

캐나다 시민적 다문화주의 정책의 특징과 시사점

이진아

부산가톨릭대학교 사회복지상담학과

Characteristics and Implications of Civic Multiculturalism Policy of Canada

Jin Ah Lee

Dept. of Social Welfare and Counseling, Catholic University of Pusan

요약 본 연구는 체계적인 다문화주의 정책과 더불어 성공적으로 다문화주의를 운영하는 데 있어서 선두국가 중 하나로 일컬어지는 캐나다 다문화주의 정책을 분석하고 이를 통한 우리나라 다문화주의 정책에 제시하는 시사점을 발견하고자 하는 목적을 가진다. 이러한 목적을 달성하기 위해 캐나다 다문화주의의 의미, 역사, 정책의 변화, 그리고 이러한 다문화주의를 유지, 발전시키기 위한 방안들을 관련문헌을 통해 살펴보았다. 특히 다문화주의 정책의 변화에 있어서 제도적 토대에 대한 구축뿐만 아니라 사회적 공감대 마련에 중점을 둔 시민적 다문화주의 정책의 내용을 중심으로 분석을 실시하고 이를 기반으로 우리나라 다문화주의 정책의 발전방안을 제시하였다. 문화적, 인종적 다양성을 이해하고 인정할 수 있는 다양한 프로그램의 개발과 실시, 강력한 법률규정과 함께 위반 시 처벌에 대한 적용, 지역사회 기관을 중심으로 한 이주민에 대한 사회적 네트워크 형성의 지원, 다양한 언어로 만들어진 정보 제공, 인종효과분석과 같은 도구의 개발과 사용이 제안되었다.

주제어 : 캐나다, 다문화주의, 시민적 다문화주의, 다문화주의정책, 시사점

Abstract This study aims to analyze multiculturalism policy of Canada, where is praised for not only systematic multiculturalism policy but also one of the leading countries for successful managing of it, and is to explore the implications for Korea through analysis. The meaning, history, policy changes of multiculturalism of Canada, and the ways to maintain and generate for this by reviewing relating literature to achieve this goal. This study particularly focuses on the civic multiculturalism policy, which established not only the systematic foundation but also a social consensus regarding multiculturalism policy changes. Moreover, finally some suggestions of development strategies for Korea were provided. Developing and conducting of various programs for understanding and recognizing cultural and ethnic diversity, establishing a powerful law regulation and applying the rules rigorously, supporting for network formation of immigrants based on community organizations, providing information made by various languages, and developing and using a tool such as a racial impact analyzes were suggested.

Key Words : Canada, multiculturalism, civic multiculturalism, multiculturalism policy, implication

* This paper was supported by RESEARCH FUND offered from Catholic University of Pusan in 2014.

Received 22 September 2015, Revised 27 October 2015

Accepted 20 November 2015

Corresponding Author: Jin Ah Lee(Catholic University of Pusan)

Email: ezlock9@naver.com

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ISSN: 1738-1916

1. 서론

우리나라는 외국인 노동자, 결혼이민여성, 북한이탈주민 등 이주민의 수가 급격히 증가하면서 빠른 속도로 다문화 사회로 변화하고 있다[1]. 2014년 행정안전부 조사 결과에 의하면[2], 외국인 주민 수는 157만 명으로 이는 주민등록 인구의 3.1%에 해당하는 수치로 인구 100명당 3명이 외국인주민이라는 것을 의미한다. 이와 더불어 급속한 고령화 및 저출산으로 인한 생산연령 인구의 감소로 인해 더 많은 외국인 노동자들의 유입의 필요성과 함께, 결혼이민자 및 이로 인한 다문화 가정 자녀들의 증가가 예측되므로[3], 우리나라의 다문화사회의 진입은 기정사실화되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라는 오랜 기간 단일민족이라는 강한 국가적 정체성에 대한 자긍심이 국민들 사이에 뿌리 깊게 자리하고 있기 때문에 이러한 사회적 현실을 수용하는 데 있어서 유연하게 대처하지 못하고 있다. 여전히 존재하는 외국인 노동자 및 결혼 이주 여성 등에 대한 인권침해 및 차별은 이들이 우리 사회에 정착하는 데 장애물로 작용하고 있으며, 앞으로 그 속도를 더해갈 다문화사회로의 변화를 수용하는 데 있어 문제점으로 나타나고 있다.

반면 다문화주의 정책의 시발점이라 일컬어지고 있는 캐나다는 가장 체계적이고 안정적인 다문화주의 정책을 추진하는 국가로서[4], 국가 정책만이 아니라 일상적인 사회적 담론에서도 다문화주의를 수용하는 선두적인 국가들 중 하나로 평가받고 있다[3]. 이러한 점에서 캐나다 다문화주의는 우리나라에서도 주목받고 있으며 다수의 연구가 등장하고 있다[1,4,5]. 캐나다의 다문화주의는 1971년 공식적 다문화주의 정책 채택에서 시작되어 세계 최초로 1988년 다문화주의 법(Multiculturalism Act)을 제정하면서 그 안정적 기반이 마련되었는데[4], 시민적(civic) 다문화주의 그리고 사법적(judicial) 다문화주의라는 두 개의 중요한 핵심요소가 캐나다 다문화주의의 주축을 형성하고 있다. 시민적 다문화주의는 문화적 정체성에 대한 존중과 다양성의 포용이라는 것이 특징이며, 사법적 다문화주의는 인권 보호를 그 골자로 하고 있으며 이 내용들은 캐나다 다문화주의 법에 담겨있다[3].

우리나라도 재한외국인처우기본법(2007)과 다문화가족지원법(2008)을 제정하여 다문화가족 및 외국인의 지원 및 보호에 대한 정부차원의 법적 근간을 마련하였다.

하지만 다문화사회가 실현되기 위해서는 국가적 수준에서의 법과 제도의 정비뿐만 아니라, 개별적 수준에서의 다문화주의에 대한 수용 및 이주민에 대한 부정적 인식의 변화가 요구됨에도 불구하고, 우리나라의 경우 아직 이러한 수준에는 도달하지 못한 것으로 나타났다[5]. 그러므로 제도적 기반 구축만이 아니라 개인적 사회적 차원에서의 다문화주의에 대한 이해 및 공감대 형성의 필요성과 함께 이를 발전시키기 위한 방안들에 주목하지 않을 수 없다.

이러한 점에 착안하여 본 논문에서는 캐나다 다문화주의에 있어서 제도적 토대에 대한 기반조성 및 사회적 공감대 구축이라는 측면을 강조한[4], 시민적 다문화주의 정책 내용을 관련 문헌을 중심으로 살펴보고자 한다. 특히 다양한 인종적 문화적 배경을 가진 이민자들의 시민권을 보호하고 또한 이들의 소속감을 증대시키기 위해 캐나다 사회는 어떠한 노력을 기울여 왔는지에 중점을 두어 살펴보고 이를 토대로 우리나라에 대한 시사점을 찾아보고자 한다. 다시 말해 다문화주의의 대중적 공감과 이해를 위해, 그리고 이러한 사회조성을 위해서 필요한 차별의 제거 및 소속감 증진을 위해 캐나다는 어떠한 노력을 기울여 왔는지를 파악하여 이를 기반으로 우리 사회에 대한 시사점을 찾아보는 것이 본 연구의 목적이다. 왜냐하면 다문화사회로 빠르게 변화하고 있는 우리나라의 상황에서 이주민이나 다문화가족에 대한 차별의 해소 및 소속감 증진을 통한 시민으로서의 자리매김을 도모하는 것은 우리에게 주어진 과제라고 할 수 있으므로, 이러한 점들을 미리 경험한 캐나다의 정책 내용의 분석은 의미가 있을 것으로 판단되기 때문이다.

이러한 목적을 달성하기 위해 캐나다 다문화주의의 역사와 정책의 변화, 시민적 다문화주의의 내용, 인종차별 제거 및 소속감 증진을 위한 정책 및 이와 관련한 우리나라 다문화주의 정책 내용을 살펴보고 이를 바탕으로 우리나라 다문화주의 정책발전을 위한 제언을 도출하였다.

2. 다문화주의의 역사와 정책의 변화

2.1 캐나다 다문화주의의 의미와 역사

다문화주의라는 용어는 소수 인종의 문화적 정체성과 권리를 인정하는 개념으로 대두되었지만 다양한 의미로

해석되고 있다[4]. 또한 정의를 내리기 힘들 정도로 광범위한 개념이지만, 가장 흔하게 국가의 문화적 다양성을 기념하는 일련의 아이디어나 이상을 언급한다[6]. 캐나다 다문화주의는 다양한 인종적 그리고 민족적 소수집단의 존재와 지속성을 언급하며, 다양성을 기념하는 이데올로기적인 열망, 다양성을 조절할 목적을 가진 일련의 정책들, 또는 인종적 민족적 소수 집단들이 그들의 열망들을 성취하기 위해 중앙정부로부터 지원을 얻기 위한 영향력 행사의 과정이라고 언급한다[7].

캐나다의 다문화주의는 이주민들의 이민의 역사와 밀접한 연관성을 지니고 있다[4]. 캐나다의 이민역사는 프랑스인의 이주로 시작되었으나 나중에 영국계가 점령하게 되어 프랑스계는 퀘벡주를 중심으로 모여 살게 되었다. 1969년 캐나다의 프랑스계와 영국계의 불평등 완화를 위해 이중 언어와 이중문화를 증진하는 이중 언어법을 제정하여 영어와 불어를 공식 언어로 인정한다. 초기 이민정책은 백인위주였으나 1962년 이민법 개정으로 아시아, 아프리카 등의 이민자들이 유입되면서 다인종, 다문화사회로 변화하게 되었다. 이러한 과정에서 이중 언어법을 둘러싼 우크라이나 이민자를 중심으로 한 다른 민족 집단의 불만이 지속적으로 제기되었으며, 마침내 1971년 새로운 이주민들의 문화적 다양성을 인정하고 보존하는 것을 골자로 한 다문화주의 정책(multiculturalism policy)을 발표하였다. 이 정책은 동화적인(assimilative) 방식이 아닌 통합적 방식에 의한 것이라는 점에서 특징을 찾아볼 수 있으며[1], 문화의 유지와 공유가 강조되었으며 언어와 문화 보존이라는 의도를 가진 기금계획에 의해 지원받았다[8]. 하지만 이중 언어라는 구조 속에서의 다문화주의는 두 가지 목적을 위해 수행되었는데, 먼저 불어와 영어를 공식 언어로 삼아 캐나다 안에서 분리 독립하고자 하는 퀘벡 분리주의자들에 의해 형성된 긴장을 완화하고자 하였으며, 캐나다 인구와 경제적 성장의 주동력인 이민자들의 더 나은 통합의 도구로서 다문화주의 정책이 사용되었다는 것이다[9].

2.2 캐나다 다문화주의 정책의 진화

캐나다 다문화주의는 1970년대의 종족(ethnicity) 다문화주의, 1980년대의 공평(equity) 다문화주의, 1990년대부터 2000년대 초반의 시민적(civic) 다문화주의, 그리고 2000년대 후반 이후의 통합적(integrative) 다문화주

의로 정책이 변화되어 왔음을 알 수 있다[4,7]. 1970년대의 종족 다문화주의 정책은 자신들의 문화적 정체성의 가치를 통하여 캐나다 사회에 개인들이 참여하도록 격려하는 것이 강조되었다. 1980년대부터는 단순히 문화적 차이를 기념하는 것에서 벗어나 제도적인 수준에서 인종적 소수집단에 대한 경제적인 참여에 있어서의 장애를 제거하는 것으로 다문화주의의 개념이 진화하면서 명백한 변화가 발생하였다. 권리와 자유 헌장(Charter of Rights and Freedoms), 캐나다 다문화주의 법과 고용 평등법(Employment Equity Act)의 통과로 제도들은 캐나다의 다문화적인 현실을 제도적인 구조 안에서 반영하도록 강요되었다. 평등이라는 것이 여전히 다문화주의의 주요한 측면이지만 1990년대에 접어들어서는 모든 캐나다인들이 그들의 사회적, 경제적, 인구학적 차이에 상관없이 소속감 개발을 위한 시민권공유의 증진으로 그 초점이 옮겨졌다[7]. 2000년대 후반 이후에는 다문화주의 및 이민 정책에 있어서 통합을 강조하면서 이를 방해하는 장애물 제거에 노력하고 있는데, 이러한 노력의 일환으로 커뮤니티 역사인식 프로그램과 국가역사인식 프로그램이 진행되고 있다. 또한 인종차별이 통합에 있어서 주요한 저해요소라는 인식하에 인종차별 철폐를 위한 범정부적 차원의 사업이 실시되고 있다[4].

<Table 1> Evolution of Multiculturalism Policies

	Ethnicity Multiculturalism(1970s)	Equity Multiculturalism(1980s)	Civic Multiculturalism(1990s)	Integrative Multiculturalism(2000s)
Focus	Celebrating differences	Managing diversity	Constructive engagement	Inclusive citizenship
Reference Point	Culture	Structure	Society building	Canadian identity
Mandate	Ethnicity	Race relations	Citizenship	Integration
Magnitude	Individual adjustment	Accommodation	Participation	Right and responsibilities
Problem Source	Prejudice	Systemic discrimination	Exclusion	Unequal access, clash of cultures
Solution	Cultural sensitivity	Employment equity	Inclusiveness	Dialogue /Mutual understanding
Key Metaphor	Mosaic	Level playing field	Belonging	Fusion/ Jazz

source: A. Fleras et al, Media and Minorities: representing diversity in a Multicultural Canada. Thompson Education Publishing, 2001; cited in Policy Research Initiative, p, 24, 2009.

다문화주의 정책에 대한 집중과 도전들은 1970년대의 차이를 기념하는 것에서부터, 1980년대의 다양성의 조절, 그리고 1990년대의 건설적인 포용으로 진화되어 왔고[8], 2009년의 다문화주의 프로그램에 대한 정책 목표는 통합되고 응집된 사회의 건설과 캐나다의 다양한 국민들의 욕구에 보다 더 반응할 수 있는 제도들을 구축하는 것으로 변화되었다[10]. 1970년대부터의 캐나다 다문화주의 정책 변화의 내용을 요약하면<Table 1>과 같다.

3. 시민적 다문화주의

3.1 다문화주의 법과 시민적 다문화주의

1988년 세계 최초로 제정된 캐나다 다문화주의 법은 다문화주의에 대한 연방정부의 권한과 활동들에 관한 법적인 틀을 제시하고 있다[8]. 여기에 담긴 두 가지 주요 원칙은 시민적 다문화주의와 사법적 다문화주의라고 할 수 있는데 이중 하나인 시민적 다문화주의는 집단 정체성과 이해관계에 대한 상당한 비중을 담은 내용으로[3], 인종, 국적이나 민족적 기원, 피부색, 종교와 같은 캐나다 사회의 다양성을 근본적인 특성으로 간주하고 인정해야 하며, 모든 캐나다인들이 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 생활에서의 평등을 획득하기 위해 일하는 동안 캐나다인들이 다문화주의 문화유산을 보존하고 강화할 수 있도록 설계된 다문화주의 정책을 수행해야 한다고 밝히고 있다 [11]. 단순히 태생에 상관없이 모든 캐나다인에게 동등한 기회를 제공한다는 것을 넘어서 캐나다의 인종적, 종교적 소수집단들에게 그들의 독특한 문화적 유산을 보존하고 나눌 수 있는 권리를 강조하고 있다.

캐나다 다문화주의 법은 인종, 민족, 문화의 다양성을 이해하고, 인정하며, 유지 보존하기 위한 기본적인 발상과 함께 이러한 다양성과 관련한 다른 측면에 대한 고려 즉 다양성으로 인해 발생할 수 있는 차별이나 체계적인 불평등의 제거가 함께 동반되어야 함을 인식하고 있다. 이와 관련하여 동법에서는 인종이나 민족적 기원에 근거한 차별을 극복하기 위한 소수 집단 공동체의 활동들을 정부가 지원하도록 하고 있다[3]. 그리고 모든 정부 제도들이 다문화적 현실에 민감하고 반응적으로 대응하는 활동들을 수행하도록 하고 수행된 제도들이 이러한 요구들을 충족시키고 있는지에 관한 보고서를 매년 제출하도록

요구하고 있다. 또한 접근에 대한 장벽을 해소하기 위한 다문화주의 정책이나 프로그램들을 경찰, 병원 그리고 학교와 같은 주요 기관들에서 실시하기 위한 기금에 대한 규정도 포함하고 있다[12,13].

3.2 시민적 다문화주의 정책 내용

시민적 다문화주의는 1990년대부터 2000년대 초반까지의 캐나다 다문화주의 정책의 특징이라 할 수 있는데, 1980년대가 1988년 다문화주의 정책과 연방정부의 책임 등을 명시한 다문화주의 법을 제정하여 다문화주의 제도화를 도모하였다면, 1990년대는 이러한 제도적 기반 형성과 더불어 다문화주의를 정착시키기 위한 사회적인 공감대 형성에 중점을 둔 시기로 시민권과 소속감 증대 등이 강조되었다[4].

이시기의 주요 정책과 관련한 내용을 살펴보면 다음과 같다[7].

1991년 다문화주의와 시민부(Department of Multiculturalism and Citizenship)라는 기관이 설치되어 제도화된 프로그램들이 개설되었다. 예를 들자면 캐나다인과 제도들 사이에서 인종적 평등과 다문화주의 원칙에 대한 인정, 수용, 실행을 증진하기 위한 인종적 관계와 횡문화적(cross-cultural) 이해, 캐나다인들이 그들의 문화, 언어 그리고 민족적 집단 정체성을 나누고 보존하고 강화할 수 있도록 지원하는 문화유산들과 언어들, 그리고 캐나다의 인종적 민족적 소수그룹 공동체나 개인들의 완전하고 평등한 캐나다 삶으로의 참가를 지원하기 위한 지역 공동체에 대한 지원과 참여가 포함된다. 초기의 다문화 정책들이 민족소수집단 언론이나 축제들의 증진을 통한 문화적 보존과 문화 간(intercultural)의 공유에 초점을 두었다면 이 시기의 다문화주의 프로그램은 횡문화적인(cross-cultural) 이해와 더불어 균등한 기회에 대한 제도적 변화, 긍정적인 행동, 그리고 차별적인 장벽들의 제거를 통한 사회·경제적 통합의 획득을 강조하고 있다.

그러나 다문화주의와 시민부는 오래가지 못해 해체되었고 다문화주의 프로그램들은 1993년 신설된 캐나다 문화유산부(Department of Canadian Heritage)로 이전 통합되었다. 이 기관에서는 공식적인 언어, 예술과 문화, 방송, 국립 공원과 역사적 장소, 자원봉사 활동, 인권, 국민 자본 위원회 등의 업무를 담당하였다. 시민권 등록이나 증진과 같은 시민권과 관련된 활동들은 새롭게 설립된

시민과 이민부(Department of Citizenship and Immigration)에 포함되었다.

이러한 프로그램들에 대한 캐나다 사회의 다양한 그룹과 개인들로부터의 비판의 목소리가 커져가자, 캐나다 문화유산부는 1995년 다문화주의 프로그램 활동들에 대한 심도 있는 검토를 시작하였다. 이를 기반으로 다문화주의 장관은 다음과 같은 세 가지 목표 즉 사회 정의, 시민 참여, 그리고 정체성에 중점을 둔 새롭게 갱신한 프로그램을 발표하였다. 공정하고 평등한 사회 건설을 통한 사회 정의, 공동체 및 국가 형성에 있어서 모든 캐나다인들이 참여하도록 보장하는 시민의 참여, 그리고 문화의 다양성을 인식하고 존경하며 반영하는 사회를 조성하여 자신의 배경과 상관없이 모든 사람들이 캐나다에 속해 있다는 것을 느끼도록 만드는 정체성이 바로 이러한 목표에 해당한다는 것이다. 새롭게 갱신된 프로그램들이 우선적으로 제안한 점들을 크게 다섯 가지로 볼 수 있는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 캐나다의 민족적, 인종적, 종교적 그리고 문화적 공동체들의 완전하고 적극적인 참여를 용이하게 만드는 전략들의 개발에 대한 원조, 둘째, 민족적, 인종적, 종교적 그리고 문화적 갈등과 증오에 기반한 활동들에 대응하는 집단적인 공동체 계획과 반응에 대한 지원, 셋째, 민족적, 인종적, 종교적 그리고 문화적 다양성에 반응하기 위한 공적 제도들의 능력 향상, 넷째, 정부 부서 및 기관들 안에서의 포용적인 정책들, 프로그램 및 실천들의 개발에 대한 원조 및 격려, 그리고 캐나다의 다문화주의, 인종주의 및 문화적 다양성에 대한 대중적 경각, 이해 및 대중적 의사소통의 증진이 주장되었다. 이와 동시에 캐나다 인종 관계 재단(Canadian Race Relations Foundation)의 설립이 발표되었는데 이 재단의 권한은 인종주의 및 인종 차별에 대한 보다 나은 이해를 위한 조사의 실시, 데이터 수집 및 국가적 정보 기반의 개발, 효과적인 인종 관계 훈련 및 전문적인 기준 개발을 지원하기 위한 정보의 제공, 그리고 인종차별주의 제거의 중요성에 대한 대중적 인식을 향상시키기 위한 정보의 보급 등이 포함되었다. 이 재단의 본부는 토론토에 위치하고 있는데, 연방정부로부터의 일회성 기금 2천 4백만 달러를 받아서 이 기금투자에 대한 이자소득으로 운영되고 있다.

캐나다 정부는 2002년 다문화주의 날(Canadian Multiculturalism Day)을 매년 7월 27일 개최한다고 발표

하였으며, 6월 21일은 원주민들의 날로 정하여 원주민 문화 유지를 위한 지원에 나서고 있다. 이밖에도 흑인 역사의 달(Black History Month)을 2월에, 아시안 문화유산의 달(Asian Heritage Month)을 5월로 지정하여 캐나다 사회에서의 흑인과 아시아인의 기여에 대한 사회 전반의 인식 향상을 도모하고 있다[4]. 중요한 기금 프로그램 중 하나로 캐나다 문화유산 다문화주의 프로그램(Canadian Heritage Multiculturalism Program)이 있는데 교육시설들을 포함한 비영리, 비정부기관에 대하여 이 프로그램의 목적이나 우선순위에 부합하는 사업에 대한 기금을 지원하고 있다[14].

이상에서와 같이 다문화주의 정책내용을 시민적 다문화주의에 초점을 두어 살펴보았는데, 캐나다의 다문화주의는 정부차원의 관점에서 보자면 인종적 문화적 다양성을 조절하기 위한 하나의 방법으로도 볼 수 있으며 특히 시민적 다문화주의에서 보자면 크게 두 가지의 접근 방식이 이용되었다고 할 수 있다[3]. 먼저 사전적 조치로서의 인종적 문화적으로 상이한 집단들 간의 상호 이해를 돕고 커뮤니케이션을 증진시키기 위하여 사회적 기관들의 설치를 통하여 접근하는 방식을 들 수 있다. 교육 프로그램들이 가장 흔하게 사용되는 전술이라 할 수 있는데 캐나다 인종 관계 재단과 다른 정부 수준의 많은 간문화화(intercultural) 위원회들이 대표적인 예라 할 수 있다. 다음으로 가장 유명한 접근방식은 바로 기념을 통한 접근으로 캐나다에서는 차이(difference)나 다양성을 기념하는 것이 광범위하게 인정되어져 왔다. 다른 문화적 인종적 축제를 통한 기념들이 많은데 중국인들의 구경 행사나 남아시아인들의 힌두교 축제인 디왈리 행사 등은 매우 보편적인 축제라 할 수 있다. 이러한 행사들은 다른 수준의 정부들에 의해서 기금이 마련되지만 대부분의 행사들은 정부가 직접 조직하거나 진행하는 것이 아니라 항상 NGO나 다른 이해 단체들이 이런 행사들을 주관하고 진행하는 데 중요한 역할을 해오고 있다.

3.3 인종차별 제거, 소속감 증진을 위한 정책

완전한 통합과 시민권(citizenship)을 획득하는 데 있어서 인종차별은 주요한 장애물이라 할 수 있다[15]. 이러한 인종 차별에 작용하는 요인은 다양하지만 제도적 체계에 의한 인종차별이라는 것도 하나의 큰 요인으로 작용하므로 이에 대한 해결방안으로 공공, 민간, 비영리

와 같은 모든 분야에서 제도적 인종차별을 제거하기 위한 법과 정책들이 다른 형태의 반인종차별 계획이나 프로그램보다 효과적인 것이라 보고 제도적 정책의 예를 제시하였다[16]. 이 내용에는 기관을 통한 인종적 그룹의 공정한 대표자들을 증가시킬 것, 의사결정과정에서 인종 그룹들을 배제하거나 무시하지 말 것, 캐나다 사회의 다양성을 반영한 전문적 직원과 고용인들을 모집하고 유지할 것, 그들이 일하는 사람들의 인종적 문화적 배경을 이해할 것, 그리고 모든 기관 내의 정부, 기관의 정책, 서비스 계획, 직원 모집 등에 문화적 능력과 반인종차별 관점을 통합할 것을 담고 있다. 그리고 반인종차별 인식을 증진하는 가장 효과적인 방법 중 하나로 모든 정부 수준에서 인종 효과 분석(Racial Impact Analyses)의 채택 적용이 언급되고 있다. 이 분석은 제안된 정책, 법안, 프로그램, 또는 실천에 대한 실질적 효과나 예상효과에 대한 세심한 조사를 통해 인종적 평등, 인종적 정의와 포용을 강화하고 불균형의 초래를 최소화하고, 불평등에 기여하는 오랜 제도적 또는 구조적 접근 장벽을 규정하고 감소시키며 제거하는데 있어서 필수적인 도구로 여겨지고 있다[17].

포용적인 사회(inclusive society)건설과 관련하여 사회적 자본(social capital)이 제시되고 있다. 사회적 자본이란 상호 이익을 위한 집단적 행동을 가능하게 하는 규범이나 네트워크[18]를 의미하는 것으로 활기찬 시민 생활은 사회적 자본의 결과라 가정할 수 있다. 이러한 사회적 자본의 일반적인 두 가지 유형은 사회적 자본과의 유대감 형성(bonding)과 사회적 자본과의 연결(bridging)을 들 수 있다. 새로운 이민자에게 이러한 사회적 자본과의 연결과 유대감 형성은 중요한데[19], 사회적 자본과의 연결은 다른 사람들과 연계할 수 있도록 하고 새로운 사회에 대한 이해를 공유하도록 새로운 상황을 조성하는 것이다. 유대감 형성은 이민자로 하여금 지지감이나 정체성을 느낄 수 있도록 하는데, 같은 문화적 배경을 가진 사람들의 네트워크나 그러한 네트워크를 지원하는 프로그램에 가깝게 접근하는 것은 이민자의 사회적 경제적 통합과 연결된다[6]. 사회적 네트워크는 소속감(belonging)을 강화할 수 있고, 사회적 연결감의 지표로 간주할 수 있다[20].

또한 문화 및 언어적으로 알맞은 경제적, 사회적, 여가적인 서비스를 제공하는 지역사회조직(community organization)이

포용적인 시민권을 함양하고 소속감을 구축하는 데 중요한 역할을 한다[6]. 공공기관도 역시 다양한 사람들이 만나고 상호 교류하는 공용장소를 만들고 보다 더 다양성에 민감하게 반응할 수 있게 만드는 공공장소를 보장하는 데 매우 중요한 역할을 할 수 있다[16]. 시민권은 사회적 결속력을 구축하는 방법으로서, 이러한 시민권은 학교에서의 시민권 교육의 추가나 강화, 이민자들에 대한 시민권 교육의 제공, 귀화자에 대한 새로운 시민권 시험의 도입, 그리고 시민권 기념식의 개최 등을 통해 장려되어야 한다[21].

4. 한국의 다문화주의 정책 내용

우리나라의 경우 제한외국인처우기본법(2007)과 다문화가족지원법(2008) 제정을 통해 다문화주의 정책의 기본방향과 내용을 담고 있다.

먼저 제한외국인처우기본법 제 10조에서 제한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육, 홍보, 그 밖에 필요한 조치를 하기 위해 노력해야 한다고 명시하고 있다. 제11조에서는 제한외국인의 사회적 지원에 관하여 국가 및 지방자치단체는 제한외국인이 우리나라에서 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육, 정보제공 및 상담을 지원할 수 있다고 밝히고 있다. 제12조에서는 결혼이민자에 대한 국어교육, 제도 및 문화 교육, 결혼이민자 자녀에 대한 보육 및 교육, 의료 지원 등을 통해 이들이 우리 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다고 밝히고 있다. 동법 제18조에서는 다문화에 대한 이해증진을 위해 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정이나 그밖에 필요한 조치를 위해 국가 및 지방자치단체는 노력해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 제19조에서는 매년 5월 20일을 세계인의 날로 하고 그날부터 일주일을 세계인 주간으로 하여 서로의 문화와 전통을 존중하면서 살아가는 사회 환경 조성을 꾀하고 있다.

다문화가족지원법을 살펴보면 제5조에서 국가와 지방자치단체는 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 사회구성원이 문화적 다양성을 인정하고 존중할 수 있도록 다문화 이해교육과 홍보 등 필요한 조치를 해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 제6조에서는 결혼이

민자 등이 생활하는데 필요한 기본적 정보를 제공하고 사회교육·직업교육·훈련 및 언어소통 능력 향상을 위한 한국어 교육 등을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있도록 밝히고 있다. 또한 제11조에서는 의사소통의 어려움을 해소하고 서비스 접근성을 제고하기 위해 다국어에 의한 서비스 제공이 이뤄지도록 노력해야 하고, 제13조에서는 다문화가족 지원 관련 업무에 종사하는 공무원의 다문화가족에 대한 이해증진과 전문성 향상을 위한 교육을 실시할 수 있다고 명시하였다.

이러한 우리나라 다문화주의 정책과 관련하여 법적으로는 다문화의 이해와 공존을 명시하고 있으나 실제 프로그램은 이주민들의 적응에 더 비중을 두고 있고, 임의적 규정에 머무르고 있으며 실효성이 떨어지고 있다는 비판이 제기된다[5].

5. 결론

위에서 살펴본 것처럼 캐나다의 시민적 다문화주의의 특징은 다양한 인종적 문화적 축제를 실시하는 것과 같은 기념을 통한 접근과 사회적 기관을 통한 접근을 들 수 있다. 교육프로그램들의 실시가 사회적 기관을 통한 접근의 대표적인 예라 할 수 있다. 또한 사회적 통합과 시민권 획득에 있어 인종차별은 장애물이라 여기고 이를 제거하기 위해 정책적으로 의사결정과정이거나 대표자 선택, 고용인 모집 등에 있어 인종적 다양성을 반영할 것을 제시하고 있다. 그리고 포용적인 사회건설 및 유대감 형성을 위해 사회적 네트워크 형성을 강조하고 있다. 캐나다의 경우 다문화주의가 국가정체성으로 받아들여져 이민자로 하여금 동등한 구성원으로서 강한 소속감과 정체성을 갖게 하였고, 법적 근거 하에 각 기관의 역할들이 다양한 수준에서 협력관계 구축을 가능하게 하고 있다[4].

우리나라의 경우 이민자 및 그 자녀들에 대한 언어, 문화 교육 및 지원, 이를 위한 다국어에 의한 정보제공, 세계인의 날 제정, 그리고 다문화 이해교육과 홍보 등을 법으로 규정하고 있다. 또한 차별 및 편견 예방을 위한 교육과 홍보에 대해 규정하고 있으나 구체적이고 적극적인 인종차별 금지법에는 이르지 못하고 있다[4]. 우리나라의 다문화정책은 적응력 향상을 위한 한국어 교육 등의 동

화주의 경향이 강했으나 최근에 이중 언어 교육을 장려하는 등 다원주의 경향이 일부 나타나고 있으며, 다문화 가정의 경우 우리사회 흡수를 위한 교육지원과 서비스 확충과 같은 동화주의 특징을 나타내고 있다[22].

이러한 캐나다 시민적 다문화주의 정책의 내용에 근거한 우리나라 다문화주의 정책발전을 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 문화적, 인종적 다양성을 이해하고 인정할 수 있는 다양한 프로그램이 개발되고 실시되어야 한다. 통합적 방식의 다양한 프로그램을 실시하는 캐나다에 비해 우리나라의 경우 이주민의 적응에 중점을 둔 프로그램이 대부분이고 그나마 실제 시행되는 프로그램도 매우 제한적이다[5]. 일반적으로 우리나라에 적용할 것을 강요하기 보다는 상호 이해와 공존을 도모할 수 있는 내용을 담은 다양한 프로그램의 개발과 실시가 필요하다.

둘째, 시민적 다문화주의의 한계점으로 “이가 없는(toothless) 정책”이라는 비판이 제기되고 있는데 이는 매우 상징적인 문서로서 실질적인 법적 효력을 갖지 못해서 법을 준수하도록 하는 강제적인 힘을 발휘하지 못한다는 것이다[19]. 우리나라의 경우도 제한외국인처우기본법이나 다문화가족지원법의 규정에서 “노력하여야 한다”라는 식으로 명기되어 실효성과 적극적 의무와 책임에 있어서 한계를 드러내고 있다[5]. 보다 더 적극적인 의무와 책임을 실행하고 법적 효력을 갖기 위해서는 임의규정이 아닌 강력한 법률 규정과 함께 위반 시 처벌에 대한 적용이 필요하다.

셋째, 이주민에 대한 사회적 네트워크 형성을 지역사회 기관이 중심이 되어 지원해야 한다. 소속감과 유대감을 느낄 수 있도록 비슷한 배경을 지닌 같은 문화권 사람들과의 연결뿐만 아니라 우리나라에서의 적응이 용이하도록 지역사회기관이 나서서 지역사회 자원과의 연계를 구축하고, 이들이 모일 수 있도록 공공기관, 교회, 복지관 등의 장소도 제공하여야 한다. 또한 이주민들의 우리사회에 대한 이해 및 정보에 대한 접근성을 높이기 위해서는 영어, 일어, 중국어 외에 보다 더 다양한 언어로 만들어진 정보를 제공할 필요가 있으며, 지역사회 내 외국어를 구사할 수 있는 인력들을 파악하고 이들을 이주민과 연계시키거나 자원봉사활동 등에 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

넷째, 캐나다의 경우 인종관계재단을 중심으로 인종차

별 종식을 위한 다양한 프로그램들이 제공되고 있다. 인종적 문화적 차별을 제거하고 상호이해 및 존중을 위해서는 교육 프로그램을 통한 인권에 대한 교육, 다문화 가치 및 태도 형성 등에 대한 다양한 요소를 갖춘 교육이 다양한 대상을 중심으로 실시되어야 한다. 우리나라의 다문화교육은 국제결혼 자녀 중심의 학교와 사회 적응을 위한 교육에 머무르고 있는데[23], 이러한 문제를 시급히 시정해야 한다.

다섯째, 우리나라에서도 인종효과분석과 같은 도구의 도입과 이용을 통해 발생할 수 있는 인종적 차별을 최소화하는 노력이 요구된다. 우선 우리나라의 현실에 적합한 분석방법 및 도구에 대한 연구가 필요하고 이를 이주민을 대상으로 서비스를 제공하는 기관들에 대하여 우선적으로 검증해보는 작업이 필요하다. 그리고 공무원이나 교사 채용 등에 있어서 이주민들의 비율을 높이는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것으로 사료된다.

본 연구는 캐나다의 시민적 다문화주의에 내용에 초점을 두어 시민권 및 소속감 증진을 위한 방안을 살펴보았다는 점에서 의의를 가지나, 보다 더 구체적인 내용의 분석이나 비교에는 이르지 못한 한계를 지녔다. 차후 연구에서는 정교하고 다양한 방법에 의한 내용 분석 및 비교가 필요하다고 사료된다.

ACKNOWLEDGMENTS

This paper was supported by RESEARCH FUND offered from Catholic University of Pusan in 2014.

REFERENCES

[1] S. Y. Shin, "Review on the Multicultural Program of Canada: Focusing on It's Implication for Korea", *Journal of Education and Culture*, Vol. 15, No. 2, pp. 45-74, 2009.

[2] Ministry of Public Administration and Security, "2014 Present Condition of Foreign Residents in Local Government", 2014.

[3] M. C. Yan et al., "Civic and Judicial Multiculturalism of Canada: A Critical Assessment of the Canadian

Model of Diversity for South Korea", *Korea Observer*, Vol.44, No.1, pp. 87-112, 2013.

[4] J. K. Park, "Multiculturalism and Strategies for Social Integration: Canadian Experience and Implication for Korea", *Korean Association for Policy Sciences*, Vol. 16, No. 1, pp. 23-48, 2012.

[5] Y. L. Kim, "The Social Integration and the Multiculturalism Policy of Multicultural Society Korea", *Korea Society*, Vol. 14, No. 1, pp. 3-30, 2013.

[6] H. Hyman et al., "The Role of Multiculturalism Policy in Addressing Social Inclusion Processes in Canada", *CVSS, Working Paper Series*, 3, 2011.

[7] M. Dewing, "Canadian Multiculturalism, Parliament Information and Research Service", 2009.

[8] A. Fleras et al., "Media and Minorities: Representing Diversity in a Multicultural Canada", Toronto: Thomson Educational Publishing, 2001. Cited in [6]H. Hyman et al., 2011.

[9] P. K. Wood et al, "Multiculturalism in Canada: Accidental Discourse, Alternative Version, Urban Practice", *International Journal of Urban & Regional Research*, Vol. 29, No.3, pp. 679-691, 2005.

DOI: 10.1111/j.1468-2427.2005.00612.x

[10] Citizenship and Immigration, "The Current State of Multiculturalism in Canada and Research themes on Canadian Multiculturalism 2008-2010", Working Paper, 2011

[11] *Canadian Multiculturalism Act*, "Justice Laws Homepage" <http://laws-lois.justice.gc.ca>(September 29, 2015).

[12] J. L. Kunz et al., "From Mosaic to Harmony: Multicultural Canada in the 21st Century", Policy.

[13] Policy Research Initiative, "Understanding Canada's "3M"(multicultural, multilingualistic and multi-religious) Reality in the 21st Century", Report to Government of Canada, 2009.

[14] A-L, Yasmeen et al, "Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity, and Globalization", pp202, Peterborough: Broadview Press, 2002.

[15] I. Hyman, "Racism as a Determinant of Immigrant Health", Ottawa: Public Health Agency of Canada and Metropolis Canada, 2009.

- [16] P. B. Wood et al, "Alienation: Racism, Injustice and Other Obstacles to Full Citizenship", CERIS Working Paper, 78, 2011.
- [17] Colour of Change, "Ontario's Racial Equity Justice Review with Respect to Recent Federal Policies", Programs and Initiatives, 2008.
- [18] M Woolcock, "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", Theory and Society, Vol. 27, No. 2, pp, 151-208, 1998.
- [19] J. L. Kunz, "Social Capital: A Key Dimension of Immigrant Integration", Canadian Issues, April, 2003.
- [20] V. H. Esses et al, "Characteristics of a Welcoming Community", Report to CIC.
- [21] W. Kymlicka, "Multicultural Citizenship within Multination States", Ethnicities, Vol.11, No. 3, pp, 281-302. DOI: 10.1177/1468796811407813
- [22] J-Y. Lee et al, "Comparative Analysis of the Policy Characteristics and Types of Multicultural Society in Korea and Taiwan", Korean Comparative Government Review, Vol.16, No. 3, pp, 157-186, 2012.
- [23] K. J. Hwang, "A Critical Analysis on the Multicultural Education in Korea on the Basis of Multicultural Education Theories", Journal of Social Studies, Vol.18, No. 4, pp, 151-167, 2011.

이진아(Lee, Jin Ah)



- 1994년 2월 : 덕성여자대학교 사회학과(문학사)
- 1999년 3월 : 일본여자대학교 대학원 인간사회연구과 사회복지전공(사회복지학 석사)
- 2006년 11월 : 캐나다 브리티시 컬럼비아 대학교 대학원 사회복지학부(사회복지학 석사)
- 2015년 8월 : 연세대학교 대학원 사회복지정책협동 과정(사회복지학 박사)
- 2008년 9월 ~ 현재 : 부산가톨릭대학교 사회복지상담학과 조교수
- 관심분야 : 노인복지, 지역복지
- E-Mail : jj88@cup.ac.kr