

## 다문화 사회의 진행 단계와 정책의 관점: 주요국과 한국의 다문화정책 비교 연구

김 미 나\*

〈目 次〉

- I. 문제의 제기
- II. 다문화 사회화와 다문화정책 유형
- III. 주요국 다문화사회의 형성 배경과 정책적 특성
- IV. 한국 다문화사회의 형성 배경과 정책적 특성
- V. 연구 결과와 정책적 함의

〈요 약〉

다문화 사회는 단순히 정책의 문제만이 아니라 앞으로 한국사회가 나아가야 할 방향을 제시하는 이론적, 사회적, 정책적 문제이기도 하다. 최근에는 다문화주의가 일종의 문화적 코드로 받아들여지고 있으며, 심지어 다문화주의를 지향하는 것이 세계화 시대에 부응하는 선진국의 척도인 것처럼 받아들여지고 있다. 따라서 본 연구에서는 다문화정책과 관련하여 다양한 정책 문제 및 이슈들을 우리보다 먼저 경험한 선진국가들의 다문화정책을 살펴보고자 하였다. 이러한 연구를 통해 한국 다문화정책의 정체성을 확인하고 앞으로 나아갈 방향과 정책 프로그램에 대한 시사점을 얻고자 하였다. 무엇보다 선진국의 경우에는 다문화정책과 이민정책 등 관련 정책이 긴밀하게 연계되어 두 영역간의 일관된 정책목표를 달성하기 위한 정책 프로그램들이 상호 유기적으로 운영되고 있다. 반면에 한국은 이들 영역간의 상호 연계성이 확보되지 못하여 정부 부처를 비롯한 정책 공급자들의 정책이 분절적으로 운영되고 있다. 그러므로 이에 대한 보다 적극적인 정책 조정과 정책 통합으로 제도의 정체성을 확보하여야 할 것이다.

【주제어: 다문화사회화, 다문화정책, 사회통합, 이민정책, 정책적 관점】

\* 교육과학기술연수원, 교수(meena@korea.ac.kr).

논문접수일(2009.7.16), 수정일(2009.9.9), 게재확정일(2009.9.23)

## I. 문제의 제기

최근 한국에서는 다문화주의(mulriculturalism)라는 용어가 거부감 없이 사용되고 있다. 지금 한국은 매년 외국인 노동자를 비롯한 국제결혼이민자들이 증가하면서 빠른 속도로 다문화사회화 되어가고 있다. 동시에 ‘다문화’ 또는 ‘다문화주의’가 하나의 문화 코드처럼 받아들여지고 있고, 서구의 다문화주의를 지향하는 것이 당연한 것처럼 여겨지고 있다. 심지어 다문화주의를 지향하는 것이 세계화 혹은 개방화 시대에 부응하는 선진국의 척도인 것처럼 받아들여지는 느낌마저 있다(임형백, 2008: 23). 그렇다면 과연 한국 다문화정책의 정체성은 무엇인가? 정책의 정체성을 발견할 수 있을 만큼 정책에서 보여지는 일정한 패턴이나 방향성을 발견할 수 있을 것인가? 현재까지 추진되고 있는 정책들을 지속적으로 추진한다면, 앞으로 다문화사회에서 발생할 것으로 예상되는 다양한 사회적 갈등이나 비용 부담을 줄일 수 있을 것인가? 정부가 주도적으로 추진하고 있는 다문화정책의 거버넌스 리더십이 원활하게 작동할 수 있을 것인가?

현재 세계의 많은 국가들이 인종, 민족, 언어, 종교 등의 면에서 이질적인 집단들로 구성된 다인종·다민족 사회를 특징으로 하고 있다. 이러한 다양성을 어떻게 관리하고 국가적 통합을 유지해 갈 것인가의 문제는 현대 국가의 중요한 정책 과제가 되고 있다. 다시 말해서, 다양한 배경의 이주민들로 구성된 이질적인 국민들을 통합하기 위해 다문화주의를 국가형성 또는 국가통합의 이념과 정책으로 정하는 경우가 많아지고 있는 것이다. 특히 국민정체성이 강하지 않아서 국가통합에 어려움을 겪는 국가일수록 국가가 앞장서서 다문화주의를 선포하고 실천하는 경향이 있다.

그러한 점에서 한국은 캐나다, 호주와 같은 이주국가가 아닌 동시에 단일민족의 신화가 강하여 국민정체성이 강함에도 불구하고 정부가 다문화정책을 적극적으로 주도하고 있는 점은 상당히 이례적이라고 할 수 있다. 또한 한국의 다문화사회 형성 배경과 정책 추진 과정이 서구의 그것과 차이를 보이고 있다는 사실은 다음과 같은 몇 가지 연구 질문을 가능하게 한다. 첫째, 과연 서구의 다문화사회 혹은 다문화정책이 한국 다문화 사회의 지향점이 되어야 할 것인가? 둘째, 다문화 사회 발생 및 형성의 특징이 다르다면, 어떻게 접근을 달리할 수 있을 것인가? 셋째, 특히 정주 허용을 통한 공식 이민을 받아들이고 있는 서구의 다문화 사회화와 이를 원칙적으로 금지하고 있는 한국의 다문화 사회화는 근본적으로 차이가 있다. 그럼에도 불구하고, 한국의 다문화정책이 서구 다문화 사회의 이론과 제도를 무비판적으로 모방하고 있지는 않는가?

이상의 몇 가지 기본적인 연구 질문을 바탕으로 한국 정부의 다문화정책의 정체성을 살펴보기 위해 본 연구에서는 주요국의 다문화社会의 형성 배경 혹은

원인의 국가별 차이, 그리고 다문화정책의 주요 내용과 정책의 특징에 대해 비교 연구를 하였다. 그리고 주요국 다문화정책 연구를 통해 한국 다문화사회의 미래를 안내하는 거시적인 이론적 패러다임과 중범위 차원의 정책 및 세부 사업에 대한 방향성을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하였다. 즉, 주요국과 한국의 다문화정책을 비교 연구하여 한국적인 다문화정책의 방향을 모색함과 동시에 제도적 오류의 가능성을 최소화하고자 하였다. 본 연구를 위해 다문화 관련 정부의 정책 보고서, 통계자료, 선행 연구 등 문헌 조사를 주로 사용하였다.

## II. 다문화 사회화와 다문화정책 유형

### 1. 한국의 다문화사회화

최근 법무부의 정책 자료에 따르면, 다문화사회란 “언어, 종교, 관습, 가치관, 국적, 인종, 민족 등 다양한 문화적 배경을 지닌 이민자 등이 사회 구성원으로 참여하여 이루어진 사회”라고 정의할 수 있다(장지표, 2008: 1-2). 한국의 다문화 사회화는 빠른 속도로 진행되고 있으며, 이러한 특성은 다양한 인종 혹은 민족이 한국 내에서 공존하고 있는 현황 자료를 통해 확인할 수 있다. 2007년 8월 법무부 출입국, 외국인 정책본부 정보분석과의 자료에 따르면, 단기체류 외국인을 포함한 체류외국인이 100만 명을 넘어섰다. 전체 인구의 2.2%에 해당하는 인구 규모는 이미 한국 사회가 다문화 사회로 진입하고 있음을 말해주고 있다. 또한 행정안전부(2007)의 <지자체별 이주민 실태조사> 결과에 따르면, 국제교류의 증가로 2007년 5월 기준 이주민은 722,686명으로 주민등록인구의 1.5%를 차지하고 있다. 이러한 결과는 한국이 다인종·다문화 사회로 빠른 속도로 진입하고 있음을 말해주고 있다(김미나, 2008). 다음의 <그림 1>은 국내에 살고 있는 이주민의 유형별 규모를 나타낸 것이다.

<그림 1> 이주민 유형별 규모



자료: 행정안전부(2007). <지자체별 이주민 실태조사>

위의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 전체 이주민 722,686명 중 외국인근로자는 35.9%인 259,805명, 국제결혼이주자가 12.2%인 87,964명, 국제결혼가정자녀는 6.1%인 44,258명이고, 외국인 중 국적취득자가 7.5%인 54,051명에 불과하다는 것을 알 수 있다. 통계에서 보는 것처럼 외국인 근로자의 비율이 현재 가장 높으며, 전체 외국인 중에서 국적 취득자가 7.5%에 불과하다는 것은 불법체류자 문제가 향후 매우 심각한 사회적 문제화 될 수 있음을 충분히 예상할 수 있다. 또 다른 한편으로 다문화정책의 주된 대상이 되는 국제결혼이주자 현황과 규모에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 외국인과의 결혼 규모

(단위: 건, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총 혼인건수	320,063	306,573	304,932	310,944	316,375	332,752	345,600
외국인과의 혼인 (총 혼인건수 대비 구성비)	15,234 (4.8)	15,913 (5.2)	25,658 (8.4)	35,447 (11.4)	43,121 (13.6)	39,690 (11.9)	38,491 (11.1)
한국남자+외국여자 (구성 비율)	10,006 (65.6)	11,017 (69.2)	19,214 (74.8)	25,594 (72.2)	31,180 (72.3)	30,208 (76.1)	29,140 (75.7)
농림어업한국남자+외국여자 (구성 비율)	-	-	-	1,814 (27.4)	2,885 (35.9)	3,525 (41.0)	3,172 (40.0)

자료: 통계청(2008. 3), 각 년도 혼인·이혼통계 결과

위의 <표 1>에서 보는 바와 같이, 한국에서 외국인과의 결혼이 본격적으로 증가하게 된 것은 경제적으로 산업화가 진전되면서 새로운 시장 개척과 더불어 값싼 노동력을 공급받기 위한 노력의 일환으로 나타났다고 할 수 있다.

〈표 2〉 결혼 이민자 현황: 연도별 증감 추이

(단위: 건, %)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009.5
인원(명)	34,710	44,416	57,069	75,011	93,786	110,362	122,552	126,290
증감률(%)	-	28.0	28.5	31.4	25.0	17.7	11.0	7.6

자료: 통계청(2008. 3), 각 년도 혼인·이혼통계 결과

이러한 국제결혼의 증가 추세<sup>1)</sup>를 보면, 1990년도에는 전체 결혼의 1.2%였던 것이 2005년에는 13.6%까지 증가하였다. 전체 결혼 이민자의 수도 2002년에는 약 34,000명이었던 것이 불과 5년만인 2007년에는 7만여 명이 증가한 11만 명에 이르렀고, 2009년 5월에는 126,000여 명으로 7년 사이에 약 2.6배 증가한 것으로

1) 한국 전체의 국제 결혼률이 13% 정도이고, 이중에서 농촌지역의 국제 결혼률이 30%를 상회하고 있음

나타났다(<표 2> 참조). 국제결혼이 증가하면서 다문화가정의 자녀에 대한 교육 문제도 새로운 사회적 이슈로 등장하고 있다. 교육과학기술부의 통계를 보면, 초·중·고교에 재학 중인 다문화가정 학생 수는 2006년 7998명에서 2008년 1만 8778명으로 2배 이상으로 늘어났다. 특히 다문화 가정 초등학생 수는 2006년 6795명에서 2008년에는 1만5804명으로 늘어나 다문화 가정 학생 수의 상당 부분을 차지하고 있다.

<표 3> 초·중·고 재학 중인 국제결혼가정 학생 수

연도	초		중		고		계	
	인원	증감(%)	인원	증감(%)	인원	증감(%)	인원	증감(%)
2005	5,332		583		206		6,121	
2006	6,795	27.4	924	58.5	279	35.4	7,998	30.6
2007	11,444	68.4	1,588	71.9	413	48.0	13,445	68.1
2008	15,804	38.1	2,205	38.9	760	84.0	18,769	39.6

모가 외국인인 경우가 90.2%(16,037명)로 대부분을 차지

자료: 교육과학기술부(2008). <2008년도 다문화가정 자녀 교육지원 계획>.

위의 <표 3>에서 알 수 있듯이 국제결혼가정의 학생 수는 매년 증가하고 있어, 이에 대한 보다 적극적이고 실제적인 교육 정책적 접근이 모색되어야 할 필요가 있음을 말해 주고 있다.

<표 4> 자녀가 있는 국제결혼 가정의 외국인 부모의 국적 분포  
(단위: 명, %)

국적	중국(조선족)	중국	일본	필리핀	베트남	대만
명(%)	14,201(32.1)	7,716(17.4)	6,016(13.6)	6,013(13.6)	5,062(11.4)	878(2.0)
국적	미국	태국	중앙아시아	몽골	기타	
명(%)	852(1.9)	799(1.8)	550(1.2)	405(0.9)	1,766(4.0)	

자료: 행정자치부(2007). <지자체별 이주민 실태 조사>.

또한 다음의 <표 4>에서 보듯이 국제결혼 가정의 외국인 부모의 국적 분포를 통해 다문화정책의 주요 대상 국가 및 프로그램의 개발의 방향성과 정책 대상에 대한 이해를 전제로 해야 할 것이다. 즉, 결혼이민자의 출신 지역이 점차 다양해지고 있어 이들이 사용하는 언어의 다양성과 함께 생활 문화적 다양성이 더욱 뚜렷해지고 있다.

## 2. 다문화정책의 이론적 유형

한 사회에서 외국인의 정착을 받아들이는 정책의 유형은 크게 차별적 포섭·배제모형, 동화모형, 다문화모형 3가지로 구분할 수 있다. 첫째 차별배제모형(differential exclusionary model)은 유입국 사회가 이민자를 3D 직종의 노동시장과 같은 특정 경제적 영역에만 외국인을 받아들이고, 복지혜택, 국적 및 시민권, 선거권 및 피선거권 부여와 같은 사회적·정치적 영역에서는 이민을 받아들이지 않아 원치 않는 외국인의 정착을 원칙적으로 차단한다. 그래서 이주 집단에 따라서 공식적인 권한을 인정하기도 하고 부인하기도 하는 이중적인 접근을 취한다. 또한 대부분의 이주민은 사회의 일부가 아닌 손님으로 여겨질 뿐 정책의 대상으로 통합되지 않는다. 반면 엄격한 조건을 통과해 공식적인 권한을 부여받은 이민자들이 자국의 제도와 문화에 적응, 동화되어 가는 것을 당연한 과정으로 받아들임으로써 문화적 단일성을 유지해나가는데 초점을 두게 된다. 한국을 비롯한 일본, 독일 등 단일민족을 강조해 온 국가들이 주로 취하는 유형이다.

1960년대 독일에서 이주노동자를 받아들일 때 사용한 ‘손님노동자제도(guest worker system)’는 차별배제모형의 전형이라고 할 수 있다. 한국사회의 생산기능적 외국인력제도인 고용허가제와 산업연수제 역시 이러한 원리에 기반을 두고 있다. 즉, 차별배제모형은 국가가 원치 않는 이민자의 정착을 원천적으로 차단하려는 정책유형이라고 할 수 있다. 독일, 일본, 한국 등 단일민족 사회의 신화를 간직한 나라는 물론이고 프랑스, 미국, 캐나다 등 동화모형 또는 다문화모형을 채택하고 있는 나라에서도 특정 유형의 이민자에 대해서는 차별배제모형을 적용하고 있다.

그러나 경제의 전지구화가 진전되면서 이민자 통합정책의 기조로 차별배제모형을 고수하는 나라는 거의 사라지고 있다. 선진사회에서는 생산기능적 외국인력제도의 교체순환원칙을 여전히 철저하게 견지하고 있다. 그렇지만 이민이 가능한 전문기술적 종사자와 결혼이민자 등의 수가 급증하고 있다. 더욱이 우수 전문기술인력 이주자를 자국으로 유치하려는 각국 정부의 노력이 두뇌유치(brain gain) 정책으로 표출되고 있는 상황에서 차별배제모형의 입지는 점점 제한되고 있다.

둘째, 동화모형(assimilationist model)은 이민자가 출신국의 언어·문화·사회적 특성을 완전히 포기하여 주류 사회의 일원이 되는 것을 목표로 한다. 주류 사회가 자국 사회의 일원이 되기를 원하는 이민자에게 문화적 동화를 대가로 사회의 일원으로 인정하는 정책이다. 유입국 정부는 이민자들이 주류사회와의 언어를 습득할 수 있도록 돕고 이민자 자녀의 정규 학교 취학을 지원함으로써 동화가 순조롭게 이루어지도록 한다. 즉, 동화는 이민자를 일방적으로 유입국 사회에 통합시키는 정책이다. 이민자의 입장에서 동화는 ‘어떤 개인 또는 집단이 다른

개인이나 집단의 기억, 정서, 태도 등을 획득하고 그들의 경험과 역사를 공유함으로써 공통의 문화생활 속으로 통합되는 해석과 융합의 과정<sup>2)</sup>으로 정의된다. 동화모형을 채택한 사회에서는 이민자의 문화, 언어, 생활습관을 보호하고, 또 직업이나 교육의 기회에서 인종차별 금지 등 정책적으로 이민자를 지원하며 사회참여를 유도한다. 1960년대까지 미국사회가 표방하였던 ‘용광로(melting pot)’ 모형, 프랑스 사회가 지속적으로 견지해 온 동화주의 모형 등이 대표적인 사례이다.

셋째, 다문화모형(multicultural model)<sup>2)</sup>은 이민자가 그들만의 문화를 지켜나가는 것을 인정하고 장려하며, 정책목표를 소수민족의 주류사회로의 동화가 아닌 공존(symbiosis)에 둔다. 1970년대 이후 캐나다, 오스트레일리아, 미국 사회는 이전까지 추구했던 동화모형을 포기하고 다문화모형으로 이민자 통합방식을 변경하였다. 다문화모형은 다양한 문화나 가치, 다양한 민족집단과 그들의 개별적인 언어와 습관들을 그대로 한 나라 속에 공존시키는 정책이다. 다문화모형은 타문화, 타언어, 이교도 집단의 정체성을 인정함으로써 사회의 분열과 갈등을 예방할 수 있다는 점에서 다양성에 기반을 둔 국민통합 정책으로 파악된다(Castles and Miller, 1998: 171-201; 김은미·김지현, 2008: 9). 다문화모형은 문화다원주의(cultural pluralism)와 다문화주의(multiculturalism)로 세분할 수 있다. 이 두 개념은 다양성을 인정하고 사회적 통합을 추구한다는 점에서는 같지만, 전제로 하는 조건과 실현 방법이 다르다. 문화다원주의는 문화의 다원성과 다양성을 인정하면서도 주류사회사 존재하는 것을 전제로 한다. 반면에 다문화주의는 주류사회의 존재를 인정하지 않고 다양한 문화가 평등하게 인정되어야 함을 강조한다. 문화다원주의는 주류 사회와 문화를 인정하고 문화적 다원성을 수용하는 것이고, 다문화주의는 주류사회와 소수민족사회 및 이민자를 모두 동등한 자격으로 인정한다. 미국에서는 문화다원주의를 사회통합의 원리로 적용하고 있고, 캐나다, 호주에서는 다문화주의를 추구하고 있다. 그것은 각각 ‘자유방임주의적 접근’과 ‘국가 개입주의적 접근’과 일치한다. 미국에서 국가는 소수민족과 이민자들이 고유문화를 유지하도록 지원하는데 아무런 역할을 수행하지 않고 자유방임으로 일관하고 있으나, 캐나다, 호주에서는 국가가 적극적으로 개입하여 소수민족과 이민자의 고유문화를 발전시키는데 도움을 주고 있다(Castles & Miller, 2003: 171-201).

위의 세 모형은 이념형(ideal type)으로 대부분의 국가에서는 이 세 가지 정책 유형 중 한 가지를 중심으로 하고, 다른 두 가지를 부분적으로 병행하고 있다<sup>3)</sup>.

2) 다문화모형은 흔히 샐러드 볼(salad bowl), ethnic mosaic, rainbow coalition 등이 이에 해당됨

3) 세계 각국의 이민정책과 다문화사회 정책은 개별 국가의 역사와 사회적 이민정책 배

이민자의 숙련 수준 등 개인적 특성에 의해 부여되는 체류자격과 출신국, 민족 등에 따라 적용되는 정책이 다른 경우가 보편적이다. 또는 동일한 대상자에게 동화모형과 다문화모형을 동시에 채택하기도 한다. 예를 들면, 노동시장이나 사회정책 등의 영역에서는 동화정책이, 교육·문화정책 등의 영역에서는 다문화주의 정책이 시행되는 나라도 있다.

그리고 다문화정책의 방향성에 대한 연구로 원숙연(2008)은 정책대상 집단을 공식적인 정책영역에 어느 정도 수용하는가를 기준으로 포섭(inclusion)과 배제(exclusion)를 구분하고 있다. 정책과정을 지극히 정치적인 산물로 규정하는 사회적 구성주의에 따르면, 정책대상 집단의 속성은 사회적으로 구성되며 정책결정자는 그러한構성을 반영하고 영속화하는 방식으로 수혜와 부담을 배분한다. 다시 말해서 정책대상 집단 모두가 같은 정도로 또는 같은 방식으로 정책과정 내에서 고려되기보다는 상이한 정도와 방식으로 포섭되거나 배제된다는 것이다(Ingram, et.al., 2007). 이러한 포섭과 배제의 기준은 첫째, 소수자 집단에 대한 이미지 및 사회적 평판과 연계된다. 평판의 형성은 특정사회의 맥락에 따라 달라지는데, 다문화시대에는 소수집단이 주류집단에 대해 어느 정도 위협적인가가 평판형성에 중요한 요소가 된다. 만일 소수집단이 기존의 사회적 질서와 기득권에 상당한 위협으로 인지된다면 배제의 대상이 될 가능성이 높아진다(Jackson et.al., 2001). 이는 소수집단의 등장에 따른 변화를 다수 집단이 얼마나 용인할 수 있는가의 인내 가능 범위와 직결되며, 다수 집단의 문화적, 사회적 또는 경제적 정체성이 안전하다고 느껴지는 범위까지 용인될 것이다(Berry, 2001). 둘째, 정책대상 집단이 사회전체의 목적에 어느 정도 기여할 것인가 하는 도구적 효용성이 기준이 된다. 미국의 제대 군인이 국가의 안위에 기여한 충분히 자격 있는 대상 집단으로 규정되어 정책안에 적극적으로 포섭된 것이 한 예가 된다. 셋째, 특정집단이 가지는 사회적 권력에 대한 평가이다. 정책과정에의 편입 또는 배제에 있어서 특정집단이 많은 권력을 가지고 있다면 상대적으로 유리한 위치를 점하게 된다. 소수집단의 경우, 다수집단과의 비교가 아닌 소수 집단간 상대적 권리의 차이가 변수가 될 것이다. 여기에 더하여 특정의 소수집단을 지원하는 유력한 시민단체 등 사회적 세력이 있다면 소수집단이 갖는 권력의 총량에 영향을 줄 것이다(원숙연, 2008: 34).

### 3. 연구의 분석틀

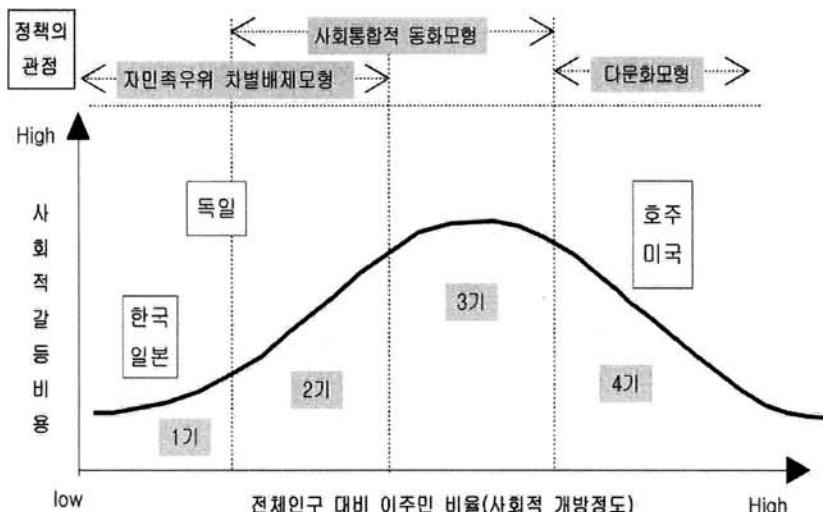
이상 다문화정책의 이론적 유형에 관한 연구를 바탕으로 본 연구에서는 이민

---

경에 따라 발달 단계가 다르다. 예를 들면, 자민족우위 차별배제 모형: 독일, 일본, 한국, 동화주의 모형: 영국, 프랑스, 문화다원주의 모형: 미국, 다문화주의 모형: 캐나다, 호주, 스웨덴으로 구별할 수 있음

자 수용 정도에 따라 정책적 관점을 자민족 우위 차별배제주의, 동화주의, 다문화주의 모형의 3 범주로 유형화 하였다. 그리고 전체 인구 대비 이주민 비율 및 사회적 개방의 정도를 한 축으로 하고, 인종차별·폭동 등의 사회적 갈등 비용<sup>4)</sup>을 다른 한 축으로 하여, 다문화 사회의 유형과 정책적 접근 단계에 관한 연구를 하였다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 다문화 사회의 진행 단계와 정책의 관점



본 연구의 2장의 2에서 다문화정책의 유형에 관해 살펴본 바에 따라 다문화 사회의 진행단계에 따라 정부의 정책적 관점을 차별적 배제주의, 동화주의, 다문화주의 모형으로 분류하였다. 이러한 모형은 이론적으로 분리되어 있으나 실제로는 혼용되어 사용되는 경우가 많다. 그러므로 본 연구에서는 사회적 개방의 정도와 사회적 갈등 비용의 측면에서 자민족 우위의 차별적 배제 모형을 취하고 있는 대표 국가로서 우리나라와 많은 점에서 유사한 독일과 일본의 정책을 연구 대상으로 하였다. 또한 다문화주의 모형은 사회적 갈등을 최소화할 수 있다는 점에서 우리나라의 다문화정책의 지향점이라 할 것이다. 따라서 다문화주의 모형으로 대표되는 호주와 미국의 다문화정책을 살펴보았고, 두 가지 유형의 다문화정책을 통해 연구의 정책적 함의를 얻고자 하였다.

현재 우리나라는 다문화사회 진행단계상 1기에서 2기로 변화하는 시점에 있다고 할 수 있다. 사회적 갈등과 비용이 많이 드는 3기를 거치지 않고 4기로 성

4) 이주민의 증가는 인종차별, 이주민과 자국민 간의 갈등 등의 발생으로 사회적 비용이 증대될 것이 예측됨

공적으로 진입<sup>5)</sup>하기 위해서는 보다 전략적인 정책적 접근이 요구된다. 그런 점에서 우리보다 먼저 이민자를 받아들이고 다양한 제도와 정책을 활용하고 있는 주요국의 다문화정책에 대한 비교 연구는 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

### III. 주요국 다문화사회의 형성 배경과 정책적 특성

한국의 다문화 정책 분석에의 시사점을 얻기 위해 주요국의 다문화사회 형성 배경과 주요 정책<sup>6)</sup>에 대해 먼저 살펴보도록 한다.

#### 1. 다문화사회의 형성 배경

다문화주의는 다인종으로 구성되어 있는 사회에서 다양한 인종의 문화에 대한 상호존중과 관용을 지칭하는 태도로 1957년 스위스에서 사용되기 시작하였다. 이후 1960년대 후반 캐나다에서 사용되기 시작하였고, 1970년대를 전후해 서구 선진국에서 본격적으로 사용하기 시작하였다(홍기원, 2007: 6). 오늘날 “다문화”는 국가나 인종, 민족 등의 거시적인 차원에만 국한된 것이 아니라 사회내의 소외계층이나 소수인종 또는 세대간 갈등과 성 역할 차이 등과 같은 미시적인 문제를 포함하는 매우 광범위한 주제이기 때문에 하나의 의미로 정의를 내리는 것은 불가능하다(이승용, 2004). 따라서 다문화주의는 이민자의 모국 문화를 말살하지 않는 접근방법으로 문화의 중요성을 강조하고 있다(Kymlicka, 2005).

다문화사회가 형성되어온 과정은 국가에 따라 차이를 보이고 있으며, 그에 따라 정책유형도 상이하게 나타나고 있다. 세계의 다문화사회 형성은 크게 두 가지 유형으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 미국, 캐나다 등 전통적인 이민 국가로서 건국 초기부터 다양한 인종과 문화로 구성된 이민자의 나라를 들 수 있다. 둘째는 비교적 동질적인 문화를 가졌던 국민국가들이 자본과 노동의 세계화에 따른 이주 노동자와 이질 문화, 종교의 유입으로 다문화 사회로 변화하고

5) 아일랜드와 스웨덴은 2기 단계에서 4기 단계로 변화하였으므로 사회적 비용을 최소화하면서 전환하여 많은 시사점을 제공하고 있음

6) 주요 선진국들은 이주로 인한 사회의 행복과 경제적 번영이라는 긍정적 기여를 지속하기 위해 이주에 대한 적절한 관리와 다양성을 통합적으로 성취하려는 국가정책을 개발하고 있다. 독일의 내무성은 이주행정의 장기발전계획과 새로운 이주정책을 수립하기 위해 21명의 위원으로 구성된 ‘이주위원회’를 운영하면서고 <이주의 구조와, 통합의 육성> 보고서를 발간하였다. 영국의 내무성도 <다양성 속의 통합>이란 보고서를 발간하면서 경제적 이주, 난민, 귀화자 등에 대한 이주정책의 기본방향을 설정함

있는 형태로서 독일, 프랑스, 영국 등이 있다. 이주노동자, 국제결혼가정, 새터민(북한 이탈 주민)의 증가 등으로 단일민족국가에서 다민족, 다문화사회로 급격히 변화해 가고 있는 한국도 두 번째 유형에 속한다고 할 수 있다(곽한영, 2008: 91).

각 국의 다문화 정책은 무엇보다 언어, 규범, 가치관, 종교, 이념, 생활양식, 법 등에 대한 정책이 주류를 형성하고 있다. 그 중에서 가장 중시되고 있는 것은 다언어교육정책과 다언어매체정책이라고 할 수 있다. 이는 공식·비공식 교육 기관에서 주류사회와 소수사회에 문화교육을 제공하고 또 각 언론매체에서 다언어를 사용하도록 하는 정책이다. 이러한 정책은 주류 문화의 구성원에게는 다언어 능력을 향상시키고 타문화 이해와 타문화간의 의사소통을 활성화하여 상호작용을 촉진시키는 데 효과적이다(구견서, 2003: 47-52). 그리고 주류사회와 소수사회를 포함하는 제도를 구축하는 것을 특징으로 한다. 즉, 가족제도, 가족구성 규범, 사회행위 규범 등에 있어 다양한 집단에 공통적으로 적용 가능한 규범·제도·법을 만드는 정책인 동시에 개별적으로 적용 가능한 규범·제도·법 등을 만드는 과정이 진행된다. 이외에도 다문화 사회를 위한 기회 평등과 결과 평등을 동시에 이를 수 있는 정책이 형성된다. 예를 들어 정부가 시행하는 각종 사회복지제도와 시설을 이용할 수 있고, 제도를 통한 혜택을 동등하게 받도록 하는 정책 혹은 차별해소정책과 역차별 해소정책 등이 구성된다.

이렇게 다문화정책은 정치적, 사회적, 경제적, 문화적 불평등과 차별성을 없애는 공존공생을 특징으로 하고 있다. 그러나 서구사회를 중심으로 일찍부터 형성되어 온 기존의 다문화주의는 현재 다양성과 통일성의 바람직한 통합지점을 모색하는 데 있어 많은 논란과 한계를 노출하고 있다. 예를 들면, 다문화정책을 추진하는 데 다양성을 어느 정도 허용할 것인가의 문제가 발생한다. 현재의 다문화 정책은 다양한 개별성과 공통성을 어떻게 제도로 수렴할 것인가 하는 문제점을 안고 있다. 또한 서구의 전통적인 다문화국가들에서 나타나는 이민자 폭동과 소수집단 분리주의 운동 등을 통해 다문화사회가 국민적 정체성을 동요시키고 사회분열<sup>7)</sup>과 분리를 조장한다는 우려가 현실로 드러나고 있음을 보여준다(곽한영, 2008: 92-93).

7) 선진국에서 다문화주의에 기초한 소수민족 집단에 대한 지속적인 지원정책이 주류사회 구성원의 불만을 사는 원인으로 작용하기도 한다. 예를 들어, 미국의 경우 1970년대 이후 소수자 우대정책(Affirmative Action)으로 인한 공공기관의 고용·승진·입학에 있어서 여성과 소수민족에 대한 특전이 활발해지면서 이에 대해 ‘역차별’이라는 반발이 주류사회 내에서 지속적으로 제기되고 있으며, 이에 대한 사회적 검토가 진행되고 있음

## 2. 다문화정책의 관점과 주요 정책

### 1) 자민족 우위의 차별 배제적 관점과 정책

다문화정책을 추진함에 있어서 일본이 외국인에 대한 규제적 관리의 측면이 강한 반면에 상대적으로 독일은 일본에 비해 인권적인 측면이 강조되고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 자민족 우위의 차별 배제적 관점을 대표하는 국가로 독일과 일본을 연구 대상으로 선정한 이유는 민족주의적 성향이 강하다는 점과 외국인에 대한 사회적 개방 정도가 다문화주의 국가에 비해 약하다는 점 등에 있다. 다만 동화주의 모형은 차별 배제 모형과 다문화모형에 비해 그 특징이 불분명할 뿐만 아니라 대부분의 다문화사회에서 중첩적으로 사용되고 있어 본 연구에서는 제외하였다.

#### (1) 독일

1960년대 독일은 경제성장으로 인해 부족한 노동력을 충당하기 위해 터키, 남유럽, 아프리카 등에서 수많은 노동력을 받아들였다. 단일문화 사회를 특징을 했던 당시의 독일이 사회·경제적 필요에 따라 외국인 노동자의 유입이 시작되었고 다문화사회를 형성하게 되었다는 점에서 한국과 유사한 사례라고 할 것이다.

다문화정책을 형성하는 법적 기제로서 국적법과 외국인법에서 모든 외국인의 입국과 거주(체류), 노동, 정주, 귀화권에 대한 총체적인 규정을 통해 외국인의 법적·사회적 권리를 보장하고 있다. 무엇보다 외국인 노동자의 고용에 있어 공공성과 합법성을 유지하고 있으며, 외국인 노동자의 유입을 노동자 개인이 아닌 ‘가족 프로젝트’로 보고 그에 대한 제도적 지원을 마련하고 있다. 이외에도 이민자들도 사회보험에 의무적으로 가입되어 내국인과 동등한 수준의 의료 및 보건 등의 사회보장제도 혜택을 누릴 수 있다. 이민자를 위한 직업훈련 체계도 갖춰져 있으며, 이민자와 그 자녀가 상담 및 직업훈련 프로그램의 대상이 되는 것은 물론 노동조합 가입에도 제한이 없다. 독일의 다문화정책은 다문화가정의 지속적인 체류뿐만 아니라 원활한 이동, 모국귀환을 대비하여 이주국 언어뿐만 아니라 모국어 학습을 지원하고 있다. 또한 외국인가족의 증가로 인해 발생하는 다문화현상을 하나의 예외적 현상으로 취급하지 않고 국가의 장기적인 과제로 다루고자 하는 것을 특징으로 하고 있다.

이러한 독일은 이주민의 적응을 위해 우선 동화정책을 기반으로 외국인을 위한 교육, 언어 문제 해결에 초점을 맞추었으며, 주요 이주노동자 집단의 아이들을 위한 교육을 제공하였다. 그리고 협력정책으로 문화적 정체성과 모국어 능력을 보장하는 문화 병용적 접근을 추구하였다. 독일의 다문화교육은 자문화 중심주의에 기초한 동화주의의 관점에서 출발하여 모든 문화의 동등한 가치, 다문화성, 문화간 이해능력을 중시하며, 이를 훈련시키는 것을 목표로 하는 ‘문화간

'이해교육'으로 변화하는 것을 특징으로 하고 있다. 문화간 이해교육은 문화적 동화교육으로서의 외국인 교육에 대한 비판에서 시작되었으며, 문화란 상호 교류를 통해 풍요로워지고 갈등이 해소된다는 관점을 내포하고 있다. 독일정부는 이주자 자녀세대가 홀륭한 인적 자원으로 성장할 수 있도록 독일어 교육, 출신 모국 언어교육을 통해 세대적 유대와 통합성 제고를 지원하는 등 청소년 관련 정책에 많은 관심을 기울이고 있다. 또한 인종차별주의에 대처하기 위해 민간복지기관과 교회를 통해 반인종차별에 대한 교육과 홍보가 이루어지도록 지원하며, 외국인과 독일인이 상호호혜성의 원칙에 따라 서로 문화를 배울 수 있는 프로그램을 진행하고 있다(곽한영, 2008. 8. 4: 103).

문화간 이해교육은 학교의 독립 교과는 아니지만 모든 교과 영역에 다양한 형식으로 반영되어 있으며, 각종 프로젝트와 이중 언어 교육을 통해 구체적으로 실천되고 있다. 대표적인 사례로 베를린시에서는 이중 언어 교육과 유네스코 프로그램에 참여하여 문화간 이해교육을 하고 있다. 유네스코 프로그램에 참여하여 문화간 이해교육을 실시하는 학교는 베를린시에서 13개 학교에 이르며, 교육 방식은 각 학교에 따라 다양하게 이루어지고 있다. 예를 들어 '다양한 나라 출신의 예술가를 초청해 창작시간 가지기' 등의 프로젝트를 통해 학생들로 하여금 외국인에 대한 불안이나 거부감을 제거하는 동시에 외국계 학생들 스스로 자신들의 정체성을 확립하는데 기여하고 있다. 또한 이중 언어 교육을 위해 베를린시 교육당국은 외국계 이주 노동자 및 외국계 학생이 집단 거주하고 있는 지역 소재의 학교에 이중 언어 교육과정을 운영하고 있다.

## (2) 일본

일본은 1980년대 이후 경제의 글로벌화가 급속히 진전되면서 정주 외국인이 급속히 증대하는 현상 때문에 '다문화 공생' 개념이 등장하였다. 다문화 공생이란 '서로 다른 문화적 배경을 가진 사람들이 서로의 차이를 인정하고 존중하며 대등한 관계를 형성하는 것'으로 정의될 수 있다. 최근 일본 정부는 '다문화 공생사회'의 실현을 정책 목표로 제시하고 있으며, 이에 따라 다문화 정책을 추진하고 있다. 그러나 서구 국가들이 주로 정부 주도의 적극적인 다문화 정책과 법적 지원을 특징으로 하는 데 비해 일본정부의 경우에는 기본적으로 보수적인 관점을 취하고 있어 정부의 정책지원보다 시민사회의 운동이 활발히 전개되고 있는 것이 특징으로 하고 있다. 특히 외국인이 많이 거주하는 지자체를 중심으로 자생적이고 효율적으로 외국인의 일본사회 적응을 돋는 각종 의료·복지·교육 지원프로그램이 실시되고 있다<sup>8)</sup>.

8) 미에현에서는 외국인 의료 서포트 프로그램 운영, 시마네현은 AMDA 국제의료정보센터를 개설하여 다언어 진료병원, 정보 제공, 진료과별 문진표를 13개 국어로 번역, 오

지역사회에서 의사소통을 위한 다양한 언어지원을 제공하고 거주와 교육, 노동, 의료, 복지, 보건, 방재 등 기본적인 생활환경을 보장하면서 타문화에 대한 주민의 의식개선과 주민 자립 및 사회참여를 촉진하는 등 상호교류의 활성화에 주안점을 두고 있다. 또한 다언어에 의한 정보 제공 서비스를 통해 구급 의료정보 네트워크를 운영하는 등의 의료·복지 서비스를 제공하고 있다. 각 지자체에서는 국제교류원 등에 전문 인력을 배치하고, 의료통역, 재해통역 등 각 분야별 통역을 양성하는 사업을 추진하고 있다. 즉, 다문화가족 지원 사업으로 외국인을 국제교류원으로 채용하고 공무원을 대상으로 외국문화와 사회구조에 대한 교육을 실시하고 있다. 특히 어학교육, 문화교육, 통역서비스 분야의 자원봉사를 활성화하여 일반인들의 관심과 참여를 통해 각종 프로그램과 서비스를 제공하고 있다(설동훈, 2005).

이외에도 일본의 경우 모든 도시에 외국인 학생 담당 전문 교원이 배치된 학교가 있으며, 이를 대부분이 통역이 가능하다는 점에서 외국인 학생들의 사회적 응을 돋고 있다. 그리고 외국인 자녀가 희망하는 경우 공립학교 의무교육을 무상으로 허용하고 있다. 지자체에 따라 다소 차이가 있긴 하지만, 외국인 자녀가 의무교육을 받을 연령이 되면 자동적으로 취학 통지서가 발급되고 희망 여부에 따라 의무교육을 받을 수 있다. 그리고 이들의 일본사회 적응을 돋기 위해 일본어 지도 및 상담교원을 각 학교에 배치하고 이들 학생에 대한 이해를 도울 수 있는 교사용 참고도서와 지도서를 보급하고 있다. 또한 이주민 지원을 위해 공민관이나 국제교류센터를 설치, 일본어교육을 실시하고 지역 상황에 맞는 교육 프로그램을 추진하여 일본어 교육과 함께 각종 언어로 상담 가능한 외국인전용 창구를 개설하고 있다(한승미, 2003).

## 2) 다문화의 관점과 정책

### (1) 호주

호주의 다문화 정책은 연방정부 기관인 DIMIA(Department of Immigration and Multicultural and Aboriginal Affairs)에서 주관하고 있다. 호주의 다문화 정책은 시민적 의무, 상호존중, 상호 공평성, 공동 이익추구를 4대 원칙으로 하고 있다. 그리고 조화롭게 살기, 공평한 정부 서비스 및 프로그램, 다양한 업무, 회교사회와의 공존, 회교사회와의 공존을 위한 국가행동계획의 수립을 실천 전략으로 하고 있다. 이러한 기본원칙과 실천 전략을 바탕으로 이민자들이 시민으로서의 의

---

사카부는 2005년부터 2007년까지 ‘외국인 서포터 1000명 육성 사업’을 추진, 나가노현은 지방행정과 외국인 현민을 연결시키는 역할을 통해 외국인들에게 지방행정 정보를 전달하고 외국인들의 요구나 의견을 수렴하는 지역행정 커뮤니케이터 프로그램을 추진하고 있음

무를 이행할 수 있도록 하기 위해 가장 중점을 두고 있는 정책은 다문화 교육 정책이라고 할 수 있다. 1972년부터 이루어진 다문화정책에 의해 교육계에도 사회통합과 관용, 호주 사회의 문화적, 언어적 다양성에 관한 이해를 증진하기 위한 교육이 실시되었다. 따라서 호주의 다문화교육은 공교육을 중심으로 모든 학생들이 ‘다양한 다문화 사회에서 필요한 지식과 기능·가치’를 갖출 수 있도록 학교를 개혁하는 프로그램<sup>9)</sup>을 중심으로 추진되었다.

다문화교육정책 중에서 ESL(제2언어로서의 영어) 교실은 처음에는 이주민 아동에게만 제공되었으며, 그들이 학습에서 불리한 위치에 놓이지 않을 수준까지 영어를 학습할 수 있도록 하였다. 그런데 영어수업을 위해 이주민 아동들이 다른 교실로 이동하면서 이들이 다른 학습자들로부터 고립되고, 그 기간 동안 다른 중요한 학습을 놓치게 되는 문제가 발생하였다. 그 이후 모든 학습영역의 교과과정 내에 ESL이 두루 통합되도록 교사들을 교육시켰으며, 아동들이 더 이상 급우들로부터 따로 떨어져 영어를 배우지 않도록 개선하였다. 또한 범교과적인 필수 학습요소로 다양한 환경에서 효과적으로 소통할 수 있는 커뮤니케이션 능력을 강조하고, 영어 이외의 언어를 통한 다양한 언어교육을 실시하였다. 예를 들어 남부 호주의 경우에는 2007년까지 10학년까지의 모든 학생이 중국어, 프랑스어, 독일어, 그리스어, 인도네시아어 등 9개 언어 가운데 하나를 선택할 수 있도록 하고 있다(Joy de leo, 2003: 289-330).

또한 이민자들의 언어 및 문화 장벽을 극복하기 위해 연방정부 및 지방정부는 온라인 및 전화서비스를 통해 다국어 통·번역 서비스를 제공하고 있다. 영어에 익숙하지 않은 비영어권 이민자들의 생활 편의를 위해 통번역 라인인 TIS National(Translating and Interpreting Service National)을 설치하여 1,800여명의 전문 통역자를 통해 100여 개국 언어로 통번역 서비스를 제공하고 있다. 이외에도 정부의 주요 정책 및 행정서비스 - 사회복지, 의료, 법률 서비스 등 - 도 다국어 온라인 서비스나 책자를 통해 안내하고 있다. 동시에 호주정부는 비영어권 이민자들의 영어교육을 위한 보조금을 지원하고 있다. 이민자 자녀들의 초등학교 입학 전 영어 교육을 위해 매년 3만 호주달러를 보조하고, 성인들의 영어 교육을 위해 지역 커뮤니티 센터 및 개별 직장을 통해 부가적 재정지원을 하고 있다. 또한 지역의 공공 박물관 및 도서관에 다문화권의 도서 및 문화관련 자료, 물품 등을 제공하도록 정부가 지원하고 있다. 이러한 이민자 교육에 대한 정부의 전폭적인 지원으로 경제적 사정이 열악한 이주민 가정에게 보다 안정적으로 교육 프로그램에의 접근할 수 있도록 하였다.

9) 초·중·고등학교는 ‘you+me=us(australia)’라는 가치 아래 유소년교육부터 인종주의, 적대, 편견을 해소하고 소수문화 공동체와 어우러지는 조화로운 삶을 지향하도록 교육을 실시하고 있음

마지막으로 ‘조화롭게 살기(Living in Harmony) 프로그램’을 통해 다문화 공동체간의 화합을 증진하고 인종차별 없는 사회를 만들기 위해 지역별로 다양하게 활동이 이루어지고 있다. 매년 3월 21일을 ‘Harmony Day’로 지정하고 주로 지역 다문화 커뮤니티와 학교를 통해 다양한 다문화 행사를 주관하도록 장려하고 있다. 이 행사는 주로 소수민족 공동체들이 한자리에 모여 음식, 공연, 강연 등의 행사에 참여함으로써 다문화에 대한 이해를 높이는 교육의 장을 제공하고 있다. 이상 호주의 다문화 정책의 특징은 다문화 실현을 위해 호주 방송이 적극적인 역할을 하고 있다는 것이다. 공중파 텔레비전인 SBS는 호주의 다문화, 다언어 사회의 일면을 가장 잘 반영한 방송사로서 60개가 넘는 언어로 텔레비전 및 온라인 방송을 제공하고, 68개 언어로 라디오 방송을 하고 있다<sup>10)</sup>. 한편 호주 정부의 해외원조기구(AusAid)는 지구촌 교육 웹사이트를 만들어 학생과 교사를 위한 교육 자료들을 제공하고 있다. 이 웹사이트의 특징은 통치, 인권, 난민, 여성과 같은 다양한 전 지구적 이슈에 관한 사례 연구와 교육 자료들을 각급 학교 수준별로 제공하고 있다는 점이다. 이러한 교육 자료들은 타 문화에 대한 교수-학습 방법을 향상시키고 소수 민족이 겪고 있는 차별을 이해하는데 큰 도움을 주고 있다(Daniella Tilbury & Kate Henderson. 2003: 210-234).

## (2) 미국

캐나다와 함께 대표적인 다민족국가인 미국의 헌법은 속지주의를 채택하고 있다. 미국은 전형적인 이민국가로 합법이민자의 경우 다양한 공적 서비스의 혜택을 받을 수 있으나 불법체류자의 경우에는 혜택을 받기 힘든 시스템이라고 할 수 있다<sup>11)</sup>. 미국의 다문화 정책은 1961년 케네디가 ‘평등 고용기회 위원회’에서 소수자 우대 정책(Affirmative Action)을 실시하면서 그 토대가 마련되었고, 모든 종류의 차별을 금지하는 민권법안이 1963년 통과되었다.

이렇게 법적 기반을 마련한 미국 정부는 주류 문화와 구분되는 문화적 배경을 가진 학생들에게 보다 나은 교육 기회를 제공하는 것을 목적으로 다문화교육정책을 시행하고 있다. 주로 소수 민족을 배려한 교육기회 배분 방안과 다문화의 공존을 위한 교육과정 구성에 주력하고 있다. 이를 위해 이민자학생을 위한 ESL프로그램 운영, 다양한 민족과 인종에 관한 주제, 교원연수에서 교사들이 다문화 학습 자료 구성법과 상호관계 촉진 수업 방법 연수, 타문화와 인종 이해, 문화적 자아정체성 형성, 타 문화에 대한 경험 등을 주요 교과에 포함하고 있다.

10) 다국어로 제공되는 뉴스와 영어 자막이 표기된 외국 영화 및 다큐멘터리 등이 대표적이라고 할 수 있으며, 이는 여성결혼이민자를 위한 EBS의 언어·문화 교육프로그램을 운영하고 있는 우리나라가 참고할 만한 사례임

11) 미국 이민국에 따르면, 2000년 약 7백만 명의 불법이민자가 미국에 살고 있는 것으로 집계되고 있으며, 그 수는 매년 50만 명 정도씩 증가하는 것으로 보고됨

또한 지역대학(community colleges)에서 미국시민 소양교육과 영어교육을 무료로 실시하며, 공교육과정에서 반인종 차별교육을 강화하여 교육을 통해 학생들의 다문화적 감수성을 증대시키기 위해 노력하고 있다. 또한 학부모를 대상으로 평생교육 프로그램이나 연방정부가 저소득 가정의 유아를 위해 무료 혹은 저렴한 교육비로 조기 유아교육을 제공하는 프로그램인 헤드 스타트(head start) 서비스가 이민자 가족들에게 제공되고 있다. 그리고 불법체류자의 경우<sup>12)</sup> 공적 서비스 접근은 엄격하게 차단하고 있으나, 여성 및 아동의 건강서비스에 국한해 지원을 허용하고 있다. 불법이민자라 하더라도 임신여성은 출산 전·후에 무료 의료혜택을 받을 수 있다. 이는 미국에서 출생하게 될 태아가 법 규정상 ‘외국인’이 아니기 때문에 태아의 건강에 결정적인 영향을 미치는 임신여성에게 혜택이 제공되도록 하는 것이다.

## IV. 한국 다문화사회의 형성 배경과 정책적 특성

### 1. 다문화사회의 형성 배경

1980년대 초까지만 해도 한국은 다른 아시아 국가들과 다를 바 없는 적극적인 노동력 수출 국가였다. 예컨대 1965년 설립된 한국해외개발공사의 경우 해외로 한국의 노동력을 수출하는 전담기관으로 활동하였다. 그러다가 1988년 서울올림픽을 계기로 한국은 아시아의 주요한 아주 노동력 유입 국가의 위상을 갖게 되었다(오경석, 2007). 1991년 11월 해외투자업체의 현지 고용 인력의 유입이라는 ‘해외투자업체연수제도’를 도입하였고, 이를 1993년 11월 추천단체에 의한 ‘산업기술연수생제도’로 확대하였다. 산업기술연수생제도는 중소 3D 업종의 인력난 해소에 도움이 외국인 노동자를 노동자가 아닌 연수생으로 편법적으로 활용한 정책으로 연수생의 작업장 이탈에 따른 불법 체류자 양산이라는 비난을 받았다. 이에 1995년 이후 외국인 지원 단체는 물론 노동부도 ‘고용허가제’로의 변화를 모색하기 시작하였다. 그러나 이러한 일련의 시도는 중소기업협동조합, 상공부 산하 중소기업청, 통상산업부, 법무부 등의 반대와 함께 1997년 말 IMF 경제위기로 무산되었다. 그러다가 2004년 8월 17일 종전의 산업기술연수생제도와 고용허가제가 동시에 실시되면서, 외국인 근로자간의 형평성 시비 등 많은 문제점이 나타나게 된다. 이에 2005년 7월 외국인 인력정책위원회에서 기존의

12) 불법이민자 가족에 대한 법적 지원이나 상호이해 프로그램의 공식적 지원은 부족하지만, 불법체류 자녀에게도 무상 의무교육이 허용되고 있으며 민간단체에 의해 각종 서비스가 제공되고 있다. 예컨대 Coordinated Advice and Referral Program for Legal Services는 모든 이민자를 대상으로 다양한 법률적 지원 상담과 서비스를 제공함

산업연수생제도를 폐지하고, 2007년 1월부터는 고용허가제로 일원화하는 방침을 확정하게 된다(이혜경, 2008).

고용허가제 도입이 가시화되자 2004년부터 이주민정책 전반에 대한 내부 검토를 시작하였고, 다문화정책이라는 이름 하에 이주민 관련 각종 정책을 실시하였다. 당시 이러한 검토를 시작하게 된 현실적 상황으로는 고용허가제 도입 이후 미등록이주노동자를 포함한 이주노동자의 인권개선 요구, 특히 중국동포의 요구(국적 회복 헌법 소원 등), 전문인력(IT 산업 등)의 효과적인 유치 필요성, 국제결혼의 빠른 증가(결혼 이민자 증가) 등이 있었다. 무엇보다 1990년대 중반 이후 결혼 이민을 통한 이주여성의 비율이 급격히 증가하면서, 외국인 남성의 유입은 대부분 노동 이주인데 비해 외국인 여자의 유입은 결혼 이주가 주를 이루고 있어 성별에 따라 외국인 이주 목적과 성격이 확연한 차이를 보이고 있다(통계청, 2008). 이상 외국인정책의 진화 단계를 오경석(2007)은 다음의 <표 5>와 같이 정리하고 있다.

<표 5> 다문화(외국인)정책의 단계별 진화 과정과 특징

	1단계	2단계	3단계	4단계
시기	1987~1991	1991~2003	2003~2006	2006~
특징	정책 부재의 시기	산업연수생 시기	고용허가제와 산업연수 제 병행 시기	이주 노동정책에서 이민 정책으로
내용	미등록 노동자로 정착하는 것을 방관	연수생에 대한 가혹한 시민·노동권적 배제, 연수생의 사업장 이탈, 미등록화 조장	고용허가제 시행, 중소기업중앙회의 반발로 산업연수제 존속	다문화 통합정책 고용허가제 단일화

자료: 오경석(2007). 어떤 다문화주의인가: 다문화사회 논의에 대한 비판적 조망. p. 31.

가족단위의 대규모 이민이 아니라 단기 거주 외국인 노동자의 진입을 중심으로 다문화사회가 형성되었다는 점에서 한국의 다문화사회화는 서구의 그것과 차이가 있다. 특히 도시지역의 경우에는 이러한 현상이 더욱 두드러진다. 일단 한국의 저임금 노동시장에 유입된 외국인 노동자는 쉽게 한국을 떠나지는 않고, 출국하는 외국인 노동자의 일자리는 다른 외국인 노동자로 대체하게 된다. 이러한 이유로 도시지역에서는 개인단위의 외국인 노동자들이 출신국가별로 모여서 이민자 집중거주지를 형성하고 있으나, 단기 거주 노동자이기 때문에 일정 기간이 지나면 출신국가로 다시 돌아간다(임형백, 2009: 172).

이러한 점에서 이들은 다문화정책의 대상이라기보다는 외국인 정책의 대상이라고 하는 것이 더 적절할 것이다. 반면에 국제결혼 이민자<sup>13)</sup>의 경우에는 한국

13) 한국 전체의 국제 결혼률이 13% 정도이고, 이중에서 농촌지역의 국제 결혼률이 30%를 상회하고 있음

의 가족에 편입되고 있다는 점에서 다문화정책의 대상이라고 할 것이다. 따라서 한국의 다문화사회 및 정책의 핵심 내용은 경제적으로 열악한 상황과 연계되어 있는 농촌지역의 국제결혼 이민자를 대상<sup>14)</sup>으로 형성될 필요가 있다. 다만 다문화 교육정책의 대상은 국제결혼이민자 자녀를 비롯한 불법체류 외국인의 자녀(부모의 불법 체류에 상관없이)까지 포함되어야 할 것이다<sup>15)</sup>.

한국의 다문화사회화는 아직 초기 단계이기 때문에 사회적 갈등으로 인한 비용은 미미한 편이다. 그러나 다문화 자녀의 상당수가 한글 이해능력이 부족해서 학교의 정규 학습에 어려움을 겪고 있으며, 외모로 인한 따돌림과 함께 가난, 언어장벽, 소외의 3중고를 겪고 있다(교육과학기술부, 2008. 10). 장기적으로는 외모에서부터 확연히 구별되는 혼혈아의 탄생이 농촌지역에서 두드러질 것이다. 이것은 경제적 구별(계급, 수입, 직업 등)에 외모라는 또 하나의 구별적인 변인이 추가되는 것을 의미하며, 이는 한국 사회에서 경제적 격차가 완화되더라도 응화되기 어려운 새로운 계층의 출현<sup>16)</sup>으로 귀결될 수도 있다(임형백, 2007: 488).

## 2. 다문화정책의 관점과 주요 정책

### 1) 다문화정책의 관리 메커니즘

최근 몇 년간 한국 정부는 ‘다문화정책’이라는 이름하에 각종 정책을 실시하고 있다. 한국 정부의 국가 주도적 다문화정책은 외국인에 대한 하나의 관리 기제로 볼 수 있는데, 그 대상을 명백하게 합법 외국인과 불법외국인으로 이분화하여 관리 통제한다는 측면과 문화적 다원주의 지향을 표방하고 있다. 그러나 외국인의 상당수를 차지하는 미등록 외국인 노동자를 배제하고, ‘선한 이민’과 ‘부정적인 이민’의 구별 짓기를 초래하고 있다(엄한진, 2006: 35). 즉, 결혼이주 여성은 결혼하기 힘든 한국 남성과 결혼해서 한국 가족제도를 유지시켜주는 고마운 존재인 반면에 남성이주노동자는 불법체류까지 하면서 내국인의 일자리를

- 
- 14) 농촌지역에서 국제결혼이 증가하는 이유는 농촌의 어려운 경제적 현실과 그로 인해 농촌 총각이 결혼시장에서 외면당하고 있는 냉정한 현실을 반영하고 있다. 국제결혼을 하는 농촌총각의 약 20%가 기초생활수급대상자이며, 결혼 이민자 가정의 절반 이상 52.9%의 소득이 최저생계비에도 못 미치고 있음
- 15) 전체 외국인의 약 30%를 차지하는 불법체류 외국인들에 대한 정책이 전무한 실정이며, 무엇보다 불법체류외국인의 자녀들이 방치되고 있는 문제가 심각한 실정임
- 16) 게다가 외국인에 대한 한국인의 이중적 시선- 예를 들면, 우리보다 부유한 서구 국가 출신들에게는 친절한 반면에 우리보다 못한 동남아 출신이나 아프리카 출신들에게는 그렇지 못한 경우가 종종 있다. 심지어는 재미동포, 재일동포와 달리 중국동포를 조선족이라고 부르는 것도 이러한 이중성이 내재되어 있음

빼앗고 한국에서 번 돈을 본국으로 빼돌리는 존재로 인식하고 있다.

한국적 다문화정책의 관리 메커니즘을 정책 대상에 따른 관리기제와 통합 여부를 중심으로 살펴보면 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6> 한국의 다인종·다문화가정의 관리 메커니즘

정책 대상	이주 유형	법적 지위	관리 기제	한국사회 통합여부
국제결혼	국제결혼여성	합법	다문화 관점	통합 대상
	국제결혼남성	합법	-	-
아동	국제결혼가정아동	한국인	다문화 관점	통합 대상
	이주노동자 자녀	불법	최소 인권	귀환 대상
이주 노동자	등록 이주노동자	합법	고용허가제	귀환 대상
	미등록 이주노동자	불법	단속, 강제추방, 의도적 묵인	귀환 대상
재외동포(중국)	-	합법/ 불법	동포 취업제	통합-귀환 대상

자료: 이선옥(2007), 한국에서의 이주노동운동과 다문화주의, <한국에서의 다문화주의-현실과 쟁점>: 76-89.

정부의 외국인 정책은 외국인에 대한 일종의 관리 기제로서 정책 대상을 합법적 체류외국인과 불법 외국인, 그리고 국제결혼을 통한 다문화가정에 대한 관리 및 통제를 표방하고 있다. 한편으로는 정부가 정책을 추진할 때 정책의 수혜자를 합법적인 국가 구성원에 한정시키는 것은 지극히 당연하다고 할 수 있다. 국민의 세금으로 불법 체류하는 외국인 노동자를 지원한다면 국민들이 쉽게 용납되지 않을 것이다. 또한 국내 노동시장의 보호와 기존 사회문화적 질서의 유지를 위해 국내로 입국하는 외국인의 규모와 자격을 통제하고 국내법을 어긴 외국인을 단속하고 출국시키는 것도 국가의 의무라고 할 수 있다. 이러한 이유로 국가는 다문화정책을 시행할 때, 외국인을 합법성의 기준으로 구분하게 되고 정책의 대상을 합법체류 외국인에 한정하고, 사회 전체의 통합과 국의 증진이라는 목표를 개별 외국인의 인권과 특수 상황보다 우선시하게 되는 경향이 있다 (윤인진, 2007. 8: 265).

다른 한편으로는 이러한 정책적 관점이 외국인의 상당수를 차지하는 미등록 외국인 노동자를 배제하는 결과를 초래하였다고 할 수 있다. 다시 말해서, 결혼 이주여성의 경우에는 결혼하기 힘든 한국 남성과 결혼해서 한국 가족제도를 유지시켜주는 고마운 존재라고 할 수 있다. 반면 남성 이주노동자의 경우에는 불법체류까지 하면서 내국인의 일자리를 빼앗고 한국에서 번 돈을 본국으로 빼돌리는 존재로 인식하는 등(엄한진, 2006: 13-43) 이들에 대한 인권적 측면에서의 차별과 배제로 인한 사회적 갈등 요소가 내재되어 있다. 결과적으로 이러한 이중적 인식은 이민자에 대한 구별과 배제를 당연시 하게 되는 원인으로 작용하고 있으며<sup>17)</sup>, 이러한 현상은 위의 <표5>를 통해서도 확인할 수 있다.

## 2) 정책대상별 정책 목표와 정책 과제

참여정부에서 다문화정책이 대통령의 지시에 의해 정부의 정책 의제화 되면서, 2005년 4월 빈부격차·차별시정위원회에서는 외국인의 사회통합 정책을 준비하기 시작하였다. 그해 하반기부터 교육인적자원부, 외교통상부, 법무부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 여성가족부, 중앙인사위원회, 기획예산처, 국정홍보처, 대통령자문빈부격차·차별시정위원회 등 13개 관련 부처가 함께 종합적인 대책을 마련하였다. 2006년 2월 행정자치부는 한국이 급속히 다인종·다문화 사회로 이행하고 있는 점을 감안하여 부서의 행정 목표를 설정하였다고 발표하였다(행정자치부, 2006. 2. 13 보도자료). 2006년 4월 대통령의 주재로 개최된 다부처회의에서 「여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책」과 「흔혈인 및 이주자의 사회통합 지원방안」이 발표되었다.

당시 노무현 대통령은 “한국이 다인종·다문화사회로 이행하는 것은 이미 거스를 수 없으며, 다문화정책을 통해 이주자를 통합하려는 노력을 하여야 한다”라고 선언하였다. 대통령의 적극적인 입장 표명으로 2006년 5월 26일 제 1회 외국인정책회의가 개최되어 법무부의 「외국인 정책 기본 방향 및 추진체계」가 발표되었다. 그리고 교육인적자원부는 현재의 단일민족주의를 강조하는 교과서를 다문화를 강조하고 타 인종에 대한 관용을 강조하는 내용으로 수정할 것임을 발표하였다. 참여정부의 다문화 정책은 2006년 11월 28일 대통령 주재의 제52회 국무회의에서 외국인 정책의 체계적 수립 및 추진을 위한 근거법 마련을 위한 「재한 외국인 처우 기본법」을 제정하기로 의결하면서 절정을 이루게 된다(최무현, 2008: 65). 동법은 “재한외국인을 그 법적 지위에 따라 적정하게 대우함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하도록 하고, 대한민국과 재한외국인이 서로의 문화와 역사를 이해하고 존중하는 사회 환경을 조성함으로써 국가발전과 사회통합에 이바지 하려는 것”이라고 제정 이유를 명시하고 있다. 그리고 2008년 2월 19일 국회에서 통과된 「다문화가족지원법」은 “최근 국제결혼의 증가 등 국가간 인적교류의 활성화로 우리 사회가 다문화사회로 급속히 변화하고 있음에도 뿌리 깊은 단일민족 의식으로 다문화가족의 생활 전반에 다양한 편견과 차별을 야기시켜 주류 사회로의 진입을 어렵게 하고 있고, 결혼 이민자 및 그 자녀 등으로 구성되는 다문화가족은 언어문제 및 문화적 차이로 인한 사회 부적응과 가족 구성원 간 갈등 및 자녀교육의 어려움을 겪고 있다”고 제정 이

17) 국적법 제 2조 및 출입국관리법시행령 제12조에 따르면, 우리나라는 헌법이 보편적 인간이나 세계 시민적 이상을 강조하기보다는 대한민국이라는 국민 국가의 배타적인 ‘국민’됨과 그 안에서의 동질성을 강조하고 있다. 거주나 영주 자격보다 귀화자격을 더 쉽게 규정한 것도 이를 뒷받침하고 있다. 이러한 점에서 우리나라의 다문화 관련 정책들은 문화적 단일성을 중시한다는 점에서 차별적 포섭·배제 모형과 동화모형에 해당됨

유를 명시하고 있다(김희정, 2007: 58-79.).

이러한 일련의 과정을 통해 각 부처에서는 외국인 노동자와 결혼이민자 등을 포함하는 이주민을 대상으로 하는 다각적 정책이 수립되었고 추진되고 있다. 정부 주도적으로 추진되어 온 다문화정책<sup>18)</sup>의 정책 대상, 정책 목표, 정책 과제를 주요 정책별로 비교하여 정리하면 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 다문화정책의 주요 정책별 정책대상, 정책 목표, 정책 과제

주요 정책	비전	정책 대상	정책 목표	정책 과제
결혼이민자 가족의 사회통합지원 대책	·여성결혼이민자의 사회통합과 열린 다문화사회 실현	·결혼이민자가족(외국인 여성, 한국인 남성)과 자녀	·차별과 복지 시각지대 해소	·탈법적인 결혼증개방지 및 당사자보호 ·인정적인 체류지원 및 생활환경 조성 ·조기적응 및 정착지원 ·이동의 학교생활 적응지원 ·사회적 인식개선 및 업무책임자 교육 ·추진체계 구축
혼혈인 <sup>19)</sup> 및 이주자 지원방안	·아시아를 선도하는 다문화 인권국가의 구현	·국내혼혈인 ·국외혼혈인 ·국내외국인	·사회통합을 넘어 미래한 국사회의 문화, 외교, 경제 인력 양성	·법제도적 기반 구축 ·사회적 인식개선 ·국내혼혈인: 생활안정대책 ·국외혼혈인: 국적취득 지원 및 국가이미지 제고 ·국내외국인: 이동·모성보호 우선 보장
외국인 정책기본 방향 및 추진체계	·외국인과 더불어 사는 열린 사회 구현	·외국 국적 동포 ·결혼이민자, 외국인 여성, 외국인 자녀 ·난민 ·외국인 근로자 ·불법체류외국인 ·국민	·외국인 인권 존중, 사회 통합 ·우수외국인력 유치 지원	·외국적 동포 포용 ·자녀 권리 향상 ·난민 실질적 지원 ·외국인 근로자 처우 개선 ·불법체류외국인 인권보호 ·다문화사회로의 통합기반 구축
재한 외국인 처우 기본법	·국의 제고 ·사회통합 실현	합법체류 외국인	·다문화포용, 사회통합 ·경쟁력 강화 ·인권보장 ·정책수립체계	·국가 및 지자체 책무 ·외국인 정책 수립 및 추진체계(법무부→) 외국인정책위원회 ·재한외국인 처우 ·더불어 살아가는 환경조성 ·외국인 전담직원, 종합안내 센터

자료: 이혜경(2008). 한국 이민정책의 수렴 현상: 확대와 포섭의 방향으로. 〈한국 사회학〉, 42(2): 104-137.

18) 참여정부에서 ‘다문화 사회’를 선포하면서, 정부차원의 다문화 논의가 본격화 되어 정부 주도적 정책 영역이라고 할 수 있으나, 일부 학자들은 한국정부의 다문화정책이 정부와 NGO의 협작품으로 주장하기도 함

19) 우리나라에서 혼혈인은 ‘외관상 명백한 혼혈아 및 부(父)의 가(家)에서 성장하지 아니 한 혼혈아’는 제 2국민 역에 편입되어 병역을 면제받았으나, 2006년에 이르러 이에 해당되더라도 본인이 원할 때에는 입대가 가능하게 변경됨

2006년 4월, 빈부격차·차별시정위원회의 주관으로 열린 제74회 국정과제회의(2006)에서 정부는 다인종·다문화사회에 대비한 여성결혼이민자 및 혼혈인·이주자에 대한 차별해소와 사회통합을 위한 범정부적 차원의 종합대책을 마련하였다. 이에 따라 ‘아시아를 선도하는 다문화 인권국가 구현’을 목표로 보다 장기적이고 거시적인 차원에서 미래 한국사회의 문화·외교·경제인력 양성의 전략적 관점에서 다음과 같이 다문화 정책 방향을 설정하였다.

첫째, 여성결혼이민자 가족을 위한 사회통합 지원 대책(2006. 4. 26)으로 국제 결혼중개업을 관리하는 법률 제정을 통한 국제결혼과정의 인권침해 방지, 가정 폭력피해자의 안정적인 체류지원 강화 및 인권증진을 위한 혼인파탄 입증책임 완화, 외국인 전용 쉼터 확대, 여성결혼이민자의 한국사회 조기적응 및 정착지원을 위한 한국어·문화교실의 확대운영 및 다문화교육기반 구축 및 아동의 학교생활 적응지원을 위한 다문화적 교과서 개정, 여성결혼이민자 교육지원 시스템 구축을 결정하였다.

둘째, 혼혈인 및 이주자의 사회통합 기본방향으로는 ①법·제도적 기반 구축, ②사회적 인식 개선 ③맞춤형 지원대책의 3대 추진과제를 설정하였다. 이를 위한 인권 친화적 제도와 법 개선을 추진하고 학교교육을 통해 청소년들의 다문화교육을 강화하고 사회교육을 통해 국민 인식개선과 다문화적 감수성 함양을 위한 홍보를 실시하기로 하였다. 또 혼혈인 및 이주자들의 유형별로 가장 시급한 욕구(need)를 찾아 ‘맞춤형 지원대책’을 추진키로 하였다.

이러한 전체적인 정책 방향 아래 각 행정부처별로 결혼이민자가족을 위한 사회통합 지원 대책이 7개의 주요과제 및 26개의 세부과제로 이루어져 13개 부처가 참여, 시행하고 있다. 외국인노동자<sup>20)</sup>를 대상으로 한 외국인정책은 총 16개 정부부처가 참여하여 8개 주요과제를 수립하여 시행중에 있다. 여성결혼 이민자<sup>21)</sup> 가족을 위한 사회통합 지원대책 7대 과제 중에서 아동의 학교생활 적응 지원 과제<sup>22)</sup>는 교육과학기술부 소관 사항으로 세부 시행과제가 <다문화가정 교

- 20) 각 정부부처별 외국인노동자 대상 정책과제로는 외국적 동포차별해소, 영주권 등 확대 체류편의(법무부), 결혼이민자, 외국인 여성, 외국인의 자녀 정착지원 및 차별해소 지원(여성가족부, 교육부), 난민에 대한 실질적 지원(법무부), 외국인력 활용(법무부), 불법외국인 및 그 자녀 처우개선(법무부, 교육부), 국민의 인식개선(법무부), 외국인정책 추진체계 마련(법무부), 외국인정책 홍보 수립실시(법무부)등이 있음
- 21) 결혼이민자 대상 정책과제로는 결혼이민자 지원센터를 구축하고 언어와 문화이해 교육을 실시하며 가족의 생활정착 지원(여성가족부), 국제결혼가정 자녀의 학교생활 적응 지원(교육부)과 일자리 알선 및 훈련지원(노동부), 불법행위 단속(경찰청), 업무관계자 교육(중앙인사위), 국제결혼 중개업체 관리 감독 및 생계 의료지원, 생활정보 제공(복지부)등이 있음
- 22) 아동의 학교생활 적응지원 과제의 주요 내용으로는 다문화교육추진체계 구축, 학교의 여성 결혼이민자 자녀 지원기능 강화, 자녀지원을 위한 교사역량 강화, 집단 따돌림

육지원 대책>으로 수립되어 추진되고 있다.

현재 국가주도로 시행되고 있는 다문화정책은 아래의 <표 8>에서 보는 바와 같이, 사업간의 혼란과 중복 투자, 부처간 경쟁 및 상호견제의 폐해가 발생하고 있어 이에 대한 해결이 필요한 상황이다. 특히 한국어 교육과 한국 사회 및 문화에 대한 이해 교육 등을 여러 부처가 중복해서 시행하고 있어 조정이 필요하다. 그리고 거시적으로는 한국 정부의 다문화정책은 합법적 외국인이 한국사회에서 성공적으로 적용하고 통합되는 것을 지향하고 있다. 그러다보니 전체 외국인의 약 30%를 차지하는 불법체류 외국인들에 대한 정책이 전무한 실정이며, 무엇보다 불법체류외국인의 자녀들이 방치되고 있는 문제가 심각한 실정이다.

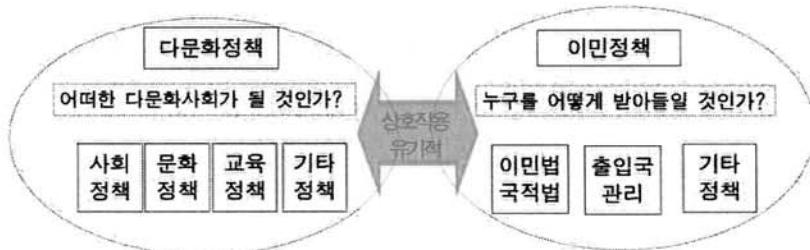
<표 8> 부처별 다문화 관련 사업의 초점

부처	정책 분야	주요 정책 고객	다문화사업의 초점
교육과학기술부	제도권 교육 인적자원개발	이주민가정의 2세대와 그 부모, 교사, 일반학생	교과학습 부진 지원(KSL 포함) 학습능력 향상을 위한 환경 조성 교사 연수 및 일반학생의 다문화교육
문화체육관광부	문화의식 전반 문화와 예술	이주민, 이주민가정 및 자녀, 일반국민	다문화에 대한 인식 제고 이주민 언어·문화적 적응 문화적 다양성의 이해
법무부	출입국관리 국적 및 이민	입국 외국인 전체	법질서 수호를 통한 국가안정 이주민의 사회통합
보건복지기족부	가족 복지 사회 복지	이주민가정 및 자녀	결혼이주여성의 사회적응 다문화가족의 복지 증진
여성부	성평등 여성인권	결혼이주여성	이주여성의 인권 증진 이주여성의 사회문화적 적응

자료: 홍기원(2008. 7. 10). 이주민대상 문화 사업의 현황 및 개선방안. 문화체육관광부 주최. <다문화사회의 문화적 지원정책 대토론회>. 한국 프레스 센터의 내용을 재구성

서구 국가의 경우에는 이민정책과 다문화정책이 긴밀하게 연결되어 두 영역 간의 일관된 정책목표를 달성하기 위한 정책 프로그램들이 <그림 3>의 다문화 정책의 범주와 상호 연계 관계와 같이 상호 유기적으로 운영되고 있다.

&lt;그림 3&gt; 다문화정책의 범주와 상호 연계성



이와는 달리 한국에서는 아직 이민정책, 외국인정책, 다문화정책 등이 상호 연계되지 못하고 정부 부처별로 분절적으로 운영되고 있는 실정이다(홍기원, 2008. 7. 10). 위의 <표 8>에서 살펴본 다문화정책의 주요 내용을 정책 대상에 따른 구체적인 정책 수단을 중심으로 정리하면 다음의 <표 9>와 같다. 이러한 자료는 다문화정책이 결혼이민자와 그 가족에 집중되어 있을 뿐 아니라 정책대상에 따라 정책수단 및 세부 사업이 차이가 있음을 보여준다.

&lt;표 9&gt; 다문화정책에서 활용 가능한 정책 수단들

정책 대상 정책 수단	결혼이민자	국내 혼혈인 아동*	외국인 노동자
정부 직접 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국민기초생활보장 등 각종 사회복지지원(예:방문간호사제)</li> <li>·모성보호법에 따른 각종 건강 검진 및 접종, 치료, 식품 등 제공</li> <li>·무료 정신건강 상담, 치료</li> <li>·가족폭력피해자 쉼터 제공</li> <li>·부부상담 및 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국민기초생활보장 및 각종 사회복지 지원</li> <li>·모자보호 관련 건강검진, 접종, 치료, 식품 등 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국민기초생활보장 등 일부 사회복지 지원</li> </ul>
정부규제 (반차별)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·결혼증개업체 탈법행위 단속</li> <li>·간이국적 취득</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·인종차별 금지 및 처벌규정</li> <li>·병역법상의 인종차별적 규정 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·최저임금제</li> <li>·사업장의 불법 노동행위 및 인권침해 금지</li> <li>·출입국 사무소별 인권담당관 지정</li> </ul>
보조금	<ul style="list-style-type: none"> <li>·영유아 교육비와 보육료 지원</li> <li>·여성농업인 일손 돋기</li> <li>·농어업인 영유아 양육지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·모자복지 양육비 지원 등</li> </ul>	-
정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>·고용 알선</li> <li>·통역 서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·일인 상담, 멘토링 제도</li> <li>·교사 대상 다문화 교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·고용알선</li> <li>·통역 서비스</li> </ul>
교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>·한국어 및 한국 문화교육</li> <li>·컴퓨터 교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·방과 후 지도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·한국어 및 한국 문화교육</li> <li>·컴퓨터 교육</li> </ul>

비정부조직 (NGO) 제공 서비스	·직업훈련교육	·직업훈련교육
	·결혼이민자 지원센터의 각종 서비스 ·민간지원단체의 각종 서비스 (의료 및 법률 지원, 쉼터 등)	

\* 국내 혼혈인 아동이 결혼이민자 자녀인 경우에는 결혼이민자의 혜택을 공유함

자료: 최무현(2008). 다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구. 〈한국행정학보〉, 42(3): 51-77.

위의 <표 8>에서 보는 바와 같이, 다문화정책의 정책 대상별 정책 수단으로 정부의 직접 제공, 정부규제, 보조금, 정보, 교육, NGO를 통한 서비스 제공 등을 활용할 수 있다. 예를 들어, 정부가 직접 제공할 수 있는 국민기초생활보장 및 각종 사회 복지의 지원, 모자보건 등의 서비스 이외에도 한국어 및 한국 문화교육과 정보화교육, 직업훈련 교육 등의 교육 서비스 등이 주로 제공되고 있다. 이러한 정부 차원의 정책 수단 및 서비스를 제공함에 있어서 결혼이민자, 국내혼혈인 아동, 외국인 노동자 등 정책 대상에 따라 서비스의 범위가 차이를 보이고 있다.

## V. 연구 결과와 정책적 함의

### 1) 주요국과 한국의 다문화정책 분석 결과

다문화 사회는 단순히 정책의 문제만이 아니라 앞으로 한국사회가 나아가야 할 방향을 제시하는 이론적, 사회적, 정책적 문제이기도 하다. 최근에는 다문화주의가 일종의 문화적 코드로 받아들여지고 있으며, 심지어 다문화주의를 지향하는 것이 세계화 시대에 부응하는 선진국의 척도인 것처럼 받아들여지고 있다. 따라서 본 연구에서는 다문화정책과 관련하여 다양한 정책 문제 및 이슈들을 우리보다 먼저 경험한 선진국가들의 다문화정책을 살펴보고자 하였다. 이러한 연구를 통해 한국 다문화정책의 나아갈 방향과 정책 프로그램에 대한 함의를 얻고자 하였다. 무엇보다 선진국의 경우에는 다문화정책과 이민정책이 긴밀하게 연계되어 두 영역간의 일관된 정책목표를 달성하기 위한 정책 프로그램들이 상호 유기적으로 운영되고 있다. 반면에 한국은 이들 영역간의 상호 연계성이 확보되지 못하여 정부 부처를 비롯한 정책 공급자들의 정책이 분절적으로 운영되고 있다.

그리고 다문화정책 유형별, 국가별 비교 연구에서 독일, 일본, 한국의 경우 다문화 관련 주요 정책이 자민족우위의 차별 배제적 관점을 중심으로 형성되고

있으나, 국제결혼가정을 대상으로 하는 정책에서는 동화와 통합을 위한 이주민 적응 및 지원정책들을 주요 내용으로 하고 있어 상대적으로 동화주의적 요소가 가미되어 있음을 알 수 있다. 이상의 연구 결과를 간단하게 정리하면 다음의 <표 10>과 같다.

<표 10> 국가별 다문화정책의 주요 내용 및 특징 비교

국가 비교 영역	호주	미국	독일	일본	한국
정책의 지배적 관점*	다문화주의적 관점		자민족 우위의 차별 배제적 관점*		
형성 배경	1970년대 중반부터 급증하는 이민인구의 압력이 주요인	1620년 이민자들이 들어오면서 많은 갈등 속에서 출발	1960년대 외국인 노동자의 적극적 유입정책으로 형성됨	1980년대 이후 경제의 글로벌화로 외국인 증가	1990년대 산업연수생 제도와 한중수교 이후 외국인 노동자 및 국제 결혼자 유입 급증
기본 방향	·조화롭게 살기 ·공평한 정부 서비스	·속지주의 ·소수자 우대정책	'기족 프로젝트' 차원에서 국가 장기 과제로	다문화 공생사회의 실현	여성결혼이민자의 사회 통합과 열린 다문화사회 실현
주체별	·국가 행정기구를 독립적으로 운영	·연방정부의 법적 근거가 마련된 후에 주정부가 실제적으로 집행	·정부 주도적 ·이주난민연방청의 통합프로그램으로 23개 사무소 통해 시행	·정부의 정책 지원보다 시민사회 운동 중심 ·지자체, 공민관이나 국제교류센터	·정부 주도적 ·각 부처별 정책과 지자체, 민간단체를 통한 집행 기능 수행
다문화가정 자녀교육정책 방향	·다양한 디문화사회에서 필요한 지식과 기능, 가치 향상을 위한 학교 개혁	·다민족주의 지향 ·Head Start 서비스	·이주민 적응교육 ·문화적 정체성 및 모국어 교육 ·문화간 이해교육	·주류 문화 적응 및 통합 교육 중심	·디문화가정 자녀의 교육격차 해소 및 사회 통합 ·글로벌 인재 육성
주요 프로그램	·조화롭게 살기 PG	·이중언어, ESL PG ·모국어 병행교육	·상호문화교육PG ·기족 프로젝트 언어 교육	·국제교류원의 일본어 교육 PG	·방과후 PG ·지역의 디문화교육센터지원
특징	·만민평등이데올로기 강조 'Harmony Day' ·이주민공동체 재생산	·주정부마다 다른 교육 체제와 법령: 주정부마다 자율적, 독자적으로 운영 ·이주민공동체 재생산	·독일사회를 위한 인적자원으로 성장하는 학교교육, 직업교육, 언어교육 강조 ·이주민 종가 및 가시화	·디문화에 관한 정부의 보수적 태도 ·지자체와 민간단체를 중심의 지원PG ·이주민 증가 및 가시화	·디문화사회 진입 초기에도 비교적 체계적인 정책이 추진됨 ·관련 주체의 혼재정책 중복성 ·이주민증가 및 가시화
시시점	·사회구성원을 하나로 연합하여 사회적 학합 ·다양성으로부터의 유익성 추구	·연방정부와 주정부의 재정적 행정적 지원이 큰 역할	·연방정부, 주정부 등 의 행·재정적 지원이 큰 역할 ·통합정책으로 전환	·사회적 갈등으로 인한 비용 증가 예상	·사회적 갈등 해소 프로그램 개발 필요: 특히 외국인 노동자에 대한 차별적 인권문제 해결되어야 함

## 2) 정책적 함의

정부 부처는 관할 부문에 대하여 간헐적으로 대응하고는 있으나, 체계적이고 종합적인 관점에서의 부처간, 정부간 협력은 미흡한 실정이다. 그러다보니 첫째, 다문화사회에 대응하여 추진되고 있는 중앙 및 지방정부의 정책 사업들이 마치 개별 사업을 모방하는 병렬적 양상을 띠고 있어 이에 대한 중장기적인 계획 수립이 필요하다. 둘째, 다문화사회에 대비한 대책이 주로 사회적 취약계층 및 소수자에 대한 지원이라는 관리적 차원에서 제한적으로 수립되고 있는데, 이 또한 중장기 인력정책 차원에서 적극적으로 접근해야 할 필요가 있다. 셋째, 현재의 정책들은 주로 외국인만을 대상으로 하여 수립·시행되고 있다는 점에서 내국인 대상의 프로그램 개발 및 보완이 필요하다. 왜냐하면, 외국인만을 대상으로 하는 다문화정책은 주류문화와 비주류문화와의 교류와 소통을 어렵게 하고, 오히려 양자의 분리된 상황을 고착화시킬 수 있기 때문이다.

본 연구를 통해 한국의 다문화 정책에 대한 정책적 함의를 다음과 같이 제시 할 수 있다. 첫째, 일본의 경우 소극적인 중앙정부의 지원에도 불구하고, 지자체 가 적극적으로 나서서 현장 중심적이고 지속적인 다문화 정책을 많이 추진하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 공교육에서 소수학생들의 학교적응을 돋 기 위해 일본어 교육을 위한 교사지원과 전문상담교사를 도입한 것은 한국에서 시행 중인 방과 후 한국어 교육 및 보조교사 제도에 참고가 될 수 있다. 둘째, 독일은 전통 이민국가가 아닌 사회경제적 필요에 의해 외국인노동자를 수입하여 다문화사회를 형성한 국가로 한국과 비슷한 형성 배경을 가지고 있다. 그러나 외국인노동자의 유입을 일시적, 개별적 사례로 보지 않고 장기적으로 접근하면서 가족단위의 정주를 중심으로 다문화정책을 구성하였으며, 외국인노동자를 거의 차별하지 않는 법제화를 이루었다는 점에서 우리나라와 차이가 있다. 또한 외국인노동자가 독일 사회에 정주할 뿐만 아니라 모국으로 이동할 수도 있다는 점을 감안하여, 독일어 교육을 통한 주류 문화적응교육과 함께 모국어교육에 중점을 두어 이주자녀들을 유능한 국제적 인재로 성장시키는 데 목표를 둔다는 점에서 정책적 함의를 찾을 수 있다. 셋째, 한국의 다문화정책은 중앙정부와 지방정부가 다양한 법령과 제도, 재정 지원을 통해 형성되어 왔고, 이 과정에서 지나치게 많은 제도와 프로그램이 양산되면서 비효율성의 문제가 제기되고 있다. 이러한 문제의 원인은 정부간, 부처간, 시민단체간 다문화 거버넌스가 제대로 작동되지 않고 있기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 유행처럼 모방하고 추진하고 있는 현재의 다문화정책에 대한 종합적인 조정체계가 작동되어야 할 때라고 하겠다.

## 참고문헌

- 곽한영, 2008. 8. 14. 비교 다문화정책론. 중앙다문화교육센터. 일반교사 다문화교육 연수 자료집: 91-110.
- 교육과학기술부. 2008. 10. 9. 보도자료
- \_\_\_\_\_. 2006. 5. 『다문화가정 자녀 교육지원 대책』. 내부 자료.
  - \_\_\_\_\_. 2006. 4. 28. 다문화가정 품어 안는 교육 지원 대책 발표. 보도자료.
  - \_\_\_\_\_. 2007. 2007년도 다문화가정 자녀 교육지원 계획. 내부 자료.
  - \_\_\_\_\_. 2008. 2008년도 다문화가정 자녀 교육지원 계획. 내부 자료.
- 구건서. 2003. 다문화주의의 이론적 체계. 『현상과 인식』. 가을호: 29-53.
- 김미나. 2008. 다문화정책의 변화과정과 정책기제: 중앙과 지방정부의 정책을 중심으로. 충남발전연구원. 『충청지역연구』. 제1권 1호: 126-149.
- 김은미·김지현, 2008. 다인종·다민족 사회의 형성과 사회 조직: 서울의 외국인 마을 사례. 『한국사회학』. 제42집 제2호: 1-35.
- 김희정. 2007. 한국의 관주도형 다문화주의: 다문화주의 이론과 한국적 적용. 『한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점』. 한울 아카데미: 58-79.
- 설동훈. 2005. 일본과 한국의 외국인노동자정책 비교. 『일본연구논총』. 제 21호
- 엄한진. 2006. 전지구적 맥락에서 본 한국의 다문화주의 이민논의. 한국사회학회. 『동북아 다문화시대 한국사회의 변화와 통합』: 13-43.
- 오경석. 2007. 어떤 다문화주의인가: 다문화사회 논의에 관한 비판적 조망. 오경석 외. 『한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점』. 한울 아카데미.
- 원숙연. 2008. 다문화주의시대 소수자정책의 차별적 포섭과 배제. 『한국행정학보』 제42권 제3호: 29-49.
- 윤인진. 2007. 8. 국가주도 다문화주의와 시민주도 다문화주의. 『한국적 다문화주의의 이론화』: 251-290.
- \_\_\_\_\_. 2008. 8. 14. 다문화사회의 이해 및 정부의 역할과 대처 방안. 중앙공무원교육원.
- 이승용. 2004. 호주의 다문화주의. 『동아시아 연구』. 제8호: 72-85.
- 이혜경. 2008. 한국 이민정책의 수렴 현상: 확대와 포섭의 방향으로. 『사회학』. 42(2): 104-137.
- 임형백. 2008. 한국 다문화사회의 과제: 다문화주의 모형과 동화모형의 갈등. 경인행정학회, 2008년도 추계학술 세미나 발표 논문집: 1-27.
- \_\_\_\_\_. 2009. 한국과 서구의 다문화사회의 차이와 정책 비교. 다문화통합연구소. 『다문화사회 연구』. 2(1): 161-185.
- 장지표. 2008. 6. 다문화사회 통합 프로그램 이수제. 다문화통합 사회프로그램 구축 방

안 마련을 위한 공청회 자료집.

- 최무현. 2008. 다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구. 『한국행정학보』 제42권 제3호: 51-77.
- 한승미. 2003. 일본의 내향적 국제화와 다문화주의 실험. 『한국문화인류학』. 제36권 제1호.
- 행정안전부. 2006. 2. 13 보도 자료.
- \_\_\_\_\_. 2007. 지자체별 이주민 실태 조사.
- 홍기원. 2007. 다문화사회의 정책과제와 방향: 문화정책의 역할과 과제. 한국행정학회. 2007년도 동계학술대회 발표 논문집.
- \_\_\_\_\_. 2008. 7. 10. 이주민대상 문화 사업의 현황 및 개선방안. 문화체육관광부 주최. 한국 프레스센터. 다문화사회의 문화적 지원정책 대토론회.
- Berry, 2001. A Psychology of Immigration. *Journal of Social Issues*, 57(3): 615-631.
- Castles and Miller. 2003. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 3. New York: Guilford Press.
- Daniella Tilbury & Kate Henderson. 2003. 『국제이해교육의 동향』: 210-234
- Jackson J., Brown K., Brown T. & Marks B. 2001. Contemporary Immigration Policy Orientations Among Dominant-Group Members in Western Europe. *Journal of Social Issues*, 57(3): 431-456.
- Joy de leo. 2003. 『호주 국제이해교육의 동향』: 289-330
- Kymlicka, Will. 2005. Liberal Multiculturalism, *Multiculturalism in Asia*, New York: Oxford University Press.

## Abstract

# The Phases of Progress of Multi-Cultural Society and a View of the Policy: Multi-Cultural Policy in Korea and Advanced Nations

Meena Kim

Multi-cultural society is not only a problem of policy but also a theoretical, social, and political problem that indicates Korea's future direction. The phases of multi-cultural policy in the central government are an important question of the study. The government makes use of policy instruments and projects or programs in multi-cultural policy. However, this sort of policy is not systematic or comprehensive. In other words, multi-cultural policy has been made extemporaneously and has followed the examples and latest trends of advanced nations. Therefore there is reason to be skeptical of Korea's current multi-cultural policy in terms of consistency, durability, and policy effectiveness. Therefore, a study of the institutional dimension gives flexible implications for the direction of multi-cultural family and children's policy for adapting or integrating into Korean society in the future. According to the development of policy, it is necessary to develop a multi-cultural policy from adaptation and support programs for the combined tasks of diversity and integration.

[Key words: multi-cultural society, multi-cultural policy, differential exclusionary model, assimilationist model, multicultural model]