

## 소수자의 정체성, 유형, 그리고 소수자 정책 연구 관점\*

전영평\*\*

행정학 분야에서 소수자 집단에 관한 연구는 소수자 문제의 해결이라는 현실적 이유에서나 소수자 연구영역의 이론 구성의 측면에서 매우 필요한 작업이라 할 수 있다. 국내의 소수자 연구는 주로 사회학자들에 의해 사회운동 차원에서 진행되고 있는 바, 행정학 분야에서 이를 더욱 확장하여 소수자 정책의 형성과 변동에 관한 정책 정보를 산출할 경우 그 연구 결과가 소수자 정책 실무와 소수자 정책 이론의 형성에 기여하는 바가 적지 않다 하겠다. 최근 행정학 분야에서 부분적으로 몇몇 소수자 집단에 대한 연구들이 등장하고 있지만, 기존 정책 이론 적용을 위한 사례로 선택되는 경우가 대부분이며, 소수자 연구로서 정체성을 살린 연구가 되지는 못하고 있다. 이런 점에 착안하여 본 연구는 행정학 분야에서 소수자문제를 어떻게 인식하고, 정책과정별로 어떠한 이론적 관점에서 소수자 문제를 연구해야 하는지에 대해 논의하고자 하였다. 보다 구체적으로 이 연구는 소수자의 정체성 규명, 소수자의 유형화, 소수자 연구 영역 및 사례의 개발, 소수자 정책 변동 과정을 탐구할 수 있는 다양한 정책연구 관점을 고찰하였다.

주제어: 소수자, 소수자 정책, 소수자정체성, 소수자 유형

### I. 소수자 정책 연구: 왜 필요한가?

최근 한국 사회에 논란의 대상이 되고 있는 사회적 소수자(social minority)에는

\* 이 연구는 대구대학교 2006년도 교내연구비 지원으로 작성되었음.

\*\* 미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 대구대학교 도시행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 규제정책, 사회정책, 환경정책 등이다 (ypchun11@hanmail.net).

장애인, 성매매여성, 이주노동자, 일본군 위안부, 동성애자, 비정규직 노동자, 양심적 병역 거부자, 이주배우자, 혼혈인, 미혼모, 난치병 환자, 노숙자 등 십여 개의 소수자가 포함된다. 이들 소수자 가운데에는 장애인과 같이 통상적으로 사회적 약자로 알려진 소수자도 있지만, 경기 침체 및 가족 해체 등으로 인해 생겨난 노숙자 등도 있으며, 민주화와 인권의 성장으로 인해 자신의 사회적 권리를 쟁취하고자 하는 동성애자, 양심적 병역 거부자 같은 소수자들도 있다. 또한 정체성을 가지고 집단적 활동을 하고 있는 소수자가 있는가 하면, 정체성과 연대성이 부족하여 소수자 운동권의 도움을 받지 않으면 혜택을 받기 힘든 소수자도 있다. 따라서 소수자의 범위와 유형은 매우 다양하며, 소수자 운동도 서로 다른 형태로 전개되고 있다.

이렇듯 소수자 및 소수자 운동 간에도 서로 구분되는 특이성을 보이고 있는 것이 사실이기는 하지만 이들 소수자의 공통된 주요 특징은 이들이 사회 주류 구성원에 의해 명시적, 혹은 암묵적으로 사회적 차별을 받고 있다고 느낀다는 것이다. 최근 이들 소수자들은 그들 스스로 혹은 소수자 옹호그룹(advocacy groups)의 도움을 받아, 그들이 느끼는 차별, 소외, 피해를 극복하고자 하는 운동을 전개하고 있으며, 운동의 결론으로서 자신의 인권과 피해복구를 위한 정책 및 제도 개선책을 강력히 요구하고 있다.

상황이 이러함에도 불구하고 우리 사회에서는 이들 소수자에 대한 정책적 관심이 매우 미약할 뿐만 아니라 학술적 연구도 거의 찾아보기 힘들다. 소수자 문제가 이미 주요 사회문제로 부각되고 있으며, 소수자 운동도 활발하게 전개되고 있고 -- 일부 소수자 문제, 예컨대 성매매여성, 이주노동자 문제는 소수자 운동의 성과로 인해 주요 정책 대상이 되고 있음에도 불구하고-- 행정 및 정책분야에서는 이에 대한 학문적 연구 및 실천적 개입에 매우 미흡한 실정이다.

실제로 장애인, 미혼모, 성매매여성 문제는 사회복지 차원의 관리 대상 업무로 인식되는 경향이 있으며, 극빈자, 마약중독자, 노숙자, 인종차별 같은 문제는 사회학자들에 의해 소수자 문제 및 소수자 운동으로 제기되는 수준에 그치고 있는 가운데, 소수자의 인권, 소수자의 다양성, 소수자 실태 및 행태, 소수자 네트워크 등에 대한 연구는 소수 학자들에 의해 간헐적으로 제기되고 있을 뿐이다(윤수종 외, 2005). 따라서 정책학의 영역에서 소수자 문제 연구를 심화시키고 소수자 문제에

대한 행정관리적 시각의 한계를 극복하는 논리를 정립하며, 소수자 문제에 대한 본격적인 이론 정립과 제도를 설계하는 일이 매우 시급하다고 하겠다.<sup>1)</sup> 이러한 점에 착안하여 이 연구는 행정학과 정책학 분야에서 소수자문제를 어떻게 인식하고, 정책문제화 한 뒤 어떠한 이론적 관점에서 소수자 문제를 연구해야 하는지에 대해 논의하고자 한다. 보다 구체적으로 연구자는 1) 다양한 형태의 소수자 유형화 모형을 개발하고, 2) 이를 토대로 소수자 연구 영역(장애인, 성적소수자, 이주노동자, 비정규직 노동자, 양심적 병역거부자, 성매매여성, 이주배우자, 납북자 가족, 일본군 위안부, 노숙자, 탈북자, 에이즈환자와 한센인 등) 및 소수자 정책 사례를 연구할 수 있는 분석틀을 구성한 후, 3) 소수자의 정체성, 소수자 운동, 소수자 정책 변동 과정을 탐구할 수 있는 다양한 정책연구 관점을 제시하고자 하였다.

## Ⅱ. 소수자의 정체성 논의와 소수자 유형의 분류

### 1. 누가 소수자인가: 정책대상 집단으로서 소수자의 정체성 확인

소수자를 대상으로 한 정책 연구를 시도하고자 할 때 가장 우선적인 관심은 ‘누가 소수자인가’에 쏠리게 된다. 정책연구자의 입장에서 보면 소수자에 대한 보다 명백한 규정이 있어야 그들 -즉 정책목표 집단(target group)- 을 대상으로 하는 정책 연구의 의미가 충실해 질 수 있기 때문이다. 그러나 소수자 운동 및 소수자 연구에서 드러나는 소수자의 범주 구분은 그다지 명백한 것은 아니다. 오히려 소수자의 범주가 더 넓어지고 불분명해지는 느낌이 들 정도이다. 예컨대 소수자 운동을 연구한 일단의 연구자는 소수자의 범주에 성매매여성, 장애인, 동성애자, 이주노동자, 죄수, 양심적 병역거부자, 넝마주이, 탈북자, 북파공작원, 어린이, 불안정노동자, 청년 실업자, 부랑자, 중독자, 환자, 정신병원수용자, 노숙자, 혼혈아, 수양부모운동, 다른 과학운동, 성폭력반대운동 참여자를 포함시키고 있으며(윤수중

1) 특히 소수자 운동가들이 제기하는 소수자 문제 해결의 주요 관점이 정책적, 행정적인 사안에 귀착된다는 사실을 볼 때(윤수중 외, 2005), 소수자 문제 해결과 관련된 행정실무자와 행정학자의 역할이 매우 중요한 것임을 인식해야 한다.

외, 2005), 이주노동자, 화교, 해외교포, 이주배우자, 정신대할머니, 미혼모, 미혼부 등 다양한 유형의 사람들이 연구자와 운동가들이 사용하는 상이한 기준에 따라 소수자로 논의되고 있다.

이처럼 너무나 다양한 사람들이 각기 다른 기준에 의해 소수자로 분류되고 있다는 점은 연구나 실무에 있어 많은 문제를 초래할 수 있다. 연구자들은 나름대로의 시각을 통해 소수자를 연구하고 있으며, 소수자 운동가도 나름대로의 판단에 따른 소수자를 규정하고 있기 때문에, 소수자를 특징지을 만한 공통적인 기준을 발견하기란 쉽지 않게 되었다. 심지어 상당수의 소수자는 자신이 소수자로서의 정체성을 가지고 있지 못하며, 참여와 연대의 필요성도 모르고 있는 경우가 있다. 특히 정책과 행정의 측면에서 볼 때 그 대상이 되는 ‘소수자’에 누가 해당되는가는 그들의 인권과 차별적 대우를 현실적으로 개선할 수 있다는 점에서 매우 중요한 사안이 아닐 수 없다.

그렇다면 소수자는 구체적으로 어떤 상황에 있는 사람들을 의미하는가. 소수자는 영어의 minority에 해당하는 것으로 소수자 집단(minority group)과 혼용되기도 한다. 사전적 의미에서 소수자는 ‘큰 사회 안에서 문화적·민족적·인종적으로 구별되는 특수집단. 한 사회 안에서 지배집단에 종속해 있는 집단을 가리키며 그 규모보다는 종속성이라는 성격이 소수 집단을 의미한다(브리태니커 백과사전). 한편, 소수자의 개념에 대한 학자들의 이론적 논의는 매우 다양하여, ‘소수자’라는 용어는 엄밀하게 정의되지 못한 채 학술적으로 광범위하게 사용되고 있는 실정이다. Mary Douglas(1966)에 따르면 인간 사회 질서의 근본에는 순수와 위협으로 대비되는 상징체계가 존재하는데 질서가 부여된 순수라는 상징체계와 그 외부에 존재하는 오염된 대상인 위협이라는 상징체계가 있고, 이는 정돈되고 절제하는 ‘우리’와 일탈적이고 파괴적인 ‘타자’를 표상하며 여기서 ‘타자’의 개념이 소수자에 해당된다(유명기, 2004).

한편, 르네 지라르는 공희(供犧)의례를 소개하며 공동체 내부의 갈등과 폭력을 완화하기 위한 장치로서 대체 폭력의 대상으로 소수자를 설명하고 있다(김진식·박무호, 1993). 미국 연방대법원은 소수인종에 대한 차별문제와 관련된 판결에서 다수로부터 ‘분리되고 고립된(discrete and insular)’집단이라는 표현을 썼으며, 헌법상의 분류에 따른 소수자의 예로서 유색인종, 여성, 소수종교의 신자, 경제적 약

자, 도덕적 소수자 등을 들 수 있다. 들뢰즈와 가타리도 소수자란 수적으로 적은 사람들이 아니라 힘의 관계에서 약자인 사람들이라고 정의하고 있다. 앤소니 드워킨과 로자린 드워킨(Anthony Dworkin & Rosalind Dworkin)은 소수자를 정의하는 조건으로서 식별가능성, 권력의 열세, 차별대우, 그리고 소수자 집단성원으로서의 집단의식을 제시하고 있다.<sup>2)</sup> 이처럼 소수자(혹은 소수자집단)가 누구인가에 대해서 학자들 간에 다양한 인식이 존재하고 있지만, 소수자에 해당되는 사람들에게서는 사회적 약자(social minority)로서 차별적 대우를 받으며, 결국 인권을 제대로 보장받지 못한다는 공통점을 발견할 수 있다.

## 2. 소수자 유형의 분류와 정책적 함의

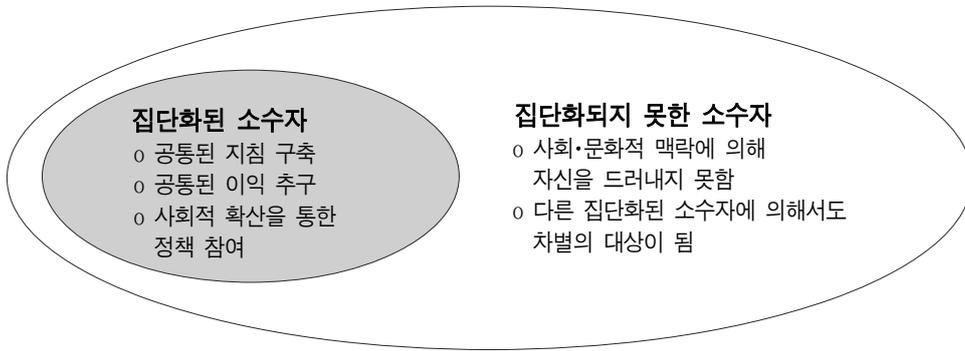
‘누가 소수자인가’에 대한 기존 논의는 -소수자 문제를 주요 사회 문제로 인지하여, 문제의 발생과 결과에 대한 해석을 시도하는- 사회학자 및 인류학자의 논의가 주류를 이루고 있다. 당연히 이들의 논의는 소수자 문제의 발견과 해석에 대한 학문적, 현실적 통찰력을 제시하는 데 기여하였다. 그러나 이들의 담론은 기본적으로 정책 및 행정과 관련된 논의가 아니기 때문에, 정책적 관점에서 이를 활용할 수 있는 보다 구체적인 기준과 요건을 검토할 필요가 있다.

먼저, 정책대상으로서 소수자(minority)와 소수자 집단(minority group)을 통합하여 연구할 필요가 있다. 집단으로서 소수자, 즉 소수자집단(minority group)은 구성원 자격에 관한 특수한 규칙과 문화적 행위에 관한 지침을 가진 집단으로 규정되지만, 현실세계의 소수자(minority) 중에는 -예컨대 노숙자, 에이즈 환자, 외국인 배우자, 미혼모 등의 경우- 집단으로서 특수한 규칙이나 문화적 지침을 가진 경우보다는, 열악한 지위 또는 수치심으로 인해 개별적으로 분산되어있는 경우가 많다. 이 경우 이들 소수자들은 정책적 보호 및 탐구의 대상에서 벗어날 수 있다. 따

2) 여기서 ①식별가능성이란 신체적·문화적 특징에 의해 다른 집단과 구별되는 뚜렷한 차이를 갖는다는 것, ②권력의 열세는 경제적, 사회적, 정치적 권력 등에 있어서 실질적인 차이가 있거나 혹은 여러 가지 자원을 동원할 수 있는 능력에서 차이가 나는 것, ③차별적 대우의 존재는 한 개인이 단지 그 집단의 구성이라는 이유만으로 사회적 차별을 받게 된다는 것이다. 그리고 ④소수자 집단성원간의 집단의식이 있다는 것으로, 이러한 집단의식은 처음에는 단지 몇 사람의 공유된 생각에서 시작되지만 차별적 관행의 반복을 통해 전체적인 연대의식으로 확대된다는 것이다(윤인진, 2004: 404에서 재인용).

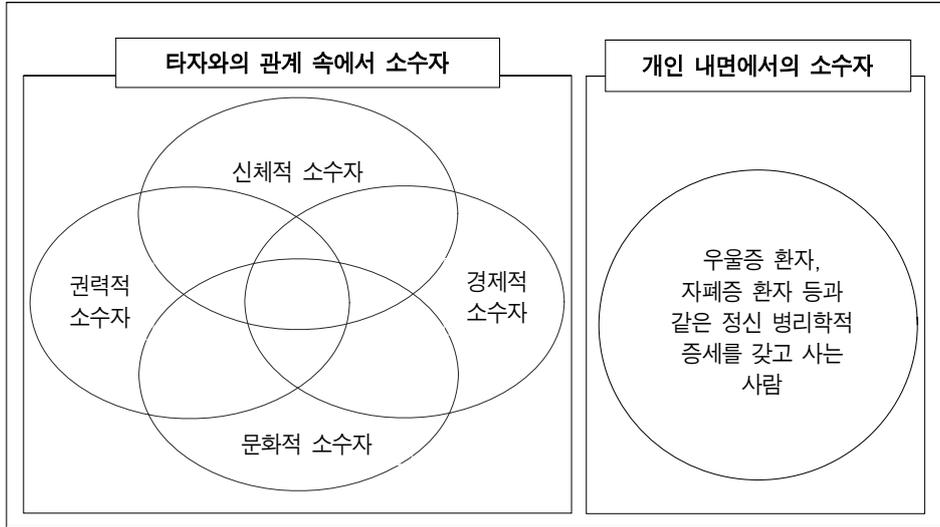
라서 정책 대상으로서 소수자에는 집단화된 소수자(minority group) 뿐만 아니라 집단화되지 못한 소수자(minority)가 포함되어야 하며, 이러한 포괄적 개념을 사용해야 현대사회에서 발생하는 소수자 문제를 제대로 발견하고 그 문제에 상응하는 정책 대안을 마련할 수 있다.

<그림-1> 소수자정책의 연구대상으로서의 소수자



한편, 정책적 관점에서 소수자 문제 및 대책에 접근하기 위한 소수자의 유형 분류도 소수자 연구를 진행하기 위해 매우 중요하다. 왜냐하면 이러한 유형화를 통하여 소수자의 관점에 기초한 정책적 대안을 구상할 수 있는 연구 기회를 가질 수 있기 때문이다. 이 점에 유의하면서 현존하는 소수자를 유형화하면, 먼저 타자와의 관계 속에서 나타나는 소수자와 타자와의 관계가 아닌 개인의 인지 및 심리적 맥락에서 나타나는 소수자로 구분할 수 있다. 전자에는 ①신체적 소수자, ②권력적 소수자, ③경제적 소수자, ④문화적 소수자가 포함될 수 있으며, 후자에는 정신병리학적 맥락에서 ①우울증 ②자폐증과 같이 개인의 내면세계 속에서 느끼는 심리적 고통을 외부세계와의 교류를 단절함으로써 치유하고자 하는 집단이 포함될 수 있다. 여기서 정책학 또는 행정학에서 관심을 가져야 할 부분은 바로 타자와의 관계 속에서 권력의 열세, 다름으로 인한 차별의 고통을 받고 있는 집단이 되어야 할 것이다.

<그림-2> 소수자 유형 간의 관계 도표(고유성과 중첩성)



먼저 **신체적 소수자**는 신체적 결함으로 인하여 사회적 차별 대우와 인권 침해에 노출되는 소수자를 의미한다. 이러한 유형의 소수자에는 대표적으로 신체장애인, 정신장애인, 기형인, 에이즈/한센병환자 등이 해당된다. 이들 소수자는 외관상의 결손과 기능의 손상으로 인하여 고용, 이동, 교육 등 모든 분야에 있어 차별 대우와 인권 침해를 받은 경험과 역사를 가지고 있으며, 최근에 들어서야 제도적으로 평등한 대우를 받는 단계에 이르게 되었다. 신체적 소수자 유형 분류가 시사하는 정책적 유용성은 신체적 결함을 사유로 하는 각종 차별에 대한 정책 대응과 개선안을 마련할 수 있게 한다는 데 있으며, 그 실례로서 장애인고용, 장애인 이동, 장애인 교육 정책 등의 분야에 있어 지난 십 수 년간 진행된 획기적인 정책 변화를 들 수 있다(전영평, 2000).

둘째, **권력적 소수자**는 열악한 권력적 지위로 인하여 차별적 대우와 인권 침해를 경험하는 소수자이다. 이들은 사회적 주류와 구분되는 신체적 결함이나 문화적 이질성을 가진 것이 아님에도 불구하고 지배 권력에 의해 차별 받는 사람들이다. 예컨대, 권력적 다수에 의해 차별받는 여성, 특정지역 거주민이 전형적으로 이에 해당한다. 또한 외국인 노동자, 양심적 병역 거부자, 동성애자는 물론 대부분의

소수자들이 권력적 소수자에 해당된다. 이들은 신체적 소수자와는 달리 고용, 이동, 교육 등의 측면에서 현격한 차별을 받고 있지는 않으며, 권력적 열세만 정책적으로 극복되면 차별과 인권 침해에서 벗어날 수 있다는 특징을 가진다. 권력적 소수자 유형이 정책적으로 시사하는 바는 권력적 열세에 의한 각종 차별 문제와 이에 따른 정책 대응과 인권 개선 방안이 필요하다는 점이다.

셋째, **경제적 소수자**는 열악한 경제적 지위로 인하여 차별적 대우와 인권 침해를 받는 사람들이다. 전형적인 사례로는 비정규직, 도시 빈민, 외국인 노동자 등이 이에 해당한다. 경제적 소수자는 권력적 소수자와 마찬가지로 구성원의 수로는 사회적 다수를 차지하지만 경제력 및 고용의 지위에 있어 열악한 지위에 있는 자를 말한다. 이러한 경제력 차이에 의한 차별에 대한 초기 인식은 Karl Marx의 부르주아에 의한 프롤레타리아 착취로 설명될 수 있으며, 이러한 시각은 프롤레타리아 혁명을 통한 공산주의 건설로 실현되기도 하였다. 그러나 1990년대 들어 공산주의의 붕괴와 신자유주의적 세계 자본주의의 영향으로 인해 계급적 시각에 의한 권력 재구성 노력 보다는, 세계자본주의 체제 내에서의 사용자와 노동자간, 노동자와 노동자간, 부유층, 중산층, 빈민층과 같은 계층적 시각에서의 소수자 차별을 시정하는 정책이 주목받게 되었다. 즉 최근의 경제적 소수자로는 비정규직, 외국인노동자, 노숙자, 도시 빈민 등과 같은 사람들이 등장하고 이에 따라 국가 정책도 이들에 대한 차별적 대우 및 인권 침해 개선과 같은 사안에 집중하게 되었다.

넷째, **문화적 소수자**는 문화적 차이로 인하여 차별적 대우와 인권 침해를 받는 사람들이다. 이러한 문화적 이질감이란 인종, 종교, 가치관, 도덕률 등의 차이로 인하여 소수자를 위험요소 및 혐오 요소로 느끼는 것을 의미한다. 문화적 소수자에는 전형적으로 혼혈인, 동성애자, 외국인 배우자, 성매매여성, 미혼모 등이 포함된다. 이들 소수자는 한 사회의 문화에서 도덕적인 금기로 통용되는 삶의 방식을 살기 때문에, 문화적 동질성을 가진 다수의 집단으로부터 차별적 대우와 인권 침해를 경험하게 된다. 문화적 소수자는 사회적으로 낙인찍히는 상황에 처하기 때문에 권력적 소수자나 경제적 소수자보다 더 열악한 상황에 처하게 되는 경우가 많으며, 경제적·권력적 상황이 나아진다고 하더라도 그들에 대한 사회적 차별과 편견이 개선되기 어렵다. 따라서 문화적 소수자에 대한 차별금지 및 인권 개선은 보다 선진적인 문화 제도와 관행을 도입하고 홍보하는 정책을 시행함으로써 개선될

여지가 있다. 이런 점에서 문화적 소수자 구분의 정책적 유용성이 있다고 하겠다.

한편, 소수자에 대한 이러한 유형화를 함에 있어 반드시 고려해야 할 점은 이들 4개 소수자들이 각자의 고유한 특성을 가짐과 동시에 다른 유형과의 중복도 가능하다는 점이다. 예컨대 신체적 소수자는 신체적 결함이라는 고유한 소수자 특성을 가지고 있지만, 이들은 동시에 경제적 소수자, 권력적 소수자, 문화적 소수자일 수도 있다는 점을 배제할 수 없다는 것이다. 따라서 4개 유형의 소수자 분류는 완전히 상호배타적인(mutually exclusive)분류는 아니며 2개 이상의 중첩도 가능하다는 점을 밝히고자 한다. 4개 유형의 소수자의 특성을 고유성과 중첩성에 주목하여 도표로 표시하면 앞의 <그림-2>와 같다.

이상의 논의를 통해 우리는 소수자를 1)집단화의 정도에 따라, 집단화된 소수자와 비집단화된 소수자로 분류할 수 있으며, 2)차별의 원인에 따라, 신체적 소수자, 권력적소수자, 경제적 소수자, 문화적소수자로 구분할 수 있고, 3)소수자 유형간에는 중복적 소수가 가능할 수 있음을 알았다. 그런데 보다 체계적이며 정밀한 정책 사례 연구를 위해서는 -즉 사례연구 대상이 되는 정책 사례를 보다 체계적이고 다양하게 선택하기 위해서는- 좀 더 세밀하게 분류된 유형화가 필요할 것으로 보인다.

이를 위해서 연구자는 위의 2개의 분류 기준을 결합하여 다음과 같은 8개의 소수자 유형 분류 체계를 고안하였다(표-1참조). 이 분류 체계는 소수자 정책연구를 위한 사례 도출에 기준이 될 수 있으며, 그 유용성은 앞으로 소수자 사례연구의 축적을 통해 검증될 수 있을 것이다.

<표-1> 소수자의 유형화와 예시

		조직화 여부	
		집단화	비집단화
소수자 특징	신체적 소수자	유형 1 (장애인)	유형 2 (HIV/AIDS 감염인, 한센인)
	권력적 소수자	유형 3 (탈북자)	유형 4 (양심적병역거부자)
	경제적 소수자	유형 5 (비정규직/외국인노동자)	유형 6 (노숙자)
	문화적 소수자	유형 7 (성적소수자/일본군위안부)	유형 8 (이주배우자, 미혼모)

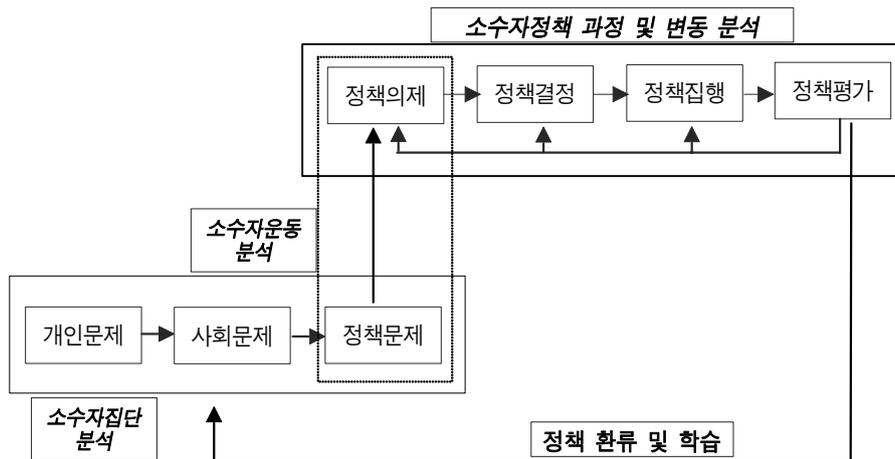
### Ⅲ. 소수자 정책 연구를 위한 분석틀과 논점들

앞에서 우리는 산만하게 분포되어 있는 소수자를 체계적으로 정리할 수 있는 소수자유형화를 시도하였다. 다음 단계에서는 각각의 소수자를 주제로 한 소수자 운동과 소수자 정책과정을 분석하는 일이 필요하다. 특히 이 연구는 여타 사회과학이 연구하는 소수자 관점(예컨대, 소수자 운동 관점)과는 달리 소수자 정책변동과정을 다루는 것을 핵심으로 하기 때문에 정책학 관점의 논의가 반드시 필요하게 된다. 보다 체계적이고 충실한 소수자 정책 연구를 수행하기 위하여 이 절에서는 소수자 정책연구의 분석틀과 주요 논점을 아래와 같이 제시하고자 한다.

#### 1. 소수자정책 연구의 분석틀 구성

소수자 정책의 변동을 체계적으로 분석하기 위해서는 1)소수자 문제의 주체인 소수자(집단)의 특성 및 유형 분석, 2)소수자 문제를 사회 문제와 정책 문제로 이어가는 소수자 운동 분석, 그리고 3)소수자 문제의 정책의제화, 정책결정, 정책집행, 정책평가 및 정책 환류로 이어지는 소수자정책의 변동과정 분석이 필요하다. 이러한 일련의 연구 과정을 분석적 개념 틀로 도표화 하면 <그림-3>과 같다.

<그림-3> 소수자문제의 정책화과정 및 분석의 개념적 틀



## 2. 소수자정책 연구를 위한 주요 질문과 논점의 설정

소수자정책연구의 분석 틀을 토대로 각 단계 별로 연구 질문을 작성한 후, 그에 따른 연구 논점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 누가 소수자인가? 소수자는 어떤 특징을 가지고 있으며, 어떻게 유형화될 수 있는가?

둘째, 소수자 운동은 어떤 동기에 의해 시작되며 운동이 요구하는 것은 무엇인가?

셋째, 소수자 운동은 어떤 계기와 어떠한 과정을 거쳐 정치적·정책적 의제가 되며, 입법화 되는가?

넷째, 소수자 운동은 어떤 정치적 상황에서 전개되는가?

다섯째, 소수자 운동을 통해 입법화된 정책은 제대로 집행되는가?

여섯째, 소수자 정책의 결과 집행에는 어떤 문제가 있는가?

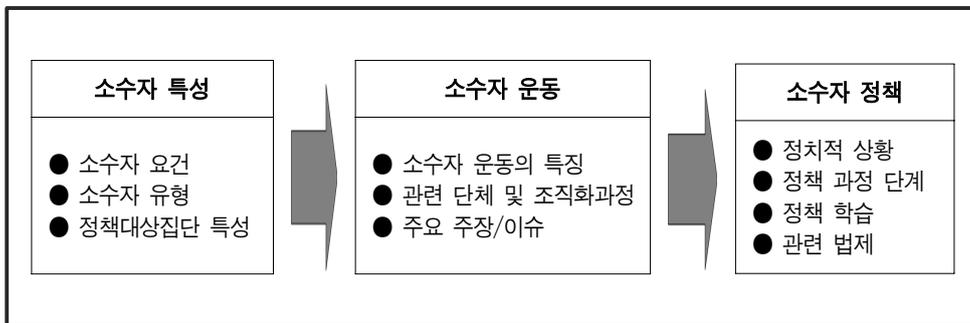
일곱째, 소수자 정책의 변동은 왜 일어나며 변화된 제도는 성공적인 집행을 담보하는가?

여덟째, 소수자 정책의 바람직한 학습은 일어나고 있는가?

아홉째, 소수자 정책 사례 분석을 통한 정책학에서의 소수자 접근법 이론화의 가능성과 기여는 무엇인가?

이상과 같은 연구 질문을 개념화하여 사례 연구를 위한 주요 논점으로 도식화하면 다음과 같이 정리될 수 있다.

<그림-4> 소수자 정책 과정을 연구하기 위해 설정된 논점의 도식화



## IV. 소수자 운동의 분석 지표

여기서는 앞서 제시된 소수자 정책의 분석 지표에 관한 구체적인 검토를 하고자 한다. 소수자 특성(소수자요건, 유형, 정책대상특성)에 대해서는 앞의 소수자 정체성 논의와 유형분류에서 상술했고 소수자정책과정은 다음 장에서 논의할 것이기 때문에, 여기에서는 소수자 운동과 소수자정책과정만 다루기로 한다. 과거 여성문제나 장애인 문제에서 보여준 바와 같이 소수자 문제는 그 속성상 이를 사회적으로 이슈화하고 확산하여 정책의제로 진입시키는 데는 정책주도집단으로서 소수자옹호자(또는 옹호집단)의 역할이 무엇보다 중요하다고 할 것이다. 따라서 소수자 운동의 분석을 위해서는 ①소수자 운동의 특성, ②소수자운동의 관련 집단과 조직화 과정, ③주요 주장이나 이슈 등을 검토해야 할 것이다.

### 1. 소수자운동 특성

소수자운동의 성격 규명은 다양한 소수자 문제가 어떻게 사회운동으로 진화하는지를 규명하는데 있어서 매우 중요하다. 소수자운동의 핵심적 성격으로는 정체성, 저항성, 확산성을 제시할 수 있다.

1) 정체성: 정체성이란 소수자 집단 스스로, 혹은 타자에 의해 가지게 되는 소수자 의식을 의미한다. 소수자운동 특성으로서 정체성 기준은 자발적인 정체성 확보의 경우와 타자에 의해 소수자로 분류할 수 있다. 예를 들어 정신질환자의 경우가 타자에 의해 소수자 정체성이 확보되는 경우라면, 동성애자의 경우는 자발적인 정체성 확보의 경우가 된다.

2) 저항성: 소수자 운동은 사회 및 행정(제도) 등에 의한 차별에 대한 저항(또는 거부)이라는 성격을 갖는다. 예컨대, 장애인, 혼혈아, 외국인노동자, 비정규직 노동자 등 대부분의 소수자들은 노동시장에서 실제적 차별을 받고 있으며, 양심적 병역거부자의 경우에도 그들을 범죄자로 낙인찍는 것에 대하여 전형적인 제도화된 차별이라고 주장하고 있다. 우리 사회에 민주화가 진전됨에 따라 소수자로서 정체성을 가진 사람들은 차별로 인식하는 각종 제도, 관행에 대하여 강력히 저항하는 행태를 특성을 보이고 있다.

3) 확산성: 소수자 운동은 집단화와 여론화를 통하여 급속히 확산되는 특성을

가진다. 한국 사회만보더라도 민주화와 다양성의 진전으로 과거 숨겨져 있던 소수자의 문제가 최근 두드러지게 공론화되고 있음을 알 수 있다. 양심적 병역거부자, 동성애자와 같은 성적 소수자 문제, 그리고 국제결혼의 증대에 따른 외국인 노동자·배우자·혼혈아 등은 이와 같은 환경 변화에 따라 사회적으로 확산된 소수자 이슈라고 할 것이다.

소수자 운동이 보여주는 이러한 3가지 특성은 개별 소수자정책에 대한 연구를 시작하는 단계에서 매우 중요한 논점을 제기하게 된다.

## 2. 소수자운동 관련단체 및 조직화과정의 검토

사회운동으로서 소수자 운동은 소수자들에 대한 차별이나 인권침해를 초래하는 기존 사회적·제도적 문제를 변경시키고자 하는 저항 운동의 성격을 갖는다. 이런 운동은 현실 여건에 대한 소수자의 불만 또는 차별문제 인식에서 출발하게 되는데, 이들 소수자문제가 사회적 이슈로 전개되기 위해서는 집합적 행동으로 진화되는 것이 필요하다. 많은 경우 이러한 집합적 행동은 소수자들의 자발적인 집단화 노력보다는 주로 시민운동이나 인권운동단체를 통해서 조직화되고 이들 운동단체의 노력과 연대하여 사회문제화가 되는 경향이 있다. 이에 따라 이들의 “조직화 과정”을 소수자운동의 분석 기준으로 선택하여 각 소수자 사례에서 소수자 운동이 어떻게 조직화하는지 그리고 여기에 어떤 옹호집단들이 관련되어 있는지를 파악하는 일이 필요하다. 어떤 참여자들이 어떻게 조직 활동에 참여하게 되고, 어떻게 참여자들 간에 지지를 인지하고 연대감을 형성하게 되는가와 같은 ‘집합적 정체성’의 사회적 구축에 초점을 맞추는 연구가 필요하게 된다.

## 3. 소수자운동의 주요 주장 및 이슈의 검토

소수자 정책 연구를 본격화하기 전에 각 소수자운동에서 제기되는 주요 주장들이 무엇인지, 그리고 소수자운동으로 야기되는 이슈들은 어떤 것인지를 조사하는 일이 필요하다. 그 이유는 소수자에 대한 옹호적 사회운동에서는 새로운 정책 또는 입법의 수립이나 기존의 정책 또는 입법의 변경에 대한 주장이 제기되며 이것

은 새로운 쟁점이 되기 때문이다. 예를 들어, 홈리스, 학업중단청소년, 장애인, 동성애자, 장기수, 정신질환자 등 우리사회의 소수자운동과 소수자정책의 현재는 대부분 사회운동과정상 정체성 형성단계 내지 정책과정상 의제형성단계로 볼 수 있다. 이런 단계에서 각 소수자운동은 정부의 적극적인 문제인지와 예방적 자세로 정책을 요구하고 있는 것이다. 소수자운동의 성과는 이러한 주장이 공식적 정책체계로 성공적 진입으로 진입함으로써 나타나게 된다.

## V. 소수자정책과정 분석의 이론적 관점과 도구

일단 소수자 및 소수자 운동의 특성에 관한 기본적 고찰이 이루어지면 그 다음 단계로는 소수자 정책(변동)과정에 대한 본격적인 논의를 전개할 필요가 있다. 이 부분이야 말로 소수자정책 연구가 타 학문분야의 소수자 연구와 차별성을 보이는 분야이며, 또한 기존의 정책 관련 이론 및 분석도구가 잘 활용되어야 할 부분이다. 이 연구에서는 소수자 정책(변동)과정을 정책학적 관점에서 잘 해석할 수 있는 이론적 도구로서 ①정책을 둘러싼 정치적 상황, ②정책과정 분석 이론, ③정책 학습 개념, ④제도로서의 소수자 관련 법제를 제시하고, 이를 중심으로 향후 소수자 정책 변동 연구 전개될 수 있음을 논의하고자 한다.

### 1. 정치적 상황의 검토

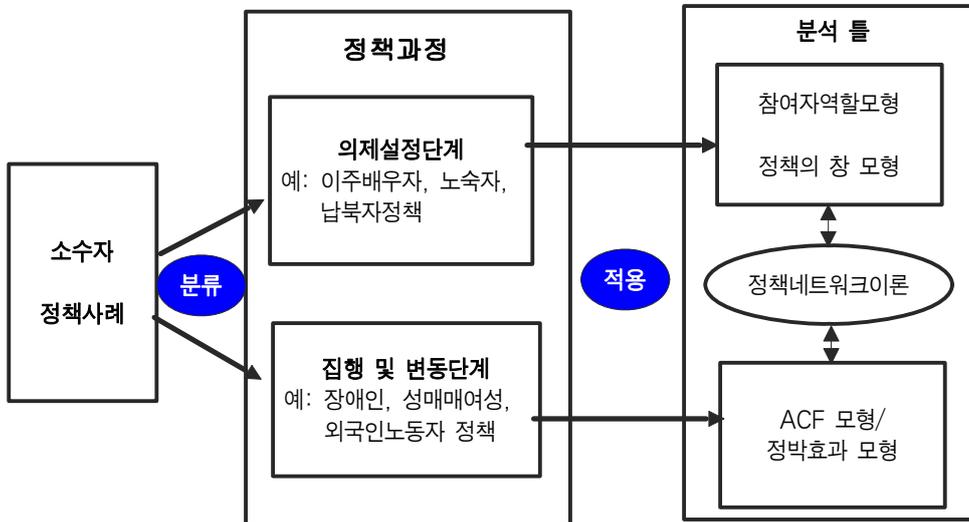
소수자정책의 정치상황 규명은 정부 개입의 맥락적 측면과 정책과정상의 특성을 이해하기 위한 기준이 된다. 왜냐하면 사회정책으로서 소수자 정책의 본질을 보다 정확히 이해하기 위해서는 소수자정책 또한 정치 과정의 산물이며 집행과정 또한 상황에 따라 변화하는 정치의 장내 세력 관계를 반영하는 정치적 과정으로 파악될 필요가 있기 때문이다. 예를 들면, 정책의 정치상황 분석을 위해서는 Wilson(1989)의 정치상황모형을 적용할 수 있다. 대체로 소수자정책의 경우 비용의 분산과 편익의 집중이라는 '고객정치상황'이나 비용의 집중과 편익의 분산을 특징으로 하는 '창도가적 정치상황'으로 나타날 것으로 예측되지만, 구체적인 정

치상황은 각 소수자 사례의 유형에 따라 달리 나타나게 된다.

## 2. 정책과정 단계의 검토: 사례별 단계구분 및 분석 틀 적용

소수자 정책은 각 사례마다 상이한 정책과정의 단계에 위치하고 있다. 예컨대 앞에서 기술한 바와 같이 장애인이나 외국인노동자 등 이미 법제화되고 집행과정에 있는 경우도 있지만, 공식적인 정책결정이 이루어지지 못하고 정책의제의 형성단계 혹은 그 이전에 머물러 있는 경우도 많다. 따라서 구체적인 정책과정 분석은 개별 소수자정책 사례가 어느 정책과정단계에 있는지를 확인하고 그에 따라 적절한 분석 틀을 구성하고 적용하여야 할 것이다. 연구대상이 되는 소수자정책의 사례들은 크게 ①의제형성단계(이슈단계포함)에 있는 경우와 ②집행 및 변동단계에 있는 경우의 2가지 유형으로 구분할 수 있다. 따라서 소수자정책 사례의 분석은 정책단계에 따라 다른 분석 틀을 적용해야 할 것이다.

<그림-5> 사례별 정책과정의 단계 구분 및 분석 틀의 적용



## 1) 기본 모형으로서 '정책네트워크이론'의 적용

정책과정에 대한 분석은 주로 정책참여자간의 상호작용과정에 초점이 주어진다. 그것은 정책과정이 궁극적으로 참여자간의 상호작용적 통제과정 또는 정치적 게임이기 때문이다. 특히 소수자정책은 주류 사회(혹은 다수)의 차별과 분리에 대항하는 소수자집단(또는 옹호집단)의 정책운동으로 등장하게 된다. 이와 같은 소수자정책의 형성과정에는 상이한 입장에 있는 행위자들 간의 신념과 이익의 대립에 수반하는 정치적 갈등상황이 나타나기 쉽다. 따라서 소수자정책의 사례분석에는 정책과정에 공식적·비공식적으로 참여하는 다양한 행위자들 간의 상호작용과 역동성을 정확히 분석하는 것이 필요하다. 이런 점에서 다양한 참여자들의 행위로 특징지어지는 정책과정의 연구에 네트워크 분석을 적용한 정책네트워크 모형은 적절한 설명의 틀을 제공할 수 있다. 정책네트워크는 '특정 정책영역에서 정부 부문과 조직화된 민간부문 행위자들 간의 상호의존적인 연계관계의 복합체'로 파악될 수 있는데, 급격한 정책 환경과 행정수요 변화에 적절히 대응하지 못하는 정부 관료제의 한계 인식에서 출발하여 다수의 민간부문 행위자들의 참여로 형성되는 정책네트워크 관점은 시민사회(또는 옹호집단)의 주도적 역할이 요구되는 소수자정책의 형성과 집행과정의 역동성 분석에 유용할 것으로 판단된다. 이러한 정책네트워크 모형을 개별 소수자정책사례에 대한 분석도구로 적용할 때에는 소수자정책을 둘러싼 다수의 참여자들 간의 복잡한 상호관계의 구조를 파악하는데 주안점을 두어야 할 것이다. 즉 소수자정책과정에 대한 기술의 차원을 넘어 정책 산출이나 결과에 대한 심도 있는 설명력을 제공하기 위해서는 소수자정책네트워크의 ①참여자, ②상호작용 및 관계, ③네트워크 구조에 대한 엄밀한 분석이 요구된다.

## 2) 정책의제설정단계의 분석: 참여자 역할 모형의 적용

소수자 문제는 활발한 소수자운동의 전개 혹은 강력한 정책옹호자의 등장 없이는 정책화가 어렵다. 특히 기존의 지배적 문화에 대한 일탈적 속성을 가지는 소수자문제는 그 성격상 정부의 공식 의제로 진입하는 데 어려움을 겪게 된다. 따라서 상당수의 소수자문제들이 정책과정 상에 있어 의제설정단계 이전에 머물고 있다.

이런 점에서 정책의제로 진입하는 과정에 있는 소수자정책의 분석에는 소수자 이슈를 둘러싼 참여자들 간의 대립과 갈등 및 타협과 조정과 같은 정치적 역동성을 면밀하게 검토할 필요가 있는 것이다. 이를 위해서는 정책참여자와 정치과정 분석을 위한 정책네트워크 모형이외에도 기존의 다양한 정책의제형성모형이 적용될 수 있을 것이다. 특히 소수자정책이슈를 둘러싼 다양한 행위자들의 상호작용 분석에는 새로운 참여자역할모형의 적용도 고려될 필요가 있다. 주도(Leading)·스윙(Swing)·반대(Veto)·지지(Support) 집단의 4유형론은 정책참여자들을 찬성옹호 집단과 반대옹호집단으로 구분하는 전형적인 참여자에 대한 이원적 관점의 한계를 보완하고, 소수자정책영역의 다양한 참여자들이 정책과정상에서 보여주는 역할과 역할 변화에 대한 설명력을 제고할 수 있을 것이다(Porter & Brown, 1991).<sup>3)</sup> 또한 정책결정의 우연적 coupling을 강조하는 Kingdon의 ‘정책의 창’ 모형은 “왜 오랫동안 소수자집단이 지속적으로 요구해 온 정책이 특정 시점에서 공식의제로 등장하게 되는지”를 설명하는데 도움이 될 수 있다.

### 3) 집행 및 변동단계의 분석: ACF와 정박효과 모형의 적용

정책집행 및 변동단계에 있는 소수자 정책사례에 대해서는 ACF(Advocacy Coalition Framework)의 적용가능성을 타진해 볼 수 있다. Sabatier와 Jenkins-Smith (1999)에 의해 고안된 ACF 모형은 정책의 결정 혹은 변화는 집단 혹은 집단 간에 구성되어지는 연합간의 상호작용에 의해 일어난다는 점을 설명하는 정책과정모형이다. ACF 모형에서는 두 개 혹은 그 이상의 특정 정책이슈에 대한 신념에 바탕을 둔 정책옹호연합이 있다고 가정하고, 이 연합들이 서로 다른 정책신념에 기반한 정책대안을 가지고 정책논의에 참여하고 경쟁함으로써 정책이 결정되고 변화한다고 본다. 이러한 연합간의 정책경쟁을 통해 정부는 정책 대안을 선택 혹은 중재하여 정책을 시행한다. 이렇게 시행된 정책결과 또는 효과는 다시 정책연합과 정책 연합에 영향을 미치는 외부 요소들에 영향을 미친다. 정책연합은 기본적인

3) Porter와 Brown(1991)은 국제환경정치의 분석을 위해 주요행위자로서 국가들을 지도국가, 규범체제 지지국가, 거부권 보유 국가, 태도 유보 국가로 세분한 바 있다. 이러한 유형론은 다양한 정책행위자들의 특성과 역할을 보다 구체적으로 설명할 수 있다는 분석적 장점을 가지며, 이는 국내 정치에도 그대로 적용될 수 있을 것으로 판단된다.

문제의 특성, 기본적으로 이용 가능한 자연자원의 할당, 근본적인 사회문화적 가치, 법적 규범 같은 비교적 정적인 요소들과 사회경제적 여건의 변화, 체계화 된 주도 연합의 변화, 하부체계나 다른 정부의 결정이나 영향 같은 역동적인 외부 요소들에 의해 영향을 받는데, 이렇게 두 범주로 나뉘질 수 있는 정적인 영향요인과 역동적인 영향요인은 정책신념에 바탕을 둔 연합에 대한 제약요인이 된다.

한편, 소수자정책의 변동에 대한 설명을 위해 정박효과(Anchoring Effect) 모형의 적용 가능성을 고려할 필요가 있다. 정박효과 모형에서는 정책이 도입되는 초기단계에서 결정된 정책의 내용이 잘 못될 경우 -즉 잘못된 정책의 정박(anchoring)-, 그로 인해 집행과정을 일정하게 한계 지우는 결과를 초래하게 됨으로써 정책성과 달성에 장애가 된다는 것이다(전영평·이근수, 2002).<sup>4)</sup> 사회가치의 배분(혹은 재분배)을 둘러싸고 극심한 갈등을 야기할 수 있는 소수자 정책의 경우에 정책결정의 내용이 소수자의 실질적인 인권보호나 차별금지를 위한 합리적 방안이 되지 못하고 상징적으로 규정되거나 정책비용부담집단에게 유리한 방향으로 결정되기 쉽다. 더욱이 조직화되지 못하고 자원동원력이 미약한 소수자 정책영역에서 창도적 정치가의 역할마저 부족한 경우에는 정책결정은 형식화되기 쉽다. 이렇게 잘못 결정된 정책은 그 미미한 성과로 인하여 소수자 옹호연합에 의한 새로운 정책변화의 요구에 직면하게 되는 것이다. 최근 장애인옹호연합들에 의해 장애인차별금지법 제정운동이 강력하게 전개되고 그에 따라 ‘장애인차별금지및 권리구제에관한법률’이 입법화된 사례는 이러한 정박효과로 인한 정책실패의 전형적인 예로 평가될 수 있다. 정책과정분석에 있어 정책형성단계를 포함한 상황적 요인까지 포괄하는 정박효과모형은 정책변동의 인과성에 대한 보다 면밀한 해석을 제공하기 때문에 소수자정책의 변동에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있을 것으

4) 전영평·이근수(2002)에서 제시된 정박효과모형은 닳을 내린 선박이 일정한 범위 내에서만 움직일 수 있듯이, 정책 집행도 일정한 범위 내에서 움직일 수밖에 없으며 닳을 올리는 상황이 닳쳐야 비로소 선박이 움직이듯이 집행상의 문제와 정책상황의 중대한 변화가 와야 「정책정박」이 끝나고 새로운 「정책항해」가 시작된다는 것을 말한다. 다시 말해 최초의 정책이 결정될 당시 전개되었던 상황이 정책의 성격과 전략구성에 결정적으로 영향을 주며, 일단 이런 식으로 법률의 논리와 전략이 고착되게 되면 그 이후의 정책집행은 그 태생적 한계 때문에 소기의 성과를 거두기 힘들게 된다는 가정에 기초한 것이다. 정박효과(anchoring effect)는 일단 정책이 결정되면 정책 집행은 그 법률이 정하는 범위 내에서만 효과를 발휘할 수 있으며, 따라서 정책 집행에 새로운 변화가 오기 위해서는 정책기조와 논리의 변화가 있어야 한다는 점을 시사하고 있다.

로 기대된다.

### 3. 정책학습의 검토

정책학습은 통상 정책과정의 경험을 통해 얻은 교훈을 기초로 정책참여자의 사고나 행위가 상당히 지속적으로 변화시켜 나가는 것이다. Rose(1991)는 현재상태의 불만족을 해결하기 위해 새로운 대안을 찾아 적극적인 탐색활동을 하는 과정을 정책 학습으로 정의하였다. 특히 Sabatier(1988)는 경험으로부터 얻어진 그리고 정책목표의 성취와 관련된 사고 또는 행동 의도를 비교적 지속적으로 변화시키는 것으로 ‘정책지향적 학습’으로 규정하면서 이러한 학습은 다양한 연합의 구성원들이 자신들의 정책목표를 촉진시키기 위해 세상을 보다 잘 이해하고자 하는 노력이라는 점을 강조하였다.<sup>5)</sup> 결국 정책학습은 정책행위자들의 정책참여를 통해서 보다 진화된 정책을 산출해 나가는 과정으로 이해될 수 있다. 이러한 정책학습의 시각은 소수자운동과 소수자 정책의 형성 및 변화를 이해하는데 유용한 증거들을 제공하게 된다. 특히 소수자문제의 해결과 관련하여 바람직한 정책학습을 발견하기 위해서는 개별 소수자정책 사례 속에서 정책학습이 어떻게 이루어지고 있는지를 조사할 필요가 있다. 정책학습에 대한 분석은 다양한 소수자정책사례들의 비교분석을 통해 소수자문제의 학습과정에 대한 이해를 제고하고, 실무적으로는 학습실패로 인한 정책실패<sup>6)</sup> 가능성을 감소시켜 바람직한 소수자정책을 위한 정책적 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

5) Sabatier(1988)에 따르면, 옹호연합은 지지자들의 이익을 증진시키기 위해 존재하지만, 경쟁관계의 연합체와의 신중한 정책논쟁을 통해서만 자신들의 이익을 효과적으로 성취할 수 있게 된다. 바로 이러한 논쟁의 존재가 정책의 질을 향상시키게 된다는 점에서 정책변동과 정책학습의 관계를 설명하고 있다.

6) 정책실패의 요인을 학습실패에서 찾는 대표적 연구로서 김도훈(2003)에 따르면, 불확실한 상황에서 제한된 합리성에 기반 하여 이루어지는 정책결정은 불완전성을 내재하게 되고, 따라서 불완전한 정책이 집행 및 평가과정에서 보완되고 수정되지 못하여 이에 대한 적절한 학습이 이루어지지 못할 때 정책실패가 발생한다는 것이다.

#### 4. 법제화 혹은 관련 법제도의 검토

소수자정책과정의 분석기준으로서 법제화(관련 법제도)는 각 사례별로 법제화된 결과 및 관련 법제도의 현황에 대한 자료의 수집 및 정리로 진행될 수 있다. 이러한 작업의 필요성은 소수자 관련 법령들은 개별 소수자 유형에 따라 매우 다양한 형태로 존재하기 때문이다. 즉 어떤 소수자문제들은 이미 구체적 법체제로 구축된 경우도 있지만, 개별 소수자 보호를 위한 독립된 법률로 구축된 경우는 많지 않은 편이다. 이런 점에서 연구대상인 소수자 정책사례의 법제화 정도가 체계적으로 정리될 경우, 한국사회의 다양한 소수자정책사례를 횡단하여 제도적 차이를 규명할 수 있는 유용한 정보를 제공하게 될 것이다.

### VI. 결론

행정학 분야에서 소수자 집단에 관한 연구는 소수자 문제의 해결이라는 현실적 이유에서나 소수자 연구영역의 이론 구성의 측면에서 매우 필요한 작업이라 할 수 있다. 국내의 소수자 연구는 주로 사회학자들에 의해 사회운동 차원에서 진행되고 있는 바, 행정학 분야에서 이를 더욱 확장하여 소수자 정책의 형성과 변동에 관한 정책 정보를 산출할 경우 그 연구의 결과가 소수자 정책 실무와 소수자 정책 이론의 형성에 기여하는 바가 적지 않다 하겠다. 최근 행정학 분야에서 부분적으로 몇몇 소수자 집단에 대한 연구들이 등장하고 있지만, 기존 정책 이론 적용을 위한 사례로 선택되는 경우가 대부분이며, 소수자 연구로서 정체성을 살린 연구가 되지는 못하고 있다.<sup>7)</sup>

이런 점에 착안하여 본 연구는 정책학 관점에서 소수자 연구를 위한 일반적인 분석 틀을 구성하고 분석의 논점을 제시함으로써 한국의 소수자 정책 연구를 위

7) 최근 필자는 타 연구자와 더불어 소수자로서 외국인노동자(전영평 한승주: 2006), 비정규직노동자(서혁준 전영평, 2006), 동성애소수자(정재진 전영평: 2007), 납북자 가족(김영대 전영평: 2007)을 소수자 관점에서 파악하여, 이들 소수자의 정책획득 과정과 그에 따른 정책변동과정에 관한 논문들을 발표하였다.

한 이론적 토대를 구축하고자 하였다. 이 연구에서 제안하는 소수자정책연구의 방법론적 실효성은 구체적 사례연구를 통해 확인될 수 있겠지만, 개념적 차원에서 소수자 연구의 주요 논점이 한국사회의 다양한 소수자 집단에 적용하여 구체적으로 어떠한 정책연구가 가능할 것인가를 도식적으로 표현하면 아래 <표-2>와 같이 정리될 수 있다.

<표-2> 연구의 주요 논점(지표)과 소수자 정책 사례의 결합 :

한국의 사회적 소수자 집단, 소수자 운동, 소수자 정책의 특징과 주요 내용

구분 유형	소수자 집단			소수자 운동			소수자 정책			소수자 정책 분석 틀	
	소수자 요건	정책대상 집단 특징정도	인권침해 특성	관련 집단	조직화 과정	주요 이슈/주장	정치적 상황	정책과 정단계	법제화/관련 법제도		정책 변동
유형 1 장애인	외관상 혐오, 위협, 사회적 비용	식별가능 ○ 권력 열세 ○ 차별 대우 ○ 집단의식 ○	자유권 ○ 사회권 ○ 경제권 ○ 문화권 ○	장애인 단체, 후견단체 등	장애인 차별금지법 제정을 위한 연합체 형성	사회적 차별의 철폐	창도가 적 정	정책집행 및 재형성	장애인복지법, 장애인고용촉진및직업재활법 등	장애인 차별금지법 제정	수정된 ACF, 정박 효과모형
유형 2 에이즈 환자와 한센인											
·											
·											
유형 8 이주 배우자											

주: ○매우 강함(높음) ○다소 강함(높음) ◇보통 △약함

예를 들어, 조직화된 신체적 소수자(유형 1)인 장애인 사례의 경우에는, 먼저 소수자 집단 설명변수에 있어서는 외형상의 혐오, 위협, 사회적 비용이라는 편견과 고정관념을 가지는 소수자 요건의 특징을 보이며, 정책대상으로 소수자성은 높은 식별가능성, 다소 높은 권력열세, 심각한 차별대우, 상당한 집단의식을 나타내고 있고, 그에 따라 소수자 집단으로서 자유권, 사회권, 경제권, 문화권 등의 기본적인 인권 침해 받고 있다. 소수자 운동 측면에서 장애인은 각종 장애유형에 따른 장애인자조집단 및 결사체와 장애인 부모나 지지자들로 구성되는 옹호단체가 있

으며 정책 사안에 따라 연합을 형성하기도 한다. 특히 장애인 차별금지법 옹호운동과정에서는 82개 단체로 구성된 ‘장애인차별금지법제정추진연대’가 2003년 결성되어 활동하고 있다. 이러한 장애인운동에서 제기된 주된 이슈는 장애인에 대한 차별과 배제를 극복하고 복지 시혜가 아닌 기본적 인권을 보장받기 위한 ‘장애인차별금지법’의 제정이다. 장애인차별금지법제정운동의 전개는 이른바 창도가적 정치 상황 하에서 정책과정의 어려움을 내재하고 있다. 정책과정의 측면에서 보면, 기존의 4대 장애인관련법(장애인복지법, 장애인고용촉진및직업재활법, 특수교육법, 장애인·노인·임산부등의증진보장에관한법률)의 한계를 비판하고 새로운 차별금지를 위한 독립된 장애인차별금지에 관한 입법을 주장하는 장애인정책의 재형성 단계에 있다고 하겠다. 2001년부터 시작된 장애인차별금지법제정운동은 2002년 입법청원을 비롯한 제도적 활동과 더불어 각종 장애인단체의 공청회나 집회시위 등 실행행사로 전개되었다. 그 결과 2006년에는 국가인권위원회의 차별금지법과 별도로 독립된 장애인차별금지법이 마련되어 2007년 3월 ‘장애인차별금지및권리구제에관한법률’이 국회를 통과하게 되었다(장추련: <http://www.ddask.net>). 따라서 이러한 장애인차별금지를 위한 소수자운동과 정책의 형성과정에 대한 이론적 분석 틀로는 수정된 ACF 모형이나 정박효과 모형을 적용할 수 있을 것이다.

이와 같이 본 연구에서 제안하는 방법론적 모형을 적용한 소수자정책연구가 활발하게 이루어진다면 각 유형별로 소수자 속성의 구체적 기술, 소수자 운동의 특성(각 소수자 운동의 동기와 주장, 그리고 과정) 및 소수자 정책과정의 특징(정치적 상황, 입법화된 내용 및 집행성과, 제도변화와 정책학습 등)의 체계적 분석을 통해 한국사회의 소수자와 소수자 정책에 관한 이해를 제고하는데 기여하게 될 것이다. 그렇지만 이 연구에서는 소수자정책연구를 위한 하나의 통합된 분석모형을 제시하지 못하고 있다는 한계를 가지고 있다. 이것은 소수자사례의 다양성과 정책적 접근이 거의 없는 현재의 상황에서 단일의 관점보다는 적용 가능한 대안적 설명모형을 제안하는 것도 의미 있는 작업이라고 판단하였다. 그리고 향후 개별 소수자 정책에 대한 실질적인 연구를 통해 보다 정교하고 세밀한 분석 틀과 분석 방법이 개발될 수도 있을 것이며, 그에 따라 소수자정책분석에 특유한 이론적 모형과 이론의 정치화가 가능할 것이다.

▣ 참고문헌

- 고길곤. (2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰. 《행정논총》, 45(1).
- 고혜원·이철순. (2004). 외국인 고용허가제 도입과정. 《한국정책학회보》, 13(5).
- 국가인권위원회. (2005). 《국가인권정책기본계획 수립을 위한 성적 소수자 인권기초현황 조사》.
- \_\_\_\_\_. (2006). 《2007~2011 국가인권정책기본계획 권고안》.
- 권해수. (1992). 《사회운동과 공공정책의 역동적 관계 연구》. 서울대학교 박사학위 논문.
- 김도훈. (2003). 학습조직과 시스템사고를 중심으로 본 시화호 정책실패의 원인과 교훈. 《한국정책학회보》, 12(1).
- 김영대 전영평 (2007). 소수자로서 남북자 가족의 정책획득연구. 《정부학연구》, 13(1): 117-154.
- 김은경. (2004). 《성매매: 새로운 법적 대책의 모색》. 서울: 사람생각.
- 김정란. (2004). 《일본군 '위안부' 운동의 전개와 문제인식에 대한 연구: 정대협 활동을 중심으로》. 이화여자대학교 박사학위논문
- 김형수. (2004). 되풀이되는 차별과 소외의 역사, 그 치밀함의 이중성, 최협 외. 《한국의 소수자, 실태와 전망》. 파주: 한울.
- 서울시정개발연구원. (2002). 《서울시 중장기 노숙자 정책 연구》.
- 서혁준·전영평. (2006). 비정규직 근로자와 정책변동. 《한국행정학보》: 277-302.
- 서현진. (2002). 미국의 소수자 권리보호에 관한 연구: 동성애자 권리문제를 중심으로. 《국제정치논집》, 43(4).
- 소라미. (2005). 《국제결혼 가정의 이주여성에 대한 법률지원 현황 및 과제》. 아름다운재단.
- 양현아. (2004). 《성적 소수자가 겪는 차별과 법의 처우: 사회적 차별과 법의 지배》. 정인섭 외. 서울: 박영사.
- 유길상. (2002). 《외국인근로자의 고용실태와 정책과제》. 한국노동연구원.
- 유명기. (2004). 소수자 그 무적(無籍)의 논리. 최협, 김성국, 정근식, 유명기 엮음. 《한국의 소수자, 실태와 전망》. 서울: 한울아카데미.
- 윤수종 외. (2005). 《우리시대의 소수자운동》. 서울: 이학사.
- 윤인진. (2004). 《재외한인의 이주, 적응, 정체성》, 고려대학교출판부.

- 전영평. (1995). 장애인고용촉진을 위한 행정전략의 평가. 《한국행정학보》. 29(1).
- 전영평. (2000). 장애인고용정책의 논리위상분석. 《한국행정논집》. 34(3).
- 전영평·이근수. (2002). 항해와 정박효과의 은유를 통한 장애인 고용정책 집행의 해석. 《한국행정학보》. 36(1).
- 전영평·한승주. (2006). 소수자로서 외국인노동자: 정책갈등 분석. 《한국행정연구》: 157-184.
- 정문길. (1978). 《소외론연구》. 문학과 지성사
- 정제진·전영평. (2007). 동성애소수자의 차별저항과 정책변동. 《한국행정연구》. 15(4): 207-240.
- 최협 외. (2004). 《한국의 소수자, 실태와 전망》한울 아카데미
- 한입섭·양현아. (2002). 《성적 소수자의 인권》. 서울대학교 BK21법학연구단 기획. 인간사랑.
- 장추련(장애인차별금지법제정추진연대): <http://www.ddask.net>
- deLeon, Peter (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going? In Paul A. Sabatier(Ed), *Theories of the Policy Process*, Boulder : Westview Press.
- Douglas, M. (1966). *Purity and Danger*, Routledge & Kegan Paul.
- Dworkin, A. G. & R. J. Dworkin. (1999). *The Minority Report: An Introduction to Racial, Ethic, and Gender Relations*. Harcourt Brace College Publishers.
- Freedman, A. (1985). The New Look in Wage Policy and Employee Relations, *Conference Report*, No. 865. New York: Conference Board.
- Hall, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, April.
- Hogwood, Brian W. and Peters, B. Guy (1983). *Policy Dynamics*. New York : St. Martin's Press.
- Kathleen, Barry (1995). *The Prostitution of Sexuality*. New York: New York University Press.
- Kingdon, John (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Leon-Guerrero, A. (2005) *Social Problems: Community, Policy, and Social Action*. Pine Forge Press.press.
- Poter, Gareth and Janet Welsh Brown (1991). *Global Environmental Politics*. Boulder:

Westview

Rose, Richard (1991). What is Lesson-Drawing, *Journal of Public Policy*, 11(1).

Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith Hank C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: an assessment, in Paul A. Sabatier. (eds.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Sabatier, Paul A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Science*, 21.

Wilson, J. Q. (1989). *Politics of Regulation*. New York: Basic Books.