural Families.

In the last place, it is time for us to think about the reform of the existing organizations toward a larger unitary Immigration Office to

deal with systematically the public policy for foreigners or social integration policy integrating the functions with respect to the foreigners carried out by many public organizations.

key words: international marriage migrant woman, social integration policy, conflict, resource dependence theory, public choice theory
student number: 2008-22334