

제주 다문화사회의 의미와 사회통합

황 석 규

(제주특별자치도교육청 제주다문화교육센터 책임연구관)

I. 들어가기

제주사회는 빠른 속도로 다문화사회로 진입하는 과정에 서 있다. 국제자유도시와 평화의 섬으로 지정된 제주특별자치도는 제주지역에서 외국인들과의 갈등을 최소화하여 사회통합을 일구며, 세계 속의 제주 혹은 아시아의 중심도시로 도약하는 거대 프로젝트를 어떻게 성공시킬 수 있는지는 미래의 제주사회를 결정하는 주요 사항임에 틀림없다.

이런 시점에서 선진 외국의 사례를 간략하게 짚고 넘어가는 것은 중요하다. 또한 다문화사회의 진입과정에서 다문화적 관점으로 제주의 역사를 되돌아보고, 거주 외국인의 수가 1만명을 넘은 제주지역의 현황과 실태를 파악해 보고, 미래 제주사회의 사회통합을 지역 특성에 맞게 고려하여 어떻게 구축해야 하는 지의 방안을 제시하고자 한다.

II. 외국의 다문화사회 사회통합 사례

선진 외국의 경우 이미 18세기부터 국가 내 다양한 인종, 민족, 종교에 관한 사회통합의 문제가 지속적으로 야기되었고, 통합하는 다양한 실천 방안들을 역사적으로 제시

되고 있다. 미주인 경우는 캐나다와 미국이 대표적이며, 유럽인 경우는 프랑스와 독일이 대표적이고, 아시아인 경우는 지금까지는 일본이 대표적이다.

하지만 주요한 것은 선진 여러 나라에서의 사회통합은 여전히 주요한 숙제이며, 명쾌하게 사회통합을 이룬 국가는 존재하지 않는다. 외부적으로 사회통합을 부르짖지만 내부적으로는 이권이 개입되어 여전히 긴장, 갈등 그리고 폭동의 여지를 남겨 놓고 있다.

1. 미주

캐나다와 미국의 사회통합 문제 핵심은 인종이다. 시작은 미국과 캐나다의 식민지 개척시기 인디언과의 갈등에서 부터이다.

(1) 캐나다

캐나다는 다문화주의를 1971년 세계 처음 법으로 제정하여 실천해 나가는 국가이며, 이민국가로 공표하고 있다. 하지만 역사적으로 캐나다는 백인과 인디언과의 인종적 갈등을 지속해 왔다.¹⁾ 2차 세계대전 이후까지 캐나다 원주민들은 영국과 프랑스계 백인들의 박해와 탄압, 차별배제 및 동화주의 정책에 의해 민족 정체성을 상실하고 대부분 캐나다 서부지역에 내몰려 거주하여 왔다.

대표적 사례로서 캐나다는 인디언 청소년을 대상으로 1820년에서 1969년까지 교회 재단(the Anglican Church of Canada)에서 약 24개의 기숙학교(residential school)를 설립 운영하였다. 이 학교는 인디언의 비인디언화를 교육목표로 하면서 인디언 청소년들에게 인디언어의 사용을 금지시키고 영어만을 사용하도록 하였다. 결국 학교는 인디언 청소년들에게 “인디언의 정체성을 말살” 시키는 교육이 진행되어, 교육을 받은 인디언들은 인디언도 아니고 백인도 아닌 중간 상태로 전락하게 하였다.

이와 비교하여 현재의 캐나다 다문화교육정책은 3가지 점을 주요시하고 있다. 첫째로 정책은 이중언어교육에 집중하고 있다. 2003년 3월 공식어 교육정책(Action plan for official language)을 발표하며 향후 10년 내에 캐나다 학생들의 2중 언어 사용

1) 캐나다 원주민은 인디언, 이누이트, 그리고 백인과의 혼혈인 메디스로 세 그룹으로 구분된다. 원주민은 캐나다 총 인구의 약 2%를 차지하고 있다(조정남, 2001: 118~121).

능력을 배로 늘리려는 계획을 추진하고 있다. 둘째로 정책은 모든 학생들을 대상으로 하는 반인종주의(Stopracism) 교육이다. 원주민, 아시아, 중동인들과 함께 모자이크되어 살아가기 위한 학교 교육에 강조점을 두고 있다. 세 번째로 정책은 온타리오와 마니토바 주 등 여러 주정부에서 진행되는 원주민 학생 교육 지원이다. 이 정책은 원주민 학생들의 학업성취를 신장시키며, 원주민과 비 원주민 학생간의 성취격차를 줄이고, 공교육을 통해 공적 자신감을 성취하도록 돕고 있다.

2차 세계대전 이후 전반적인 인권의식이 향상되면서 원주민들도 전국적인 조직을 만들어 원주민의 사회적 지위향상을 위한 노력을 전개하였다. 1975년 캐나다 인디언들을 주축으로 '세계 원주민 평의회'가 결성되고, 1982년 캐나다 헌법에 '원주민의 권리'가 명기되었고, 최근에는 주정부 수준의 인디언 자치정부권의 허용을 연방정부에 요구하고 있다. 1970년 이후부터는 아시아와 제3세계로부터의 아시아, 비백인계 이민자가 증가하면서 1990년대 전체 이민자의 절반 이상이 아시아와 중동지역 출신이다.

이민자 증가에 따른 문화 다양성의 증가의 현실은 캐나다로 하여금 사회통합을 위한 다문화정책의 고수를 강요하고 있는 실정이다. 캐나다의 다문화주의는 모든 시민들이 평등과 다양성의 존중을 토대로 사회에 적극적으로 참여하게 함으로써 통합적 사회를 이루는 것을 목표로 하고 있다. 특히 캐나다는 '모자이크 다문화주의'라는 별칭을 얻을 정도로 다양성 존중을 통한 통합사회를 강조하고 있다. 인도출신 교통경찰은 일반 교통경찰들의 헬멧과 비교되는 터반을 쓰고 있다.

하지만 지금도 여전히 캐나다의 다문화정책에 대한 찬 반 양론은 거듭되고 있다. 캐나다 다문화주의 정책의 현실은 동화주의적 문화다원주의를 지양하고 있다는 점이다. 이러한 다문화주의에 내재된 양면성에 의해 일부 영어권 캐나다인들은 다언어를 존중하는 다문화정책이 캐나다를 통합보다는 분리시키는 데 기여하고 캐나다의 전통적인 영국계·프랑스계의 정체성과 문화유산을 침식할 것이라고 주장하고 있다.

(2) 미국

미국 최초의 이민역사는 1620년 영국의 종교적 박해를 피해 신대륙에 도착한 청교도 이민자들에 의해 시작되었다. 미국에 정착한 영국 백인 이민자들은 인디언을 내쫓고 영국 청교도 백인 주류 문화를 형성하였다. 미국의 인종차별은 역사적으로 흑인의 노예 역사²⁾와 남북전쟁(1861년)이란 내전의 비극으로 나타난다. 이는 링컨이 노예해방으로 귀결되었지만 실제 이유는 다르다. 남부는 농장주가 정치자금을 지불하고 있었고,

북부는 공장주가 정치자금을 대고 있었던 시기에 임금노동자가 부족한 북부는 남부의 노예를 필요로 했다. 결국 북부의 승리는 노예를 해방하는 듯 보이지만 북부의 값싼 임금노동자의 흡수 그 이상 어떤 다른 의미는 없다. 남부의 흑백분리법이 위헌판결을 받게 된 것은 1954년이고, 이후 흑인은 시민 권리를 획득하기 위해 민권운동을 계속 해야 했고, 그로 10년 후인 1965년에 비로서 흑인은 미국인으로서 투표의 자유를 보장받는 투표참정권법을 획득하게 되었다.

아시아 인종과 관련해서는 1882년에 중국인 배척 법(Chinese Exclusion Act)을 제정하여, 동양계 이민을 제한하는 이민정책을 진행하였다. 동양계 소수민족의 이민을 촉진시킨 이민법의 개정 역시 흑인의 민권투쟁의 결과였다. 1964년 새로운 인권법이 공포되고, 1965년 새로운 이민법과 흑인투표법이 제정된 것이다. 하지만 20세기 중반 이후 미국에서는 아시아계와 히스패닉계의 지속적인 증가가 진행되고 있다. 2050년이 되면 전통적으로 제1 소수집단이었던 흑인의 비율이 점차 감소하고, 히스패닉계가 제1 소수집단의 지위를 차지한다는 예측이 일고 있다. 미국사회는 이와 함께 지금껏 진행되던 흑인과의 갈등이 아닌 아시아와 히스패닉을 합한 유색인 갈등 즉 사회문제와 논란이 증가될 것으로 예상되고 있다. 특히 1992년 LA 폭동과 2001년 9.11 테러는 흑인과의 갈등에서 벗어난 새로운 사회문제를 분명하게 보여주고 있다. 따라서 미국에서는 보다 규제적인 이민법 개정과 외국인에 대한 사회 보장제도 폐기를 검토하고 있으며, 교육에 있어서도 적극적 차별수정정책의 역차별 논란과 NCLB법에도 문제를 제기하고 있다.

1975년부터 다문화주의를 채택하여 캐나다와 같이 문화의 다양성을 존중하고 사회의 참여를 강조하고 있지만 지금도 여전히 세계에서 가장 긴장된 인종갈등의 문제를 지니고 있는 국가이다. 흑인 오바바대통령을 재선에 당선되도록 하고 있지만 여전히 갈등은 잠재하고 있고, 그 갈등은 흑인을 초월하여 다양한 인종과의 관계 속에 형성되고 있다. 특히 이주민들에게 미국사회로의 적응을 강조하는 미국의 동화주의적 다문화주의 정책은 축소될 기미가 여전히 보이지 않는다.

2) 미국 흑인의 이주 역사는 노예제도와 함께 시작되었다. 1619년 23명의 흑인이 네덜란드 해적선에 실려 버지니아 주 제임스타운에 도착한 이래 노예무역이 금지된 1807년까지 약 150만 명의 흑인들이 미국으로 건너왔다.

2. 유럽

유럽에서 대표되는 독일과 프랑스 국가의 사회통합 문제 핵심은 민족에 있고, 여기에 종교의 문제가 결합되고 있다.

(1) 독일

독일 이주 역사는 러시아 짜르정부 시대와 연관된다. 러시아는 유능한 독일노동자를 유입하면서 독일은 이출국가가 되었다. 이후 이와 반대로 독일은 2차 세계대전 이전에 폴란드인을 중심으로 이민을 받아들였고, 2차 세계대전에는 유대인 학살이라는 민족 중심의 차별정책이 진행되었다. 2차 세계대전 이후 라인강 기적과 함께 터키를 중심으로 한국 등지에서 외국인근로자를 초청형식을 빌어 받아들였다. 하지만 통일 이후 2005년 이전까지 독일은 이민국이 아님을 주장하여 왔다. 하지만 동서독의 통일, 러시아로부터의 귀환이주, 유럽 연합 등 여러 사회 변화에 직면하면서 이민국가로서의 부정을 더 이상 할 수 없는 상황이 되자 이민법(Zwanderungsgesetz)을 개정하며, 이민 국가로 인정하게 되었다.

이민국가로 인정한 독일정부는 독일에서의 시민권 부여를 이전과 비교해서 간소화하였고, 사회통합을 위한 이민자 교육을 위한 지원도 확대하면서 상호문화주의적 요소를 가미하기 시작하였다. 하지만 독일인에 내제한 민족주의적 의식 변화는 여전히 의심의 여지가 있다. 특히 국가 경제력이 악화되거나 실업률이 높아지는 시기에는 보수적 정치세력의 움직임이 극명하게 나타나며, 특히 국내 실업률이 높아지게 되면 항시 네오 나치(Neo-Nazi)의 움직임이 활발해진다. 따라서 정부는 교육적으로 상호문화이해를 위한 의식변화에 노력을 경주하고 있지만 정치적 한계와 민족종교적 긴장, 갈등, 사건들이 연이어 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 최근 독일에는 젊은 세대들에 의한 새로운 이주형태의 변화가 나타나고 있다. 이를 "범이주(transmigration)"라고 부르고 있다. '범이주'에는 여러 이주형태를 포함하고 있는데, 특히 다수의 국가 사이를 오가며 이주하는 "왕래이주(pendelmigration)"가 대표적이다. 이는 유럽연합이 이뤄지면서 유럽 국가들의 개방에 의해서 유럽시민들이 자유롭게 왕래하며 이주하는 모습이다. 또한 독일에서 태어난 터키 자녀가 독일에서 교육을 마치고 자신에게 적절한 취업 보장이 이뤄지지 않았을 경우 자신의 부모 국가로 이주하는 경우도 포함된다. 그리고 독일에서 정년까지 노동을

하고 제3국가로 이주하거나 혹은 제3국가에 자신의 주택을 지어 봄여름 일정한 기간 동안 왕래하는 이주 역시 포함되고 있다. 이러한 범이주자들은 이주 혹은 왕래하는 나라 간에 국경을 초월하는 네트워크를 형성하게 된다. 또한 이들의 네트워크를 통한 정보와 물품, 인적 자원의 순환이 이루어진다. 나아가 이를 통해 다양한 정보, 경제, 인적 교류를 통한 그들만의 고유한 문화를 창출해 내게 된다. 이러한 범이주자들은 하나의 나라, 문화, 언어에 한정하지 않고 국가 간의 경계를 뛰어넘어 다양한 문화생활을 창출하며 형성하는 공간을 만들게 되는데 이를 "범민족 사회 공간들(transnationale soziale Räume)"이라 부를 수 있다.

(2) 프랑스

프랑스의 다문화 역사는 깊다. 나폴레옹 전쟁 이후(18세기 후반) 약해진 국력을 인구가 증가로 해결하기 위해 프랑스는 인구정책의 일환으로 이민을 받아들인다. 이탈리아, 벨기에, 알제리, 에스파냐 등의 국가로부터 이민자가 유입되었다. 프랑스 정부가 이주를 권장하여 이주민이 유입되었지만 프랑스 국민들은 이주민에 대한 편견과 혐오를 지니고 있었다. 따라서 프랑스는 이주정책의 시작부터 사회 갈등의 문제를 안고 있었다. 이는 한 단면만을 해결하기 위한 것이었고, 프랑스의 미래를 위한 다문화 정책은 고려되지 않은 상태였기 때문이다.

현재의 프랑스 외국인 문제는 2차 세계대전 이후 프랑스의 식민지 국가 구성원이 유입되면서 표출되었다. 20세기에 프랑스의 식민지 국가였던 모로코, 튀니지, 알제리 등지에서 많은 이주가 시작되었고, 프랑스인들은 이들을 마그레브인³⁾이라고 명명했다. 노동자로서의 활용을 목적으로 했던 마그레브인 유입 정책은 이주민의 비중을 급격하게 증가시켰지만 역사적으로 형성된 외국인에 대한 프랑스인들의 민족주의적 인식에는 전혀 진전이 없었다. 여기에 프랑스인은 문화적으로 마그레브인의 민족과 종교에 따른 차별의식이 자리하면서 사회적 긴장과 갈등이 1960년대 이후 본격적으로 표출되었다. 오늘날 대표적인 사건은 1989년에 교육계에서 발생했던 희잡사건과 2005년에 발생한 무슬림 소요사태이다.

1989년 파리 지역에 위치한 한 고등학교는 히잡을 벗지 않으려는 무슬림 여학생들

3) 마그레브 (المغرب العربي)는 아랍어로 "해가 지는 지역" 또는 "서쪽" 이란 뜻으로 대체로 오늘날의 북아프리카 지역, 즉, 모로코, 알제리, 튀니지를 아우르는 지역을 말한다. 역사적으로는 때로 이슬람이 지배하는 이베리아 반도와 시칠리아, 몰타를 포괄하여 지칭한다.

에게 퇴학 징계를 내렸다. 이 사건은 법정으로 비화되었고 프랑스 최고 행정재판소는 “교내에서 히잡을 착용할 수는 있다. 하지만 이것이 선동이나 선전으로 해석되는 경우에는 퇴학도 가능하다.” 라는 판결을 내렸다. 이러한 애매하고 이중적인 판결은 오히려 사회를 더욱 혼란시키게 되었다. 왜냐하면 학교에서 히잡을 쓴 여학생들에 대한 퇴학과 재입학이 반복하게 되었기 때문이다. 지금도 유럽에서는 히잡 혹은 부르카에 대한 논쟁이 지속되고 있다. 페미니스트는 평등을 억압하는 히잡에서 무슬림 여성을 해방시켜야 한다 혹은 종교의 자유(무슬림의 정체성)를 보장해야 한다 등의 논쟁이 지속되고 있는 것이다.

2005년 10월에 발생한 무슬림 소요사태는 그 동안의 잠재되어왔던 갈등이 종합적으로 표출된 사건이었다. 파리 근교에서 살고 있던 두 청소년(모리타니와 튀니지 출신)은 축구 시합을 하고 집으로 귀가를 하고 있었다. 그런데 그들은 프랑스 경찰의 검문검색을 목격하게 되었고, 검문검색을 피하기 위해 별다른 생각 없이 달아났다. 하지만 경찰 추격은 계속되었고, 달아나던 두 청소년은 변전소 담에 몸을 숨겼다가 변압기에 감전사하게 되었다. 경찰의 무리한 추격 때문에 무슬림 청소년이 사망하게 되었다는 주장이 제기되면서 무슬림 사회는 크게 동요하면서 소요사태로 확대되었다⁴⁾.

이런 사건들의 결과 프랑스는 공화국적 동화주의 정책을 진행하고 있다. 이정원(2006)에 따르면 프랑스는 사회통합을 위해 동화정책을 제시하며, 그 내용은 크게 두 가지에 중점을 두고 있다. 하나는 이민자 등이 집단적으로 거주하고 있는 소외지역의 발전을 도모하여 주류사회와의 동화를 유도한다. 다른 하나는 폭력이나 불법체류 등 법질서를 위반하는 행위에 대해서 강력하게 대처한다. 동화정책의 내용은 이주민 고유의 문화를 부정하며 프랑스 주류 사회로의 동화를 유도하고 있다. 하지만 오늘날 유럽 국가들의 상호문화주의적 요소를 가미하는 정책에 대해 프랑스 정부도 부분적으로 받아들이는 시도를 하고 있다. 이정수(2011, 753)는 프랑스가 민족적·종교적 다양성으로 말미암아 더 이상 강력한 민족적 통합주의 정책을 유지하지 못하게 됨에 따라 상호문화(intercultural) 정책으로 선회할 수밖에 없었다고 주장하고 있다. 특히 교육 영역에서 다문화교육을 시민교육에 포함하여 개혁적인 변화의 움직임이 보이고 있다⁵⁾.

그럼에도 불구하고 프랑스식의 동화주의 모델⁶⁾은 유럽계 이민자에게는 큰 효과를 보

4) 이 사태는 약 20여일 동안 전국적 300여 곳에서 발생하여 많은 희생과 피해를 발생시킨 폭력사태가 되었다.
 5) 유럽연합(EU) 이후 동화의 교육에서 다문화교육을 모색하고 있고, 특히 성인세대보다 청소년세대가 새로운 유럽연합을 위한 다문화교육 중요성과 지원의 필요성을 강조하고 있다.
 6) 중앙정부에서는 동화정책으로 유지하지만 지방정부와 현장에서는 다문화주의 원칙과 조례를 채택하고 있음. 전

여주었던 것에 비해, 이슬람 계통의 이주민들에게는 그다지 큰 효과를 내지 못했다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 프랑스의 동화주의는 이슬람 이주민에 대해 강경하며, 사회의 안정과 통합을 성공적으로 견인하지는 못하고 있다. 결국 동화주의의 한계는 근본적인 종교적·문화적 이질성이란 동화의 대상이 아니고, 프랑스인이 지닌 민족의식에 자리하고 있음을 알려주고 있다.

(3) 일본

일본은 외국 이주자의 유입 시기를 크게 둘로 나뉘는데 일제 식민지정책 시기의 이민자(Old Comer)와 1980년대 중반 이후 시기의 이민자(New Comer)이다. 이 두 시기에 많은 이주노동자들이 유입되면서 다문화사회가 형성되었다. 2007년 연구에 따르면 일본의 외국인 등록자 중 한국·조선인이 전체의 28.7%를 접하여 가장 많은 수이고, 그 뒤를 중국, 브라질, 필리핀, 페루, 미국 등의 순으로 나타나고 있다. 현재 일제 식민지정책에 의한 이주노동자 “올드커머” 들은 지속적인 감소 추세에 있는 반면, 1980년대 이후의 “뉴커머” 는 꾸준한 증가를 보이고 있다. 2006년 말 현재 일본 내 외국인 등록자 수가 208만 명으로 전체인구의 1.63%에 달하고 있고(이태주, 2007), 불법체류자를 합하면 2%을 상회하고 있어, 이주민 인구 면에서는 거의 한국과 유사한 상황으로 추정할 수 있다.

일본에서 본격적인 외국인관련 정책이 등장한 것은 1990년대 이후로 볼 수 있다. 그 전까지 일본은 외국인 등록과 불법체류자에 관련한 법제도 외에는 존재하지 않았다. ‘외국인등록법’ 이 그것인데, 이는 구식민지 출신국의 올드커머들을 본국으로 귀환시키거나 혹은 일본인으로 완전히 귀화시키기 위한 목적으로 제정된 것으로 외국인과 일본국민과의 분명한 차별을 정당화하고 있다. 1980년대 이후 뉴커머의 이주가 늘어나면서 일본은 ‘입관법’ 을 새롭게 제정해서 입국하는 외국인노동자를 관리하고 불법 외국인노동자를 색출하는 기준으로 삼고 있다. 이 법의 결정적인 사항은 외국인 노동자는 오랜 기간 일본에 체류하며 노동력을 제공하여야 하지만 결코 일본 시민권을 취득할 수 없도록 규정되고 있다. 국내의 부족한 노동자를 외국인 노동력으로 대체하였지만, 재외 일본인 2세, 3세에게는 정주자격을 부여한 반면, 비 일본계 외국인들에게는 엄격한 취업 제한 및 체류기한을 적용하고 있다(전재호, 2007). 결정적으로 재외

문기술직 이민자에 대해서는 동화모형, 다문화주의 모형을 적용하고 있으나 생산가능직 노동자에게는 차별 배제 정책을 적용하고 있음.

일본인은 일본어를 사용하지 못해도 일본에 정주할 수 있고, 취업할 수 있지만 일본혈통을 지니지 않은 외국인인 경우에는 취업과 정주에 관한 모든 사항을 제한하고 있다.

2005년 일본 총무성에서 공생이란 단어를 공식적으로 처음 사용하고 있다. 이 때 공생이란 개념이 담긴 의미는 “일본인과 외국인의 엄밀한 구분, 차이를 전제로 외국인 주민에 대해서 일본사회에 적응을 유도한다는 행정적 발상” (이길용, 2010, 479)이라고 지적하고 있다. 일본정부가 공생이란 단어를 사용하기 전에 외국인이 많이 거주하는 도시들의 시민단체들에서 사용하고 있었고, 지속적으로 시민단체들은 국회를 통해 정부에 외국인과 더불어 살아가는 정책 실현을 요구하였다. 하지만 지금까지도 일본정부는 공식적으로 공생정책을 채택하고는 있지만 실천은 거의 이뤄지지 않고 있다. 결국 일본은 혈통주의에 입각하여 시민권을 부여하고 있고, 오랜 기간 일본에 거주한다고 하더라도 외국인에게는 시민권이 부여하지 않아 생존권과 인권에 제약이 존재하며, 이는 교육, 취업 그리고 거주에 많은 제약으로 나타나고 있다. 결국 일본은 이주민에 대한 철저한 통제를 수반하고 있어 커다란 소요사태는 발생하지 않은 상태이지만 실제적으로 외국인 관련 사회문제는 극심한 상태이다.

(4) 차별배제주의-동화주의-다문화와 상호문화주의

18세기부터 시작된 자본주의적 이주역사에서 선진 국가의 이주정책의 시작은 차별배제정책이었다. 백인 혹은 자국민 중심의 정책이었고 이민자들을 고려하는 다문화 정책을 계획하고 실천하지 못하였다. 전쟁, 폭동, 소요사태들이 진행되면서 많은 사회적 불안과 비용을 지불해야만 했다. 또한 차별배제정책에서 동화주의 정책으로 변화한 시기는 불과 50년 전인 1960년에 와서야 진행되었다. 동화주의는 이주민들이 주류집단에 적응을 하도록 강요당했고, 이주민들의 정체성과 문화생활을 영위하는데 주류집단은 동조하지 않았다. 이에 대해 이주민들은 인권운동을 지속해야 했고, 사회적 갈등과 소요사태들이 발생하게 되었다. 또 한번의 사회적 갈등과 비용을 들인 후에 사후약방문식의 다문화주의 정책을 1971년부터 캐나다에서 시작하게 되었다. 하지만 40년이 지난 현재에도 선진국가의 다문화주의는 동화주의적 입장을 전면적으로 폐기되지 않은 상태이며, 이를 동화주의적 다문화주의정책이라 명명되고 있다. 이는 지금도 선진 국가에는 이주민과 관련된 사회적 긴장과 갈등이 지속해서 잠재되어 있음을 의미하며, 사회통합은 현재도 진행 중인 주요한 사회문제이다. 이는 다문화, 상호문화 혹은 공생이 자리하기에는 앞으로도 많은 사회적 갈등과 비용이 소모되어야 한다는 것을 의미한다.

이런 세계적 상황에서 한국과 제주에 다문화의 조용한 현상이 일기 시작했고, 뜨거운 열풍으로 변화할 수 있음을 예상할 수 있다. 그렇다면 제주의 다문화적 현상을 어떻게 이해하고 어떠한 방법으로 대처해 나가야 하는가를 고려해야만 한다.

Ⅲ. 다문화관점에서의 제주 역사 의미 변화

다문화적 관점에서 제주의 역사를 재구성할 필요가 있다. 제주사회에 거주하는 주류 집단의 입장에서 다문화사회 현상을 비판적으로 구성하여 보면 4단계로 구분할 수 있다. 첫째는 제주사회의 역사 전 단계로 초기 자율 단계이며, 둘째는 역사로 서술되는 수동 단계이며, 셋째는 국내이주가 주를 이루는 중간단계이며, 넷째는 다문화사회로 진입하는 능동 단계로 구분된다.

1. 자율 단계 이주

이주자의 자율적 의지에 의해 주거지역을 정하고, 선 거주자들과의 만남에서 긴장과 갈등이 없는 이주의 형태이다.

(1) 고고학적 조사(선탐라인)

제주로 유입된 이주민의 역사 시작은 삼성신화 이전에서부터 시작된다. 삼성신화 이전부터 제주에는 선탐라인들의 모습들이 고산리유적 등지에서 나타난다. 고고학적 발굴 자료들에 의하면 제주 이주역사는 선사시대로부터 시작되며, 과연 선탐라인은 어디에서 왔는지의 의문이 제기되며, 선탐라 거주지역 이외에서, 즉 타지에서 유입된 것으로 예측할 수 있다. 이에 근거하면 선탐라인들은 자율적으로 지리환경적인 요건에 따라 선탐라지역에 주거자리를 찾아 생활문화를 형성하였다고 판단할 수 있다.

(2) 삼성신화와 탐라국

삼성신화에서 고양부 삼성이 과연 삼성혈에서 자연발생적으로 태생되었는지 아니면 선

탐라인보다 높은 문명을 지닌 문명인이 다른 지역에서 유입된 것인지 확실히 밝혀지지 않았다. 하지만 삼성신화의 벽랑국 3공주는 분명히 다른 지역에서 제주로 유입되고 있는 것으로 묘사되고 있어 탐라는 원초적으로 다문화적 역사를 지니고 있다. 현재 탐라인에 대한 활발한 논의가 시작되고 있는 시점에서 탐라인의 시작은 외부와의 직접적인 접촉을 통해 진행되었다는 시각으로 진행되고 있다. 그러나 선탐라인과 외부에서 들어온 선진 문물과의 갈등에 대해 신화적인 내용에서 설명이 존재하지 않은 것으로 본다면 외부에서 들어온 탐라인은 자율적인 이주 형태로 진행되었다고 판단할 수 있다.

탐라국에 대한 여러 연구들에서 탐라의 주된 사업은 무역으로 여러 문명과의 접촉을 지적하고 있다. 그러나 선사와 탐라시대의 외국과의 접촉은 고고학적 발굴 자료에 근거할 뿐이며, 외국인 유입에 대한 고고학적 설명도 어렵고, 역사적 서술 측면이 부족하여 보다 명확하게 제주로 유입된 이주의 역사를 파악하기는 어려움이 존재한다.

2. 수동 단계 이주

탐라 혹은 제주인의 의지와 상관없이 이주국가와 이주민들의 의지에 의해 진행된 이주 형태로서 탐라 혹은 제주에 대해 강압적인 인구 유입의 형태를 지닌다.

(1) 고려시대

역사 기술에서 나타나는 탐라에의 이주 유입은 고려시대로부터 시작된다. 고려시대 탐라로 유입된 이주민은 제주인의 의지와 관계없이 몽골의 의지에 의해 진행되었고, 직접적인 통치로 인해 강압적인 측면을 지니고 있다. 탐라인이 원하지도 않았던 고려시대 몽골의 100년 지배는 제주의 문화에 지대한 영향을 끼쳤으며, 오늘에 이르기까지 그 흔적은 유무형적 문화유산으로 여러 곳에 남겨져 있다. 특히 금성리 유골의 고고학 조사는 앞으로 여러 학문과의 융합조사를 통해 흥미로운 이주 역사를 설명해줄 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 조선시대

조선시대에 가장 중죄를 지은 죄인들의 유배지인 제주는 국내이주의 첫 모습을 보여 주고 있고, 유배인들이 남긴 여러 문화유산들이 제주 전역에 산재되어 있다. 제주인들

은 유배인들에 대해 경외감과 소외감을 동시에 지니고 하였지만, 그들을 차별하거나 배척한 흔적은 보여지지 않는다.

또한 조선시대에 제주에 강제적으로 적용한 200년의 출륙금지령은 제주인의 본토 혹은 외국과의 접촉과 이주를 전면적으로 차단하는 제도였다. 결국 조선시대는 제주인의 활동반경을 제약하였던 것과 동시에 반면 유배인을 통한 강압적 국내이주를 이행했던 시기이다.

(3) 일제시대

일제강점기에서의 제주 이주 역사는 회유와 강압적으로 진행되었다. 회유에 의한 일본으로의 노동자 이출현상, 강압적인 징병과 징용이 그것이었다. 또한 제주인의 동의도 없이 강점기 말기에는 7만명 이상의 일본군이 제주에 주둔하면서 결7호작전을 진행하였다. 결7호작전 수행 시기에 일본에 의해 제주는 자연환경 파괴와 제주도민의 강압적 동원에 많은 희생과 피해를 감수해야 했다. 하지만 제주인은 일본인에 대해 배척하거나 차별하는 움직임을 보일 수 없었던 강압적인 시기였다.

3. 중간 단계 이주

주류집단의 의지와 상관없이 이주민이 유입되었다는 점에 대해서는 수동적이지만, 이주민들이 강압적인 측면이 주어지지 않았고, 이주민에 대해 분명하지는 않지만 주류 집단의 입장을 밝힐 수 있었다는 점에서는 다소 능동적이다. 이러한 수동과 능동의 측면을 모두 포함하고 있는 이주의 중간 상태를 의미한다.

(1) 본토 국내이주

현대에 들어오면서 제주는 냉전의 소용돌이에 휘말렸고, 4·3사건과 6·25를 통해 많은 희생을 감수해야만 했고, 피난민들을 통한 국내이주가 이뤄졌다. 또한 공화국 설립 후 한국이 안정을 찾아가는 시기에 제주에는 국내이주가 급속도로 증가하기 시작하였다. 특히 관광산업을 근거로 항만산업과 3차산업이 성행하면서 전라도와 경상도인들이 제주에 들어와 촌락을 형성하고 노동과 사업을 전개하였다(황석규 1985)⁷⁾. 본토에 저소

7) 일도동에 전라도인들에 의한 해남촌이 형성되었고, 용담동에 6·25 피난민들에 의한 용마부락이 형성되어 있었다.

득층이었거나 사업에 실패한 사람들로 구성된 국내이주민들은 노동과 사업에 탁월한 재능을 발휘하면서 제주의 중상층으로 빠르게 흡수하게 되었다. 약착같은 그들의 모습을 지켜본 제주인들은 그들에 대한 부정적인 인식을 지니게 되었으며, "외지것, 전라도 것"이라는 비아냥 섞인 말투를 서슴치 않고 사용하게 되었으며, 그들에 대한 경계심과 배제시키려는 모습을 보였다. 이로서 국내이주자들은 제주 생활에서 많은 제약을 받지 않을 수가 없었다.

(2) 본토 이주자의 정착

제주인들은 제주의 환경적, 정치적, 경제적 요인에 의해 이 시기부터 국내 이주자들에게 대한 배타적인 성격을 지니게 되는 역사성을 지니게 되었다. 이에 대해 국내이주자들은 자신들의 고향을 중심으로 자발적 결사체를 형성하여 자신의 권익을 증진하는 모습을 띠게 되고, 제주지역 내의 세력을 확장하기 시작했다. 국내이주자들의 이주 년수가 길어지고, 그들의 2, 3세대 자녀들이 제주지역에 살아가면서 국내이주자들에 대한 제주인의 인식이 점차 변해 가면서 국내이주자에 대한 배타성이 잠식되고 있기는 하지만 제주인의 배타적 성격은 현재에 이르기까지 명맥을 유지하고 있는 것 역시 사실이다.

4. 능동 단계 이주-국제 경제

2000년대에 접어들면서 제주지역 이주민들 대부분은 제주인의 필요에 의해 유입되는 경향으로 바뀌고 있다. 1·3차산업에 필요한 외국인근로자를 받아들여지게 되었고, 농촌지역 미혼남을 위한 결혼이주여성의 유입이 이에 속하며, 제주사회에 허락을 받고 유입되기를 희망하는 유학생들도 생겨나게 되었다. 이런 유입 현상은 국내를 벗어나 국외지역으로 진행되면서 점차 다양한 대륙과 국가들로 확대되는 경향을 보이고 있다.

이제 제주지역에 유입되는 이주민들은 제주사회와 제주인의 동의와 허락을 요청하는 이주 유입 사회로 변화하게 되었고, 신국제분업에 의한 글로벌시대의 흐름 안에 제주의 이주가 시작되는 새로운 역사의 장에 진입한 실정이다. 따라서 제주인은 수동적이던 이전과는 다르게 제주인이 능동적으로 이주민을 대하는 사고와 행동이 이뤄지는 새로운 사회 변화를 요구받게 된 것이다. 이는 제주사회가 다문화사회로 진행되고 있음이 분명해졌고, 지금부터 선진국 사례에서 알 수 있듯이 사회적 갈등을 예방하여 사

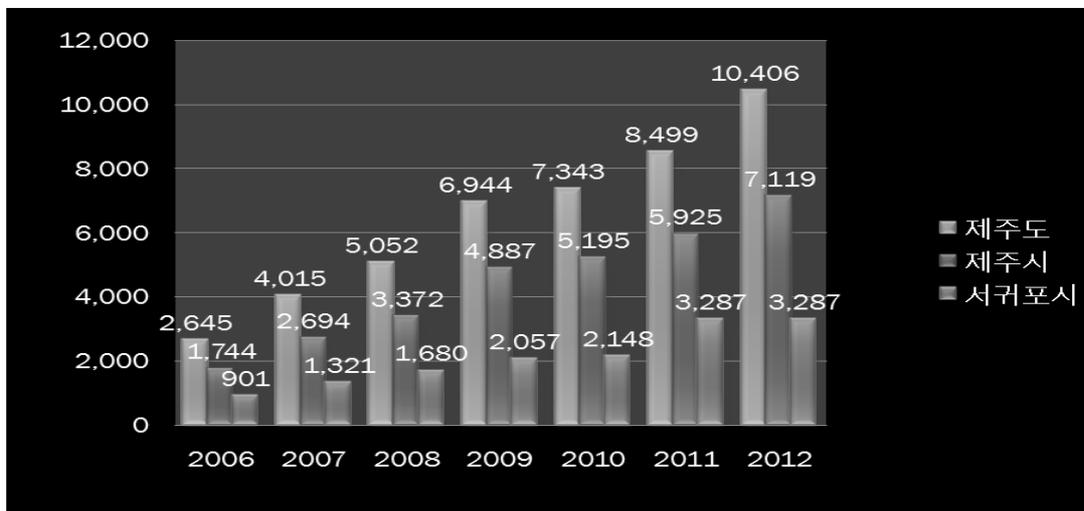
회적 비용을 최대한 절감하려는 노력들이 필요하다. 결국 최대한 단 기간 동안에 제주 지역 제주인들은 능동적으로 외국인과 상생하고 융합하여 살아가려는 사회통합에 대한 논의를 진행해야 함을 의미하는 것이다.

IV. 제주 다문화 현황

1. 연도별 제주 외국인 현황

〈표 1〉 연도별 도내 외국인 증가추이

(단위 : 명)



〈출처 : 제주특별자치도 자치행정과, 2012. 2〉

제주지역 외국인의 수는 지속적으로 성장하여 2012년 도내 외국인 10,000명의 시대를 열고 있다. 〈표 1〉에서 인식할 수 있듯이, 2006년도 2,645명에서 2012년 10,406명으로 거의 5배의 성장을 보여주고 있다. 성장비율을 알아보면 2006년부터 2012년까지 평균 19.9% 증가하고 있다. 그리고 2006년에는 도민 전체인구의 0.5%(제주인구 561,695명)에서 2009년에는 1.2%(제주인구 567,913명) 그리고 2012년에는 도민 전체 인구의 1.8%(제주인구 582,022명 9월말 현재)를 차지하게 되었다. 이런 추세로 지속되면 2014년 제주인구의 2%와 2020년 20,000명의 외국인이 제주지역에 거주할

1) 동남아기타 : 동티모르, 마카오, 라오스, 부루나이, 싱가포르 2) 남부아 : 방글라데시, 인도, 파키스탄, 스리랑카 등, 3) 중앙아 : 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄 등, 4) 기타 : 아르헨티나, 멕시코, 남아프리카공화국, 우크라이나, 호주, 스페인, 헝가리, 페루, 독일, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 오스트레일리아, 캐나다, 우루과이, 스웨덴, 불가리아, 스위스, 홍콩, 세네갈 등
 <출처 : 제주특별자치도 자치행정과, 2012. 1>

<표 2>에서 알 수 있듯이 제주 거주 외국인 중 한국국적을 지니지 않은 외국인은 7,633명(73.4%)이고, 한국국적을 지닌 외국인은 2,773명(26.6%)으로 나타나고 있어, 외국인 5명당 1명 이상이 한국국적을 지니고 있다. 하지만 한국국적을 지닌 외국인 주민 자녀가 2,013명이 포함되어져 있어 실제 외국인으로서 한국국적을 취득한 외국인은 760명으로 전체 외국인의 7.3%에 그치고 있다. 따라서 국제결혼가정자녀를 제외하여 한국국적을 취득하지 않은 외국인이 92.7%이지만, 2008년 한국국적 취득자가 336명(황석규, 2009: 377)인 것에 비해 2012년에 760명으로 2배 상승하고 있다.

이주해 온 동기로 보면 외국인근로자, 국제결혼, 유학의 순으로 나타나고 있고, 국가별로는 중국계(한국계 포함)가 가장 많은 수를 보여주고 있으며, 그 뒤로 베트남, 필리핀, 인도네시아, 미국, 대만, 일본, 캄보디아의 순이다. 외국인 주민 자녀들의 부모 국가별 순위를 보면, 중국계(한국계 포함), 베트남, 필리핀, 일본, 캄보디아, 대만으로 나타나고 있다.

3. 국제결혼이민자와 외국인근로자 국가별 분석

<표 3> 국제결혼이민자 현황 (단위 : 명)

구분	계	중국	베트남	필리핀	일본	미국	러시아	몽골	태국	기타
2008	1,201	606	207	113	75	19	9	8	6	158
2009	1,444	686	360	183	72	17	6	10	10	100
2010	1,609	718	423	228	69	17	9	11	13	121
2011	2,007	771	554	291	117	32	12	13	12	195
2012	2,158	728	656	322	132	33	13	14	10	250

<출처 : 제주특별자치도 여성가족정책과, 2012년 1월 기준>

〈표 3〉에서 알 수 있듯이 제주지역 국제결혼이민자 현황을 살펴보면 2008년 1,201명에서 2012년 2,158명으로 증가하고 있다. 국제결혼국가는 중국, 베트남, 필리핀, 일본의 순이며, 이들 4 국가의 국제결혼이민자의 수는 1,838명으로 전체 국제결혼이민자의 85.2%를 차지하며, 거의 대부분 여성들이다. 국제결혼에 약간의 변화를 보이는 측면이 있는데 일본과 미국과의 국제결혼의 수가 2008년 이후 계속 감소하다가 2011년 급속한 증가를 보여주고 있고, 러시아와 몽골의 국제결혼이 증가하는 추세이다. 또한 기타 국가와의 국제결혼의 경우 2012년에 비추어 보면 캄보디아가 65명으로 가파른 증가세를 보여주고 있고, 남부아시아 71명, 중앙아시아 32명으로 증가하고 있으며, 이외에 네팔, 캐나다 등 다양한 국가와의 결혼이 성사되고 있다. 이를 종합하면 지금까지 동남아시아 국가, 미국, 일본과의 국제결혼이 주류를 이루던 제주지역은 점차 남부아시아와 중앙아시아 그리고 캐나다 및 유럽국가와의 국제결혼의 수도 증가하고 있는 추세이다(정광중 외, 2011: 176).

〈표 4〉 외국인 근로자별 현황

(단위 : 명)

구분	계	중국	인도 네시아	베트남	태국	몽골	필리핀	미국	대만	기타
2008	1,710	889	234	183	83	75	42	37	16	151
2009	2,240	881	185	186	163	184	77	164	2	398
2010	2,563	897	379	290	168	166	74	176	2	411
2011	2,917	998	373	424	140	152	67	178	3	582
2012	3,719	1,262	670	609	112	127	52	226	2	659

〈출처 : 제주특별자치도 여성가족정책과 2012년 1월 기준〉

〈표 4〉에서 알 수 있듯이 제주지역 외국인근로자는 2008년 1,710명에서 2012년 3,719명으로 증가했다. 제주로 유입된 외국인근로자는 어업부문에 절반 이상 종사하고 있으며, 농축산업, 예술인, 제조·건설업, 외국어 강사의 순으로 분포하고 있다(황석규, 2009: 379). 외국인근로자 역시 국제결혼이민자처럼 대부분 동남아시아 국가에서 유입되고 있으며, 국가별로 보면 중국, 인도네시아, 베트남 순으로 이들 3국가를 합하면 2,541명으로 전체의 68.3%에 해당하고 있다. 2010년부터 외국인근로자의 경우 변화를 보이고 있는데 첫째로, 캄보디아(142명), 남부아시아(159명)와 중앙아시아(37명)의

근로자 유입이 상승하고 있다는 점과 둘째로, 외국어교육 즉 영어교육에 관련된 외국인 유입이 두드러져 미국뿐만 아니라 기타 국가에 포함된 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서도 거의 300명가량의 외국인근로자가 유입되고 있다. 따라서 제주지역 외국인근로자의 유입 이유는 1차 산업과 교육서비스직을 대상으로 진행되고 있다. 결국 제주지역 외국인근로자 유입은 2010년부터 동남북아시아 국가를 넘어 남부아시아, 중앙아시아 그리고 다양한 국가 외국인근로자 유입의 증가를 보여주고 있다.

4. 다문화가정 학생 현황

〈표 5〉 2012년 제주지역 외국인 자녀 연령별 현황 (단위 : 명)

구분	계	제주시	서귀포시	구분	계	제주시	서귀포시
합계	2,013	1,415	598				
0-4세	1,182	805	377	10-14세	259	178	81
0세	301	193	108	10세	51	35	16
1세	268	195	73	11세	59	43	16
2세	232	145	87	12세	49	34	15
3세	215	148	67	13세	60	42	18
4세	166	124	42	14세	40	24	16
5-9세	433	320	113	15-18세	139	112	27
5세	123	85	38	15세	37	32	5
6세	91	65	26	16세	36	29	7
7세	83	68	15	17세	38	27	11
8세	67	50	17	18세	28	24	4
9세	69	52	17				

〈출처 : 제주특별자치도 2012. 1. 기준〉

2012년 제주지역 거주 다문화가정 자녀는 2,013명이며, 이 중 제주시지역에 1,415명(70.1%), 서귀포시지역에 598명(29.9%)이 거주하고 있어, 다문화가정 자녀의 2/3가

제주시지역에 거주하고 있다.

연령별로 보면 0~4세가 1,182명(58.7%)이며, 5~9세가 433명(21.5%)이며, 10~14세 259명(12.9%)이며, 15~18세가 139명(6.9%)이다. 연령대가 높을수록 자녀의 수가 적어지고 있다. 또한 다문화가정 자녀의 많은 수가 지금 미취학 상태에 놓여 있다. 이는 앞으로 의무교육 기관인 초·중학교로의 취학이 급속하게 증가할 수 있음을 예측하게 하며, 상급학교의 취학 증가도 예상할 수 있다. 따라서 제주국제자유도시는 다문화가정 자녀의 학교 취학 문제뿐만 아니라 상급학교 특히 의무교육이 끝나는 고등학교로의 중도 탈락 없는 진로 문제를 고민해야 한다.

〈표 6〉 학교급별 및 지역별 현황

(단위 :명)

□ 학년별

구분 (학년별)	초등학교							중학교				고등학교				총계
	1	2	3	4	5	6	계	1	2	3	계	1	2	3	계	
국제결혼가정	67	71	50	49	51	46	334	28	24	17	69	10	8	6	24	427
외국인가정	3	4	2	3	3		15	4			4				0	19
합계	70	75	52	52	54	46	349	32	24	17	73	10	8	6	24	446

□ 지역별

구분 (학년별)	초등학교							중학교				고등학교				총계
	1	2	3	4	5	6	계	1	2	3	계	1	2	3	계	
제주시	51	58	35	38	38	33	253	23	14	11	48	6	8	6	20	321
서귀포시	19	17	17	14	16	13	96	9	10	6	25	4			4	125
합계	70	75	52	52	54	46	349	32	24	17	73	10	8	6	24	446

〈출처 : 제주특별자치도교육청 2012. 4. 기준〉

〈표 6〉의 학교별급 현황을 살펴보면 외국인자녀들의 349명(전체의 78.3%)이 초등학교에 다니고 있다. 초등학교에서도 학년이 낮을수록 다문화가정 학생 수가 많다. 또한 2~3년 후가 되면 다문화가정 중학생의 수도 150명을 훨씬 넘을 것으로 예측되고 있다. 의무교육이 끝나는 중학교 이후 고등학교의 입학 학생 수도 계속해서 증가할 것으로 예측할 수 있다. 결국 제주지역 다문화가정 자녀들이 취학하는 수가 많아질수록 학교교육에 관한 다양한 방안 모색이 필요하다. 더욱이 의무교육이 끝나는 중학교에서

다문화가정 학생들이 고등학교로 진학하며 중도 탈락되지 않도록 하는 방안 모색이 더욱 필요할 때이다.

지역별로 보면 제주시에 321명의 다문화가정 학생이 취학하고 있다. 전체의 72%의 다문화가정 학생이 제주시에 취학하고 있다. 특히 고등학교인 경우 서귀포시권 1학년에 4명을 제외하고는 모두 제주시권 고등학교에 입학하여 교육을 받고 있는 실정으로서귀포시권 학교에서는 다문화가정 학생들을 포용하는 정책을 마련하여 제주시권으로 몰리는 교육적 불균형을 해소시키려는 노력이 필요하다.

〈표 7〉 전년도 비교 현황

(단위 : 명)

연도	초등학교			중학교			고등학교			계		
	A	B	합계	A	B	합계	A	B	합계	A	B	합계
2007	108	0	112	14	0	16	3	0	3	138	1	145
2008	152	2	158	20	0	23	7	0	7	190	6	207
2009	186	7	197	29	0	33	12	0	14	252	10	272
2010	227	10	237	34	0	34	15	1	16	276	11	287
2011	280	13	293	54	2	56	20	0	20	354	15	369
2012	334	15	349	69	4	73	24	0	24	427	19	446
증감	+54	+2	+56	+15	+2	+17	+4	0	+4	+73	+4	+77
전년대비 (%)	19.3	15.4	19.1	27.8	100	30.4	20.0	0.0	20.0	20.6	26.7	20.9

주) A: 국제결혼가정 자녀, B: 외국인근로자가정 자녀
 〈출처 : 제주특별자치도교육청, 2012. 4. 1. 기준〉

2007년도 다문화가정 학생 수는 145명이었고 2012년 446명으로 나타나고 있다. 6년 동안 제주지역 다문화가정 학생 수는 3배 이상 증가하고 있다. 모든 학교급별로 다문화가정 학생 수는 증가를 보여주고 있으나 2007년과 2012년을 비교해 보면 고등학교는 8배 증가, 중학교는 4.5배 증가 그리고 초등학교는 3배의 증가를 보여주고 있다. 초등학교는 6년 동안 계속해서 거의 50명 이상이 취학하고 있는 것으로 나타나고 있

고, 중학교인 경우 2010년부터 20명 이상의 입학생 증가를 보여주고 있고, 고등학교인 경우는 2010년부터 4명의 입학생 증가를 보여주고 있다. 지금까지 다문화가정 학생의 수는 초등학교가 압도적인 수를 차지하고 있지만 중고등학교로의 진학 학생 수도 계속해서 증가할 수밖에 없는 상황이다. 초등학교인 경우 학교 입학인원이 계속해서 50명 이상 증가한다는 점은 매해 1.5학급을 다문화가정 자녀로 채워진다는 의미이다.

외국인근로자 자녀가 취학하는 현상이 2008년부터 초등학교에서 나타나고 있고, 중학교는 2011년부터 취학하고 있다. 불과 4년이 지난 2012년에는 외국인 근로자 자녀가 초등학교에 15명으로 7.5배의 증가를 보여주며, 중학교에도 1년 사이에 2배가 증가한 4명에 이르고 있다. 고등학교에는 현재 외국인근로자 자녀가 취학된 상태는 아니지만 1~2년 사이에는 취학이 가능하다는 계산이 나온다. 지금까지 외국인근로자에게 가족동반불허제도가 진행되어 외국인근로자 자녀의 취학이 어려운 상황이지만 점차 외국인근로자 자녀의 공교육 진입은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

외국인근로자 자녀와 더불어 중도입국 자녀의 유입이 나타나고 있으며, 또한 계속해서 증가할 것으로 예상되고 있어 이들에 대한 교육적 초점의 방향을 조절해야 한다. 지금껏 미래 사회안전망을 예방하기 위한 다문화교육 정책이 국제결혼가정의 자녀에 초점을 맞추었다면, 앞으로 외국인근로자 자녀와 중도입국 자녀를 위한 교육적 관심이 확대가 되어야 한다.

V. 제주 사회통합

제주거주 외국인 1만명 시대가 열리고 전체인구의 1.8%에 이르렀다. 이제 다문화사회로 진입하는 제주에 대한 능동적인 대처방안을 논의하기 위해 제주 다문화사회의 의미는 무엇인지 인식하고 사회통합의 방안을 모색해야 한다.

1. 제주 다문화사회의 의미

다문화사회에 대한 논의가 진전되기 위해선 최소한 제주지역 전체 인구의 10% 정도

는 넘어서야 되지 않느냐의 질문이 우선시 될 수 있다(윤인진, 2010: 7). 제주특별자치도의 외국인인 전체 1.8%에 지나지 않고, 인구수도 1만4백6명 정도에 그치고 있다. 또한 자신의 국가로 귀국해야 하는 외국인근로자와 유학생의 수를 가감하고, 정주할 예정인 결혼이주여성과 그 자녀만을 계산했을 때 제주의 외국인 대상자는 겨우 4천1백명에 불과하다. 이 정도의 인구를 보유하고 다문화사회에 대한 논의는 과장되거나 시기상조는 아닌가의 지적이다.

이에 대해 첫째, 독일의 경우에 외국인은 전체인구의 8.8%이다. 이런 현상에 근거해서 제주지역은 다문화사회가 아니며, 다문화사회라는 표현 역시 시기상조라고 강조할 수 있다. 하지만 세계인구의 약 2%만이 일자리를 찾거나, 유학을 하거나, 박해와 폭력을 피해 이주민으로 살고 있다(설동훈, 2004: 220-221). 이에 근거한다면 일정한 지역에 이주민이 2%에 근접해 가고 있다면 다문화사회로 진입하는 국가로 진단할 수가 있다.

둘째, 이주민들은 끌림과 쫓림 현상에 의해 이주하는 모습을 보인다. 지금까지 세계에서 이주민에게 끌림과 쫓림현상이 나타나는 특별한 국가들은 선진 북미와 유럽에 한정된 모습이다. 외국인의 끌림과 쫓림 현상은 이주국가의 경제와 문화와 연관되어 있다. 우선 이주하면 이주민들이 일자리를 얻을 수가 있겠는가 그리고 일자리가 있다면 어느 정도 문화적 차이를 감수하면서도 삶을 영위할 수 있는 지역인가에 연관이 있다. 자본주의는 세계를 한 경제권으로 묶는 글로벌화를 한층 강화시켰고, 이 과정에서 발전적 모습을 보인 한국은 이주민들이 희망하는 국가의 위치로 자리하게 되었고, 이와 더불어 한국과 제주지역에 지리적으로 근접한 중국, 베트남 등 여러 아시아 국가들은 이출(emigration) 정책을 포기하고 해외취업을 권장하는 정책으로 방향을 바꾸고 있다(설동훈, 2004: 220).

셋째, 지역에 끌림과 쫓림 현상이 일어나기 시작하면 이주민의 증가는 양적, 속도 면에서 측정이 불가능하다. 한국과 제주지역도 이제 끌림과 쫓림 현상이 일어나는 지역으로 변화했다는 점에서 조용히 시작한 제주지역의 다문화 현상은 다문화 열풍으로 진행되고 있으며, 양적으로 속도 면으로 확대·가속화될 가능성이 매우 높다. 필자(황석규, 2010, 2011)는 이전의 논문들에서 제주거주 외국인의 수가 1만명을 추월할 시기를 2013년으로 추정하였는데, 이미 2012년 1만명의 외국인 거주하게 되었다. 이런 현상은 매해 외국인근로자 300명, 국제결혼이민자 200명 이상 증가하는 추세에서 추정해 볼 수가 있으며, 박경환(2006, 69)의 주장처럼 제주지역은 이미 다문화주의

(multiculturalism)가 형성될 수 있는 토대가 충분하다고 할 수 있겠다.

2. 제주는 다문화사회이어야만 하는가?

다문화사회의 개념에 있어서도 미주에 속하는 캐나다와 미국은 다문화사회(multicultural society), 유럽에 속하는 프랑스와 독일은 상호문화사회(intercultural society)의 용어를 사용하고 있다. 아시아에 속하는 일본은 미주와 유럽과는 상이하게 공생사회(共生社會)라는 개념을 사용하면서 자신들의 독특한 다문화정책을 이행하고 있다.

제주특별자치도는 중앙정부의 다문화정책을 아무런 고민 없이 수용하고 있다. 제주 유입 이주민이 제주인의 의도에 의해 유입되고 있지만 이들과 함께하려는 자체적 고민을 하지 못하고 있다. 제주지역은 2000년대를 기점으로 국제자유도시, 평화의 섬, 제주특별자치도라는 프로젝트를 진행하고 있다. 이를 통해 아시아의 중심도시를 기획하고 있는데 이는 단지 개발과 관광도시로 초점을 맞추고 있다. 경제성장의 목적을 두고 추진하는 프로젝트에 외국인과의 상생과 융합을 시도하려는 움직임이 보이지 않는다. 이는 제주도가 경제성장과 의식개혁이라는 두 마리 토끼를 함께 잡아야 하는데 성공할 수가 없다. 특히 제주국제자유도시의 추진 목표는 사람·상품·자본의 자유로운 왕래가 가능한 지역으로 설정하는데 그치고 있을 뿐 세계인들과 함께 하며, 질 높은 사회통합을 이룩하려는 세부적인 목적 사업들을 지정하지 못하고 있다.

제주특별자치도는 세계인들과 함께 공유하며, 질 높은 사회통합을 이루기 위해서는 새로운 다문화정책이 그 무엇보다 중요하다. 21세기 아시아의 중심으로 부상하려는 제주의 목표에 상응하는 다문화정책을 세계적 수준에서 재구성하는 과정이 필요하다. 다시 말해 제주특별자치도는 세계 속의 제주, 아시아의 중심도시의 가치를 내세우고 있으면서 이에 대한 정책의 새로운 방향을 제시하지 못하고 있을 뿐만 아니라 21~22세기 세계의 시민과 함께 살아가야 하는 방식을 제주인은 습득해야 하는데 이에 대한 교육의 방향도 제시하지 못하고 있다.

특히 제주지역은 백인중심적도 아니고, 민족중심적도 아니며, 종교중심적도 아니다. 제주지역의 역사는 선탐라에서 시작되었으며, 탐라는 고려시대까지 진행되면서 몽골의 100년 지배지역이었기에 백인과 민족이라는 표현에 합당하지 않다. 또한 제주지역에는

여러 종교기관들이 산재되어 제주인들이 원하는 종교 활동을 자유롭게 진행할 수 있는 지역이다. 역시 제주특별자치도는 한국의 시범 지자체 지역이다. 따라서 제주특별자치도는 인종, 민족, 종교에 한정되지도 않고 외국의 다문화정책처럼 다문화사회, 상호문화사회 그리고 공생사회로 규정하지 않아도 되는 우리 스스로가 외국인과 함께 상생하고 융합하여 사회통합을 새롭게 이룰 수 있는 다문화 지역으로의 구상을 시도할 수 있는 유일한 지자체 지역이기도 하다. 제주특별자치도는 한국의 미래를 위한 시범지역으로서 제주 고유문화와 함께 다양한 문화들이 공존하며, 서로의 문화를 존중하는 제도적·교육적 개혁을 능동적으로 주도하여 외국인들과 함께 상생과 융합하는 거대 프로젝트를 진행해야 한다.

따라서 제주특별자치도는 과감한 제도적 개혁을 주도할 필요가 있다. 외국인의 유입이 시작되었다면 이에 대한 능동적인 제도변화를 모색해야 한다. 외국의 사례를 보면 지금 다문화, 상호문화의 표현은 “사후약방문”에 지나지 않는다. 그들 국가들은 외국인과의 상생·융합하려는 의도가 처음부터 존재하지 않았고, 많은 사회갈등과 비용을 지불하고 난 후 이제야 새로운 외국인 정책이라고 내세운 정책이 다문화, 상호문화 혹은 공생정책인 것이다. 제주특별자치도는 사회갈등과 비용을 지불하기 이전에 보다 개혁적인 제도개선을 주도하여 외국인과의 함께 더불어 살아가는 방법을 제시해야 한다. 그 방법은 현재의 시점을 고려하여 진일보한 방법이며, 범문화사회로 나가기 위한 지속적인 발전단계의 한 단계일 수 있다.

3. 범문화사회(Transcultural society)

미주, 유럽 더 나아가 일본은 자신들에게 주어진 상황을 인식하고 자신들의 새로운 다문화정책을 진행하며, 다문화, 상호문화, 공생이란 표현을 제시하고 있다. 제주특별자치도는 미주, 유럽 그리고 일본과 다른 지리적, 환경적, 생활 문화적 요건을 지니고 있으면서 외국인들이 유입되는 장소이다. 그들의 다문화정책을 모방 혹은 벤치마킹도 주요하지만 새로운 정책을 제시하는 것은 더 큰 의미가 있다.

Banks(2009, 16)는 “국가의 중요한 목적은 민족적·문화적·언어적·종교적 다양성을 고려하여 협상하고, 토론하며, 재구성하는 것이다”라고 하면서 한 민족과 인종을 중심으로 하는 정책은 앞으로 한계에 도달하게 된다고 주장하고 있다. 21~22세기

는 민족국가의 범위를 벗어난 범민족(transnational)의 사회가 될 것이며, 독일 등지에서는 이미 범이주(transmigration)란 새로운 개념이 통용되고 있다. 이와 비교해서 범문화사회(Transcultural society)는 민족과 인종을 중심으로 하지 않고 다양한 문화의 집단들이 상생하고 융합하며 살아가는 사회이다. 일련의 사회에서 다양성이 인정되고, 문화 간 차이를 존중하며, 인권이 보장되고, 주류집단과 다양한 소수문화집단이 공동의 이익을 위해 함께 소통하며 더불어 살아가는 융합사회를 의미한다.

제주특별자치도는 새로운 시도가 필요하며, 이를 국제자유도시에서 시작하여야 하며, 구체적인 정책은 범문화사회로의 지향이어야 한다. 다문화, 상호문화 그리고 공생이 아닌 세계에서 처음 시도하는 민족과 인종을 중심으로 하지 않는 최초의 범문화사회이어야 한다. 제주사회는 인구 58만에 불과하고, 제주 원주민은 단일민족이라 할 수 없으며 또한 현재 제주지역에 거주하는 인구의 2/3도 되지 못한다. 제주인의 자녀 출산은 계속해서 낮아질 것이며, 국제결혼가정에서 더 많은 자녀들이 출산할 수도 있고, 외국 인근로자에 대한 자녀동반불허제도는 언제까지 유지될지도 모른다. 또한 점차 증가하는 외국의 유학생들에 대한 범이주의 문제가 우리의 현실이 될 수도 있다.

4. 범문화 사회통합

제주특별자치도 승격 이전까지 제주사회는 외국 이주민들과 사회통합을 이룩하려는 의도나 시도를 한 적이 전혀 없었다. 이와 더불어 제주역사에서 제주인이 주체가 되어 국내외 이주민들과 어떻게 상생하고 융합하며 살아갈 수 있는가에 대한 물음을 던지려 하지도 않았다. 제주인은 유입되는 이주민들에 대해 역사의 흐름 속에서 이들과 일정한 거리를 두고 경계하는 배타성을 지니게 되었기 때문이다. 오히려 제주인은 국내에서 유입되는 이주민에게까지 어떤 피해를 입지 않을까 하는 항시 경계심을 지니고 살아온 경험은 지금도 상당부분 유지되고 있는 실정이다.

특별자치도 승격 이후 제주특별자치도는 외국인에 대한 사회통합을 시도하는 노력들이 나타나게 되었다. 시작은 2008년 4월 2일에 제정된 “다문화가족지원조례”와 함께 중앙정부의 표준조례안에 근거한 2008년 5월 14일 “외국인거주지원조례”의 제정부부터이다. 이 두 조례를 기반으로 하여 제주특별자치도는 “외국인과 함께하는 지역공동체 구현과 질 높은 사회통합”이라는 업무추진계획을 밝히고 있다(2009년 제주특별

자치도 자치행정과). 하지만 이런 계획은 중앙정부의 고민에서 출발하였지, 제주특별자치도의 자체 고민에서부터 시작되지는 않았다. 즉, 중앙정부가 다문화가족과 그 자녀를 중심으로 사회안전망 구축을 위한 정책과 사업 시도에 제주특별자치도는 단지 수동적으로 정책과 사업을 진행한 것에 불과하다. 결국 지금까지 제주특별자치도는 능동적으로 제주인과 외국인이 함께 생활하는 지역공동체 구현을 위한 고민과 시도를 하지 못하고 있다. 결국 제주특별자치도는 한국사회처럼 다문화사회로의 진입이 확실해지고 있는 시점에 이제부터라도 제주인은 외국인과 함께 생활하는 사회를 구축하기 위한 자신들의 거대 프로젝트를 능동적으로 진행해야 한다. 이를 해결하기 위해 우선 제주특별자치도는 외형적 제도 변화를 추구하면서 새로운 삶의 방식에 대한 여러 연구과 교육이 필요하다. 더불어 더욱 주요한 사실은 제주인과 외국인이 함께 상생하고 융합하여 살아가기 위해선 우선 제주인의 의식에 존재하는 배타성과 선택적 차별주의를 어떻게 변화시킬 수 있겠는가 하는 점이 미래 제주특별자치도를 위한 주요 과제임에 틀림없다.

이와 관련하여 “제주사회는 무사입국증으로 들어와 불법체류자가 된 외국인들에게 단속은 불가피하겠지만 인도적 차원에서 그들의 생존을 보장해야 하며, 만일 그들이 노동을 원한다면 일정기간 취업활동의 기회를 제공한 후 본국송환을 결정해야 한다. 노동능력이 인정된다면 합법체류자로의 전환이 가능해야 한다. 합법체류 외국인근로자에 대해서는 사회경제적 활동을 보장하고 자유로운 왕래가 가능할 뿐만 아니라 가족동반제도의 변화를 모색해야 한다. 가족동반불허제도는 인간의 살아가는 기본 권리를 무시하는 제도임에 틀림없기 때문이다. 더 나아가 합법체류자들이 일정한 조건을 갖추게 된다면 장기체류 혹은 한국국적 취득도 가능해야 한다. 국제결혼여성이민자들의 한국국적 취득에 대한 제도 개선 역시 필요하다. 남편의 동의를 통한 국적취득보다는 자녀출산과 연계한 국적취득을 고려해야 한다. 출산한 아이는 한국국민이며, 한국국적을 지닌 떳떳한 어머니에게 양육과 보호되어야 하기 때문이다. 국적취득제도가 제주특별자치도의 역량에서 벗어나 있다면 그들에 대한 도민권 제도 개선을 시도해야 한다. 유학생들에게도 전문 인력 혹은 숙련 기능 인력으로 성장한 후 그들이 제주사회에 장기체류를 하려 한다면 그들에게도 정주의 기회를 제공해야 한다” (황석규, 2009: 397-398).

범문화사회로의 이행은 제도적 변화도 중요하지만 제주도민의 의식개혁이 무엇보다 중요하다. 제주도민이 지닌 배타성과 선택적 차별주의 의식의 변화를 위한 문화 간 이

해 교육과 문화 간 불평등 교육을 통해 개방적이고 세계화 역량을 함양할 수 있는 길을 모색해야 한다.

5. 범문화교육(배타성, 선택적 차별주의: 문화적 다양성)

Banks(1984, 55-56)는 민족정체성 6단계 발달 유형으로 1단계 ‘심리적으로 속박된 민족성 상태’, 2단계 ‘폐쇄적 민족성 상태’, 3단계 ‘민족정체성 명확화 상태’, 4단계 ‘이중 민족성 상태’, 5단계 ‘다중 민족성 상태’, 6단계 ‘세계화 역량 함양 상태’로 구분하고 있으며, 여기서 5, 6단계는 범문화사회로 나아가는 민족성 유형으로 판단할 수 있다. 5단계의 사람들은 “여러 민족의 사회문화적 환경에서 기능할 수 있고 여러 민족문화의 가치, 상징과 제도를 이해하고 존중하고 공유할 수 있다.” 6단계의 사람들은 “민족적·국가적·세계적 정체성, 헌신, 이해, 행동 등 여러 방면에서 균형을 유지한다. 그들은 보편적인 민족적 가치와 인류 보편의 원칙을 내면화하고, 이러한 가치에 따라 행동하는데 필요한 역량, 헌신의 태도를 갖추고 있다.” 즉, Banks에 근거하면 범문화사회의 시민들은 다중 민족성을 지니고 세계화 역량을 함양해야만 한다.

제주지역 범문화교육의 방향은 제주인을 세계시민으로 육성하여 세계화 시대의 아시아 중심 도시로 자리매김하는 주역되도록 해야 한다. 이를 위해 제주인의 의식개혁이 필요하고 배타성과 선택적 차별주의를 문화 간 이해와 평화·인권을 함의한 문화민주주의로 변화되어야 한다. 박선웅 외(2010; 40)는 다문화교육의 목표를 이해하는 분석의 관점으로 문화 간 차이 이해와 문화 간 불평등에 대한 비판적 인식을 지적하고 있다. 제주인의 배타성은 문화 간 차이 이해의 관점에서 보아야 할 것이고, 선택적 차별주의는 문화 간 불평등의 관점에서 접근할 수 있다.

〈표 8〉 외지인에 대한 제주인 성격

성격	내용
배타성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 동질 문화집단을 강조함 ▶ 이질적인 문화와의 차이를 드러냄 ▶ 문화 다양성에 대한 인식 부족 ▶ 다른 문화에 대한 역사적 이해 부족 ▶ 자신 문화 정체성 형성을 강조함
선택적 차별주의	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 배타성에 대한 기본 전제가 깔려 있음 ▶ 문화집단 평가로 인한 문화집단 간 불평등 인식 ▶ 소수문화집단은 고려하지 않음 ▶ 문화 속에 담긴 계급성을 인식 ▶ 문화 정체성 인식에서 지배와 피지배적 관계를 강조함 ▶ 다양한 문화집단이 누려야 할 평등과 권리를 고려하지 못 함

〈참고: 박선웅 외(2010; 40)〉

제주국제자유도시 거대 프로젝트는 제주도민을 세계시민으로 변화하면서 완성될 수 있다. 이를 위해 현 시점에서 제주도민이 지닌 배타성과 선택적 차별주의의 성격을 변화시켜야 한다. 이는 문화 간 이해와 문화 간 평등의 다문화교육으로 방향을 잡아야 한다. 동질 문화만을 강조하며 자신의 문화정체성만을 고집하고, 다른 문화에 대한 이해가 부족하여 이질적인 문화를 배제하며, 문화의 다양성을 인정하지 않는 의식은 변화되어야 한다. 또한 문화 간 불평등의 인식 하에 문화의 지배와 피지배적 관계를 강조하고 소수집단이 누려야 할 평등과 권리를 고려하지 않는 의식 역시 변화되어야 한다.

2001년 제주국제자유도시 지정 이후 2006년 제주특별자치도로 승격되면서 중앙정부로부터 국가안보를 제외한 자율성을 이양 받게 되었다. 제주국제자유도시는 세계시민으로 육성하기 위한 교육적 차원의 자율성을 활용할 필요성이 존재한다. 한국 최초의 교육 개혁을 주도해야 한다. 첫째, 범문화교육은 결혼이주여성과 그 자녀만 대상으로 하지 않고 전체 외국인 대상 교육으로 변화하여야 한다. 외국인근로자와 유학생의 수가 지속적으로 증가하고 외국인근로자 자녀의 수도 미세하지만 증가 추세에 있다. 이

들에 대한 범문화교육은 앞으로 사회안전망을 위해서도 필수적이다. 둘째, 외국인 중심의 범문화교육에서 일반시민 중심으로의 범문화교육을 진행해야 한다. 제주국제자유도시 시민을 세계시민으로 육성하기 위해 시민의 의식 변화를 주도하는 범문화교육이 진행되어야 한다. 셋째, 범문화교육 프로그램의 중복성은 공공부문을 중심으로 진행하고, 지역사회에 독특성을 살리는 프로그램은 민간단체가 주관하며, 전체 학생을 위한 범문화교육은 학교가 담당해야 한다. 넷째, 외국인, 학생 그리고 일반시민의 범문화교육을 담당하는 독립된 전문기관 설립이 필요하다. 이주가정 자녀의 일반정규학교 적응을 위한 교육을 담당하고, 전반적인 다문화교육을 위한 네트워크 형성 및 교육 프로그램을 전문적으로 개발하는 전문기관이 필요하다. 또한 전문기관은 범문화교육을 위한 전문인력을 양성하여야 한다. 이주민을 지역에서 활용할 수 있는 전문인으로 육성시켜야 하며, 범문화교육을 위해 상호문화 이해 강사와 평화인권교육 전문가를 양성해야 한다. 다섯째, 제주특별자치도교육청은 제주다문화교육센터를 운영하고 있으며, 다문화정책연구학교를 지정하고 있으며, 글로벌 선도학교(집중지원형, 거점형)를 지정하여 특별 운영하고 있다. 지속적으로 전체 일반 정규학교(초중고)에 범문화교육 내용이 정규교육과정 에 흡수 운영되도록 모색해야 한다. 제주대학교 역시 전 학년에 다문화교육을 단계적 문화 간 이해교육과 문화 간 평등교육을 추진해야 한다.

VI. 결 론

제주지역 다문화현상은 제주인이 지닌 배타성과 상관없이 현재 급속하게 새로운 이주 역사를 써 나가고 있다. 이전처럼 제주인의 의지와 상관없이 제주 유입 이주가 이뤄지지 않고, 제주인이 원하여 제주 유입 이주가 시작되게 된 것이다. 또한 국내이주가 아닌 국제이주민들이 제주에 유입되기에 이르렀다. 그만큼 제주는 국제이주민들에 대한 흡입력을 지닌 지역으로 변화하게 되었다. 제주의 국제이주는 국제결혼과 더불어, 어업과 축산업 그리고 중소기업의 외국인근로자, 유학생, 호텔 연예인종사자 등으로 이뤄지며 이주민의 수도 급속한 증가세를 이루고 있다.

이전 제주로의 유입 이주역사에서 제주인은 수동적 입장에서 어떠한 주도적 입장을 견지하지 못했다. 하지만 지금은 능동적이고 주체적인 입장에서 국제이주를 진행되는

사회변화의 모습을 지니게 되었다. 수동적인 상태에서 제주인은 정책수립 및 사업집행에 주도적일 수 없었지만, 지금은 이주민에 관한 제주인의 능동적 입장 변화에 따라 이제 제주사회 특성에 적합한 이주정책과 사업운영을 고려해야 할 시기임에 틀림없다. 하지만 지금도 제주국제자유도에 적절한 다문화 정책수립과 사업 집행은 이뤄지지 못하는 것이 사실이다. 능동적으로 국제이주민들과 함께 상생 및 융합하며 나아가기 위한 가장 시급한 정책의 일환으로 범사회주의를 지적하고자 한다. 미래 제주국제자유도시와 평화의 섬이 세계 속에서 살아남기 위해선 새로운 제도 개선과 제주인의 의식구조의 변화가 무엇보다 필요하다.

제주특별자치도의 승격은 미래의 제주발전과 시민의식의 고양을 위해 모색한 프로젝트이다. 세계화의 흐름에서 아시아 중심 도시로 성장하여 나아가려는 야심찬 프로젝트이기도 하다. 이런 거대 프로젝트를 수행하기 위한 일련의 시도로서 외국인과 함께 살아갈 수 있는 범문화사회의 정책과 교육을 시도할 필요가 있다. 일련의 사회에서 민족과 인종을 중심에 두지 않고 다양성이 인정되며, 문화 간 차이를 존중하며, 생존권과 인권이 보장되고, 주류집단과 다양한 소수문화집단이 공동의 이익을 위해 함께 소통하며 더불어 나아가는 융합사회를 시도해야 한다. 범문화사회로 나아가는 단계에서 제도들을 개혁하고 도민의식을 변화시키는 교육이 진행되어야 한다. 범문화사회로서 제주특별자치도는 세계시민을 육성하고 외국인들과 더불어 21-22세기를 주도하며 제주발전을 도모하게 될 것이다.

※ 참고문헌은 발표 후 논문으로 전환될 때 작성할 것임.