





주요 선진국가의 다문화정책 방향 비교 분석:  
한국에 주는 정책적 시사점을 중심으로

연구책임자 : 김 욱

사단법인 한국다문화가족정책연구원

## 연구 요약

본 연구는 주요 선진국가의 다문화정책 방향을 비교 분석하고, 그로부터 도출된 시사점을 바탕으로 한국의 다문화정책 발전 방향을 모색해 보는 데에 목적이 있다. 현실적이고 합리적인 다문화정책 방향을 결정하는 데 있어서, 실태 파악만큼 중요한 것은 다문화주의에 대한 이론적 이해와 다른 국가들의 경험과의 비교를 통한 시사점 도출이라고 생각하기 때문이다.

주요 선진국가의 다문화 정책을 살펴보기 위해, 일단 이들은 두 유형으로 구분 가능하다. 하나는 국가 형성 단계부터 이민자 집단들이 주도가 된 아시아-태평양 지역의 신대륙 국가들로서, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등이 포함된다. 또 다른 유형은 국가 형성 단계에는 비교적 동질적 민족국가를 이루고 있다가 2차 세계대전 이후 주로 경제적 이유로 이주 노동자들을 받아들인게 된 서유럽 지역의 국가들로서, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴 등이다.

이들 국가의 다문화정책을 비교한 결과, 이민국가로 출발한 미국, 캐나다, 호주 등은 대체적으로 안정적인 다문화 정책을 수행하고 있다. 반면 비 이민국가인 유럽 국가들은 다문화 정책에 여전히 혼란과 어려움이 있으며, 상대적으로 덜 안정화되어 있다.

주요 선진국가의 경험으로부터 얻은 시사점을 한국에 적용함에 있어서, 먼저 한국과 이들 서구국가와의 차이점을 분명히 인식하고 고려해야 한다.

향후 한국 다문화 정책의 발전 방향을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 다층적 접근이 필요하다. 결혼이민자와는 별도로 급증하는 외국인노동자에 대해서도 다른 차원에서의 정책 마련이 필요하다.

둘째, 장기적 접근이 필요하다. 당장의 문제 해결에만 치중하는 대신 장기적인 안목에서의 정책 마련이 필요하다. 예를 들어, 현재의 다문화 교실은 결혼이민자 당사자에 대한 한국어 교육에만 치중되어 있는데, 이보다는 보다 장기적 차원에서 차세대 혼혈아를 위한 진정한 다문화 교육에 초점을 맞

추어야 한다.

셋째, 통합적 접근이 필요하다. 현재 법무부, 복지부, 노동부, 교과부, 문화부 등에 산재되어 시행되고 있는 다문화 관련 정책을 통합적으로 조정할 필요가 있다. 이를 위해 현재 국무총리 산하의 <외국인정책위원회>를 대통령직속기구로 권한과 지위를 강화할 필요가 있으며, 명칭도 <다문화정책위원회>로 변경하는 것이 좋다.

넷째, 정치적 접근이 필요하다. 현 추세대로라면 10년 이내에 외국인의 전체 인구 비중이 4%를 초과할 것으로 예상된다. 선진국가의 경험을 보면, 이때부터는 심각한 사회문제가 발생할 가능성이 높으며, 동시에 이들의 정치세력화가 필연적으로 발생할 것이다. 그 때까지 기다리는 것보다, 먼저 적극적으로 소수 집단을 정치권 안으로 끌어들이는 전략이 필요하다. 이러한 정치적 접근을 통해, 이들의 요구를 반영하는 다문화정책이 가능하며, 이는 장기적으로 이들의 불만을 감소시켜 사회 안정에 기여할 것이다.

다섯째, 다문화적 접근이 필요하다. 선진국가의 경험을 보면, 현재와 같은 일방적인 지원을 통한 동화 정책은 장기적으로 성공하기 어렵다. 따라서 이들 소수 집단의 문화를 인정할 뿐만 아니라, 이들의 문화를 우리 문화의 일부로 통합시키는 양방향적인 다문화정책이 요구된다.

# 차 례

<b>I. 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 및 기대효과 .....	2
3. 연구의 내용 및 방법 .....	3
가. 연구의 내용 .....	3
나. 연구의 방법 .....	4
<b>II. 이론적 배경</b> .....	<b>5</b>
1. 다문화주의에 대한 개념적 논의 .....	5
가. 다문화주의의 다양한 의미들 .....	5
나. 다양성, 차이, 그리고 다문화주의 .....	7
다. 단일문화주의와 다문화주의 .....	8
2. 공식적 다문화주의의 세 가지 모델 .....	9
가. 보수주의적 다문화주의 모델 .....	9
나. 자유주의적 다문화주의 모델 .....	10
다. 다원주의적 다문화주의 모델 .....	12
라. 세 가지 모델에 대한 비교 .....	13
3. 차이에 대한 주요 접근 방법 .....	15
가. 두 가지 기본 축: 동화와 수용 .....	16
나. 차이에 대한 다섯 가지 접근 방법 .....	17
<b>III. 주요 선진국가의 다문화 정책 비교</b> .....	<b>23</b>
1. 주요 국가의 분류 방법 .....	23
2. 아태지역 국가의 다문화 정책 .....	24

가. 미국 .....	24
나. 캐나다 .....	29
다. 호주 .....	34
3. 유럽지역 국가의 다문화 정책 .....	37
가. 영국 .....	37
나. 프랑스 .....	40
다. 독일 .....	43
4. 요약 및 비교 .....	46
<b>IV. 한국 다문화 정책의 발전 방향 .....</b>	<b>49</b>
1. 한국 다문화사회의 현황과 특징 .....	49
가. 한국과 서구 국가의 다문화사회의 차이점 .....	49
나. 한국 다문화사회의 현황과 특징 .....	51
2. 현 다문화 정책에 대한 비판적 평가 .....	52
3. 다문화 정책의 발전 방향에 대한 정책 제언 .....	53
가. 다층적 접근 .....	54
나. 장기적 접근 .....	55
다. 통합적 접근 .....	55
라. 정치적 접근 .....	56
마. 다문화적(양방향적) 접근 .....	56
■ 참고문헌 .....	59

## 표 차 례

<표Ⅱ-1> 세 가지 다문화주의 모델의 비교 .....	14
<표Ⅲ-1> 주요 선진국가의 유형 분류 .....	24
<표Ⅲ-2> 미국사회의 인종 구성 변화 예상 .....	26
<표Ⅲ-3> 캐나다의 3단계 다문화주의 발달 .....	32
<표Ⅲ-4> 주요 선진국가의 다문화 정책 요약 및 비교 .....	47

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 필요성

최근 들어 한국 사회에 다문화 가족이 증가하고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 다문화 가족의 증대는 개인적 차원에서는 물론 사회 전체 차원에서도 여러 가지 새로운 문제와 도전을 야기하고 있다. 특히 사회 및 정치 통합이라는 관점에서 볼 때 다문화 가족의 증대와 다문화적 가치의 확산은 이질적 문화와의 통합이라는 새로운 과제를 우리 사회에 던져주고 있다.

오랜 기간 동안 동질의 문화를 가진 단일민족 국가로 살아 왔던 우리에게 다른 문화, 다른 인종과 통합을 이루고 함께 더불어 살아가는 것이 결코 쉬운 일이 아니다. 이를 위해서는 미시적 차원에서 국민 개개인의 의식 변화도 중요하지만, 거시적 차원에서 국가 정책의 패러다임 변화가 필요하다.

다행히도 많은 선진 민주국가들은 우리보다 앞서 이러한 도전과 과제를 직면해 왔다. 이들의 대응 방식은 국가에 따라 차이가 있었으며, 또한 그 결과에 있어서도 상당한 차이가 있다. 예를 들어, 유럽 대륙 국가들과 미국, 캐나다 등 미주 국가들의 다문화정책은 커다란 차이를 보여 왔다. 또한 같은 이주민 국가라고 할지라도, 미국, 캐나다, 호주의 다문화정책에는 차이가 있으며, 그 결과도 다르게 나타나고 있다.

따라서 비교적 최근에 들어서 다문화사회의 성격을 띠게 되었으며, 이제 새로운 다문화 정책 방향을 모색해야 하는 우리에게 이들 선진 국가들의 경험은 소중한 교훈과 정책적 시사점을 제공해 준다.

## 2. 연구의 목적 및 기대효과

본 연구의 궁극적 목적은 우리보다 앞서 다문화 사회를 경험한 주요 선진 민주국가들의 다문화정책을 비교 분석하고, 여기서 도출되는 시사점을 바탕으로 향후 한국의 다문화정책 방향을 모색하는 데에 있다. 오랜 기간 동안 단일민족 국가였다가 최근 들어서야 다문화 사회로 진입하고 있는 한국의 입장에서는 선진 국가들의 다문화정책을 고찰하는 것이 매우 중요하다.

이러한 국가간 비교 분석을 통해 우리는 먼저 한 국가의 다문화정책을 결정하는 주요 요인들을 발견할 수 있다. 일반적으로 한 국가의 다문화정책을 결정하는 주요 요인으로는 국가의 형성 과정 및 역사, 지리적 위치, 국가의 규모, 연방제 실시 여부 등이 있다. 이러한 다양한 요인들을 고찰함으로써, 한국이 처한 상황에서 가장 적절하고 바람직한 다문화정책에 대한 의미 있는 논의와 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

국가간 다문화 정책의 비교를 위해서는 공통된 이론적 분석틀이 필요하다. 본 연구에서는 다문화주의와 관련된 기존의 개념적, 이론적 논의를 정리함과 동시에, 공식적 다문화정책의 여러 모델을 제시할 것이다. 따라서 본 연구의 또 다른 목적 혹은 기대효과는 다문화주의 및 다문화정책에 대한 심도 있는 이론적 논의를 통해 이 분야의 학술적 연구에 공헌하는 것이다.

물론 본 연구는 기본적으로 정책 연구의 성격을 가지고 있으며, 따라서 본 연구 결과의 가장 중요한 목적 및 기대효과는 거시적 차원에서 향후 한국의 다문화정책 방향을 결정하는 데 도움을 주는 것이다. 현실적이고 합리적인 다문화정책 방향을 결정하는 데 있어서, 실태 파악만큼 중요한 것은 다문화주의에 대한 이론적 이해와 다른 국가들의 경험과의 비교를 통한 시사점 도출이라고 생각한다.

### 3. 연구의 내용 및 방법

#### 가. 연구의 내용

본 연구는 크게 세 개의 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째는 다문화주의 및 다문화정책 모델에 대한 개념적, 이론적 검토이다. 먼저 다문화주의의 개념을 명확하게 정리한 이후, 공식적 다문화주의의 모델을 여러 가지 차원에서 분류하고 논의할 것이다. 이러한 이론적 논의를 통해 도출한 분석틀은 뒤에서 국가 간 비교에 적용될 것이다.

두 번째는 주요 선진 민주국가의 다문화정책 사례 비교 분석이다. 사례는 크게 유럽대륙 국가와 미주-태평양 국가로 구분되며, 보다 미시적으로는 각 지역 내 가능한 한 많은 국가의 경험을 고찰하고자 한다. 사례에 포함되는 국가는 먼저 미주-태평양 지역에서 미국, 캐나다, 호주 등이며, 유럽 지역에서는 영국과 네덜란드 등이 포함된다.

여기서 강조하고 싶은 점은 이러한 사례를 단순히 나열하기보다는 이들 간의 유사점과 차이점을 서로 비교하는 데 본 연구의 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 그리고 이러한 비교를 통해서 다문화 정책에 영향을 미치는 일반화된 요인을 도출하고자 한다. 여기에는 국가의 크기, 인종의 다양성, 역사적 경험, 정치제도 (연방제 실시 여부 등) 등 다양한 요인들이 포함된다.

세 번째는 앞에서의 비교 분석을 바탕으로, 향후 한국의 다문화정책 방향에 대한 시사점을 논의한다. 이를 위해서는 현재 한국의 다문화정책 현실을 간단히 고찰하는 작업도 병행한다. 그리고 이러한 시사점의 논의에 있어서는 학술적이고 이론적 측면보다는 정책적 측면을 강조할 것이다. 다시 말하면,

향후 한국의 다문화정책의 방향을 결정하는 데 있어서 실질적으로 유용한 논의를 전개할 것이다.

## 나. 연구의 방법

본 연구의 주된 연구 방법은 문헌 분석이다. 국내에서 출간된 다문화주의 및 다문화정책 관련 문헌은 물론, 외국에서 최근 출간된 문헌에 대한 집중 분석을 통해 다문화주의 및 다문화정책에 대한 이론적 분석틀을 도출해 내고자 한다.

본 연구는 또한 사례 연구 방법을 사용한다. 우리보다 앞서 다문화주의를 경험한 주요 선진 민주국가들의 다문화정책 사례를 연구하는 것이다. 물론 이러한 사례 연구의 궁극적 목적은 한국의 다문화정책 방향을 모색하는 데 소중한 시사점을 도출하는 것이다.

그리고 이러한 사례 연구에 있어서, 비교 분석 방법을 사용한다. 여러 국가의 경험을 단순히 나열하는 것은 의미가 없으며, 유용한 시사점을 도출할 수도 없다. 따라서 비교정치론적 시각에서 여러 국가들의 경험과 정책의 유사성과 상이성을 분석함으로써, 다문화정책의 방향과 성패에 영향을 미치는 요인을 발견하고자 한다.

마지막으로 본 연구는 정책 연구의 성격을 갖는다. 따라서 연구 방법에 있어서도 정책적 함의와 시사점을 도출하는 데 초점을 맞추고 있다. 그렇다고 본 연구가 학술적 성격을 전혀 갖지 않는 것은 아니다. 이론적 분석과 정책적 시사점은 서로 긴밀하게 연결되어 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 학술적이고 이론적인 차원에서의 분석과 논의를 통해서, 궁극적으로 정책 결정에 도움을 주는 시사점과 함의를 도출하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 다문화주의에 대한 개념적 논의

다문화주의라는 개념은 여러 가지 의미로 사용되고 있으며, 따라서 개념상 많은 혼동이 야기되고 있다. 따라서 다문화주의에 대한 이론적 논의에 앞서, 이 개념을 보다 명확하게 이해할 필요가 있다. 여기서는 먼저 다문화주의가 갖는 여러 가지 의미를 다양한 차원에서 논의한다. 다음으로 다문화주의 개념의 핵심 요소인 다양성과 차이에 대해서 논의한다. 마지막으로, 다문화주의의 반대 개념인 단일문화주의와의 비교를 통해 다문화주의 개념을 보다 명료화한다.

#### 가. 다문화주의의 다양한 의미들

다문화주의가 무엇을 의미하는가에 대해서는 합의가 이루어지지 않고 있다. 이러한 합의된 정의의 부재는 학자들 사이에서, 정책결정자들 사이에서, 그리고 일반인들 사이에서 많은 혼동을 야기하고 있다. 그렇다고 모든 사람들이 합의할 수 있는 다문화주의의 정의를 찾아내는 것은 본 연구의 범위 밖에 있다. 여기서는 다양한 차원에서, 그리고 다양한 맥락에서, 다문화주의가 서로 다른 의미로 사용되고 있으며, 이 중에서 본 연구에 가장 적절한 의미를 제시해 보고자 한다.

다문화주의라는 용어는 적어도 다음의 다섯 개의 다른 차원에서 사용되고 있다. 경험적 사실로서의 다문화주의, 이념으로서의 다문화주의, 정책으로서의 다문화주의, 정책실행으로서의 다문화주의, 그리고 반패권 사회운동으로

서의 다문화주의이다. (Fleras 2002)

첫째, 경험적 사실 혹은 현실로서의 다문화주의는 우리가 살고 있는 현재 세계가 전지구적인 이주의 증가로 인해 점점 더 인종적, 문화적으로 다양화되고 있는 현상을 가리킨다. 이러한 다문화적 사회에서, 우리는 서로 다른 사람들과 함께 살고, 함께 일하면서 서로 상호작용해야만 하며, 이를 위해서 우리는 인종적으로 서로 다른 사람들에 대한 관용과 수용을 배워야만 한다.

둘째, 이념(혹은 철학)으로서의 다문화주의는 소수의 권리와 국가 전체의 이익 간의 균형을 유지하는 데에 대한 일련의 생각들과 규범적인 이상들을 포함한다. 이러한 이념으로서의 다문화주의에 대해서는 사람들마다 의견이 다른 경우가 많다.

셋째, 정책으로서의 다문화주의는 국가의 정부들이 다문화적 사회 건설을 위해 마련한 공식적 정책들을 의미한다. 물론 국가마다 서로 상이한 정책들을 채택하게 되며, 이에는 앞에서 언급한 이념적 다문화주의와 그것이 내포하는 다양한 원칙들이 상당한 영향을 미치게 된다. 이념적 다문화주의와 정책적 다문화주의의 연관성에 대해서는 다음에 보다 자세히 논의할 것이다.

넷째, 실행으로서의 다문화주의는 다문화주의의 이념과 정책이 서로 수렴하여, 정치인, 소수자, 제도들을 포함하는 여러 행위자들에 의해서 실제로 어떻게 현장에서 적용되는가에 초점이 맞추어져 있다.

다섯째, 반패권 사회운동으로서의 다문화주의는 기존의 자유주의적 질서가 내포하고 있는 유럽 중심의 인종주의적 기초(일종의 패권)에 도전하는 다문화주의적 사회운동(social movements)에 초점을 맞춘다. 물론 여기서 다문화주의는 이러한 사회운동에 이념적 기반을 제공하고 있다.

이처럼 다문화주의가 갖는 다양한 의미 중에 본 연구에서는 정부의 공식적 정책으로서의 다문화주의, 즉 공식적 다문화주의(official multiculturalism)에 초점을 맞추고자 한다. 본 연구의 목적이 여러 국가의 다문화정책 방향 비교 분석에 있기 때문이다. 물론 이러한 정책으로서의 다문화주의는 이념으로서의 다문화주의에 상당한 영향을 받으며, 또한 정책이 실행되는 과정에서 실행으로서의 다문화주의로 표출되기도 한다.

### 나. 다양성, 차이, 그리고 다문화주의

내용적으로 볼 때, 다문화주의의 핵심 요소는 다양성(diversity)과 차이(difference)이다. 이 두 개념은 많은 경우에 상호교환적으로 사용되고 있지만, 엄밀하게는 서로 다른 의미를 가지고 있다.

일반적으로 다양성이 서로 다른 여러 것들이 함께 모여 있는 정적인 상태를 의미한다면, 차이는 이러한 다른 것들 간의 불평등한 권력 관계를 동적으로 표현하고 있다. 다양성이 이질적인 경험적인 현실을 단순히 묘사하고 있다면, 차이는 이러한 현실을 도전하고 변화시켜야 한다는 규범적인 요소까지도 내포하고 있다.

하나의 “주의” 혹은 “정책”으로서 다문화주의에 주목한다면, 다양성이라는 정태적이고 가치중립적인 개념보다는 이러한 다양성을 어떻게 보고 어떻게 다루어야 하는가의 철학적, 규범적 문제까지 내포하는 차이라는 역동적 개념이 더욱 유용한 것으로 보인다. 특히 본 연구의 주제가 다문화 현실에 대한 단순 묘사가 아니라, 다문화 정책의 방향이라는 점에서, 이러한 역동적인 개념화는 반드시 필요하다고 할 것이다.

## 다. 단일문화주의와 다문화주의

다문화주의를 이해하는 한 가지 방법은 그 반대 개념인 단일문화주의와의 비교를 통해서이다. 다문화주의가 사회에 존재하는 여러 다른 문화의 정당성을 인정하고 이러한 차이를 수용한다는 원칙에 기반하고 있다면, 단일문화주의는 이러한 차이를 능동적으로 혹은 수동적으로 억제함으로써, 결과적으로 하나의 지배적인 문화 (언어와 정체성)의 독점적 지위를 강화하고 추진하고자 한다. (Fleras 2009, 50)

역사적으로 볼 때, 서구 사회는 단일문화주의를 19세기에 이미 경험한 바 있다. 당시에는 한 민족이 하나의 주권국가를 형성하는 민족주의 이념이 널리 퍼져 있었으며, 서구의 민족국가들은 문화적으로 동질적인 사회를 건설하고자 노력하였으며, 그 과정에서 모든 차이들을 억제하였다.

이러한 노력은 문화적, 그리고 언어적 동질성을 통해 민족정체성을 만들어 내고, 이를 통해 국민들을 하나로 통합하는 데 초점이 맞추어졌다. 단일문화적인 국가들은 하나의 지배적인 민족집단에 의해 철저히 소유되었으며, 이러한 지배집단에 속하지 않은 다른 소수민족들은 추방, 차별, 그리고 동화를 경험해야 했다.

20세기 중반 이후, 서구의 단일문화주의는 결국 버려지는데, 그 이유는 다양했다. 단일문화주의는 인류 이상에 대한 그릇된 견해를 반영하는 것이라고 비판 받았으며, 민족주의 및 쟁과 연관된 것으로 묘사되었으며, 개인의 권리와 존엄성을 불필요하게 억압하는 것으로 인식되었다. 20세기 후반기로 접어들면서, 그 자리에 등장한 것이 바로 다문화주의이다.

다문화주의는 단순하면서도 달성하기 어려운 목표를 갖는다. 그것은 바로

문화적으로 다양하면서도 동시에 사회적으로 포괄적인 사회를 창조하는 것이다. 그리고 그 과정에서 국가 전체의 이익을 지켜내야만 한다.

이러한 어려운 도전에 대하여 서구의 국가들은 분리, 동화, 통합, 다원주의 등 다양한 방법으로 대응했다. 어떤 방법을 사용했는가를 불문하고, 이러한 다문화주의 목표를 실현하는 데 있어서 “협력적 공존을 위한 역설”(paradox for cooperative coexistence)을 직면해야 했다. 즉 자유주의적 보편주의와 인종적 특수주의라는 표면적으로 서로 반대되는 두 개의 동학을 어떻게 조화시킬 것인가의 문제이다. (Fleras 2009, 51-52)

다문화주의에 내재된 이같은 역설과 딜레마의 해결은 오늘날 대부분의 국가들이 여전히 직면하고 있는 도전이다. 다음에서는 이러한 역설과 딜레마에 대한 여러 가지 다양한 시각과 모델을 살펴보고자 한다.

## 2. 공식적 다문화주의의 세 가지 모델

공식적 다문화주의는 그 이념적(철학적) 기반에 따라 크게 다음의 세 가지 모델로 구분할 수 있다. 보수주의적(conservative) 다문화주의, 자유주의적(liberal) 다문화주의, 그리고 다원주의적(plural) 다문화주의이다. 이 세 가지 모델은 다문화사회가 안고 있는 “서로 다른 방식으로 함께 살아가는”(living together differently) 도전을 정의하는 방식, 기저에 깔린 가정, 해결 방안, 그리고 기대 효과 등에 있어서 각기 다르다.

### 가. 보수주의적 다문화주의 모델

보수주의적 다문화주의 모델은 “문화 몰인지적” (culture-blind) 거버넌스의

원칙에 기반하고 있다. 이러한 견해는 모든 사람들이, 그들이 누구이건, 그리고 어떻게 보이건 상관없이, 법 앞에서 동등하게 대우 받아야 함을 제안한다. 이 모델의 논리에 따르면, 그 누구도 문화나 인종으로 인해 거절당하거나 제외당해서는 안 되며, 동일한 논리에 의해서 그 누구도 문화와 인종 때문에 특별한 대우를 받아서도 안 된다.

보수주의적 다문화주의 모델에서 차이들은 관용될 수 있지만, 이러한 차이들이 “누가 무엇을 얻는가” 하는 정치적 분배 과정에서 도움이 되거나 혹은 방해가 되어서는 안 된다. 문화적 차이들이 관용되지만, 이는 어디까지나 다음의 조건을 만족할 때에 한해서이다: 소수 민족이나 문화들은 주류 가치에 따라야 하며, 특별한 보상이나 인정을 요구할 수 없으며, 다른 사람들의 권리를 방해해서도 안 된다.

분명 보수주의적 다문화주의가 차이에 대해서 필연적으로 적대적인 것은 아니다. 차이를 거절하기보다는 차이의 중요성을 인정하지 않는 것이다. 문화적 차이에 대한 개인적 혹은 집단적 믿음은 사적인 영역에 제한되어야 하며, 가치 분배를 위한 공적 영역에서는 엄격한 중립이 보장되어야 한다는 것이다. 이러한 점에서, 이 모델은 실제 내용이 없는 “겉치레 다원주의”(pretend pluralism)라고 비판 받기도 한다.

보수주의적 다문화주의 모델에 따르면, 여러 상이한 문화가 함께 공존하는 사회는 가능하다. 그러나 이러한 공존이 유지되기 위한 조건으로서, 문화적 차이들이 특별한 인정이나 보상을 받아서는 안 된다는 점을 강조한다. 서구 사회 중에서 이러한 문화 몰인지적 다문화주의를 채택하고 있는 대표적인 국가로는 프랑스와 미국이 있다.

## 나. 자유주의적 다문화주의 모델

자유주의적 다문화주의 모델은 차이와 다양성 안에서의 통일과 평등이라는 원칙에 근거하고 있다. 자유주의적 다문화주의에서 여러 상이한 문화가 함께 하는 사회가 가능하기 위해서는 다음이 세 가지 조건이 만족되어야 한다. 첫째, 지배적 문화는 소수 문화에게 공간을 내 줄 용의가 있다. 둘째, 소수 인종들은 자신들이 선택하는 문화에 일체감을 가질 권리를 가지며, 그 과정에서 차별을 받지 않는다. 셋째, 소수 인종들은 상대적으로는 차이와 상관없이 평등하게 (동일하게) 대해져야 하며, 특정 상황 하에서는 차이 때문에 동등한 존재로서 (다르게) 대해져야 한다.

자유주의적 모델은 다문화주의에 내재된 역설의 존재를 인정한다. 모든 사람이 인종과 상관없이 동등한 처우를 받을 권리가 있는 것은 사실이나, 불평등한 맥락에서 동등한 처우를 하는 것이 불평등을 영속화하는 의도하지 않은 결과를 가져올 수도 있다는 것이다. 따라서 역사적으로 불이익을 받았던 집단을 대상으로 일시적인 조치들이 시행될 수 있는데, 주로 언어, 교육, 건강 보험 등의 공적 영역에서 이러한 조치가 시행된다.

자유주의적 다문화주의 모델의 기본 논리는 집단보다는 개인을 우선하고 있다. 인종간 차이는 단지 피부색에 한정된 것으로 해석된다. 따라서 인정과 보상이라는 차원에서 볼 때, 이러한 집단 간에 존재하는 차이보다 이러한 다양한 집단들 모두가 개인으로서 공유하고 있는 것이 더 중요하다.

결론적으로, 자유주의적 모델 하에서는 보수주의적 모델에 비해서 집단간, 인종간 문화적 차이가 더 많이 허용되고 관용된다. 그러나 그 과정에서 인권이 존중되어야 하며, 법이 준수되어야 하며, 집단의 권리보다는 개인의 권리가 우선되어야 한다. 이러한 “문화 관용적”(culture-tolerant) 자유주의적 모델의 대표적인 국가로는 캐나다와 호주가 있다.

## 다. 다원주의적 다문화주의 모델

다원주의적 다문화주의 모델은 앞의 두 모델에 비해 문화적 다양성에 가장 강력한 믿음을 갖고 있는데, 그 이유는 차이가 중요하다고 믿기 때문이다. 인간은 근본적으로 문화적 애착을 필요로 하는 존재이며, 이러한 필요를 보장하는 방법은 상이한 문화를 공적으로 인정하고 보호해 주는 것이다. 즉, 문화적 정체성은 인간의 존재에 필수적이라는 것이다.

이 모델에 따르면, 모든 문화는 근본적으로 서로 다르며, 동시에 동등한 가치를 갖고 있다. 따라서 이러한 문화적 차이는 심각하게 고려되어야 한다. 이러한 문화적 차이를 단순히 인정하는 것을 넘어서 차이의 제도화를 통해 이를 제도적으로 보장해야 한다는 것이다.

다원주의적 모델은 문화적 상대주의에 바탕하고 있기 때문에, 모든 문화는 동등한 가치를 가지고 있으며, 나아가 다양한 문화들이 갖는 고유의 관습은 어떤 근거로도 비판 받을 수 없다. 인권 침해의 소지가 있는 문화적 관습이라도 허용되어야 한다는 이 모델의 급진적 주장에는 개인의 권리보다 집단의 권리가 더 중요하다는 기본 인식이 깔려 있다고 할 수 있다.

앞에서 언급한 보수주의적 모델과 자유주의적 모델이 사회의 문화적 차이들을 흐리게 하거나, 교차시키거나 하려는 데 반해, 다원주의적 모델에서는 차이들을 인정하고, 제도화하고, 나아가 이들에게 정치적 권력을 부여하고자 한다. 이처럼 서로 혼합하지 않고 공존하려는 다원주의적 모델의 경향은 결국 집단의 권리와 집단간 차이를 보호해야 하는 책무를 남긴다는 비판을 받고 있다.

요약하자면, 다원주의적 다문화주의 모델은 사회의 차이들을 심각하게 고려한다. 서로 다르게 같이 사는 데 있어서 이러한 차이는 주요 고려사항이 되며, 이를 위해 병렬식 제도(각 문화별로 조직된 제도), 다양한 가치 교육, 그리고 분리된 공동체까지도 만들어낸다. 영국과 네덜란드가 이러한 문화인지적 다원주의 모델을 실험해 본 대표적인 국가이나, 최근 들어서는 다시 보수주의적 혹은 자유주의적 모델 쪽으로 돌아서고 있다.

### 라. 세 가지 모델에 대한 비교

보수주의, 자유주의, 다원주의 모델 세 가지는 각기 다른 이념적 기반을 가지고 있으며, 그에 따라 다문화주의를 바라보는 근본적인 시각에 차이가 있다. (<표 II-1> 참조) 보수주의 모델은 문화의 중요성을 인정하지 않고 있으며, 자유주의 모델은 문화의 차이에 관용적이긴 하나, 그 중요성을 전적으로 인정하는 것은 아니다. 한편 다원주의 모델은 문화 차이의 중요성을 잘 인지하고 있다.

세 모델은 개인과 집단의 권리 간 우선순위에서도 서로 다른 입장을 보이고 있다. 보수주의와 자유주의 모델이 기본적으로 개인주의에 입각하여 개인의 기본권을 중시하는 반면, 다원주의 모델은 집단의 권리를 우선시하는 입장이다. 따라서 보수주의와 자유주의 모델 하에서는 개인의 기본권을 침해하는 소수 민족의 문화적 관행이 용인되지 않지만, 문화적 상대주의에 입각한 다원주의 모델은 모든 문화적 관행을 용인한다.

또한 통치 과정에 있어서 문화적 차이의 중요성을 고려하는 정도도 모델에 따라 다르다. 보수주의 모델은 자원의 분배 등에 있어서 문화적 차이는 전혀 고려하지 않는다. 모든 사람이 문화나 인종과 상관없이 동등하게 대우받아야 한다는 입장이다. 따라서 소수 민족을 특별히 고려한 정책 프로그램

은 존재하지 않는다.

자유주의 모델도 기본적으로는 보수주의 모델과 같은 입장이지만, 약간 차이가 있다. 일상적으로는 문화의 차이를 고려할 필요가 없으나, 상황에 따라서는 소수 민족과 문화에 대한 특별한 대우가 가능하다는 입장이다. 그러나 이러한 차이를 고려한 프로그램은 한시적인 성격을 가지며, 주로 역사적으로 불이익을 받아 온 집단에 대한 배려의 차원에서 이루어진다.

반면 다원주의 모델은 통치 과정에서 문화적 차이를 매우 중요한 요인으로 고려한다. 서로 다르기 때문에 정치적으로도 다른 대우를 받아야 한다는 입장이다. 따라서 이러한 차이를 고려하는 프로그램도 영구적 성격을 가지며, 제도화되기도 한다. 각 민족별로 병렬식 제도를 마련하기도 하고, 심지어는 서로 다른 문화적 전통을 가진 집단들에게 각기 분리되어 살 권리도 인정한다.

<표 II-1> 세 가지 다문화주의 모델의 비교

	보수주의적 모델	자유주의적 모델	다원주의적 모델
이념적 기반	보수주의	자유주의	다원주의
문화에 대한 인식	문화 몰인지적 (culture-blind)	문화 관용적 (culture-tolerant)	문화 인지적 (culture-conscious)
개인과 집단간 우선순위	개인의 권리 우선	개인의 권리 우선	집단의 권리 우선
통치에 있어서 차이의 중요성	인정하지 않음	일상적으로 불인정, 상황별로 인정 가능	중요 요인으로 인정
차이를 고려한 프로그램	없음	한시적 프로그램	영구적 프로그램, 제도화
대표적 사례 국가	프랑스, 미국	캐나다, 호주	영국, 네덜란드

자료: Fleras(2009)를 참고하여 필자가 작성.

종합적으로 보면, 적어도 이론적으로 볼 때, 다원주의 다문화주의 모델이 보수주의/자유주의 모델에 비해 다문화사회의 특징인 다양성과 차이에 대해서 가장 긍정적인 입장이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 긍정적인 태도가 반드시 긍정적인 결과를 가져오는 것은 아니다. 문화적 다양성과 차이 (diversity)를 지나치게 인정하는 것은, 자칫 국가 정체성과 일치성(unity)의 침해를 가져올 수 있기 때문이다.

많은 사람들은 이 모델이 과연 현실 세계에서 지속적으로 적용 가능한가에 대해 의문을 가지고 있다. 왜냐하면 이 모델은 다문화주의에 내재되어 있는 자유주의적 보편주의(liberal universalism)와 인종적 특수주의(ethnic particularism) 간의 역설과 딜레마를 해결함에 있어서 지나치게 후자에 무게를 두고 있기 때문이다. (Fleras 2009) 실제로 다원주의 모델을 실험했던 영국과 네덜란드의 경우 이 모델의 부정적인 폐해로 인해, 다시 보수주의/자유주의 모델로 돌아가고 있음은 앞에서 언급한 바 있다.

### 3. 차이에 대한 주요 접근 방법

다양성과 차이는 현대 다문화 사회의 특징이지만, 그렇다고 과거에는 다양성과 차이가 존재하지 않았던 것은 아니다. 실제로 대부분의 유럽국가가 다 인종 국가로 출발했으며, 미국, 캐나다, 호주와 같은 소위 이주민 국가들은 처음부터 원주민과 이주민 간의 차이, 그리고 이주민 내부에서도 다양한 인종과 문화 간 차이가 존재했다. 따라서 과거의 근대 국가들이 이러한 차이를 어떤 방식으로 관리 혹은 통치해 왔는가를 역사적으로 고찰해 보는 것은 현대를 사는 우리에게 많은 시사점을 준다.

## 가. 두 가지 기본 축: 동화와 수용

역사적으로 볼 때 차이와 다양성을 통치하는 두 가지 커다란 축은 동화(assimilation)와 수용(accommodation)이다. 첫 번째 동화는 앞에서 언급한 자유주의 이념과 깊은 연관이 있다. 차이는 사회 건설의 적으로 여겨지며, 따라서 이는 억압과 자제의 대상이 된다. 동화라는 접근 방법은 모든 개인에게 동일하게 적용되는 보편주의 원칙 하에서 다양성과 차이보다는 응집력과 통제를 장려한다. 그 결과는 다양한 문화를 하나의 지배적인 문화로 흡수하고자 하는 단일문화주의적 통치 방식이었다.

또 다른 기본 축은 수용이다. 수용은 기본적으로 다양한 문화적 차이를 인정한다는 측면에서 다문화주의적(multi-cultural) 통치 방식이다. 단순히 문화적으로 차이를 인정할 뿐만 아니라, 이러한 문화적 차이와 사회적 평등을 서로 조합하는 방식으로 각종 정책 프로그램을 개발함으로써 이민자 집단과 소수 집단에 대한 보다 공정한 통합을 추구한다. 또는 다양한 문화적 집단을 혼합하지 않고 분리하여 유지하는 다원주의적 통치 방식을 취하기도 한다.

동화와 수용은 일종의 이상형이며, 실제 대부분의 민주국가들의 통치 방식은 이 두 가지 축 사이에 존재해 왔다. 동화의 축은 자유주의적 보편주의 원칙에 기반하고 있는데, 이에 따르면 모든 개인이 공통적으로 가지고 있는 독립성, 자유, 권리 등이 인종이나 문화에서 기인하는 차이보다 더 중요하다. 따라서 진정한 평등 사회를 구현하기 위해서는 정치 과정에서 모든 문화적 차이는 무시하고 모든 개인을 동등하게 취급해야 한다.

반대편에 있는 수용의 축은 인종적 특수주의 원칙에 기반하고 있다. 이 원칙에 따르면, 서로 상이한 인종 및 문화 집단의 독특성과 특수성을 인정해

야 할 뿐만 아니라, 이러한 차이를 정책결정과정에서 적극 반영해야 한다. 이처럼 개인 차원에서의 보편성보다는 집단 차원에서의 특수성을 더 중시하는 이유는 개인의 정체성이란 자기가 속한 집단의 문화를 통해 형성된다고 보기 때문이다.

이 두 가지 축은 민주국가에서의 다문화주의가 내재하고 있는 역설과 딜레마를 반영하는 것이기도 하다. 두 가지 축 중에 동화(그 결과인 일치)만을 지나치게 강조하는 것은 분명 민주주의 원칙에 위배된다. 반면에 수용(그 결과인 차이)만을 지나치게 강조하는 것은 국가 정체성의 약화를 초래할 수 있다. 이러한 일치와 차이 간에 존재하는 역설을 해결하는 것은 쉽지 않다. 바로 그 이유 때문에 대부분 민주국가들의 차이에 대한 접근방법은 이 두 가지 축 사이에서 맴돌고 있는 것이다.

## 나. 차이에 대한 다섯 가지 접근 방법

이러한 두 가지 기본 축 사이에 존재하는 여러 가지 접근 방법은 다음의 다섯 가지로 분류할 수 있다: 종족학살(genocide), 동화(assimilation), 분리(segregation), 통합(integration), 그리고 다원주의(pluralism). 이론적으로 이들 다섯 가지 접근법을 구분하는 것은 가능하지만, 현실에서 이들을 분명히 구분하기는 어렵다. 대부분의 국가에서 이들 다섯 가지 접근법이 어느 정도 중복되어 나타나고 있기 때문이다. 또한 대부분의 경우 이러한 접근법이 정책 목표로 설정되어 나타나고 있지만, 반드시 그러한 것은 아니다.

### 1) 종족 학살

종족 학살은 차이에 대한 가장 극단적인 접근 방법이다. 종족 학살의 일반적인적이고 좁은 의미의 정의는 정부 혹은 정부가 지원하는 살인자들에 의해 진

행되는 소수 민족에 대한 의도적이고 체계적인 대량 살상 행위를 가리킨다. 보스니아와 르완다가 대표적인 사례이다. 그러나 보다 넓은 의미의 정의는 표면적으로는 좋은 의도를 가진 정책이 결과적으로 의도하지 않았던 종족 학살을 초래한 경우도 포함한다.

일반적인 인식과는 달리, 종족 학살이 반드시 원시적인 충동이나 부족간 증오로 인해 발생하는 것은 아니다. 때로는 계획적으로 이루어지는 전략적 행위이기도 하다. 그 목표는 다양한데, 신성한 이상의 보호, 지배집단에 대한 위협으로 인식되는 소수 민족의 파괴, 미움받거나 질투받는 집단의 감소, 사회의 이념적 기반의 전환, 사회의 외래적 요인의 제거, 지배층의 이익 공고화, 경제적 이익의 확보 등이 포함된다.

분명 모든 종족 학살이 직접적으로 군사적 수단에 의해 이루어지는 것은 아니다. 많은 경우에 질병의 전파, 생활수단의 파괴, 강제적 불임시술, 강제적 재사회화 등의 간접적인 수단이 동원된다. 그리고 아주 드물게는 겉보기에 좋은 의도로 추진된 정책이 결과적으로 한 종족의 말살을 초래하는 경우도 있다.

## 2) 동화

차이에 대한 두 번째 접근 방법은 동화인데, 여기서의 동화란 일방적으로 진행되는 흡수(absorption)를 의미한다. 이는 한 사회가 응집력을 가지기 위해서는 공동의 문화를 공유해야만 한다는 믿음에 바탕하고 있다. 그런데 그 공동의 문화의 중심이 되는 것은 지배 집단의 문화였으며, 바로 이러한 의미에서 이는 일방통행적인 접근법이라고 할 수 있다.

역사적으로 보면, 근대 국가 탄생 시기의 동화정책은 매우 억압적이었다.

지배적 위치에 있는 집단은 자신들의 문화, 권위, 가치, 제도 등을 불리한 위치에 있는 소수 집단(소수 민족 혹은 이주민 집단)에게 강요하였으며, 그 결과 소수 집단의 문화적 특성은 사라지게 되었다. 그러나 이러한 억압적인 동화 정책은 성공하기 어려웠고 오래 지속되지 못했다.

한편 미국, 캐나다, 호주와 같은 이주민 국가의 경우 동화 정책은 개화된 접근 방법으로 널리 인식되었다. 강제 분리, 종족 학살과 같은 다른 대안에 비해 동화는 원주민 집단에 대한 보다 진보적이고 동정적인 것으로 이해되었기 때문이다.

현대 사회 들어서 동화는 다양성과 차이를 부정한다는 측면에서 적절치 못한 정책으로 인식되고 있다. 따라서 현재는 공식적으로 동화를 정책 목표로 내세우는 민주국가는 거의 찾기 어렵다. 그러나 비록 공식적 목표는 아니지만, 실제로는 많은 국가에서 동화적 성격의 정책들을 계속해서 유지하고 있다. 그리고 실제로는 동화를 목표로 하지 않은 정책이라고 할지라도 결과적으로 동화의 효과가 종종 나타난다. 예를 들어 정부가 소수집단을 지원하는 프로그램을 집행할 경우, 지원을 받은 소수집단은 체계에 어느 정도 흡수될 수밖에 없는 것이다.

### 3) 분리

분리는 차이에 대한 또 다른 접근 방법이다. 분리된 사회는 비교적 독립적인 지배적 집단과 불리한 집단들로 나누어져 있는데, 이들은 서로 양립불가능하다는 인식과 권력 관계 때문에 떨어져 살고 있다. 분리에는 법적인(de jure) 분리와 사실적(de facto) 분리가 있는데, 법적인 분리의 경우 정부가 의도적으로 인종을 분리시키며, 이 경우 열등한 인종이 보다 열악한 환경에 처해진다. 사실적 분리는 정부가 적극적으로 분리를 제거하기 위한 조치를

취하지 않음으로써 사회적으로 강요된 분리를 용납하는 경우이다.

정책 모델로서 분리는 대개의 경우 위로부터 강요된다. 남아프리카공화국의 인종분리정책(apartheid)은 가장 널리 알려진 사례이다. 캐나다의 원주민을 위한 캐나다 정부의 보호 체계도, 비록 그 의도는 그렇지 않다고 하더라도 그 결과를 보면, 일종의 분리 정책이라고 할 수 있다. 20세기 초반 미국의 남부 지역과 캐나다 일부 지역에서 존재했던 흑인차별제도(color bar)도 위로부터 가해진 분리의 사례이다.

흔하지는 않지만 가끔 분리는 자발적으로 사회로부터 분리되어 살기 원하는 집단에 의해 아래로부터 발생하기도 한다. 겉보기는 비슷하지만, 이러한 자발적 분리는 위에서 강요된 분리와는 매우 다르다. 소수 민족, 원주민, 그리고 특수 종교집단들 중에는 자신들의 독립성과 정체성을 유지하기 위해 주류 사회로부터 고립하기를 원할 수도 있다.

#### 4) 통합

차이에 대한 네 번째 접근 방법은 통합이다. 통합은 제2차 세계대전 이후 차이를 관리하는 좋은 대안으로 부상하였는데, 이는 동화 모델에 대한 환상이 점차 깨졌기 때문이다. 그러나 유럽 국가들 사이에서 이러한 통합 정책의 치솟는 인기에도 불구하고, 이 개념에 대한 이론적 분석은 매우 부족한 상태이다. 그 결과, 통합이라는 용어는 문화변용(acculturation), 수용(accommodation), 결합(incorporation), 적응(adaptation) 등 다양한 용어와 상호교환적으로 사용되고 있다.<sup>1)</sup>

---

1) 예를 들어, 일부 학자들은 통합을 양방향적인 과정으로 이해하고 있다. 이주민 통합의 경우, 이주민 집단과 본국 국민들 양자 모두가 상호 적응에 대한 책임을 져야 한다는 것이다. 그러나 다른 학자들은 통합을 지배적 집단에 의한 일방통행적

문화적 통합은 지배적 집단과 불리한 집단 모두가 자신들 고유의 특성을 잃지 않은 채, 단일의 종합적인 삶의 방식으로 합쳐지는 조정 과정을 의미한다. 앞에서 언급한 동화가 일방향적인 흡수 과정이었다면, 통합은 양방향적인 종합(synthesis) 과정이다. 그리고 이 과정에서 각 집단은 완전하고 동등한 참여를 보장 받으며, 참여의 대가로 자신들의 문화적 정체성을 희생할 것을 요구 받지 않는다.

통합의 또 다른 방식은 지배적인 집단과 소수 집단이 마치 여러 색깔이 물통에서 합쳐지듯이 융합되는 과정이다. 이러한 융합 과정의 결과물은 새로운 문화적 혼합물(amalgam)이다. 이러한 융합 과정은 비유적으로 “용광로”(melting pot)라고 표현되는데, 이는 주로 미국에서의 인종 관계를 묘사하는 데 사용되는 개념이다.

최근 들어, 몇몇 유럽 국가들이 과거의 다원주의적 다문화주의에서 벗어나 통합 모델에 대한 열정을 표현하고 있다. 이주민 집단들이 자신들의 권리만 주장하고 그에 따르는 의무를 소홀히 한다는 인식에 대한 반작용이다. 그러나 많은 경우에 통합 모델은 분명한 실체를 갖지 못한 채, 구시대적인 동화 모델과 문제가 있다고 여겨지는 다원주의 모델 사이 어딘가에 위치하고 있는 것으로 여겨지기도 한다.

### 5) 다원주의

마지막으로, 다원주의는 차이에 대해 가장 포괄적인 모델로서 모든 개인과 집단의 완전한 혼합을 도모하며, 그 과정에서 그들의 독특성을 유지하고자

---

과정으로 이해한다. (Fleras 2009, 44-45) 여기서는 주로 양방향적인 통합을 고려 대상으로 한다.

한다. 다원주의는 동화와 분리 모델에 대한 반작용으로 출현했으며, 최근까지도 가장 바람직한 정책 방향으로 인식되고 있다.

다원주의는 여러 문화로 구성된 사회가 가능할 뿐만 아니라, 바람직하다는 믿음에 기반하고 있다. 물론 일치와 차이의 균형을 실현할 수 있는 일련의 제도적 장치가 준비되어 있다는 조건 하에서 그렇다. 만약 이러한 조건이 만족되지 않는다면, 다원주의는 자칫 국가 정체성 및 응집력과 정치적 안정에 대한 위협 요인이 될 수도 있다.

다원주의는 보통 다문화주의로 표출되는데, 여기서 다양성과 차이는 사회 현실, 정부 정책, 그리고 통치 형태의 주요 요인으로 인정된다. 다원주의 다문화주의는 서로 다르지만 동등한 주체로서 인종적 다양성이 가진 정당성을 인정한다. 그리고 국가 전체의 통일성을 위협에 빠지게 만든다는 두려움 없이, 이주자와 소수 민족들을 위한 제도적 공간을 만들어 준다. 달리 말하면, 다원주의는 민족국가의 민족주의 외에 다른 것에 기반한 새로운 통치 방식을 제공한다.

## Ⅲ. 주요 선진국가의 다문화 정책 비교

### 1. 주요 국가의 분류 방법

우리보다 앞서 다문화주의를 수용하고 다문화 정책을 실시하고 있는 선진 국가는 매우 많다. 그런데 이들 선진 국가는 크게 두 가지 유형으로 분류가 가능하다. 하나는 국가 형성 단계부터 이민자 집단들이 주도가 된 아시아-태평양 지역의 신대륙 국가들로서, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등이 포함 된다. 다른 유형은 국가 형성 단계에는 비교적 동질적 민족국가를 이루고 있다가 2차 세계대전 이후 주로 경제적 이유로 이주 노동자들을 받아들여지게 된 서유럽 지역의 국가들로서, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴 등이 대표적인 국가들이다.

이들 두 유형의 국가들은 지역, 이민 국가로의 출발 여부, 대량 이민의 수용 시기 등 여러 가지 측면에서 차이를 보이고 있다. <표 Ⅲ-1>에서 볼 수 있듯이, 첫째 유형은 지역적으로 아태 지역, 건국당시부터 이민국가로 출발, 역사적으로 수차례의 대량 이민 수용 등의 특징을 보이고 있다. 둘째 유형은 유럽지역, 근대국가 성립 당시 비교적 동질적 민족국가로 출발, 2차 대전 이후 이주 노동자 중심으로 이민 수용 등의 특징을 보이고 있다.

여기서 중요한 점은 이러한 역사적 배경 및 지역적 차이는 이들 두 유형의 국가들이 채택하고 있는 다문화 정책에서도 상당히 반영되고 있다는 사실이다. 물론 같은 유형에 속한 국가라고 해서 모두가 동일한 다문화정책을 실시하고 있는 것은 아니다. 그러나 뒤에서 다시 논의하겠지만, 두 유형에 속한 국가들 간에 뚜렷한 정책적 차이가 존재하는 것은 분명하다. 그리고 이

러한 유형 간 정책적 차이로부터 우리는 한국의 다문화정책 방향에 대해 소중한 시사점을 구할 수 있을 것이다.

<표 III-1> 주요 선진국가의 유형 분류

	제1 유형	제2 유형
지역	아시아-태평양 지역	유럽 지역
이민국가 출발 여부	이민국가	비이민국가
대량 이민 수용 시기	19세기부터 수차례	20세기 중반 이후
대표 국가	미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드	영국, 프랑스, 독일, 스웨덴

## 2. 아태지역 국가의 다문화 정책

첫 번째 유형에 속하는 대표적인 아태지역 국가들로는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등이 있다. 이들은 모두 유럽인들이 신대륙으로 이주하여 건설한 이민국가들이다. 그리고 이들 국가 모두 역사적으로 수차례에 걸쳐 대규모 이주를 수용해 왔다. 그러나 이러한 동일한 역사적 배경에도 불구하고, 이들 각 국가의 다문화 정책에는 상당한 차이가 존재하기도 한다. 여기서는 미국, 캐나다, 호주의 다문화정책을 그 특징을 중심으로 간략하게 살펴본다.

### 가. 미국

#### 1) 미국 다문화사회의 배경과 현황

미국은 식민지 시대부터 인종적, 문화적, 민족적으로 다양한 사회로 이루어졌다. 소수자의 구성에 있어서 아메리칸 인디언 등과 같은 원주민, 푸에르토리코를 위시하여 미국령으로 자치권을 갖는 준국가-국민집단, 앵글로색슨계의 개척자 세대 이후 서유럽과 북유럽에서 이주해 온 옛 이민자 집단, 노예 노동력을 위해 강제로 아프리카 등지에서 이주해 온 흑인 집단, 그리고 20세기 중반 이후 (보다 정확히는 1965년 이민법 개정 이후) 남미, 아시아, 동유럽 등에서 이주해 온 새 이민자 집단 등, 그야말로 다양한 인종과 문화가 복합되어 있다. (최종렬 외 2008, 46-47)

최근의 이주 추세는 1965년 이민법(Immigration and Nationality Act) 개정 이후 보다 자유화된 이민 규제를 반영하고 있다. 2007년도에 인구 1,000 명당 3.05 명이 이주자인 것으로 추정되고 있는데, 이는 캐나다의 1,000 명당 5.79 명에 이어 두 번째로 높은 이주자 비율이다. 2006년을 기준으로 할 때, 미국으로 가장 많은 이주자를 보내는 국가로는 멕시코, 중국, 인도, 필리핀, 쿠바의 순서이다. 2007년을 기준으로 할 때, 여전히 가족 초청 이민이 전체 이민 중 65.5%로 다수를 차지하고 있으며, 고용을 기반으로 한 이주는 15.4%, 난민(refugee) 자격 이주는 12.9%, 그리고 다양성 복권에 의한 이주는 4%였다. (Fleras 2009, 93)

미국 사회의 인종 구성 변화는 백인 중심에서 급속하게 변화하고 있다. <표 III-2>는 2000년 기준 미국의 인종 분포와 2050년에 예상되는 인종 분포 (현재의 출산율, 기대 수명, 이주 유형에 근거함)를 비교하고 있다. 백인의 비중이 70%에서 50%로 급속하게 감소할 것으로 추정되고 있으며, 반면 히스패닉계의 비중이 두 배로 증가하는 것을 비롯하여, 흑인과 아시아계의 비중 또한 증가할 것으로 예상되고 있다.

<표 III-2> 미국사회의 인종 구성 변화 예상

	2000년	2050년
백인	70%	50.1%
히스패닉	12.5%	24.4%
아프리카 흑인	12.5%	14.6%
아시아인	4%	8%
원주민	1%	1%
기타		1.9%

자료: Fleras (2009, 94)

## 2) 미국 다문화 정책의 역사적 발전

미국은 건국 초창기에는 소위 “여럿으로부터 하나” (e pluribus unum)라고 하는 벤자민 프랭클린의 표현에서 나타나듯이, 다양성과 단일성의 조화를 지향했다. 초기 이주민들은 자신들의 독특한 공동체를 유지할 자유를 누렸다. 그러나 19세기 후반 이후 서유럽과 북유럽으로부터 연속적인 대규모 이주가 이루어지면서, 미국은 단일문화주의를 정책 목표로 삼게 된다. 소위 미국화(Americanization)라는 이름 하에, 1차세계 대전을 전후로 매우 공격적인 동화 정책이 연방 정부 차원에서 나타나게 되었다.

미국화 정책은 20세기 중반으로 들어서면서 소위 ‘멜팅 팻’(melting pot) 모델에 의해 대체된다. “멜팅 팻” 패러다임 하에서, 모든 이주자들은 새로운 미국인으로 다시 태어나게 되며, 그 과정에서 민주주의, 자유, 그리고 시민의 책무로 특징지어지는 미국의 독특한 문화가 탄생된다. 그리고 이렇게 탄생한 새로운 미국 문화는 유럽의 좋은 전통들만을 혼합한 것이지만, 이들과는 구분되는 독특하고 역동적인 것으로서 이해된다.

여기서 한 가지 강조할 점은 이러한 “멜팅 팟” 모델이 표현상의 그럴 듯한 비유에도 불구하고, 실제로는 과거 동화 정책의 틀을 그대로 유지하고 있다는 사실이다. 특히 이 모델이 상대적으로 문화가 상이한 비유럽인(흑인, 히스패닉, 아시아계 등)에게 적용될 경우에는 더욱 동화의 성격이 강하게 나타나고 있다는 비판은 상당한 설득력을 갖는다.

1970년대 들면서, 미국화 정책과 “멜팅 팟” 모델이 전제하고 있던 동화라는 정책 목표 대신 문화적 다원주의를 추구하는 다문화 정책이 등장하게 된다. 이러한 새로운 정책 목표에 따라, 정책의 방향도 여러 차이들을 녹여서 (melting) 하나의 단일된 미국 문화를 만드는 대신에, 개인과 집단 수준에서 소수자의 문화적 다양성과 차이를 인정하는 쪽으로 전환되었다.

이러한 다문화 정책의 등장에는 여러 요인들이 작용한 것으로 알려지고 있는데, 이에에는 1960년대 흑인들의 인권운동, 1965년 이민법 개정에 따른 상대적으로 개방된 이민정책의 도입, 1960년대 여성 해방 운동과 같은 정체성 정치의 등장, 그리고 소수집단우대조치(affirmative action) 등이 포함된다. (Fleras 2009, 97) 이처럼 다양성과 차이를 강조하는 다양한 사회적 운동들은 멜팅 팟 모델이 상정했던 동질적인 미국의 이미지를 심각하게 훼손하였을 뿐만 아니라, 동시에 전통적인 권위에 대한 도전을 의미하기도 했다.

물론 미국의 다문화주의 정책은 공식적인(official) 입장이 아니다. 실제로 공식적으로 다문화주의를 천명하고 있는 국가는 캐나다와 호주 밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 미국이 현재 실시하고 있는 다양한 정책 수단은 실질적인(de facto) 다문화주의 원칙에 바탕하고 있다고 할 수 있다. 일반적으로, 미국의 다문화 정책은 정체성, 다양성, 인종간 관계, 정치 참여, 그리고 인종 불평등과 같은 다양한 이슈들을 다루고 있다.

### 3) 미국 다문화 정책의 특징

공식적인 다문화주의를 채택하지 않고 있는 미국 다문화 정책의 특징은 여러 가지 다양한 다문화 모델들이 혼재되어 부분적으로 나타나고 있다는 것이다. 이에는 자유방임(laissez-faire) 다문화주의, 기념(celebratory) 다문화주의, 공동체(communitarian) 다문화주의, 비판적(critical) 다문화주의 등이 포함된다.

자유방임 다문화주의는 미국의 이민정책에서 가장 잘 나타나고 있다. 미국 이민정책은 이민 허용에 대한 규제, 그리고 불법 입국에 대한 감시 등에 거의 전념하고 있으며, 이민자들의 통합과 정착 등에 관해서는 연방차원의 노력도 이루어지지 않고 있다. 이는 뒤에 소개할 캐나다의 이민정책과 대비되는 것이다. 따라서 미국내 소수 이민자들은 스스로 적응해 나가야 하며, 이들의 다문화 관습을 유지하기 위한 프로그램들은 지역이나 주 차원에서 이루어진다.

기념 다문화주의는 주로 교육 영역에서 다문화주의를 강조하는 교육의 형태로 발견된다. 그리고 이는 초등학교에서 대학까지 모든 수준의 교육에서 번성하고 있다. 기념 다문화주의적 교육 체계 아래에서, 학생들은 다양한 문화를 접할 기회를 갖게 되고, 이를 통해 문화적 다양성의 중요성에 대한 이해를 제고하고자 한다. 학생들의 관용 정신을 배양하고, 인종적 정체성에 대한 보다 긍정적인 느낌을 확산하고, 보다 조화로운 문화간 관계를 조성하기 위해 다양한 프로그램이 다양한 교육 수준에서 실시되고 있다.

이러한 기념 다문화주의는 매우 폭넓게 수용되고 있는데, 그 이유는 바로 그것이 비위협적이기 때문이다. 그러나 이러한 무독성이 비판을 받는 이유가 되기도 한다. 즉, 기념 다문화주의는 차이보다 다양성에 초점을 맞추므로

써, 여러 문화의 이국적 요소를(의상, 음식, 춤, 관습 등) 가볍게 소개할 뿐, 문화간의 권력 관계에서 존재하는 불평등과 같은 실질적인 문제에는 큰 관심을 보이지 않는다는 것이다. 따라서 기념 다문화주의는 사회 내에 존재하는 구조적 불평등을 해소하는 데는 큰 도움이 되지 못한다.

공동체적 다문화주의는 동화주의와 극단적인 다원주의(분리주의) 양자 간의 타협에 해당한다. 차이와 다양성을 인정하되, 동시에 단결과 질서를 보존해야 한다는 것이다. 소위 “단결 안에서의 다양성” (DWU: Diversity Within Unity)이라는 공동체적 다문화주의의 주장에 이러한 타협과 균형의 정신이 잘 드러나고 있다.

마지막으로 비판적 다문화주의는 미국내 백인 우월주의의 권위와 정당성에 도전하며, 미국의 문화생활의 핵심에 존재하는 유럽중심주의에 반기를 든다. 이러한 비판적 다문화주의는 네 가지의 주요 주제에 기반하고 있는데, 이에 는 탈근대주의, 문화적 상대주의, 정체성 정치, 그리고 집단의 권리이다.

## 나. 캐나다

### 1) 캐나다 다문화사회의 배경과 현황

캐나다 다문화사회의 배경이 되는 이민의 역사는 미국과 유사한 면이 많다. 미국과 마찬가지로 캐나다 역시 다양한 민족과 인종이 이주해서 이루어진 이주 국가이며, 다민족, 다인종이 초기부터 존재했다. 초기에는 영국계와 프랑스계가 주류를 이루다가, 산업사회로 발전하면서 유럽과 아시아 등지로부터 노동력의 유입이 이루어진 점도 미국과 같다. 또한 이들 중 유럽계 백인 이민자들 집단은 영국계와 프랑스계 중심의 주류 집단에 용이하게 적응

하고 편입될 수 있었던 반면, 그 외 소수민족, 유색인종 이민자에게는 그것이 쉽지 않았다는 점도 미국과 유사하다. (최종렬 외 2008, 73)

그러나 미국과 캐나다의 이민 역사는 중요한 점에서 차이가 있다. 미국의 경우 영국계 백인이 유일한 주류집단이었음에 반해, 캐나다의 경우는 영국계와 프랑스계가 나뉘어 경쟁과 갈등의 관계를 유지하면서, 각각의 공동체를 중심으로 주류세력이 만들어졌다. 따라서 캐나다는 처음부터 민족적, 인종적 융합을 추구하는 미국식 “멜팅 팟” 이데올로기보다는 오히려 서로 나누어져 각자의 특성을 유지하면서 조화가 되는 모자이크식 결합을 선호하게 된 것이다. 뒤에서 살펴보겠지만, 이러한 기본 관점의 차이로 인해 캐나다의 다문화 정책은 미국과는 상당히 다른 방향으로 발전하게 된다.

2006년 센서스 자료에 따르면, 캐나다에는 무려 200개 이상의 인종이 살고 있다. (원주민 포함) 이 중 캐나다인이라고 자신의 인종적 정체성을 보고한 사람들은 1,000만 명이 조금 넘으며(32%), 그 다음으로는 영국인(660만 명), 프랑스인, 스코틀랜드인, 아일랜드인, 독일인, 이태리인, 중국인, 북미 인디언, 우크라이나인, 그리고 네덜란드인 순이다. 그리고 응답자 중에서 두 개 이상의 복수 인종을 선택한 사람들의 비중이 무려 41.4%로 계속 증가 추세에 있다. (Fleras 2009, 59)

2006년을 기준으로 할 때, 총 251,639 명의 이주자가 캐나다에 들어왔다. 이 중 절반 이상은 경제적 이유에 기반한 이민이었으며 (138,257), 그 다음으로 가족 초청 이민(70,508), 난민(32,492), 기타(10,223) 순이었다. 미국의 경우 가족 초청 이민이 60% 이상을 차지하고 있는 것과는 대조적이다. 또 한 가지 흥미로운 점은 이들 캐나다 이민자들의 80%에 육박하는 숫자가 유럽이나 미국계가 아니라는 사실이다. 가장 많은 이민자를 보낸 국가는 인도, 중국, 파키스탄, 필리핀 등 4개 국가로서 모두 아시아 국가이다. (Fleras 2009, 59)

## 2) 캐나다 다문화 정책의 역사적 발전

캐나다의 다문화 정책은 전세계에서 가장 모범적인 것으로 칭송받는다. 캐나다는 공식적으로 다문화주의를 천명하고 있을 뿐만 아니라, 실제에서도 “차이를 가지고 함께 사는” (living together with differences) 다문화사회의 모델 케이스로 알려져 있다.

그러나 다문화주의에 대한 캐나다의 역사는 그리 존경 받을 만하지 못하다. 캐나다는 미국과 마찬가지로 원주민(인디언)과 그들의 영토에 대한 약탈로 시작되었으며, 건국 과정에서도 소수 인종(중국과 동인도 이민자 등)을 차별하고 배제하는 정책과 관습을 견지해 왔다. 2차대전 당시에는 일본계 캐나다인을 박해하였으며, 1950년대까지 흑인들에 대한 노예화 및 분리 정책이 지속되었으며, 유대인에 대한 차별도 매우 심했다. 한 마디로 20세기 중반까지는 백인 우월주의 (white supremacy) 이데올로기가 지배해 왔다고 할 수 있다.

캐나다가 공식적으로 다문화주의를 천명한 것은 1971년 자유당 정부 때이다. 이 때부터 캐나다의 다문화주의 성격을 달리하면서 세 단계로 발전해 오는 데, 그것은 각각 1970년대의 인종(ethnicity) 다문화주의, 1980년대부터 1990년대 초반까지의 평등(equity) 다문화주의, 그리고 1995년 이후부터의 시민(civic) 다문화주의이다. (Fleras 2009, 63)

이러한 세 단계의 다문화주의가 갖는 특성은 <표 III-3>에 정리되어 있다. 인종 다문화주의가 문화적 차원을 강조하는 반면, 평등 다문화주의와 시민 다문화주의는 각각 구조적 차원과 사회적 차원을 강조한다. 인종 다문화주의에서 핵심 문제는 편견이며, 이의 해결방안은 문화적 세심함 (문화적 차

이에 대한 관용과 배려)이다. 평등 다문화주의에서 핵심 문제는 인종차별주의이며, 이의 해결 방안은 제도적 장벽들의 제거이다. 시민 다문화주의에서 핵심 문제는 소외와 배제이며, 이를 해결하기 위해 포함과 참여를 강조한다.

여기서 강조할 점은 이러한 세 단계 다문화주의에 있어서 목표는 동일하다는 사실이다. 그것은 바로 “차이를 가지고 같이 살아가는” 가능성을 추구하는 것이다. 다만 시대적, 정치적 환경의 변화에 따라, 단계별로 이러한 목표를 달성하는 수단이 달라졌을 뿐이다.

<표 III-3> 캐나다의 3단계 다문화주의 발달

	인종 다문화주의 (1970년대)	평등 다문화주의 (1980-1990년대초)	시민 다문화주의 (1995-2000년대)
차원	문화적	구조적	사회적
초점	차이에 대한 존중	평등 부양	함께 살기
위임권한 (mandate)	인종	인종 관계	시민권
범위 (magnitude)	개인적 조정	제도적 수용	완전한 참여
문제	편견	인종차별주의	배제
해결책	문화적 세심함	장애물 제거	포함(포괄)
결과	문화 자본	인적 자본	사회 자본
주요 비유	모자이크	동등한 조건	소속감

자료: Fleras (2009, 69)

### 3) 캐나다 다문화 정책의 특징

캐나다 다문화 정책의 특징은 자유주의 모델에 기반하고 있으면서, 포괄적인 (inclusionary) 성격을 갖고 있다는 것이다. 먼저 캐나다 다문화주의의 철학적 기반은 앞에서 살펴 본 자유주의 다문화주의 모델과 가장 가깝다. 따라서 다양한 문화의 존재를 인정하되, 이러한 문화적 차이가 완전한 시민권 및 평등한 참여에 방해가 되어서는 안 된다는 입장이다. 그리고 자유주의 모델에 내재된 보편주의 원칙에 따라, 모든 사람이 동등하게 대우받아야 함을 강조한다. 그러나 상황에 따라서는 통치에 있어서 문화간 차이를 고려할 필요성도 인정하는데, 다만 이러한 차이의 고려는 영구적인 것이 아니라 한시적인 성격을 갖는다.

캐나다의 다문화 정책은 포괄적인(inclusive) 사회 건설이라는 의제를 중심으로 발전해 왔다. 사회 정의, 정체성, 시민적 참여를 장려함으로써 포괄성의 실현을 위한 강한 의지를 표현하고 있다. 이를 위해 차이에 대한 관용 정신을 배양하고, 편견을 줄이고, 차별적 제도적 장치를 제거하고, 서비스에 대한 접근성에 있어서 인종간 문화간 평등을 보장하고, 제도적 포괄성을 확장하고, 창조적인 집단간 만남을 향상시키고, 시민권을 강조한다. 이러한 공식적 다문화주의에 따라, 캐나다의 모든 시민들은 자신들의 인종과는 상관 없이 “법 앞에서의 평등”과 “평등한 기회”를 보장 받는다.

물론 이러한 자유주의적 모델에 기반한 포괄적 다문화주의가 갖는 한계와 약점도 분명 존재한다. 포괄성과 통합에 대한 지나친 강조는 사회적 변화보다는 기존 질서의 유지를 선호함을 의미한다. 따라서 문화적 차이들을 인정은 하되, 이러한 차이들이 정치화되는 것을 경계한다. 즉 모든 차이들이 탈정치화되면서, 근본적인 권력 관계의 변화를 초래하는 대신에 지배적 이데

올로기를 강화해 주는 결과를 초래한다는 것이다.

## 다. 호주

### 1) 호주 다문화사회의 배경과 현황

호주 역시 미국과 캐나다와 마찬가지로 이주민에 의해서 이루어진 국가이다. 초기에는 영국계 이주자가 주류를 이루었고, 1940년대 후반까지는 비영어권 국가로부터의 이민을 막으려고 노력했다. 영국계와 아일랜드인들을 가장 적극적으로 수용했으며, 차츰 독일과 북유럽 국가로부터의 이주도 예외적으로 허용해 왔지만, 그 외 지역으로부터의 이주는 영어 테스트를 이민자격 기준에 포함시키는 방법 등을 통해 실질적으로 규제해 왔다. 1973년까지 이처럼 인종에 근거하여 이민을 규제했던 소위 “백호주의”(White Australia) 정책은 지속되었다.

1970년대 들어서는 이민정책의 틀이 보다 개방적으로 변화하는데, 주된 이유는 경제적인 것으로서, 국내 노동 시장의 수요를 만족하고 지구촌 경제에서 호주의 경쟁력을 강화시키기 위한 것이었다. 이러한 정책 변화의 결과 비영어권 지역(특히 아시아 국가)으로부터의 이주가 증가하고 있다. 그리고 이것이 뒤에서 언급할 호주 다문화 정책의 변화에 커다란 영향을 미쳤음은 물론이다.

2006-2007년 사이 총 147,723 명의 이주자가 호주로 유입되었다. 이 중 가족 초청 이민이 45,290 명, 기술 이민이 97,334 명으로서 경제적 이유에 의한 이민이 다수 (약 68%)를 차지했다. 또한 2007년 기준으로, 전체 인구 중 외국에서 태어난 인구가 사람이 23%를 차지하고 있는데, 이는 전세계에서 가장 높은 비율이다. 그리고 호주 인구의 40%가 최소한 한 쪽 부모가 이민자

인데, 특히 아시아계 이민자 부모의 비중이 높아지고 있다.

## 2) 호주 다문화 정책의 역사적 발전

호주는 1960년대 말까지 백호주의에 입각한 엄격한 이민 규제와 단일문화주의를 유지하였다. 그러나 2차대전 이후 국내 경제 발전을 위한 노동력의 수요가 점차 늘어났으며, 이미 1960년대부터 이러한 동화정책이 실패했음이 명백하게 드러나기 시작했다. 이러한 변화한 환경에 대응하여, 호주 노동당이 가장 먼저 1972년에 다문화주의를 공식 문서화하였으며, 1975년에 인종차별금지법이 통과되면서 다문화주의가 강화되었다.

1983년에 와서 당시 노동당 정부는 매우 대담한 다문화 정책을 수립하게 된다. 이 새로운 정책은 아시아와의 보다 긴밀한 연계를 추구하고, 아시아계 호주인 등과 같이 과거에 차별 받던 집단에게 시민권을 부여하는 등 세계화와 경제적 합리주의를 지향하는 것이었다. 그러다가 1989년에는 “다문화 호주를 위한 국가적 의제”가 만들어지면서 다양한 정책 프로그램과 활동들이 실행되었으며, 그 이후 다문화주의에 대한 일반 대중의 인식과 정치적 반응도 진화하게 되었다.

1996년 새로운 정부가 들어서면서 호주의 다문화 정책은 다소 후퇴하게 된다. 실용주의와 국가 이익을 중시하는 새 정부의 시각에서 차이는 분열적이고 해로운 것으로 이해되었으며, 따라서 보다 동화주의적인 정책이 채택되었다. 예를 들어, 다문화 서비스 관련 프로그램에 대한 정부 재정 지원이 축소되었으며, 2007년 10월에는 새로 시민권을 취득하는 사람들에게 시민권 시험을 도입함으로써 시민의 권리보다는 책임을 강조하였다.

그러나 이러한 정책 변화가 다문화주의에 대한 적대감이나 거부를 의미하

는 것은 결코 아니다. 비록 다문화주의에 대한 공식적인 언급이 줄어들고 다문화 대신 통합이 가장 이상적인 민족국가의 모델로 부상한 것은 사실이나, 다문화주의에 대한 호주 정부의 약속은 계속 유지되고 있다. 예를 들어, 2000년 초안이 작성되고 2003년 새로 업데이트된 “다문화 호주를 위한 새로운 의제”는 문화적으로 다양한 사회로서의 호주가 이룩한 성공을 계속 이어 나가겠다는 의지의 표현이다.

### 3) 호주 다문화 정책의 특징

호주의 다문화 정책은 여러 가지 측면에서 캐나다의 다문화 정책과 유사하다. 두 국가 모두 이민국가로 출발했으며, 오랫동안 백인 우월주의를 유지해 오다가, 1970년대 들어 자유주의적 모델에 입각한 다문화주의를 채택했다. 양국 정부 모두 공식적으로 다문화주의를 천명하고 있다는 점도 공통된다. 실제로 호주가 다문화주의를 채택하게 된 데에는 캐나다의 입장 변화가 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

그러나 양국 간에는 분명한 차이점도 존재한다. 캐나다의 다문화 정책이 지속적으로 발전해 오면서 점차 성공적으로 공고화되어 가고 있는 반면, 호주의 다문화 정책은 캐나다만큼 공고하지 못하다. 앞에서 언급한 바와 같이, 호주 다문화주의는 정권의 교체에 따라 다소 변화가 있어 왔다. 그리고 여전히 상당수의 호주민들은 원칙적으로는 다문화주의 개념을 수용하면서도, 이것이 (특히 호주 내 무슬림 집단의 정치세력화) 사회적 단합과 국가 정체성을 약화시킬 수도 있다는 우려를 동시에 표현하고 있다.

호주 내에서도 다문화주의에 대해서는 여러 가지 다양한 견해가 존재하고 있다. 예를 들어, 호주 원주민들은 다문화주의의 영역 밖에 존재하고 있으며, 이것이 자신들과는 전혀 상관없는 것이라고 생각한다. 물론 다문화주의

를 적극 지지하는 의견도 존재하지만, 반대로 다문화주의에 대한 다양한 비판의 목소리도 그에 못지 않다. 결국 호주의 다문화 정책은 아직도 진화 과정에 있으며, 다문화주의를 둘러싼 정치가 여전히 논쟁적으로 남아 있다고 할 수 있다.

### 3. 유럽지역 국가의 다문화 정책

앞에서의 유형 분류에서, 두 번째 유형에 속하는 대표적인 유럽지역 국가들은 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴 등이 있다. 이들 국가들은 상대적으로 동질적인 민족국가로 출발했으며, 2차세계 대전 이후 국내 노동력의 수요 증가에 따른 노동 이민을 수용함으로써 점차 다문화사회로 변화하고 있다는 공통점을 가지고 있다. 그러나 과거 식민지 국가의 유무에 따라, 그리고 각국의 독특한 정치적, 문화적 환경에 따라 이들 국가의 다문화 정책 방향은 서로 다른 점을 보이고 있다. 여기서는 영국, 프랑스, 독일의 다문화정책의 특징을 간략하게 살펴본다.

#### 가. 영국

##### 1) 영국 다문화사회의 배경과 현황

영국으로 대규모 이주가 발생한 것은 20세기 중반 이후부터였다. 1950년대 부족한 국내 노동력을 보충하기 위하여 주로 영연방 국가들로부터 남성 노동자들이 유입되기 시작하였다. 1970년대에는 이들 노동자들의 가족 재결합을 위한 이민, 그리고 1980년대에는 전문직 노동력과 난민의 대거 유입이 이루어졌다. 2000년대 들어서도 이주민 수가 증가 추세에 있는데, 2007년 기준으로, 총 577,000명이 영국으로 이주하였다.

이러한 이민의 증가로 인해 2005년 기준으로 외국에서 태어난 영국인이 전체 인구의 10%에 달하고 있는데, 이는 1951년의 4.2%에서 크게 증가한 수치이다. 인종의 다양성도 급증하고 있다. 2004년 자료에 따르면, 영국인들 중 자신이 백인이 아니라고 답한 사람이 약 490만 명으로 전체 인구의 8.3%에 달했는데, 이 들 중 동남아시아 국가 (인도, 파키스탄, 방글라데시) 출신이 전체 인구의 4%, 카리브해와 아프리카 출신의 흑인이 전체의 2.1%를 차지하였다.

## 2) 영국 다문화 정책의 역사적 변화

1950년대부터 1970년대까지 영국은 동화주의 모델에 입각하여, 동남아시아와 아프리카로부터의 이주 노동자들을 영국 사회에 동화시키려고 하였다. 그러나 점차 이들 이주민의 규모가 증가하면서, 이러한 동화 정책은 실패할 수밖에 없었고, 1970년대 들어 영국은 동화주의를 포기하고 다문화주의에 입각한 정책으로 전환을 하게 된다.

영국의 초기 다문화 정책의 초점은 이주민들에 대한 인종차별주의의 극복이었다. 이는 복지국가로서 영국은 차별을 없애고 평등을 실현할 책임이 있다는 논리에 입각한 것으로서, 특히 노동당 정권 하에서 이러한 정책이 강화되는 경향이 있었으며, 반대로 보수당 집권 시기에는 다문화주의와 인종 차별 극복에 대한 강조가 약해졌다.

1990년대까지 영국의 다문화 정책은 소수 이주민 집단들로 하여금 자신들의 문화적 정체성을 유지할 수 있도록 허용하는 다원주의적 (pluralist) 다문화주의 모델에 가까웠다. 이에 소수 집단들은 영국 주류 사회에 동화, 혹은 통합되기보다는 분리되어 자신들의 공동체를 유지하기를 선호하였다. 그 결

과 서로 다른 문화에 대한 이해를 증진하기보다는 서로에 대한 무관심이 증가하였고, 이는 결과적으로 통합적인 비전이나 이데올로기 없이 여러 개의 사회가 평행적으로 존재하는 결과(parallel societies)를 초래하였다.

2000년대 들어, 이러한 분리에 입각한 다원주의적 다문화주의에 대한 불만이 급증하였다. 물론 2001년 여름 무슬림 청년들에 의해 발생한 폭동은 그 기폭제가 되었다. 특히 보수 정당과 정치인들은 모든 문제의 원인으로 다문화주의를 지적하였으며, 노동당 정부도 기존의 다원주의적 모델에서 영국의 정체성과 통합을 강조하는 방향으로 다문화 정책을 수정하게 된다.

### 3) 영국 다문화 정책의 특징

영국의 다문화정책은 급증하는 유색 이주민에 대한 반응으로 시작되었다. 1990년대까지는 다원주의적 다문화주의를 지향했으나, 실제로는 다원주의적 단일문화주의(pluralist mono-culturalism)에 가까웠다. 소수 이민자 집단이 분리된 공동체 안에서 자신들의 문화적 다양성을 유지했다는 면에서 다원주의적이지만, 이들의 문화는 주변부에 머문 채 백인계 영국 문화가 뚜렷한 주류를 형성했다는 면에서 진정한 다문화주의라기보다는 단일문화주의에 가깝다고 평가할 수 있다.

2000년대 들어 이러한 분리주의에 입각한 다원주의적 모델에 대한 불만이 급증하면서, 영국의 정체성과 통합을 강조하는 새로운 다문화 정책이 강화되고 있다. 이러한 최근의 변화가 한편으로는 분명 다문화주의의 일시적 후퇴를 의미한다고 할 수 있다. 그러나 이는 과거의 일방적인 동화주의와는 다르다. 과거의 동화주의가 소수 집단 문화의 주류 문화로의 일방적인 흡수를 의미한다면, 영국의 새로운 정책 방향은 소수 집단 문화를 인정하는 가운데 새로운 영국의 정체성을 건설하는 통합(integration)을 목표를 한 것이

다. 다문화주의는 이미 영국의 정치적 현실에 어느 정도 뿌리내리고 있는 것이다.

## 나. 프랑스

### 1) 프랑스 다문화사회의 배경과 현황

프랑스는 다른 유럽국가에 비해 오랜 이민의 역사를 가지고 있는 국가이다. 이미 18세기와 19세기에 출산을 저하로 인한 노동력 부족 현상을 겪었으며, 국가의 주도 아래 외국인 노동자들을 받아들이기 시작했다. 대규모의 이민 노동자를 받아들이기 시작한 것은 1차 세계대전 이후였다. 당시 심각한 노동력 부족에 허덕이던 프랑스는 인근 후발 유럽국가들인 벨기에, 스페인, 폴란드 등으로부터 많은 수의 이민자를 받아들였다. 이들 유럽계 이민자들은 비교적 유사한 인종적 배경과 문화적 전통을 가지고 있었기 때문에 프랑스 사회로 동화되는 데 상대적으로 큰 어려움을 겪지 않았다.

2차 세계대전 이후에는 북아프리카로부터 대량의 이민이 이루어졌다. 프랑스의 구 식민지였던 알제리를 비롯한 소위 '마그레브'(Maghreb) 지역 국가들 (알제리, 튀니지, 모로코 등)의 무슬림들이 대거 프랑스에 유입되었다. 이들 무슬림의 유입으로 인해, 프랑스혁명 이래 강조되어 온 정교분리원칙이 심각하게 도전을 받게 되었다. 그리고 매우 상이한 인종적, 종교적, 문화적 배경을 가진 이들을 프랑스 사회에 통합하는 일은 결코 쉬운 일이 아니었으며, 이는 2005년 10월 파리 북동부에서 발생한 무슬림 이민자의 '소요' 사태에서 잘 나타나고 있다.

1990년대 들어서는 소련이 해체되고 동유럽이 자유화되면서 동유럽국가들로부터의 이민도 증가하고 있는 추세이다. 그러나 과거에 비해 최근 들어서

는 전체 이민자의 수가 상당히 줄어들었다. 2004년 기준으로, 1년에 약 65,000명 정도의 합법적 이민자가 유입되고 있으며, 연간 약 13,000 명의 불법이민자가 있을 것으로 추정된다. 이는 이민자가 프랑스 인구성장률의 40%를 차지하던 30여년 전과 비교해 볼 때 매우 낮은 수준이며, 주변국인 독일이나 남유럽국가들에 비해서도 상대적으로 낮은 수치이다.

2006년 기준으로 볼 때 프랑스는 전체 인구의 약 7%에 해당하는 430만 명의 이민자를 가지고 있다. 730만 명의 외국인을 가진 독일에 이어 유럽 대륙에서 두 번째로 많은 숫자이다. 그런데 이들의 대부분인 400만 명 가량이 무슬림 이민자이며, 최근 이민자들의 대부분도 무슬림이 차지하고 있다. 따라서 소위 '신이민자' 집단이라고 불리는 이들 무슬림 이민자를 통합하는 문제는 프랑스가 안고 있는 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

## 2) 프랑스 다문화 정책의 역사적 변화

초기 유럽계 구이민자들을 위한 프랑스 정부의 공식 정책은 별도로 존재하지 않았다. 당시에는 자국인과 외국인을 차별하는 여러 정책이 존재했기 때문에, 이 시기의 프랑스의 다문화정책은 '차별'이라고 할 수 있다. 물론 이러한 외국인에 대한 차별은 이들이 프랑스 사회에 통합하는 데 적지 않은 어려움을 초래했지만, 이들은 상대적으로 동질적인 인종적, 문화적 배경을 갖고 있었기에 무슬림계 신이민자 집단에 비해서는 문제가 심각하지 않았다.

2차 세계대전 이후 마그레브 출신 무슬림계 이민자가 급증하게 되었고, 이는 1970년대 초반 정점에 달하게 된다. 1974년 선출된 데스탱 대통령은 1970년 새로운 정책방향을 모색하게 된다. 이민의 유입은 엄격히 규제하는 대신, 합법 이민자들에게는 그들의 사회적 지위를 개선시켜줌으로써 프랑스 사회에 적극적으로 통합시키는 정책을 취하였다. 그러나 여전히 무슬림 이

민자들에 대한 차별적인 규정은 남아 있었다.

1980년대 집권한 좌파연합 정부는 '사회통합'과 '반차별'을 기치로 내세우며, 이민자에게 보다 유리한 조치들을 시행하였다. 그 이후 좌파, 우파 정권에 따라 다소의 변화는 있었지만, 이러한 반차별, 사회통합을 목표로 하는 정책 기조는 2000년대까지 유지되었다. 그런데 프랑스의 정책은 비록 사회통합을 목표로 내세웠지만, 실제 내용은 동화주의적 성격을 강하게 갖는 것이었다. 외국인이 프랑스에 살면서 프랑스의 사회 관습과 프랑스 국가의 기본원칙을 습득해서 적용하고 동화될 수 있도록 지원해 주는 프로그램이 정책의 주요 내용이다.

### 3) 프랑스 다문화 정책의 특징

프랑스의 다문화정책은 동화주의적 성격이 강하다. 새로 유입된 이민자들에게 프랑스 공화국의 가치를 받아들이도록 하는 '공화국 통합 모델'에 근거하여 이들의 사회통합을 지원하기 위한 각종 사회통합 프로그램을 실시해 오고 있다. 이민자들에게 프랑스의 언어와 역사 및 법제도에 대한 이해, 평등과 권리 등 인권 교육, 시민으로서의 참여 및 시민적 역량 강화, 직업 및 사회교육, 문화 이해 등 다양한 프로그램을 실시하고 있다.

그러나 2005년 파리에서 발생한 무슬림 소요 사태는 이러한 동화주의적 정책의 한계를 여실히 보여주었다. 전혀 다른 문화적 전통을 가진 무슬림이 프랑스 사회에 동화되는 것이 실질적으로 어려우며, 표면적으로 동화되었다고 하더라도 현실적으로는 사회적 분리와 배제로 인해 사회적 이질감이 증대될 수 있다는 한계를 안고 있다는 것이다. 따라서 최근에는 이러한 동화주의 정책의 한계를 극복하기 위해서는, 소수의 정체성을 인정하고, '다를 권리'를 존중하는 다문화주의가 필요하다는 주장이 점차 힘을 얻고 있다. 다

시 말하면 프랑스의 정책은 동화주의에서 다문화주의로 이동 중에 있다고 할 수 있다.

## 다. 독일

### 1) 독일 다문화사회의 배경과 현황

독일은 혈통을 매우 중시하는 전통을 갖고 있었으며, 따라서 과거에는 외국인 이민자의 수가 그리 많지 않았다. 독일에 외국인이 대량 유입되기 시작한 것은 2차 세계대전 이후 1950년대였다. 당시 부족한 노동력을 충당하기 위해 외국 노동자를 유입하였으나, 이들 대부분의 외국인 노동자들에게 시한부 체류허가만을 내주는 '선택과 배제' 정책을 시행한다. 이러한 정책에도 불구하고, 가족재결합이라는 새로운 형태의 이민이 증가하면서 독일내 외국인의 비중은 지속적으로 증가하게 된다.

더욱이 1980년대 중반 이후에는 동유럽국가로부터의 난민과 이주, 그리고 독일계 동유럽 국민의 귀환이 급증하였으며, EU의 확대와 발전 또한 이주 증가에 어느 정도 기여하였다. 특히 독일은 높은 수준의 경제력과 사회복지 정책을 유지하고 있기 때문에, 유럽국가 중 외국인들이 가장 선호하는 이민 국가의 하나이며, 그에 따라 독일정부의 공식 정책과는 상관없이 독일로의 이주 현상은 계속 증가하고 있는 상황이다.

현재 진행되고 있는 독일로의 이민 형태는 다양하게 분류되고 있다. 첫째, 독일계 귀환자, 둘째, EU 시민권자, 셋째, 독일에 거주하는 외국인의 가족 이민, 넷째, 구소련으로부터 이민온 유대인 이민자, 다섯째, 망명신청자 및 난민들, 여섯째, IT 분야의 전문인력 및 외국인 유학생들, 그리고 마지막으로 불법체류자이다.

2005년 현재 독일에는 약 6,800만 명의 외국인이 거주하고 있는데, 이는 전체 독일 인구의 8.2%에 해당한다. 유럽국가 중에서는 매우 높은 외국인 비율이다. 독일내 외국인 중 대다수는 터키, 러시아, 동유럽국가 등 유럽에서 온 이민자들이며, 아시아와 아프리카 이주민의 비중은 상대적으로 낮은 편이다. 국가별로 보면, 터키가 1,800만 명(약 26%)으로 가장 많으며, 다음으로 이탈리아, 세르비아 몬테네그로, 그리스, 폴란드, 크로아티아, 러시아 연방, 보스니아-헤르체고비나, 우크라이나 등의 순이다. (최종렬 외 2008)

## 2) 독일 다문화 정책의 역사적 변화

1950년대 독일의 정책은 '독일은 이민국가가 아니다'라는 전통적인 순혈주의에 바탕한 차별적 배제였다. 당시 경제발전을 위해 부족한 노동력을 확충하기 위해 많은 외국인 노동자들이 유입되었으나, 이들에게는 정주가 허용되지 않고, 순환원칙에 따라 한시적인 고용만이 허용되었다. 그러나 이러한 고용허가제와 귀환정책에도 불구하고 많은 외국인 노동자들은 본국으로 돌아가지 않고 독일에 남아 정주하였다. 그리하여 1960년대와 70년대 외국인의 유입 증가, 그리고 가족재결합 형태의 이민의 증가 등으로 독일은 원치 않았던 다문화사회로의 변화라는 현실을 직면하게 된다.

다문화사회를 직면하게 된 독일정부로서는 사회통합을 위해 외국인들의 독일사회로의 동화를 정책 목표로 설정한다. 그러나 이처럼 문화적 다양성을 인정하지 않는 일방적인 동화 정책은 실패하고 만다. 이 정책은 이민에 따른 문화적 다양성과 충돌 등에서 비롯되는 다양한 사회적 문제를 해결하지 못했으며, 대다수의 이민자들은 독일사회에 통합되지 못하고, 주류 사회와 분리되는 결과가 초래되었다. 특히 이슬람 문화권인 터키계 이주민들은 주류 사회로 분리되어 자신들의 하위 문화를 유지하였다.

1980년대 중반부터 독일의 동화정책은 변화하게 된다. 특히 1991년 외국인법의 개정은 독일의 이민과 관련된 법적, 제도적 측면의 개선과 함께 다양한 언어적, 인종적, 문화적 차원의 존중과 문화적 가치의 동등성을 전제로 '다문화사회를 위한 문화권 상호간의 이해'라는 발상의 전환을 가져오는 계기를 마련하였다. 이러한 문화권 상호간의 이해를 도모하는 정책은 다양한 문화적 배경을 가진 개인이나 집단에서 상호 교류의 증가와 이해 증진을 통해 문화적 차이와 갈등을 해결하고자 한다. 이는 진정한 의미의 다문화주의는 아니지만, 일종의 다문화주의에 대한 독일식 대응이라고 할 수 있다.

2000년대 들어 사회통합을 위한 문화권 상호간의 이해 정책은 더욱 강화된다. 이주 노동자와 외국계 학생이 거주하는 지역에서 이중 언어교육을 실시한다던지, 교육 과정에서 타자와 타문화에 대한 이해를 증진시키는 방식을 강조하고 있다. 특히 2005년부터 매년 이슬람문화와의 교류와 협력 증진을 위해 이슬람 컨퍼런스를 개최하고 있다.

### 3) 독일 다문화 정책의 특징

독일은 원래 혈통을 중시하는 전통에 따라 이민을 억제하는 배제 정책을 추진하였으나, 외부적 환경 요인에 의해 다문화사회로 진입할 수밖에 없게 되었다. 다문화사회를 직면하게 된 독일은 처음에는 일방적인 동화정책을 통해 사회통합을 도모하였으나, 이러한 정책은 실패하게 되고 터키계 등 이민자 집단은 독일 주류 사회로부터 분리되게 된다.

1980년대 후반부터는 적어도 표면적으로는 보다 다문화주의적인 정책으로 변화를 시도한다. 다문화사회를 위한 '문화권 상호간의 이해'라는 목표를 설정하고 이를 위해 다양한 교육 및 교류 프로그램을 시행하고 있다. 그러나

앞에서 언급한 바와 같이, 이러한 정책이 비록 표면적으로는 다문화주의를 지향하고 있지만 진정한 의미의 다문화주의 정책이라고 할 수는 없다. 왜냐하면 여전히 독일의 문화를 지배적 혹은 패권적 문화로 인식하고 있으며, 소수 문화를 이러한 주류 문화에 동화시키려는 의도가 정책의 배경에 놓여 있기 때문이다.

어떻게 보면 아주 오랫동안 순혈주의를 강조해 왔던 독일민의 입장에서 하루아침에 다문화주의를 수용하기란 쉽지 않은 것이 당연하다고 할 수 있다. 따라서 독일의 다문화정책은 다문화주의라는 전세계적 현상에 대한 독일식 대응이라고 할 수 있으며, 이는 독일사회의 특수성과 전통을 고려한 일종의 타협책이라고 할 수 있다. 아마도 진정한 의미의 다문화주의가 독일에 자리 잡기 위해서는 보다 장기적인 차원에서 독일민의 의식 전환이 필요할 것이다. 여하튼 이러한 독일의 사례는 혈통에 기반한 민족주의를 중시하는 우리 한국 사회에 소중한 시사점을 제공하고 있다.

#### 4. 요약 및 비교

이민국가로 출발한 제1유형 국가들은 대체적으로 안정적인 다문화 정책을 수행하고 있다. 미국의 경우는 초기 동화정책에서, 20세기 중반 들어 멜팅팟 정책으로, 그리고 보다 최근 들어서는 실질적인 다문화정책으로 정책이 변화해 왔다. 연방차원의 공식적 다문화정책이 부재한 상태에서, 실질적인 다문화정책이 부분적으로 다양하게 나타나고 있다는 특징을 보이고 있다.

캐나다의 경우는 초기에는 백인우월주의에 입각한 차별 정책을 시행하였으나, 1970년대 들어 공식적 다문화주의를 표방하게 되었다. 캐나다의 다문화주의는 통합적 성격의 자유주의적 다문화주의라고 할 수 있으며, 전세계에서 가장 성공적인 다문화 정책을 수행하고 있는 것으로 평가되고 있다. 한

편 호주의 사례는 캐나다와 여러 가지 측면에서 매우 유사하나, 캐나다의 다문화주의만큼 아직 공고화되지 못하였다.

비이민국가인 제2 유형의 유럽국가들은 다문화 정책에 여전히 혼란과 어려움이 있으며, 상대적으로 덜 안정화되어 있다. 영국의 경우는 아주 이상적이라고 할 수 있는 다원주의적 다문화 정책을 시행했으나, 통합에 실패하고 소수 민족들이 분리되어 살고 있다. 이에 최근에는 보다 통합을 강조하는 정책으로 바뀌고 있는 중이다.

프랑스는 전통적으로 '공화국 통합 모델'에 기반한 강력한 동화주의 정책을 시행해 왔다. 그러나 최근 파리에서의 무슬림 소요 사태는 이러한 동화주의 정책의 한계를 여실히 드러냈으며, 그에 따라 현재 보다 양방향적이고 다문화주의적인 정책 방향으로 이동하고 있는 중이다.

독일은 1950년대에는 혈통주의 전통에 입각하여 이민을 법으로 규제하는 배제 정책을 추진하였으나, 외부적 환경 요인에 의해 이민자가 급증하면서 다문화사회로 변모하게 된다. 1980년대 중반까지는 동화정책을 추진하다가 최근 들어서는 다문화사회를 위한 문화권 상호간의 이해를 정책 목표로 삼고 있다. 이러한 정책이 비록 표면적으로는 다문화주의적 성격을 띠고 있으나, 실제로는 여전히 독일 주류 문화에의 동화를 강조하고 있다.

<표 III-4> 주요 선진국가의 다문화 정책 요약 및 비교

국가	다문화사회의 배경	다문화정책의 변화	다문화정책의 특징
미국	이민사회, 경제적 이주보다는 가족초청이 더 많음	- 동화 정책 - 멜팅팟 정책 - 실질적 다문화 정책	연방정부 차원의 공식적 다문화정책 부재

주요 선진국가의 다문화정책 방향 비교 분석

캐나다	이민사회, 경제적 이주가 가장 많음	-차별(백인우월주의) - 1970년대 공식적 다문화주의	통합적 다문화정책 (자유주의적 다문화정책)
호주	이민사회, 경제적 이주가 가장 많음	- 차별 (백호주의) - 1970년대 공식적 다문화주의	캐나다와 유사하나, 캐나다만큼 공고화되지 못했음
영국	비이민사회, 대부분의 이주민은 구 영연방 국가(인도, 아프리카 등)	- 동화 정책 - 다원주의적 다문화주의	다원주의적 다문화정책의 실패 (통합 실패하고, 분리 거주 등)에 따라 최근 들어 통합을 강조하는 다문화정책 강조
프랑스	비이민사회, 대부분의 이주민은 구 식민지 국가 (알제리 등 마그레브 지역 국가)	- 차별 - 강력한 동화 정책 - 다문화주의	최근 무슬림 소요로 다문화정책으로 이동 중, 그러나 여전히 동화주의와 다문화주의 사이에 있음
독일	비이민사회, 터키와 동유럽 이주민이 다수	- 차별적 배제 - 동화 정책 - 표면적 다문화주의	사회통합을 강조하나, 양방향적 통합의 성격보다 일방적 동화의 성격이 강함

## IV. 한국 다문화 정책의 발전 방향

### 1. 한국 다문화사회의 현황과 특징

#### 가. 한국과 서구 국가의 다문화사회의 차이점

한국의 다문화사회는 지금까지 우리가 살펴본 서구 국가의 다문화사회와는 여러 가지 측면에서 차이가 있다. 따라서 우리가 서구 국가의 정책과 경험으로부터 교훈과 시사점을 도출함에 있어서, 이러한 차이점을 반드시 고려해야 할 것이다. 다시 말하면, 한국 다문화사회의 현황과 특징을 제대로 파악한 후에야, 서구 국가의 경험으로부터 의미 있고 적실성 있는 시사점을 구할 수 있다.

##### 1) 민족 개념에 대한 인식 차이

서구의 민족주의 개념은 근대의 산물이다. 근대 이전에는 대다수의 유럽인들이 민족의식을 형성하고 있지도 않았고, 민족에 기초한 국가와 영토에서 살고 있지도 않았다. 미국 혁명과 프랑스 혁명을 거치면서, 서구의 민족주의 개념이 정립되었고, 19세기 초반에 와서야 유럽의 민족주의와 민족국가가 자리잡게 되었다.

반면 한국의 민족주의는 서구 국가의 그것에 비하여 보다 강하고, 배타적인 성격이 강한 것으로 알려져 있다. 민족주의를 비교론적으로 연구한 학자들도 한국, 일본, 중국 등 동양 3국을 예외적인 민족주의의 소유자로 보고 있

다. (임형백 2009) 그 중에서도 특히 한국의 경우는 강한 단일민족 의식을 소유하고 있으며, 이는 민족에 대한 한국인의 인식 구조에 있어서 배타성과 편협성을 초래하였다. 이러한 인식 차이가 한국의 다문화주의 및 다문화 정책에 상당한 영향력을 행사함은 물론이다.

## 2) 실정법상의 차이

이러한 인식 구조의 차이는 이민에 관한 실정법 상의 차이에서도 그대로 반영되고 있다. 대부분의 서구 국가들은 이민을 법적으로 허용하고 있다. 물론 앞에서 살펴 본 바와 같이, 서구 국가들 사이에서도 이민에 대한 법률은 차이가 있으며, 또한 그것이 역사적으로 변화해 왔다. 캐나다와 호주 등이 가장 개방적인 이민법을 가지고 있다면, 독일의 경우 전통적으로 가장 폐쇄적인 이민법을 유지해 왔다고 할 수 있다. 그러나 이처럼 상대적으로 폐쇄적인 이민법을 가진 국가들도 가족 초청 등의 방식에 의한 이민 숫자가 계속 증가하고 있는 추세이며, 전체적으로 서구 국가에서 이민에 관한 법률은 점차 개방적으로 변화하고 있다고 할 수 있다.

반면 한국은 시대의 변화에도 불구하고 속인주의적 전통과 “정주허용금지 원칙”을 고수하며, 법적으로 이민을 허용하고 있지 않다. 노동력 부족을 메우기 위해 외국인 노동자들을 대거 받아들이고는 있지만, 이들 대부분은 단기거주노동자로서 법적 이민자는 아니다. 심지어 결혼 이민자의 경우도 2년이 지나야 국적을 취득하므로, 이 기간 동안은 외국인 신분으로 지내야 한다. 한국은 이민에 대한 실정법 상 가장 폐쇄적인 국가이다.

## 3) 다문화 사회화의 원인과 시기의 차이

서구 국가들이 다문화 사회로 진입하게 된 것은 대규모 이주 때문이다. 그

리고 이러한 대규모 이주의 가장 중요한 원인은 경제적 이유였다. 물론 이주의 유형과 역사적 배경은 서구 국가들 내에서도 차이가 있다. 일반적으로 미국, 캐나다, 호주와 같이 이민국가로 출발한 국가들은 이민의 역사가 오래 될 뿐만 아니라, 전세계로부터 다양한 인종의 영구 이민을 확대해 왔다. 반면 영국, 프랑스, 독일 등 유럽국가들은 2차세계 대전 이후부터 부족한 노동력을 메우기 위해 대규모 이주를 허용했다. 그 중에서 독일이 가장 폐쇄적이었으며, 영국과 프랑스의 경우는 주로 구 식민지 국가로부터의 이주가 대다수를 차지하였다.

반면 한국의 경우 다문화사회가 시작된 것은 비교적 최근의 일이다. 1990년대 들어서, 외국인 단기거주 노동자들의 수가 매년 급증하기 시작하여, 현재는 90만 명에 달하고 있다. 한편 비슷한 시기부터 국내에서 배우자를 구하기 어려운 농촌 지역 청년들의 국제 결혼이 급증하게 되었다. 주로 농촌지역에 거주하고 있는 이들 결혼이민자 (주로 여성)의 수는 약 15만 명에 달하고 있다.

### 나. 한국 다문화사회의 현황과 특징

앞에서 살펴본 바와 같이, 한국의 다문화사회는 서구 다문화사회와 여러 가지 점에서 차이를 보이고 있다. 민족에 대한 인식도 다르고, 실정법도 다르고, 다문화사회가 도래하게 된 시기와 원인도 다르다. 그리고 다문화사회의 정도 (즉, 국내 소수집단의 규모) 또한 서구 국가들에 비하면 매우 초보적인 단계이다.

현재 한국에는 외국인 노동자가 약 90만 명, 결혼이민자가 약 15만 명, 귀화인이 약 2만 명 등 국내 거주 외국인의 수가 100만 명이 넘었다. 이처럼

외국인의 수가 증가하면서 다문화사회에 대한 사회적 관심이 높아졌고, 정부와 학계, 그리고 시민단체에서는 이러한 다문화사회에 걸맞는 정책을 만들기 위해 나름대로의 방안을 제시하고 있다. 하지만 이들 대부분이 한국 국적을 취득하지 못한 임시 거주자에 불과하고, 실제로 한국사회의 영구적인 구성원은 결혼이민자 15만 명과 귀화인 2만 명을 합해도 20만 명을 넘지 않는다.

한국 다문화사회의 중요한 특징 중의 하나는 도시와 농촌 지역에서 전혀 다른 두 가지 유형의 다문화사회가 만들어지고 있다는 것이다. 도시 지역에서는 주로 외국인노동자가 밀집해 있으며, 그로 인한 문제가 주요 관심이 된다. 반면 농촌 지역에서는 결혼이민자들이 밀집해 있으며, 이들로 인해 발생하는 다문화사회의 문제와 해결방안은 도시지역의 외국인 노동자 문제와는 전혀 다른 차원이다.

## 2. 현 다문화 정책에 대한 비판적 평가

한국 정부 차원에서 다문화 정책을 명시적으로 시작한 것은 2006년이다. 당시 노무현 대통령 산하 차별시정위원회가 발표한 ‘혼혈인과 이주자에 대한 사회통합 지원안’은 한국 다문화 정책의 청사진이 되었다. 그 후 2007년 법무부가 「국적법」을 개정하고 「재한외국인처우기본법」을 제정하였고, 2008년에는 보건복지가족부가 「다문화가족지원법」을 제정하였다.

현 한국의 다문화 정책은 결혼이민자와 국내 혼혈인에 대한 지원에 치중되어 있다. 반면 외국 노동자들과 화교는 정책 대상에서 제외되고 있다. 물론 외국 노동자들의 대부분이 합법적 이민자가 아니기 때문에, 이들을 정책 대상으로 포함하는 것이 적절한가는 논란의 여지가 있다. 그러나 국내 거주 외국인의 대다수를 차지하고 있는 외국인 노동자에 대한 대책으로서 이들을

자주 접하는 한국인들에 대한 교육이 유일하다는 사실은 한국 다문화 정책의 불완전성을 의미하는 것이다.

주로 결혼이민자를 대상으로 하고 있는 「다문화가족지원법」은 그 이름에서도 드러나듯이, 이들이 한국 사회에 동화되도록 지원하는 데 초점이 맞추어져 있다. 한국어와 한국문화 교육 등이 지원의 중심을 이루고 있으며, 특히 한국문화 교실은 이들 결혼이민자에게 한국에서 주부로서 그리고 며느리로서의 책임과 의무감을 교육하는 데 초점이 맞추어져 운영되고 있다. 따라서 다문화주의를 언급하고 있지만, 실제 정책의 목표는 이들 소수 집단의 문화를 유지하고 보호하기보다는 이들이 한국 사회와 문화에 적응하도록 지원하는 데 맞추어져 있다.

바로 이런 이유 때문에, 현재의 다문화 정책이 과연 누구를 위한 것인가라는 의문이 제기되고 있다. 이는 곧 한국의 다문화 정책 수립 과정에서 실제 정책의 대상인 이주자들의 목소리가 배제되었다는 사실과 관련이 있다. 물론 현재로서는 이들이 아직 소수이기 때문에 정치적 세력화되지 못하고 있다. 그러나 서구 국가의 경험에서 보듯이, 점차 이들이 하나의 정치적 세력으로 발전하여 정치 과정에 참여하게 되는 것은 민주정치에서 불가피하다. 따라서 향후 보다 적극적으로 이들의 의견을 정책 결정 과정에 반영하려는 자세가 필요하다고 할 것이다.

### 3. 다문화 정책의 발전 방향에 대한 정책 제언

여기서는 앞에서 살펴 본 주요 선진국가의 다문화 정책 비교, 그리고 한국 다문화정책에 대한 고찰에 바탕하여 향후 한국 다문화 정책의 발전 방향에 대하여 몇 가지 정책 제언을 하고자 한다. 이러한 제안은 크게 다섯 가지 차원으로 구분할 수 있다.

## 가. 다층적 접근

현재 한국 다문화사회는 농촌 지역에서 결혼이민자, 그리고 도시 지역에서 외국인 노동자라는 크게 두 개의 다른 유형으로 발전하고 있다.<sup>2)</sup> 그런데 현 다문화정책은 법적 이민자인 결혼이민자의 지원에 집중되어 있다. 이와는 별도로 급증하는 외국인 노동자에 대한 정책 마련도 필요할 것이다. 다시 말하면, 다층적 접근이 필요하다.

그런데 이 두 집단은 서로 다른 차원에서 문제를 초래하고 있다. 결혼이민자 집단은 결혼을 통해 이미 한국 가정에 편입되었기 때문에, 이들에게 가장 시급한 문제는 문화적 적응이다. 그리고 장기적으로는 다문화가정의 차세대 혼혈아에 대한 교육과 사회화를 통한 통합에 정책의 목표를 맞추어야 할 것이다.

반면 외국인 노동자 집단은 대부분이 법적 이민자가 아니기 때문에, 이들의 법적 지위에 대한 시민권적 논의가 필요하다. 비록 한국민은 아니라고 하더라도 이들이 한국에 거주하는 동안에는 이들에게 일정한 권한과 혜택을 부여해야 할 것이다. 또한 이들은 주류 사회로부터 분리되어 자기들만의 공동체와 문화를 유지하는 경향이 강하기 때문에, 이들을 포용하고 포함하는 정책이 필요하다. 선진국가의 경험에서 알 수 있듯이, 이러한 분리가 지속될 경우 향후 커다란 사회문제로 발전할 수 있다.

---

2) 물론 북한이탈주민(탈북자) 또한 넓은 의미에서 한국 다문화사회의 주요 구성원으로 볼 수 있으나, 이들이 갖는 특수성 때문에 본 연구의 범위에서는 제외하도록 한다.

## 나. 장기적 접근

현재의 결혼이민자 지원 정책은 당장의 문제 해결에만 치중하고 있는데, 보다 장기적인 시각에서의 정책 마련이 필요하다. 예를 들어, 현재 운영되고 있는 대부분의 다문화 교실은 결혼이민자 당사자에 대한 한국어 교육 및 한국 문화 적응에 치중되어 있다.

그러나 장기적 관점에서 보면 이보다 더 중요한 것은 차세대 혼혈아를 위한 진정한 다문화 교육 과정의 개발이라고 할 수 있다. 사실 결혼이민자 당사자들은 자발적인 의사에 의해 한국 가정으로 편입되었기 때문에 상대적으로 쉽게 한국 사회에 편입될 수 있다. 그러나 이들의 2세, 3세들의 통합은 이보다 훨씬 더 심각한 사회적 문제를 야기할 수 있으며, 이들에게는 일방적인 한국 사회로의 동화가 아닌 양방향적인 다문화교육이 절실하게 필요할 것이다.

## 다. 통합적 접근

현재 정부의 다문화 지원 정책은 법무부, 복지부, 노동부, 교과부, 문화부 등에 산재되어 시행되고 있으며, 또한 그 일부는 지방자치단체로 위임되어 실시되고 있다. 외국의 경험에 비추어 볼 때, 이러한 여러 부처간 업무의 산재는 자칫 부처간 알력과 소통 부재를 초래할 수 있다. 따라서 다문화 관련 정책을 총괄적으로 통합하고 조정할 필요가 있다.

물론 현재도 이러한 통합 기구가 존재한다. 바로 국무총리 산하의 「외국인 정책위원회」이다. 그러나 이러한 통합 기구의 권한과 지위를 대폭 강화할 필요가 있으며, 따라서 대통령 직속 기구로 만들 필요가 있다. 그리고 명칭

도 다문화 시대에 걸맞게 「다문화정책위원회」로 변경할 필요가 있다.

## 라. 정치적 접근

현재 외국인의 국내 전체 인구 비중이 2.2%인데, 현 추세대로라면 10년 이내에 4%를 초과할 것으로 예상되고 있다. 선진국가의 경험을 보면, 외국인 인구비중이 4%가 넘으면 심각한 사회 문제가 발생할 가능성이 높아지고 있으며, 동시에 이들의 정치세력화가 필연적으로 발생하게 될 것이다.

현재의 다문화 정책은 사회복지적 접근에 치중하고 있으며, 이들을 단순히 지원과 동화의 대상으로 간주하고 있다. 그러나 이들의 비중이 높아지고 정치세력화가 될 경우에는 이러한 일방적인 지원 중심의 정책은 더 이상 유효할 수 없다. 이들의 요구를 정치적으로 수용하여, 양방향적인 소통과 통합이 필요하게 될 것이다.

따라서 그러한 시기가 올 때까지 기다리는 것보다, 먼저 적극적으로 이들 소수 집단을 정치권 안으로 끌어들이는 전략이 필요하다. 구체적으로, 투표권의 부여, 피선거권의 부여, 그리고 정당 조직 내로의 편입 등을 통해 이들이 한국 시민으로서의 권리와 책임을 다하도록 해야 한다. 이러한 정치적 접근을 통해, 이들의 요구를 제대로 반영할 수 있으며, 진정으로 그들을 위한 다문화정책의 수립이 가능하다. 그리고 이는 장기적으로 이들의 불만을 감소시켜 사회 통합과 사회 안정에 기여할 것이다.

## 마. 다문화적(양방향적) 접근

선진국가의 경험을 보면, 현재와 같은 일방적인 지원을 통한 동화 정책은 장기적으로 성공하기 어렵다. 대부분의 국가에서 초기 이러한 동화정책을 강조했지만, 결국에는 다양한 사회 문제를 야기하고 실패로 끝나고 말았다. 이들 소수 집단은 자신들의 문화와 정체성을 유지하기 위해 주류사회에 통합되기보다는 오히려 분리되는 경향을 보였던 것이다. 그리고 이는 심각한 사회 불안의 요인이 되었다.

물론 한국은 아직 다문화사회의 초기에 있으며, 정책의 주요 대상이 자발적으로 한국 가정에 편입된 결혼이민자라는 점에서, 당분간 동화 정책을 유지할 수밖에 없을 것이다. 그러나 이러한 동화 정책과 함께 보다 장기적인 관점에서 소수집단의 문화에 대한 인정과 관용을 바탕으로 한 다문화적이고 양방향적인 접근이 필요하다. 이러한 양방향적인 통합 정책을 통해서만, 우리 문화와 이들 소수 집단의 문화의 발전적인 결합이 가능할 것이다.

그런데 앞에서 언급한 바와 같이, 한국은 강한 민족주의 전통을 갖고 있으며, 외국인에 대한 배타성이 매우 높은 국가이다. 따라서 다문화적이고 양방향적인 정책이 성공을 거두기 위해서는 일단 한국민의 의식 변화가 필수적이다. 외국인과 소수 집단의 문화에 대해 보다 폭넓은 이해와 관용이 필요한 것이다. 이러한 의식 변화가 없는 상태에서 다문화적인 양방향적인 정책은 성공할 가능성이 거의 없다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 우리와 마찬가지로 혈통주의를 강조하는 독일에서 시행하고 있는 “다문화사회를 위한 문화권 상호간의 이해”를 위한 정책은 우리에게 좋은 교훈이 될 수 있다. 비록 이러한 정책이 여전히 독일 문화를 지배적 문화로 인식하고 있다는 점에서 진정으로 다문화주의에 기반하고 있는가에 대해서는 의문이 있지만, 적어도 이것이 다문화사회와 다문화적 정책을 위한 기반을 마련하는 데 기여하는 것은 분명하다.

따라서 향후 한국의 다문화정책은 결혼이민자들 대상으로 하는 지원과 교육을 넘어서 자국민에 대한 교육과 의식 개혁을 목표로 진행되어야 할 것이다. 우리가 먼저 그들을 이해하고 인정하지 않는다면, 그들이 우리에게 다가오고 함께 살기를 원할 가능성은 없다는 너무나도 평범한 명제를 되새겨야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김명성. 2009. “사회통합 차원에서의 다문화가족 지원정책의 현황과 개선방안에 관한 연구.” 「사회복지실천」 제8호.
- 김복례. 2009. “프랑스, 영국, 미국의 다문화주의 비교고찰: 삼국의 이민통합 정책을 중심으로.” 「유럽연구」 제27권 1호.
- 김선미. 2009. “이주: 다문화 실태와 지원 사업 분석: 정부 주도와 시민사회 주도.” 「시민사회와 NGO」 제7권 2호.
- 김희정. 2007. “한국의 관 주도형 다문화주의: 다문화주의 이론과 한국적 적용.” 오경석 외, 「한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점」. 서울: 한울.
- 오경석 외. 2007. 「한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점」. 서울: 한울.
- 윤인진. 2008. “한국적 다문화주의의 전개와 특성 : 국가와 시민사회의 관계를 중심으로.” 「한국사회학」 제42집 2호, 72-103.
- 임형백. 2009. “한국의 다문화사회의 특징과 사회통합을 위한 다층적 접근.” 한국사회학회 사회학대회 발표논문집, 593-609.
- 전경옥. 2007. “젠더 관점에서 본 다문화 사회의 사회통합.” 「아시아여성연구」 제46권 제1호, 7-42.
- 정상화. 2010. “다문화 가정 정책의 근본 전환을 위한 3대 제안.” 「프레시안」 2010. 9. 8.
- 지종화, 정명주, 차창훈, 김도경. 2009. “다문화 정책 이론 확립을 위한 탐색적 연구.” 「사회복지정책」 제36집 2호, 471-501.
- 최종렬 외. 2008. 「다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형 비교」. 한국여성정책연구원.
- Burayidi, Michael A. 1997. *Multiculturalism in a Cross-National Perspective*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Pub.
- Cornwell, Grant Hermans and Eve Walsh Stoddard. 2001. *Global*

- Multiculturalism: Comparative Perspectives on Ethnicity, Race, and Nation.* Lanham, MD: Rowman & Littlefield Pub.
- Fleras, Augie. 2009. *The Politics of Multiculturalism: Multicultural Governance in Comparative Perspective.* New York: Palgrave.
- Geddes, Andrew. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe.* London: Sage Publications.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights.* Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, Will. 2007. *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity.* Oxford: Oxford University Press.
- Laden, Anthony Simon and David Owen (eds.), 2007. *Multiculturalism and Political Theory.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Moghaddam, Fathali M. 2007. *Multiculturalism and Intergroup Relations: Psychological Implications for Democracy in Global Context.* American Psychological Association.
- Oishi, Nana. 2005. *Women in Motion: Globalization, State Policies, and Labor Migration in Asia.* Standford, CA: Standford University Press.
- Taylor, Charles and Amy Gutmann. 1994. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition.* Princeton: Princeton University Press.
- Vertovec, Steven and Susanne Wessendorf (eds.). 2009. *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices.* London: Routledge.
- Welsh, John F. 2007. *After Multiculturalism: The Politics of Race and the Dialectics of Liberty.* Lanham, MD: Rowman & Littlefield Pub Inc.
- Willett, Cynthia. 1998. *Theorizing Multiculturalism: A Guide to the Current Debate.* London: Blackwell Pub.