
다문화정책의 실효성 제고를 위한 문화예술법제 연구

2011. 11.

문화체육관광부

제 출 문

문화체육관광부장관 귀하

이 보고서를 연구용역사업 「다문화정책의 실효성 제고를 위한 문화예술법제 연구」 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2011. 11.

인하대학교 산학협력단장 김연성

연구진

책임연구원 정 상 우 (인하대학교 사회교육과)

공동연구원 김 성 태 (서강대학교 법학연구소)

연구보조원 송 순 섭 (서울대학교 법과대학)

목 차

제1장 서론	1
I. 연구의 배경 및 목적	1
II. 연구의 주요 내용 및 방법	3
1. 연구의 주요 내용	3
2. 연구의 방법	5
제2장 현행 다문화 관련 법체계의 내용 및 한계	6
I. 현행 다문화 관련 법체계의 주요 내용	6
1. 다문화사회의 현실	6
2. 다문화 관련 입법의 발전	7
3. 다문화 관련 입법의 개별 내용과 정책	11
II. 다문화 관련 법체계의 특징	18
1. 다문화정책의 모델 불분명	18
2. 동화주의에서 통합주의로	20
3. 정책대상을 다문화‘가족’ 정책에 한정	21
4. 다문화교육 확대와 그 한계	22
5. 이주민 개념 불채택	23
III. 다문화정책의 분류와 부처별 정책 현황	23
1. 다문화정책의 분류	23
2. 문화체육관광부	25
3. 여성가족부	30
4. 교육과학기술부	33
IV. 다문화 관련 정책의 의미와 한계	36
1. 문화적 관점의 결여	36
2. 문화다양성에 대한 이해 결여	37
3. 다문화교육의 한계	38
4. 문화 영역 다문화정책의 법적 근거 미비	38
5. 업무 중복 방지를 위한 총괄 부처 지정에 대한 오해	39

제3장 외국의 다문화 입법·정책 41

I. 문화다양성 협약 41

1. 협약의 채택 배경 41
2. 주요 내용 44
3. 법제도 개선 방향에 대한 시사점 47

II. 호주 50

1. 다문화주의의 배경 50
2. 다문화정책의 유래 52
3. 다문화주의 정책의 주요 내용 54
4. 다문화주의법 제정 노력 및 경과 55
5. 공동체관계위원회 및 다문화주의 원칙 법률 2000 57
6. 평가 및 시사점 59

III. 일본 60

1. 다문화공생 사회의 배경 60
2. 문화예술진흥기본법 상의 문화다양성 진흥 61
3. 일본 다문화공생 사회 현황과 정책 62
4. 조례의 주요 내용 65
5. 평가 및 시사점 67

IV. 캐나다 69

1. 다문화주의의 배경 69
2. 다문화주의법의 입법과정 70
3. 다문화주의법의 주요 내용 71
4. 다문화주의법의 이행 73
5. 평가 및 시사점 77

제4장 다문화 관련 문화예술분야 법률 개정 방향 78

I. 법적 근거 마련의 이론적 정당성 78

1. 문화국가 원리와 문화적 다양성의 보장 78
2. 문화적 권리의 확대 79
3. 다문화사회 사회통합 80

Ⅱ. 문화예술 정책에서 문화다양성의 시사점	82
1. 헌법적 수준에서의 문화다양성 논의	82
2. 우리나라 전통문화유산의 보전과 발전	82
3. 대중문화 및 문화예술교육에서의 문화다양성 증진	84
4. 다문화사회에서의 다문화 이해 제고	84
Ⅲ. 법률 개정의 필요성	86
1. 문화다양성협약의 이행	86
2. 문화다양성 협약에 부응하는 문화정책 마련	91
3. 다문화사회의 문화예술정책 근거 마련	97
Ⅳ. 법률개정안의 구체적 내용	98
1. 개정 대상 법률의 범위: 문화예술진흥법	98
2. 개정 이유	99
3. 제1안: 문예진흥법 일부개정안	100
4. 제2안: 문예진흥법 제3장의2 추가안	104
5. 관련 법률 개정안	111
 제5장 맺음말: 입법의 기대 효과 및 제언	114
 참고문헌	121
부록: 문화예술진흥법 개정안 외	124

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 우리나라에서는 다문화사회 도래에 따라 다문화정책을 위한 법령들이 정비되어 가고 있다. 과거 국민과 외국인을 엄격히 구별하고, 외국인을 단순히 출입국관리법 정도의 대상으로 인식하다가, 외국인 근로자와 결혼이주여성의 급격한 증가로 이들이 우리 사회의 구성원으로서 공동체를 이루어나감에 따라 이들에 대한 법적용에 대한 인식도 전환되고 있다. 기본권 주체 측면에서 보았을 때 외국인도 인간의 권리에 있어서는 우리나라 사람과 원칙적으로 동일한 보장을 받고, 국적을 전제로 하는 권리에 있어서만 합리적 차별을 받을 뿐이다. 나아가 최근에는 이들을 포함한 우리 사회의 통합을 위하여 이주민들에 대한 특별 지원을 하는 법령들이 제정되고 있다. 재한외국인처우기본법이나 다문화가족 지원법이 대표적이지만, 그 이외에 경제 활동이나 복지 부분에서 외국인에 대한 규정이 증가하고 있다.

그러나 재한외국인처우 기본법이나 다문화가족 지원법이 제정되었으나, 이들 법령은 대부분 복지 차원에서 선별적으로 접근하고 있어 다문화사회의 본질적 의미와 맞지 않는 측면이 있다. 우리나라 사람들에 대한 다문화 이해교육의 수준도 다문화사회의 현실을 따라가지 못하고 있는 것이 현실이다. 이것은 다문화사회의 본질과 달리 다문화사회에 대응하는 정책들이 급조된 측면이 있기 때문이다. 학문적으로도 ‘다문화사회’에 대한 관심과 연구성과는 폭발적으로 증가하였지만, 우리나라에 적실성 있는 다문화정책 마련 노력은 미흡한 것으로 보인다. 다문화사회에 대응한 다문화정책은 우리 사회에서 문화적으로 수용 가능한 것이어야 하며, 이를 뒷받침하는 제도로 보완되어야 한다. 즉 다문화사회에서 소수자의 인권보호나 사회통합 정책이 중요한 바, 이러한 목적은 언어, 문화, 예술, 체육 등 문화적인 차원에서 상호 소통할 수 있는 기반을 전제로 성취될 수 있다. 또한 다문화사회의 본질상 이주민의 문화적 다양성을 존중하고 우리나라 국민의 주류 문화와 이주 문화가 상호 소

통할 수 있는 다문화정책에서 출발하여야 한다. 따라서 다문화정책에서 문화예술정책을 동원하고자 하면서도, 문화예술정책을 단순히 수단적인 것으로만 인식하는 현재의 다문화정책은 일정한 한계가 내재되어 있다.

따라서 우리나라에 적실성 있고 사회통합에 기여할 수 있는 다문화정책을 수립하고 집행하기 위해서는 다문화사회에서 주류문화와 이주문화와의 상호이해와 소통을 지원하는 문화예술정책이 대단히 중요하다. 또한 이를 지원할 수 있는 다문화사회 문화예술 정책의 직접적 근거가 되는 법령의 근거를 마련하거나 정비할 필요가 있다. 특히 현행 「다문화가족 지원법」이 제정되어 있으나, 이는 복지 차원에서 접근하고 있어 사회통합을 위한 문화예술 소통과 이해의 법적 근거로 활용하기 어려운 한계가 있다. 따라서 언어, 문화, 예술, 체육, 방송, 언론 등 다문화사회 문화예술 정책의 직접적 근거가 되는 법적 근거가 필요한 상황이다.

이를 위하여 본 연구에서는 현행 다문화정책의 근거 법률들이 갖는 한계를 살펴보고, 최근 2010년 2월 25일 국회에서 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」이 비준 발효되었음에도 이를 이행하기 위한 구체적 법적 정비가 없다는 점을 계기로 문화다양성을 증진함으로써 다문화정책에 이바지할 수 있는 법령 정비를 제안하였다. 즉 동 협약에서는 우리가 유네스코에 이행해야 할 조치, 국내에서 입법을 통해 동 협약을 충실히 이행하도록 조치해야 할 사항들이 있는 바 이에 관한 법적 정비를 할 필요가 있었다. 그러나 현재 「문화예술진흥법」, 「문화산업진흥 기본법」, 「문화예술교육 지원법」 어디에도 문화적 다양성에 관한 내용은 반영되어 있지 않은 상황이다. 이와 관련하여 대한민국 국회 산하 2009년 헌법연구 자문위원회에서 보고한 헌법개정안에 ‘문화적 다양성’을 반영하고자 한 것은 중요한 시사점을 준다.

이러한 연구 필요성과 목적을 바탕으로 본 연구에서는 다문화사회 문화예술 정책에 관한 법적 정비 방향 제시하였다. 이를 위하여 현행 다문화사회 관련 법률, 문화예술교육 관련 법률 등을 검토하여 체계정당성에 맞는 다문화사회 문화예술정책의 법적 정비를 위한 구체적 방향성을 검토하였다. 최종

적으로는 법적 정비 방향을 구체적인 법률 개정안으로 제시하고자 하였다.

Ⅱ. 연구의 주요 내용 및 방법

1. 연구의 주요 내용

이 연구의 주요 내용 가운데 첫째 과제는 다문화 관련 국내 법률 현황을 분석하고 문화적 관점에서의 한계를 도출하는 것이다.

다문화사회의 도래를 인식하기 이전에는, 우리나라에 외국인 정책은 사실상 전무하였으며, 이주민들은 차별 등 인권 침해를 다수 겪고 있었다. 이는 우리 법령이 국가간 이주가 활발하기 이전의 국적법과 출입국 관리법 체계에 머물고 있었기 때문이었다. 최근의 이러한 현상이 완전히 극복된 것은 아니지만, 다문화사회 도래에 따라 다행스럽게 다문화사회 관련 법률들은 종래 국적 중심에서 이주민의 인권을 존중하는 차원으로 발전하였다.

「재한외국인 처우 기본법」, 「다문화가족 지원법」 등이 제정되고, 「이주아동권리보장법안」 등이 제안되어 있으나, 그러나 여전히 다문화정책의 본질과 방향성을 두고는 논란이 있다. 다문화정책은 이주민의 인권 보장을 넘어서 사회통합을 이루기 위해 우리 국민의 다문화 이해 수준과 다문화 수용성을 높이는 것이 되어야 한다. 그러기 위해서는 다문화 이해 교육, 상호 문화교류가 활발해지도록 문화예술정책이 다문화사회 현실에 맞게 전환되어야 하는데, 우리 문화예술정책은 여전히 전통문화, 민족문화 중심으로 이루어지고 있다. 물론 우리 문화 자체가 세계적 차원에서 문화다양성의 요소가 되기는 하지만, 문화다양성 시대에서 국수주의적 문화정책은 사회통합을 오히려 저해할 수 있고, 우리 문화의 세계화에도 걸림돌이 되기 쉽다. 특히 전술한 법률들이 다문화사회 도래에 대응한 법률들이기는 하지만, 다문화사회 문화예술정책의 법적 근거로 삼기 어려운 한계가 있다. 이러한 법령들은 복지적, 시혜적 차원에서 제정되어 있는 바, 정책 대상들을 선별하게 하고 우리 국민의

문화적 다양성을 증진시키는데 대안이 되기 어렵다. 따라서 다문화사회에 근본적인 대안을 마련하기 위해서는 이러한 법령들의 한계를 분석하고 문화적 관점에서 대안을 제시할 필요가 있다.

둘째, 이 연구에서는 국내 입법 정비의 필요성과 수요를 검토하였다.

가장 먼저 입법 정비가 필요한 이유는 문화다양성 협약 비준에 따라 협약의 시행을 위하여 국내적으로 필요한 조치들이 발생하였다는 점이다. 그러나 문화예술 관련 입법에서는 구체적인 근거 조항 빈약한 현실이다. 조약 비준에 따른 입법 개선의 필요성을 환기하기 위하여, 환경 등 다른 분야 조약 체결에 따른 국내 입법 동향을 소개하고자 한다. 이를 토대로 문화다양성 협약 비준 발효와 연계하여 관련 법률의 정비 방안을 제시하고자 한다. 아울러 다문화사회 문화예술 정책의 수요와 관련 입법의 필요성을 제시하고자 한다.

아울러 외국의 다문화정책과 다문화 관련 입법을 소개하였다. 이러한 비교법적 고찰을 통해 우리 사회의 다문화정책을 뒷받침하는 법령이 충분하지 못하다는 점을 논의하였다. 또한 법령 정비 방향의 시사점을 도출하였다.

셋째, 이 연구에서는 궁극적으로 다문화사회 문화적 정책을 근거지우기 위한 법령 개정 조항을 마련하였다. 이를 위하여 「문화예술진흥법」의 개정안을 마련하면서도, 관련 법률로서 문화산업과 문화예술교육 분야의 개정안도 마련하였다.

문화예술진흥법 개정안에서는 다문화사회 도래와 문화다양성 협약 발효에 따라 다양한 문화교류와 문화다양성 존중 차원에서 문화예술정책을 추진하기 위한 명확한 법적 근거를 마련하게 될 것이다. 또한 관련 법률의 개정 조항 및 개정안, 사유 등을 제시할 것이다. 만약 특별법 제정이 필요할 경우, 법령에 필수적으로 필요한 내용을 제시하고 조문을 예시하였다. 아울러 문화다양성 협약 이행을 위한 법률이지만, 다문화정책의 현행 법률과의 체계적 정당성과 찬반 논란을 고려하여 제1안과 제2안으로 구분하여 제시하였다. 제1안이 소폭의 개정안이고 제2안이 문화예술진흥법 편제에 있어 하나의 장을 추가하는 개정안이 되겠다.

2. 연구의 방법

(1) 문헌연구

본 연구는 규범적인 제도마련을 목표로 하는 점에서 문헌연구를 기초로 한다. 1차적으로 국내·외 자료수집 및 현황을 파악하여 연구에 반영하도록 한다. 문헌연구는 연구자들이 수집한 문헌들을 토대로 최근의 문헌들을 추가적으로 수집하고 정리하며 이를 기초로 자체 연구진 회의를 통해 공동으로 문헌을 분석하고 논점을 정리하여 연구 방향을 모색하는 방법으로 진행한다. 문헌연구의 대상은 법학 이외에도 다문화정책 분야의 논의 성과를 반영하게 될 것이다. 또한 단순한 문헌연구가 아닌 사회과학적인 방법을 동원하여 법정책학적인 연구방법이 되도록 하였다.

(2) 학제간 연구

추진체계에 있어 본 연구는 학제간 공동연구를 지향하고 연구의 전문성을 높이고 다양한 의견을 수렴하여 실효성 있는 연구결과를 도출하고자 하였다. 연구의 방향과 내용에 있어 현실 적합성과 실효성을 확보하기 위하여 관련 부처와 긴밀한 협의를 계속하였다. 또한 법학 전문가가 주축이 되어 연구하되 문화예술 관련 영역의 특수성을 감안하여 다양한 전문가를 연구에 참여시키고 의견을 청취하고자 노력하였다.

제 2 장 현행 다문화 관련 법체계의 내용 및 한계

Ⅰ. 현행 다문화 관련 법체계의 주요 내용

1. 다문화사회의 현실

국내에 체류 중인 전체 외국인 수는 2001년 56만명에서 2007년 100만명을 돌파하였다. 2007년 8월 기준 우리나라 주민등록 인구 4913만명의 2%에 해당하는 100만254명이 외국인이었다. 대체로 이 시기부터 우리 사회가 급속히 다인종·다민족 사회로 전환 중인 것으로 보기 시작하였다. 체류외국인은 2001년 이후 2005년과 2009년을 제외한 매년 10%내외 증가하였다. 법무부 자료에 따르면 2011년 3월 현재 체류외국인은 1,308,743명으로 2010년 3월 1,180,598명 보다 10% 이상 증가하였다. 이 외에도 법무부는 미등록 이주민을 약 17만명 정도로 보고 있다.

통계청의 ‘2010 인구주택총조사’ 자료를 보면, 2010년 우리나라에 석 달 이상 거주한 외국인은 모두 59만명으로 5년 전인 2005년(23만8000명)보다 35만2000명이나 늘어난 것으로 나타났다. 우리나라에 사는 외국인이 5년 새 2.5배로 늘어난 것이다. 자국 소속 국민이 30명 이상이 살고 있는 나라도 90개국에 달했다. 나라별로는 중국인(한국계 포함)이 가장 많았다. 29만9000명으로 전체 외국인의 절반(50.7%)을 차지했다. 중국 다음으로는 베트남(10.1%), 미국(7.1%), 필리핀(4.2%) 등이 뒤를 이었다. 이밖에 동티모르, 가나, 알제리, 앙골라, 에티오피아, 우간다 등에서 온 외국인들도 적잖게 살고 있었다. 외국인 증가세는 이주 노동자가 늘어나는 것과 국제 결혼이 증가한 데 따른 것으로 보인다. 실제로 2007년 방문취업제가 실시되면서 2005년 17만명 정도였던 외국인 노동자는 2010년 50만명을 넘어섰으며, 2000년 전체 결혼의 3.5%에 불과했던 국제결혼 건수도 2010년 11%를 넘어섰다.¹⁾

1) 한겨레 신문, 2011년 6월 6일.

우리나라에서 외국인이 가장 많이 살고 있는 도시는 4100여개의 중소기업이 밀집해 있는 경기 안산으로, 외국인 인구가 전체 시인구의 5%인 3만명에 달했다. 서울 영등포구가 2만2,000명으로 전국 2위에 올랐고, 경기 수원이 1만8,000명, 서울 구로구가 1만6,000명, 경기 화성이 1만5,000명으로 뒤를 이었다. 각 지역의 거주 외국인의 성격이 다른 점도 있겠지만, 외국인 거주지는 도농과 관계없이 전국적인 현상이라고 해야 할 것이다.

다문화사회의 도래에 따라 사회통합과 관련된 몇몇 문제들도 제기되고 있다. 우선은 이주민들의 인권 보장 수준이 미흡한 것으로 보고되고 있다. 이주 여성은 문화차이, 언어소통 등으로 갈등을 겪으며, 심할 경우 가정폭력으로 인해 기본적 인권이 침해되기도 한다. 이주노동자도 근로와 관련된 기본적 인권들의 침해 사례들이 종종 보고되고 있다. 이러한 현상들의 원인은 여러 가지로 분석될 수 있으나, 기본적으로 다문화사회에 대한 우리나라 국민들의 이해가 부족한 점에서 제기되는 성격이 강하다. 또한 문화적 상호소통을 전제로 하지 않고 이주민을 단순히 정책 대상으로 객체화하는 데에서 비롯되는 현실이라고 할 수 있다. 이주민의 입장에서 본다면 무엇보다 의사소통 등 문화적 차이로 인한 소외와 갈등으로 인한 어려움이 크다고 하겠다. 구체적 사회문제로서는 이주민의 낮은 경제지위와 사회보장제도 미비, 인권 보장 미흡과 강제출국으로 인한 문제, 국적취득 문제 등을 예로 들 수 있다.

2. 다문화 관련 입법의 발전

(1) 다문화 입법의 변화

다문화사회 도래 이후 다문화 관련 입법정책이 상당히 발전하는 과정에 있다. 대표적으로 「재한외국인 처우 기본법」이 2007년 5월 17일 법률 제8442호로 제정되었고, 곧이어 「다문화가족지원법」이 2008년 3월 21일 법률 제8937호로 제정되었다. 그 밖에 각종 사회복지 정책과 관련된 입법에 있어 외국인을 정책 대상에 포함시키기 시작하였다. 국가인권위원회법(제4조)은 법 적용 범위를 대한민국 국민과 대한민국 영역에 있는 외국인으로 규정함으로

써 국내거주 외국인을 국가가 보호해야 하며 권리를 보장해야 할 의무를 명시하였다. 이렇게 다문화사회 관련 입법의 발전 단계를 살펴보면 다음과 같이 설명할 수 있겠다.

제1단계로서 다문화사회의 훨씬 이전의 시기에는, 외국인은 출입국 관점에서만 통제의 대상이 되었다. 외국 문화 역시 개방 여부의 관점에서 논의되었다. 출입국 관점의 시각은 국가단위가 인구의 이동에 중요한 기준이 되고 국가가 주도적으로 자국의 산업과 자국민 보호를 위해 단속과 추방 등 규제에 의해 인구의 이동을 조절, 통제할 수 있다는 것이다. 이는 국가적 차원의 보호 장벽이 높고 인적 교류와 재화의 수출입 규모가 적을 경우 일반적으로 통용되는 관점이라고 할 수 있다.

제2단계는 외국인을 노동력 관점에서 출입국을 허용하는 단계이다. 이는 외국인이 단순히 출입국 관리의 대상이었던 시기에도 외국인의 노동력이 필요한 경우는 종종 있었기 때문이다. 그것은 한정된 외국인에 대하여 한정된 지원으로 자국의 노동력을 보완하는 정도의 수준에서 노동력의 수입이 필요하던 시기에 해당하는 것이었다. 즉 국가간, 지역간 단위 노동임금 등 노동 생산성의 격차가 커지는 경우, 노동인구의 감소나 기피하는 노동직종이 생기는 경우에는 노동 경쟁력이 있는 지역으로 생산기지가 이전하기도 하지만 노동경쟁력이 있는 국가나 지역의 노동자들을 국내로 불러들이기도 한 것이다. 노동력 관점의 시각은 주로 이들의 노동력에 관심을 두고 있으며 이들이 노동활동에 전념할 수 있도록 필요한 지원을 하는 수준에 그치는 특징을 갖는다.

제3단계는 노동력 관점의 이주가 양적으로 팽창하게 되거나 정부의 통제에서 벗어나게 되면서 노동력으로 유입된 이주자들의 체류가 장기화되면서 나타나게 된 시기이다. 이주민들의 출입국, 고용 등 1차적 문제 이외에 결혼, 출산, 육아, 교육 등 가족문제와 생활, 복지의 2차적 문제가 사회적으로 이슈화된다. 이들의 안정적인 사회적응을 위해서는 개인단위의 접근보다는 인간적인 삶의 유대와 보호 등 생활을 영위할 수 있도록 가족단위의 접근과 문제해결이 필요하다고 할 것이다. 이 시기에는 이주민의 인권이 대두되는 시기라고 할 수 있다.

제4단계의 시기는 이주민의 유입증가와 혼인, 귀화 등에 따른 정주화로 다인종, 다문화의 배경을 가진 국민과 이주민이 늘어나 이들에 대한 국가적 지원과 관심이 요청되는 단계로서, 다문화정책이 대두되는 시기라고 할 수 있다.

<도표 1> 다문화사회 입법의 발전 단계

	관계 법률	특징
제1단계	<ul style="list-style-type: none"> - 국적법 제10조 제11조 등 - 출입국관리법 	전통적 입장 외국인으로 처우
제2단계	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 	경제의 세계화 노동상품 인권 문제 대두
제3단계	<ul style="list-style-type: none"> - 재한외국인 처우 기본법 - 다문화가족지원법 - 결혼중개업의 관리에 관한 법률 	외국인의 정주화이 주여성 급증에 따름 일반법 성격
	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장기본법 제8조 - 초·중·등교육법 시행령 제19조 - 불법체류 이주노동자 자녀의 교육권을 보장하기 위한 행정지침 	이주민에 대한 복지, 교육 등 개별 정책 확대 성격
제4단계	<ul style="list-style-type: none"> - 이주아동권리보호법(안) - 차별금지법(안) - 외국인 처우 조례 다수 제정 - 다문화가족 지원 조례(2011년 5월 현재 41개) - 순창군 저소득층 및 다문화가정 자녀 학습활동비지원 조례 외 다수 	

(2) 관련 국제 협약

이주민과 관련된 국제협약은 다수 체결되어 있다.

- 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약[A규약](1990년 비준)
- 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약[B규약](1990년 비준)

- 무국적자의 지위에 관한 협약
- 아동의 권리에 관한 협약(1991년 비준)
- 모든 이주노동자 및 그 가족의 권리에 관한 국제협약
- 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(1984년 비준)
- 난민의 지위에 관한 협약(1992년 비준)
- 문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약(=‘문화다양성 협약’)

세계인권선언 제27조는 “모든 사람은 공동체의 문화생활에 자유롭게 참여하고, 예술을 감상하며, 과학의 진보와 그 혜택을 향유할 권리를 가진다.”고 규정하고 있으며, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제조약 제15조는 문화생활에 참여할 권리에 관한 내용을 담고 있다.

소수자의 문화적 권리를 가장 구체적으로 규정하고 있는 것은 시민·정치적 권리에 관한 국제조약 제27조이다. 그 내용을 보면 “종족적·종교적 또는 언어적 소수민족이 존재하는 국가에 있어서는 그러한 소수민족에 속하는 사람들에게 그 집단의 다른 구성원들과 함께 그들 자신의 문화를 향유하고, 그들 자신의 종교를 표명하고 실행하거나 또는 그들 자신의 언어를 사용할 권리가 부인되지 아니한다.”고 하고 있다.

또한 UN은 1992년에 민족·종족·종교·언어적 소수집단에 속한 사람들의 권리에 관한 유엔권리선언을 하였다. 이 권리선언의 제4조는 “소수집단에 속한 사람들이 자신의 문화를 발전시킬 수 있도록 하기 위하여 조치를 취할 것”을 규정하여 소수자의 문화적 권리에 대해서 단순한 국가적 부인만이 아니라 권리보호를 위한 적극적인 조치의 의무를 국가에 부여하고 있다.

이런 국제법적인 요청은 우리 헌법을 통해서 일반적인 승인성을 인정받는다면 국내법과 같은 효력을 인정받을 수 있다. 또한 보편적인 인권이라는 측면에서 그 기본권적 가치를 부여받을 수도 있을 것이며, 평등권의 차원에서의 차별금지도 다문화정책의 헌법적 근거가 된다.

이런 소수집단의 문화적 권리로서 다문화주의를 인정할 수 있을 것이다. 즉, 이때의 문화적 권리란 자신의 고유한 문화적 표현이나 접근, 그리고 물리

적 차별로 희생될 수 있는 문화적 소수의 정체성을 보호하기 위해 예외적인 규정이나 역차별을 통해 지원하는 것, 공적영역에서 문화적 정체성을 드러내는 언어, 의상, 소품 등의 사용을 허용하고 지원하는 것, 지방이나 국가차원에서의 특별한 대표의 권리나 자치를 인정받는 것 등의 다양한 내용이 될 수 있을 것이다.²⁾

3. 다문화 관련 입법의 개별 내용과 정책

(1) 재한외국인 처우 기본법

1) 입법배경

「재한외국인 처우 기본법」(제정 2007. 5. 17 법률 제8442호)은 “재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로” 제정된 것이다.

2) 주요 내용

이 법률에는 재한외국인과 결혼이민자에 대한 정의 규정을 포함하고 있으며, 외국인정책 기본계획의 수립 및 외국인정책위원회의 설치에 관한 규정을 두고 있다. 재한외국인 등의 처우와 관련하여서는 재한외국인 등의 인권옹호 노력, 재한외국인의 사회적응 지원, 결혼이민자 및 그 자녀의 처우, 영주권자의 처우, 난민의 처우, 귀화자의 처우, 전문외국인력의 처우 개선, 과거 대한민국국적을 보유하였던 자 등의 처우에 관한 규정을 두고 있다(동법 제10조-제17조). 이상의 각종 외국인 유형에 따른 처우에 관한 규정은 기본법의 특성상 대강의 방향에 대하여만 규정하였으며, 결혼이민자 및 그 자녀의 처우에 관해서도 “국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민

2) 김남국, “심의를다문화주의: 문화적 권리와 문화적 생존”, 『한국정치학회보』 제39집 1호, 한국정치학회, 2005, 91면.

국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다.”라고 규정하고 있다(동법 제12조).³⁾

3) 한계 및 과제

동법은 이주민의 급증에 따라 재한 외국인에 관한 기본법이 필요하다는 요청에 따라 제정되기는 하였으나, 외국인에 대한 기본적 인권 보호 내용이 결여되었다는 점, 기본법의 성격을 인정한다 하더라도 구체적인 정책의 방향과 지침을 제시하고 있지 않다는 점, 재한 외국인의 개념이 합법적 체류자만을 대상으로 협소하게 규정되어 있다는 점, 한국 국적을 취득한 이주여성은 제외하고 있다는 점, 한국어교육과 한국문화교육에 치중하여 동화주의에 가깝다는 점 등이 한계로 지적되었다.

무엇보다 입법 목적 가운데 “재한외국인이 대한민국 사회에 적응”과 “대한민국의 발전”에 기여하는 것에 치중한 나머지, “사회통합”의 관점은 약화되었다는 비판이 가능하다. 이러한 한계는 동법이 문화적 다양성 또는 다문화적인 관점이 아니라 동화주의적 관점에 머물고 있기 때문에 나타난 결과라고 할 것이다.

(2) 다문화가족지원법

1) 입법배경

지난 17대 국회에서 다문화가족 지원을 위해 「혼혈인가족 지원에 관한 법률안」(2006. 11. 17, 김충환 의원 등 23인), 「이주민가족의 보호 및 지원 등에 관한 법률안」(2007. 3. 8, 고경화의원 등 24인), 「다문화가족지원법안」(2007. 5. 2, 장향숙 의원 등 20인)이 제안되었다. 이 가운데 고경하 의원안과 장향숙 의원안이 통합되어 2008년 2월 19일 당시 여성가족위원회 대안으로 제안되어 「다문화가족지원법」으로 제정되었다(제정 2008. 3. 21. 법률 제

3) 「재한외국인 처우 기본법」에 관한 상세한 논의는 최윤철, “우리나라의 외국인법제에 관한 소고”, 『입법정책』 제1권 제2호, 한국입법정책학회, 2007. 6.을 참조할 것.

8937호 시행일 2008. 9. 22.). 이러한 경과를 거쳐 「다문화가족지원법」은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 제정되었다(동법 제1조).

2) 주요 내용

다문화가족 지원법에서는 정책의 대상이 되는 다문화가족의 범위(제2조)와 다문화가족의 삶의 질 향상을 위한 국가의 책무 규정(제3조)을 규정하였다.

주요 정책에 있어서는 다음의 내용을 규정하고 있다. ① 국가와 지방자치단체는 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 사회구성원이 문화적 다양성을 인정하고 존중할 수 있도록 다문화 이해교육과 홍보 등 필요한 조치를 하여야 한다(제5조). ② 국가와 지방자치단체는 결혼이민자들이 대한민국에서 생활하는데 필요한 기본적 정보를 제공하고, 사회적응교육과 직업교육·훈련 등을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다(제6조). ③ 국가와 지방자치단체는 다문화가족이 민주적이고 양성평등한 가족관계를 누릴 수 있도록 가족상담, 부부교육, 부모교육, 가족생활교육 등을 추진하여야 한다. 이 경우 문화의 차이 등을 고려한 전문적인 서비스가 제공될 수 있도록 노력하여야 한다(제7조). ④ 국가와 지방자치단체는 다문화가족 내 가정폭력을 방지·외국어 통역 서비스를 갖춘 가정폭력 상담소 및 보호시설의 설치 확대·가정폭력으로 인한 혼인관계 종료시 각종 지원을 위하여 노력하여야 한다(제8조). 그 밖에 ⑤ 산전·산후 건강관리 지원(제9조), ⑥ 아동 보육·교육(제10조), ⑦ 다문화가족지원센터의 지정 등(제12조), ⑧ 다문화가족 지원업무 관련 공무원의 교육(제13조), ⑨ 사실혼 배우자 및 자녀의 처우(제14조), ⑩ 권한의 위임과 위탁(제15조), ⑪ 민간단체(제16조) 등의 지원에 관한 조항을 두고 있다.

이 법률의 성격은 다음과 같다. 첫째, 법체계상 재한외국인처우 기본법보다 집행법의 성격이 강하다. 법률의 적용 및 지원 대상과 소관 부처는 다르지만, 재한외국인처우 기본법은 기본법적 성격이 강하고, 이와 달리 다문화가족 지원법은 집행법의 성격이 강하다. 이러한 이유로 법안에 규정되어 있었던 기

본계획 및 위원회 관련 규정들은 심의 과정에서 삭제되었고, 재한외국인 처우 기본법에서의 기본 개념 및 정책 대상도 다문화가족지원법에 동일하게 반영되었다. 둘째, 법 내용에 있어 지원법의 성격을 갖는다. 정책 대상에 대한 차별 배제의 형태로 규정된 것이 아니라 일정한 적극적 지원을 목적으로 하고 있다. 셋째, 정책수단의 법제도와 현상을 배경으로 제정된 것이다.

3) 2011년 개정 내용

2011년 4월 4일 개정에 있어서는 다문화가족 지원 체계에 대한 다음과 같은 개정이 이루어졌다. 즉, ① 여성가족부장관은 다문화가족 지원을 위하여 5년마다 다문화가족정책에 관한 기본계획을 수립하도록 하였고(제3조의2),⁴⁾ ② 여성가족부장관, 관계 중앙행정기관의 장과 시도지사는 매년 기본계획에 따라 다문화가족정책에 관한 시행계획을 수립시행하도록 하였으며(제3조의3), ③ 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요 사항을 심의조정하기 위하여 국무총리 소속으로 다문화가족정책위원회를 두도록 하였다(제3조의4).⁵⁾ 그 외에 다문화가족의 범위 확대,⁶⁾ 아동교육 실태조사 시 교육과학기술부장관과 협의 실시, 학교에서 다문화가족에 대한 이해를 돕는 교육 실시, 결혼이민자 등에 한국어교육 지원, 가정폭력 등의 예방 및 피해 지원, 의료서비스 지원 등의 규정을 신설하여 다문화가족 구성원의 삶의 질 향상과 사회통합을 보다 용이하게 하려고 하였다.

이 가운데 다문화가족 기본계획 및 연도별 시행계획 등의 수립, 다문화가

4) 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 다문화가족 지원 정책의 기본 방향
2. 다문화가족 지원을 위한 분야별 발전시책과 평가에 관한 사항
3. 다문화가족 지원을 위한 제도개선에 관한 사항
4. 다문화가족 지원을 위한 재원 확보 및 배분에 관한 사항

5) 다만 다문화가족정책위원회 규정은 국무총리 훈령으로 이미 2009년 9월 17일 제정되어 있었다.

6) 다문화가족의 범위는 그동안 출생시부터 한국인인 자와 외국인 또는 귀화자로 이뤄진 가족들에 한정되어 왔으나, 2011년 개정으로 귀화자와 외국인으로 이뤄진 가족, 귀화자와 귀화자로 이뤄진 가족들까지 다문화가족으로 인정하고 지원하게 된다. 이에 따라 동법 개정 전 21만여명이던 다문화가족 정책 주요 대상이 4만여명 늘어날 것으로 예측되고 있다.

족정책위원회 설치는 종래 다문화정책의 부처 간 중복, 혼선 등 비효율을 극복할 필요가 있다는 학계와 실무계의 요청에 따른 것이라고 할 수 있다. 그러나 관련 개정 내용들은 다문화‘가족’ 지원을 중심으로 하고 있기 때문에 다‘문화’ 정책의 법적 근거로는 협소한 한계가 있다.

4) 한계 및 과제

동법은 다문화가족 구성원의 안정적인 가족생활을 통해 삶의 질 향상과 사회통합을 위해 다문화가족에 대한 지원 정책을 기본적인 내용으로 한다. 그러나 다문화가족 중 결혼이민자에만 초점이 맞추어진 점, 외국인근로자와 북한이탈주민 등 다양한 이주형태를 포괄하고 있지 못한 점,⁷⁾ 다문화가족 지원 내용이 주로 다문화‘가족’의 교육과 복지에 맞추어진 점 등이 한계로 지적된다.

현재 우리나라의 다문화정책 수혜대상자는 116만 명 정도, 그 중에 결혼이민자가 20만 여명, 주한미국인과 상주 외국인이 15만 여명, 나머지 80만 여명은 외국인 노동자 등이다. 그러나 다문화가족 지원법과 재한외국인처우 기본법으로 결혼이민자와 상주외국인에게는 상당한 배려를 하고 있으나, 외국인 노동자에게는 여전히 무관심 상태에 머무르고 있고 우리나라 국민의 다문화 수용성에는 크게 기여하지 못하고 있다.

무엇보다 우리 사회의 문화적 다양성에 관한 관점을 제시하지 못하고 있으므로, 문화다양성의 제도화를 위한 근거 법률로써는 미흡하다고 할 수 있다. 특히 다문화정책을 협소화하고 있다고 할 수 있다.

(3) 결혼 중개업의 관리에 관한 법률

1) 입법배경

「결혼중개업의 관리에 관한 법률」(제정 2007. 12. 14 법률 제8688호, 시행일 2008. 6. 15.)은 “결혼중개업을 건전하게 지도·육성하고 이용자를 보호

7) 북한이탈주민에 관해서는 별도의 법률(「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」)이 제정되어 있다.

함으로써 건전한 결혼문화 형성에 이바지함을 목적으로” 제정된 것이다. 국제결혼으로 인한 인권 침해 문제가 증가함에 따라 외국의 유사 입법례(예: 일본, 미국, 호주)를 참고하여 제정한 것이다.

2) 주요 내용

이 법은 국내·국제결혼중개업을 모두 규정하고 있는데, 국제결혼중개업을 하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 기준을 갖추어 등록하여야 한다(동법 제4조). 그리고 국제결혼중개업자는 국제결혼중개를 함에 있어서 외국 현지 법령을 준수하여야 한다(동법 제11조 제1항). 아울러 결혼중개업자는 거짓·과장되거나 국가·인종·성별·연령·직업 등을 이유로 차별하거나 편견을 조장할 우려가 있는 내용의 표시·광고를 하여서는 아니 되고(동법 제12조 제1항), 이를 위반할 경우 등록을 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있도록 하였다(동법 제18조).

동법은 국제결혼을 알선하고 중개하는 과정에서 야기된 인권침해 및 부정적인 사안을 예방하고 대처하기 위한 제도적 방안을 포함하고 있다.

3) 한계 및 과제

그러나 동법에 대해서는 처벌규정의 실효성 보완, 제도시행이 가능한 담당 인력의 한계, 관련 국가간 협력체계의 한계 등이 지적된다. 이주 여성의 국제적 인신매매와 성매매 강요 및 감금 등의 인권침해를 예방하고 피해여성을 구제할 수 있는 제도가 미비한 것도 사실이다.

(4) 국적법 및 출입국 관리법

1) 국적법 상의 다문화정책 관련 내용 및 한계

국적법에는 외국인(결혼이민자 포함)이 대한민국 국민이 되는 요건을 정하고 있다. 이주여성의 경우 한국인과 혼인 후 2년까지는 외국인으로서의 지위를 가지고, 1년을 거주한 뒤에만 체류 연장절차를 밟아 영주자격(F-5)이나 한국국적신청(간이귀화)이 가능하다. 이러한 요건 때문에 특히 이주여성의 경

우 결혼 후 2년 간은 부부관계가 위계적일 수밖에 없어 가정파탄의 원인으로 지목되기도 한다. 또한 혼인관계가 중단된 결혼이민자는 체류 연장 및 귀화 신청이 원칙적으로 불가능하므로 자녀양육 및 결혼이민자의 생계가 보장되기 어렵다.

2) 주요 내용

출입국관리법은 대한민국에 입국하거나 대한민국으로부터 출국하려는 모든 국민 및 외국인의 출입국관리와 대한민국에 체류하는 외국인의 체류관리 및 난민인정절차 등에 관한 내용이 규정되어 있다.

3) 한계 및 과제

출입국관리법은 동법 시행령 등에서 외국인의 출입국에 관한 내용을 자세히 하고 있는데, 특히 이주노동자와 관련하여 강제 추방과 관련하여 이주민의 인권을 보장하는 방향으로 개선할 것을 요청받고 있다.

(5) 기타 외국인 관련 법률

이상의 법률 외에도 외국인 혹은 이주민 관련 법률이 다수 제정되어 있다. 이주민의 초기 형태는 외국인 근로자였으므로, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」이 제정되었다. 그러나 이 법률은 외국인근로자의 고용자격과 방법 등에 관한 것이었고, 외국인의 사회적 처우와 관련된 것은 아니었다. 외국인근로자는 원칙적으로 일정 기간이 지나면 본국으로 귀국해야 했기 때문이다. 그러나 이 법률이 외국인근로자의 사회적 처우까지 규정하는 것은 아니었지만, 이주노동자들은 출입국관리법의 체류자격기준에 의해 합법 또는 불법(초과체류)으로 분리되고 근로기준법 등에 차별금지조항이 있음에도 불구하고 이주노동자와의 차별은 아직도 현존하고 있는 실정이다.

이 외에 다문화사회 도래를 전후하여 각종 사회복지 관련 법률에 외국인에 대한 조항이 추가되는 경향이 나타났다.

외국인으로서 국내에 거주하게 되면, 국내에 정착한 이후 출산·육아, 취학

또는 취업, 교육, 노동, 주택 구입, 질병, 각종 사회보험 등 복지, 정치적 참여 등 다양한 방면의 삶을 영위하기 때문에 사실 한국인과 거의 동일한 모든 사회 영역에서 관련법의 적용을 받는다. 따라서 과거 한국인에게만 적용되는 것으로 여겨졌던 각종 법률에 외국인 관련 조항이 추가되고 있다. 예컨대, 「국민연금법」, 「국민건강보험법」, 「고용보험법」, 「국민기초생활보장법」,⁸⁾ 「한부모가족지원법」, 「가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 등에 외국인 관련 조항이 규정되어 있다.

또한 외국인의 경우에도 영주자격 등 일정한 요건을 획득하면 지방자치에 참여할 수 있는 권리도 가질 수 있도록 공직선거법을 개정하였다.⁹⁾ 이는 정주외국인의 참정권을 확대한 것으로 인정될 수 있다. 정치적 참여 확대를 통해 사회통합에 기여할 것으로 기대된다.

II. 다문화 관련 법체계의 특징

1. 다문화정책의 모델 불분명

일반적으로 다문화주의의 모델은 용광로 모델, 샐러드 볼 모델, 국수 대접 모델로 설명한다.

용광로 모델(melting pot)은 용광로에 들어간 여러 광석이 녹고 섞여 한

8) 예: 제5조의2(외국인에 대한 특례) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람으로서 대통령령이 정하는 사람이 제5조에 해당하는 경우에는 수급권자가 된다.

9) 공직선거법 제15조 ② 19세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부(이하 이 장에서 “국내거소신고인명부”라 한다)에 3개월 이상 계속하여 올라 있는 국민
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

덩어리가 되어 새로운 모습으로 탄생하는 것을 비유에서 제시된 모델이다. 용광로에 들어간 구리, 주석, 납, 아연 등은 서로 어울려 단단한 금속으로 변모하기도 하고 녹이 슬지 않는 금속으로 재탄생하기도 한다. 한민족은 물론 이주노동자, 이주여성과 그 자녀들 모두가 용광로에 들어가 함께 녹아들고 섞여 더 강하고 쓸모가 있는 한 덩어리의 쇠붙이로 거듭나며 불순물은 제거할 수 있다. 용광로 모델은 다인종 사회의 부분문화들이 주류사회 전체 문화에 동화하는 모델이라고 할 수 있다. 즉 문화의 단일성을 추구하는 단일문화주의로 설명할 수 있다. 따라서 용광로 모델은 소수자들이 다수자에 동화되도록 돕고, 강한 결속력을 통해 성장할 수도 있지만, 다양성이 부족하므로 경쟁력 약화나 특정 집단의 소외 문제가 초래될 수 있다. 일본의 단일문화주의에서의 사회통합을 용광로 모델로 보는 견해도 있으나, 일반적으로는 미국의 다문화주의를 용광로 모델로 본다. 다만, 미국의 경우에도 용광로 모델에서 샐러드 볼 모델로 바뀌어 왔다고 보기도 한다.

샐러드 볼 모델(salad bowl)은 샐러드가 생야채나 과일을 주재료로 하여 마요네즈나 프렌치 드레싱 등 여러 소스로 버무리지만, 여러 주재료가 섞여 서로 본연의 향을 유지하고 소스와 조화를 이루듯 여러 민족이 대등한 자격으로 함께 공존하는 형태를 의미한다. 한민족은 물론 이주 노동자, 이주여성과 그 자녀들이 대등한 자격으로 각각의 정체성을 유지하면서 공존하는 것을 말한다. 이것은 다양성이 존중되는 다문화주의 형태로 볼 수 있다. 소수 집단의 정체성을 보호하고 사회의 구성원으로 당당할 수 있도록 인정하며 이를 통해 사회 내의 다양성이 공존하도록 하여 사회가 성장하도록 한다. 이 모델의 대표적인 국가로는 싱가포르를 들 수 있다. 유럽의 경우에도 노동력 부족을 외국인 노동자 유치를 통해 메우는 과정에서 다양한 인종, 종교, 언어, 문화, 가치 등을 받아들이는 샐러드 볼 형태의 다문화사회를 이루게 된다. 한 가지 색깔로 통일하기보다 다양한 색깔이 무지개처럼 조화를 이루어 불필요한 충돌을 막고 문화적 상대주의 아래 통합과 발전을 꾀하려 한 것이다.

국수 대접 모델은 국수를 중심으로 고명을 얹듯이, 주류인 한민족을 중심으로 이주민이 비주류로서 공존하는 형태를 의미한다. 국수대접 모델은 단일

문화주의와 다문화주의를 절충한 형태로 볼 수 있다. 한민족은 국수가 되어 주류로서의 위상을 유지하고, 이주민은 색다른 맛을 더해주는 고명이 되어 자존감이 살아 있는 비주류로서 공존하는 사회이다. 이 모델은 소수 집단의 문화가 존중되면서도 각 문화 간의 존재감이 인정되고 조화를 추구할 수 있다는 장점이 있으나, 잠정적인 방안이어서 이주민의 증가에 따라 이러한 목표를 이루기 어렵다는 한계가 있다. 또한 다양성을 존중하고 표방하지만, 현실에 있어서는 소수문화가 박제화되거나 주류문화에 흡수되는 경우가 될 수 있다.

우리나라는 다문화정책의 초기 단계로서 용광로 모델이나 샐러드 볼 모델을 취하고 있는 것으로 판단되지는 않는다. 연구자의 시각으로는 아마도 조심스럽게 국수 대접 모델 정도를 지향하고 있는 것이 아닌지 판단된다. 이러한 결과 우리나라는 아직 법제도에 있어 다문화주의의 어느 한 형태를 취한 것으로 보기는 어렵다.

2. 동화주의에서 통합주의로

다문화정책의 발전 단계는 출입국 관점 - 노동력 관점 - 이주민 관점 - 다문화 관점으로 발전하는 것으로 설명할 수 있다.¹⁰⁾

제1단계는 출입국 관점의 정책 단계이다. 다문화사회의 훨씬 이전의 시기에는, 외국인은 출입국 관점에서만 통제의 대상이 되었다. 외국 문화 역시 개방 여부의 관점에서 논의되었다. 출입국 관점의 시각은 국가단위가 인구의 이동에 중요한 기준이 되고 국가가 주도적으로 자국의 산업과 자국민 보호를 위해 단속과 추방 등 규제에 의해 인구의 이동을 조절, 통제할 수 있다는 것이다. 이는 국가적 차원의 보호 장벽이 높고 인적 교류와 재화의 수출입 규모가 적을 경우 일반적으로 통용되는 관점이라고 할 수 있다.

제2단계는 노동력 관점의 정책이 형성되는 단계이다. 외국인이 단순히 출입국 관리의 대상이었던 시기에도 외국인의 노동력이 필요한 경우는 종종 있

10) 한건수·설동훈, 『이주자가 본 한국의 정책과 제도』, 23면 이하에서는 우리나라의 이민정책의 체계를 “출입국관리에서 사회통합”으로 설명하고 있다.

었다. 그것은 한정된 외국인에 대하여 한정된 지원에서 자국의 노동력을 보완하는 정도의 수준에서 노동력의 수입이 필요하던 시기에 해당하는 것이었다. 즉 국가간, 지역간 단위 노동임금 등 노동 생산성의 격차가 커지는 경우, 노동인구의 감소나 기피하는 노동직종이 생기는 경우에는 노동 경쟁력이 있는 지역으로 생산기지가 이전하기도 하지만 노동경쟁력이 있는 국가나 지역의 노동자들을 국내로 불러들이기도 한 것이다. 노동력 관점의 시각은 주로 이들의 노동력에 관심을 두고 있으며 이들이 노동활동에 전념할 수 있도록 필요한 지원을 하는 수준에 그치는 특징을 갖는다.

제3단계는 이주민 관점의 정책이 형성되는 단계이다. 노동력으로 유입된 이주자들의 체류가 장기화되면서 출입국, 고용 등 1차적 문제 이외에 결혼, 출산, 육아, 교육 등 가족문제와 생활, 복지의 2차적 문제가 사회적으로 이슈화된다. 이들의 안정적인 사회적응을 위해서는 개인단위의 접근보다는 인간적인 삶의 유대와 보호 등 생활을 영위할 수 있도록 가족단위의 접근과 문제 해결이 필요하다고 할 것이다.

제4단계는 다문화 관점의 정책이 이루어지는 단계이다. 이주민의 유입증가와 혼인, 귀화 등에 따른 정주화로 다인종, 다문화의 배경을 가진 국민과 이주민이 늘어나 이들에 대한 국가적 지원과 관심이 요청되는 단계이다.

발전 단계에 있어서 아직 본격적인 다문화 관점의 정책이 이루어지고 있지는 않으며, 이주민 관점의 정책이 도입되고 있는 시기라고 할 수 있다. 즉 발전 단계 가운데 3단계 정도가 아닌가 한다. 따라서 동화주의와 통합주의 사이의 어느 한 지점에서 방황하고 있는 정도이다. 다문화주의도 여러 가지 모델이 있음에도 불구하고 다문화주의가 다소 극단에 치우친 것으로 이해하여 다문화주의라는 용어 사용을 아직 터부시하기도 한다. 또한 통합주의라고 했을 때에도, 현실에 있어서는 통합의 원리를 제시하지 못하고 동화주의로 흐르는 경향도 나타나고 있다고 하겠다.

3. 정책대상을 다문화‘가족’ 정책에 한정

다문화가족지원법은 생래적 한국인과 부부관계를 맺은 외국인만을 대상으

로 시혜적 조치를 규정하고 있기 때문에 위에서 언급한 다른 종류의 외국인 및 그 자녀와 비교할 때 자칫 불평등한 취급을 하고 있다는 불만이 있을 수도 있다. 이 법의 명칭에서 밝히고 있는 바와 같이 이 법이 “다문화가족” 전체에 대한 국가적 보호와 발전을 위한 것이고, 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하도록 함으로써 이들의 삶의 질을 향상시키고 사회통합에 이바지하기 위해서는 다문화가족지원법의 적용대상을 현재와 같이 협소하게 설정할 것이 아니다. 가령 국제결혼 가정, 부부 모두가 외국인인 이주노동자 부부와 그 사이에 태어난 아동, 외국인 유학생과 그 동반가족, 무국적 외국인과 그 가족 등은 다문화가족지원법에서 규정하고 있는 시혜적 조치의 대상에서 제외되는 문제가 있다.

정책 범위를 확대해야 하는 것 이외에 다문화정책은 궁극적으로 우리 사회 구성원의 다문화 ‘이해’ 교육을 전제로 해야 함에도 불구하고, 정책 대상이 다문화 ‘가족’에 한정되어 있음으로써, 오히려 다문화가족에 대해 낙인효과를 유발할 위험도 있다.

4. 다문화교육 확대와 그 한계

다문화가족 대상 교육, 공무원 관련 교육은 확대하였으나, 다문화 감수성에 관한 일반 국민 교육은 미흡한 것이 사실이다. 다문화교육은 다문화가족 지원법에서 다수 규정되어 있지만, 교육 대상이 다문화가족에 한정되어 있다. 이러한 근본적인 원인은 다문화 ‘가족’ 정책만 있고, 다‘문화’ 정책은 없기 때문이다.

다문화정책은 우리 사회에서 나타나는 다문화적 요소에 대해 우리 국민과 사회 구성원들이 수용성을 높이는 방향으로 진행되어야 한다. 출입국 공무원들이나 지방자치단체 공무원들 등 이주민과 쉽게 접하는 공무원들의 교육이 우선되어야 하겠지만, 다문화 현상에 대한 이해가 학교나 사회 전반에서 이루어질 수 있도록 교육 기회가 확대되어야 한다. 교육 기회의 확대는 국민에 대한 강제적 교육이 아니라, 일상 사회생활에서 문화간 다양성에 대해 민주적으로 사고하고 관용하는 자세를 키울 수 있는 것이어야 한다.

5. 이주민 개념 불채택

현행 다문화정책에 있어 이주근로자와 이주여성은 관리 또는 시혜의 대상에 불과하다. 이는 근본적으로 이주민의 개념을 채택하지 않음으로써 이주민을 우리 사회의 주체로 생각하지 않고, 이주민의 문화를 인정하지 않기 때문이다. 다문화정책에 있어 이주민의 문화는 우리 사회 문화에 창조적으로 기여할 수 있도록 우리 사회의 다문화 수용성을 제고시키는 방향으로 진행되어야 한다. 그래야만 이주민의 문화가 박제화되지 않고, 사회통합의 한 요소로 일정한 역할을 감당할 수 있게 된다.

재한외국인처우 기본법이나 다문화가족 지원법 등에서의 ‘사회통합’ 목적을 성취하기 위해서는 인권보장, 문화적 다양성 인정에 기반한 사회통합을 지향해야 한다. 이를 위해서는 이주민의 특성, 이주민의 문화를 긍정적으로 평가하고 우리 사회문화에 기여할 수 있는 방안을 도출해야 한다.

Ⅲ. 다문화정책의 분류와 부처별 정책 현황

1. 다문화정책의 분류

다문화 관련 정책은 보통 부처별로 사업을 구분한다. 다문화가족 관련 정책에는 체류불안대책, 생활안정대책, 사회통합대책 중심의 결혼이민자 정책과 결혼이민자의 사회참여촉진정책으로 나누어 볼 수 있고,¹¹⁾ 또는 그 지원 사업의 성격을 중심으로 지원 영역별로 나누어 본다면 문화적응지원, 시민역량제고, 다문화교류, 이주민공동체 문화권 보호 등으로 구분할 수 있다.¹²⁾

(1) 문화적응지원

11) 김승권 외, 『2009년 전국 다문화가족실태조사 연구』, 보건복지부·법무부·여성부·한국보건사회연구원, 2010, 50-55면.

12) 김이선 외, 『다문화사회로의 이행을 위한 문화정책 현황과 발전 방향』, 한국여성정책연구원, 2008, 85-86면.

- 1) 한국어교육: 집합교육, 방문교육, 한국어 교재 및 교육 프로그램 개발, 강사 육성 등
- 2) 자녀양육·교육: 자녀학습 지원, 방과 후 프로그램 운영 등
- 3) 한국문화교육: 전통문화교육, 문화유적지탐방, 생활예절교육, 한국요리 강습, 지역안내 등
- 4) 이주민 대상 기타 교육활동: 문화교육활동, 컴퓨터 교육 등
- 5) 위안행사: 노래자랑, 체육대회, 운동회, 캠프, 가족한마당 등

(2) 시민역량제고

- 1) 시민역량제고: 시민·학생대상 다문화이해·수용성 교육
- 2) 관련 인프라 구축: 연구, 실태조사, 교육 프로그램 및 교재 개발, 강사 양성 등

(3) 다문화 교류

- 1) 다문화축제: 문화교류축제
- 2) 결연·멘토링: 친정부모 맺기, 멘토링, 후견인 등
- 3) 기타 공동참여사업: 이주민-일반인이 공동으로 참여하는 기타 행사, 캠프 등

(4) 이주민공동체 문화권 보호 등

- 1) 방송, 언론지원: 방송, 언론활동 지원, 매체 지원 등
- 2) 학교운영지원: 이주민 학교 지원 등
- 3) 문화행사지원: 이주민 공동체 문화행사 지원
- 4) 자조모임지원: 자조모임 지원
- 5) 기타: 다문화 콘텐츠 개발 및 정보 인프라 구축, 다문화 지역개발 등

(5) 기타

가이드북 제작, 외국어 홈페이지, 실태조사, 포럼, 세미나, 공무원 교육, 연수 등

2. 문화체육관광부

(1) 개요

우리사회의 이주민의 급격한 증가에도 불구하고 내국인과 이주민의 문화적 교류와 소통, 우리 국민들의 다문화에 대한 인식은 아직 부족한 상황에서 문화체육관광부는 다문화사회의 인식 개선 및 이주민과 내국인의 문화교류와 이해증진을 위한 다양한 정책을 추진하고 있다.

<도표 2> 문화체육관광부 외국인정책

적극적인 개방(12개)		질 높은 사회통합(6개)
다문화사회의 한국어교육 진흥	디브리리포털 다문화 지식정보 구축	다문화교육인력 양성
국악을 국민 속으로	다문화가족 등을 위한 도서관서비스 개선 확대	다문화 이해제고를 위한 외국문화체험 전시회
외국인 국악강좌	다문화가정을 위한 독서 진흥 콘텐츠 개발	다문화교육·다문화 전시
다문화가족을 위한 공연	외국도서 구입	상호 이해증진을 위한 소통의 장 활성화
다문화가족 밀집지역 다문화자료실 조성	취약계층 복지관광	내국인 다문화인식 개선 사업
해외 한국소개 홍보자료 제작 배포	다문화가정 자녀 어울림 생활체육 활성화 지원	다문화교육 및 초청 프로그램

(2) 주요정책 현황

1) 다문화사업 추진현황

문화체육관광부는 다문화사회 문화정책 추진방안 마련을 위해 2005년 3~9월 「외국인근로자 문화적 지원 과제 탐승팀」(18개사업 발굴·추진), 2006년 5~10월 「다문화사회 문화적 지원 TF」를 운영하였다. 2008년 제1차 외국인정책기본계획이 확정되면서 각 부처는 매년 이에 대한 시행계획을 마련

하고 있으며, 문화체육관광부는 다문화사회 문화정책 업무로 ① 다문화사회 문화정책에 관한 종합계획의 수립·조정 ② 다문화사회 이해 증진을 위한 홍보에 관한 사항 ③ 이민자의 문화활동 지원에 관한 사항 ④ 국민과 이민자간 문화적 소통에 관한 사항 ⑤ 이민자의 한국문화 및 자국문화 향유 실태 조사·연구 ⑥ 다문화사회 증진을 위한 문화콘텐츠 자원 개발 ⑦ 다문화사회의 문화환경 및 기반 조성 등의 업무를 분장하고 있다.

문화체육관광부는 여러 부서 및 소속기관을 포함하여 문화예술, 체육, 관광 등 분야별 특성에 맞는 이주민 및 다문화 관련 사업을 발굴, 추진하고 있다. 특히 문화체육관광부는 부처별 역할분담에 따라, 한국어 주무부처로서 이주민 대상 한국어 교재 개발과 한국어 강사 양성과 함께 공공도서관에 다문화 자료실 설치 및 박물관의 다문화교육·전시 프로그램 운영 등 다문화 관련 콘텐츠를 개발, 보급하고 있다. 또한 다문화 지식정보 포털 구축, 다문화 캠페인 등 일반국민들을 대상으로 한 다문화 이해 및 인식 증진 사업들을 추진하고 있다.

2) 이주민 문화적 적응지원 및 내국인과의 교류강화

대다수의 이주민들은 언어와 문화차이로 우리 사회의 안정적 정착에 어려움을 겪고 있다. 특히, 다문화가족의 경우 의사소통의 어려움으로 가족간 갈등, 자녀의 교육문제 등이 발생하며, 장기적으로는 사회통합의 장애요인으로 작용한다.

문화체육관광부는 이주민들의 안정적인 한국사회 정착을 위하여 이민자를 위한 한국어교재를 개발·보급하는 한편, 이주민과 내국인의 상호 교류를 통한 상호 이해 증진을 도모하기 위하여 문화적 지원 사업을 추진하고 있다. 2009년부터 시작된 지역 다문화 프로그램은 지역의 우수한 다문화 콘텐츠 및 프로그램을 발굴·지원하는 사업으로, 이주민의 문화적 적응과 지역주민의 다문화에 대한 인식변화 등을 이끌어내는 장기적, 지속적인 효과가 가능한 문화프로그램을 발굴하자는 취지에서 이루어지고 있다. 2010년에는 총 28개 프로그램이 선정되어 결혼이주여성이 함께 하는 영상미디어교육, 지역

도서관에서 결혼이주여성이 자녀와 아이들에게 엄마나라 동화를 들려주는 프로그램, 다문화어린이합창단 등의 다양한 프로그램이 각 지역을 중심으로 실행되었다.

<도표 3> 2010년 지역 다문화 프로그램 선정사업

순번	신청단체명	지역	프로그램명
1	창원 대산미술관	경남	다문화가정과 함께하는 세계속의 미술체험여행
2	푸른시민연대 부설 다문화어린이도서관 모두	서울	함께 떠나는 엄마나라 동화여행
3	선린종합사회복지관	대구	지역사회문화·예술Net-work을 통한 찾아가는 다문화인식개선사업 ‘우리마을-다문화 콘텐츠즈’
4	극단 Art-3 Theatre	강원	찾아가는 다문화공연단 ‘우리는, 다문화 메신저!’
5	사천다문화통합지원센터	경남	이주노동자와의 소통을 위한 영상 미디어교육 “나는 영화감독, 레디 액션!”
6	한국다원예술진흥회	충남	다양한 색과 멋과 맛 “비빔밥”
7	(사)충북이주여성 인권센터	충북	이주여성들과 함께 하는 교육연극 ‘우리들의 이야기’
8	극단샬러드	서울	다문화 극단 ‘샬러드’ 문화공연 및 이주민 연극 아카데미
9	(사)경남독립영화협회	경남	다문화가정 아동 문화예술교육 ‘미디어는 내 친구’
10	사단법인 북한전략센터	서울	국내거주새터민청년·대학생들과함께하는우리역사와문화바로알기교육및테마기행
11	사단법인 한국다문화센터	서울	레인보우코리아 합창단 멤버쉽 함양을 위한 교육 훈련
12	북한인권탈북청년연합	서울	글로벌표현하는남·북한문화배우기
13	익산시다문화가족지원센터	전북	먼 나라 이웃나라 전래놀이 ‘change up’
14	익산YMCA청소년수련관	전북	꽃찾으러왔단다
15	진주시민미디어센터	경남	다문화, 주파수를 쏘라!(다.주.라)
16	창작극단 하다	충북	바다를 건너온 전래이야기 연극이 되다
17	(사)서울국제여성영화제	서울	제 5차 이주여성 영화제작 워크숍: 지역문화생산자로서의 이주여성

순번	신청단체명	지역	프로그램명
18	(재)무지개청소년센터	서울	문화예술 활동을 통한 이중언어역량개발 프로그램 “안녕하세요? 꾸무스타까?”
19	나눔연극 작업소 소풍	경기	다문화 여성이 만드는 창작 뮤지컬 “나의 한국인생 이야기”
20	농촌여성문화연구소	충남	바느질로 맺어진 우리는 일촌!
21	어린이문화예술학교	서울	다문화가족이 함께 만드는 [동그란 세상, 무지개 책]
22	예술마당 살판	경기	‘살판나는 품물놀이터’
23	(사)횡성여성농업인 종합지원센터	강원	보금자리 문화활동
24	극단 북새통	경기	다문화가정의 어린이들을 위한 연극놀이 The story Of me, For me, By me, About me!
25	사회복지단체 두리나리	경남	오..소..리 프로젝트
26	창원YWCA	경남	창원YWCA ‘하나올림’다문화여성합창단
27	사단법인 간디공동체	충북	연극으로 통하는 다문화과정 - 제천시 덕산면 다문화 극단 창단 프로젝트
28	포천문화원	경기	다문화 어울림 여성 합창단 교육
합계	총 28개 프로그램		

3) 다문화사회 인식개선 및 이해증진

다문화·다인종 사회가 심화됨에 따라 이주민과 내국인들의 평화로운 공존을 통한 사회통합을 위해 이주민에 대한 국민들의 배타적 정서, 차별적 인식 개선은 중요한 과제로, 문화체육관광부는 2010년 △다문화 국악뮤지컬 ‘러브 인 아시아’ 지역순회공연 △다문화교육인력 양성 사업을 통해 다문화사회 인식개선 및 이해 증진을 위한 다양한 콘텐츠를 구축해나가고 있다.

① 다문화 국악뮤지컬 ‘러브 인 아시아’ 지역순회공연

2009년에 이어 다문화뮤지컬 ‘러브 인 아시아’는 가족이 함께 즐기면서 다

문화에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있는 자리로 자리매김하였다. 2009년 11개 지역 총 12회 순회공연을 무료로 한 이후, 2010년에는 9개 지역 10회 공연을 통해 총 5,000여 명이 작품을 관람하였다. 이를 통해 이주민과 소외계층, 지역 주민 등이 다문화가족은 우리의 이웃이라는 메시지를 자연스럽게 받아들이면서 다양한 문화를 접하는 기회가 되었다.

② 다문화이해 교육인력 양성 사업

다양한 다른 문화를 이해하고 문화의 공존을 인정하는 다문화사회 기반 조성을 위해서 내국인들을 대상으로 다양한 문화를 이해할 수 있도록, 문화체육관광부는 2010년에도 이주민과 내국인 다문화강사를 50여 명 양성하여, 초등학교, 문화기반시설 등 다문화이해교육 현장에 파견하였다.(총 233개 기관, 4,174.5시간 교육 운영, 총 수혜인원 76,850명)

이들 다문화교육 강사들의 역량을 강화하기 위해 11~12월에는 전체 강사를 대상으로 한 워크숍 및 심포지엄을 개최하였다. 또한 『다문화교육 교구(내 손안의 다문화)』 학습카드를 8개 국가(멕시코, 몽골, 베트남, 인도네시아, 일본, 우즈베키스탄, 중국, 태국 등)언어로 제작, 강사 및 유관기관에 교육 자료로 활용하도록 배포하였다. 각 나라별 공예품, 전통 의상, 생활용품, 전통 모자 등 수업 시간에 실제로 활용할 수 있는 학습 카드와 시디(CD)로 구성된 이 자료를 통해 다문화교육의 전문성과 현장성을 높이고 있다.

③ 작은도서관을 통한 다문화 인식 개선 사업 추진

지역 주민들이 쉽게 이용할 수 있는 작은 도서관은 책을 매개로 하여 자연스럽게 다문화를 접할 수 있는 삶의 현장이다. 이에 문화체육관광부는 작은 도서관의 특성을 살리면서, 다문화 감수성을 함양하기 위한 사랑방 역할을 할 수 있도록 안산, 강릉, 시흥 등의 8개 작은도서관을 대상으로 지역 주민과 다문화가족이 함께 하는 프로그램을 운영하였다. 이를 바탕으로 도서관 사서들에게 도움이 될 수 있는 ‘작은 도서관 다문화 프로그램 운영 핸드북’을 제작, 전국 공공도서관 및 작은도서관에 배포하였다.

3. 여성가족부

여성가족부에서는 다문화가족에 대한 지원 정책을 ‘생애주기별 맞춤형 서비스’ 형태로 제공하고 있다. 그 기본방향은 다문화가족을 위한 가족교육·상담·문화 프로그램 등 서비스 제공을 통해 결혼이민자의 한국사회 조기적응 및 다문화가족의 안정적인 가족생활 지원에 있다.¹³⁾ 이를 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 1단계: 입국 전 결혼 준비기

1단계에서는 주로 국제결혼 과정의 인권보호와 교육프로그램으로 구성되어 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 국제결혼중개업 등록제 시행(2008년)
결혼중개업 표준약관 제정, 중개업자의 신상정보 사전제공 의무화 추진(2010년)
- 결혼중개업자 전문지식 및 윤리의식 향상교육 실시
결혼중개업제도, 인권보호, 소비자보호, 상담실무 등을 교육
- 입국 전 현지 오리엔테이션 프로그램 실시
베트남, 캄보디아, 몽골 베트남 등 4개국 현지에 사전교육 프로그램 운영 및 콜센터 설치(2010년)
- 한국인 예비배우자 결혼준비교육 실시

(2) 2단계: 입국초 가족관계 형성기

1) 결혼이민자의 조기적응 및 안정적 생활 지원

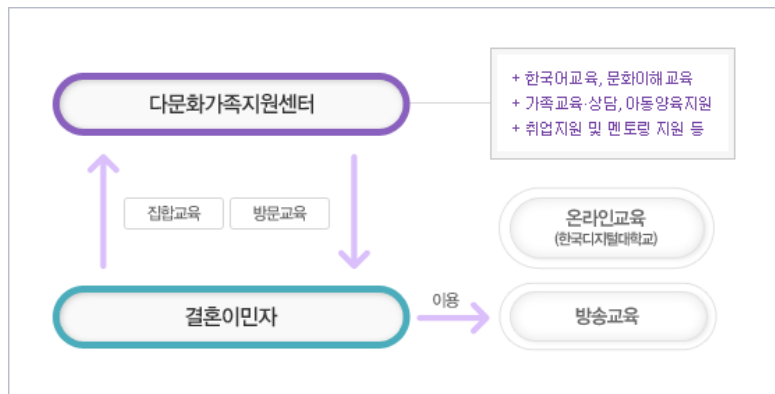
- 한국어교육, 문화이해교육, 가족통합교육, 상담 등 종합 서비스 제공
- 다국어판 생활·정책정보 매거진(Rainbow+, 연4회, 8개언어, 회당 7만

13) http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide06_04_01.jsp (최종방문 2011. 10. 31)

- 부), 한국생활 가이드북, 소비자 정보안내 책자 발간·배포, 다문화가족 포털 ‘다누리’ 운영 등 한국생활 정보제공
- 의사소통 지원을 위한 통·번역 서비스 제공: 한국어가 유창한 결혼이민자 (210명, 12개 언어)가 다문화가족지원센터에서 직접 통·번역 서비스 제공

2) 다양한 매체를 통한 한국어교육

- 집합교육 : 언어별·수준별로 세분화된 교육프로그램 실시 중
 - ※ 전국 159개 다문화가족지원센터에서 초1,2·중1,2·고급교육(5개반) 실시
- 방문교육 : 다문화가족지원센터에서 “찾아가는 서비스” 실시
 - ※ '09년 한글교육지도사 1,264명, 9,200 가정 지원
- 온라인교육 : 한국디지털대학교와 '08. 1월 협약 체결
- 방송교육 : 방송매체를 활용한 한국어교육 실시



3) 위기개입 및 가족통합교육 실시

- 가정폭력 피해 상담·보호를 위해 이주여성 긴급전화 및 전용쉼터, 법률 구조기관 등 관련기관간 연계 강화
 - ※ 이주여성긴급지원센터(1577-1366) 9개 언어 24시간 지원, 이주여성 쉼터 18개소 운영
- 다문화가족지원센터 및 방문교육지도사의 남편교육·상담기능 강화

- 결혼이민자·배우자·시부모·부부관계·부모자녀 등 가족관계 증진을 위한 가족통합교육 추진

(3) 3단계 : 자녀양육 및 정착기

자녀양육 및 정착기에는 “다문화가족 자녀의 양육·교육 지원”을 중심 정책으로 한다.

- + 부모의 자녀 양육 능력 향상을 위해 아동양육 가정방문지도 실시
- + 다문화가족 자녀 언어발달 지원
 - 언어발달 진단, 교육 프로그램 제공 (언어발달지도사 100여명)
 - 센터 내 다문화 언어교실 개설 및 보육시설 파견서비스 제공
- + 보육시설에서 사회정서증진 프로그램 등 다문화 프로그램 실시
- + 다문화가족 자녀 이중언어 역량 개발
- + 어릴 때부터 이중언어 사용을 통해 글로벌 인재 육성

(4) 4단계 : 역량 강화기

역량 강화기에는 결혼이민자의 경제·사회적 자립을 지원한다.

- + 결혼이민자의 직업교육·훈련 실시 (정보화교육 등)
- + 통번역 요원 및 다문화강사 등 결혼이민자 적합 직종 개발
 - 다문화강사를 양성해 지역내 보육시설 및 초등학교 등에서의 활동과 연계 지원
 - 원어민 외국어강사를 양성해 지역교육청과 연계하여 보조강사로 활동할 수 있도록 지원
 - 통·번역사 등 이민자적합 직종을 개발
- + 국가별 결혼이민자 자조모임 지원

(5) 전단계 : 다문화역량 강화

1) 대국민 인식개선 및 홍보

- 다문화가족 모니터링단 운영
- 다문화가족 포털사이트 '다누리' 운영
- 다문화 인식개선을 위한 콘텐츠 개발 및 보급

2) 다문화가족 실태조사 실시 (다문화가족지원법 제4조)

실태조사는 전국규모의 다문화가족 실태를 조사·분석해 정책수립에 필요한 기초통계자료 확보 및 맞춤형 서비스 개발을 위한 것이다. 조사항목에는 ① 성별, 연령, 학력, 취업상태 등 가족구성원의 일반특성에 관한 사항, ② 소득, 지출, 자산 등 가족의 경제상태에 관한 사항, ③ 자녀양육, 가족부양 등 가족행태 및 가족관계에 관한 사항, ④ 의식주, 소비, 여가, 정보 이용 등 생활양식에 관한 사항, ⑤ 가족갈등 등 가족문제에 관한 사항, ⑥ 다문화가족 지원 관련 교육·상담 등 서비스 수요에 관한 사항, ⑦ 그 밖에 다문화가족의 현황 및 실태파악에 필요한 사항 등이 있다(다문화가족지원법시행규칙 제2조제3항).

4. 교육과학기술부¹⁴⁾

(1) 다문화가정 자녀 현황

다문화가정 자녀는 국제결혼 가정 자녀와 외국인 근로자 자녀로 구분하여 살펴볼 수 있다.

우선 국제결혼가정 자녀는 2010년 현재 30,040명으로 2009년 대비 21.4% 증가하였다. 학교급별 비율은 초등학교 78.6%, 중학교 16.0%, 고등학교 5.4%로, 초등학교 재학생 비율이 월등히 높음을 알 수 있다. 지역적으로는 경기(22.3%), 서울(12.9%), 전남(9.6%), 경남(7.2%), 충남(7.0%) 순이다. 부모국적별 비율은 일본(36.4%), 중국(17.3%), 필리핀(17.1%) 등의 순이다. 이 가운데 모가 외국인인 경우가 89.9%(27,001명)로 대부분을 차지하고 있다.

14) <http://www.mest.go.kr/web/1111/ko/board/view.do?bbsId=150&pageSize=10&cacheOff=N¤tPage=0&searchOption=combi&searchWord=B4D9B9AEC8AD&encodeYn=Y&boardSeq=14712&mode=view> 2010년 10월 15일 게시. 2011년 10월 28일 최종 방문.

<도표 4> 국제결혼가정 자녀 학교급별 비율

구분	초		중		고		계	
	인원	증감(%)	인원	증감(%)	인원	증감(%)	인원	증감(%)
2006	6,795		924		279		7,998	
2007	11,444	68.4	1,588	71.9	413	48.0	13,445	68.1
2008	15,804	38.1	2,213	38.9	761	84.0	18,778	39.6
2009	20,632	30.5	2,987	35.0	1,126	48.0	24,745	31.8
2010	23,602	14.4	4,814	61.2	1,624	44.2	30,040	21.4

이러한 비율을 고려하면 두 가지 점에서 향후 다문화가정 자녀 교육에 고려할 점이 있다. 첫째, 향후 중학교, 고등학교 진학에 따라 상급학교의 다문화가정 자녀 학생 비율도 증가할 것이라는 점이다. 둘째, 반대로 다문화가정 자녀의 진학률이 상대적으로 떨어지지 않도록 다문화가정 자녀에 대한 특별한 배려가 필요하다는 점이다.

다음으로 외국인 근로자 자녀는 1,748명으로 2009년 대비 37.6% 증가하였다. 학교급별로는 초등학교 62.9%, 중학교 25.5%, 고등학교 11.6% 순이고, 지역별 비율은 서울(39.7%), 경기(28.0%), 인천(7.6%), 부산(5.3%) 등의 순이다. 부모국적별 비율은 몽골(20.8%), 중국(19.0%), 일본(13.3%) 등의 순이다.

(2) 주요 정책

「2010 다문화가정 학생 교육 지원 계획」을 살펴보면 다음과 같다.

1) 다문화가정 학생 맞춤형 교육 지원

- ① 1:1 멘토링(대학생 2,500명 등), 다문화교육 거점학교(60개교) 지정·운영, 방학 중 집중캠프(학습·특기적성) 등 한국어·학력 향상 지원
- ② 다문화가정 자녀 이중언어 교육, 국제지도자 육성 프로그램(베트남 자녀 등 대상) 운영 등을 통해 글로벌 인재로 육성

2) 교사의 다문화교육 전문성 제고

- ① 예비 교사의 다문화 이해를 위해 교대 및 국립대 사대에 ‘다문화교육 강좌’ 개설('09, 10개교→'10, 20개교)
- ② 사립 교원양성기관에 ‘다문화교육 강좌’ 개설 유도
 - * 교원양성기관의 다문화 이해 지원 노력 등을 교원양성기관 평가에 반영 추진('11년)
- ③ 교장(감)·교사 연수(30시간 이상, 1.3천명)를 통해 인식 개선

3) 다문화가정 학부모 지원

- ① 가족 단위 한글·정보화 교육 및 평생교육, 일반가정-다문화가정 학부모 1:1 결연 등 정보·상담 지원(Wee 센터 등과 연계, 상담 인력 활용)
- ② 이중언어를 구사하는 고학력 다문화가정 학부모를 이중언어 강사요원으로 양성('09년 70명→'10년 110명)
- ③ 다문화 학부모 대상 ‘다문화 문해교육 강사요원 연수 프로그램’ 개발

4) 다문화가정 유아 교육 지원

- ① 유아교육 관련 다언어 정보 제공(5만부) 및 다문화 유아 교육 프로그램 개발(기초역량·정서 계발)
- ② 유치원 교사 다문화교육 연수 실시(100명), 학부모 교육 현장 활용(다문화 이해교사, 40명)

5) 동반·중도입국 자녀 교육 지원

- ① 1:1 교육·멘토링 지원(한국어·문화 등), 취학전 예비과정 운영
- ② 학교 내 특별학급 운영 확대
- ③ 공립 대안학교 설립 지원(2개 지역)

6) 다문화교육 기반 및 지원체제 강화

- ① 학교 다문화 이해교육 강화(재량·특별활동, 다문화교육 연구학교 등

- 48개교) 지원, 다문화 이해교육 콘텐츠 개발
- ② 다문화교육 관련 프로그램 및 교재 연구·개발, 다문화교육 포털 구축 및 정보 제공(중앙다문화교육센터)¹⁵⁾
- ③ 시·도교육청 다문화교육 정책 추진역량 및 지역 단위 네트워크 강화

IV. 다문화 관련 정책의 의미와 한계

1. 문화적 관점의 결여

우리나라에서는 다문화라는 용어가 과잉 사용되어 있는 경향이 있다. 다문화사회, 다문화정책, 다문화주의 등이 일정한 기준 없이 남용되고 있기 때문이다. 다문화정책과 외국인 정책 등의 구분도 쉽지 않다. 다문화정책의 주된 내용은 다문화가족 정책인데, 다문화가족 정책이 다문화정책의 한 내용이 될 수는 있으나, 전부는 아니기 때문에 용어 사용에 있어 유의할 필요가 있다. 자칫 다문화가족 정책을 다문화정책의 전부인양 오인할 수 있기 때문이다. 다문화정책과 외국인 정책도 정책 대상을 달리하기 때문에 구분하여 사용해야 한다.

용어 사용을 보다 엄밀히 하면 우리나라의 다문화정책의 대부분은 다문화 ‘가족’ 정책이다. 그런데 다문화가족 정책은 다문화가족의 우리나라 사회 적응을 중심으로 하기 때문에 본질적으로 동화주의로 흐를 경향이 많다. 다문화정책이 사회통합을 중심으로 하기 위해서는 우리 사회 구성원의 문화적 다양성에 대한 이해와 수용을 중심 과제로 채택해야 한다.

다문화사회의 전개에 따른 문화 영역에서의 정책이 변화될 것이 필요한데, 현재에는 문화정책이 실질적인 위치를 차지하지 못하고 있다. 문화체육관광부가 추진하는 다문화정책은 단순히 이주민의 문화향수권 확대에 머물고 있다.

15) 중앙다문화교육센터 <http://www.damunwha-edu.or.kr/Front/main/index.asp>

현재 우리 사회는 다문화사회 가운데 초기 단계로서 이주민이 증가하고 사회적으로 가시화된 시기에 해당한다. 이에 따라 이주민 개인 차원의 문화적 기회를 확대하는 정책에 머물고 있다. 이주민들이 주류문화에 적응할 기회를 부여하는 교육 수준에서 한정되어 있는 것이다. 문화정책이라고 해야 이주민들에게 문화활동 기회를 확대하는 정도로 인식되고 있다.

그러나 이주민들이 출신국 혹은 종족별로 이주민 공동체를 형성하는 단계에 이르면 집단 차원의 문화적 권리를 보장해야 할 필요가 생기게 될 것이다. 이러한 상황에 있어 문화다양성의 가치를 재구성하지 않으면 우리 문화는 폐쇄적 정체성에 머무를 가능성이 높다. 상호이해와 관계 증진 노력보다는 편견과 차별, 배제가 고착될 위험이 있는 것이다.¹⁶⁾

결국 다문화정책은 사회구성원에 대한 문화정책이 중심이어야 함에도 불구하고 외국인에 대한 인권 정책에서 출발하여 다문화가족에 대한 복지정책에 머물고 있다.

2. 문화다양성에 대한 이해 결여

문화다양성(Cultural diversity)은 언어나 의상, 전통, 사회를 형성하는 방법, 도덕과 종교에 대한 관념, 주변과의 상호작용 등 사람들 사이의 문화적 차이를 포괄한다. 언어, 의상, 전통 같은 명백한 사람들 간의 문화적 차이와 마찬가지로, 각 사회가 조직되는 방식, 공유되는 도덕 관념, 주변 환경과 상호작용하는 방식에는 분명한 차이가 있다. 그리고 이러한 차이의 존중은 사회의 다양성과 창의성을 진흥시켜, 사회의 지속가능한 발전을 가능하게 한다. 우리의 전통문화도 세계적 관점에서 문화다양성에 해당된다.

문화다양성은 사회통합의 저해 요소가 아니라 문화다양성의 이해를 높일수록 사회통합의 기반이 될 수 있다. 문화다양성은 우리 민족문화를 훼손하는 것이 아니라 발전적으로 계승할 수 있는 창조적 요소가 된다.

우리 사회의 통합은 너와 나의 다름을 존중하는 것에서 출발한다. 각자의

16) 김이선 외, 앞의 책, 13-21면 참조.

문화와 라이프 스타일의 존중에서 민주적 인권 개념이 발전할 수 있다. 문화 다양성에 대한 이해를 결여할 경우, 동화주의를 강조하게 되고 나와 다른 사회집단에 대해 적대감을 갖게 된다. 이러한 이해 결여를 해결하기 위해서는 문화다양성에 대한 이해가 필수적이다. 그리고 이러한 이해는 교육과 문화, 스포츠 등 다양한 분야에서 문화적으로 이해될 수 있도록 사회적 장치들이 마련되어야 한다.

그러나 현행 법체계에서는 이러한 문화다양성의 이해를 결여하고 있어, 사회통합의 의미가 우리나라의 주된 문화를 중심으로 통합을 원하는 이른바 동화주의로 흐르기 쉬운 상황이다.

3. 다문화교육의 한계

우리나라의 다문화교육은 다문화정책의 한계로 말미암아 다문화가족에 대한 교육 지원에 머물고 있다. 이는 본질적으로 다문화정책이 아니라, 동화정책에 불과하다. 통합을 목표로 하는 다문화정책은 우리나라 국민의 다문화적 감수성을 제고하는 방향으로 이루어져야 한다.

또한 다문화가족 정책은 결국 다문화가정의 한국 국적 자녀에 대한 정책이기 때문에 문화적 다양성을 보장하는 것이 아니라, 단순히 일부 사회 계층에 대한 교육복지와 같은 차원에 머물게 된다. 이주여성에 대한 다문화교육 정책 역시 동화정책에 머물거나 인권보장 정책에 머물고 있다.

물론 다문화 관련 교육 사업이 법률의 근거에 따라 진행되고 있고 어느 정도 성과가 있는 것도 사실이다. 그러나 근본적으로는 다문화교육의 본질이 다문화‘가족’(특히 이주여성과 한국 국적의 자녀)에 대한 교육복지 정책이라는 점에서 한계가 있다.

4. 문화 영역 다문화정책의 법적 근거 미비

문화영역의 법체계 있어 다문화정책의 필요성에도 불구하고 법적 근거는 전무한 상황이다. 이렇게 법적 근거가 없을 경우 지속적인 다문화정책의 실

행이 어렵게 된다. 전술한 바와 같이 다문화가족 정책에 머물고 있는 한, 문화 영역에 있어서도 다문화정책은 다문화가족의 한국 이해 정책에 머물 가능성이 크다. 다문화정책에 동원되는 여러 가지 프로그램들이 결국은 우리나라 문화 이해와 예절 습득 등이 주를 이루고 있는 이유가 바로 이 때문이다. 물론 이러한 학습 프로그램이 제공되어야 하는 필요성은 있지만, 다문화정책이 한국문화의 소개로 머물러서는 안 된다.

다문화정책은 초기의 모습에 있어 세계화와 관련이 깊다. 세계화에 있어 우리가 문화적 다양성에 대한 인식을 전환하지 않고는 다문화 현실이 우리 문화예술에 긍정적으로 작용하기에는 한계가 있다. 따라서 문화예술 영역에 있어서도 다문화정책의 법적 근거를 마련함으로써, 문화예술의 창조성과 다양성을 진흥할 필요가 있게 되는 것이다.

이주민과 함께 하는 다문화 축제, 이주민 문화축제, 어울림 축제, 각종 이주노동자 및 결혼이민자 문화체험 프로그램, 다문화청년캠프, 이주노동자 가이드 북 개발 및 제작, 민속체험교육, 전시·공연, 콘텐츠 생산 등 지역 다문화 프로그램, 다문화 주제 공익광고 및 방송프로그램 제작·방영, 이주민 한국어·문화 이해 교육 사업, 이주민 및 일반인 대상 다문화 전문강사 양성, 초·중등학교 다문화교육, 개도국과의 문화예술 교류 등 다양한 문화다양성 증진, 다문화 문화예술정책을 진행하고 있으나, 이에 대한 법적 근거가 미비하다.

5. 업무 중복 방지를 위한 총괄 부처 지정에 대한 오해

법무부는 재한외국인 처우 기본법 외에도 국적법, 출입국관리법과 법교육진흥법을, 보건복지부는 다문화가족지원법 외에도 결혼중개업의 관리에 관한 법률을, 문화체육관광부는 문화예술진흥법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법, 국어기본법, 도서관법, 박물관 및 미술관진흥법을 근거로 하여 다양한 다문화 관련정책을 추진하고 있다. 이러한 각 부처의 다문화 관련정책 추진에 대하여는 각 부처 간의 상호협력, 조정의 부족, 중복적 교육프로그램 및 관련행사의 추진으로 인한 예산의 낭비와 효율성의 저하 등으로부터 관련법령과 정책의 전체적 추진체계에 관한 재검토가 요구되고 있는 실정이다. 이는 오

히려 다문화 정책 관련 업무 중복 방지를 위한 총괄 부처 지정에 대한 오해에서 비롯된 것이라고 보인다.

아직 우리나라에서의 다문화정책은 ‘다문화’ 정책이라기보다, 다문화‘가족’ 정책 또는 ‘외국인’정책에 가깝다고 할 수 있다. 전술하였듯이 부처별 다문화 정책을 살펴보면 본질에 있어 문화정책과 복지정책을 혼동하고 있거나, 다문화정책에서 문화정책이 미약하다는 점을 알 수 있다. 현재 시점에서 이주여성이 급격히 늘어남에 따라 이주여성 대책으로서 다문화가족 정책이 필요한 것은 사실이다. 그러나 ‘다문화가족정책=다문화정책’으로 오해하여 무분별하게 다문화가족의 복지 정책으로 한정 짓는 것은 다문화사회의 본질에 대한 이해를 결여한 것이라고 할 것이다. 이에 따라 다문화정책을 효율성만을 내세워 일부 부처 중심으로 운영되게 하는 것은 향후 다문화사회가 우리나라에서 잘못 이해되어 오히려 사회적 부담으로 인식될 우려마저 제기된다고 하겠다. 물론 정책의 비효율과 예산의 중복지출은 경계해야 하겠지만, 그것은 특정 부처가 업무를 독점하는 것으로는 해결되지 않는다고 하겠다. 다문화사회 부처를 통합적으로 설치하여 관계 부처의 인력이 통합되지 않는 한 독점적 운영은 다문화의 속성에 비추어 보더라도 경계해야 할 일이다.¹⁷⁾ 정부 부처 업무의 체계적 운영을 위한 총괄 부처의 지정은 관련 업무 전반을 조정하고 중복 사업을 방지하는 것에 머물러야지, 업무와 예산을 이관하는 것으로 해결해서는 시민들의 다문화사회에 대한 이해에 오히려 해가 될 것이다.

17) 물론 현시점에서 우리나라에서 호주와 같은 다문화 부처가 필요한지는 의문이다. 그러나 적어도 문화예술 영역에 있어 프로그램을 마련한 부처는 필요하다. 다문화정책을 여성가족부 차원에서 추진한다면, 문화적 다양성과 관련된 정책은 문화체육관광부에서 담당함으로써 상호 필요한 협력을 전개할 수 있을 것이다.

제 3 장 외국의 다문화 입법 · 정책

최근 세계 주요 국가들은 세계화에 이은 다문화사회를 공통적으로 경험하고 있다. 국가 건설 당시부터 다민족, 다언어로 이루어진 국가(예: 미국, 캐나다, 호주, 중국)들도 있지만, 독일, 프랑스, 일본 등과 같이 단일민족국가로 출발하여 근대국민국가를 이룬 국가들은 이러한 다문화사회의 도래가 낯선 경험이 아닐 수 없다. 그리고 다문화사회로 진입한 국가들에서는 이주민들에 대한 법체계에 일정한 변화를 보여주고 있다. 또한 국제규범으로서 문화다양성 협약이 발효됨으로써 각 국가가 문화다양성 협약을 이행하기 위한 과정에 있다.

다문화사회와 관련한 법체계나 다문화주의의 유형은 국가별 상황에 따라 다양하게 나타나지만, 단일민족국가의 경우 과거의 동화 중심의 정책에서 벗어나 국민과 외국인의 상호 소통과 대등한 지위를 바탕으로 국민적 통합을 지향하고 있다고 할 수 있다. 예컨대 이러한 현상은 전통적인 법체계였던 국적법이나 출입국 관리법 등의 개정을 통해 이루어지고 있으나, 새로운 사회 현실에 맞춘 이민법의 제정 · 개정 또는 다문화주의 관련 법률들을 통해서 이루어지고 있다. 또한 다문화사회를 위한 주요 행정 업무는 사실 국가보다 각 지역 수준에서 이루어지고 있는 점에서 지방 정부의 법제나 지방자치단체의 정책과 조례가 중요한 지위를 차지하기도 한다.

Ⅰ. 문화다양성 협약

1. 협약의 채택 배경

(1) 문화다양성 선언

유네스코는 2001년 10월 15일~11월 3일 프랑스 파리에서 개최된 제31차 총회에서 「문화다양성선언」(UNESCO Universal Declaration on Cultural

Diversity)을 채택하였다. 이 선언문은 서문과 총 12조항으로 구성된 본문과 각 회원국이 선언문을 배포하기 위한 적절한 조치를 명시한 실행계획을 선언문에 첨부하고 있다. 이 선언은 164개 회원국들이 미국 주도의 세계화로 인해 위협받고 있는 각 나라, 각 지역의 문화적 고유성과 다양성을 보호하고 증진하기 위해 채택한 것이다. 이 선언의 서문에서는 유네스코는 문화다양성의 인식과 인류화합에 대한 자각 및 문화간 교류 발전을 기반으로 한 연대를 지향하고, 새로운 정보 통신 기술의 대화를 위한 조건을 형성한다는 것을 고려하며, 문화의 풍부한 다양성의 진흥과 보존을 위해 유네스코에 특별히 부여된 특별한 임무를 인식하여 이 선언을 채택하였음을 밝히고 있다.

이 선언문에서는 문화의 개념과 관련하여 “문화는 사회와 사회구성원들의 특유한 정신적·물질적·지적·감성적 특징의 총체로 간주되어야 하며 문화는 예술 및 문학 뿐 아니라 생활양식, 함께 사는 방식, 가치체계, 전통과 신념을 포함한다는 것을 재확인”하고 있다. 한편 “상호신뢰와 이해의 여건 속에서 문화의 다양성, 관용, 대화 및 협력을 존중하는 것이 국제평화와 안전을 가장 확실하게 보장하는 것”이라고 하면서, “문화의 풍성한 다양성을 진흥하고 보존하기 위해 유엔체제 안에서 유네스코에 부여된 특별한 임무”임을 분명히 하고 있다.

1) 문화다원주에 관해서는 다음과 같이 규정하고 있다.

□ 제2조 (문화다양성에서 문화다원주의로) 점점 다양해지는 오늘날의 사회에서는, 함께 사는 것에 대한 의지와 더불어 다원적이고, 다양하며, 역동적인 문화정체성을 지닌 사람 및 집단간의 조화로운 상호작용을 반드시 보장해야 한다. 모든 국민을 포용하고 참여할 수 있게 하는 정책은 사회적 결속, 시민사회의 역동성과 평화를 보장한다. 그러므로 문화다원주의는 문화 다양성을 정책적으로 구체화하기 위한 것이다. 민주 체제로부터 분리할 수 없는 문화다원주의는 문화교류와 공공의 삶을 유지하는 창조적인 역량을 풍성하게 하는 데 이바지한다.

2) 특히 문화다양성을 전제로 한 인권에 대해서는 다음과 같이 선언하고 있다.

□ 제4조 (문화다양성을 위한 조건으로서의 인권) 문화다양성의 보호는 인간존엄성의 존중으로부터 분리할 수 없는 윤리적 책임이다. 인권과 기본적 자유를 보장하기 위한 노력은 특히 소수민족이나 토착민들의 권리를 의미한다. 누구도 국제법으로 보장하는 인권을 침해하거나 제한하는 데 문화다양성을 이용할 수 없다.

3) 제7조에서는 인류의 공동유산인 문화다양성은 현재와 미래 세대의 구성원이 평화롭게 공존하고 상호작용하기 위한 필요수단임을 천명하고 있다.

4) 문화상품과 서비스가 단순한 상품이나 소비재로 다루어지지 않아야 하며 이를 보장하기 위한 적절한 문화정책이 마련되어야 한다는 것을 역설하고 있다. 또 문화다양성의 진흥이야말로 이러한 시점에 반드시 필요하고 강화되어야 한다는 점을 분명히 하고 있다(제8조 참조).

□ 제8조 (문화상품과 서비스의 특수성) 오늘날 창조와 혁신의 거대한 가능성을 연 경제와 기술의 변화 시기를 맞이하여, 창조작품 공급의 다양성, 작가와 예술가의 권리에 대한 적절한 인식, 정체성, 가치, 의미의 척도로서 단순한 상품이나 소비재로 취급되어서는 안 되는 문화상품과 서비스의 특수성에 대한 특별한 인식이 필요하다.

5) 공공 및 민간기관과 시민사회간 협력을 강화해야 한다는 점을 강조하였다.

□ 제11조 (공공부문, 민간부문, 시민사회간의 협력 강화) 시장의 힘만으로는 인간의 지속가능한 발전의 핵심인 문화다양성의 보전과 증진을 보장할 수 없다. 이러한 의미에서, 민간부문 및 시민사회와의 협력을 통한 공공정책의 중요성이 강조되어야 한다.

6) 이러한 내용의 문화다양성 선언은 비록 기존의 국제통상협상의 가치와 갈등을 내포하고 있지만 문화에서의 특수성을 보장하고 다문화주의 시대를

준비하는 의의를 갖고 있다고 할 것이다. 그리고 유네스코는 ‘문화다양성선언’을 기초로 ‘문화다양성 협약’ 체결을 진행하게 된다.

(2) 문화다양성 협약의 체결

이상과 같이 1995년 세계무역기구(WTO) 출범에도 불구하고 문화에 대한 특수성을 인정하기 위한 여러 나라와 국제비정부기구(NGO)의 노력이 진행되었다. WTO 출범 이후 세계문화부장관회의(INCP)와 문화다양성연대(CCD)·문화다양성국제연대(INCD) 같은 NGO가 결성되었고, 전술한 ‘세계 문화다양성 선언’ 채택 이후 2002년에는 5월 21일을 ‘세계 문화다양성의 날’로 선포했다.

그 뒤 여러 차례의 전문가회의와 정부간 회의를 통해 2005년 6월 3일 최종적으로 협약 초안이 마련되었다. 최종안은 같은 해 10월에 열리는 국제연합교육과학문화기구 제33차 총회에서 안건으로 올려졌는데, 148개국의 압도적인 지지를 받으며 국제법으로 채택되었다. 이 협약은 전체의 3분의 2 이상의 동의와 30개국 이상의 비준을 거쳐 효력을 발휘되는데, 2007년 3월 18일에 30개국 이상 회원국들의 국내비준으로 정식 발효되었다.

(3) 우리나라의 경우

우리나라는 협약 체결에 ‘찬성’ 표를 던졌음에도 불구하고 아무런 비준절차를 진행하지 않다가 2007년 10월 다른 조약과의 관계를 규정하고 있는 핵심 조항(제20조, 25조)을 유보한 채 비준을 추진하려 했다. 그러나 국내 문화예술단체가 유보없는 비준을 주장하여 한동안 비준절차를 중단한 상황이었다. 이후 2010년 2월 25일에 국회에서 유보 없이 비준동의안을 통과시켰다.

2. 주요 내용

문화다양성협약(문화콘텐츠와 예술적 표현의 다양성 보호를 위한 협약, Protection of the Diversity of Cultural Contents) 초안은 총 6장 34조와 4

개의 부속서로 이루어져 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

Article 4 (정의) 본 협약의 목적상, 용어는 다음과 같이 해석된다.

1. 문화다양성

‘문화다양성’은 어떠한 집단이나 사회의 문화를 표현하는 다양한 방식을 일컫는다. 이러한 표현방식은 집단 및 사회의 내부와 집단 및 사회 상호간에 전달된다.

문화다양성은 인류의 문화적 유산을 표현하고 증대하고 전수하는 갖가지 방식을 통해서만 드러나는 것이 아니라, 사용되는 수단이나 기술이 무엇이건 관계없이 예술을 창조하고 생산하고 유포하고 보급하고 향유하는 여러 양식을 통해서도 드러난다.

...

6. 문화정책과 조치

‘문화정책과 조치’란 각 지방이나 국가, 지역, 또는 국제적 차원의 문화 관련 정책과 조치를 일컫는다. 이러한 정책은 문화 자체에 초점을 둘 수도 있고, 문화 활동, 상품, 서비스에 대한 접근이나 이들의 창조, 생산, 보급, 배포 등을 포함함으로써 개인, 집단 및 사회의 문화적 표현에 직접적인 영향을 미치도록 수립될 수도 있다.

...

8. 상호문화성

‘상호문화성’이란 여러 문화가 존재하여 공평한 사회작용을 하는 상태를 뜻하며, 아울러 대화와 상호 존중을 통해 문화적 표현 공유를 이끌어 낼 수 있는 가능성을 일컫는다.

Article 6 (국가적 차원의 당사국 권리)

1. 각 당사국은 제4조 제6항에서 정의된 문화정책과 조치의 틀 내에서 자국의 특수한 상황과 필요성을 고려해, 그 영토 내에서 문화적 표현의 다양성을 보호하고 증진하기 위한 조치를 채택할 수 있다.

2. 그러한 조치는 다음 사항을 포함한다.

(a) 문화적 표현의 다양성을 보호하고 증진하기 위한 규제 조치

(b) 문화 활동, 상품 및 서비스에 이용되는 언어에 관한 규정을 포함하여, 당사국 영토 내의 모든 문화 활동, 상품 및 서비스 가운데 자국의 것이 창조, 생산, 보급, 유통, 향유될 수 있는 기회를 적절한 방식으로 제공하는 조치

(c) 비공식 부문의 독립적 문화 산업과 활동이 문화 활동, 상품 및 서비스의 생산, 보급, 유통 수단에 효과적으로 접근할 수 있도록 마련한 수단

(d) 공공 재정 지원을 위한 조치

(e) 비영리 조직, 공공, 사설 기관, 예술가 및 기타 문화전문가들이 생각, 문화적 표현, 문화 활동, 상품 및 서비스를 자유롭게 교환하고 유통할 수 있도록 하고, 또 그들의 활동에 창조적 정신과 기업가적 정신을 고취시킬 수 있도록 장려하는 조치

(f) 적절하게 공공 기관을 설립하고 지원하기 위한 조치

(g) 예술가 및 문화적 표현의 창조에 관여하는 사람들을 육성하고 지원하기 위한 조치

(h) 공영 방송 이용을 포함하여 미디어의 다양성 증진을 위한 조치

Article 7 (문화적 표현 증진을 위한 조치)

1. 당사국은 개인과 사회 집단이 다음 활동을 할 수 있는 환경을 자국 영토 내에 조성하도록 노력한다.

(a) 소수자 및 토착민을 포함해 다양한 사회 집단뿐만 아니라 여성의 특별한 상황이나 필요성을 충분히 고려하여, 문화적 표현을 창조, 생산, 보급, 유통하고 이용함.

(b) 자국 영토 내 및 세계 각국의 다양한 문화적 표현에 접근함

2. 당사국은 예술가 및 그 외의 창조 과정에 관계된 사람, 문화적 공동체와 그들의 활동을 지원하는 기관들의 중요한 기여와 문화적 표현의 다양성 도모를 위한 그들의 중심 역할을 인식하기 위하여 노력해야 한다.

Article 10 (교육과 인식) 당사국은

(a) 특히, 교육 프로그램 및 인식 제고 프로그램을 통해 문화적 표현의 다양성 보호와 증진의 중요성에 대한 이해를 장려하고 증진해야 한다.

(b) 이 조항의 목적을 위해 타 당사국 및 국제, 지역 기구와 협력해야 한다.

(c) 문화 산업 분야에서 교육, 훈련 및 교류 프로그램을 실시하여 창조 정신을 고취시키고 생산력을 증강하는데 노력해야 한다. 이러한 조치들은 전통적 생산 방식에 부정적 영향을 미치지 않는 방식

으로 실시되어야 한다.

Article 10 (시민사회의 참여) 당사국은 문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 시민 사회의 중요한 역할을 인정한다. 당사국은 이 협약의 목적을 달성하기 위한 당사국의 노력에 시민사회가 적극적으로 참여할 수 있도록 장려해야 한다.

Article 13 (지속 가능한 발전을 위한 문화의 통합) 당사국은 지속 가능한 발전에 기여할 수 있는 여건을 조성하기 위해 모든 차원에서 문화를 자국의 발전 정책에 통합하기 위해 노력해야 하고, 이러한 틀 안에서 문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관련된 측면을 장려한다.

3. 법제도 개선 방향에 대한 시사점

문화다양성협약은 문화상품 또는 문화서비스에 있어서 기존의 통상규범을 그대로 적용할 수 없다는 이념이 있는 것으로, 각국이 자국의 문화산업을 보호하는 조치들을 정당화할 수 있는 국제법적 근거를 마련한 것으로 평가받는다. 그러나 문화다양성협약은 문화산업에 한정되는 것이 아니라, 문화다양성 보장을 위해 제도화해야 할 언어, 문화, 예술 정책 등을 포함하고 있다. 아래에서는 산업 부분을 제외한 문화다양성 정책을 살펴보기로 한다. 이러한 정책들은 제도화가 가능한 부분들임을 전제로 한다.

(1) 우리나라에서의 문화다양성에 대한 인식 제고

국민들의 문화다양성에 대한 인식 제고가 우선되어야 한다. 다문화사회에 대비하여 문화다양성을 국민이 이해할 수 있도록 프로그램을 개발하고 보급하여야 한다.

현재 우리나라 다문화교육은 다문화‘가족’ 교육에 치중되어 있다. 이들에 대한 사회통합프로그램의 보급도 중요하지만, 진정한 다문화교육은 우리 국민 일반을 대상으로 하여야 한다. 이러한 맥락에서 다문화‘가족’ 교육과 다문화‘이해’ 교육은 구분되어 이해되어야 한다.

문화다양성에 대한 인식의 제고는 다문화‘이해’ 교육에서 비롯된다. 현행의 우리나라 법제도는 다문화‘가족’ 교육에만 집중하고 있어, 이주민들을 다문화 교육의 객체로 인식하고 있다. 과거에 있었던 세계화교육은 학교 일반에 대해 이루어졌듯이, 다문화교육도 문화다양성 증진 차원에서 다문화 이해교육으로 보다 확대되어 실시되어야 한다.

(2) 이주민 등 사회적 소수자에 대한 문화 향유 기회 부여

사회적 약자라고 할 수 있는 이주민이 문화향유권을 누릴 수 있도록 정책을 개발해야 한다. 이와 관련하여 현행의 다문화정책은 문화에 대한 기본적인 이해가 매우 취약하다. 제2장에서 살핀 이주여성이나 이주근로자에 대한 문화 향유 확대 정책은 자칫 동화주의의 틀에서 이루어지거나 이벤트 중심으로 진행되고 있는 문제점이 있다.

예를 들어 사회통합교육이나 문화교육에 있어 주로 시행되는 음식강좌, 전통문화체험, 예절교육 등은 일부 실용적 효과가 없지 않으나, 행사성 프로그램으로 진행되거나 전통적인 가부장제 문화를 재생산하거나, 야유회 등으로 진행되는 한계가 있다고 지적되고 있다.¹⁸⁾ 이주민 등 사회적 소수자에 대한 문화 향유의 기회를 부여하는 것 역시 문화다양성 협약의 취지에 입각할 필요가 있다.

특히 다문화정책의 문화 부문에 있어 국가의 역할은 보다 보충적일 필요가 있다. 문화정책에 있어서 시민 사회의 참여를 증진시키고 국가는 이를 지원하는 형태가 되어야 할 것이다.

(3) 한국어 교육 이외의 언어정책 확대

우리 고유문화의 표현을 강화하기 위한 차원의 전통문화 정책을 마련해야 하며, 아울러 우리의 언어 정책에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 현실적으로 이주민에 대한 다문화정책을 실시하는데 있어서 사회에 적응하고 한국

18) 한경구, “다문화 수용을 위한 우리사회의 과제와 전망”, 『다문화사회의 이해와 전망』, 국가인권위원회, 2009.

문화를 이해하는 도구가 되는 한국어 교육에 이주민이 보다 쉽게 접근할 수 있는 환경을 제공해주어야 할 것이다. 이것은 우리 사회에서의 소수자에 대한 우리 언어 학습기회를 제공한다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 이를 위해서는 단순히 시혜적 차원이나 복지적 차원에서의 언어 학습 기회의 제공을 넘어서 보다 전문화된 인력에 의한 체계적 교육이 필요하다.

다른 한편 이주민들이 고유의 언어를 유지할 수 있는 지원도 필요하다고 할 것이다. 문화다원주의의 실현의 다른 한 면은 바로 소수자의 언어적 권리를 보장하는 것이기 때문이다. 이를 위해서는 단순히 이중언어 정책을 넘어서 사회 전반에 다양한 언어로 정보가 제공되는 시스템이 필요하다. 물론 우리 현실상 이러한 권리의 충실한 보장은 상당한 시간과 노력을 필요로 한다고 할 것이다. 이를 위해 법적으로 이러한 노력에 대한 근거 조항을 마련하는 것이 필요하다.

(4) 해외동포에 대한 문화보급 노력

외국에 거주하는 우리 동포들의 문화정체성 유지 차원의 문화와 언어 학습 기회를 제공해야 한다. 세계적 차원에서 문화적 다양성의 존중은 해외에 거주하는 우리 동포들의 문화적 정체성의 요소가 된다. 아울러 그들이 우리나라에 재입국하는 경우에 그들의 문화적 특성은 우리나라의 문화적 다양성의 요소가 된다. 따라서 우리나라에서의 다문화정책은 해외에 거주하는 우리 국민과 동포 또는 이들이 재입국한 경우에 대한 정책을 포함한다.

(5) 문화적 표현의 다양성을 증진시키기 위한 국제적 협력

협약이 강조하는 바에 따라 개도국과 협력하는 방안이 필요하다. 특히 우리나라의 경우 다문화가족 정책에서 대상이 되는 부분 역시 아시아의 개도국과 관련이 깊다. 아시아에 있는 다른 국가들의 문화적 표현의 다양성을 증진시키는 국제적 협력을 통해 우리나라와 국제적 수준에서 동시에 문화적 다양성의 증진에 기여할 수 있을 것이다. 또한 국내 이주민들의 문화적 향유에도 기여할 것이다.

(6) 다문화주의에 대한 인식 개선

다문화주의는 이 용어를 사용하는 학문 분야와 국가에 따라 매우 다르다. 다문화주의를 표방하면서 동화주의를 추구하는 모델도 있고 반대로 정치적 평등까지 실현하고자 하는 입장도 있다.¹⁹⁾ 그러나 우리나라에서의 다문화주의는 동화주의가 아닌 사회통합을 목적으로 한다. 따라서 우리나라에서의 다문화주의는 문화적 다양성, 인간사회의 다양성을 강조하는 의미 정도에서 이해될 수 있고, 그것이 현재 다문화사회의 수준에 적합하다고 본다. 이 경우 문화적 다양성 협약은 우리에게 다문화사회 또는 우리나라에서의 다문화주의에 일정한 기준과 시사점을 제공해 줄 것이라고 기대된다.

(7) 기타

문화다양성과 관련한 연구사업과 조사사업을 실행해야 한다. 현재 우리나라에서 시행되는 다문화 정책과 다문화 교육은 문화적 다양성에 대한 연구와 조사 없이 예산과 사업 중심으로 진행되는 경향이 있다. 이러한 경우 다문화 정책이 일회성으로 머무를 위험이 있다. 다문화주의나 다문화정책은 학문적 연구와 실태 조사를 기반으로 진행되어야 한다.

II. 호주²⁰⁾

1. 다문화주의의 배경

호주는 오늘날 캐나다와 함께 전 세계에서 가장 대표적인 다문화주의 국가

19) 예컨대 Charles Taylor은 다문화주의를 문화적 다수집단이 소수집단을 동등한 가치를 가진 집단으로 인정하는 ‘승인의 정치’로 정의한다. 다문화교육 역시 소수인정에 대한 배려, 여성 문화의 존중, 비서구적 문화에 대한 수용 등 다양한 내용을 포함한다.

20) 호주에 관한 부분은 기본적으로 정상우, “호주의 다문화주의 정책과 법”, 『(최신)외국법제정보』 2008-10, 85-99면을 요약하면서 수정·보완하였다. 그 밖에 호주와 일본 사례의 경우 이태주 외, 『다민족·다문화사회의 진전에 있어서의 사회 갈등 양상과 극복과정: 호주와 일본의 사례』, 한국여성정책연구원, 2007을 참조할 수 있다.

로 알려져 있다. 호주의 다문화주의는 이민의 역사와 함께 하는데, 호주 이민의 역사는 1788년 영국인의 정착에서 비롯한다. 당시 영국인들이 호주를 식민지로 간주한 이후, 토착 원주민인 애보리진(Aborigines)들은 학살당하거나 생존한 사람들도 거주 지역이 제한되었다.

19세기에 들어서면서 금광 개발과 사탕수수 산업에 있어서 노동력이 필요하여 다른 인종들의 이민이 활발해졌다. 1850년대 중국인이 금광 개발을 위해 호주로 유입되었고, 1870년대 이후 사탕수수 산업에 태평양 연안 국가 사람들이 값싼 노동력으로 대거 유입되기도 하였다. 그러나 이를 계기로 호주인들의 노동시장이 협소해지자, 호주인들은 유색인종 반대 운동을 전개하였다. 그 결과 대표적으로 빅토리아 주 정부는 중국인의 이민을 제한하기 시작했다. 이러한 현상은 1901년에 호주정부가 영국의 자치령(the Commonwealth of Australia)으로 전환되면서 더욱 강화되었다.

1901년 제정된 「이민제한법안 1901」(Immigration Restriction Bill 1901)은 명백하게 유색인종의 이민을 제한하기 위한 것이었다. 이 법에서는 유럽에서 통용되는 언어 가운데 하나의 언어로 단어 50개를 받아쓰는 시험을 치르도록 하였고, 시험의 결과로 이민 적격여부가 결정된다는 내용을 담고 있다. 따라서 이 법을 계기로 호주는 백호(White Australia)를 기반으로 민족정체성이 형성되는 계기가 되었다. 그리고 이러한 언어 시험은 몇 차례의 개정이 있었지만, 1958년까지 지속되었다. 이 시기까지 호주는 이주민을 경제적 필요에 따라 허용하는 것이 원칙이었고, 그것도 민족정체성을 옹호하는 범위에서만 가능하였던 것이다.

그러나 호주는 20세기 초 세계대전을 겪으면서 인구감소를 경험했고, 이는 호주의 산업과 안보에 일정한 경고를 보냈다. 이에 따라 호주는 이민을 통해서라도 인구를 증가시켜야 하는 정책을 받아들일 수밖에 없었다. 주요 기업들은 이민을 통해 노동력을 확보하고자 하였고, 호주 정부는 우선 유럽의 이민자들을 수용하였다. 1960년대 이후에는 중동계의 이민이 증가하였고, 1970년대에는 베트남 난민의 유입이 대규모로 이루어져, 아시아인의 비율이 급증하게 되었다. 이에 따라 1970년대 이후에는 유럽 중심의 이민 정책을 유지할

수 없었고, 아시아권의 이민자들이 지속적으로 증가하였다.

그 결과 현재 호주는 다양한 인종적 배경을 갖게 되었다. 현재 호주의 전체 인구는 약 2천 1백만 명인데, 전체 인구 중에 43%는 해외에서 태어났거나 적어도 양친 중 한명이 외국에서 태어났다. 해외에서 태어난 인구는 전체 인구의 24%에 이른다. 해외 출생자 중에 약 14.2%는 비영어권 국가 출신이다. 호주 정부의 인구조사에 따르면 호주인들의 민족 정체성(주로 출생지, 언어, 종교 등에 의해 구별)은 호주인(35.8%), 잉글랜드(30.5%), 아일랜드(8.75%), 스코틀랜드(7.29%), 이탈리아(4.14%), 독일(3.94%), 중국(3.25%), 그리스(1.77%), 네덜란드(1.50%), 인도(1.14%) 등의 순서이고, 이민 1세대만을 대상으로 조사한 결과, 출생지가 해외인 인구수의 경우 뉴질랜드, 중국, 베트남, 필리핀, 남아프리카공화국 등과 같은 비유럽 국가들이 10위권 안에 포함되어 있다. 따라서 오늘날 호주는 과거 유럽 중심의 이민자들 외에도 이민자들의 출신 국가가 상당히 다양해지고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상에 따라 호주는 다문화주의·다언어주의 정책에 있어서 선도적인 입장을 취하고 있다.

2. 다문화정책의 유래

사실 호주의 초기 이민정책은 ‘백호주의’를 기초로 한 동화정책이 중심이 되었다. 즉 호주는 1788년 이후 약 200년 동안 앵글로 켈틱을 중심으로 한 단일문화를 유지하려고 노력했다. 호주 정부는 2차 세계대전 이후까지도 앵글로 켈틱 중심의 언어와 문화, 사회·경제적 구조에 동화될 것을 요구했다. 그리고 이러한 동화정책은 아이러니하게도 평등 원칙을 근거로 합리화되었다.

그러나 호주의 백호주의가 비영어계 유럽 이민자들과 아시아계 이민자들의 생활을 안정시키지 못했고, 이들 자녀에 대한 교육이 어려워짐에 따라 갈등 요소는 커지게 되었다. 그 결과 백인 간 또는 백인과 유색인종 간의 갈등은 점점 심화되었다. 이에 따라 호주 정부는 문화정책에 있어 다문화주의 이념을 수용하고 공식 정책으로 채택하기에 이르렀다.

특히 호주 정부가 다문화주의를 공식적으로 선언한 것은 프레이저(Frazer) 내각(1975-1983) 시기에 출판된 ‘갈보리 보고서’(Galbally Report, 1978)를

통해서였다. 이 보고서는 연방정부와 비정부기구들이 이민자의 정착을 돕기 위해 다양한 서비스 프로그램을 제공해야 한다고 강조했다.

‘갈보리 보고서’가 언급한 다문화주의의 내용이 되는 네 가지 원칙은 다음과 같다. ① 첫째, 모든 사회 구성원들은 동등한 기회와 접근의 권리를 지녀야 한다. ② 둘째, 모든 사람은 자신의 문화를 편견과 차별 없이 유지할 수 있어야 하고, 다른 문화를 이해하고 관용해야 한다. ③ 셋째, 이민자들의 욕구는 지역사회가 여러 서비스 프로그램을 통해 충족시켜주어야 하며, 이러한 프로그램과 서비스에의 접근은 동등하게 보장되어야 한다. ④ 넷째, 모든 프로그램과 서비스는 수요자와 충분히 협의한 후에 계획되어야 하며, 이주민들이 빠른 시간 내에 자립할 수 있도록 도와주는 것이어야 한다.

한편 프레이저 내각은 다문화주의에 기반한 이민정책을 관장하기 위해 ‘호주 소수민족 협의회’(Australian Ethnic Affairs Council)를 만들었다. 이는 연방정부 산하 다문화 업무부처였는데 이후 ‘다문화 업무 기구’(Australian Institute of Multicultural Affairs), ‘이민·다문화·원주민 업무 부처’(Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, DIMIA)로 바뀌었다. 다만 2007년 1월에 DIMIA가 ‘이민·시민권부’(Department of Immigration and Citizenship, DIAC)로 바뀌면서 호주의 다문화주의가 후퇴하는 것은 아닌가 하는 비관적 견해도 존재했다. 2011년 11월 현재에도 이민·시민권부는 동일하게 존속하고 있다.²¹⁾

오늘날 호주정부 다문화정책의 주요 내용은 기존의 정책을 재구성하여 2003년에 발표된 후 2006년까지 유효했던 ‘다문화호주: 다양성 속에서의 통합’(Multicultural Australia: United in Diversity)에 잘 나타나 있다 (<http://www.immi.gov.au> 참조). 여기에 나타난 다문화정책의 네 가지 기본 원리는 첫째, 시민적 의무(Responsibilities of all), 둘째, 상호존중(Respect for each person), 셋째, 상호 공평성(Fairness for each person), 넷째, 공동 이익추구(Benefits for all)이다.

그리고 이러한 기본원리를 지키기 위한 세 가지 실천전략은 첫째, 조화롭

21) <http://www.immi.gov.au/>

게 살기(Living in Harmony), 둘째, 더 공평한 정부 서비스 및 프로그램(Fairer Government Services and Programs), 셋째, 생산적 다양성(Productive Diversity)이다. 그리고 정부는 이러한 전략을 실천하고 이민자의 정착과 안정을 돕기 위해 각 지역에 이민자 자원센터(Migrant Resource Centre, MRC)와 호주 소수민족 협의회(Ethnic Affairs Council)를 만들었다.

3. 다문화주의 정책의 주요 내용

1) 지방정부의 역할 강조 및 중점 지원

호주 정부는 다문화정책 실행에 있어 지방정부의 역할에 대해 매우 강조한다. 지방 정부의 적극적인 참여를 이끌어내기 위해 다양한 문화 간의 화합과 통합을 잘 이끌어가는 도시를 정기적으로 선정하고, 지방정부의 다문화교육, 종교, 스포츠 등의 프로그램에 재정적·정책적 지원을 아끼지 않는다.

2) 문화적 지원(통·번역 서비스, 언어 교육 등)

다문화사회에서 문화적 지원은 다문화정책 성공의 요소가 된다. 호주 정부도 이민자들의 언어적 한계를 극복시키기 위하여 온라인과 전화서비스를 통하여 통역·번역 서비스를 제공한다. 정부의 정책도 다언어로 안내되고, 이러한 서비스는 특히 복지, 의료, 법률 서비스를 포괄하고 있다. 이민자들의 영어 교육에도 보조금을 지원하고 있다. 성인들의 경우 지역 커뮤니티 센터와 개별 직장예, 자녀들의 경우 입학 전부터 교육과정에 일정한 재정적 지원을 하도록 제도화하고 있다. 아울러 지역의 공공 박물관과 도서관 등 문화시설에 다문화 관련 도서와 자료를 정책적으로 제공하고 있다.

3) 조화롭게 살기 프로그램

‘조화롭게 살기’(Living in harmony) 프로그램은 다문화 커뮤니티간의 화합을 증진하고 인종차별 없는 인간관계를 만들기 위해 지역별로 다양하게 실시되고 있다. 호주 정부는 매해 3월 21일을 국가적 ‘하모니 데이’(Harmony Day)로 지정하고 주로 지역 다문화 커뮤니티와 학교를 통해 다양한 다문화

행사를 주관하도록 장려한다. 이와 더불어 호주 대부분의 도시들은 일 년에 한번 각자 특성에 맞는 다문화 축제를 주최한다. 이 행사는 주로 소수민족 공동체들이 한자리에 모여 음식, 공연, 강연 등의 행사에 참여함으로써 다문화에 대한 이해를 높이는 교육의 장이라고 할 수 있다. 아울러 학교 교육에 있어서도 다문화주의가 반영되어, 어릴 때부터 인종주의 및 적대, 편견을 일소하고 소수문화 공동체와 어우러지는 조화로운 삶을 지향하도록 교육을 실시하고 있다.

4) 방송 미디어의 역할

호주 다문화주의 실현에는 방송 미디어도 주요한 역할을 한다. 공중파 텔레비전인 SBS(Special Broadcasting Service)는 호주의 다문화, 다언어 사회의 일면을 가장 잘 반영한 방송사로서, 방송을 통해 다문화주의를 실현하려는 호주 정부가 재정지원을 하고 있다(www.sbs.com.au 참조). SBS는 60개가 넘는 언어로 텔레비전 및 온라인 방송을 제공하고, 68개 언어로 라디오 방송을 한다.

4. 다문화주의법 제정 노력 및 경과

호주 정부는 1989년 7월 ‘다문화 호주를 향한 국가적 과제’(National Agenda for a Multicultural Australia)라는 문서를 공표하게 되는데, 이 문서는 1980년대에 본격화된 연방정부의 다문화정책을 집약한 것이며 현재까지 진행중인 다문화정책에 관한 논의의 출발점이 되었다. 이 문서에서 연방 정부는 다문화정책을 ‘문화적 정체성(cultural identity)’, ‘사회적 공정(social justice)’ 및 ‘경제적 효율(economic efficiency)’이라는 3가지 측면에서 나누어 접근하고 있다. 이러한 내용을 법의 영역과 관련하여 본다면, 우선 ‘문화적 정체성’을 “모든 호주인에게 … 언어 및 종교를 포함한 개개의 문화적 유산을 표현하고 공유할 권리를 보증하는 것”으로, 또한 ‘사회적 공정’을 “모든 호주인에게, 대우와 기회의 평등을 보증하고, 인종, 민족, 문화, 종교, 언어, 성차 또는 출생지에 의한 장애를 제거하는 것”으로 각각 명확하게 정의하고

있다.

그리고 ‘기본권(Basic Rights)’의 장에서는, 다민족·다문화사회에 있어서의 ‘법 아래의 평등’의 중요성을 강조하고, 그것을 실현하기 위해 2가지 목표를 거론하고 있다. 첫째는, 법 및 법제도에 내재하는 암묵의 문화적 전제를 체계적으로 검토하고 그것들이 무의식에 있는 특정한 집단에 속하는 호주인에 대해 불이익으로 작용할 가능성이 있음을 명확하게 함으로써, ‘법 아래의 평등’을 촉진하는 것. 둘째는 사회적, 문화적 다양성에 관용하고 그것들을 서로 인정하고, 그것들에 부속하는 개인의 다양한 권리를 존중하고 보호하는 (사회)환경을 촉진하는 것이다.

나아가 이러한 내용을 실현하기 위해, 호주 법률 개혁위원회(Australian Law Reform Commission)에 가족법, 형사법 및 계약법의 검토를 위탁하고, 이 세 법 분야에서, 현재 어느 정도까지 다수파인 앵글로 켈틱의 가치관이 반영되고 있는지, 반대로 앞으로는 어느 정도까지 그 이외의 가치관을 고려하고 존중해야하는지를 검토하도록 명했다.

그러나 동시에 다문화주의의 한계로서, ① 모든 호주인이 호주와 그 국의 및 장래에 대해, 통합을 우선해야 하는 책무를 가지는 것, ② 모든 호주인이 헌법과 법의 지배, 관용과 평등, 의회제민주주의, 표현 및 신교의 자유, 공용어로서의 영어의 지위, 양성의 평등과 같은 호주사회의 기본적 구조 및 원칙을 수용하는 것, ③ 다문화정책은 권리를 부여할 뿐만 아니라 의무도 부과한다는 것, 즉 스스로의 문화와 신념을 표명할 권리에는 타인이 자신의 사고와 가치관을 표명할 권리를 수용한다고 하는 상호의 책임을 동반한다는 것을 명기하고 있다.

그리고 마지막으로, ‘커뮤니티관계(Community Relations)’의 장에서, 다문화주의법제정의 가능성을 시사했던 것이다.

앞에서 언급한 1989년의 연방정부문서는, 장래에 검토할 과제로 제시한 다문화주의법의 내용으로서 다음과 같은 것을 들고 있다. 즉, ① 그 범위 및 한계와 함께, 다문화주의를 정의하고, 그 원칙들을 정하는 명확한 선언, ② 애버리진 및 트레스해협제도인이 호주 사회에서 갖는 특수한 지위와 입장에

대한 이해, ③ 영어를 공용어로 선언함으로써 호주 사회에서 사실상 공식언어로 인정되고 있는 현재의 지위 확인, ④ 연방의 각종 기관에의 광범위한 정책요구에 대한 입법상의 근거를 부여함으로써, 인종, 문화 및 언어의 장애에 직면하고 있는 호주인에게 프로그램 및 서비스를 제공할 때의 접근권과 공정성의 확보, ⑤ 다문화정책의 장래적인 발전 및 실시에 관해 정부에 조언을 부여할 책임이 있는 현행의 ‘다문화문제 자문위원회’(Advisory Council on Multicultural Affairs)와 동종의 기관에 대한 법적 근거의 명시 등이다.

그러나 연방정부가 의도하는 다문화주의법의 제정에 대해서는, 회의적, 부정적인 견해도 존재하여 왔다. 예를 들면, K. Laster는 다음의 3가지 관점에서 이런 종류의 입법의 위험성을 지적하고 있다. 우선 첫째로, 이민정책과의 관련이다. 연방정부는 1989년 당시까지 기본적으로 이민정책과 다문화정책의 관련성을 부정하여 왔는데 이른바 ‘다문화주의법’에서 영어에 특별한 지위를 부여하게 된다면, 오히려 결과적으로 영어가 이민선별의 기준으로서의 비중이 높아지는 것이 아닌가 하는 점이다. 둘째로, 연방과 주의 재정상태가 어려움에도 불구하고 다양한 소수민족 프로그램을 조성하기 위한 예산 획득 경쟁을 벌인다면, 예를 들어 남녀 불평등적인 문화를 가지는 소수민족 집단에 대한 재정적 지원을 비판하는 여론이 오히려 강화될 것이라는 점이다. 셋째로, 폭력 행위등 범죄에 있어 소수민족 집단이 포함되는 경우, 여론은 소수민족 집단에 대해 일반 호주인보다 훨씬 강화된 준범의무를 요구하기 쉽다는 점이다. 그 결과 소수민족 집단은 법에 의한 제재 외에 여론의 비난이라는 이중의 제재가 가해질 영향이 크다는 비판이 제기되었다.

5. 공동체관계위원회 및 다문화주의 원칙 법률 2000

호주에서는 연방차원에서 다문화주의에 관한 법률이 제정되지 못했지만, 주 정부 차원에서 공동체위원회(CRC)가 설치되고 다문화주의 원칙에 관한 법률과 민족차별금지법 등이 제정되었다.²²⁾ 뉴 사우스 웨일스(NSW) 주에서

22) <http://www.crc.nsw.gov.au/home>

는 ‘공동체관계위원회 및 다문화주의 원칙 법률 2000’(COMMUNITY RELATIONS COMMISSION AND PRINCIPLES OF MULTICULTURALISM ACT 2000(NSW))을 제정하여 NSW 지역 주민들이 서로 다른 언어, 종교, 인종 및 민족적 배경을 인정하고 존중하며, 이를 위해 NSW 주정부는 주민의 평등한 권한 및 책임을 도모할 것을 천명하였다. 동 법률은 현재에도 동일하게 시행 중이어서 관련 내용을 소개하고자 한다.

이 법률의 핵심은 NSW의 모든 주민들이 공공의 삶에 참여할 기회를 가져야 하며, 모든 개인 및 기관이 상대방의 문호, 언어 및 종교에 대해 존중하고 준비하며, 모든 개인이 NSW 정부가 제공하는 관련 활동 및 프로그램을 활용하고 참여할 수 있는 최대의 기회를 누리고, NSW의 모든 기관이 NSW에 존재하는 다양한 언어 및 문화적 자산이 귀중한 자산임을 인지하고, NSW 의회가 이러한 원칙이 시민권에 기초한다는 점을 인정하는 데 있다.

동법에서 선언하고 있는 다문화주의 원칙의 내용은 다음과 같다(Section 3). “의회는 뉴 사우스 웨일스(NSW)의 사람들이 서로 다른 언어, 종교, 인종 그리고 민족적 배경을 갖고 있으며, 개인적으로 또는 그들 각각의 그룹의 다른 일원과 함께 지역 사회에서 그들 자신의 언어, 종교, 인종적 그리고 민족적 전통을 자유롭게 선언하고 실행하며 유지할 수 있다는 것을 승인한다. 이것은 다음의 다문화주의 원칙을 지지하고 장려함으로써 행한다. ① NSW에 있는 모든 개인은 그들이 법적으로 참가가 허용되는 공적 생활의 모든 측면에 기여하고 참여하는 최대한 가능한 기회를 가져야 한다.²³⁾ ② 모든 개인 및 기관은 영어가 공통 언어인 호주의 법적 및 제도적 틀 안에서 다른 사람의 문화, 언어 및 종교를 존중하고 대비해야 한다. ③ 모든 개인은 NSW의 정부가 제공하거나 관리하는 관련된 활동 및 프로그램을 이용하고 참여하는 최대한 가능한 기회를 가져야 한다. ④ NSW의 모든 기관은 NSW의 주민이 가지고 있는 언어적 및 문화적 자산을 귀중한 자원으로 인정하고, 국가의 발달을 극대화하기 위하여 이 자원들을 장려하여야 한다.”

23) 호주에서의 이주민 참정권 확대 노력에 관해서는 이규영·김경미, “호주의 다문화주의 정책과 이주민 참정권”, 『국제정치논총』 제50집 1호, 2010. 3, 445면 이하.

6. 평가 및 시사점

호주는 과거 백호주의로 인종차별이 극심하였지만 최근 이를 극복하고 캐나다와 함께 다문화·다언어 국가의 좋은 사례로 인정받고 있다. 여기에는 중앙정부와 지방정부의 적극적인 인식 전환과 재정적 지원, 체계적 지원이 큰 계기가 되었다고 할 수 있다. 무엇보다 다인종사회를 받아들이고 이들이 같은 공동체의 구성원이며 평등하고 국가에 헌신할 동료들이라고 인식하게 된 것이 중요한 요소라고 할 수 있다. 그리고 이러한 내용에 대한 정치적 합의의 수준이 다른 국가에 비하여 선진적이었다는 점도 높이 평가할 수 있을 것이다. 그 외에 언어 교육 등 문화적 지원이나 다양한 다문화 프로그램, 방송 미디어의 역할은 어쩌면 이러한 인식 전환에 부수적인 제도일지도 모른다.²⁴⁾

또한 호주의 다문화 정책 전략 가운데, 지역 단위, 기업 단위 등에서 다양성 존중을 통해 성공한 사례를 발굴하고 보급한 것 역시 일정한 시사점을 준다. 이러한 방식은 다문화주의가 하나의 이주민 대책에 머무는 것이 아니라, 우리 사회의 발전과 성장에 기여한다는 점을 실질적으로 보여주기 때문이다. 이러한 정책을 우리나라에서 받아들일 경우, 우리 사회에 있어서도 문화적 다양성의 성과가 우리 전통문화를 포함한 문화전반의 창의성 증진에 기여하고 문화적 다양성을 일반 시민도 누릴 수 있다는 점으로 인식될 수 있는 계기가 될 것으로 보인다.

호주의 경우 중앙정부 차원에서 다문화주의법이 제정된 것은 아니지만, 프로그램 차원에서 다문화정책은 충실히 수행되고 있다. 그리고 이러한 내용은 법제도적인 것은 아니지만, 사실상 정부의 지침이 되는 여러 문건으로 공식화된 바 있다. 지방정부 차원에서 제정된 다문화주의법은 다문화주의의 내용을 선진적으로 규범화한 것이라고 평가할 수 있다.

하지만 현재 호주의 다문화주의 정책에 대하여는 비판론도 없지 않다. 그

24) 호주에서의 다문화교육에 관해서는 정종진, “호주 학교에서의 다문화교육 전개 과정과 현황”, 『한국교육논단』 제10권 제1호, 2011, 47면 이하, 특히 58면 이하 참조.

중 하나는 호주의 다문화주의도 결국에는 호주의 자유주의에 기반한 국가에 대한 개인의 충성을 우선으로 하고 법제도에 위반하지 않는 범위 내에서 공동체의 문화적 표현이 허용된다는 지적이다. 이는 국가에 대한 충성과 호주의 체제에 대한 순응을 강조하면서 나타나는 불가피한 현상이기도 하다. 같은 맥락에서 호주의 다문화주의가 여전히 백인우월주의를 전제로 하고 있다는 비판도 존재한다. 이는 인종문제를 해결한 것이 아니라 인종간 갈등 요소를 억제하고 있는 것에 불과하다는 견해이기도 하다. 물론 다문화주의에 있어 주류문화와 소수문화가 얼마나 대등해질 수 있는지는 규범보다는 현실적 한계라고 보여진다. 다만, 이러한 견해 가운데 소수문화가 다수문화에 대하여 상품화되었다는 비판은 경청할 만한 것이라고 생각된다.

III. 일본²⁵⁾

1. 다문화공생 사회의 배경

일본의 경우에도 과거 우리나라의 재일동포가 외국인의 가장 큰 비중을 차지하고 있었으나, 최근 남미나 외국으로부터의 이주민이 급증하면서, ‘다문화공생사회(多文化共生社會)’이라는 개념이 주목을 끌고 있다.²⁶⁾ 그리고 일본의 지방자치단체에서는 외국인에 대해 행정서비스의 제공, 다언어로의 정보

25) 정상우, “일본에서의 다문화사회 지원을 위한 조례 연구”, 『(최신)외국법제정보』 2008-7, 85-94면을 요약 정리하였다.

26) 다문화공생 거버넌스의 주요 조직으로는 ‘국제교류협회’, ‘외국인시민회의’, ‘외국인집주도시회의’ 등이 있다. 자세한 내용은 최병두, 『다문화공생』, 푸른길, 2011, 163-179면. 이 밖에 일본에서의 다문화공생 관련 논의는 다음의 자료를 참조할 수 있다. 한승미, “일본의 “내향적 국제화”와 다문화주의의 실험: 가와사키 시 및 가나가와 현의 외국인 대표자 회의를 중심으로”, 『인류문화인류학』, 인류문화인류학회, 2003; 김범수, “일본의 다문화공생 지원제도에 관한 연구: 야마가타(山形) 현의 다문화공생을 중심으로”, 『(시대의 논리)민족연구』 통권 제31호, 2007. 9; 이태주 · 권숙인 · Julia Martinez · Yamamoto Kaori, 『다민족 · 다문화사회 진전에 있어서의 사회 갈등 양상과 극복과정: 호주와 일본의 사례』, 한국여성정책연구원 · 한국문화인류학회 · 울릉공대학 아시아-태평양 사회변화 연구센터, 2007.

제공 및 상담 창구, 인권 옴부즈퍼슨 제도 도입 노력, 연금제도 가입 촉진을 위한 홍보, 의료기관에서의 다언어 자료 보급 지원, 질병예방 등의 홍보, 의료보험 가입 촉진을 위한 홍보, 의료 통역, 국가에 대해 의료보험제도 개선 건의, 아동에 대한 보육환경 정비, 외국인 고령자와 심신장애자에 대한 수당 지급 노력, 주거지원 제도 홍보, 민간임대주택의 입주차별 해소 노력, 방재를 위한 정보제공 및 다언어 홍보 등 다양한 영역에서 진행되고 있다. 특히 일본의 경우 이른바 다문화공생사회 기본법이 아직 법으로는 제정되지 않았지만, 지방자치단체 수준에서 활발한 외국인 지원정책이 진행되고 있고 조례로 제정된 사례가 있어 이를 중심으로 소개하고자 한다.

2. 문화예술진흥기본법 상의 문화다양성 진흥

(1) 전문(前文)에서의 다양성

일본은 2001년 12월 7일 법률 제148호로 공포한 문화예술진흥기본법의 전문에서 문화예술은 다양성을 수용할 수 있는 풍요로운 사회를 형성하는데 기여한다고 선언하고 있다.

“문화예술을 창조·향수하며 문화적 환경 속에서 삶의 기쁨을 발견하는 일은 인간의 영원한 소망이다. 또한 문화예술은 인간의 창조력을 길러주며 그 표현력을 고양시킨다. 이와 동시에 인간간의 마음의 유대 및 상호 이해, 존중하는 풍토를 제공, 다양성을 수용할 수 있는 풍요로운 사회를 형성하며 세계 평화에 기여한다. 더욱이 문화예술은 그 자체가 고유의 의의와 가치를 갖고 있고, 각 나라 및 각 시대에 있어서 국민이 의지할 수 있는 토대로서 중요한 의미를 갖는다. 또한 국제화가 진전되는 상황에서 자기의식의 기점이 되며, 문화적 전통을 존중하는 심성을 육성한다.”

(2) 기본이념에서의 다양성

일본의 문화예술진흥기본법 제2조(기본이념)에서는 문화예술 종사자의 자주성, 창조성, 환경의 정비를 규정하면서 아울러 제5항에서는 “문화예술 진흥

에 있어 다양한 문화예술 보호 및 발전을 도모해야 한다.”고 규정하고, 제6항에서는 “각 지역의 역사, 풍토 등을 반영한 특색 있는 문화예술 발전”, 제7항에서는 “문화예술과 관련된 국제 교류 및 공헌”을 규정하고 있다.

3. 일본 다문화공생 사회 현황과 정책

(1) 현황

일본은 2006년말 현재 외국인등록인구가 약 208만 명(미등록자를 포함하면 약 230만 명)에 이른다. 이것은 일본 전체 인구의 약 1.7%에 해당한다. 따라서 서구에 비하면 일본의 경우 외국인의 비율이 높다고 할 수는 없다. 또한 서구 사회에 비하면 전통적이고 동질적이며 폐쇄적인 문화를 갖고 있는 동양적 특성은 우리나라와 유사하다고 할 수 있다. 법제에 있어서도 혈통주의에 입각한 국적법 역시 한국과 일본이 유사하다.

과거 1970년대까지 일본에서의 외국인은 한국인이 대부분이었는데, 일본은 한국인에 대해 차별, 동화의 강제, 모국어·모국문화의 박탈이라는 기본적인 입장에 서 있었다. 그 결과 재일 한국인의 경우 약 60-70%가 한국어를 모르는 상황이 초래되었다. 이때에는 다문화공생사회에 대한 인식은 미약했으며 재일 한국인의 정주화와 차별 철폐 운동에서 시작했다고 할 수 있다. 일본 학계에서는 이러한 현상에 대한 반성으로, 교원, 자원봉사자, 지방자치단체 공무원 중에서도 외국인에 대하여 다문화 및 다양한 정체성(소속감)의 존중, 반(反)동화를 신조로 하는 사람들이 증가하여 왔다고 본다. 그러나 이후에도 일본은 국가 수준에서는 여전히 외국인에 대해서는 정치적 권리와 사회적 권리에 있어 충분한 배려를 하지 않았다.

그러나 1980년대 이후 시민사회와 지방자치단체 수준에서는 외국인의 증가에 따라 일본어를 교육해 주는 수백 개의 그룹이 자발적으로 나타났고 공립학교에 국제 교육을 담당하는 교원이 배치되었다. 의료통역 시스템도 다수의 지방자치단체에서 생겨났다. 특히 1980년대는 ‘지역의 국제화’라고 불리는 new comers의 증가로 외국인 정책에 대한 관심이 증대되었다. 이때까지도

다문화이기 보다 세계화 정책에 가깝다고 할 수 있다.

이후 1990년대부터 new comers의 정주화와 외국인 시책의 체계화가 이루어졌다. 즉 1990년대에 들어서서는 유럽의 영향으로 재일한국인이 지방참정권을 요구하는 운동이 시작되었다. 이로써 외국인이 단지 시혜의 대상이 아니라 권리의 주체로 인정받고자 하는 움직임이 시작된 것이라고 할 수 있다. 가와사키(川崎)에서는 외국인의 지방참정권의 법제화를 요구하며 독자적으로 ‘외국인시민대표자회의’를 설립하는 경우에까지 이르렀다.

이러한 다문화사회의 발전 경로에 따라 외국인 정책도 각 지역마다 다양한 유형을 띠고 있다. 예컨대, 재일 한국인 중심인 ‘인권형’(예: 오사카 大阪市), new comers 시책을 중심으로 하는 외국인 시책인 ‘국제형’(예: 하마마츠 浜松市), 양 정책의 통합을 목표로 하는 외국인 시책인 ‘통합형’(예: 가와사키 川崎市) 등으로 구분되기도 한다.

(2) 정책 추진 현황

일본의 중앙 정부에서는 외국인에 대한 주요 법률로써 「출입국 관리 및 난민인정법」(이하 ‘입관법’)이 있다. 입관법에서는 외국인의 입국 요건, 외국인의 상륙 절차, 상륙 거부 사유, 일본인의 귀국, 외국인의 체류 자격의 취득 및 변경, 체류 기간의 갱신, 영주 허가, 재입국 허가, 자격외 활동의 허가, 취업 자격증명서, 여권의 휴대, 체류 자격의 취소, 외국인의 출국, 일본인의 출국 등에 관해 규정하고 있다. 최근 2006년 5월 17일에 가결된 개정법에서는 테러를 미연에 방지하고 출입국관리를 원활화하기 위한 규정들을 개정한 바 있다. 그러나 외국인이 일본에서 문화적으로 통합되거나 문화적 다양성을 보장하는 법률은 없는 것으로 보인다.

다만 일본의 경우에 있어서도 중앙정부 차원에서 외국인에 대한 정책은 종합적으로 연구·보고되고 있다. 일본 총무성은 2005년 「다문화공생의 추진에 관한 연구회」를 설치하였는데, 동 연구회는 2006년 3월 “지역에서의 다문화 공생추진 플랜에 관하여”의 보고서를 제출하였고, 2007년 3월에도 후속 보고서를 제안한 바 있다.

다문화공생 추진에 관한 연구회가 총무성에 제출한 보고서에서는 다문화공생을 “국적이나 민족 등이 다른 사람들이, 서로의 문화적 차이를 이해하고, 대등한 관계를 구축하면서 지역사회의 구성원으로 함께 살아가는 것”으로 규정하였다. 즉 다문화공생추진 플랜에서는 기존에 외국인을 단순한 지원의 대상에서 공생관계로 정책방향을 전환하였다는 점에서 중요하다. 이를 위하여 외국인 주민에 대한 행정서비스 향상, 인권보장, 이문화(다양한 문화)에 대한 시민들의 이해와 개방적인 태도가 확립된 지역사회 건설을 목표로 하였다. 그리고 구체적인 정책수단에 있어, 의사소통을 위한 다양한 언어자원을 제공하고 거주와 교육, 노동, 의료, 복지, 보건, 방재 등 기본적인 생활환경을 보장하여 이문화에 대한 주민의 의식계발과 외국인 주민의 자립 및 사회참여를 촉진하여 상호 교류가 활성화되도록 하는데 주안점을 두고 있다. 이러한 내용은 동일한 ‘통합’을 목표로 하면서도 다문화사회에 대한 소극적 이해로 일관하는 우리나라 다문화정책에 많은 시사점을 줄 수 있다고 생각한다.

(3) 지방자치단체의 역할

일본의 경우 외국인 시책은 중앙 정부보다 지방자치단체의 수준에서 활발하게 전개되어 왔다고 할 수 있다. 다문화공생 관련 지방자치단체의 역할은 도도부현의 경우 시구정촌의 경계를 넘어 광역적인 과제를 실시하고, 시정촌의 경우 지역의 실정을 감안해 외국인 주민을 직접 지원하며, 국제교류협회에서 지방자치체와 NPO 등과의 중개를 실시한다.

즉 일본에서는 지방자치단체가 실제 사업을 추진하고, 중앙정부가 주요정책을 제안하고 재정을 지원한다. 지방자치단체들은 다문화공생 지원사업을 위해 외국인을 국제교류원으로 채용하는가 하면 공무원을 대상으로 외국인 문화나 사회구조에 대한 지식을 교육하거나 해당 업무분야와 관련해 외국인들이 겪는 문제에 대한 워크숍을 개최함으로써 외국인 주민들에 대한 이해를 바탕으로 업무를 추진하도록 하고 있다. 국제교류협회는 이주민들에 대해 일본어 교육, 지역 내 정보 전달, 교육 프로그램 마련, 외국인 전용창구 개설 등을 통해 직접적인 지원을 하고 있다.

(4) 조례의 제정

이러한 현황을 배경으로 가와사키시에서는 「외국인시민대표자회의조례(川崎市外国人市民代表者会議条例)」(平成8年10月3日 条例第25号)를 제정하였고,²⁷⁾ 최근 미야기현(宮城縣)에서는 「다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 조례(多文化共生社會の形成の推進にする條例)」를 제정하였다.²⁸⁾ 특히 미야기현의 조례는 국적, 민족 등의 차이에 관계없이 인권을 존중하고 사회 참여를 도모하는 지역 사회를 만들기 위해 제정된 것으로 2007년 7월 11일부터 시행되었다. 이 조례는 다문화 공생 사회 형성의 추진에 대한 기본 이념과 현의 시책을 규정하고, 사업자와 현민도 다문화 공생 사회 형성의 추진에 관하여 협력할 것을 규정하고 있다. 이 조례의 주요 내용에 관해서는 절을 달리하여 살펴보기로 한다.

4. 조례의 주요 내용

(1) 개념 및 기본이념

이 조례에서는 ‘다문화공생사회’의 개념을 “국적, 민족 등이 다른 사람들이 서로 문화적 배경 등의 차이를 인정하고 아울러 인권을 존중하며, 지역사회의 대등한 구성원으로서 함께 사는 사회를 말한다.”라고 직접적으로 규정하고 있다(제2조). 이 개념은 다문화공생사회가 지향하는 바를 지적하는 것이며 다문화공생사회에서의 문화 내용 자체를 규정하고 있는 것은 아니다. 특히 문화의 차이에 따른 평가나 차별을 배제하고 있는 점이 특징이다.

기본이념에 관한 규정은 다음 세 가지에 유의하고 있다(제3조). 첫째, 다문화공생사회의 형성을 추진하는 데 있어 국적, 민족 등의 차이가 없이 개인의 존엄이 확보되고 개인의 능력이 발휘될 수 있도록 사회 참여가 가능하도록 하면서, 사회참여에 있어서는 지역사회의 대등한 구성원으로 주체적으로 참

27) http://www.city.kawasaki.jp/16/16housei/home/reiki/reiki_honbun/ac40001741.html

28) <http://www.pref.miyagi.jp/kokusai/kokusei/tabunka-jorei.html>

여하도록 하는 것을 이념으로 하고 있다. 둘째, 다문화사회의 형성의 추진은, 현(縣), 시정촌(市町村), 사업자(事業者), 현민(縣民) 등의 적절한 역할의 분담 아래 협동하여 행해져야 함을 명시하였다. 셋째, 다문화공생사회의 형성의 추진은 국제적인 인권보장의 수준에서 행해져야 함을 의무로 규정하였다.

이러한 내용은 비록 추상적이고 이념적인 것이지만, 단순한 사회의 통합이 아니라 인권의 존중, 다양한 사회구성원의 협력을 강조함으로써 외국인을 단순한 정책의 대상이 아니라 주체로 보았다는 점에서 의의가 있다고 할 것이다.

(2) 다문화공생사회를 위한 주요 정책

① 첫째, 현민의 활동을 촉진하기 위한 지원에 관한 규정을 두었다. 현은 현민이 행하는 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 활동을 촉진하기 위해, 정보의 제공 및 기타 필요한 지원을 실시하도록 노력하는 것으로 한다(제9조). ② 둘째, 문화적 관점에서 현민의 교육을 충실히 하고자 하는 규정을 두었다. 현민은 다문화공생사회의 형성의 추진에 있어서의 학교교육 및 사회교육의 역할의 중요성에 비추어 그 충실을 도모하기 위해 노력하는 것으로 한다(제10조). ③ 셋째, 추진체제의 정비를 규정하였다. 현은, 다문화공생사회의 형성을 추진하기 위해, 시정촌, 사업자, 현민, 관계기관, 관계단체 등과 제휴하여, 필요한 체제의 정비에 노력하는 것으로 한다(제11조). ④ 넷째, 조사연구에 관한 규정을 두었다. 현은, 다문화공생사회의 형성의 상황을 파악함과 함께, 다문화공생사회의 형성의 추진에 관계하는 시책을 책정하는 데에 필요한 조사연구를 실시하도록 노력하는 것으로 한다(제12조). ⑤ 다섯째, 상담 및 고충의 처리에 관한 규정을 두었다. 현은 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 상담 및 고충을 적절히 처리하도록 노력하는 것으로 한다.

(4) 다문화공생추진심의회

지사의 자문에 응하고 다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 중요사항을 조사심의회하기 위해, 미야기현(宮城縣) 다문화공생사회추진심의회를 설치하고 있다.

5. 평가 및 시사점

미야기현(宮城縣)의 「다문화공생사회의 형성의 추진에 관한 조례(多文化共生社會の形成の推進にする條例)」는 대체적으로 다문화사회의 형성과 지원에 대한 이론적 논의를 기초로 하면서도 과거 외국인 정책을 토대로 상당한 수준에서의 조례를 제정한 것으로 평가된다. 우리나라에서도 2006년 10월 31일 당시 행정자치부는 지방자치단체가 거주외국인에 대한 지원을 안정적이고 지속적으로 수행할 수 있도록 ‘거주외국인 지원 표준조례안’을 마련하였고, 거의 모든 광역지방자치단체와 상당수의 기초지방자치단체에서 획일적인 조례를 제정하였다. 그러나 일본의 경우와 우리나라의 조례는 그 내용에 있어 상당한 차이가 있으므로, 일본의 사례를 평가하고 비교를 통하여 시사점을 얻을 수 있겠다.

① 첫째, 우리나라와 용어상의 차이를 보이고 있다. 즉 우리나라에서는 거주외국인, 재한외국인을 중심으로 논의가 전개되어(예: 「재한외국인 처우 기본법」, 「거주외국인 지원 조례」), 다문화사회에서의 정책 대상과 기본적인 개념은 ‘재한외국인’에 국한되어 있다. 그리고 최근 다문화가족을 중심으로 하는 논의와 입법도 있었는데(예: 「다문화가족지원법」), 이는 국제결혼가정이 증가하면서 자연스럽게 이주여성의 인권 보장을 중심으로 논의가 전개되었기 때문인 것으로 보인다. 그러나 일본에서는 ‘다문화공생’을 주제로 논의가 전개된다. 이것은 일본의 경우 다양한 문화를 가지고 있는 민족들과 어떻게 하면 함께 협력하면서 살아갈 수 있는냐는 입장을 더 반영한 것이라고 보인다. 따라서 다문화공생(多文化共生)이란 일본에서 서로 다른 인종들이 지역사회에서 함께 살아가는 방법을 나타내는 용어이다. 일본에서도 다문화, 다문화사회라는 용어를 사용하고 있으나 우리가 사용하고 있는 다문화가족이라는 용어는 사용하지 않고 있다. 우리나라가 주로 ‘다문화가족’이라는 용어를 사용하는 것은 이제 막 다문화사회에 진입한 단계이기 때문이거나, 아직 정책의 중심이 가족에 국한되어 있어 오히려 가족을 지나치게 강조하여 다문화와 오히려 상반되는 가부장적 가족제도를 고착시킬 수 있다는 우려도 존재한다.

② 둘째, 우리나라에서는 정책대상을 외국인, 귀화자 등으로 분명히 하였지만, 일본의 경우 지원 대상이 되는 이주민의 개념 정의가 없다. 단순히 국적, 민족 등이 다른 사람으로 표현하고 있을 뿐이다. 일본의 경우가 ‘이주민’이라는 용어를 사용하고 있지는 않지만, 사실상 이주민을 포괄적으로 정책 대상으로 삼고 있는 것이다. 아울러 조례상에서는 등록이주민과 비등록이주민의 구별을 피하고 있는 것으로 보인다.

③ 셋째, 우리나라의 표준 조례의 경우 지방자치단체의 책무는 있으나 주민의 책무는 있지 않다. 그러나 일본의 경우 주민의 책무를 규정하고 있다. 주민의 책무를 규정하는 것이 주민들에게 권리를 제한하거나 의무를 부과할 우려가 있어 신중해야 할 필요가 없지 않지만, 다문화사회의 도래에 따른 주민 통합을 이루기 위하여서는 주민들 역시 다문화에 대한 이해를 전제해야 하기 때문에 법적 의무 부과가 아닌 한 주민의 책무를 규정하는 것이 보다 주민간의 대등한 지위를 전제한다는 점에서 타당하다고 본다.

④ 넷째, 우리나라의 표준조례안의 경우 주요 정책에 있어 한국어 및 기초 생활 적응 교육, 고충·생활·법률·취업 상담, 생활편의 제공 및 응급 구호, 문화, 체육 행사 개최 등을 규정하고 있는데 반하여, 일본의 경우 자세한 정책 규정보다 정보의 제공, 문화적 관점에서의 현민의 교육, 추진체제의 정비, 조사연구, 상담 및 고충 처리 등의 대강의 방향만 설정하고 있을 뿐이다. 우리나라의 경우 적극적인 지원을 규정하였다는 점에 의의가 있을 수도 있으나, 오히려 현실에 있어서는 장식적 규정에 그치고 아직 동화 중심의 정책의 성격이 강하다고 할 수 있다. 반대로 일본의 경우 특히 문화적 관점에서 현민의 교육을 규정하고 있는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 아울러 우리나라와 달리 일본의 경우 상당한 수준의 권한이 지자체로 이양되어 있어 구체적인 정책을 조례에 규정하지 않는다 할지라도 다양한 정책이 가능하다. 따라서 현실적으로 지역 실정에 맞는 정책을 개발할 수 있는 여건이 우리보다 훨씬 낫다고 할 수 있다.

⑤ 다섯째, 일본의 조례는 위원회가 보다 중립적이고 다문화의 성격을 반영하여 구성될 수 있도록, 국적, 민족 등의 다양성 확보에 대한 배려 규정을

두었다. 우리나라 표준조례의 경우 일정 인원을 공무원으로 임명하도록 하고 위원장도 부지방자치단체장이 역임하도록 하였다. 반대로 일본의 경우 위원 구성에 있어서 국적, 민족 등의 다양성의 확보에 배려하도록 하였고, 심의회의 회장도 호선하도록 하였다. 일본의 경우가 훨씬 더 다문화사회에 적합하고 외국인의 의사를 더 잘 반영하는 구조일 것임은 분명하다.

IV. 캐나다²⁹⁾

1. 다문화주의의 배경

다문화현상을 어떻게 수용하는가는 각국에 따라 서로 다르게 나타나는데, 가장 대표적인 이민국가인 미국과 캐나다는 이 점에 있어서 아주 대조적인 입장을 보이고 있다. 미국은 문화적 다양성을 인식하고 존중하면서도 전통적으로는 문화적 동화(assimilation)를 추구하여 왔다. 동화는 소수의 민족이나 이주민들이 주류 민족의 언어와 문화를 받아들이고 자신의 것들은 포기하는 것을 의미한다. 동화는 문화다양성이 추구하는 언어적 문화적 차이를 인정하지 않고, 결국은 이주민들을 주류문화로 흡수하는 ‘melting pot’을 추구한다.

이에 대해 캐나다는 문화적·언어적 차이를 인정하고 포용하는 다문화적 모자이크(multicultural mosaic)식 다문화주의를 추구한다. 문화적 다양성을 인정하는 것은 단기적으로 문화 간의 충돌을 야기하고 국가적인 통합에 장애가 될 가능성이 있지만, 궁극적으로는 문화 간의 조화와 국가적 통합에 필수적이라고 인식한다. 캐나다의 다문화주의는 문화적 차이에 대한 상호 인내와 평등한 대우를 전제로 하기 때문에 소수민족에 대한 차별을 완화하여 그들의 사회적 통합을 돕고 조화를 촉진한다. 이로써 캐나다는 소수민족의 다양성을 유지하고 있는 대표적 사회로 여겨지고 있고, 그들 스스로 문화적 다양성을

29) 캐나다 부분은 서헌제·정병윤, 『캐나다와 영국의 문화정책 및 법제에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2006.을 주로 참조하였다. 그 밖에 신승연, “캐나다 다문화주의 프로그램에 관한 고찰”, 『교육문화연구』 제15-2호, 2009, 45면 이하 참조.

그들의 정체성으로 인식하고 있다.

특히 캐나다는 1971년 다문화주의를 공식적으로 채택하여 문화적 다양성을 국가 정책 차원에서 구현하고 있다. 캐나다의 다문화주의의 이론적 근거인 모자이크 이론에 따라, 문화간 인정과 차별철폐를 중심으로 추진하고 있다. 소수민족 문화유산의 달을 제정하고 각 민족과 관련한 통계를 수시로 반영하는 프로그램을 구축하고 있으며, 이주민과 원주민, 소수민족이 공존하는 다문화 교육을 실시하고 있다. Kymlicka(2001)에 의하면 캐나다는 가장 모범적인 다문화주의 국가이다.

2. 다문화주의법의 입법과정

캐나다에서는 다문화주의 이념을 세계에서 최초로 법제화한 ‘다문화주의법’을 제정하였다는 점에서 주목을 받고 있다. 그 입법과정을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

캐나다 다문화주의의 기원은 두 가지 점에서 찾아볼 수 있다. 우선 사회 현실적 기원으로 2차 세계 대전 이후 급격히 늘어난 이민자와 변화된 인구구조였다. 이민자의 증가로 다문화정책의 필요성이 강하게 제기되고 있었다. 둘째, 캐나다 내에서 전통적으로 제기된 민족 문제로, 영국계 주민과 퀘벡 분리주의자간의 증대되는 갈등 상황이었다. 캐나다에서는 이 문제를 해결하기 위해 왕립이중언어문화위원회(Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism: RCBB)를 1962년에 창설하였다. 동 위원회(이하 ‘RCBB’라고 함)는 영국계와 프랑스계의 동등한 협력관계를 통해 캐나다를 통합하기 위해 이중언어와 이중문화 정책을 마련하는 한편, 영국과 프랑스계 이외의 소수민족의 권리도 진적으로 반영하였다.

RCBB는 1969년 공용어법(Official Language Act: OLA)이 제정되도록 일정한 역할을 하였고, 이후 캐나다는 복수언어정책을 채택하여 공용어로서 불어와 영어를 인정하였다. 이에 따라 영어와 프랑스어가 모든 정부기관에서 동등한 지위를 보장받고, 프랑스계 민족주의를 완화시키며 국가적 통합을 유지할 수 있게 되었다. RCBB에 의한 두 번째 조치는 1971년 연방정책으로서

다문화주의의 공식 선언이다. 이는 소수민족들이 캐나다의 문화유산에 발전에 공헌하도록 유도했고, 문화적 다양성이 캐나다를 대표하는 정체성이라는 것을 강조하는 역할을 하였다.

이후 문화다양성은 법률 수준이 아닌 헌법 수준에서 보장되기에 이르렀다. 즉 문화다양성을 헌법에 반영해야 한다는 소수민족들의 압력이 증대하자, 캐나다헌장(Canadian Charter of Rights and Freedoms)의 개정안 section 27에 “캐나다인들의 다문화유산을 보존하고 향상시키는 방향으로 해석되어야 한다”는 규정을 포함시켰다. 이로써 다문화주의는 캐나다의 헌법상 원칙으로 법적 지위를 획득하게 된 것이다. 또한 section 27이 어느 정도 실질적이고 구체적인 권리를 인정한 것인가에 대해서 입장이 대립되자, 정부의 의무를 구체화하는 많은 판례법이 형성되었으며, 1985년 다문화주의법을 제정함으로써 입법적인 보완을 하게 된 것이다.

3. 다문화주의법의 주요 내용

(1) 구성

캐나다의 다문화주의법(Canadian Multiculturalism Act)은 전문과 제1조 약칭(Short Title), 제2조 정의(Interpretation), 제3조 다문화주의 정책(Multiculturalism Policy of Canada), 제4조~제7조 다문화주의 정책의 집행(Implementation of Multiculturalism Policy of Canada), 제8조~제10조 통칙(General Provision)으로 구성되어 있다.³⁰⁾

(2) 다문화주의 정책

1) 캐나다 정부의 정책선언

제3조(1)에 규정되어 있는 다문화주의 정책의 대표적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 다문화주의가 캐나다 사회에 있어서 문화적, 민족적 다양성의 반영

30) 자세한 내용은 서현제·정병윤, 앞의 보고서, 113-124면 참조.

이라는 것을 인식하며, 캐나다 국민의 문화적 전통을 보존하고 진흥시키며, 또한 그것을 공유하기 위하여 캐나다 사회의 모든 구성원의 자유를 인정할 것, 둘째, 각계 출신으로 이루어져 있는 개인 또는 공동체의 충분하고도 공정한 참여를 보장함과 동시에 그와 같은 참여를 가로막고 있는 모든 장벽을 제거하기 위하여 지원할 것, 셋째, 모든 국민이 법 아래에서 평등한 대우와 보호를 받도록 보장함과 동시에 국민들 사이에 존재하는 다양성을 존중할 것, 넷째, 캐나다의 사회적, 문화적, 경제적, 정치적 제도에 있어서 다문화적 성격이 존중되도록 하며, 또한 각 제도의 내용에 그것이 포함되도록 장려하고 촉진할 것, 다섯째, 각기 다른 출신으로 구성되어 있는 개인 및 공동체간에 일어나는 상호작용으로부터 상호간의 이해와 창조성을 증진할 것, 여섯째, 캐나다 사회에 있어서 이질문화의 존재를 인식하고 또한 승인하며 그들 문화가 잘 반영되고 발전하도록 북돋아 줄 것, 일곱째, 캐나다에 있어서 공용어인 영어와 프랑스어의 지위 및 그 이용을 보호하고 촉진할 것 등이다.

2) 연방정부기관의 정책시행의무

위 정책을 구체적으로 시행하기 위해 연방정부기관이 수립할 사항으로서 제3조(2)에 규정된 것은 다음과 같다. 첫째, 캐나다 국민이 출신에 관계 없이 연방정부 기관에 고용되고 또한 승진할 수 있는 균등한 기회를 보장할 것, 둘째, 캐나다 사회 구성원 간에 존재하는 다양성에 대한 존중과 이해를 향상시키는 정책 및 계획을 수립하고 실행에 옮길 것, 셋째, 캐나다에 있어 다문화주의적 현실에 대하여 대처하고 책임지는 정책 수립을 위해 통계적 데이터를 수집할 것, 넷째, 각 개인의 언어적 능력 및 문화적 이해를 적절하게 발휘할 수 있도록 할 것 등이다.

(3) 정책의 집행

캐나다 다문화주의 정책 집행은 문화부장관이 관련 부서의 장관과 협의해서 집행한다. 캐나다 문화유산부가 다문화주의법의 주무부서로서의 공식적인 법적

지위를 획득한 것은 1995년 제정된 문화유산부법에 의한 것이다. 문화부장관은 캐나다다문화주의 정책을 집행하는 데에 있어서 가장 적절하다고 생각되는 수단을 취해야 하는데, 특히 다음에 열거하는 사항을 시행해야 한다. 첫째, 개인, 조직 및 기관의 활동에 캐나다의 다문화적 현실을 투영할 수 있도록 장려하고 지원하는 것, 둘째, 캐나다 다문화주의에 대한 관련 조사를 실시하고 이에 관한 연구를 장려하는 것, 셋째, 서로 다른 공동체간에 교류와 협력을 장려하고 지원하는 것, 넷째, 캐나다 다문화적 전통속에 자리잡고 있는 표현의 공유 및 그 자유를 보장함과 동시에 이를 더욱 진흥시키는 것, 다섯째, 민족, 국적, 또는 출신성분에 따른 모든 차별적 장벽을 극복하기 위해 인종적 또는 문화적 소수자 집단이 자유로이 활동할 수 있도록 지원하는 것 등이다.

문화부장관은 다문화주의 정책의 실현에 있어 필요한 경우 주정부와 합의 또는 협정을 체결할 수 있으며 외국정부와 협정을 체결할 수 있다. 문화부장관은 이 법의 집행 및 다문화주의에 관련된 자문위원회를 설치할 수 있다.

4. 다문화주의법의 이행

(1) 다문화주의 이행프로그램

1) 개관

다문화주의법에 따라 문화유산부(Department of Canadian Heritage)는 문화다양성 프로그램을 운영하고 있다. 현재 가장 우선적인 영역은 문화간의 상호이해증진, 인종차별에 대한 투쟁, 시민참여, 캐나다 각 기관에서의 다양성 반영 등 4가지이다. 다문화주의 프로그램은 대부분은 정책개발, 프로젝트에 대한 기금지원 등의 방법을 통해 4가지의 우선 영역에서 수행되고 있다.

2) 문화간의 상호이해증진

다문화주의 프로그램은 지역공동체와 협조해서 문화적 차이에 대한 이해를

증진시키고 다양한 지역간의 연계를 촉진시키는 조치들을 지원하고 있다. 이 질적 문화에 대한 이해와 존중은 다양한 문화간의 다리를 놓고 캐나다 사회를 강하게 하는 데 있어서 첫 번째 단계이기 때문이다. 그 대표적인 사례로는 “흑인역사의 달”(Black History Month), “아시아문화의 달”(Asian Heritage Month) 행사 등이다. 이를 통해 흑인 이민의 역사와 캐나다 발전에 대한 기여, 아시아 캐나다인의 전통 등을 기념하고 있다.

이외에도 다문화주의 프로그램에는 문화간 상호이해를 증진시키기 위해 Carlton County의 다문화협회 또는 캐나다 유엔협회(United Nations Association in Canada)에 대한 지원 등이 있다. 이러한 협회나 기관 등이 주관하는 다문화 프로그램들을 지원함으로써, 지역 수준에서의 문화적 상호이해를 증진시키고 있다.

3) 인종차별에 대한 투쟁

캐나다가 실질적인 평등과 인종차별 철폐에 제도적으로 성공하였으면서도, 여전히 실질적인 차별이 완전히 철폐되지는 않았다. 이에 따라 다문화주의법의 집행에 있어 인종차별에 대한 투쟁이 여전히 중요한 정책 목표가 되고 있다.

2005년 5월 21일에 캐나다 정부는 “모든 사람을 위한 캐나다: 인종차별에 대한 행동계획”을 천명한바 있다. 이 계획은 i) 차별의 희생자 또는 차별에 노출되기 쉬운 그룹들에 대한 지원 ii) 차별에 대한 투쟁 및 다양성 포용을 위한 미래지향적 접근방법의 개발 iii) 시민사회의 역할강화 iv) 지역적 국제적 협력강화 v) 차별에 대한 투쟁에 관련된 교육 vi) 증오와 편견에 대한 대응의 6개 분야로 나뉘어 있다.

한편 다문화주의 프로그램은 중앙정부뿐 아니라 각 지역공동체의 여러 반차별적 캠페인을 지원하고 있다. 특히 미디어 인식 네트워크(Media Awareness Network: Mnet)와 해밀턴 공동체이니셔티브(Hamilton's Community Initiative) 등의 단체들을 통해 문화적 다양성과 반차별성에 대한 동기유발 교재 개발, 인종혐오범죄에 대한 대응 프로그램 마련 등에 힘쓰고 있다.

4) 시민참여의 촉진

다문화주의 프로그램은 캐나다에 대한 소속감을 증대시키고 국가의 경제·문화·정치·사회생활에 모든 민족들이 문화공동체로서 적극적인 참여와 기여를 증진시키는 일을 지원한다. 소수민들이 밀집한 지역공동체의 정치 참여도가 저조한데, 이러한 상황의 장애가 되는 문제점들을 해소하기 위하여, 이들이 교육이나 노동 자격 획득이 보다 용이할 수 있도록 노력하고 있다.

또한 다문화주의 프로그램은 소수민 공동체 주민들의 시민참여를 활성화시키기 위한 능력개발프로그램을 발굴하고 시행하는 지역공동체에 지원하고 있다. 포르투갈계 캐나다 국민의회(Protuguese Canadian National Congress), 퀘벡 아프카 출신 소수민사회 등에 대한 지원이 그 예이다.

5) 캐나다 공공기관의 다양성 반영

캐나다 공공기관들이 인종적 다양성을 충분히 반영하지 못하고 있다는 여러 조사결과에 따라 다문화주의 프로그램은 연방정부 기관들로 하여금 보다 적극적으로 이를 추진하도록 지원하고 있다. “캐나다 2017정책포럼(Canada 2017 Policy Forum): 미래를 향한 캐나다의 다문화인구에 대한 서비스”와 “캐나다 인들간의 다양성, 상호존중, 관계촉진 및 사회적 결속과 참여시민사회의 건설을 위한 행동계획” 등이 있다.

(2) 캐나다 정부기관의 이행조치

앞에서 본 대로 다문화주의법 제3조 2항은 캐나다정부와 관련기관들이 다문화주의법 시행을 위한 구체적인 조치를 취하도록 요구하고 있다. 이 규정에 따라 캐나다 연방정부의 각 부처들과 기관들이 채택하였던 대표적인 조치들을 살펴본다.

1) 연방정부기관에서의 균등한 기회 보장

캐나다 연방정부의 기구들은 유색인종, 이종교적 배경을 가진 사람들의 고

용기회를 증가시키기 위해 직원채용위원회(employee selection board)를 여러 배경을 가진 인사들로 구성하고 있다. 이러한 경향은 채용위원회에 참여를 원하는 소수자그룹 인사들의 명부가 포함된 정부공용 웹사이트인 “Objective Eye”가 서비스를 개시하고 정부 각 부처들이 이 웹사이트를 적극 활용함으로써 강화되고 있다. 정부 기관들은 소수자 그룹들을 대상으로 공개채용을 실시하기도 한다. 또한 공공기관 내 직업교육과 인사에 있어서도 소수자 우대 정책을 실시하고 있으며, 공공기관에서부터 여러 문화적 배경을 가진 개인들이 존중받는 작업환경을 만들기 위해 직원들을 대상으로 한 다양성 훈련을 하고 있다.

2) 능력개발

연방정부의 기관들은 다양한 출신의 개인 및 공동체들에게 캐나다의 발전과 개혁에 이바지할 수 있는 능력을 고양하는 정책 및 계획을 수립하고 실행에 옮겨야 한다. 구체적으로는 소수문화그룹들에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위한 컨설팅을 실시하고 있다. 또한 시민권이민부는 웹사이트인 “Going to Canada Immigration Portal”을 개설하여 새로운 이민자들이 캐나다 노동시장과 사회에 진입할 수 있도록 하였고 국립공원부는 소수민들로 하여금 그들의 문화유적을 캐나다문화유산으로 지정하는 사업을 지원하고 있다.

3) 다양성에 대한 존중과 이해의 향상

캐나다 정부기관은 캐나다 사회 구성원간에 존재하는 다양성에 대한 존중과 이해를 향상시키는 정책 및 계획을 수립하고 실행에 옮겨야 한다. 이에 따라 정부기관 중에는 공용어인 영어와 불어 이외의 소수민 언어로 공공서비스를 제공하는 사례가 많다.

4) 정책실현을 위한 연구와 데이터 수집

캐나다정부는 다문화주의의 현황을 파악하고 대책수립을 위한 통계적 데이터를 수집하고 있다. 이 규정에 따라 시민권이민부(DCIC)는 캐나다 전국과 13개의 주요 도시지역을 대상으로 하여 이민자들의 원주국, 배경, 가족과 가정

의 구조, 경제활동 참여도, 수입, 주택보유현황 등을 파악하고 있다. 이를 바탕으로 정부 각 부처는 소수민들에 대한 프로그램과 서비스를 입안하고 있다.

5) 언어능력제고

캐나다 정부기관은 캐나다 소수민들의 언어적 능력과 문화적 이해력을 충분히 발휘할 수 있는 조치를 취하고 있다. 이에 따라 캐나다 정부의 직원 중에는 캐나다의 공용어인 영어와 불어 이외의 제3의 언어를 구사하는 사람들이 많고 이러한 언어능력은 소수민들과의 소통에 큰 기여를 한다.

5. 평가 및 시사점

캐나다의 다문화주의 시작 배경은 우리나라와 차이가 많이 있으나, 그 정책 집행 과정은 몇 가지 점에서 시사점을 주고 우리나라에서도 수용할 필요가 있다. 우선 이주민을 정책 대상화하지 않고, 국가 전체가 다문화주의를 캐나다의 정체성으로 인식하였다는 점이다. 이로써 주류 민족과 이주민, 소수민족이 실질적인 평등을 이룰 수 있었다. 다음으로 공공기관의 직접적인 지원과 시민사회 활동에 대한 지원이 조화를 이루었다는 점에 가치가 있다. 공공기관의 다문화주의 선언과 직접 참여는 사회의 참여를 촉진할 수 있었고, 시민사회 활동에 대한 지원은 사회의 자율적인 다문화 수용성 제고에 기여할 수 있었다. 또한 시민대상 다문화 교육과 홍보가 많았다는 점을 높이 평가할 수 있다. 시민들이 인종차별주의를 배척할 수 있도록 문화 간 이해를 강화하고 교육 자료를 제작한 것은 우리나라에서도 적극 수용해야 할 부분이다. 무엇보다 이러한 정책과 프로그램이 가능하도록 관련 법률에 구체적인 근거가 있다는 점은 우리나라의 문화다양성 또는 다문화정책의 제도화에 깊이 참고가 되어야 할 것이다.

제 4 장 다문화 관련 문화예술분야 법률 개정 방향

Ⅰ. 법적 근거 마련의 이론적 정당성

1. 문화국가 원리와 문화적 다양성의 보장

우리 헌법에서는 전통문화의 계승발전과 민족문화의 창달을 규정하고 있으며 이에 따라 국가 외적으로 문화적 독립성을 유지하고 국가 내적으로 지역 공동체의 문화적 정체성을 유지할 국가적 책무가 도출된다. 대통령에게는 민족문화의 창달에 노력할 책무를 부담시키고 있다. 물론 헌법상 전통문화 또는 민족문화의 창달을 위한 국가적 의무가 있고 이는 문화국가 원리의 한 내용을 이루지만, 전통문화 또는 민족문화가 국수적 민족문화를 의미하는 것은 아니다.

우리 헌법상 문화국가의 원리를 천명하고 있지만, 문화국가의 원리가 1 국가 내에서 국수적 문화관을 고수하는 것을 의미하지 않는다. 이미 국제사회는 국가나 민족 공동체의 문화가 한 국가 내에서만 머물거나 다루어지는 패러다임에 머물지 않고 있다. 문화는 전 지구적 관점에서 파악되고 있다. 우리나라의 문화유산과 문화예술은 전세계적 관점에서 문화다양성의 한 요소가 된다. 따라서 문화예술 정책은 이제 1국가적 패러다임이 아닌 전세계적 패러다임으로 접근하여야 한다.

또한 우리 사회 안에서도 세대간, 계층간 다양한 문화가 공존하고 있다. 다문화사회의 도래에 따라 민족과 국적, 인종 간의 문화다양성 요소도 급증하고 있는 것이 현실이다. 문화국가의 원리는 이러한 문화예술의 양상을 모두 문화공동체 내에서 구성원 간에 공유하고 향유하는 것을 보장한다. 특정 세대나 계층, 우리 민족의 주류 문화를 강제하는 것은 문화국가원리에 반하는 것이 된다.

이러한 맥락에서 문화유산과 관련하여서는 유네스코를 중심으로 각종 국제기구에서 다양한 협약 및 국제규범이 체결되어 있다. 이러한 국제규범들은

우리나라 문화예술정책에도 많은 시사를 주고 있을 뿐만 아니라, 일정한 요건에 따라 국내법적인 효력이 발생하기도 한다.

이러한 관점에서 본다면 문화예술정책은 국수주의적이어서는 안 되고 문화적 다양성을 인정하는 한편, 그러한 문화들도 우리문화로 창조적으로 수용하는 자세가 필요하다고 하겠다. 따라서 문화적 다양성은 우리 문화의 창조성에 기반이 될 수 있다. 또한 전통문화의 진흥이나 문화다양성의 보호는 병존 가능한 개념이고, 문화다양성의 보장이 전통문화 진흥에도 기여할 수 있다.

아울러 국가의 전통문화 진흥이나 문화다양성 보호를 위한 방법과 수준은 단순히 국가 예산 등에 의해 좌우되어서는 안 되고, 헌법이 요구하는 수준과 적어도 국제적 규범이 지향하는 수준을 유지하기 위해 노력해야 한다. 이러한 원칙에 따라 문화적 다양성은 최대한 보호되어야 하는 것이 원칙이고, 국제규범은 우리나라의 재정 및 사회적 여건이 허락하는 한 문화다양성의 진흥을 위한 하나의 기준이 될 수 있다.

2. 문화적 권리의 확대

최근 문화권, 문화적 권리에 관한 논의가 증가하고 있다. 이러한 논의를 보자면 대체로 문화향유권이란 문화 또는 문화재가 지니고 있는 가치를 영구 보존하고 그것을 활용함으로써 국가의 문화 발전과 국민의 생활이익을 추구하는 권리를 말한다. 문화적 권리에 대해 헌법학에서 부정적인 견해도 있으나, 이는 문화적 권리 그 자체를 부정하는 것이 아니다. 문화권을 소극적으로 보는 견해는 문화권이라고 하는 권리의 내용이 전통적인 기본권의 성질이나 내용과 다른 특성을 갖고 있다는 것을 지적하는 것이다. 예컨대 기본권은 기본권 주체가 배타적으로 주장하고 향유할 수 있는 효력이 있는데 반하여 문화권은 배타적이지 않은 성격을 내포하고 있다. 따라서 문화권이 헌법상 기본권 개념과는 다르지만, 인권의 한 내용에 포함되는 것을 부인하지는 않는다. 따라서 문화권은 좁은 의미에서 헌법에서 실정적 권리로

인정하는 기본권에는 포함된다고 보기 어렵다고 하더라도, 공동체에서 문화적 권리는 인권으로 보호받아야 할 가치가 충분한 권리이다. 우리의 삶에서 문화적 이익을 향유하고 이를 통해 인간의 존엄과 행복추구권을 실현할 수 있기 때문이다.

특히 국제적 인권법 수준에서 문화향유권이라고 하면 사회적 소외계층의 문화적 향수권을 의미한다. 국내 학자 가운데에서는 문화적 자유권, 문화적 평등권, 문화적 참여권, 문화적 환경권으로 확대하기도 한다. 이러한 개념들이 학자마다 내용을 다소 달리하기는 하지만, 적어도 공동체 구성원의 문화적 인권을 보호하기 위해서 국가가 일정한 책무를 진다는 점은 인정되고 있다. 즉 문화권의 권리성이 다른 기본권과 다소 다른 것은 사실이지만, 반대로 국가적 책무는 다른 기본권과 다르지 않게 인정된다고 할 것이다. 문화예술 정책에 있어서 국가는 모든 국민, 특히 문화적 소수자나 약자의 문화적 자유권, 문화적 평등권, 문화적 참여권, 문화적 향유권 등이 충분히 보장될 수 있도록 정책을 마련해야 한다.

나아가 이주민의 문화향유권이라고 한다면, 기본권 논의 이전에 인권으로 인정해야 한다. 이주민의 문화적 향유권을 인정하는 것이 보다 인권 친화적이고 차별을 억제하며, 우리 문화에 기여하는 의의를 갖게 된다.

3. 다문화사회 사회통합

다문화사회에서 사회통합을 위한 예술문화 영역의 정책은 필수적이다. 문화적 다양성이 사회통합에 이롭지 않다는 견해가 없지 않으나, 오히려 문화적 고정관념이 차별과 불관용을 야기하게 된다. 문화적 다양성을 인정하는 토대에서, 우리 문화 자체의 다양성이 발전할 수 있고, 문화간 혹은 종교간 대화가 가능해져 평화적인 공존의 전제가 된다.

사회통합은 주류 문화에의 동화를 의미하지 않는다. 다문화사회에서 사회통합은 헌법적 원리의 틀 안에서, 역동적인 것과 변화 가능한 것을 전제로 이루어져야 한다. 그래야만 사회의 생존력이 강화될 수 있다.

독일의 경우에도 다문화사회의 사회통합 정책의 근간은 문화예술 정책인 것을 이해할 수 있다. 독일의 경우에도 이주민의 증가로 독일 인구 구조에 큰 변화가 있자, 이에 대처하기 위하여 연방정부 차원에서 2007년 7월 이주민의 사회통합을 위한 ‘국가통합계획’을 발표했다. 이 계획은 다양한 언어와 문화배경을 가진 이주민들이 독일 사회에서 갈등 요소로 되는 것을 방지하고 독일의 국가경쟁력을 강화하는데 기여할 수 있도록 사회통합이 필요하다는 인식 하에서 작성되었다. 여기에서 사회통합은 교육을 통한 통합, 언어를 통한 통합, 교육 및 직업교육에서의 통합, 이주학자나 유학생 등 학문영역에서의 통합, 여성에 대한 지원과 양성평등의 실현, 지방자치단체 중심의 통합, 문화적 통합, 스포츠를 통한 통합, 언론매체를 통한 통합, 시민의 참여를 통한 사회통합 등이 주요 내용으로 포함되어 있다.

이 가운데 다문화사회 사회통합에서 문화예술 분야가 기여할 수 있는 내용은 다음과 같다. 첫째, 한국어 교육이 보다 내실 있게 진행되어야 한다. 한국어 교육의 질과 이주민의 교육 성과를 담보할 수 있도록 개선해 나가야 한다. 이를 위해서는 한국어 교사의 양성과 한국어 교육 콘텐츠를 정밀하게 체계화해야 한다. 둘째, 문화예술 영역에서 문화다양성을 증진하여야 한다. 아시아권 문학과 예술의 소개가 확대되어야 한다. 또한 우리나라의 박물관이나 문화시설에 문화다양성 또는 다문화적 요소가 증대되어야 한다. 이민사 박물관이나 박물관 내 다문화적 요소의 콘텐츠가 증가하여야 한다. 셋째, 체육 분야를 통한 다문화사회 통합이 이루어져야 한다. 체육 분야는 언어의 차이에도 불구하고 서로를 이해하고 관계를 발전시킬 수 있는 특징이 있다. 보다 다양한 체육 프로그램과 축제 프로그램이 마련되고 시민적 참여가 병행되어야 한다. 넷째, 아직 우리나라에서는 언론 분야에서 문화적 다양성이 보장되고 있지 못하다. 언론 방송에 있어 문화적 다양성을 증진시키는 내용에 대한 지원과 콘텐츠의 발굴, 진흥, 보급이 필요하다고 하겠다. 문화산업에 있어서도 마찬가지이다.

II. 문화예술 정책에서 문화다양성의 시사점

전술한 바와 같이 ‘문화다양성’의 개념이 헌법상 인정되고 국제적 규범으로 발전하고 있는 상황에서 우리나라에 다음과 같은 네 가지 관점에서 시사를 준다고 하겠다.

1. 헌법적 수준에서의 문화다양성 논의

우리 헌법상 문화국가 원리 하에서도 문화다양성은 보장되지만, 자칫 전통 문화 진흥과 발전만 강조하는 것처럼 보여질 수 있다. 따라서 헌법 개정 논의에서 문화적 다양성을 언급할 필요가 있다.

‘(국회의장 자문기구) 헌법연구 자문위원회 결과보고서’에 따르면 헌법전문에 세계화 및 다민족·다문화 시대에 부합하는 내용을 반영할 것을 제안하였다. 즉 현행 헌법전문에서 “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의”로 표현되어 있는 것을, “안으로는 국민생활의 균등한 향상과 문화적 다양성을 지향하며 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 세계 속에서 우리들과 우리들 자손의”로 개정이 필요하다고 하였다.³¹⁾

참고로 대만 헌법에서는 국가의 책무를 별도의 장(제13장 기본국책)에 두고 있는데, 그 아래 제5절 교육과 문화를 두고 있다. 즉 다원적 문화의 긍정 및 원주민의 언어와 문화의 유지·발전 등을 규정하고 있다. 이 조항들은 1997년 제4차 헌법개정에서 추가된 내용들이다.³²⁾

2. 우리나라 전통문화유산의 보전과 발전

31) 국회사무처, 『(국회의장 자문기구) 헌법연구 자문위원회 결과보고서』, 2009. 8, 24면.

32) “國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化”：The State affirms cultural pluralism and shall actively preserve and foster the development of aboriginal languages and cultures.

문화적 다양성은 1 국가의 패러다임이 아닌 전지구적 패러다임에 입각한 것이다. 우리나라의 전통문화의 왜곡된 강조는 국수주의 문화로 흐를 염려가 있지만, 전지구적 관점에서 전통문화의 강조는 세계의 문화다양성에 기여하는 것이 된다.

따라서 문화다양성은 우리 문화유산이 국제사회에서 보다 강화된 보호를 받는 근거로 작동될 수도 있다. 우리나라 문화 그 자체는 외국에서 볼 때 문화적 다양성을 이루는 내용이 되기도 한다. 우리의 언어, 우리의 의식주 문화, 우리 생활의 총체적 모습이 전세계적 관점에서 문화다양성의 한 요소이다. 따라서 우리의 삶을 온전히 보존하고 세계 문화 발전에 기여할 수 있도록 우리의 문화예술을 적극 지원하고 세계와 교류하는 것이 필요하다.

법제도와 관련하여서도 「국어기본법」도 문화적 다양성 증진에 기여할 수 있다. 동법 제2조는 기본이념을 “국가와 국민은 국어가 민족 제일의 문화유산이며 문화 창조의 원동력임을 깊이 인식하여 국어 발전에 적극적으로 힘쓰으로써 민족문화의 정체성을 확립하고 국어를 잘 보전하여 후손에게 계승할 수 있도록 하여야 한다.”고 표현하고 있다. 그러나 이는 다소 1 국가적 문화 패러다임에 입각하고 있는 것이다. 우리나라에서 국어는 사회 통합의 기초가 된다. 세계적 관점에서 우리 언어는 문화적 다양성의 한 내용이 된다. 국어의 계승과 발전은 단순히 민족문화의 정체성 확립에 기여하는 것을 넘어서 세계 문화를 다양하고 풍요롭게 하며, 문화적 민주주의를 실현하게 된다. 물론 다문화사회에서 한국어의 강조가 이주민에 대한 언어적 열등감을 강조하는 방향으로 흘러서는 안 된다. 이주민이 우리나라에 거주하는 이상 한국어를 통한 사회통합에 참여할 수 있도록 최대한 한국어 교육을 위한 지원을 아끼지 말아야 한다. 또한 이러한 정책이 다중언어 정책을 포기하거나 반대하는 것을 의미하지 않음은 물론이다.

이외에도 최근의 「태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률」이나 「김치산업 진흥법」 등은 우리나라 문화가 세계적 관점에서 문화다양성 개념을 유지할 수 있도록 기여하는 법제도라고 하겠다.

3. 대중문화 및 문화예술교육에서의 문화다양성 증진

문화다양성 개념은 대중적 문화예술과 문화예술 교육 등에서 다양한 문화 기반의 구성과 교육이라는 정책을 요구한다. 언론 매체에서의 대중문화와 문화예술교육의 내용은 주류 문화만을 강조해서는 안 된다. 대중문화 역시 문화민주주의 차원에서 다수결 원리에 따른다는 명목으로 시청률에만 의지할 것이 아니라, 소수자 보호에도 함께 관심을 갖는 것이 진정한 의미의 문화민주주의에 기여하는 것이 될 것이다. 나아가 소수 문화의 보호를 통해 우리 문화예술이 보다 다양화되고 창조적인 문화로 발전할 수 있게 된다. 대중문화에서의 문화적 획일화는 문화적 소수자를 양산하게 된다. 자본주의, 세계화, 신자유주의 물결에 따라 대중문화, 언론매체, 문화산업에서 문화콘텐츠가 획일화될 위험성이 있는 것도 사실이다. 그러나 우리 사회 공동체 내에서도 세대, 계층, 사회적 집단 간에 존재하는 다양한 문화를 대중문화와 방송, 언론에서 인정되도록 문화예술정책을 수립하여야 한다. 그래야만 문화다양성에 대한 감수성을 높이고, 다양하고 민주적인 문화가 지속적으로 생산될 수 있게 될 것이다.

또한 문화예술교육에 있어서도 전통문화에 대한 이해를 통해 세계 속의 우리 문화의 다양성을 학습할 수 있도록 해야 하며, 나아가 상호문화 이해 차원에서 다양한 문화를 습득할 수 있도록 문화다양성을 증진할 수 있는 문화예술교육 콘텐츠를 제작하는 것을 지원하는 정책을 수립하여야 한다. 학교 교육에서 문화다양성에 대한 인식과 감수성이 제고될수록 우리 문화의 다양성과 창조성, 세계성을 증진시킬 수 있을 것이라 기대한다.

4. 다문화사회에서의 다문화 이해 제고

문화다양성은 다문화사회로 이행하는 과정에서 다문화 이해 또는 다문화 감수성을 제고하는 방향으로 기여하게 된다. ‘다문화 교육’은 교육 사상 측면에서 민주주의 교육, 인권 교육으로 이해되기도 하고, 정책 대상 측면에서 다

문화가족과 특히 다문화가족 자녀를 대상으로 하는 교육으로 이해되기도 한다. 그러나 다문화교육은 이주민과 일반 시민을 구분하는 교육이나 단순히 다문화 가족에 대한 교육 지원의 양적 증가나 축제 개최의 증가 등 만으로 이해되어서는 안 된다. 다문화 교육은 문화다양성 속에서 서로에 대한 이해를 발전시키고 소통을 증진하는 것이어야 한다.

현재 다문화가족 지원법에서 다양한 다문화교육이 이루어지고 있으나, 다문화 감수성 제고나 문화다양성 증진에는 한계가 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 다문화가족 지원법의 본질이 다문화가족의 사회통합을 위한 복지 지원에 머물고 있기 때문이다. 다문화가족 자녀에 대한 교육 지원은 자칫 학교 부적응 아동이나 학력 미달 아동에 대한 교육 지원과 같은 차원에서 다루어질 위험이 있다. 공무원 교육 등은 차별 금지와 인권 교육이 주요 내용을 이루겠지만, 일반 시민의 다문화 감수성 제고에는 한계가 있기 마련이다.

문화예술정책에 있어서도 다문화 이해 교육이 단순히 다문화 축제의 양적 증가에서 머물러서는 다문화감수성을 제고하는데 크게 기여하지 못한다. 이주민의 문화향유권을 단순히 문화체험 횟수로 판단하여서는 안 된다. 문화다양성 증진을 통해 다문화 사회에서 사회통합을 이루는 문화예술 정책을 기초하기 위해서는 문화의 상호 이해와 소통에 이념을 두어야 한다. 따라서 문화다양성과 다문화 이해를 위한 다양한 문화콘텐츠에 대한 지원이 필요하다.

우선 다문화교육을 ‘다문화가족 교육’에서 ‘다문화 이해 교육’으로 관점을 전환하여야 한다. 아시아권 또는 개발도상국과의 국제적 문화교류를 확대하여야 한다. 우리나라 박물관 등 문화시설에서의 다문화이해 프로그램, 다문화 콘텐츠를 확대하여야 한다. 다문화교육 대상을 다문화가족이 아닌 일반 시민으로 확대해야 한다. 이를 위해서는 교육 기관 외에도 대중매체도 함께 기여할 수 있도록 하여야 한다.

Ⅲ. 법률 개정의 필요성

1. 문화다양성협약의 이행

(1) 협약 이행을 위한 과제

1986년 유엔총회는 1988년부터 1997년의 10년을 ‘문화적 발전의 10년’으로 선포하여 문화적 정체성의 보존, 문화참여의 확대, 국제적 협력을 촉진하도록 하였다.

제3장에서 검토한 바 있으나, 협약의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 각 당사국은 문화다양성의 보호 및 증진을 위하여 규제, 재정지원, 공공기관 설립 및 지원 등의 조치를 취할 수 있다(안 제6조).

둘째, 당사국은 자국 영토 내의 문화적 표현이 소멸할 위험 등 긴급한 보호가 필요한 특수한 상황의 존재를 결정하고, 적절한 모든 조치를 취할 수 있으며, 이를 정부간위원회에 보고한다(안 제8조).

셋째, 당사국은 4년마다 문화다양성의 보호 및 증진을 위하여 취한 조치를 유네스코에 보고하고, 이와 관련된 정보를 공유하고 교환한다(안 제9조).

넷째, 당사국은 이 협약의 의무를 성실히 이행하고, 다른 조약에 종속되지 아니하며, 다른 조약의 권리 및 의무를 변경하지 아니하고, 다른 조약을 해석·적용 시 또는 이후 다른 조약 체결 시 동 협약의 관련 규정을 고려한다(안 제20조).

다섯째, 이 협약의 해석이나 적용에 관한 당사국 간의 분쟁은 교섭, 주선, 중재 또는 부속서에 따른 조정절차를 통하여 해결할 수 있으나, 당사국은 비준, 수락, 승인 또는 가입 시 상기 조정절차를 승인하지 아니함을 선언할 수 있다(안 제25조).

(2) 협약 이행을 위한 법률 제정 필요성

1) 국제규범의 국내법적 효력

우리나라 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적

으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다.

국제법에서 조약이란 “국제법 관계를 설정하기 위하여 국제법 주체간에 문서에 의한 합의”(조약법에 관한 비엔나 협약 제2조 제1항 (a))를 말한다. 따라서 우리나라와 다른 나라 간의 국제법 관계를 설정하기 위하여 합의를 하였거나, 우리나라가 국제기구에 가입을 하면서 헌법이 예정하고 있는 절차인 체결, 국무회의의 심의(헌법 제89조 제3항), 국무총리와 국무위원의 부서(헌법 제82조), 헌법 제60조 제1항에 해당하는 경우에는 국회의 동의, 비준이라는 절차를 거친 조약은 국내법과 같은 효력을 가진다.³³⁾ 그리고 국제법의 법원이라고 인정되는 조약, 국제관습법, 일반적으로 승인된 법의 일반원칙, 국제법원의 결정, 국제법학자의 학설 중 일반적으로 승인된 국제법규는 그것이 헌법에 의하여 체결·공포된 조약이 아니더라도 국내법과 같은 효력을 가진다. 따라서 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내의 행정이나 사법에서 법원으로서 기능한다. 그러므로 위에서 살펴본 문화재보호에 관한 여러 협약(Convention)은 모두 국제법적 의미에서 조약이며, 헌법은 이러한 조약의 국제법적 개념을 수용하고 있으므로 위의 모든 협약이 헌법에서 조약에 해당한다.

위와 같이 성립된 조약은 “국내법과 같은 효력을 가진다.” 여기서 국내법이 구체적으로 무엇을 의미하는지에 관해서는 다툼이 있다. 전통적으로는 여기서 국내법은 법률을 의미하므로 조약은 법률과 같은 효력을 갖는다고 해석하여 왔으나, 최근에는 헌법 제60조 제1항에 열거되어 국회의 동의를 거친 조약은 법률과 같은 효력을 갖고 그 밖에 국회의 동의를 거치지 않은 조약은 명령의 효력을 가진다는 견해가 유력하게 주장되고 있다³⁴⁾.

2) 국제규범에 따른 국내입법 개선 필요성

국제규범이 있는 경우에도 우리나라에 직접 적용하는 데에는 일정한 한계

33) 다만 헌법 제60조 제1항에 나열된 경우만 국회의 동의를 요하는 조약으로 해석할 것이 아니라, 입법사항이나 국가의 조약한 사항에 대해서는 헌법 제60조 제1항의 국회의 동의를 요한다고 해석하는 유력한 견해가 있다. 전광석, 『한국헌법론』, 법문사, 2010.

34) 전광석, 앞의 책, 138-145면.

가 있기 때문에, 문화다양성 협약을 실행하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 관점에서 이행입법이 반드시 필요하다.

첫째, 협약의 의무를 이행하기 위해서는 국내입법으로 규정하는 것이 필요하다. 협약의 국내법 효력으로 보고 등 의무이행을 할 수도 있지만, 보고사항 및 정보의 체계적 수집과 관련 부처의 협력, 시민사회의 협조를 얻기 위해서는 입법이 필수적이다.

둘째, 문화행정은 행정의 본질상 급부행정, 조성행정 등에 해당하는데, 프로그램으로 전혀 불가능한 것은 아니지만, 급부에 대한 규제가 따르는 것이 보통이고 지원대상을 선정하는 기준 등을 마련할 필요가 있기 때문에 법제화의 필요성이 요청된다.

셋째, 법적 체계정당성을 위해 법률의 개정 등 이행입법이 필요하다. 현행 다문화 관련 법령은 복지 정책에 한정되어 있고, 문화관계법에서는 다문화 관련 정책이 전무하다. 비록 다문화가족 지원법 등 문화정책을 근거지을 관련 조항이 전혀 없는 것은 아니지만, 현재의 문화영역에서 다문화정책을 시행하기에는 부족하다. 또한 현행 법령에서는 법체계상 문화영역 규율이 어렵기 때문에 문화관계법에 관련 규정을 추가할 필요가 있다.

넷째, 문화행정의 제도화와 예산 마련을 위해서 이행입법이 필요하다. 이행입법의 구체화를 위해서는 문화다양성 협약의 가입을 넘어 우리나라에 적실성 있는 시사점을 도출하여 입법에 반영할 필요가 있겠다.

다섯째, 구체적인 하위 법령을 제정, 개정하기 위해서 필요하다.

여섯째, 국제협약에서 국내 이행을 의무화하는 경우도 있는데, 이러한 경우 국내 이행입법 없이 법적 의무를 이행하기는 쉽지 않기 때문이다. 경우에 따라서는 국내 이행 입법의 미비로 문화다양성 관련 국제적 분쟁 등에서 불이익을 받을 수도 있다.

이하에서는 문화다양성 협약을 중심으로 우리나라 문화관계법 개정 방향에 시사점을 얻을 수 있는 점을 중심으로 이행입법의 구체적 방법을 검토하고자 한다.

(3) 환경 분야 국제협약 체결에 따른 국내입법 정비 사례

문화와 환경 분야는 권리의 성격이나 국제협약의 특성이 유사하다. 최근 우리나라에서도 환경 분야 조약 체결이 다수 이루어지고, 국내 이행입법이 이루어져 관련 사례를 살펴보고자 한다.

예컨대 생물다양성에 관한 협약(생물다양성협약, CBD)을 이행하기 위해 자연환경보전법 제35조가 개정되었다. 동법 제35조에서는 생물다양성 협약의 이행을 위해 일정한 대책을 수립할 것을 의무로 하고 있다.

「자연환경보전법」 제35조(생물다양성과 생물자원의 보전대책 수립 및 국제협력) ① 정부는 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용, 생물자원의 적절한 관리와 국가가 가입한 생물다양성예관한협약·멸종위기종국제거래협약 및 물새서식처로서국제적으로중요한습지에관한협약(이하 “생물다양성예관한협약등”이라 한다)의 이행을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 다음의 사항을 포함하는 생물다양성 및 생물자원의 보전대책을 수립·시행하여야 한다.

1. 생물다양성구성요소의 서식지 및 서식지외에서의 보전
2. 생물자원의 보호·증식사업 등의 육성·지원
3. 생물자원보전시설의 운영, 생물다양성의 연구를 위한 전문인력 및 시설의 확충
4. 생물자원의 적절한 관리를 위한 연구·기술개발
5. 생명공학적 변이생물체를 자연환경에 노출시키는 경우 생태계에 미치는 영향에 대한 평가
6. 그 밖에 생물다양성예관한협약등의 이행을 위하여 필요하다고 인정되는 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

② 정부는 국제기구 및 관련국 정부와 협조하여 자연환경보전을 위한 기술·정보 등의 교환에 노력하여야 한다. 생물다양성예관한협약등의 당사국과 생물다양성의 보전 및 생물다양성구성요소의 지속가능한 이용에 관련된 기술의 습득 및 이전을 용이하게 하도록 하고 생명공학의 관리 및 그 이익의 배

분에 관하여 상호 협력하여야 한다.

또한 저탄소 녹색성장 기본법에서는 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」의 의무를 이행하기 위한 조항들을 마련하고 있다.

저탄소 녹색성장 기본법 제7장 보칙

제63조(국가보고서의 작성) ① 정부는 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」에서 정하는 바에 따라 국가보고서를 작성할 수 있다.

② 정부는 제1항에 따른 국가보고서를 작성하기 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 정부는 제1항에 따른 국가보고서를 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」의 당사국총회에 제출할 때에는 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

그 밖에 환경 분야 협약 이행을 위한 국내 법률 개정 사항을 정리하면 다음과 같다.

<도표 5> 환경 분야 협약 이행을 위한 국내 이행 입법례

협약 또는 의정서	국내이행법률 및 해당 조문
물새서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약 (Ramsar협약)	습지보전법 제1조, 제4조 등, 자연환경보전법 제35조, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제38조
생물다양성에 관한 협약 (생물다양성협약, CBD)	자연환경보전법 제35조, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제38조
멸종위기종국제거래협약 (CITES)	자연환경보전법 제35조, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제38조, 야생동·식물보호법 제2조, 제16조
유해폐기물의 국가간이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약	폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률 제1조 등
기후변화에 관한 국제연합 기본협약	저탄소 녹색성장 기본법 제63조

2. 문화다양성 협약에 부응하는 문화정책 마련

(1) 정책의 방향

문화다양성 협약에 부응하는 정책 방향은 국내적으로는 다른 문화에 대한 우리의 이해능력을 제고시키고, 국제적으로는 특히 아시아의 개발도상국들과 교류를 통하여 문화를 보존하고 상호 창의적 역량을 높임으로써 우리나라 문화를 창조적으로 발전시키는 것이라고 할 수 있다.³⁵⁾

1) 국내적 정책 과제: 타문화 수용 능력의 제고

문화다양성 협약을 실천하는 것은 단순히 우리나라의 문화산업을 수적으로 보호하는 것에 한정되는 것이 아니라, 우리 자신부터 문화적 다양성을 수용할 수 있는 능력을 제고 시키는 것을 의미한다. 사실 우리나라는 민족문화 중심의 문화정책을 펼쳐 왔다. 산업화 시기 민족문화 보호에 대한 필요성이 제기되기는 하였지만, 지나친 자민족 중심의 문화 보존 정책은 순혈주의에 기초하여 저항적 민족주의를 야기하였다. 그에 따라 세계화 시대에 우리나라는 외래문화에 대한 낮은 수용능력과 외래문화에 대한 거부감마저 있어 왔던 것이 사실이다.

2) 국제적 정책 과제: 문화교류 및 지원

문화다양성 협약은 문화교류와 개도국의 문화적 역량을 개발하도록 하는 지원을 강조하고 있다. 우리나라는 산업화 과정에서 개발 모델을 통해 선진화하면서 문화에 대한 발전에 있어서도 가능성과 위험성을 함께 경험하였다. 이러한 경험을 통해 문화교류와 개도국 지원을 한다면 전세계적인 문화의 부가가치를 산출하는데 기여할 수 있을 것이다. 문화산업에 있어서도 다양성을 전제로 한 제작과 유통 기술 등을 전수하고 공유하는 것도 중요하다.

35) 정갑영, “문화다양성 협약과 한국의 문화정책”, 『유네스코와 문화다양성』, 유네스코 한국위원회, 2008 및 정갑영, 『문화다양성협약 실행을 위한 문화정책과제 및 교류협력 사업 개발연구』, 한국문화관광연구원, 2009를 주로 참조하였다.

(2) 문화다양성 협약에 부응하는 문화정책 프로그램

문화다양성 협약을 이행하기 위한 다문화정책 문화예술 프로그램은 다음 세 가지 차원에서 범주화할 수 있다.³⁶⁾

〈도표 6〉 문화다양성 협약에 부응하는 문화정책 프로그램

정책 목표	구체적 정책 프로그램
전통문화 진흥 및 발전(세계화)	<ul style="list-style-type: none"> - 무형문화재 보존을 위한 국제적 차원의 협력 - 전통문화 보존과 계승을 위한 문화교류 강화 - 해외 한국어 교육사업 강화
문화예술 정책 및 교육에 있어서 문화다양성 증진	<ul style="list-style-type: none"> - 아시아 동반자 사업 - 재외동포 이주역사 박물관 건립 - 문화다양성을 내포한 매체 프로그램의 제작 및 보급 - 이주민 및 이주공동체 문화향유권 확대
다문화사회 사회통합 및 다문화감수성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 문화다양성의 이해 및 수용 정도에 관한 지표개발 - 이주민 대상 한국어 교육사업 강화 - 외국인 교사에 의한 문화다양성 인식제고 시범사업 - 문화다양성 제고를 위한 청소년 문화정책 체계화 - 문화다양성 관련 문화예술교육 강화 확충 - 상호문화이해 프로그램 확대

1) 전통문화 진흥 및 발전 프로그램

첫째, 무형문화재 보존을 위한 국제적 차원의 협력이 이루어져야 한다. 문화다양성 협약과 함께 무형문화유산 협약은 소수 국가와 민족의 문화유산을 보호하는 역할을 할 수 있다. 우리나라의 무형문화유산을 세계에 알리고, 아시아 개발도상국들의 민속예술을 함께 발굴하는 것이 필요하다. 예를 들어

36) 세 가지 범주는 본 보고서에서 체계화한 것이고, 구체적인 문화정책 프로그램은 정갑영의 글에서 인용하였다. 아래의 문화정책 프로그램의 내용은 정갑영의 글을 참조하되 본 보고서의 입장에서 서술하였다.

아시아 국가의 민속 예술들을 발굴하여 함께 산업화 또는 상업화하고 문화자원을 문화교류 또는 관광사업의 소재로 삼을 수 있겠다. 이러한 사업들은 국제사회의 세계화에 따른 부작용을 완화할 수 있는 역할도 할 것이다. 우리나라의 광주아시아문화전당이나 전주무형문화유산전당도 이러한 역할을 감당할 수 있을 것이라 기대된다.

둘째, 전통문화 보존과 계승을 위한 문화교류를 강화하여야 한다. 문화다양성 협약은 당사국들의 권리 조항에서 자국의 문화정체성 보존을 위한 각종 정책방안의 수립 및 집행을 권고하고 있다. 이런 의미에서 우리나라의 경우 전통문화 정책은 더욱 강화될 수 있다. 전통문화 정책은 단순히 문화재에 한정되는 것이 아니다. 의식주와 같은 생활 전반의 전통문화를 보존, 계승하여야 할 것이다. 물론 문화재보호법에서 말하는 원형보존의 원칙이 이러한 분야에까지 적용되는 것은 아닐 것이다. 문화유산은 전통으로 계승되는 부분도 있지만, 박제화 되는 것은 아니다. 문화유산은 우리 삶의 양식이기 때문에 우리 시대에 걸맞게 변용되고 창조되기도 한다. 문화유산의 정신은 보존되면서도 형식은 달라질 수 있다. 전통문화를 계승시키고 특히 일상생활화 하여야만 문화다양성 차원에서 성공할 수 있게 된다. 또한 전통문화에 대한 바른 이해를 근간으로 다른 국가의 전통문화를 이해하려는 노력이 필요하다. 따라서 우리나라와 외국의 전통문화의 상호교류가 확대되고 강화되어야 한다. 이러한 사업은 1회성에 머물러서는 안 되고, 세계민속박물관 등 우리나라에서 상시적으로 재현될 수 있어야 한다. 다른 국가의 전통문화와 예술도 우리가 일상생활 속에서 이해할 수 있어야 문화에 대한 다양성의 이해가 가능하다. 다양한 삶의 방식의 인식과 체험을 통해 우리 문화를 창조적으로 계승하고 문화다양성의 이해를 전제로 한 다문화 이해 교육이 가능해 질 것이다.

셋째, 해외 한국어 교육사업을 강화할 필요가 있다. 이는 우리 언어의 보존과 보급을 통한 세계적 차원에서 문화다양성 증진 사업이 될 것이다. 이미 세종학당 등을 통해 우리 언어의 보급을 위해 노력하고 있으며, 외국 대학에서의 한국어 강의를 지원하고 있다. 이를 보다 확대하고 체계화하는 콘텐츠 개발과 교원 양성이 필요하다.

2) 문화예술 정책 및 교육에 있어서 문화다양성 증진 프로그램

첫째, 개도국을 중심으로 한 아시아 동반자 사업의 내실화가 필요하다. 이 사업은 문화다양성 협약의 이행의 한 내용으로도 유효하다. 이 사업은 일본이 과거 국제교류기금을 통해 아시아 국가들과 문화를 교류한 사업과 유사하다. 물론 우리나라와의 관계에서 한류를 지속시키고 우리나라 문화재 보호 정책이나 우리나라 문화정책 가운데 성공 사례를 알리는 기회가 될 수는 있다. 그러나 이 사업이 단순히 우리나라의 우호 세력을 확보하는 것에서 머물러서는 안 된다. 이 사업은 문화다양성 협약의 취지와 같이 본질적으로 해당 국가의 문화를 보호하고 상호 교류하는 내용이 되어야 한다. 해당 국가의 어려운 기술적 부분이나 재정적 부분을 보완해 줌으로써 문화적 다양성이 증진되는 방향으로 사업이 설계되어야 한다. 가능하다면 우리나라 다문화사회의 진입에 따라 이주민의 주요 출신 국가들을 중심으로 사업이 기획된다면, 우리나라의 다문화 이해 교육에도 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 문화다양성을 상시적으로 이해하고 바르게 교육하기 위해서는 재외동포 이주역사 박물관 등의 문화시설 건립이 필요하다. 다문화의 개념은 단순히 우리나라에 들어온 이주민만을 포함하는 것이 아니다. 우리 민족의 이민 역사가 우리나라의 문화적 다양성을 내포하고 있다. 우리나라의 이주 역사와 해외동포의 삶을 문화다양성의 한 요소로 인식하고 이를 보존하고 학습할 수 있는 박물관이 필요하다. 이와 병행하여 우리나라 민속박물관의 재구성 또는 리모델링 사업이 필요하다. 단순히 우리나라 유형문화재의 하나로서 민속문화재 중심의 전시가 아니라, 이웃 민족과 이웃 국가의 관계 속에서 우리나라와 주변국들의 민속을 함께 이해할 수 있는 시설로 재구성되거나 새로운 박물관의 건립이 필요하다. 이러한 박물관 신설 또는 재구성 사업은 우리나라 문화다양성을 바르게 인식하고 다문화 수용 능력을 제고시킬 수 있다는 점에서 꼭 필요하다고 하겠다.

셋째, 문화다양성을 내포한 매체 프로그램의 제작 및 보급 사업이 필요하다. 언론이나 방송, 디지털 매체를 통한 프로그램은 그 영향력이나 교육성과

가 상대적으로 높을 수 있고 활용과 보급이 편리하기 때문이다. 여기에서 말하는 문화다양성은 우리 전통문화, 한류가 되는 대중문화, 개발도상국의 전통문화, 문화의 국제교류, 해외동포의 문화 등을 포괄하게 된다. 따라서 정부는 우리나라에서의 문화적 지원 뿐만 아니라 관계국가의 협조를 통해 프로그램을 공동 제작할 수도 있다. 문화의 이해도 쌍방향으로 이루어져야 한다.

넷째, 이주민 및 이주공동체 문화향유권이 확대되어야 한다. 문화권은 인권의 중요한 내용을 이룬다. 문화권을 제대로 향유하지 못하고서는 자신의 인간의 존엄과 평등, 표현의 자유 등을 제대로 누리기 어렵다. 이주민 또는 이주공동체의 문화향유권을 보장하기 위해서는 단순히 한국 문화 체험 기회나 다문화 축제 제공 등 만으로 충족될 수 없다. 문화의 국제적 교류, 문화적 표현의 기회 확대, 문화적 차이로 인한 차별 금지, 우리나라 문화 프로그램에 대한 접근 가능성 등이 총체적으로 확대 보장되어야 한다.

3) 다문화사회에서의 다문화 감수성 제고 프로그램

첫째, 우리나라 문화다양성의 이해 및 수용 정도에 관한 지표개발이 필요하다. 우리나라의 문화는 주변국과의 끊임없는 교류에도 불구하고 단일민족에 대한 자부심이 외국에 비하여 상대적으로 큰 것이 사실이다. 최근 다문화사회로의 진입이 사회적, 그리고 학문적 이슈가 될 만큼 문화다양성에 대한 이해와 수용 정도가 낮았던 것이 사실이다. 따라서 문화다양성의 인식을 제고하기 위하여는 다문화에 대한 이해와 수용 정도가 지속적으로 제고될 수 있도록, 그리고 그러한 인식 정도를 측정할 수 있도록 관련 지표의 개발이 필요하다.

둘째, 이주민 대상 한국어 교육사업을 강화해야 한다. 현재에도 이주민들의 우리나라 정착과 적응, 사회통합을 위해 한국어 교육이 이루어지고 있다. 한국어 교육은 주류 문화의 강제가 아니라 이주민들의 우리나라 사회 적응과 자립을 위해 반드시 필요한 것으로 이해되어야 한다. 특히 이주여성뿐만 아니라 다문화가정 자녀들의 한국어 교육도 현실적으로 더욱 강조되어야 한다. 한국어 교육을 보다 강화하기 위해서는 단순히 교육의 강제와 의무화를 통해

서 이루어지는 것보다, 해당 교사와 교육 자료 등 교육의 질적 수준의 향상을 통해서 이루어져야 한다. 물론 물적, 인적 자원이 확보 되는대로 이중 또는 다중언어 정책도 필요하다. 다문화가정 자녀들이 우리 나라의 말과 어머니 나라의 말을 함께 배울 수 있도록 배려하는 것이 인권 측면과 국가 경쟁력 측면에서 동시에 의미있는 정책이 될 것이다. 이를 위해서는 우리나라 이주여성의 주된 출신 국가인 아시아 개발도상국들과의 문화교류와 상호문화교육 등이 함께 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 우리나라 그리고 전세계적 차원에서 문화다양성의 증진에 크게 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 외국인 교사에 의한 문화다양성 인식제고 시범사업이 가능하다. 최근 우리나라에 급증하고 있는 외국인 교사를 통해 교육 대상인 청소년들의 문화다양성 인식을 제고할 수 있기 때문이다. 다문화 프로그램은 외국인 교사들을 통해서 자연스럽게 청소년들에게 제공될 수 있고, 이러한 변화는 우리나라 다문화 수용성 증진에 크게 기여할 것이다.

넷째, 문화다양성 제고를 위한 청소년 문화정책을 체계화해야 한다. 이는 다문화사회가 앞으로 더욱 심화될 것이 예견되는 상황에서, 장래 사회의 중심이 될 청소년들이 성장기에서부터 문화다양성에 대한 인식 및 다문화의 인식과 수용을 제고시키기 위해서이다. 우리나라보다 앞서 다문화사회를 경험한 선진 외국에서와 같이 다문화사회로 인한 갈등이 나타날지 모르는 상황에서 이에 대한 근본적인 대책이 필요하기 때문이기도 하다. 아울러 청소년들의 문화다양성 인식 제고는 우리 문화의 다양성과 창조성을 증진시키는 계기가 될 것이다. 이를 위하여서는 청소년 시기부터 문화 교육, 예술 교육, 체육 교육, 사회 교육, 역사·지리 교육, 봉사활동 등 다양한 교육과 프로그램을 통해서 자연스럽게 문화다양성에 대한 체험의 기회가 제공되어야 한다.

다섯째, 문화다양성 관련 문화예술교육 강좌가 대폭 확대되어야 한다. 문화예술교육이 과거보다 활성화 된 것은 사실이지만, 그 내용과 방향성이 문화다양성을 증진시키는 쪽으로 체계화되어야 한다. 문화다양성의 증진은 우리 전통문화의 생활화, 대중문화에 있어서도 세대간, 계층간 차이를 존중한 문화예술 교육 기회 확대, 다문화사회 관련 강좌의 확대 등이 모두 필요하다. 이

러한 교육을 확대하기 위하여서는 다문화 관련 인력의 양성이 전제되어야 할 것이다.

3. 다문화사회의 문화예술정책 근거 마련

(1) 다문화정책에서 문화정책의 중요성

다문화정책은 국가가 처한 환경과 현실에 따라 달라질 수 있다. 우리나라의 경우 1990년대 외국인 근로자가 증가한 시기에는 이주노동자를 중심으로 한 정책이 수립되었고, 2000년대에는 다문화가족 중심의 정책이 수립되고 있다. 그러나 향후 이주근로자, 다문화가족, 나아가 통일에 따른 북한 주민 등, 국제화에 따른 외국인 장기 체류 등이 복합적인 다문화 현상을 나타낼 것으로 예상된다. 따라서 다문화가족 중심의 시혜적 정책은 곧 한계에 봉착할 수 있을 것이다. 다문화가족 정책 역시 매우 중요하지만, 다문화가족 지원 정책만으로 충분하지는 못하게 된다. 다문화정책을 결국 다문화‘가족’ 정책을 넘어 다문화 ‘이해’ 정책으로 나아가야 한다.

다문화정책에서 문화예술 분야의 역할이 강조될 때에 문화다양성이 증진되게 된다. 문화다양성은 민주적 의식을 고취시키고 타 문화에 대한 바른 자세를 갖게 함으로써 평화로운 사회통합을 촉진시킬 수 있다. 또한 이주민과의 대화와 긴밀한 상호협조, 이주민사회가 가진 다양성이라는 잠재적 능력을 십분 활용하는 것이 우리나라의 문화예술의 창조성을 높이는 계기가 될 것이다.

(2) 이주민 문화향수 기회 확대

문화예술은 우리나라 국민뿐만 아니라 다양한 배경을 가진 이주민들을 함께 결속시킬 수 있는 공동생활의 토대가 된다. 이주민의 문화적 통합을 위해서는 이주민의 문화향수 기회를 확대하고 문화적 교육에도 중점을 두어야 한다. 이를 위해 이주민의 문화향수 기회를 확대하도록 국가와 특히 지방자치단체가 함께 노력하여야 한다.

이러한 문화향수 기회의 확대는 문화시설을 통해 이루어질 수도 있고, 축제 등 상호 교류를 통해 이루어질 수 있다. 이주민의 문화향수 기회를 확대함으로써 문화권을 보장하고 사회통합을 유도하며, 이주민의 문화예술이 우리나라에 새로운 창의적 요소로서 역할 할 수 있도록 지원하여야 한다. 이러한 프로그램은 아시아권의 다른 국가와의 문화예술 교류도 가능하게 할 것이다.

(3) 문화예술분야 다문화정책의 제도적 근거 마련

이러한 다문화사회 문화예술 정책의 필요에도 불구하고, 현재 문화예술분야 다문화정책은 제도적 근거가 마련되어 있지 않아, 다문화가족 지원 정책에 종속되어 있다. 그 결과 문화예술 분야의 광범위한 문화다양성 정책이 마련되지 못하고, 다문화가족 지원에 한정된 문화예술 정책이 주를 이루고 있다. 이러한 정책은 다문화가족에 대한 충분한 지원을 될 수 있을지 모르겠으나, 중복적인 정책 투입으로 정책의 효율성을 떨어뜨리고 본래 의도하였던 문화다양성 진흥에는 미흡한 점이 있게 된다.

따라서 다문화가족 지원 정책과 별도로 문화다양성 증진을 통한 다문화사회에서의 문화예술정책을 진흥하기 위한 별도의 제도적 근거가 마련되어야 한다.

IV. 법률개정안의 구체적 내용

1. 개정 대상 법률의 범위: 문화예술진흥법

다문화사회 문화예술정책이나 문화다양성 증진 정책은 하나의 법률에 의해 이루어지기 어렵다. 다문화사회 문화예술정책은 정책 대상이 이주민에게 한정되어 있는 것이 아니다. 다문화가족 지원 정책이나 이주아동 교육 지원 등은 정책 대상이 뚜렷하지만, 다문화 이해를 위한 문화예술정책은 사실 그 대상이 우리나라 전체 국민을 넘어서 우리 사회 공동체 전 구성원으로 확대되어야 한다. 또한 문화예술 분야 다문화 이해 교육은 몇 가지 소수의 방법으로 이루어지는 것이 아니라 삶의 총체적인 국면에서 이루어져야 한다. 다문

화 이해 교육은 단순히 교육의 내용에 따라 판단되는 것이 아니라, 다문화사회라는 새로운 시대적 요구에 따라 민주주의 시민 양성을 위한 교육 이념이 되기 때문에 해당 정책의 이념과 대상, 방법은 대단히 넓다. 따라서 특정 법률만의 개정으로 충족되기 어렵다.

기존의 법률이나 프로그램을 살펴 보아도 기존의 문화재보호법이나 국어기본법 등 문화예술과 관련된 각종법률에서 문화다양성 증진을 위한 정책 수립이 가능하다. 또한 사회 여러 곳에서 이루어지는 국제영화제나, 국제 문화교류, 시민단체의 문화 인권 사업 등도 다문화사회 문화예술정책의 범주에 포함된다. 이러한 다양한 프로그램들을 법제도적으로 근거짓는 법률들은 하나의 법률에 한정되기 어려운 것이 당연하기도 하다. 예를 들어 문화예술진흥법 외에도 문화산업기본법, 문화예술교육지원법, 다문화가족지원법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 음반이나 방송 관련 법제도 등에 개별적으로 규정될 수 있다. 이는 우리나라의 각종 법률에 외국인에 관한 규정이 산재해 있는 것으로도 이해될 수 있다.

또한 문화다양성 협약의 이행을 위해서, 예컨대 문화상품의 교역으로 인한 문화획일화를 방지하기 위해서는 문화산업, 영상, 비디오, 음반 등의 법률에 규정하는 것이 더 유효적일 수 있다. 다만 본 보고서는 문화다양성 전반을 다루는 것이 아니라 다문화정책에 관해 한정하여 논의하는 것이기 때문에 문화상품의 경우는 논의대상에서 제외하기로 한다.

그렇다면 결국 다문화정책의 실효성을 제고하기 위해 문화예술법제를 개정한다면, 우선적으로 고려되어야 하는 것이 문화예술진흥법이 될 것이다. 왜냐하면 문화다양성 증진 사업들은 문화예술 정책의 기초를 변화시킬 수 있는 것으로 기본법에 해당하는 법률의 개정을 통해서 제도화가 이루어져야 하기 때문이다.

2. 개정 이유

우리나라가 문화선진국으로 진입하기 위해서는 문화다양성을 존중하고 국가공동체 구성원이 다양한 문화를 향유할 수 있도록 문화예술의 진흥 방향

을 다양화 할 필요가 있다. 문화적 다양성의 보장은 세계화와 문화산업화에도 불구하고 문화의 다양성을 통해 보다 창조적인 문화적 요소를 발전시킬 기회가 될 것이다. 결국 우리 문화가 보다 경쟁력 있는 문화가 되도록 할 것이다.

문화다양성의 존중은 다문화사회에서도 필수적이다. 현재 다문화사회 도래에 따른 정책은 다문화가족 정책에 한정되어 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이주민이 보다 다양화 될 것을 예상한다면, 우리 국민에 대한 다문화교육이 절실하다. 다문화교육은 우리 국민이 다문화사회에 민주적 시민으로서 다른 사람을 존중하는 자세를 기르는 것을 내용으로 한다. 그런데 이러한 다문화교육은 문화적 다양성을 전제로 한다. 문화적 다양성의 제고를 통해 우리 공동체 구성원이 보다 문화적 민주주의를 실천하고 문화인권을 보장하는 계기가 될 것이다.

다문화정책은 주로 여성가족부와 법무부를 중심으로 전개되어 왔으나, 사실 다문화정책 가운데 문화예술 정책이 상당히 많은 것은 주지의 사실이다. 그러나 이에 관한 근거 법령이 미비하여 소관 부처가 정확하지 못하고, 정책이 본질에 맞지 않게 준비되거나 시행되고 있다. 또한 전문가적 관점에서 프로그램이 마련되지 못하고 있다. 다문화정책에 대한 예산이 확대되고 있는 형편에서 정책의 실효성을 높이고 관련 정책이 안정적으로 발전하도록 하기 위해서는 문화예술진흥법 개정을 통해 그 방향성을 명확히 제시할 필요가 있는 것이다.

3. 제1안: 문예진흥법 일부개정안

제1안은 문예진흥법 제1조 목적 조항을 개정함으로써 법률의 성격을 근본적으로 변화시키면서도 정책 수단이 되는 법률 조항의 개정은 최소화하고, 구체적인 정책집행은 프로그램 수준에서 이행하는 것이다. 법률의 개정이 필요한 조문을 제시하면 다음과 같다.

(1) 목적 조항의 개정

【현행 조문】 제 1 조(목적) 이 법은 문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지함을 목적으로 한다.

【개 정 안】 제 1 조(목적) 이 법은 문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하여 민족문화 창달에 이바지하고 새로운 문화를 창조하여 문화다양성 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

이러한 개정안은 민족문화 창달과 문화다양성 증진이 대립되지 않는다는 인식을 전제로 하여야 한다. 이제 민족문화는 1 국가 내에서의 문화정책 패러다임으로는 유지하기 어렵게 되었다. 전통문화는 세계적 관점의 패러다임에서 이해되어야 한다. 우리나라의 전통문화는 세계적 관점에서 문화다양성의 한 요소가 된다. 따라서 향후 문화예술정책의 수립은 전통문화예술의 진흥과 동시에 문화다양성 증진을 위한 것이어야 한다. 또한 전문 문화예술뿐만 아니라 대중 문화예술에서도 세대간, 지역간, 계층간 문화적 다양성을 존중해야 한다. 다문화사회 도래에 따른 문화다양성 증진을 위해서도 본 법이 기여해야 할 것이다.

【유사입법례】 습지보전법 제1조(목적) 이 법은 습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 규정하여 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

(2) 시책과 권장 조항의 개정

【현행 조문】 제 3 조(시책과 권장) ① 국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.

② 제1항에 따른 문화예술 진흥시책은 국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급에 관한 사항을 포함하여야 한다. (이하 생략)

【개정안】 제3조(시책과 권장) ① 국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.

② 제1항에 따른 문화예술 진흥시책은 국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급 및 문화다양성의 증진에 관한 사항을 포함하여야 한다. (이하 생략)

개정안은 문화예술 진흥시책 가운데 생활 문화의 개발·보급 이외에 문화다양성 증진에 관한 사항을 포함시키도록 하였다.

(3) 문화예술진흥기금의 용도 조항의 개정

【현행조문】 제18조(문화예술진흥기금의 용도) 문화예술진흥기금은 다음 각 호의 사업 및 활동의 지원에 사용한다.

1. 문화예술의 창작과 보급
2. 민족전통문화의 보존·계승 및 발전
3. 남북 문화예술 교류
4. 국제 문화예술 교류
5. 문화예술인의 후생복지 증진을 위한 사업
6. 지방문화예술진흥기금으로의 출연
7. 제20조에 따른 한국문화예술위원회의 운영에 드는 경비
8. 장애인 등 소외계층의 문화예술 창작과 보급
9. 공공미술(대중에게 공개된 장소에 미술작품을 설치·전시하는 것을 말한다) 진흥을 위한 사업
10. 그 밖에 도서관의 지원·육성 등 문화예술의 진흥을 목적으로 하는 문화시설의 사업이나 활동

【개 정 안】 제 18 조(문화예술진흥기금의 용도)에 다음 호를 추가
2의2. 문화다양성의 증진

이 개정안을 통해 국가와 지방자치단체는 국민 또는 외국인 등이 국적·민족·인종 등에 관계없이 문화적 다양성을 표현하는 문학, 예술, 체육, 영상, 축제, 문화행사, 문화상품 등을 통한 문화예술활동을 지원할 수 있다(구체적 내용은 후술하는 제2안의 제15조의5(문화다양성을 표현하는 문화예술활동의 지원) 참조).

(4) 문화다양성 증진 조항의 신설

【현행조문】 없음

【개 정 안】 제 38 조의2(문화적 다양성의 증진) ① 정부는 국가가 가입한 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약」(이하 “문화다양성협약”이라 한다)의 이행을 위하여 다음의 사항을 포함하는 문화다양성 관련 정책을 수립·시행하여야 한다.

1. 문화적 활동, 상품, 서비스의 다양성 보호
 2. 다양한 문화의 상호 존중
 3. 문화다양성을 증진하는 국제 교류
 4. 개발도상국의 문화예술정책 지원
- ② 국가 및 지방자치단체는 다문화사회의 문화 환경을 조성하고 문화다양성을 향유할 수 있는 기반을 제공하기 위하여 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.
1. 문화다양성 관련 예술·축제 등의 지원
 2. 문화다양성 체험 프로그램 개발 지원
 3. 다문화사회 관련 문화시설 조성 및 확충
- ③ 국가와 지방자치단체는 문화다양성의 증진을 위하여 전문성을 갖추고 조사·연구하여 새로운 문화 창조에 기여할 수 있는 문화 예술 자료 및 활동, 외국문학·예술·문화콘텐츠 등의 번역 및 소

개 등의 다문화콘텐츠 발굴과 확산을 위하여 노력하는 연구기관, 예술단체, 예술종사자 및 일반인을 지원할 수 있다.

④ 정부는 「문화다양성협약」에서 정하는 바에 따라 국가보고서를 작성할 수 있다. 이 경우 정부는 국가보고서를 작성하기 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 자료의 제출을 요청할 수 있고, 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항에 관한 정책 수립에 관한 절차, 사업의 실시, 지원 기준 등 구체적 절차와 내용은 대통령령으로 정한다.

문화적 다양성 증진을 위한 핵심적 시책을 현행 문화예술진흥법 제6장 보칙의 장에 신설할 필요가 있다. 그 주된 내용은 ① 문화다양성 증진 정책의 수립, ② 다문화사회의 문화 환경 조성, ③ 다문화 콘텐츠 및 축제 개발 및 보급, ④ 국가보고서의 작성, ⑤ 시행령 위임 규정 등이다.

4. 제2안: 문예진흥법 제3장의2 추가안

제2안으로 문화예술진흥법의 현재 편제를 고려하여 제3장의2에 문화적 다양성의 증진을 추가하는 안을 고려할 수 있겠다. 이 경우에도 제1조(목적) 조항의 개정, 제3조(시책과 권장), 제18조(문화예술진흥기금의 용도)에 관한 개정안은 제2안에서도 동일하게 유지된다. 이하 새로 추가될 제3장의2의 편제는 다음과 같다.

제3장의2 문화적 다양성의 증진

제15조의3(문화다양성 증진 정책의 수립)

제15조의4(문화다양성을 표현하는 문화예술활동의 지원)

제15조의5(다문화 콘텐츠 및 축제 개발 및 보급)

제15조의6(다문화사회의 문화 환경 조성)

제15조의7(문화다양성 증진을 위한 공간 마련)

제15조의8(국제적 문화교류의 지원)

제15조의9(전문인력 양성·지원)

제15조의10(국가보고서의 작성)

(1) 문화다양성 협약 이행에 따른 정책 수립

제 15 조의 3(문화다양성 증진 정책의 수립) ① 정부는 문화콘텐츠 또는 문화예술활동에 있어 문화적 다양성을 보호하고 국가가 가입한 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약」(이하 “문화다양성협약”이라 한다)의 이행을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 다음의 사항을 포함하는 문화다양성 관련 정책을 수립·시행하여야 한다.

1. 문화적 활동, 상품, 서비스의 다양성 보호
2. 다양한 문화의 상호 존중
3. 문화다양성을 증진하는 국제 교류
4. 개발도상국의 문화예술정책 지원

② 정부는 국제기구 및 관련국 정부와 협조하여 문화다양성을 위한 정보 및 모범사례 등의 교환에 노력하여야 한다.

문화다양성 관련 정책은 문화다양성을 높이는 문화상품 개발과 보급 등의 산업 부분과 문화적 다양성을 이해하는 교육, 국제교류 등 다양한 측면에서 이루어질 수 있다.

최근 문화예술 영역에 있어서는 문화의 상품화에 따른 획일화가 강요되는 경향도 없지 않다. 온라인 중심의 문화예술 상품의 유통에 따라 공연 등 전통적 예술 활동에 현실적 제약이 따르고 있는 것이다. 이렇게 문화다양성을 보장하지 못하는 문화상품 시장의 구조는 장기적으로 보았을 때 우리나라의 문화적 창조력을 저해할 위험이 높다. 따라서 정책적으로 문화콘텐츠나 문화예술활동에 있어 다양성을 보장하고 진흥하는 정책 마련이 필요하다.

문화다양성을 바르게 이해하기 위해서는 다문화 이해 교육이 필수적이다. 이를 위하여 다양한 문화를 상호 이해하고 존중할 수 있도록 정책을 수립하도록 하였다. 또한 현재 국가에서 추진하고 있는 문화다양성 증진 사업과 국제교류 등의 법적 근거를 마련하고자 하였다.

(2) 문화다양성을 표현하는 문화예술활동의 지원

제 15 조의 4(문화다양성을 표현하는 문화예술활동의 지원) 국가와 지방자치단체는 국민 또는 외국인 등이 국적·민족·인종 등에 관계 없이 문화적 다양성을 표현하는 문학, 예술, 체육, 영상, 축제, 문화행사, 문화상품 등을 통한 문화예술활동을 지원할 수 있다.

문화다양성을 증진하기 위해서는 가장 직접적으로 문화다양성을 표현하는 문화예술활동을 지원하는 것이 필요하다. 이러한 문화다양성을 표현하는 예술활동은 국적, 민족, 인종 등의 차별 없이 적용되어야 하고, 그 영역은 문학, 예술, 체육, 영상, 축제, 문화행사, 문화상품 등이다.

(3) 다문화 콘텐츠 개발 및 보급

제 15 조의 5(다문화 콘텐츠 및 축제 개발 및 보급) ① 국가와 지방자치단체는 문화다양성의 증진을 위하여 전문성을 갖추고 조사·연구하여 새로운 문화 창조에 기여할 수 있는 문화예술 자료 및 활동, 외국문학·예술·문화콘텐츠 등의 번역 및 소개 등의 다문화콘텐츠 발굴과 확산을 위하여 노력하는 연구기관, 예술단체, 예술종사자 및 일반인을 지원할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 다문화콘텐츠를 보급하기 위하여 노력하는 신문·방송·잡지·인터넷 등에 대하여 지원할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 지원 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

문화적 다양성 증진은 이론에서 그치는 것이 아니라 실제 문화상품, 문화 콘텐츠로 구체화된다. 따라서 이러한 다문화콘텐츠를 개발하고 보급하도록 지원하여야 문화적 다양성에 구체화될 수 있다. 이를 통해 문화적 다양성을 향유하고 교육할 수 있을 것이다. 이러한 다문화 콘텐츠는 우리 문화예술을 더욱 풍부하게 하고 창의적이 요소를 증가시킬 것이다.

(4) 다문화사회의 문화 환경 조성

제 15 조의 6 (다문화사회의 문화 환경 조성) ① 문화체육관광부장관은 다문화사회의 문화 환경을 조성하고 문화다양성을 향유할 수 있는 기반을 제공하기 위하여 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

1. 문화다양성 관련 예술·축제 등의 지원
2. 문화다양성 체험 프로그램 개발 지원
3. 다문화사회 관련 문화시설 조성 및 확충
- ② 시·도지사는 관할 지역 안에서 문화다양성을 증진할 수 있는 문화시설이 조성될 수 있도록 지원할 수 있다.
- ③ 문화체육관광부장관은 예산의 범위 안에서 제1항의 사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있으며, 제2항의 규정에 의한 시·도지사의 사업을 지원할 수 있다.
- ④ 제3항에 따른 비용의 지원 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

문화다양성을 증진하는 것은 다문화이해 및 상호문화 이해를 전제로 한다. 또한 국적과 민족이 각기 다른 사람들이 상호 문화적 차이를 인정하면서 대등한 관계를 구축하는 것이 문화다양성의 시작이다. 문화다양성은 단순히 다문화사회의 대처방안을 넘어서 세계화를 지향하는 정책 수단이 된다. 지역사회의 구성원들은 문화다양성을 표방하는 각종 문화예술 프로그램에 참여함으로써 보다 민주적이고 세계적인 문화환경을 접할 수 있게 될 것이다.

보다 세계에 개방된 지역사회를 조성함으로써 지역사회가 활성화되고 지역 산업 및 경제의 진흥으로 이어지도록 한다. 또한 다문화 환경을 조성하게 되면 그 지역 주민들이 문화적 다양성에 대한 이해력이 향상되고 다양한 문화를 배경으로 자란 우수한 젊은 세대를 육성할 수 있을 것이다.

(5) 문화다양성 증진을 위한 문화시설 마련

제 15 조의 7 (문화다양성 증진을 위한 문화시설 마련) ① 국가 및 지방자치단체는 사회 구성원의 문화 다양성의 표현을 위한 자유를 보장하고 이에 대한 이해를 증진하기 위하여, 문화다양성과 관련한 자료를 관리·보존·전시하는 문화시설의 설립 또는 운영을 지원할 수 있다.

② 문화체육부장관과 지방자치단체의 장은 문화시설 가운데 일부를 문화다양성을 보급하기 위한 다문화시설로 지정·지원할 수 있다.

③ 제1항과 제2항의 규정에 의한 문화시설의 지원에 필요한 사항은 대통령령 또는 지방자치단체의 조례로 정한다.

“문화시설”이란 공연, 전시, 문화 보급, 문화 전수 등 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 시설을 말한다. 문화시설은 경관형성, 문화예술활동의 거점으로서 중요한 요소로서 기능한다. 따라서 문화다양성 정책의 지원에 상응하여 인적인 교류의 장이 되거나 행동문화의 표출이 기대되는 장이기도 하다. 이들 문화시설에는 하드웨어적인 면뿐만 아니라 그곳에서 행해지는 각종 사업은 소프트웨어적인 면의 실체를 형성하도록 하고 있다. 이를 위해 문화다양성을 진흥하고 다문화사회에서 사회통합을 촉진하는 문화공간이 될 수 있도록 협력의 근거가 되는 조항을 둔다.

문화시설 가운데 다문화시설로 지정 또는 인증을 통해 강화된 지원도 할 수 있다.

(6) 국제적 문화교류의 지원

- 제 15 조의 8(국제적 문화교류의 지원) ① 정부는 국제기구 및 관련 국 정부와 협조하여 문화다양성 증진을 위한 문화상품, 문화서비스, 문화예술 활동 등의 교류에 노력하여야 한다.
- ② 정부는 문화다양성 협약의 당사국과 지속가능한 문화의 증진을 위해 상호 협력하여야 한다.
- ③ 정부는 개발도상국 출신 예술가, 그 밖의 문화전문가 및 활동가를 우대하여 개발도상국과의 문화교류를 촉진한다.

문화다양성협약 제12조(국제협력의 증진)에서는 문화적 표현의 다양성 증진에 필요한 여건 조성을 위하여 양자간, 지역적, 국제적 협력 강화를 위하여 노력하도록 하였다. 이러한 문화다양성협약을 이행하기 위하여 국제적 교류를 확대하도록 하였고, 특히 개발도상국 국가와의 교류, 또는 이들 국가에 대한 지원을 규정하였다.

문화다양성 증진을 위한 국제적 교류에 대해서는 문화예술진흥법 제18조 제4호에 따른 문화예술진흥기금을 지원할 수 있다.

(7) 전문인력 양성

- 제 15 조의 9(다문화 전문인력 양성·지원) ① 국가와 지방자치단체는 사회의 문화적 다양성을 증진하고 문화의 소통에 기여할 수 있는 언어·문화·예술·체육·관광 등의 전문인력을 양성·지원할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 전문인력의 기준 등에 필요한 사항은 문화체육관광 부령으로 정한다.

문화정책의 중요한 기능의 하나로서 문화기반의 정비가 있다. 이 문화기반의 정비는 크게 조직의 형성, 시설의 정비 및 정보시스템의 정비 등 세가지로 요약할 수 있다. 문화예술활동이 활발하게 전개되기 위해서는 활동의 주체인 문화예술인력의 조직이 형성되어 있고 실제의 활동무대인 물적인 시설

이 설치되며 나아가 문화예술에 관한 정보시스템의 구축이 필요하다. 문화적 다양성을 기반으로 하여, 이러한 문화를 보급하거나 우수한 문화예술을 계승하고 발전시키고 창조해가기 위해서는 그 담당자로서 우수한 인재를 확보하는 것이 불가결하다. 특히 문화적인 역동성을 지속가능하게 하는 핵심적인 요인은 바로 인력이라고 할 수 있다.³⁷⁾

이 조항은 문화적 다양성을 지원하기 위한 문화예술활동의 발전에 수반하여 필요한 새로운 분야의 전문인력을 양성하고 그 자질을 향상시키기 위한 제도적 기반을 구축하기 위한 것이다. 국가가 문화적 기반을 조성하는 것은 그 자체가 국가의 목표인데, 국가는 다른 가치보다도 인간존엄과 개성이 최고의 가치로 존중되어야 한다는 측면에서 문화 진흥 및 지원 법제에서는 많은 부분을 인력양성에 할애하여야 한다. 전문인력을 양성하고 지원하는 규정을 마련함으로써 다문화를 배경으로 문화적 소통을 가능하게 하고 새로운 문화창조를 선도할 수 있는 인력을 배출할 것이 기대된다.

다만 다문화가족 지원법 제12조(다문화가족지원센터의 지정 등)에서는 “③ 지원센터에는 다문화가족에 대한 교육·상담 등의 업무를 수행하기 위하여 관련 분야에 대한 학식과 경험을 가진 전문인력을 두어야 한다.”고 규정하고 있고, 같은 조에서 “⑤ … 제3항에 따른 전문인력의 기준 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 각각 정한다.”고 하고 있으나, 전문인력 양성에 관한 내용은 규정하지 않고 있다. 따라서 전문인력 양성 조항은 문화적 다양성을 제도화하는 차원에서 이들을 양성하고 지원하기 위한 규정을 둘 필요가 있다. 다만, 다문화가족 지원법의 조항과 충돌을 피하기 위하여, 본 보고서에서는 문화예술진흥법의 목적과 취지에 맞게 “언어·문화·예술·체육·관광 등의 전문인력”으로 한정하였다.

아울러, 본 조항의 경우 문화다양성 전문인력이라고 할 경우 그 전문성을 인정하는 기준을 마련하기 쉽지 않고 양성된 전문인력에 대해 활용방안(배치 방안)이 마련되지 않으면 유명무실한 조항이 될 수 있으므로 유의해야 한다.

37) 참고로 현행 문화예술진흥법 상의 전문인력은 제6조에서 “문화시설의 전문적 운영에 필요한 기획·관리 전문인력의 양성”에 한정되어 있다.

(8) 국가보고서의 작성

- 제 15 조의 10(국가보고서의 작성) ① 정부는 「문화다양성협약」에서 정하는 바에 따라 국가보고서를 작성할 수 있다.
- ② 정부는 제1항에 따른 국가보고서를 작성하기 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

국가보고서의 작성은 문화다양성협약에 따른 의무사항이다. 문화다양성 협약 제9조(정보공유와 투명성)에서는 당사국에게 “가. 자국 영토 내에서 그리고 국제적 차원에서 문화적 표현의 다양성을 보호하고 증진하기 위하여 취한 조치들에 관한 적절한 정보를 보고서 형태로 4년마다 유네스코에 제출한다. 나. 이 협약과 관련하여 정보공유를 책임지는 연락관을 지정한다. 다. 문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 정보를 공유하고 교환한다.”고 규정하고 있다.

이를 위하여 국가 차원의 정보보고서를 작성할 경우 필요한 근거 조항을 마련하고, 정부가 국가보고서를 작성하는 경우 관계 부처의 의무이행을 규정하였다.

5. 관련 법률 개정안

(1) 문화산업진흥기본법 개정안

문화예술진흥법 개정안 가운데 다문화콘텐츠 개발 및 지원에 대한 내용은 문화산업진흥 기본법 개정이 병행될 경우 더 큰 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

문화산업진흥기본법 2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “문화산업”이란 문화상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업을 말하며, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 포함한다.

가. 영화·비디오물과 관련된 산업

나. 음악·게임과 관련된 산업

다. 출판·인쇄·정기간행물과 관련된 산업

라. 방송영상물과 관련된 산업

마. 문화재와 관련된 산업

바. 문화다양성을 증진시키는 산업

사. 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인(산업디자인은 제외한다)·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업

아. 디지털문화콘텐츠, 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집·가공·개발·제작·생산·저장·검색·유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업

자. 전통적인 소재와 기법을 활용하여 상품의 생산과 유통이 이루어지는 산업으로서 의상, 조형물, 장식용품, 소품 및 생활용품 등과 관련된 산업

차. 문화상품을 대상으로 하는 전시회·박람회·견본시장 및 축제 등과 관련된 산업. 다만, 「전시산업발전법」 제2조제2호의 전시회·박람회·견본시장과 관련된 산업은 제외한다.

칸. 가목부터 자목까지의 규정에 해당하는 각 문화산업 중 둘 이상이 혼합된 산업

4. “문화콘텐츠”란 문화적 요소가 체화된 콘텐츠를 말한다.

4의2. “다문화콘텐츠”란 문화적 다양성의 요소가 체화된 콘텐츠를 말한다.

문화산업 영역 가운데 문화적 다양성을 증진하는 사업을 문화산업의 개념에 포함함으로써, 문화산업진흥기본법에 따른 지원을 하기 위한 것이다. 아울러 문화콘텐츠에 다문화콘텐츠가 포함될 수도 있으나, 특별히 문화적 다양성

의 요소가 체화된 콘텐츠를 ‘다문화콘텐츠’라고 함으로써, 문화예술진흥법상의 다문화콘텐츠의 개념을 정의하고 이에 대한 산업과 문화예술에 대한 지원이 가능하도록 하였다.

이렇게 함으로써 문화다양성을 증진시키는 문화산업 전반의 표현양식과 매체 등에 대해 지원할 수 있는 법적 근거를 갖게 된다.

(2) 문화예술교육지원법 개정안

다문화 이해 교육이 활성화되기 위하여는 문화예술교육지원법 상에 문화다양성 증진을 위한 내용이 포함되어야 한다. 개정안을 예시하면 다음과 같다.

문화예술교육지원법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “문화예술교육”이라 함은 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호의 규정에 따른 문화예술 및 「문화산업진흥 기본법」 제2조제1호의 규정에 따른 문화산업, 「문화재보호법」 제2조제1항의 규정에 따른 문화재, 국가가 가입한 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약」 상의 문화다양성을 교육내용으로 하거나 교육과정에 활용하는 교육을 말하며, 다음 각 목과 같이 세분한다.

가. 학교문화예술교육 : 「영유아보육법」 제2조의 규정에 따른 어린이집, 「유아교육법」 제2조의 규정에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교에서 교육과정의 일환으로 행하여지는 문화예술교육

나. 사회문화예술교육 : 제2조제3호 및 제4호에서 규정하는 문화예술교육시설 및 문화예술교육단체와 제24조의 각종 시설 및 단체 등에서 행하는 학교문화예술교육 외의 모든 형태의 문화예술교육

제 5 장 맺음말: 입법의 기대 효과 및 제언

다문화정책의 실효성을 확보하기 위한 문화예술법제의 개선 방향은 우선 다문화정책의 본질에서 그 필요성을 찾아야 한다. 다문화정책은 과거 외국인 정책을 넘어 우리 문화예술을 바탕으로 한 다문화 이해를 기반으로 한 것이어야 한다. 따라서 현재의 외국인과 외국인근로자, 다문화가족 등 이주민 지원 정책에 머물고 있는 다문화정책의 근본적 변화를 필요로 한다. 다문화정책은 다문화가족의 인권 보장도 중요하지만, 다문화가족 지원과 차별 금지에 머물러서는 안 되고, 다문화 이해를 바탕으로 한 다문화 수용성과 감수성 제고로 초점을 옮겨야 한다. 이는 결국 ‘문화적 다양성의 제도화’로 귀결되어야 한다. 문화적 다양성은 인권 보장과 차별 금지, 문화 영역에서의 민주주의, 다문화 이해를 포괄하고 있기 때문이다.

외국의 입법 사례도 단순히 이주민 지원에 머물고 있는 것이 아니라 내국인과 이주민 사이의 문화 이해를 통한 우리 문화예술의 확대와 국력의 신장에 기여하도록 하는 데에 목적이 있음을 알 수 있다. 또한 문화예술분야에서의 다문화 이해를 바탕으로 해야 이주민과의 갈등을 예방하고 상호 이해의 폭을 넓힐 수 있게 된다. 문화적 다양성의 제도화는 이러한 목적을 성취하는데 필수적인 전제가 된다.

문화예술 및 체육 분야는 인간의 본질과 상호 이해의 기초에 관한 것이기 때문에 문화예술분야의 다문화정책은 특히 중요하다. 다문화가족에 대한 한국어와 한국문화 교육 역시 기실 문화 분야의 다문화정책인 것이다. 한국어 교육의 모든 인적·물적 지원은 문화예술 분야에 있어 다문화정책의 출발점이다. 또한 차별금지와 이주민권의 보장은, 본질적으로 이주민의 이해를 도모하고 이주문화로 인한 갈등을 예방하는 데에서 출발한다. 따라서 다문화정책은 결국 문화예술정책이 가장 큰 중요한 부분을 차지하고 있는 것이다.

이렇게 다문화정책에 있어 문화예술 정책의 중요성은 문화다양성 협약에서도 그 의미를 도출할 수 있다. 문화다양성 협약은 우리나라 다문화정책에 세 가지 의미를 던져 준다. 첫째, 우리 전통문화 자체가 세계적 차원에서는 문화

다양성 즉, 다문화적 요소가 된다. 둘째, 대중문화를 포함한 문화산업 전반, 대중문화 전반에 걸친 문화다양성이 중요하다. 셋째, 다문화사회 개발도상국과의 교류, 우리 사회의 다문화적 요소에 대한 존중이 중요하다.

문화다양성 협약 체결에 따라 우리나라 전통문화나 문화예술에 있어 문화적 다양성의 증진, 다문화 사회 도래에 따른 문화예술 정책은 이제 1국가적 패러다임이 아닌 전세계적 패러다임에서 접근해야 한다. 문화예술정책은 이제 우리나라 내에서만 통용되도록 수립하는 것이 아니라 상호문화 이해 속에서 수립되어야 한다.

물론 이를 위해 문화다양성 협약의 국내 이행을 위한 입법이 필요하다. 서구에서는 대체로 위와 같은 세 가지 맥락이 입법적으로 미비된 상황이었어서 문화다양성협약 전반의 국내 이행이 필요하지만, 우리나라의 경우 문화재보호법과 문화산업에 있어 취약한 문화예술의 보호가 어느 정도 입법에 의해 이루어지고 있기 때문에 개발도상국과의 문화교류, 다문화사회에 대비한 문화정책을 위한 입법이 필요하다고 보았다. 물론 이 점에 대하여 최근의 다문화가족 지원법 등이 일정한 역할을 하고 있지만, 동 법률은 다문화가족 지원에 대해 초점을 맞추고 있어 문화예술 분야의 기여를 통한 사회통합에 일정한 한계가 있다고 보았다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해 본 보고서에서는 문화예술진흥법이 전향적으로 개정되어야 함을 구체적으로 주장하였다.

이러한 입법은 다음 두 가지 측면에서 기대 효과가 클 것이다.

첫째, 문화다양성 자원을 활용한 예술문화의 창조력 강화에 기여할 것이다. 그 인식 근거는 다음과 같다.

① 문화다양성은 다양한 지역의 문화적 정체성을 존중하고, 그 사회 내에서 상호 존중을 통해 보전되고 발전되는 기회를 보장한다. 이를 통해 그 사회는 문화창조와 향수의 기회를 확대시킨다. 문화 간에 차별이 없이 동등하게 상호 발전할 기회를 얻게 된다. 이를 통해 예술문화의 창조력이 진흥될 수 있다. 사실 우리나라의 전통문화 역시 외래문화의 적극적 수용과 변용, 우리 정체성에 맞게 재창조함으로써 발전되었다고 볼 수 있다. 우리 전통문화

의 고수는 전통문화의 계승이라는 의의가 있지만, 전통문화가 박제화되는 것을 의미하지는 않는다. 문화다양성의 존중을 통해 문화 자원을 확대하고, 우리 문화예술의 창조력을 성장시키는 데 기여할 것이라 기대된다.

② 문화다양성의 존중은 문화다양성존중 협약에서도 나타나듯이 타문화권과의 문화예술 교류를 강화시킨다. 특히 국제사회에서의 주류 문화가 아닌 아시아 아프리카 개발도상국들의 문화예술과 교류를 강화할 필요가 있게 한다. 아무리 선진적인 문화예술이라 하더라도, 다른 국가의 문화적 다양성을 존중하지 않고 수용하지 않는다면, 그 문화예술은 정체되고 박제화되기 쉽다. 이를 극복하기 위해 어느 국가이든 국제적 문화교류를 장려하는 것이 현실이다. 특히 타문화권과의 문화예술 교류를 강화하기 위해서는 문화다양성의 존중 정신이 필요하다. 문화예술에 대한 태도와 자세를 법제도화할 수는 없으나, 이러한 각종 교류 정책을 지원하는 정책을 제도화함으로써 타문화권과의 교류를 강화하고 우리나라 문화예술에 기여할 수 있도록 구체화할 수 있을 것이다.

③ 문화다양성의 존중은 궁극적으로 우리나라 문화예술의 세계적 경쟁력을 강화시키는 방향으로 기여할 것이다. 우리 문화가 우리 민족안에 머무는 것이 아니라 국제사회에서 또 하나의 문화적 다양성을 제공함으로써 인류 문화가 창조적으로 발전하는 기여할 수 있을 것이다. 이러한 문화역량의 강화를 위해서는 법제도적인 차원에서 문화다양성을 증진시키는 문화산업과 문화교육 등을 지원하는 방법을 제도화하여야 한다.

둘째, 문화다양성 증진을 위한 입법은 다문화사회의 정착과 성숙에 기여할 것이다. 그 인식 근거는 다음과 같다.

① 문화다양성 증진 입법은 문화적 이해를 통한 사회통합에 기여한다. 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」은 공통적으로 ‘사회통합’을 목적으로 하고 있는 것이다. 이러한 현상은 지방자치단체의 외국인 또는 다문화가족 지원 관련 조례에서도 마찬가지이다. 그런데 이들 법률과 조례들은 ‘사회통합’을 목적으로 하지만 실제에 있어서 ‘동화’에만 목적이 있을 뿐 내

국민과 외국인 간의 상호 이해, 소통 등을 결여하고 있어 ‘진정한 의미에서의 사회통합’에 관한 내용은 부족하다. 예컨대 외국인, 다문화가족, 이주민의 사회참여를 위한 규정들은 거의 전무하다. 다문화가족을 정책의 대상으로만 보고 지원 위주의 정책을 규정하였을 뿐이지 이들이 우리 사회의 주체로서 인정받지는 못하고 있다. 따라서 사회통합의 의미가 불분명하고 오히려 사회통합이 동화정책을 가장하고 있다는 비판도 존재한다.³⁸⁾ 근본적으로는 다문화에 대한 시각이 결여된 채 우리나라에 이익이 되는 외국인만 우대하거나 다문화가족이 적어도 우리 사회에 어떤 해악을 끼치지 않을 정도로 관리해야 한다는 관점에 머물고 있기 때문이다. 법률에 있어서는 비록 공무원에 대한 다문화교육 규정이 있지만, 일반 국민이나 지역 주민이 다문화가족에 대한 이해를 제고할 수 있는 규정들이 거의 없다.

또한 「재한외국인 처우 기본법」 제12조는 “국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다.”라고 규정하고 있는데, 물론 지원이라는 측면에서는 긍정적일 수 있지만, 이 법률의 근본적인 목적이 ‘적응’을 통한 ‘통합’에 있다는 점을 부인할 수 없을 것이다. 여기에서다 결혼이주민에 대한 국적 부여는 차치하고, 이중국적이나 영주권 부여가 쉽지 않다는 점에서 결국은 사회적응-귀화-사회통합의 순서를 예정하고 있는 것이 아닌가 하는 의문이 든다. 아울러 사회통합을 위해서는 이주여성의 불안정한 지위도 해결되어야 하는데, 이 법만으로는 해결하지 못하였다고 할 수 있다. 국적법은 이주여성의 국적취득요건으로 국내거주기간을 2년으로 강화하였는데(1998년 개정), 이는 위장결혼 방지 대책의 일환일 것이다. 그러나 이러한 법적 지위는 한국 국적자의 남편과 외국인 아내에게 수직적 관계의 한 원인이 된다.

② 이러한 까닭으로 현행 법체계만으로는 문화다양성 증진을 통한 다문화사회에서의 사회통합은 한계가 있다고 판단된다. 문화다양성 존중을 통한 사회통합이 절실한데, 이는 다문화이해 교육으로 해결 될 수 있고 다문화이해

38) 김이선·황정미·이진영, 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축 (I)』, 한국여성정책연구원, 2007, 176-179면.

교육은 언어·문화·예술·체육 분야가 중심이 되어야 한다. 이를 통해 문화 다양성의 존중이 개인과 집단, 공동체의 공지에 기여할 수 있도록 하여야 한다. 공동체 구성원 각자의 권리와 자유가 자유롭고 효율적으로 행사될 수 있는 문화적 배경을 조성하기 때문이다.

③ 한편 일부에서 우려하듯이 문화다양성이나 다문화정책이 상대주의와 같은 말은 아니다. 같은 맥락에서 문화다양성이 인류의 보편적 원리들과 모순되는 것이 아니다. 예를 들어 문화다양성이 노예제나 축첩제를 일종의 문화적 관행으로 인정하고자 하는 것이 아니다. 문화다양성이나 다문화정책이 이주민의 삶과 풍습을 그대로 보존해야 한다는 취지가 아니다. 문화는 외부 세계와 교류하면서 스스로 변화하기 때문에 그러한 풍습도 우리나라에서 변화의 가능성이 있다.

셋째, 문화다양성 증진을 위한 입법은 이주민 인권 개선에 기여하고 궁극적으로는 민주적 거버넌스 구축에 기여할 것이다.

① 우리나라에서는 과거 화교나 ‘혼혈’의 차별 문제로만 인식하다가, 외국인 노동자(=이주노동자)가 증가한 이후에는 이들의 인권 문제로 인식하였다. 그리고 최근에는 ‘이주여성(결혼이주민)’과 다문화가족에 관한 관심으로까지 확대되면서 본격적으로 외국인 이주민의 사회통합에 대한 논의가 활발하여진 것이다. 앞선 시기 외국인 문제는 동화나 인권 문제로 인식하였으나, 최근에는 지원과 통합의 문제로도 인식하는 논의의 진전이 이루어졌다고 할 수 있다.

문화다양성의 보장은 인권이 존중되는 성숙한 다문화사회로의 발전을 기대하게 한다. 이를 위해 국내 정착 이민자의 증가에 따른 다문화사회의 도래에 대비하고, 개방된 사회의 보편적 가치로서 외국인의 인권을 보장한다.

이주민에 대한 차별 방지는 문화적 이해에서 비롯된다. 사회적 차별 현상을 방지하는 정책도 중요하지만, 본질적으로 이주민의 인권에 대한 인식은 우리 사회구성원의 인식 전환에서 시작된다. 따라서 인권 정책으로서의 이주 여성과 난민 등의 인권 보호 제도도 증진되어야 할 것이지만, 문화적 다양성

의 보장을 통해 사회 전반에서 나타나는 이주민 차별 현상을 약화시킬 필요가 있다.

② 영국이나 일본의 다문화사회 사례에서 볼 수 있듯이 다문화사회는 민주적 거버넌스를 지향한다. 외국인에게 우리나라 국민과 동일한 수준의 정치적 참여권을 보장하는 것은 아니지만, 지역공동체의 구성원으로서 민주적 의사 표현을 할 수 있는 기회는 전반적으로 상승된다.

이렇게 다문화사회는 정치적으로 장기적 관점에서는 민주적 거버넌스 확대로 연결된다. 일본의 경우에서도 시민자치회의를 인정함으로써 new comers의 참여를 보장하고 있다. 영국의 다문화사회 특징으로 심의민주주의를 들곤 하는데, 그것은 민주적 협치의 확대와 동일한 의미로 나타난다.

우리나라에서 문화다양성의 존중은 이주민들의 우리 사회에 대한 기여를 확대할 뿐만 아니라 상호존중으로 민주적 협치가 가능하게 하는 수단이 될 것이다.

아울러 향후 후속 연구를 위한 제언도 하고자 한다.

첫째, 다문화사회 시민권에 대한 연구가 필요하다. 우리나라에서 정주외국인의 지방자치단체 선거가 허용되었고 최근 재외국민의 선거권을 인정하는 과정에 있다. 다문화사회에서 이주민들의 사회통합을 위해서는 이들이 우리 사회의 주체로서 스스로 사회공동체에 기여할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 종래 우리나라에서는 ‘국민’ 개념이 발달하였고 ‘시민’ 개념에 대해서는 생소한 것이 사실이다. 그러나 국가공동체와 사회공동체의 조화로운 발전을 위해서는 시민 개념 중심의 정치적 권리도 보장되어야 한다. 다문화사회에서 이러한 요구는 더욱 절실해질 것이다.

둘째, 문화다양성을 보장하고 사회통합을 증진시키는 문화예술교육 프로그램의 체계화이다. 종래 다문화정책에서는 다문화가족에 대한 문화체험 기회 확대라는 목표 아래 이루어진 행사들이 이벤트 성격이 강하였던 것이 사실이다. 그러나 다문화이해를 위한 문화예술교육 프로그램은 그 대상이 다문화가족에 한정되어서는 안 된다. 이 프로그램들은 우리 국민들과 이주민들이 함

께 참여하여야 하고, 프로그램의 내용도 국민들의 문화다양성 체험 기회 확대에 초점을 맞추어야 한다. 호주나 독일의 사례에서 보듯이 이러한 교육프로그램이 문화다양성을 증진시키고 다문화 사회에서의 사회통합에 기여하게 될 것이다.

셋째, 문화다양성 교육 프로그램의 성과를 발굴하고 교육을 시민교육으로 확대하려는 노력이 필요하다. 다문화이해 교육은 제도권 교육에만 머물 수 없다. 물론 초중등학교에서도 다문화교육이 시작되고 있으나 대학에서의 다문화이해 교육, 지방자치단체 등 공공기관에서의 다문화이해교육을 보다 다양하고 효율적이며 효과 있는 내용들로 구성하여 보급해야 한다. 이를 위해 현재까지의 실태를 파악하고 외국의 사례를 소개하고 필요한 부분은 정부가 보다 적극적인 지원을 아끼지 않아야 할 것이다. 이러한 인력들을 양성하기 위해서는 현재 대학이나 대학원 과정에서 이루어지는 다문화교육 전공 과정들에 다문화이해 교육 과정을 보다 강화하기 위한 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본 및 보고서

- 김승권 외, 『2009년 전국 다문화가족실태조사 연구』, 보건복지부·법무부·여성부·한국보건사회연구원, 2010.
- 김이선 외, 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(I): 한국사회의 수용 현실과 정책과제』, 한국여성정책연구원, 2007.
- 김이선 외, 『다문화사회로의 이행을 위한 문화정책 현황과 발전 방향』(경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-17-06), 한국여성정책연구원, 2008.
- 박종보·조용만, 『다문화가족지원법 마련을 위한 연구』, 여성가족부, 2006.
- 세계문화기구를 위한 연대회의의 편, 『[세미나자료] 유네스코 '문화다양성 협약'의 18대 국회 비준이 절실합니다』, 2007년 11월 국회 토론회 자료집 및 국회 토론회 이후 관련 참고 자료, 세계문화기구를 위한 연대회의, 2008.
- 손봉숙 의원실, 『[세미나자료] 문화다양성 협약, 각국의 문화정책을 국제법으로 보장할 수 있는가』, 손봉숙 의원실, 2005.
- 유네스코 한국위원회 엮음, 『유네스코와 문화다양성』, 유네스코 한국위원회, 2008.
- 유네스코 한국위원회, 『유네스코 세계보고서: 문화다양성과 문화간 대화』, 유네스코 한국위원회, 2010.
- 이동연 외, 『문화다양성협약과 한국영화』, 커뮤니케이션북스, 2009.
- 이태주 외, 『다민족·다문화사회의 진전에 있어서의 사회 갈등 양상과 극복과정: 호주와 일본의 사례』, 한국여성정책연구원, 2007.
- 정갑영, 『문화다양성협약 실행을 위한 문화정책과제 및 교류협력사업 개발연구』, 한국문화관광연구원, 2009.
- 정병국 의원실 외, 『[세미나자료] 유네스코 '문화다양성 협약'이 문화예술에 미치는 영향』, 세계문화기구를위한연대회의, 2007.
- 정상우 외, 『다문화사회 문화적 지원을 위한 법률제정안 연구』, 문화체육관

- 광부 · 한국법제연구원, 2008.
- 최병두, 『다문화공생: 일본의 다문화사회로의 전환과 지역사회의 역할』, 푸른길, 2011.
- 최종일, 『문화다양성협약 실행을 위한 정책 연구: 문화산업 정책 방안』, 한국문화관광연구원, 2007.
- 한건수 · 설동훈, 『이주자가 본 한국의 정책과 제도』, 한국여성정책연구원 · 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원, 2007.
- 홍기원, 『다문화정책의 방향과 문화적 지원 방안 연구』, 한국문화관광연구원, 2006.
- 황정미 외, 『한국사회의 다민족 · 다문화 지향성』에 대한 조사연구, 한국여성정책연구원, 2007.
- Will Kymlicka, *Politics in the vernacular: nationalism, multiculturalism and citizenship*, Oxford University Press, 2001.

2. 논문

- 김남국, “문화적 권리와 보편적 인권: 세계 인권 선언에서 문화다양성 협약까지”, 『국제정치논총』 제50집 1호, 한국국제정치학회, 2010.
- 김남국, “심의다문화주의: 문화적 권리와 문화적 생존”, 『한국정치학회보』 제39집 1호, 한국정치학회, 2005.
- 김선택, “다문화사회의 헌법적 문제”, 『헌법학연구』 제16권 제2호, 2010.
- 김연권, “다문화 사회와 다문화주의”, 『다문화사회의 이해와 전망』, 국가인권위원회, 2009.
- 박병도 · 김병준, “문화다양성과 국제법: 문화다양성협약을 중심으로”, 『일감법학』 제16호, 이호문화사, 2009.
- 서헌제, “문화다양성협약에 대한 법리적 연구: 문화상품의 국제교역과 문화권을 중심으로”, 『중앙법학』 제10집 제2호, 중앙법학회, 2008.
- 신승연, “캐나다 다문화주의 프로그램에 관한 고찰”, 『교육문화연구』 제15-2호, 2009.
- 이규영 · 김경미, “호주의 다문화주의정책과 이주민 참정권”, 『국제정치논총』 제50집 1호, 2010.
- 정종진, “호주 학교에서의 다문화교육 전개 과정과 현황”, 『한국교육논단』 제

10권 제1호, 2011

장선희, “한국의 다문화가족 관련법제의 현황과 평가”, 『한국민족연구논집』 42권, 한국민족연구원, 2010.

조상균 · 이승우 · 전진희, “다문화가정 지원 법제의 현황과 과제”, 『민주주의와 인권』 제8권 제1호, 전남대학교 5 · 18 연구소, 2006.

최윤정 · 최혜자 · 심보선 · 양철모 · 조지은 · 양혜란 · 미누목탄, “제6차 경기문화포럼 ‘다문화사회의 문화예술’”, 『경기문화』 제2호, 2010.

최윤철, “우리나라의 외국인법제에 관한 소고”, 『입법정책』 제1권 제2호, 한국입법정책학회, 2007. 6.

표명환, “재한 결혼이주여성의 국가적 보호에 관한 법적 고찰”, 『공법학연구』 제10권 제3호, 2009.

한경구, “다문화 수용을 위한 우리사회의 과제와 전망”, 『다문화사회의 이해와 전망』, 국가인권위원회, 2009.

【부록 1】 문화예술진흥법 개정안

제 1 조(목적) 이 법은 문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하여 민족문화 창달에 이바지하고 새로운 문화를 창조하여 문화다양성 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제 3 조(시책과 권장) ① 국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.

② 제1항에 따른 문화예술 진흥시책은 국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급 및 문화다양성의 증진에 관한 사항을 포함하여야 한다. (제3항 및 제4항은 생략)

제 3 장의2 문화적다양성의 증진

제 15 조의 3(문화다양성 증진 정책의 수립) ① 정부는 문화콘텐츠 또는 문화 예술활동에 있어 문화적 다양성을 보호하고 국가가 가입한 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약」(이하 “문화다양성협약”이라 한다)의 이행을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 다음의 사항을 포함하는 문화다양성 관련 정책을 수립·시행하여야 한다.

1. 문화적 활동, 상품, 서비스의 다양성 보호
2. 다양한 문화의 상호 존중
3. 문화다양성을 증진하는 국제 교류
4. 개발도상국의 문화예술정책 지원

② 정부는 국제기구 및 관련국 정부와 협조하여 문화다양성을 위한 정보 및 모범사례 등의 교환에 노력하여야 한다.

제 15 조의 4(문화다양성을 표현하는 문화예술활동의 지원) 국가와 지방자치

단체는 국민 또는 외국인 등이 국적·민족·인종 등에 관계없이 문화적 다양성을 표현하는 문학, 예술, 체육, 영상, 축제, 문화행사, 문화상품 등을 통한 문화예술활동을 지원할 수 있다.

- 제 15 조의 5(다문화 콘텐츠 및 축제 개발 및 보급) ① 국가와 지방자치단체는 문화다양성의 증진을 위하여 전문성을 갖추고 조사·연구하여 새로운 문화 창조에 기여할 수 있는 문화예술 자료 및 활동, 외국문학·예술·문화콘텐츠 등의 번역 및 소개 등의 다문화콘텐츠 발굴과 확산을 위하여 노력하는 연구기관, 예술단체, 예술종사자 및 일반인을 지원할 수 있다.
- ② 국가와 지방자치단체는 다문화콘텐츠를 보급하기 위하여 노력하는 신문·방송·잡지·인터넷 등에 대하여 지원할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 지원 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

제 15 조의 6 (다문화사회의 문화 환경 조성) ① 문화체육관광부장관은 다문화사회의 문화 환경을 조성하고 문화다양성을 향유할 수 있는 기반을 제공하기 위하여 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

1. 문화다양성 관련 예술·축제 등의 지원
 2. 문화다양성 체험 프로그램 개발 지원
 3. 다문화사회 관련 문화시설 조성 및 확충
- ② 시·도지사는 관할 지역 안에서 문화다양성을 증진할 수 있는 문화시설이 조성될 수 있도록 지원할 수 있다.
- ③ 문화체육관광부장관은 예산의 범위 안에서 제1항의 사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있으며, 제2항의 규정에 의한 시·도지사의 사업을 지원할 수 있다.
- ④ 제3항에 따른 비용의 지원 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 15 조의 7 (문화다양성 증진을 위한 문화시설 마련) ① 국가 및 지방자치 단체는 사회 구성원의 문화 다양성의 표현을 위한 자유를 보장하고 이에 대한 이해를 증진하기 위하여, 문화다양성과 관련한 자료를 관리·보존·전시하는 문화시설의 설립 또는 운영을 지원할 수 있다.

② 문화체육부장관과 지방자치단체의 장은 문화시설 가운데 일부를 문화다양성을 보급하기 위한 다문화시설로 지정·지원할 수 있다.

③ 제1항과 제2항의 규정에 의한 문화시설의 지원에 필요한 사항은 대통령령 또는 지방자치단체의 조례로 정한다.

제 15 조의 8(국제적 문화교류의 지원) ① 정부는 국제기구 및 관련국 정부와 협조하여 문화다양성 증진을 위한 문화상품, 문화서비스, 문화예술 활동 등의 교류에 노력하여야 한다.

② 정부는 문화다양성 협약의 당사국과 지속가능한 문화의 증진을 위해 상호 협력하여야 한다.

③ 정부는 개발도상국 출신 예술가, 그 밖의 문화전문가 및 활동가를 우대하여 개발도상국과의 문화교류를 촉진한다.

제 15 조의 9(다문화 전문인력 양성·지원) ① 국가와 지방자치단체는 사회의 문화적 다양성을 증진하고 문화의 소통에 기여할 수 있는 언어·문화·예술·체육·관광 등의 전문인력을 양성·지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 전문인력의 기준 등에 필요한 사항은 문화체육관광 부령으로 정한다.

제 15 조의 10(국가보고서의 작성) ① 정부는 「문화다양성협약」에서 정하는 바에 따라 국가보고서를 작성할 수 있다.

② 정부는 제1항에 따른 국가보고서를 작성하기 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

(제4장 문화예술진흥기금)

제 18 조(문화예술진흥기금의 용도) 문화예술진흥기금은 다음 각 호의 사업 및 활동의 지원에 사용한다.

1. 문화예술의 창작과 보급
2. 민족전통문화의 보존·계승 및 발전

2의2. 문화다양성의 증진

(제3호-제10호 생략)

【부록 2】 문화산업진흥기본법 개정안

2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “문화산업”이란 문화상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업을 말하며, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 포함한다.

가. 영화·비디오물과 관련된 산업

나. 음악·게임과 관련된 산업

다. 출판·인쇄·정기간행물과 관련된 산업

라. 방송영상물과 관련된 산업

마. 문화재와 관련된 산업

바. 문화다양성을 증진시키는 사업

사. 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인 (산업디자인은 제외한다)·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업

아. 디지털문화콘텐츠, 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집·가공·개발·제작·생산·저장·검색·유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업

자. 전통적인 소재와 기법을 활용하여 상품의 생산과 유통이 이루어지는 산업으로서 의상, 조형물, 장식용품, 소품 및 생활용품 등과 관련된 산업

차. 문화상품을 대상으로 하는 전시회·박람회·견본시장 및 축제 등과 관련된 산업. 다만, 「전시산업발전법」 제2조제2호의 전시회·박람회·견본시장과 관련된 산업은 제외한다.

카. 가목부터 자목까지의 규정에 해당하는 각 문화산업 중 둘 이상이 혼합된 산업

4. “문화콘텐츠”란 문화적 요소가 체화된 콘텐츠를 말한다.

4의2. “다문화콘텐츠”란 문화적 다양성의 요소가 체화된 콘텐츠를 말한다.

【부록 3】 문화예술교육지원법 개정안

문화예술교육지원법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “문화예술교육”이라 함은 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호의 규정에 따른 문화예술 및 「문화산업진흥 기본법」 제2조제1호의 규정에 따른 문화산업, 「문화재보호법」 제2조제1항의 규정에 따른 문화재, 국가가 가입한 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약」 상의 문화다양성을 교육내용으로 하거나 교육과정에 활용하는 교육을 말하며, 다음 각목과 같이 세분한다.

가. 학교문화예술교육 : 「영유아보육법」 제2조의 규정에 따른 어린이집, 「유아교육법」 제2조의 규정에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교에서 교육과정의 일환으로 행하여지는 문화예술교육

나. 사회문화예술교육 : 제2조제3호 및 제4호에서 규정하는 문화예술교육시설 및 문화예술교육단체와 제24조의 각종 시설 및 단체 등에서 행하는 학교문화예술교육 외의 모든 형태의 문화예술교육

- 이 연구는 2011년 문화체육관광부 학술연구용역 과제로 수행한 것입니다.
- 이 연구에서 제시된 이론과 사례에 대한 평가, 정책 대안이나 의견 등은 문화체육관광부의 공식 의견이 아니라 본 연구진의 개인적 견해를 밝힙니다.

다문화정책의 실효성 제고를 위한 문화예술법제 연구

인쇄일 : 2011년 11월 5일

발행일 : 2011년 11월 5일

발행자 : 인하대학교 산학협력단

발행처 : 문화체육관광부

주 소 : (110-820) 서울시 종로구 사직로 34

국립고궁박물관 2층 문화체육관광부 문화정책관

<http://www.mcst.go.kr>

전 화 : 02-3704-9114

제 작 : (주)카피테크이십일 (032-862-7500)