제30호 / 2007 · 6 · 1

조정남 편

교 양 사 회

발 행 처 : 교양사회
주 소 : 서울시 종로구 청진동 295
영동빌딩507호

편 집 인 : 조정남(☎010-4716-3616)

발 행 일 : 2007년 6월 1일
등록번호 : 서울 바 03304 / 등록일자 2004.3.3

ISSN 1229-2796 / 값 15,000원

이 책의 편집발행은 "고려대학교 특별연구비(자유공모분야)
에 의해 수행 되었음"

30 2007 Summer

시대의 흐름 민족연구

특 집 현대의 민족문제와 다문화주의

6 현대국가와 다문화주의 – 조정남
19 캐나다 다문화주의의 현실과 쟁점 – 유정석
29 호주 다문화주의의 역진(逆進) – 이용승
54 일본의 다문화 공생은 가능한가? – 마유미
68 판차실라(Pancasila)의 나라-인도네시아 –김재원
93 단일민족환상 깨고 다문화주의로의 '전환시대' – 송종호
129 미국에서의 다문화주의 – 곽준혁
147 영국의 다문화주의 담론과 정책 – 김용찬
162 중앙아시아 다문화주의의 가능성 – 박창규
178 러시아연방의 다문화주의 – 김인성
199 중국 다문화주의의 실태와 문제점 – 박병구

Minjok Yeonku

Vol. 30

CONTENTS

Nation-State and Multiculturalism in a Globalization Era --- 6
Chung Nam Cho (President, Korea Research Center of Ethnology)

The Reality and Issues of Canadian Multiculturalism --- 19
Jung-Seok Yu (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

Challenges to Multiculturalism in Australia --- 29
Yong-Seung Lee (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

Multiculturalism and Immigration in Japan --- 54
Komoda Mayumi (Ph.D. Student, Korea University)

Multiculturalism and Policy in Indonesia --- 68
Jae Won Kim (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

The Perception of Multiculturalism in Korea --- 93
Jong-Ho Song (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

Multiculturalism in the United States --- 129
Jun-Hyeok Kwak (Kyungpook National University)

Multiculturalism Discourse and Policy in Britain --- 147
Yong Chan Kim (Full-Time Lecturer, Catholic University of Daegu)

Possibility of Multicultralism in Central Asia --- 162
Chang Kyoo Park(Research Committee, Institute of Russian CIS Studies in Korea University)

The Possibility of Multiculturalism in Russian Federation --- 178
In Sung Kim (Lecturer, Korea University)

The Realities and Problems of Multiculturalism in China --- 199
Byeong Ku Park (Manifesto Institute)

특집 현대의 민족문제와 다문화주의

현대국가와 다문화주의 – 조정남
캐나다 다문화주의의 현실과 쟁점 – 유정석
호주 다문화주의의 역진(逆進) – 이용승
일본의 다문화 공생은 가능한가? – 마유미
판차실라(Pancasila)의 나라–인도네시아 –김재원
단일민족환상 깨고 다문화주의로의 '전환시대' –송종호
미국에서의 다문화주의 – 곽준혁
영국의 다문화주의 담론과 정책 – 김용찬
중앙아시아 다문화주의의 가능성 – 박창규
러시아연방의 다문화주의 – 김인성
중국 다문화주의의 실태와 문제점 – 박병구

특 집

현대국가와 다문화주의

조 정 남 (한국민족연구원 원장)
cncho@korea.ac.kr

현대국가들의 정보혁명

탈냉전이후 국제질서는 과거의 이데올로기적인 반목과 적대적인 거리 구획에서 벗어나 자유스럽게 전 지구적 차원에서 정보와 경제, 그리고 인적교류가 확대되고 있으며 이에 따른 전반적인 탈국가화 현상이 점점 도를 더해 가고 있다.

국가와 지역간의 경계를 무력화하게 하는데 선도적인 역할을 한 것은 무엇보다도 정보의 발달이다. 모든 개별 국가와 지역들이 만들어 놓은 인위적인 차단의 벽을 한꺼번에 뛰어넘으면서 동시적인 정보 전달과 교류를 가능케 하는 혁명적인 정보기술의 발달은 지역적인 거리나 국경과 같은 기존의 차단의 벽을 무의미하게 만들고 말았다. 오늘의 세계에서는 '우리의 뉴스' 와 '다른 나라의 뉴스' 가 따로 존재하지 않는다. 세계가 동시적인 뉴스의 생산기지이며, 또 소비기지이기도 하다. 이제는 더 이상 국경으로 뉴스를 차단하고 정보를 격리시킬 수 있는 효과적인 장치가 존재할 수 없을

만큼 이미 정보의 흐름은 국경을 뛰어 넘으면서 기존에 이들 구획이 가져왔던 차단의 의미를 퇴화시키고 말았다.

경제교류의 확대 또한 국경의 의미를 퇴색케 하는데는 어느 요소 못지 않은 영향력을 행사한다. 다국적기업이 날로 번창하고 있음은 물론이고 국제적인 금융 흐름 또한 과거에 상상할 수 없을 정도의 규모와 신속성을 더해 가고 있다. 뉴욕 증권가의 흐름이 세계 금융시장에 직접적인 영향을 미치고 있음은 물론이고, 중국의 농작물 작황이 세계 농산물 가격에 그대로 연계되어 있음 또한 부정할 수 없는 사실이다. 세계는 하나의 시장적 연계를 이루고 있음은 이미 상식적인 이야기다. 그 곳이 어디이든 이윤을 남길 수 있는 시장이 있는 곳이면 돈은 자유스럽게 국경을 넘나드는데 별다른 불편을 느끼지 않는다. 국제금융 유통에 있어서 이윤만이 유일한 기준으로 자리잡으면서 국경과 같은 기존의 인위적인 구획은 별다른 의미를 가지지 못하게 되어간다.

인적인 교류 또한 국경을 허무는 중요한 한 부분이다. 자국에서의 전쟁이나 분쟁을 피해서 다른 지역이나 외국으로 떠도는 이른바 '難民' 들의 증가는 물론이고, 많은 사람들이 더 좋은 돈벌이를 위해 자국의 값싼 노동시장을 떠나 외국의 값비싼 노동시장으로 이동하는 것이 이제는 일상화되었다. 이러한 인적이동의 일상화 즉 인적인 국제화현상은 탈 냉전이후 세계적 현상으로 널리 확산되고 있으며, 동아시아의 경우에서도 베트남의 전쟁, 인도지나 난민, 중국의 개혁개방정책의 실시, 홍콩과 마카오의 중국반환 그리고 최근에는 북한의 경제난에 수반한 탈북자수의 급증 등의 여러 가지 새로운 상황 발생으로 이동의 규모나 대상지가 크게 확대되어 가고 있는 형편이다.

이렇듯 정보와 돈, 그리고 사람들의 교류 확대가 가속화되면서 국가와 국가간의 구획이나 지역과 지역간의 거리를 상대적으로 약화 내지는 단축시켜가고 있는 것이 이른바 세계화현상이 내포하고 있는 중요한 한가지 내용이다. 그러나 이와는 달리 국제화, 세계화 현상의 또 한편에서는 '민족연계의 강화' 라고 하는 또 하나의 내용을 점점 뚜렷하게 강화시키고 있음은 대단히 역설적인 현상이다. 탈냉전 이후 전반적인 국가경계의 약화현상 속에서도 이와는 반대로 그 동안 잠재되어 있던 종족(race) 내지는 민족(ethnic, nation)등의 인간집단들의 특수성과 차별성이 두드러지게 강조되면서 동일한 인간집단들간의 유대의식은 국경이나 지역을 초월하여 더욱 확대된 공간으로 그들간의 연대를 확산시켜가고 있는 것이 작금의 상황이다.

그 동안 다민족사회에서 주력민족과의 동화를 크게 진척시켜 왔던 특정 개별 국가의 내재적인 異種族이나 異民族集團이 새로운 환경변화와 더불어 지금까지와는 다른 민족적 자의식을 회복시켜 나가는가 하면, 해외에 뿔뿔이 흩어져 살고 있던 특

정민족의 해외동포들과 고국 민족들 간의 관계 복원을 중심으로 하는 새로운 연계가 가속화되고 있음도 괄목할 만하다. 이 새로운 동종집단들에 있어서의 연계강화는 '인간집단의 세분화' 와 '원거리 민족주의', '인구의 유동화' 라고 하는 특징적 현상을 수반하면서 기존의 개별 인간집단들이 방치해 왔던 동일집단들 간의 연계의 고리를 강화하는데 앞장서고 있다.

소연방의 민족분열과정에서 극명하게 확인할 수 있었던 민족단위의 세분화 현상은 기존의 보다 크고 그리고 일반화되어 있던 민족단위가 보다 작고 역사적인 민족단위로 세분화되는 것을 말한다. 마치 양파의 重層構造와 같이 한 꺼풀의 민족단위를 벗기면 그 속에는 그와 유사한 또 다른 하위의 인간집단이, 그리고 그것을 벗기면 거기에도 또 다른 보다 하위의 인간집단이 도사리고 있어, 이들 인간집단의 세분화 작업은 좀체로 분화를 종결시키지 않고 계속되는 속성을 보인다.

또, 개별 인간집단은 현재의 거주지역이 어딘가를 불문하고 혈연적이고 언어-문화적인 연계성에 따라 지리적이고 국가적인 구획을 뛰어넘어 종족적이거나 민족적 연계를 세계적 규모로 확대해 가는 '遠距離民族主義' (long distance nationalism) [1] 현상을 구체화 해 간다. 종래 까지는 지리적이나 정치적인 구획의 장애를 받아 서로간의 연계를 제대로 이루어내지 못하고 '상상의' 同類意識을 희미하게 간직해 오던 이들 집단들은 이제 아주 구체적이고 또 명확하게 그들의 동질성과 정체성의 끈을 급속도로 연계시켜 가면서 새로운 동족결합의 여러 가지 형태를 모색해 가고 있음을 흔하게 확인할 수 있다.

원거리민족주의의 강화와 인간집단의 세분화 현상은 또 개별 지역과 국가들간의 인적교류를 자연스럽게 촉진시키면서 세계적인 규모에서 인구의 '流動化' 를 가속화시킨다. 해외동포 2-3세들이 낙후한 현 거주지를 멀리하고 보다 잘사는 자기들 선조들의 고향 땅으로 돈벌이를 위해 다시 몰려드는가 하면, 개별 인종집단들의 갈등과 분쟁이 만들어 낸 수많은 난민들이 사람들의 유동화를 가속화시키기도 한다. 자의든 타의든 탈 냉전의 새로운 상황 변화로 인해 수많은 유동인구가 전지구적 규모에서 이동을 계속하고 있고, 이러한 인간집단의 대규모적인 이동이 그 동안 격리된 체로 은익 돼 있었던 혈연적이며 언어, 문화적인 동종집단들 간의 유대를 더욱 강화시키는 또 다른 요인으로 작용하고 있다.

이렇듯 세계화로 통칭되는 현재의 상황변화는 한편으로는 '국가경계의 약화' 를, 또 다른 면에서는 '민족연계의 강화' 라는 서로 다른 내용을 중심적인 것으로 하고 있

1) Benedict Anderson, "The New World Disorder," New Left Review No.193 (May/June, 1992)

을 뿐 아니라, 이들 두 가지 현상은 밀접히 상호작용을 하고 있음이 특징적이다. 즉 국가경계를 촉진시키는데 크게 작용하고 있는 정보의 발달, 경제의 국제화, 인적교류의 확대 등이 다른 면에서는 민족연계의 강화에 직간접적으로 크게 작용해 오고 있으며, 반면에 민족연계 강화의 중심내용인 인간단위의 세분화, 원거리화, 유동화 현상 또한 기존의 지리적이거나 정치적인 구획을 더욱 세분하거나 또는 더욱 광역화(원거리화), 또는 상대화(유동화) 하는 등의 방법으로 그 경계가 갖는 고착성이나 차단성 내지는 절대성을 크게 무력화시켜가고 있기 때문이다.

민족단위의 세분화 현상은 기존의 보다 크고 그리고 일반화되어 있던 민족단위가 보다 작고 역사적인 민족단위로 세분화되는 것을 말한다.

결국 기존의 지리적이고 정치적인 경계구획은 변화된 민족환경에 의해서 그것이 지금까지 유지시켜온 제반 특징들을 축소 내지는 약화시키지 않을 수 없으며, 이러한 변화는 또 그러한 변화를 만들어내는데 작용해 온 민족환경에 또다시 반작용하는 순환작용을 계속하면서 서로의 변화 규모와 범위를 확대시키고 있으며, 바로 이 같은 현상이 오늘날 우리가 확인하고 있는 '국가경계의 약화' 와 '민족연계의 강화' 라고 하는 새로운 세계환경을 만들어가고 있는 가장 주된 동인이라고 볼 수 있다.

현대의 국민국가

어제와는 다른 이 같은 국제환경은 많은 새로운 변화를 우리들에게 강요한다. 그리나 그러한 변화 중에서 우리들에게 가장 분명한 모습으로 다가오고 있는 것 중의 하나는 지금까지 우리들 모두가 그토록 정성 들여 만들고 가꾸어 온 우리들이 살고 있는 '국가' (state)라고 하는 집일 것이다. 우리들이 그토록 애지중지하면서 만들고 발전시켜온 국가라고 하는 집 가운데서도 많은 세계인들이 가장 선호했던 집은 'nation-state' (일반적으로 국민국가라고 번역)라는 형태의 집이었다. 그러나 특정한 영토적 울타리 안에 많은 사람들이 단일의 문화, 단일의 언어, 단일의 가치를 공유하면서 다수가 하나와 같이 일사불란한 동질성을 이룬 통일체로서의 구성원들을 중요한 특성으로 하는 'nation - state' 라고 하는 바로 이 집이 세계화의 엄청난 태풍 앞에 전에 없던 동요를 일으키고 있다.

'nation-state' 란 일반적으로 국경선으로 구획된 일정 영역으로 이루어진 주권을 가

진 국가로, 그 가운데 사는 사람들(nation)이 국민적 일체성(national identity)을 공유하고 있는 국가로 근대에 와서는 단일민족국가로 개념화되었다. 본래 민족이라는 개념은 국가와는 별도의 개념이며, 다 민족적인 상황이 개별 국가의 일반적이 형태가 되어 있는 현실에서 보면, 단일민족국가의 개념은 현실성을 잃어가고 있음 또한 사실이다. 국가에의 충성심이라고 하는 것은 별난 것으로 개념화 될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 국가라고 하는 것은 단일민족으로 구성되고, 민족과 국민이라고 하는 것은 동의어라고 하는 사고(국민국가 사상)가 생겨난 것은 산업혁명 이후의 경제발전을 위한 시장의 확대와 효율적인 정치운영을 위한, 중앙집권적 정치체제가 요청되던 시대를 배경으로 한 것이다. 그것은 민족을 영토적, 법률적 단위로 파악하는 것이기도 했다. 거기에는 소수민족들의 존재는 무시되고, 국가는 영역적 정치단위 이며, 민족이라고 하는 것은 그 영토 내 구성원들 전체이며, 국가의 경계라고 하는 것은 민족의 경계와 일치하는 것이 바람직하다고 하는 가치관이 지배적이 되고, 민족은 국가를 가지는 것이 자연스럽다고 하는 발상이 널리 옹호되었다. 이렇게 하여 네이션 스테이트 사상은 민족에의 충성을 찾는 국가주의, 국민주의에로 변형되면서 이는 자연스럽게 '국민국가' 와 동의어로 발전되어 갔다. 개인의 충성심의 대상을 국가로 한정시킨 것이다. 이것에 의해, 민족주의라고 하는 것은 국가건설 운동이 되고, 국가를 위한 국민형성 운동으로서 개념화되어 갔다. 역사적으로 보면 국민국가의 시점은 17세기의 절대주의 국가이며, 30년 전쟁 후의 웨스트팔리아조약(1648)에 의해 그 영역 단위성, 주권성을 승인 받아, 국제관계의 주체로서 위치를 차지하게 된 것이다. 그러나 국가가 국민적 아이덴티티에 의해 지탱되게 된 것은 프랑스혁명 이후의 일이며, 특히 이것이 하나의 문화적 실체로서 개념화되어 국민국가가 단일문화로 구성되는 민족국가로서 위치 지워지는 것이 바람직하다는 발상이 일반화된 것은 20세기가 되어서였다. 20세기에 국민국가는 국가 혹은 인민의 이름으로 행해진 국가권력의 무제한의 행사를 특징으로 하게 됐다. 그 결과로 '민족자결, 국가주권, 민주주의(국민주권)등이 개인의 자유를 억압, 주변 민족집단의 자유를 빼앗는 사태를 가져왔다. 히틀러의 전체주의체제가 그 전형이었다.

1914-1945사이는 20세기 전반을 특징 지우는 전쟁의 시대였으며 이 시기는 또 국민국가의 비약적 확대의 제1단계였다. 제1차대전의 결과 다양한 에스닉을 포함하는 제국적인 체제를 유지해 온 합스브르크제국, 오스만제국 등이 패전국으로 해체되었으며, 그 판도에 몇 개의 국민국가 내지 그 기초가 되는 영역구분이 만들어 졌다. 한편 전쟁에 승리한 측도, 전쟁과정에서 식민지의 민중들을 대규모로 동원하지 않으면 안 되었고, 이들을 효과적으로 동원키 위해서는 식민지의 독립을 용인하는 자세를 취하

지 않을 수 없었으며, 이 결과 식민지의 국민국가화가 가속화 됐다.

제2차 세계대전 이후 세계는 냉전과 탈 식민지화의 시대로 접어들었다. 탈 식민지화 과정은 제1차 세계대전 후부터 시작되었다고 볼 수 있으나, 제2차대전 후는 제국주의 측의 우려를 훨씬 뛰어넘는 속도로 식민지 독립의 과정이 진행되고 있었고, 이 결과로 국민국가는 비약적으로 증대, 세계는 국민국가로 에워싸이게 되었다. 그러나 구 식민지제국의 탈 식민지화 과정이 내포하고 있었던 몇 가지 문제 때문에 국민국가 형성은 많은 한계점 또한 노정 시켰다.

우선, 탈 식민지화가 제국주의 지배하의 식민지와 그 지배국 사이에 형성됐던 경계선을 손질하지 않은체 진행되었기 때문에 제국주의기의 경계선 획정은 비 자연적이고 자의적으로 설정된 경우가 많았다. 탈 식민지화가 이 같은 경계선을 전제로 실현됨으로써 새롭게 탄생된 국민국가의 대부분은 자연스러운 인간집단의 분단과 그 결과로서 이질적인 민족집단들의 강제적인 통합이라는 상황을 만들어 내게 되었다. 이런 여건에서 국민적 아이덴티티 형성은 곤란한 과제가 됐고, 국내에서의 에스닉한 모순이나 경제 마찰 등이 내전으로 전화하기도, 주변국가와의 국제적인 분쟁으로 발전하기 쉬운 상황이 만들어 졌다.[2)]

탈 식민지화의 과정에서 새로운 경계구획, 새로운 분단이 일어난 경우가 있음도 간과할 수 없다. 제1차대전 후 영국이나 아일란드에 독립을 부여할 때, 아일란드의 북부 9개 주 가운데 6개 주에서 영국과의 통합 계속을 희망하는 사람(유니온니스트)들을 분리한 것은 탈 식민지화 과정에서의 새로운 분단의 선례라고 보아도 좋을 것이다. 이렇게 하여 생겨난 납북 아일란드의 분단이 '북 아일란드 분쟁' 으로써, 오늘날까지 커다란 갈등을 만들어 내고 있다. 제2차 대전 이후에도 인도와 파키스탄의 분리 독립, 또 팔레스타인 지역의 분단에 의한 이스라엘 건국 등도 같은 범주다.

국민국가가 양산되면서 스스로의 국민국가를 만들어 내지 못한 민족집단들의 불만이나 욕구가 높아갔다. 예컨대 중동전쟁 후 국제여론을 집중시킨 된 쿠르드인이 대표적 예이다. 그들은 제1차 세계대전 후의 세발조약(1920년)에서 완전자치와 장래의 독립을 약속 받았으나, 그 약속이 후에 파기되었기 때문에, 독립한 국민국가 건설의 전망도 불투명한 상태가 계속되고 있고, 바로 여기서 그들의 민족적 저항이 가열되고 있다. 그런 의미에서 국민국가로 구성되는 세계체제라고 하는 것은 아직 미완성이라고 말할 수 있다. 그러나 또 다른 한편에서는 제2차 세계대전 후의 세계가 국민국가체제의 동요를 만들어 낸 것 또한 사실이다. 그리고 그러한 현상이 두드러지게 나타나

2) 예컨대 아프리카의 신생국가는 거의 복수의 에스닉집단을 내포한 다민족국민국 가였다. 그 가운데 예외적인 동질성을 가진 독립한 국가로서 소마리아를 들 수 있으나, 그 경우에도 제국주의시대의 경계선 획정에 따라 분단된 소마리아인 거주지역이 이웃 나라에 남아있는 형태가 되어, 국경을 둘러싼 분쟁이 현재의 소마리아 분쟁의 배경이 되기도 했다.

고 있는 곳은 일찍 국민국가 형성을 이루었던 서유럽의 '선진적' 인 국민국가에서였다. 먼저, 국민국가들 사이의 경합, 대립의 결과가 두 차례에 걸친 세계대전이 발생했다고 하는 인식 아래, 유럽에서는 국민국가를 초극하는 지역통합의 움직임이 일어났다. 이미 유럽공동체에 속하는 국가들 간의 국경선의 의미는 확실히 저하되고, 정치통합도 착착 진전되고 있다. 유럽통합의 이러한 다이나믹한 움직임이 세계의 다른 지역에도 커다란 자극을 줌으로서 국민국가의 울타리를 벗어나는 지역협력, 지역통합의 시도가 각지에서 다양한 형태로 시작되고 있다.

국민국가 이후의 세계가 어떤 형태를 띌 것인가, 그 예측은 어렵다. 국민국가의 상대화를 예측하는 사람이라면, 지금부터는 포스트 국민국가 시대가 되리라고 볼 것이며, 국민국가 형성을 요구하며 지금도 투쟁하고 있는 사람들에게는 국민국가의 시대는 아직도 계속될 것이라고 볼 것이다. 이렇게 볼 때 국민국가의 시대가 끝났다고도, 그렇다고 종래와 같은 형태의 국민국가의 시대가 그대로 이어지리라는 생각 할 수도 없다. 지금부터의 세계에서 국민국가라고 하는 틀은 개인과 세계를 연결하는 중요한 단위로서 존재하고 있다고 하더라도, 개인과 국민국가, 그리고 인류 사이의 관계는 크게 변하지 않을 수 없을 것이다. 기존의 이미지로서의 국민국가, 즉 확실한 국경선으로 나눠 져, 그 국경선 속의 사람들의 국민의식의 응집력을 높여, 국내외적으로도 배타적인 의식과 행동을 사람들에게 강요하는 것 같은 국민국가의 모습이 아니라, 의미가 저하된 국경선 속에 다양한 요소의 공존과, 국가의 굴레를 뛰어넘는 넓은 범위에서의 공통성을 함께 추구하는 새로운 국민국가의 모습을 구축해가지 않으면 안될 것이다.[3)]

다문화주의의 국민국가

세계화의 새로운 환경에서는 더 이상 한 국가의 울타리에 살고 있는 사람들이 단일적인 문화를 공유하기도, 단일의 언어적 통일을 기하기도 어려울 뿐 아니라, 더 더욱 단일의 충성 대상을 가진 충성공동체가 되기란 어려운 일이 되어 가고 있음은 이제 한 두 아주 이상한 나라들에서의 예외적인 일만이 아니게 되었다. 이제는 어느 나라든 문명 된 생활을 영위하고 있는 나라라고 한다면 그 국가 안에서 생활하는 있는 구성원들에게 더 이상 이른바 '국민적인 통일성' 의 강요는 어려울 뿐 아니라, 현실적으로 불가능한 일 일수밖에 없다. 지금과 같이 활짝 열린 공간에서 숨가쁜 왕래로 생

3) 歷史學硏究會 編, 「國民國家を問う」(靑木書店,1994), pp.15-20

활을 영위할 수밖에 없는 상황에서 단일의 언어, 단일의 문화, 단일의 충성과 같은 이른바 순수하고 통일적인 '구성원' 들 만을 이상적인 형태로 생각하는 'nation-state' 의 현실적인 의미는 상대적으로 퇴색하지 않을 수 없다.

물론 이 같은 시대환경의 변화에도 불구하고 개별 국가체제의 현실적인 필요성은 여전히 유효하며, 또 그 연장선상에서 'state' 의 현실적인 역할과 의미는 계속적으로 보호되고 유지되어야 할 대상이다. 다시 말해 아무리 세계화, 국제화가 진전된다 하더라도 이것이 곧 기존의 개별 국가체제의 와해나 기능 정지를 의미하는 것이 아님은 분명하다. 그러나 이렇듯 변화된 환경 속에서도 여전히 유효한 개별 국가의 고유한 생명력의 인정이 결코 기존의 개별 국가들이 강화시켜 단일성과 통합성에 더해 획일성까지를 강조해온 이른바 '국민국가' 로서의 'nation-state' 의 성격도 그대로 보존 강화되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 현 세계의 전반적인 상황변화를 의식할 때 우리는 여기서 지금껏 우리가 맹목적으로 받아들여온 '국가' 의 재구성에 대한 필요성 뿐 아니라, 이에서 한 걸음 더 나아가 국가의 중요한 구성요소인 '국민' 또한 재구성되지 않을 수 없다. 기존의 고도로 통일되고 획일화된 '국민의 모습' 은 새로운 환경에 대응한 보다 유연한 내용으로 재구성되지 않을 수 없는 현실적인 절박성이 있다.

하나의 국가에서 함께 생활하고 있는 전체 구성원들이 점점 다양화해 가는 되돌릴 수 없는 현실을 생각하면, 이제 더 이상 경직된 하나의 통일적인 구성원들의 주형을 전재로 한 '국민' 의 재구조화 작업은 이제 선택의 여지가 없다. 바람직한 국가의 구성원인 국민은 이제 더 이상 하나의 가마솥에 잡다한 내용물을 섞어 넣어 결국은 그 잡다 성을 잃고 하나의 단일 물로 융해되어 나오는 단일의 국민 즉 'melting pot 형 국민' 이 아니라, 잡다한 구성요소들이 다정하게 공존하며 제 각 각의 색깔과 냄새를 그대로 유지하면서도 그들이 고유하게 가진 개별성과는 또 다른. 새로운 하나의 통합성을 이뤄내는 이른바 'salad bowl' 같은 유익한 공존을 내용으로 하는 다원적인 국민일 수밖에 없다. 이렇게 볼 때 우리가 지금의 시점에서 바람직하게 생각하는 다원적인 국민은 적어도 다음과 같은 몇 가지의 속성을 자기의 것으로 하는 새롭고 개방적인 국민 상일 수 있을 것이다.

먼저, 그것은 다양한 '주민권' (denizenship)을 중심적인 내용의 하나로 해야 할 것이다. 과거의 국민은 국적의 동일성이 가장 선결적인 전재였다면, 새롭게 모색되어야 할 국민 상은 국적이라고 하는 법적인 기준보다도 현실적으로 그 나라의 어느 지역에 주민으로써 거주하고 있는 주민권에 대한 중요성을 우선 시하는 사고와 연관되어야 한다. 비록 그곳 이웃사람들과 같은 국적을 가지고 있지는 않다고 하더라도 엄연히 장기간에 걸쳐 서로 이웃하면서 생활을 함께 하고 있는 사람들에 대해 일정의 주민

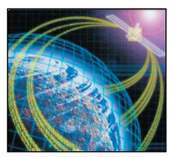
권을 부여하면서 같이 살아가는 이웃으로서의 적절한 공존방식을 제도화시키는 일이 현대 국가들이 마련해야 할 우선적 과제가 아닐 수 없다. 앞으로의 국가는 더 이상 '합법적인 국민들' 만을 보호하고 그렇지 못한 주민들은 외면하는 좁은 의미의 국가가 아니라, 함께 살아가고 있는 주민들 모두를 그들이 가진 법적인 거주 조건에 구애됨이 없이 함께 포용하는 개방적인 국가 즉 '주민 국가' (denizen - state)로의 적극적인 대처 태도가 요청되지 않을 수 없다.

다음으로, 그것은 다양한 '민족성' (ethnicity)을 또 하나의 중심적인 내용으로 해야 할 것이다. 오늘날과 같이 국경을 넘나드는 인적교류가 활발히 진 상황에서는 한 국가의 울타리 속에서 하나의 민족들만이 오순도순 자기들의 순백의 민족공동체를 유지시킨다는 것은 불가능하다. 오랜 다민족국가가 아닌 이른바 전통적인 단일민족국가들에서도 다양한 인종, 민족집단들과의 공존은 이제 막을 수 없게 된지 이미 오래다. 그렇다면 이 같은 엄연한 현실에 개별 국가들은 어떻게 대처해야 할 것인가. 그에 대한 해답은 간단하다. 원하든 아니든 간에 이미 구체화된 다민족들 간의 공존의 방식을 제도화시키지 않을 수 없다. 이미 엄밀한 의미에서 단일민족의 혈연적 공동체를 유지시킬 수 있는 국가는 하나도 없다. 이제 정도의 차이는 있지만, 모든 국가들이 하나같이 '다민족국가' (polyethnic-state)일 수밖에 없다는 사실을 솔직하게 인정하고 이에 대한 적극적인 대처를 서둘러야 한다.

여기에 이르면 결국, 이제부터의 우리들의 국가나, 그것을 구성하는 국민들은 '다문화주의' (multiculturalism)를 자기들의 기본적인 속성으로 받아드리지 않을 수 없는 상황에 이르렀음을 알 수 있다. 이는 그들 국가나 국민들의 오늘의 건강한 생존을 위해서는 물론, 보다 나은 내일에의 발전을 위해서도 물리칠 수 없는 유일의 대안이다. 다양한 문화나 가치, 그리고 다양한 민족집단과 이들의 개별적인 언어와 습관들을 그대로 하나의 국가체제 속에 공존시키는 사상과 제도를 지칭하는 '다문화주의' 는 결코 개별 국가의 분열이나 약화를 전제로 한 대안이 아니다. 오히려 이는 다양한 구성물들을 평화롭게 공존시켜 이들이 가진 개별적인 능력들간의 시너지 효과를 극대화함으로써 궁극적으로는 개별 국가들의 보다 강력한 국력을 창출하기 위한 기재다.

다문화주의는 다민족, 다문화사회의 통합에 있어 동화주의는 유효하지 않고, 오히려 그것은 민족, 에스니시티 분쟁의 원인이 된다고 하는 인식에 선다. 이는 각 인종, 민족, 에스닉집단(이민, 난민, 외국인노동자, 주변지역 소수민집단등)의 전통적문화, 언어, 생활습관을 중앙정부가 적극적으로 보호, 유지하기 위해 공적원조를 행할 뿐 아니라, 인종차별금지, 어파마티브 엑센(적극적차별시정조치)을 도입하여, 에스닉 마이놀리티의 교육이나 직업을 기축으로 한 사회참가를 촉진, 각 집단내의 불만의 축

적을 예방하고자 하는 것이다. 요컨대, 정치적, 사회적, 경제적, 문화, 언어적 불평등을 없애 국민사회의 통합을 유지하려하는 이데올로기이며, 구체적인 지도원리다.



다양한 구성물들을 평화롭게 공존시켜 이들이 가진 개별적인 능력들간의 시너지 효과를 극대화함으로써 궁극적으로는 개별 국가들의 보다 강력한 국력을 창출하기 위한 기재다.

캐나다, 호주에서 다문화주의의 유효성이 인식된 것은 1970년대였으나, 그 후 영국, 스웨덴, 그 밖의 유럽에서도 정도의 차이는 있으나, 이민, 난민, 외국인노동자 혹은 주변지역 민족집단의 통합 책으로 도입되고 있다. 미국에서는 마이놀리티이 문화집단의 문화, 언어를 학습하는 에스닉 스타디스나 다문화교육을 중심으로 발전하고 있다. 프랑스에서는 다문화주의라고 하는 명칭은 피하고 있으나, 이 문화, 언어의 요구는 '상위(차이)에의 권리' 로 인정되고 있다.[4)]

포스트 국민국가 시대

문화주의의 형태는 일반적으로 크게 '안정적다문화주의' 와 '급진적다문화주의' 로 나눠볼 수 있으며, 이는 또 보다 세부적인 유형으로 나눠볼 수 있다.

'안정적다문화주의' 는 다시 이를 에스닉 음식점이 증가한다든지, 1년에 수 차례의 다문화 페스티벌 등의 기회에 민족의상을 입고 춤이나 음악 등의 전통예능을 피로하는 것은 적극적으로 인정하나, 그 이상으로 문화, 언어의 다양성일 인정치 않는다. 거의 동화주의에 가까운 것으로, 립 서비스이상의 것이 아니라고 할 수 있는 '심볼릭 다문화주의' (symbolic multiculturism)와 사회통합 때 문화적 다양성을 허용, 에스닉 집단이나 민족집단의 존재도 인정하나, 시민생활이나 공적생활면에서는 주류국민사회의 언어를 사용, 리버럴리즘에 근거한 시민문화, 사회습관에 따라야 한다는 것이다. 이것은 사적생활영역에서의 문화적다양성은 인정하나, 공적생활영역에서는 인정치 않는다고 하는 생각이다. 예컨대 학교, 공적시설, 직장에서의 언어사용이나 전통적의상의 착용에는 소극적인 '리버럴 다문화주의 '(liberal multiculturalism), 그리고 기회균등을 보장할 뿐이나, 이것은 차별을 금지한데 더해 피차별자가 경쟁상 불리한 것을 인정, 재정적, 법적원조를 인정한다. '결과의 평등' 을 목적으로 하는 입장이다. 언

4) 關根政美, <多文化社會の到來>(朝日新聞社, 2000),pp.41-42

어, 문화적으로 장애를 가진 사람들은 필연적으로 사회참가 면에서 불리한 것이 이해돼, 정부에 의한 적극적인 원조가 행해지기도 하는 '코퍼레이트다문화주의' (corperative multiculturism), 스위스나 구 체코슬로바키아, 구 유고슬라비아 연방과 같이 지역적으로 분리되고 있는 에스닉집단이, 정치적인 필요에서 연합하여 연방 국가를 형성할 경우가 많다.. 연방제다문화주의에서는 각 지역이 각 각의 문화, 언어, 사회습관을 독자적으로 유지하면서 명목적으로 각 지역사이의 관계는 전혀 평등, 정치적, 법적권리도 동등이며, 연방의회의원의 수도 인구에 비례한다. 그러나 의회의 의결이 다수결에서는 늘 소에스닉집단이 불리하기 때문에 엘리트들 간의 타협을 중시하는 '연방제다문화주의 '(federal multiculturalism) 등으로 나눌 수 있다.

'급진적다문화주의' 는 다시 이를 미국의 흑인운동 등에서 나타나는 것과 같은 민족, 에스닉집단의 지역적인 주거가 다른 경우, 연방제를 취해 각 문화, 언어집단의 자치, 자립성을 높이는 것이 가능하며, 경우에 따라서는 분리, 독립도 가능하다. 다문화주의는 이 문화, 이 언어의 존중을 기본으로 하기 때문에, 각 문화집단의 ' 민족자결' 을 인정하는 것으로 연결되는 것도 있다. 그 경우, 분리하는 것으로 오히려 안정된 민족간관계가 보지될 수 있다고도 보는 '분단적 다문화주의' 와 주변지역의 이 문화 마이놀리티가 다문화주의, 혹은 자치를 요구하는 운동이라고 하더라도, 그것에 대한 동정적인 반응이 중앙정부나 연방정부로부터 얻어지지 않을 경우, 분쟁, 대립이 격화되기 쉽다. 그 결과, 단일국가이든 연방국가이든, 에스닉 마이놀리티 자신이 경제적으로 독립할 수 있는 능력이 있다고 판단할 때는 한꺼번에 분리, 자치를 진척시킬 경향을 강하게 나태 내는 '독립적 다문화주의' 로 분류하기도 한다.[5)]

한 나라의 민족정책에서 그 곳에 함께 살고 있는 이질적인 요소, 즉 이민족이나 외국인들에 대한 적극적 포용정책이 가지는 의미는, 다문화주의의 건설이 현대의 세계화 환경에 적응하는 개별 국가의 유일한 대안이라는 앞의 논의에서 이미 확인되었다고 본다. 대내적인 민족정책의 대상인 국내의 소수민족들과 외국인 체류자들에 대한 효과적인 대처는 이제 그들 마이놀리티 들 뿐 아니라, 그들을 받아드리고 있는 수입국의 이익을 위해서도 더 이상 방치하거나 외면할 수 없는 일이다. 뿐 만이다. 만약 자기들의 국경으로 들어온 이들 마이놀리티들에 대한 다문화공존적 대처를 제도화하지 못한다고 하면, 외국으로 나가서 생활하고 있는 많은 자 민족 동포들의 거주국에서의 상황은 어떠할 것이며, 그들에 대한 정당한 대우를 모국 또는 모국의 동포로서 상대국에 어떻게 요구할 수 있을 것인가.

---

5) 關根政美, 위의 책, pp.50-59

'가장 작은 정부가 가장 좋은 정부' 인 것과 마찬가지로, 세계화라고 하는 새로운 국제질서가 세상을 엄습하고 있는 오늘날은 '작은 국가가 좋은 국가' 라는 명제 또한 널리 확인되고 있다. 국가권력은 최소한의 선에서 그것이 보유하고 있는 독점적인 강제력을 행사하여야 하며, 이는 하나의 국가체제 속에 살아가는 다양한 구성요소들의 적극적인 용인이라고 하는 점에서 더욱 그러하다. 오래 전부터 자기들과 더불어 함께 살아온 전래의 소수민족들은 물론, 외국으로부터 삶의 터전을 찾아 새롭게 유입되는 외국인들과 그들의 다양한 문화에 대해서도 국가권력은 그들을 격리시키거나 배척하는 강제력보다는 그들과 함께 살아가는 공존의 터전을 마련하는 '다문화적주의' 적 대처 작업을 우선 시 해야 한다. 이는 '공존을 위한 작은 국가' 가 바로 새로운 국제상황에 가장 효과적으로 대처하면서 그들 국가를 보다 강력한 국가로 만들 수 있는 유일한 대안이기 때문이다. '너' 와의 평화적인 공존은 '너' 를 위해서가 아니라 어디까지나 '나' 를 위한 유일한 방책이라는 사실은, 같은 땅에서 함께 살아가고 있는 '너' 인 마이놀리티들에 대해서도 똑같이 유효하다.

그리고 이러한 공존에의 요청이 두드러지게 나타나고 있는 곳은 일찍 국민국가 형성을 이루었던 서유럽의 '선진적' 인 국민국가에서였음도 아이러니다. 먼저, 국민국가들 사이의 경합, 대립의 결과가 두 차례에 걸친 세계대전이 발생했다고 하는 인식 아래, 유럽에서는 국민국가를 초극하는 지역통합의 움직임이 일어났다. 이미 유럽공동체에 속하는 국가들 간의 국경선의 의미는 확실히 저하되고, 정치통합도 착착 진전되고 있다. 유럽통합의 이러한 다이나믹한 움직임이 세계의 다른 지역에도 커다란 자극을 줌으로서 국민국가의 울타리를 벗어나는 지역협력, 지역통합의 시도가 각지에서 다양한 형태로 시작되고 있다.

또 선진적인 국민국가로서 상당한 균질화가 진행되고 있다고 생각하는 국가들 내부에서도 실제로는 여전히 상당한 문제점이 잔존되고 있음도 사실이다. 예컨데 영국에 있어 스콧드렌드나 웰스, 프랑스의 콜시카 등의 자립을 요구하는 운동 전개는 다른 나라에 앞서 공고한 국민국가를 만들어 냈던 영국이나 프랑스도 국민국가로서 결코 안정되지 않았음을 나타내는 현상들이다. 이들 지역 사람들은 자립을 위한 역사적 조건으로서 국민국가 성립이전부터 고유의 민족적, 지역적 아이덴티티의 존재를 강조하는 일이 많다. 그러나 그들의 역사적인 뿌리는 무시할 수 없다고 하더라도 국민국가의 성원으로서의 국민적 아이덴티티와 같이, 그들의 아이덴티티도 근-현대세계에서 역사적으로 만들어졌다고 하는 성격이 강하다. 이렇게 볼 때 국민국가 존립의 열쇠가 되는 국민적 아이덴티티가 다른 아이덴티티와 중층적으로 공존해 왔다고 하는 점이 확실하다.

국민국가 이후의 세계가 어떤 형태를 띌 것인가, 그 예측은 어렵다. 국민국가의 상대화를 예측하는 사람이라면, 지금부터는 포스트 국민국가 시대가 되리라고 볼 것이며, 국민국가 형성을 요구하며 지금도 투쟁하고 있는 사람들에게는 국민국가의 시대는 아직도 계속될 것이라고 볼 것이다. 이렇게 볼 때 국민국가의 시대가 끝났다고도, 그렇다고 종래와 같은 형태의 국민국가의 시대가 그대로 이어지리라는 생각 할 수도 없다.

지금부터의 세계에서 국민국가라고 하는 틀은 개인과 세계를 연결하는 중요한 단위로서 존재하고 있다고 하더라도, 개인과 국민국가, 그리고 인류 사이의 관계는 크게 변하지 않을 수 없을 것이다. 기존의 이미지로서의 국민국가, 즉 확실한 국경선으로 나눠 져, 그 국경선 속의 사람들의 국민의식의 응집력을 높여, 국내외적으로도 배타적인 의식과 행동을 사람들에게 강요하는 것 같은 국민국가의 모습이 아니라, 의미가 저하된 국경선 속에 다양한 요소의 공존과, 국가의 굴레를 뛰어넘는 넓은 범위에서의 공통성을 함께 추구하는 새로운 국민국가의 모습을 구축해가지 않으면 안 될 것이다[6]

6). 歷史學硏究會 編,「國民國家を問う」(靑木書店,1994), pp.15-20

특 집

캐나다 다문화주의의 현실과 쟁점

유 정 석(한국민족연구원 · 연구원)
luxya@korea.ac.kr

들어가며

모자이크에 관한 하나의 정의는 "여러 가지 색상의 돌 · 유리조각, 도편(陶片)들을 사용하여 이것을 평면에 늘어놓고 모르타르나 석회 · 시멘트 등으로 접착시켜 무늬나 그림모양을 표현하는 기법"이란 것이다.[1)]

흔히 주변의 교회나 성당의 유리창에서 볼 수 있는 미술작품의 한 표현양식이다. 모자이크가 국가에 적용이 되면 민족 구성의 다양성을 의미하는데, 의미는 매우 재미있다. 미국, 캐나다, 호주, 중국 등 다민족이 하나의 국가를 형성한 국가들 중에 모자이크인 국가가 있고, 용광로인 국가들이 있다. 미국이 대표적인 민족의 용광로형 국가이고, 캐나다 중국 등이 대표적인 민족의 모자이크 국가들이다. 한 국가의 민족구성이 모자이크적이라는 표현은, 각각의 개별 민족이 자신의 특성을 유지하며 전체 국가와 조화를 이루는 상태를 표현한다. 이에 비해, 용광로형 국가들은 개별 민족의 특성

1) 동아백과사전

을 없애며 주류 민족으로의 동화를 유도한다. 미국이 소수민족의 언어를 탄압하며 공용어로 영어를 고집하는 사례가 대표적인 용광로형 정책의 하나라 할 수 있다. 개별 민족 고유의 정체성을 인정하고 존중하는 모자이크 국가들은 소수민족의 언어와 문화를 존중하며 그들만의 역사와 문화를 보존할 수 있도록 정책적 배려를 실천한다. 인정의 정치(Politics of Recognition)[2]는 한 국가의 민족정책에 있어 가장 민주적인 방법 중 하나일 것이다.

캐나다에서는 다문화주의를 국시로 표방한 1971년 이후, 캐나다 내에 존재하는 여러 문화의 공존을 인정하고, 소수민족문화를 장려하는 정책을 지속적으로 시행해오고 있다. 2001년 세계인종차별철폐회의(World Conference Against Racism, UN) 이후로는 다문화주의의 핵심가치인 인정(recognition)과 차별철폐를 위해 지역적, 국가적, 국제적 차원에서 다양한 정책 프로그램들을 운영하고 수정 · 보완하는 중이다. 구체적으로 인종차별철폐 캠페인이나, 흑인 문화유산의 달, 아시안 문화유산의 달 등을 정하여 소수 민족의 문화를 살펴보는 기회를 갖는 프로그램, 청소년 교육 프로그램, 민족 다양성을 지속적으로 업데이트하기 위한 통계조사 프로그램 등 다양한 정책들을 시행중이다. 이러한 프로그램들은 캐나다 정부기관인 문화유산부에서 시행하고 있으며 다문화 공존을 목표로 하고 있다.[3] 본 특집호에서는 현재 시행중인 다양한 프로그램들을 개괄적으로 살펴보고, 캐나다 다문화주의의 오늘을 진단해 보고자 한다.

다문화주의 프로그램의 구조

캐나다의 에스닉 집단은 30여 집단이 넘는 것으로 파악되고 있으며, 최근 수 십 년간은 아시아계의 이민이 두드러진다. 최근 2001년부터 2006년까지 캐나다의 인구는 3천만 명에서 3천160만 명으로 증가했다. 이 중 대부분이 아시아계 이민자이며, 거주 지역별로는 토론토, 밴쿠버, 몬트리올에 집중되어 거주하고 있다.4)

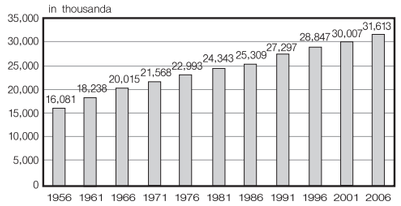
아시아계의 이민 급증으로 인한 민족 다양화의 가속화에 따라, 캐나다 정부의 문화유산부는 다각적인 정책 개발을 통해 지속적으로 사회통합을 유도하고 있다. 문화유산부는 20여개의 산하단체와 25개 지역본부를 통해 조직적으로 다문화주의 정책을 펼치고 있으며, 2004년 3월 다문화주의 정책의 초점(Raison d'etre)을 시민참여 강화에 역점을 두고 4가지 핵심 부분으로 나누어 추진[5]하고 있다.

---

2) Charles Taylor, "The Politics of Recognition", in the Multiculturalism: *Examining the Politics of Recognition*, ed. Amy Gutman(Princeton Univ. Press, 1994)
3) http://www.canadianheritage.gc.ca/pc-ch/org/mission/images/strategic-framework-2005_e.pdf

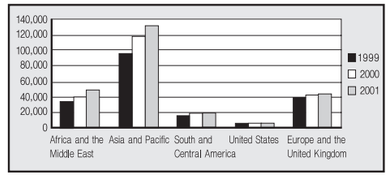
〈표 1〉 인구 변동 및 주요 이민지역

인구변동



출처: Statistic Canada, Census of Population, 1956 to 2006

주요 이민지역



출처: Facts and Figures, Immigration Overview, 2001

다문화주의부에서는 "창조적이고 응집력 있는 캐나다" 구현을 목표로 하여 4가지 전략적 목표를 설정하고 있다. 첫째, 캐나다만의 문화형성(Canadian Content) 항목은 다양한 출신배경을 가진 시민들의 문화를 보존하고, 전파시키며 그들만의 문화 창조를 돕는데 있다. 둘째, 문화 참여(Cultural Participation and Engagement) 항목은 캐나다의 문화생활에 접근할 수 있는 경로를 만들고, 참여를 유도하는데 있다. 셋째, 문화적 유대 확산(Connections) 항목은 캐나다 국민간의 유대 강화의 기반을 마련하고, 강화하며 다양한 공동체간 이해를 심화시키는데 있다. 넷째, 적극적 시민양성 및 시민의 참여 확대(Active Citizenship and Civic Participation) 항목은 캐나다 국민의 의무와 권리에 대한 이해를 확립하고 다양한 캐나다 국민들이 일상에서 캐나다 국민답게 참여할 것을 유도하는 데 있다. 이와 같은 목표는 다시 현실 속에서 <표 3. 세부 정책>와 같이 실현 가능한 정책으로 재구성되며, 다문화주의부에서는 정책의 기본 방향을 설정하고 지역

〈표 2〉 다문화주의 목표

프 로 그 램	기 대 효 과
Canadian Contents	1. 사회 다양성 공존문화 형성
	2. 온, 오프라인 홍보정책 기능 강화
	3. 자연환경 및 문화유산 보존
Cultural Participation and Engagement	4. 국민의견 수렴 및 공유
	5. 문화, 스포츠 영역의 국민참여 유도
	6. 문화, 스포츠 영역 집중투자
Connections	7. 다양한 공동체간 상호작용 유도
	8. 다양성에 대한 사회 집단 간 이해 증진
Active Citizenship and Civic Participation	9. 출신 배경과 무관한 시민의식 증진
	10. 출신 배경과 무관히 지역공동체 참여증진

출처 : 「Canadian Heritage Departmental Performance Report For the Period ending 31 March 2005」

4) Statistics Canada, censuses of population, 1956 to 2006.
5) 2005년 한해 다문화주의 정책에 투입된 예산은 1억 3천만 캐나다 달라.

지부의 활동 및 문화부 산하단체, 민영단체와의 공조를 통해 정책을 집행하고 매년 다양한 토론회, 감가, 결과보고서 등을 통해 정책집행 내용을 평가한다.

<표 3>의 세부 정책들은 2004년 현재 22개 분야에서 분야별 담당자, 전문가 및 지역주민간의 포럼, 공청회 등 유기적인 공조체계 구축을 통해 정책을 집행하고 있으며, 2004년 한해 1억3천만 캐나다 달라(한화 1,000억 원 상당)의 예산이 집행되었다. 존경(respect), 평등(equality), 다양성(diversity)의 기치 하에 매년 천억 이상의 예산이 투자되고 있으나, 실상 그에 대한 평가는 긍정적이지만은 않다. 광대한 영토를 통치하기 위해 다양한 에스닉의 공존을 인정하기는 했으나 문화와 역사, 언어의 다양성은 의사소통과 이해의 부재, 오해의 산재로 귀결되기 더욱 쉬우며 정부의 지속적인 정책적 노력에도 불구하고, 일상 생활 속의 미세한 차별은 제거하기 어려울 수밖에 없다. 아래의 두 가지 도표는 다문화주의 정책이 현실 속에서 어떻게 자리매김하고 있는지 보

〈표 3〉 세부 정책

대 분 류	구 분	내 용
Canadian Content형성	문화·예술산업	TV, 음악, 출판·잡지, 뉴미디어 펀드를 통한 컨텐츠 개발
	스포츠	후원 사업
표현 및 참여	문화·예술산업	예술 후원 및 뉴미디어 체계구축, 문화투자계획 검토
	문화유산	네트워크 구축(CHIN) 및 문화유산 단체, 기구 후원
	스포츠	Multi-sports Major Games, Vancouver 2010 개최
	국제망 형성	국제기반구축 및 협력
문화유산보존	문화유산	영화, 음악 보존 및 캐나다보존협회 지원(CCI)
	원주민생활문화	원주민 언어·문화 보존(원주민 방송)
문화접근성 증대 및 참여증진	문화·예술산업	지역 내 출판, 음악 보급 및 배포 체계 확립
	문화유산	캐나다학 지원, 홈페이지 개설
문화간 이해증진	공식언어	이중언어 증진(영,불어), 제2외국어 교육
	다문화주의	-
	스포츠	-
지역균등발전	원주민	원주민 기구 형성 및 원주민 네트워크 구성
	공식언어	소수민족 언어 교육
공동체내 참여 증진	다문화주의	-
	원주민공동체	원주민 청소년, 원주민 여성
	시민참여	자원봉사, 인권, 정보 및 연구
	스포츠	Arctic Winter Games, North America Aboriginal Games
	청소년	교환학생 및 Young Canada Works 창설
	기념행사	의정서 채택 및 기념일 행사 및 학습
	국제망 형성	유럽의 캐나다인

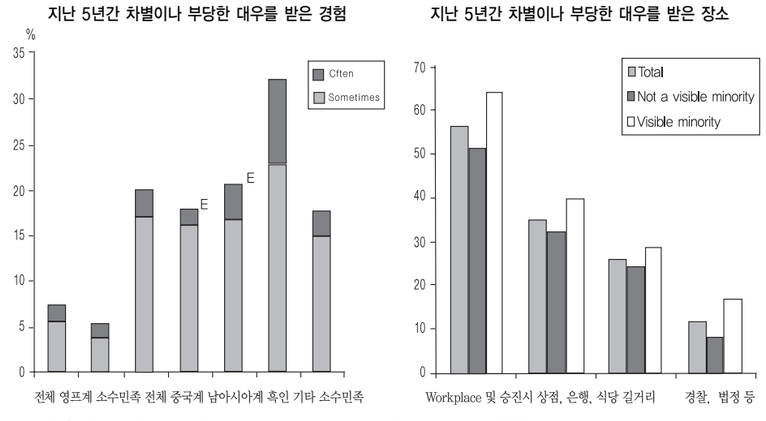
출처 : 「Canadian Heritage Departmental Performance Report For the Period ending 31 March 2005」, P.14, Program Activity Architecture 요약.

여주는 단적인 예이다.

캐나다에서는 다문화주의를 국시로 표방한 1971년 이후, 캐나다 내에 존재하는 여러 문화의 공존을 인정하고, 소수민족문화를 장려하는 정책을 지속적으로 시행해오고 있다.

<표 4>의 아래 도표에 의하면, 캐나다의 대표민족이라 여겨지는 영국계와 프랑스계는 차별이나 부당한 경험을 당한 사례가 5% 미만으로 매우 적은 반면, 흑인계나 아시아계는 종종 경험하거나(23~33%) 가끔 경험한(25%) 것으로 나타나며 일상생활의 다양한 장면을 고려한다면 10회 가량의 생활 속 장면 중 평균 3회 가량의 차별을 느끼고 있음을 알 수 있다. 또한 주류 영 · 프계 에스닉보다 소수민족전체의 차별 경험 역시 매우 큰 차이를 보이고 있으며 소수민족 중에는 흑인계와 중국계가 차별과 부당한 경험이 가장 많은 것으로 나타난다. <표 4>의 우측 도표는 차별의 구체적인 장소를 나타내며, 승진이나 작업장에서의 차별이 가장 빈번한 것으로 나타났다. 또한 영국계와 프랑스계 에스닉보다 캐나다 인구구성에서 다수를 차지하는 소수 에스닉들이 평균 20% 가량 더 많이 차별받았음을 알 수 있다. 이러한 통계는 10인의 캐나다 주류민족과 10인의 소수민족이 작업장 내에서 차별받은 경험을 가정한다면, 주류민족인 영국계와 프랑스계는 5명이, 소수민족은 6.5명이 경험한 것이라 볼 수 있다. 정책으로서의 다문화주의는 캐나다에서 자리를 잡아가고 있지만, 생활 속의 미세한 차별은 제거되기가 쉽지 않은 것이 사실이

〈표 4〉 차별이나 부당한 대우를 경험한 사례 및 장소



출처 : Ethnic Diversity Survey: portrait of a multicultural society, 2003
* not a visible minority는 영국계와 프랑스계

다. 이러한 이유로 캐나다에서는 지속적으로 다문화주의에 대한 찬반논쟁이 있어 왔다.

지속되는 찬반논쟁

다문화주의 정책의 찬반 논쟁의 핵심은 정체성의 문제이다. 캐나다라는 정체성이냐, 개별 민족이라는 정체성이냐, 캐나다 속으로 동화되어야 하느냐, 개별 민족의 정체성을 지닌 채 캐나다라는 하나를 만들어 낼 수 있느냐 하는 문제가 그 핵심인 것이다. 퀘백주의 불만 해소를 위한 임시방편이었던 다문화주의가 정책으로 전환되자, 오히려 퀘백주에서는 반대의 목소리가 나왔다. 그 대표적인 인물이 인정의 정치(The Politics of Recognition)를 펴낸 몬트리올의 맥길 대학 교수인 찰스 테일러(Charles Taylor)이다. 테일러의 요지는 각 개인이 집단 안에서 그만의 개성과 독특함을 인정받길 원하듯이 문화 또한 마찬가지라는 것이다.[6] 프랑스계의 목소리를 테일러가 대변했다면, 비슷한 맥락에서 래트브리지 대학의 비비(Reginald Bibby)교수 역시 영국계의 입장을 대변하며 다문화주의 정책에 회의를 나타낸다. 그는 그의 책 광기의 모자이크(Mosaic Madness)를 통해 캐나다 다문화주의 정책의 미래를 걱정한다. 즉, 책의 제목에서 보이듯 모자이크 사회란 개인주의와 상대주의, 다원주의가 팽배하여 결국 와해될 것이라는 내용이다. 테일러가 특수한 집단을 하나로 간주하여, 논의의 범위를 축소시킨 반면 비비는 캐나다라는 전체의 틀 속에서 개별 민족문화의 융합 및 시너지 효과의 가능성을 타진하였다. 반대 논의의 핵심은 다문화주의의 대안은 내놓고 있지 않다. 이런 점에서 대안 없는 비판은 무의미하다. 반대 논의의 주장처럼 집단적 개인주의의 팽배로 캐나다 사회가 무너질 것이라면, 미국식으로 주류문화로의 동화가 논의의 대상일 테지만, 퀘백의 주장은 또 이와 다르게 퀘백을 퀘백으로서 인정해 달라는 것이다.[7]

또 다른 반대논의는 피터, 칼렌, 포터 등의 학자로부터 나온다. 이들은 비비 같은 학자와 같이 문화의 자율성 인정은 결국 수직적 위계화로 귀결된다고 보거나, 캐나다의 다민족 구성을 이민자와 건국 민족, 원주민의 세 개의 범주로 나누는 분할통치 방식으로 접근하거나, 당근과 채찍의 전략 즉, 퀘백에 이중 언어주의를 여타 소수민족에게 다문화주의를 제공한 것이라 비난한다. 한 가지 의미심장한 비판은 다문화주의

6) Charles Taylor, "The Politics of Recognition", in Multiculturalism: *Examining The Politics of Recognition,* ed,. Amy Gutman(Princeton University Press, 1994), pp .25-30.
7) 김영호,「캐나다의 복합문화주의: 그 종교-철학적 기초와 의의」,『캐나다 논증』(한국 캐나다 학회, 1998) p.205-208

가 평등을 주장하지만 역사적 맥락을 무시한 현 상태에서의 평등을 주장한다는 것이다. 지금까지 퀘백이 경험한 과거사의 맥락은 지워버린 채 현재 급속도로 유입되는 신이민자들이 퀘백의 과거는 과거 속에 접어두고, 퀘백과 동등한 입장에서 대우받길 요구하고 있다는 것이다.

다문화주의 정책의 찬성을 주장하는 사람들은 캐나다의 국가 성립 자체가 다문화적이었다는 점을 강조한다. 최초 원주민인 인디오들과 이누잇(Inuit)들이 거주하고 있었고, 영국인과 프랑스인이 들어서고 시대적 요구에 따라 독일인과 이태리인, 우크라이나인이 초대되고, 중국인이 철도건설을 위해 수입되었다. 이제 캐나다에 주어진 현실이란 이런 다양한 민족 집단을 연결해서 서로 공존과 협력, 번영의 미래를 만들어야 한다는 것이고, 이 개별 민족 집단을 묶을 끈이 필요하다는 것이다. 또한 이민자를 받아들여야만 인구보존이 가능한 국가로 변하기 시작한 캐나다에 이민자들을 미국처럼 새로운 문화로의 동화를 강요할 때의 부작용이 캐나다에게 어떤 영향을 줄지 고려해야 한다는 것이다. 미국은 이민자에게 WASP와 미국문화에의 동화를 강요하지만, 한국인, 화교, 일본인, 히스패닉, 흑인 등 어느 민족도 완벽한 동화라기보다는 형식적 동화의 입장 즉, 재제 받지 않을 정도의 동화 정도에만 동조해줄 뿐이다. 또한 버너(Burner) 같은 학자는 다문화주의의 목표가 종족 · 문화적 다양성 고취라는 차원에서 이를 지지하였는데, 그는 종족 집합체를 '도구적'(instrumental)차원이 아닌 '표현적'(expressive) 차원에서 보는 경향이 있다. 즉, 개별 종족 문화들이 추구하는 것은 종족적 공동체의 집단 소속감과 뿌리의식의 제공에 있다고 본 것이다.[8]

지분 나누기?

이러한 논쟁의 쟁점은 정체성의 문제이지만, 그 이면에는 경제적 요인, 정치적 파워게임의 논의가 숨어있다. 철학적 문제로 들어가면 현실을 보기 어려운 면이 있지만, 애초의 주인이 누구였느냐를 따지면, 캐나다는 역사적 선주권을 주장하는 원주민의 땅임은 자명하다. 하지만, 문제의 발단이 되었던 1960년대 퀘백 민족주의의 발현은 퀘백의 독립 주장이 목적이었고, 이는 독립이 달성되지 않더라도 캐나다 내 언어 · 인종적으로 프랑스계의 입지를 강화할 수 있는 기회이기도 했다. 하지만 이러한 문제가 이민족 국가인 캐나다의 수많은 다양한 소수민족 문제로까지 확대되며 다문화주의로 발전하게 되자 오히려 퀘백의 입장은 다문화주의 정책의 출현이 영국과 프랑스계

8) 김성건, 「캐나다적 정체성과 다문화주의」, 『캐나다 논증』(한국 캐나다 학회, 2001) p. 93.

〈표 5〉 "오늘날의 캐나다를 어떻게 인식하는가?" (설문조사 1992)

	1992	1994
2개의 기본단위	30	49
10개의 동등한 지역	68	46
무응답	2	5

출처: 김상윤「캐나다정치문화의 단편성연구」, 1997,p 51

의 경쟁구도에서 제3세력이 끼어 든 것 같은, 따라서 퀘백의 입지가 더욱 좁아지게 되는 것이다. 온타리오를 중심으로 한 영국 민족계들이 다문화주의 정책에 대해 비판적인 시각을 가지는 이유 또한 이와 비슷하다. 이미 오래 전부터 캐나다에서 기득권을 행사하며 정치 · 경제 · 외교 등 다양한 분야에서 영국적 전통을 확립해 놓은 상태에서 퀘백의 요구를 무마시키기 위해 시행한 정책이 프랑스계에 대한 영국계의 우위라는 현실의 고착화가 아닌 프랑스계와 마찬가지로 정치 · 경제 · 외교등 제반분야에서 소수민족의 등장으로 인해 영국계의 부분화 현상으로 나타나고 있는 것이다.

이는 경제요인과도 떼어놓을 수 없는 부분이다. 퀘백의 요구를 들어주기 위한 두 차례의 헌법 개정안인 미치 레이크 협정과 샤롯 타운 협정이 부결된 이후 퀘백 민족주의자들 뿐 아닌 캐나다 전체 국민들은 설문조사에서 아래와 같이 인식하였다. 하지만 이러한 설문조사는 1995년에 이르러서는 퀘백 경제의 중심축인 몬트리올의 경기 침체가 가속화되고 세계화가 진행되며 퀘백주의 대미 무역 의존도가 심화되는 상황에서, 연간 29억 달러의 무역적자 폭이 캐나다로부터 독립할 경우 두 배로 늘어날 것으로 예상되고, 퀘백 주 내의 대부분 인구가 분리 독립에 찬성함에도 불구하고 몬트리올에선 당시까지의 경제적 쇠퇴와 앞으로의 경제에 대한 불안이 가중되어 분리에

〈표 6〉 퀘백의 분리 · 독립에 대한 의식조사(1996)

	찬성	반대	기타/무응답
캐나다와 정치적·경제적 유대를 갖지 않는 완전한 독립	28	62	9
캐나다와 정치적·경제적 유대를 전제로 한 독립	53	37	10
연방주의의 개혁	57	30	14

출처: "Recent Poll: Quebeckers' Constitutional Preference", Canada Opinion, Vol. 5, No. 2 (December 1996).

대한 반대를 표명했다.

실질적으로 다문화주의의 반대의 이유는 정책의 가시적 혜택을 받는 민족은 소수민족에게 한정되어 있고, 퀘백은 퀘백 대로, 영국계는 영국대로 다문화주의 정책으로 인한 가시적 혜택이 없기 때문이다. 캐나다는 현재 외국인에 대한 투자점유율 증가, 미국에의 경제의존도 증가(1998년 현재 수출입 80%이상), 대내적 고실업률(1998년 현재 8.3%선)과 재정적자 누적, 지역정책의 비일관성과 높은 조세율 등의 경제문제에 직면해 있다.[9] 무한 경쟁이 가능한 세계화 시대, 무역장벽이 점점 낮아지고, 다국적 자본이 자유로이 투자할 수 있으며, 세계화 시대 경쟁 상대는 국가 대 국가의 구도가 아닌, 대기업 대 대기업, 개인 대 개인의 구도이다. 이러한 환경 속에서의 퀘백의 불만은, 소수 극단적 민족주의자들의 독립 요구와 현재의 경제상황 및 미래의 경제상황에 대한 불안 두 가지 요소가 복합적으로 나타나게 되는 것이다.

무역장벽이 점점 낮아지고, 다국적 자본이 자유로이 투자할 수 있으며, 세계화 시대 경쟁 상대는 국가 대 국가의 구도가 아닌, 대기업 대 대기업, 개인 대 개인의 구도이다.

소수를 위한 다문화주의

논쟁의 주체는 소수민족이 아닌 영국계와 프랑스계이다. 원주민과 이탈리아계, 일본계, 중국계 소수민족은 다문화주의 정책 하에서 자신들의 입지 강화를 위해 과거사에 대한 보상을 요구하고 있다. 이러한 요구는 다문화주의부의 관할로, 실제 과거 캐나다가 여러 민족 집단에 행한 차별과 학대에 대한 재평가와 보상 및 명예회복 조치도 행해진 바 있다. 또한, 1988년 채택된 다문화주의 법에서는 기존의 다문화주의 정책이 불어와 영어만을 공용어로 인정하고 보조금을 지급한 것과 달리, 구체적 실천 항목으로 개별 민족의 전통언어의 보존을 장려하고 있다. 과거의 이중 언어 정책 역시 프랑스어 사용자의 전통언어 보존 차원에서 채택된 것이고, 동일 맥락에서 소수민족의 언어 보존 정책도 이루어진 것이다. 각급 학교에서는 전통언어 교육이 장려되고, 해당 민족 언어로 된 신문과 방송 프로그램의 보조 등이 이루어졌다. 이러한 변화는 소수민족 자체 내에서 세대 간 언어장벽을 해소하고, 총체적으로 무한경쟁시대로 접어드는 시대환경의 변화에 조응하여 언어능력이 국제무역 역량과 경제번영을 크게 증진시킬 수 있다는 공감대가 형성되었기 때문에 가능한 것이었다.

9) 김상윤, 앞의 책, p 55-60.

다문화주의 정책으로 인해 찬반 논쟁이 거세게 일어났지만, 캐나다 전체로 보아서 정작 중요한 부분을 살려낸 것일 수 있다. 즉, 소수민족의 반발이 아닌 소수민족이 시민사회 내에서 적극적 시민으로 변화할 수 있도록 유도해 준 것이다. 영국계와 프랑스계는 갈등과 경쟁관계를 유지해왔지만, 심각한 수준의 갈등관계를 유지해온 시기는 짧았다. 오히려, 한 국가 내의 동거 민족 집단이기 때문에 필연적으로 반목과 협력이 불가피한 상황이기도 했으며 결과적으로 다문화주의 정책으로 인해 반목과 협력 중 협력의 파트너로서, 국가 경제 견인차로서 하나의 동반자를 얻은 것일 수 있다.

나오며

캐나다 다문화주의는 호주, 스웨덴과 더불어 국가적 차원에서 시너지 효과를 발휘하는 성공적이며 인권 존중의 다문화주의라 평가받고 있다. 미국이나 영국, 프랑스에 비교하면 위계질서보다는 다양성과 평등을 존중하는 민족정책이라 평가할 수 있으나, 정작 생활 속의 미세한 차별은 정부차원의 제도화 문제가 아닌 듯 판단된다. 작업장에서 승진의 기회를 더 많이 갖게 되는 것은 주류 민족이며 더 많은 차별을 받는 것은 소수민족이다. 또한 식사를 하는 식당에서, 은행에서 길거리에서 소수민족의 암묵적인 차별은 제거되기 어려운 것이다. 언어와 피부색이 다른, 다른 역사의식을 가진 타인에 대해 시민들 개개인이 느끼는 감정이란 일단 이질감이며, 이민자에 대한 자세는 거리감일 것이다. 이에 대한 편견을 제거하기 위해 캐나다 다문화주의부는 청소년 교육에도 중점적으로 투자하며 교육을 실시하고 있다. 세대가 지날수록 인간이 인간으로서 대접받으며 사회적 봉사와 기여의 기회를 가질 수 있도록, 피부색과 언어 등의 피상적인 차이가 차별로 이어지지 않도록 미래를 생각한 정책적 투자를 실시하고 있다. 이런 의미에서 교육은 투자이면서도 현실이기도 하다.

사회전체를 하나의 구조로 보며 구조적 문제점을 찾는 것도 의미가 있으나, 모든 구조에 포함된 인간 개개인에 대한 의식적인 교육은 휴머니즘의 실현이기도 하기 때문이다. 캐나다 다문화주의는 현재 지속적인 찬반논쟁 속에서도 또 다른 대안이 없기 때문에 암묵적인 동의 상태로 지속되고 있다. 하지만 그럼에도 캐나다 다문화주의의 근본적인 변화는 없을 듯 보인다. 다문화주의 헌장의 인간에 대한 신뢰는 여러 민족의 공존 상태를 사회의 다양성으로 규정하고 있으며, 다양성은 위계적으로 통일되어야 할 차이가 아니고, 상호인정을 통한 조화와 시너지를 창출해야 하는 기회로 판단하고 있기 때문이다.

특 집

호주 다문화주의의 역진(逆進)

이 용 승(한국민족연구원 · 연구원)
yiysnim@empal.com

건국이후 백호주의로 불명예스러운 명성을 떨쳤던 호주는 1970년대 초반 백호주의를 폐기하고 다문화주의를 채택하였다. 다문화주의 도입 이후 40년 가까운 시간이 흘렀으나, 호주의 다문화주의는 여전히 역진의 가능성에 직면하고 있다. 최근 하워드 정부는 이민자들에게 '호주화' 할 것을 요구하고, 시민권 테스트의 도입 등을 통해 이를 뒷받침하고자 하고 있다. 특히 캐나다와 더불어 이민국의 공식 명칭에 '다문화주의'를 표방하였으나, 근래 다문화주의를 삭제하고 대신 'citizenship'을 추가했다.

과연 호주의 다문화주의(정책)는 실패한 것인가? 본 글은 호주 다문화주의의 실패 여부에 대한 확정적 언급은 피하면서도 왜 현재와 같은 다문화주의의 역진이 발생하였는가에 초점을 맞추어 논의를 전개했다. 필자는 호주 다문화주의의 취약성의 원인을 다문화주의 도입과정의 수동성으로부터 기인하는 것으로 분석했다. 즉 광범위한 국민적 합의과정을 거친 이후 다문화주의가 도입된 것이 아니라 영국과의 관계변화, 아시아권의 이민 증가 및 긴밀한 경제관계 형성이 어쩔 수 없이 백호주의 폐기를 강제했으며, 결과적으로 다문화주의 도입으로 이어졌다는 점을 지적하고 있다. 먼저 서론에서는 논문 전체의 문제제기와 구성을 담고 있으며, 2장은 본격적인 논의에 앞서 다문화주의의 개념정의를 시도했다. 3장에서는 호주의 백호주의의 폐기와 다문화주의의 도입과정을 서술하고 있으며, 4장에서는 호주 다문화주의 한계와 이의 원인을 도입과정의 수동성에서 찾고 있다. 마지막 5장에서는 호주 다문화주의의 현재적 모습과 이로부터 도출되는 함의를 서술했다.

서 론

2005년 12월 크리스마스를 앞둔 호주의 크로눌라(Cronulla) 해변. 일단의 레바논계 무슬림 청년들이 자신들의 놀이를 제지한 인명구조대원을 폭행하고, 이에 대한 보복으로 엥글로-켈틱계 백인청년들이 중동계 이민자들에게 무차별 폭력 행사. 이에 레바논계 청년들이 집단적으로 무고한 시민 보복 폭행. 사건 발생 직후 코스텔로 재무장관은 "호주의 가치를 존중하지 않는 무슬림의 시민권은 박탈되는 것이 마땅하다"는 자극적 발언을 한데 이어 존 하워드 연방수상은 재임 10주년 기념 언론과의 인터뷰에서 "호주에 왔으면 호주화 되는 것이 당연하며 호주의 가치를 인정할 생각이 없으면 아예 호주로 오지 말아야 한다"고 밝혀 논쟁이 격화되고 있다.[1] 백호주의가 폐지되고 다문화주의의 오랜 역사를 자랑해온 호주의 음울한 자화상이다.

유권자를 의식한 정치인들의 다분한 의도적 발언은 실제 정책으로 현실화되어 가고 있다. 하워드 정부는 시민권 부여를 제한할 목적으로 지난해부터 '시민권 테스트'(citizenship test) 도입을 추진하고 있으며, 정부 발표이긴 하지만 이에 대한 국민적 지지 또한 높은 편이다.[2] 이민국의 명칭변경은 호주 다문화주의의 역진을 상징적으로 보여준다. 호주정부는 지난해 이민국의 명칭을 'Department of Immigration and Multiculturalism and Indigenous Affairs'에서 'Department of Immigration and Citizenship'으로 변경했다. '다문화주의'를 슬그머니 빼버리고 '시민권'이라는 단어를 새롭게 추가한 것이다. 호주 이민국의 명칭은 다른 부처와는 달리 기능과 동시에 지향을 함축하고 있었으나 기능만을 강조하는 형태로 변경된 것이다.

그렇다면 호주의 다문화주의(정책)는 실패했는가.[3] 혹은 적어도 실패의 기로에 서 있는 것은 아닌가. 최근 호주 정부의 다문화주의에 대한 회의와 이에 따른 역진 정책은 캐나다와 함께 이민족, 이문화 정책에 있어 가장 앞서 있는 국가인 호주의 미래상에 대해 새삼스러운 관심을 불러일으키고 있다. 현재로서는 다문화정책의 역진이 어디까지 갈 것인지, 그리고 그 결과가 어떠할지 예단하기 어렵다. 따라서 본 글에서는

---

* 이 글은 필자의 석사학위 논문을 발췌한 것이며, 최근 변화된 상황을 고려하여 일부 수정, 추가했음을 밝혀둔다. 졸고, "호주의 다문화주의"(고려대학교 대학원, 2003) 참조.

1) "호주 가치 싫으면 이곳에 오지 말라!" 『호주동아일보』(2006. 2. 28)

2) 이민국에서 지난해 9월 실시한 여론조사에 따르면 시민권 테스트에 대한 지지여론은 60%이며, 실제 시민권 테스트에서 다룰 내용에 대한 지지도, 즉 호주에 대한 지식, 영어실력, 호주적 가치를 지킬 것에 대한 공약이 중요하냐는 조사항목에서는 90%이상이 찬성하는 것으로 나타났다. 호주 이민국(DIAC), "Summary Report on the Outcomes of the Public Consultation on the Merits of Introducing a Formal Citizenship Test"(출처: http://www.citizenship.gov.au/)

3) 이 사건에 대해 호주의 일부 언론에서는 다문화주의의 실패로 읽기 보다는 민족적 배경을 달리하는 일부 '호주인' 들간의 분쟁으로 보아야 한다고 주장한 바 있다. Gerard Henderson, "A no man's land in our ethnic mix," *The Sydney Morning Herald* (2005. 12. 13)

다문화주의에 대한 회의에 따른 호주 정부의 역진 정책은 캐나다와 함께 이민족, 이문화 정책에 있어 호주의 미래상에 대해 새삼스러운 관심을 불러일으키고 있다.

호주 다문화주의에 대한 전망보다는 지난 시기 호주가 실천한 다문화주의의 한계를 짚어보고, 이러한 한계를 낳게 한 원인을 규명하는 데에 초점을 두고자 한다. 호주 다문화주의의 한계와 그 원인을 분석하기에 앞서 2장에서는 다문화주의에 대한 일반적 정의와 유형분류에 대해 살펴볼 것이다. 다소 길게 서술된 유형분류는 4장에서 호주의 다문화주의 유형을 분류하는데 유용하게 적용될 목적으로 기술되었다. 3장에서는 호주가 다문화주의를 도입하게 된 내외적 요인에 대해 서술할 것인 바, 이는 4장에서 제시할 호주 다문화주의의 한계를 결과하게 된 원인을 구성한다. 4장에서는 호주 다문화주의를 자유주의적 다문화주의로 분류하고, 오늘날과 같은 역진이 나타나게 된 원인을 도입과정과의 연관성 하에서 원인을 찾아볼 것이다. 마지막 5장에서는 이상의 논의를 정리하고, 몇 가지 함의를 제시하는 것으로 글을 맺고자 한다.

다문화주의의 정의와 유형

다문화주의의 정의

현재 다문화주의를 실천하고 있는 국가의 수준에서나 학문적 수준에서 다문화주의에 대한 공통된 인식과 정의는 존재하지 않는다. 오히려 다문화주의를 지향하고 있는 국가의 수만큼, 다문화주의를 연구하는 학자의 수만큼 다양한 층위의 논의가 존재한다. 그럼에도 불구하고 다소 거친 정의를 내려 보자면, 최종적인 실현태(實現態)로서의 다문화주의 사회는 소수집단의 단위문화(uni-culture)가 메이저러티(majority)의 단위문화를 배경으로 점점이 박혀있는 '모자이크'가 아니라, 이들 상호간의 이해와 존중, 대화와 신뢰를 바탕으로 전체를 관통하는 새로운 다문화적 정체성을 수립하는 것이라고 할 수 있다. 공존적 질서 하에서 개별적인 문화를 포괄하고 아우르는 다문화적 정체성이라 함은 강제 배제와는 양립할 수 없는 개념이자 실천으로서, 여러 가지 잡다한 구성요소들이 다정하게 공존하며 제각각의 색깔과 냄새를 그대로 유지하면서도 그들 고유의 개별성과는 또 다른 통합성을 이루어 내고 있다. 이른바 'salad bowl' 같은 유익한 공존을 내용으로 하는 다원적인 국민성[4]을 상정하는 것이다.

다문화주의는 문화적 다양성의 존재와 관용만을 의미하지 않는다. 진정한 의미의 다문화적 사회가 되기 위해서는 사회적 구조와 제도가 이를 반영한 형태로 구체화되어야 한다. 궁극적으로 다문화주의는 정책결정과정에 있어 권력의 평등하고 합법적인 공유를 요구한다. 이는 다문화주의 사회와 이익집단들의 활동과 대립의 결과로 문화적 다양성이 단지 '존재하는' 사회를 구분하여 주는 긴요한 요소이다.[5]

다문화주의를 달성하기 위한 구체적인 정책으로는 공용어의 복수화, 이(二)언어 · 다언어 교육, 사회참가의 기회를 확대시키기 위한 주류사회의 언어와 문화교육, 통역제도, 다문화방송, 이민자, 원주민, 소수민족의 자존감을 고양하기 위한 독립문화보조금제도, 불리한 입장에 처할 개연성이 높은 사회적 소수자를 대상으로 결과의 평등을 보장하기 위한 취학 · 취업 상의 적극적인 차별시정조치, 사회적 관용성을 증대시키고 차별의식을 타파하여 기회평등을 저해하는 인종적, 문화적 장애를 극복하기 위한 정책 등[6]이 있을 수 있다. 이러한 정책은 비단 정부정책만을 의미하는 것이 아님은 두 말할 필요가 없다. 다문화주의가 국가적 과제로 상정된 경우는 그렇지 않겠지만 이질적인 문화를 보유하고 있으면서도 헌법적 중립의 미명 하에 주류문화가 이에 대해 고압적인 자세를 취하고 있는 경우, 다문화주의는 운동의 목표가 될 수 있다.

다문화주의의 유형

關根政美는 다문화주의의 유형을 세 가지로 분류한다.[7] 첫째, 사회통합을 위해 문화적 다양성을 허용하여 에스닉(ethnic)집단의 존재를 인정하지만 시민생활과 공적생활에서는 주류사회의 문화, 언어, 사회관습을 따를 것을 요구하는 자유주의적 다문화주의가 있다. 이러한 관점은 사적생활영역에서는 문화적 다양성을 인정하는 것과 달리 공적생활영역에서는 이를 인정하지 않기 때문에, 공공시설이나 학교, 직장에서 다른 언어사용에 대해 소극적이다. 이 경우 공적생활에서의 보편주의적인 근대 시민적, 합리적 가치와 규범-자유, 평등, 개인주의, 능력주의, 신앙의 자유 등-이나 기본적 인권의 준수가 강조된다. 동화정책이나 공적영역에서의 차별행위는 이러한 이념에 반하는 것으로 간주되고 법적 처벌의 대상이 될 수도 있다. 마찬가지로 사적영역에

4) 조정남, "권두언: 현대국가와 다문화주의," 『민족연구』6호(교양사회: 한국민족연구원, 2001), p. 9.
5) Saha, L J, "Introduction," Phillips, Donald J. & Houston, Jim, (eds.), *Australian Multicultural Society: Identity, Communication, Decision Making* (Blackburn: A Drummond Book, 1984), p. 3.
6) 富田正史, 『'多文化ネイション' に向けて』(京都: 晃洋書房, 1996), p. 16; 關根政美, "國民國家と多文化主義," 初瀬龍平 (1996), p. 43; 關根政美, "多文化主義國家オ-ストラリアの誕生とその現在," 西川長夫, 渡邊公三, ガバン・マコ-マック 編, 『多文化主義 · 多言語主義の現在: カナダ · オ-ストラリア · そして日本』(京都: 人文書院, 1997), pp. 148-150.
7) 關根政美(1996), pp. 45-51.

있어서도 남녀차별이나 불평등, 인권의 무시 등 자유주의 이념과 양립할 수 없는 경우는 허용되지 않는다. 자유주의적 다문화 정책은 차별을 금지하고 사회참가를 위한 기회의 평등만 확보된다면 메이저러티와 마이너러티의 차별, 불평등 구조는 소멸할 것이라고 가정한다. 마이너러티의 사회참가를 위해 국가는 공용어 교육이나 사회제도에 관한 교육에 적극적이지만 소수민족 공동체에 대한 원조는 지배사회에의 적응을 돕기 위한 방편에 지나지 않는다. 따라서 다문화주의라는 것도 최종적인 문화융합 사회로 가기 위한 일시적이고 과도적인 정책에 불과하며, 다문화상황이 영속적인 것으로 보는 의식을 거의 찾아볼 수 없다.

둘째, 다양성의 승인을 조금 더 보장하는 조합적(Corporate) 다문화주의가 있을 수 있다. 자유주의적 접근법이 단지 기회의 평등에 경도되어 있다고 한다면 조합적 다문화주의는 차별을 금지시키는데 그치지 않고 사회적 소수자의 경쟁상 불이익을 인정하여 이들의 사회참여를 위한 적극적인 재정적, 법적 지원을 통해 결과의 평등(equality of result)을 의도한다는 점이 가장 큰 차별점이다. 따라서 조합적 다문화주의는 문화적 다양성을 존중하고 소수문화가 처할 수 있는 구조적 불이익을 극복하기 위해 공적 영역에서도 다문화방송, 다언어 문서, 다언어 · 다문화 교육을 시행한다. 소수민족 학교나 공동체에 대한 원조 또한 사회참가의 수단적 의미라기보다는 소수문화의 영속성을 보장하기 위한 수단으로 인정된다. 결과의 평등을 위해서 취직이나 교육과 관련하여 적극적 차별시정조치(Affirmative Action)나 쿼터제를 도입하여 사회적 마이너러티에게도 인구비례에 따른 교육과 직장에서의 대표권을 보장하는 경우도 조합적 다문화주의의 한 정책이라고 할 수 있다. 또한 공적기관에서의 불평등을 해소하기 위해 다언어 통역을 법적으로 강제하거나 경우에 따라서는 비시민에게도 지방선거에 대한 참정권을 인정하기도 한다.[8] 이러한 제도화의 과정은 국민 전체에 대한 교육, 선전 활동을 병행하지 않으면 불필요한 사회적 갈등을 초래할 수 있으므로 국민에 대한 계몽적 활동 또한 매우 중요한 요소이다.

마지막으로 다문화주의에 대한 급진적(radical) 접근법이 있을 수 있다. 이는 소수집단이 '자결'(self-determination)의 원칙을 내세워 문화적 공존을 넘어서는 소수민족 집단만의 공동체를 지향하는 경향이 대단히 강한 경우를 생각해 볼 수 있다. '공동체'의 수준은 분리독립이라는 매우 높은 요구수준에서부터 자신들과 관계된 정책결정에서의 자결권을 요구하는 수준까지 그 층위는 다양하다. 이러한 경향이 주요한 사회적 아젠다로 상정되어 있는 사회에서는 분쟁의 불씨가 될 개연성이 높은 불평등을 어

8) 대표적인 나라는 스웨덴과 네덜란드이다. Castles, Stephen & Mark J, Miller, *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World* (New York: Guilford Press, 1993), pp. 232-9.

떻게 극복할 것인가가 매우 큰 문제다. 이질적인 문화 간 분쟁을 방지하면서도 하나의 국가를 유지하기 위해 가장 많이 채용되는 정책은 연방제로서 캐나다나 스위스가 대표적인 경우이다. 또한 굳이 연방제를 채택하지 않더라도 지역적 자치권을 부여해 갈등을 미연에 방지할 수도 있다. 혹은 좀 더 나아가 최종적인 분리 독립을 부여하기 위한 하나의 과정으로서 다문화주의를 도입하여 자결권을 인정하는 경우도 생각해 볼 수 있다.

關根政美가 정부나 사회적 주류의 다문화 정책에 초점을 맞추어 다문화주의의 유형을 분류했다면 킴릭카는 다양한 마이너러티의 입장에서 몇 가지 다문화주의의 모델을 제시한다. 關根政美의 접근 방법은 특정 사회내의 마이너러티는 다양한 형태를 띠고 있으며, 같은 민족적 소수집단일지라도 그 연원은 다양할 수 있다는 점과 그들이 요구하는 다문화주의 수준과 폭 또한 상이할 수 있다는 점을 간과하기 쉽다. 이런 이유로 킴릭카의 접근법은 다문화주의의 유형을 좀더 분명하게 인식하는데 있어 많은 의미가 있다.

킴릭카는 '사회적 문화' (societal culture)[9]로의 통합을 증진시키고자 하는 국민형성의 과정에서 이로부터 불이익을 받는 사회적 마이너리티에게는 네 가지 선택지가 놓여있다고 본다. 첫째, 대규모 이민, 특히 그들 주변에 대규모 이민을 받아줄 만한 경제적으로 발전되고 우호적인 국가가 있는 경우, 둘째, 좀 더 공정하고 나은 통합의 조건을 협상하면서 주류문화에의 통합 수용, 셋째, 자신들의 사회적 문화를 유지하는데 필요한 일종의 자치권력 추구, 넷째, 사회의 주변부에서 단지 간섭받지 않기를 바라면서 영구적인 한계화(marginalization)를 받아들이는 경우 등의 네 가지다. 이러한 선택에 직면하여 각각의 소수민족이나 인종 집단은 상이한 대응방식을 취한다. 첫 번째 것은 그 예가 매우 드물 뿐만 아니라 개연성도 거의 없으며, 네 번째의 선택 대안은 종교적 소수 그룹의 경우에 한정되는 문제이기 때문에 여기에서는 호주와 밀접한 관계가 있는 두 번째와 세 번째 것과 관련하여 살펴보겠다.

먼저 국가 내부의 민족(sub-state nations)과 원주민을 이르는 민족적 소수자들은 일반적으로 국가의 국민형성에 저항하고, 그들 자신의 문화를 향유하면서 살기 위해 자신들의 언어로 운영되는 자치적 제도를 유지하거나 획득하고자 한다. 즉 민족적 소수자들은 전형적으로 다양한 층위의 자율성을 요구하고, 이를 통해 그들 자신의 경쟁적인 국민형성을 촉진하려고 한다. 실상 이들은 이 과정에서 주류민족이 행했던 바와

9) 여기서 말하는 사회적 문화란 영토적으로 집중된 문화, 광범위한 사회적 제도에서 사용되는 공통의 언어를 말한다. 사회적 문화는 근대 자유 민주주의국가에서 시민 개개인의 자유와 권리의 보장에 따른 필연적인 결과로서 발생하는 문화적 다양성을 언어적, 제도적 결속을 통해 제한하고 균형잡는 역할을 한다. Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction, Second edition* (New York: Oxford Univ. Press, 2002), p. 346. 이후 그의 다문화주의 모델에 대한 분류는 같은 책 pp. 348-362 참조.

같은 사회적 문화 형성 방식을 취한다. 즉 그들 자신의 전통적 영토에 사회적 문화를 구축하기 위해 언어를 통제하고, 커리큘럼을 제한하며, 귀화를 요구하며, 내적 경계를 새로이 구획한다.

역사적으로 주류는 이들의 요구를 무자비하게 억압하거나 묵살했다. 이는 별개의 민족적 정체성을 갖는 것은 불충(disloyal)하며, 잠재적으로 분리주의적 속성을 가지고 있다는 논리로 정당화되었다. 그러나 금세기 들어 자유민주주의가 소수의 민족주의에 대하여 보여 온 태도는 일변했다. 경험적으로, '별개의' 정체성은 억압에 의해 사라지지 않았을 뿐만 아니라 이들에 대한 억압과 탄압은 오히려 국가에 대한 불신과 분리주의를 확산시키는 결과를 낳았고, 만약 주류가 합법적으로 국민형성과정을 진척시킬 수 있다면 소수민족에게도 같은 권리가 있다고 보는 것이 자유주의적 시각에서 보았을 때 정당할 것인데 왜 이는 불가한가라는 규범적 모순에 부딪쳤다. 민족적 소수자들의 자율성에 대한 요구와 과거 이에 대한 대응 방식의 실패는 기존과는 다른 새로운 개념의 국민형성과정을 요청한다. 킴릭카의 이러한 논의는 위의 關根政美의 세 번째 다문화주의 유형과 연결시킬 수 있을 것이다.

두 번째, 이민자들은 그들을 통합하려는 메이저러티의 국민형성과정에 대하여 저항하지는 않지만 통합조건에 대한 재협상을 요구한다. 킴릭카는 실재로 현재 이민 국가들에서 제기되고 있는 다문화주의에 대한 논쟁은 대부분이 이 재협상과 관계된 것이라고 단정한다. 이민자들은 자신들의 민족적 유산의 다양한 측면을 유지할 수 있도록, 자신들의 정체성이 주류의 정체성과 동등한 수준으로 인정될 수 있도록 지원하는 좀 더 관용적이고 다문화적이며 공정한 통합을 원한다.

역사적으로 자유민주주의는 적어도 1960년대까지는 이러한 요구를 거부했다. 눈에 띄는 민족적 행태는 비애국적이거나 비생산적인 것으로 간주되었다. 그러나 점진적으로 동화정책의 유지근거는 불필요한 기우에 지나지 않았다는 점이 드러남과 동시에 이 과정이 이민자에게 매우 큰 비용을 요구했다는 점에서 정당성이 결여된 것으로 인식되면서 동화정책은 폐기되기에 이른다. 다시 關根政美의 유형분류와 이를 연결시켜 보자면, 이러한 이민자들의 요구에 직면하여 동화정책을 폐기한 국가가 취할 수 있는 정책은 자유주의적, 조합적 다문화주의 양자 모두가 될 수 있다. 이는 사회적 관용정도, 혹은 집단간 역관계나 이민집단의 집주(集住) 형태, 역사적 경험 등의 구체적 맥락에 따라 달라질 수 있다.

킴릭카 자신도 인정하듯이 상기의 서술은 철칙이라기보다는 일반화에 불과하다. 민족적 소수집단일지라도 주류사회로 완전히 통합되어 그 형태가 거의 남아있지 않는 경우도 있을 수 있고, 반대로 이민 집단들 중에는 좀 더 적극적인 동원과 요구를 하

는 경우도 있을 수 있다. 또한 메이저러티의 대응도 매우 다양한 양태를 보일 수 있을 뿐만 아니라 근래 미국의 어퍼머티브 액션이 법적 소송에 휘말렸던 것처럼 이미 수용된 제도일지라도 여론이나 집권세력의 성향에 따라 얼마든지 후퇴하거나 재고의 대상이 될 수 있는 것이다.

호주의 다문화주의 도입과정 및 요인

백호주의의 폐기와 다문화주의의 도입

백호주의는 본래 골드 러쉬 시기에 중국인의 이민을 억제하기 위한 각 주의 법이 1901년 호주 연방의 성립과 동시에 이민제한법(Immigration Restrict Act)으로 수렴된 것을 말한다.[10] 백호주의의 기원은 1850년대부터 시작되었다고 볼 수 있다. 당시 부지런한 중국인광부들에 대한 백인광부들의 불만은 빅토리아(Victoria)와 뉴 사우스 웨일스(New South Wales)에서 극에 달했다. 양 식민지 정부는 극에 달한 백인들의 불만을 적극적으로 수용해 중국인 이민에 대한 제한을 가했고, 이것이 백호주의의 기원이 되었다.[11] 이후 퀸즐랜드(Northern Queensland)에서는 이러한 불만의 대상이 태평양 섬들에서 이주해온 도제 노동자들인 카나카스(Kanakas)에게로 향했고, 백인 노동자들은 일자리에 대한 위협을 느껴 모든 형태의 이민을 반대하기도 했다. 인종적 편견뿐만 아니라 문명적 편견도 포함하고 있던 백호주의는 호주의 기준으로 보았을 때 문명화가 덜 되었다고 생각되는 국가-예를 들면 동유럽이나 남부유럽으로부터의 이민에 대해서도 노골적인 거부감을 드러냈다. 그러나 그들의 직접적인 경계와 우려의 대상은 역시 흑인과 황인종이었다.

1901년에 창설된 호주연방의 이민제한법에는 유색인종의 이민을 제한하는 명시적인 조항이 포함되어 있지는 않았으나 이민을 지원하는 사람들 모두에게 요구되는 시험이나 제약이 전적으로 특정인종에게 불리하게 구성되어 있었다. 예를 들면 구술시험이나 제조업 취업금지 조항 등은 백인들, 특히 영국 중심의 서유럽으로 이민을 제한하겠다는 호주정부의 의도를 분명히 드러낸 것이었다.

---

10) Collins, Jock "Migration Hands in a Distant Land", in Gillian whitlock & David Carter(ed.) *Images of Australia*(Queensland: University of Queensland Press, 1992), p. 103. 우리가 흔히 거론하는 백호주의는 따라서 두 가지 의미를 내포한다. 첫 번째는 방금 언급한 바대로 법제도의 형태로 존재했던 백호주의이며, 두 번째는 스스로를 호주 설립의 국민이라고 규정하는 호주국민의 내면에 자리 잡고 있는 이데올로기로서의 백호주의가 있을 수 있다. 여기에서는 전자의 의미에 한정하여 논의할 것이다.

11) 백호주의의 기원과 역사 부분은 호주 이민국(Department of Immigration & Citizenship), *Fact Sheet 8; Abolition of the 'White Australia' Policy,* Commonwealth of Australia 2007을 주로 참조했다. 이하 특별한 언급이 없는 한 Fact Sheet는 호주 이민국의 자료로부터 인용했다.

백호주의는 동유럽이나 남부유럽으로부터의 백인 이민에 대해서도 노골적인 거부감을 드러냈다. 그러나 그들의 직접적인 경계와 우려의 대상은 역시 흑인과 황인종이었다.

1901년 논쟁이 한창 벌어질 때 대중 연설가들은 '어제의 국가'(중국)가 '이 땅의 가장 신성한 인종'의 운명에 개입하는 것은 부당하다고까지 선동했다.[12] 그러나 백호주의가 단지 호주인의 신성성에만 의존했던 것은 아니다. 오히려 더욱 중요한 것은 호주의 일체감을 고양시키기 위한 의도가 훨씬 강했다. 단일성은 경제적 일체감과 인종적 일체감의 두 부분으로 구성되어 있다. 전자를 위해 뛰어난(혹은 위험한) 경쟁력을 갖춘 일본인에 대한 이민 제한이 필요함이 역설되었으며, 인종적 일체성의 구성요소인 비슷한 특성(character), 유사한 세계관, 같은 관습을 유지하기 위해 마찬가지로 이민의 제한이 요청되었다. 또한 인도와 중국에서 건너온 저임금 노동자들은 그들에 대한 백인자본의 착취는 물론이고 이들과 경쟁관계에 있는 가난한 백인들에게도 위협이었으므로 이는 호주의 도덕성을 위협하고 분열을 조장하는 것으로 간주됐다.[13]

백호주의는 인종적 편견에만 의존하고 있는 것이 아니라 방금 언급한 것처럼 모종의 '과학적' 이론의 외피를 쓰고 있었기 때문에 당시 이 조항은 노골적인 대중주의자 뿐만 아니라 호주의 두 번째 수상이자 호주 건국이념중 하나인 '공평한 사회'(Fair go)를 사회 각 부문에 안착시켰다고 평가받는 디킨(Alfred Deakin)과 같은 교육수준이 높은 정치가들로부터 열렬한 지지를 받았다.[14] 심지어 1차 대전 참가를 위한 징병제 문제로 노동당으로부터 제명된 후 민족당(Nationalist Party)에 참여하여 수상이 된 휴(William Morris Hughes)는 1919년에 이 조항을 호주인들이 이루어낸 대단한 성취라고 치켜세우기도 하였다. 2차 대전 기간에는 일본에 대한 적대감이 고조됨에 따라 백호주의 정책은 더욱 강화되었다.

이렇듯 견고했던 백호주의도 1949년 최초로 비유럽 난민을 받아들이면서 균열이 생기기 시작했다. 1957년, 15년 동안 정주해 온 비유럽인에 대한 시민권 부여는 백호주의 폐지를 향한 두 번째의 큰 진전이었다. 1958년 개정된 이민제한법은 그동안 논란

12) Hancock, W. H., *Australia* (Brisbane: The Jacaranda Press, 1961), p. 59.

13) *Ibid*., pp. 60-1. 릭카드(John Rickard)는 2차대전 이전까지 호주에서는 호주가 인종적으로 동질적인 사회라는 신화가 있었다고 지적한다. 그러나 동질성에 대한 인식은 릭카드가 보기에 말뜻 그대로 단지 신화에 불과한 것이다. 왜냐하면 영국인들(Britons) 자체가 인종적으로 동질적이지 않기 때문이다. 호주의 영국 이민자들에 근거한 동질성에 대한 선전은 아이리쉬의 특수한 입장을 전혀 반영하지 못하고 있으며, 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스의 인종적 다양성을 무시하고 있는 것이다. Rickard, John, Australia: A Cultural History, 2nd Edition(New York: Addison Welsly Longman Inc., 1996), pp. 35-6.

14) Jupp, James, "From 'White Australia' to 'Part of Asia': Recent Shifts in Australian Immigration Policy towards the Region," *International Migration Review*, Vol. 29, No. 1(Spring, 1995), p. 207. 디킨에 대한 평가는 ABC(Australian Broadcasting Online): http://www.abc.net.au/rn/deakin/default.html(검색일: 2007. 5. 2.)에서 재인용.

이 끊이지 않던 구술시험을 폐지하였고, 이민심사에 있어 인종적 요인에 대한 고려를 어느 정도 피하기 위해 노력했다. 1966년에는, 이민은 이민자의 자질, 즉 적응력(통합력)이나 호주에 유익한 능력의 소지자('well qualified people')라면 누구에게나 이민문호를 개방하는 것으로 발전했다. 같은 시기 정주자에 대한 시민권 부여 기한도 15년에서 5년으로 대폭 축소되었다. 호주정부의 이러한 조치로 비유럽 이민이 크게 늘어나기 시작했다는 의미에서 1966년은 이민정책에 있어 분기점으로 기록될 수 있을 것이다. 1901년 호주연방의 법제도로서 성립된 백호주의는 점진적으로 약화되다가 1973년 노동당 정부에 의해 최종적으로 폐지되었다. 당시 이민장관이었던 그래스비(Al Grassby)는 연설을 통해 동화정책의 종말을 선언하고 '다문화의 호주' (multicultural Australia)를 처음으로 표방함으로서 백호주의는 공식적으로 폐지되기에 이른 것이다. 이제 더 이상 이민심사에 있어 인종은 고려대상이 아님이 선언되었고, 인종과 이민에 관한 국제조약이 모두 비준되었다.

다문화주의가 공식적인 정부정책으로 천명된 것은 1978년 들어서였다. 'The Galbally Report' (The Review of Post-Arrival Programs and Services to Migrants)는 프레이저 자유당 정부가 다문화주의를 정부의 공식정책으로 받아들이는데 지대한 역할을 한 보고서이자 다문화정책에 있어 분수령이라고 할 수 있다. 갈벌리 보고서[15]는 다문화주의를 이민에 대한 정부 프로그램의 입안에 있어 핵심개념이라고 확인한 최초의 문건이었다. 또한 이 보고서는 평등과 문화유지라는 두 가지 기조 하에 정착지원, 영어교육, 번역 서비스, 이민 자원 센터, 커뮤니티 그룹에 대한 보조금 지급, 기존의 소수민족 라디오 방송의 확대, 소수민족 TV 방송을 위한 테스크 포스팀 설립 등을 정부에 권고했다.

1982년, Australian Council on Population and Ethnic Affairs에서 제출한 보고서 (Multiculturalism for All Australians: Our Developing Nationhood)는 제목에서 알 수 있는 것처럼 그 동안 추진되던 다문화주의에 대한 방향성을 변화시키고자 하는 중요한 문서였다. 보고서는 비영어 사용자인 소수민족이라는 배타적 맥락에서 토의되던 다문화주의는 사회적 결속을 위해 문화적 소수 그룹들과 이들을 포괄하는 호주 전체 사회와의 상호작용을 의미하는 다문화주의로 변화돼야 한다고 주장했다. 이는 포용성에 대

15) 갈벌리 보고서가 정식화한 다문화주의의 네 가지 기본원칙은 다음과 같다. 1. 동등한 기회의 보장과 공적 서비스에 대한 공평한 접근보장, 2. 모든 사람은 편견없이 자신의 문화를 보유할 수 있어야 하며, 3. 이민자들에게는 특별한 서비스와 프로그램이 마련되어야 한다, 4. 이러한 프로그램과 서비스는 (혜택의 대상인) 당사자들과 협의를 통해 입안되고 운영되어야 한다. Galbally 보고서에서 제시된 다문화주의의 원칙과 구체적인 정책권고는 정부에 의해 거의 받아들여졌다. Collins(1992), pp. 117-8. 그러나 새로운 이민자에 대한 랭귀지 코스와 생활임금 지급 등의 공평한 기회를 위한 핵심적인 권고는 프레이저 자유당 정부에 의해 거부되었다. Lajovic, Misha & Andrew Theophanous, "The Major Political Parties and Ethnic Affairs", James Jupp, (ed.), *Ethnic Politics in Australia* (Sydney: George Allen & Unwin Ltd., 1984) pp. 43-4.

한 강조이자 전체 호주 사회의 희생위에 번성하는 소수 그룹에 대한 반대이기도 했다. 다시 말하면 그것은 메이저러티에게는 마이너러티 그룹을 받아들이는 포용성에 대한, 마이너러티 그룹에게는 호주에 대한 우선적인 충성에 대한 요구였다. 1984년 역사학자인 블레이니(Geoffrey Blainey)는 호크(Robert James Lee Hawke)노동당 정부의 이민정책이 아시아 중시정책으로 인해 의도적으로 유럽이민을 배제하는 것이 아닌가하는 의문을 제기하고[16] 현재의 이민정책은 호주의 '아시아화' (Asianisation)를 가져올 것이라고 경고했다. 블레이니의 이러한 문제제기는 1980년대의 공적 논쟁의 시작이었다.

이후 다문화주의에 대한 비판자들은 거의 모두 블레이니와 비슷한 입장을 공유했다. 이들의 다문화주의 비판의 가장 핵심적인 논리는 그것이 다문화주의의 지지자들이 주장하는 것처럼 생산적이고 창조적인 공존을 가져오는 것이 아니라 사회적 분열을 조장해 결국은 그들이 명시적, 암묵적으로 고수하고자 하는 영국적 호주문화를 훼손한다는 것이었다. 더 나아가 다문화주의의 시행은 호주인을 2등 국민으로 전락시킬 뿐만 아니라 호주의 과거를 부끄럽게 만드는 것이라고 비난했다.[17] 사회 일각에서의 다문화주의에 대한 강력한 비판과 도전에 대한 정부의 대답은 한층 발전되고 세련된 논리를 제출하는 것으로 나타났다. 논란의 와중에도 정부는 공식 문건을 통해 다문화주의에 대한 지지의지를 견고하게 지켰던 것이다.

1986년에는 두 가지의 중요한 보고서가 제출되었는데 먼저 Committee of Review에서 제출된 '접 보고서' (Jupp Report)[18]에서는 다문화주의를 '동등한 참여' 로서 재정의함과 동시에 많은 이민자들이 10여 년간의 다문화정책의 추진에도 불구하고 여전히 겪고 있는 사회적 불이익을 명확하게 지적하고, 이를 극복하기 위한 구조적 불평등 제거를 주장했다. 특히 Jupp 보고서는 그 동안의 보고서에서 경시되었던 노동시장에서의 불평등을 중요하게 취급했다는 점에서 상당한 진전을 보였다고 평가할 수 있다. 두 번째, Australian Institute of Multicultural Affairs에서 제출한 보고서(Future Directions for Multiculturalism)에는 다문화주의가 기반하고 있는 확장된 접근성과 평등의 적용 대상을 소수민족뿐만 아니라 사회적 소수자, 즉 장애인, 여성, 원주민까지를 포괄하는 개념으로 확대시켰다.

1988년 Committee to Advise on Australia's Immigration Policies의 보고서(Immigration: a Commitment to Australia)는 정부가 추진하고 있는 다문화주의에 대한 개념이 국민들이

16) 關根政美,『多文化主義社會の到來』(朝日新聞社, 2000), p. 117.
17) *Ibid.*, pp. 121-3.
18) Jupp Report에서 제시된 다문화주의의 네 가지 핵심원칙은 1. 경제적 · 정치적 · 사회적 · 문화적 삶에 있어서의 동등한 기회와 참여, 2. 정부자원에 대한 동등한 접근권과 공유, 3. 정부정책, 프로그램, 서비스에 대한 참여와 영향력 부여, 4. 모든 호주인이 자신의 종교, 문화, 언어를 향유할 권리 등이다.

받아들이는 개념과 차이가 있음을 지적하고 이의 시급한 조정이 필요함을 주장하였다. 이에 부응하여 정부는 1989년에 현재 추진하고 있는 다문화주의와 개념상 거의 유사한 정책 기조(National Agenda for a Multicultural Australia)를 발표하게 되었다.

다문화 정책도입 요인

비영국계 이민의 증가

호주의 역사는 이민의 역사와 궤를 같이한다고 보아도 크게 틀리지 않을 정도로 이민이 호주사회의 형성과 발전에 미친 영향은 실로 막대하다. 따라서 호주의 이민정책과 이에 따른 이민 구성의 변화는 현재 호주 정부가 추진하고 있는 다문화주의를 이해하는데 있어 핵심 키워드라고 할 수 있다.

호주 이민의 역사는 영국의 식민지로 출발한 1800년대까지 거슬러 올라갈 수 있으나 앵글로계를 제외한 다른 민족 집단에게도 이민의 문호가 적극적으로 개방된 시기는 2차 대전 종전 이후 시작되었기 때문에 이 시기를 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 전후 호주는 대륙방위와 경제부흥을 위해 대량이민 정책을 실시해, 저임금 노동자로서 이용 가능한 비영어계 유럽인을 대거 이주시켰다.[19] 이후 이들만으로는 소기의 목적을 달성할 수 없었던 호주는 이민 유치 대상국을 점차적으로 확대해 왔다. 이것이 현재 호주의 다문화적 상황을 결과한 주요한 동인이다.

2차 대전 이후 호주로 이민 온 이민자의 수치는 600만을 헤아린다. 전후 호주가 받아들인 매년 7만 명에 달하는 이민은 연평균 1%에 해당하는 인구성장과 동일한 비율이다.[20] 1901년 연방성립 이후 호주의 인구 증가율이 전후 베이비붐과 대량이민의 영향을 받아 1950년대 2.3%로 최고치를 경신한 이후로 거의 1%대에 머물고 있다는 점[21]을 상기해 볼 때 당시 이민자의 숫자는 실로 엄청난 것이었다.

특히 이민자중 비영국계의 이민은 괄목할 만한 것이었다. 일례로 1970-1년 아시아인의 비중은 5.4%에 불과하던 것이 1982-3년에는 27.6%, 1983-4년은 33.2%로 증가한 반면 영국 및 아일랜드계의 이민은 같은 기간 각각 45.1%, 20.5%, 23.5%선에 머물러 있다가 1991-5년간의 기간에는 13.2%로 급격히 떨어졌다.[22] 이는 사용언어의 변화에 의해서도 확인할 수 있다. 1945년에 영어를 모국어로 사용하는 인구는 97%에 이르렀으나 1995년 현재에는 82%로 현저히 줄어들었다.[23] 다음 <표 1>은 1901년과 1996년의 인

19) 關根政美(1997), p. 152. ジョージ・パパリナス, 海寶康臣譯, "多文化主義えの挑戰," 西川長夫 外(1997), pp. 247-9.
20) 김형식, 『호주의 사회와 문화』(지구문화사, 1997), p. 360.

〈표 1〉 1901년과 1996년 인구 구성 비교(%)

출생지	1901	1996
호주	77.2	77.2
뉴질랜드	0.7	1.7
유럽	20	12.9
영국, 아일랜드	18	6.6
기타	2	6.4
아시아	1.2	5.9
기타	0.8	2.2
계	100	100

출처: ABS, *Australian Social Trends 2000*

구 구성을 수치로 나타낸 것이다. 이를 통해 현재 호주는 인구 구성에 있어 다양성을 보여주는 것만큼 언어적, 문화적 다양성을 보여준다고 할 수 있다.

2000년을 기준으로 호주전체 인구 중에서 아시아인이 차지하는 비율은 5.6%(1,077,800명)이며 전체 해외 출생자 중 아시아인 비율은 23.9%, 정주를 목적으로 유입되는 인구 중 아시아인은 1991년 51%로 최고치를 경신한 후 약간 감소하는 추세를 보이고 있기는 하지만 여전히 34%를 기록할 정도로 높은 비율을 차지한다. 인구 면에서만 보더라도 호주는 아시아와 매우 긴밀한 관계를 맺고 있다.

이렇듯 호주와 문화를 달리하는, 특히 아시안 이민의 뚜렷한 증가추세는 호주의 이민자에 대한 일률적인 동화정책에 대한 심각한 도전이었음은 달리 말할 필요가 없다. 이러한 현실적 변화에 직면하여 노동당을 중심으로 일부 정치인들과 학계, 언론계에서는 인종차별적인 의식을 밑바탕에 깔고 있는 동화정책을 강력히 비판하고, 호주가 지향하는 기본가치인 평등사상에 기초하여 동화정책의 수정을 공공연히 주장하였다. 노동당을 필두로 한 사회 각층의 이러한 노력은 1970년대 후반 호주의 자유당 정부(John Malcolm Fraser 수상)가 다문화정책을 적극적으로 추진하는 데 매우 큰 영향을 끼쳤음은 물론이다.

영국과의 관계 변화

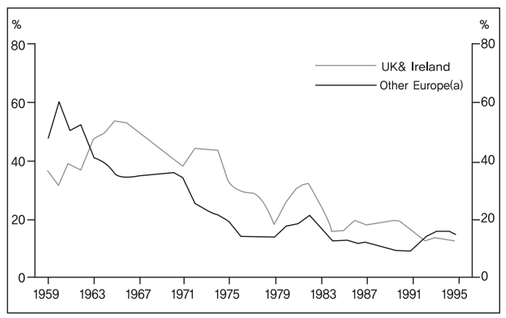
호주는 아시아이면서 동시에 아시아가 아닌 이중적 정체성을 가지고 있다. 1788년 영국의 죄수들을 수용하기 위해 식민지가 건설된 이래 1901년 연방으로 독립하기는 했으나 여전히 상징적인 국가원수는 영국 왕실의 엘리자베스 2세, 혹은 그의 대리인인 총독(Governor-General)[24]인 것은 호주의 이러한 이중적 정체성을 웅변적으로 보여준다. 호주가 1800년대부터 유지해온 이민정책으로서의 백호주의는 호주를 근린국가와 자신이 속한 지정학적 지역과는 다르다는 이질감을 만들어내는 주된 요인이었으며, 이는 호주가 유럽, 특히 영국 지향성을 가지고 있다는 것을 무엇보다도 명확히

21) ABS(Australian Bureau of Statistics), Population size and growth, 1301.0.
22) 김형식, 앞의 책, pp. 360-2.
23) Jupp(1995), p. 211.

보여주는 정책이었다.

1960년대까지 호주는 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 측면에서 영국과 긴밀하게 연결되어 있었다. 지정학적으로 멀리 떨어져 있는 국가와 그러한 연계를 효과적으로 유지하기 위해서는 그 국가가 제국으로서 세계를 통제할 수 있을 때 가능한 일이다.[25] 그러나 영국은 전후 과거 식민지이거나 자신의 영향 하에 있던 대다수의 아시아 국가로부터 철수했기 때문에 이러한 연계구조는 그 기능을 효과적으로 발휘할 수가 없게 되었다. 또한 전후 영국의 정치, 경제면에서의 패권적 파워의 상실은 호주가 영국과의 관계를 조정하고 자율적인 아시아 · 태평양 국가로 거듭나도록 추동한 중요한 원인의 하나였다.[26]

〈그림 1〉 영국-유럽이민자 감소추이



출처: ABS, *Year Book Australia*, 1998

영국과의 관계변화를 가장 분명하게 보여주는 것은 이민자 중 영국인의 비율이 현격히 줄어들었다는 점이다. 바로 위에서도 설명한 바, 영국으로부터의 이민은 1925-39년 2차대전 기간의 평균 71%에서 1940년대에는 50%이하로 떨어졌고, 1995년에는 13%를 기록함으로써 급격한 장기 저락을 보여 왔다. 〈그림 1〉는 이를 그래프로 나타낸 것이다. 1973년 영국의 EC(European Community)가입은 마찬가지로 호주가 영국으로부터 멀어지는 데 무시할 수 없는 기여를 했다. 영국의 유럽 중시 정책은 세계정치에서 영국의 위상변화를 극명하게 드러내는 것이자, 이를 계기로 영국은 전통적으로 호주와 맺어왔던 경제관계를 단절하게 되었다.[27] 1901년 연방형성 당시, 호주 전체 수출품의 절반이상, 수입품의 60%이상을 담당했던[28] 영국에 대한 과거의 배타적 의존성을 생각해 볼 때 이러한 변화는 실로 엄청난 것이었다.

인구에서의 변화와 함께 영국과의 관계변화를 보여주는 또 하나의 중요한 현상은

24) 총독은 호주 수상의 추천을 받아 영국왕실이 임명하는 형태를 취한다. 따라서 실질적인 권한은 없으나 헌법상으로는 모든 상징적인 권한을 가지고 있다. 실제 1975년, 당시 총독인 커(John Kerr)는 휘틀람 수상을 해임하고 후임으로 프레이저를 수상으로 지목한 바가 있을 정도로 막강한 힘을 가졌던 적도 있었다. Ried, Alan, the *Whitlam Venture* (Melbourne: Macarthur Press Pty Ltd, 1976), pp. 88-110. 그러나 이 또한 실질적인 권한에 근거한 것이라기보다는 정치가 교착상태에 빠져, 위기가 심화되었을 때 정치권의 요구에 응한 한시적인 권한행사라고 보는 것이 옳을 것이다.

25) Jupp(1995), p. 210.

26) 2차 대전 기간 일본군에 의한 영국해군의 궤멸과 싱가폴 함락, 다윈섬에 대한 일본군의 급습은 호주의 영국에 대한 신뢰를 무너뜨리는 결정적인 요인이었다. 關根政美(1997), p. 155.

27) Ibid.

1991년부터 본격화된 영연방 탈퇴논란이다. 지난 2001년 1월 1일은 호주가 영국으로부터 독립하여 연방을 구성한지 100주년이 되는 해였다. 독립 100 주년이라는 호주로서는 매우 의미 깊은 해를 맞아 호주는 영연방을 탈퇴하고 새로운 아시아의 일원으로서 자기 정체성을 확립하기 위한 노력을 90년대 초부터 진행시켜왔다. 1995년 당시 수상이었던 키팅(Paul John Keating)의 아시아 중시정책과 영연방 탈퇴정책[29]은 엄청난 정치적, 국민적 논쟁을 불러 일으켰으며, 결국 1998년 헌법의회가 압도적인 표차로 입헌군주제 청산을 결의함으로서 하워드 수상은 99년 국민투표를 제안하기에 이르렀다. 비록 1999년 국민투표에서 공화제안은 부결되었으나, 투표전의 여론 조사에서는 공화제 지지자가 더 많았을 정도로 연방 탈퇴논란은 언제든지 재연될 수 있는 사안이며, 연방 탈퇴논란이 국민투표에 이를 정도로 심각하게 숙고되고 있다는 것만으로도 호주와 영국과의 관계변화를 단적으로 보여준 것이라고 할 수 있다.[30]

영국과의 관계변화는 호주에게 새로운 인식과 실천을 요구했다. 즉 영국에 대한 심리적, 실제적인 의존과 친밀도를 줄이면서 과거 영국이 행하던 역할을 맡아줄 새로운 파트너를 찾아야 했던 것이다. '영국적 과거, 아시아적 미래' 라는 기치에서 명확히 드러나는 것처럼 호주의 새로운 파트너는 아시아였다. 실제로 열렬한 공화제 지지자였던 키팅은 1996년 대 국민 연설에서 '호주의 미래는 아시아 · 태평양지역 주요 무역국가들과의 관계 속에 있으며 호주인을 국가원수로 하는 공화국이 되기 이전에는 아태지역의 일부라고 신빙성 있게 주장할 수 없다' [31]라고 역설함으로써 이러한 인식전환을 분명히 보여주었다. 기실 과거 '식민지 전초기지' (colonial outpost)라는 호주가 가지고 있었던 낡은 이미지를 탈각하지 않고서는 독립국으로서 영국과의 관계를 새로이 정립하는 것은 물론 아시아-태평양의 일원으로서의 위상 재정립도 요원할 수밖에 없었다.

아시아권과의 경제적 교류 증대

호주와 아시아의 결속도의 증가는 부문간 약간의 차이는 있지만 거의 전 부문에서 증가 추세에 있다. 경제적 상호의존의 증대는 말할 것도 없고 아시아계 이민의 폭발적 증가, 학생교류, 도시 간 자매결연 등 호주와 아시아와의 교류는 광범위한 부문에 걸쳐있다.

---

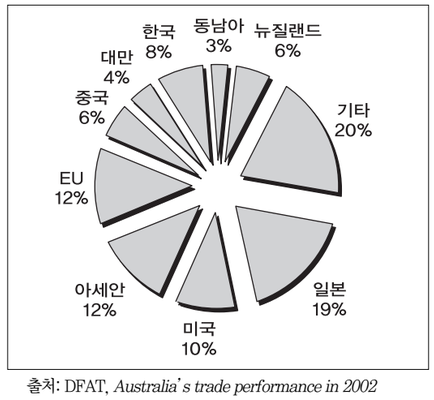
28) *DFAT, fact sheet: Trade and the Australian Way of Life*, http://www. dfat.gov.au/trade/trade_and_the_australian_way_of_life.html(검색일: 2007. 05. 3)
29) 『인터넷 한겨레』 1999년 11월 5일.
30) 최종투표 결과는 총 투표자 12,361,694명 중 현행유지 54.22% 대 공화제지지 44.87%였다. 『연합뉴스』 1999. 11. 6.
31) 『연합뉴스』(1996. 6. 7)에서 재인용.

아시아에 대한 경제적 의존도의 증가는 전후 꾸준히 증가해왔으며, 현재의 시점에서 호주의 경제적 성장과 번영은 아시아를 떠나서는 생각할 수 없는 정도에 이르렀다.

공식적으로 영연방이라는 위치가 말해주듯이 호주는 전통적으로 유럽 지향적인 정서를 가지고 있다. 그러나 70년대 들어 아시아 국가들과의 교역량의 상대적 증가는 호주가 백호주의를 포기하고 아시아의 일원으로서 자기를 재정립하는데 결정적인 영향을 미쳤음은 주지의 사실이다. 아시아와의 경제적 우호관계에 사활이 걸려있는 호주로서는 백호주의와 같은 인종적 · 문명적 편견을 전제하고 있는 정책을 계속해서 유지할 수 없었을 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있는 부분이다.

1997년 현재 호주의 20대 수출국 중 12개국이 아시아 국가들이며, 그 중 일본은 22%를 차지하여 가장 큰 수출 대상국이다. 일본을 제외한 아시아 국가들은 전체 39%를 기록함으로써 여타의 OECD국가(일본제외)가 차지하는 비율이 28%에 불과한 것과는 대조를 보이고 있다. 일본에 대한 수출은 상대적으로 계속해서 하락을 보이고 있지만 여타의 아시아 국가들로의 수출이 훨씬 급격하게 증가함으로써 오히려 아시아 전체 지역으로의 수출량은 늘어났다. 아시아로의 수출량이 계속해서 대폭적으로 늘어나게 된 원인은 호주가 우육과 양모산업의 산물인 1차 상품의 수출에 주로 의존하고 있기 때문이다.(전체 수출의 47%) 1차 상품의 특성상 운송비용이 적게 드는 인접성이 수출의 조건을 결정하는 대단히 중요한 요소일 수밖에 없다. 이러한 측면에서 아시아는 호주에게 있어 가장 중요한 교역대상이다.

〈그림 2〉 호주의 주요 수출국



출처: DFAT, *Australia's trade performance in 2002*

오른쪽 그림은 2001년 기준 호주의 주요 수출 대상국을 나타낸 것이다. 2003년 현재 호주의 주요 12대 교역국은 일본, 미국, 중국, 한국, 뉴질랜드, 영국, 대만, 싱가포르, 독일, 홍콩, 말레이시아, 인도네시아이다.[32] 이 중 미국, 영국, 독일만이 비아시아 국가들이며 나머지는 모두 아시아권에 속한 국가들이다. 특히 동북아시아에 속한 국가들(한국, 일본, 중국,

〈표 2〉 호주 방문자의 주요 출신국 (사업목적 방문 제외)

국가명	1998/99	1999/2000	2000/2001
일 본	99.2	98.9	64.4
영 국	142.9	81.5	105.5
미 국	55.5	96.3	61
싱가폴	102.3	93.4	68.4
한 국	142.8	81	82.9
독 일	47.9	46.2	32
말레이시아	58	59.6	65.5
대 만	84.9	113.7	71.9

출처: DIMIA, *Key Facts in Immigration*

대만, 홍콩)과의 교역이 활발하다. 또한 호주의 해외직접투자(FDI)의 절반이상이, 수출의 3/4 이상이 아시아 지역에 편중되어 있다.[33]

아시아와의 경제적 친밀도를 확연히 보여줄 수 있는 또 다른 지표는 아시아로부터의 관광 유치 정도다. 호주는 경제 발전의 상당부분을 관광산업에 의지하고 있기 때문에 단기 유입자의 수치는 호주의 아시아 의존도를 무엇보다도 분명히 나타내 준다고 할 수 있다. 〈표 2〉에서 보듯이 회계 연도 2000~01년 기간동안 총 방문자 3,279,549명 중 주요 아시아 국가의 방문자 수는 1,209,717명을 차지할 정도로 높은 비율을 점유하고 있다. 1997~98년 동안 호주 관광객은 128억불(호주달러)을 소비하였는데 이는 수출로 벌어들인 총액수의 11.2%를 차지하는 수치이며, 광업, 제조업, 농업 다음으로 높은 비율이다. 아시아에 대한 경제적 의존도의 증가는 전후 꾸준히 증가해왔으며, 현재의 시점에서 호주의 경제적 성장과 번영은 아시아를 떠나서는 생각할 수 없는 정도에 이르렀다. 아시아에 대한 의존성은 호주의 아시아 중시정책의 대부분을 설명하여 준다고 할 수 있다.

위기에 처한 호주 다문화주의

호주 다문화주의의 유형

호주 다문화주의 유형은 위에서 말한 다문화주의의 접근법 중 자유주의적 접근법과 조합적 접근법의 중간지점에 위치해 있다. 자유주의적 요소는 국가에 대한 최우선적 충성, 다문화주의의 전제조건으로서 시민적 의무 설정, 공용어로서의 영어에 대한 강조 등을 들 수 있으며, 조합주의적 요소는, 먼저 문화의 영속성에 대한 인정을 들 수 있을 것이고 공영 다언어방송, 다문화교육, 다문화주의를 뒷받침하기 위한 제도의 변경 등을 예로 거론할 수 있다. 그러나 몇 가지 이유로 호주의 다문화주의는 자유주의적 유형에 좀 더 가깝다.

시민권의 부여 방식은 호주의 다문화주의의 수준과 유형을 판단하는 중요한 요소

32) ABS, 2003
33) Downer, Alexander, DFAT, *Australia and the United Kingdom: Natural Partners for the 21st Century*, 1997.

중의 하나이다. 이민자의 입장에서 보자면 정착 후 가장 중요한 것이 어떻게 기존의 시민과 동등한 법적 · 정치적 시민권(citizenship)[34]을 획득할 것인가 하는 점이다. 마찬가지로 호스트 국가의 입장에서는 어떠한 기준으로 이민자들에게 시민권을 부여할 것인가가 중요한 정책적 고려사항이다.

호주의 시민권 부여 방식은 일정한 조건을 제시하고 시민권 신청자 중에서 이에 부합하는 사람에게 시민권을 주는 방식을 채택하고 있다.[35] 시민권 부여 적합 여부를 판단하는 요건 중 다문화주의와 관련하여 언급할 가치가 있는 것은 기초적인 영어실력에 대한 요구와 시민권의 부여에 따른 책임과 권리에 대한 숙지정도이다. 비영어사용권에서 이민 온 정착자에게는 어려울 수밖에 없는 영어사용 능력에 대한 요구와 시민적 가치 존중에 대한 강조는 아직 호주의 다문화주의가 자유주의적 단계를 갓 벗어난 수준에 머물러 있다는 것을 명확히 알게 해주는 요소라고 볼 수 있을 것이다.

호주의 다문화주의가 자유주의적 단계에 머물러 있다는 것은 현재 호주가 다문화주의를 채택하고 있음에도 불구하고 구조적 불평등이 지속되는 측면에서도 확인할 수 있다. 소수민족들이 여전히 구조적 불평등에 노출되어 있는 점은 호주의 다문화주의가 그다지 성과적이지 못했으며, 다문화주의의 초입단계를 벗어나지 못하고 있음을 보여준다. 즉 호주의 다문화주의는 '인정' 의 측면에서는 상당한 진전을 보이고 있으나 '재분배' 의 영역에서는 여전히 답보상태를 벗어나지 못하고 있다.[36] 재분배 영역에서 핵심적인 부분이라고 할 수 있는 노동시장에의 균등한 접근과 경제적 자원에 대한 평등한 접근성을 담보하기 위한 물적 토대로서의 교육 등은 그 동안 꾸준히 진척되어 온 인정의 정치부문과 매우 불균등한 발전을 보여 왔으며 결과적으로 두 부문 사이의 비대칭성을 노정했다.

호주의 다문화주의가 구조적 불평등의 시정에 그다지 성공적이 못하다는 것은 원주민과 호주 평균을 비교하는 것으로 쉽게 확인 할 수 있다. 인구분포의 측면에서 호주사회는 전반적으로 고령화 사회의 특질이 나타나는 반면, 원주민은 출생률과 사망률이 동시에 높은 전형적인 피라미드 구조를 이루고 있다. 실제 원주민과 백인의 평균수명은 약 20년의 차이를 보이고 있으며, 이는 원주민의 사회적 · 경제적 상황이 매

34) 킴릭카는 시티즌쉽이라는 개념은 법적 · 정치적 권리나 의무를 나타내는 지위(status), 특정 정치 공동체의 구성원이라는 정체성(identity), 시민적 덕성(civil virtue) 등의 세 가지 다른 의미로 사용될 수 있다고 지적한다. Kymlicka, Will and Wayne Norman, (eds.), *Citizenship in Diverse Societies* (New York: Oxford Univ. Press, 2000), pp. 29-30; 그러나 이민자들에게는 시티즌쉽이 포함하고 있는 내용이 무엇인가 하는 것이 논란이 되기보다는 어떻게 시티즌쉽을 획득할 수 있을 것인가가 주된 관심사일 수밖에 없다. Catles & Miller(1993), pp. 38-9. 따라서 여기서 말하는 시티즌쉽이란 킴릭카가 분류한 첫 번째, 즉 법적 · 정치적 권리나 의무체계를 가리키는 '지위' 에 한정하여 말하는 것이다.

35) 호주 정부는 곧 시민권 부여과정에서 '시민권 테스트' (citizenship test)를 도입할 예정이다. 시민권 테스트에서는 영어실력은 물론 호주의 역사를 포함한 호주의 가치, 권리와 의무 등에 대해 컴퓨터로 시험을 치르게 된다. http://www.citizenship.gov.au/(검색일: 2007. 5. 4)

36) '재분배의 정치' (politics of retribution)와 '인정의 정치' (politics of recognition)의 구분과 각각이 정식화하고 있는 주장은 Kymlicka(2002), pp. 331-4 참조.

우 열악함을 웅변적으로 보여준다. 원주민은 고용에 있어서도 단순 노무직이 24.4%를 차지하고 있어, 호주의 전체인구 중 17.2%가 전문직에 종사하는 것과는 매우 큰 대조를 보이고 있다. 고용에 있어 불이익은 고스란히 수입 구조의 불평등으로 이어진다. 심지어 원주민이 가장 많이 분포하는 지역인 노던 테리토리에서는 원주민의 한 주당 수입이 노던 테리토리주 평균수입의 절반에도 미치지 못하고 있을 정도로 대단히 심한 격차를 보이고 있다.[37]

〈표 3〉 출생지에 따른 실업률(1999. 1.)

출 생 지	실업률(%)
호 주	7.9
MESC (main English speaking country)	7.4
MESC (non-English speaking country)	9.9

출처: Parliament of Australia, *The Risk of Unemployment*, 1999.

원주민의 경우처럼 극단적인 양상을 보이지는 않지만, 재분배 영역의 불평등은 이민사회에서도 대체적으로 나타나는 현상이다. 아래 〈표 3〉은 이러한 사정을 잘 보여주고 있다. MESC로부터의 이민자들은 오히려 호주 출생자들보다도 실업률이 낮지만 NESC로부터의 이민자들은 매우 높은 실업률을 보여준다. 아래 표를 통해 적어도 실업과 영어구사능력 간에는 정의 관계가 성립한다는 것을 확인할 수 있다. 아래 〈표 4〉는 이러한 관계를 더욱 명확히 보여준다. 1993년 8월 기준 NESC 출신 이민자들의 장기 실업률(7.3%)은 호주 출신이나 MESC로부터의 이민자의 장기실업률(각각 3%, 2.9%)의 두 배가 넘는다. 특히 장기 실업빈도의 측면에서 보았을 때, 호주사회의 문화에 어느 정도 익숙해지고 영어 사용능력도 향상되었을 것이라고 기대되는 기준시점 이전 20-10년 전의 이민자인 경우에도 여전히 장기 실업빈도가 높게 나타나는 것은 영어 사용능력만이 실업률을 결정하는 것이 아니라는 점을 분명히 보여준다. 더군다나 90년도 초반 불경기에 정주한 NESC 출신 이민자들은 MESC 이민자들보다 거의 4배에 가까운 실업률(45.1%)을 기록하고 있다는 점에서 이들이 경기 순환에 훨씬 취약한 위치에 처해져 있음을 보여준다.

상기에 제시된 지표를 통해 확인할 수 있는 것처럼 호주 사회는 지금으로부터 약 20년 전인 1984년에 크링거스(Paul Kringas)가 지적한 바대로 여전히 계급사회이자 인종 계층화(ethnic stratification)에 의한 수직적 구조를 보이고 있다고 할 수 있다.[38] 원주민과 이민 집단으로 대표되는 사회적 마이너리티의 구조적 불평등을 시정하기 위한 기회의 평등한 제공과 이를 실질적으로 보장할 수 있는 동원 가능한 자원의 균등한 배분, 결과의 평등을 보장하기 위한 여러 가지 안전망을 마련하지 않은 상태에서 추

37) ABS, *Census of Population and Housing: Aboriginal and Torres Strait Islander People,* 1996
38) Kringas, Paul, "Really educated migrant children", Jupp, James, (ed.), *Ethnic Politics in Australia* (Sydney: George Allen & Unwin Ltd., 1984), p. 114.

〈표 3-4〉 실업률과 해외출생(1993. 8.)

	MESC 출생자			MESC 출생자		
	실업률	장기 실업률*1	장기 실업빈도*2	실업률	장기 실업률	장기 실업빈도
정주시기	%	%	%	%	%	%
1971 이전	9.3	3.9	41.8	11.4	5.8	50.6
1971 ~ 80	7.9	1.7	21.4	13.8	5.6	40.8
1981 ~ 90	9.6	2.7	28	19	8.8	46.4
1991 ~ 1993.8	13.4	1.1	8	45.1	17.9	39.6
1993. 8 기준 실업률(계)	9.2	2.9	31.3	16	7.3	45.6

출처: DIMIA, *Australian Social Trends 1994*
*1 52주 이상동안 실업상태에 있는 실업자의 비율 *2 실업자중 장기 실업 노동력의 비율

진되는 다문화주의는 오히려 집단 간 불평등을 심화시킬 수 있다. 왜냐하면 다문화주의는 소수집단 문화의 보존과 존중(recognition of lifestyle)만이 아니라 이를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 구조적 불평등 시정과 기회의 균등한 제공(life chance)[39]이 핵심적인 구성요소이기 때문이다.

호주의 시민권 부여방식과 구조적 불평등에 대한 노출정도는 호주의 다문화주의가 자유주의적 단계에 머물러 있다는 것을 다른 무엇보다도 확실하게 보여주는 지표이다. 이상과 같은 호주 다문화주의의 현재적 수준은 '호주적 삶의 방식' (the Australian way of life)이 위험에 처해있다는 주장 하에 이민을 규제할 것을 요구하는 우파적 시각과 사회적 소수자의 구조적 불평등에 천착하지 않는 다문화정책에 대한 부정적인 입장을 개진하는 좌파적 입장의 반대 논리에 적절히 대응하지 못하는 요인이 될 뿐만 아니라 좌우파 모두로부터 비판을 자초하는 결과를 낳고 있다.

한계 및 원인

위에서 지적된 구조적 불평등의 지속은 호주 다문화주의 유형을 평가하는 지표로서의 의미도 있으나, 호주 다문화주의의 한계로도 지적될 수 있다. 즉 결과적 불평등을 시정하기 위한 적극적인 정책의지를 결여하고 있다는 점에서 유형분류의 지표로 활용될 수 있지만 동시에 구조적 문제를 해결하고자 하는 정책의 미진함으로 인해 구조적 불평등이 유지, 온존되는 한계를 보이고 있다는 평가가 가능하다.

또 다른 측면에서 호주 다문화주의의 한계는 다문화주의가 지향하듯 사회 내 존

39) lifestyle과 life chance라는 개념은 Seol Byung-soo, "Australian Multiculturalism and the Korean Community in Sydney and Melbourne", *The Review of Korean Studies* (Seoul: Junginsa, 2001), pp. 177-200에서 빌려온 개념이다.

재하는 다양한 문화간의 대화와 교류를 통해 사회적 창조성을 증진시키는 것이 아니라 각각의 소수문화가 단지 '함께 존재' 하는 분절적인 양태를 보이고 있는 점이다. 關根政美는 호주 내에 존재하는 다문화정책에 대한 반대 원인을 첫째, 경제적 · 문화적 세계화(globalization)에 따른 주류 국민들의 불안감 증대, 둘째, 호주 정부가 추진하고 다문화주의의 문화 본질주의(cultural essentialism)에 기인하는 것으로 보고 있다. 특히 두 번째 요인과 관련하여 현재와 같은 문화 본질주의에 따른 다문화정책은 자문화 중심주의가 단지 모여 있는 다 · 문화주의, 다분화(多分化)주의, 다문화 강제주의를 결과하기 싶다고 지적한다.[40] 첫 번째의 반대요인은 국내 경제적 요인에 의해 그 내용이나 강도가 달라질 개연성이 높지만 두 번째 지적된 문제는 다문화정책의 추진 과정에서 반드시 풀어야할 숙제라고 할 수 있다.

호주의 시민권 부여방식과 구조적 불평등에 대한 노출정도는 호주의 다문화주의가 자유주의적 단계에 머물러 있다는 것을 다른 무엇보다도 확실하게 보여주는 지표다.

富田正史 또한 같은 맥락에서 다문화주의를 개별적/통합적 다문화주의로 양분하고 전자의 다문화주의는 각 민족 집단 간의 상호교류가 없거나 그다지 많지 않기 때문에 각각의 집단은 자신들의 문화와 언어 등을 유지하는 데만 관심을 갖는 반면 후자의 경우는 민족 집단 상호 간 활발한 교류를 통해 부족한 부분을 서로 보완하고, 개별 문화를 좀 더 풍요롭게 하는데 도움을 준다고 설명한다. 다문화주의의 결함을 지적하는 경우, 대부분은 개별적 다문화주의를 염두에 둔 비판이라는 것이다.[41] 富田正史의 견해에 따라 보았을 때 호주는 개별적 다문화주의로 인한 문제점에 노출되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 호주의 현실은 문화 간의 갈등과 폭력의 감소, 사회적 안정성의 면에서는 어느 정도 성공했다고 할 수 있으나 폭력의 감소와 안정성을 넘어서는 성과, 즉 사회적 시너지 효과를 극대화하여 사회 전체를 긍정적인 방향으로 인도하는 데는 미치지 못하고 있다.

그렇다면 이러한 한계는 어디로부터 기인하는가? 위 3장에서 서술한 바와 같이 호주의 다문화주의 도입은 전후 현실 변화에 대한 광범위한 국민적 논의와 합의에 의한 결과라기보다는 국내 · 외적 환경의 변화에 따라 수동적으로 도입되었다. 물론 다문화주의 도입에 대한 반발과 이를 둘러싼 격렬한 논쟁, 그리고 그에 따른 국민적 동의 지반의 확대과정이 전혀 없었던 것은 아니지만, 이러한 논의가 최종적으로 다문화주

40) 關根政美(2002), pp. 215-20.
41) 富田正史(1996), pp. 20-1.

의 도입으로 귀결된 것은 국가 구성원의 정의와 공정성에 대한 '계몽' (enlightenment)의 효과이기보다는 환경변화에 따른 어쩔 수 없는 선택이었다고 보는 것이 좀 더 적실성이 있다. 도입과정의 수동성은 도입된 다문화주의의 현재적 수준을 판단하는 유용한 설명변인으로서 의미를 가진다. 호주는 현재 자유주의적 다문화주의의 수준에 머물러있거나 이를 막 벗어난 정도의 수준을 보이고 있다. 국민적 합의와 전체 구성원의 확고한 지지에 기반하지 않고 현실적 위기를 모면하기 위한 도구적 필요에 따라 도입된 정책이 가질 수 있는 한계는 명확하다. 물론 수동적으로 도입된 정책일지라도 제도로서 정착되어 가는 과정을 통해 동의 지반이 확대되고 그에 따라 정책이 가지고 있는 본래의 의미가 실현될 수 있는 가능성이 애초부터 봉쇄되어 있다고 할 수는 없다. 그러나 이는 장기적인 관점에서 그렇다는 것이지 단기적으로는 도입과정의 성격이 정책의 현재적 수준을 규정하는 틀이 된다는 점을 부인할 수는 없다.

결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 호주의 다문화주의는 초입단계로서 여러 가지 한계를 갖고 있으며, 한계는 한계에 그치는 것이 아니라 역진의 가능성을 배태하고 있다. 구조적 불평등의 지속, 각 각의 문화가 고립적으로 존재하면서 새로운 정체성의 수립 실패는 오히려 다문화주의에 대한 사회적 비판을 고조시킬 수 있는 토양을 제공하고 있으며, '정책 역진' 의 가능성을 높이고 있다. 실제 현 호주 정부의 시민권 테스트 도입시도라든가 정치인들의 의도적인 다문화주의 공격은 다문화주의가 돌이킬 수 없을 정도로 진척되지 않으면 언제든지 역진할 수 있음을 명확하게 보여주고 있다.

서론에서 언급한 바 있는 인터뷰에서 하워드 총리는 '다문화주의에 앞서 호주의 전통적 가치(Australian values)가 우선 되어야 한다' 고 강조하고, '호주 내 모든 소수민족 커뮤니티가 동등한 입장 아래 호주 주류사회에 전적으로 동화되어야 한다' 고 주장했다. 다양한 문화의 공존과 새로운 다문화적 정체성의 형성을 의미하는 다문화주의보다는 호주의 전통적 가치, 즉 엥글로계 문화를 앞세우고, 이에 동화될 것을 요구한 것이다. 이러한 언명은 다문화주의적 가치와 정면으로 배치될 뿐만 아니라 동화정책을 주장한 것으로서 다문화주의의 역진으로 평가할 만하다.

호주의 다문화주의가 시험에 들어 있다는 점은 분명하지만 과연 호주가 다문화주의를 폐기할 단계에 이르렀는지는 논란의 여지가 있다. 도입과정의 수동성이라는 태생적 한계가 호주 다문화주의의 진전에 장애요인이기는 하지만 한번 도입된 제도는 다시 현실에 적극적으로 개입하는 것이 보통의 과정이라고 할 때, 현재는 다문화 정

책이 위협받고 있기는 하지만 이미 수립된 제도와 관행을 아예 없던 일로 하는 것은 어려운 일이다. 그러나 호주의 다문화주의는 시련을 겪고 있음 또한 분명한 사실이다.

끝으로 호주의 다문화주의가 상기와 같은 한계를 극복하고, 자유주의적 단계를 뛰어넘어 진정한 의미의 다문화주의 사회에 접근하기 위해 풀어야 몇 가지를 함의로써 지적하는 것으로 결론에 대신하고자 한다. 위에서 백호주의의 양면적 성격에 대하여 언급한 바 있다. 물론 양자는 서로 깊은 내적 연관을 지니고 있기 때문에 어느 한쪽의 약화는 다른 한쪽의 동시적인 약화를 동반하는 것이 당연하다. 그러나 법제도로서의 백호주의가 폐지되었다고 해서 이데올로기로서의 백호주의 또한 국민들 개개인의 마음속에서 완전히 사라졌다고 할 수는 없다. 일국당과 같은 인종 차별적 멘탈리티를 공공연히 주장하는 정당이 여전히 발언력을 유지하거나 단순한 폭행사건이 인종간의 갈등으로 비화되는 사태가 빈발한다면 진정한 의미의 다문화주의에 근거한 사회를 건설하는 일은 요원할 수밖에 없다.

또한 다문화주의를 말할 수 있기 위해서는 정체성의 문제를 다시 한 번 언급한 필요가 있다. 다문화주의라는 개념은 주체의 정체성 확립을 전제로 하는 것이다. 그것은 미국으로 대표되는 'melting pot' 이나 캐나다의 'the mosaic' 을 지향하는 것이 아니라 'salad bowl' 을 목표로 하기 때문에 주체의 정체성 확립과 정체성간의 차이의 인정과 상호작용의 확대가 기본 전제라고 할 수 있다.

이러한 전제를 호주에 적용하여 보았을 때 백호주의가 구체화된 백인의 정체성에 근거한 것이 아니라 백인 이외의 인종이나 소수 민족에 대한 'anti-(反-)' 의 정서라고 한다면, 다문화주의는 서유럽의 전통이나 관습, 문화에 기반을 둔 백인의 정체성과 이에 포함되지 않는 다른 주체의 정체성간의 평화스런 공존과 소통을 추구하는 것이라 할 수 있다. 지젝(Slovoj Zizek)은 '다문화주의란 다양한 문화의 평화로운 공존이 아니라, 구체적인 내용을 담고 있어야 할 자신의 입장은 텅 비어두면서 이런 입장이 바로 보편성이 지닌 특별한 여백, 즉 모든 것을 포용할 수 있는 관점이라고 주장하는 인종차별주의' 라고 비판한 바 있다.[42] 이러한 지젝의 비판을 피하기 위해서라도 주류 또한 자신의 정체성을 구체적인 내용으로 채울 필요가 있다. 마찬가지로 인구 통계상 마이너러티가 자신의 정체성을 확립할 수 있는 정책적인 뒷받침이 반드시 뒤따라야 할 것이다. 또한 백호주의와 같은 정서적인 편견을 억제하고 관용과 합의의 문화를 정착시키기 위한 사회적 노력이 있을 때 진실로 사회적 역량을 극대화할 수 있는 소

42) Zizek, Slovoj, "Multiculturalism, or the Cultural Logic of Multina- tional Capitalism," *New Left Review* 225(Sep/Oct 1997), p. 44. 이윤성, "해외동향: 탈식민주의와 다문화주의 그리고 불협화음," 『영미문학연구』(영미문학연구소, 1998), p. 366에서 재인용.

통과 다원주의의 공동체를 이룰 수 있을 것이다.

마지막으로 사회적인 요구의 폭발을 미연에 방지하고자하는 일시적인 유화 제스처로서 다문화주의를 도입하는 것이나 구체적인 역사적 과정이나 권력관계를 고려하지 않고 문화의 공존만을 주장하는 것은 실제적인 불평등은 숨긴 채 형식적인 평등만을 사회적 아젠다로 삼는 한계를 가질 수밖에 없다는 점이 지적될 필요가 있다.[43] 호주가 백호주의를 포기했다고는 하지만 아직도 그것의 잔재가 사회 곳곳에 뿌리 깊게 남아있다는 점과 원주민에 대한 유화정책도 자발적인 인식과 의지에 의한 것이라기보다는 상당부분 원주민과 백인동료들(whitefellas)이 벌인 운동의 결과라는 점에서 전자의 비판을 피해가기 어려울 것이다. 또한 후자의 측면에서 보자면 원주민을 포함한 사회적 마이너리티의 실질적인 사회적 · 정치적 접근성을 제고하기 위한 노력이 병행되지 않는 다문화주의는 절름발이 다문화주의를 결과할 뿐이다. 따라서 역사적 특수성과 권력구조를 고려할 뿐만 아니라 사회적 주류가치와 척도의 전도(顚倒)와 교정을 목표로 하는 다문화주의 정책만이 올곧은 의미의 '차이의 평화로운 공존' 과 '사회적 창조성의 극대화' 를 가져다 줄 수 있을 것이다.

호주는 인구의 43%가 외국태생이거나 적어도 부모 중 한 명이 외국에서 태어난 사람으로 구성되어 있으며, 약 200여 개의 언어가 공존하는 다문화 사회이다.[44] 따라서 호주의 미래상은 상당부분 다문화정책의 성공 여부에 달려있다는 것은 두말 할 나위가 없다. 이는 비단 호주를 비롯한 몇 몇 이민국에만 국한되는 가정이 아니다. 시간과 공간을 넘나들며 갈수록 좁아지는 세계화시대에 다문화주의는 세계 거의 모든 국가의 생존전략이 될 수밖에 없을 것이다.

〈참고문헌〉

김욱동, "다문화주의의 도전과 응전", 『미국학논집』제30집 1호(한국아메리카학회, 1998)

김형식, 『호주의 사회와 문화』(지구문화사, 1997)

이윤성, "해외동향: 탈식민주의와 다문화주의 그리고 불협화음," 『영미문학연구』(영미문학연구소, 1998)

조정남, "권두언:현대국가와 다문화주의," 『민족연구』6호(교양사회:한국민족연구원, 2001)

Castles, Stephen & Mark J, Miller, *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*(New York: Guilford Press, 1993)

Collins, Jock "Migration Hands in a Distant Land", in Gillian whitlock & David Carter(ed.) *Images of Australia* (Queensland: University of Queensland Press, 1992)

43) 김욱동은 전자를 '보수적 다문화주의,' 후자를 '자유주의적 다문화주의,' 로 구분하고 이를 같은 맥락에서 비판하고 있다. 김욱동, "다문화주의의 도전과 응전", 『미국학논집』제30집 1호(한국아메리카학회, 1998), pp. 31-2.

44) 이민국, *Multicultural Australia: United in Diversity* (CommonWealth of Australia, 2003)

Downer, Alexander, DFAT, *Australia and the United Kingdom: Natural Partners for the 21st Century*, 1997
Hancock, W. H., *Australia* (Brisbane: The Jacaranda Press, 1961)
Jupp, James, "From 'White Australia' to 'Part of Asia': Recent Shifts in Australian Immigration Policy towards the Region," *International Migration Review*, Vol. 29, No. 1(Spring, 1995),
_____, (ed.), *Ethnic Politics in Australia* (Sydney: George Allen & Unwin Ltd., 1984)
Kringas, Paul, "Really educated migrant children", Jupp(1984)
Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction, Second edition* (New York: Oxford Univ. Press, 2002)
Kymlicka, Will and Wayne Norman, (eds.), *Citizenship in Diverse Societies* (New York: Oxford Univ. Press, 2000)
Lajovic, Misha & Andrew Theophanous, "The Major Political Parties and Ethnic Affairs", Jupp(1984)
Rickard, John, Australia: *A Cultural History*, 2nd Edition(New York: Addison Welsly Longman Inc., 1996)
Ried, Alan, the Whitlam Venture(Melbourne: Macarthur Press Pty Ltd, 1976)
Saha, L J, "Introduction," Phillips, Donald J. & Houston, Jim, (eds.), *Australian Multicultural Society: Identity, Communication, Decision Making* (Blackburn: A Drummond Book, 1984)
Seol Byung-soo, "Australian Multicul- turalism and the Korean Community in Sydney and Melbourne", *The Review of Korean Studies* (Seoul: Junginsa, 2001)
富田正史, 『'多文化ネイション'に向けて』(京都: 晃洋書房, 1996)
關根政美, "國民國家と多文化主義," 初瀨龍平(編), 『エスニシティと多文化主義』(東京: 同文館, 1996),
_____, "多文化主義國家オーストラリアの誕生とその現在," 西川長夫, 渡邊公三, ガバン・マコーマック 編, 『多文化主義・多言語主義の現在: カナダ・オーストラリア・そして日本』(京都: 人文書院, 1997),
_____, 『多文化主義社會の到來』(朝日新聞社, 2000)
_____, "オーストラリアの多文化主義とマイノリティ," 宮島喬・梶田孝道 編, 『國際社會 4: マイノリティと社會 構造』(東京大學出版會, 2002) ジョージ・パパリナス, 海寶康臣譯, "多文化主義えの挑戰," 西川長夫 外(1997)
호주 이민국(Department of Immigration and Citizenship) ; www.immi.gov.au / www.citizenship.gov.au
호주 통계국(ABS, Australian Bureau of Statistics)
호주 외교통상부(DFAT, Department of Foreign Affairs and Trade)
『연합뉴스』『인터넷 한겨레』『호주동아일보』
The Sydney Morning Herald
ABC(Australian Broadcasting Online)

특 집

일본의 다문화 공생은 가능한가?

고모다 마유미(한국민족연구원·연구원)
komoda@hanmail.net

재일 외국인의 증가와 다문화화

일본의 동경 거리를 다니다보면 곳곳에서 외국어가 들려온다. 영어는 물론, 중국어, 한국어로 쓰여진 안내판도 흔히 눈에 띈다. '다국적 식당' 도 많아져 일본에 있으면서 세계 각국의 다양한 맛을 볼 수 있게 되었다. 지방자치단체 주최의 이문화 체험 행사와 외국인을 위한 일본어 강좌 등도 많아지고 있다.

2005년의 일본에 입국한 외국인은 745만 103명, 전년도 대비 10.3%로 대폭 증가되었고[1] 많은 외국인이 일본을 왕래하고 있음을 알 수 있다. 일본에 거주하는 외국인도 지속적으로 증가되고 있다. 2005년말 현재 외국인등록자수는 201만 1,555명에 이른다.[2] 이에 '오버스테이' (불법잔류자) 19만 3,745명[3]과 불법입국자를 포함시키면 일본

1) 재입국자 포함함. 日本 法務省 入國管理局, 「平成 1 7 年における外國人及び日本人の出入國者統計について」, 2006年 4月, http://www.moj.go.jp/PRESS/060406-1/060406-1.html
2) 日本 法務省 入國管理局, 「平成 17 年末現在における外國人登錄者統計について」, 2006年 4月, http://www.moj.go.jp/PRESS/060530-1/060530-1.html(검색일: 2007년 4월 30일).

〈표 1〉 외국인등록자수 추이

	외국인등록자수 (명)	전년도 대비 증가률 (%)		외국인등록자수 (명)	전년도 대비 증가률 (%)
1980	782,910	1.1	1995	1,362,371	0.6
1985	850,612	1.2	1996	1,415,136	3.9
1986	867,237	2.0	1997	1,482,707	4.8
1987	884,025	1.9	1998	1,512,116	2.0
1988	941,005	6.4	1999	1,556,113	2.9
1989	984,455	4.6	2000	1,686,444	8.4
1990	1,075,317	9.2	2001	1,778,462	5.5
1991	1,218,891	13.4	2002	1,851,758	4.1
1992	1,281,644	5.1	2003	1,915,030	3.4
1993	1,320,748	3.1	2004	1,973,747	3.1
1994	1,354,011	2.5	2005	2,011,555	1.9

출처: 日本 法務省 入國管理局(http://www.moj.go.jp/).

에 체류하는 외국인은 약 220만 명을 넘는다. 이는 일본 총인구 1억 2,776만명[4]의 약 1.7%에 불과하여 미국, 호주, 캐나다와 같은 다문화 국가들과 비교하면 결코 높은 비율은 아니지만 최근 몇 십 년 동안의 재일 외국인의 증가율은 괄목할 만하다.

일본 총인구수가 1년 전인 2004년보다 2만 2천명 감소된 것에 비해 외국인등록자수는 1.9%의 증가세를 보였다. 처음으로 외국인등록자수 100만명대를 기록한 1990년과 비교하면 15년 사이에 두 배 이상 증가한 것을 알 수 있다.

이러한 외국인동록자수 급증의 배경에는 1980년대 후반부터 외국인노동자 유입, 그리고 그에 따른 1990년 6월 '출입국관리 및 난민 인정법(입관법)' 개정이 있다. <표 1>의 외국인등록자수의 추이에 나타나듯이 그 때까지 1, 2%였던 대(對) 전년도 증가율이 1988년에 갑자기 6.4%를 기록한 이후, 입관법 개정이 시행된 1990년에는 9.8%, 다음 해인 1991년에는 13.4%로 매우 높은 증가세를 보였다.

1985년의 '플라자 합의'에 따른 급속한 엔고를 배경으로 외국인노동자가 일본에 들어오기 시작하였고 이와 동시에 일본에서도 노동 수요가 크게 확대되면서 일본정부는 노동자 수입의 법정비를 서둘러야 했었다. 그 결과가 1990년의 입관법 개정이었다. 입관법 개정으로 모든 외국인을 '취업 가능', '취업 불가'로 분류하고 그 위에서 체류자격을 정비, 확대시켜 합법적으로 취업하는 외국인을 받아들일 태세를 갖추었다. 이에 따라 외국인노동자는 급증하였다. 또한 이러한 추세를 확고한 것으로 만든 것이 세계화 시대의 도래였다. 세계화로 외국인 수가 늘어났을 뿐 아니라 민족, 문화

3) 2006년 1월 현재. 日本 法務省 入國管理局,「本邦における不法殘留者數について(平成18年1月1日現在)」, 2006年 3月, http://www.moj.go.jp/PRESS/060324-2/060324-2.pdf(검색일: 2007년 4월 30일).
4) 2005년 10월 1일 현재, 日本 總務省 統計局,「平成17年 國勢調査 第 1 次 基本集計結果 結果の概要」 http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/kihon1/00/01.htm(검색일: 2007년 4월 30일).

〈표 2〉 국적별 외국인등록자수 추이

(단위: 명, 괄호 내는 %)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
한국 · 조선	681,838 (69.2)	693,050 (56.9)	682,276 (51.7)	666,376 (48.9)	645,373 (43.5)	636,548 (40.9)	632,405 (35.6)	613,791 (32.1)	598,687 (29.8)
중국	137,499 (14.0)	171,071 (14.0)	210,138 (15.9)	222,991 (16.4)	252,164 (17.0)	294,201 (18.9)	381,225 (21.4)	462,396 (24.1)	519,561 (25.8)
브라질	14,528 (1.5)	119,333 (9.8)	154,650 (11.7)	176,440 (13.0)	233,254 (15.7)	224,299 (14.4)	265,962 (15.0)	274,770 (14.3)	302,080 (15.0)
필리핀	38,925 (4.0)	61,837 (5.1)	73,057 (5.5)	74,297 (5.5)	93,265 (6.3)	115,685 (7.4)	156,667 (8.8)	185,237 (9.7)	187,261 (9.3)
페루	4,121 (0.4)	26,281 (2.1)	33,169 (2.5)	36,269 (2.7)	40,394 (2.7)	42,773 (2.7)	50,052 (2.8)	53,649 (2.8)	57,728 (2.9)
미국	34,900 (3.5)	42,498 (3.5)	42,639 (3.2)	43,198 (3.2)	43,690 (3.0)	42,802 (2.8)	46,244 (2.6)	47,836 (2.5)	49,390 (2.5)
기타	72,644 (7.4)	104,821 (8.6)	124,819 (9.5)	142,800 (10.5)	174,567 (11.8)	199,805 (12.9)	245,907 (13.8)	277,411 (14.5)	296,848 (14.8)
총수	984,455	1,218,891	1,320,748	1,362,371	1,482,707	1,556,113	1,778,462	1,915,030	2,011,555

주: 괄호 내는 전체 구성 비율.
출처: 日本 法務省 入國管理局(http://www.moj.go.jp/).

의 다양성도 높아졌다.

<표 2>의 국적별 외국인등록자수의 추이를 보면 일본의 외국인 사회의 구성을 알 수 있다. 외국인등록자의 출신 국가는 2005년말 현재 186개국에 이르는데[5] 그 중에서도 한국 · 조선 출신자가 가장 큰 구성그룹이다. 다음으로 중국, 브라질, 페루, 미국으로 이어진다. 주지하다시피 한국 · 조선 출신 이들의 대부분은 구식민지출신자이다. 1989년에는 외국인 전체 구성 비율에서 70% 정도를 차지하던 한국 · 조선 출신자들의 비중이 지속적으로 감소해 2005년에는 60만명 이하로 전체 30%에도 미치지 않는 정도로 축소되었다. 이와 반대로 중국, 브라질, 필리핀, 페루는 대폭 증가하였다. 전체 구성비율도 90년대 초반과 비교하여 큰 변화를 보여주고 있다. 이는 90년부터의 세계화 시대 도래 이후 일본의 외국인사회가 크게 변화되었고 다양화되고 있음을 보여주고 있다.

오랫동안 일본은 단일민족국가관이 지배하여 왔다. 일본의 선주민인 아이누 민족,[6] 오키나와의 류큐민족, 또한 구식민지 출신의 재일한인, 재일대만인 문제가 지적되었음에도 불구하고 일본의 단일민족 이미지는 뿌리 깊게 존재해 왔고 이는 일본의 전후 외국인정책에 큰 영향을 미쳤다.

하지만 결코 역행하지 않은 세계화 추세와 함께 외국인의 급증과 다문화화 사회라는 현실 앞에 일본은 더 이상 단일민족 이미지를 방패로 기존의 외국인정책을 계속

5) 日本 法務省 入國管理局, 「平成 17 年末現在における外國人登錄者統計について」, 2006年 4月, http://www.moj.go.jp/PRESS/060530-1/060530-1.html(검색일: 2007년 4월 30일).
6) 북해도 구토인 보호법에 의해 아이누 민족은 동화정책이 강요되어 왔으나 1997년 3월 니부타니(二風谷)댐 건설을 둘러싼 재판의 판결을 통해 아이누 민족은 처음으로 일본의 '선주민족' 으로 인정되었다. 1997년 5월에는 국회에서 '아이누신법' 이 가결되었다.

유지할 수 없게 되었다. '다양성' '다문화' '공생' 과 같은 말이 흔히 사용되고 그러한 개념들이 지자체 등에서 하나의 시책목표로 설정되는 케이스도 많아지고 있다.

구식민지 출신의 재일한인, 재일대만인 문제가 지적되었음에도 불구하고 일본의 단일민족 이미지는 뿌리 깊게 존재해 왔고 이는 일본의 전후 외국인정책에 큰 영향을 미쳤다.

일본의 정주하는 외국인들

최근 '다문화', '공생' 이라는 단어가 많이 사용되고 있는 배경에는 외국인의 체류장기화와 정주 경향의 증가가 있다. 특히 입관법 상에서 취업하는데 제한을 받지 않고 영주 또는 장기체류가 가능한 '영주자', '정주자', '일본의 배우자' 의 체류자격을 갖는 자가 증가세를 보이고 있다. <표 3>에서 알 수 있듯이 '영주자', '정주자', '일본의 배우자' 자격을 가지는 그룹이 전체 외국인등록자의 대부분을 차지하고 있으며 그 숫자도 매년 늘어나고 있다. 즉 법에 의해 장기체류를 보장받는 그룹이 외국인사회의 큰 구성원임을 알 수 있다.

'영주자' : 재일한인과 뉴커머

영주자는 말 그대로 일본에 영주할 수 있는 자격이며 자격을 얻으려면 법무대신으로부터 허가를 받아야 한다. 영주권은 외국 국적을 보유한 채 일본에 영주할 수 있는 자격이며 일본 국적을 취득하는 귀화와는 구별된다. 또한 미국, 캐나다, 호주와 같

〈표 3〉 체류자격별 외국인등록자수 추이 (단위: 명, 괄호 내는 %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
영주자	626,040 (44.2)	625,450 (42.2)	626,760 (41.4)	635,715 (40.9)	657,605 (39.0)	684,853 (35.6)	713,775 (38.5)	742,963 (38.8)	778,583 (39.4)	778,583 (39.9)
정주자	172,882 (12.2)	202,905 (13.7)	211,275 (14.0)	215,347 (13.8)	237,607 (14.1)	244,460 (13.7)	243,451 (13.1)	245,147 (12.8)	250,734 (12.7)	265,639 (13.2)
일본인 배우자	258,847 (18.3)	274,475 (18.5)	264,844 (17.5)	270,775 (17.4)	279,625 (16.6)	280,436 (15.8)	271,719 (14.7)	262,778 (13.7)	257,292 (13.0)	259,656 (12.9)

주: 괄호 내는 전체 대비 비율임.
출처: 日本 法務省 入國管理局(http://www.moj.go.jp/).

은 국적과 비슷한 뜻으로 사용되는 시민권과도 다르다. 영주권을 가진 자는 외국인으로서 입관법에 의하여 관리되어야 한다.

일본에 뿌리를 내리고 생활하는 외국인 정주자는 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 구식민지출신자인 재일한인, 재일대만인, 그리고 1990년의 입관법 개정에 의해 대폭 증가한 '뉴커머(new commer)' 이다. '영주자' 자격에는 '특별영주자', '일반영주자' 의 두 가지 종류가 있는데 구신민지출신자는 '특별영주권', '뉴커머' 는 '일반영주권' 을 부여받는다.

재일한인의 감소

패전 직후 일본에 남게 된 구신민지출신자들은 약 60만명이었고 그 대부분은 재일한인이었다. 1946년 11월 GHQ 발령으로 재일한인들은 선거권, 피선거권을 상실하였고 1952년 4월 30일의 샌프란시스코 강화조약 발효와 동시에 일본국적을 상실한 동시에 원래 국적을 회복하였다.[7] 외국인이 된 재일한인은 출입국 관리령이 적용되어 지문날인(指紋押捺)[8]과 등록증 상시휴대가 의무화되었다. 또한 호적조항의 설치를 이유로 「전상병자(戰傷病者) 유족 등 원호법(援護法)」 대상자에서도 배제되는 등 일방적인 외국인정책이 적용되었다.

52년에 외국인으로 등록된 재일한인은 53만 5천명에 이르렀는데 그들은 입관법 체류자격 규정이 적용되지 않은 예외적 존재였다.[9] 일본정부는 그들에게 "체류자격 및 체류기간이 결정될 때까지 체류자격 없이 일본에 체류할 수 있다"는 '법률 126호 2조 6항' 을 적용시켰으며 그들의 법적지위는 잠정적인 것이었다.

재일한인의 법적지위가 결정된 것은 1965년의 한일기본조약 체결 시였다. 1966년에 발효된 '한일 법정지위협정' 에 의해 재일한인 1세, 2세가 영주자격인 '협정영주' 를 취득하게 되었다.[10] 하지만 이는 한국 국적을 가진 자에게만 해당되었다. 이 때 대상이 되지 않았던 구식민지출신자, 즉 조선국적의 재일한인[11]과 재일대만인의 영주권이 인정받은 것은 1982년 특별영주 허가제도 시행 이후부터이다. 1991년, 한일 양국 외상 사이에서 조인된 '한일 법적지위협정에 기반하는 협의에 관한 각서' 를 바탕으로 '입관특례법' 이 제정됨으로써 모든 평화조약 국적이탈자(구신민지출신자) 및 그

7) 실질적으로는 재일한인이 47년의 외국인등록령의 적용 대상이 됨으로써 이미 외국인 대우를 받고 있었다.
8) 특별영주자의 지문날인 제도는 1993년에 폐지되었다.
9) 山脇啓造, 近藤敦, 柏崎千佳子, "多民族國家 · 日本の構想," 『世界』 第690? (2001年 7月), p. 143.
10) 영주권 허가 대상자는 1945년 이전부터 영주권 신청시까지 계속 일본에 거주해 온 자와 그 직계비속으로 협정 발효일부터 5년 내에 일본에서 태어난 자였으며 협정 발효일부터 5년 내에 신청한 경우에 한하여 영주권이 허가되었다.
11) 1947년의 외국인등록 시 재일한인의 국적란에는 '조선' 으로 기재되었으나 그 후 1950년 2월부터는 '한국' 및 '대한민국' 으로 표기변경이 인정되었다. 따라서 혈연은 남한에 있어도 국적을 '한국' 으로 변경하지 않고 '조선' 국적을 그대로 유지하는 재일한인들도 많다.

자손에게 '특별영주자' 자격이 부여되었고 이와 동시에 3세 이하의 재일한인 법적지위도 보장되었다.

즉 구신민지 출신의 재일한인과 재일대만인 그리고 그 자손들에 대하여 영주권이 완전히 부여된 것은 '입관특례법' 이 시행된 1991년 11월로 볼 수 있다. 샌프란시스코 조약 체결로 일본국적을 상실한 후 약 40년 되는 기간이 지나고 나서 겨우 얻어낸 권리였다.

재일한인의 사회보장에 관해서는 1967년에 한국 국적을 가진 자에 한하여 국민건강보험 가입이 인정되었다.[12] 재일한인을 비롯한 재일외국인이 일본인과 동등한 사회보장을 받게 된 것은 일본이 1979년 국제인권규약, 1981년 난민조약 비준 이후부터다. 국민연금과 아동수당의 국적조항이 철폐되어 모든 외국인이 이를 받을 수 있게 되었다. 그러나 국민연금의 경우, 연금수혜까지 25년 이상 보험료를 지불해야 되기 때문에 당시 35세 이상의 재일한인은 국민연금에 가입할 수 없다는 문제점을 남겼다.

한편 이러한 배경 속에서 귀화를 선택하는 재일한인들이 많아졌다(<표 4>참조). 귀화를 통하여 일본국적을 취득하게 된 재일한인은 일본국민으로서 많은 법적 효과를 얻게 된다. 우선 국내거주권을 영구적으로 확보하고 재일한인의 생활을 위협하는 입관법 체제에서 해방된다. 또한 참정권을 획득하고 정치적 활동도 자유로워진다. 국적조항 때문에 받을 수 없었던 사회보장도 모두 적용된다.

일본의 귀화제도가 재일한인에게 요구한 것은 "일본국적 취득=일본민족화" 였다. 일본정부는 귀화자가 '일본인' 과 다른 민족적 정체성을 유지하는 것을 인정하지 않았다.[13] 따라서 많은 재일한인은 귀화 시에 '일본식 이름' 으로 개명하여[14] 사회의 뿌리 깊은 차별, 억압으로부터 해방되었다.

이러한 재일한인의 귀화 증가는 재일한인의 체류자격인 '특별영주자' 의 감소현상으로도 나타난다. <표 5>에서 알 수 있듯이 '특별영주자' 는 매년 만 명 이상 감소되

〈표 4〉 재일한인의 귀화 추이

(단위: 명)

년도	1952	1953	1954	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
귀화자수	232	1,326	2,435	2,434	3,763	3,438	4,646	6,323	5,987	5,040	5,216	10,327	9,842	9,689

출처: 在日本大韓民國民團中央本部(http://mindan.org/toukei.php).

12) 조선 국적의 재인한인은 1986년 '국민건강보험법' 의 국적조항 철폐에 의해 가입이 허가되었다.
13) 柏崎千佳子, "國籍のあり方: 文化的多様性の承認に向けて," 近藤敦, 『外國人の法的地位と人權擁護』(東京: 明石書店, 2002), p. 203.
14) 법적인 강요는 아니지만 1984년까지는 귀화신청서에 "(귀화후의) 이름은 일본인으로서 어울리는 것으로 해 달라" 고 명기될 만큼 행정 차원에서 귀화 요망자들에 대한 '일본식 이름' 사용의 실질적인 강요가 이루어져 왔다. 田中宏, 『在日コリアン權利宣言』(東京: 岩波書店, 2002), p. 23.

〈표 5〉 국적별 영주자수 추이 (단위: 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
영주자 총수	626,760	635,715	657,605	684,853	713,775	742,963	778,583
특별영주자	533,396	522,677	512,269	500,782	489,900	475,952	465,619
한국・조선	528,450	517,787	507,429	495,986	485,180	471,756	461,460
중국	4,349	4,252	4,151	4,060	3,924	3,406	3,306
기타	597	638	689	736	796	790	853
일반영주자	93,364	113,038	145,336	184,071	223,875	267,011	312,964
중국	31,591	37,960	48,809	58,778	70,599	83,321	96,647
브라질	2,644	4,592	9,062	20,277	31,203	41,771	52,581
필리핀	10,617	14,884	20,933	26,967	32,796	39,733	47,407
한국・조선	26,425	28,766	31,955	34,624	37,121	39,807	42,960
페루	3,209	4,756	7,496	11,059	13,975	17,213	20,401
기타	18,878	22,080	27,081	32,366	38,181	45,166	52,968

출처: 日本 法務省 入國管理局(http://www.moj.go.jp/).

고 있다. 1965년경까지는 재일외국인 전체의 90% 가까이를 차지하고 있었고 1998년까지만 해도 압도적 다수이던 '특별영주자' 가 점점 '일반영주자' 와 비슷한 비율로 되어 가고 있다. 여기에는 재일한인의 귀화가 영향을 미치고 있다.

또 다른 '특별영주자' 의 감소 요인은 국제결혼이다. 특히 부계주의에서 부모양계주의로 전환된 84년 국적법 개정이 '특별영주자' 감소에 큰 영향을 주었다. 부계 혈통주의에서는 父가 재일한인, 母가 일본인의 경우 그 아이의 국적은 반드시 한국이었으나 부모양계주의가 되면서 재일한인과 일본인의 아이는 일본국적을 취득할 수 있게 되었다. <표 6>의 재일한인의 혼인상황을 보면 부모양계주의가 도입된 84년 이후 일본인과의 혼인하는 건수가 급증한 것을 알 수 있다. 1975년까지는 동포간 결혼이 대다수를 차지하였으나 1985년부터는 완전히 역전되어 2004년에는 재일한인의 약 90% 가까이가 일본인과 결혼하고 있다. <표 6>은 특히 1985년 이후 父가 재일한인, 母가 일본인의 경우가 급증한 것을 알 수 있다. 즉 재일한인과 일본인 사이에 태어난 아이가 일본국적과 한국・조선 국적을 선택할 수 있게 된 것이 '특별영주자' 의 증가를 멈추게 하는 역할을 하였다는 것이다.

그런데 귀화와 국제결혼으로 '특별영주자' 가 감소되었다는 것은 곧 일본국적을 가지는 재일한인이 늘어났다는 것을 의미하며 재일한인으로서의 정체성을 가지는 사람들은 여전히 많이 존재한다는 것에 다름이 없다. 또한 각각 개인이 갖는 정체성도 다양해지고 있다. 일본의 혈통주의에 입각한 귀화제도, 입관법 제도는 '일본인' 과 그렇지 않은 '외국인' 을 나누는 이분법을 바탕으로 한 것에 불과하며 재일한인 사회

〈표 6〉 재일한인 혼인상황

년도			1955	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2004
혼인건수(건)			1,102	5,693	7,249	8,588	13,934	8,953	9,483	9,187
혼인상대(%)	동포 간		66.9	64.7	49.9	28.0	15.8	16.6	12.1	10.3
	일본인	한인 夫	8.5	14.8	27.5	42.2	64.2	50.5	65.5	62.4
		한인 妻	22.0	19.8	21.4	29.4	19.5	31.7	21.7	25.0
			30.5	34.6	48.9	71.6	83.7	82.2	87.2	87.4
	기타		2.6	0.7	1.2	0.4	0.5	1.2	0.7	2.3

출처: 在日本大韓民國民團中央本部(http://mindan.org/toukei.php).

는 통계 숫자로는 알 수 없는 정도로 더욱 복잡하고 다양화된 것이다.

뉴커머의 증가

한편, <표 5>는 '특별영주자' 의 감소와 대비해 '일반영주자' 가 비약적으로 증가하고 있음을 보여주고 있다. '일반영주자' 가 매년 높은 증가세를 보이고 있기 때문에 '특별영주자' 의 감소와 상관이 없이 영주자 총수도 지속적인 증가를 거듭하고 있다. 2004년 현재 ' 일반영주자 ' 자격을 갖는 자는 30만명을 넘으며 6년전의 1998년의 약 9만명보다 3배 이상 늘어났다.

'일반영주자' 자격은 영주허가를 신청한 자 가운데 일정한 조건을 충족시킨 자만이 법무대신으로부터 허가된다. 기본적인 영주허가 요건에는 첫째, 소행이 선량해야 하며, 둘째, 독립적으로 생계를 유지할 수 있는 자산 또는 기능을 가지며, 셋째, 그 자의 영주가 일본의 이익에 합치된다고 인정되어야 한다는 것이 있다. 이 외에도 체류실적이 필요하며 일반원칙으로서는 10년 이상 계속해서 일본에 체류하고 있어야 한다. 체류실적은 일본인 또는 영주자의 가족, 난민, 정주자 등의 경우는 체류자격에 따라 필요 체류가간이 짧아지긴 하지만 기본적으로는 '일반영주자' 자격은 일본에 장기간 체류한 자에게만 부여된다는 것이다. 귀화의 체류 조건이 5년이라는 것을 비추어 볼 때 '일반영주자' 의 10년 체류 조건은 엄격하다는 것을 알 수 있다. 그런데도 이 조건을 통과하는 자가 많아지고 있다는 사실은 외국인의 정주경향이 높아지고 있음을 분명하게 보여주고 있다.

<표 5>에서 알 수 있듯이 '일반영주자' 의 대부분이 중국, 한국, 필리핀과 같은 아시아 출신자와 브라질, 페루와 같은 남미 출신자이다. 1990년의 입관법 개정 이후에 급증한 '뉴커머' 의 대부분은 아시아 출신자와 남미 출신자이며 그들의 정주 현상이 현저하다.

'정주자' : 일계인(日系人)의 증가

일본은 국내 노동력만으로 고도 경제성장기를 달성하였으며 오랫동안 외국인노동자를 필요로 하지 않았다. 그러나 1985년의 플라자 합의에 따른 급속한 엔고를 배경으로 외국인노동자 유입이 시작되었다. 그 후 80년대 후반부터 노동 수요가 확대됨에 따라 외국인노동자 유입이 증대되면서 일본정부는 외국인노동자 유입의 결단을 내릴 수밖에 없었다.

외국인노동자 유입을 결정한 일본정부는 외국인의 체류자격을 정비하는데 있어 특별한 조치를 마련하였다. 그것이 일계인(日系人)의 적극적 유입이었다. 즉 일본정부는 외국인노동자를 받아들이는데 혈통관계가 있는 日系人에 대하여 특별한 우대조치를 취한 것이다. 단기체류 자격으로만 입국이 가능하였던 日系人은 입관법 개정으로 3세까지에 한하여 취업활동에 제한을 받지 않는 '정주자' 또는 '일본인의 배우자등' 의 자격으로 체류할 수 있게 되었다. 이에 따라 日系人은 어떠한 규제도 받지 않고 취업활동이 가능케 되었다. 사실상 日系人에 한하여 노동자로서의 체류가 합법화된 것이다. 그 결과 日系人 노동자는 급증하였다. 원래 1980년대 초부터 취업을 목적으로 한 日系人의 입국이 조금씩 늘어났는데 1990년 개정 입관법이 시행을 계기로 본격적인 日系人 노동자의 유입이 시작한 것이다.

'정주자' 자격은 "법무대신이 특별한 이유를 고려하여 일정한 체류기간을 지정하여 거주를 인정하는 자"로 규정되어 있으며 체류기간은 최대 3년이다. 즉 정주를 목적으로 하는 사람들에게 부여되는 것이 아니라 일시적인 체류자격에 불과하다. 그럼에도 불구하고 <표 3>이 보여주듯이 '정주자' 는 지속적으로 늘어나고 있으며 2005년 말 현재 26만 5,639명에 이르렀다. 이들 '정주자' 자격의 日系人의 대부분은 남미 출신이다. <표 2>의 국적별 외국인등록자수 추이를 보면 브라질과 페루 출신자가 입관법 개정 이후 급증한 것을 보여주고 있는데 그 대부분이 日系人인 것으로 추정된다. 브라질 출신은 2005년말 현재 30만 2,080명, 전체 대비 15%에 이르며 한국 · 조선, 중국에 이어 세 번째로 큰 커뮤니티를 형성하고 있다.

이 처럼 90년대부터의 남미 日系人 급증은 일본정부에 의한 日系人 우대 조치가 가져 온 결과였다. 이에 따라 日系人노동자가 급증하게 되었는데 근년 日系人의 정주경향이 지적되고 있다. <표 5>의 국적별 영주자수 추이를 보면 브라질 국적의 '일반영주자' 가 급증한 것에 주목할 수 있다. 1998년 2,644명에서 2004년 52,581명으로 6년만에 약 20배 가까이 대폭 늘어났다. 특히 2000년과 2001년 사이의 증가세는 괄목할 만

하다. 이는 '정주자' 자격으로 입국한 日系人이 '영주자' 자격으로 변경한 경우가 많아진 것으로 볼 수 있다.

'정주자' 자격은 "법무대신이 특별한 이유를 고려하여 일정한 체류기간을 지정하여 거주를 인정하는 자"로 규정되어 있으며 체류기간은 최대 3년이다.

이러한 남미 日系人의 급증과 그들의 정주화 현상을 받아 일본 외무성에서는 2000년부터 매년 일본과 브라질 양국의 관민이 함께 모이는 "재일 브라질인 관련 문제들에 관한 심포지엄"을 주최하고 있다. 체류 장기화에 따른 취업환경, 사회보장, 교육 등의 문제들을 중심으로 재일 브라질인이 일본사회에 어떻게 적응하고 지역사회와 공생해 나갈 수 있는가를 토의하는 장이다. 또 2005년 5월의 일본 · 브라질 정상회담에서 고이즈미 총리는 "재일 브라질인 커뮤니티에 관한 공동프로그램"을 발표하여[15] 교육, 사회보장 분야에서 재일 브라질인의 일본사회의 적응을 강화하기 위해서 노력할 것을 약속하고 있다.

지방자치단체 차원에서는 남미 日系人을 중심으로 많은 외국인주민이 살고 있는 도시의 행정기관 등으로 구성되는 '외국인집주도시회의'가 있다. 이 모임은 도시의 국제화에 불가피한 외국인주민과의 지역공생의 확립과 새로운 도시간 연대를 목적으로 2001년에 설립되었다. 회의를 통하여 각 지방자치단체의 외국인 주민 관련 시책, 활동 등에 대한 정보를 교환하고 국가, 현(縣) 및 관련기관에 대해 제언하고 있다.[16]

'일본인의 배우자' : 국제결혼의 증가

'일본인의 배우자등'은 일본인과 결혼한 배우자, 또는 그 아이에게 부여되는 체류자격이다. <표 7>에 나타나듯이 '일본인의 배우자등'의 체류자격을 가지는 자는 브라질, 중국, 필리핀, 한국 · 조선, 태국의 순으로 많다. 브라질인이 가장 많은 이유는 일본정부가 日系人 2, 3세까지는 일본인의 '아이'로서 '일본인의 배우자등' 자격으로 일본에 체류하는 것을 인정하였기 때문이다. 즉 '정주자'와 마찬가지로 일본의 혈통을 갖는 日系人에 대한 특별 우대조치의 결과로 볼 수 있다.

한편, 브라질 이외 국적의 대부분은 일본인과의 국제결혼에 의한 것으로 보이는데 특히 중국과 필리핀 출신자의 비율이 높다. <표 8>의 일본인의 국제결혼 건수를 살펴보면 일본인 남성의 결혼상대로 중국과 필리핀 출신자가 대다수를 차지하고 있음

15) 「在日ブラジル人コミュニティ-に關する共同プログラム」 2005年 5月 26日, http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2005/05/26program2.html(검생일: 2007년 5월 1일).
16) 2001년 '하마마츠(浜松) 선언 및 제언', 2002년 '15도시 공동어필', 2004년 '토요타(豊田) 선언' 등의 제언들이 있다.

〈표 7〉 국적별 '일본인의 배우자등' 외국인등록자수 추이

(단위: 명)

년도	1997	1999	2001	2003	2005
총 수	274,475	270,775	280,436	262,778	259,656
브라질	113,319	97,330	97,262	85,482	78,851
중국	43,714	48,698	53,554	52,016	54,569
필리핀	44,545	46,152	46,233	44,366	45,148
한국・조선	20,738	21,753	22,548	21,285	21,837
태국	8,955	11,100	13,042	12,243	11,097

출처: 日本 法務省 入國管理局(http://www.moj.go.jp/).

을 알 수 있다. <표 8>은 1995년에서 2005년까지 10년 사이에 국제결혼 건수가 대폭 늘어난 것을 보여주고 있음과 동시에 일본인 여성보다 일본인 남성의 국제결혼 건수가 훨씬 많다는 것을 보여주고 있다. 그리고 그 상대로 중국, 필리핀 여성이 전체의 약 절반을 차지하고 있다. 국제결혼의 증가와 외국인 처의 증가는 일본사회에 새로운 외국인 커뮤니티를 형성하고 있다. 특히 농촌에서는 결혼상대로 외국인을 선택할 경우가 많아지고 있으며 외국인 처를 알선하는 결혼중개업자도 많이 존재한다.

또 국제결혼이 많아지면서 당연히 일본인과 외국인과의 혼혈아도 많아지고 있다. 국적은 일본일지도 모르지만 타국의 문화와 습관을 이어 받고 정체성도 다양한 아이가 많아지고 있다는 것이다. 즉 외국인등록 통계만으로는 일본의 다문화화를 말할 수 없는 만큼 일본의 외국인사회는 다양화하고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 외국인의 급증과 정주 외국인의 증가와 함께 일본 내에서도 외국인 문제에 대한 문제의식이 높아지고 있다. 특히 정주 외국인이 많은 지역에서는 지방자치단체 차원에서 외국인 주민과의 '공생' 문제에 대해서 활발한 논의가 이루어지고 있다.

〈표 8〉 일본인의 국제결혼 건수 (1995, 2005년도)

처의 국적	1995	2005
총 수	20,787	33,166
한국・조선	4,521	6,066
중국	5,174	11,644
필리핀	7,188	10,242
태국	1,915	1,637
미국	198	177
영국	82	59
브라질	579	311
페루	140	121
기타	990	2,859

처의 국적	1995	2005
총 수	20,787	33,166
한국・조선	4,521	6,066
중국	5,174	11,644
필리핀	7,188	10,242
태국	1,915	1,637
미국	198	177
영국	82	59
브라질	579	311
페루	140	121
기타	990	2,859

출처: 厚生勞働省, 「婚姻に關する統計」の概況」 2006年, http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyu/konin06/index.html.

정부차원에서도 1990년대 후반부터 그러한 문제의식을 바탕으로 연구회와 심포지엄과 같은 논의의 장을 지속적으로 갖고 있다.

다문화공생의 모색: 정부 차원을 중심으로

정부 주최 연구회에서 제기된 외국인정책 가운데 주목할 만한 것은 1999년의 이민정책이다. 1998년 오부치 총리 아래 설치된 '21세기 일본의 구상' 간담회가 제출한 99년의 최종보고서 "일본의 프런티어는 일본 내에 있다"에서 이민정책이 제시되었다. "다양성을 힘으로 만든다"는 항목에 제시된 이민정책의 내용은 다음과 같다. "외국인이 일본에서 살고, 일하고 싶다고 생각하게 만드는 '이민정책' 이 요구된다. 당면은 일본사회 발전에 대한 기여를 기대할 수 있는 외국인의 이주, 영주를 촉진시키는 명시적인 이주, 영주제도를 설치해야 한다. 유학생에 대해서는 일본의 고등학교, 대학, 대학원을 마치면 자동적으로 영주권을 취득할 수 있게 하는 우대책을 강구해야 한다."[17] 이러한 이민정책이 제기된 배경에는 고령화, 저출산에 의한 일본의 노동인구 감소 문제가 있다. 1997년 1월 당시, 국립 사회보장 · 인구문제연구소는 일본의 인구가 2007년경부터 감소되면서 2050년에는 절반이 될 것이라는 예측을 밝혔다. 이 발표는 각 분야에 충격을 주었고 이에 대한 대응책이 요구되고 있었다. 당시 경제기획청 장관이었던 사카이야 타이치(堺屋太一)가 이민 수용론을 주장한 것이 이민논쟁의 발

〈표 9〉 일본정부 차원의 외국인 문제 검토 상황

	관련부처	검토 · 제언 내용
2002년 8월~	내각관방	**난민대책 연락조정회의** 난민 문제 관련 행정기관의 연락조정
2004년 10월	외무성	**해외교류심의회 답신** 재일 외국인 문제, 외국인노동자 수입 문제 등 제언
2005년 6월	—	**경제재정자문회의("경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2005")** 고도(高度)인재 수입 촉진과 일본에서 취업하는 외국인이 국내에서 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 환경정비하는 것에 대해 제언
2005년 7월~	내각관방	**범죄대책 각료회의 간사회(외국인의 체류관리에 관한 WT)** 외국인의 편의성 향상을 배려하면서 외국인 체류에 관한 정보를 정확히 파악하고 종합적으로 관리하는 시스템 구축을 검토
2005년 12월	내각부	**규제개혁·민간개방 추진회의 제2차 답신** 체류외국인 입국 후의 체크체제 강화와 고용자에 대한 책임 명확화 등의 검토를 제언

출처: 日本 總務省, 「多文化共生の推進に關する報告書: 地域における多文化共生の推進に向けて」, 2006年 3月, p. 9.

단이 되었다. 하지만 향후 우려되는 노동력 부족에 대한 대응책으로서 이민정책이 인식되어 있음에도 불구하고 아직까지는 본격적인 논의는 이루어지고 있지 않다. '21세기 일본의 구상' 간담회의 보고서도 "다양화하는 시대에는 차이를 인정하고 그것을 적극적으로 받아들이는 장치가 불가피하다"고 하면서도 그 장치가 어떤 것인가에 대한 구체적인 언급은 없다.

이 밖에도 <표 9>와 같이 여태까지 정부차원에서 외국인 문제에 대한 검토가 이루어져 왔으나 주로 저출산, 고령화에 의한 노동인구 감소에 따른 외국인 노동력 활용 방안 또는 외국인의 체류관리라는 관점에서 논의되어 왔다.[18] 하지만 이러한 접근방식에 대하여 문제의식을 밝히고 외국인을 지역주민으로 간주하고 함께 살아가는 '사람' 이라는 인식 하에 외국인 문제를 검토하는 시도도 있다. 그것이 총무성의 '다문화공생 추진에 관한 연구회' 이다.

이 연구회는 지역의 다문화공생 시책의 추진에 대해서 종합적, 체계적인 검토를 시도하였으며 2006년 3월에 "다문화공생 추진에 관한 연구회 보고서: 지역에서의 다문화공생 추진을 위해"라는 제목으로 최종보고서를 발표하였다. 이 보고서는 지역의 다문화공생을 "국적과 민족 등이 다른 사람들이 서로 문화적 차이를 인정하고 대등한 관계를 구축해나가면서 지역사회의 구성원으로서 함께 살아가는 것"으로 정의하고 그 추진방법에 대하여 검토하고 있다. 보고서는 지역에서 추진해야 할 분야를 '커뮤니케이션 지원', '생활지원(거주 · 교육 · 노동환경 · 의료 · 보건 · 복지 · 방재 등)', '다문화공생 지역 조성', '다문화공생 추진체제 정비' 의 네 가지로 설정하여 각 항목에 해당하는 현재 추진사례를 소개하고 앞으로 필요한 방안을 제시하였다.

이 보고서를 주목해야 할 점은 외국인을 '노동력' 이나 '관리대상' 으로 보지 않고 지역에서 함께 생활하는 '주민' 으로 간주한 것이다. 특히 보고서는 "다문화공생을 추진하기 위해서 일본인주민과 외국인주민이 함께 지역사회를 지탱하는 주체라는 인식을 가지는 것이 중요하다"고 주장한다.

정부차원의 외국인 문제에 대한 검토는 아직까지 문제의 중요성을 확인하는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 하지만 외국인을 지역주민으로 보고 외국인 문제를 검토한 총무성의 시도는 지금까지 외국인 정책에 소극적인 자세를 보여 왔던 일본정부를 고려해 보면 하나의 진전으로 평가할 수 있다.

---

17) '21世紀日本の構想' 懇談會, 「日本のフロンティアは日本の中にある: 自立と協治で築く新世紀」, 2000年 1月, http://www.kantei.go.jp/jp/21century/index.html(검색일: 2007년 4월 30일)

18) 日本 總務省, 「多文化共生の推進に關する報告書: 地域における多文化共生の推進に向けて」, 2006年 3月, http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060307_2_bs1.pdf(검색일: 2007년 4월 15일), p. 9.

19) 宮島喬, 『共に生きられる日本へ』(東京: 有斐閣, 2003), p. 43.

앞에서 보아 왔듯이 일본의 외국인 사회는 확대되고 다양화되어가고 있다. 민간 차원뿐만 아니라 정부차원에서도 이러한 현실을 받아들이고 대책의 필요성을 인식하고 있지만 아직까지 종합적인 정책을 내세우지 못하고 있다. 재일 외국인의 '관리'를 중시한 입관법과 '일본인'으로서의 정체성과 삶을 요구하는 귀화제도, 국적유일원칙을 유지하는 국적법 등 일본의 제도들은 다문화화하는 일본사회의 현실에 맞지 않는 것으로 지적할 수 있다.

그렇지만 최근 2006년의 총무성 보고서가 보여주고 있듯이 정부차원에서 다문화공생에 대한 본격적인 검토가 이루어지고 있는 것은 사실이다. 아직까지 일반적으로는 '다문화'라는 말은 '차이의 존중', '관용'과 같은 정도의 의미로 사용되는 경우가 많다.[19] 하지만 정부정책이 구체화되고 지방자치단체들의 노력이 성과를 얻게 되면 진정한 의미의 '다문화공생'이 전사회적으로 정착될 가능성이 높아질 것이다.

도서안내

민족문제와 민족정책을 통해 본
일본정치의 실체 규명

일본의 민족문제

■ 주요 목차 ·
일본의 민족상황
일본민족의 형성
일본민족론의 전개
재일외국인 정책
재외일본인 정책
일본의 민족적 과제
부록 / 일본인해외이주년표

교양사회 조정남 저 / 값 15,000원

특집

판차실라(Pancasila)의 나라-인도네시아

김 재 원 (한국민족연구원 · 연구원)
luxya@korea.ac.kr

우리가 흔히 가지고 있는 인도네시아의 다양성의 이미지는 조화나 평화와는 거리가 멀다. 지금은 독립했지만 1976년 인도네시아가 강점한 후 2002년 독립할 때까지 10만 명 이상의 동티모르인들이 학살당한 동티모르 사태, 2005년 10월 19명의 생명을 빼앗은 발리(Bali)섬 폭탄테러, 지금도 계속되고 있는 말루쿠(Maluk), 아체(Ache), 이리안자야(Irian Jaya)[1] 등의 폭력 사태… 인도네시아의 다양성은 단지 다툼의 소재에 불과한 것으로 느껴진다.

그러나 대다수의 인도네시아인은 우리의 이런 이미지에 동의하지 않을 것이다. 인도네시아인이 생각하는 인도네시아는 오히려 그 반대로 '다양성 속의 통일성'(Bhinneka Tunggal Ika)을 특징으로 하기 때문이다.

1) 2001년 후반부터 파푸아(Papua)로 주명이 변경되었다.

다양성의 나라- 인도네시아

동남아시아의 대국 인도네시아. 약 2억 3천만 정도로 중국, 인도, 미국 다음으로 많은 세계 4위의 인구, 섬들로 이루어진 데다 이 중 한 개 섬의 면적이 한반도의 네 배나 될 정도로 드넓은 국토는 인도네시아를 문화적, 언어적, 종교적으로 매우 다양한 국가가 되게 만들었다. 발리(Bali)섬 힌두교도들의 쌀 중심 문화로부터 북부 수마트라의 이슬람 문화, 파푸아의 애니미즘 중심의 수렵 문화까지 인도네시아의 인문환경은 굉장히 다양하다.

여러 다양성의 요소 중 인도네시아의 다양성을 결정짓는 가장 큰 요소는 종교적인 다양성, 언어-종족적인 다양성, 지역적인 다양성의 크게 3가지이다.

종교적인 다양성

많은 사람들이 오해하고 있는 것과는 달리 인도네시아는 이슬람교를 국교로 하지 않는다. 인도네시아는 헌법상으로 종교의 자유를 보장하고 있는 국가이다. 단지 이슬람교도가 87~88%로 절대적인 우위를 차지하고 있다는 점에서 세계최대의 이슬람 국가라고 불리어질 뿐이다. 인도네시아는 이슬람교 · 기독교 · 가톨릭교 · 힌두교 · 불교 이들 다섯 종교를 일찍부터 공식 승인했고 와히드(A. Wahid) 대통령 이후에는 유교(儒敎)도 공식적인 종교로 승인하여, 이들 종교는 인도네시아의 종교적 다양성의 요소들로 자리 잡고 있는 상태이다.

87% 정도의 이슬람도 동질적인 이슬람이 아니다. 클리포드 기어츠(Clifford Geertz)는 인도네시아의 이슬람을 아방안(abangan)과 산트리(santri)의 두 집단으로 나누었다. 아방안 무슬림은 이슬람을 믿지만 이슬람 이전에 접했던 힌두교, 불교 및 애니미즘의 유산을 수용한 부류로 다른 종교에 관용적이며 다원적인 요소가 많아 정통적인 이슬람과 약간 거리가 있는 부류이다. 산트리 무슬림은 정통적인 이슬람 본래의 믿음에 충실한 집단이다. 흔히 아방안을 명목상의 무슬림으로, 산트리를 정통이슬람주의자로 구분한다. 아방안은 주로 자바섬의 촌락지역에 분포하는데 자바섬에 사는 인구의 60% 정도가 아방안에 속한다. 산트리는 자바섬 외의 외부 섬들(outer Island)의 해변에 사는 경우가 많으며 주로 해안 도시지방에서 상업에 종사하거나 무역업을 하고 있다. 수마트라 북부의 아체(Ache), 칼리만탄(Kalimantan), 술라웨시(Sulawesi), 말루쿠(Maluku)에 많이 분포한다. 아방안은 나흐들라뚤 울라마(Nahdlatul Ulama, NU) 조직 아

래 세를 유지해왔고 산트리는 무하마디야(Myhammadiyah)라는 조직을 중심으로 뭉쳐 있다.

인도네시아의 이슬람교는 수니파가 99%로 대부분이지만 나머지 1% 정도는 수니파가 아닌 시아파이다. 이들 1% 남짓의 시아파는 주로 아체(Ache) 지역에 모여 살고 있다고 한다.[2] 힌두교도들은 주로 발리(Bali) 섬 지역에 모여 살고 있으며 이슬람교로의 개종을 거부한 집단의 후예들이다. 인도네시아 인구의 약 3%를 차지하고 있는 중국계 인도네시아인들(화인, 華人)은 주로 불교나 기독교 신자가 많고 유교, 도교, 이슬람, 힌두교를 믿는 자들도 있다. 불교를 믿는 화인은 유교와 도교를 함께 믿는 있는 경우가 많다.

화인인 기독교인보다는 토착인도네시아인인 기독교인의 수가 더 많다. 이들은 수마트라의 바탁(Toba Batak) 지역과 술라웨시 남부 및 중부의 토라자(Toraja) 지역, 북부 술라웨시(Sulawasi)의 미나하사(Minahasa) 지역, 암본(Ambon), 플로레스(Flores), 칼리만탄(Kalimantan), 이리안 자야, 그리고 자바의 도시지역에 모여 산다. 네덜란드 식민통치 시기 카톨릭교도와 기독교도는 특별대우를 받았다. 1929년 인도네시아 주둔 네덜란드 육군 37,000명 중 네덜란드인 장교와 병사는 6,600명 정도였고 나머지는 가톨릭이나 기독교를 믿는 술라웨시나 말루쿠(Maluku)의 토착인에 한하여 지원병을 받아 보충하였다.[3]

군대에 지원할 수 있었으므로 그들은 네덜란드인과 같거나 이에 준하는 대우를 받았다. 그런 역사가 있었기 때문에 인도네시아의 다른 종교 집단, 주로 무슬림 집단은 독립 이후 기독교 집단과 충돌이 있어왔다. 5천명 이상이 사망한 말루쿠 군도의 암본(Ambon)에서의 기독교와 이슬람교도의 충돌도 이런 맥락이다. 또한 기독교인들은 네덜란드 식민 통치 이후 일반적으로 교육 혜택을 잘 받아와서 자신들의 수에 비해 월등히 큰 영향력을 행사하고 있다.

〈표 1〉 인도네시아의 종교 분포. 출처: 인도네시아 종교부 2005년 통계자료

종교	인구	비율
이슬람교	182,083,594	87.2%
기독교	12,964,795	6.2%
가톨릭	6,941,884	3.3%
힌두교	4,586,754	2.2%
불교	2,242,833	1.1%
5개 종교인구	208,819,860	100%

(http://www.depag.go.id/index.php?menu=page&pageid=17 검색일: 2007년 4월 18일)

2) http://www.imamreza.net/eng/imamreza.php?id=3591 (검색일: 2007년 4월 17일)
3) 양승윤, 인도네시아현대정치론, (한국외국어대학교 출판부, 1998) p 22.

인도네시아는 이슬람교 · 기독교 · 가톨릭교 · 힌두교 · 불교 이들 다섯 종교를 일찍부터 공식 승인했고 와히드(A. Wahid) 대통령 이후에는 유교도 공식적인 종교로 승인하였다.

<표 1>은 인도네시아 종교부(Departemen Agama)가 2005년 발표한 인도네시아인의 종교 분포이다. 5개 종교만 합하고 유교 및 도교, 애니미즘 등 다른 종교의 집계가 빠져있는 등 문제가 있다.

그렇지만 유교나 도교를 믿는 대부분의 중국계 인도네시아인들이 불교를 같이 믿는다는 점과 애니미즘이나 다른 종교를 믿는 사람도 공인되어 있는 다른 종교를 믿는다고 응답하는 경우가 대부분이라는 점을 감안해야 한다. 이런 점을 고려한다고 해도 이슬람교도가 대다수인 가운데 다른 종교들도 상당수가 있어 인도네시아의 종교적 다양성을 이룬다는 것을 쉽게 파악할 수 있다. 기독교도가 1,300만 정도이고 가톨릭교도가 700만 정도로 숫자만 보면 기독교와 가톨릭의 세력이 큰 편인 우리나라보다도 수백만이나 많다.[4)]

〈표 2〉 2000년 인도네시아 인구조사에서 파악되는 인구 백만 이상이 되는 종족의 인구 및 비율

종족 이름	인구	인구비율
자바(Javanese)	83,866,000	41.7%
순다(Sundanese)	30,978,000	15.4%
말레이(Malay)	6,946,000	3.4%
마두라(Madurese)	6,772,000	3.3%
바탁(Batak)	6,076,000	3.0%
미낭카바우(Minangkabau)	5,475,000	2.7%
브타위(Betawi)	5,042,000	2.5%
부기(Buginese)	5,010,000	2.5%
반텐(Bantenese)	4,113,000	2.1%
반자르(Banjarese)	3,496,000	1.7%
발리(Balinese)	3,028,000	1.5%
사삭(Sasak)	2,611,000	1.3%
마카싸르(Makassarese)	1,982,000	1.0%
치레본(Cirebon)	1,890,000	0.9%
화인(Chinese)[6)]	1,739,000	0.913%
기타	36,819,000	16.1%

출처: pcgn.org.uk: "The 2000 census identifies 101 major ethnic and sub-ethnic groups: there are thought to be about one thousand such groups in total."
http://www.pcgn.org.uk/Indonesia-%20Population&AdminDivs-%202003.pdf (검색일 2007년 2월 24일)

4) 2006년 발표한 2005년 통계청의 종교 활동 인구 조사에서 우리나라의 기독교도는 861만 6천명, 가톨릭교도는 514만 6천명인 것으로 조사되었다.
5) http://www.ethnologue.com/show_country.asp?name=ID (검색일: 2007년 4월 24일)

언어–종족적인 다양성

인도네시아의 언어는 742개가 있다고 알려져 있다. 이 중 737개는 오늘날에도 쓰이고 있고 2개 국어는 모어가 아닌 제 2국어로만 쓰이고 있으며, 3개 국어는 이제 쓰이지 않는다고 한다.[5] 이 중 가장 많이 쓰인 것은 자바어로, 대략 7천 5백만이 사용하고 있다고 한다. 뒤를 잇는 것은 순다어로 2천 7백만 정도가 사용한다고 한다. 이외 마두라어, 미낭카바우어, 부기어, 발리어, 반자르어, 사삭어, 마카싸르어, 아체어 등도 백만이 넘는 인구가 쓰고 있다.

인도네시아의 종족(ethnic group)은 약 300개 정도가 있다고 알려져 있다. 그 중에서 특히 큰 종족만 언급해보면, 자바섬의 중부와 동부에 사는 자바어를 쓰는 자바족(Javanese)이 인구의 41.7%, 서부 자바에 사는 순다족(Sundanese)이 15.4%가 가장 숫자가 많은 종족이며, 이외 인구가 많은 종족들은 말레이(Malays), 마두라(Madurese), 바탁(Batak), 미낭카바우(Minangkabau), 브타위(Betawi), 부기(Buginese), 반텐(Bantenese), 반자르(Banjarese), 발리(Balinese), 사삭(Sasak), 마카싸르(Makassarese), 치레본(Cirebon) 등이 있다. 이처럼 언어 · 종족적으로 이질적인 사회를 통합하기 위해 인도네시아 정부는 네덜란드에 대한 반 식민투쟁의 역사를 강조하고, 인구의 40% 이상이 쓰는 자바어가 아닌 말레이어를 공용어인 바하사 인도네시아(Bahasa Indonesia)[7]로 채택했으며, 국가 이데올로기로서 판차실라(Pancasila)를 교육하며 '인도네시아인' 이라는 정체성을 심는데 역점을 두고 있다. 종족 간 결혼도 빈번하여 종족적 분류가 무의미한 인도네시아인도 상당수이지만, 지역별로 종족갈등이 강하게 남아있는 곳도 있다. 특히 아체, 파푸아, 말루쿠 등은 역사 · 종교 문제 등이 복잡하게 얽혀 있어 갈등이 크다.

중국계 인도네시아인인 화인(華人)은 전체 인구의 3% 정도에 불과하지만 상업의 주도권을 잡고 있다. 화인은 토착인(pribumi)이 아니라는 이유로 정부와 사회로부터 공개적인 차별을 받아왔다. 이들은 1965년과 1998년에 일어난 폭동을 비롯하여 여러 폭력의 희생자가 되어왔다. 화인들은 민주화 이전까지만 해도 한자로 기록된 것을 소지할 수 없었고 한약도 먹을 수 없었으며 중국 문화를 보여주는 어떠한 행위도 금지되었으며 신분증에는 특별 표시가 되어 있었다. 대부분의 규제조치들은 이제 더 이상 강제되지 않고 있으며 남아 있는 것도 향후 폐지될 전망이지만 화인들은 여전히 사회적 법적 차별을 받고 있다.

---

6) 원문의 각주에서는, 이 조사가 '자신이 드러내는 정체성' 에 바탕을 두었는데 화인들이 자신의 정체성을 드러내는 것을 꺼렸기 때문에 화인의 수가 원래보다 낮게 나왔다고 언급하고 있다.
7) Bahasa가 language란 의미이므로 '바하사 인도네시아' 는 그냥 '인도네시아어' 라는 의미이다.

지역적인 다양성

사람이 사는 섬이 6천개 이상인 인도네시아는 자바섬이 중심부의 위치를 차지하고 다른 섬들은 주변부의 위치에 머물고 있어, 자바섬과 다른 섬 지방 집단들과의 이익 갈등이 있다. 특히 화인을 제외한 언어-인종 집단은 자신의 거주지역으로 자신의 정체성을 파악하고 있어 그 갈등이 증폭될 수 있다. 사실 네덜란드로부터 독립하기 이전 인도네시아는 지금의 인도네시아 전체를 아우르는 국가가 성립된 역사가 없다. 따라서 인도네시아는 건국 후부터 강한 중앙집권으로 국토의 통합을 이루는 것을 제일 과제로 삼아왔다. 일례로 인도네시아는 독립당시에는 '인도네시아연방공화국(RUSI:Republic of the United States of Indonesia)이었지만, 지역 간의 갈등문제와 이를 조절하기에는 중앙정부의 행정력의 정비가 미약하다는 점 때문에 1950년 8월 17일 연방제를 철회하였고, 그 후 연방제 논의 자체가 터부시 되고 있다.

인도네시아는 공식적으로 33개 주로 나뉘며, 그 아래 327개의 군(district 또는 regency)과 55개의 구(Municipality), 3,841개의 면(subdistrict)이 존재한다. 군과 구 · 면 까지 선거를 통해 구성되는 지방의회가 존재한다. 주에는 4가지 유형이 있는데, 30개의 일반주가 있고, 일반주와는 달리 중앙정부의 임명이나 선거를 통해 주지사가 정해지지 않고 세습직의 술탄이 주지사 및 지방관리가 되는 특별 지위를 가지는 족자카르타(Yogyakarta) 한 주, 독립운동을 무마하려고 특별 자치권을 준 아체 특별자치주, 그리고 수도인 자카르타가 있다.[8] 아체는 특별자치주라는 지위가 있지만 실질적인 권한이 이양된 것은 아니며, 다만 이슬람 율법인 '샤리아(syaria)' 의 일부를 집행할 수 있는 권한을 가진다. 연방제 요구나 분리 독립운동을 방지하기 위해 중앙정부가 국방 · 외교 · 사법 · 재정 · 종교 · 자원개발을 도맡고 있고 지방 자치는 군이나 구 · 면에서는 이루어지지만 특별한 경우를 제외하고는 주 수준에서는 이루어지지 않는다.

다양성을 존중하는 인도네시아

판차실라(Pancasila)란 무엇인가?

'판차실라' 라는 말은 다섯을 뜻하는 'Panca' 와 원리를 뜻하는 'Sila' 의 복합어이

8) 출처: 주인도네시아 대사관 홈페이지
http://www.mofat.go.kr/ek/ek_a001/ek_idid/ek_a02/ek_b06/1219122_11084.html (검색일 2007년 4월 23일)

다. 판차실라의 정신은 1945년 공포된 '45년 헌법' 전문에 수록되면서 인도네시아의 건국이념으로 채택되어 오늘날까지 건국이념으로서 유지되고 있는 인도네시아의 법과 정신의 근간이다.

판차실라는 수카르노에 의해서 주창되고 이론적 체계가 완성되었으며 수하트토 정권 때도 정권의 정통성을 지탱하는 수단으로서 활용되면서 강조되었다. 인도네시아의 모든 학생들은 판차실라의 내용과 그것의 정치와 사회에의 적용 방식을 외워야만 했다. 판차실라의 내용은 다음과 같다.

① 전지 전능한 유일신에 대한 신앙심

'유일신' 이라고 명기되어 있기는 하지만 반드시 유일신을 가진 종교를 믿어야한다는 의미는 아니다. 앞서 언급했듯이 유일신을 믿는 이슬람교, 기독교, 가톨릭 외에도 유일신 신앙과는 거리가 있는 불교, 힌두교, 그리고 와히드(A. Wahid) 대통령이 승인한 이후에는 유교도 공식적인 종교로 인정되고 있다. 판차실라 원칙에서는 공식적인 종교가 아닌 다른 종교-예컨대 애니미즘-를 믿는 자는 무신론자로 간주되었으며 '신앙심' 이 없는 무신론자를 죄악시하였다. 과거 PKI(인도네시아 공산당)가 일으킨 쿠데타인 9·30 사건을 진압하고 들어선 수하르토 대통령의 신질서(New Order) 시대에는 공식적인 종교를 믿지 않는 이들 무신론자들을 국가 체제에 위험한 사상을 가진 공산주의자로 동일시해 투옥하는 등 탄압하였다. 지금도 공식적인 종교를 갖는 것을 의무화하고 있다.

한편, 판차실라의 정신에 따라 서로에게 자신의 종교에 대한 신앙을 강요할 수 없다고 헌법에 선언되어 있어 종교적 다원주의 사회를 만드는 가능성을 높이고 있다.

② 정의롭고 예의 바른 인간성

모든 인간, 인도네시아 국민은 평등하며 신의 피조물로서 존엄한 대우를 받는다는 원칙이다. 인종이나 가문, 종교, 사회적 지위와 관계없이 누구나 똑같은 권리와 의무를 갖고 서로 존중하고 사랑해야 하며, 동등한 대우와 기회를 누려야 한다는 원칙이다. 인간이 평등하다는 정신은 자종족 중심주의의 발현을 억제하는 역할도 한다.

③ 인도네시아의 통일

첫 번째의 종교부분과 더불어 판차실라의 가장 핵심이 되는 부분이다. 국가의 중요성을 새기며 언제라도 국가를 위해 희생하는 자세를 가질 것을 주장하며, '인도네시아 국민' 이라는 정체성을 중시하여 분리 독립의 주장을 금지하고 있다.

④ 대중 합의와 대의 제도를 통한 정책에 의한 민주주의

모든 인도네시아인은 국가의 일원으로서 동등한 권리와 의무를 갖고 있으며, 이러한 권리와 의무를 행사함에 있어서 항상 사회와 국가의 중요성에 관심을 가져야 한

다. 그리고 중요한 결정은 반드시 대중합의에 의해 만장일치로 이루어 져야 한다. 오늘날의 민주화와 더불어 부각되고 있는 부분이긴 하지만 수카르노나 수하르토 정권 때는 명분적인 의미에 그쳤다.

⑤ 전 인도네시아 국민을 위한 사회정의

국민 복리의 공정한 분배를 의미한다. 인도네시아의 자연자원과 잠재력 등으로 만들어지는 부는 반드시 인도네시아의 모든 민중의 복지를 위해서 사용되어야 한다는 것이다. 또한 자립을 위해 힘쓰고 남을 도우며 타인에게 해를 끼치는 행동과 사치를 일삼아서는 안 된다고 가르친다.

인도네시아의 상징인 국장(國章) 가루다(Garuda)에도 판차실라의 정신이 들어 있다. '가루다' 는 독수리 모양의 새로, 번영의 신의 상징이자 시공을 초월했다고 알려진 전설의 새이다. 이 새 자체도 이슬람의 상징이 아니라 힌두교의 번영의 신인 비쉬누(Visnu)가 타고 다니는 독수리 형상의 반인반조(半人半鳥)이다. 가루다의 몸통에 있는 방패는 인도네시아의 주권과 국토의 수호를 상징하며 방패에 그려진 다섯 개의 그림들은 판차실라를 상징적으로 나타낸다. 중앙에 있는 별이 종교, 유일신에 대한 믿음을 나타낸다. 별의 꼭지점이 다섯 개인 것은 유교가 승인되기 이전 다섯 종교를 나타내는 것이라고 한다. 왼쪽 윗부분의 물소(banteng) 머리 모양은 민주주의를, 오른쪽 윗부분에 위치한 것은 신성한 나무인 보리수(pohon beringin)로서 민족주의를 상징하며, 오른쪽 아래의 묵주 모양은 인도주의를 상징하고, 왼쪽 아래의 벼이삭 모양은 사회정의를 상징한다.

두 발로 잡고 있는 'BHINEKA TUNGGAL IKA' 라는 문구는 자바 고어로서, '다양성 속의 통일(unity in diversity)' 을 의미한다. 또한 목에 깃털이 45개, 꼬리에 8개, 날개에 17개가 있는데 이것은 1945년 8월 17일 인도네시아가 독립했다는 것을 의미한다.

인도네시아의 공휴일도 판차실라가 잘 반영되어 있다. 이슬람교, 기독교, 가톨릭, 힌두교, 불교, 그리고 최근 공인된 유교의 공휴일까지 모두 공휴일로 인정되고 있다.

크리스마스가 공휴일로 지정된 동아시아의 나라는 우리나라, 필리핀, 베트남, 싱가포

인도네시아의 상징인 국장(國章) 가루다(Garuda)
통일(unity in diversity)을 의미한다.

〈표 3〉 2007년을 기준으로 살펴본 인도네시아의 종교관련 공휴일.

2007년 양력 일자	공휴일	종교
1월 20일	이슬람력 새해 첫날	이슬람교
2월 18일	음력 새해 첫날	유교
3월 19일	힌두교 달력의 새해 첫날	힌두교
3월 31일	모하메드의 탄신일	이슬람교
4월 6일	예수의 십자가형 기념일	기독교, 가톨릭교
4월 8일	부활절	기독교, 가톨릭교
5월 17일	예수의 승천일	기독교, 가톨릭교
6월 1일	신들과 조상신들의 강림일	힌두교
6월 1일	부처님 오신 날	불교
8월 11일	모하메드의 승천일	이슬람교
10월 13일~14일	라마단 종결 축제기간	이슬람교
12월 20일	아브라함이 아들을 제물로 바치고자한 행위의 기념일	이슬람교
12월 25일	예수의 탄신일(성탄절)	기독교, 가톨릭교

출처: http://www.expat.or.id/info/holidays.html (검색일 2007년 4월 17일)

르, 동티모르 정도인데 그 중 인구의 대다수가 무슬림인 국가는 인도네시아 밖에 없다는 점이 흥미롭다. 또한 우리나라가 공휴일이 추석과 설날 연휴를 포함해도 14~16일인데 비하면 종교 관련을 포함하여 인도네시아의 공휴일은 1년이 20~22일이다. 판차실라의 정신이 부러워지는 대목이다.

통합을 중시하는 인도네시아의 내셔널리즘

인도네시아가 독립할 때 국가 공용어로 인구의 45%가 쓰는 자바어(Javanese)가 아닌 말레이어(Malay)를 지정한 것은 인도네시아의 민족주의 특징을 잘 나타낸다. 인도네시아의 내셔널리즘은 에스닉들을 수용하는 것을 목표로 하는 것이지 자바족 같은 특정한 에스닉으로의 동화를 추구하는 것은 아닌 것이다.

레오 수리오디노또(Leo Suryadinata)는 인도네시아 내셔널리즘의 특징을 잘 말하고 있다.

> *토착 소수 집단들은 자바족의 사회로 흡수될 필요가 없다. 인도네시아의 자연적인 문화는 인도네시아어가 선도하는 다양한 토착 에스닉 문화에 기초한 새로운 문화이다. 이슬람은 문화의 한 부분이지 지배적인 것은 아니다. … 소수집단들은 국가 정부와 국가교육의 권위를 받아들이기만 한다면 그들의 에스닉 문화를 보존하는 것이 관용되고, 오히려 권장된다. (the indigenous minority groups are not expected to be absorbed*

into Javanese society. The Indonesian national culture is seen as a new culture based on various indigenous ethnic cultures, of which Bahasa Indonesia is the major vehicle. Islam is part of the culture, but not the dominant one. …the minority groups are tolerated/encouraged to retain their ethnic cultures provided that they accept the authority of the national government and national education.)[9]

인도네시아의 내셔널리즘은 에스닉들을 수용하는 것을 목표로 하는 것이지 특정한 에스닉으로의 동화를 추구하는 것은 아니다.

이러한 인도네시아 내셔널리즘의 정신에 맞게 인도네시아의 이슬람 정당들은 인도네시아를 신정(神政)국가, 정교일치 국가로 만드는 것을 공식적으로 포기했으며 이슬람교가 국교가 아닌 여러 종교의 하나로서 존중받는 것에 적어도 공식적으로는 만족하고 있다. 판차실라 정신은 인도네시아 내셔널리즘의 주요 동력이다. 판차실라의 정신에 따라 인도네시아 국민들은 다른 국민의 문화와 종교를 인정하고 받아들이는 법을 배웠고 또한 배우고 있다. 이는 판차실라를 자신의 정통성으로 삼은 수하르토 체제가 붕괴한 민주화 이후에도 변하지 않고 있다. 좋은 예로, 정당설립의 자유가 주어질 때에조차 판차실라의 정신에 찬성하는 정당만 설립이 가능하도록 법으로 정해졌다.

판차실라를 수용하는 인도네시아의 이슬람

인도네시아 인구의 87%가 믿는 이슬람은 인도네시아에서 매우 중요한 성격을 갖는다. 또한 재미있는 것은 인구의 55% 정도만 이슬람을 믿는데도 이슬람을 국교로 지정한 이웃 말레이시아와는 달리 이슬람교를 국교로 지정하지 않은 세속국가라는 점이다. 이는 중동이나 말레이시아의 무슬림들과는 달리 인도네시아의 무슬림들이 판차실라의 가치를 인정하고 종교의 다양성을 받아들였기 때문에 가능했다.

물론 처음부터 모든 무슬림들이 세속국가 건설에 찬성한 것은 아니다. 좋은 예로 1954년 선거를 앞두고 이슬람 정당, 특히 마슈미(Masjumi)는 판차실라 대신 이슬람교를 국가의 선도이념으로 하자고 주장한다. 이에 대해 수카르노가 연설을 통해 한 반박에서 왜 인도네시아가 이슬람교를 국교로 할 수 없는지가 잘 드러난다. 아래는 수

9) David Brown, 「The state and Ethnic Politics in Southeast Asia」, (Routledge, 1994), p 127.

카르노의 연설의 일부이다.

> *(인도네시아) 국가 건설이아니라, 분파 건설이 되고 있다. … 국가 엘리트들 간의 결합이 약해지거나 해체된다면, 엘리트들은 지지를 얻기 위한, 그들의 추종자를 유지하기 위한 수단을 찾게 될 것이다. 이런 상황이 된다면 원초적인 감성에 호소하는 상황이 될 수밖에 없다. 종족중심주의는 자주 엘리트 내부의 갈등과 분파주의와 함께 나타난다. (Nation-building becomes, instead, faction-building… As elite cohesion declines or disintegrates altogether, the elites are forced to seek new sources of support and new means of retaining their following. In this situation appeals to primordial sentiment are almost inevitable. Communalism, like opposition is often inseparable from intra-elite conflict and factionalism.)* [10]

즉, 인도네시아가 무리하게 이슬람교를 국교로 지정한다면 국가 엘리트 및 그들의 지지기반인 지방간에 갈등이 생길 수밖에 없을 것이고, 지방의 분리 독립 움직임을 자극하여 인도네시아가 분열될 수밖에 없기 때문이다. 이는 인도네시아가 독립 직후 잠깐 도입한 연방제를 곧바로 폐지했던 이유와도 상통된다. 결국 1960년 수카르노는 판차실라에 반대하며 이슬람 국가 수립을 주장하는 이슬람 정당인 '마슈미' 의 해산 명령을 내린다.

인도네시아 공산당(PKI)을 축출하고 수카르노를 몰아내어 권력을 잡은 수하르토 정권도 자신의 정권의 정당성을 확립하기 위해 판차실라의 이념을 동원하였다. 수카르노와 마찬가지로 이에 있어 가장 걸림돌이 되는 세력은 근본주의 이슬람 세력이었다. 수하르토는 권력을 잡자 공산당을 불법화하는 동시에 과거 판차실라에 반대하며 이슬람 국가 수립을 주장하다가 수카르노에 의해 해산되었던 마슈미 당의 초기 지도자들이 새로운 이슬람 정당에 침여하는 것을 금지시켰다. 또한 수하르토가 세운 실질서(New Order)는 이슬람이 아닌 국가 이익을 우선으로 하는 것을 명백히 하며 판차실라를 그 근본정신으로 삼아 근본주의 이슬람의 정치세력화에 대한 경계를 나타내었다. 1978년 수하르토의 인도네시아 정부는 인도네시아 전 국민의 판차실라 생활화를 국민협의회의 의결로 확정하여 '판차실라 생활화와 이에 대한 실천 강령' 을 발표하였고, 1979년에는 이 결정을 뒷받침하기 위하여 대통령령으로 판차실라 생활화 및 실천강령 실행을 위한 교육개발위원회 설립하는 등 통치 이데올로기로서 판차실라를 강화하는데 앞장섰다. 결정적으로 1984년 6월, 인도네시아의 모든 결사체가 판차실

10) David Brown, (Routledge, 1994), p 123.

라를 유일한 이념적 기초로 삼아야한다는 법안을 국회에 상정했다.

수하르토가 절대 권력을 휘두르던 시절이었지만 이슬람조직들은 순순히 응하지 않았다. 마슈미가 해체된 당시의 이슬람 조직은 '무하마디야' (Muhammadiyah)와 '나흐들라뜰 울리마' (Nahdlatul Ulama, NU)의 두 조직이 가장 큰 조직이었다. 무하마디야는 개혁주의적 무슬림들이 주로 있었고, NU는 전통주의적 무슬림들의 단체였다. '개혁주의' 적이니까 무하마다야는 이슬람 근본주의로부터 벗어나려고 하고, '전통주의' 적이니까 NU는 이슬람 근본주의를 유지하려고한다고 얼핏 생각할 수도 있다. 그러나 사실은 정반대이다. 인도네시아에 있어 '개혁주의' 라는 것은 과거 서양의 '종교개혁' 처럼 종교 본질의 것으로 돌아가는 것을 의미한다. '메카를 향해 기도해야만 한다.' , '반드시 메카에 순례해야한다.' , '코란과 하디스(Hadith)[11] 외에는 경전으로 다루어져서는 안 된다.' 는 식의 주장이 '개혁주의' 의 주장이다. 반면 전통주의는 '기도만 드리면 되지 굳이 메카를 향할 필요는 없다.' , '코란의 뜻을 모른 채 단순히 암송만 해도 상관없다.' , '알라 외의 힌두교의 신이나 인도네시아 전통의 신에게 함께 경의를 표하더라도 그건 개인의 문제이다.' 등의 사고를 가지는 경우가 많다. 그러므로 개혁주의 지향의 무하디다야는 산트리가 모여 있는 조직, 전통주의 지향인 NU는 아방안이 모여있는 조직이라고 파악하면 된다.

이 중 수하르토의 판차실라 절대화 움직임에 격렬한 반대의 목소리를 낸 것은 당연하게도 무하마디야였다. 이들은 자신들의 조직이 판차실라에 기초하는 것을 격렬히 반대했고, 좀 극단적인 사람들은 '이슬람에 기초한 조직을 세울 수 없는 인도네시아는 추악하고 잔인한 파시스트 국가가 될 것이다' , '판차실라는 단지 창녀촌에서만 유효한 이념' 이라고 주장하기까지 했다.[12]

이들에 대해 수하르토는 전혀 양보하지 않았다. 정부안은 국회의 심의를 통과하여 1985년 6월 공포되었으며 1984년 12월부터 1987년 1월까지 150여 명의 무슬림을 구속하며 자신의 의견을 관철시켰다. 이후 이슬람 조직은 판차실라의 이름 아래에서만 종교 활동을 할 수 있는 상태가 되어 버렸다. 이러한 수하르토 체제와 근본주의 이슬람 세력 간의 대립구도가 아방안과 산트리의 균열이 정치적으로 중요해진 이유이며, 이슬람 근본주의와는 거리가 먼 아방안이 정부 요직에서 산트리보다 더 유리하게 된 이유이다.[13] 그러나 수하르토가 인도네시아의 이슬람 조직을 모두 없앨 엄두를 낼 수는 없었다. 이슬람 조직은 인도네시아 사회에서 가장 두드러지는 시민단체들을 구성하고 있었고 지금도 그렇다. 민주화 이전에 엔우(NU)는 3,400만 명이 넘는 회원을 가

11) 마호메트의 어록 모음집. 이슬람교에서 경전으로서 다루어진다.
12) 김영수 · 김영애 · 김형준 외 공저, 「동남아의 종교와 사회」, (오름, 2001), p 152.

지고 있으며 무하마디야는 2,800만 명의 회원을 가지고 있었다. 이들은 이슬람 학교 등을 운영하며 국가가 미처 하지 못하는 도시 빈민과 빈농의 구제 등 국민 생활에 관여하는 활동으로부터 시작하여 실력과 국민들로부터의 신뢰를 쌓은 조직들이었다. 인도네시아 사회에 깊이 뿌리내린 이들을 없애려한다는 것은 아무리 권력을 쥔 수하르토라고 해도 자살행위에 가까웠다. 오늘날에 있어서도 이와사키 이쿠오(岩崎育夫) 같은 학자들은 이들 이슬람 조직을 중심으로 한 인도네시아의 NGO 활동이 한국이나 대만보다 더 활발하다고 평가하고 있을 정도이다.[14]

때문에 수하르토는 결국 이슬람 세력을 포섭하는 쪽으로 전환하였다. 1990년 12월, 동부 자바에서 이슬람교도와 지식인이 주축이 되어 창설된 이슬람지식인협의회(ICMI)가 그 대상이었다. 이 단체는 NU를 제외한 이슬람 단체들이 참여하여 새로이 출범한 통합조직이었다. 이들은 군부를 주축으로 하는 수하르토 정권에서 배제되어 온 이슬람의 단결을 추구하고 사회의 소득격차와 불공정의 시정을 정부에 요구하는 것을 조직의 목적으로 삼았다. 이에 수하르토 정부는 이들을 체제의 지지세력으로 끌어들이고자 전면적인 지원을 해 주는 동시에 정부의 고관들을 조직원으로 투입시켰다. 결국 이슬람지식인협의회 초대 회장에 수하르토의 심복인, 훗날 메가와티를 이기고 대통령이 되는 하비비(B. J. Habibi)를 취임시켰고 지도층 내부에 정부고관과 군인을 투입시켰다. 이렇게 해서 이슬람지식인협의회는 체제의 유력자와 정부 비판자가 함께 있는 조직이 되어버렸다. 이렇게 해서 우여곡절 끝에 수하르토 정권은 이슬람단체들을 판차실라의 지지자로 확보하는데 성공했다.

민주화 이후 이슬람 세력의 영향력이 커지고 있지만, 이슬람 세력은 인도네시아의 근간인 판차실라의 철폐를 적어도 공공연하게 주장하지는 못하고 있다. 수카르노와 수하르토가 독재를 하기는 했지만, 다양성을 반대하는 이슬람 세력에게 판차실라 정신을 납득시켜(혹은 강제하여) 인도네시아의 '다양성 속의 통일성' 을 추진했다는 점, 이로써 국가의 분열을 최소화했다는 점에서는 높게 평가할 만하다.

다양성에 역행하는 인도네시아의 문제점들

종교 분쟁 문제

인도네시아는 이슬람이 87% 정도로 압도적으로 우세하지만, 그리고 이슬람 단체

13) Davidd Brown (Routledge, 1994). p 126.
14) 이와사키 이쿠오(岩崎育夫), 최은봉 역,「아시아 국가와 시민사회」, (을유문화사, 2002), pp 118~119.

〈표 4〉 발리주의 종교분포 출처: 인도네시아 종교부 2005년 통계자료

이슬람	기독교	가톨릭	힌두교	불교	총합
204,436	25,290	25,258	3,296,155	21,826	3,572,965
5.7%	0.7	0.7	92.3%	0.6	100%

http://www.depag.go.id/index.php?menu=page&pageid=17 (검색일: 2007년 4월 18일)

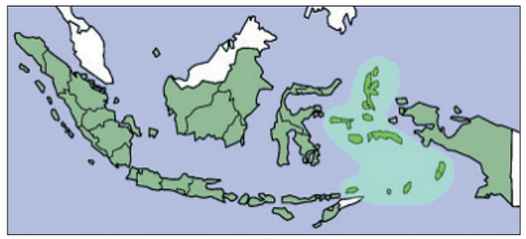
들이 판차실라의 정신을 인정하고 수용하고 있기는 하지만 종교 문제는 인도네시아의 가장 민감한 문제이다. 더욱 종교 문제를 복잡하게 만드는 것은 이슬람이 인도네시아 33개 주 모두에서 절대 다수인 종교가 아니라는 점이다. 발리(Bali) 섬이 있는 발리주의 경우 인구의 92.3%가 힌두교도이다.

또한 기독교도와 가톨릭교도의 수를 합쳐서 이슬람보다 많거나 이 중 한 종교의 인구만 해도 이슬람교도보다 많은 주가 말루쿠(Maluku), 누사퉁가라 티무르(Nusa Tenggara Timur), 파푸아(Papua), 술라웨시 우타라(Sulawesi Utara)의 4개 주[15]나 된다. 이들 지방의 기독교, 가톨릭교도와 이슬람교도 사이에는 충돌이 빈번하다. 가장 대표적인 케이스가 말루쿠 주의 중심도시인 암본지역으로, 이 지역에서만 1999년~2002년 사이 5천여 명의 사망자를 내는 유혈충돌을 빚어왔다. 기독교도-가톨릭교도가 대다수를 차지하는 종족들이 있는데다, 중국계 인도네시아인 사이에 기독교도가 많고, 기독교도가 무슬림보다 교육여건도 좋고 수입도 좋은 등 여러 복잡한 문제들로 인해, 종

〈표 5〉 인도네시아 33개 주 중 기독교, 가톨릭교도의 합이 과반수를 차지하는 주

	이슬람	기독교	가톨릭	힌두교	불교	총합
말루쿠 (Maluku)	564.035	488.631	88.577	3.858	341	1.145.442
	49.2%	42.7%	7.7%	0.3%	0.03%	100%
누사퉁가라 티무르(Nusa Tengg ara Timur)	384.945	1.369.302	2.185.195	10.458	940	3.950.840
	9.7%	34.7%	55.3%	0.3%	0.03%	100%
파푸아 (Papua)	491.811	1.338.064	505.654	6.869	3.400	2.345.798
	21%	57%	21.6%	0.3%	0.15%	100%
술라웨시 우타라 (Sulawesi Utara)	610.860	1.371.214	128.962	28.200	11.783	2.151.019
	28.4%	63.7%	6%	1.3%	0.05%	100%

출처: 인도네시아 종교부 2005년 통계자료
http://www.depag.go.id/index.php?menu=page&pageid=17 (검색일: 2007년 4월 18일)



밝게 표시된 부분이 말루쿠 제도. '북부 말루쿠'를 의미하는 '말루쿠 우타라'(Maluku Utara)와 '말루쿠'의 두 개 주로 나뉘어져 있다. 말루쿠 우타라는 무슬림이 70%가 넘는 무슬림 우세지역이다.

교적인 분쟁은 종종 종족-지역 간의 갈등 및 화교, 계급 간 갈등 등 다른 갈등과 함께 표출되고 있다.

종족-지역 간의 갈등

국토 통합을 유지하기 위해 필요했던 강한 중앙집권의 유지는 인구와 국가 기능의 중앙 집중과 중앙과 지방의 갈등을 가져왔다. 인도네시아의 인구 중 60% 이상이 국토의 7% 정도에 불과한 자바 섬에 모여살고 있고 행정 · 경제 · 고등교육은 수도인 자카르타가 위치한 자바 섬에 대부분 모여 있다. 기능이 지나치게 집중되는 문제 외에도 정부와 군부의 요직이 인구에 비해 자바인들에게 지나치게 많이 분배되는 문제도 있다. 자바 섬 이외의 외곽 도서의 사람들은 인도네시아가 자바인들이 지배하는 곳이라고 생각할 정도다. 지배적인 종족인 자바족의 영향력은 독립 이후 계속 커지고 있다. 독립 후 처음으로 만든 내각에서는 수카르노가 자바족이고 관료들 중 자바인이 많은 것이 비판되기는 하였지만 의원이나 정부 요직에서 자바족이 과잉 대표되는 현상이 없었고 주요 정당 지도자들의 출신도 매우 다양하여 외부 섬 출신들이 소외되지 않았다. 그러나 Anne Gregory의 분류에 따르면, 의원이나 정부 요직 등 의사결정(decision-making)과 관련된 엘리트 중 자바족의 비중은 독립 초기 50%에서 의회민주주의(55%) 교도민주주의로의 전환기(57%), 교도민주주의(66%) 초기신질서시대(64%)로 늘어나고 있는 추세이다.

군부 엘리트 내의 자바족의 경우 수하르토의 신질서 시대에 특히 늘어났는데, 신질서 시대 초기에는 66%, 1977년에는 74%, 1978년 80%로 급증하였다. 1950년 대 말에 이미 지나치게 많은 '군부 엘리트 내의 자바인의 비중을 낮추기 위해서' 라는 노골적인 목표를 가졌던 육군사관학교(AMN)가 설치되었지만 이후에도 비중은 계속 70% 이상을 유지하였다.

치중된 것은 요직 배분만이 아니었다. 경제발전은 주로 자바의 도시지역과 리아우(Riau) 같은 지하자원이 풍부한 곳에 집중되었다. 발리나 잠비(Jambi) 지역은 이들 지역 수입의 절반 정도밖에 되지 못한다. 심지어 리아우의 경우조차 1999년 석유로 벌

15) 출처인 인도네시아 종교부의 통계자료에서는, 파푸아 주의 종교 집계의 경우 이라안 자야 바랏(Irian Jaya Barat)주와 함께 합산하였으므로 사실상 5개 주에서 기독교도, 가톨릭교도의 수가 우세하다.

인도네시아는 이슬람이 87% 정도로 압도적으로 우세하지만, 그리고 이슬람 단체들이 판차실라의 정신을 인정하고 수용하고 있지만 종교 문제는 인도네시아의 가장 민감한 문제이다.

어들인 수입의 1.4%만 지방의 재정으로 넘어갔고 나머지 98.6%는 자카르타의 중앙정부로 넘어갔기 때문에 불만을 품은 지역 중 하나이다. 아체의 경우, 아체가 말라카 해협의 서북쪽 입구에 위치해 있어 항구로서 좋은 입지를 갖추고 있음에도 불구하고 자바 섬 등 인도네시아 남부의 항구들과 경쟁이 너무 심해진다는 이유로 자카르타의 중앙정부는 아체에 항구시설을 건설하지 않고 있다. 또한 자바를 제외한 지역에서는 대학시설이 매우 적어 교육을 위해 자바로 이주하는 경우가 흔하다.

가장 심각한 문제는, 분리 독립을 추구하는 지역의 문제들이다. 가장 대표적인 사례가 아체(Ache) 지역이다. 15세기 무렵 말라카 해협의 패권을 다툴 정도로 강력했던 이슬람 국가였고 19세기 중반까지도 네덜란드 식민 세력의 북상을 저지하였을 정도로 아체는 강국의 역사를 가지고 있었다. 또한 1874년 네덜란드에 의해 멸망당한 후에도 35년 동안이나 무력항쟁을 계속해왔을 정도로 저항의식이 강한 지역이었다. 인도네시아 정부가 1950년 당초의 아체 특별자치주를 없애고 아체를 수마트라의 한 부분으로 편입시키자, 아체가 1953년에 이슬람 공화국으로 독립을 선포한 것은 당연한 일이었다. 이후 1955년 병력 투입으로 수천 명의 아체인을 살해하면서 인도네시아의 강압통치가 시작되었고 수십 년이 지나도 분쟁은 시들지 않아 민주화 이후인 메가와티 정부 때에도 아체지역에 계엄령을 선포할 수밖에 없었다.[16]

1963년 인도네시아에 병합된 이리안 자야(Irian Jaya) 지역에서도 병합 이후 계속 분

파푸아 독립의 상징 '모닝 스타'

아체의 위치. 출처: 한겨레 21 466호

16) 한겨레21 2003년 7월 3일 466호 (검색일: 2007년 4월 23일)
http://h21.hani.co.kr/section-021003000/2003/07/021003000200307030466055.html

리독립의 요구가 있어왔다. 파푸아뉴기니 섬의 나머지 서쪽 땅인 이리안 자야는 2001년에 '파푸아'로 이름이 바뀐 후에도 분리 독립의 요구가 줄어들지 않았으며 동티모르의 독립 후에는 독립 요구가 더욱 활발해지고 있다. 인도네시아 정부는 이를 강하게 탄압하여 인도네시아군이 상륙한 1962년부터 1969년까지 인구의 10분의 1에 해당하는 10만 여명의 사람들이 살해당했고, 현재도 독립을 요구하는 주민과 독립반대파 주민 및 군경과의 충돌이 일어나고 있다. 파푸아의 독립을 상징하는 깃발인 '모닝스타'를 게양하기만 해도 10년에서 15년의 징역형을 살아야할 정도이다.[17]

인도네시아의 반화인(華人) 감정

인구의 3%에 지나지 않지만[18], 그 경제력과 영향력 때문에 중국계 인도네시아인들은 화인(華人)은 인도네시아의 사회에 대해 말할 때 빠뜨릴 수 없는 존재이다. 또한 인도네시아인에게는 공론화되지 말아야할 네 가지 금기인 SARA (suku: 종족, agama: 종교, ras:화인, antar-golongan:사회계층) 중 하나이기도 하다. 화인이라고 통틀어 부르고 있지만,[19] 인도네시아의 화인들은 단일한 성격을 가졌다고 말하기 어렵다. 이들은 출신지역에 따라 복건(福建)인, 광동(廣東)인, 조주(潮州)인, 객가(客家)인 등 크게 네 부류로 나누어진다. 이들끼리는 고유의 중국문화와 언어를 유지하고 있다고 하더라도 서로 큰 차이가 나서 의사소통에 지장이 있을 정도이다. 화인들 중 복건인들은 장사에 익숙하고 부지런한 특성이 강해서 가장 성공한 축에 속하는 그룹이다. 이들은 주로 동부 인도네시아와 중부 자바, 동부 자바, 수마트라 서쪽 해안에 많다. 광동 성 동쪽 지역의 해안 출신인 조주인들은 주석 채광과 고무 생산에 종사했으며 방카(Bangka), 벌리퉁(Belitung) 섬 등 동부 수마트라 지역에 많다 객가인들은 대부분 앞의

〈표 6〉 화인(華人)의 구분

중국본토 출신지역	복건(福建)인	광동(廣東)인	조주(潮州)인	객가(客家)인
인도네시아로의 동화 정도	또똑(Totok)		퍼라나깐(Peranakan)	

17) 오마이뉴스 2007년 3월 7일 (검색일 2007년 4월 23일)
http://www.ohmynews.com/articleview/article_view.asp?at_code=396472&portal=portal
18) 화인의 인구가 6백만 정도로 파악되고 있지만, 이가 정확한 수치라고 할 수는 없다. 자신이 화인이라는 것이 드러나면 받을 피해를 우려하여 자신이 화인이라는 것을 감출 가능성이 있기 때문이다.
19) 중국계 인도네시아인 중에는 중국 국적은 물론 고유의 언어와 문화를 유지하지 않고 있는 경우도 많으므로 중국계 인도네시아인을 지칭하는데 있어 '중국 해외에 거주하는 중국국적자'를 의미하는 화교(華僑)라는 용어보다 '중국의 국적을 갖지 않고 거주국의 국적을 가진 중국계 주민'이라는 의미의 화인(華人)이라는 용어가 더 타당하다.

두 부류보다 더 가난한 계층이다. 이들은 주로 광물 자원의 개발에 종사하였으며, 이에 따라 광산 지대인 서부 칼리만탄, 수마트라, 방카, 벌리퉁의 오래 된 광산 지역에서 객가인의 중국인 사회가 발전했다. 광동인들도 광부로서 왔는데 객가인보다는 자본과 기술의 보유 측면에서 나은 편이라 철물점이나 작은 공장을 경영하는 사람이 많았다. 광동인은 비교적 인도네시아 전역에 퍼져 있다.

인도네시아인들은 화인들을 보통 2개의 집단으로만 구분하는데, 또똑(Totok)과 퍼라나깐(Peranakan)이 그것이다. 또똑은 흔히 중국인 이민 1세대를 칭하고, 퍼라나깐은 인도네시아 현지 태생의 또똑 2세와 그 이후 세대를 의미하는 말인데, 단순히 출생에 근거한 것만이 아니라 퍼라나깐은 중국인과 인도네시안 사이의 혼혈아도 포함되며, 설령 1세대라도 인도네시아 문화에 동화되고 토착 인도네시아인과 혼인한 경우라면 퍼러나깐으로 불리기도 한다. 반대로 중국 문화를 잘 유지하고 있다면 2세대 3세대라도 띠옹호아 또똑(Tionghoa Totok)이라 불리며 또똑으로 분류된다.

화인들은 13세기 송 · 당나라 때부터 이주해 오기도 하였고 명나라 시대 정화(鄭和)의 원정으로 열린 길을 따라서 오기도 하였지만, 가장 화인의 유입이 활발했던 시기는 서양열강이 동남아시아에 식민지를 개척한 16세기 이후였다. 서구 열강, 특히 네덜란드의 바타비아 초대 총독이었던 쿤[20]은 이 지역의 개발을 위해 필요한 노동력으로 중국인을 주목했다. 쿤은 중국인들의 노동력을 유치하여-경우에 따라 중국 남해안을 해적질로 노략하여 중국인을 납치해오기도 했다- 사탕수수 · 후추 · 차 등의 환금작물의 생산과 구매에 종사하게 하였다. 특히 화인들에게 특권을 주는 징세도급제를 시행한 것은 당시 뿐 아니라 지금까지도 인도네시아 사회에서의 화인의 위치와 토착 인도네시아인들, 즉 프리부미(pribumi)들과의 관계에 영향을 미칠 정도로 중대한 일이었다. 징세도급제란, 총독부에 정해진 액수를 선불로 낸 후 특정한 상업활동에 종사할 수 있는 권리나 프리부미들에게 인두세 · 도로통과세 · 시장세 등 세금을 거둘 수 있는 권리를 주는 제도이다. 쿤은 화인들의 네트워크 및 근면성을 높이 평가하여 화인들에게 거의 독점적으로 이 권리를 부여했는데, 이로 인해 화인들은 특권계층으로 자리 잡았고, 중국 본토로부터의 이주를 촉진하였으며, 프리부미들에게는 화인들이 식민당국의 앞잡이라는 인식을 심어 주어 둘 사이의 이질감의 원인이 되었다. 이로 인해 생긴 이질감은 화인들이 인도네시아에 동화되는데 장애물 중 하나로 작용한다.[21]

---

20) Jan Pieterzoon Coen(1587~1629). 1614년에 네덜란드의 아시아 지역 총책임자가 되었고 1617년에 총독에 부임. 자카르타를 획득하여 바타비아로 개칭하여 중심도시로 개척. 1629년 자카르타에서 열병으로 사망.
21) 박사명 · 박은경 · 신윤환 등 공저, 동남아의 화인사회 (전통과 현대, 2000), pp 436~442.

징세도급제 외에도 네덜란드의 식민통치 시절 화인들은 민법과 상법 면에서 네덜란드인과 거의 같은 대우를 받았고 프리부미들보다 우대받았다. 또한 화인들을 위해 네덜란드식 중국학교를 지어주거나, 프리부미에게는 바늘구멍에 들어가는 것만큼 어려운 일인 네덜란드 학교 입학 허가를 내어 주는 경우도 많았다. 적어도 프리부미의 눈에는 화인들은 네덜란드 식민당국의 앞장이, 혹은 매판상인으로 보였다.

인도네시아가 독립한 이후에도 많은 화인들은 경제적으로 번성하였다. 특히 수하르토 정권의 실질서 시대에는 화인 자본이 급속히 성장하였다. 수하르토 정권은 화인 자본과 손을 잡고 개발의 주체로 화인 기업가들을 활용하였다. 그 대신 화인자본은 인도네시아 유력 정치가와 관계를 맺고 정치자금을 대어 주었다. 1980년대에 생겨나기 시작한 인도네시아의 대기업 그룹 순위 20위 중 18개 그룹이 화인 자본의 대기업이었다. 특히 유명한 것이 린샤오량(林紹良)이 이끄는 살림그룹으로, 이 그룹은 인도네시아 뿐 아니라 동남아시아 최대의 화인 대기업 그룹이 되었다. 살림그룹과 수하르토의 밀월 관계는 매우 유명했다.

잘나가는 사람에게는 시기와 질투가 몰리기 마련이다. 하물며 외부에서 굴러온 돌인 화인들의 경제적 성공이 푸리부미들의 눈에 거슬리는 것은 당연한 일이었다. 화인들은 자주 폭동의 희생자가 되었다. 인도네시아를 점령했던 일본이 항복하고 네덜란드가 인도네시아의 재점령을 기도하던 1940년대 말, 인도네시아인들은 화인들이 네덜란드 측에 자금을 조달하고 있다고 생각하고 반화교 폭동을 자주 자행하였다. 1965년에는 많은 화인들이 용공주의자로 몰려 학살당했다. 비교적 최근인 1998년에도 대규모의 반화인 폭동이 있었다. 외환위기와 이로 인해 발생한 수하르토 퇴진 운동의 혼란한 정국 속에서 자카르타 전역에 퍼져 중국계 상점의 습격과 화인 여성들에 대한 폭행이 빈번하게 발생하였는데 이때 화인 천 명 가량이 학살되었다고 한다.[22)]

폭동 외에 제도적으로도 차별이 가해졌다. 1950년에는 벤텡(Benteng) 프로그램을 발표하여, 무역에 있어 총 수입품목의 30%에 해당하는 품목은 화인을 제외한 토착 인도네시아인만 다룰 수 있다고 규정하였다. 이 정책에 대하여 화인들이 토착 인도네시아인(Ali)을 명목상의 사장으로 내세우고 화인(Baba) 자신들은 여전히 상권을 장악하는 '알리바바' (Ali-Baba) 기업을 운영하는 수법으로 대체하였다. 벤텡 프로그램에 그치지 않고 인도네시아 정부는 1959년부터 1960년 사이 농어촌 지역에서의 외국인들의 -주목표는 화인들이었다- 상업 활동을 금지하였다. 이 시기 군부의 지역사령관들은 농어촌의 화인을 도시에 강제 이주하는 정책을 시행했다. 1965년 9·30 사건 이후 상점 간판에 중국어를 사용하는 것이 금지되었고, 중국어로 된 서적의 발간과 유통을

22) 동아일보 1999년 10월 13일자 http://www.donga.com/fbin/output?sfrm=1&n=199910130234 (검색일 2007년 4월 19일)

금지했고, 중국 이름을 인도네시아 이름으로 강제 개명시키는 등 화인에 대한 정치적 · 사회적 차별이 가해졌다. 불교를 제외한 중국종교들(유교, 도교 애니미즘 등)은 공식적인 종교에서 제외되어 이들 종교를 믿는 화인은 무신론자 및 당시 인도네시아 사회에서 무신론자와 동일시되는 공산주의자로 간주되어 탄압되었다. 몇몇 이슬람 정당들은 화인들의 경제적 영향력을 약화시키기 위하여 말레이시아의 것과 같은 차별 정책을 사용하자고 주장했지만 이것만큼은 화인과 정권간의 유착관계로 인해 받아들여지지 않았다.

오늘날에는 화인에 대한 제도적인 차별 대우 철폐가 진척되고 있다. 1998년 5월 와히드 대통령이 유교를 공식인정하고 유교의 명절로서 음력 신년을 공휴일로 정했으며, 가게에 한자를 쓸 수 있게 하였다.[23] 2006년 7월에는 인도네시아 국회가 '인도네시아 원주민' 개념은 '외국 국적을 취득하지 않은 인도네시아인' 으로 규정하여 화인에 대한 차별 법령의 근거를 부정하였다. 인도네시아의 화인들도 상당히 인도네시아 문화에 동화되고 있으므로 프리부미와 화인 간의 갈등이 점차 줄어들 것이라고 기대된다.

빈부격차 문제

인도네시아는 빈부격차가 매우 심한 국가이다.

인도네시아는 구매력기준(PPP) 1인당 GDP 기준으로 우리나라 1인당 국민소득의 18%가 채 안 되고 하루 2달러 이하의 수입으로 사는 인구의 비율이 52.4%나 되는데다 절대빈곤선 아래의 인구가 27.1%나 되는 국가이다. 그럼에도 불구하고 소득 불평등의 수준은 매우 높은 편이라 2:8 사회를 넘어 1:9 사회로 가고 있다는 말이 나오고 있는 우리나라보다 높다.

이렇게 소득격차가 심각한 수준임에도 불구하고 빈부의 문제 자체가 정치적 · 사회적 이슈로서 제대로 작용하지 못하고 있다. 그 이유는 첫째, 1965년 인도네시아공산당(PKI)의 쿠데타가 실패한 이후 공산당과 공산주의가 탄압의 대상이 되며 불법화된 것을 이유로 들 수 있다. 레드컴플렉스 때문에 계급에 바탕을 둔 정당은 출현하지 못하고 있으므로 빈부의 문제가 이슈화되기는 힘든 것이다. 2000년 5월 와히드 대통령이 공산주의의 합법화를 촉구한 것은 이런 점에서 이런 점을 고려했기 때문으로 보인다.

---

23) 와히드 대통령은 1999년 12월 중국을 공식 방문할 때 자신의 조상이 중국 신강성에서 왔다고 밝히며 화인과의 연관성을 드러내었다. 박사명 · 박은경 · 신윤환 등 공저, (전통과 현대, 2000), pp 471.

〈표 7〉 인도네시아의 경제지표 및 불평등지표

경제지표	연도	인도네시아	우리나라
GDP	2004	2576억 달러	6797억 달러
구매력기준(PPP) GDP	2004	7852억 달러	9856억 달러
1인당 GDP	2004	1,184 달러	14,136 달러
구매력기준(PPP) 1인당 GDP	2004	3,609 달러	20,499 달러
하위 10% 총소득·지출 비율	2002	3.6%	2.9%(1998년)
하위 20% 총소득·지출 비율	2002	8.4%	7.9%(1998년)
상위 20% 총소득·지출 비율	2002	43.3%	37.5%(1998년)
상위 10% 총소득·지출 비율	2002	28.5%	22.5%(1998년)
불평등 지수(상위 10% 대 하위 10% 경제력 차)	2002	7.8배	7.8배
불평등 지수(상위 20% 대 하위 20% 경제력 차)	2002	5.2배	4.7배
지니계수[24]	2002	34.3	31.6
하루 1달러 이하의 수입으로 사는 인구의 비율	2004	7.5%	2.0%
하루 2달러 이하의 수입으로 사는 인구의 비율	2004	52.4%	수치 없음
절대빈곤선 아래의 인구비율	2003	27.1%	수치 없음

출처: UNDP 홈페이지 (검색일 2007년 4월 23일),
http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/data_sheets/cty_ds_IDN.html

둘째, 빈부의 문제가 다른 문제들과 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 지역을 기준으로 보면, 광물자원에서 나오는 수입을 포함하는 경우 1인당 GDP가 동부 칼리만탄(414만 7천 루피아), 리아우(273만 4천 루피아), 자카르타(260만 4천 루피아), 광물자원에서 나오는 수입을 포함하지 않을 경우 동부 칼리만탄(279만 루피아), 자카르타(260만 4천 루피아)에만 높은 수준의 수입을 보이고 있다. 이에 비해 람풍, 벵쿨루, 잠비, 고론탈로, 중부 술라웨시, 남동 술라웨시, 말루쿠, 북부 말루쿠, 서부 자바, 족자카르타, 잠비, 서부 누사퉁가라, 동부 누사퉁가라 등 거의 반수에 가까운 주들이 광물자원에서 나오는 수입을 포함하더라도 1인당 GDP가 40만에서 60만 루피아 정도에 그치고 있다. 이로 미루어 볼 때, 인도네시아의 지역 간 소득수준의 격차는 4배에서 10배까지도 나고 있다는 것을 알 수 있다. 빈부의 문제가 지역의 문제, 지역에 기반한 종족의 문제로 나타날 가능성이 높은 것이다. 또한 기독교도가 이슬람교도보다 교육수준과 소득수준이 평균적으로 높다는 점, 중국계 인도네시아인 중에 기독교를 믿는 사람이 많다는 점을 고려해보면, 소득 격차의 문제가 인도네시아의 또 다른 민감한 문제인 종교문제, 화인문제와 결부되어 나타날 소지도 다분하다.

24) 높을수록 불평등 정도가 심한 것을 의미한다.

민주화와 함께 발전되는 인도네시아 다문화 사회

최근 이루어지고 있는 인도네시아의 민주화는 여러 갈등과 위기를 극복하고 인도네시아의 다문화 사회를 확립하는데 등정적인 기여를 하고 있다.

최근 이루어지고 있는 인도네시아의 민주화는 여러 갈등과 위기를 극복하고 인도네시아의 다문화 사회를 확립하는데 긍정적인 기여를 하고 있다.

〈표 8〉 인도네시아 지역별 1인당 GDP.

주(州) 이름	광물자원에서 나오는 수입포함	광물자원에서 나오는 수입제외
아체(Aceh)	1,418.8	1,136.1
북부 스마트라(North Sumatra)	885.0	873.7
리아우(Riau)	2,734.6	1,352.1
방카 벨리퉁(Bangka-Belitung)	1,390.4	1,190.4
서부 수마트라(West Sumatra)	731.0	691.8
잠비(Jambi)	622.0	555.6
남부 수마트라(South Sumatra)	820.9	704.4
람풍(Lampung)	512.2	494.5
벵쿨루(Bengkulu)	452.1	438.1
자카르타(Jakarta)	2,603.8	2,603.8
반텐(Banten)	726.0	725.1
서부 자바(West Java)	542.8	514.5
중부 자바(Central Java)	602.5	593.3
족자카르타(Yogyakarta)	544.5	538.3
동부 자바(East Java)	721.0	707.0
서부 칼리만탄(West Kalimantan)	679.5	669.3
중부 칼리만탄(Central Kalimantan)	697.0	684.9
남부 칼리만탄(South Kalimantan)	870.9	712.4
동부 칼리만탄(East Kalimantan)	4,147.7	2,790.3
북부 술라웨시(North Sulawesi)	759.7	709.1
고론탈로(Gorontalo)	535.9	514.9
중부 술라웨시(Central Sulawesi)	489.6	477.3
남부 술라웨시(South Sulawesi)	634.1	605.33
남동 술라웨시(Southeast Sulawesi)	496.5	480.6
발리(Bali)	900.4	894.0
서부 누사퉁가라(West Nusa Tenggara)	472.6	334.8
동부 누사퉁가라(East Nusa Tenggara)	358.5	354.2
말루쿠(Maluku)	451.5	447.5
북부 말루쿠(North Maluku)	469.4	442.7
파푸아(Papua)	1,160.6	491.2

(2002년, 화폐 단위 1천 루피아, 환율은 1983년도의 루피아 환율 기준인 1$=1,000루피아, 지금은 1$=9,000 루피아 정도).
출처: Budy P. Resosudarmo and Yogi Vidyattama, "Regional Income Disparity in Indonesia", ASEAN Economic Bulletin, Volume 23, Number 1, April 2006)

막강한 권력을 가지고 인도네시아를 통치하던 수하르토도 동아시아를 휩쓴 금융위기를 맞아 결국 1998년 권좌에서 물러났다. 갑작스런 경제악화에 인도네시아 국민들이 수하르토 정권에 대한 불만을 대규모 시위로서 나타내며 민주화를 요구했기 때문이다. 수하르토 대통령이 사임한 이후 들어선 하비비 정권(B.J. Habibie)은 정통성과 권위의 부족[25]을 극복하고 보다 광범위한 대중적 지지를 얻기 위해 일련의 개혁정책들을 추진하였다. 그 중 대표적인 것이 1998년의 정당형성의 자유 허용과 1999년에 시행된 인도네시아 최초의 자유총선이었다. 인도네시아는 민주화에 있어서도 판차실라의 정신을 구현하는 데 신경을 많이 썼다.

골카르(GOLKAR), 인도네시아민주당(PDI), 개발통합당(PPP) 세 당만 합법적으로 존재할 수 있었던 종래의 규칙을 바꾸어 새로운 정당의 형성과 총선참여가 자유화되었는데, 총선에 참가할 수 있는 정당의 자격으로 첫째, 판차실라의 정신을 지지해야 한다는 것, 둘째, 전국 3분의 1 이상의 주와 각 주의 3분의 1 이상의 군이나 시에 지부 지구당을 갖고 있어야 한다는 것을 조건으로 넣은 것이었다. 특히 후자의 조건으로 인해 인도네시아에서는 지역주의나 종족주의에 기반한 군소정당의 출현 및 성장이 어렵게 되었다. 그러면서도 소수의 의견과 불만이 충분히 정치권에 수렴될 수 있도록 비례성이 높은 정당명부 비례대표제를 채택하였다. 한발 더 나아가 하비비는 의회에서의 간선으로 뽑던 대통령제를 직선제로 바꾸어 2004년 최초의 대통령 직접선거가 치러지게 만들었다.

2007년 현재 인도네시아의 정당들의 의석 분포를 보면, 당초의 의도대로 판차실라에 위협이 되지 않는 정당 구도가 되어 있다.

앞의 정당 중 종교에 기반한 정당은 이슬람 정당인 통일개발당(PPP), 국민수권당(PAN), 복지정의당(Partai Keadilan Sejahtera), 개혁성당(PBR), 월성당(PBB)의 5개 정당과 기독교 정당인 평화정의당(PDS), 이렇게 6개 정당이다. 이슬람 정당들은 NU, 무하마디야, 이슬람 학교 등 이슬람단체들과 밀접한 관련이 있기는 하지만, 이슬람 율법인 샤리아를 인도네시아의 법체계로 넣자는 주장은 하지 않는다. 이 정당들의 주장은 단지 포르노의 판매 금지, 마약법 위반자에 대한 강력한 처벌 같은 보수적인 주장이 대부분이다. 기독정당인 평화정의당도 이와 크게 다르지 않다.

1999년 와히드(Abdurrahman Wahid) 대통령이 국민협의회 간선으로 취임했지만 수하르토 구체제의 세력들과의 싸움에서 밀려 국민협의회의 탄핵으로 쫓겨나 부통령이던 메가와티(Megawati Sukarnoputri)가 2001년에 대통령직을 계승하였다. 민주화 이후 있었던 탄핵사태 등 정치적 · 사회적 혼란은 2004년 유도요노(Susilo Bambang

25) 하비비는 선거로 뽑힌 대통령이 아니라 수하르토 대통령 때의 부통령으로서 사임한 대통령의 자리를 승계함.

〈표 9〉 인도네시아의 정당과 의석수

정 당	DPR 의석
골카르당(Golkar)	127석
투쟁민주당(PDI-P)	109석
통일개발당(PPP)	58석
민주당(PD)	56석
국민수권당(PAN)	53석
국민계몽당(PKB)	52석
복지정의당(PKS)	45석
개혁성당(PBR)	14석
평화정의당(PDS)	13석
월성당(PBB)	11석
PPDK	4석
선구자당	3석
PKPB	2석
기타	3석

Yudhoyono) 대통령이 최초의 국민직선으로 당선되면서 점차 안정 국면에 들어서고 있다. 유도요노 대통령은 집권 초기 발생한 츠나미의 재해를 원만히 수습했고, 루피아의 급락으로 일어난 일시적인 통화위기도 잘 극복했다. 특히 2005년 8월에 맺은 아체 반군 세력과의 평화협정은 유도요노 대통령의 대표적인 성공사례로 꼽히고 있다. 아체 반군 세력은 무장투쟁을 그만두고 아체 주지사 및 지방의회 선거에 참가하기로 합의했으며 유도요노 대통령의 중앙정부는 정부군의 철수, 아체의 자치권의 확대를 약속했으며, 츠나미로 인한 아체의 피해를 복구하는데 노력하겠다고 약속했다.

정치적인 민주화는 사회적인 민주화로 연결되었다. 1999년에 정부가 신문을 폐간시킬 수 있는 권한이 폐지되어 언론의 자유가 대폭 확대되었다. 같은 해 4월에는 언론의 자유를 보장하는 법이 마련되었고 인권과 관련된 법들이 강화되었고 국가인권위원회도 설립되었다. 아직도 노동단체나 인권단체에, 특히 아체 등 지방 독립운동과 관련된 단체의 활동에는 제한이 가해지지만 인도네시아의 시민사회의 자유는 비약적으로 증가하고 있다.[26]

경제적으로도 안정 국면이다. 2004년 이후 인도네시아는 4~5% 대의 경제 성장률을 보이며 안정되고 있다. 인도네시아는 무역에 있어서 200~300억 달러 정도의 흑자를 보고 있어 인도네시아의 경제 여건은 한층 더 밝은 편이다. 정치적, 사회적 민주화와 경제적으로 좋은 여건은 인도네시아의 미래에 긍정적인 전망을 가능하게 해 주고 있다.

결 론

인구 2억 3천만, 사람이 살고 있는 섬만 6천개가 넘는 섬들로 이루어진 나라 인도네시아. 많은 인구와 섬으로 이루어진 인도네시아는 지역적으로 종족적으로, 그리고

26) John Funston 편저, 정연식 외 역, 「동남아의 정부와 정치」, (심산문화사, 2005), pp 168~169.

종교적으로 매우 다양성이 큰 나라이다. 동시에 다양성으로 인해 생기는 갈등을 잘 해결하면서 다양성을 보장하기 위해 노력하는 나라이기도 하다. 비록 종교적 · 지역적 · 종족적 · 경제적 갈등이 인도네시아의 통합에 위협이 되고 있지만, 인도네시아인들이 판차실라의 정신을 잃지 않고 판차실라의 정신을 실현시키기 위한 노력을 경주한다면, 그리고 최근에 이루고 있는 민주화를 성공적으로 완성하여 이러한 갈등들을 잘 조정 · 해결한다면 인도네시아는 지금의 영토적 · 국민적 통합을 유지하면서 그들의 목표인 '다양성 속의 통일성' (Bhinneka Tunggal Ika)을 이룰 수 있을 것이다.

이질성에 가까운 다양성을 판차실라와 민주화로 '다양성 속의 통일성' (Bhinneka Tunggal Ika)으로 이끌어 나가려 하는 인도네시아의 정신과 노력은, 종교적으로 다양하며 다문화가족 및 이주노동자의 증가 등으로 차츰 인종적 다양성도 증가하고 있는 우리에게 있어서도 많은 시사점을 던져 주고 있다.

〈참고도서〉

양승윤, 「인도네시아사」, (대한교과서주식회사, 1994)
양승윤, 「인도네시아현대정치론」, (한국외국어대학교 출판부, 1998)
양승윤, 「다양성 속의 통일성을 지향하는 인도네시아」, (한국외국어대학교 출판부, 2003)
박사명 · 박은경 · 신윤환 · 오명석 · 전경수 · 조흥국 공저, 「동남아의 화인사회」, (전통과 현대, 2000)
김영수 · 김영애 · 김형준 · 김홍구 · 박장식 · 소병국 · 신윤환 · 오명석 · 제대식 · 조흥국 · 홍석준 공저, 「동남아의 종교와 사회」, (오름, 2001)
김영애 · 이병도 · 김형준 · 제대식 · 고우성 · 양승윤 · 박광섭 · 유경희 · 김영수 공저, 「동남아의 종교와 국가」, (한국외국어대학교 출판부, 1999)
김영명 편저, 「동아시아의 정치체제」, (한림대 아시아 문화연구소, 1998)
John Funston 편저, 정연식 외 역, 「동남아의 정부와 정치」, (심산문화사, 2005)
이와사키 이쿠오(岩崎育夫), 최은봉 역,「아시아 국가와 시민사회」, (을유문화사, 2002)
동아시아의 민주주의 현황과 개혁방안 -민주주의 포럼 종합보고서(2004), (세종연구소, 2004)
David Brown, 「The state and Ethnic Politics in Southeast Asia」, (Routledge, 1994)
Will Kymlicka & Baogang He 「Multicluturalism in Asia」, (Oxford university press, 2005)

특 집

단일민족환상 깨고 다문화주의로의 '전환시대'

송 종 호 (한국민족연구원 · 연구원)
joist99@korea.ac.kr

다문화주의(multi－culturalism)=한 사회가 인종, 성별, 성적취향 등에 따라 구별되는 이질적인 주변 문화로 이뤄져야 하며, 그렇지 않다면 적어도 이들을 포용해야 함을 옹호하는 입장이다. 우리 문화가 우수하다는 자부심이 다른 문화를 무시하는 것으로 연결되지 않도록 해야 한다는 문화적 상대주의(cultural relativism)와 함께 문화인류학에서 강조되는 개념이다. 1971년 캐나다에서 공식 정책으로 채택돼 유럽국가들로 확대됐으며 주로 선진국에 들어온 이민자 집단의 문화에 대해 많이 쓰인다.

〈그림 1〉 한국에서의 외국인 현황

글씨를 알아볼 수 있도록 자료를 보내주세요!!
자료를 만들겠습니다.(글씨만 알아볼 수 있으면 됩니다.)

자료 : 〈세계일보 · 엠브레인 공동조사〉 2007.4.24

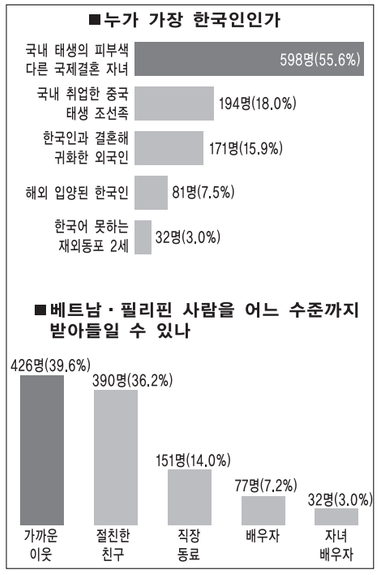
외국인 100만명 시대…한국 민족지형이 바뀌고 있다

외국인 100만명 시대. 우리 사회의 얼굴이 바뀌고 있다. 대학에 다니는 중국, 일본인 유학생뿐 만이 아니다. 우리는 백인과 흑인의 모습을 지하철과 버스, 시내 거리에서 만날 수 있다. 베트남 새댁이 서툰 전라도 사투리를 쓰며 농촌 들녘을 돌아다니거나, 우크라이나 새댁이 경상도 시골 마을에서 시어머니와 나물을 캔다. 법무부는 2007년 4월 23일 현재 국내 체류 중인 외국인이 93만8863명에 이른다고 밝혔다. 또 내부적으로는 인구 대비 외국인 체류자가 2010년 2.8%, 2020년 5%, 2030년 6%, 2040년 7.4%, 2050년 9.2%로 늘 것으로 추산하고 있다. 이민사회로 분류하는 외국인 10% 시대가 그리 머지않은 셈이다. 이처럼 우리는 다문화 가족, 사회로 급속히 전환하고 있다. 급속한 사회전환과 함께 우리의 의식은 어느 정도로 바뀌었을까.

지난 4월 16일(월)부터 3일간 세계일보사와 여론조사 전문기관인 엠브레인은 공동으로 전국 20세 이상 성인 남녀 1076명을 상대로 '한국인은 누구인가' 라는 주제로 설문조사를 벌인 바 있다. 이 설문조사에서는 한국인의 외국인에 대한 인식변화가 뚜렷하게 확인됐다. 우선 성장 배경이 각기 다른 5가지 상황을 제시하고 '누가 가장 한국인인가' 라고 묻는 질문에 ▲한국에서 태어났으나 피부색이 다른 결혼이주자 자녀 55.6% ▲한국에 취업한 조선족 18.0% ▲한국인과 결혼해 귀화한 외국인 15.9% ▲해외 입양된 한국인 7.5% ▲한국어를 못하는 재외동포 2세 3.0% 순으로 꼽았다.

한국인으로 판단하는 기준에서 중요하다고 생각하는 항목은 ▲당사자의 인식 94.3% ▲국적 보유 여부 89.4% ▲혈통 83.1% ▲한국어 구사 여부 74.3% ▲태생지 74.3% 순으로 높았다. 또 '당신 자녀의 학교에서 결혼이주자 자녀가 반장이 되어도 괜찮으냐' 는 질문에 응답자의 92.2%가 "그렇다"고 답했다. 한편, '베트남인 또는 필리핀인과 어느 정도 사회적 관계를 허용할

〈그림 2〉 한국인의 외국인 인식수준



자료 : [세계일보 · 엠브레인 공동조사]2007.4.24

전문가들은 우리 사회가 다인종 · 다국적 사회로 바뀐 상황에서 더 이상 국적이나 부모의 출생지만으로 한국인이냐 아니냐를 가르는 건 무의미하고 말한다.

수 있느냐' 에 대해서는 ▲가까운 이웃(39.6%) ▲절친한 친구(36.2%) ▲직장 동료(14.0%) ▲배우자(7.2%) ▲자녀의 배우자(3.0%) 순이었다. 아직 외국인을 가족으로 받아들이는 단계에까지 이르지 못하고 있는 것이다.

전문가들은 우리 사회가 다인종 · 다국적 사회로 바뀐 상황에서 더 이상 국적이나 부모의 출생지만으로 한국인이냐 아니냐를 가르는 건 무의미하고 말한다. 이제 이들과 더불어 사는 법을 진지하게 고민하고 길을 찾아야 할 때이다.[1)]

필자는 지난 2005년 6월 다인종 · 다국적 사회로의 전환기에 서있는 한국사회를 고찰하기 위한 "한국의 다문화주의 가능성"에 대한 리서치를 하면서 위와 같은 결과를 이미 확인한 바 있다. 이후 "한국의 외국인 100만명 시대도래, 다민족, 다국적 국가 한국"이라는 주제의 취재기사와 논문들을 살펴보면 그 대안적 고민의 방향을 다문화주의에서 찾고 있음도 확인할 수 있었다.

실제 2007년 4월, 검색 사이트에서 다문화주의를 검색해보면 다문화주의는 놀라울 만큼 다양하고 광범위하게 이미 한국 사회에서 사용되고 있음을 알 수 있다. 이처럼 한국의 다문화주의는 이미 이론을 넘어 일상생활에까지 소통되고 있다. 이처럼 통용되는 다문화주의가 한국 사회에서는 어떤 의미로 전달되고 사용되고 있을까? 첫째, 그것은 상호간의 이해와 존중, 대화와 신뢰를 바탕으로 전체를 관통하는 다문화적 정체성을 수립하는 것으로 쓰인다. 공존적 질서 하에서 개별적인 문화를 포괄하고 아우르는 다문화적 정체성이라 함은 강제와 배제와는 양립할 수 없는 개념이자 실천으로서, 여러 가지 잡다한 구성요소들이 다정하게 공존하며 제각각의 색깔과 냄새를 그대로 유지하면서도 그들 고유의 개별성과는 또 다른 통합성을 이뤄 내는 이른바 "Salad Bowl"같은 유익한 공존을 내용으로 하는 다원적인 국민성[2)]을 상정하는 것이다. 즉 지배문화와 피지배문화, 중심 문화와 주변문화의 서열을 없애고, 다양한 문화의 공존을 주창한다. 둘째 그것은 국가 간의 불평등에 주목하기보다는 탈 민족, 탈 국가주의를 지향하는 경향을 띠며, 그것을 넘어서는 일종의 새로운 다문화적 공동체를 지향하고 있다. 마르티니엘로는 "다르게 평등하게 살기"[3)]로 이것을 잘 요약하고 있

1) 세계일보, 2007년 4월 24일자 법조팀
2) 조정남, "현대국가와 다문화주의" 『민족연구』6호 p.9 (교양사회:2001)
3) 마르코 마르티니엘로(Marco Martiniello)벨기에 국립과학연구재단 연구원. 주로 이민문제, 민족간의 문제, 민족주의와 민권문제 연구. 그의 책『Sortir des ghettos culturels』가『현대사회와 다문화주의』로 번역돼있다.

다. 결국 한국사회에서 다문화주의는 사회를 설명해내는 하나의 분석틀임과 동시에 "다르게 평등하게 살기"라는 실천적 목표를 상정하고 있다.

이 때문에 이 글에서는 다문화주의의가 한국 사회에서 실질적으로 자리잡을 수 있는 가능성을 현재 한국사회에 체류하는 외국인의 실태와 그들의 인식, 한국인의 인종, 민족의식을 통해 고찰 할 것이다. 이를 위해 설동훈[4]교수가 2006년 10월 17일부터 11월 30일까지 45일간 결혼이민자와 그의 한국인 배우자를 대상으로 '질문지를 이용한 표본조사' 와 '심층면접' 을 수행한 자료를 바탕으로 작성한 연구용역 최종보고서를 참고했다. 특히 결혼 이민자 실태 조사는 다른 외국인과 달리 한국 국적을 획득하고, 그 2세를 두면서 실질적으로 한국인으로 살아가면서 겪는 이주자가 한국 문화와의 충돌 경험을 바탕으로 하고 있기 때문에 한국에서의 다문화주의 주소를 가장 정확하게 보여주고 있다고 판단한다.

설동훈 교수의 연구용역보고서가 이주자를 통한 한국에서의 다문화주의 가능성을 확인한다면 앞서 밝힌 세계일보사와 엠브레인의 설문조사는 한국인들의 인식수준을 통해 다문화주의 가능성을 확인하게 될 것이다. 지난 2005년 6월 "한국의 다문화주의 가능성"에 대한 리서치를 하면서 데이터를 구할 수 없어, 장태한[5] 교수에 의해 지난 1999년과 2000년 각각 실시된 전국 대학생 인종, 민족 선호도에 관한 설문을 분석의 자료를 삼았던 것을 상기해보면 2년 여 동안 한국사회의 다문화 층위가 상당히 두터워졌다고 평가할 수 있을 것이다.[6]

이주자의 사회통합 서비스 현황과 인식수준

<표 1>에서 확인할 수 있듯이 한국의 국제결혼 건수와 비율은 지속적인 상승 곡선을 이루고 있다. 특히 <그림 3>는 한국 사회의 외국인들이 처한 사회적 위치를 상징적으로 보여준다. 국제결혼율이 높은 지역은 예외없이 농촌지역을 중심으로 한다. 이는 현재 실질적으로 한국 내 이주자로 생활을 하는 사람은 고급 인력이기보다는 농촌지역에 정착하는 결혼이주자들인 것으로 이해된다. 즉, 한국 농촌 지역의 열악한 사회

4) 2006년도 여성가족부 연구용역 '결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책 방안 연구' 의 최종보고서를 위해 한국사회학회가 연구수행기관으로 설동훈(전북대 사회학)교수 및 이혜경(배재대 사회학), 조성남(이화여대 사회학)교수가 연구했다.
5) 미국 캘리포니아 대학(Riverside)교수 (Ethnic Studies)
6) 1차 설문조사는 전국 12개 대학교의 1,288명의 학생들을 대상으로 1999년 10월 5일부터 한달 동안 실시됐다. 연세대, 고려대, 한양대, 외국어대, 이화여대와 부산대, 경남대, 대구대, 전남대, 전북대, 상지대, 그리고 제주대에서 교양강좌를 듣는 학생들을 대상으로 실시했다. 각 대학의 교양학부 한 강좌를 수강하는 학생들을 선택해 실시했기 때문에 사회과학 조사방법에서 가장 바람직한 방법으로 추구되는 표본조사는 아니라는 점을 밝힌다. 2차 조사는 2000년 10월부터 한달 동안 1차조사때 제외됐던 충청권 대학생들의 설문이 추가됐다.

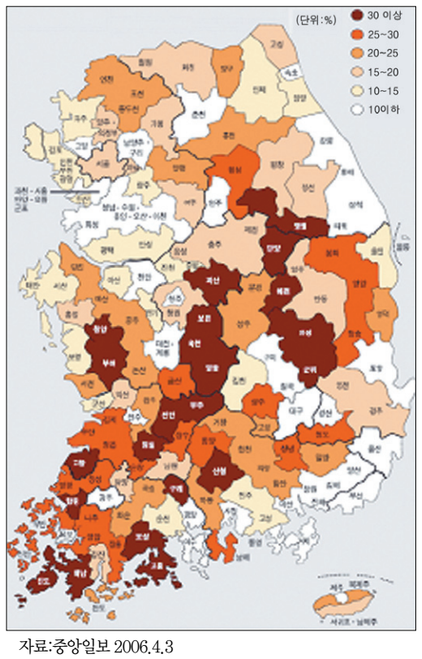
〈표 1〉 국제결혼 건수와 비율(1990~2005)

(단위: 건, %)

연도	총 결혼건수	국제결혼		외국인 아내		외국인 남편	
		결혼건수	구성비율	결혼건수	구성비율	결혼건수	구성비율
1990	399,312	4,710	1.2	619	0.2	4,091	1.0
1991	416,872	5,012	1.2	663	0.2	4,349	1.0
1992	419,774	5,534	1.3	2,057	0.5	3,477	0.8
1993	402,593	6,545	1.6	3,109	0.8	3,436	0.9
1994	393,121	6,616	1.7	3,072	0.8	3,544	0.9
1995	398,484	13,494	3.4	10,365	2.6	3,129	0.8
1996	434,911	15,946	3.7	12,647	2.9	3,299	0.8
1997	388,591	12,448	3.2	9,266	2.4	3,182	0.8
1998	375,616	12,188	3.2	8,054	2.1	4,134	1.1
1999	362,673	10,570	2.9	5,775	1.6	4,795	1.3
2000	334,030	12,319	3.7	7,304	2.2	5,015	1.5
2001	320,063	15,234	4.8	10,006	3.1	5,228	1.6
2002	306,573	15,913	5.2	11,017	3.6	4,896	1.6
2003	304,932	25,658	8.4	19,214	6.3	6,444	2.1
2004	310,944	35,447	11.4	25,594	8.2	9,853	3.2
2005	316,375	43,121	13.6	31,180	9.9	11,941	3.8
1990~2005	5,884,864	240,755	4.1	159,942	2.7	80,813	1.4

자료: 통계청, 인구동태(혼인, 이혼) http://kosis.nso.go.kr 검색일 (2007. 4. 1)

〈그림 3〉전국 지방별 국제결혼율, 2005년



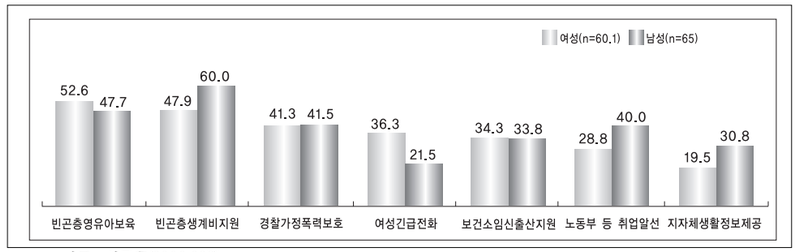
자료:중앙일보 2006.4.3

경제적 상황과 맞물려 외국인 가정을 이루고 자녀세대를 둔 결혼 이민자들의 사회, 경제적 입지가 열악하다는 것을 보여준다.

때문에 설동훈 교수의 연구 용역 보고서의 심층 설문조사는 자연스럽게 이들 이주자들이 요구하는 사회정책의 수요를 가름할 수 있도록 한다. 또한 이들의 사회정책 수요를 통해 한국의 이민정책의 성격을 확인할 수 있으며 앞으로의 다문화주의 가능성 역시 함께 진단할 수 있다. 설동훈 교수의 연구 용역 보고서[7]를 통해 우선 현재 한국에 거주하는 국제결혼 가정의 이민자에게 그 동안 우리 사회에서 제공된 여러 가지 사회적 서비스나 제도에 대해 어느 정도 알고 있는지를 확인한다.

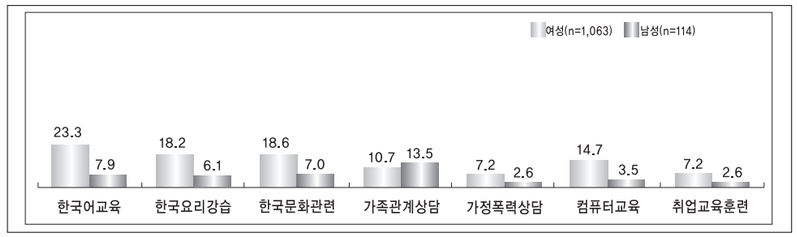
<그림 4>에서 보는 바와 같이 정부

〈그림 4〉이민자 사회통합 서비스 인지정도



자료 : 설동훈(2006:238)

〈그림 5〉이민자의 사회통합 교육 프로그램 참여정도



자료 : 설동훈(2006:239)

의 빈곤층 영유아 보육료 지원부터 여성 긴급전화 및 기초 지방자치단체의 생활정보 제공에 이르기까지 일곱 개 항목 가운데 알고 있는 것을 모두 고르라고 한 결과, 남성 이민자는 "정부의 빈곤층 생계비 · 의료비 지원"을, 여성이민자는 "정부의 빈곤층 영 · 유아 보육료 지원"에 가장 많이 알고 있다.

또한 국제결혼 이민자에게 <그림 5>과 같이 제시한 "한국어 교육", "한국 요리강습" 등 일곱 개 사회통합 교육 프로그램에 참여한 적이 있는가를 질문한 결과, 직접 참여한 비율은 낮았으며, 특히 남성 이민자가 더욱 낮았다. 여성 이민자는 "한국어 교육(23%)", 한국문화 관련교육(19%)", "한국요리강습(18%)"등에는 어느 정도 참여하고 있으나, 다른 교육 프로그램 참여율은 매우 낮다. 특히 남성 이민자는 92%가 한국어 교육을 받은 적이 없었다. 여성 이민자들의 경우 67%가, 도시에서는 79%가 한국어 교

7) 여성가족부의 용역보고서인 설동훈 교수의 『결혼이민자 가족 실태조사 및 중장기 지원정책 방안 연구』는 2006년 10월 17일부터 11월 30일까지 45일간 질문지를 이용한 표본조사와 심층면접을 수행했다. 11개국어로 작성된 표본은 제주도를 제외한 전국에 걸쳐 결혼이민자의 성별, 출신지별, 거주지별 분포를 고려해 축출했다. 표집틀은 법무부의 국민의 배우자와 귀화자 데이터베이스를 사용했다. 데이터베이스에서 성별, 거주지별, 출신국별 할당을 설정한 후, 그 쿼터 내에서 계통표집의 방법을 사용했다. 본 조사의 표집 단위는 가족으로 결혼이민자와 그 한국인 배우자를 면접 대상자로 했다. 목표 표본수는 1200가족이었는데, 실제 조사결과 1177가족의 유효 표본을 확보했다. 한편, 표본조사와는 별도로 20명의 결혼이민자를 대상으로 심층면접을 수행했다. 설동훈, "결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구" (2006:여성가족부)

〈표 2〉가장 도움이 된 이민자 사회통합서비스

(단위: 1순위 %, 명)

이민자 조사			한국어 교육	컴퓨터 정보화 교육	한국요리 강습	한국 문화 관련	취업 교육 훈련	가족 관계 상담	가정폭력 상담 지원
전체		(547)	50.1	13.9	12.2	9.9	8.8	3.5	1.6
성별	여성	(520)	50.0	13.1	12.5	10.4	8.8	3.5	1.7
	남성	(27)	51.9	29.6	7.4	0.0	7.4	3.7	0.0
성별 · 거주지별	여성-도시	(395)	45.8	13.9	13.7	11.4	9.9	3.5	1.8
	여성-농촌	(125)	63.2	10.4	8.8	7.2	5.6	3.2	1.6
	남성	(27)	51.9	29.6	7.4	0.0	7.4	3.7	0.0
성별 · 출신국별	여성-조선족	(195)	22.1	24.6	18.5	12.3	15.4	5.1	2.6
	여성-한족	(53)	49.1	9.4	11.3	11.3	15.1	3.8	0.0
	여성-베트남	(95)	76.8	3.2	7.4	6.3	3.2	3.2	0.0
	여성-일본	(68)	52.9	11.8	11.8	16.2	2.9	1.5	2.9
	여성-필리핀	(74)	73.0	6.8	10.8	6.8	0.0	1.4	1.4
	여성-기타	(35)	80.0	0.0	0.0	5.7	8.6	2.9	2.9
	남성-조선족	(17)	29.4	47.1	11.8	0.0	11.8	0.0	0.0
	남성-한족	(2)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	남성-기타	(8)	87.5	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	0.0

육을 받은 적이 없었다. 도시보다 오히려 농촌에서 한국어 교육을 받은 경우가 더 많았다. 이는 농촌에서 주로 지방자치단체를 통해 한국어 교육을 받은 것으로 보인다. 이와 같은 이민자 사회통합 서비스 가운데 가장 도움이 된 프로그램이 무엇인가에 대한 질문에서 역시 가장 큰 도움이 된 것은 한국어 교육(50%)이고, 그 다음은 컴퓨터 · 정보화 교육(14%), 한국요리강습(12%)이다. 이와 같은 결과는 결혼 이민자들의 높은 취업욕구가 반영된 것이다. 동시에 그들은 실제 생활에서 도움이 되기 보다 구체적이거나 실용적인 프로그램을 필요로 하고 있었다.

요컨대 이주자의 요구는 일시적인 정착프로그램 지원보다는 장기적인 프로그램으로 자립할 수 있는 여건을 원하는 것이다. 정부는 실제 2005년 8월 16일 1차적으로 결혼 이민자의 체류 불안 문제를 해결했다. 안정적 체류지원, 생활정보제공, 한국어 · 한국문화 이해 교육, 가족 관계 증진 및 가정폭력피해자 지원, 기초생활보장, 취업을 위한 교육 · 훈련 및 일자리 연계지원 등이 핵심 내용이다. 같은 해 9월에는 『출입국관리법 시행령』을 개정해 거주(F-2)체류자격을 가진 결혼 이민자의 영주권 취득 요건을 완화하고, 별도의 허가 절차 없이 취업도 자유롭게 할 수 있도록 제도를 개선했다.

이어 정부의 지원책은 결혼이민자의 사회통합 지원에 맞춰졌다. 정부는 2006년 4월 26일 "혼혈인 및 이주자의 사회통합 기본방향"과 "여성 결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책"을 확정, 발표한다. 이를 위해 주무 부처인 여성가족부를 비롯해 보건복지부, 법무부, 농림부, 교육인적자원부, 행정자치부, 문화관광부 등 관련 부처가 모두 나서 결혼에서부터 생활적응, 자녀출산, 보육, 교육에 이르기까지 결혼이민자와 그 가족, 이웃들의 사회통합과정을 아우르는 정책 체계를 구축했다. 특히 정부는 2006년 한 해 동안 전국에 결혼 이민자 가족 지원센터를 21곳에 만들었다. 결혼 이민자 가족

지원센터는 결혼 이민자가 우리사회에 정착하는데 필요한 한국어, 문화 교육과 상담을 하고, “결혼이민자 가족여름캠프”, “결혼이민자 남편들의 모임”, “지구촌 음식기행” 등 다문화 가정의 울타리를 엮는 역할을 했다. 2006년 12월까지 약 8만여 명의 결혼 이민자와 그 가족들이 참여했다.[8] 정부는 2007년에 “결혼 이민자 가족 지원센터”를 17곳을 늘려 총 38곳의 센터를 운영할 계획이다. 이러한 한국 정부의 정책은 결혼 이민자와 그 가족에 대한 차별을 해소하고 다문화 사회를 구현하려는 적극적인 노력으로 평가받을 수 있다.

이주자의 정체성…외국인 “NO”, “나는 한국인예요!”

이어 설문은 한국인 배우자를 대상으로 외국인과 결혼해서 느끼는 문화적 차이를 질문했다. 조사 대상자의 절반(49.0%)이 문화적 차이를 거의 느끼지 않는다고 응답했고, 문화적 차이를 느끼는 한국인의 경우 주로 식습관(26.2%)과 서로의 역할에 대한 기대(10.1%)가 꼽혔다. 남성 이민자와 결혼한 한국인 여성이 여성 이민자와 결혼한 한국인 남성보다 “문화적 차이를 별로 느끼지 않는다” 비율이 훨씬 높다. 식습관의 차이는 베트남 여성과 결혼한 한국인 남성(42.7%), 필리핀 여성과 결혼한 한국인 남성(38.9%)이 비교적 많이 느끼고 있고, “서로의 역할에 대한 기대” 차이는 필리핀 여성과

〈표 3〉외국인과 결혼해서 느끼는 문화적 차이

(단위: %, 명)

한국인 배우자 조사			식습관	상호 역할기대	자녀 양육방식	부모 부양방식	가사분담 방식	기타	거의 없음
전체		(1082)	26.2	10.1	4.2	3.0	2.4	5.1	49.0
성별	여성	(53)	17.0	3.8	1.9	3.8	0.0	9.4	64.2
	남성	(1029)	26.7	10.4	4.3	3.0	2.5	4.9	48.2
성별 · 거주지별	여성	(53)	17.0	3.8	1.9	3.8	0.0	9.4	64.2
	남성-도시	(796)	25.4	11.9	4.3	3.3	2.5	5.3	47.4
	남성-농촌	(233)	31.3	5.2	4.3	2.1	2.6	3.4	51.1
성별 · 출신국별	여성-조선족	(40)	15.0	5.0	0.0	5.0	0.0	5.0	70.0
	여성-한족	(8)	12.5	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	62.5
	여성-기타	(5)	40.0	0.0	20.0	0.0	0.0	20.0	20.0
	남성-조선족	(485)	18.4	10.3	3.5	3.3	2.5	3.5	58.6
	남성-한족	(104)	23.1	11.5	6.7	2.9	3.8	5.8	46.2
	남성-베트남	(178)	42.7	10.7	3.4	1.7	1.1	6.2	34.3
	남성-일본	(100)	28.0	10.0	8.0	2.0	2.0	6.0	44.0
	남성-필리핀	(95)	38.9	12.6	0.0	6.3	5.3	6.3	30.5
	남성-기타	(67)	31.3	6.0	9.0	1.5	1.5	6.0	44.8

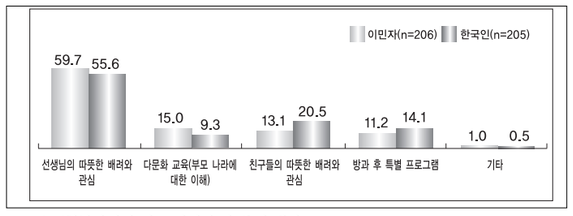
8) 설동훈, “결혼 이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구”, p. 301 (2006:여성가족부)

〈표 4〉한국인이 외국인과 결혼해서 겪는 어려움

(단위: %, 명)

한국인 배우자 조사			배우자와 의사소통	배우자 비자갱신·국적취득 문제	배우자 한국생활 지원 부담감	이민자에 대한 편견·차별	자녀 (양육·교육) 문제	배우자와 본인 가족간의 관계 중재	본인과 배우자 가족과의 관계	문제 없음
전체		(1100)	13.0	8.8	7.3	6.4	5.5	2.5	1.4	55.1
성별	여성	(56)	1.8	14.3	7.1	10.7	3.6	0.0	3.6	58.9
	남성	(1044)	13.6	8.5	7.3	6.1	5.7	2.7	1.2	54.9
성별·거주지별	여성	(56)	1.8	14.3	7.1	10.7	3.6	0.0	3.6	58.9
	남성-도시	(808)	12.0	9.3	8.4	6.2	5.1	2.6	1.5	55.0
	남성-농촌	(236)	19.1	5.9	3.4	5.9	7.6	3.0	0.4	54.7
성별·출신국별	여성-조선족	(42)	0.0	16.7	2.4	11.9	4.8	0.0	4.8	59.5
	여성-한족	(9)	0.0	11.1	22.2	11.1	0.0	0.0	0.0	55.6
	여성-기타	(5)	20.0	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	60.0
	남서-조선족	(489)	4.7	9.8	5.1	6.7	4.9	2.9	1.0	64.8
	남성-한족	(106)	13.2	8.5	7.5	2.8	2.8	2.8	0.0	62.3
	남성-베트남	(181)	33.1	8.8	9.4	6.1	5.0	2.2	2.8	32.6
	남성-일본	(102)	11.8	4.9	8.8	9.8	11.8	3.9	1.0	48.0
	남성-필리핀	(98)	25.5	5.1	10.2	4.1	3.1	3.1	0.0	49.0
	남성-기타	(68)	11.8	8.8	10.3	4.4	11.8	0.0	2.9	50.0

〈그림 6〉자녀의 학교에 바라는 점



주: '취학자녀가 있는 이민자 가족' 만 대상

결혼한 한국인 남성(12.6%)과 중국 한족 여성과 결혼한 한국인 남성(11.5%)이 상대적으로 더 많이 경험하고 있다.

심층면접결과 일본과 중국 등 한국과 매우 유사한 문화를 가진 나라 출신의 이민자들도 국제결혼 후 문화적 차이를 많이 경험하고 있는 것으로 나타났다. 가족 간 문화 차이도 심각한데, 하물며 국제결혼에서의 문화 차이는 당연한 것일 수 있다. 이민자들은 한국인 배우자와의 사이에서 음주문화와 상대 역할 기대 등에서 극심한 문화적 차이를 경험한다. 그렇지만 이러한 문화 차이가 지속적으로 유지되기보다는 시간이 지나면서 점차 해소되며, 그에 따라 부부관계의 만족도도 높아진다. 하지만 문화차이를 극복하지 못하면 그것은 곧 갈등으로 이어진다.

한국인들이 외국인과 결혼해서 겪는 어려움에 대해 조사한 결과, 조사대상자의 절반 이상(55.1%)이 "별 문제없다"는 반응을 보인다. 다소나마 문제가 있다고 밝힌 응

이민자 부부가 자녀의 학교에 바라는 점은 "선생님의 배려와 관심" 그리고 "다문화 교육"의 순으로 나타났다.

답자들은 배우자와의 의사소통(13.8%), 배우자의 비자갱신 및 국적 취득과 관련된 문제(8.8%), 배우자 한국생활 적응을 도와야 하는 부담감(7.3%), 이민자에 대한 편견, 차별(6.4%), 자녀(양육, 교육)문제(5.5%), 배우자와 본인 가족 간의 관계 중재(2.5%), 본인과 배우자 가족과의 관계(1.4%)등을 지적한다. 남성 이민자와 결혼한 한국인 여성집단은 배우자의 비자갱신 및 국적 취득과 관련된 문제(14.3%)와 이민자에 대한 편견, 차별문제(10.7%)를 주로 힘들어하는 반면, 여성 이민자와 결혼한 한국인 남성은 배우자와의 의사소통 측면(13.6%)을 가장 어려워한다.

이민자 부부가 자녀의 학교에 바라는 점은 이민자와 한국인 배우자 모두 "선생님

〈표 5〉이민자의 국민정체성

(단위: %, 명)

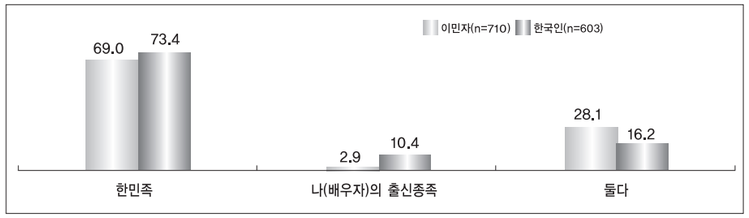
이민자 조사			대한민국 국민	나의 본국 국민	둘 다
전체		(1120)	32.6	27.0	40.4
성별	여성	(1015)	32.6	25.5	41.9
	남성	(105)	32.4	41.0	26.7
성별 · 거주지별	여성-도시	(783)	32.3	24.4	43.3
	여성-농촌	(232)	33.6	29.3	37.1
	남성	(105)	32.4	41.0	26.7
성별 · 출신국별	여성-조선족	(477)	44.9	19.9	35.2
	여성-한족	(108)	24.1	43.5	32.4
	여성-베트남	(170)	18.8	28.2	52.9
	여성-일본	(102)	20.6	26.5	52.9
	여성-필리핀	(91)	25.3	23.1	51.6
	여성-기타	(67)	22.4	31.3	46.3
	남성-조선족	(68)	47.1	23.5	29.4
	남성-한족	(13)	7.7	69.2	23.1
	남성-기타	(24)	4.2	75.0	20.8

〈표 6〉 이민자의 민족 정체성

(단위: %, 명)

이민자 조사			한민족	나의 본국 국민	둘 다
전체		(1084)	38.1	30.5	31.4
성별	여성	(988)	37.3	30.0	32.7
	남성	(96)	45.8	36.5	17.7
성별 · 거주지별	여성-도시	(763)	37.5	28.8	33.7
	여성-농촌	(225)	36.9	33.8	29.3
	남성	(96)	45.8	36.5	17.7
성별 · 출신국별	여성-조선족	(483)	49.5	25.5	25.1
	여성-한족	(85)	51.8	10.6	37.6
	여성-베트남	(163)	18.4	33.1	48.5
	여성-일본	(101)	17.8	44.6	37.6
	여성-필리핀	(89)	19.1	41.6	39.3
	여성-기타	(67)	31.3	41.8	26.9
	남성-조선족	(68)	60.3	23.5	16.2
	남성-한족	(6)	50.0	0.0	50.0
	남성-기타	(22)	0.0	86.4	13.6

〈그림 7〉 결혼이민자 자녀의 민족정체성



의 따뜻한 배려와 관심"을 최우선 순위로 희망하고 있으며(각각59.7%, 55.6%), 그 다음으로 이민자는 "다문화교육"(15.0%)과 친구들의 따뜻한 배려와 관심(13.1%)을, 한국인 배우자는 "친구들의 따뜻한 배려와 관심"(20.5%)과 "방과 후 특별 프로그램"(14.1%)을 주로 희망한다. 이와 같은 문화적 차이와 이를 극복하려는 이주자들의 노력은 국민정체성과 민족 정체성에 대한 조사에서 두드러지게 나타난다.

이민자의 국민 정체성을 파악하기 위해서 그들에게 본인의 국적이 어디라고 생각하는가라는 질문을 던졌더니, "대한민국 국민과 나의 본국 국민 모두"라는 응답이 40.4%로 가장 높고, 다음으로 "대한민국 국민"이 32.6%, "나의 본국국민"이 27.0%였다. <표 5> 이어 이민자를 대상으로 자신이 어떤 민족 집단에 속하는 가라는 질문의 결과, 응답자의 38.1%가 "한민족"이라고 응답했고, "둘다"라고 응답한 비율이 31.4%, "본인의 출신 민족"이라고 답한 비율은 30.5%였다<표 6>

이와같은 응답은 "순수혈동주의" 민족 관념을 갖고 있는 사람에게 적잖은 충격이다. 일반적으로 민족 또는 종족집단은 "혈통적 공동체" 또는 "문화적 공동체"로 정의되므로 이민자가 "자신의 배우자의 민족"이라는 정체성을 갖는 것은 전혀 무리가 아니라는 점을 고려할 필요가 있지만, 순수혈통주의 민족 관념을 갖고 있는 사람들에게 국제결혼 이민자는 한국인의 가족 성원이지만, 이민족 출신 며느리나 사위는 결코 한 민족으로 받아들여 질 수 없다. "혼인"은 가족을 형성하는 핵심요인이지만, 민족 형성과는 무관하다는 시각이다. 그렇지만 민족을 "문화적 공동체"로 정의하면, 이러한 시각은 도전 받을 수밖에 없다.[9)]

여성 이민자는 "한민족"정체성을 가진 비율(37.8%)이 "자신의 출신 민족" 정체성을 가진 비율(30.5%)보다 높다. 또 "둘다"라고 응답한 비율은 32.7%이다. 남성 이민자는 "한민족"정체성을 가진 비율(45.8%)이 "자신의 출신 민족" 정체성을 가진 비율

9) 설동훈, "국민 · 민족 · 인종: 결혼이민자 자녀의 정체성", 『동북아 다문화시대 한국사회의 변화와 통합』,pp.79-96(한국사회학회:2006)

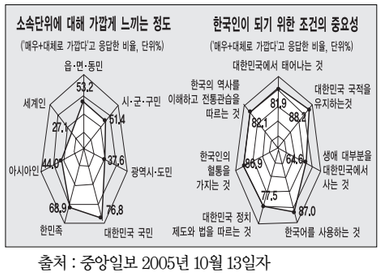
(36.5%)보다 훨씬 높다. 또 "둘다"라고 응답한 비율은 17.7%이다. 즉 남성 이민자가 여성 이민자보다 훨씬 더 "한민족"이라는 정체성을 갖고 있는 것이다.

두말할 것도 없이 이민자와 그 자녀는 대한민국 국민과 한민족 정체성을 가진 비율이 높다. 물론, 국민과 민족 정체성 모두, 본국과 한국의 두 개를 모두 가진 사람들이 많지만 한국과 본국의 것을 비교할 경우 대부분 한국에 정체성이 더 많이 주어지고 있다. 이러한 결과는 현재 그들이 거주하는 곳이 한국이고, 한국은 그들 배우자의 나라이기 때문이다.

이민자와 자녀의 한민족 정체성을 고취하기 위해서 민족의 외연을 "혈연공동체"에서 "혈통 · 문화공동체"로 확대하는 것이 필요하고, 또 "순수혈동주의 민족"관념을 폐기해야 하는 것을 나타내는 것이라고 볼 수 있다. 이와 같은 결과는 이들 이주자들의 노력과 함께 자신의 정체성 확립에 한국 사회가 호의적인 여건을 갖추고 있다는 것을 입증하는 것이기도 하다. 이어 한국인의 인종, 민족에 대한 선호도 조사가 이를 더욱 자세하게 나타낸다.

한국인 의식변화, 너와 나 경계를 허물고 모두가 한국인!

2005년 10월 중앙일보와 동아시아연구원(EAI)가 공동 조사한 자료에 따르면 대한민국은 "혈연 민족주의"가 아닌 "국적 민족주의" 경향이 분명히 나타났다. '한민족 되기' 보다 '대한민국 국민되기' 를 중요시하는 것이다. 즉 한국인은 자신을 한민족(64%)보다 한국 국민(77%)에 더 가까운 것으로 느끼고 있다. 한민족이나 한반도 같은 혈연, 지연적 특성보다 대한민국이라는 정치공동체의 소속감이 한국인의 정체성을 만드는 핵심 요소가 됐다. 한국인은 진정한 한국인이 되기 위한 조건으로



출처 : 중앙일보 2005년 10월 13일자

'대한민국에서 출생' (82%)하거나 '한국인의 혈통' (81%)을 가져야 한다거나 '평생 대한민국에서 거주' (65%)하는 것보다 '대한민국 국적을 유지' (88%)하는 것을 중시했다. 그래서인지 한국인은 대한민국 국적을 취득한 외국인을 한민족으로 봐줘야 한다(28%)는 관대한 의식을 일부 갖고 있는 반면, 국적을 포기한 한국인을 한민족으로 봐주는 것엔 매우 인색하다(9%).[10)]

2007년 4월 16일(월)부터 3일간 세계일보사와 여론조사 전문기관인 엠브레인이 공동으로 전국 20세 이상 성인 남녀 1076명을 상대로 '한국인은 누구인가' 라는 주제로 벌인 설문조사의 결과도 한국인의 외국인에 대한 인식이 크게 진전되고 있음을 보여주고 있다. "가장 한국인이라고 생각하는 사람은" 이라는 질문에 유승준(22.2%)보다는 윤수일(59.6%)이라고 답하는 비율이 높게 나와 혈연보다는 사회문화적 공동체 의식이 크게 작용하고 있음을 확인 할 수 있다. 이는 국제결혼가정에서 태어나 피부색이 다르지만 줄곧 한국에서만 살아온 혼혈인이 한국인이라고 생각하는 비율이 55.6%인 것에 비해 한국 부모를 두고 있지만 외국에 입양(7.5%)되거나 재외동포

〈표 7〉 가장 한국인이라고 생각하는 사람은?

	전체	성별		연령			
		남성	여성	20대	30대	40대	50대 이상
Base for %	1,076	535	541	271	267	269	269
유승준	22.2	22.4	22.0	15.1	18.0	29.0	26.8
하인스워드	4.4	3.9	4.8	5.5	3.7	4.8	3.3
윤수일	59.6	59.3	59.9	59.0	66.3	56.1	56.9
다니엘헤니	4.5	5.2	3.7	7.7	2.2	3.3	4.5
하일	9.4	9.2	9.6	12.5	9.7	6.7	8.6

〈표 8〉 가장 한국인이라고 생각하는 사람은?

	전체	성별		연령			
		남성	여성	20대	30대	40대	50대 이상
Base for %	1,076	535	541	271	267	269	269
중국에서 태어난 조선족으로 현재 한국에 들어와 식당 일을 하고 있는 40대 여성	18.0	21.1	15.0	17.7	12.7	19.0	22.7
국제결혼가정에서 태어나 피부색이 다르지만 줄곧 한국에서만 살아온 혼혈인	55.6	51.0	60.1	52.8	65.2	52.8	51.7
외국에서 태어나 자라 한국어를 전혀 모르는 재외동포	3.0	3.6	2.4	3.0	2.6	2.6	3.7
외국으로 입양돼 한국어는 물론 한국에 대해서도 잘 모르는 20대 여성	7.5	7.3	7.8	6.6	5.6	8.2	9.7
외국인이지만 결혼 등을 통해 한국 국적을 취득한 사람	15.9	17.0	14.8	19.9	13.9	17.5	12.3

10) 중앙일보 2005년 10월 13일자

(3.0%)에 그친 것에서도 확인할 수 있다. 하지만 한국인의 외국인 인식은 아직 그 한계도 지적할 수 있다. 장태한 교수의 연구조사에 의하면 한국 대학생들은 서구화 또는 미국화 현상이 가속화 돼, 인종적으로 "백인" 선호 추세가 뚜렷하게 나타난다.

당시 1차 설문조사에서 호감도 6위부터 9위는 서유럽계인과 미국인이 차지했다. 이것은 한국 대학생들의 서구화 추세를 의미한다고 볼 수 있다. 그리고 영어를 필수로 생각하는 세대들이 서유럽계인과 미국인을 선호하는 것은 오늘날의 사회상을 그대로 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 영국, 프랑스 그리고 독일은 유럽에서도 부강한 국가들이다. 따라서 한국 대학생들은 유럽의 부강한 나라 국민을 선호하는 것으로 분

〈표 9〉미국인과의 사회적 관계

	전체	성별		연령			
		남성	여성	20대	30대	40대	50대 이상
Base for %	1,076	535	541	271	267	269	269
직장 동료로	7.2	7.5	6.8	5.5	6.7	8.2	8.2
가까운 이웃으로	26.0	22.6	29.4	15.5	25.1	33.1	30.5
절친한 친구로	46.3	49.3	43.3	56.5	43.8	39.4	45.4
자녀 배우자로	5.7	5.6	5.7	3.3	5.6	8.6	5.2
배우자로	14.9	15.0	14.8	19.2	18.7	10.8	10.8

〈표 10〉중국 조선족과의 사회적 관계

	전체	성별		연령			
		남성	여성	20대	30대	40대	50대 이상
Base for %	1,076	535	541	271	267	269	269
직장 동료로	9.2	8.6	9.8	8.1	8.6	11.9	8.2
가까운 이웃으로	34.3	29.0	39.6	28.4	33.0	35.3	40.5
절친한 친구로	39.1	39.8	38.4	48.0	39.0	34.6	34.9
자녀 배우자로	7.2	10.1	4.3	4.4	7.1	9.3	7.8
배우자로	10.2	12.5	7.9	11.1	12.4	8.9	8.6

〈표 11〉베트남, 필리핀인과의 사회적 관계

	전체	성별		연령			
		남성	여성	20대	30대	40대	50대 이상
Base for %	1,076	535	541	271	267	269	269
직장 동료로	14.0	14.0	14.0	13.3	9.4	17.1	16.4
가까운 이웃으로	39.6	34.6	44.5	31.4	40.8	41.3	45.0
절친한 친구로	36.2	38.3	34.2	46.5	36.3	32.3	29.7
자녀 배우자로	3.0	4.5	1.5	1.8	3.7	2.6	3.7
배우자로	7.2	8.6	5.7	7.0	9.7	6.7	5.2

석된다. 그러나 이것은 단순히 부강한 나라 민족을 선호하는 것보다는 “백인” 선호를 의미하기도 한다. 일반적으로 미국인은 “백인”을 통칭하는 말로 쓰이고 있기 때문이다. 미국은 다인종, 다민족 국가로서 수많은 인종, 민족이 어울려 살고 있음에도 한국인들은 백인을 미국인과 동일하게 생각하고 있는 것이다. 제2차 설문 조사에서도 7위부터 14위까지 미국인과 서유럽계인에 대한 선호도가 높게 나와 1차 조사와 비슷한 추세를 보였다.

또한 한국 대학생들의 인종 선호도는 미국의 영향을 많이 받고 있다. 즉 미국은 한국의 정치, 경제 그리고 군사적 측면 뿐만 아니라 한국 대학생의 이데올로기에도 절대적인 영향을 미쳤다. 백인의 인종 차별 의식을 한국인들도 그대로 받아들이고 있는 것이다. 즉 한국인들 역시 유럽인 또는 백인을 선호하고 유색 인종인 동남아인, 중남미인 그리고 아프리카인에 대해서는 부정적 선입관이 높은 것이다. 호감도 19위부터 25위는 동남아시아 민족이 차지했다. 이것은 한국 대학생들이 동남아시아 민족을 상대적으로 낮게 평가한다는 것을 의미한다. 한국인들은 동남아 국가들이 한국보다 낙후된 국가라고 생각하고 있으며. 많은 동남아 출신 외국인 노동자들이 한국에 와서 3D업종에 종사하고 있어 동남아시아인들에 대한 선호도가 낮은 것으로 추측된다. 한국인들의 흑인에 대한 차별과 편견이 이 설문 조사에서도 그대로 반영됐다. 최하 순위인 26위부터 30위는 흑인과 아프리카인이 차지했다. 흑인과 아프리카인에 대한 한국 대학생들의 부정적 평가가 꽤 높다는 것을 나타내 주는 사실이다. 제2차 조사에서도 비슷한 결과가 나왔다.

이와 같은 대학생의 인종 선호도는 기본적으로 외국인이라 했을 때의 호감도를 나타내는 것은 백인이며, 유색인종에게는 호감보다는 이질감이 높은 것으로 나타난다. 서울시 설문조사에 따르면 “외국인을 볼 때, 어떤 느낌을 받습니까”에 응답은 거부감을 느낀다(5.8%) 이질감을 느낀다(16.0%) 호기심이 생긴다(14.0%) 친근감을 느낀다(5.4%) 별다른 느낌이 없다/우리나라 사람을 보는 것과 차이가 없다(58.8%)와 같이 나타나며, 이는 기본적으로 한국인들이 백인에 대해 느끼는 감정은 인종 선호도와 관련해 이질감이 상대적으로 적은 것을 보여주는 것이다. 또한 “친근감을 갖는 가장 중요한 이유는 무엇 때문입니까”라는 설문에 “외국인과의 잦은 접촉 37.0%”로 가장 높은 비율을 차지한 것은 그 만큼 백인문화에 접촉할 수 있는 기회가 많았다는 것을 말해준다.

이와 같은 결과는 2007년 세계일보사 설문조사에서도 다시 확인된다. 미국인과의 사회적 관계에 대한 친밀도를 묻는 질문에 배우자까지 고려할 수 있다는 응답은 14.9%를 차지한다. 반면 중국조선족의 경우 10.2%, 베트남, 필리핀의 경우 미국인을

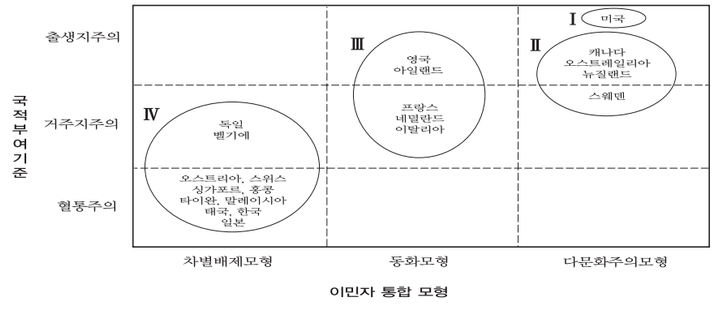
배우자로 응답한 비율의 절반 가냥인 7.2%까지 떨어진다. 절친한 친구사이로 지낼 수 있다는 응답에서도 미국인이라고 상징되는 백인에 대한 선호가 뚜렷하게 나타났다. 미국인 46.3%, 중국 조선족 39.1%, 베트남, 필리핀 36.2%이다. <표 9, 10, 11>

다문화주의는 선택이 아니라 필수

이제 구체적으로 한국에 적용하고자 하는 다문화주의가 무엇인지 살펴보자. 이민 유입국 사회의 이민자 통합 정책의 유형은 차별배제모형, 동화모형, 다문화주의 모형의 세 범주로 구분된다.[11] 첫째 차별 배제모형(differential exclusionary model)은 유입국 사회가 이민자를 3D직종의 노동시장과 같은 특정 경제적 영역에만 받아들이고, 복지 혜택, 국적, 시민권, 선거권, 피선거권 같은 사회적 정치적 영역에는 절대 받아들이지 않는 것을 말한다.

1960년대 독일에서 이주 노동자를 받아들일 때, 사용한 손님노동자제도(Guest worker system)는 차별배제모형의 전형적인 예이다. 한국사회의 생산기능직 외국인력 제도인 고용허가제 역시 이러한 원리에 기반을 두고 있다. 즉, 차별배제모형은 국가가 원치 않는 이민자 정착을 원천적으로 차단하려는 정책유형이라 할 수 있다. 독일, 일본, 한국 등 단일 민족 사회의 신화를 간직한 나라는 물론이고 프랑스, 미국, 캐나다 등 동화모형, 다문화주의 모형을 채택하고 있는 나라에서도 생산기능직 노동자 등 특정 유형의 이민자에 대해서는 차별배제모형을 적용한다. 그렇지만 세계화와 신자유

〈그림 8〉 유입국 사회의 이민자 통합 유형



자료 : Seol(2005:81)

11) Castles and Miller 2003. *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World, 3* (New York : Guilford Press.

주의의 파급으로 경제적 전지구화가 진전되면서 이민자 통합정책의 기조로 차별배제모형을 고수하는 국가는 거의 사라졌다. 각국 정부는 자국 내 기업과 산업의 경쟁력 유지를 위해 우수 전문기술 인력 이주자를 자국으로 유치하려는 노력을 하고 있다. 또한 한국과 일본, 대만 등에서도 국제 결혼의 급증과 맞물려 결혼이민자가 대량 유입되는 등 이민 수용에 인색했던 차별배제모형의 입지는 점차 줄어들고 있다.

다문화주의모형은 타문화, 타언어, 이교도 집단의 정체성을 인정함으로써 사회의 분열과 갈등을 예방할 수 있다는 점에서 다양성에 기반을 둔 국민통합 정책으로 파악된다.

둘째, 동화모형(assimilationist model)은 이민자가 출신국의 언어, 문화, 사회적 특성을 완전히 포기해 주류 사회의 성원들과 차이가 없게 되는 것을 이상으로 삼는다. 동화모형은 유입국 사회가 자국 사회의 성원이 되기를 원하는 이민자에게 문화적 동화를 대가로 치르는 조건으로 "국민"으로 합류하는 것을 허용한다. 즉 다양한 나라 출신의 이민자는 주류 사회가 다수를 차지하고 있는 커다란 용광로에서 섞여져 결국은 그 출신국별 고유성을 잃고 단일한 성격의 국민으로 용해된다. 프랑스 사회가 지속적으로 견지해온 공화주의적 모형이 대표적인 사례이다.

마지막으로 다문화주의모형(multicultural model)은 이민자가 그들만의 문화를 지켜가는 것을 인정하고 장려하며, 정책 목표를 소수민족의 주류사회로의 동화가 아닌 공존(symbiosis)에 둔다. 1970년대 이후 캐나다, 호주, 미국 사회는 그 전까지 추구했던 동화모형을 포기하고 다문화주의 모형으로 이민자 통합 방식을 변경했다. 다문화주의 모형은 다양한 문화나 가치, 다양한 민족 집단과 그들의 개별적인 언어와 습관들을 그대로 한 나라 속에 공존시키는 정책이다. 다문화주의모형은 타문화, 타언어, 이교도 집단의 정체성을 인정함으로써 사회의 분열과 갈등을 예방할 수 있다는 점에서 다양성에 기반을 둔 국민통합 정책으로 파악된다.

한편, 다문화주의모형은 문화 다원주의(Cultural pluralism)와 다문화주의(Multiculturalism)로 세분할 수 있다. 이 두 개념은 다양성을 인정하고 사회적 통합을 추구한다는 점에서는 같지만, 전제로 하는 조건과 실현 방법이 다르다. 문화 다원주의는 문화의 다원성, 다양성을 인정하면서도, 거기에는 주류사회가 존재함을 전재로 하지만, 다문화주의는 주류사회의 존재를 인정하지 않고, 다양한 문화가 평등하게 인정돼야 함을 강조한다. 문화 다원주의는 주류사회와 문화를 인정하고 문화적 다원성을 수용하는 것이고, 다문화주의는 주류사회와 소수민족사회 및 이민자를 모두 동등한

자격으로 인정한다. 미국에서는 문화다원주의를 사회통합의 원리로 적용하고, 캐나다, 호주에서는 다문화주의를 추구하고 있다. 그것은 각각 자유방임주의적 접근과 국가개입주의적 접근과 일치한다. 미국에서 국가는 소수민족과 이민자들이 고유문화를 유지하도록 지원하는 데 아무런 역할도 수행하지 않고 자유방임으로 일관하고 있으나 캐나다, 호주에서는 국가가 적극적으로 개입해 소수민족과 이민자의 고유문화를 발전시키는 데 도움을 주고 있다.[12)]

그렇다면 한국의 이민정책은 어디에 위치해 있을까. 설동훈의 주장<그림 8>과 같이 한국은 오스트리아, 스위스, 태국, 대만, 일본 등과 같이 혈연주의에 기초한 차별배제형을 가지고 있다. 하지만 이와 같은 분석은 단일민족 국가의 신화적 전통을 유지하는 관념에 근거한 분석으로 앞서 보인 한국인의 의식 변화에 비춰보면 설득력이 떨어진다.

특히 차별배제형, 동화모형, 다문화주의모형은 이념형(ideal type)으로, 현실에서는 그 순수형을 찾기가 쉽지 않다는 점은 시사하는 바가 크다. 대부분의 나라에서는 이 세 가지 정책 유형 중 한가지를 중심으로 하고, 다른 두 가지를 부분적으로 병행하고 있다. <표 13>과 같은 분류 방식은 각국의 이민 정책의 특성을 파악하는데 도움이 되지만, 구체적 내용을 이해하는 데는 오히려 방해가 된다.

이민자의 숙련수준 등 개인적 특성에 의해 부여되는 체류자격과 출신국, 민족 등에 따라, 적용되는 정책이 다른 경우가 보편적이다. 어떤 나라에서는 동일한 대상자에게 동화모형과 다문화주의모형을 동시에 채택하기도 한다. 노동시장이나 사회정책 등의 영역에서는 동화정책이, 교육 · 문화정책 등의 영역에서는 다문화주의 정책이 시행되는 나라도 있다.[13)]

한국의 이주자와 관련해 이들 국가와의 비교가 가능한 것은 국적법 비교를 통해 가능하다. 1997년 전면 개정된 국적법에서부터 한국은 가족 성원에 대한 국적 다양성이 인정되기 시작했다. 그 전 국적법의 경우 가족국적 동일주의를 채택하고 있었다. 그 결과 외국인이 우리 국적을 취득할 때 그 처와 미성년의 자녀는 본국법에 반대 규정이 없는 한 당연히 한국 국적을 취득하도록 했다. 이와 같이 외국인의 처나 미성년의 자녀가 夫 또는 父를 따라 우리 국적을 자동으로 취득하게 되는 것을 수반취득이라고 한다.

그러나 이러한 수반취득제도는 당사자의 자유의사를 무시한 것으로서 인권을 무

12) 김정희, “모자이크사회-통합과 균열:이민자”, 『프랑스: 하나 그리고 여럿』,pp.31-44,(도서출판 강 : 2004)
13) 설동훈, “국민 · 민족 · 인종: 결혼이민자 자녀의 정체성”, 『동북아 다문화시대 한국사회의 변화와 통합』,pp.79-96(한국사회학회:2006)
14) 이장희, “통일시대를 대비한 국적법의 개정방향검토”, pp.24 (아시아 사회과학연구원 1998)

시했다는 평가를 받아왔다.[14] 그러나 97년 개정 국적법 이후 법률적으로 대한민국은 가족성원의 국적 다양성을 인정함으로써 단일민족 국가에서 다인종 국가임을 인정한 의미를 담게 됐다. 국제결혼 자체를 막지 않는 이상 단일민족의 순수 혈통은 외국인과 섞일 수밖에 없고 현실적으로 이런 부부와 그 자녀가 많다는 것이다. 또 유럽 국가들은 대부분 70~80년대에 양계혈통주의로 바꿨고, 북한과 중국은 국적법 제정 당시부터, 일본은 84년 국적법을 개정하면서 부계혈통주의를 포기했다.[15]

세계화로 인한 국제이주자는 한 해 평균 세계인구의 1/6을 차지하고 있다. 이들에게 국적은 생래적인 것에서 점점 선택사항이 될 것이고, 여러 국적을 지닌 다국적자들이 급증할 것이라는 것이 미래학자들의 지배적인 견해이다.[16] 이와 같은 추세에 한국 역시 따라가지 않을 수 없었던 것이다. 더 나아가 유입국 사회로의 진입을 눈앞에 두고 있는 한국이 97년 국적법의 개정을 통해 세계화의 추세에 따라 간 것은 자연스러운 현상으로 해석된다.

결국 유입국 사회가 이민자를 통합하는 유형은 매우 다양하다. 한국이 국적법의 개정을 통해 국적 다양성을 인정했다 해서 전적으로 동화모형이나 다문화주의모형을 지향한다고도 할 수 없다. 선진외국에서는 생산기능직 이주노동자에 대해서는 차별배제모형을, 전문 기술직 이민자에 대해서는 동화모형 또는 다문화주의모형을 적용하고 있다. 선진 외국의 이민자 통합 정책이 주는 교훈은 각 나라마다 역사적, 사회적, 경제적, 정치적 환경에 따라 각기 다른 통합정책을 실시하고 있다는 것이다. 영국, 프랑스, 독일의 이민자 통합 모형은 <표 14>과 같이 정리 할 수 있다. 영국은 이민자의 다양한 문화와 정체성을 존중하는 '자유방임주의모형' 또는 '불간섭모형' 으로, 프랑스는 정치적 공동체로서 '공화국 국민' 의 가치를 이민자에게 따르도록 강요하는 '공화주의 모형' 으로 독일은 EU통합 이후 변화된 상황에 부응해 이민정책의 기조를 전환했지만 여전히 혈통주의에 기반을 둔 "국민" 개념을 갖고 있으므로 '종족모형' 으로 분류된다.

이렇게 보면 선진, 외국의 이민자 통합 정책은 다문화주의모형과 동화모형으로 구분될 수 있는 것으로 보인다. 그렇지만 이들 나라의 이민정책기조는 자국의 이익과 국가 경쟁력을 높이기 위한 '선별적 이민정책' 이다. 각 정부는 자국인의 고용기회를 보호하기 위해 '노동시장 보완성의 원칙' 을 철저히 준수하며 이주노동자를 도입하되, 생산기능직 이주노동자는 '교환순환원칙' 을 철저히 지켜나가고, 전문기술직 이주노동자는 영주를 적극적으로 권장하고 있다. 이들 나라는 자국민이 이민자로 인해

15) 조선일보, 1997년 9월 29일자
16) 동아일보, 2005년 6월 14일자

〈표 12〉소수민족이 고유의 전통과 풍습을 유지하는 것에 대한 의견

	전체	성별		연령			
		남성	여성	20대	30대	40대	50대 이상
Base for %	1,076	535	541	271	267	269	269
소수 집단이 고유한 전통과 풍습을 유지하는 것이 사회에 더 좋다.	34.8	38.5	31.1	32.5	31.5	38.7	36.4
소수 집단이 전체사회에 적응하고 섞이는 것이 사회에 더 좋다.	50.5	48.8	52.1	46.9	53.2	49.1	52.8
잘 모르겠다	14.8	12.7	16.8	20.7	15.4	12.3	10.8

안보가 약해지고 일자리마저 빼앗기는 상황에서 이민자를 무조건 수용하는 것은 위험하다고 판단한다. 때문에 자국에 이익이 되는 이민자만을 선별해 받아들이는 이민정책이 보편화되고 있다. 이와 같은 '선별적인 이민자' 들이 주류 사회의 가치, 정체성, 역사. 전통을 이해하며 순조롭게 적응할 수 있도록 그들 대상의 사회통합 프로그램을 개발하고 이민자에게 교육과 시험 등의 의무를 부여하고 있다.

세계일보 설문조사에 "소수민족이 고유의 전통과 풍습을 유지하는 것에 대한 의견"을 묻는 질문에서 소수집단이 그 전통과 풍습을 유지하기(34.8%)보다는 전체사회에 적응하고 섞이는 것이 사회에 더 좋다(50.5%)라고 나온 것은 아직 우리 사회가 다문화주의모델에 이르고 있지는 못하는 것을 보여준다. 또는 다문화주의모델에 접근하더라도 다문화주의보다는 문화다원주의에 가까운 것으로 풀이될 수 있다.

정리하자면 한국의 경우 다문화주의로의 전환에 앞서 영국, 프랑스, 독일과 같은 선별적 이민정책을 따르고 있으며 문화다원주의로의 이행기에 있다. 주류 사회가 이민자들을 문화적으로 수용하기 위해 고민하는 것도 이와 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 이민자들의 문화적 자긍심을 유지하도록 지원하면서, 주류 사회가 적극적으로 이민자들을 받아들이는 상호성(mutuality), 쌍방향적 통합 모형(Two-way integration model)의 이민정책은 캐나다, 호주와 같은 개방적인 다문화주의 형식으로의 이행에 앞서 순차성을 가진 통합정책으로 설명된다.[17]

한국에서의 다문화주의모델 사례

앞서 한국에서의 다문화주의 성격을 확인하기 위해 영국, 프랑스, 독일의 이민자 통합정책을 살펴봤다. 즉 그들에게 발견되는 이주자의 성격은 한국과 크게 다르지만,

17) 설동훈, "결혼 이민자 가족 실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구", p.298 (2006:여성가족부)

〈표 13〉영국 · 프랑스 · 독일의 이민정책

	영국	프랑스	독일
외국인 비율	4.9%	5.6%	8.9%
국적부여원칙	• 출생지주의	• 거주지주의	• 제한적 거주지주의 (1999년까지 혈통주의)
시기별 이민정책			
1950년대	• 영연방과 미국으로 이민 유출로 생긴 노동력 결원 보충 • 유럽 출신 백인 이민자 공급 고갈로 노동력 부족이 심해짐, 영연방국 출신 유색인 충원	• 전후 피해 복구를 위해 필요한 노동력 확보 위해 북아프리카 출신 이민자 충원 • 감소한 프랑스 인구 보충 정책의 일환 • 공화국 전통의 영향	• 전후 복구를 위한 노동력의 대량 수요 발생 • 1950년대 고도 경제성장과 더불어 공업부문 노동력 부족 ; 1955년부터 이웃나라에서 '손님노동자' 충원
1960년대	• 1962년 이민자들에 대한 '취업허가제'를 도입함으로써 이민 규제	• 북아프리카 출신 이슬람교도의 대량 유입	• 외국인노동자의 장치 체류 허용, 그에 따라 장기 체류자 수 급증
1970년대	• 1971년 이민법에서 영연방 출신 이민 또는 기타 나라 출신 이민 등의 특례를 인정하지 않음 • 1972년부터 생산기능직 외국인노동자 취업허가 불허	• 1970년대 초 '이민중단' 정책의 실행으로, 1968~1973년 외국인노동자 입국자 수 80만 명에서 1974~1980년 19만 명으로 급감	• 석유위기와 국내경기 침체로 인한 실업자 증가 등의 요인으로, 1973년 공식적으로 외국인노동자 충원 중단 • 공식적 외국인노동자 충원 중단에도 불구하고 매년 약 30만 명이 꾸준히 유입
1980년대	• 1981년 국적법에서 대영제국의 국민들도 더 이상 영국 국민으로 인정되지 않음	• 1980년 보네(Bonnet)법에서 불법이민에 대한 대책과 외국인의 입국과 체류에 관한 권리를 규정 • 1980년대 사회당 정부가 외국인의 노동시장 진출을 억제하는 조치 시행	• 과거 유입된 외국인노동자의 가족재결합 등으로 외국인 유입 지속 • 독일에서 태어난 외국인 2~3세로 인해 전형적 이민국가의 모습을 띰
1990년대	• 1999년 이민 · 난민법	• 빠스꽈(Pasqua)법에서 '0이민'(zero-immigration) 정책 시행 • 1997~1998년 불법이민자 9만 명 합법화 • 1997~1998년 '신이민법', '0이민' 정책 포기, 노동시장 유연화로 방향 선회	• 중 · 동 유럽국과 양국간 협약 체결, 외국인노동자 충원 재개 • 1999년 '국적법' 개정, 외국인의 국적취득 요건 완화, 사회 · 정치적 참여 기회 제공으로 사회통합 모색
2000년대	• 2003년 워킹홀리데이 프로그램과 수요부문별제도 등을 통해 노동시장 유연화 추구 • EU국가 출신 생산기능직 노동자 유입 지속 • 전문기술인력 유치 노력	• 그린카드 등을 통한 선택적 전문기술인력 유치 노력(선택적 이민 제도)	• 그린카드 도입, IT분야 전문기술인력 유치 노력
극우정치세력	• 극우정당 존재, 세력 미약	• 극우정당의 정치력 영향력이 강화되는 추세	• 극우정당 금지

자료: 송태수(2006:169)

〈표 14〉영국 · 프랑스 · 독일의 이민자 통합정책

	영국	프랑스	독일
이민정책의 기조	• 자유방임주의모형	• 공화주의 모형	• 종족모형
결혼이민자의 체류와 시민권	• 결혼사증 • 영주권 • 시민권	• 체류증 • 거주증 • 시민권	• 체류허가 • 정착허가 • 시민권
결혼이민자 통합 지원 정책	• '외국어 사용자를 위한 영어'와 '영국생활방법' 강좌 무료 또는 유료 수강	• 프랑스어 교육 500시간 무료 수강 • 예산 연간 6천만 유로	• 독일어 교육 600시간, 적응 교육 30시간(독일 사회 · 역사 · 문화 · 법률체계 등) 무료 수강 • 예산 연간 2억 유료
이민자 사회통합을 위한 독립 법률	• 없음	• 이민 · 통합법	• 이민법
이민자 사회통합과 관련된 기타 법률	• 국적 · 이민 · 난민법 • 난민 · 이민(신청자 등의 처리)법	• 공립학교에서 눈에 띄는 종교적 상징 착용 금지법	• 이민법 • 국적법
통합 조치의 표적 집단	• 난민과 망명신청자	• 언어 또는 종교가 다른 이민자	• 합법적으로 독일에 살고 있는 외국인
정부 주무 부처	• 내무부 이민 · 국적청	• 통합에 관한 각부 공동 위원회 ; 조정 • 고용 · 사회결속 · 주택부: 통합 • 경찰청(체류증), 내무부(거주증), 법무부(시민권)	• 연방이민 · 난민청 • 연방내무부 • 주 정부 • 경찰
전국 수준에서의 통합 조치	• '들어오는 이민' 관리 • 이민자 대상 영어 · 영국 사회생활 교육 프로그램	• 이민자 대상 프랑스어 교육 프로그램	• 여러 가지 통합 프로그램의 중추 역할 • 이민자 대상 독일어 · 독일사회 적응 교육프로그램
지방 수준에서의 통합 조치	• 난민을 위한 쉼터와 숙박 서비스 제공	• 시민권에 접근하기 위한 도별 위원회	• 지방 수준의 다양한 파트너들과 협력
개인 수준에서의 통합 조치	• 난민인정자에게 영국 국민과 동등한 권리 부여	• 사회적 보호가 필요한 외국인 주민에게 사회복지 혜택 제공	• 스스로 통합 노력을 하는 외국인에게 사회복지 혜택 제공
통합정책을 수행하기 위한 기금	• 유럽난민기금 • 도전기금 • 난민공동체 발전기금	• 중앙정부 예산	• 연방노동 · 사회부 • 연방가족 · 노인 · 여성 · 청소년부 • 연방교육 · 연구부 • 연방내무부
공공부문의 통합 서비스 공급자	• 전국난민통합포럼 • 이민 서비스 커미셔너 사무소	• 이민노동자와 그 가족을 위한 사회행동 기금 • 시민권에 접근하기 위한 도별 위원회 • 전국이민자 환영기구 • 문화간 관계 발전기구	• 연방이민 · 난민청 • 외국인 난민 인정을 위한 연방 사무소
통합 서비스를 제공하는 비정부 조직	• 난민위원회 • 난민행동 • 영국의 새로운 시민	• 리용 '이슬람청년연합' • 마르세이유 '남부지역 이슬람단체연합' • 프랑스 이슬람단체연합	• 프랑크푸르트 ' 터키민중의 집'

자료 : 설동훈(2006:297)

미국, 캐나다, 호주는 이민국가로서 한국과는 상황이 다르지만 영국, 프랑스, 독일 사례는 '비교의 등가성' 면에서 한국의 이민자 정책 수립에 참고할 가치가 크다.

이민자를 사회적으로 통합해야 한다는 부담은 동일하다. 미국, 캐나다. 호주 등은 이민국가로서 한국과는 상황이 다르지만 영국, 프랑스, 독일 사례는 "비교의 등가성" 면에서 한국에서 이민자 정책을 수립할 때 직접 참고할 가치가 크다. 그러나 이 세 나라에서 이민자를 통합하는 방식은 매우 대조적이다. 그것은 국민국가를 이룬 역사적, 사회적 맥락의 차이를 반명한다. 이 세 나라의 다문화주의 가능성을 비교해보고, 한국에서의 다문화주의모델에 입각한 정책을 살펴본다.

앞서 살펴본 것과 같이 한국 사회는 백인에 대한 호감도는 높지만 유색인종에 대한 이질감이 높게 나타난다. 이런 한국사회의 새로운 통합방식 모색은 서구 이민 선진국의 예에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 특히 한 세기 이상 대규모 이민을 받아들인 대표적인 이민 수입국인 프랑스가 지금까지 이민들에 대해 어떻게 대처해 왔는지를 살펴보는 것은 단일민족주의 경향이 강한 한국에 시사하는 바가 크다. 캐나다, 호주, 스웨덴, 미국과 같은 나라들은 소수 민족에 대해 다문화주의 정책을 취했다. 이와 대조적으로 프랑스는 동화주의 정책, 즉 이민자에게 시민권을 얻도록 고무시키고, 공화국 문화를 채택할 것을 기대하는 정책을 추구했다.

프랑스의 동화정책을 살펴보면 이민 출신들은 그들이 부딪히는 어려움과 때로는 그들이 희생되는 비극적인 사건에도 불구하고 결국 적응하게 되고, 시간이 지남에 따라 2세대에 와서 일반적으로 프랑스 국민에 섞이게 되는 경우를 많이 접하게 된다. 그러나 이러한 정황은 대부분 유럽계 이민의 경우에 해당된다고 하겠다. 이제 북아프리카 이민과 프랑스의 관계는 새로운 전환점을 맞이하고 있다. 즉 새로운 통합방식을 모색하지 않을 수 없게 된 것이다.

결국 프랑스식의 공화주의 모델을 옹호하는 나라에서도 동화주의 정책과 달리, 실제 각 나라의 예를 보면 그 지배적인 모델이 무엇이든 다문화주의적 정책들을 시행하고 있다. 그 예를 프랑스를 통해 살펴보고 한국의 새로운 통합방식을 짚어본다. 이어 "다른 사회 집단에 대한 부정적 태도"로 정의되며, 비합리적이고 지나치게 일반화돼 있을 뿐만 아니라 정의롭지 못한 성격을 띄고 있는 편견(Prejudice)을 정의하고, 우선 편견의 원인과 극복방안에 대한 이론적 배경과 북아일랜드의 역사적 배경을 통해 편견과 이질성 극복의 교육 방법을 분석해 본다.

프랑스의 다문화주의 : 제3세계 이해 프로그램[18]

프랑스에서도 공식적 담론과 실제 지역 차원에서 시행되는 정책의 괴리는 상당히 크다. 공식적 담론에서는 공화주의에 연결된 프랑스적 동질성의 신화가 여전히 살아 있고, 실제 다문화주의 사회를 위한 기도는 거의 없다. 그저 몇 년 전부터 다문화주의가 논의의 대상이 되고, 다문화주의자들은 국민의 분열을 초래한다는 비난을 받고 있었을 뿐이다. 하지만 지역차원의 현실은 매우 달랐다. 1980년대 초에 시작된 지방 분권화로 지방정부는 어느 정도 자율권을 갖게 됐고, 이주민이 제시하는 몇 가지 주장에 부응하기 위해 다문화주의적 정책을 단편적으로 시행하는 경우가 있었다. 일부 정치가들은 중앙 정부 차원에서는 공화주의적 모델을 수호하면서 지방정부로 돌아와서는 거리낌 없이 민족공동체의 대표들과 만난다. 예를 들면 이슬람 지도자들과 무슬림 이주민들을 위한 기도소에 대해 협상을 하는 것이다.

프랑스에서는 사회정책을 시행함에 있어 민족 쿼터제를 원칙적으로 금지한다. 이는 다문화주의를 채택하고 있는 영미 계통의 차별주의적인 특징으로 간주하기 때문이다. 하지만 실제로 프랑스 행정 당국은 간혹 비공식적으로 공공임대 주택문제에서는 출신 민족에 따른 쿼터제를 시행하고 있다. 이것은 이주민을 분산시킴으로써 그들의 주거가 게토화 되는 것을 피하기 위해서이다. 결국 공공정책에 공화주의 모델에 반하는 민족 쿼터제가 사용되기도 하는 것이다. 이 예에서 볼 수 있듯이 프랑스는 스스로 표방하는 것보다 훨씬 다문화적이다. 좀 더 구체적으로 몇 가지 사례를 살펴보자.

가족 재결합 정책으로 이민 중단 정책을 실시한 지스카르 데스탱정부는 마그렙(모로코, 튀니지, 알제리를 포함한 북아프리카 사람) 이민의 본국 귀환에 초점을 맞췄다. 프랑스 정부는 이들 이민이 언제라도 프랑스를 떠나 본국으로 귀국할 가능성을 열어놓기 위해 이들의 "다를 권리"를 인정했다. 즉 이민에게 미래에 대한 선택권을 보장한다는 명목 아래 이들의 문화적 정체성을 유지, 지원해주는 노선을 취했다. 그래서 마그렙 이민의 경우 마그렙 국가들이 책임을 지고 학교에서 그들의 문화나 언어 교육을 지원하도록 하는 정책을 구상했다. 지난 1970~80년대 프랑스 정부가 이민의 다를 권리를 인정하면서 마그렙 국가들이 교사들을 파견해서 이들 문화나 언어를 프랑스의 학교에서 교육시키는 프로그램이 등장했다.

18) 박단, "프랑스 '세속 공화국' 의 딜레마" 『역사와 문화 7』 p. 119 (푸른역사:2003)

또 정교 분리 원칙에도 불구하고 정부는 마그렙인들을 대규모로 고용한 르노 자동차와 같은 국영회사의 공장 내 또는 이민이 밀집해 있는 지역에 이슬람 기도소 설치를 용인했다. 더 나아가 정부는 이들에게 재정 지원을 해주기까지 했다. 부지 할당, 이슬람 지도자 봉급의 지불, 종교 서적의 구입 등이 <국립 이민문화진흥청>에 의해 지원됐는데, 이는 1976년 12월 29일 도지사에게 전달된, 출신국가와의 협력 아래 재정적으로 지원될 수 있다는 규정에 따른 것이다.

또한 프랑스 정부는 1977년 모자이크라는 이민자를 위한 텔레비전 프로그램을 방영함으로써 제3세계의 문화 전통을 강조한 바 있다. 이 프로그램은 흔히 이민의 본국 텔레비전 방송국들이 제안한 프로그램들이었다. 그러나 이러한 조치들은 어디까지나 프랑스 정부가 취하고 있는 이민 송환 정책을 지원하기 위한 전략이었다는 데 의심의 여지가 없다.

지금까지의 사례들로 프랑스가 동화주의 정책을 펴는 데 소홀하고 있다는 결론에 도달 할 수는 없다. 단지 프랑스 공화국의 완벽한 동화주의 정책은 이론적으로만 가능하다는 것이다. 현실적으로 프랑스는 다문화주의적 정책들을 채택하고 있다.

한국의 경우에는 제3세계 문학교육이나 언어교육, 또는 문화 교육이 전무한 형편이다. 반면 한국은 미국의 할리우드에서 개봉된 영화가 한국에서도 거의 동시에 볼수 있는 세계화 시대, 인터넷의 발달로 정보를 쉽게 교환할 수 있는 지구촌 시대를 맞이해, 미국의 인종 차별주의 의식과 제국주의 의식을 아무런 비판과 여과 없이 수용하고 있다. 이런 경향은 대학생 인종 · 민족 선호도 조사에서 이집트의 경우 아프리카 지역에 위치하고 있으나 호감도에서 필리핀인과 공동 20위를 차지해 다른 아프리카 민족보다 높은 순위를 기록했다. 이것 역시 한국 대학생들이 유럽 또는 백인의 시각을 그대로 답습했다는 것을 의미한다.

다시 말해 할리우드에서 연출한 이집트인은 아프리카인보다는 백인에 가깝게 묘사되고 있기 때문이다. 즉 이집트인은 아프리카인이 아닌 로마제국과 연계된 민족으로 받아들이고 있는 것으로 추측된다.[19] 결국 제3세계 이해를 요하는 교육이 전무한 상황에서 서구화 영향을 많이 받은 대학생의 경우 흑인과 아프리카 인에 대해 가장 부정적인 태도를 보인 것으로 보인다. 이와 같은 결과는 한국사회에서도 타민족과 인종에 대한 무조건적이 배재의 경향만을 보이는 것은 아니며, 교육을 통해 "차이와 다름"에 대한 이해가 마련되면 흑인과 동남아시아 인들에 대한 호감도도 백인과 같이 높아질 가능성이 있음을 말해 준다.

19) 장태한, "한국 대학생의 인종?민족 선호도에 관하여" 『당대비평』14호 P192 (2001)

북아일랜드의 다문화주의 : 편견과 이질성극복의 다문화 교육[20]

북아일랜드의 경우 1534년 영국의 헨리 8세가 구교도가 대부분인 아일랜드 섬을 정복해 영국 신교도들을 이주시켰고, 1921년 아일랜드 남부가 독립하게 됐다. 이후 북아일랜드 갈등은 영국의 한 부분으로 남고 싶어 하는 신교도와 아일랜드 공화국과의 통일을 원하는 구교도의 투쟁으로, 단순한 종교적 갈등이 아닌, 역사 · 정치 · 경제 · 심리적 요소를 포함하고 있는 복합적인 원인을 배태하고 있다. 이는 영국 정부가 오랜 기간 구교도를 차별대우한 것도 서로에 대한 위협감을 증가시키는 편견의 선행원인이 됐다고 설명된다. 신교 세력은 19세기까지 아일랜드의 정치 · 경제적 주도권을 잡고 구교도를 억눌렀으며, 이에 반발한 구교세력의 저항운동은 최근까지 계속 됐다.

1954년에 Gordon Allport가 발표한 접촉가설(Contact Hypothesis)은 등장 당시 다문화 교육뿐만 아니라 평화 교육 등 여러 분야에서 편견을 극복할 수 있는 방법으로 각광받은 해결책이었다. 접촉가설은 간단히 말해 집단 간 갈등이 있을 경우 직접 만남으로써 타 집단과 공유하고 있는 태도나 신념, 가치 등을 발견하고 편견을 줄일 수 있다는 것이다. 접촉가설은 연령이 낮은 집단일수록 효과적이기 때문에 어린이 · 청소년을 대상으로 한 교류 프로그램을 중심으로 남아프리카, 이스라엘 전 세계의 분쟁지역에서 널리 활용됐다. 특히 북아일랜드의 경우는 교육 제도 전반에 접촉가설이 반영될 정도로 영향을 받았는데, 결정적으로 신 · 구교도 출신의 학생이 같은 비율로 함께 교육받는 통합학교가 등장하게 된 것이다. 그러나 직관적인 이치에도 불구하고 가설 등장 후 반세기가 지난 현재까지 이를 뒷받침할 경험적 증거가 없으며, 심지어 "방안이 아닌 희망에 불과하다"는 평가를 받고 있다. 이렇듯 집단 간 편견은 대면만으로 해결될 수 있는 간단한 문제가 아니라는 교훈을 얻게 된다.

다문화 교육이 직면하는 가장 큰 문제 중 하나는 교육 대상자에게 이미 승 · 패(win-lose)적 인구구조가 자리 잡아 있다는 것이다.[21] 이러한 나와 타자를 구분하는 사고방식은 과도한 입시 혹은 취업 경쟁과 같이 정치, 경제, 교육 등 사회 현상에서 다양하게 나타난다. 특히 한국 사회와 같이 집약적인 경쟁 구조 속에서 이는 더욱 심화된다. 백인에 대한 선호도 사실 경쟁 교육 속에서 어학(영어)에 대한 선망의 결과라는 사실은 경쟁적 교육의 한계를 여실히 보여주는 것이다.

즉 다문화 교육은 제로섬게임의 사고방식에서 포저티브섬 게임(positive sum game)

20) 이민경, "편견극복을 위한 북아일랜드 평화교육의 방법론" 『대학생 통일논문집』 p.70~73(통일교육원:2004)
21) Boulding E."Strategies for Learning Peace", Lynch, J.,Modgil, C, Modgil, S., Human Rights, Education and Reponsibilities ; Cultural Diversity and the schools, Vol.4 The Falmer Press.

의 사고방식으로 바꾸는 단계가 선행돼야 그 교육이 성공적으로 실시될 수 있다 하지만, 이미 편견이 확고한 타인의 사고방식을 바꾸는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 북아일랜드 사회 역시 정치적 합의에도 불구하고 아직 과거의 폭력을 직접 경험했거나, 편견을 버리지 못한 사람이 대부분으로 기존의 경직된 인식구조가 잔존해 있기 때문에 평화가 정착하지 못했다. 따라서 지역 주민 스스로가 편견을 극복해 서로의 다름을 인정하고 융화돼 살기 위해서는 아직도 많은 시간과 노력이 필요하다.

한국에서의 다문화주의는 배타적인 민족의식을 벗어나고, 국민 의식의 진전과 이주자들의 적극적인 가치 정체성 확립으로 그 가능성이 높아지고 있다.

북 아일랜드의 경우 집단 간의 부정적 편견과 관련해 가장 큰 문제는 왜곡된 선입견 자체가 아니라 이와 관련한 경직된 인식구조라는 것이다. 선입견은 단편적이지만 인식구조는 통합적이며 보다 근본적이기 때문에 바꾸기 힘들고, 또 다른 부정적 편견을 재생산한다. 북아일랜드는 각종 교류 프로그램이나 초유의 정치적 합의[22]에도 불구하고 기존의 왜곡된 인식구조가 잔존했기 때문에 평화가 정착하지 못했다. 이는 경직된 인식구조를 바탕으로 하는 편견의 복잡한 기제를 극복하기 위해 보다 많은 노력을 기울려야 한다는 시사점을 제공한다. 따라서 편견 자체를 규명하는 것도 중요하지만, 이를 야기한 근본 원인이 되는 인식구조에 어떠한 오류가 있었는지를 성찰하는 작업이 중요하다는 교훈을 얻을 수 있다.

북아일랜드 사회와 마찬가지로 한국사회에는 경쟁적 사고가 팽배해 있으며, 이러한 경직된 구조를 전환하기 위해 국민 스스로가 이질성에 대한 편견을 극복해 서로의 다름을 인정하고 융화돼 살기 위해 미시적인 노력이 필요할 것이다. 따라서 향후 증가할 것으로 기대되는 외국과의 교류에 막연한 희망을 품는 것보다, 한국 사회에 내재적으로 자리 잡고 있는 인식구조의 오류를 수정하는 것이 보다 현실적인 당면과제다.

또 반드시 접촉 수단(프랑스식의 제3세계 이해프로그램도 접촉 수단에 해당한다)만이 아닌 다양한 방법을 통해 서로에 대한 편견을 극복할 수 있어야 한다. 이와 관련 Gaertner은 고정관념이나 편견을 줄이기 위해 접촉이 반드시 필요한 것은 아니라고 설

22) 강순원, "벨파스트 평화협정과 북아일랜드 평화교육의 상관성" 『비교교육연구』13권 (2003)
1998년 벨파스트 평화협정으로 구교 정치세력인 공화파(Republicans)와 신교 정치세력인 연합파(Unionists)가 연립 자치정부를 구성하기로 정치적 합의를 도출했다. 평화협상의 주요 내용은 다음과 같다. ①북아일랜드 의회 구성 ②행정부 기능은 각 정당 비례대표로 구성된 집행위원회가 수행 ③IRA등 준군사조직의 무기 반환과 정치범 석방 ④경찰구조를 개혁해서 신교도가 대부분인 경찰조직에 구교도를 투입.

명한다. 궁극적인 문제는 많은 부정적 편견을 끊임없이 재생산하는 경직된 인식구조이기 때문에, 이를 보다 유연하고 긍정적으로 전환하는 작업에 반드시 교류가 필요한 것은 아니라는 것은 상식적으로도 이해할 수 있다. 문제는 인식구조를 전환한다는 것이 단순히 타 집단에 대해 더 많은 것을 아는 것보다 많은 시간과 노력이 필요하다는 점이며, 이는 북아일랜드의 사례에서도 알 수 있다.[23]

북아일랜드 다문화 교육에서는 사회에서 공존하는 다양한 정체성을 존중하는 것을 강조하고 있다. 반면, 우리는 단일민족이라는 틀을 강조하는데, 문제는 단일성을 강조하는 것 자체가 아니라 많은 경우 무의식중에 단일성을 다양성보다 우월한 것으로 간주하는 오류를 범하게 된다는 것이다. 지나친 단일 민족성의 추구는 정체성에 대한 폐쇄적인 의식구조를 형성해 다원화돼 가는 한국 사회 내부뿐만 아니라. 세계화 시대의 국제 사회에서 많은 문제를 낳고 있다. 예를 들어 국내에서는 외국인 노동자 차별 처우와 같은 인종차별을 야기하고 있으며, 국제사회에서도 한국의 민족주의가 지나치게 과열됐다고 해 이를 경계하는 목소리가 나오고 있는 것이 그 예이다.[24]

북아일랜드의 다문화 교육에서는 참여자의 연령과 상관없이 방법론의 개발에서 선택까지 참여자의 의견을 적극적으로 반영한다. 이때 참가자의 연령이 낮을수록 관점 차이를 극복하기 위해 활동가는 참가자를 상대로 많은 상담을 하고 있다. 또한 참가자의 연령, 성별, 직업, 종교 등 다양한 면에서 그룹 내의 균형을 조절하기 위해 힘쓰고 있으며, 이러한 노력은 보다 다양한 그룹의 사람을 대상으로 하는 성인 프로그램에서 두드러지게 나타나고 있다.

점증하는 한국의 다문화주의

일반적 인식으로 한국의 단일민족 정서는 배타적인 민족의식과 함께 이주자들에게 인색하다고 평가돼 왔다. 하지만 한국의 다문화주의는 앞서 살펴봤듯이 국민 의식의 진전과 이주자들의 적극적인 가치 정체성 확립으로 그 가능성이 높아지고 있다.

세계일보 설문조사에 의하면 소수인종 집단의 전통과 풍습을 보존해주기 위해 정부의 지원이 필요하다는 응답에서 매우찬성 13.8%, 다소 찬성 43.4%로 57.2%가 찬성하는 입장을 보이고 있는 점도 발전된 국민의식을 확인할 수 있다.<표 15> 특히 과거

23) Gaertner, S. L. "How does Cooperation Reduce Intergroup Bias" , *Journal of personality and social psychology* (1990)

24) 1992년 미국 로스엔젤레스에서 발생한 인종 폭동 때 흑인들은 한인 상점을 주요 공격 목표로 삼아 방화와 약탈을 자행했다. 이는 평소 한인 상인들이 흑인에 대해 노골적인 멸시와 차별을 해 왔기 때문에 흑인들의 반감을 샀기 때문이라는 것이다. 한편, 아르헨티나 국민을 대상으로 실시한 "가급적 피하고 싶은 이민족 이웃이 있다면 어느 민족인가?"라는 여론조사 결과, 아르헨티나인은 집시(45%) 다음으로 한인들을(26%)싫어하는 결과를 보여줬다. (미주 로스엔젤레스 중앙일보 2000년 7월 28일자)

〈표 15〉소수 인종 집단의 전통과 풍습을 보존해주기 위해 정부가 지원

	전체	성별		연령		
		남성	여성	20대	30대	40대	50대 이상
Base for %	1,076	535	541	271	267	269	269
매우 찬성	13.8	14.8	12.8	18.5	9.7	13.0	13.8
다소 찬성	43.4	48.0	38.8	48.3	45.7	42.8	36.8
보통	35.3	30.1	40.5	29.2	36.0	33.8	42.4
다소 반대	6.1	5.8	6.5	3.3	7.1	8.6	5.6
매우 반대	0.9	0.9	0.9	0.7	1.5	0.7	0.7
잘 모르겠다	0.5	0.4	0.6			1.1	0.7

〈표 16〉혼혈인 채용에 관한 정서

	전체	성별		연령		
		남성	여성	20대	30대	40대	50대 이상
Base for %	1,076	535	541	271	267	269	269
뽑는다	86.7	86.4	87.1	88.6	90.3	86.2	81.8
안 뽑는다	13.3	13.6	12.9	11.4	9.7	13.8	18.2

혼혈인에 대한 사회적 편견과 악습에 반해 "당신이 인사 담당자라면 혼혈인을 뽑겠습니까"라는 질문에서 절대다수인 86.7%가 그렇다고 답해 우리 사회가 민족적인 폐쇄성을 상당히 극복하고 있다는 것을 다시 확인 할 수 있다. <표 16> 한국인의 의식은 다문화를 받아들이고, 더 이상 한민족이라는 단일민족 신화로부터 탈피하고 있다. 때문에 한국에서의 다문화주의 정착과 "다르지만 평등하게 살기" 위한 시스템의 필요성이 더욱 절실히 요구된다.

영국, 프랑스, 독일과 한국의 이민자 통합 정책을 비교할 경우, 한국의 현행 정책은 매우 세분화 돼 있는 데 반해, 유럽 선진국의 정책은 ①체류자격과 시민권 관련 정책과 ②이민자를 위한 언어와 적응 교육만이 두드러질 뿐 나머지 정책은 특별히 드러나지 않는다. 그 이유는 그 나라에 거주하는 모든 국민, 주민을 대상으로 하는 '보편적 서비스' 에 의거해 이민자 통합 문제를 해결하는 비중이 크기 때문이다. 영국, 프랑스, 독일에서는 '외국인 등록' 을 필하고 합법적 '체류허가' 를 가진 모든 외국인에 대해 사회복지제도의 혜택을 부여하고 있는데, 한국은 그렇지 못하기 때문에 오히려 수많은 정책을 추진하는 것처럼 보인다. 때문에 한국 정부의 정책적 발상의 전환이 절실히 요구된다. 다른 선진국과 마찬가지로 자국민과 차등 없는 경제적, 사회적, 문화적 권리를 부여하는 정책을 추진해야 한다. 이런 까닭에 경북도에서 추진하고 있는 여성결혼이민자 종합지원을 위한 "새경북 행복 가족 어울림" 이라는 프로젝트의 실행계

〈그림 9〉경북도 결혼이민자 지원협의회 구성도

자료 : "새경북 행복가족 어울림"프로젝트실행계획안(2007:3)

획은 한국 사회에서 다문화주의의 전환을 가져올 수 있는 제도적 장치로 평가받을 만하다. 특히 이민자의 사회통합 정책이 체계적이고 지속적이기 위해서는 정부와 시민사회의 유기적 협력이 필수적이다. 이에 경북도의 "새경북 행복 가족 어울림"이라는 프로젝트의 민관협력의 사회통합 모델의 가능성을 확인해 본다.<그림 9>

정부의 기획과 예산 지원, 시민사회의 정열과 인력 지원이 결합돼, 정부-민간 파트너십을 적절히 구축하는 방식을 선택한 경북도의 "새경북 행복가족 어울림"프로젝트는 민간단체가 운영해 온 결혼 이민자 가족 지원 서비스와 노하우를 소중한 자원으로 여겨 협력 방안을 마련한 것이다. <그림 9>와 같은 민관 협력체 완성을 위해서는 우선 종합적 정책 체계를 바탕한 민관 파트너십 구축이 필요하다. 정부 부처가 각자 개별적으로 일을 추진해 중복되는 일을 막고 협력의 기틀을 마련한다. 특히 중앙정부의 의견을 수렴하고, 지방자치단체와의 협력체제의 기틀을 확립하는 발전방향을 제시할 수 있다. 특히 기존 사회복지 시설을 최대한 활용하는 쪽으로 방향을 결정해 주말에 내국인이 이용하지 않는 시설을 결혼 이민자 지원단체가 활용할 수 있도록 방안을 마련한다. 이는 기존의 지원단체 상당수가 이미 주중에는 결혼 이민자 대상 사업을 전개하고, 주말에는 이주 노동자 대상 사업을 펼친다는 것을 고려한 것으로 중앙정부와 지방자치단체, 복지관 수탁 기관과 결혼 이민자 지원 단체가 협의하면서 실현 가능성을 높일 것으로 기대를 모으고 있다.

또한 북아일랜드 사례와 같이 다문화 교육의 확대 역시 필요하다. 다문화주의에 바탕한 제3세계 이해 프로그램과 접촉 프로그램, 그리고 인식의 틀을 바꿀 수 있는 교

〈그림-10〉 KBS '미녀들의 수다'의 한 장면

자료 : 헤럴드경제 2007.1.4

〈그림-11〉국제결혼 이주여성들이 한복차림으로 한국 전통공연을 하는 모습

자료 : 경향신문 2006.12.15

육이 필요한 상태이다. 북아일랜드의 one world centre나 다문화 정보 센터 등 다문화 교육 관련자료 지원센터[25]의 설립을 추진해, 다문화 교육의 주제 및 방법론은 독립적인 것이 아니라 개발 교육(development education), 다문화 교육(multicultural education), 갈등 해결 교육(education for conflict resolution), 세계교육(global education)등 세계 각지에서 진행되고 있는 다양한 교육부문과 공유하며 풍부한 관련자료를 개발하는 것이 외국인에 대한 이해의 폭을 넓히기 위한 다문화주의의 정착의 첫 번째 과제일 것이다. 우리와 비슷한 정치상황을 가지고 있는 북아일랜드로부터 얻을 수 있는 교훈은, 진정한 통합을 위해 정치적 합의뿐만 아니라 편견을 극복하고 "함께 살아가는 방법"을 배울 필요가 있다는 것이다. 그리고 교육적인 방법을 공교육과 시민·사회단체에서 함께 고민하여 다문화주의를 바탕으로 한 한국인의 의식구조, 특히 인종·민족관과 외국인에 대한 선입견을 털어 낼 수 있도록 해야 할 것이다.

이와 같은 의미에서 따라서 한국을 체험한 외국인 여성 16명이 출연해 그들의 눈을 통해 한국인들의 현주소를 앙케이트와 토크로 풀어보는 KBS '미녀들의 수다'는 충분히 의미를 가질 만하다. 특히 각 나라 새해풍습이나 결혼풍습 등 몰랐던 외국 문화를 이해시켜 준다는 점에서 교양과 오락을 겸하는 좋은 취지의 프로그램이다.<그림 10>

다문화주의는 분명 현대 한국사회가 진지하게 고민해야 할 사회적 대안임에 분명하다. 지구화 시대에 사는 우리는 문화 다양성에 대한 사회의 잠재적 욕구와 상호작

25) 이러한 자료 지원센터는 민간 단체나 학교의 교사뿐만 아니라 일반주민, 학생 등 누구나 최신 자료를 복사하거나 무료로 대여할 수 있도록 도서관과 같은 형태로 운영되고 있다.

용하면서 새로운 문화적 실천의 장을 만들어내고 있다. 다문화사회의 핵심은 너무나 다른 가치와 삶의 양식을 갖고 있는 사람들이 서로의 문화를 존중하면서 때론 문화 차이에서 발생한 갈등을 극복해야 하는 지난한 노력이라 할 수 있다. 다문화 사회는 또한 다양한 개별 문화들이 보존되고 장려되는 데서 그치는 것이 아니다. 서로 다른 문화들이 경계를 넘나들며 개별문화를 풍요롭게 하고 새로운 문화적 가능성과 상상력을 넓혀나가야 한다. 다문화 사회의 초기 과제는 개별 문화들의 보존과 역량강화일 것이나, 장기적 안목에서는 문화간 교류와 상호이해를 늘려나갈 방안이 제시되어야 할 것이다.

〈참고 문헌〉

강순원, 2003 "벨파스트 평화협정과 북아일랜드 평화교육의 상관성"「비교교육연구13」

경상북도, 경상북도교육청, 경상북도경찰청, 데구출입국관리사무소. 2007. "새경북 행복가족 어울림" 프로젝트실행계획안

김정희,2004 "모자이크사회-통합과 균열:이민자", 『프랑스: 하나 그리고 여럿』.도서출판 강

김희교, 2003. "티베트와 한국의 다문화주의"「역사와 문화7」. 푸른역사

박단, 2003. "프랑스 '세속 공화국' 의 딜레마"「역사와 문화 7」. 푸른역사

설동훈, 2006. "결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구". 여성가족부

설동훈, 2006. "국민 · 민족 · 인종: 결혼이민자 자녀의 정체성", 『동북아 다문화시대 한국사회의 변화와 통합』, 한국사회학회

송태수, 2006. "제노포비아 현상과 원인: 영국, 프랑스, 독일 비교연구" 『유럽의 제노포비아』. 문화과학사

조정남. 2001. "현대국가와 다문화주의"「민족연구6」. 교양사회

이민경, 2004. "편견극복을 위한 북아일랜드 평화교육의 방법론"「대학생통일논문집」.통일교육원

장태한, 2001 "한국 대학생의 인종 · 민족 선호도에 관하여"「당대비평14」. 삼인

정상준, 2003 "다문화주의란 무엇인가"「역사와 문화 7」. 푸른역사

통계청, 2006.『2005년 혼인 · 이혼 통계결과』.통계청

행정자치부, 2006.『국내거주 외국인 실태조사 결과』. 행정자치부

Boulding E. "Strategies for Learning Peace", Lynch, J.,Modgil, C, Modgil, S., "Human Rights, Education and Reponsibilities"; *Cultural Diversity and the schools,*Vol.4 The Falmer Press.

Castles and Miller 2003."The Age of Migration" *International Population Movenments in the Modern World,* 3 .New York: Guilford Press

Framk Lentricchia. 1986. "The Return of William James" *Cultural Critique 4.* Fall

Gaertner, S. L. 1990. “How does Cooperation Reduce Intergroup Bias”, *Joumal of personality and social psychology.*
Seol, Dong-Hoon, 2005, “Global Dimensions in Mapping the Foreign Labor Policies of Korea : A Comparative and Functional Analysis.” *Development and Society* 34(1)
Marco Martiniello.1997.『Sortir des ghettos culturels』『현대사회와 다문화주의』번역본. 한울

기사와 TV프로그램

조선일보 1997년 9월 29일
미주 로스엔젤레스 중앙일보 2000년 7월 28일
EBS “똘레랑스” 2005년 5월 17일
동아일보 2005년 6월 14일
중앙일보 2005년 10월 13일
중앙일보 2006년 4월 3일
경향신문 2006년 12월 15일
헤럴드경제 2007년 1월 4일
세계일보 2007년 4월 24일

설문조사

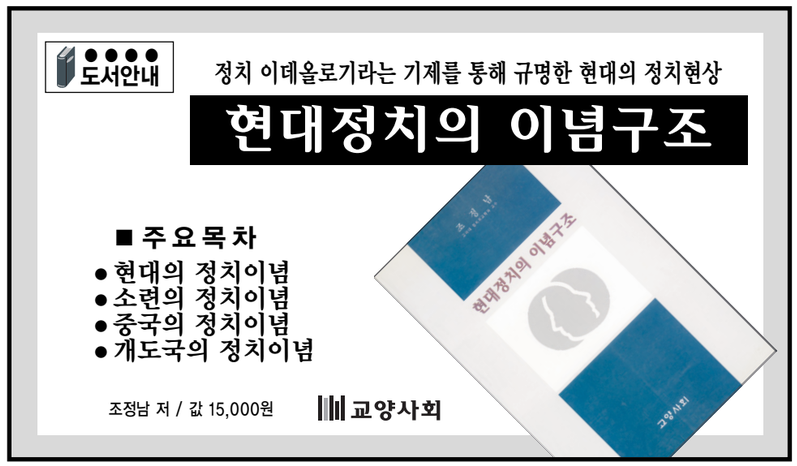
〈세계일보 · 엠브레인 공동조사〉

〈자료-1〉2007 외국인이주 · 노동운동협의회 회원단체 주소록

단 체 명	전화/팩스	이메일/홈페이지	주소
외국인이주노동자대책협의회	T.02-312-1686~7 F.02-312-1688	www.jcmk.org jcmk@jcmk.org	(120-012) 서울시서대문구충정로2가190-10
가톨릭이주노동자상담소	T.051-441-6403 F.051-441-6404	www.laboroffice.or.kr webmaster@laboroffice.or.kr katol@chollian.net	(600-801) 부산광역시중구대청동4가81-1 가톨릭센터
갈릴레아외국인노동자상담소	T.031-494-8411 F.031-494-8483	galilea@chol.com	(425-130) 경기도안산시단원구원곡동성환연립나동106호
경기광주외국인노동자센터	T.031-763-1004 F.031-763-1094	www.msks.org bjs0610@yahoo.co.kr	(464-801) 경기도광주시경안동49-14
경남외국인노동자상담소	T.055-277-8779 F.055-277-8744	kmc.jinbo.net kmwco@hanmail.net	(641-846) 경남창원시팔용동17-113층
경산외국인노동자교회	T.053-811-7841 교회)055-815-7842 F.053-815-7842	bokmin41@hanmail.net	(712-030) 경북경산시삼남동3-1
광주외국인노동자센타	T.062-971-0078 F.062-971-0079	cafe.daum.net/kmwc md0078@hanmail.net	(506-302) 광주시광산구월계동816-11
고양시 외국인노동자 샬롬의집	T.031-921-5006 F.031-921-5046	cafe.daum.net/hanuy augustshk@yahoo.co.kr	(411-808) 경기도고양시일산서구덕이동208(1층)
김해YMCA 외국인노동자 지원센터	T.055-328-3300 F.055-328-3306	ckaruf@naver.com	(621-040) 경남김해시봉황동404번지
남양주이주노동자여성센터	T.031-595-0310 F.031-595-9588 덕양상담실 T.031-966-9891	koreanwomencenter@hotmail.com	(472-840) 경기도남양주시화도읍녹촌2리488-123(3층)
대전외국인노동자와함께하는모임	T.042-621-8894 (소장) T.042-621-8810 F.042-621-8890	bdbaram@hanmail.net	(304-801) 대덕구대화동31-43
대전외국인이주노동자종합지원센터	T.042-631-6242 F.042-631-6243	migrant.netian.com bgkim88@hanmail.net	(306-800) 대전광역시대덕구대화동16-2
목포이주외국인상담센터	T.061-272-1560 F.061-272-1560	ksj6843649@hanmail.net	(530-803) 전남목포시대성동172-9번지2층
부천이주노동자복지센터	T. 032-348-7575	www.nageune.or.kr jshong1971@hanmail.net sys-9191@hanmail.net	(420-818) 경기도부천시원미구소사동23-18
서울외국인노동자센타	T.02-3672-9472 T.02-3672-9470 F.02-744-3594	ijunodong.prok.org smcw@chol.com	(110-542) 서울시종로구숭인동178-684층
성동외국인근로자센터	T.02-2282-7974/5 T.02-2282-7964	www.smwc.or.kr smwc@dreamwiz.com	(133-030) 서울시성동구홍익동147-22

수원외국인노동자쉼터	T.031-258-1671 F.031-228-4602	smwc.jinbo.net smwc.cyworld.com dangun-21@hanmail.net	(441-800) 경기도수원시권선구고등동86-2 2층
시흥이주노동자지원센터	T.031-431-0134 ,0137 F.031-497-0400	http://shv1365.org sh-mwc@hanmail.net	(429-010) 경기도시흥시정왕동1739-6길재빌딩5층
시화외국인노동자센터	T.031-434-3383 F.031-434-3383	www.eshelter.org mkm0910@yahoo.co.kr	(429-010) 경기도시흥시정왕동1399-4
아산외국인노동자지원센터	T.041-541-9112 F.041-548-9877	http//asm.nodong.net people9112@naver.com	(336-012) 충남아산시온천2동222-3호수빌딩3층
아시아인권문화연대	T.032-684-0244 F.032-684-0248	www.littlehands.or.kr asiansori@empal.com	(420-840) 경기도부천시원미구도당동279-13층304호
용인이주노동자쉼터	T.031-333-6644 F.0505-334-6644	www.yms.or.kr yms@yms.or.kr	(449-924) 경기도용인시김량장동41-1번지6층
발안 외국인노동자 의집중국동포 의집	T.031-354-7333 F.031-354-7332		(482-841) 경기도 화성시 향남면 평리 104-7 2층
성남 외국인노동자 의집중국동포 의집	T.031-756-2144 F.031-757-8093	sangrin@shinbiro.com sanyn31@hanmail.net	(461-825) 경기도성남시수정구태평2동7288-11
서울 외국인노동자 의집중국동포 의집	T.02-863-6622 F.02-863-6633	www.migrantworkers.org gracesunny1004@yahoo.co.kr	(152-801) 서울시구로구가리봉1동 137-22
안산 외국인노동자 의집중국동포 의집	T.031-495-2288 F.031-495-8700	5663004@hanmail.net	(425-130) 경기도안산시단원구원곡동779-8
광주 외국인노동자 의집중국동포 의집	T.031-768-5511 F.031-768-5522	cafe.daum.net/mypsalms ehs63@hanmail.net	(464-807) 경기도광주시역동20-14 동부B빌딩4층
양주 외국인노동자 의집중국동포 의집	T.031-837-4411 F.031-837-4433	www.g4w.net Leslie-unsil@comcast.net	(482-841) 경기도양주시광적면가납리740-7
외국인노동자 샬롬의 집	T.031-594-5821 F.031-594-5824	www.shalomhouse.or.kr mcshalom@empal.com	(472-840) 경기도남양주시화도읍녹촌2리산33-9
외국인노동자 학교	T.032-681-6098 F.032-681-6092	suubi35@hanmail.net	(420-826) 경기도부천시원미구도당동260-43
외국인이주노동자인권을위한모임	T.02-795-5504 F.02-749-6055	www.inkwon.or.kr a0011@chollian.net	(140-872) 서울시용산구한강로2가46-22층
용산나눔의집	T.02-718-9986 F.02-718-9987	ysnanum@korea.com	(140-846) 서울시용산구원효로1가108-38
원불교서울외국인센터	T.02-2699-9943 F.02-2699-9943	wsfc@nate.com	(157-882) 서울시강서구화곡7동352-46
인천외국인노동자센터	T.032-874-3613 F.032-872-3612	iworker@chollian.net	(402-063) 인천시남구도화3동52-2012통7반
조선족복지선교센터	T.02-723-4823 F.02-722-7999	asiasupport@hanmail.net	(120-855) 서울시서대문구홍제동137-162층

천안외국인노동자센터	T.041-565-5801 T.041-564-3818 F.041-565-0474	cafe.daum.net/cmwc knahee@hanmail.net	(330-944) 충남천안시신부동812신부빌딩6층
충북외국인이주노동자지원센터	T.043-534-6009 F.043-534-6009 청주상담실 T.043-223-5253	jin1000center@hanmail.net	(360-805) 충북진천군진천읍교성리319-1
천주교 의정부이주노동자상담소	T.031-878-6926 F.031-878-6927	umwc2000@yahoo.co.kr	(480-824) 경기도의정부시녹양동83-6녹양동천주교회
포천나눔의집	T.031-532-2025 F.031-532-1980	pcnanum@hanmail.net	(487-871) 경기도포천시군내면구읍리688
푸른시민연대	T.02-964-7530 F.02-3293-7530	http://www.epurun.org epurun@naver.com	(130-831) 서울시동대문구이문2동345-7번지2층
한국교회여성연합회부설 외국인이주여성노동자상담소	T.02-708-4181/3 F.02-708-4186	www.sunflower.org kcwu8@chol.com	(110-740) 서울시종로구연지동136-56 기독교연합회관1110호
(사)한국이주노동자건강협회	T.02-3147-0516~8 F.02-3147-0519	www.mumk.org mumk@mumk.org	(120-012) 서울시서대문구충정로2가190-8
(사)한국이주여성인권센터	T.02-3672-8988 (상담3672-7559) F.02-3672-8990	wmigrant@yahoo.co.kr wmwhrc@chol.com	(110-542) 서울시종로구숭인동178-684층
(사)한국이주노동자복지회	T.02-858-4115~8 F.02-858-4113	wonkihi@hanmail.net www.miwel.or.kr	(152-848) 서울시구로구구로3동188-25 한국산업단지공단 서울지사빌딩 4층



특 집

미국에서의 다문화주의

곽 준 혁 (경북대학교 교수)
jkwak@knu.ac.kr

서 론

미국 사회에서 다문화주의(multiculturalism)에 대한 평가는 다문화주의의 정의만큼 복잡하다. 한편으로는 미국 사회를 지탱하고 있는 자유주의적 신념에 대한 도전으로, 다른 한편으로는 집단 이기주의와 학문적 유행의 퇴행적 결합으로 간주되고 있다. 흥미로운 사실은 최초에 다문화주의가 등장했을 때에는 배제와 동화에 대한 도덕적 · 사회적 · 정치적 저항이라는 측면에서 전자가 지배적인 견해였다면, 다문화주의가 미국 사회의 뜨거운 논쟁의 중심에 선 지금에 있어서는 후자가 오히려 지배적인 견해로 서서히 자리를 잡아가고 있다는 것이다. 물론 다문화주의가 미국 사회에 처음 등장했을 때에도 비판은 있었다. 교과과정에 이민자와 소수집단의 문화를 소개하는 '문화 다원주의' 와 '다문화 교육' 과 같은 움직임도 미국적 신조(The American Creed)를 앞세운 보수주의자들의 저항에 부딪혔던 것이다. 그러나 다문화주의에서 인종

적 · 종족적 정체성과 성별 또는 신체적 차이의 인정이라는 측면이 본격적으로 구체화된 1990년 이후 다문화주의에 대한 비판은 한 가지 점에서 큰 차이를 보이고 있다. 기존에 다문화주의에 대해 적대적이었던 자유주의적 보편주의나 보수주의 진영이 아니라 공동체의 복원, 소외된 계층의 구제, 그리고 획일적 민족국가 건설전략에 대한 저항이라는 측면에서 지금까지 다문화주의에 우호적이었던 진영으로부터 비판이 제기되고 있다는 점이 바로 그것이다.

실제로 다문화주의의 등장을 개인주의의 극복과 공동체 문화의 복원으로 환영했던 시민적 공화주의 또는 공동체주의자들은 다문화주의를 시민적 덕성의 추락이라는 점에서 비판하고 있고, 소외된 계층의 목소리를 대변한다는 의미에서 다문화주의를 지지했던 사회민주주의자들은 부의 재분배라는 보다 본질적인 정치사회적 과제를 도외시한 채 문화라는 추상적이고 심리적인 인정에만 주력한다고 지적하고 있으며, 또 정체성이 상호주관적 관계 속에서 형성되고 변화되는 과정에 주목하는 인류학자들은 다문화주의를 집단 정체성의 형성과 유지라는 측면에서 민족국가 건설과정에서 등장한 민족주의보다 더 결정론적이라며 비난하고 있다. 여기에 다문화주의는 자기 입지를 구축하기 위해 종족적 · 민족적 소수집단 리더들의 전략적 선택일 뿐이라고 일축하는 합리적 선택이론가들, 새로운 영역을 개척해 자신들의 위치를 확보하려는 학문적 동기가 포스트모더니즘의 사회적 운동으로 위장된 것이라고 보는 자유주의적 교육학자들, 집단주의로 인해 파괴될 개인성에 더욱 주목해야한다고 주장하는 자유주의적 평등주의자들, 그리고 사회적 결속을 위한 보편적 이념으로 미국적 신조를 내세우는 보수주의자들이 가세해 다문화주의에 대한 도전을 다방면에서 전개하고 있다.

문제는 미국 사회에서 다문화주의의 도전과 다문화주의에 대한 도전이 갖는 의미가 세계화라는 동일한 사회경제적 변화에 대한 반응으로부터 비롯되고 있다는 점을 간과한 채 다문화주의의 수용과 거부라는 이분법적 잣대를 들이대는 관찰자적 태도다. 이런 태도는 미국 사회에서 다문화주의가 도전받고 있는 정치사회적 맥락을 고려하지 않은 채 다문화주의의 궁극적 실패를 예단한다든지, 아니면 미국적 토양과 정책적 고민에서 배양된 다문화주의의 도덕적 · 정치적 정당성을 한국 사회의 도덕적 · 정치적 기준으로 무분별하게 수용하는 경향에서만 발견되는 것은 아니다. 다문화주의를 다민족국가만의 문제로 치부하고, 세계화가 가져온 인종적 · 민족적 혼합이 초래한 우리 사회내의 갈등은 단일민족국가 또는 단일민족문화만으로도 충분히 해결될 수 있다는 생각 속에서도 발견된다. 아울러 미국에서 다문화주의가 초래한 정치사상적 논의는 무시한 채, 다문화주의에 반대하는 입장은 모두 백인 중심의 인종차별

정책이나 유럽 중심적(eurocentric) 지배문화에서 벗어나지 못한 서구 중심적 사고방식의 다른 표현이라고 단정하는 확신 속에서도 나타난다. 그리고 일관된 원칙이나 판단근거를 제시하지 않은 채, 미국식 다문화주의만이 인종적 · 종족적 평등과 화합을 위한 적절한 선택이며 시대사적 추세라고 주장하는 습관 속에도 이와 같은 문제는 잠재되어 있다.

다문화주의는 미국 사회를 자유주의적 신념에 대한 도전으로, 다른 한편으로는 집단 이기주의와 학문적 유행의 퇴행적 결합으로 간주되고 있다.

이런 문제의식에서 필자는 미국 사회에서 전개되어온 다문화주의에 대한 이론적 논의를 다문화 정책의 제도적 실현을 위해 전개되었던 다양한 고민들을 통해 파헤치고, 이러한 고민의 원인을 제공한 미국의 정치사회적 맥락을 사회경제적 환경과 이러한 환경을 인지하는 대중의 여론을 통해 소개하고자 한다. 이를 위해 크게 두 가지 작업이 수행된다. 첫째, 미국 다문화주의의 이론적 전개과정을 다문화주의의 미국 주류문화에 대한 도전이라는 맥락에서 고찰한다. 이 과정을 통해 문화 다원주의와 다문화주의의 차이라는 일반적 수준의 논의를 넘어 다양한 이념적 스펙트럼에서 제기되는 다문화주의에 대한 논의들을 살펴볼 수 있으리라 생각한다. 둘째, 이러한 논의의 구체적 배경을 제공한 미국 사회의 단면들을 다문화주의에 대한 학계의 도전과 대중의 인식을 살펴보는 것이다. 특히 실질적인 인구 구성면에서의 변화와 이러한 변화를 대중이 어떻게 인식하는지를 살펴봄으로써 다문화주의가 미국 사회에 어떻게 수용되고 있는지를 가늠해 보고자 한다. 전체적으로 이 글의 목적은 미국 다문화주의의 분석을 통해 다문화주의의 무조건적 수용과 몰가치적 배척에서 나타날 수 있는 문제점을 해소하기 위한 방향성을 모색하는 것이다. 이 글을 통해 미국 사회뿐만 아니라 다른 여타 사회에서도 나타날 수 있는 다문화주의의 문제점들을 해소할 수 있는 방향에 대한 학문적 · 정책적 논의가 더욱 활발해질 수 있기를 기대한다.

다문화주의의 도전: 이론적 지평

미국 사회에서 다문화주의라는 말이 사용된 것은 비교적 최근의 일이다. 영어권에서 '다문화주의'(multiculturalism)라는 말은 캐나다 연방정부가 이민자에 대한 동화

1) J. W. Berry, R Kalin & D. M. Taylor, *Multiculturalism and Ethnic Attitudes in Canada* (Ottawa: Minister of State for Multiculturalism, 1977).

정책(assimilation policy)을 대신해서 소수 집단 또는 이민자의 종족적 · 민족적 문화의 유지와 보존을 인정하고 수용하는 정책을 수립한 1971년부터 사용되었다.[1] 그러나 미국에서 다문화주의는 1990년대까지 무척이나 생소한 주제이자 화두였다. 주요 일간지에서 다문화주의라는 말이 등장한 것이 1989년이었고, 그 빈도가 현저해진 것도 실제로는 1991년 이후다.[2]

종종 미국 다문화주의의 기원을 학교 교육에서 다양성이 부각된 1950년대나 흑인 민권운동이 활발했던 1960년대에서 찾기도 하지만, 이 시기 제기된 미국 문화의 동질성에 대한 의문은 인종차별의 철폐 또는 통합이 주된 목표였지 다문화주의는 아니었다. 1980년대 교과과정과 관련된 인종적 · 종족적 다양성에 대한 관심을 다문화주의로 보는 것에는 큰 무리가 없지만, 학문적 영역에서조차 단일 종족집단에 초점을 맞춘 종족 연구(ethnic studies)를 넘어 구체적이고 학제적인 주제로 다문화주의가 본격적으로 등장한 것이 1988년 미국학회(American Studies Association)가 "성(gender), 인종(race), 종족(ethnicity), 그리고 계급의 문화"라는 주제를 연례회의에서 채택한 이후라는 점에서 볼 때, 1980년대 정체성과 교과과정 논의도 본격적인 다문화주의라기보다 일종의 맹아적 현상이라고 보는 것이 보다 적절할 것이다.[3]

이렇듯 종족적 다양성(ethnic diversity)에 대응하는 특별한 방법으로 다문화주의가 미국 사회에서 뒤늦게 등장한 이유는 미르달(Gunnar Myrdal)이 소위 '미국적 신조(The American Creed)'라고 부른 대중적 신념 때문이었다.[4] 이러한 신념은 간혹 '미국 예외주의'(American Exceptionalism)로 압축되는 자유주의적 이상을 통한 다민족 통합만을 의미하지는 않는다.[5] 페인(Thomas Paine)이 미국을 "시민적 · 종교적 자유를 사랑하기에 박해받은 사람들의 안식처"라고 표현한 것에서 알 수 있듯, 모든 사람들은 그들이 미국에서 향유할 수 있는 기본적 조건에서 평등하다는 의식에서도 이러한 신념은 발견된다.[6] 즉 차별 받지 않고 동일한 대우를 받을 수 있는 보다 포용적이고 평등한 정치사회적 조건을 만들어 종족적 · 인종적 · 계급적 차별을 극복할 수 있다는 확신도 미국적 신조의 다른 표현이라고 볼 수 있다는 것이다. 다시 말하자면, 한편에서는 자유

2) Nathan Glazer, *We Are All Multiculturalists Now* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), pp. 6-7.

3) 1980년대 교과과정 개편을 다문화주의로의 전환으로 보는 경우는 Thomas J. La Belle & Christopher R. Ward, *Ethnic Studies and Multiculturalism* (Albany: State University of New York, 1996), pp. 51-65; 이를 맹아적 징후로 보는 경우는 John Higham, "Multiculturalism and Universalism: A History and Critique," *American Quarterly*, Vol. 45, No. 2 (June 1993), pp. 201-202 참조.

4) Gunnar Myrdal, *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy* (New York: Harper & Brothers, 1944), pp. 8-27; Rogers Smith, "The 'American Creed' and American Identity: The Limits of Liberal Citizenship in the United States," *Western Political Quarterly* 41 (June 1988), pp. 225-251.

5) 미국적 신조를 자유 민주주의적 이상과 동일시한 경우로는 Samuel Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge: Belknap press, 1981), 특히 p. 23을 참조.

6) Thomas Paine, *Common Sense* (New York: Penguine, 1986), p. 84; 이러한 측면에서 하이엄(John Higham)은 미국적 신조라는 말 대신 '미국적 보편주의'(American Universalism)라는 표현을 사용한다. John Higham, 앞의 논문, pp. 196-197.

로 다른 한편에서는 평등으로 구체화되었지만, 미국적 신조는 종족적 · 인종적 · 계급적 차이가 미국이라는 독특한 환경 속에서 용해되어야할 뿐만 아니라 실제 용해될 수 있다는 '미국적 보편주의'를 지속시켰고, 그 결과 다문화주의가 고려될 수 있는 정치사회적 조건이 쉽게 제공되지 않았던 것이다.

이런 맥락에서 다문화주의는 미국적 신조에 대한 일종의 도전이었다. 첫째는 단일 정치체제 내에 다양한 인종적 · 종족적 배경을 가진 사람들이 존재한다는 사실을 부각시켰기 때문이었다. 최초부터 미국 사회는 대규모 이주로 인해 형성된 인구학적 이질성을 극복하기위해 인종적 · 종족적 차이를 무시하는 중립적 정부정책을 지향했고 또 지지해 왔다. 반면 다문화주의는 유럽대륙에서 건너온 인종뿐만 아니라 다양한 인종들이 미국 사회에 융합되지 않은 채 존속되고 있으며, 명시적이고 묵시적인 차별과 무시를 당해왔다는 사실을 부각시켰던 것이다.[7] 둘째는 이러한 인구학적 이질성이 관습이나 예절뿐만 아니라 가치와 신념까지 포함하는 문화적 차이로 일관되게 나타난다는 생각을 확산시켰기 때문이다. 미국 사회에서 인종적 · 종족적 차이는 항상 다원주의라는 틀 속에서 인정을 받아왔다. 그러나 다문화주의는 이러한 문화적 다원주의(cultural pluralism)조차 해결할 수 없는 심각한 저항이 인구학적 이질성에 기초한 문화적 차이에서 비롯되고 있다는 생각을 확산시킨 것이다.[8] 한편으로 문화적 차이를 인정해야하는 이유를 문화적 소속감이 개개인에게 갖는 의미를 통해 부각시키고, 다른 한편으로 미국이라는 국가의 건설 과정에서 주류문화가 어떻게 강요되었는지를 분석함으로써 미국적 신조를 근본적으로 흔들어 놓은 것이다.[9]

공동체주의적 다문화주의(Communitarian Multiculturalism)

최초의 도전은 미국의 주류사회가 내세우는 자유주의 사상과는 상이한 전통이 미국독립혁명의 토대를 구성했다는 이른바 '공화주의적 종합'(republican synthesis)과 이를 바탕으로 전개된 공동체주의 또는 시민적 공화주의(civic republicanism)의 등장과 함께 시작되었다.[10] 독립되고 개별적인 존재로 인간을 이해하는 자유주의적 인식론

---

7) 이러한 융합 또는 동화정책과 다문화주의의 도전에 대해서는 Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy* (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 343-347을 참조.

8) 자유주의 전통에서의 문화적 다원주의에 대해서는 Steven Lukes, *Moral Conflict and Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1991), p. 17을 참조. 그리고 유사한 입장에서 다문화주의와 자유주의적 관용의 관계에 대해 분석한 연구로는 John Horton, "Liberalism, Multiculturalism and Toleration," in *Liberalism, Multiculturalism and Toleration,* edited by John Horton (London: Macmillan, 1993), pp. 1-17을 참조.

9) Peter McLaren, "White Terror and Oppositional Agency: Towards a Critical Multiculturalism," in *Multiculturalism: A Critical Reader, edited by David Theo Goldberg* (Cambridge: Blackwell, 1994), pp. 45-74, 특히 53-59; Terence Turner, "Anthropology and Multiculturalism: What is Anthropology that Multiculturalists should be Mindful of?," in *Multicultralism: A Critical Reader, edited by David Theo Goldberg* (Cambridge: Blackwell, 1994), pp. 406-425.

을 부정하고, 사회 속에 뿌리박은(embedded) 상호의존적 인간성과 공동체의 구성원이면 누구나 객관적으로 인지할 수 있는 공동체 문화의 독특성을 강조하는 공동체주의가 최초의 도전을 이끌었던 것이다. 이 과정에서 공동체주의자들은 다문화주의를 개인주의의 부작용으로부터 공동체를 보호하고 공동체가 추구하는 공공선과 가치를 확인하는 적절한 방식으로 이해했고, 다문화주의는 자유주의가 공동체의식 또는 공동체적 정체성에 대한 일반적 요구를 충족시키지 못한다는 판단을 공유했다.[11] 이러한 움직임은 소수집단의 정체성과 문화를 보호하는 차원에서 그치지 않고, 미국인의 정체성을 미국적 신조로 단순화할 수 있는지에 대한 포괄적 질문을 유도해 내었다. 그 결과 1980년대 다문화주의의 맹아적 징후가 공동체주의로 구체화되었다.

자유주의적 다문화주의(Liberal Multicultralism)

공동체주의의 자유주의에 대한 도전과 소수자 권리를 주장하는 다문화주의의 결합은 그리 오래가지 않았다. 특히 영국과 미국의 자유주의자들은 소수자 권리의 주장을 자동적으로 반자유주의적인 것으로 해석하는 경향에 불만을 제기하고, 이주민들의 문화적 차이를 인정하는 것이 자유주의 내에서 충분히 가능하다는 점을 주장하고 나섰다. 캐나다의 경험을 일반화하려던 킴릭카(Will Kymlicka), 그리고 영국적 토양에서 문화적 소속감을 개인의 자율성의 구성요소로 간주하는 자유주의적 문화주의자(liberal culturalist)들이 이러한 움직임을 일차적으로 주도했고, 이후 이러한 논의를 미국적 토양에서 수용하면서 소수집단의 자율성에 주목한 스파이너(Jeff Spinner)가 미국 내의 이러한 움직임을 대표하고 있다.

정도의 차이는 있지만, 이들은 정체성(identity)과 권리(rights)를 분리해 자유주의적 틀 안에서 다문화주의를 포용하고자하는 공통점을 가지고 있다. 예를 들면, 개인의 자율성은 문화적 소속과 이러한 소속에 대한 사회적 존경을 통해 확보된다고 주장한 라쯔(Joseph Raz)는 다문화주의를 통해 사회적 분열을 가져올 위험을 막기 위해 상호인정과 관용이라는 자유주의적 원칙을 제시하고,[12] 소수에게 특별한 권리를 부여하는 데 긍정적인 킴릭카의 경우에도 오랜 시간 동안 한 영토 안에서 거주한 소수민족

10) 공화주의적 종합에 대한 개괄적 소개는 Knud Haakonssen, "Republicanism," in *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, edited by Robert Goodin and Philip Pettit (Malden: Blackwell, 2000), pp. 568-574 참조.

11) Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1981), pp. 202-236; Michael Sandel, "The Procedural Republic and the Unencumbered Self," *Political Theory*, Vol. 12, No. 1 (February, 1984), pp. 81-96, 특별히 pp.90-91; William Sullivan, *Reconstructing Public Philosophy* (Berkeley: University of California Press, 1981), pp. 14-15; Robert Bellah, Richard Madsen, William Sullivan, and Ann Swidler, Habits of the *Heart: Individualism and Commitment in American Life* (Berkeley: University of California Press, 1985), pp. 154-155.

12) Joseph Raz, *Ethics in the Public Domain* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp. 172-188.

집단(national minorities)과는 달리 자발적으로 이주해 온 이민민족집단 (immigrant ethnic groups)은 기존 문화에 스스로를 통합시킬 의무가 있다고 주장했다.[13] 이러한 특징은 미국적 토양에서 인종문제에 초점을 맞춘 스파이너의 경우에도 뚜렷하게 나타난다. 그는 한편으로는 문화적 차이에서 기초한 '미국인' 이 되는 다양한 방식을 인정해야한다고 주장하면서도, 국가의 역할을 소수집단의 문화적 특수성을 유지하는 데 국한시켜야 한다거나 예외적 권리의 보장이 소수집단 내 비자유주의적 관행을 정당화할 수 있다는 판단에서 유보적인 태도를 고수하고 있다.[14] 결론적으로 말하자면, 자유주의적 다문화주의는 문화의 차이를 인정하지만, 소수집단의 예외적인 문화적 권리를 인정하는 데는 여전히 인색하다고 할 수 있다.

자유주의적 다문화주의는 문화의 차이를 인정하지만, 소수집단의 예외적인 문화적 권리를 인정하는데는 여전히 인색하다고 할 수 있다.

비판적 다문화주의(Critical Multiculturalism)

보다 실질적인 도전은 소위 '강한' (strong) 또는 '급진적' (radical)이라는 수식어가 따라다니는 최근의 다문화주의에서 찾아볼 수 있다. 이러한 범주의 다문화주의는 소외계층에게 차별된 권리를 제공해줌으로써 민주주의를 심화시키려는 입장, 그리고 반식민주의 또는 서구중심주의에 대한 비판을 가지고 미국의 국가건설 과정을 비판하는 입장이 모두 포함된다. 여기에서는 미국 사회의 주류 문화에 대한 도전과 비판을 전개한다는 의미에서 비판적 다문화주의라고 이름 붙였다.

비판적 다문화주의는 크게 두 가지 방향으로 정리된다. 첫 번째는 사회적으로 주변화(marginalized)된 집단의 목소리와 견해를 인정하고 대변할 수 있는 차별적 권리를 주장한 영(Iris Young)과 같이 다문화주의를 소외된 소수 종족적 · 민족적 집단을 위한 민주주의의 제도적 개선을 위한 하나의 방향으로 설정한 경우다.[15] 여기에서 소수집단의 문화는 민주적 심의 과정에서 지배적인 위치에 있는 문화에 의해 항상 소외되거

13) Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (New York: Oxford University Press, 1996), pp. 75-106.
14) Jeff Spinner, *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity, and Nationality in the Liberal State* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 66, 177.
15) Iris Young, *Justice and the Politics of Difference* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 156-191 & 86-88.
16) Iris Young, "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy," in *Democracy and Difference, Contesting the Boundaries of the Political*, edited by Seyla Benhabib (Princeton: Princeton University Press, 1996), pp 120-135.

나 평가절하될 수 있는 위험에 처해있기 때문에, 차별의 철폐에서 그치는 문화적 다원주의의 입장에서 차이를 인정하는 다문화주의로의 전환이 절실하다는 논리가 도출된다.[16] 두 번째는 정체성의 문제와 민족국가 건설전략에 더 초점을 두는 경우다. 처음에는 소위 '용광로' (melting pot)로 표현되던 미국 문화를 다양한 종족적 · 인종적 · 민족적 문화가 각각의 정체성을 가지고 공존하는 '모자이크' (mosaic)로 대체하는 작업으로 나타났다. 종족적 문화를 거부하는 것 자체가 민주주의와 상반된다는 전제에서 유럽 이주자들 사이에도 내재적 차이가 있었다고 주장한 캘런(Horace Kallen)이 이러한 움직임의 선구자라고 할 수 있다.[17] 그러나 최근에는 미국 주정부 경계설정과 연방 편입에 이르기까지 미국이라는 국가의 건설과정 거의 대부분에서 유럽 중심적(eurocentric)이고 영어중심의 주류문화를 의도적으로 선택하고 강요했다는 논의로까지 진전되고 있다. 이러한 논의에 있어서, 비차별 정책을 내세워 공동의 문화를 창출하려는 민족국가 건설의 과정은 백인 중산층의 문화적 · 경제적 이익을 존속시키기 위해 유럽 중심적 사고를 소수집단에게 강요한 것이나 다름없다고 주장하는 멕레른(Peter McLaren), 그리고 자유주의적 비차별 정책만큼이나 종족적 · 인종적 · 민족적 차이를 부각시키는 다문화주의가 궁극적으로는 유럽 중심의 백인주류와 소수집단 간의 타협을 가져온다고 지적한 린드(Michael Lind)가 대표적이다.[18]

다문화주의의 사회적 수용: 학계와 여론

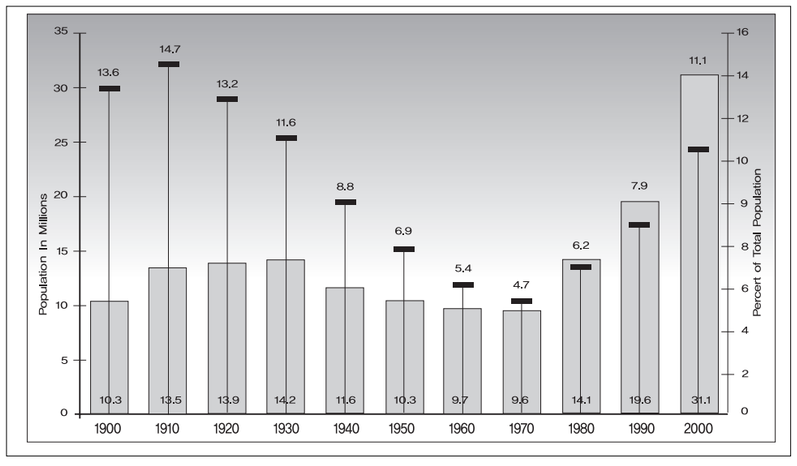
다문화주의의 자유민주주의에 대한 도전은 세계 어디에서나 볼 수 있지만, 다문화주의에 대한 미국 주류사회와 학계의 도전에는 미국적 독특성이 묻어있다. 이러한 독특성은 1990년대부터 더욱 뚜렷해졌다. 그 이유는 다문화주의를 정치사회적 담론의 중심에 서게 만든 1990년대 정치사회적 변화 때문이었다. 1990년대 이전에는 교육과정의 문제나 특수한 학문적영역의 토론에 그쳤던 다문화주의가 1990년대 이후 거의 대부분의 영역에서 찬반토론을 불러일으켰던 것은 다음 두 가지 변화가 촉발한 사건들 때문이었다.

첫째, 1990년대 이후 이주민의 증가로 인한 미국 내 노동시장의 불안정이 다문화주의에 대한 관심을 불러일으켰다. 미국은 지속적으로 이민을 받아들였지만, 1930년대 이후부터는 그 수가 급속도로 증가해서 이민자는 매해 100만 명씩 늘어났고, 1990

17) Horace Kallen, "Democracy versus the Melting Pot," *The Nation, February* 25, 1915.
18) Peter McLaren, "White Terror and Oppositional Agency: Towards a Critical Multiculturalism," in 앞의 책, pp. 59-62; Michael Lind, *The Next American Nation: The New Nationalism and the Fourth American Revolution* (New York: Free Press, 1995).
19) George Borjas, *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1999), pp. 8-11; US Census: http://www.census.gov/prod/2002pubs/p23-206.pdf.

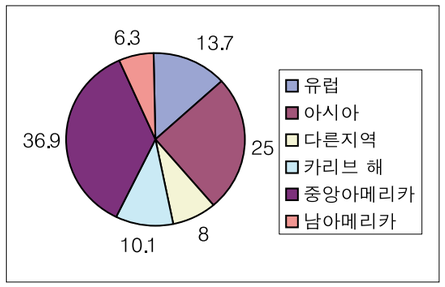
년대는 매해 10만 명 정도의 난민, 70만 명 정도의 합법적 이주민, 그리고 20만 명 정도의 불법 이주민의 증가 추세를 보이기 시작했다. 그 결과 1970년대에는 전체 인구의 5%정도였던 이주민이, 1990년대에는 12%, 그리고 2002년에는 20%에 육박하게 된 것이다.[19] 문제는 1960년 이후 이주민의 기술과 교육 수준이 현저하게 떨어지면서, 이들이 미국 내 하위 소득 20%에 속하는 사람들의 고용 불안정을 초래했다는 것이다. 특히 유럽과 캐나다에서 이주해오는 인구가 현저히 감소하고, 기술을 가진 사람들의 이민이 급속하게 감소되면서 이러한 현상이 더욱 가속화 되고 있다. <그림 1>에서 보듯이 1980년대와 1990년대에 이주민은 급격하게 증가했고, 미국에서 지난 20년 동안 외국 태생은 1400만 명에서 3100만 명으로 두 배로 증가했다. 그리고 20세기 초에 이주민의 85%를 유럽계가 차지했다면, <그림 2>에서 보듯 지금은 80% 이상이 아시아, 라틴아메리카, 아프리카 등의 비유럽 지역 출신들이다. 여기에 이주민의 성격도 크게 변했다. 예를 들면, 1987년에는 단지 4%만이 기술 이민이고 75% 이상이 가족과 친지의 초청으로 이주해 왔는데, 이러한 저학력 · 무기술 이주의 증가는 기술력을 요구하지 않는 노동시장 임금의 4%, 미국 내 하위 10% 저학력 임금 노동자의 경우 7.4% 임금이 저하되는 현상을 가져왔다.[20] 이러한 추세로 말미암아 급기야 1965년에 개정된 이민법(The Immigration and Nationality Act)이 여론의 도마 위에 오르게 된다.

〈그림 1〉 미국 내 외국 태생 인구 비율 (1900-2000)[21]



20) George Borjas, "The U.S. Takes the Wrong Immigrants," *The Wall Street Journal* (04/05/1990), p. A 18.
21) *Profile of the Foreign-born Population in the United States: 2000, Current Population Reports, Special Studies* (U.S. Census Bureau, December 2001), p. 9.

〈그림 2〉 미국 내 외국태생의 출신 지역별 비율[22]



둘째, 1992년 로드니 킹(Rodney King) 사건이 촉발한 L.A.사태는 지금까지 축적된 인종갈등의 심각성을 모두가 인지하는 계기를 제공했다. 1960년대 민권운동과 이후 전개된 흑인 민족주의(Black Nationalism)의 실패, 그리고 일련의 차별금지 정책으로 인해 인종갈등은 잠잠한 듯 보였다.

그러나 전국에 생중계된 이 사건은 지금까지 다양성을 포용하는 정책이 실패했음을 드러냈고, 흑백 갈등을 넘어서 소수 인종 사이의 갈등을 방지할 정책의 필요성을 부각시켰다. 1990년 미국 종합사회조사(General Social Survey)에서 25%의 응답자가 백인들이 지나치게 권력을 독점한다고 응답했고, 비슷한 시기에 실시된 프린스턴 대학 여론조사에서 56%가 흑인이 백인을 싫어하며 53%가 백인이 흑인을 좋아하지 않는다고 응답한 것을 보면 이러한 사태는 이미 예견된 것이었다.[23] 다만 LA 사태를 통해 미국 사회가 이제는 단순히 흑백 갈등이라는 이분법으로 인종문제를 풀 수 없다는 사실이 가시화된 것이었다.

<표 1>에서 보듯 2000년 전체 인구에서 흑인 이외의 기타 단일인종이 차지하는 비율은 10.1%로 흑인이 차지하는 12.3%에 육박하고 있고, <표 2>에서 보듯 단순 인종별로 본다면 2000년에 이미 흑인을 제외한 기타 유색인종이 흑인보다 많으며, <표 1>과 <표 2>를 비교해 보면 알 수 있듯이 2000년 전체인구에서 차지하는 비율에서 히스패닉(12.5%)은 흑인(12.3%)을 능가했다. 특히 멕시코에서 이주해오는 인구는 매년 증가해 2000년에 외국 태생 중 27.6%에 이르렀고, 2002년 기준 미국의 출산율에서 비히스패닉계 백인이 1.8%, 흑인이 2.1%인데 비해 히스패닉은 3.0%였으며, 이런 추세로 간다면 2040년에는 히스패닉이 인구의 4분의 1을 차지하게 될 것이라는 예측이 나왔다.[24] 게다가 <표 3>에서 보듯 영어 이외의 언어로 소통하는 인구의 급증은 영어를 통해 정체성을 확립하고, 다양성 속에서의 통합을 유지하려던 전통적인 인종정책의 수정이 불가피하도록 만들었다. 결국 이러한 변화는 다문화주의를 학계와 여론의 핵심적 화두가 되게 했다.

---

22) Luke Larsen, *The Foreign-Born Population in the United States: 2003, Population Characteristics, Current Population Reports* (U.S. Census Bureau, August 2004), pp.1-2.
23) Tamar Lewin, "Study Points to Increase in Tolerance of Ethnicity," *The New York Times,* January 8, 1992, p. A.12.
24) *The Economist,* 24 August 2002, pp. 21-22; *New York Times,* 19 June 2003, p. A. 22.

〈표 1〉 미국 내 전체 단일 인종 비율: 2000년 인구센서스 기준[25]

인구수/백분율

단일인종	단일 인종 총비율		274,595,678	97.6
	백인		211,460,626	75.1
	흑인		34,658,190	12.3
	아메리카원주민, 알라스카원주민		2,476,956	0.9
	아시아	총비율	10,242,998	3.6
		인도(Asian indian)	1,678,765	0.6
		중국	2,432,585	0.9
		필리핀	1,850,314	0.7
		일본	796,700	0.3
		한국	1,076,872	0.4
		베트남	1,122,528	0.4
		기타 아시아인	1,285,234	0.5
	하와이 원주민, 기타 태평양 섬주민		398,835	0.1
	다른 인종		15,359,073	5.5
혼혈			6,826,228	2.4

〈표 2〉 인종과 연령별 인구비율(1970-2000)[26]

인종	1970	1980	1990	2000	1970~2000
<전체>					
백인	87.4	83.2	80.3	75.1	-12.3
흑인	11.1	11.7	12.0	12.3	1.2
기타 인종[a]	1.4	5.2	7.6	12.5	11.1
<아동>[b]					
백인	84.8	78.6	75.1	68.6	-16.2
흑인	13.7	14.7	15.0	15.1	1.4
기타 인종[a]	1.5	6.7	9.9	16.3	14.8
<성인>[c]					
백인	88.9	84.9	82.2	77.4	-11.5
흑인	9.8	10.5	11.0	11.4	1.6
기타 인종[a]	1.4	4.5	6.8	11.2	9.9
히스패닉[d]	...	6.4	9.0	12.5	6.1

(* a: 1970, 1980, 1990에서는 흑인과 백인을 제외한 인종을 의미한다. 2000년부터 기타 인종은 하나 이상의 인종을 표시할 수 있도록 한 인구센서스 방법의 변화로 한층 복잡해 졌다.[27] b: 아동은 0세에서 17세를 말한다. c: 성인은 18세 이상을 말한다. d: 인구센서스에서 피부 색깔이라는 측면에서 백인과 구별하기가 쉽지 않은 히스패닉의 특성상 인종분류에 포함시키지 않고 독립적으로 다룬다.)

〈표 3〉 미국 내 언어 사용자 비율 (2000년 인구센서스 기준, 5년 이상 거주자)[28]

영어만 사용		215,423,557	82.1
영어 이외의 다른 언어	스페인어	28,101,052	10.7
	기타 인도 유럽어	10,017,989	3.8
	아시아와 태평양지역 언어	6,960,065	2.7

25) *U.S. Summary: 2000, Census 2000 Profile* (U.S. Census Bureau, July 2002), p. 2.
26) *Census of Population 1980, Characteristics of the Population*, Vol. 1, Ch. B, Part 1; *Census of Population and Housing 1990: Summary Tape File 3; U.S. Summary: 2000, Census 2000 Profile* (U.S. Census Bureau, July 2002), p. 2.
27) 이러한 변화가 정체성에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서는 Taeku Lee, "Social Construction, Self-Identification, and the Survey Measurement of 'Race,' the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, 15 September, 2004를 참조.
28) *U.S. Summary: 2000, Census 2000 Profile* (U.S. Census Bureau, July 2002), p. 3.

다문화주의에 대한 도전

이런 정치사회적 환경의 변화 속에서 다문화주의는 더 이상 주변적 연구로 머무를 수 없게 되었다. 다문화주의는 핵심적 화두로 부상했을 뿐만 아니라 다양한 영역으로부터의 도전에 직면하게 되었다. 그 도전은 비단 앵글로 색슨 족이 미국의 고유한 도덕적 · 문화적 가치를 가지고 있다고 주장하는 토착주의(nativism)나 미국적 신조의 붕괴를 우려하는 보수주의 진영에서만 전개된 것이 아니었다. 문화 다원주의를 옹호하는 자유주의 진영, 시민적 연대를 강조하는 시민적 공화주의 진영, 문화보다 분배에 초점을 맞추어야한다고 주장하는 사회 민주주의 진영에서도 다문화주의를 재검증하기 시작했다. 전체적으로 미국 사회에서 다문화주의에 대한 도전은 사회적 연대, 개인성의 파괴, 그리고 분배의 문제로 압축할 수 있다.

구체적으로, 첫째는 다문화주의가 사회적 연대를 해치고 결국에는 분열과 갈등을 조장할 것이라는 우려다. 이러한 우려는 토착주의와 자유주의적 보수주의자들의 논의에서 크게 부각되었다. 토착주의의 입장은 반이민정책의 필요성을 강조한 미국 경제전문지 『포브스』(Forbes)의 중견 편집자인 브라임로우(Peter Brimelow)의 주장에서 찾을 수 있다. 그는 1965년 이민법 개정 이후 유럽 이외의 지역으로부터 밀려드는 이주민들은 사회에 기여하기보다 도움을 받는 처지에 있으며, 경제에 기여하기보다 하층민의 생계를 위협할 뿐이라고 주장하면서, 다문화주의 정책은 이주자들이 주류문화에 동화하는 과정을 방해함으로써 분열을 조장할 뿐이라고 역설한다.[29] 비슷한 맥락에서 헌팅톤은 지금까지 미국 사회의 목표를 분명하게 하고 성취하는데 결정적 역할을 했던 미국이라는 정체성이 심각하게 위협받고 있으며, 이러한 위기는 라틴 아메리카(특히 멕시코)로부터 몰려오는 이주민, 미국의 주류 문화인 앵글로 색슨계 개신교(Anglo-protestant) 전통에 정면으로 도전하는 문화적 상대주의와 정체성 정치(identity politics), 사회동포주의의 만연 속에 사라져가는 애국심 때문에 초래되었다고 주장했다.[30] 비록 자유민주주의적 색채가 가미되었지만, 헌팅톤도 브라임로우와 마찬가지로 미국적 신조의 붕괴에 대한 우려를 표하고 있는 것이다.

여기에 미국적 경험이 아니라 적극적인 정치 참여와 이를 통해 형성되는 시민적 덕성을 강조하는 일군의 시민적 공화주의자와 사회 민주주의자, 그리고 미국적 신조나 토착주의는 반대하지만 집단적 차이의 강조가 사회적 연대를 잠식하고 분열을 조

29) Peter Brimelow, *Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster* (New York: Harper Perrenial, 1995).
30) Samuel Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* (New York: Simon & Schuster, 2004), 특히 pp. 246-256 & 295-335.

장할 수 있다는 생각을 가진 온건한 자유주의자들이 가세했다. 우선 공동체 문화의 존속이라는 의미에서 찬성했던 시민적 공화주의자들이 세계화의 물결 속에 밀려드는 이주자들에게 시민적 덕성을 기대할 수 없다는 쪽으로 가닥을 잡았고,[31] 공공의 이해보다 소수집단의 이기주의를 관철시키려는 것은 사회 민주주의의 보편성에서 볼 때 결코 타당하지 못하다는 입장에서 정체성 정치에 대한 반론이 제기되었으며,[32] 온건한 자유주의자들은 다원주의도 서로 다른 것을 수용할 수 있는 공통분모가 존재해야 하며 그렇지 않으면 미국이 발칸반도와 같이 종족적 · 민족적 갈등에 의해 붕괴될 수 있다는 주장을 전개했다.[33] 이 밖에 자유주의 진영에서는 정체성의 정치가 이익집단의 경쟁으로 전락하는 것을 막기 위해서는 오히려 중립성을 되찾는 것이 좋다는 주장이 전개되었고,[34] 비슷한 맥락에서 특수주의를 강조하는 다문화주의는 모든 학교 교과과정을 정치화시킬 것이라는 비판이 제기되었다.[35] 사회적 연대에 대한 우려에 대한 반론들도 토착주의나 보수주의보다 이러한 주장들에 집중되었는데, 그 내용은 연대성이란 불일치할 수 있다는 확신을 가질 때 가능하다고 주장하거나,[36] 다인종적 연대를 균형과 조화보다 상호작용의 극대화에서 찾는 것이었다.[37] 둘째는 소수집단 내 비자유주의적 문화의 용인으로 인해 개인성이 크게 침해될 수 있다는 걱정이다. 이러한 측면에서의 다문화주의에 대한 도전은 자유주의적 여성주의자들과 평등주의적 자유주의자들이 주도했다. 전자의 경우는 다문화주의가 한편으로는 집단 간의 차이에 대한 인정을 요구하면서, 다른 한편으로는 문화적 특성을 인정받음으로써 소수집단 내 구성원, 특히 여성의 인권과 기본적인 자유를 위협할 수 있다는 주장을 피력한 오킨(Susan Okin)이 대표적이다.[38] 이들은 문화란 비공식적이고 사적인 방식으로 전개되는 삶의 방식이 습관적으로 용인되는 과정이기에, 다문화주의가 요구하는 소수 집단의 문화적 권리에 대한 예외적 인정은 집단 내에서 자행되는 폭력과 인권침해를 묵인할 가능성이 있다고 비판한다.[39] 다문화주의가 개인성을 침해할 수 있다는 점

31) Michael Walzer, "In Response: Support for Modesty and the Nation-State," *Responsive Community*. Vol. 11, Issue 2, (Spring 2001), pp. 28-31.
32) Eric Hobsbawm, "Identity Politics and the Left," *New Left Review*. I/217 (May-June 1996), pp. 38-47.
33) Arthur Schlesinger, *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society* (New York: W. W. Norton & Company, 1998); Philip Gleason, "American Identity and Americanization," in *Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups,* edited by Stephan Thernstrom, A. Orlov Y O. Handlin (Cambridge: Harvard University Press, 1980), pp. 31-58을 참조.
34) Chandran Kukathas, "Liberalism and Multiculturalism: The Politics of Indifference," *Political Theory,* Vol. 26, No. 5 (Oct. 1998), pp. 686-699.
35) Diane Ravith, "Multiculturalism, E Pluribus Plures," *American Scholar,* Vol. 60, Issue 2, 1991, pp. 337-354, 특별히 351을 참조. 이에 대해
36) Kobena Mercer, "Welcome to the Jungle: Identity and Diversity in Postmodern Politics," in *Identity: Community, Culture, Difference,* edited by Jonathan Rutherford (London: Lawrence and Wishart, 1990), p. 68.
37) Timothy Simone, *About Face: Race in Postmodern America* (Brooklyn: Autonomedia, 1989), p. 191.
38) Susan Okin, "Is Multiculturalism Bad for Women?," in *Is Multiculturalism Bad for Women?,* edited by Joshua Cohen, Matthew Howard & Martha Nussbaum (Princeton: Princeton University Press, 1999), pp. 7-24.

에서는 자유주의적 평등주의(liberal egalitarianism) 입장을 견지하는 베리(Brian Barry)도 비슷한 주장을 피력하고 있다. 그는 사회 정의를 위해 함께 모두가 연합해서 노력해야함에도 불구하고 다문화주의가 특수성이라는 명분 속에 사람들을 분리하고 있다고 전제하고, 종족적 · 민족적 소수 문화집단에게 예외적 권리를 인정하는 것은 공동선을 위한 공동의 제도의 운행을 불가능하게 만들어 결국 개인성을 파괴하면서까지 집단의 이익을 추구하게 될 것이라고 비판한다.[40] 셋째는 다문화주의가 재분배의 문제에 무관심함으로써 사회경제적 불평등을 심화시키고 있다는 판단이다. 이러한 측면의 도전은 일찍이 하이엄(John Higham)에 의해 제기되었다. 그는 다문화주의가 집단의 문화적 유산에 대한 인정만을 고집함으로써 계급의 역사적 의미와 분배의 문제에 소홀했다고 비판하면서, 보편주의는 단지 자유주의에만 적용되는 것이 아니라 궁극적으로 부의 불평등 문제를 해결하기 위해서라도 필요한 것이라는 주장을 피력했던 것이다.[41] 이러한 비판에 대해 두 가지 방향의 반론이 제시된다. 그 중 하나는 다문화주의가 분배문제에 지속적인 관심을 가지고 있다는 점을 밝히는 것이다. 이런 측면에서 그리핀과 템페니스(Larry Griffin & Maria Tempenis)의 연구는 다문화주의자들이 지속적으로 인종, 계급, 그리고 성(gender)을 함께 다루려고 노력해왔다는 것을 경험적으로 밝히는 데 목적을 두고 있다.[42] 또 다른 하나는 인정의 정치(politics of recognition)가 분배의 정치(politics of redistribution)를 보완할 수 있다는 점을 설득하는 것이다. 이같은 측면에서 프레이저(Nancy Fraser)는 차별을 없애려는 '분배의 정치' 는 차이를 인정하는 '인정의 정치' 를 통해서만 실현가능성이 커진다는 점을 가장 설득력 있게 보여준 학자들 중의 하나라고 할 수 있다.[43] 이러한 반론에도 불구하고, 이주민의 증가로 인한 저임금 계층의 빈곤화가 유발한 다문화주의에 대한 분배적 측면에서의 비판은 지속되고 있다.

다문화 공존에 대한 대중의 인식

다문화주의에 대한 논쟁이 가속화되면서 다문화 공존에 대한 대중의 인식이 어떠한지에 대한 경험적 연구가 활발하게 진행되고 있다. 이론적 가능성과 도덕적 판단을 요구하던 문제가 현실 속에서 어떻게 수용되고 있는지를 살펴보는 것이 아니라, 이론

39) Susan Okin, "Feminism and Multiculturalism: Some Tensions," *Ethics* 108 (1998), pp. 661-684, 특히 pp. 678-679참조.
40) Brian Barry, *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism* (Cambridge: Harvard University Press, 2001).
41) John Higham, "Multiculturalism and Universalism: A History and Critique," American Quarterly, Vol. 45, No. 2 (June 1993), p. 196.
42) Larry Griffin & Maria Tempenis, "Class, Multiculturalism, and the American Quarterly," *American Quarterly*, Vol. 54, No. 1 (March 2002), pp. 67-99.
43) Nancy Fraser & Axel Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange* (New York: Verso, 2003), pp. 7-109, 특히 pp. 48-69 참조.

들이 현실 속에 진행되고 있는 상관관계들을 잘 반영하고 있는지를 살피려는 검증이 진행된 것이다. 특히 다양한 문화가 하나의 정치체제에서 공존할 수 있는지에 대한 시민들의 인식을 정체성과 사회적 연대에 초점을 맞춘 연구가 활발하게 진행되고 있다.

미국 대중들의 다문화 공존에 대한 인식은 극단적 다문화주의자들의 주장과 극단적인 보수주의자들의 주장 사이에 위치한다.

이 중 우리의 주목을 끄는 첫 번째 연구는 미국 내의 이주민들이 종족적 · 민족적 소속감을 넘어서 미국인이라는 정체성을 유지하고 있는 지에 대한 여론조사분석이다.[44] 1994년 미국 종합사회조사(GSS)에 기초한 사이트린(Jack Citrin)의 분석에서 몇 가지 중요한 지표가 발견된다. 첫째는 응답자의 90%가 다문화주의자들이 옹호하는 종족보다 보다 포괄적인 '미국인(American)' 이라는 정체성을 선택했다는 점이다. 게다가 <표 4>에서 보듯이 미국인임을 만족스러워하는 사람들이 응답자의 86%에 이른다는 것이다. 비록 소수 집단들은 백인보다 종족을 강조하는 다문화주의에 대해 더 호의적이지만, 거의 대부분의 사람들이 종족적 정체성보다 미국인이라는 정체성을 선택하는 경향성이 있다는 것을 보여준 것이다. 둘째는 비판적 다문화주의자들이 정의

〈표 4〉 종족별로 본 다문화주의에 대한 대중의 반감[45]

		미국 종합사회조사 (1994 GSS)		
		전체	백인	흑인
일반적 다문화주의 신념에 대한 생각	모든 쟁점 또는 대부분의 쟁점에 대해 단일한 미국인의 시각으로 봐야하는가.	83%	91%	50%
	미국인인 것을 매우 만족스러워하는가.	86	88	75
	집단이 하나로 통합되어야하는지. (용광로 이미지, 5-7을 선택한 %)	38	39	37
	종족적 조직들은 분리주의를 촉진시키는가.	70	74	53
종족적 대표성	리더의 배경은 문제가 되지 않는가.	65	67	56
	능력에 기초해서 의회 대표를 선택할 것인가.	91	94	73
	종족이 아닌 능력에 기초해서 교사를 선택할 것인가.	92	94	82
	능력에 기초해서 전문직을 뽑을 것인가.	94	96	85
	종족이 아닌 능력에 기초해서 역사과목 교사를 선택할 것인가.	44	47	32
표본 수		1,474	1,136	

44) Jack Citrin, David Sears, Christopher Muste, & Cara Wong, "Multiculturalism in American Public Opinion," *British Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2 (April, 2001), pp. 247-275.
45) Ibid., pp. 258-259 (일부 수정).

하는 것과는 달리 대부분의 사람들은 미국의 다원주의적 정책을 동화주의로 인식하고 있지 않다는 점이다. <표 4>에 의하면 단순 질문에 대해서는 38%가 융합정책을 지지하고, 32%는 여기에 반대하며, 나머지 29%가 두 입장 모두를 반대하는 것으로 나타났다. 그렇지만 질문 방식(1-7 중 선택)을 고려해 볼 때, 다수의 미국인들이 다원주의를 미국 주류사회로의 동화라고 인식하지 않으며, 종족적 유산을 유지하는 것이 다원주의와 배치된다고 생각하지 않는다는 것을 알 수 있다. 오히려 전체 응답자의 70%, 그리고 흑인 응답자의 53%가 종족적 · 민족적 정체성의 강조가 분열을 가져올 수 있다고 우려하고 있다는 사실은 다문화주의가 미국 사회에서 적어도 1994년까지는 적극적으로 수용되지 않았다는 것을 알 수 있다.

또 다른 연구는 헌팅턴이 주장하는 것과 같이 급증하고 있는 히스패닉 인구가 미국인이라는 정체성에 위협적인가를 분석한 것이다.[46] 이 연구에서 주목을 끄는 점은 히스패닉의 증가가 곧 스페인어 사용자의 증가 또는 영어를 통한 국민 통합을 저해할 수 있다는 헌팅턴의 주장이 잘못되었다는 것이다. <표 5>에서 보듯이 2004년 히스패닉에 대한 전국적인 조사에서 이민 1세대의 경우 단지 6%만이 영어를 주로 사용하는 사람들이었지만, 이민 2세대에는 32%, 이민 3세대에서는 71%로 증가하고, 이민 3세대 중에서 스페인어를 주로 사용하는 사람은 단지 2%에 불과했다. 게다가 <표 6>에서 보듯 비록 상대적으로 높은 비율의 반대가 있지만, 영어를 공식적인 언어로 하는 정책에 대해 이민 1세대는 23.6%, 이민 2세대는 43.3%, 그리고 이민 3세대는 67.5%가 찬성하는 사실을 놓고 볼 때, 실제로 이들이 영어에 갖는 반감은 그리 크지 않다고 볼 수 있다. 실제로 이들의 연구는 비판적 다문화주의자들이나 소수 민족의 정체성과 국가 건설의 권리를 인정하는 입장에서 언어의 단일화를 통한 민족국가 건설을 위한 전략이 증명된 것으로도 해석될 수 있다. 그러나 헌팅턴의 연구에 초점을 맞춘다면, 멕시코를 중심으로 밀려드는 히스패닉의 증가가 곧바로 정체성의 위기를 가져오지는 않는다는 것을 반증한 것이다. 그리고 이와 같은 사실은 미국에서 태어난 히스패닉이 백인보다 더 높은 애국심을 보인다는 각종 여론조사에 의해 거듭 확인되고 있다.[47]

종합하면, 미국 대중들의 다문화 공존에 대한 인식은 극단적 다문화주의자들의 주장과 극단적인 보수주의자들의 주장 사이에 위치한다. 즉 한편으로는 토착주의와 같은 극단적 주장에 대해서는 혐오감을 갖고 있지만, 다른 한편에서는 종족적 · 민족적 다양성과 미국인이라는 정체성을 조화시키려는 뚜렷한 방향성을 갖고 있다는 것이다. 다시 말하자면, 극단적인 다문화주의가 주장하는 민족국가 건설의 전략이나 동

46) Jack Citrin, Amy Lerman, Michael Murakami, and Kathryn Pearson, "Testing Huntington: Is Hispanic Immigration a Threat to American Identity?," *Perspectives on Politics*, Vol. 5, No. 1 (March 2007), pp.31-48.
47) *Ibid*. pp. 42-43.

〈표 5〉 히스패닉의 언어사용[48]

		우선 사용언어 비율 (%)			
		영어	두 언어 모두 사용	스페인어	총계
이민 1세대	18-29세	7	34	59	869
	30-54세	7	30	64	1,884
	55세 이상	4	26	71	627
	합계	6	30	64	3,380
이민 2세대	18-29세	32	60	8	299
	30-54세	31	60	8	194
	55세 이상	38	50	12	50
	합계	32	59	9	543
이민 3세대	18-29세	74	25	1	404
	30-54세	71	28	1	548
	55세 이상	61	32	7	161
	합계	71	27	2	1,113

〈표 6〉 언어정책에 대한 대중여론[49]

	영어를 공식어로 사용		2개 국어 교육	
	찬성	반대	찬성	반대
백인	73.7%	26.3%	48.5%	51.5%
흑인	71.2	28.8	65.0	35.0
아시아인	69.8	30.2	59.0	41.0
히스패닉	32.0	69.0	83.6	16.4
이민 1세대	23.6	76.4	87.9	12.1
이민 2세대	43.3	56.7	78.6	21.4
이민 3세대이상	67.5	32.5	64.3	35.7
평균	58.4	41.6	65.0	35.0

화정책으로 문화 다원주의를 이해하는 미국인들은 극히 드물고, 이주자에 대한 경계심은 있지만 다양성을 반대하거나 소수 집단의 문화적 특수성을 억압하는 극단적인 보수주의에 대해서도 일정 정도 반감을 갖고 있다는 것이다. 따라서 미국 사회는 온건한 다문화주의를 수용할 수 있는 문화 다원주의의 다변화 단계를 경험하고 있다고 말해도 큰 무리는 없을 것이다.

다문화 공존의 제도화

지금까지 필자는 미국 사회에서 전개된 다문화주의의 도전과 이러한 도전에 대한 학계의 반응과 대중의 인식을 살펴보았다. 크게 두 가지 결론을 도출할 수 있었다. 첫

48) *Ibid.*, p. 37.
49) *Ibid.*, p. 39.

째, 미국 다문화주의의 이론적 전개과정은 다문화주의를 통한 다문화 공존의 가능성과 문제점을 동시에 확인할 수 있도록 해 주었다. 한편으로 미국의 다문화주의는 동일한 정치체제 하에서 살아가는 사람들이 개별 문화의 다양성과 독특성을 존중하면서 상호 공존할 수 있는 방법을 모색하는 새로운 계기를 제공했다. 그러나 다른 한편으로 독특성만을 강조하는 다문화주의는 집단 간의 차이를 강조하면서 집단 내의 차이를 부정할 가능성이 크기 때문에 국민 국가 건설과정에서 나타난 획일적인 재구조화를 답습할 수 있다는 점이 확인되었다. 둘째, 다문화주의는 문화 상대주의와 자기문화 절대주의로 경도되는 것을 막을 수 있는 일관된 정치적?사회적?도덕적 판단기준이 필요하다는 점이 부각되었다. 만약 다문화주의가 어떤 특정 문화의 존속이나 보호만을 목적으로 하지 않는다면, 그리고 문화란 고정된 것이 아니라 집단 사이의 상호작용을 통해 변화할 수 있다는 것을 인정한다면, 집단 사이의 갈등을 순화시키고 소통을 활발하게 할 수 있는 조정(regulative) 원칙이 필요하다는 것이다. 미국 다문화주의에 대한 대중의 인식에서 보듯, 세계화로 인해 초래된 사회경제적 불안이 집단 간의 갈등으로 번져 다문화 공존의 가능성이 잠식될 때 이러한 원칙의 필요성은 더욱 절실한 것이다.

다문화 공존의 제도화, 그리고 이러한 제도화를 뒷받침할 수 있는 조정원칙은 우리 사회에도 절실하게 필요하다. 세계화는 한국 사회에서 초래될 수 없을 것 같았던 현상들의 혼합을 만들어내고 있기 때문이다. 이미 한국 사회의 다문화 정도는 중국 동포의 국적 회복과 같은 문제의 정치적 해결을 위한 이성적 근거를 요구하는 차원을 넘어섰다. 이미 외국인 노동자들에게 인간으로서 삶의 조건을 보장하는 거주권(denizenship)을 위한 논의가 필요한 시점은 지나갔으며, 여성 결혼 이민자와 농어촌에서의 다문화 가정의 폭증에 따른 인적?물적 여건과 제도적 기반을 위한 총체적 고민이 불가피한 수준에 우리는 이르렀다. 이런 가운데 다문화 공존을 위한 정치적?도덕적?사회적 조정원칙의 필요성은 비단 제도적 수준에 그치지 않는다. 왜냐하면 다문화 공존의 실질적인 실현은 차이에서 오는 두려움과 경계심, 오랜 편견에서 오는 폭력과 무관심, 그리고 집단적 이기심에서 오는 고립과 불평등이 나타나는 일상에서만 가능하기 때문이다. 다시 말하자면, 일상에서부터 제도에 이르기까지 다양한 인종적?민족적?종족적 집단의 정치적 소수집단화를 막고, 상이한 이해관계를 가진 집단들이 토론의 장으로 나올 수 있는 다문화 공존을 위한 조정원칙이 필요하다는 것이다. 필자는 미국에서의 다문화주의의 연구가 다문화 공존을 위한 조정원칙을 모색하고 그 내용을 구체화하는 데 기여할 수 있을 것이라고 기대한다.

특 집

영국의 다문화주의 담론과 정책

김 용 찬 (대구가톨릭대학교 교수)
yongch99@hanmail.net

서 론

영국의 다문화주의(multiculturalism) 정책은 캐나다 또는 호주와 달리 제도화의 특성을 강하게 가진다. 캐나다와 호주가 정부의 정책에 의존하는 측면이 강한 반면에 영국의 경우 인종평등위원회(the Commission of Racial Equality: CRE)라는 독립적인 기구에 의해 다문화주의 정책이 형성되고 추진되어 왔다. 또한 지역차원에서도 자율적이고 자발적인 단체인 인종평등평의회(the Race Equality Councils: RECs)들이 인종평등위원회의 지원을 통해 중요한 기능을 하고 있다. 다문화주의 정책의 주요 원칙도 차별을 방지하고 기회의 평등을 보장하며 다문화 인종 사이 또는 주류 사회와 소수 인종 사회의 우호적 관계 유지에 초점이 두어져왔다.

이러한 영국의 제도화된 다문화주의 정책의 형성과 지속은 오랜 동안 지속되어온 이주의 경험과 이주민들이 주로 과거 식민지 국가들인 신영연방국가 출신이라는 점

캐나다와 호주가 정부의 정책에 의존하는 측면이 강한 반면에 영국의 경우 인종평등위원회라는 독립적인 기구에 의해 다문화주의 정책이 형성되고 추진되어 왔다.

에 기인한다. 즉 분리주의의 성향이 강한 캐나다와 비교적 이주의 역사가 짧으면서도 다양한 이주민집단이 존재하는 호주와 달리 직접적인 정부의 정책이 아닌 제도화된 다문화주의 정책을 시행에 옮길 수 있었다. 또한 이주민의 상당수가 과거 식민지 국민들이었기 때문에 본국으로서의 영국의 백인 주류사회에서는 소수 인종의 문화들이 영국제국의 중요 가치들을 훼손시키지 않을 것으로 판단해 다문화주의가 커다란 거부감 없이 받아들여져 왔다.

그러나 최근 2005년 영국태생 무슬림들에 의한 런던버스테러 이후 다문화주의 담론과 정책에 대한 문제제기가 그동안 다문화주의를 지지해왔던 노동당 내부로부터 시작되면서 영국사회에서는 이를 둘러싼 논쟁이 촉발되었다. 이후 다문화주의와 통합(integration)정책을 구분하는 논의들이 전개되고 있다.

이 글에서는 영국의 다문화주의 정책의 형성 배경을 살펴보고 과거부터 현재까지의 다문화주의 담론의 전개과정을 분석하고 있다. 또한 실제 다문화주의 정책의 구체적 내용을 설명하고 있다. 이를 토대로 결론에서 최근 촉발된 다문화주의 담론과 정책을 둘러싼 논쟁의 향후 방향과 정책의 변화 가능성을 언급하고 있다.

다문화주의 정책형성의 배경

제2차 세계대전 이후 식민지국가들의 계속된 독립요구 속에서 1950년대 수립된 신영연방은 식민지국가들의 자치와 국왕의 상징적 통치라는 영국의 과거 식민지정책의 유산인 동시에 제국의 지위를 상실한 영국의 국제사회에서의 영향력을 유지하기 위한 노력의 결과였다.

영국은 식민지국가들의 자치를 허용하고 순차적인 독립을 인정하면서도, 신영연방의 테두리 안에 과거 식민지국가들을 포함시킴으로써 국제사회에서 자신의 정치적 영향력의 손실을 최소화하려고 의도했다. 따라서 정치적, 외교적 영향력을 유지하는 대신 영연방의 중심국가인 영국은 신영연방국민의 대규모 이주를 허용해야하는 상황이 1950년대 조성되었다. 신영연방국민의 이주와 취업, 가족과의 동반이주는 비교적 자유롭게 보장되었기 때문에, 1950년대부터 서인도제도국민의 이주를 시작으로 인도와 파키스탄을 포함한 신영연방국민의 영국이주가 별다른 제한 없이 1960년

〈표 1〉 잉글랜드와 웨일즈 지역 신영연방 출신 이주민인구의 변화 (단위: 명)

출신지역	1951	1961	1966
인도	30,800	81,400	163,600
파키스탄	5,000	24,900	67,700
스리랑카	5,800	9,000	12,900
서인도제도	15,300	171,800	267,900
서아프리카	5,600	19,800	36,000

출처: Stuart Hall, "Migration from the English-speaking Caribbean to the United Kingdom", in Reginald T. Appleyard (ed), International Migration Today: Volume 1 Trends and Prospects (Paris: UNESCO, 1988), p. 271.

대 초반까지 계속적으로 진행되었다.

1962년 이주법안의 제정 이전에 영국은 신영연방국가 국민들의 이주를 제한하기 위한 별도의 정책을 수립하지 않았다.[1] 영국국적법을 포함한 1962년 이전 일련의 이주정책들에는 영국이 신영연방 내 모국으로서 자기 위상을 유지하기 위한 방편의 일환으로 신영연방국민의 영국이주를 묵인하는 "자유방임"(laissez-faire)의 원칙이 적용되었다. 그러나 서인도제도, 인도와 파키스탄 출신 국민들과 가족들의 대규모 영국이주는 1960년대 초 영국정부가 기존 자유방임의 입장을 폐기하고 이주를 통제하는 조치들의 실행을 강제했다.

한편 신영연방국민의 영국이주를 통제하기 위한 영연방이주민법(the Commonwealth Immigrant Act)의 시행에 관한 우려는 법시행이전인 1961년 신영연방국민의 영국이주의 급격한 증가를 가져왔다. 1960년 5만 8천명의 신영연방국민이 이주해 온 반면, 1961년 한 해만 11만 명이 대거 영국에 입국하는 상황이 벌어졌다.[2] 이후 영국에 정착해 거주하고 있는 이주민의 본국에 살고 있는 가족들의 영국 입국이 가족재통합(family reunification)을 통해 진행되었다.

위의 <표 1>에서처럼 통제적인 성격을 강하게 가진 이주법안의 통과를 전후 해 이주민의 인구가 급격하게 증가했다. 구체적으로 1951년과 1971년 영국의 인구조사는 신영연방 출신 이주민의 인구가 급속히 증가했음을 보여주고 있다. 구체적으로 서인도제도 출신 이주민의 해당연도에 15,300명에서 299,580명으로, 인도 출신 이주민이 30,800명에서 274,580명으로, 파키스탄 출신 이주민이 5,000명에서 131,885명으로 각각 증가했다. 1971년 중반 영국 내 신영연방국가의 인종적 기원(ethnic origin)을 가진 인구는 약 150만 명으로 전체인구의 약 2.5퍼센트를 차지했다.[3]

1) Gary P. Freeman, *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies* (Princeton: Princeton University Press, 1979), pp. 33-37.
2) Ian R. G. Spencer, *British Immigration Policy since 1939* (London: Routledge, 1997), p. 130; Gary P. Freeman, *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies* (Princeton: Princeton University, 1979), p. 23.
3) Tom Rees, "United Kingdom 1: Inheriting Empire' s People" in Daniel Kubat (ed), *The Politics of Migration Policies* (New York: Center for Migration Studies, 1993), pp. 94-97.

그러나 신영연방국민의 이주는 영국정부의 계속된 이주통제정책의 형성과 수립을 통해 지속적으로 감소했다. 특히 1962년부터 시행되기 시작한 영연방이주민법은 단기적인 측면에서 이주민의 수가 늘어나는데 영향을 미쳤지만 장기적으로 보면 잠재적 이주민들인 서인도제도 출신 국민의 영국이주를 실질적으로 제한했으며, 이후 관련된 정책들의 연속적인 시행은 신영연방국민의 영국이주를 효과적으로 감소시키고 통제하는 결과를 가져왔다.

영국의 1991년 인구조사에서 3백만에 달했던 유색인종 수는 계속된 이주민들의 이주와 2세와 3세들의 출생과 성장에 의해 증가해왔다. 2001년 인구조사를 기준으로 유색인종 인구는 460만정도로 전체 인구의 7.9퍼센트를 차지할 만큼 수가 증가되었음을 보여주고 있다. 이러한 증가는 1991년 대비 약 53%정도가 증가한 것으로 대부분의 유색인종 그룹들의 수는 지난 10년 사이에 비교적 급격한 증가추세를 보여주고 있다. 아프리카 출신 흑인계가 두 배 이상 증가했고, 방글라데시 출신 인구가 74%, 파키스탄과 중국 출신 유색인종 인구가 50%를 상회하는 정도로 증가했다. 이러한 증가의 원인은 앞서 언급한 대로 유색인종의 높은 출산율과 함께 국제이주의 증가에 기인한 것이다.[4)]

결과적으로 1950년대부터 영국으로 이주해 영구 정착하기 시작한 신영연방 출신 국민들의 지속적 증가는 영연방의 본국으로서의 영국의 포용성을 훼손시키지 않으면서도 영국사회의 가치와 정체성을 유지시키는 정책을 도출하게 했고, 결국 다양성

〈표 2〉 2001년 기준 영국의 유색인종 인구 (단위: 명, %)

	총인구		유색인종 인구
	수	비율(%)	비율(%)
백인(White)	54,153,898	92.1	
혼혈(Mixed)	677,117	1.2	14.6
아시아인 또는 아시아계 영국인(Asian or Asian British)			
인도인	1,053,411	1.8	22.7
파키스탄인	747,285	1.3	16.1
방글라데시인	283,063	0.5	6.1
다른 아시아인	247,664	0.4	5.3
흑인 또는 흑인 영국인(Black or Black British)			
흑인 캐리비아인	565,876	1.0	12.2
흑인 아프리카인	485,277	0.8	10.5
다른 흑인	97,585	0.2	2.1
중국인	247,403	0.4	5.3
여타 인종	230,615	0.4	5.0
전체 유색인종	4,635,269	7.9	100
총인구	58,789,194	100	

출처: http://www.statistics.go.uk/statbase/ssdataset.asp.

을 존중하는 다문화주의 정책으로 구체화되었다. 또한 다문화주의 정책의 형성과 시행의 배경에는 식민지 시기 영국 지배체제 아래에서 교육 등을 통해 이주민들이 영국사회의 민주주의 등의 주요 가치들에 대한 존중의식을 가지고 있으면서 이주해왔고 자신들에 부과되는 영국시민으로서의 의무 준수를 위해 노력할 것이라는 신뢰가 작용했다고 볼 수 있다.

영국의 다문화주의 담론

영국에서의 다문화주의는 이주민의 통합에 관한 논쟁들로부터 기인했다. 논의의 촉발은 전 노동당 내상(the Home Secretary)이었던 로이 젠킨스(Roy Jenkins)의 통합에 관한 언급으로부터 시작되었다. 젠킨스는 통합을 "획일적인 균등화(flattening) 과정이 아닌 상호 관용의 분위기 속에서 기회의 평등에 의해 배가되는 문화적 다양성의 균등화 과정"으로 제기했다.[5] 이러한 정의는 "문화적 다양성"(cultural diversity)과 "기회의 평등"(equality of opportunity) 개념을 결합한 다문화주의의 민주적 개념과 다양한 문화적 형태에 대한 증진을 평등성에 대한 강조로 인해 저해하지 않겠다는 의사를 처음으로 영국사회에 제기한 것으로 이후 다문화주의 정책의 형성에 중요한 영향을 미쳤다.

한편 존 렉스(John Rex)는 다문화사회(multicultural society)의 이념형으로서 "사적 영역(private domain)에서의 다문화주의와 함께 공적영역(public domain)에서의 기회의 평등"을 제시했다. 즉 이념형으로서의 다문화사회에서 개인들은 동등한 정치적, 사회적, 경제적 권리들을 가지는 한편 "분리된 인종공동체의 관습"(the customs of a separated ethnic community)에 기초한 종교와 가족 관련 문제들에 있어서의 개인적 권리들을 간직할 수 있다.[6] 렉스의 제시는 이념형으로서의 다문화사회와 다문화주의에 관한 개념과 분석틀을 제공해주었지만, 다문화사회의 이념형에서 공적 영역과 사적 영역의 중첩성에 대한 설명이 부재하고 또한 양 영역 간의 명확한 구분을 제시하고 있지는 못했다.

최근 영국에서는 인종평등위원회를 중심으로 기존 다문화주의 정책의 변화를 추구하는 통합정책을 제시하고 있다. 물론 통합정책은 동화(assimilation)정책[7]과는 다른 개념으로 제시되고 있다. 인종평등위원회의 주장에 따르면 정책으로서의 다문화주의는 1950년대와 1960년대 이주민 공동체의 영국사회로의 흡수를 지향하는 동화의 내용을 가진 '통합' 정책에 대한 적절한 대응이었다. 그러나 다문화주의 정책은 실제

4) Commission for Racial Equality, *Factfile 2: Ethnic Minorities in Great Britain*, p. 1, (http://www.cre.gov.uk)
5) John Rex, *Ethnic Minorities in the Modern Nation State* (London: Macmillan Press, 1996), pp. 55-56.
6) John Rex, *Race and Ethnicity* (Milton Keynes: Open University Press,1986), pp. 119-121.

에 있어서는 다양한 문화의 공존에 국한된 상황을 조성했으나 영국시민이 공통적으로 간직해야할 "귀속에 관한 공통인식"(a common sense of belonging)의 창출에는 한계를 가진다고 지적한다. 한편 동화정책과 달리 통합정책에서는 다음 두개의 과정이 동시에 진행된다는 것을 강조한다. 첫째 기존 공동체는 새로운 이주민들이 가져오는 다양한 변화를 수용하는 과정이며, 둘째 보다 통합된 사회로 진전하기 위해서는 새로운 이주민들 또한 변화하는 과정이 필요하다는 것을 지적한다. 즉 영국에 거주하는 유색인종을 포함한 모든 사람들은 제공되어지는 모든 기회에 대한 동등한 권리를 가지는 것과 동시에 가능한 수준에서 모든 공헌을 다해야할 의무가 있다는 점을 강조하고 있다. 따라서 통합의 핵심적인 구성요소로서 이주민과 영국시민의 동등한 평등과 참여, 상호작용(interaction)을 제시하고 있다.[8)]

한편 다문화주의와 통합에 관한 논쟁은 "영국다움"(Britishness)에 관한 논의로 발전되고 있다. 인종평등위원회의 의장인 트레버 필립스(Trevor Philips)는 영국다움의 과정은 영국의 헌정과 문화적 전통에 대한 의식(consciousness)과 가치(value)들의 하나의 세트를 수용하는 것임을 강조하고 있다. 구체적으로 가치들은 민주주의와 표현의 자유, 평등 등을 포함한다. 이러한 영국다움은 새로운 문화적 영향에 의해 변형되는 것이 가능하지만 새로운 관습들이 기존의 영국의 고유 가치와 대립하지 않는 경우에만 변화가 가능하다는 입장을 제기하고 있다.[9)]

이러한 인종평등위원회의 입장은 집권 노동당의 견해를 반영하고 있는 것으로 보인다. 영국정부의 총리이자 노동당 당수인 토니 블레어(Tony Blair)는 2006년 12월 8일 "Our Nation's Future"라는 연설을 통해 통합과 다양성의 균형을 강조하면서도 영국의 가치들(British Values)을 공유하는 것이 통합을 위해 중요한 과제임을 지적함으로써 통합의 필요성을 제기했다. 즉 "다문화 영국"(multicultural Britain)과 문화적 다양성의 중요성을 인정하면서도 '차이'가 분리주의로 연결되는 것에 대해서는 경계해야 함을 천명했다. 통합의 핵심은 인민(people)이 아닌 권리와 의무를 동시에 가진 '시민'(citizen)들이 민주주의에 대한 신뢰, 법의 지배, 관용, 동등한 대우, 국가와 역사적 유산에 대한 존경 등을 포함한 영국의 가치들을 공유하는 것임을 언급했다. 블레어는 통합을 위한 구체적 정책의 지침 또한 제시했다. 즉 통합증진을 위한 지원금의 활용, 모

7) 동화정책은 일정 단계를 거쳐 이주민과 주류사회의 가치, 상징, 정체성이 종국적인 통합으로 진행되는 것을 의미한다. 구체적으로 이주민의 문화는 주류사회의 문화에 보다 흡수되어지면서 주류사회에 가까워진다는 논리를 제공한다. Alejandro Portes, "One Field, Many Views: Competing Theories of International Migration", in James T. Fawcett and Benjamin V. Carino (eds), *Pacific Bridges: The New Immigration from Asia and Pacific Islands* (New York: Center for Migration Studies, 1987), pp. 63-64. 다문화주의에서 지속적으로 강조하는 문화적 다양성의 온존이 동화정책에서는 언급되고 있지 않으며, 영국에서 제시되는 통합개념은 문화적 다양성과 기회의 평등을 전제한다는 점에서 동화정책과 분명한 차이점을 드러내주고 있다.

8) http://www.cre.gov.uk/diversity/integration/index.html.

9) http://www.cre.gov.uk/diversity/integration/index.html.

든 시민을 위한 존중과 대우에 있어서의 평등성 보장, 법에 대한 순응 요구, 외국인의 입국에 대한 감독강화, 시민권을 구성하는 기존 권리들의 세트를 공유, 공통 언어의 공유 등을 제시했다.[10)]

인종평등위원회와 집권당인 노동당의 통합에 대한 강조는 기존 다문화주의 정책에 대한 급격한 변경이라기보다는 다문화주의의 기조를 유지하면서 통합정책을 부가해 시행하자는 노동당과 다양성의 존중을 인정하지만 다문화주의를 변화시켜 통합정책 실행의 강화하자라는 주장을 제시하고 있는 인종평등위원회를 중심으로 한 강경한 입장 사이에 다소 차이들이 드러나고 있다. 그럼에도 불구하고 과거와 달리 영국사회로의 통합을 위해 이주민들이 의무로서 준수해야 할 것들이 구체적으로 제시되는 등 과거와는 변화된 입장과 정책이 제기되고 있는 것이 사실이다.

이러한 변화는 2005년 7월 7일 발생한 런던버스자살 폭탄테러에 영향을 받은 것이다. 무슬림들이지만 영국에서 출생하고 교육받은 영국인에 의해 발생한 테러는 영국사회에 큰 충격을 안겨주었고 기존 다문화주의 정책에 대한 회의가 제기되면서 통합정책으로의 전환이 적극 추진되어야 한다는 견해가 대두, 지지를 확대하게 되었다.

반면 앤서니 기든스(Anthony Giddens)는 다문화주의에 줄기차게 반대해 온 전통적인 극우진영으로부터의 문제제기 이외에 새롭게 등장한 트레버 필립스 등의 좌파진영으로부터 제기되는 다문화주의에 대한 비판에 대해 재비판을 가하면서 다문화주의 정책을 유지할 것을 주장했다. 즉 트레버 필립스가 결국 다문화주의가 영국사회를 재앙으로 이끈다고 지적한 것이나 사회장관(the Community Secretary) 루스 켈리(Ruth Kelly)가 다문화주의 정책이 분열주의를 조장한다는 주장에 대해 이러한 주장들은 다문화주의에 관한 무지와 오해로부터 기인한 것임을 지적했다.

사실의 측면에서 볼 때 기든스는 유럽연합 국가들 중에서 영국이 문화 다양성을 관리하는데 있어서 가장 성공적이라고 언급했다. 구체적으로 덴마크, 벨기에, 프랑스, 네덜란드와 비교해볼 때 극우주의자의 비율과 인종주의적 테러 등의 빈도와 분포의 측면에서 훨씬 낮고 협소하며, 이러한 사실의 원인은 그동안 추구해온 다문화주의 정책에 기인했다고 강조했다. 따라서 다문화주의 정책을 폐지 또는 축소할 것이 아니라 보다 확대, 강화할 것을 주장했다. 즉 영국은 현재보다 서로 다른 인종적, 문화적 공동체들 사이의 연계를 더욱 발전시키는데 주력해야하며, 표면적으로 인종 또는 문화간 충돌 문제들이 불거졌을 때 대화에 더욱 의존해야 한다고 제시했다. 다문화주의에 대한 비판론자들이 영국에서 출생하고 성장한 지하드 테러리스트의 존재를 다문화주의 정책의 실패 사례로 제기하고 있지만 실제에 있어서 이들은 이념과 국제정치에

10) http://www.number-10.go.uk/output/page10563.asp.

영향을 받은 소수 극단주의자의 존재와 활동에 관한 문제이지 문화와 인종의 다양성이 야기하는 문제와 관련시키는 것은 바람직하지 못하다는 점을 지적했다.

또한 리즈대학의 교수인 루디 심슨(Ludi Simpson)의 심층조사를 예로 들면서 1990년대와 2000년대 초반 올드햄(Oldham), 리즈(Leeds), 브래드포드(Bradford) 등지에서 발생한 폭동 등을 통해 증폭되어온 것으로 인식되어온 분리주의의 성향은 실제에 있어 극히 낮은 수준이라는 것을 강조했다. 파키스탄 이주민들은 점차 시간이 흐르면서 도심 거주지에서 영국 중산층들이 사는 지역으로 이주하고 있으며, 아시아인들이-특히 무슬림-고립되려는 성향이 강하다는 주장과 달리 과도한 인종집단화과정으로부터 벗어나 독립된 생활양식을 추구하며 다른 인종과 보다 더 공존하는 것을 선호한다는 심슨의 연구결과를 인용하면서 기든스는 분리주의 증대의 위험성을 과도하게 제기하는 것을 경계했다.[11)]

당분간 영국에서는 기존의 다문화주의 정책과 새롭게 제기되고 있는 통합정책에 대한 논쟁이 지속될 것이다. 다문화주의 정책이 영국사회 내에 분리주의를 확대시켰다는 주장과 통합정책이 결국 다양성과 다문화를 무시한 동화정책으로 귀결될 것이라는 주장이 서로 대립할 것이다. 그럼에도 불구하고 강력하게 통합정책을 추진해야 한다고 주장하는 인종평등위원회의 정책이 과거 정책의 연속선상에 있음을 고려한다면 담론차원의 논쟁이 정책상의 혼돈이나 지체로 연결될 가능성은 높지 않다. 따라서 현재의 다문화주의 정책의 지속과정에 점진적으로 통합정책의 내용이 포함될 개연성이 높다고 볼 수 있다. 최근 인종평등위원회를 중심으로 전개되고 있는 기존 다문화주의 정책의 변화 시도는 영국 다문화주의 정책의 변화 가능성을 예측할 수 있는 중요한 지표이기 때문에 지속적으로 주목해야할 필요성이 제기된다.

다문화주의 정책의 실제

영국에서 다문화주의 정책의 핵심적 테마는 인종평등(ethnic equality)과 차별의 철폐이다. 인종평등에 대한 강조는 영국의 과거 식민지였던 신영연방 국민의 이주에 영향을 받은 것이다. 초기 이주민들은 법적 권리의 완전한 보장과 함께 영국 시민으로 간주되었다. 영국사회에서 동등한 권리의 확보를 위한 법률들이 제정되는 것 이외의 특별한 조치들이 취해지지는 않았다. 영연방 시민의 법적 지위를 갖고 있지 않던 신영연방으로부터의 새로운 이주민들이 입국함에도 불구하고 영국의 정책은 크게 변하지 않았다.

11) Anthony Giddens, "Misunderstanding Multiculturalism", *Guardian*, 2006년 10월 14일자.

영국 다문화주의 정책의 공식적인 목표는 "기회의 평등"(equality of opportunity)과 "좋은 인종관계"(good race relations)의 증진을 통한 통합을 촉진시키는데 있다. 이러한 목적을 위해 영국정부는 유색인종에 대한 교육, 주택, 고용 등에 있어 차별을 금지하는 법안들을 지속적으로 공표해왔다. 예를 들면 1976년에 공표된 인종관련법(the race relations act)안은 가장 포괄적이면서 반차별적인 내용들을 담고 있었다.[12]

영국의 다문화주의 정책은 일련의 법적, 제도적 기제를 통해 차별적 요소의 제거와 인종관계의 개선을 위한 노력을 제도화해왔다.

영국의 다문화주의 정책은 일련의 법적, 제도적 기제를 통해 차별적 요소의 제거와 인종관계의 개선을 위한 노력을 제도화해왔다. 아래에서는 이러한 노력의 일환인 이주정책의 내용과 변화와 대표적인 다문화주의 정책의 법적 제도화인 인종관련법의 내용과 변화에 살펴보고, 구체적인 제도로서의 인종평등위원회의 기능과 활동에 대해 설명하고 있다.

이주정책의 변화

제2차 세계대전 이후 앞서 언급한 것처럼 1962년까지 이주통제와 관련한 영국정부의 정책은 상대적으로 "자유방임"의 특징을 나타냈다. 노동당과 보수당 모두 신영연방국민의 영국이주의 권리를 부정하지 않았다. 1948년 제정된 영국국적법(the British Nationality Act)은 신영연방국민의 자유로운 영국이주와 고용을 허용했다. 이러한 영국정부의 입장은 과거 식민지국가들의 독립이라는 상황에 직면해 국제사회에서 자신의 지위유지와 연방의 강화라는 정치적 고려에 기초했다.

신영연방의 필요성을 제고시키고 국제사회에서 영향력을 지속시키기 위해 영연방의 체계를 통한 과거 식민지국가들과의 관계 맺음은 영국으로서는 필수적인 것이었다. 영국과 신영연방국가와의 관계는 "자유, 자결, 인종적 평등"의 이념기초 위에서 형성되었기 때문에 영국의 입장에서는 신영연방체제 안으로 과거 식민지국가들이 가입하고 있는 상황 속에서 신영연방 국민의 영국이주를 저지할 명분이 부족했다.[13]

그러나 영국정부의 이주정책은 1962년을 기점으로 신영연방국민의 이주를 통제

12) Yasemin Nuhoglu Soysal, *Limits of Citizenship* (Chicago: The University of Chicago, 1994), p. 54.
13) 김용찬, "영국과 미국의 외국인정책",『지방자치정보』, 제157호, 25-26쪽.

하는 입장으로 선회했다. 1950년대 초기부터 내각수준에서 신영연방국민의 이주통제에 관한 논의는 시작되었지만 첫 규제법안은 1962년에 시행되었다. 1962년부터 시행된 영연방이주민법을 통해 영국정부는 세 개의 구분된 입국증명체계(entry voucher system)를 도입했고, 이를 통해 신영연방 출신 입국자의 전체적인 수를 제한할 수 있었다. 또한 1965년 영국노동당정부는 제한된 수의 신영연방 출신 국민들의 이주만을 허용하는 조처를 시행했으며, 영국과 긴밀한 혈연적 또는 시민권적 연관을 갖고 있지 않은 영국여권소지자의 영국이주를 통제하기 시작했다.[14]

한편 유색이주민 증가에 대한 우파 정치세력의 강력한 우려감 표명과 문제제기는 보수당정부의 보다 강경한 이주통제정책의 수립을 위한 정치적 압력으로 작용했다. 결국 보수당정부는 1971년 제정된 이주법(Immigration Act)을 통해 영국으로의 자유로운 이주와 거주의 권리를 영국에서 태어났거나 귀화한 자들 또는 영국에서 출생했거나 귀화한 자들의 자녀로 한정함으로써 신영연방국민의 이주를 통제할 수 있었다. 혈연과 친족의 특별한 연계를 가지지 못한 신영연방국민들은 영국여권소지 여부와 관계없이 영국이주에 제한을 받게 되었다.

1970년대 보수당과 노동당은 이주정책에서 영국시민권에 관한 명확한 규정의 도입을 통해 이주를 효과적으로 통제해야한다는 입장을 공통적으로 천명했다. 보수당은 1980년 3월 정당정책에 관한 보고서를 통해 영국시민에 관한 명확한 규정의 필요성을 언급하고 세분화된 시민권개념을 제안했다. 노동당도 1977년 녹서(the Green Paper)를 통해 국적법 개혁을 제안하면서 영국과 시민권적 또는 혈연적 연관을 가진 자들을 위한 시민권과 과거 식민지국민들을 위한 영국재외시민권(British overseas citizenship)의 구분을 제시했다.[15] 노동당은 또한 신영연방국민의 이주명분인 영국의 과거 식민지와 관련된 "유산과 의무"와의 단절을 영국국적법의 변화를 통해 모색할 것을 제안했다. 이러한 정당간의 의견일치가 1981년 영국국적법(the British Nationality Act)이 제정되어지는 계기가 되었다. 영국국적법은 영국시민권(British Citizenship), 보호령시민권(Citizenship of the Dependent Territories), 영국재외시민권(British Overseas Citizenship)등 세 유형의 시민권개념을 도입했다. 법률은 오스트레일리아, 남아프리카, 뉴질랜드, 캐나다 출신 영연방국민들에게 입국 및 정착에 관한 권리를 제공해 준 반면, 재차 인도를 포함한 남아시아지역과 서인도제도 등 신영연방국민의 이주는 지속적으로 규제하는 입장을 취했다.[16]

영국은 20세기 초부터 수립해온 이주정책을 바탕으로 1960년대 초반부터 단계적

14) Zig Layton-Henry, "Britain: The Would be Zero-Immigration Country," in Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin and James F. Hollifield (eds), *Controlling Immigration: A Global Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 1994), p. 284.
15) Zig Layton-Henry, *Politics of Immigration* (Oxford: Blackwell, 1992), p. 157.

으로 신영연방국민의 영국이주의 가능성을 축소시킬 수 있었다. 영국은 이미 19세기부터 아일랜드인들을 노동력으로 활용하면서 외국인의 이주와 정착을 다루기 위한 정책을 1900년대 초기부터 구체화하기 시작했다.

역사적 경험과 누적된 정책은 영국정부와 의회가 이주허용에 비판적인 의견들에 민감하게 반응하도록 했으며, 이러한 신속한 대응은 신영연방국민의 이주에 대한 연속적인 제한정책들로 나타날 수 있었다. 이주정책 형성의 긴 역사로 인해 영국의 경우 대규모 국제이주의 잠재성을 가지고 있었던 상황에도 불구하고, 신연방국민의 이주를 적절하게 통제할 수 있었다.[17]

이러한 영국정부의 이주정책은 이주민의 대규모 이주를 저지하고 비교적 입국을 효과적으로 통제할 수 있었다. 잠재적 이주민인 과거 식민지 국가들의 국민 규모로 본다면 영국의 이주통제정책은 분명히 소기의 성과를 달성한 것으로 판단할 수 있다. 이주에 대한 통제는 영국 내 이주민의 급격한 대규모 증가를 방지함으로써 미국 또는 호주 등과 달리 영국이 이민국가로 되지 않을 수 있는 기초를 제공해 주었다. 이러한 이주환경 속에서 이주민공동체들은 분리주의를 통한 위협요인이 되지 못함에 따라 영국사회는 유색인종에 대한 강력한 동화정책 또는 통합정책 보다는 기회의 평등과 문화의 다양성을 인정하는 다문화주의를 선택해 현재까지 지속해왔다.

즉 영국사회의 주요 가치들에 대해 문제를 제기할 만큼의 이주민문화의 도전이 거세게 제기되지 못했는데 이것은 이주통제정책의 성공에 기인하는 것이다. 또한 영국사회의 공동의 가치들에 대해 이해하고 있는 신영연방국가 국민들 이외에 다른 국가 출신 이주민들의 대규모 공동체가 형성되지 못함으로써 아시아계와 아프리카계, 캐리비언으로 대별되는 유색인종의 문화와 공동체가 영국사회와 공존할 수 있었다. 수많은 소수인종의 다양한 문화가 존재하거나 분리주의가 강한 두 개의 이질적인 인종이 존재하는 이민국가들의 상황과 달리 이주통제정책을 통해 영국에서는 영국사회의 규율에 의해 조정이 가능한 수준에서 이주민공동체의 형성과 지속이 가능했다.

인종관련법의 제정

영국은 동화 또는 강력한 통합정책을 통해 이주민의 영국사회로의 직접적인 통합의 추구보다는 이주민 사이 또는 이주민공동체와 영국사회의 공존을 위해 차별을 금지하는 정책과 이주민공동체에 대한 공공기관의 지원정책들을 발전시켜왔다. 이러

16) James F. Hollifield, "Immigration and Integration in Western Europe: a Comparative Analysis," in Emek M. Ucarer and Donald J. Puchala (eds), *Immigration into Western Societies: Problems and Policies* (London: Printer, 1997), pp. 50-52.
17) 김용찬, 위의 글, 27쪽.

한 다문화주의 정책의 기초가 되었던 것이 인종관련법이다. 실제로 1976년 인종관련법을 토대로 인종평등위원회가 성립될 수 있었다. 영국정부는 인종관련법안에 기초해 인종평등위원회를 설립해 다양한 지역들에서 이주민공동체에 대한 재정지원과 여타의 지원들을 제공하도록 했다.

2000년부터 개정되어 시행되고 있는 인종관련법은 1976년 인종관련법안의 기초 위에서 인종차별에 대한 공공기관의 보다 강력한 대처를 포함하고 있다. 인종관련법에 따라 인종과 피부색, 국적에 의해 또는 인종적 또는 민족적 기원에 기초해 특정인을 차별하는 것은 불법적인 것으로 간주된다. 인종관련법의 적용범위는 실로 다양하다. 즉 고용, 주택, 공공기능의 실행, 교육, 설비와 서비스 등의 영역에서 공적인 기구와 공적기능을 수행하는 사적 기구들이 적용대상에 모두 포함되는 것이다.

공공기관들은 직접적으로 법률의 적용을 받는데 차별적인 행위의 금지, 기회의 평등의 진작과 우호적인 인종관계의 증진에 기여하여야 함을 강조한다. 또한 대부분의 공공기관들은 일반법규에서 인종평등계획 같은 의무조항을 준수하여야 한다. 또한 법률 아래서 인종문제로부터 기인한 학대와 인종관련 범죄는 형법을 위반한 것임을 밝히고 있으며 인종적 증오를 촉발시키는 경우에도 또한 법적 처벌을 받게 된다는 것을 고지하고 있다. 인종평등위원회는 이와 관련해서 인종적 증오를 발생시킨 사람에 관한 정보를 경찰에게 알릴 수 있도록 하기 위해 문서를 작성 및 제출해왔다. 또한 소책자와 신문 등에 인종적 증오를 불러일으키는 것이 범죄 행위임을 인지시키는 홍보활동을 전개해왔다. 언론에서 인종과 관련된 문제가 제기될 경우 이를 제소할 수 있는 기구와 방법 등도 소개되고 있다.[18]

또한 인종관련법에서는 공공기관들에게 인종평등을 증진시키는 법령의 의무를 부여했다. 법률의 목적은 유색인종공동체 공공기관이 평등하고 이용하기 쉬운 서비스를 제공하며 고용에 있어 동등한 기회를 제공하는 것을 지원하기 위한 것이다. 기관의 크기와 지리적인 차이, 인구상의 차이 등이 존재하는 것은 사실이지만 인종 평등에 관한 원칙이 적용되어야 함으로 강조하고 있다.[19]

인종평등위원회의 기능과 정책

영국에서는 다문화주의 정책이 개별 이주민들이 사회에 통합되는데 방해되는 장애물을 제거하고 평등한 기회를 제공하는데 목적이 두어졌으며 이러한 목적을 위해 다양한 활동을 수행해온 기구가 인종평등위원회이다.

18) http://www.cre.gov.uk/legal/rra.html.

인종관련법에 기초해 1976년에 설립된 인종평등위원회는 내무성(the Home Office)에 인종관련 보고서를 제출하도록 되어있다. 중앙기구로서 인종평등위원회는 "차별금지를 위해 일하며, 이주민 그룹 사이의 좋은 관계와 기회의 평등을 증진하며, 인종관련법을 지속적으로 검토하고 수정을 위한 제안을 정부장관에게 제출하는 것"을 목적으로 설정했다. 또한 차별관련 문제에 관련해서 개인들을 대표하고 법률서비스를 제공하는 역할을 하며 다양한 영역에서 차별의 실태들을 밝혀내는 조사의 업무도 수행해왔다. 인종평등위원회에 임명된 다양한 이주민공동체로부터 온 12명의 위원들이 참여하지만 각 이주민공동체의 이익을 대표하는 기구로서의 역할을 하는 것은 아니다. 한편 인종평등위원회는 정부의 정책을 모니터링하고 다양한 제안들을 제시하지만 규칙적으로 정부에 지시나 조언을 받지는 않는다.[20]

한편 지역적인 차원에서는 인종평등평의회들이 자율적이고 자발적인 조직으로 존재한다. 이들 조직들은 지역적인 차원에서 인종평등위원회와 동일한 목표를 달성하기 위하여 긴밀하게 협력한다. 인종평등평의회는 새로운 구성원들인 신영연방 이주민들에게 영국사회의 규범과 가치들을 전달하는 것을 통해 영국사회의 일원이 되는 과정을 효과적으로 운영시키기 위해 형성되었다. 이 조직들은 규정에 의해 형성되기 보다는 자발적인 조직으로 존재해왔다. 인종평등평의회 이외에도 몇몇 지방자치단체들에서는 자신들의 인종평등단위들(race equality units)을 만들어서 서비스와 고용분야에서 평등한 기회를 증진시키고자 했다. 그러나 인종평등단위들에 관한 구체적 동의가 부재한 상태에서 1980년대 후반 이후 일부 지방자치 단체들은 이들 조직들을 폐지하거나 다른 단위들에 통합시키려 노력했다.[21]

현재에도 인종평등위원회는 "Getting Results" 기금 프로그램을 통해 많은 인종평등평의회를 지원하고 있다. 한편 개별 인종평등평의회들은 이주민과 소수 민족의 권리에 관한 정보와 조언을 제공하며 적절한 법률 지원을 제공하는 경우도 있다. 또한 평의회는 지역기업에 대한 인종평등에 관한 교육을 제공하며, 지역워크숍과 문화이벤트, 학교와 시, 경찰 등과 같은 지역서비스 제공자와의 공동업무를 조직하는 역할을 담당하고 있다.[22]

또한 인종평등위원회는 고용과 주택, 교육 등의 문제에 있어 차별에 관한 조사와 연구를 진행해왔다. 이를 통해 인종관련 문제의 실제 상황을 파악하기 위해 노력해왔다. 예를 들면 1991년 한해에만 63만 파운드를 이들 연구 분야에 투자했다. 또한 청년층 교육과 상담, 고용캠페인과 프로젝트, 공동체 센터, 언어교육과 노인층 보호 등을

19) http://www.cre.gov.uk/duty/index.html.
20) Soysal, op. cit., p. 73.
21) *Ibid.*, p. 73-74.

위한 이주민 단체를 포함한 지역의 다양한 자발적인 단체들에 대한 지원사업을 대규모로 전개해 1991년 한해에만 530만 파운드를 단체들과 연구에 제공했다. 이들 조직과 연구계획들은 이주민에 대한 反차별(antidiscrimination)과 사회 서비스와 관련된 것들이었다.[23]

최근에도 각종 조사 연구를 진행하면서 공동체들에 대한 지원활동을 하고 있다. 2008년 3월까지 4백만 파운드의 기금을 이주민공동체들에 지원할 계획이며 앞서 언급한 "Getting Results" 프로그램의 일환으로 2003년 이후 이천만 파운드를 투자해오고 있다. 이 프로그램은 인종평등위원회를 포함한 다양한 자발적 공동체 단체들에 지원하는 것을 목적으로 시작되었으며, 2007년과 2008년 사이에는 기존 지원책들 이외에 잉글랜드 지역에 9개의 허브를 구축함으로써 인종평등위원회의 직원들이 지원을 받는 단체들과의 공동업무와 지원뿐만 아니라 다양한 정보의 확산에 주력하는 것을 계획하고 있다. 프로그램에 의한 기금을 받기 위해서는 각종 단체들은 계획안을 제출해야 하며 심사과정을 걸쳐 지원이 결정된다.[24]

영국에서 인종평등위원회와 인종평등평의회 등의 활동은 중앙과 지역 차원에서 인종관련 정책의 시행이 제도화 되어있음을 단적으로 보여주는 사례이다. 호주와 캐나다가 주로 정부의 정책에 의존하는데 반해 영국에서는 인종평등위원회의 설립 이후 일회성 또는 단기간의 정책이 아닌 장기간 동안의 지속적인 정책의 형성과 실행이 가능한 것이다. 또한 최근에 통합이 강조되고 있지만 과거부터 현재까지 지속되어 온 인종평등위원회가중심이 된 다문화주의 정책의 핵심은 다른 국가들에서의 정책과 달리 차별의 제거와 평등의 강조한다는 점이 특징적이라고 볼 수 있다.

결 론

영국 도시 레스터(Leicester)는 인종적 다양성과 관용의 증진을 추구하는 시민 다문화주의(civic multiculturalism)의 모델로 국제적으로 인정받는 도시이다. 2001년 영국 북부 도시들에서의 폭동에 대한 분석들에서 레스터시는 다문화주의의 모델로서 자주 다루어졌다. 레스터시가 다문화주의 정책의 모델로 거론되어지는 배경에는 레스터시를 장기간 장악해온 노동당의 지속적인 다문화주의 정책의 영향이 있다. 그러나 거하팔 싱(Gurhapal Singh)의 최근 조사연구는 인구구성의 변화, 지방정부와 노동당의 정

22) http://www.cre.gov.uk/about/local/index.html.
23) Soysal, op. cit., p. 56.
24) http://www.cre.gov.uk/about/gettingresults.htmlr.

체성 변화등의 구조적 변화로 인해 1980년대 이후 지속되어온 레스터시의 다문화주의 정책은 위협받고 있으며, 향후 심각한 긴장 사태를 야기할 가능성이 높다고 지적한다.[25)]

영국은 기존 다문화주의 담론의 일반적 수용과 정책의 구현이라는 기본적 입장을 취하면서도 이주민공동체에게 통합의 의무를 강조하는 내용을 추가적으로 제시할 것으로 예상된다.

레스터시의 다문화주의 정책 모델은 영국의 다문화주의 정책의 기존 성과와 현재 제기되고 있는 문제들을 보여주는 사례 중의 하나이다. 최근 영국사회에서 다문화주의 정책은 7/7 테러뿐만 아니라 유색인종의 증가와 노동당 정책의 수정이라는 객관적인 조건들의 변화에 의해 담론차원과 실제 정책의 차원에서 도전에 직면해 있다.

그럼에도 불구하고 영국에서 기존 다문화주의 정책의 급진적 폐기는 쉽지 않을 전망이다. 우선 집권 노동당과 인종평등위원회는 기존 다문화주의 정책의 급격한 변화를 추구하는 것이 아니라 다문화주의 정책에 더해 이주민들이 영국사회의 주요 '가치' 들의 충실한 준수라는 의무를 강조하는 '통합' 정책의 결합을 모색하고 있는 상황이기 때문이다. 최근 강조되고 있는 '통합' 은 미국에서 강조되었던 동화정책의 일환이라기보다는 기존 다문화주의의 원칙에 기초해 진행되는 것이기 때문에 단편적으로 영국의 다문화주의 정책이 동화정책으로 전환될 것이라고 보기도 어렵다.

따라서 영국은 기존 다문화주의 담론의 일반적 수용과 정책의 구현이라는 기본적 입장을 취하면서도 이주민공동체에게 통합의 의무를 강조하는 내용을 추가적으로 제시할 것으로 예상된다. 구체적으로 기존 다문화주의 정책의 폐기 또는 동화정책으로의 전환이 아닌 제도화된 다문화주의 정책의 기초 위에 유색 이주민공동체에게 '영국사회의 가치' 의 학습과 준수라는 의무를 제시하며 이를 준수하기 위한 환경의 조성에 인종평등위원회와 노동당이 주력할 가능성이 높다.

25) Gurharpal Singh, "Multiculturalism in Contemporary Britain: Reflections on the "Leicester Model"", *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 5, No. 1, pp. 40-54.

특집

중앙아시아 다문화주의의 가능성

– 민족화와 중앙아시아 디아스포라를 중심으로

박 창 규 (러시아CIS연구소 연구위원)
Pobeda@hanmail.net

서 론

1991년 소련 해체와 더불어 새로운 전환기를 맞이한 중앙아시아 국가들은 과거 철저하게 러시아인들의 의도대로 지배받아왔던 상황과는 획기적으로 다른 변화를 맞이하게 되었다. 독립 선언을 통해 중앙아시아 국가들은 과거 소비에트 연방 시절에 의도적으로 행해졌던 다민족화 정책을 극복하고 새롭게 자민족을 중심으로 한 민족 재통합작업을 벌이기 시작했다. 비록 CIS라는 독립국가 형태를 유지하면서 러시아와 관계를 유지하지만 민족국가(Nation-State) 건설이라는 우선과제에 있어서 탈 소비에트적이며 탈 러시아적 정책을 통해서 보다 구체적인 자민족 우선 정책을 추구했다.

이와 같이 구소련의 해체로 인해 태어난 국가를 블루베커는 '민족화한 국가(nationalizing states)라고 부른다. 이러한 국가들은 제도상으로 공화국이라고 하는 형태

의 민족적인 정치 영역을 가지면서 그에 준한 실질적인 권력을 갖고 있지 않았던 상황에서, 민족 엘리트가 독립 후 자신들의 언어적, 문화적, 인구적, 경제적, 정치적 지위를 향상시키기 위한 여러 정책을 실시하는 것이다. 이는 자신의 나라가 종속적인 지위에 있어왔던 과거에 대한 불만을 표출하는 것이며, 민족화 정책은 과거 차별적 취급에 대한 보상으로 정당화되고 있다.[1)]

이러한 정당성은 본 논문에서 지적하려고 하는 다문화주의가 가진 의미와 현재 중앙아시아 국가들이 추구하는 민족화 정책의 정당성과 어떤 관계를 갖고 있는가에 대한 물음에서 시작된다. 다시 말해서 오늘날 존재하는 모든 국가들은 언어, 민족(Ethnicity), 인종 등이 복잡하게 서로 얽혀있는 다민족국가들로 일반적으로 폭넓게 인식되고 있으며, 이러한 다민족적이라는 현실로부터 생기는 다양성을 어떻게 취급해 국가로서의 통합을 유지해 가느냐 하는 것이 모든 국가가 안고 있는 과제로 인식되고 있다. 여기서 다민족 사회를 통합하기 위해서 이용된 '다문화주의' 는 하나의 사회 내부에 있어서 복수의 문화 공존을 통해서 문화 공존이 가져오는 긍정적 측면을 적극적으로 평가하려고 하는 주장 내지는 운동을 의미한다. 물론 다문화주의라고 하는 개념에는 애매한 점이 적지 않다. 게다가 다문화주의를 정책화하기 쉬운 사회와 그렇지 않은 사회가 있는 일도 무시할 수 없지만 본고에서는 중앙아시아 국가들의 민족화와 중앙아시아의 디아스포라를 중심으로 그 상관관계에 대해서 논한다.

중앙아시아 국가의 민족화

'민족화' 의 개념은 독립 후의 중앙아시아 국가들의 민족문제를 이해하는데 도움이 된다고 생각한다. 소련 시대에는 한편으로는 소련화, 러시아화가 진행되었으며, 다른 한편에서는 공화국의 '명칭 민족화' 가 병행해서 진행되었다. 그러나 현재 각국에서 실시되고 있는 정책은 소련화 · 러시아화를 부정하고 거부하며, 대신 명칭 민족의 민족화가 계속해서 발전하고 있는 경향을 보이고 있다. 본장에서는 각국의 민족화가 다양한 민족출신의 사람들에 어떤 영향을 주고 있는지를 보여준다.

본장에서는 민족화를 역사, 언어, 인구분포, 그리고 정치권력이라는 측면에서 논한다. 이 중 인구와 권력의 민족화는 공식적인 정책이 있는 것은 아니고, 관련된 정책과의 인과관계도 분명하지 않다. 그러나 여기서 보다 중요한 것은 실제로 민족화가 어느 정도 정책적으로 행해지고 있다고 생각하기 보다는, 소수자인 비명칭 민족의 사

1) Brubaker, Rogers *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press. 1996, pp.46-47.

람들이 민족화가 정부의 의도적인 정책의 결과라고 생각하고 있다는 점이다.[2)]

중앙아시아 국가 속에서는 명칭 민족이 전인구에 차지하는 비율이 80%에 가깝고, 보다 권위주의적인 체제하에 있는 우즈베키스탄과 투르크메니스탄은 한층 뚜렷한 민족화 정책이 취해지고 있다. 그러나 민족화에 대한 반발은 비명칭 민족의 비율이 보다 높은 카자흐스탄과 키르기즈스탄 쪽이 강하다. 물론 우즈베키스탄이나 투르크메니스탄에서도 민족화에 대한 불만은 있다고 생각되지만 양국에서는 정치 활동과 언론의 자유가 극히 제한되고 있어 표면화되기 어렵다.

또한 소련 말기 명칭 민족의 언어, 문화, 종교의 존중과 그 부흥을 요구하며 종속적인 지위에 있어 온 경제나 환경 문제의 심각성과 그 해결을 호소한 것은 공화국의 당 · 국가 기구의 간부가 아니고 아래로부터의 민주화 운동이었다. 그러나 공화국 엘리트는 이러한 민족적 요구의 대부분을 거두어 들여 실행하고, 그것을 자신의 공적으로 치부했기 때문에 민족 운동의 상당수는 갈 곳을 잃었다. 민족 운동이 내건 요구는 독립된 후, 국가 건설 사업의 일환으로 실현되어 갔다.[3)]

민족화와 새로운 역사인식

소련시대에는 이데올로기상의 제약 때문에 긍정적으로 언급하는 것이 허락되지 못했던 중앙아시아의 역사적 사건이 다수 존재했다. 러시아제국이나 소련 정권의 지배에 저항한 사람들은 물론이거니와 근대 이전의 영웅이나 1910~20년대에 활동한 지식인도 자주 민족주의자 혹은 반동적 인물로서 부정적인 평가를 받고 있었다. 농업 집단화와 유목민의 강제적 정주화나 강제 이주 등과 같이 민족 전체에 비극을 가져온 사실에 대해 언급하는 일도 터부시 되었다. 독립과 더불어 이러한 제약이 없어졌기 때문에 역사의 재검토는 필연적으로 자연스럽게 흘러 나왔다고 말할 수 있다.

그러나 그것과 동시에 국사의 편찬에 대해서는 각각의 명칭 민족이 태고부터 존재했었고, 역사상 독립 국가를 갖고 있었던 것으로 강조되고 있다. 중앙아시아 국가의 영역적인 원형은 1924년의 민족 · 공화국 경계 확정에 의해 만들어진 것이지만, 지금에 와서는 그 영토는 옛날부터 명칭 민족이 살고 있던 땅이며, 그들만이 거기에 민족 국가를 건설할 권리가 있다고 주장하기에 이르렀다. 이러한 주장은 헌법 등 공식 문서에도 반영되고 있다.

뿐만 아니라 민족과 국가의 심벌이 되는 영웅을 칭송하는 의식이 성대하게 치뤄

2)Brubaker 1996, p. 63.
3) 박창규, "중앙아시아의 정치변동과 권위주의체제", 『평화연구』제 14권, 2호, 2006년 가을. pp. 83-84.

지고 여기저기에 그 동상이 세워지고 있다. 키르기즈스탄에서는 1995년 키르기즈의 영웅 서사시의 주인공 마나스를 기념하는 '마나스 1000년제' 가 대대적으로 실시되고, 우즈베키스탄에서는 1996년에 티무르 왕조의 창시자 티무르의 탄생 660년을 기념하는 대규모 축전을 했다. 또 타지키스탄에서는 9세기 중앙아시아 남부에 성립한 샤만 왕조가 타지크인 최초의 국가라고 주장하며 그것을 세운 샤마니의 이름은 현재 타지키스탄의 독자적 화폐단위 명칭 '소모니' 로도 사용되고 있다.

독립 선언을 통해 중앙아시아 국가들은 과거 소비에트 연방 시절에 의도적으로 행해졌던 다민족화 정책을 극복하고 새롭게 자민족을 중심으로 한 민족재통합작업을 벌이기 시작했다.

870년 즈음 현재의 카자흐스탄령에서 태어난 저명한 이슬람 철학자 알 파라비는 카자흐스탄 국가의 상징으로써 지폐의 디자인이나 대학명, 대로의 이름 등에 사용되고 있다. 같은 저명한 철학자 및 의사로 10세기 말~11세기에 활약한 이분 쉬나는 부하라 근교의 태생이지만, 그가 자신들의 조상이라고 주장하는 타지크인과 우즈베크인 사이에서 위인 쟁탈전도 발생하고 있다.

그러나 중앙아시아 민족의 형성은 이러한 영웅이나 왕조의 시대보다 수백 년 후로 생각되고 있어 특히 우즈베크인, 타지크인 이라고 하는 민족 구분은 소련시기에 확정된 것으로 간주되고 있다. 티무르는 현재의 우즈베키스탄령 샤프리사브즈 근교 태생이지만 그 티무르 왕조를 타도한 사람들이야말로 우즈벡을 자칭하는 유목 집단이었다. 다만 현대 우즈베크인의 뿌리에는 정주민이나 우즈벡을 자칭하지 않았던 유목민 등 그 밖에도 다양한 집단이 포함되어 있다.

도시, 마을, 부락, 주 등의 행정 단위나 공적 기관의 명칭도 소련 사상에서 중요한 인물과 연관된 명칭이나 공산주의 이데올로기 일색이 강한 것에서, 명칭 민족의 고유명사나 그 역사적 위인을 기념하는 이름으로 변경되고 있다. 소련시대에 부여된 명칭을 그 이전의 것으로 되돌린 예도 있지만(예, 레니나바드 > 후쟌드), 새롭게 만들어진 것도 있다(예, 크라스노보츠크 > 투르크멘바쉬). 대로의 명칭의 변경은 더 없이 많다. 예를 들어 알마아타의 '공산주의 대로' 는 '아부라이 한 대로' , '레닌 대로' 는 '도스투크 대로' 로 변경되고 있다.

특히 새로운 역사책의 편찬은 과거 소비에트 시기에 쓰인 구 역사책에 대한 탈피와 독립국가로서의 면모를 이루기 위한 정부의 정책에서 비롯되었다. 우즈베키스탄은 1996년 카리모프 대통령 직속 기구의 하나인 "국가-사회건설 아카데미" 의 부속기

관으로 '우즈베키스탄 새 역사중심지' 조직에 관한 대통령령을 공포하였다. 이 조직이 주축이 되어 새로운 역사서가 편찬되었는데 크게 3가지로 출간하였다. '투르키스탄의 짜르 러시아 식민지 시기' 와 '우즈베키스탄의 소비에트 식민지 시기' , 그리고 마지막으로 '우즈베키스탄의 새역사' 라는 타이틀로 출간되었다. 이렇게 시대적 순서로 출간된 것이 아닌 것은 역사학의 학문적 발전을 전제로 했다기 보다는 탈소비에트 및 민족화라는 과제를 우선으로 삼은 결과이다.

카리모프 대통령은 "소비에트 시대에 적혀진 역사를 나는 진정한 역사라고 보지 않는다. 다른 사람에 의해 쓰인 역사를 배우고 싶지 않다"고 언급하면서 역사 바로세위기 운동을 전개하였다. 특히 소비에트시기에 서술된 고대부터 19세기 중반까지의 역사가 왜곡되었다고 전제한 후 앞으로 지속적으로 연구 검토해야 한다고 강조했다.

신 역사서에서 보이는 특징 중 어휘와 사용언어의 변화에 대해서 언급하면 다음과 같다. 자민족 우선이라는 목표에서 쓰인 새로운 역사책은 우선 우즈벡어로 쓰여 있다. 이는 당연하다고 이해될 수 있지만 문제는 우즈베키스탄 인구의 80%정도 즉 우즈벡어를 구사하는 자민족 출신자들만이 이 신 역사책을 읽을 수 있고 나머지 타 민족이나 외국인들은 러시아어나 영어로 출간되어 있지 않기 때문에 새로운 역사책의 내용을 접근하는데 상당한 어려운 점이 있다는 것이다. 구체적으로는 신 역사서와 구 역사서에 쓰인 어휘 선택을 비교하면 서로 상반되는 입장을 나타내고 있다. 신 역사서에 선택된 어휘는 탈 소비에트적 성격을 넘어서 반 소비에트적 성격을 보이고 있다. 예를 들면, '침략', '지배이데올로기', '전제적 기구', '약탈', '무력정복' 이라는 용어를 사용하면서 러시아에 대한 비판적 시각을 견지하면서 민족화 작업을 저변에서 시작하고 있다.[4)]

언어정책의 민족화

중앙아시아 국가들은 민족문화의 복원을 추구하는데 있어서 가장 먼저 시도한 것은 언어정책을 통한 민족화이다. 언어는 민족성(ethnicity)를 구성하는 요소 중 가장 중요한 것으로 간주되며 종족이나 민족 간의 경계를 구분하고 민족 구성원간의 일체성을 확인시키는 중요한 상징물이다.

과거 소련시대 코레니자치야 정책이 1930년대 전반에 폐기되자, 교육 언어에 러시아어를 사용하는 학교가 증가하고, 고등교육기관에서 사용하는 언어도 러시아어로 점점 전환되었다. 1938년에는 모든 학교에서 러시아어 교육이 의무화되었다. 그 후에

4) 성동기, "독립 후 우즈베키스탄에서 편찬된 새역사책 분석", 『러시아어문학연구논집』, 2003, pp. 432~434.

도 주요한 민족어(이하, 러시아인 이외의 민족의 언어)로 가르치는 학교는 존속했다. 러시아어 수업과 민족어 수업이 병존하는 혼합 학교도 있었지만 전체적으로 민족어에 대한 교육은 경시되어 갔다.

비러시아인 사이에 러시아어가 보급되었던 것은 그들 스스로 필요에 의해서 배웠다는 측면도 있다.[5] 질 높은 교육을 받아서 보다 좋은 직장을 찾는 등 사회적인 신분 상승을 위해서 러시아어의 지식은 필수적이었다. 고등교육이 러시아어 중심이었기 때문에 아이의 장래를 생각해 초등교육으로부터 러시아어로 가르치는 학교를 선택하는 부모도 적지 않았다. 그 결과, 도시 주민 사이에서는 명칭 민족에 속하고 있어도, 그 민족어를 충분히 구사할 수가 없는 사람들이 나타났다. 동일 민족이면서 러시아어를 모어로 하는 도시 주민과 민족어를 이야기하는 농촌 주민과의 사이에서는 언어 뿐만 아니라 문화적, 정신적인 괴리감이 커져 갔다.

소련 말기에는 구소련의 다른 공화국과 마찬가지로 중앙아시아 국가들에서도 언어법이 채택된다.[6] 이것은 명칭 민족의 언어를 각각의 공화국의 '국가어(Государственный язык)' 라고 규정하고, 공화국 정부가 그 사용과 발전을 촉진하는 것을 정한 것이었다. 소련 시대를 통해서 러시아어의 법적 지위를 정한 정식 규정은 없었지만, 러시아어가 사실상의 공용어로서 사용되었으며 민족어 교육이 경시되고 그 사용 범위가 한정되어 있는 것에 중앙아시아의 주요 민족은 불만을 갖게 되었다. 한편, 러시아인 등 비명칭 민족의 상당수는 현지 언어로 이야기할 수가 없었기 때문에 국가어의 제정이나 그 사용의 의무화가 취직이나 아이의 교육에 주는 영향을 우려했다.

중앙아시아 국가는 독립 후에 헌법이나 새롭게 채택된 언어법에 따라 국가어의 지위나 사용 범위를 규정하고 있다. 소련 시대와 크게 다른 것은 이러한 나라들이 독립함에 따라 국가어의 중량감이 더욱 늘어나고 있다고 하는 점이다. 그렇다고는 해도 특히 도시지역에서는 현재도 러시아어만으로 생활이 가능하지만 국가어의 규정이 사람들에게 주는 영향은 실질적인 불이익뿐만 아니라 심리적인 불안이 더 크다.

각국 헌법은 대통령과 같은 공직에 오르는 인물은 국가어를 자유롭게 구사해야한다고 규정하고 있다. 이 규정은 실질적으로 비명칭 민족 출신자를 대통령직에서 내쫓는 것이지만 민족 그 자체를 특정 하는 것과 비교하면 비명칭 민족에게 약간의 배려를 나타내고 있다고도 말할 수 있다.[7] 또한 키르기즈스탄에서는 2000년 대통령 선거에서 이 규정이 반대파의 대통령 후보를 배제하기 위해서 사용되었다.[8]

---

5) 사회구조상 어쩔 수 없었다고 하는 의미로 완전하게 자유로운 선택이라고는 할 수 없었던 점도 인정됨.
6) 투르크메니스탄은 1990년, 그 외 4개국은 1989년.
7) 투르크메니스탄 헌법은 예외적으로, 대통령은 Turkmen인으로부터 선출된다고 명기해 있다.
8) 키르기즈인이지만 키르기즈어에 약하다라고 하는 점.

러시아어 지위에 대해서 키르기즈스탄에서는 2001년의 헌법개정에 의해 공용어(Официальный язык)라고 명기하고, 카자흐스탄에서도 1995년 헌법에서 카자흐어와 함께 공적으로 사용되도록 정했다. 이러한 규정은 국가를 상징하는 언어로서의 키르기즈어나 카자흐어의 지위를 해치는 일 없이 사실상 러시아어가 공용어로서 기능해 온 것을 추인해, 러시아어를 모어로 하는 사람들의 불안을 없애는 것을 목적으로 한 정치적 타협의 산물이라고 할 수 있다. 또한 타지키스탄 헌법에서는 러시아어는 '민족간 교류어'(язык междунационального общения)라고 규정하고 있다. 러시아인 이외의 소수민족 사이에서는 이중언어(Bilingual Language)의 긴 전통을 갖고 있거나, 민족어가 국가어와 언어적으로 가까운 관계에서 그 습득이 비교적 용이한 사람들과 러시아어를 일상적으로 사용하고 있기 때문에 언어 문제에서는 러시아인과 실질적인 이해를 공유하고 있는 사람들이 있다. 민족어의 보유율은 민족 마다 차이가 있지만, '민족어의 부흥' 이라고 하는 과제도 여전히 남아 있다.

독립 후, 중앙아시아 국가에서는 문자 개혁의 필요성을 둘러싸고 다양한 논의가 전개되었다. 아라비아 문자로 회귀나 라틴 문자화를 주장하는 사람들이 있는 한편, 새로운 문자 개혁이 가져오는 세대간의 단절이나 재정적 부담의 크기를 염려하는 신중론자도 있었다. 우즈베키스탄 및 투르크메니스탄에서는 1993년에 라틴 문자의 도입이 결정되었지만[9], 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 타지키스탄에서는 현재도 키릴 문자를 계속해 사용하고 있다. 또한 이러한 정책의 차이 때문에, 키르기즈스탄의 우즈벡 학교나 우즈베키스탄의 카자흐 학교 등의 민족학교는 가르치는 문자의 선택이나 교과서 부족 등 심각한 문제에 직면하고 있다.

각국의 국가어에 대해서는 문장어로써 발전이 불충분한 것을 얼마나 극복할지가 과제이다. 학술 용어나 법률 · 행정 용어 등 전문적인 어휘도 부족하다. 일상 회화에는 문제가 없어도 쓰는 것은 서툴거나 업무상 이야기는 러시아어가 아니면 의사소통이 어렵다고 하는 사람도 적지 않다. 민족어의 순화를 목표로 하기 때문에, 러시아어로부터의 차용어의 치환도 진행되고 있다. 그러나 적당한 단어가 없는 경우에는, 친숙함이 없는 다른 외국어 기원의 단어를 무리하게 적용시키는 일도 행해지고 있어 그 지나침을 지적하는 소리도 있다.

지명에 대해서는 전체적으로 역사적인 명칭의 부활이나 민족색이 강한 명칭으로 변경되고, 러시아어풍의 발음을 대신하여 현지어의 발음을 존중하는 방향으로 나아가고 있다. 러시아어를 모어로 하는 사람들의 비율이 가장 높은 카자흐스탄에서 카자

9) Landau and Kellner-Heinkele *Politics of Language in the Ex-Soviet Muslim States,* Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press. 2001 p.136, p.143.

흐어 기원에 따른 지명에 대해서 러시아어로 표기하는 경우, 카자흐어로 맞추게 되어 있어 이에 반발하고 있다. 상기하듯이 현재 중앙아시아 언어 상황의 주류를 이루는 구도는 러시아어-민족어의 이중 언어 사용이다. 이것은 70여 년 간의 소련시기 꾸준하게 진행된 러시아어로의 언어 동화 정책의 결과로서 중앙아시아 국가들이 갖고 있는 과거 식민지적 유산으로 이해할 수 있다.

소련 말기에는 이러한 러시아어 사용으로 가려져 있던 자민족 언어를 부흥시키기 위해 구소련의 다른 공화국과 마찬가지로 중앙아시아 국가에서도 언어법이 채택된다. 언어법은 공식 언어, 민족 간 언어 소통, 언어 교육, 출판 등 언어와 관련된 문제를 광범위하게 규율하고 있다. 소연방에서 독립한 신생독립국은 예외 없이 언어 입법을 실시하였다. 언어 입법을 국가 독립의 선결 조건으로 생각한 구소련의 연방 공화국들은 페레스트로이카 시기인 1989년부터 1990년 사이에 언어법을 제정하였다.[10]

아르메니아, 아제르바이잔, 그루지야는 이 기간 동안 언어 입법을 하지 않았는데, 이는 이 세 공화국의 헌법에 이미 언어에 관한 규정이 있었고 민족어가 공화국의 공식어로 선포되어 있었기 때문이다. 신생공화국들이 1991년 3월부터 12일 사이에 국가 독립을 선언한 것을 고려하면 언어 입법이 얼마나 빨리 실시되었는가를 알 수 있고, 언어 문제가 가장 중요한 관심사 중의 하나였다는 것을 알 수 있다.

각 공화국의 언어법은 서로 유사하여 문구의 70~80% 이상이 동일하다. 이는 캐나다 퀘벡주의 언어법을 모델로 삼았다. 퀘벡주의 언어법이 입법 모델로 사용된 주된 이유는 영어의 영향을 축소시키고 불어의 위상을 높이는 것을 주목적으로 한 이 법안의 내용이 러시아어-민족어의 관계를 역전시키는 데 그대로 적용될 수 있다고 보았기 때문이다.

언어법의 내용을 보면, 소련 통치에 대한 적대 감정이 가장 강한 발트 공화국의 법안이 러시아어와 민족어의 상대적 위상을 단기간에 역전시키려는 급진적 입장을 취한 반면, 슬라브 지역과 중앙아시아 공화국들의 법안은 민족어의 지위를 고양시키면서 러시아어 위상과 역할도 어느 정도 보장하는 온건한 노선을 보이고 있다. 법안에는 공화국 내의 모든 공공업무와 공식문서, 서신에 민족어를 사용하고, 의회와 각종 회의는 민족어로 진행하며, 표지판, 우표, 문장 등은 민족어로 표기하는 것 등이 규정되어 있다. 또한 정치 지도자나 공무원은 민족어 구사 능력을 갖추어야 하며, 고등교육기관의 졸업 요건으로 민족어 시험이 포함되고 학위 논문 등은 민족어로 작성되어야 한다는 내용도 포함되었다. 뿐만 아니라 러시아어는 민족 간의 공용어로서의 지위

10) 에스토니아 1989년 1월 18일, 리투아니아 1989년 1월 25일, 라트비아 1989년 5월 2일, 타지키스탄 1989년 7월 22일, 몰다비아 1989년 9월 1일, 카자흐스탄 1989년 9월 22일, 키르기즈스탄 1989년 9월 23일, 우즈베키스탄 1989년 10월 21일, 우크라이나 1989년 10월 28일, 벨라루스 1990년 1월 26일, 투르크메니스탄 1990년 5월 24일

를 보장받았으며 사회생활의 여러 부문에서 민족어와 함께 사용될 수 있도록 하는 경우가 많았다. 충분한 사전 조사 없이 민족언어의 조속한 지위 회복이라는 감상적 목표만을 무리하게 내세웠고, 언어학적, 사회적 고려보다는 정치적 목적을 염두에 둔 졸속 입법이었기 때문에 곧바로 문제점이 나타나기 시작했다. 이러한 문제는 차후 개정 보완작업이 필요하게 되었다. 우즈베키스탄과 카자흐스탄의 언어법 개정 과정을 구체적으로 지적하면 다음과 같다.

우즈베키스탄에서 최초의 언어법은 1989년 6월이다. 총 11장 39조로 된 긴 법안은 우즈베크어가 공식 국가어(Государственный язык)로 규정되고 러시아어는 민족 간 교류어(язык междунационального общения)로 규정되었다. 또한 카라칼팍어는 카라칼팍 자치공화국 내에서 공식 언어의 지위를 갖도록 하는 규정도 포함되었다. 이 초안에서 가장 문제가 된 것은 러시아어와 우즈벡어 양자를 모두 사실상 공식언어로 인정한 부분이었다. 이러한 초안은 예상했던 대로 민족주의 진영의 강력한 항의를 불러 일으켰고, 법률 공청회 기간의 연장이라는 파행을 겪으면서 민족주의 진영의 입김이 보다 강화된 우즈벡어 위상의 강화와 러시아어의 지위는 상대적으로 약화된 법률안이 최고회의를 통과했다.

강화된 우즈베크어는 정부 고위직을 임명할 때 우즈벡어의 구사 능력을 고려하는 조항도 있으며, 정부의 공식 문장, 우표, 관공서 문서를 우즈벡어로 전환하거나, 모든 공식 모임과 회의에서 우즈벡어를 공식언어로 사용하고, 지명을 우즈벡어 작성하는 것은 3년 안에 시행되도록 규정하였다. 기관에서 우즈벡어를 필수적으로 사용하고 경제 및 통계 서류를 우즈벡어로 전환하는 것은 8년의 유예기간을 두었다. 이러한 언어법의 보다 구체적 추진을 위해서 1990년 내각 산하에 국가언어위원회를 두었다. 이 기관에서는 언어법 시행에 있어서 구체적인 절차와 언어교육 및 우즈벡어 관련 연구를 총괄하도록 하였다. 그러나 당시 상급 학교 진학과 사회생활에서 러시아어 구사 능력이 큰 역할을 하는 소련시대의 학교 교육을 받은 성인들로서는 변화된 언어 상황에 맞춰 우즈벡어를 새로 학습한다는 것이 매우 어려운 과제였다. 이렇게 현실과 동떨어진 강제성이 없는 법률이었고 시행과정에서도 여러 문제점이 드러나자 이 법의 개정안이 1995년 12월에 나오게 되었다. 개정안은 좀 더 실용적인 관점에서 과거의 법안을 대폭 축소하여 총 24조로 구성되었고 법안 문구도 단순화되었다.

1989년의 언어법은 출발부터 많은 문제점을 안고 있는 법안이었다는 것은 비전문가라도 한 눈에 알 수 있다. 현실과 동떨어지고 강제성이 결여된 법안의 공포는 오히려 법의 준수 의지를 약화시키고 나아가 법에 대한 무관심을 가져올 수 있다. 1995년의 개정안도 이전의 법률안의 문제점을 근본적으로 해결하지 못하고, 언어에 대한 명

목적 규정으로 남을 가능성이 크다.

슬라브계를 중심으로 하는 외래 민족의 중앙아시아로 유입은 러시아제국 시대부터 시작되었지만 소련 정권 하에서 한층 더 촉진되었다.

카자흐스탄의 언어 입법 과정도 그 내용과 전개 과정이 우즈베키스탄의 경우와 크게 다르지 않다. 자민족의 수가 공화국 인구의 절반도 차지하지 못하는 점, 카자흐인과 거의 같은 수의 러시아인이 공화국 내에 거주한다는 점이 오히려 민족 중심적 언어법의 입안을 더욱 어렵게 했고, 언어법의 시행에 대한 정부의 의지를 약화시키는 요인으로 작용했다. 1989년에 만들어진 언어법에는 카자흐어와 러시아어의 공식적 지위를 인정하고, 사회 여러 부문에서 카자흐어의 사용을 장려한다는 점에서 우즈베키스탄의 언어법과 큰 차이가 없다. 1990년 6월에는 '2000년까지의 공화국 내에서의 카작어와 다른 언어의 발전에 대한 시행령' 이 채택되어 언어법의 시행과 관련한 재정 문제, 시행 절차 등을 자세히 규정했다. 이 규정의 특징은 카자흐어, 러시아어, 기타 소수언어의 발전과 사용을 각각 별도의 항목으로 규정하고 있다는 점이다.

언어 문제에 대한 독립 초기의 열기가 식어가고, 언어와 관련된 입법이 민감한 문제라는 인식이 자리 잡으면서 약 3년간은 언어 문제에 대한 언급을 회피하는 경향이 나타났다. 1990년 9월 주권선언, 1991년의 독립선언 등에서 언어 문제에 대한 언급이 없었던 것이 이러한 경향을 대변한다. 1993년에 개정된 헌법에서는 카자흐어를 국가 공식언어로 선언하고, 러시아어는 민족 간 교류어로 사용한다고 규정했다. 그러나 언어 문제에 대한 조항 때문에 헌법의 공포가 약 6개월 간 지연되었다는 사실이 추후에 알려졌다. 나자르바예프 대통령의 권력을 공고화하기 위해 바로 개정된 1995년 헌법에서 국가 공식언어로 선언된 것은 카자흐어지만 러시아어는 정부와 지방 행정기관에서 카자흐어와 같이 공용어로 쓰인다는 규정이 포함되어 러시아어도 사실상 공식 언어의 지위를 유지하였다. 1997년에 채택된 언어법은 개정 헌법의 언어 관련 조항에 대한 하위 법률로 입안된 것이라서 기본 방향에서는 새로운 면이 없다. 다만 새 언어법에서는 소수언어의 지위가 현저히 격하되어 소수언어는 특정 지방에서도 공식언어로 인정될 수 없게 되었다.[11]

키르기즈스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄도 앞의 두 공화국과 비슷한 시기에 비슷한 내용의 언어법을 통과시켰다. 역사적 배경이나 민족 구성면에서 카자흐스탄과 유사점이 많은 키르기즈스탄은 카자흐스탄 모델에 가까운 언어법을 통과시켰고, 타지키스탄은 우즈베키스탄의 모델을 많이 따랐다고 할 수 있다.[12]

인구 분포에 따른 민족화

슬라브계를 중심으로 하는 외래 민족의 중앙아시아로 유입은 러시아제국 시대부터 시작되었지만 소련 정권 하에서 한층 더 촉진되었다. 제 2차 세계대전 중에 이뤄진 소련의 유럽 지역으로부터 중앙아시아로 기업의 피난이나 카자흐스탄 북부의 처녀지개척도 밖으로부터 새로운 노동력의 유입을 가져왔다. 제 2차 세계대전 전부터 전시 중에 걸쳐 독일인, 고려인, 크리미아 타타르인, 체첸인 등 대일 대 독일 협력의 오명을 씌울 수 있던 다양한 소수민족의 사람들이 중앙아시아로 강제 이주되어 민족 구성을 다양화시켰다. 그러나 1970년대가 되자 중앙아시아에서는 러시아 등 다른 지역으로 인구 유출이 유입을 웃돌게 된다. 한편 유럽계 민족과 비교해 출생률이 높은 원주민족의 인구는 계속 증대되었다.

중앙아시아 국가로부터 인구 유출은 소련 붕괴 전후로부터 그 경향이 한층 현저하게 나타났다. 이주자의 민족 구성은 다양하고 외래라고는 할 수 없는 민족 출신의 사람들도 포함되지만, 그 중에서도 수가 두드러지는 민족은 러시아인과 독일인이다. 그들의 상당수는 각각 러시아와 독일로 이주했지만 러시아로의 이주자 속에는 우크라이나인이나 타타르인 등 러시아인 이외의 사람들도 많이 포함되어 있다. 러시아 측 통계에 의하면 1992년~99년 사이 8년 동안에 카자흐스탄에서 러시아로 이주한 자는 136만명, 우즈베키스탄에서 러시아로는 53만명의 유출 초과가 발생하고 있다. 이러한 인구 이동은 중앙아시아 국가의 민족 구성에 큰 변화를 가져오게 되었다.

내전에 빠진 타지키스탄에서는 많은 난민이 발생했지만 이곳을 제외하면 중앙아시아 사람들은 분쟁 때문에 생명의 위험에 처해지지는 않았다. 외래 민족의 경우 경제적으로 전체적인 생활수준은 원주 민족 출신의 사람들보다 오히려 높지만 그럼에도 불구하고 많은 사람들이 중앙아시아를 떠났던 것이다. 이주의 동기는 경제적, 사회적, 혹은 정치적 등 개인이나 집단에 따라 다양해서 한 마디로는 말할 수 없지만 전체적으로 공통되고 있는 것은, 보다 좋은 생활의 추구와 장래에 대한 불안감 때문이었다. 이주의 대부분은 자발적인 것이지만, 그러한 결단을 재촉한 것은 정부의 차별

11) 카자흐스탄에서 1999년에 실시된 국민 조사에서는, 국가어에 대해 흥미로운 항목이 있다. 조사표에는 국가어의 지식이라고 자유롭게 구사할 수가 있는 그 외의 언어에 관한 질문이 있었지만(모국어에 관한 질문은 없음), 국가어에 대해서는 회답 항목으로서 '습득하고 있다' , '조금 습득하고 있다' , '습득하고 있지 않다' 외, '공부하고 있다' 라는 항목도 준비되었다. 다만 조사 결과에는 '조금 습득하고 있다' 라고 대답한 사람의 수가 '습득하고 있다' 라고 하는 항목에 집계되었기 때문에, 국가어를 알고 있는 사람의 수가 언뜻 보기에 많아 보이고 있다. 거기에 따르면, 러시아인의 14.9%가 카자흐어를 습득하고 있다고 여겨지지만 거기에는 '조금 습득하고 있다' 라고 대답한 사람의 수를 포함하고 있으며, 실제로 '습득하고 있다' 라고 대답한 사람의 비율은 전체의 2.1%에 지나지 않는다.

12) 허승철, "중앙아시아의 언어 정책", 『이중언어학』 제21호, 2002, pp. 335~341.

적인 정책이라고 생각하는 사람도 적지 않다.

러시아인을 시작으로 많은 사람들이 러시아로 이주하는데 그 이유는 러시아가 출신 민족에 관계없이 구소련 시민에게 국적을 부여하는 정책을 취해 왔으며, 언어적 · 문화적 장벽이 낮다는데 있다. 또 소련 해체 후의 혼란과 생활수준의 대폭적인 저하는 구소련 국가들 모두에게 공통되지만, 러시아는 중앙아시아 국가들과 비교하면 경제적으로 보다 발전하고 있다. 한편 중앙아시아 독일인의 상당수는 러시아어를 모어로 하고 러시아인 등과의 혼혈도 진행되고 있지만, 생활수준이 높고 혈통주의에 근거하는 독일의 이민 수락 정책이 그들 대부분을 독일로 끌어당기고 있다.

중앙아시아에서는 기술자, 의사나 교사 등의 전문직에 대해 러시아인으로 대표되는 외래 민족 출신자가 차지하는 비율이 비교적 높았기 때문에 그들의 유출에 의해 심각한 인재 부족이 발생하고 있다. 한편 취직난이나 지역 주민과의 갈등, 정서적 차이 등으로 새로운 지역에 친숙해지지 못하고 중앙아시아로 다시 돌아오는 사람들도 있다. 또한 러시아에서는 지역간의 경제 격차가 크기 때문에 지방에 정착할 경우에는 생활수준이 오히려 하락하는 일도 있다.

카자흐스탄 정부는 독립 후, 모국으로 재외 카자흐인의 이주를 장려하고 있다. 정부는 그들에게 국적을 부여하고 일정한 생활을 보장하게 되어 있지만 실제로는 국적 취득이 순조롭지 않고, 일자리나 주택이 마련되기 어려운 점 등 다양한 문제가 발생하고 있다. 또 몽골 등 구소련 이외로부터의 카자흐인 이주자의 눈에는 현지의 카자흐인이 러시아화 되고 있는 것으로 비치는 한편 현지에서는 이들 카자흐인 이주자를 비문명적인 시골 출신자로 보는 경향도 있어 이주자의 현지 사회의 적응이 용이하지 않다. 덧붙여 카자흐인 이주자의 집단 이주가 민족 구성을 급변시켜, 주민의 카자흐화가 단번에 진행한 지역도 있다.[13]

정치 권력의 민족화

권력의 민족화는 다양한 분야에서 진행되는 민족화 중에서도 비명칭 민족이 가장 불만으로 생각하고 있는 부분의 하나이다. 국가 기구는 명칭 민족의 과점 · 독점 상태에 있어서 정부의 각료, 대통령부 참모, 국회의원을 시작으로 사법, 교육 · 연구기관 등에 있어서 명칭 민족의 비율은 인구 비율보다 분명하게 높다. 국가 기구의 민족화는 일정한 공직에 국가어의 습득을 의무로 하는 언어법도 영향을 주고 있다고 보이지

13) Савин И. Управление Местными многэтничными сообществами в Казахстане // Тишков В., Филлипова Е.(ред) Местное Управление многоэтничными сообществами в странах СНГ. М., ОАО. Авиваиздат. 2001, стр. 287.

만 원인이 그것만은 아니다.[14] 비명칭 민족은 정치 참여나 공적 기관의 취직 등에서 명칭 민족보다 불리한 입장에 있다고 느끼고 있어 소외감을 강하게 느끼고 있다. 또 공무원의 민족 구성이 명칭 민족에게 치우쳐 있기 때문에, 불이익을 당하고 있다고 생각하는 사람도 적지 않다. 그 중에서도 경찰이나 사법부에 대한 불신감이 심하다. 공권력에 대한 불신감은 비명칭 민족에게 한정된 것은 아니지만 그들은 자신들이 공정한 취급을 받을 수 없는 것은 민족적 귀속이 그 원인이라고 생각하기 쉽다.

권력의 민족화는 지방 수준에 두드러진다. 특정 민족이 집단거주 하고 있는 지역에서는 주민들은 자신들의 대표가 고위직에 자리 잡기를 바라고 있다. 또한 중앙아시아 국가에서 주지사는 모두 대통령에 의해 임명되고 있고, 지방 수장선거가 도입되고 있지 않은 이유의 하나는 분리주의를 피하기 위한다는 지적도 있다.

중앙아시아의 디아스포라

상술한 것처럼 소련 붕괴 후 중앙아시아로부터 많은 러시아인이 떠났지만, 그들은 중앙아시아 전체에서 보면 우즈벡인, 카자흐인에 이어 세 번째로 인구가 많은 민족이다. 또 중앙아시아 주요 민족 가운데 자신의 나라 밖에 살고 있는 비교적 큰 집단으로서는 우즈베키스탄의 타지크인이나 카자흐인 등을 들 수 있지만, 특히 나뉘고 흩어진 정도가 눈에 띄는 것은 우즈벡인이다. 우즈벡인은 타지키스탄에서는 소련 시대부터 2번째로 큰 집단이었고, 소련 붕괴 후는 키르기즈스탄과 투르크메니스탄에서 러시아인을 제치고 인구상 제 2위가 되고 있다. 그들은 각각 살고 있는 지역에서 자신들을 원주 민족으로 간주하고 있어 정주 지향이 강하다.

러시아인과 우즈벡인의 경우 지금까지 디아스포라를 둘러싼 분쟁은 일어나지 않았다. 카자흐스탄 북부와 같이 러시아와 인접한 러시아인이 집단적으로 거주하고 있는 지역에서는 민족화에 대한 반발이 강하고, 영역적 자치를 요구하는 운동이 일어날 것이라고 예측됐다. 그러나 실제로 러시아인들의 전략은 자발적으로 러시아로 이주하거나 소극적으로 현 상황을 수용하는 것이었다. 러시아인 디아아스포라가 행동을 일으키지 않는 이유에 대해서는 여러 가지 설명이 있겠지만, 구소련의 신생독립 국가들이 국가를 유지하기 위해서 분쟁을 피한다고 하는 점에서 이해가 서로 일치하고 있는 것을 들어 러시아도 국익을 동포의 이익 보다 우선시했다고 본다.[16]

14) 중앙아시아의 주요 민족 가운데 언어적인 러시아화가 가장 진행된 것은, 카자흐인과 키르키즈인이다. 그러나 대통령에 대해 말하면, 농촌지역에서 자란 나자르바에프와 아카에프는 민족어와 러시아어를 완전하게 2중 언어를 구사하는 것에 비해, 카리모프와 니야조프는 각각 민족어인 우즈베크어와 투르크멘어에 약했다고 한다. 다만 카리모프는 독립된 후에 열심히 공부해, 현재는 우즈베크어를 문제없이 잘 구사하고 있다고 한다. 타지키스탄의 라흐모노프 대통령도 타지크어와 러시아어를 자유롭게 잘 구사하지만, 그의 러시아어에는 약간 사투리가 있다고 한다.

〈표〉 1989년 대비 최근 중앙아시아 각국의 민족분포 비율

국 명	자민족(1989년/최근)	러시아민족 (1989년/최근)	기타민족	최근 조사 년도
우즈베키스탄	71% / 80%	8.3% / 5.5%	14.5%	1996년
카자흐스탄	40% / 53.4%	37.8% / 30%	16.6%	1999년
키르기즈스탄	52% / 64.9%	21.5% / 12.5%	22.6%	1999년
타지키스탄	62% / 79.9%	7.6% / 1.1%	19%	2000년
투르크메니스탄	72% / 85%	9.4% / 4%	11%	2003년

우즈베키스탄의 경우 일방적으로 국경을 확정하려고 하거나 국경 지대에 지뢰를 묻는 등, 그 강경한 태도로 인해 주변 국가들과의 마찰을 낳고 있지만, 타슈켄트의 주요한 목적은 디아스포라를 보호하는 것이 아니고 국경 방위에 있다. 어쨌든, 중앙아시아의 디아스포라의 문제는 러시아인으로 시작되는 소수민족 문제를 얼마나 통합하는지가 과제로 남아 있다. 명칭 민족 중심의 국가 건설을 하고 있는 현재, 소수민족이 각각의 국가에 국민으로서 귀속 의식을 가지는 것은 쉽지 않다. 러시아인의 경우 이전에는 소련 전체로 봐서는 다수파이며, 자신의 모어가 소련의 전 국토에서 통용된 것 등에서 소수민족 의식을 갖는 경우는 상대적으로 적었다. 또 러시아인은 중앙아시아의 언어나 문화를 뒤쳐진 것으로 간주하고 있기 때문에, 국가어를 배우는 것에는 심리적인 저항도 있다. 한편 그들은 경제, 문화, 교육, 의료 등 다양한 분야에서 뒤쳐진 중앙아시아의 발전에 기여해 왔다고 하는 자부심을 가지고 있어 그런 만큼 독립 후에는 역으로 지배받는 자 취급을 당하는 것에 대해 강한 불만을 갖고 있다.

러시아인은 지배 민족으로서 특권을 향유하고 있었다고 자주 말하고 있다. 그러나 러시아인 문제를 연구한 전문가들은 러시아인의 우위성을 그들에게 주어진 특권은 아니고, 소련 공통어로서의 러시아어 지위와 결합되어 있었으므로 각 공화국에서는 오히려 명칭 민족이 우대 되었다고 보고 있다.[17] 다만 중앙아시아에서는 전체적으로 도시의 광공업 부문에서 일하는 노동자 사이에 외래 민족 출신자가 농업 부문에 종사하는 사람들의 사이에서는 원주 민족출신자가 많은 경향이 있었다. 이러한 취업 구조와 도시와 농촌의 경제적인 격차는 민족 사이에 일정한 수입 격차를 가져왔다고 생각된다.

중앙아시아 국가들은 발트3국인 에스토니아나 라트비아와 다르게 국적을 부여하는데 있어서 언어의 습득이나 거주 기간 등의 조건을 마련하지 않고, 독립 전후에 국

15)CIA, World Fact Book(CIA, 2006)과 Leon Gudkov, "The Disintegration of the USSR and Russian in the Republics", The Journal of Communist Studies, Vol. 9, No. 1. 두 자료를 복합 정리한 것임.
16) Beissinger 2002. pp. 446-447.

고려인 속에는 러시아어를 말하는 소수민족으로서 러시아인이나 동족 국가의 동포와도 다른 독자적인 정체성을 보유하자고 하는 현실주의적인 입장이 나타나고 있다.

적법을 도입했을 때에 영내에 정주하고 있던 주민 모두에게 국적을 부여하는 방침을 채택했다. 러시아인의 인구가 비교적 적은 투르크메니스탄과 타지키스탄은 러시아와 이중 국적을 인정하고 있었지만 투르크메니스탄은 2003년 4월 이중 국적의 폐지를 러시아와 합의했다.

민족화에 반발하는 러시아인 사이에서는 러시아어의 국가어화 내지 공용어화, 공공 기관 내에 민족 개별의 자리 할당 제도의 도입, 문화적 자치, 러시아와의 이중 국적의 승인 등을 요구하는 소리가 있다. 러시아인의 요구를 대변하는 민족 단체나 정당도 조직되고 있지만, 중앙아시아의 정치체제가 권위주의적이어서 정치적 자유가 제한되고 있는 것이나, 일반 시민 사이에 정치에 대한 무관심이 큰 점도 있어 그러한 활동은 활발하지 않다.

우즈벡인 디아스포라도 다른 소수민족과 같은 문제에 직면하고 있다. 예를 들면 카자흐스탄내의 우즈벡인이 집단으로 거주 하고 있는 남 카자흐스탄주의 공공 기관의 대표자 중에 우즈벡인이 별로 없다. 또 투르크메니스탄내의 우즈벡인 여학생은 학교에서 투르크멘의 민족 옷 착용을 강제적으로 요구당하고 있다. 게다가 우즈베키스탄과의 관계가 긴장되고 있는 키르기즈스탄에서는 우즈베키스탄에 대한 반감의 비난의 화살이 자국내의 우즈벡사람들에게 향하고 있다. 민족주의적 성격의 신문은 자주 이슬람 과격파와 우즈벡인을 동일시하고 우즈벡인이 갖는 국가에 대한 위협을 언론에서 기사화하고 있다.[18)]

구소련 외부지역에 동족 국가를 갖고 있는 민족으로서 중앙아시아의 독일인과 고려인의 경우를 생각해 보자. 독일인은 주로 카자흐스탄에, 고려인은 우즈베키스탄과 카자흐스탄에 거주하고 있다. 러시아인이나 우즈벡인의 경우와 비교해 모두 동족 국가와 디아스포라 사이에 물리적 · 언어적 · 문화적 · 정신적 측면에서 거리감이 훨씬 크다. 그들은 동족 국가의 동포와 자신들을 일체시하지 않고, 스스로 정신적, 심리적인 차이를 강하게 의식하고 있다.

그럼에도 불구하고 보다 좋은 생활을 찾아 다수의 독일인이 독일로 이주하면서

17) Kolstoe, Paul *Russians in the Former Soviet Republics,* Bloomington, IN: Indiana University Press. 1995, pp. 71~104; Chinn and Kaiser *Russians as the New Minority: Ethnicity and Nationalism in the Soviet Successor States,* Boulder, CO: Westview Press. 1996, pp. 73-88.

중앙아시아의 독일인 숫자는 격감했다. 그것과는 대조적으로 고려인 사이에서는 한국 내지 북한으로 이주하는 경우는 거의 보이지 않는다. 주된 이유는 한국이 독일과는 달리, 재외 동포 정책을 적극적으로 취하지 않는데 있다. 고려인 속에는 러시아어를 말하는 소수민족으로서 러시아인이나 동족 국가의 동포와도 다른 독자적인 정체성을 보유하자고 하는 현실주의적인 입장이 나타나고 있다.[19]

맺은 말

중앙아시아 국가에서는 자주 민족 구성의 다양성과 민족 우호관계가 반복해 강조된다. 독립 기념일 등 국가적인 행사에는 모든 민족이 동원되어 각 민족의상을 몸에 걸치고 전통 춤을 춘다. 다양한 민족이 하나로 일체되어 문제없이 공존하고 있는 것을 알리고, 민족정책의 정당성, 그리고 나아가서는 체제의 정통성을 증명하기라도 하듯이 대대적으로 선전한다. 그러나 민족의상을 입은 아이들이 대통령을 둘러싸고 웃고 있는 사진이 상징하는 평화로운 풍경과 일반 국민들 사이에 소용돌이치는 불만의 간극은 크다.

민족간의 대립을 일으키는 요소는 잠재적으로는 존재하고 있지만, 중앙아시아에서는 현재, 민족적 귀속에 근거하는 정치 운동은 매우 저조하여, 소수민족 운동이라고 하는 형태로 국가에 이의 제기를 할 가능성은 낮다. 한편 벌써 현실화되고 있는 것은 명칭 민족의 민족주의를 자극하는 국경 문제를 둘러싸고, 국가끼리 대립하는 경우이다. 현재로서는 중앙아시아 국가들이 대립이 분쟁으로 격화되는 것을 막는 것에 성공하고 있지만, 국경 문제의 해결이라고 하는 과제는 여전히 남아 있다.

또한 현재 진행되고 있는 중앙아시아의 민족화는 결과적으로 다문화주의가 제공하는 긍정적 측면과는 거리가 멀다. 민족화가 더 편향된 방향으로 나아간다면 다양한 민족과 인종으로 구성된 다문화국가의 요소를 지닌 중앙아시아는 갈등이나 분쟁으로 전이될 가능성은 보다 더 확대된다.

---

18) Megoran, Nick "The Borders of Eternal Friendship?: The Politics and Pain of Nationalism and Identity along the Uzbekistan-Kyrgyzstan Ferghana Valley Boundary, 1999-2000." (Ph.D. dissertation, Cambridge University) 2002, p.130, p. 146.

19) Ока Н. Корейцы в современном Казахстане: стратегия выживаня в роли этнического меньшинства // Диаспора. No.2-3. 2001. стр. 194-200.

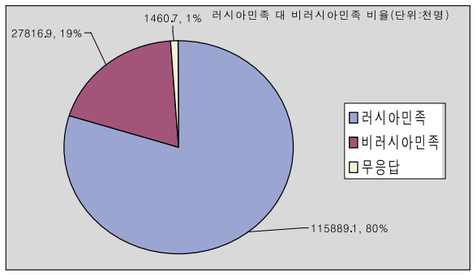
특집

러시아연방의 다문화주의

김 인 성 (고려대 정치외교학과 연구교수)
kis980117@yahoo.co.kr

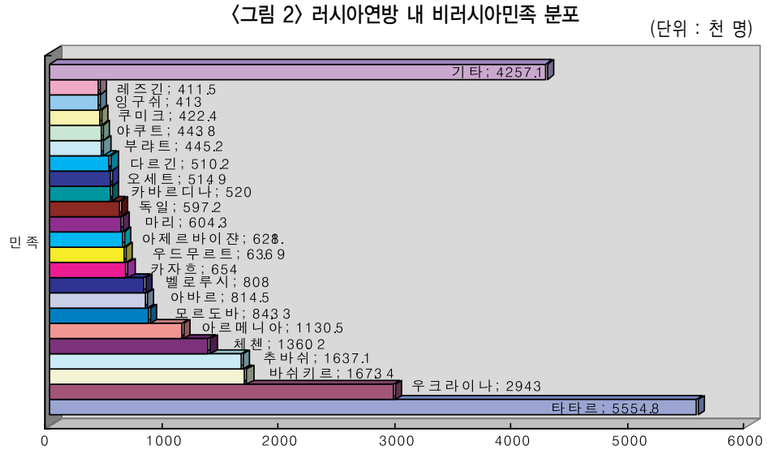
신생러시아 연방은 100여개의 민족으로 구성된 대표적인 다민족 국가이다. 게다가 신생러시아 연방의 탄생은 구소련체제에 잠재해있던 민족문제가 표면화되면서 민족간 갈등이 폭발적으로 분출되면서 이루어졌다. 구소련 시기의 복잡한 민족구도와 갈등으로 인한 문제점이 여전히 해결되지 않은 채 남아있다는 점을 고려한다면, 러시아연방의 다문화주의는 우선적으로 러시아에 존재하는 다양한 민족들 간의 상호공존의 공간을 형성하는 것과 결부되어 있다.

〈그림 1〉 러시아민족 대 비러시아민족 비율



2002년 실시된 인구조사결과에 따르면 러시아연방의 인구는 145,166,731명이다. 연방은 100여개의 민족들로 구성되어

〈그림 2〉 러시아연방 내 비러시아민족 분포



있고, 구성민족의 분포상 전체의 79.8%인 115,889,107명이 러시아민족으로서 절대다수를 차지하고 있다. 비러시아민족들 중에서는 타타르인들이 555만명으로 가장 많으며, 다음으로는 우크라이나인이 294만명, 바쉬키르인이 167만명, 츄바쉬인이 164만명, 체첸인이 136만 명 순이다.

〈표 1〉 러시아연방 구성 공화국들의 민족구성

공화국 및 구성민족	공화국 인구(명) 및 민족구성비율(%)	
	1989년[1]	2002년[2]
러시아연방(러시아/타타르/우크라이나)	147,430,000(82/4/3)	145,166,731(79.8/3.8/2.0)
다게스탄(다게스탄/러시아)	1,802,000(80.2/9.2)	2,576,531(73.2/4.7)[3]
마리-엘(마리/러시아)	749,000(43.3/47.5)	727,975(42.9/47.5)
모르도비야(모르도비야/러시아)	964,000(32.5/60.8)	888,766(31.9/60.8)
바쉬코르토스탄(바쉬코르트/러시아/타타르)	3,943,000(21.9/39.3/28.4)	4,104,336(29.8/36.3/24.1)
부랴티야(부랴트/러시아)	1,038,000(24.0/69.9)	981,238(27.8/67.8)
북오세티야(오세티야/러시아)	632,000(53.0/29.9)	710,275(62.7/23.2)
아드게야(아드게이/러시아)	432,000(22.1/68.0)	447,109(24.2/64.5)
알타이(알타이/러시아)	191,000(31.0/60.4)	202,947(30.6/57.4)
야쿠티야(야쿠트/러시아)	1,094,000(33.4/50.3)	949,280(45.5/41.2)
우드무르티야(우르무르트/러시아)	1,606,000(30.9/58.9)	1,570,319(29.3/60.1)
잉구세티야(체첸/잉구쉬/러시아)	1,270,000(57.8/12.9/23.1)[4]	467,294(20.4/77.3/1.2)
체첸(체첸/잉구쉬/러시아)		1,103,686(93.5/0.3/3.7)
츄바쉬야(츄바쉬/러시아)	1,338,000(67.8/26.7)	1,313,754(67.7/26.5)
카라차예보-체르케시야 (카라차이/체르케스/러시아)	415,000(31.2/9.7/42.4)	439,479(38.5/11.3/33.6)
카렐리야(카렐리야/러시아)	790,000(10.0/73.6)	716,281(10.3/76.6)
카바르디노-발카리야 (카바르드/발카르/러시아)	754,000(48.2/9.4/31.9)	901,494(55.3/25.1)
칼미키야(칼미크/러시아)	323,000(45.4/37.7)	292,410(53.3/33.6)
코미(코미/러시아)	1,251,000(23.3/57.7)	1,018,674(25.2/59.6)
타타르스탄(타타르/러시아)	3,642,000(48.5/43.3)	3,779,265(52.9/39.5)
투바(투바/러시아)	309,000(64.3/32.0)	305,510(77.0/20.1)
하카시아(하카스/러시아)	567,000(11.1/79.5)	546,072(12.0/80.3)

한편, 러시아 다문화주의를 한층 복잡하게 만드는 요인으로 러시아연방의 행정편재를 들 수 있다. 러시아연방에는 무려 89개에 달하는 지방정부가 존재하는데, 이들 중 32개는 민족단위 지방정부인 반면, 나머지 57개는 영토단위 지방정부이다. 민족과 영토가 혼합된 형태의 행정편재 자체가 민족문제 해결을 위한 원칙에 대한 합의를 어렵게 하고 있을 뿐만 아니라, 지방정부 특히 민족단위 지방정부와 하위소수민족들 간에 존재하는 민족문제가 하위수준의 복합적인 문제를 안고 있기 때문에 연방전체차원에서의 민족문제의 복잡성은 이루 말할 수 없을 정도이다.

이 글에서는 러시아연방에서 다문화주의의 정착과 관련된 다양한 이슈들을 고찰하고, 그 문제점을 점검해 보고자 한다.

러시아 연방주의와 다문화주의

소비에트연방체제의 유산

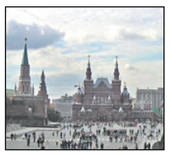
신생러시아연방주의에 내재해 있는 다문화주의는 구소련의 연방주의와 연방제가 안고 있던 문제들을 많은 측면에서 계승하고 있다. 형식상의 성격이 강하기는 하지만 개인의 평등, 민족 간 평등이라는 원칙은 이미 구소련 시기에 정립되었다. 한편, 민족 간 평등의 원칙은 실제에 있어 제구실을 다하지 못하였는데, 이로 인해 구소련의 연방제는 민족자치영역의 불분명성, 민족 간 관계의 위계질서화, 민족문제의 정치적 동원이라는 문제점을 낳았다.

먼저 민족간 평등의 원칙과 관련하여 구소연방을 구성하고 있는 민족의 다양성으로 인해 민족간 관계 정립문제는 볼셰비키혁명 이래 지속적으로 정치지도자들의 관심영역으로 자리잡아왔다. 이러한 문제의식은 연방구조와 국가기구조직에 반영되어 왔는데, 과도기 헌법인 1918년 7월 10일의 '러시아사회주의연방소비에트공화국 헌법' 이후의 모든 헌법에는 인종이나 민족과 관계없이 모든 인민은 평등하며, 소수민족에 대한 탄압은 헌법에 위배된다는 조항이 포함되어 있고, 소비에트에 민족분과를 설치한다는 규정을 두고 있다.

다문화주의와 관련하여 구소련 연방주의에서 드러나는 첫 번째 문제는 '연방' 개

1) 1989년도 인구조사자료는 조정남, 『러시아 민족주의 연구』, 고려대학교 출판부, 1996, 259쪽.
2) 2002년도 인구조사자료는 러시아 통계청 홈페이지 참조. http://www.perepis2002.ru/
3) 2002년도 인구조사에서 다게스탄인은 아바르, 쿠믹스, 레즈긴, 다르긴 인들로 분화되었음. 이들의 총합은 1,886,466명으로 전체 공화국 인구의 73.2%를 차지하고 있음.
4) 1989년 인구조사 당시 체첸과 잉구셰티아는 단일의 체체노-잉구셰티아 민족자치공화국을 형성하고 있었음.

념의 불분명성이다. 주목할 만한 점은 23년 이후 국가명칭에 사용되는 '연방(soyuz)' 은 과도기 헌법에서 사용한 '연방(federation)' 의 개념이 아니라는 점이다. 'soyuz' 는 '연합' 으로 해석될 수 있으며, 이는 원칙적으로 소비에트연방이 강력한 연방국가로서가 아니라 느슨한 국가연합으로 이해될 수도 있다는 것을 의미한다. 게다가 실제에 있어서 중앙정부는 연방주의의 원칙보다는 중앙집중적 통제를 더 선호하였기 때문에, 구성공화국들과 중앙정부와의 관계에 있어 원칙과 실제가 상충하게 됨에 따라 구소련 연방주의가 내포하고 있는 다문화주의의 실체는 더욱 더 모호하게 되었다.



신생러시아 연방의 탄생은 구소련체제에 잠재해있던 민족문제가 표면화되면서 민족간 갈등이 폭발적으로 분출되면서 이루어졌다.

한편, 77년 헌법에서는 '사회주의적 연방주의' 의 원칙을 새로 도입하였다. 그러나 '사회주의적 연방주의' 가 다른 연방주의와 어떻게 구분되는 지는 알려진 바가 없다.[5] 또한 이 헌법에는 '연방공화국은 외국과 조약을 체결하거나 외교사절단, 영사를 교환할 권리를 가지고 있다(80조)' 는 조항이 추가되었다. 이 조항은 '연방으로부터의 이탈의 자유' 와 함께 80년대 말부터 90년대 초까지 각 공화국들의 분리주의운동의 법적 기반이 되었다.

두 번째 문제는 구성체간 위계질서가 한편으로는 점차 강화되고, 또 다른 한편으로는 더욱 복잡해지고 있다는 점을 들 수 있다. 1923년 헌법에서는 소연방이 모두 4개의 연방공화국으로 구성되고 있음을 밝히고 있는데, 그 중에 러시아사회주의연방소비에트공화국은 사실상 유일하게 연방주의 원칙에 의한 공화국이고, 나머지 3개 공화국 중 자카프카즈연방소비에트공화국은 또다시 4개의 연방소비에트공화국으로 나뉘어져 있다(2부 서문). 여기에 2개의 자치공화국과, 3개의 자치 오블라스찌가 특별한 지위를 보유하고 있다(15조). 1936년 헌법에 따르면, 소연방은 15개의 소비에트사회주의공화국(러시아공화국은 연방제)으로 구성되어 있다(13조). 이중 러시아공화국에는 16개의 자치공화국과 7개 자치오블라스찌가 포함되었고(22조), 아제르바이잔과 그루지아, 우즈베키스탄, 타지키스탄 등도 자치공화국이나 자치오블라스찌를 포함하고 있다.

문제는 이들은 각각 상이한 권리를 보유하고 있다는 점에 있다. 이를테면, 소비에

5) Ivanov V. N. & Yarovoi O. A., *Rossiiskii federalizm: stanovlenie i razvitie* (Rossiickaya Akademiya Nauk, Moskow, 2000), p.18.

트공화국들의 '주권성' 이 공식적으로 보장된 반면, 민족자치공화국은 헌법 및 법률 제정권을 보유하고 있고, 민족자치오블라스찌 및 영토적 구분에 의한 구성체들은 행정권만 보유할 뿐이다. 이러한 구성방식은 약간의 변화가 있기는 하나, 대체적으로 구소련 해체시까지 지속되었으며, 신생러시아연방의 국가구성방식 역시 거의 구소련시기와 유사하다.

한편, 제12회 공산당대회에서는 '소비에트 권력의 토착화' 정책을 채택하였다. 각 민족의 문화 및 언어의 발전과 러시아연방에 존재하는 모든 민족들의 평등화가 주요 내용이었다. 각 민족의 지위에 따라 정책내용이 상이하다는 점에서도 알 수 있듯이, 민족간 평등의 정착에는 성공하지 못했다. 보다 중요한 것은 지방공산당 요원이 지방자체 내에서 충원됨으로써, 후에 지역민족주의운동의 핵심세력으로 등장하게 될 지역정치엘리트들이 형성되었다는 점이다.[6]

위계에 근거한 구소련의 국가구성방식은 민족간 · 지역간 불평등의 원칙이 내재되어 있음을 의미하며, 복잡한 국가구성방식은 연방정부의 통치력이 연방전체에 파급되기 힘들고 따라서 민족 간 갈등이나 분리주의의 가능성이 내포되어 있음을 의미한다. 페레스트로이카 이후 구소련지역에서 발생한 6개 전쟁 중 5개가 하부에 자치공화국을 보유한 4개의 소비에트공화국에서 발생했다는 사실은 시사하는 바가 크다.

세 번째 구소련의 당 · 국가 체제는 민족정책을 다민족국가에 내재적인 민족문제의 해결이라는 목적 이상으로, 권력자들의 정치적 목적에 종속시키는 결과를 낳았다. 시민전 시기에는 제정러시아의 변방 주민들을 대상으로 민족자결권선언이 선전구호로써 이용되었는데, 이는 제정을 복귀하려는 세력에 대한 투쟁의 한 수단이었다. 전쟁이 끝난 후에도 민족정책은 이 지역과의 정치 · 경제관계를 정상화시키는데 도움이 되는 수단이었다.[7]

시민전 시기의 민족주의 구호가 카프카즈 지역 민족들을 동원하기 위한 수단이었다면, 독 · 소전쟁과정에서는 러시아민족주의의 강화를 내용으로 하는 민족정책이 행해졌다. 독 · 소전쟁이 '대조국전쟁' 이라 불려지는 데서 알 수 있듯이, 스탈린은 이 전쟁에 러시아민족과 독일민족간의 민족적 전쟁의 성격을 부여함으로써 러시아민족감정을 적극적으로 이 전쟁의 수행과정에서 활용하고자 했고, 스탈린의 호소는 독일군을 패퇴시키는데 결정적인 영향력을 미쳤다.[8]

흐루시초프와 브레즈네프 시기에는 탈스탈린노선을 민족정책에 반영시켜 그 동

6) Demetradze M. P., "Mezhetnicheskaya distantsiya na Kavkaze i politika," *Polis* (2000, No.4), p.159.
7) *ibid.*, p.161.
8) 조정남, 「러시아민족주의 연구」(서울, 고려대학교 출판부, 1996), pp.129-130.

안 지속되어오던 러시아 중심주의를 비난하고 새로운 '소비에트인간' 의 전면적 주조를 강조하기도 하였다.[9]

한편, 스탈린을 위시한 구소련지도부의 민족재배치 정책은 소수민족에 대한 탄압을 동반했을 뿐만 아니라 민족공화국 내의 민족지도를 완전히 바꾸어 놓음으로써 '외래민족' 이 '토착민족' 보다 수적으로 압도하는 결과를 초래하여 각 공화국 수준의 민족문제를 한층 더 복잡하게 만들었다.

민족주의를 정치적 동원수단으로 간주하는 사고는 민족정책상의 일관성을 결여시켜, 한편으로는 '민족자결' 이라는 윌슨주의적 원칙이 각 민족의 정서에 깊이 새겨지는 결과를 초래하였고, 또다른 한편으로는 탈민족주의 정책에 대한 저항감을 불러일으켜 개별 민족주의를 더욱 공고화시키는 데 결정적인 작용을 하였다.

신생러시아의 연방체제

신생러시아연방제도의 구축은 1992년 3월 30일과 31일의 연방조약체결로부터 시작되었다. 이 연방조약에 내포된 다문화주의의 가장 큰 문제점은 구성체 간 불평등의 원칙이다. 연방조약은 체첸과 타타르스탄을 제외한 연방구성체 전부와 연방정부간에 체결되었는데, 별도의 세 개의 조약으로 구성되었다. 첫 번째 조약은 18개 공화국과 연방정부간에, 두 번째 조약은 49개 오블라스찌와 6개의 끄라이, 그리고 2개의 연방도시들과 연방정부간 체결되었고, 세 번째 조약은 1개의 자치오블라스찌 그리고 10개의 오끄루그와 연방정부간에 체결되었다.

제1장 1조에는 연방정부정책소관이 명시되었고, 특기할만한 점은 제2장 1조에 '공동정책사항' 조항의 신설이다. 전체적으로 파악했을 때, 공화국정부는 주권성을 인정받고 있는 반면(3조1항), 다른 구성체의 행정부 및 의회의 구성은 연방정부가 정한 원칙을 따르도록 되어 있다(1조1 · 4항). 77년 헌법의 외국과의 '조약체결권' 조항을 제외한다면 연방구조는 구소련헌법과 크게 다를 바 없다고 볼 수 있다. 연방조약은 새로운 정치체제에 걸맞는 새로운 연방구성방식을 고안해낸 것이 아니라, 다만 기존의 구소련영토에서 진행된 탈집중화의 과정이 결과한 위태로운 현상유지를 강화했을 뿐이라 할 수 있다.[10]

헌정위기의 우여곡절을 겪으며 1993년 12월 12일 국민투표를 통해 확정된 러시아연방헌법은 92년 연방조약에 대한 언급을 일체 회피하면서도, 연방구성과 정책소관

9) *ibid*., pp.131-132.
10) Achkasov V. A. & Babaev S. A., *Mobilizovannaya etnichnost'* (Petersburg, 2000), p.93.

조항의 내용은 그대로 유지하고 있다. 제65조에 따르면, 연방은 21개의 민족공화국과 6개의 끄라이, 49개의 오블라스찌, 2개의 연방도시, 1개의 자치오블라스찌, 그리고 10개의 자치오끄루그로 구성된다. 이중 공화국과 자치지역을 포함한 32개가 민족에 기반한 연방구성체이고, 나머지 57개는 영토에 기반한 연방구성체로서 구소련시기의 민족 · 영토의 이중적 연방구성원리가 그대로 유지되고 있다.

구소련헌법에 포함되어있던 주권조항은 폐지되었으나, 제66조에 따르면 공화국의 지위는 연방 및 공화국의 헌법에 의해 결정되고(제1항), 양자간 합의에 의해 변할 수 있게 되어 있다(제5항). 제5조 1항에서는 "러시아연방은 권리상 평등한 구성체들로 구성된다"고 함으로써 '구성체간 평등'의 원칙이 새로이 추가되었다.

다문화주의의 정착과 관련하여 문제가 되는 지점은 헌법상의 '구성체간 평등' 원칙이 다분히 선언적이라는 점이다. 헌법상 민족공화국과 다른 구성체들 사이에는 지위상의 차이가 존재한다. 이와 관련하여 제5조2항에서는 "공화국(국가)[11]은 헌법 및 법률제정권을, 다른 구성체는 지방조례 및 입법권을 보유한다"라고 명시하고 있다. 또한 제68조2항에 따르면 민족공화국은 민족언어를 '국가언어'로 지정할 수 있다.

문제를 한층 더 복잡하게 하는 것은 '공동정책사항'이다. 헌법 72조에 따르면, 인권, 토지, 국유재산, 교육, 문화, 조세, 재난, 사법, 국내외적 경제관계 등과 관련된 14개 항목의 공동정책사항이 명시되어 있다. 이들 정책과 관련하여 권력의 분배가 명확히 규정되어 있지 않기 때문에 이 헌법조항의 해석을 둘러싼 연방정부와 민족정부간 갈등요소는 필연적이다.

연방수준의 법제상 공백은 연방구성체들과 연방정부간 추가적 조약체결을 통해 메워졌다. 연방 재해체의 위기를 벗어나고자 옐친이 어쩔 수 없이 선택한 방법이긴 했지만, 조약의 체결과정은 권력을 둘러싼 흥정의 과정이었고, 결과적으로 많은 연방권력이 민족공화국을 위시한 지방정부로 이관되었다. 46개 지방정부와 체결된 43개의 쌍무조약은 구성체간 불균등을 심화시켰을 뿐만 아니라 행정구역상 영토를 가지고 있는 민족들의 권리만을 부각시킴으로써 여타의 소수민족들을 배제시켜 다문화주의의 정착을 크게 어렵게 하였다.

최초의 조약은 1994년 2월 15일 연방정부와 타타르스탄간에 체결되었다. 타타르스탄은 러시아연방과 결합하는 대신(서문), 공화국 예산, 조세, 사법, 자원, 사면, 서훈, 외국과의 조약체결, 공화국중앙은행설립, 외국과의 독자적 경제관계수립, 기업사유화 문제 등의 권한을 확보하였다(제2조). 옐친의 목적은 일단 달성되었다. 공화국대통령 샤이미예프가 조약은 대등한 국가 간에 체결되었다고 함으로써 독립을 요구하던

11) 괄호는 원문임.

타타르 민족주의 세력을 무마시켰기 때문이다. 이는 조약 서문에 포함된 "타타르스탄은 국가의 자격으로 러시아연방과 결합한다"는 내용의 자의적 해석에 근거하였다. 'gosudarstvo(government)' 라는 단어를 옐친은 '정부' 정도로 파악한 반면, 샤이미예프는 '국가' 로서 이해했기 때문이다. 조약의 해석이 체결당사자간 얼마나 다를 수 있는지를 알 수 있게 해주는 대목이다.

연방정부로부터 경제적 혹은 정치적 특권을 획득하려는 시도는 다른 연방구성체들로도 확산되었다. 유사한 조약의 체결은 1998년까지 43건이었다. 조약들은 체결당사자의 정치 · 경제적 목적에 따라 상이한 내용을 담고 있다. 이는 "연방정부기구와의 관계에서 모든 연방구성체들은 권리상 서로 평등하다"는 헌법 제5조 4항에 대한 실질적 위반이다. 구소련시기에 이미 형성된 구성체간 지위 및 경제적 불균등은 연방-지방간 자의적 조약에 의해 한층 더 심화되었다. 타타르스탄과 바쉬코르토스탄, 카렐리야, 야쿠티야 등 4개 민족공화국은 다른 구성체들에 비해 연방과의 재정관계에 있어 많은 특혜를 받았다. 이를테면 벨고로드오블라스찌와 타타르스탄과의 일인당 예산할당량은 1993년의 경우 1 : 1.5이던 것이 1997년에는 1 : 3으로 그 차이가 두 배로 증가하였다. 또한 일인당예산지출량이 가장 적은 지역과 가장 많은 지역간 격차는 1992년 1 : 15.5에서 1997년에는 1 : 22.5로 크게 증가하였다.[12]

지역 간 불균등으로 인해 각 구성체의 주민들 사이에는 자기 지역이 다른 지역에 비해 차별받고 있다는 인식이 확산되었다. 이는 비단 저개발지역 뿐만 아니라 러시아연방 전체차원에서 국민정서에 영향을 미침으로써 민족적 · 지역적 피해의식을 확산시켜 민족 · 지역적 이기주의를 한층 강화시키는 한편, 민족 간 감정의 골을 깊게 하는 결과를 낳았다.

다문화주의의 법률적 보장

헌법상의 보장

러시아 독립의 역사가 짧고, 독립 자체가 민족문제를 안고 이루어졌기 때문에 러시아가 추구해야 할 다문화주의의 원칙에 대한 합의는 아직까지 이루어지지 않고 있다. 현행 헌법은 보편적이고, 추상적이며, 선언적인 수준에서 러시아연방주의가 추구하는 다문화주의에 대해 언급하고 있다.

12) *ibid.*, pp.27-28.

러시아연방 헌법은 기본적으로 민족간 평등이 보장됨을 명시하고 있다. 헌법 제19조에 따르면 "정부는 성별과, 민족, 언어… 등과 관계없이 개인과 시민의 평등과 자유를 보장한다. 사회, 인종, 민족, 언어 혹은 종교를 이유로 한 평등의 제한은 어떠한 형태를 막론하고 금지한다"고 되어있다. 한편 헌법 29조에서는 사상과 언론의 자유에 대해 명시하면서, "사회적, 인종적, 민족적, 혹은 종교적 증오와 적개심을 조장하는 선전과 선동은 허용되지 않는다. 사회적, 인종적, 민족적, 혹은 종교상의 우위는 금지되어진다" 이와 관련하여 헌법 13조에서는 정치사상의 다양성을 용인하면서 "러시아연방의 단일성을 약화시키거나 현존 정치체제의 기반을 폭력적으로 변경, 국가안보를 위협, 무장단체를 형성, 사회적 · 인종적 · 종교적 불화를 조장할 목적이나 실천적 의도를 가진 공공단체의 조직 및 행위"는 금지하고 있으며, 형법 74조에서는 민족적 · 인종적 적개심과 증오를 조장하는 행위에 대해 형사적 책임이 있음을 밝히고 있다.

문화적 권리와 관련해서는 헌법 제26조에서, "각인은 스스로 소속 민족을 선택하고 밝힐 권리가 있다. 각인은 고유의 민족 언어를 이용할 권리와 의사소통, 양육, 교육 및 창작 활동에 자유롭게 언어를 선택할 권리를 가지고 있다"고 밝히고 있다.

다문화주의 정착을 위한 법률들

러시아연방의 복잡한 민족구성과 국가출범당시부터 안고 있는 다양한 민족문제는 다문화주의 정착을 위한 정책대안의 마련이 시급한 문제라는 것을 의미함에도 불구하고, 러시아연방의 법제화는 아직 미흡하다. 현재까지 채택된 민족문제관련 법안들은 다음과 같다[13] : "러시아연방 민족들의 언어에 관한 법(1991. 10. 25)", "러시아연방 자치 오끄루그의 조직에 관한 법(1992. 2. 5.)", "문화에 관한 법률적 기본원칙(1992. 10. 9)", "피억압민족의 복권에 관한법(1993. 7. 1.)", "민족-문화 자치단체에 관한 법(1996. 7. 5.)", "양심과 종교적 결사의 자유에 관한 법(1997. 9. 19)", "토착소수민족의 권리 보장에 관한 법(1999. 4. 16.)", "러시아연방 북부, 시베리아, 극동지역 토착소수민족들 조직의 일반원칙에 관한 법(2000. 7. 7.)".

이들 중에서 중요한 법안으로는 "민족문화 자치단체에 대한 연방법"과 "양심과 종교적 결사의 자유에 대한 연방법"이 있다. 1996년 5월 22일 러시아연방의회는 "민족문화적 자치단체에 대한 연방법"을 채택하였다. 이 법안에서 다루고 있는 자치단체는 러시아연방 시민의 사회적 결사체로서(제1조), 민족영토적 자결권과는 무관하

13) 괄호안의 날짜는 법률의 효력이 발생한 날짜임.

러시아연방 헌법은 기본적으로 민족 간 평등이 보장됨을 명시하고 있다. 헌법 제19조에 "정부는 성별과, 민족, 언어… 등과 관계없이 개인과 시민의 평등과 자유를 보장한다.

다(4조). 즉, 이 법안은 행정구역상 영토를 가지고 있지 않은 소수민족들의 보호를 위하여 채택되었다. 동법률 제3장(8조-12조)은 민족 언어의 보존과 발전, 그리고 사용에 대한 보호 및 정부의 지원을 보장하고 있다. "러시아 정부는 민족 언어에 대한 사회 · 경제적, 법률적인 보호를 제공하며, 러시아연방시민은 언어의 보존, 발전 및 사용에 있어 자유로운 선택을 할 권리를 보유하고 있다"(8조). 제12조에 따르면 "민족문화적 자치단체의 제안에 따라 정부교육기관은 민족고유언어와 러시아어를 통해 민족 역사 및 문화교육을 실시"하게 되어 있다. 제4장(13조-15조)은 소수민족 문화의 보존과 연구를 위해 정부가 필요한 지원을 할 것임을 명시하고 있다.

소수민족의 종교적 자유에 대한 구체적 법안도 마련되었다. 1997년 9월 19일 러시아 두마는 "양심과 종교적 결사의 자유에 대한 연방법"을 채택하였다. 이 법률 제3조에 따르면 "러시아연방에서는 양심의 자유와 종교의 자유가 보장된다…. 러시아연방 정부의 시민은 종교 및 그 소속에 관계없이 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 삶의 모든 분야에서 법앞에 평등하다"고 되어 있다. 제3조에 따르면 모든 종교는 평등한 지위를 누리게 된다. 그러나 이 법률의 서문에서 러시아 정부는 세속적 정부임을 밝히면서도, "러시아 정교는 러시아의 역사, 그리고 러시아의 정신세계와 문화의 형성 및 발전에 기본적인 역할을 함을 인정한다"고 밝히고, "러시아 민중들의 역사적 정통성과 분리될 수 없는 기독교, 이슬람교, 불교, 유대교 및 기타 종교에 경의를 표한다"고 덧붙이고 있다. 법률의 서문이 법적 효력을 갖는지에 대해서는 의문의 여지가 있지만, 특정 종교의 우월성을 인정하고 있다는 비난을 면하기는 힘들다. 게다가 구체적 종교 명칭을 거론함으로써 러시아 정부가 호의를 가지고 대하는 종교와 그렇지 못한 종교를 구분하고 있다는 의혹의 여지도 있다.

다문화주의 기본원칙의 법제화

러시아연방의 다문화주의 정착과 민족문제해결을 위한 실질적 기본 원칙을 제시해줄 법안의 채택은 현재까지 이루어지지 않고 있다. 이는 아직까지 러시아연방체제의 질서가 미확립된 탓도 있지만, 무엇보다도 연방정치 엘리트들 사이에서 국민으로

서의 러시아인의 정체성에 대한 합의가 이루어지지 않았기 때문이다.

러시아연방 다문화주의 기본 원칙과 범위는 1996년 6월 15일, "러시아연방정부 민족정책개념(이하-개념)"의 대통령령에 의해 최초로 등장하였다. "개념"은 과거의 유산과 현재의 역사적 조건으로 인해 체계적인 민족정책규범이 필수적임에도 불구하고, 규범적, 법적 장치가 부재한 현실을 솔직히 인정하면서, 현재 러시아에 존재하고 있는 민족갈등요인을 세세히 언급하고 있다. 민족갈등의 해결을 위해서는 법적 기반의 마련, 사회-경제적 영역에서의 소수민족들의 처지 개선, 러시아 시민으로서의 정신적 일체성 확보 등을 주요과제로 제시하고 있고, 이를 실현하기 위해 연방과 지방의 행정 부처들이 구체적인 대책을 강구해야 하며, 특히 정부예산편성에 있어 민족정책 실현을 위한 특별항목을 별도로 상정해야함을 밝히고 있다.

"개념"은 러시아연방의 민족갈등해결 방안에 대한 최초의 공식적인 문서로서 의미를 갖지만, 법령이 아닌 대통령령으로서 임시적 방편으로서의 또한 권고로서의 의미를 가질 뿐 법적 강제력은 없다. 이 "개념"에 호소하여 소수민족이 정부에 보호를 요청할 수 없다는 데서, "개념"의 한계가 분명히 드러난다. 현재, "개념"은 사실상 사문화되었다. 이 대통령령에 근거하여 각 부처들이 구체적 계획안을 마련하고 있다는 근거를 찾기도 힘들거니와, "개념"을 실현함에 있어 핵심적인 역할을 담당하도록 지명된 "민족성"이 2001년 10월 푸틴 대통령의 명령에 의해 폐지되었기 때문이다.

대통령령의 형태인 "개념"이 가지는 한계로 인해 러시아연방 다문화주의의 기본원칙을 공식적인 법령으로 제정하려는 시도는 계속되고 있지만, 아직까지 법제화에 성공하고 있지는 않다. 법제화의 가장 큰 걸림돌은 러시아민족의 위상과 관련되어 있다.

2001년 4월 두마에서는 '러시아연방에서의 민족정책 기조에 관한 법'과 관련한 청문회가 개최되었다. 하원 민족문제분과 소속의원인 발렌틴이 제출한 법안계획서에는 세 가지의 기본테제가 포함되어 있다. 첫째, 러시아연방의 토착민족 중 하나인 러시아민족은 국가의 기반이며 국가발전을 책임진다. 둘째, 러시아민족은 러시아연방의 어느 곳에서도 소수민족으로서 간주될 수 없다. 셋째, 러시아 민족의 책임성으로 인해 러시아연방의 다른 민족의 권리가 침해되지 않는다.[14] 러시아민족이 차지하는 특별한 지위에 대한 조항으로 인해 이 법률기획안은 법률학자들 및 지식인들, 특히 민족공화국들의 강한 반대로 인해 통과가 무산되었다.

한편, 2003년 "러시아연방정부 민족정책 기조에 관한 연방법"이 다시 한 번 두마에 상정되었다. 그러나 2001년 법률안에서 나타났던 러시아민족의 특별한 지위에 대

14) "Novaya disskussiya o natsional' nom voprose," *Nezavisimaya Gazeta* (2001. 4. 11.)

한 내용은 수정되지 않았다. 이 법률안 16조에 따르면, "러시아민족은 국가형성의 근간이 되는 민족이며, 러시아연방의 모든 영토에서 민족자결권을 행사한다. 러시아민족의 구성원들은 러시아연방 전역에서 토착소수민족이나 민족적 소수자로 간주될 수 없다. 러시아연방 법률과 연방구성체의 법률, 지방자치체의 조례는 이 조항을 위반할 수 없다. … 러시아연방 정부권려긱구들, 러시아연방 구성제의 정부권력기구들 및 지방자치체의 기구들은 사회 · 경제 및 민족문화 발전의 실현을 위한 구상을 함에 있어 러시아민족의 요구와 이해를 고려하여야 한다. 당 조항의 규정이 러시아연방의 타민족들의 권리를 약화시키지 않는다."

3년 동안 이 법률안은 본회의에 상정되지 못하고 의회의 민족위원회에 계류되어 있다가, 2006년 2월 다시 본격적으로 법률안에 대한 논의가 시작되었다. 그러나 민족공화국들은 민족정책법의 필요성에 대해서는 동의하면서도 러시아민족의 특별한 지위에 관한 규정에 대해서는 동의할 수 없다는 입장을 취하고 있다. 이를테면 타타르스탄 의회는 "러시아민족의 특별한 역할에 대한 조항은 다민족국가로서의 러시아연방 헌법에 위배"되며, 이 법안의 채택에 동의할 수 없다는 입장을 밝히기도 하였다.[15)]

2006년 11월 15일에는 사회 각계의 의견수렴을 거쳐 새로운 법률안이 출현하였다. 명칭은 "러시아 연방의 민족 관계 영역의 정부 정책의 기초에 관한 연방법"으로 바뀌었으며 러시아민족의 특별한 지위에 대한 조항은 15조 2항의 한 문장으로 대폭 축소되었다. 이 조항에 따르면 "러시아연방의 민족들은 평등한 권리와 자유를 누리며 동등한 의무를 지닌다. 러시아연방 전역에서 자결권을 가지는 러시아 민족은 러시아시민의 사회적, 언어적 그리고 문화적 기반으로 남아있다."[16)] 이로써 러시아민족의 특별한 지위는 사회 · 경제적인 특혜나 권리와는 무관한 상징적인 것으로 변화되었다. 2007년 4월 현재, 이 법안은 두마 민족위원회에 계류 중이며 본회의에의 상정은 좀 더 시간이 필요할 것으로 보인다.

다문화주의 실현을 위한 정부기구

이론상 러시아에는 다문화주의 실현을 위해 필요한 각종 하부구조가 이미 완비된 상태이다. 이를테면 대통령 산하기관 및 행정부, 상 · 하원 등에 민족 · 지역문제를 담당하는 각종 기구들이 존재하고 있다. 그러나 이 기구들간의 역할배정 및 협조체제가

15) http://www.kasparov.ru/material.php?id=44BD9144C3CD (검색일: 2007. 3. 15)
16) '러시아시민'은 'grazhdanskaya rossiiskaya natsiya'의 의역임. 원어의 직역은 '시민러시아 민족'임.

미흡한데다 심지어는 정치적 자원을 둘러싸고 상호 경쟁하는 양태까지 보이고 있다.[17] 이들 중 가장 중요한 정부기구는 '민족과 이민정책 및 연방문제에 관한 부(Ministerstvo po delam federatsii, natsional' noi i migratsionnoi politike Rossiiskoi Federatsii : 이하-민족성)' 이다.

'민족성' 은 민족들 간의 이해관계를 조율하는 기구로서 가장 핵심적인 역할을 맡도록 되어 있었으나, 현실에 있어서는 어떠한 실질적 역할도 하지 못하였다. 계획된 프로그램을 실행시킬만한 예산도 불충분하거니와 민족 · 지역정책과 관련된 타부처들, 더 나아가서 민족공화국 및 지역정부수반들간의 관계를 조율하여 공동보조를 맞추기에는 '민족성' 의 지위가 너무 낮은 것으로 인식되었다. 게다가 이 부처의 명칭이 지난 10여 년간 7차례나 바뀌어온 데서 알 수 있듯이 '민족성' 의 지위와 역할은 불분명한 상태로 남아있었다.[18] 한편, 2001년 10월 중순, '민족성' 은 푸틴 대통령의 명령에 의해 공식적으로 폐지되었고, 이 부처가 담당하던 역할들은 관련 부처들로 이관되는 한편, 민족관련문제들에 대한 부처 간 조율의 역할은 무임소장관이 담당하여 왔다.

내각 내에 민족문제에 관한 부처는 3년 동안 설치되지 않다가, 2004년 3월 대통령령에 의해 '지방발전성(Ministerstvo regional' nogo razvitiya)' 이라는 명칭으로 부활하였다. 그러나 명칭에서도 드러나는 바와 같이 이 조직의 제일의 목적은 민족들 간의 관계를 조율하고, 다문화주의를 정착시키기 위한 것이 아니다. 2005년 1월 26일 발포된 행정부 조례에 따르면, 이 조직의 역할은 러시아연방 구성체들 및 지방자치단체들의 사회 · 경제적 발전의 영역에서 정부정책을 구상하고 법률과 규칙에 따라 관리하는 데 있다.

그렇다고 해서 이 부처가 민족문제를 담당하지 않는 것은 아니다. 지방발전성에는 다음과 같은 6개의 부서가 존재한다 : 지방 사회 · 경제발전과 영토계획과, 민족관계과, 연방관계, 정부통치 및 지방자치과, 북부지역발전을 위한 연방프로그램과, 공공주택과, 건설과. '민족관계과(Department mezhnatsional' yh otnoshenii)' 가 민족문제를 담당하고 있지만, 사안의 중요성에 비해 그 지위가 지나치게 낮다. 일개 부서가 민족공화국들을 위시한 민족 집단들을 상대하는 것은 매우 어려운 것이 사실이다. 이 때문에 별도의 '민족성' 을 두어야 한다는 주장도 나오고 있다. 이를테면 타타르스탄 의회 의장인 파리드 무하메트쉰은 "지방발전성은 민족문제의 해결이라는 과제를 수행하지 않고 있으며, 명백한 이유로 인해 이 과제를 수행할 능력이 없다"고 지적하면서

17) Artobolevskii S. S., "Regional' naya politika v Rossii obzor sovremennogo polozheniya", in Lyuhterhandt G. ed., *Politika i ekonomika v regional' nom izmerenii* (Moscow · Petersburg, 2000), pp.44-45.
18) Leksin V. N. & Shvetsov A. N., "Organizatsionno-pravovye osnovy upravleniya regional' nym razvitiem v Rossii", in Lyuhterhandt G., ed., *Politika i ekonomika v regional' nom izmerenii* (Moscow · Petersburg, 2000), pp.54-55.

분명한 권한과 재정적 지원, 그리고 부수상이 책임을 지는 진짜 행정부처가 필요하다고 주장하였다.[19)]

옐친 시기에는 '민족성' 이 연방관계 및 민족관계를 조율하도록 되어 있었지만 제 역할을 하지 못하였다면, 푸틴 등장 이후에는 행정부 내에 민족관계를 조율하는 기구는 사실상 부재하다. '민족성' 의 해체 이후 3년 만에 '지방발전성' 이 조직되었지만 애초에 이 기구는 민족문제의 해결을 위한 것이 아니며, '민족관계과' 라는 부서는 러시아연방 민족관계가 가지는 여러 가지 문제들을 다루기에는 그 위상이 지나치게 미미하다. 다문화주의의 정착을 위한 행정부 조직의 편제는 민족정책법안이 통과된 후에 이루어질 것으로 보인다.

러시아의 이민정책

러시아 이민정책의 현안들

다문화주의와 관련하여 러시아가 해결해야 하는 문제영역은 다문화주의적 연방주의와 민족관계의 정착 이외에도 러시아로의 이민자 문제가 존재한다. 러시아에서의 외국인 노동자의 유입이나 난민들에 대한 정책 방향은 러시아가 당면하고 있는 제반 정치 · 경제 · 사회적인 요인들의 영향을 많이 받고 있다. 특히 격심한 정치 · 경제 · 사회적인 변화를 경험하고 있을 뿐만 아니라 구소련 말기 민족주의의 발흥과정에서 발생한 민족분쟁의 여파가 아직까지 남아있는 러시아의 경우, 이 이슈는 매우 복잡한 양상을 띠고 있다.

먼저 정치적으로는 러시아민족정서나 국가안보와의 관련성으로 인해 외국인 노동자나 난민의 대규모 유입을 부정적으로 여기는 경향이 강하다. 특히 최근 중국인들이 국경을 넘어서 러시아에 대규모로 유입됨에 따라, 제정러시아 말기 제기되었던 "황색위험(zheltaya opasnost)" 이라는 경고가 다시 등장하고 있다.

흥미로운 점은 '황색위험' 이라는 용어는 1908년 고려인들을 대상으로 쓰여졌다는 사실이다. 이용어를 처음 사용한 이는 제정러시아의 총독이었던 운테르베르게르였다. 그의 말에 따르면, "고려인들이 극동지역을 장악함에 따라 태평양에 대한 러시아인들의 상황이 악화되었다. 고려인들이 러시아 주민들과 동화될 것이라고 여길 만한 근거는 전혀 없다. 고려인들은 남우수리 지역에 40년 동안이나 살고 있지만 자신들의 민족성을 보존하고 있으며 모든 측면에서 우리와는 이질적인 민족으로 남아있다.

19) Areshev, Andrei, "Minnats : opyt i perespektivy," *Vremya* (2007. 2. 14).

황색위험은 프리아무르를 심각하게 위협하고 있다. … 나는 이 지역이 경작지로 변해 고려인의 것이 되는 것 보다는 황무지이더라도 러시아인의 것으로 남아있기를 바란다."[20] 물론 고려인의 이 지역에 대한 기여에 대해 긍정적인 평가도 존재하였다. 이와 관련하여 그라베라는 러시아 작가는 다음과 같이 이야기한 바 있다 : "고려인들은 의심의 여지없이 유용한 요인을 제공하였다. … 고려인들의 정착과 그들의 문화의 도입은 타이가의 깊숙한 지역에 오직 유용함만을 가져왔다. 만일 진작 이 점에 주의를 기울였다면 프리아무르의 많은 지역들은 황무지가 아니라 고려인들에 의해 개간된 오아시스들이 들어섰을 것이고, 우리의 개척자들이 그 주변에 정착했을 것임에 틀림없다."[21]

백여 년 전에 제기되었던 이러한 논쟁은 현재 러시아에서 다시 반복되고 있다. 몇몇 학자들은 50년 후에는 시베리아와 극동 지역이 개간되어 중국인들의 것이 될 것이라고 경고하고 있다.[22] 중국이민자들의 증가로 인해 노동시장에서의 경쟁이 치열해지고, 사회적인 긴장이 조성되며, 천연자원의 수탈이 이루어지고, 외화가 유출되며, 범죄가 증가하고, 주민들의 보건이 위험에 처하게 될 것이라는 것이 그 이유이다. 그러나 러시아인들의 민족정서가 용납할 수 없는 가장 큰 위험은 극동과 시베리아의 인종적인 균형이 깨지면서 이 지역에 대한 러시아의 주권이 상실될 것에 대한 우려이다.[23] 그러나, 다른 한편으로는 인구의 감소로 인한 노동력 부족문제를 해결하기 위해서는 중국인들의 유입이 불가피하다는 주장도 강하게 제기되고 있다.

국가안보와의 관계에 있어서 중요하게 제기되는 이슈는 불법이민자들 문제이다. 이들과 국가안보와의 관련성은 2001년 러시아 국가안보회의에서의 성명서를 통해 제기되었는데, 이 이후로 러시아 정부는 불법이민자 문제에 대해 상당히 부정적인 태도로 일관하고 있다. 2003년 3월 행정부령으로 발표된 "이민 과정 규제 개념"은 불법이민의 문제를 테러의 확산과 연계시키고 있다. 카프카즈 지역과 중앙아시아 및 동아시아 국가들로부터의 대규모 이민은 사회환경을 악화시킬 뿐만 아니라 테러조직 형성 및 정치적 극단주의를 위한 기반으로 작용하고 있기 때문에 러시아연방의 안전을 위협하고 있다는 것이 그 요지이다.

두 번째로 지적할 점은 경제적 요인이다. 러시아의 노동시장은 노동력 부족으로 인해 심각한 곤란을 겪고 있다. 러시아정부의 통계자료에 따르면 2000년 현재 기업들의 6%가 노동력부족으로 어려움을 겪고 있다. 2002년에는 이 비율이 30%로 크게 증

20) B. A. Iontsev, H. M. Lebedev, M.B. Nazarov, *Emigratsiya i repartatsiya v Rossii* (M. : Popechitel' stvo o nuzhdah rossiiskih repatriantov, 2001), p. 369.
21) *ibid*., p. 368.
22) *ibid*., p. 369.
23) Galina Vitkovskaya, "Ugrozhaet li bezopasnost' Rossii kitaiskaya migratsiya?" *Brifing moskovskogk tsentra karnegii* (1999. 8), p. 1.

가하였다.[24] 노동력의 부족으로 인해 현재 매년 30만 명의 외국인 노동자가 러시아에서 고용되고 있지만, 실제로는 그 열 배가 러시아에서 불법노동자로서 일하고 있는 것으로 알려지고 있다.[25] 러시아에서 특히 노동력이 부족한 분야는 노동환경이 열악하고 보수는 적은 사업장들로서, 이곳에서 일하는 이들의 대다수가 불법노동자들로 알려져 있다. 건설현장에서 일하는 이들이 많지만, 버스나 트롤리 등의 운전기사나 중소기업 노동자, 소규모 상인들을 위시하여 러시아인들이 꺼리는 업종의 대다수 노동자들은 불법이민자들로 채워지고 있다. 때문에 이들이 강제 추방될 경우 러시아 경제가 마비상태에 빠지게 될 것이라는 우려도 제기되고 있다.[26]

러시아에서의 외국인 노동자의 유입이나 난민들에 대한 정책 방향은 러시아가 당면하고 있는 제반 정치 · 경제 · 사회적인 요인들의 영향을 많이 받고 있다.

세 번째로 염두에 둘 점은 사회적 요인으로서 러시아 인구의 감소와 연관되어 있다. 러시아는 기본적으로 인구가 극히 부족한 국가이다. 러시아는 세계 최대의 영토를 보유하고 있다. 러시아연방의 총면적은 1,707만 평방킬로미터에 달하며, 이는 세계 육지 면적의 1/8, 한반도 면적의 약 75배에 해당한다.[27] 한편, 인구밀도는 극히 낮아서 1평방 킬로미터당 인구가 9명이 채 안 되는 실정이다. 이 때문에 푸틴 대통령은 5억 정도가 러시아의 적정 인구라는 발언을 한 바도 있다.[28] 인구부족현상에도 불구하고 전체 인구수는 계속 감소추세에 있다. 2000년 통계에 따르면 러시아 인구는 1억4천5백3십만 명으로 추산되고 있는데, 매년 30만~80만 명 정도가 감소하고 있다고 한다.[29] 이런 추세가 계속된다면 2010년경에는 1억4천만으로, 2050년이 되면 러시아 인구는 현재의 40% 수준인 9천만 명으로 감소할 것으로 예상되고 있다. 총인구 중에서 노동가능연령인구는 현재의 60%에서 47%로 감소되며, 60세 이상 고령인구는 20%에서 45%로 증가할 것으로 보인다.[30] 따라서 적극적인 출산장려정책이 요구되지만 이를 통해서 부족한 인구문제를 해결하기는 극히 어려운 것으로 보인다.

전체적으로 파악할 때, 러시아의 인구부족 및 노동력 부족 문제는 이민의 유입을

24) Irina Ivakhniouk, "Illegal Migration : Russia," *European Security* (Vol. 13, 2004), p. 41.
25) *ibid*., p. 42.
26) Leonid Zhmyrev, "Migratsionnaya politika Rossii : kontury poyavlyayutsya," (http://antropotok.archipelag/text/a093.htm : 검색일 2005. 11. 2)
27) 김우승, "러시아문화와 집단주의," 『현대 러시아의 이해』, 현대러시아 연구회 편 (서울 : 퇴설당, 2001), p. 63.
28) S. Novoprutskii, S. Popova, N. Patiani, E. Shesternina, "Mister, Net!" Izvestiya (2002. 8. 14).
29)Valerii Elizarov, "Demograficheskii krizis v Rossii : faktory i posledstviz," (http://antropotok.archipelag/text/a115.htm : 검색일 2005. 11. 2)

〈표 2〉 러시아연방으로의 이민 유입 현황

(단위: 명)[31]

총계	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	359330	193450	184612	129144	119157	177230
구소련국가로부터의 유입	346774	183650	175068	119661	110374	168598
아제르바이잔	14906	5587	5635	4277	2584	4600
아르메니아	15951	5814	6802	5124	3057	7581
벨라루시	10274	6520	6841	5309	5650	6797
그루지아	20213	9674	7128	5540	4886	5497
카자흐스탄	124903	65226	55706	29552	40150	51945
키르기즈스탄	15536	10740	13139	6948	9511	15592
몰도바	11652	7569	7562	6391	4816	6569
타지키스탄	11043	6742	5967	5346	3339	4717
투르크메니스탄	6738	4402	4531	6299	3734	4104
우즈베키스탄	40810	24873	24951	21457	14948	30436
우크라이나	74748	36503	36806	23418	17699	30760
구소련 외부로부터의 유입	12556	9800	9544	9483	8783	8632

〈표 3〉 러시아연방으로부터의 이민 유출 현황

(단위: 명)

총계	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	145720	121166	106685	94018	79795	69798
구소련 국가로의 유출	82312	61570	52099	46081	37017	36109
아제르바이잔	3187	2170	1704	1771	1336	1274
아르메니아	1519	1362	1114	1098	654	620
벨라루시	13276	11175	8829	7016	5671	6034
그루지아	1802	1339	964	939	740	691
카자흐스탄	17913	15186	13939	14017	12504	12437
키르기즈스탄	1857	1333	1080	959	656	473
몰도바	2237	1660	1385	1234	907	786
타지키스탄	1158	993	827	922	549	434
투르크메니스탄	676	352	272	251	168	125
우즈베키스탄	3086	1974	1400	1130	717	595
우크라이나	35601	24026	20585	16744	13115	12640
구소련 외부로의 유출	63408	59596	54586	47937	42778	33689

통하여 해결하는 이외에는 다른 방도가 없다. 그러나 이는 단순한 법률상의 문제가 아니다. 러시아의 미래가 걸려있는 문제일 뿐만 아니라 러시아 국내외의 복잡한 상황들을 총체적으로 고려해야 하기 때문에 이민과 관련된 포괄적인 가이드라인이 제시될 필요가 있다. 이 때문에 "이민정책개념"을 수립할 것을 지적하는 목소리가 많으며, 러시아 의회 내부에서는 몇 가지 대안이 나오기도 하였다. 아직까지 "이민정책개념"은 발표되지 않고 있다. 대신에 2003년 3월 "이민 과정 규제 개념"이 발표되었지만,

30) Irina Ivakhniouk, op. cit., pp. 41-42.
31) 러시아 통계청 자료. http://www.gks.ru/free_doc/2006/b06_13/04-31.htm (검색일 : 2007. 3. 15)

'규제' 라는 용어가 함축하고 있듯이 초점은 이민과정에 대한 통제에 맞추어져 있다. 러시아 내부에는 아직까지도 타민족의 유입이나 타국가의 자본의 도입과 관련하여 주목할 만한 합의가 이루어지지 않고 있다. 따라서 외국인 노동자나 난민 정책의 대체적인 윤곽의 형성에는 좀 더 많은 시간이 필요할 것으로 보인다.

러시아연방 이민자 정책의 현실

러시아연방은 상당한 규모의 이민유입국이다. 구소련외부와의 이민자 교류는 미미한 반면, 대부분의 이민은 구소련권 내부에서 이루어지고 있다. 이를테면 2005년 구소련국가들로부터의 이민자수는 177,230명이었던 반면, 이들 국가로 유출된 이민자수는 33,689명에 그쳐 순이민자수는 143,532명이었다. 한편 구소련 외부로의 이민은 33,689명이며, 구소련 외부로부터의 유입 이민자수는 8,632명에 불과하였다. 이들의 경우 합법적으로 러시아 시민권을 획득한 자들이지만, 러시아로의 이주민들의 대부분은 불법취업자의 처지이다.

러시아의 외국인 노동자들의 수는 백오십만에서 많게는 천오백 만까지로 다양하게 추산되고 있는데, 대체적으로는 사오백만 정도 되는 것으로 전문가들은 예측하고 있다. 이들 중 약 80%는 합법적으로 러시아에 입국했다가, 비자상의 체류기간을 넘겨서 불법노동자가 되고 있다. 이들에 대한 수요는 계속 증가하는 추세에 있지만 현재 러시아 당국은 이들을 합법화하기 보다는 통제하려는 데 무게 중심을 두고 있으며 앞으로 불법취업자의 수는 계속 증가할 것으로 예상되고 있다.

외국인 노동자들과 관련된 법률로서는 "국적법"과 함께 "러시아연방 내 외국인의 지위에 대한 법률(이하-외국인 지위법)"이 있다. 이 법안은 외국인 노동자들이 러시아 내에서 합법적으로 일할 수 있는 절차에 대해 규정하고 있다. 그러나 세부 규칙의 미비와 다른 연방법들과의 모순, 그리고 외국인 노동자의 보호보다는 규제에 초점을 맞춘 법규정들로 인해 실제에 있어서 외국인들이 러시아에서 합법적으로 일자리를 찾거나 더 나아가서는 러시아 국적을 취득하기는 극히 어렵다. 이를테면 외국인 지위법에는 외국인들이 러시아에서 취업하기 위해서는 거주등록이 필요한데, 거주등록을 취득하기 위해서는 합법적인 직장이 요구된다. 뿐만 아니라 거주등록이 되어 있는 지역을 벗어나서 다른 지역으로 이동하는 것이 사실상 불가능하기 때문에 헌법상의 기본권인 거주이전의 자유가 외국인들에게는 제한되어 있는 셈이다. 이 외에도 외국인 지위법에는 외국인 노동자들의 복지문제에 대해서는 거의 함구하고 있다. 최

32) Irina Ivakhniouk, *op. cit.*, p. 40.

저임금수준이나 계약기간의 설정이나 연장 혹은 계약파기, 의료보험혜택 등 이들의 노동조건이나 복지는 법률적 공백상태나 다름없다. 게다가 이들이 계약이나 여타의 문제로 사법기관에 제소할 수 있는 절차 역시 마련되지 않고 있다.

난민들의 처지 역시 불법취업자들과 크게 다르지 않다. 구소련 말기에 민족주의의 열기가 거세짐에 따라 이 지역 내에는 다수의 민족간 분쟁이 목격되었다. 나고르노-카라바흐와 압하지아, 트랜스드네스트르, 남오세티아, 타지키스탄, 그리고 체첸 등 무려 6개의 전쟁이 발발하였으며 이에 따라 많은 난민들이 발생하였다. 여기에 더하여 구소련이 간여했던 아프간 전쟁난민과 스탈린 시기 강제이주된 민족들이 귀환하지 못하고 구소련 지역을 떠돌게 됨에 따라 발생한 난민 문제 등이 겹치면서 난민 문제는 복잡한 양상을 띠고 있다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 2000년을 기점으로 러시아로 유입되는 난민의 수는 크게 감소하였다. 그러나 여전히 적지 않은 난민들이 지속적으로 유입되고 있으며, 기존에 러시아로 유입된 난민들의 수 역시 2006년 1월 1일 기준으로 16만8천여 명으로 적지 않다.

1993년 개정된 국적법이나 난민법에 따라 이들 피난민들은 러시아 국적을 취득할 권리를 가지고 있지만, 현실은 그렇지 못하다. 투르크-메스헤틴인들을 예를 들어보자. 이들은 원래 그루지야에 거주하던 이들로서 중앙아시아 지역으로 강제이주되었다. 한편 1989년 소련당국의 결정에 의해 9만명의 투르크-메스헤틴인들이 우즈베키스탄을 떠나게 되었고, 이들 중 약 1만5천명은 러시아의 크라스크다르 크라이에 정착하였다. 1992년 국적법상 이들은 영구거주목적으로 러시아에 체류하고 있는 구소련 국민들로서 러시아 국적을 취득하지 않겠다는 청원서를 제출하지 않는 한 자동적으로 국적을 취득하게 되어 있다. 그러나 이들은 현재까지도 국적을 취득하지 못하고 있다.[33] 이 경우 가장 큰 문제는 지방정부가 이들에게 거주등록을 허가하지 않는 데서 비롯된다. 러시아에서 거주등록 없이는 어떠한 형태의 서류작성도 거의 불가능하다는 현실을 감안해야 한다. 심지어 실제 거주지역에 합법적으로 주택을 소유하고 있더라도 거주등록이 없다면 소유자는 공식적으로는 그곳에 살지 않고 있는 셈이 된다. 이처럼 러시아 연방법의 모순과 현지 행정부서의 전횡이 난민문제의 원만한 해결을 어렵게 하고 있다.

글을 맺으며

러시아연방의 다문화주의 정착을 위해서는 해결해야 할 문제점들이 많다. 무엇보

33) V. Gaidash, "Migratsiya i pravo : Krasnodar," http://www.memo.ru/hr/refugees/sem5ru/Chapter2.htm (검색일 2005. 11. 2)

〈표 4〉 러시아연방으로의 난민 유입 현황

* 34)	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006.1.1 등록자 총계
총계	**271977**	**59196**	**41958**	**20504**	**4726**	**4291**	**8914**	**168711**
이전 국적								
그루지아	10778	4297	2768	2801	2537	1889	60	18982
라트비아	5427	106	51	30	10	6	2	614
러시아	34871	9712	4440	1199	414	1522	8380	36375
리투아니아	719	22	34	26	6	1	1	109
몰도바	2688	509	540	236	12	8	5	1405
벨라루시	188	-	-	-	-	-	-	7
아르메니아	1653	58	36	17	-	2	5	295
아제르바이잔	12963	619	238	222	82	41	20	3340
에스토니아	3171	127	56	30	15	2	6	339
우즈베키스탄	59212	9352	7952	4174	410	201	94	22264
우크라이나	2262	392	328	146	8	2	5	821
카자흐스탄	88689	29026	22054	9692	828	348	224	66020
키르기즈스탄	17769	1115	1307	832	85	35	14	4266
타지키스탄	26982	3387	1794	940	256	161	58	12168
투르크메니스탄	4574	279	216	109	29	33	17	1376
기타	31	195	144	50	34	40	23	330

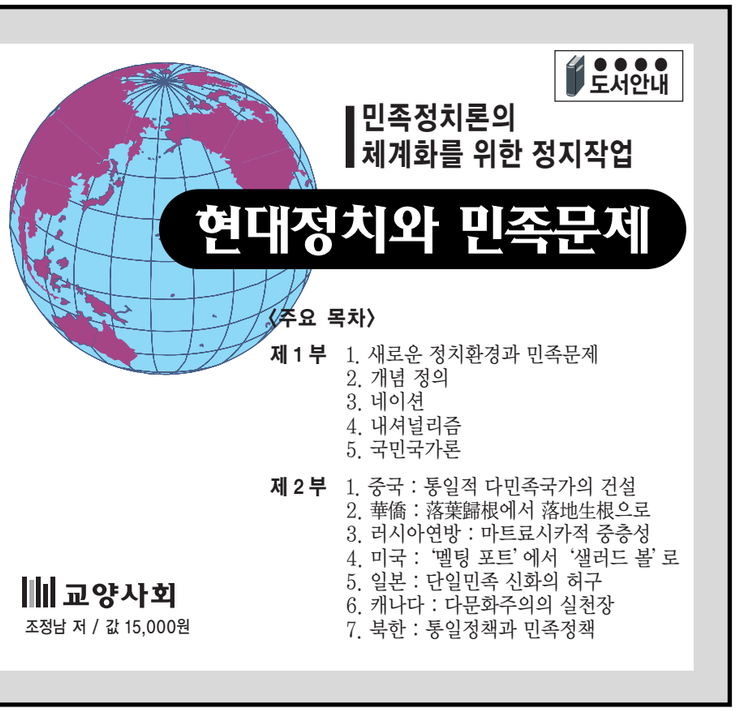
다도 러시아 국가 정체성의 문제가 해결되지 않고 있다는 점이 문제해결의 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 첫째, 러시아는 연방제를 채택함으로써 민족문제를 원칙적으로 집단주의(collectivism)에 기초하여 해결하고자 한다. 그러나 행정구획이 민족 · 영토 두 가지 원칙 모두에 기초하여 혼합적으로 이루어짐으로써 민족단위와 비민족단위 구성체들 사이에 불균등성이 불가피하게 되는 결과를 낳았으며, 국가차원에서의 합의를 어렵게 하고 있다. 둘째, 러시아 국가 정체성의 확립을 위해서는 인구의 80%를 점하고 있는 러시아민족의 위상에 대한 합의가 이루어져야 하지만, 러시아 민족주의와 지방정부들의 지역이기주의와 결부된 민족주의가 이를 어렵게 하고 있다. 셋째, 국가정체성의 미확립으로 인해 상호보완적이 되어야 할 두 가지 원칙, 즉 개인주의에 기초하는 다문화주의와 집단주의에 입각한 다문화주의가 서로 상충하는 양태를 보이고 있다.

헌법과 민족관련 법안들은 민족 · 종교와 관계없이 시민들 상호간의 평등을 원칙적으로 보장하고 있으며, 소수민족이나 민족 집단들의 문화 영역에서의 활동을 보장하고 있다. 그러나 민족 집단들 간의 정치 · 사회적 관계에 대한 큰 틀에 대한 합의의 부재는 개별적인 문제해결을 일선 행정담당자의 전횡에 맡김으로써 개인 수준에서의 다문화주의의 정착마저 방해하는 요인으로 작용하고 있다.

구소련 몰락의 주요한 원인으로 작용했던 민족 간 갈등과 피해의식은 여전히 유효하며, 다문화주의의 정착을 어렵게 하고 있다. 지금까지 러시아연방에서의 민족 간

34) 러시아 통계청 자료. http://www.gks.ru/free_doc/2006/b06_13/04-34.htm (검색일 : 2007. 3. 15)

관계는 공식적인 제도의 수준에서가 아니라 비공식적 채널과 관행을 통해서 조율되어 왔으며, 해결된 문제만큼이나 많은 다른 문제들을 낳았다. 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 무엇보다도 상호공존의 기틀 속에 다문화주의를 정착시킬 제도적 틀을 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 민족정책의 원칙에 관한 법률과 이 원칙을 공정하게 집행할 수 있는 권위를 갖춘 행정부처의 신설이 요구된다. 그러나 상호공존의 틀은 위로부터의 개혁을 통해서는 형성될 수 없으며 러시아연방의 민족 집단들 간의 합의가 선행되어야 한다. 이러한 점에서 푸틴 정부가 "러시아연방의 민족 관계 영역의 정부 정책의 기초에 관한 연방법"을 제정함에 있어 먼저 연방 구성체들의 동의를 얻고자 하는 점은 상당히 고무적이며, 그 귀추가 주목된다.



특 집

중국 다문화주의의 실태와 문제점

한족(漢族)과 소수민족(少數民族)의 융합에 관한 연구

박 병 구 (매니페스토 연구소)
mayson2@hanmail.net

서 론

중국은 하나의 국가가 아니라, 스스로 그 자신을 하나의 세계라고 인식 한다. 이는 중국이라는 세계 속에 복잡 · 다양한 문화와 민족이 혼재되어 있음을 의미하는 것이다. 중국의 역사발전과정은 한족(漢族)과 소수민족간의 부단한 융합(融合)의 역사다. 현재 중국이 비록 56개 민족으로 구성되어있지만, 중국민족의 주체는 한족이다. 한족사회의 주변부에 머물고 있는 민족이 바로 소수민족이다. 거시적으로 봐서 한족과 기타 소수민족이라는 이원적 민족구성 하에 소수민족의 한화(漢化)가 주요 추세다. 한족과 소수민족간의 관계설정문제는 과거부터 지금까지 계속 이어져온 문제이다. 먼저 역대 중국 중앙정부가 중국 경내(境內)의 소수민족을 어떻게 융합시켜 나갔는지를 살펴본다.

중국은 전통적으로 중앙집권국가였다. 그러나 중국혁명을 이끈 소비에트 국가구조는 연방제이다. 현재 중국공산당이 직면한 민족문제는 다민족 융합을 위해서 어떠

한 국가형식을 취해야 하고, 대한족주의(大漢族主義)와 민족분열주의를 어떻게 극복할 것인가이다. 신중국(新中國)성립 후 중화인민공화국이 왜 소수민족에 대해 연방제구상에서 소수민족구역자치제로 전환했는가를 기술하고자 한다.

한족과 소수민족 융합의 형태

종족의 이동

황하강(黃河江) 유역에 출현한 여러 민족집단간 융합의 핵심은 화하족(華夏族)이었다. 화하족은 황하강 중하유역으로 생존범위를 확대해가면서 점차 한족으로 불리게 되었다. 한족은 끊임없이 주변이민족을 흡수하고, 다른 이민족의 생존공간에 침투해 들어갔다. 중국의 역사는 각 민족이 공동으로 이룩한 것이며, 영토 또한 각 민족이 공동으로 개척하고 공고화 하였다. 중국의 역대정권은 왕조교체 · 권력과 영토의 확장을 통하여 자가발전과 외부환경을 안정화 시켰다. 이 과정 속에서 나타난 정치 · 경제 · 사회의 변화와 각종정책과 제도는 한족과 소수민족간에 종족이동을 가져왔다. 동한(東漢)의 흉노(匈奴)에 대한 속국화, 수 · 당(隋 · 唐)의 북쪽으로의 영토확장, 진(晉)과 송(宋)의 남하(南下), 몽고의 중원 진입 등을 통해서 끊임없이 민족간의 이동이 이루어졌다.[1] 또 역대통치자들은 행정과 군사수단으로써 인구를 수도부근에 집중시켰으며, 국경과 기타지역으로 강제이주정책도 실시하였다. 그래서 각각의 민족끼리 잡거(雜居)하는 다원적인 지역분포가 나타나게 되었다.

당 나라 이래 이슬람교를 믿는 서아시아인들이 중국에 정착하기 시작하였다. 원(元) 나라시기, 많은 한족들이 국경으로 건너갔고, 역으로 국경에 있던 각 소수민족들은 중원과 강남으로 이동해와 한족과 잡거하였다. 국경이 확장됨에 따라 더 많은 서아시아인들이 중국 경내로 들어왔으며 그들은 한족 · 몽고족등과 잡거하면서 점차 새로운 민족인 회족(回族)을 형성하였다.[2]

명나라 초기에는 장강중류(長江中流)에서 사천분지(四川盆地)로, 산서(山西)에서 화북평원으로 대량의 인구가 유입되었다. 황하강 유역에 들어와 살던 거란족 여진족들은 각 민족과 장기간 교류를 통해 한족과 차이가 없게 되었고, 한족과의 통혼(通婚) · 한성(漢姓)으로 개명을 하였으며, 원나라 통치자들에 의해 한인(漢人)으로 불리게 되었다.[3] 20세기 전반기, 이민의 주류는 평원에서 산간 지역으로, 내지(內地)에서

1) 付春.2005. "民族權利與國家整合".復旦大學校博士學位論文.
2) 2006年.『歷史-北京大學留學生復習資料』. 北京大學招生辦公室編印.
3) 2006年.『歷史-北京大學留學生復習資料』. 北京大學招生辦公室編印.

중국이라는 세계 속에 복잡 · 다양한 문화와 민족이 혼재되어 있으며 중국의 역사발전과정은 한족(漢族)과 소수민족간의 부단한 융합(融合)의 역사다.

국경으로의 이동이었다. 종족간의 이동이 민족융합을 가져왔지만, 봉건제도와 자연경제 하에서는각 민족간에 일률적으로 진정한 평등관계가 형성될 수 없었으며, 각 민족간에 반목과 질시 · 민족 탄압 · 민족 충돌이 끊이지 않았다. 이에 따른 민중의 고통은 상상을 초월하였다.

문화융합

중국 역대 왕조는 둔전(屯田)개발 · 변방경비 · 이민 · 황무지 개간 · 상업무역 · 관직취임 · 문화교류 · 경작지 개간 · 정복활동 · 난민유랑 · 왕조교체등을 통하여 소수민족과 융합하였다. 문화융합은 중원지역문명의 주변문화에 대한 전파와 한족이 문화로써 화이(華夷)를 구분하는 관념에서 기원한다. 화(華)와 이(夷)를 구분하는 것은 화하족(華夏族)의 자기 정체성이 일찍 형성되었음을 의미하는 것이다. 그러나 진정한 정치이론으로서 화이관(華夷觀)은 공자와 맹자 등 선진(先秦)유가 사상 하에서 형성되었다. 춘추시대, 융(戎) · 적(狄) · 만(蠻) · 이(夷)등 소수민족은 주(周) 왕실에 큰 위협적인 존재로 발전하였다. 중원의 각 제후국들은 패권쟁탈과정에서 "존왕양이"(尊王攘夷)를 기치로 내걸고 이들 소수민족과 길항하였다. 이 과정에서 엄격한 화이관이 형성되었고 민족자각의식 또한 성숙하였다. 공자는 왕실의 안위를 지키기 위해 주 왕실 영토 이외의 이(夷)를 적대시하였다. 맹자 역시 공자의 이런 존왕양이 사상을 계승하였는데, 맹자가 제선왕(齊宣王)에게 말하길 "왕께서 소망하는 바를 이룰 수 있을 것 같습니다. 영토를 넓히고 진(秦)나라와 초(楚)나라를 굴복시켜 조공(朝貢)을 받고, 중국의 통치자로 군림하면서 사방의 이민족을 다스리고자 함입니다"(然則王之所大欲可知已. 欲闢土地, 朝秦 · 楚,莅中國而撫四夷也)[4]라 한 것은 맹자가 화(華)와 이(夷)를 명확히 구분했음을 의미한다.

그러면, 화와 이를 구분하는 기준은 무엇인가? 공자와 맹자는 문화로 보았다. 공자가 "나는 문화민족의 것을 가지고 미개인을 변화시킨다는 말은 들었어도, 미개인의 것에 변화된다는 말을 듣지 못했다(吾聞用夏變夷者, 未聞變於夷者也).[5]고 말했던 것

4) 『孟子』
5) 『孟子』

처럼 공자와 맹자는 문화로써 미개인을 변화시키려 하였다(用夏變夷).

역사적으로 보면, 중원왕조가 속민(屬民)을 구분할 때 항상 사용하는 범주는 화내(化內)와 화외(化外)다. 이른바, 화(化)는 한문화(漢文化)의 교화(敎化)이며, 교화를 받아들일 때, 천자(天子)의 신민(臣民)이 되는 것으로 받아들여졌다. 화외지민(化外之民)은 교육개화가 필요한 야만인(生番), 만이지속(蠻夷之屬)이다. 그래서, 화는 실제적으로 아주 강력한 문화융합기능을 발휘하였다.[6] 예를 들어 북위(北魏)의 효문제(孝文帝)는 낙양(洛陽)으로 천도한 후 한족의 전장제도(典章制度)와 생활방식을 모방하였으며, 선비족(鮮卑族)에 대해서 전면적인 한족화(漢族化) 정책을 실시하였다. 그는 한어(漢語)를 학습하도록 명령을 내렸고, 한족 성(姓)으로 개명할 것을 요구하였으며, 선비족과 한인간의 통혼을 권장하였다. 효문제 그 자신은 선비(鮮卑)의 국성(國姓)인 탁발(拓跋)을 원(元)으로 바꾸었는데, 그의 이름을 원굉(元宏)이라 불렀다.[7]

존왕양이 사상은 화하족(華夏族)을 위기에서 구했으며 동시에 화하족(華夏族)에게 거대한 재난을 가져다 주기도 하였다. 화이관(華夷觀)은 주 왕실 정통혈통에 대한 유가의 강력한 지지인 동시에, 백성들의 주 왕실에 대한 충성과 국가 결속력 확보에도 기여하였다. 화이관(華夷觀)은 성군(聖君)으로 하여금 평천하(平天下)를 가능케 하였고, 폭군에게는 실천하(失天下)를 가져다 주었다. 그래서, 화하족은 흥성(興盛) → 쇠퇴(衰退) → 재흥성(再興盛)을 끊임없이 반복하였다.

유가 대동(大同)사상의 궁극적 목표는 사해(四海)안은 모두 같은 형제(四海之內皆兄弟也)[8]임을 표방하는 것이다. 맹자의 평천하(平天下)에서 평(平)의 대상은 화하(華夏)땅 뿐만이 아니라, 이(夷)가 점유한 지역까지 동시에 포괄한 개념이다. 문화융합은 문화의 의의를 가지고 있을 뿐만 아니라 정치적 의의도 있다. 중국체계 속에서 소수민족의 정치지위와 소수민족 개체의 신분과 어느 정도 관련성이 있다. 문명과 문화간에 객관적으로 존재하는 격차 때문에, 소수민족은 중원지역의 문명을 모방하고 한문화를 학습하며, 중원의 중앙정부로부터 책봉(册封)을 받고자 하였다.

중앙통제

중국은 제도상 중앙집권제도를 실행하였다. 중원과 주변부의 질서배분을 위한 중앙집권제도이다. 신중국성립전, 중국의 경제적 기초는 봉건자연경제를 중심으로 하는 농업경제였고, 사회기초는 가족을 단위로 하는 종법사회였으며, 문화기초는 유가

6) 付春.2005. "民族權利與國家整合".復旦大學校博士學位論文.
7) 2006年.『歷史-北京大學留學生復習資料』.北京大學招生辦公室編印.
8) 『論語』

사상이 핵심이었다.

중원과 주변부의 질서배분을 위한 중앙집권제도도 발달했다. 중앙집권은 치국제도의 질서이며, 권력의 고도집중이었다. 중앙왕조의 권력과 권위의 강성 · 쇠퇴가 중국내부의 관계와 구조에 직접적인 영향을 미쳤다. 중국은 엄격한 의미로 현대적인 민족국가가 아니라, 중앙이 주변부를 흡수하고 선도하는 공동체였고, 한족은 제국의 중원에 자리잡아 행정관리기구와 밀접한 관련이 있으며, 황제의 직할 하에 있었다. 반면 소수민족이 거주하는 지역의 행정조직은 상대적으로 느슨한 형태를 띄었는데, 일부 소수민족의 수령(首領)은 지방관리로 임명되기도 했다. 한족 인접지역의 소수민족구역, 예를 들어, 내몽고(內蒙古) · 청해(靑海) · 운귀(雲貴) · 광서(廣西) 지역은 토사(土司)의 우두머리에 의해서 다스려졌다.

다시 외곽으로 더 나아가면, 지방의 권력은 더욱더 컸다. 예를 들어, 한 나라는 지금의 신강(新疆) 지역에 서역도호부를 설치하였고, 당 나라는 이 지역에 안서(安西)와 북정대도호부(北庭大都護府)를 설치하였다. 이는 모두 군정을 담당하는 것을 주요임무로 하였다.[9]

원 나라 중앙정부는 선정원(宣政院)을 설치하고 토번(吐蕃)을 관할하였으며, 서장(西藏)에 관리를 파견하고 군대를 주둔케 하였다. 명나라는 서남(西南) 소수민족지역에 대해 원 나라의 통치방법을 답습해서 선위사(宣慰司), 토지부(土地府)등 각급 정부기관을 설치하고, 그 지역 소수민족수령을 세습직인 토사장관(土司長官)으로 임명하였다. 영락제(永樂帝) 제위시에, 서남지역(西南地域)의 두 개의 선위사(宣慰司)가 반란을 일으키자, 명조는 병력을 파견하여 반란을 진압한 후, 이곳에 귀주포정사사(貴州布政使司)를 설치하였다. 이렇게 토사아문(土司衙門)을 취소하고, 중앙정부에서 임기가 한정된 즉, 세습되지 않는 관리를 파견하여 통치하는 방식을 채택하였다. 이를 개토귀류(改土歸流)라 한다. 명조 때에는 대규모의 개토귀류를 실시하지는 않았다.[10]

청조 역시 다른 민족지역의 특징에 근거하여 다른 통치조치를 취하였으며, 몽고족 지역에는 맹기제도(盟旗制度)를 실행하였고, 서장(西藏)은 지방의 알하(喀夏)정부에 의하여 다스려 졌으며, 중앙정부는 주장대신(駐藏大臣)을 파견하였다. 서장지역에 책봉제도를 통해 정교일치제도를 실행하였다. 신강 위구르족이 가장 많이 밀집한 지역에는 백극(伯克)제도를 실시하였다.[11] 강희제(康熙帝)초년에 운남(雲南)에서 평서왕오삼계(平西王吳三桂), 광동(廣東)의 평남왕상가희(平南王尙可喜), 복건(福建)의

9) 付春.2005. "民族權利與國家整合". 復旦大學校博士學位論文.
10) 2006年.『歷史-北京大學留學生復習資料』. 北京大學招生辦公室編印.

정남왕견정충(靖南王耿精忠)이 반란을 일으켰다. 강희제는 이 난을 평정하였는데, 이를통해 대규모의 개토귀류를 할 수 있는 조건이 만들어진 것이다. 1726년, 옹정제가 서남지역에 대규모의 개토귀류를 실시하여, 청조는 변경지역 소수민족에 대한 통치를 강화하였다.[12)]

명과 청의 서장지역에 대한 지배 관리의 공통점은 종교 우두머리에게 책봉(册封)을 실시했다는 점이다. 명 때에는 서장지역을 오사장(烏思藏)이라 부르고, 이곳에 위소(衛所)를 설치하였다. 장인(藏人)을 각급관리로 임용하였으며, 승관제도(僧官制度)를 창설하고 각 교파수령(教派首領)에게 책봉을 하였다. 이때 최고의 승관(僧官)을 법왕(法王)이라 칭하였다.[13)]

순치제(順治帝)는 라마교황교(喇嘛教黃教)의 수령인 달라이5세(五世達賴)에게 금책(金册)과 금인(金印)을 하사(下賜)하였으며, 그를 천하의 불교사무를 관리하는 달라이라마(達賴喇嘛)[14)]로 책봉하였다. 후에 강희제는 또 다른 황교영수5세선반(黃教領袖五世班禪)을 반선액이덕니(班禪額爾德尼)[15)]로 책봉하였는데, 이후, 역대 달뢰와 반선은 반드시 중앙정부의 책봉을 거친 후에야만 승인을 얻을 수 있었다. 옹정제시기에는, 청조가 서장에 대신을 주둔시켰는데, 중앙정부를 대표하여 달뢰와 반선과 함께 서장을 공동으로 관리하였다. 건륭제(乾隆帝)때에는, 서장귀족이 달뢰와 반선을 통제하는 것을 방지하기 위해서, 청정부가 금병(金瓶)을 하사(下賜)하고 금병체첨(金瓶掣簽)제도를 실시하였다.[16)]

중앙이 제국의 체계를 통하여 형성한 중심과 주변, 전체와 국부의 질서 배분는 중앙에서 통제하는 구조이다. 이 같은 중앙왕조의 권위와 집권체제의 확립은 중화민족이 유지될 수 있는 핵심요소였다.

중국국민당과 소수민족융합

쑨원(孫文)은 한족민족주의와 중화민족민족주의(中華民族民族主義)사이에서 갈등하였다. 1905년, 쑨원은〈민보(民報)·발간사(發刊詞)〉에서, 구제달로(驅除韃虜), 회복중화(恢復中華)의 한족민족주의를 주장했다. 국민당은1912년 1월1일, 남경정부(南京政府)가 성립된 지 얼마되지 않아 소수민족정책을 제정하였다. 그 정책의 핵심은

11) 付春.2005. "民族權利與國家整合".復旦大學校博士學位論文.
12) 2006年.『歷史-北京大學留學生復習資料』. 北京大學招生辦公室編印.
13) 2006年.『歷史-北京大學留學生復習資料』. 北京大學招生辦公室編印
14) 달라이라마는 "지혜가 바다와 같은 높은 스승"이란 뜻이다..
15) 반선액이덕니는 "보배와 같이 귀한 대학자"란 뜻이다.
16) 2006年.『歷史-北京大學留學生復習資料』. 北京大學招生辦公室編印.

민족동화(民族同化)이다. 이 정책사상과 쑨원의 민족동화사상은 상관성이 있다. 쑨원은 일면, 오족공화(五族共和)를 주장하였으나, 신해혁명(辛亥革命) 후에, 만주가 일본의 세력범위내로 들어가는 등 열강의 세력확장의 국면 앞에서 중국의 민족주의는 막연한 오족민족주의(五族民族主義)가 아니라, 한족민족주의가 되어야 한다고 인식하였다. 이를 위해 쑨원은 한족이 기타민족 동화를 위해 중화민족을 결성하고, 국가를 부흥시킬 것을 주장하였다. 민족주의를 진흥시키고, 장족 · 몽고족 · 회족 · 만주족을 한족화시켜, 최대의 민족국가를 건설하는 것이 바로 한인의 자각임을 역설하였다.[17]

국민당의 소수민족 동화정책은 소수민족자체의 내재적 발전과 자주성을 말살하는 것이고, 결국은 국민당이 공산당과의 국공내전(國共內戰)에서 패배하게 되는 원인을 제공하였다.

1924년 1월, 광저우(廣州)에서 열린 중국국민당 제1차 전국대표자대회에서 쑨원은 삼민주의(三民主義)를 다시 해석한 신산민주의(新三民主義)를 내놓는데, 신삼주의에서 제국주의를 반대하고, 대내적으로 중국경내의 모든 민족은 일률적으로 평등하며, 대외적으로는 중화민족의 자구해방을 분명히 하였다.

이와 같이 비록 쑨원이 최후에는 민족평등의 길로 가야 한다고 주장했지만, 그의 민족동화사상은 훗날 남경국민정부에 의해 채택되어, 1935년 11월 23일, 국민당 5차 전국대표자대회는 중변정(重邊政), 굉교화이고국족이성통일(宏教化以固國族而成統一)을 선언하였다. 소위 굉교화(宏教化)란, 한족의 문화로써 소수민족을 동화한다는 의미이고, 이고국족이성통일(以固國族而成統一)에서 국족은 한족을 가리킨다. 즉, 소수민족을 동화시키기 위해서는 한족이 통일해야 한다는 의미이다.[18] 이러한 정책은 민족차별과 멸시의 표현이다. 귀주(貴州)를 예로들면, 1944년, 귀주성 주석 양썬(楊森)은 소수민족의 복장은 분중졸열(笨重拙劣)한 물건이므로, 소수민족이 다른 복장 · 문자 · 언어를 사용하지 못하도록 하였다. 양썬은 그의 부하를 시켜, 몇 년 후 귀주에서 특수한 언어와 특이한 복장을 찾아볼 수 없도록 하였다. 항일전쟁시기, 쟝제셔(蔣介石)가 귀주에 도착해 시찰했을 때 , 양산의 이런 조치에 대단한 만족을 표시하고, 표창하였다.[19]

국민당의 이런 소수민족 동화정책은 소수민족자체의 내재적 발전과 자주성을 말살하는 것이고, 결국은 국민당이 공산당과의 국공내전(國共內戰)에서 패배하게 되는

17) 楊策, 彭武麟 主編. 1999年.『中國近代民族關係史』.北京:中央民族大學出版社.
18) 楊策 · 彭武麟 主編. 1999年.『中國近代民族關係史』.北京:中央民族大學出版社.
19) 黃義仁.1999년.『布衣族史』.貴州:貴州民族出版社

하나의 원인을 제공하였다.

중국공산당과 소수민족융합

중국공산당은 중국 국내민족문제를 해결하기 위해 두 가지 방식을 제시하였다. 연방제(聯邦制)와 구역자치(區域自治)이다. 구역자치는 연방제하에서의 자치가 아니다. 연방제하에서의 자치단위는 연방의 구성단위로서 존재하는 것이다. 이런 자치는 이런 단위가 원래 가지고 있는 자주권리로서 형성된 것이다. 반면에 통일된 국가하에 성립된 자치구가 형성하는 구역자치는 국가전체발전의 필요에 의해서 형성된 상대적 자주와 독립이므로, 독립자주권리가 비록 소수민족의 자결권과 같은 현실의 기초하에 있지만, 법률과 제도상으로 자치권은 자신의 자연적인 권리가 아니라, 국가가 넘겨준 권리이다. 구역자치가 나타내는 민족과 국가와의 관계 현상과 연방제가 나타내는 민족과 국가 관계는 다름을 알 수 있다.

연방제: 민족자결

중국공산당이 중국민족과 국가문제에 관하여 제기한 최초의 주장은 민족자결과 연방제의 통일이었다.

1922년 7월, 중국공산당 제2차 전국인민대표대회에서 공산당은 〈중국공산당민족강령〉에서 민족문제에 대해 명확한 입장을 발표하였다. 중국인민은 먼저 모든 군벌을 타도해야 하고, 인민에 의한 중국통일, 진정한 민주공화국건립, 군벌세력의 팽창을 없애면서, 변경지역에 있는 인민의 자주를 존중하며, 몽고(蒙古)·서장(西藏)·회족(回族) 변경의 세 자치방(自治邦)을 재촉하여 중화연방공화국으로 재연합시키는 것이 진정한 민주주의 통일임[20]을 천명하였다. 공산당은 민족문제를 해결하기 위한 방안으로 중화연방공화국을 제시하였다. 공산당이 당시의 연성자치(聯省自治)를 반대한 것은 중화연방공화국이 바로 민족자결문제, 국가통일문제, 다민족국가의 민족국가건립문제를 해결할 수 있다고 보았기 때문이다. 이후 상당한 기간 동안 계속 이런 입장을 견지하였다.[21]

1923년 6월, 중국공산당 제3차 대표자대회에서 합의된 당 강령초안을 통과시키고 몽고·서장·신강·청해 등지와 중국본부의 관계는 각 민족이 자주적으로 결정한

20) 1989.『中共中央文選選集』.北京:中共中央黨校出版社.
21) 董世明.1994年4期. "中國共産黨的民族區域自治政策적形成與發展".『中共黨史研究』.

다고 하였다.[22]

1928년 중국공산당제6차 전국대표자대회의 정치결의안은 통일중국, 민족자결승인이었다. 이 결의안에서 제국주의의 통치를 종식시키고, 중국을 통일하며, 민족자결권을 인정하였다. 군벌 국민당정부를 퇴진시키고, 소비에트정부를 건립하기로 결의하였다.[23]

〈중화소비에트공화국헌법대강〉과〈중화공농병(中華工農兵)소비에트 제1차 전국대표대회의 중국경내소수민족문제결의〉는 각 민족은 소비에트 법률 앞에 일률적으로 평등하고, 중국 경내 소수민족자결권을 승인하는 동시, 소수민족이 자신의 자치구역을 건립할 수 있다, 소수민족 자치구역내의 생산력을 발전시키고, 민족문화와 민족언어사용을 발전시키며, 소수민족 자치지역의 간부를 배양한다, 대한족주의(大漢族主義) 경향을 반대하고, 국민당(國民黨) · 군벌과 지주자본가를 반대하며, 소수민족의 혁명투쟁과 민족해방운동을 적극적 · 구체적으로 돕고 보호한다고 결의하였다.[24]

1931년 소비에트 제1차 전국대표자에서 통과된 〈중국경내의 소수민족문제의 결의안〉에서, 중화인민공화국은 무조건적으로 이 지역 소수민족자결권을 승인한다, 즉, 몽고 · 서장 · 신강 · 운남 · 귀주 등 일정한 지역 내에 거주하는 인민들은 비(非)한족이 절대다수를 차지하므로, 그들이 중화소비에트공화국으로부터 분리하여 그들 단독으로 자신들의 국가를 세우는 것은 그곳 인민들이 스스로 결정할 문제임을 분명히 하였다. 이 회의에서 통과된〈중화소비에트공화국헌법대강〉은 중국소비에트정권은 중국경내 소수민족의 민족자결권을 승인하며, 약소민족이 중국에서 벗어나서 자신들의 독립된 국가를 세우는 것을 승인한다. 몽고 · 회족 · 장족 · 묘족 · 이족(黎族) · 고려인(高麗人) 등 중국 지역 내에 거주하는 그들은 모두 완전한 자결권을 가진다. 중국소비에트연방에 가입, 탈퇴하거나, 자신의 자치구를 가지는 문제에 대해서는 완전한 자결권을 가진다고 더욱더 명확하고 구체적으로 규정하였다.[25]

1934년 제정된 〈중국농공홍군적정치부관여묘요민족중공작원칙적지(시中國工農紅軍的政治部關與苗瑤民族中工作原則的指示)〉에서, 묘민(苗民)스스로 묘민소비에트공화국이 되든지, 혹은 중화소비에트공화국의 일개 자치구역이 될 것인지, 혹은 인민정부를 건립할 것인지는 완전히 묘민 자신이 결정할 사안임을 밝혔고,[26] 1935년8월, 〈중공중앙정치국회의결의〉는 소수민족의 자결권을 재차 강조하였다. 아울러 소

22) 1989.『中共中央文選選集』.北京:中共中央黨校出版社.
23) 1989.『中共中央文選選集』.北京:中共中央黨校出版社.
24) 1989.『中共中央文選選集』.北京:中共中央黨校出版社.
25) 1989.『中共中央文選選集』.北京:中共中央黨校出版社.
26) 1989.『中共中央文選選集』.北京:中共中央黨校出版社

수민족의 의사에 근거해서 국가를 조직하는 원칙과 방침은, 먼저 소수민족의 독립운동과 그들의 독립국가건립을 반드시 도와야 하고, 중화소비에트공화국중앙정부는 공개적으로 몽고족 · 회족 · 장족 등의 민족이 일어나 독립국가를 건립할 것을 호소하였으며, 아울러 독립국가건설 투쟁에 구체적이고 실제적인 도움을 주겠노라고 공개적으로 천명하였다. 그들이 독립국가를 설립한 후에, 그들의 자유의사원칙에 의해, 중화소비에트공화국과 연합해 진정한 민족평등 · 민족단결의 중화소비에트를 건립할 수 있음을 천명하였다.[27] 동년 12월, 중화소비에트중앙정부가 발표한 〈대몽고인민선언(對蒙古人民宣言)〉은 내몽고 민족은 자신의 원칙에 따라 생활을 조직하고, 자신의 정부를 건립할 수 있으며, 기타민족과 연방을 결성할 수 있는 권리가 있으며, 분립할 수 있는 완전한 권리가 있음을 천명하였다.[28] 이러한 정신은 1936년 5월에 발표된 〈대회족인민선언(對回族人民宣言)〉중에도 똑 같이 있다. 민족자결의 원칙에 근거하여, 회족 자신의 일은 완전히 회족 자신이 해결하며, 회족 구역에 속하는 일체의 정치 · 경제 · 종교 · 습관 · 도덕 · 교육과 기타의 사정은 회족이 건립한 독립자주정권이 해결한다고 하였다.[29]

단일제(單一制): 민족자치

1931년 9월 18일 만주사변 후, 일본의 만주침략과 서방국가의 대중국 침략이 가속화 됨에 따라 중국 공산당은 소수민족의 민족자결과 연방제 실시를 주장하는 동시에 중국을 통일하는 과정에서 소수민족이 구역자치를 하도록 하였다. 1937년 7월 7일, 일본군은 노구교사변(蘆溝橋事變)을 일으켜 전면적인 중국공격을 개시하였다. 생존과 해방이 중국공산당이 직면한 우선순위 문제가 됨에 따라, 중국공산당은 민족과 국가문제에 관한 정책선택에 있어 민족자결에서 민족자치로 전면적인 조정을 하게 되었다. 노구교사변 후, 중국은 전면적인 항일전쟁을 개시하였고, 연방제도 설계에서 민족구역자치제도의 길로 정책을 조정하게 된 것이다.

1937년, 마오쩌둥(毛澤東)은 몽고인 · 회족인과 기타소수민족을 동원하고, 민족자결과 자치의 원칙하에, 공동으로 항일할 것을 주장하였다.[30] 여기서 마오쩌둥은 이미 민족자결과 민족자치를 동시에 제안했고, 1938년 9월, 중국공산당 중앙이 소집한 6기 6중 전회에서, 중국공산당은 연방제의 주장을 포기하기 시작하였으며, 통일국가의

27) 1989.『中共中央文選選集』.北京:中共中央黨校出版社
28) 1989.『中共中央文選選集』. 北京 :中共中央黨校出版社.
29) 1989.『中共中央文選選集』. 北京: 中共中央黨校出版社.
30) 1991.『毛澤東選集』. 北京: 人民出版社.

전제하에 민족구역자치제 건립을 주장하였다. 마오쩌둥은 이 회의에서 몽(蒙)·장(藏)·묘(苗)·요(瑤)·이(彝)·번(番)등 각 민족과 한족은 평등의 권리를 가지며, 공동항일의 원칙하에, 자신의 사무를 관리할 권리를 가지며, 한족과 연합하여 통일국가를 건립하자는 주장을 하고,[31] 통일국가 건립의 전제하에, 소수민족은 민족자치구역을건립할 수 있는 권리가 있음을 주장하였다.

중국 공산당은 더이상 민족자결을 주장하지 않고, 연방제 구상에서 단일제 하의 민족구역 자치정책으로 전환하였다.

1941년 5월에 공포한 〈합감영변구시정강령(陝甘寧邊區施政綱領)〉[32]에서 민족평등의 원칙, 몽민족(蒙)·회민족(回民族)과 한족은 정치·경제·문화상의 평등의 권리를 가지고, 몽민족·회민족의 자치구를 건립하며, 몽민족·회민족의 종교신앙과 풍속습관을 존중한다고 하였다. 이것은 1935년과 1936년에 발표한 〈대몽고인민선언〉,〈대회족인민선언〉 그리고1941년 5월에 공포한 〈합감영변구시정강령(陝甘寧邊區施政綱領)〉을 비교하면, 선언(宣言)은 소수민족이 자신의 민족정권을 건립하는 것을 고무하고, 민족자결을 실현하며, 아울러 분리할 수 있는 권리까지 있음을 천명했으나, 강령(綱領)은 몽민족·회민족의 자치구건립을 명확히 주장하였다.[33] 이러한 변화는 중국공산당의 민족자결정책에 있어서 중대한 변화가 왔음을 알리는 것인데, 이는 더 이상 민족자결을 주장하지 않고, 연방제구상에서 단일제 하의 민족구역자치로 전환했음을 알리는 것이다.

1946년 8월, 동북각성대표연락회의에서 통과된 〈동북각성시(특별시)민주정부공동시정강령(東北各省市(特別市)民主政府共同施政綱要)〉에서도 "동북 각 민족은 일률적으로 평등하며, 몽민족·회민족의 민주자치를 적극적으로 실천한다"라고 강조하였다.[34] 이것은 중국공산당이 민족구역자치정책을 중국민족과 국가건설문제를 해결하기 위한 기본정책으로 상정한 후, 이를 전국범위로 확산되기 시작했음을 의미하는 것이다.

1947년 5월1일, 중국공산당이 건립한 첫 번째 성급(省級) 민족구역자치정권인 내몽고자치구역의 성립은 중국공산당이 중국민족과 국가문제에 관한 원칙과 방침, 즉 민족구역자치의 실행이 이미 완전히 확립되었음을 의미하는 것이다. 내몽고자치구

31) 1989.『中共中央文選選集』. 北京: 中共中央黨校出版社.
32) 董世明.1994年4期. "中國共産黨的民族區域自治政策的形成與發展".『中共黨史研究』.
33) 1989.『中共中央文選選集』. 北京: 中共中央黨校出版社.
34) 1958.『陝甘寧邊區參議會文獻匯輯』.科學出版社.

(內蒙古自治區)의 성립은 신해혁명(辛亥革命)후, 중국민족과 국가건설의 구상에 관하여, 오족공화(五族共和)에서부터 중화연방공화국구상 후, 단일제하에서의 민족구역자치의 공화국으로 최종 실현되었음을 의미하는 것이다.

중국근대사상 여러 차례 반(反)침략전쟁이 있었지만, 국가정권의 통일과 국내모순의 일시적 완화, 민족의 상대적 통일만 있었을 뿐, 민족의 진정한 통일은 없었다. 중국 근대사상 대부분의 시간은 반제반봉건(反帝反封建)투쟁의 병존이었으며, 국가통일과 민족통일의 병존은 없었다. 그러나 항일전쟁은 중국민족운동과 민족통일의 신기점(新起点)이 되었다.

신 중국 성립 후 중국공산당의 소수민족정책

1949년 9월, 신 중국 성립 전 열린 중국인민정치협상회의에서는 중국공산당의 건의 하에 각 민족과 각 당파대표는 공동협상을 거친 뒤, 통일적 다민족국가를 건립하기로 하고, 당시 임시헌법의 성격을 가진 〈중국인민정치협상회의공동강령〉을 통과시켰다. 이 강령은 신 중국의 민족정책이며, 민족자치구역 확정의 기본국책이다.

〈중국인민정치협상회의공동강령〉

제1장 총강

제2조, 중화인민공화국 중앙인민정부는 인민해방전쟁을 끝까지 진행할 책임을 지고, 중국의 전 영토를 해방시키며, 통일 중국사업을 완성해야 한다.

제9조, 중화인민공화국 경내의 각 민족은 모두 평등한 권리와 의무를 갖는다.

제6장 민족정책

제50조, 중화인민공화국 경내의 각 민족은 일률적으로 평등하고, 서로 단결하여 행동하며, 제국주의와 각 민족 내부의 공적을 반대함으로써 중화인민공화국을 각 민족이 서로 우의 협력하는 대 가정으로 만든다. 대 민족주의와 협잡한 민족주의를 반대하며, 민족간의 질시 · 압박과 각 민족 단결을 분열시키는 행위를 금지한다.

제51조, 각 소수민족이 모여 사는 지역은 민족구역자치를 반드시 실시하고, 민족이 모여 사는 인구의 다소와 지역의 크기에 따라 민족자치기관을 각각 건립한다. 모든 민족이 서로 잡거하는 지방과 민족자치구역내에서는, 각 민족

은 당 정권기관에 상당한 대표를 갖는다.

제52조, 중화인민공화국 경내의 각 소수민족은 균등히 통일된 국가군사제도에 따라 인민해방군 참가와 지방인민공안부대를조직할 권리를 가진다.

제53조, 각 소수민족은 균등히 그 언어문자를 발전시키며 풍속습관을 유지하고 개혁하며 종교신앙의 자유를 가진다. 인민정부는 소수민족의 인민대중들의 정치 · 경제 · 문화 · 교육건설사업을 지원하여야 한다.

민족자치구역의 정치지위에 대해 1954년 열린 제1기 전국인민대표자대회는 민족자치제도를 〈중화인민공화국헌법〉에 기재하였다. 1984년 5월 31일, 민족자치지역의 경험에 기초해서, 제6기 전국인민대표대회 제2차 회의에서 〈민족구역자치법〉을 통과시키고, 동년 10월 1일부터 정식으로 실시하였다. 2001년 전국인민대표자대회에서 수정 반포된 〈민족구역자치법〉은 민족구역자치제도가 국가의 기본정치제도임을 명확히 하였다. 〈민족구역자치법〉은 민족자치지방의 인민대표대회는 일반지방 국가권력기관의 권력 이외에, "현지 민족의 정치 · 경제와 문화의 특징에 따라 자치조례와 단행조례를 제정한다"라고 규정하고 있다.

중화인민공화국 성립전인 1947년에 몽고족 지역에 대해 중국 최초의 성급(省級) 소수민족자치지방인 내몽고자치구를 건립하였다. 중화인민공화국 성립후부터 중국정부는 소수민족이 거주하는 지방에 대해 전면적인 민족구역자치를 실시하였다.

1955년10월의 신강 위구르 자치구성립, 1958년 3월의 광서 장족자치구의 성립, 1958년 10월의 영하회족자치구(寧夏回族自治區)성립, 1965년 9월의 서장자치구성립에서 2003년 현재까지, 총155개의 민족자치지방을 건립하였다. 중국의 자치지방은 자치구(自治區) · 자치주(自治州) · 자치현(自治县) 3급으로 나뉜다. 3급 행정지위를 구분하는 근거는 소수민족이 거주하는 지역의 인구와 구역면적이다.

마오쩌둥(毛澤東)의 소수민족문제에 관한 기본 이론

민족에 대한 인식에 있어서 마오쩌둥은 항일전쟁시기 중화민족의 개념문제에 대해, 소수민족을 민족과 부족으로 나누지 않고 일률적으로 민족이라 통칭했다. 또한 그는 민족을 국가와 계급이 사라진 후에 비로소 소멸하는 것이라고 주장하였다. 종족문제 · 민족문제 · 계급문제간의 관계에 있어 마오쩌둥은 종족문제는 실질적으로 계급문제이며, 사유재산사회에서 민족투쟁은 실제 계급투쟁의 문제이고, 따라서 계급투쟁은 민족투쟁의 형식으로 나타난다고 주장하였다. 마오쩌둥의 중국민족문제해

결의 이론과 정책의 핵심은 민족평등 · 단결 · 자치 · 발전으로 압축된다. 민족자치지역의 이론과 정책에 대하여, 마오쩌둥은 1931년에 소수민족의 자치구역건립을 주장하고, 1938년 각 소수민족은 한족과 평등한 권리를 가지며, 공동으로 항일한다는 원칙하에서, 자신의 사무는 자신이 처리할 수 있는 권리가 있고, 한족과 연합하여 통일국가를 건립할 것을 주장하였다. 이 같은 중화대가정론(中華大家庭論)은 항일전쟁 중 소수민족이 제국주의를 배격하는 과정에서 한족과 이해관계가 일치함으로써 형성된 측면이 있다. 1945년, 1947년 각 소수민족은 민족자치의 권리를 가짐을 허락받았으며 중국경내의 소수민족이 평등자치의 권리를 가짐이 승인되었다 공산당과 모택동은 각 민족인민들의 민족민주혁명과정 중에서, 민족자치지역으로써 중국민족문제를 해결하는 기본형식과 중요제도를 점차 확정한다 소수민족발전의 이론과 정책에 대해 마오쩌둥은 소수민족의 발전을 위해서는 무엇보다도 경제발전이 중요함을 주장하였다. 마오쩌둥은 한족과 소수민족의 관계를 처리하는데 있어서, 양종(兩種) 민족주의를 반대하며, 대한족주의와 지방민족주의 모두 민족단결에 불리하다는 입장을 견지하였다.[35]

덩샤오핑(鄧小平)의 소수민족정책관

중국민족문제의 기본사상에 관하여 덩샤오핑은 소수민족문제는 아주 중요하며, 복잡한 문제이므로 상당한 장기성을 요한다고 말하고, 중국공산당과 중화인민공화국정부가 제정한 민족정책은 민족간의 장벽을 없애야 하며, 각 민족대단결을 실현해야 한다고 했다. 그리고 중국에서 민족문제는 국방의 공고화 · 국경의 안보 · 국가통일의 중대문제이며 민족문제는 복잡한 문제이고, 서남지역이 가장복잡하며, 가장 중요하다고 주장하였다. 민족문제의 성질에 관하여, 덩샤오핑은 1979년 전국 정치협상회의 제5기 2차 회의 개막사에서 중국의 사회주의 시기 민족문제는 계급문제라는 관점을 비판하였다. 현재 중국의 민족관계는 기본적으로 각 민족 노동인민간의 관계이며, 민족문제는 기본적으로 인민내부의 문제임을 분명히 하였다. 민족평등단결문제의 기본사상과 정책에 대해 덩샤오핑이 강조한 진정한 민족평등의 함의는, 첫째, 사회주의 중국의 민족문제는 인민내부의 모순이다. 둘째, 민족의 평등은 정치뿐만 아니라, 경제 문화 등 각 영역에 있어서 진정한 민족평등을 의미한다. 소수민족과 소수민족지역의 경제를 민족단결의 기초로 삼는다. 셋째, 시대발전에 필요한 소수민족간부를 양성한다로 압축된다. 덩샤오핑은 민족구역자치는 중국이 국내민족문제를 해결

35) 圖道多吉 主編. 2005年. 『中國 · 民族理論與實踐』. 太原: 山西教育出版社.

하는 기본정책이자 중요한 정치제도이며, 민족문제해결에 있어 중국이 취하는 정책은 민족공화국연방제도가 아니라 민족구역자치제도이며, 소수민족이 거주하는 지방에 민족구역자치를 진정 실시해야 한다고 주장하였다.[36]

결 론

전근대시기 중국은 화이지변(華夷之辨)의 관념이 오랫동안 지배해왔다. 진 나라가 중원을 통일한 후 중국역사상 많은 왕조 교체가 있었지만, 근본적인 사회지배구조와 사상은 변치 않았다.

화이지변은 민족의 평등성과 융합을 부정하는 것이다. 비록 화이의 구분이 소수민족이 중원에 대한 침략에 기인한 것이지만, 한족통치자 역시 무수히 많은 소수민족을 약탈 · 학살 · 정복했다.[37] 화이지변은 한족이 정통이며, 소수민족은 비정통이라는 대한족주의를 조장했고, 근대화를 이루지 못했으며, 결국 세계주류에서 탈락했다.

근대 항일전쟁의 최대공적은 외부대상과의 항쟁을 통해 중국국가와 중화민족, 즉 국가개념과 민족개념이 전인민으로 확산됨으로써 중국인으로서의 자기정체성을 가지게 되었다는 점이다. 항일전쟁 이전의 중국국가는 분열되어 있었고 통일되어 있지 않았다. 국가통일과 민족통일은 다르다. 국가통일은 국가통치계급이 대내적으로 호령하는 통일이고 민족통일은 한 국가의 각 민족이 대외적으로 나타내는 요구와 의지의 통일이다. 민족통일은 국가통일의 조건을 필요로 한다.[38]

현대민족국가의 형성의 가장 중요한 상징은 주권이다. 즉 국가는 국민이 조직한 사회이고, 일정한 영토를 점유하며, 외래의 통치를 받지 않는 정부가 존재해야 한다. 민족권리의 핵심은 민족자결권, 민족자치권, 민족평등권이다.

현재 중국은 국가주권을 민족자결권에 우선하고 있다. 중국의 국가통일 · 국가이익과 민족자결권 · 민족분열주의를 어떻게 조화 극복하느냐에 중국의 미래가 있다.

---

36) 圖道多吉 主編. 2005年. 『中國 · 民族理論與實踐』. 太原: 山西教育出版社.
37) 路金龍 · 任慧英. 2005年 6月. 華夷之辨的錯誤及其危害. 西安建築科技大學學報.
38) 劉大年. 1996年. 『抗日戰爭時代』. 北京: 中共文獻出版社.

Abstract

Nation-State and Multiculturalism in a Globalization Era

Chung-Nam Cho(President, Korea Research Center of Ethnology)

Key words: Multiculturalism, Globalization, Nation-State, Multicultural Society

After the Cold War, trends beyond nation-state boundary in international society have been remarkable with the increase of interchange in information, economy, and human resources areas in a global level. However, there is paradoxical tendencies in relation to national and ethnic network strengthening against the trends. For example, the collapse of the Soviet Union, influenced by rapid globalization, resulted in the specification of national or ethnic units and long distance nationalism.

It seems to be obvious that globalization has caused the changes of established nation-state boundary and ethnic composition, so nation-states need to pursue new policies on the coexistence of various cultures and ethnic identities and on common aims and prospects of multicultural society. Therefore, multiculturalism will contribute to the development of multinational and multicultural state.

The Reality and Issues of Canadian Multiculturalism

Jung-Seok Yu (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

Key words: Multiculturalism, Canada, Multicultural Policy, Sub-Policies

This article focuses on two points about multiculturalism in Canada. The article examines the structure and details of mutilcultural policy and analyzes debates on the policy.

The Canadian governments have continued multicultural policy under the Department of Canadian Heritage initiative since 1971. The Department has made plans for the policy and monitored its process every year. The plans have a specific goal for the policy and four sub-policies are suggested to support it. The four sub-policies have their own programs as well. As usual, multiculturalism has its own pro' s and con' s in Canada. Some are in favor of the policy and some are not. Controversy over multiculturalism is mainly based on ethnic backgrounds such as British and French. In the controversy, ethnic identity is one of the most important themes. There are be introduced a couple of issues of the controversy in the article. In conclusion, the article evaluates Canadian multiculturalism in practice and emphasizes the importance of education system.

Challenges to Multiculturalism in Australia

Yong-Seung Lee (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

Key Words: Multiculturalism, Australia, Policy, Assimilation

In the early 1970s, the Australian government decided on multiculturalism policy with the abolition of the "White Australia" principle as long disgraceful policy, but multiculturalism in Australia has been threatened by many socio-political factors. For instance, the Australian government intended to assimilate immigrants into Australian culture and society and emphasized the citizenship test. The multicultural policy was built in without comprehensive agreement among people. The policy was resulted from the change of relationship with Great Britain and the increase of Asian immigration.

Is Australian multiculturalism policy really failed? This article focuses why multiculturalism has been challenged. Specifically, it examines why Australian multiculturalism has been weak and analyzes how multiculturalism was put into Australian society.

Multiculturalism and Immigration in Japan

Komoda Mayumi (Ph.D. Student, Korea University)

Key words: Multiculturalism, Japan, Immigrant, Homogeneous Nation

Immigrants have rapidly increased in Japan with globalization, so the Japanese society has changed to multicultural society. The perspective of racially homogeneous nation had dominated a Japanese perception over nation-state, but the realities of multinational and multicultural society in Japan have forced for Japanese to alter their dogmatic principle.

The Japanese government has considered the introduction of newly modified immigration policies since the 1990s, but these considerations didn't included intentions in relation to the formation of multicultural society and policy. However, the report of the general affairs department about multiculturalism in 2006 firstly showed the change of the Japanese government position. If governmental policies is more specified, multiculturalism will be accepted for the establishment of multicultural society in Japan.

Multiculturalism and Policy in Indonesia

Jae-Won Kim (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

Key words: Multiculturalism, Indonesia, Policy, Pancasila

Indonesia has the fourth population in the world following China, India, and USA and consists of islands more than, so she has various cultures, languages and religions. Diversities in Indonesia could make conflicts between people who have different ethnic identities. To prevent them, the Indonesian government suggested 'HINEKA TUNGGAL IKA' (unity in diversity). Pancasila, the spirit of Indonesia, is the core concept of the governmental policy to pursue 'unity in diversity'.

The Pancasila principle is based on Indonesian's belief in the one and only God and respect for human beings, unification of Indonesia, democracy and social justice. The one and only God doesn't have to be the Allah of Islam because Indonesia is different from other Islam states in the Middle East in relation to a secularization level and Muslims in Indonesia are more tolerant of different religions.

Even though there have been diverse conflicts between indigenous Indonesian and Chinese Indonesian due to ethnic and religion factors, democratization in Indonesia has positively influenced the continuation of the 'unity in diversity' principle.

The Perception of Multiculturalism in Korea

Jong-Ho Song (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

Key words: Multiculturalism, Korea, Immigrant, Multicultural Society

According to the Ministry of Justice, the population of foreigners, live in Korea, amounted to 938,863 in April 2007. The Ministry reported the rate of foreigners will increase by 2.8% in 2010, 6% in 2030, and then 9.2% in 2050. This growth means that Korea will be the "immigration country" before long. As the data shows, Korea is changing from racially homogeneous nation to multicultural country. This article examines how Korean people' s perception of multiculturalism has changed.

Mbrain, the research company, and The Segye Times surveyed Korean' s recognition of their identity through making up questionnaires to 1076 Korean adults in April 2007. Based on the survey, this article studies the change of thought of foreign people in Korea and explains the possibility of multiculturalism in Korea.

Multiculturalism in the United States

Jun-Hyeok Kwak (Kyungpook National University)

Key words: Multiculturalism, Liberalism, Cultural Pluralism, Ethnic Diversity, Multicultural Coexistence.

Questions of multiculturalism have been a recent source of conflict in the United States. Since the American Creed, justified as a guiding ideology in a multi-ethnic country by the need for solidarity among distinct ethnic segments, remains a stubbornly practical enterprise, multiculturalism that designates one particular way of negating the American Creed with ethnic identity hasn't been a serious problem until the 1990s. However, over the last two decades, multiculturalism has been challenged by such a diverse range of views that include not only nativist or liberal conservatism but also republican or democratic theorists who used to be supportive in a way of cultivating commonality and embracing socially marginalized diversity. Especially, the public debates on multiculturlaism have been erupted and marked by two phenomena, the changing immigrant pools in the labor market and the immense immigration from Latin America. This is the puzzling context in which the question of how ethnic coexistence is to be institutionalized has shaken not so much advocates of 'benign neglect' as multiculturalists themselves in the United States. By analyzing the varieties of multiculturalism and their public cognizances in the United

States, I develop two arguments in this article: 1) that the radical versions of multiculturalism that require much greater sociopolitical transformation cannot be actualized without providing ethnicities in conflict with some kind of commonality to coexist; 2) that multiculturalism must be supplemented with a regulative principle by which multicultural coexistence can be institutionalized without losing its core values, such as the recognition of difference and the mutual respect in the process of deliberation.

Multiculturalism Discourse and Policy in Britain

Yong-Chan Kim (Full-Time Lecturer, Catholic University of Daegu)

Key words: Multiculturalism, Britain, Discourse, Policy

The purpose of this article is to examine the background and practice of multiculturalism policy and to make an analysis of multiculturalism discourse in Britain. The article also refers to multiculturalism debates at recent times and the possibility of change in relation to multiculturalism policy.

The immigration of New Commonwealth nationals influenced the change of British society to multicultural society. On the basis of the change, the British governments and politicians brought up forward multiculturalism

discourses and policies in the 1960s, so their efforts resulted in the formation of Race Relations Acts, Commission for Racial Equality(CRE) and various local institutions.

After the 7/7 terror in London, the Labor government and CRE have emphasized 'integration', stressed 'Britishness', with established multiculturalism policy. Some politicians and researchers argued the limitation of multicultural policy and rapid introduction of integration policy. However, there is no evidence of radical changes in regard of multicultural policy and discourses. It will be possible that integration policy is implemented under the conti

nuation of multicultural policy.

Possibility of Multicultralism in Central Asia

Chang-Kyoo Park (Research Committee, Institute of Russian CIS Studies in Korea University)

Key words: Central Asia, Multicultralism, Nationalizing, Language Law, Diaspora, New History etc.

Nationalizing through the current language policy and standing new history in Central Asian states developed in parallel with the disintegration of the Soviet Union and were left in the hand of persons trained in Soviet styles state bureaucracy. In 1989, 1990, language laws were passed in the

five republics of Kazakhstan, Kirghizstan, Uzbekistan, Tajikistan and Turkmenistan laying down the rights and obligations in the use of languages. Ensuring language reform has been devoted to corpus issues - first and foremost the question of a change-over to Latin script, but also lexical revision. Even though the implementation of Central Asia language laws is slow and hesitating, the intensified preoccupation with linguistic mattes in the newly-independent states of the region has made people identies. This concern among language users will add further dynamism to linguistic issues and influence both official language reform and developments for which there are not yet any definite plans.

The Possibility of Multiculturalism in Russian Federation

In-Sung Kim (Lecturer, Korea University)

Key words: Multiculturalism, Russian Federation, Policy, Nationalism

To establish multiculturalism, the Russian government has to solve several problems. First, it has tried to resolve ethnic conflicts through the federal system based on collectivism in principle, but the end of ethnic conflicts is not easy because administrative boundaries were shaped by not one principle but two principles on the basis of ethnic and territory. There is no equality between ethnic and nonethnic units. Second, It is

necessary to form national identification of Russia through the consensus of Russian people' s status, but Russian nationalism and regional nationalism are deterring the establishment of the consensus. Third, there are collisions between multiculturalism to be based on individualism and on collectivism because of unestablished identification of Russian Federation.

The constitution and acts, in relation to the solution of ethnic problems, in Russian Federation emphasize civic equality regardless of ethnic or religious backgrounds in principle and support the activities of ethnic minorities in cultural spheres. However, the absence of consensus about political and social relations between inter-ethnic groups has been deterrent from establishing of multiculturalism in individual and public areas.

The Realities and Problems of Multiculturalism in China

Byeong-Ku Park (Manifesto Institute)

Key-words: Multiculturalism, China, the Hanzu, Self-Determination

China consists of 56 ethnic groups including the Hanzu. The history of China showed continuous merging processes between the Hanzu and other ethnic minority groups. This article examines the origination of the Hanzu and the merging

processes from the perspective of history, and then it analyzes the Chinese dynasties and governments' policies on ethnic minority groups.

The Chinese Communist Party declared the principle of self-determination with regard to ethnic problems, but it introduced a new policy to establish 155 ethnic minorities' autonomous areas after the Sino-Japanese war. At recent times, the Chinese government has stressed the importance of national sovereignty, national unification and national interest, not the principle of self-determination. Therefore, multiculturalism in China will depend on how the Chinese government will solve problems resulted from collisions between national and ethnic values.

『민족연구』 논문투고와 집필요령 및 심사과정

한국민족연구원이 연 4회 계간으로 발간하는 『민족연구』는 세계의 민족과 민족문제를 중심적인 연구과제로 설정, 현대세계의 제반 민족문제의 근원적 실체와 이의 발전적 해결을 모색하는 연구의 장입니다. 본 연구원은 관련학계와 연구기관 연구자들의 적극적인 투고를 환영합니다.

Ⅰ.논문투고

1. 편집대상: 민족주의 이론, 각 지역과 개별국가의 민족문제와 민족정책, 소수민족 현황 등과 관련된 논문.
2. 다른 곳에 게재되었거나 게재예정의 논문은 편집대상에서 제외함.
3. 원고는 '한글' 혹은 'MS워드' 파일로 작성하여 출력본 1부와 디스켓을 아래주소로 우송하거나 전자우편으로 송부하기 바람.
4. 연락처
   한국민족연구원 Korea Research Center of Ethnology
   주소: 서울특별시 강북구 수유동 282-10
   전화번호: 010-4716-3616
   Fax: 925-3906
   Email: goodsociety123@hanmail.net

Ⅱ.논문집필요령

1. 원고의 분량은 200자 원고지 80-120매 혹은 A4용지 15-20매 내외.
2. 한자와 외국어 표기가 필요한 경우 첫 번째의 경우에 한해 괄호 안에 넣어 표기.
3. 각주 및 참고문헌 작성요령.

1) 각주 작성 요령

(1) 저서의 경우

- 조정남,『러시아민족주의 연구』(서울:고려대학교 출판부, 1996), 292쪽.
- Anthony D. Smith, *The Ethnic Origins of Nations* (Oxford: Blackwell, 1986), p. 95.

(2) 논문의 경우

- 조정남, "중국의 화교정책 분석,"『민족연구』 제5호, 150-151쪽.
- Alejandro Portes, "Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities," *International Migration Review*, 31, 4, pp. 799-801.

2) 참고문헌 작성요령

(1) 저서의 경우

- 조정남, 『러시아민족주의 연구』 (서울: 고려대학교 출판부, 1996).
- Anthony D. Smith, *The Ethnic Origins of Nations* (Oxford: Blackwell, 1986).

(2) 논문의 경우

- 조정남, "중국의 화교정책 분석"『민족연구』 제5호.
- Alejandro Portes, "Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities," *International Migration Review*, 31, 4.

Ⅲ.논문심사

1. 본 연구지의 편집의도와 무관한 논문의 경우 편집위원회에서 게재불가를 결정할 수 있음.
2. 편집위원회는 회의를 통해 투고논문의 심사에 적합한 심사위원을 위촉함.
3. 심사위원 3인에 의해 심사가 이루어지며 개별 심사위원의 "가, 수정, 불가"의 평가내용을 종합하여 최종게재 여부를 결정하며, 재심의 경우 편집위원회의 판단에 의해 게재여부가 결정됨.
4. 심사 판정 기준표 (심사위원 3인 기준)

가, 가, 가 가, 가, 수정	가, 수정, 수정 수정, 수정, 수정 가, 수정, 불가	가, 불가, 불가 수정, 수정, 불가 수정, 불가, 불가 불가, 불가, 불가
게재 가	**수정 후 게재**	**게재 불가**

5. 수정과정에서 논문 필자는 수정한 부분을 별도의 양식을 통해 명확히 밝혀야함.

Ⅳ.『민족연구』 발행일 및 논문투고 마감일

민족연구 발행일	논문 마감일
2006년 3월 1일	2005년 12월 31일
2006년 6월 1일	2006년 3월 31일
2006년 9월 1일	2006년 6월 31일
2006년 12월 1일	2006년 9월 31일

한국민족연구원

한국민족연구원은 새로운 시대환경의 도래와 더불어 전세계적인 차원에서 전면적으로 부상하고 있는 인종과 민족 그리고 민족주의 문제 등에 대한 학문적이며 실제적인 연구 조사 활동을 위해 설립되었다. 현재 연구원은 민족문제에 관한 전문 연구지인 『민족연구』를 연간 4회 발행·보급하고 있으며 홈페이지(http://www.cncho.pe.kr/krce)를 통해 관련자료를 공개하고 있다.

인적구성

원　　장 : 趙政男 (고려대학교 정치외교학과 교수)
연구위원 : 葛振家 (중국 북경대학교 교수), 金炳鎬 (중국 중앙민족대학교 교수)
金秀雄 (한일문화교류기금 이사), Dmitry V. MYONG(국립 알마티대학교 교수)
保坂祐二 (세종대학교 교수), 洪敏植 (강원대학교 교수)
우평균, 김인성, 조화성, 김용찬
연 구 원 : 고병국, 김태영, 강권찬, 박지원, 이용승, 김혜림, 김희선
유정석, 안 석, 이태욱, 송종호, 조성환, 정려정, 김재원, 김병학

발 행 처

민 족 연 구
30

〈계 간〉

ISSN 1229-2796

〈저널 편집부〉
편집인 : 조 정 남
주　소 : 서울특별시 강북구 수유 4동 282-10
우/142-881 (☎ 010-4716-3616)
Email : goodsociety123@hanmail.net
T E L : 010-4716-3616 / F A X : 02-907-3617
발행일 : 2007년 6월 1일(연 4회 간)
발행처 : 교양사회
Homepage : http://www.goodsociety.co.kr

〈편집위원〉
김경숙 (공주대학교 교수)
金炳鎬 (중국 중앙민족대학교 교수)
김인성 (고려대학교 연구교수)
이기완 (창원대학교 교수)
조정남 (고려대학교 교수)
호사카 유지 (세종대학교 교수)
Dmitry V. MYONG(국립 알마티국립대학 교수)

〈편집주간〉
김용찬 (대구카톨릭대학교 교수)

www.goodsociety.co.kr

시대와 민족연구

정기구독 안내

<교양사회>에서 발간하고 있는 시대와 민족연구의 정기구독을 다음과 같이 안내합니다.

- 「시대와 민족연구」는 모두 정기구독제입니다.
- 정기구독자들에게 한해 직접 개별 주소로 우송되며 서점판매는 하지 않습니다.
- 과월 호는 재고가 있을 때만 구입이 가능합니다.

정기구독 절차

1. 아래 〈정기구독 신청서〉를 작성.
2. 해당하는 구독료를 〈우체국 012187-01-002824〉 (예금주 : 교양사회)로 입금.
3. 아래의 〈정기구독신청서〉를 〈교양사회〉로 우송하거나 E-mail로 보내 주십시오.

연 락 처

〈저널 출판부〉
◆ 서울특별시 강북구 수유 4동 282-10(우편번호:142-881)
Email : goodsociety123@hanmail.net
T E L : 010-4716-3616 / F A X : 02-907-3617
• Homepage : http://www.goodsociety.co.kr

교양사회

---------- 〈절취선〉 ----------

정기구독 신청서

교양사회

저 널 명		간별	구독 권수	금 액	구독희망	기타
시대와 민족연구		계간	4권(1년분)	₩ 60,000	~	
			8권(2년분)	₩ 100,000	~	
구독자	구독자명(기관)				전화	
	주 소		우편번호		E-mail	