

제한된 합리성 하에서 다문화 정책에 대한 상대적 우선순위 분석

Bounded Rationality under Analysis of Relative Priorities on Multi-cultural Policy

정석환

배재대학교 서재필대학 행정학과

Seok-Hwan Jung(shjung2015@pcu.ac.kr)

요약

본 연구는 제한된 합리성 하에서 다문화정책의 상대적 중요도와 우선순위를 도출하기 위해 AHP모형을 작성하여 전문가 평가를 실시하였다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 측정영역에서는 안정된 사회정착지원 정책(1순위), 다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발 정책(2순위), 사회·경제활동 지원정책(3순위), 협력적 거버넌스(4순위)의 순으로 정책 우선순위가 평가되었다. 둘째, 측정요소의 우선순위이다. 안정된 사회정착 지원정책에서는 사회정착 서비스 대상 확대정책, 다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발 정책에서는 사회적 진출지원 정책이 가장 중요하게 평가되었다. 사회·경제활동지원 정책에서는 적극적 경제활동 지원정책, 협력적 거버넌스 정책 추진에서는 정책실천주체들의 협력시스템 구축이 가장 중요한 정책 우선순위로 평가되었다. 이런 연구결과는 다문화정책을 현실적 차원에서 설명하는데 기여할 것으로 판단된다.

■ 중심어 : | 제한된 합리성 | 다문화정책 | 정책우선순위 | 사회지원정책 | 정책협력시스템 |

Abstract

The purpose of this study is to develop an AHP model to evaluate the relative importance and priorities of multi-cultural policies under bounded Rationality. The results of the study are as follows. First, in the evaluation elements for each measurement area, the following are the stable social settlement support policy (1rank), social capability development policy of multi-cultural family second generation (2rank), socio-economic activity policy (3rank), collaborative governance policy enforcement(4rank). Second, the priority of the measurement element is as follows. social settlement service target expansion policy was proved to be the top priority project stable social settlement support policy aspect and social capacity development policies of the second generation of multi-cultural families, social support policy was most important evaluated. Active economic activity support policy was as the top priority project socio-economic activity policy, and construct cooperation system of policy practice main agents was proved to be the top priority collaborative governance policy enforcement. These results will contribute to explain the reality of multi-cultural policy.

■ keyword : | Bounded Rationality | Multi-cultural Policy | Policy Priorities | Social Support Policy | Policy Corporation System |

* 이 논문은 2018학년도 배재대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 수행된 것임.

접수일자 : 2018년 09월 03일

심사완료일 : 2018년 10월 08일

수정일자 : 2018년 10월 08일

교신저자 : 정석환, e-mail : shjung2015@pcu.ac.kr

I. 연구목적

다양한 국제이주 증가, 국제결혼 증가, 활발한 국제교류에 의한 직업형성 등이 가속화되면서 외국인 인구는 증가하고 있다. 현재, 우리나라에 체류하는 외국인은 116만 명(2008년)에서 226만명(2018년 4월)으로 증가하였다. 비전문취업, 방문취업, 영주, 결혼이민, 방문동거 등으로 거주형태도 상당히 다양하다. 국적도 중국(45.3%), 베트남(13.1%), 우스베키스탄(4.1%), 필리핀(3.8%), 캄보디아(3.7%), 인도네시아(3%), 기타(27%) 등으로 매우 다양하다. 국제결혼도 지속적으로 증가하여 156,656명(2018년 4월)에 이르고 있다[1]. 이런 현상은 문화, 사회통합, 경제, 노동, 인권, 외교의 관점에서 우리 사회에 다양한 메시지를 던져준다. 특히, 정책의 관점에서 보면, 인력수급에 따른 노동정책, 다원주의 사회에 대응한 소수자보호정책, 사회복지차원에서 사회보험정책, 다문화가족을 위한 교육정책 등 매우 복잡하고 다양하다. 이러한 현실을 모두 포함하는 것이 다문화 정책(multi-cultural policy)이다.

다문화정책은 기존의 정책과는 다르게 매우 높은 특수성을 가지고 있다. 왜냐하면, 문화, 경제, 정치 시스템, 노동, 교육, 인구구조, 문화, 복지, 외교 등과 같은 다양한 요소들이 각 국가별 특성과 맞물려 복잡하게 얽혀져 있기 때문이다. 이런 특수성으로 인해 다문화 정책은 “제한외국인처우기본법”, “다문화가족지원법” 등과 연계하여 각 정부주체들이 외국인정책기본계획(2013-2017년), 다문화정책기본계획(2013-2017년) 등을 바탕으로 각각의 정책과제들이 혼재되어 추진되고 있는 실정이다. 또한 기존의 학술연구도 다양한 수준에서 혼재되어 이루어지고 있다. 예를 들어 다문화가족정책 통합[2], 다문화정책모형개발[3], 정책성과[4], 거버넌스 접근[5][6], 다문화의식과 이념[7][8], 다문화 관련법[9-11] 등과 같이 매우 다양하다. 이러한 다문화 정책 추진과 연구의 다양성은 다문화 정책의 우선순위 도출이라는 연구의 본질에 접근할 수 있게 해주었다. 왜냐하면, 국가 자원은 한정되어 있는데 수많은 정책을 동시에 모두 시행할 수 없으므로 우선순위를 통한 정책추진이 반드시 필요하기 때문이다. 이런 관점에서 연구자

는 제한된 합리성(bounded rationality) 이론에 주목하였다.

제한된 합리성 하에서의 정책은 국가가 가지고 있는 자원의 한계, 정보처리능력의 한계, 시간의 한계 등을 고려한 최적의 정책을 추진하면서 완성도를 높여 궁극적으로 합리성(rationality)을 추구하고자 하는 정책이론이기 때문이다.

연구자는 이러한 문제의식을 바탕으로 제한된 합리성 하에서 다문화정책의 상대적 우선순위 분석을 통해 정책의 방향성을 제시하고자 한다. 연구의 진행은 다음과 같다. 첫째, 제한된 합리성과 정책에 관한 이론적 논의를 시도한다. 둘째, 이론적 논의를 바탕으로 전문가 평가가 가능한 AHP모형을 도출한다. 셋째, AHP모형을 근거로 전문가평가를 실시한다. 넷째, 실증분석을 바탕으로 다문화정책의 발전방향을 모색해보고자 한다.

II. 제한된 합리성 하에서의 정책결정

1. 제한된 합리성 하에서의 합리적 정책결정

근본적으로 정책결정(policy making)은 합리성을 얼마나 확보하는가의 문제에서 출발한다. 여기서의 합리성은 경제적, 사회적 합리성을 모두 포함하는 개념이다. 그러나 미래의 불확실한 상황에서 의사결정이 과연 절대적 합리성을 추구할 수 있는가에 대한 의문은 지속적으로 제기되어져 왔다[12-14]. 즉, 현실적인 측면에서 합리성에 대한 성찰은 계속되었다고 할 수 있다.

제한된 합리성에 대한 가정은 여기에서 출발한다. 미래의 불확실한 상황 하에서 필연적으로 수반되는 정보처리능력(information processing ability), 시간(time), 자원(resources)이라는 정책결정의 한계에 초점을 두었다. 이러한 한계로 인해 동시다발적으로 정보를 처리할 수 없기 때문에 선택대안들을 단순화하여 최적의 합리성을 추구하는 것이다. 그러므로 정책결정은 논리적 합리성을 추구하는 이성보다는 휴리스틱스(heuristics)에 의한 실용적 의사결정(practical pragmatic)이 강조되었다[11].

이러한 제한된 합리성과 정책결정의 현실성을 감안

한다면, 이 연구에서 지향하는 다문화정책은 세 가지의 상황 속에서 진행되어진다. 정책결정자들이 다문화정책을 결정함에 있어 정보처리능력, 시간, 자원의 한계라는 필연적 상황에 놓이게 된다. 그러므로 제한된 합리성 하에서의 합리적 정책결정을 이끌어내기 위해 전문가들을 대상으로 그들이 가진 경험(experience), 직관(intuition), 지식(knowledge) 등에 대한 충분한 활용이 실질적으로 다문화 정책에 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

2. 선행연구검토

광범위하고 다양한 다문화정책에 대한 우선순위를 도출하기 위해 포괄적 차원에서 선행연구에 대한 검토를 진행하였다.

첫째, 기존의 선행연구들의 가장 큰 흐름은 다문화정책의 문제점을 지적하고 발전방안을 도출하는 연구였다. 대표적으로 다문화가족정책을 통합하는 연구[2], 다문화정책 방향을 제시하고 모형을 개발하는 연구[4], 지방정부의 다문화 정책지원 연구[15], 중앙정부의 다문화정책 조정에 관한 연구[16], 다문화 정책의 정책수단에 관한 연구[17], 다문화 가정 학생의 교육불평등을 해소하기 위한 지원사업연구[18], 다문화정책의 문제점과 개선방향을 도출하는 연구[19], 다문화정책을 분석하고 발전방안을 제시한 연구[20], 결혼이주여성의 여가활성화 정책[21], 다문화가정 학생의 학교폭력예방[22], 결혼이민여성의 맞춤형 사회정착지원[23], 다문화정책의 추진방향에 관한 연구[24] 등이다. 거시적 차원의 정책방향과 미시적 차원의 정책 프로그램에 관한 연구들이 주를 이루었다.

둘째, 다문화정책과 관련된 법과 제도를 설명하는 연구였다. 대표적으로 사회통합거버넌스에 관한 연구[5], 다문화정책의 거버넌스 수준에 관한 연구[6], 다문화에 대한 국적법과 이민법에 관한 연구[9], 다문화사회에서 이주민의 정치참여를 설명하는 연구[10] 등으로 법과 제도의 관점에서 다문화를 설명하려고 하였다.

셋째, 이론적 관점에서 다문화정책을 설명하거나 다른 국가들과의 비교연구였다. 대표적으로 한국의 다문화의식에 관한 연구[8], 다문화주의와 다문화정책을 이

념과 정책으로 설명으로 하는 연구[25], 다문화사회의 통합에 대한 유럽의 상호문화주의 이론[26], 다문화주의에 대한 이론적인 체계[27], 다문화주의를 모색[28], 주요국의 다문화정책을 비교하는 연구[29] 등으로 이론적으로 접근하여 다문화를 설명하거나 다른 국가와의 비교를 통해 발전방안 등을 모색하는 연구들이 주를 이루었다.

기존의 연구들은 다문화정책의 발전에 대해 많은 의미를 부여하였지만 미래의 불확실한 상황에서 다문화정책이 가야할 현실적 측면에서의 정책방향과 합리성을 설명하기에는 부족하였다. 이런 측면에서 연구자는 기존의 선행연구들을 제한된 합리성의 관점에서 AHP 측정모형을 구축하는데 활용하였다.

III. 연구설계

1. 평가모델

AHP 방법론은 기본적으로 다수의 속성들을 계층적으로 분류하여 상호간 비교를 통해 우선순위를 판단하는 것이다[30]. 이를 위해서는 평가모델에 대한 작성이 가장 중요하며, 우선적으로 이루어져야 한다.

본 연구에서는 다음과 같은 절차를 통해 평가모델을 도출하였다. 첫째, 연구자가 선행연구검토를 통해 다문화정책과 관련된 정책변수들을 우선적으로 작성하였다. 이러한 정책변수들은 특정 분류에 기인하지 않고 추진되는 모든 정책들을 의미한다. 둘째, 선별된 정책변수들을 바탕으로 분류화 작업을 진행하였다. 이 과정에서는 관련 전문가들이 참여하였다. 관련 전문가들과의 인터뷰와 토론을 통해 정책을 특성과 성격 등의 관점에서 분류하였다. 셋째, 분류된 정책을 바탕으로 계량적 평가가 가능하도록 정책의 정의, 관련내용, 핵심적 정책추진상황에 근거하여 평가모델을 확정하였다.

이러한 과정을 거쳐 작성된 평가모델은 측정영역의 4개의 차원에서 분류되며, 세부적인 내용은 다음과 같다. 측정영역(2계층)은 사회·경제활동 지원정책, 다문화가족 2세들의 사회적 역량개발 정책, 안정된 사회정착 지원정책, 협력적 거버넌스 정책추진으로 구성되었으

며, 측정요소(3계층)은 경제적 능력 함양 정책, 적극적 경제활동지원정책, 사회적 자본 육성정책, 잠재적 역량 개발정책, 안정적 사회적응지원정책, 사회적 진출 지원 정책, 사회정착 서비스대상 확대정책, 다문화 사회제도 활성화 정책, 다문화 친화적 사회환경 조성 정책, 정책 실천주체들의 협력적 시스템구축, 다양성에 기반한 서비스 지원시스템구축 등의 11개 항목으로 구성되었다. 다음으로 작성된 각 항목들과 기존의 선행연구와의 관계는 평가모형을 통해 설명될 수 있다.

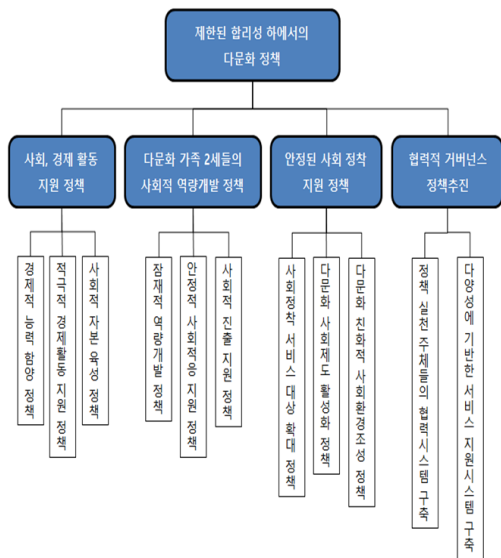


그림 1. AHP평가모형

2. 평가모형에 대한 논의

평가모형에 관한 논의는 학술적인 관점에서 타당성을 가지기 위한 조건으로 기존의 선행연구에서 논의되었던 다양한 다문화정책과의 연계와 평가모형을 논리적 차원에서 설명하는 것이다.

2.1 측정영역

평가모형을 구성함에 있어 측정영역(2계층)은 사회·경제활동 지원정책, 다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발정책, 안정된 사회정착지원 정책, 협력적 거버넌스 정책추진으로 구분된다. 이것은 전체적 맥락에서

평가모형을 설명하는 것이라고 할 수 있다.

첫째, 사회·경제활동지원정책이다. 다문화라는 것은 근본적으로 다양한 이민자, 체류자, 국제결혼 이민자, 다문화 가정에서 태어난 2세들에 의해 형성된다. 그들이 한국사회에 정착하는데 가장 현실적 문제는 사회·경제적으로 자립하고, 스스로가 사회구성원이 되어 적극적 사회활동을 통해 안정된 삶을 살아가는 것이다. 특히, 결혼 이민자의 수가 증가하고, 다양한 체류자 형태가 형성되면서 장기적 관점에서 사회, 경제적 참여에 대한 욕구도 증가되고 있는 실정이다. 이러한 사회·경제활동 지원정책은 궁극적으로 다문화로 구성된 사람들의 다양한 능력을 사회가 흡수하여 적극적으로 활용하는 것이다. 자연스럽게 경제적 수입 창출이 이루어지게 되면 장기적으로 정책예산의 감소로 이어지게 된다. 이런 관점에서 사회·경제활동 지원 정책은 장기적 차원에서 투자의 성격을 가진다.

둘째, 다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발 정책이다. 다문화 가정이 증가하고, 시간이 지남에 따라 2세들이 사회활동 영역으로 나오고 있다. 통계청에 의하면 2020년 다문화가족 자녀들의 수가 30만 명을 넘어설 것으로 예측하고 있다. 필연적으로 사회구성원으로써의 한축을 담당할 수 밖에 없는 것이다. 다문화 2세들을 국가가 적극적으로 포용함으로써 이들이 긍정적 사회구성원으로 활동할 수 있게 하는 것은 국가적으로도 매우 이득이 된다. 예를 들어 언어적 차원에서 보면, 다문화 가정의 자녀들의 경우 2개 이상의 외국어를 원어면 수준으로 하는 비율이 매우 높다. 경제적·사회적으로 국가 간의 가교역할도 충분히 할 수 있다. 그러므로 다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발 정책은 국가 인적자원의 측면에서 미래 세대를 위한 투자라고 할 수 있다.

셋째, 안정된 사회정착지원 정책이다. 한국에 체류하는 외국인 수가 급격하게 증가하고 있으며, 출신국가별 다양성도 증가하고 있으며, 체류의 목적도 다양해지고 있다[1]. 이런 현실 속에서 다문화정책이 성공하기 위해서는 안정적으로 사회에 정착할 수 있는 정책적 지원이 필요하다. 이를 바탕으로 경제활동도 할 수 있으며, 자녀들을 올바른 사회구성원으로 성장시킬 수 있다. 예를 들어 사회안전망을 강화하여 각종 사회보장제도의 접

근성을 높이고, 의료서비스를 강화하고, 안전한 생활을 위한 치안서비스를 제공하는 등의 다양한 정책프로그램이 이루어져야 한다. 실제, UN경제·사회·문화 권리위원회에서는 한국정부에 대해 비국적자도 국가사회 보장제도에 등록하고, 복지서비스 혜택을 보장할 것을 권고하였다[32]. 이것은 다문화 가족들이 사회적으로 인정받을 수 있는 사회안전망을 강화하고 다문화화를 수용할 수 있는 사회적 분위기를 창출하는 것이라고 할 수 있다.

넷째, 협력적 거버넌스(collaborative governance) 정책추진이다. 협력적 거버넌스는 공공기관이 주도하여 다양한 사회문제를 해결을 위해 다양한 참여자들의 협력을 유도하여 효율적으로 정책시스템을 운영하는 것을 의미한다[33]. 공공부문에서 협력적 거버넌스는 공식적 조직화를 통해 공동의 자원, 목적, 활동 등이 상호 유기적으로 작동시키는 것이다. 이런 맥락에서 다문화 정책이 성공하기 위해서는 공공기관, NGO, 기업, 시민들이 공동의 목표를 가지고 협력시스템을 강화해야 한다. 그러므로 협력적 거버넌스 추진은 정책추진체계의 협력적, 효율적 운영 강화, 다문화가족의 다양한 수요에 대응하는 지원체계의 다각화라고 할 수 있다.

2.2 측정요소

2.2.1 사회·경제활동지원 정책

사회·경제활동지원 정책은 경제적 능력함양 정책, 적극적 경제활동지원정책, 사회적 자본 육성 정책으로 구성된다.

첫째, 경제적 능력함양 정책이다. 다문화 구성원들의 경제적 능력을 함양시키기 위해서는 한국사회가 요구하는 조건에 적합한 능력을 갖추는 것이 중요하다. 외국 이주자들이 사회부적응 현상이 나타나는 주요원인은 낮은 교육수준과 경제적 지원, 높은 실업 등이다[32]. 선진국들이 이민정책에 있어 노동력 차원에서 적절한 수급 정책을 펼치고 있다는 점을 감안한다면 경제적 능력 함양은 다문화 정책에 있어 중요한 의미를 가진다. 경제적 능력을 갖추고 경제활동을 하게 되면, 안정적으로 한국사회에 정착하고, 사회구성원으로써의 역할을 하게 된다. 이러한 경제적 능력함양 정책으로는 학력취

득 지원정책, 전문자격증 취득 지원정책, 맞춤형 직업교육훈련 지원 정책 등이 있을 수 있다. 특히, 학력취득 지원 정책은 학령인구 감소에 따른 대학교육의 위기에 다양한 기회를 제공해 줄 수 있으며, 맞춤형 직업교육의 경우 출신 국가의 능력을 활용하여 교육을 받을 수 있게 해 줌으로써 다양한 경제적 능력을 가질 수 있게 해준다.

둘째, 적극적 경제활동지원 정책이다. 적극적 경제활동지원은 다문화 구성원들의 일자리를 제공하는 매우 현실적인 정책이다. 특히, 결혼이민자, 귀화자들에게 적합한 일자리를 지속적으로 발굴하고 적합한 업종을 개발하여 노동시장에서 차별해소와 일·가정 양립 지원서비스를 통해 사회에 적응하게 하는 것이다. 맞춤형 취업지원서비스 제공, 일터에서 결혼이민자, 귀화자에 대한 차별 해소, 일·가정 양립지원, 강점을 가진 분야에 대한 창업지원 등이 포함되는 개념이다.

셋째, 사회적 자본 육성 정책이다. 다문화 구성원들의 사회·경제적 활동이 보다 잘 이루어지게 하기 위해서는 그들을 바라보는 사회·문화 자체가 성숙해야 한다. 다문화 구성원들에 대한 인권과 다양성이 존중받는 사회 환경이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 다문화 구성원들을 위한 법·제도를 개선하고, 사회구성원들의 다문화에 대한 사회교육도 필요하다. 더 나아가 다문화화를 수용할 수 있는 언론, 미디어 등의 역할도 중요하다. 이를 통해 다문화 구성원들이 적극적으로 사회활동에 참여하고, 이들과 편견 없이 교류할 수 있는 사회자본의 활성화가 중요한 것이다.

2.2.2 다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발 정책

다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발 정책은 잠재적 역량개발정책, 안정적 사회적응지원정책, 사회적 진출 지원 정책으로 구성된다.

첫째, 잠재적 역량개발정책이다. 다문화 구성원들은 두 가지 언어 사용이 가능하므로 국가적 활용도가 높은 편이다. 이를 실현하기 위해서는 적극적인 교육, 직업분야에서 잠재적 역량을 계발시키는 것이다. 다양한 정책프로그램 등을 통해 미래 사회가 요구하는 글로벌 인재로 육성하는 것이다. 즉, 교육 불평등의 수준을 넘어

그들이 가진 장점을 사회에 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 장기적 관점에서의 정책이다.

둘째, 안정적 사회적응 지원 정책이다. 다문화 구성원들이 가장 어려움을 겪는 것이 초창기 사회적응이다. 언어도 다르고, 문화도 다르다. 그러므로 안정적 사회적응을 위한 정책이 매우 중요하다. 또한 다문화 가족 자녀들도 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 따라서 사춘기 청소년들의 사회적응, 아동청소년들의 권리보장을 위한 정책프로그램 등이 포함된 개념이다.

셋째, 사회적 진출지원 정책이다. 다문화 가족 2세대들이 가장 어려움을 겪는 것이 청소년기의 학교생활에 부적응 현상이다. 많은 다문화 가정의 자녀들이 학교에서의 따돌림, 정체성 혼란 등으로 어려움을 겪고 있으며, 다문화가정의 자녀들은 사교육을 받기도 곤란한 경우가 많아 학업성취도 저하로 연결되고 있다[18]. 그러므로 사회진입이 어려운 학교부적응 및 위기 청소년, 청년층 맞춤형 정책개발 및 전문적 서비스 제공을 통해 사회진입을 돕고, 일반 다문화 청소년의 진로준비 및 직업훈련 지원 정책을 확대하는 것이다. 진로준비 및 직업체험활동 강화, 다문화 청년층의 취업 및 원활한 사회진입 지원, 학교부적응 및 위기청소년 지원 등의 개념이 포함된다.

2.2.3 안정된 사회정착지원 정책

안정된 사회정착지원 정책은 사회정착서비스 대상 확대 정책, 다문화 사회제도 활성화 정책, 다문화 친화적 사회환경조성 정책 등이다.

첫째, 사회정착서비스 대상 확대 정책이다. 이것은 다문화 구성원들에 대한 사회서비스를 강화할 수 있도록 법적, 제도적 조치를 마련하여 한국사회에 적응할 수 있는 능력을 향상시키는 것이다. 이를 위해서는 인권보호 및 사각지대 해소를 위한 다문화 가족대상 확대, 다양한 이주가족에 대한 서비스 확대 및 지원 등의 정책 내용이 중요하다. 대부분의 국제결혼 이주 여성들은 경제적 이유로 넘어온 가난한 나라 출신이라는 편향된 사회적 인식을 경험하게 된다. 동시에 새로운 환경에서 오는 언어와 의사소통의 문제, 문화와 가치관의 차이 등으로 다양한 사회적응의 어려움을 겪게 되고, 사회적

으로나 인간관계에서 어려움을 겪게 된다. 이것은 사회통합을 저해하는 매우 중요한 요인이 된다[22][24]. 그러므로 사회정착서비스 대상 확대 정책은 사회통합 관점에서 매우 중요한 정책이라고 할 수 있다.

둘째, 다문화 사회제도 활성화 정책이다. 이것은 다문화 구성원들이 사회구성원으로써 평등한 권리와 의무를 갖는 주체임을 인정, 확산하는 법적, 제도적 토대를 마련하고 강화하는 것이다. 예를 들어 다문화 구성원들의 인권보호, 권리강화를 위한 법, 제도 개선 등이 포함된다.

셋째, 다문화 친화적 사회환경 조성 정책이다. 이것은 다문화에 대한 사회구성원들의 이해를 활성화하는 것이다. 다문화를 인정하는 사회통합에서 가장 문제점은 이주민들에 대한 일부 국민들의 부정적 인식이다. 이것은 사회통합정책을 가로막는 가장 큰 장애물이다. 이주민에 대한 차별과 폭력, 이주 아동에 대한 집단 따돌림, 이주 노동자에 대한 불법행위와 같은 부정적 인식은 한국사회가 가지고 있는 자문화 중심적 성향 때문이다 [27][28][32]. 그러므로 다문화 친화적 사회환경 조성 정책은 문화다양성 존중 등 다문화수용성 확산을 위한 미디어의 책임강화 및 사회통합가능 강화, 이주민·다문화 가족의 참여를 지원하는 사회 환경을 강화하는 것이다. 대표적인 예로는 다문화 친화적인 지역사회환경 조성 및 일상생활 속 참여, 교류 프로그램 활성화, 지역주민 다문화 수용성을 제고하는 것이다. 지역사회 주요 의사결정자들의 다문화 수용성 제고 및 역량강화 지원, 이주민-선주민간 일상 교류 프로그램 활성화 등이 있다.

2.2.4 협력적 거버넌스 정책추진

협력적 거버넌스 정책추진은 정책실천 주체들의 협력시스템 구축, 다양성에 기반한 서비스 지원시스템 구축 등이다.

첫째, 정책실천 주체들의 협력시스템 구축이다. 국가, 지방, 민간의 협조 및 협력시스템 구축은 다문화 정책에 있어서 매우 중요한 사항이다. 중앙정부가 전체적인 정책방향을 제시하고, 지방자치단체가 거주 외국인에 대한 서비스를 제공하고, 민간부문에서 제공할 수 있는 서비스를 효율적으로 제공하며, 시민단체는 부족한 점

을 보완해야 한다. 결국 협력적 거버넌스 시스템이 매우 중요하다고 할 수 있다. 이는 정부부처, 정부와 지자체, 지자체간의 다문화 가족 관련 정책이 추진의 협력 기반을 공고화하여 정책운영의 효율성과 효과성을 제고하는 것이다. 범부처 다문화 가족정책 협업, 조정 강화, 지역별 다문화가족정책의 추진역량 제고 및 기반강화, 국가 간 협력체제 활성화 등의 개념이 포함된다.

둘째, 다양성에 기반한 서비스 지원시스템 구축이다. 초기 적용을 넘어 정주기간에 따른 지원수요, 결혼이주이외의 노동이주, 교육이주 등을 포괄하여 종합적으로 지원하도록 서비스 체계를 다각화하고 내실화하는 것이다. 다문화가족을 위한 다양한 지원체계의 구축, 수요 맞춤형 지원 역량 강화 등이 포함된다. 사회적 소수자들에 대해 재정적, 법적 지원을 통해 경쟁에서 평등성을 갖게 해주는 것이다[4].

3. 자료수집과 분석방법

AHP모델을 통한 다문화 정책의 우선순위 분석을 위해 관련전문가들을 모집단(population)으로 선정하였다. 이 중에서도 다문화와 관련된 다양한 연구, 실무 경력을 가진 전문가 50명을 선정하였다. 자료수집방법은 2018년 5월 - 6월에 걸쳐 E-mail, 직접방문방식으로 진행되었다. 분석도구로는 Expert Choice2000을 사용하였다.

IV. 실증분석

1. 일관성 검증

일관성 검증은 전문가 판단에 대한 오차를 측정하여 신뢰성의 수준을 파악하는 것이다. 일반적으로 CR값이 0.2보다 작아야 신뢰성이 확보된 것으로 평가받는다 [30][31].

신뢰성 검증결과를 보면, 전체적으로 0.1미만으로 나타나고 있다. 먼저, 측정영역인 제한된 합리성 하에서의 다문화정책에 대한 일관성 지수는 0.06으로 나타나고 있다. 측정요소를 구성하는 세부 측정변수들의 일관성 지수를 보면, 사회·경제활동 지원정책이 0.05, 다문화

가족2세대의 사회적 역량개발 정책이 0.0015, 안정된 사회정착지원 정책이 0.00902, 협력적 거버넌스 정책추진이 0.00으로 신뢰성의 수준은 매우 높은 것으로 평가된다.

표 1. 일관성 검증결과

대분류	CR	세부요인	CR
제한된 합리성 하에서의 다문화정책	0.06	사회경제 활동 지원정책	0.05
		다문화 가족 2세대의 사회적 역량개발 정책	0.0015
		안정된 사회 정착지원 정책	0.00902
		협력적 거버넌스 정책추진	0.00

2. 상대적 중요도와 우선순위 분석

먼저, 측정영역에 대한 중요도 분석결과를 보면, 1순위 안정된 사회정착지원 정책(.398), 2순위 다문화 가족 2세대의 사회적 역량개발 정책(.234), 3순위 협력적 거버넌스 정책추진(.206), 4순위 사회·경제활동 지원정책(.162) 등의 순으로 나타났다. 즉, 전문가들은 시간, 정보처리능력, 자원이라는 제한된 합리성에 근거하여 다문화정책의 효율성과 효과성을 높이기 위해서는 사회정착지원정책을 우선적이면서 적극적으로 추진하는 것이 중요하다고 평가하는 것으로 나타났다. 다양한 국적의 이민자와 결혼이민자의 증가는 정착기간이 길어지는 것을 의미한다. 정착기간이 길어질수록 안정된 사회정착을 위한 지원이 필요한데, 대표적인 것이 의료, 보건, 교육, 사회안전 등이다. 이러한 안정된 사회정착을 통해 다문화 구성원들이 사회구성원으로써 긍정적인 역할이 가능하도록 하는 것이 가장 중요한 우선순위로 평가되었다고 해석될 수 있다. 다음으로 측정요소에 대한 중요도 분석결과를 크게 네 가지 차원에서 설명이 가능하다.

첫째, 측정영역에서 1순위로 가장 중요하다고 제시된 안정된 사회정착 지원정책에서는 사회정착서비스 대상 확대 정책(.468), 다문화 친화적 사회환경조성 정책(.284), 다문화 사회제도 활성화 정책(.248) 등의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 사회정착서비스 대상을 확대하는 것이 매우 중요하다는 것을 의미한다. 사회정착서비스 대상 확대정책은 다문화에 대한 현실성이 그대로

표 2. AHP모델의 우선순위 분석결과

대분류	순위	세부요인	가중치	순위
사회경제 활동 지원 정책 (.162)	3위	경제적 능력 함양 정책	.369	2위
		적극적 경제활동 지원 정책	.439	1위
		사회적 자본 육성 정책	.192	3위
다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발 정책 (.234)	2위	잠재적 역량개발 정책	.213	3위
		안정적 사회적응 지원 정책	.233	2위
		사회적 진출지원 정책	.555	1위
안정된 사회 정착 지원 정책 (.398)	1위	사회정착 서비스 대상 확대 정책	.468	1위
		다문화 사회제도 활성화 정책	.248	3위
		다문화 친화적 사회환경조성정책	.284	2위
협력적 거버넌스 정책 추진 (.206)	4위	정책실천 주체들의 협력시스템 구축	.757	1위
		다양성에 기반한 서비스 지원시스템 구축	.243	2위

반영된 결과로 평가될 수 있다. 현재, 우리나라는 다문화가족지원법 제2조에 근거하여 한국 사람과 결혼한 사람들만 사회정착서비스를 제공하고, 대다수 외국인들은 적용대상이 되지 못했다. 즉, 장기체류자를 비롯해 다양한 유형의 외국인들에게도 사회정착서비스를 제공하여 적극적 관점에서 사회통합이 이루어지게 하는 것이 매우 중요하다.

둘째, 측정영역에서 2순위로 나타난 다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발 정책에서는 사회적 진출지원 정책(.555), 안정된 사회적응 지원정책(.233), 잠재적 역량개발정책(.213) 등의 순으로 나타났다. 이런 결과는 다문화 가정 2세들의 사회적 진출지원은 사회구성원으로써의 적극성을 높여주는 정책이라고 할 수 있다. 즉, 다문화 2세들이 진로, 진학, 취업 등에서 사회진출에 용이하게 할 수 있도록 하는 정책이 중요하다는 것이다. 또한 외국에서 중도에 입국한 2세들에 대한 다양한 사회문화 적용 프로그램들을 통해 진로, 진학, 취업 등에 있어서도 다양한 직업교육 프로그램 등을 활성화하여 사회진출에 더욱 적극성을 가질 수 있도록 하는 것이 중요한 것이다. 궁극적으로 사회적 진출을 위한 지원정책 개발에 더욱 세심해질 필요성이 있다.

셋째, 측정영역에서 3순위로 나타난 사회·경제활동 지원정책에서는 적극적 경제활동 지원정책(.439), 경제적 능력 함양 정책(.369), 사회적 자본육성 정책(.192) 등의 순으로 나타났다. 여기서 의미 있는 결과는 적극

적 경제활동 지원 정책이다. 국내에 거주하는 다문화 이주민들이 가지는 가장 큰 어려움 중에 하나가 자신들에게 맞는 일자리를 찾기가 매우 어렵다는 점이다[25]. 특히, 결혼이민자나 귀화자들의 경우 체류기간이 길어지고 한국어에 익숙해질수록 경제활동에 적극성을 보이면서 구직활동에 대한 욕구가 매우 크다. 이런 맥락에서 다문화 외국인들을 포용할 수 있는 일자리 개발과 확대는 중요한 정책수단이라고 평가될 수 있다.

넷째, 측정영역에서 4순위를 나타난 협력적 거버넌스 정책추진에서는 정책실천주체들의 협력시스템 구축(.757), 다양성에 기반한 서비스 지원시스템 구축(.243) 등의 순으로 나타났다. 여기서 중요한 결과는 정책실천주체들의 협력시스템 구축이다. 다문화정책은 문화, 언어, 경제 등 다양한 요소들이 결합되어 있는 시스템이므로 정책효과성을 확보하기 위해서는 시민-중앙정부-지방정부 간의 협력관계를 형성하고 진행시키는 것이 중요하다. 특히, 중앙정부 수준의 일방적 다문화 정책은 소수집단의 고유한 문화와 정체성을 훼손할 수 있다. 그러나 협력적 거버넌스 시스템이 작동하게 되는 경우 다양성에 기반한 사회의 기회구조의 평등성을 확보할 수 있다는 차원에서 중요한 의미를 가지는 것으로 평가된다. 이것은 다문화 사회에서의 사회통합은 사회구성원들의 총체적 협력에 의해서만 성공적으로 작동할 수 있다는 것이라고 해석될 수 있다.

V. 결론

AHP평가 모델에 근거하여 다문화 정책의 상대적 중요도와 우선순위를 분석한 연구결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 측정영역에서는 안정된 사회정착지원정책 → 다문화 가족 2세들의 사회적 역량개발 정책 → 협력적 거버넌스 정책추진 → 사회·경제활동 지원정책 등의 순으로 우선순위 평가가 이루어졌다. 이러한 결과는 다문화정책에서 높은 효과성을 가진 정책은 사회정착지원이라고 할 수 있다. 즉, 안정된 사회정착에 대한 지원이 잘 이루어지게 되면, 이를 통해 다른 정책들까지 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 것이다.

둘째, 안정된 사회정착 지원을 위해서는 사회정착서비스 대상을 확대하는 정책이 매우 중요하고, 다문화가족 2세들의 사회적 역량개발 정책을 위해서는 사회적 진출지원이 매우 중요하고, 사회·경제활동 지원 정책을 위해서는 적극적 경제활동지원 정책이 매우 중요하고, 협력적 거버넌스 정책 추진을 위해서는 정책실천 주체들의 협력시스템 구축이 매우 중요한 것으로 나타났다. 즉, 제한된 합리성 하에서 현실적으로 정책효과성을 얻기 위해서는 다음의 정책 추진이 매우 중요한 것이다. 특히, 사회정착서비스 대상을 확대해 나가는 것이 다문화 정책의 본질적 목표를 이루는데 매우 중요하다.

본 연구가 가지는 한계점에 대해서 설명해 보면 다음과 같다. 다문화 정책과 관련된 다양한 정책변수를 도출하기 위해 높은 수준에서의 선행연구검토, 전문가 인터뷰 등을 실시하였다. 그러나 다문화정책이 가지는 속성상 그 범위가 매우 광범위하며, 관련된 정책관련부서도 다양하다. 그러므로 이 연구가 다문화정책 전체의 우선순위를 의미하는 것이 아니므로 제한된 범위 내에서 기존의 이론을 뒷받침해주는 방향으로 사용되는 것이 적절할 것으로 보인다.

전문가 표본의 선정에 있어서도 다문화 정책과 관련된 높은 외적타당성을 가진 표본을 구축하려고 노력하였지만 여전히 한계가 존재한다. 이러한 문제점을 보완하고 개선하는 것이 후속연구 발전을 위해 무엇보다 중요할 것으로 판단된다.

참고 문헌

- [1] 법무부, 2018년 4월 출입국의국인 정책 통계월보, 2018.
- [2] 김정훈, “한국 다문화가족정책 통합에 대한 현장 전문가 인식,” 다문화교육연구, 제10권, 제2호, pp.89-123, 2017.
- [3] 이해원, “다문화정책 방향 제시 및 모형개발에 관한 연구,” 한국도서관 정보학회지, 제46권, 제2호, pp.337-366, 2015.
- [4] 강휘원, “지방정부의 다문화 정책 성과인식의 영향요인: 조직제도 및 구성원 인식을 중심으로,” 한국정책과학학회보, 제17권, 제1호, pp.247-272, 2013.
- [5] 강휘원, 강성철, “독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스,” 한국정책과학학회보, 제14권, 제4호, pp.291-316, 2010.
- [6] 성은혜, “부산의 다문화정책 거버넌스 수준에 대한 영향요인 분석,” 사회과학연구, 제27권, 제2호, pp.247-272, 2011.
- [7] 권승, “다문화사회 구현을 위한 지방정부의 과제: 담당공무원의 인식분석을 기반으로,” 사회복지정책, 제36권, 제1호, pp.35-60, 2009.
- [8] 이용승, “한국다문화 인식,” 한국민족연구논집, 제41권, pp.18-35, 2010.
- [9] 고상두, 하명신, “다문화 시대 독일의 시민권 변화: 개정국적법 및 이민법을 중심으로,” 국제정치논집, 제50권, 제1호, pp.421-443, 2010.
- [10] 이규영, 김경미, “다문화 사회에서 이주민의 정치참여: 독일의 사례를 중심으로,” 유럽연구, 제27권, 제2호, pp.1-24, 2009.
- [11] 박선옥, “다문화사회와 사회통합을 위한 법적 정책 비교,” 법학논총, 제42권, 제2호, pp.185-218, 2018.
- [12] D. Kahneman, P. Slovic, and A. Tversky, *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, New York: Cambridge University Press, 1982.
- [13] A. Simon Herbert, *Administrative Behavior: A*

- Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc: New York, 1976.
- [14] 안서원, *의사결정의 심리학*, 서울: 시그마프레스, 2000.
- [15] 박기관, “다문화시대의 여성결혼이민자 가정에 대한 지방자치단체의 지원방안 강원도를 중심으로,” 한국정책연구, 제11권, 제1호, pp.193-213, 2011.
- [16] 최웅선, 이용모, 주운현, “중앙정부의 다문화정책 조정에 관한 연구,” 한독사회과학논총, 제22권, 제1호, pp.33-70, 2012.
- [17] 최무현, “다문화시대의 소수자 정책수단에 관한 연구,” 한국행정정보, 제42권, 제3호, pp.51-77, 2008.
- [18] 김순양, 신영균, “다문화가정 학생의 교육불평등 해소를 위한 다문화교육 지원사업의 우선순위 모색,” 지역발전연구, 제21권, 제2호, pp.101-138, 2012.
- [19] 홍기원, “한국 다문화 정책의 문제점과 개선방향,” 한국공공관리학회보, 제23권, 제3호, pp.169-189, 2009.
- [20] 박종대, 박재해, “한국 다문화정책의 분석과 발전방안 연구,” 문화정책논총, 제28권, 제1호, pp.35-63, 2014.
- [21] 김영미, 김일광, 박수선, 이종길, 양재식, “결혼이주여성의 사회통합을 위한 여가활성화 정책 방안,” 한국체육학회지, 제54권, 제5호, pp.77-87, 2015.
- [22] 김갑식, “다문화가정 학생의 학교폭력예방 및 대책에 관한 연구,” 법과 정책, 제24권, 제1호, pp.63-86, 2018.
- [23] 최승범, 김춘미, 이홍자, “결혼이민여성의 취업을 위한맞춤형 사회적 지원 방안 모색,” 한국정책연구, 제18권, 제2호, pp.107-125, 2018.
- [24] 임동진, “외국인 이주민에 대한 태도와 다문화정책의 추진방향 연구,” 한국거버넌스학회보, 제22권, 제3호, pp.329-353, 2015.
- [25] 김혜영, “다문화주의의 다문화 가족정책,” 여성연구, 제87권, 제2호, pp.7-43, 2014.
- [26] 김태원, “다문화사회의 통합을 위한 패러다임으로서의 유럽 상호문화주의에 대한 이론적 탐색,” 유럽사회문화, 제9권, pp.179-213, 2012.
- [27] 구건서, “다문화주의 이론적 체계, 현상과 인식,” Vol.27, No.3, pp.29-53, 2003.
- [28] 이재정, “한국에서의 다문화주의 모색,” 민족연구, 제11권, pp.103-116, 2003.
- [29] 김미나, “다문화 사회의 진행단계와 정책의 관점,” 행정논총, 제47권, 제4호, pp.193-223, 2009.
- [30] 조근태, 조용관, 강현수, *계층분석적 의사결정*, 동현출판사, 2005.
- [31] T. L. Saaty, “How to make a Decision: The Analytic Hierarchy Process,” European Journal of Operation Research, Vol.48, 1990.
- [32] 여성가족부, 제3차 다문화가족정책 기본계획 수립을 위한 연구, 2017.
- [33] 김길수, “협력적 거버넌스 형성의 실패 사례연구,” 한국지방자치학회보, 제31권, 제1호, pp.1-23, 2017.
- [34] 김옥일, 채경진, 박광국, “다문화정책의 전략적 우선순위에 대한 탐색적 연구: 기초자치단체 다문화정책을 중심으로,” 한국사회와 행정연구, 제20권, 제2호, pp.115-135, 2009.
- [35] 김연희, “한국 사회의 다문화화와 사회복지분야의 문화적 역량,” 사회복지연구, 제35권, pp.117-144, 2007.
- [36] 한국여성정책연구원, *2015년 전국다문화가족 실태조사 분석*, 2015.

저 자 소 개

정 석 환(Seok-Hwan Jung)

정희원



- 2002년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 석사)
- 2008년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 박사)
- 2015년 ~ 현재 : 배재대학교 서재필대학 행정학과 조교수

<관심분야> : 산업심리학, 정책분석, 시스템다이나믹스