

제주국제자유도시 다문화정책의 과제와 미래*

항석규**

<차례>

- I. 서론
- II. 제주도 이주의 역사와 외국인 현황
 - 1. 제주 이주의 역사
 - 2. 제주 외국인 현황
- III. 제주국제자유도시 다문화정책과 프로그램 운영 실태
 - 1. 제주국제자유도시 다문화정책 및 외국인 정착지원시스템
 - 2. 프로그램 운영 실태
 - 3. 다문화정책의 수립과 사업집행
 - 4. 국제결혼가족을 위한 동화정책
- IV. 제주국제자유도시 다문화정책의 과제와 구상
 - 1. 다문화에 대한 이해
 - 2. 국제자유도시, 평화의 섬 그리고 범문화사회
 - 3. 상호 공존 네트워크의 형성
 - 4. 개선방향
 - 5. 미래 범문화사회를 위한 단계적 모색
- V. 결론

국문요약

제주국제자유도시의 이주 역사를 통해 제주인은 외지인에 대한 배타성과 선택적 차별성을 내재화하였다. 2000년대 들어오면서 급증하는 외국인 특히 다

* 이 연구는 2009년도 정부재원으로 한국학술진흥재단(KRF-2009-B00079)의 지원을 받아 연구되었다.

** 제주대학교 초등교육연구소 특별연구원

문화가족과 그 자녀들로 인하여 제주국제자유도시는 다문화정책과 프로그램을 진행하게 되었다. 다문화정책과 프로그램은 다문화가족이 제주에 적응하여 살아가도록 하는 지원정책사업으로 관 주도 민간보조를 통해 진행되고 있다.

제주국제자유도시의 다문화가족 정책은 외국인근로자, 유학생, 산업연수생 등의 외국인을 배제하며, 온정주의에 근거하는 정책임에 틀림없다. 다문화정책과 사업에 있어 다양한 과제를 지니고 있는 제주국제자유도시는 세계화의 흐름 속에 새로운 다문화정책 및 사업과 시민의 의식개혁이 필요하다. 미래지향적 범문화사회는 주류문화집단과 소수문화집단들이 상생하고 융합하며 공동의 이익을 추구하는 지역적 장기적인 프로젝트를 통해 형성되어질 수 있다. 이를 위해 공공, 민간, 외국인들이 능동적인 네트워크 구성과 연구자들의 진지한 논의구조가 형성되어야 한다.

주제어 : 제주국제자유도시, 배타성과 선택적 차별성, 다문화정책과 프로그램, 관 주도 민간보조, 다문화가족의 정책, 범문화사회

I. 서론

제주 이민자의 역사에서 제주사회의 변화 단면을 찾아볼 수 있다. 제주이민의 역사는 제주인의 의지와는 상관없이 시작되었다. 몽골인, 유배인, 일본군, 피난민 등 제주인에게 어떤 동의도 구함 없이 국내외의 이주가 이뤄졌다. 하지만 현재 제주사회의 이주는 이전과는 다른 제주인의 선택에 의해 전개되기 시작했다. 제주인의 수동적 입장에서 능동적이고 주체적인 입장으로 이주가 진행되는 사회변화의 모습이다. 수동적인 상태에서 제주인은 정책수립 및 사업집행에 주도적일 수 없었다. 이주민에 관한 제주인의 능동적 입장 변화에 따라 이제 제주사회 특성에 적합한 이주정책과 사업운영을 고려해야만 한다.

2001년 제주도를 국제자유도시로 지정하고, 특별법을 제정하면서 사람·상품·자본의 국제적 이동을 최대한 보장하는 지역이 되었다. 이 시기에 맞춰 국제결혼이민자, 외국인근로자 그리고 새터민가족 등이 제주로 급속한 이주가 진행되었다. 또한 2005년도에 제주를 평화의 섬으로 지정하고 있고, 2006년에는 제주특별자치도로 중앙정부로부터 많은 자율성을 이양 받게 되었다.

제주 이주역사의 새로운 변화와 제주도의 법적·제도적 변화가 일어나면서 제주사회는 국제화의 흐름 속에 자리해 가는 양상이다. 하지만 제주의 다문화정책과 사업은 중앙정부가 제시하는 다문화정책도 수용하기 버거운 상태이며, 제주특성에 맞는 사업을 추진하려고 하지만 다문화가족에 국한되고 있다.

본고에서는 제주 이주의 역사와 현황을 우선적으로 살펴보고, 제주국제자유도시가 진행하는 현재의 다문화정책과 프로그램 운영 실태를 지적한 다음 이로 파생된 과제를 살펴보고, 제주국제자유도시의 미래지향적인 범문화사회로의 대안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 제주도 이주의 역사와 외국인 현황

제주의 이주역사는 제주역사의 아픈 현장과 함께하면서 제주인들에게 국내외의 이주자에 대한 부정적인 인식을 지니게 하였다. 제주의 많은 연구들은(신행철 2004, 황석규 1985 등) 제주인이 지닌 특성 중 하나로 배타성을 지적하고 있다. 또한 제주인은 한국인들이 지닌 단일민족이란 보편적 특성으로 외국인에 대한 선택적 차별주의를 지니고 있다(김현선 2006, 박병섭 2006, 박수미외 2006, 장태환 2001 등). 제주인의

의지와 관계없이 들어온 외지인에 대한 경계심뿐만 아니라 소외감, 이질감 더 나아가서 적대감에 이르는 감정적인 특성이 제주인으로 하여금 배타성 및 선택적 차별주의의 성격을 지니게 한 것이다.

1. 제주 이주의 역사

제주 이주역사는 제주인의 의지와 관계없이 봉건시기에서부터 시작되었다. 고려시대 몽골의 100년 지배는 제주의 문화에 지대한 영향을 끼쳤으며, 오늘에 이르기까지 그 흔적은 유무형적 문화유산으로 여러 곳에 남겨져 있다. 조선시대에 가장 중죄를 지은 죄인들의 유배지인 제주는 유배인들이 남긴 여러 문화유산들이 역시 산재되어 있다. 제주인들은 유배인들에 대해 경외감과 소외감을 동시에 지니고 있었다. 특히 이조말기 이재수의 난은 외국인들이 제주에 선교목적으로 이주하여 제주인을 수탈한 사건으로서 제주인이 외국인에 대한 좋은 감정을 지니지 못하게 하는 사건 중의 하나이다. 일제강점기에서도 제주는 극심한 공출, 강제동원, 징병 및 징용을 당해야 했다. 강점기 말기에는 7만명 이상의 일본군이 제주에 주둔하면서 결7호작전을 진행하였고, 만일 미군이 공격하였다면 20만명 이상이 살상된 오키나와전투처럼 제주는 그보다 더 큰 피해를 감수해야만 했을 것이다(츠카시끼 2004). 제주인들은 이런 역사를 통해 외국인에 대한 경계와 적대감을 지니지 않을 수 없었다.

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)¹⁾. 본토에 저소득층이었거나 사업에 실패한 사람들로 구성된 국내이주민들은 노동과 사업에 탁월한 재능을 발휘하면서 제주의 중상층으로 빠르게 흡수하게 되었다. 악착같은 그들의 모습을 지켜본 제주인들은 그들에 대한 부정적인 인식을 지니게 되었으며, “외지것, 전라도것”이라는 비아냥 섞인 말투를 서슴치 않고 사용하게 되었으며, 그들에 대한 경계심과 배제시키려는 모습을 보였다. 이로서 국내이주자들은 제주 생활에서 많은 제약을 받지 않을 수가 없었다.

결국 제주인들은 제주의 환경적, 정치적, 경제적 요인에 의해 국내외 이주자들에 대한 배타적이고 차별적인 성격을 지니게 되는 역사성을 지니게 되었다. 국내이주자들의 이주년수가 길어지고, 그들의 2, 3세대 자녀들이 제주지역에 살아가면서 국내이주자들에 대한 인식이 점차 변해가고는 있지만 제주인의 배타적 성격은 현재에 이르기까지 명맥을 유지하고 있는 것이 사실이다.

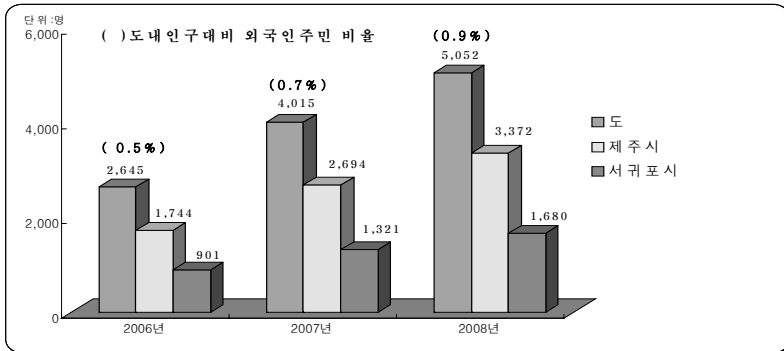
제주인이 지닌 배타성과 차별성과는 상관없이 제주사회는 현재 급속하게 이주역사를 변화시키고 있다. 국내이주가 아닌 국제이주민들이 제주에 유입되기에 이르렀다. 그만큼 제주는 국제이주민들에 대한 흡입력을 지닌 지역으로 변화하게 되었다. 제주의 국제이주는 일본인과의 결혼으로 시작한 다문화가족, 어업과 축산업 그리고 중소기업의 외국인 근로자, 유학생, 호텔 연예인종사자, 새터민가족 등으로 이뤄지며 이주민의 수도 증가세를 이루고 있다.

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

2. 제주 외국인 현황

〈표 1〉 연도별 도내 외국인 증가추이

(단위 : 명)



<출처 : 제주특별자치도 자치행정과, 2009. 2>

도내 외국인의 수는 지속적으로 성장하고 있음을 <표 1>에서 인식할 수 있다. 2006년도 2,645명에서 2007년 4,015명 그리고 2008년에 5,052명으로 2006년 대비 2007년에는 34.1%가 증가하고, 2007년 대비 2008년에는 20.6% 증가하고 있다. 그리고 도민 전체인구의 0.5%(2006년), 0.7%(2007년) 그리고 2008년에는 0.9%를 차지하고 있다. 이는 한국 2007년도에 외국인의 수가 100만명을 넘어서면서 한국 전체인구의 2%에 달하고 있는 것과 비교해 보면 제주도 유입 외국인의 수는 한국 평균 이하의 수준에 놓여 있다고 할 수 있다. 하지만 매년 20% 이상의 외국인 수의 증가는 제주사회가 자연스럽게 다양한 인종과 민족들이 함께 살아가는 사회로 진입하고 있다는 사실은 부정할 수가 없으며, 이런 추세라면 금방 본토에 상응하는 비율을 따라갈 것으로 예상할 수 있다.

제주도 내 두 개의 행정시를 비교하면 2006년 제주시와 서귀포시의 외국인의 수(비율)는 1,744명(65.9%)과 901명(34.1%)이었으며, 2007년

에는 2,694명(67.1%)과 1,321명(32.9%)이고, 2008년에는 3,372명(66.7%)과 1,680명(33.3%)으로 나타나고 있다. 따라서 제주에 거주하는 외국인의 경우 제주시에 2/3 그리고 서귀포시에 1/3이 거주하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 유형별 도내 외국인 현황

(단위 : 명)

구분		합 계	한국국적을 가지지 않은 자					한국국적을 취득한 자 (*국적취득전 국가로 분류)			
			소 계	외국인 근로자	결 혼 이주자	유학생	기타 외국인	소 계	혼인 귀화자	기타 사유	국제결혼 가정자녀 *부모국적 으로분류
합 계		5,052	3,982	1,710	904	532	836	1070	297	39	734
동북아	소계	3,200	2,458	991	495	481	491	742	243	36	463
	중국	1,718	1,427	608	208	421	190	291	110	7	174
	중국 (조선족)	811	514	281	167	16	50	297	121	16	160
	대만	298	233	16	42	6	169	65	7	10	48
	일본	225	141	11	70	11	49	84	5	3	76
	몽골	148	143	75	8	27	33	5	0	0	5
동남아	소계	1,250	976	564	349	7	56	274	49	0	225
	베트남	564	428	183	234	5	6	136	14	0	122
	필리핀	262	136	42	79	1	14	126	34	0	92
	태국	101	96	83	5	1	7	5	1	0	4
	인도네시아	237	236	234	0	0	2	1	0	0	1
	¹⁾ 기 타	86	80	22	31	0	27	6	0	0	6
²⁾ 남 부 아		78	76	35	2	24	15	2	0	0	2
³⁾ 중 양 아		52	42	27	10	3	2	10	1	0	9
미 국		224	201	37	17	6	141	23	2	2	19
러시아		28	26	5	8	3	10	2	1	0	1
⁴⁾ 기 타		220	203	51	23	8	121	17	1	1	15

1) 동남아기타(4개국) : 캄보디아, 미얀마, 라오스, 인도네시아, 2) 남부아 (4개국) : 방글라데시, 인도, 파키스탄, 스리랑카, 3) 중앙아 (3개국) : 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 4) 기타 (20개국) : 아르헨티나, 멕시코, 남아프리카공화국, 우크라이나, 호주, 스페인, 헝가리, 페루, 독일, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 오스트레일리아, 캐나다, 우루과이, 스웨덴, 불가리아, 스위스, 홍콩, 세네갈

<출처 : 제주특별자치도 자치행정과, 2008. 6>

<표 2>에서 알 수 있듯이 제주도내 외국인 중 한국국적을 지니지 않은 외국인은 3,982명(78.8%)이고, 한국국적을 지닌 외국인은 1,070명(21.2%)으로 나타나고 있어, 외국인 5명당 1명은 한국국적을 지니고 있다. 이주해 온 동기로 보면 외국인근로자, 국제결혼, 유학의 순으로 나타나고 있고, 국가별로는 중국계(조선족 포함)가 가장 많은 수를 보여주고 있으며, 그 뒤로 베트남, 대만, 필리핀, 인도네시아, 일본, 미국의 순이다.

〈표 3〉 국제결혼이민자 현황

(단위 : 명)

구분	계	중국	베트남	필리핀	일본	미국	러시아	기타
계	1,201	606	207	113	75	19	9	172
제 주 시	842	453	160	70	50	16	9	84
서귀포시	359	153	47	43	25	3	-	88

<출처 : 제주특별자치도 자치행정과, 2009. 2>

<표 3>의 국제결혼이민자 현황을 살펴보면 총 1,201명 중 중국계가 606명(50.5%)으로 절반 이상을 차지하고 있고, 베트남 17.2%, 필리핀 9.4%, 일본 6.2%, 미국 1.6%의 순으로 나타나고 있다. 국제결혼이민자들은 제주시에 70.1%, 서귀포시에 29.9% 거주하고 있다.

〈표 4〉 외국인 근로자별 현황

(단위 : 명)

구분	계	어업(선원포함)	농축산업	예술인	제조·건설업	비취업
계	1,737	992	284	254	203	4

<출처 : 제주특별자치도 출입국사무소 2008년 12월말>

<표 4>에서 알 수 있듯이 제주국제자유도시에 유입된 외국인근로자

의 수는 1,737명으로 어업부문에 절반 이상을 차지하며, 농축산업, 예술인, 제조건설업의 순으로 분포하고 있다. 바다로 둘러싸인 섬이라는 위치는 어업을 영위할 수밖에 없는 상황에서 어업관련 외국인근로자의 급증을 발생시켰으며, 관광도시로 제주는 국제급 호텔, 마장쇼장과 유흥업소들이 위치하고 있어 동남아 특히 필리핀과 몽골 출신의 예술인들이 이주하여 거주하고 있다.

〈표 5〉 학교급별 현황

연도	유치원				초등학교				중학교				고등학교				계			
	국제 결혼 자녀	외국 인근 로자 자녀	새 터 민	계	국제 결혼 자녀	외국 인근 로자 자녀	새 터 민	계	국제 결혼 자녀	외국 인근 로자 자녀	새 터 민	계	국제 결혼 자녀	외국 인근 로자 자녀	새 터 민	계	국제 결혼 자녀	외국 인근 로자 자녀	새 터 민	합계
2007	13	1	0	14	108	0	4	112	14	0	2	16	3	0	0	3	138	1	6	145
2008	17	2	0	19	152	2	4	158	20	0	3	23	7	0	0	7	190	6	7	207
증감	+4	+1	0	+5	+44	+2	0	+46	+6	0	+1	+7	+4	0	0	+4	+52	+5	+1	+62

〈출처 : 제주특별자치도교육청, 2008. 4〉

〈표 5〉의 학교급 현황을 살펴보면 외국인자녀들의 많은 수가 초등학교에 다니고 있다. 유치원에 자녀의 수가 적은 이유는 배타성, 선택적 차별주의 및 경제적 결핍으로 인한 것으로 많은 수의 영유아는 가정에서 키워지고 있다. 몇 년 후 중학교에 많은 수가 입학할 것으로 보이며, 의무교육이 끝나는 중학교 이후 고등학교의 입학수도 증가할 것으로 예측된다. 2007년에 비해 2008년에 학교 입학인원이 62명 증가한 것으로 두 학급에 해당하는 수치이며, 지속적 증가세를 보일 것으로 보인다.²⁾

2) 올해 처음으로 도교육청은 제주시 노형동에 위치한 백록초등학교를 정책연구학교로 설정하여 운영하고 있다. 하지만 이 학교 외국인자녀 14명은 일본과 미국인 자녀로 대부분을 구성하고 있다.

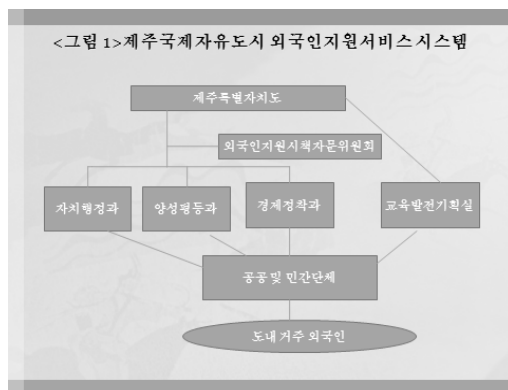
Ⅲ. 제주국제자유도시 다문화정책과 프로그램 운영 실태

1. 제주국제자유도시 다문화정책 및 외국인 정착지원 시스템

제주국제자유도시에서 외국인 정책을 수립하고 추진하는 공공기관은 크게 도청과 도교육청이다. 도청은 자치행정과를 중심으로 양성평등과와 경제정책과에서, 도교육청에서는 교육발전기획실에서 주요업무를 담당하고, 부수업무들은 다른 과들의 협조를 통해 이뤄진다. 자치행정과는 총괄업무 및 매년 외국인 실태조사를, 양성평등과에서는 다문화가족을, 경제정책과는 외국인근로자를 주요 업무로 진행하고 있고, 교육발전기획실은 초·중·고 외국인 자녀의 교육관련 업무를 담당하고 있다. 도청과 도교육청은 정책과 사업을 추진하면서 두 행정시, 주민자치센터 및 민간단체와의 협력관계를 유지하고 있다. 민간단체들은 종교계, 사회복지법인, 시민단체 등으로 나타나고 있다.

제주국제자유도시 외국인 정착지원서비스 시스템은 <그림 1>에서 쉽게 이해할 수가 있다.

<그림 1>



제주특별자치도 자치행정과 2009년 외국인주민 정착지원 업무계획에서 추진목표를 (1) 외국인주민의 안정적인 정착과 지역사회 참여 확대로 국정과제인 “외국인과 함께하는 지역공동체 구축” 실현, (2) “다문화에 대한 사회인식 개선과 포용분위기 확산으로 질 높은 사회통합 구현”을 제시하고 있다.

목표를 추진하기 위하여 제주특별자치도는 두 조례안을 제정하고 있는데 하나는 2008년 4월 2일 제정된 “다문화가족지원조례”이며, 다른 하나는 2008년 5월 14일에 제정된 “외국인거주지원조례”이다. 다문화가족지원조례는 이전 국제결혼가정지원조례가 폐지되고 새롭게 제정된 조례이며, 외국인거주지원조례는 중앙정부의 표준조례안에 근거하여 제정된 조례이다. 두 조례에는 지차체의 정책에 대한 자문, 심의 그리고 의결하는 기구로서 위원회(다문화가족정책위원회, 외국인지원시책자문위원회)를 구성하도록 하고 있으며, 공공기관, 민간단체, 전문가 그리고 외국인 15~20인을 참여시키고 있다. 하지만 현재 구성되어 활동 중인 위원회는 외국인지원시책자문위원회 하나이다.

제주특별자치도 업무추진계획에서 나타나고 있듯이 제주국제자유도시의 외국인에 관한 정책은 국정과제인 외국인과 함께하는 지역공동체 구현과 질 높은 사회통합을 기반으로 하고 있다.

한국에서 외국인에 대한 정책이 변화하게 된 배경은 국제결혼의 증가에 기인한다. 이전의 산업연수제와 고용허가제에 의한 외국인근로자 유입 당시에는 지금과 같은 다문화정책에 대한 인식이 부재하였다. 다시 말해 한국은 외국인을 이민자로 수용할 자세가 되어있지 않았다. 하지만 국제결혼을 통해 한국에 이주해 온 여성들 대부분이 영주 혹은 국적을 취득하려는 욕구가 분출되면서 한국은 이주정책에 대한 변화를 이행하게 되었다. 외국인근로자와 달리 국제결혼의 증가는 한국사회 미래의

사회안전망 등에 대한 다양한 고민을 시작하게 하였고, 정부는 보다 더욱 빠른 고민을 시작한 시민단체들과의 협력을 추진하게 되었다.

제주국제자유도시 역시 한국정부의 고민과 별 다르지 않다. 오히려 중앙정부의 정책변화가 일어나지 않았다면 지자체는 외국인 이주민에 대한 고민을 하지 않았을 것으로 추정된다. 이런 측면에서 지자체의 정책과 업무추진은 중앙정부의 제시한 국정과제에 기초하여 다문화가족과 그 자녀를 중심으로 정책과 사업을 진행하게 되었다. 추진목표에서 외국인과 함께하는 지역공동체 구현은 다문화가족과 함께 한다는 것이고, 질 높은 사회통합은 제주에 다문화가족과 그 자녀들이 제주사회에 잘 적응해서 살아가면서 사회안전망을 구축하기 위한 지원을 하고자 하는데 있다. 이러한 현상은 제주특별자치도 2009년 업무추진 프로그램들을 파악한다면 쉽게 파악될 수 있다.

2. 프로그램 운영 실태

외국인 정착지원 프로그램은 공공기관과 민간단체들 간의 협력을 통해 진행되고 있다. 대부분 주민자치센터와 민간단체들에서 사업을 시행하고 있는데 민간단체인 경우는 공모 혹은 프로그램 개발 지원 등의 형태를 통해 사업이 운영되고 있다. 따라서 외국인 정착지원 사업은 공공기관이 주관하고 민간단체가 위탁 받아 운영되고 있다. 2009년도 제주특별자치도 본청에서는 13개의 프로그램 사업을 진행하고, 두 행정시(제주시와 서귀포시)에서는 15개의 프로그램을 진행하면서 총 사업은 28개이며, 사업의 소요액은 5억1천만원으로 나타나고 있다.

제주국제자유도시 외국인 정착지원 사업은 외국인근로자보다는 다문화가족에 초점을 맞추고 있음이 <표 5>를 통해 명확해진다. 외국인근

로자에 대해서는 4개의 사업이 운영되고 있고, 이에 대한 재정은 전체 사업비의 0.1%인 64백만원에 불과하다. 이를 통해 제주특별자치도의 외국인 정착지원 사업비 전체는 다문화가족과 그 자녀를 위해 사용되고 있다고 보아도 무관하다. 제주특별자치도 지역공동체 구현은 외국인근로자를 배제한 다문화가족과 함께 하며, 질 높은 사회통합은 다문화가족과 그 자녀를 제주에 잘 적응시켜 제주도민으로 살아갈 수 있도록 지원하는 제주국제자유도시 정책과 사업집행이라 할 수 있다.

〈표 5〉 2009년도 외국인정착지원 프로그램

(단위 : 천원)

구분	사 업 명	주관단체	관련부서	지원액
	28개사업		515,972 (국비217,840)	
도	지역사회 통합 프로그램 운영, 한가위한마당 행사, 결혼이민자친정부모초청(행안부)	제주이주민센터, 서귀포이주민센터, 제주외국인센터	자치행정과	30,000 510,000(행안부)
	거주외국인 조기정착을 위한 홍보자료 유인	자치행정과	자치행정과	18,000
	도내 외국인주민 기초생활 실태조사	자치행정과	자치행정과	-
	세계인의 날 기념식 및 세계인주간 행사 개최	(사)제주외국인평화공동체	자치행정과	17,000
	외국인근로자 상담센터 운영 지원	제주이주민센터	경제정책과	15,000
	외국인근로자 한마음 행사 지원	제주이주민센터	경제정책과	12,000
	외국인근로자 취업운영 지원	제주이주민센터	경제정책과	18,000
	외국인주민 안정적 고용지원	경제정책과	경제정책과	-
	다문화가정지원센터 운영	다문화가족지원센터	양성평등정책과	70,000 (국비49,000)
	다문화가족 방문교육사업	다문화가족지원센터	양성평등정책과	241,200 (국비168,840)
	다문화가족 지원 프로그램 사업	프로그램 개발 지원	양성평등정책과	5,000

제주 시	결혼이주여성 한국어교실 및 문화체험 프로그램	주민자치센터	구좌읍사무소	15,000
	다문화가정 한울타리 사업	주민자치센터	애월읍사무소	2,000
	결혼이민여성 주민자치센터 외국어교실강사 활용	주민자치센터	한림읍사무소	3,000
	다문화가족 프로그램 운영	주민자치센터	조천읍사무소	2,000
	다문화 가정 어울림 프로젝트	주민자치위원회 및 자생단체	한경면사무소	5,000
	다문화 가정 사회적응 프로그램 운영	애월도서관	탐라도서관	6,000
	다문화가족 사회통합 체험문화 행사	양성평등지원과	양성평등지원과	10,000
서귀 포 시	이주민 문화교육 프로그램 지원	읍면동 주민센터 지원사업	행정기획과	20,000
	찾아가는 한글교실 운영	읍면동 권역별 지원	주민생활지원과	63,772
	외국인근로자 설 및 추석행사 지원	서귀포이주민센터	지역경제과	2,000
	결혼이민여성 상설 사랑방 운영	주민자치센터	대정읍사무소	-
	결혼이민자 한국어 교실 운영	주민자치센터	대정읍사무소	-
	결혼이주여성 한국조기 정착 프로그램	주민자치센터 및 주민자치위원회	남원읍사무소	-
	이주여성 한국음식 만들기 사업	주민자치위원회	영천동사무소	1,000
	한마음 공동체 만들기	주민자치위원회	대천동사무소	-

<출처 : 제주특별자치도 자치행정과, 2009. 2>

3. 다문화정책의 수립과 사업집행

다문화가족과 함께하는 지역공동체와 다문화가족과 그 자녀를 제주 사회 생활에 잘 적응시키기 위한 정책수립과 사업집행은 크게 3가지 특징을 지니며 진행되고 있다.

첫째로 제주특별자치도 외국인 정착지원 정책과 사업은 위계적인 특징을 지니고 있다. 정책과 사업은 외견상 공공기관, 중간매개집단(외국인지원시책자문위원회 : 이후 위원회) 그리고 민간단체들 간의 협력을

통해 진행되고 있다. 하지만 면밀히 볼 때 공공기관이 정책결정과 사업의 집행을 주관하고 있다. 지자체는 중앙정부의 정책에 근거하여 추진 목표, 사업집행 및 조례들을 채택함으로써 지자체에 적합한 정책 수립의 의지를 보여주지 못하고 있다. 또한 위원회는 공공기관의 의도에 따라 구성되며, 사업의 민간위탁도 공공기관이 관장하고 있고, 자체적으로는 주민자치센터를 통해 사업을 진행하고 있다. 이런 관점에서 제주국제자유도시의 외국인정착지원정책과 사업은 관주도형(김희정 2007, 오경석, 2007, 이해경 2007)이라는 결론을 내릴 수 있다³⁾.

하지만 세부적으로 정책과 사업의 진행과정을 살펴보면 관주도라고 단정하기에는 어려운 점도 있다. 특히 위원회의 구성에서 특별한 점이 나타나고 있다. 중앙정부에서 제공한 표준조례안에 따르면 위원장은 부지사가 호선되어야 함에도 불구하고 시민단체 위원을 호선하고 있다. 또한 위원회에 3명의 외국인을 포함시켜 그들의 적극적인 참여와 이익을 대변하게 하고 있다. 하지만 지자체의 정책과 부합되게 외국인근로자를 배제한 결혼이민자만을 참여시키고 있다. 프로그램 사업의 채택과 결정에서도 관에 의해서라기보다는 시민단체들에 의해 건의된 사업들이 채택되고 있어 관주도보다는 협력적이라고도 할 수도 있다.

종합하면 제주국제자유도시 외국인 정착지원 정책과 사업은 관주도적 민간보조의 형태가 적절하다⁴⁾. 그 이유로서 시민단체들에 의해 건의된 사업들을 받아들이고 있기는 하지만 결정은 관에 의해서 주관되고

3) Gidron, Kramer and Salamon(1992)은 정부와 시민 간의 관계를 정부주도형, 이중혼합형, 상호공조형, 시민주도형으로 구분하고 있다(윤인진, 2008, 87 재인용).

4) 이해경(2007, 241)은 다문화정책 수립에 공무원, 학자, 변호사, 종교인, 시민운동가들이 참여하는 형태를 '정부+NGO 주도적' 혹은 정부와 NGO의 합작품이란 표현을 사용하고 있다. 하지만 여기 서술한 '관주도 민간보조'는 합작품이란 표현보다 관주도가 강한 비판적 의미를 지닌다.

있기 때문이다. 정책 및 사업의 논의와 심의가 위원회에서 이뤄지고 있기는 하지만 정책 및 사업의 결정 안건들은 관에서 우선 채택되고, 단지 위원회는 채택된 안건내용에 대한 심의 혹은 자문 정도의 역할을 담당할 뿐이다. 관에 의해서 구성된 위원회는 모임 자체도 관에 의한 일정에 따라 진행되고 모임의 횟수도 일 년에 한두 번에 그치고 있다. 민간단체의 위원을 위원장으로 호선하고 외국인을 참석시킨 위원회 구성은 다른 지자체에 비해 긍정적 협력구조를 지녔다고 진단할 수 있지만 현실적인 정책수립과 집행에 위원들이 지닌 영향력은 높지 않다. 또한 위원회 15인 중 관직의 위원수가 절반을 훨씬 넘고 있는 상황에서 민간과 외국인의 입장이 어느 정도 회의에서 관철될 지도 불투명하며, 부정적이다.

둘째로 다문화교육정책과 사업집행은 도교육청 의지에 의해 단독적으로 진행되고 있다. 제주특별자치도교육청에 의해 주도되고 있는 다문화교육정책과 사업을 보면 다문화교육정책은 대부분 중앙정부에 의해 제안된 형태에서 사업을 이행하고 있다. 도교육청은 (1) 다문화가정 자녀의 학교 교육 지원, (2) 다문화교육 기반 구축, (3) 다문화 이해 제고 및 확산, (4) 유관기관·단체와 교육지원 협력의 정책을 수립하고, 사업으로는 학교별 다문화 상담실 운영, 한국어 수준별 보충 프로그램 운영, 학교별 「다문화의 날」 운영, 다문화교육 정책연구학교 운영, 다문화교육 사례집 발간 등을 진행하고 있다. 유관기관·단체로는 제주이주민센터, 제주 금빛평생교육봉사단내의 다문화 동아리, 지역의 도서관 및 제주국제교육정보원, 결혼이민자 네트워크 등을 지정하고 있다. 향후 추진 및 검토 사항으로는 권역별 외국문화학습관내 상설 「외국문화학교」 개설, 특별 프로그램 운영, 다문화가정 자녀를 위한 특별학급 운영, 다문화 개발자료On-Line탐재, 도교육청 산하 다문화교육센터 개설·운영하려고 하고 있다(제주특별자치도 도교육청 홈페이지).

교육정책의 수립과 사업결정 및 집행에 있어서 중간매개집단인 위원회 구성이 존재하지 않는다⁵⁾. 결국 도교육청이 다문화 교육정책 및 사업을 주도하고 있으며, 위계적이며 민간보조적 역할의 형태로 추진되고 있고, 민간단체와의 협력도 제한적으로 이뤄지고 있다.

셋째로 민간단체는 자체 사업을 진행하기엔 재정적 어려움이 있어 공공기관에 대한 수동적 입장을 지니고 있다. 다문화사업을 전개하고 있는 민간단체로는 외국인평화공동체, 카톨릭제주교구사회복지재단 및 몇몇 사회복지단체들이 존재하고 있다. 그러나 이들 대부분은 자력으로 사업들을 운영하기엔 재정적으로 어려운 상태이다⁶⁾. 대부분 사회복지단체들은 제주특별자치도 사회복지공동모금회의 지원 사업에 의한 것으로 종합복지관(제주시 서부 및 동부 그리고 서귀포), YWCA를 중심으로 다문화사업들이 시행되고 있다. 프로그램을 개발하여 채택되는 형태로 민간단체는 매년 사회복지공동모금회로부터 사업비를 배분받아 사업을 운영하고 있다. 유일하게 자력으로 사업을 진행하는 단체는 카톨릭제주교구사회복지재단의 제주외국인쉼터일 뿐이지만 앞으로 제주시로부터 위탁받은 제주시건강지원센터에 속해 사업이 전개될 예정이다. 결국 민간단체 사업들은 사회복지공동모금회의 지원과 공공기관으로부터의 위탁사업에 의존하여 사업을 전개하고 있음에 따라 제주국제자유도시의 다문화정책에 근접한 사업만을 전개할 수밖에 없는 실정이다. 따라서 민간단체에서 진행되는 사업은 외국인 전반에 걸친 사업이라기보다는 다문화가족과 그 자녀들의 제주 적응을 돕는 사업으로 일관

5) 최근에 다문화·문화이해교사연구회가 구성을 마쳤지만, 이 연구회는 정책과 사업의 심의 혹은 자문하는 중간매개집단이 아니다. 또한 민간단체와의 많은 협력교류가 이뤄지고 있지만 이들이 도교육청 정책과 사업결정에서의 영향력은 크지 않다.

6) 특히 서귀포이주민센터인 경우는 자체 운영조차 힘든 최악의 재정적 상태에 직면해 있다.

되어져 있다.

결국 제주국제자유도시의 정책과 사업집행은 공공기관과 민간단체가 상호공존체계를 구성하고 있지만 민간보조의 관주도형이다. 재정적으로 외국인근로자와 새터민에 대한 지원이 매우 제한적이고 사업 자체도 제주국제자유도시 28개 사업 중 24개에 99.9%의 사업예산을 계획하고 있다. 민간단체의 사업들이 거의 위탁에 의해 이뤄지고 있고, 위원회의 심의 및 자문도 도청에서 제안한 결정사안에 근거해 이뤄진다는 점에서 관주도형이며 수동적 민간보조의 형태의 다문화정책과 사업이라 평가될 수 있다.

4. 국제결혼가족을 위한 동화정책

제주국제자유도시의 다문화정책은 외국인근로자보다는 다문화가족에 초점을 맞추고 있다. 그 이유는 갑자기 늘어나는 국제결혼에 근거한다. 2006년 제주국제자유도시의 혼인 총 3,576건 가운데 국제결혼이 277건으로 나타나고 있어 7.7%에 해당하고 있다(2007 제주특별자치도, i). 제주국제자유도시 국제결혼이민자수는 <표 3>에서 보듯이 1,201명이며, 이중 절반이 조선족을 합친 중국계가 차지하고, 다음으로 베트남, 필리핀, 일본, 미국 순이며, 매년 약 10% 이상의 증가 추세를 보여주고 있다. 지리적 여건 상 제주인과 일본인과의 국제결혼은 오랜 역사를 지니고 있지만, 오늘날 중국과 일본과의 국제결혼의 수는 매년 감소하고 있는 대신에 베트남 여성과의 결혼이 증가하고 있다. 중국, 베트남, 필리핀은 제주농촌지역에, 일본과 미국의 경우는 도시지역에 거주하는 경우가 많다. 동남아 결혼이주민은 한국국적을 얻기를 희망하는 경우가 높지만 일본과 미국인 경우는 한국국적 취득에 대한 희망이 적은 편이다.

제주국제자유도시의 다문화정책과 사업은 일본과 미국의 결혼이주민 이기보다는 중국, 베트남, 필리핀 등의 결혼이민자들을 대상으로 하고 있다. 제주사회에서 일본과 미국 결혼이주민들에게는 차별적 대우를 받지 않는 상태이며, 이들의 거주 및 생활수준도 중상층에 속하고 있다⁷⁾. 또한 이들은 어떠한 경우에는 자신의 부모의 국가로 재이주할 가능성도 남아있는 상황이다.

농촌지역 그리고 장애인들(약 10%)과 결혼하여 이주해 온 동남아 여성들의 상황은 일본과 미국 결혼이주민들과 대조를 이룬다. 우선적으로 가정경제, 가부장적 가정생활, 국적취득, 취업, 문화차이 등의 어려움이 존재한다. 따라서 제주국제자유도시 국제결혼 부부의 이혼 역시 꾸준히 증가하고 있다. 2004년 28건에서 2005년 35건으로 2006년에는 50건으로 증가했다. 2006년인 경우 50건 중 중국(34건), 베트남(7건), 기타(5건), 일본(3건) 그리고 필리핀(1건) 순으로 나타나고 있다(2007 제주특별자치도, 21).

제주국제자유도시 정책과 사업은 동남아 결혼이주자들이 제주에 올바르게 정착할 수 있도록 지원하는 방향에 초점을 맞추고 있다. 하지만 이는 다른 한편으로 해석하면 그들에 대한 온정주의가 된다. 일본과 미국의 결혼이주민에 대해서가 아닌 저소득층의 결혼이주민 지원은 온정으로 비취질 가능성이 매우 높다. 온정주의(한건수, 2003)는 그들을 재차별하고 재배제하는 상황으로 나갈 수 있다. 국제결혼여성들은 지속적으로 보호받아야 할 외국인이며, 따라서 수동적인 존재이고, 제주사회의 도민으로서 인정을 받지 못하는 존재가 되기 때문이다. 온정주의는 새로운 차별과 배타성의 의미를 지니고 있는 것으로 미래의 제주국제자

7) 이들 자녀들도 제주의 중상층 자녀들이 다니는 학교에서 생활을 하고 있고, 학교생활 성취도는 중상위권이며 친구들로부터 따돌림의 대상이 되지 않는다.

유도시의 다문화정책과 사업은 온정주의에서 벗어나야 한다. 결국 제주 특별자치도의 다문화정책과 사업은 이해, 온정, 적응 및 통합의 정책과 사업을 진행하면서 실제적으로 제주사회에 적응하면 제주에 살 수 있고 그렇지 않을 경우는 살 수 없다는 논리이다. 국제결혼여성들이 지역공동체에서 함께 살아가는 도민의 입장에서 생존권과 인권적 차원에서 그들에 대한 정책을 마련되어야 한다. 국적과 영주권에 대한 문제, 한국에서의 생활문제 그리고 그들 자녀의 문제를 제주의 구성원이란 입장으로 고려한 정책과 사업을 전개해야 한다.

IV. 제주국제자유도시 다문화정책의 과제와 구상

1. 다문화에 대한 이해

외지인에 대한 제주인의 배타성과 선택적 차별성은 섬이라는 특수성과 역사에 근거해 제주인 자체적으로 내재한 성향이다. 배타성이란 외지인들이 제주인을 어떻게 생각하는 지에 대한 사고보다는 제주인 스스로 외지인들을 평가하면서 형성되었다. 결국 제주라는 섬에서 외부와의 교통이 자유롭지 못한 상황에서 제주인 스스로 살아가려는 모습에서 형성된 내재적 성향이다. 또한 선택적 차별성은 제주의 문화에서 능동적으로 형성했다기보다는 한국적 사고가 교육, 언론, 소문 등에 의거해서 수동적으로 내재화된 성향이다. 다시 말해 제주의 배타성과 선택적 차별주의는 자연환경적, 역사적, 정치적, 경제적 배경에 근거하여 제주인에게 체내화된 성향으로 파악할 수 있다.

이제 제주는 외지인에 대한 새롭고 능동적인 의식을 내재화할 시기이다. 외국인근로자와 결혼이주민은 제주인이 선택한 일이며, 제주사회를

배우고자 오는 유학생과 산업연수자들은 제주인들이 그들과 함께 학술과 산업을 육성해야 할 과제이다. 또한 제주가 국제자유도시로서 세계의 관광도시로 거듭 나기 위해서는 세계인들에 대한 배제와 차별보다는 상호 공존을 지향해야 미래가 있다.

이를 위해 다문화에 대한 이해가 선결되어야 한다. 외국인이 제주사회를 이해하길 원하기보다 우선 제주인이 그들의 문화를 이해하고 함께 살아가려는 모습을 보여야 한다. 또한 단지 몇 국가, 민족만을 이해하고 자신이 지닌 문화로 재단하며, 자신의 의식만으로 전체를 판단하는 시각에서 벗어나야 한다. 문화적으로 다원화된 사회의 주류집단은 다른 집단의 언어, 종교, 음식 등과 같은 문화적 전통을 사회적으로 조화하고 상호 존재가 필요함을 인식해야 한다(Sills, 439).

시간이 흐름에 따라 사회도 변화하며, 역사적으로 형성된 배타성 및 선택적 차별성도 사라져 갈 것이다. 옛 몽골에 대한 제주인의 배타성은 오늘날 거의 사라졌다고 보아야 한다. 또한 국내 이주자들에 대한 사고도 많은 변화가 일어난 상태이다. 이제 능동적인 자세로 다민족, 다인종, 다종교에 대한 문화적 다원주의 이해의 시작을 열어야 한다. 국제화 시대에 국제자유도시로서 제주도민들이 지녀야 할 새로운 의식을 능동적으로 내제화해야 한다.

2. 국제자유도시, 평화의 섬 그리고 범문화사회

제주국제자유도시는 1963년부터 진행되어 온 관광개발정책의 일환이며, 국제화의 흐름에 맞춰 아시아 최고 도시로 변모하겠다는 의지의 표명으로 2001년 지정되었다. 관광도시뿐만 아니라 산업의 지식기반화와 정보화를 구축하고자 하면서 제주는 사람·상품·자본의 국제적 이동

을 최대한 보장하는 지역으로 탈바꿈하고자 한 것이다. 또한 2005년 제주도는 세계평화의 섬을 지정하고 있다. 현대사의 아픔인 4·3사건을 화해와 상생으로 승화시키며 국제자유도시특별법 12조에 근거하여 자유로운 국제교류와 협력들이 진행되는 섬으로 자리매김하려는 시도이다. 또한 2006년 7월에는 제주특별자치도가 출범하였다. 제주특별자치도로의 전환을 주도한 목적은 기존의 비합리적인 틀을 벗고, 세계의 흐름과 발맞춰 제주발전을 도모하고자 하는 데 있다. 여기에는 지금까지 중앙정부의 위계적이고 획일적 정책적용에서 벗어나 제주국제자유도시 고유의 정책, 즉 제주 특성에 맞는 정책수립 및 사업을 진행하는 지자체로서의 위상을 기르자는 의도였다.

제주특별자치도로서 국제자유도시 그리고 평화의 섬은 세계화 흐름에 제주의 역할과 기능을 명시하면서 아시아의 최고 도시로 육성하려는 장기적 기획이라 보아야 한다. 이는 중앙정부적 차원에서 해결되는 것이 아니라 제주 특성을 기반으로 제주도민들에 의해 진행되어야 할 장기적인 프로젝트인 것이다. 이는 위에서부터 강한 통치력에 의한 정책 방향이 아닌 아래로부터 논의되고, 요구하는 방향에서 전개되어야 한다.

사람의 국제적 이동이 최대한 보장되는 지역 그리고 국제적 교류와 협력이 지속되는 지역으로서 제주국제자유도시의 외국인인 생존권과 인권이 최대한 보호되어야 하고 제주인과 외국인이 더불어 상생할 수 있는 공간이어야 하며, 문화적 다양성을 인정하고 차별이 없는 지역이 되어야 한다. 이전까지의 배타적이고 차별적인 성향에서 융합적이고 문화상대주의적 성향을 도민이 함양하는 의식전환이 필요하다.

이를 위해 제주지역의 특성을 고려한 범문화정책의 방향 모색이 요구된다. 범문화사회(Transcultural society)는 다문화사회(Multicultural society)와 다르다. 다문화사회는 일련의 사회 내에 다양한 문화집단들

이 살아가는 사회를 일컫는다. 여기에는 주류문화집단과 소수의 다양한 문화집단이 함께 살아가는 지역이다. 다문화사회는 주류집단의 기득권을 지속해서 유지하며, 소수집단은 종속된 그리고 차별된 위치에 서 있지는 않지만 심리적으로 주류집단에 위축된 상태의 사회이다. 세계적으로 가장 잘 알려진 국가 중의 하나인 캐나다인 경우에도 영국과 불란서계의 주류집단과 다양한 문화집단들에 의해 형성된 다문화사회인 것이다. 이와 비교해서 범문화사회는 다양한 문화의 집단들이 상생하고 융합하여 살아가는 사회이다(정유성, 2008, 67). 일련의 사회에서 주류집단과 다양한 소수문화집단이 공동의 이익을 위해 함께 소통하며 더불어 살아가는 융합사회를 의미한다. Banks(1984)는 민족정체성 발달 6단계 유형을 제시하고 있다⁸⁾. 그의 5단계인 ‘다중민족성 상태’와 6단계인 ‘세계화와 세계화 역량 상태’는 범문화사회로 나아가는 민족정체성 유형으로 판단할 수 있다. 5단계의 사람은 “여러 민족의 사회문화적 환경에서 기능할 수 있고 여러 민족문화의 가치, 상징과 제도를 이해하고 존중하고 공유할 수 있다”(56). 6단계의 사람은 “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”(56).

현재 제주사회는 인구 55만에 불과하며, 제주 원주민은 2/3도 되지 못한다. 또한 계속해서 제주인의 출산율은 낮아질 것으로 예측된다. 앞으로의 출산도 국제결혼이주민들부터 더 많은 자녀들이 태어날 수 있다⁹⁾. 이런 상황에서 제주를 세계에서 최초의 범문화사회의 입지를 구축

8) J. A. Banks는 민족정체성 6단계 발달 유형을 1단계 ‘심리적으로 속박된 민족성 상태’, 2단계 ‘폐쇄적 민족성 상태’, 3단계 ‘민족정체성 명확화 상태’, 4단계 ‘이중민족성 상태’, 5단계 ‘다중민족성 상태’, 6단계 ‘세계화 역량 함양 상태’로 구분하고 있다.

하는 것도 지역전략으로 주요할 수 있다. 외국인들과 함께 상생하면서 제주의 경제적 위치를 높이려는 사고가 필요한 상태이다. 또한 세계의 인재들과 함께 살 수 있는 지역으로 거듭난다면 문화적으로도 높은 위치를 점유할 수 있다.

제주특별자치도의 국제자유도시와 평화의 섬 지정은 한국에서 유일하게 범문화사회로 진행할 수 있는 법적, 제도적 장치를 마련할 수 있는 지역이다. 이는 한국사회가 국제화의 흐름을 주도할 수 있는 길을 열게 하는 제주지역의 역할이 될 수 있을 뿐만 아니라 외국인과 상생하면서 경제, 문화적 질을 향상시킬 수 있는 새로운 사회의 모습으로 전환할 수도 있다.

3. 상호 공존 네트워크의 형성

제주국제자유도시의 정책수립과 사업은 현재 위계적이고 관주도적 성격이 강하다. 민간단체들은 지자체보다 보다 많은 다문화 이해력을 지니고 있지만 보조적 역할 밖에 수행하지 못하고 있다. 외국인이 위원회 위원으로 위촉되고 있기는 하지만 국제결혼이주민에 한정되어 있다. 제주사회가 국제화의 흐름 하에 다문화사회로 변모해 가고 있다고 인식한다면 다음 몇 가지를 주목해야만 한다.

첫째로 지자체는 스스로 다문화사회의 이해를 시급히 진행해야 한다. 중앙정부의 계획된 정책을 따라가는 입장에서 지자체의 다문화정책과

9) 다문화사회는 우리가 인식하지 못한 상태에서 도래했다고 연구자들은 이구동성으로 전하고 있다. 제주사회가 얼마나 급속하게 다문화사회로 진행될 지는 아무도 모른 상태이다. 미래의 제주사회가 인구학적 입장에서 주류집단으로 유지될 수 있다는 보장도 누구도 할 수 없다.

사업을 결정해서는 안 된다. 제주의 특성과 미래에 맞는 정책과 사업을 추진한다고 하면서도 실제 제주사회의 외국인들에 대한 이해가 부족하다고 판단된다. 외국인근로자, 유학생, 국제결혼이민자들이 함께 살아가는 지역사회로 전환하고자 한다면 그들을 이해하고 배제해서는 안 된다. 지자체는 그들을 통해서 국제화의 흐름에 동참할 수 있음을 인식해야 한다. 외국인들은 그들의 제주생활에 대한 이야기를 그들 출신국가 국민들에게 전하게 된다. 단지 그들은 돌아가면 그만이라는 인식에서 벗어나야 한다. 오히려 그들이 제주의 이익과 관련해서는 더욱 주요하게 작용할 수 있다. 따라서 지자체는 다문화를 이해하고 외국인들과 서로 함께 공존할 수 있는 네트워크 구성을 모색해야 한다.

둘째로 시민단체들의 참여를 늘려야 한다. 시민단체의 참여는 그들 스스로에 의해 위원회 위원을 선정해 참여토록 해야 한다. 관의 입장에서 시민단체를 선택하는 것이 아니라 시민단체들이 스스로 선택하여 참여토록 해야 한다. 다문화에 대한 고민은 시민단체들에 의해서 우선적으로 이뤄져 왔고, 전국적인 시민단체의 협력구조도 지니고 있다. 시민단체들과 연구 및 논의를 진행한다는 점은 지자체에서 다문화사회로의 진입을 적극적인 자세로 취하겠다는 표현이다. 또한 시민단체들도 소신과 원칙을 지니고 지속적인 참여를 해야만 한다. 단지 자신의 단체만을 보존하고자 하는 차원에서 참여를 고집한다면 자신의 역할을 다하지 못한다는 점을 견지해야만 한다.

셋째로 외국인의 상생과 융합의 상호 공존 네트워크에의 참여가 필요하다. 외국인들의 참여 역시 자신들의 주장만을 일관해서는 안 된다. 자신이 속한 국가와 민족의 이익을 대변하려는 참여는 곤란하며, 제주지역에서 상생할 수 있는 방안들을 논의하고 협력하려는 태도를 지녀야 한다. 제주지역이 외국인의 수가 증가할수록 그들이 지닌 욕구들은 많

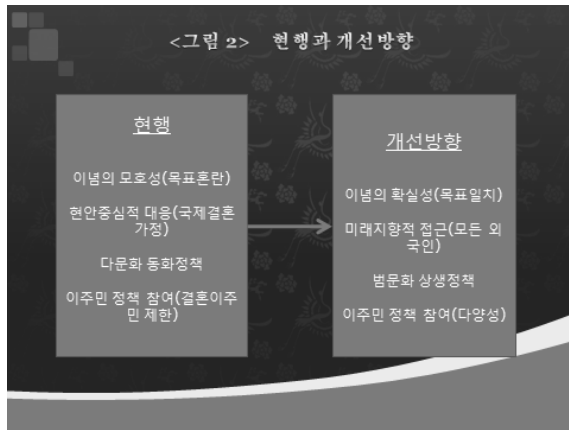
아질 것이며 주류집단과의 갈등과 소수집단간의 갈등도 생겨나게 된다. 자신들의 이익을 우선하게 된다면 갈등은 더욱 첨예화될 것이지만 상생의 길을 가려고 한다면, 발생하는 문제들에 대한 해결책들을 스스로 찾아낼 수 있게 된다.

범문화사회로 나아가려는 제주국제자유도시는 공공, 민간, 외국인들의 다양성을 인식하고 함께 상생하며 살아가려는 융합된 모습이 있을 때만 가능하다.

4. 개선방향

제주특별자치도가 다문화 혹은 범문화사회로 진행되기 위한 선결적 개선방향은 <그림 2>와 같다. 첫째, 정책이념의 모호성이다. 제주국제자유도시는 제주특성에 맞고 미래지향적인 정책이념을 찾아야 한다. 확실한 정책이념을 지녀야 목표에 일치된 일관된 정책수립이 가능하다. 둘째, 현안중심적 다문화가족에 주목한 정책과 사업에서 미래지향적인 다양한 문화집단들이 제주지역에서 더불어 살 수 있는 정책과 사업 개발에 주력해야 한다. 셋째, 제주특별자치도로서 국제자유도시와 평화의 섬을 지정한 제주지역은 다문화 동화정책보다는 범문화정책과 사업을 도모하는 것이 필요하다. 마지막으로 외국인의 정책입안과 사업 심의 및 결정에 참여시켜야 하는데 현실에 국한된 국제결혼여성이주민에 한정하지 않고, 다양한 문화집단의 대변인들을 함께 참여시켜 정책과 사업이 진행되어야 한다.

〈그림 2〉



5. 미래 범문화사회를 위한 단계적 모색

1단계로 제주사회는 모든 외국인의 생존권과 인권을 보호하려는 정책과 사업을 전개해야 한다. 외국인근로자, 국제결혼여성이주민과 그 자녀, 유학생, 새터민들에게 생계를 유지할 수 있는 근거를 마련해야 한다(오경석, 2007). 무사업국증으로 들어와 불법체류자가 된 외국인들이 어도 인도적 차원에서 제주사회는 그들에게 생존을 보장해야 하며, 그들이 제주사회에서 배제되거나 차별을 받지 않도록 해야 한다. 합법체류외국인에게는 사회경제적 활동을 보장하고 자유로운 왕래가 가능해야 하며, 불법체류외국인인 경우 단속은 불가피하지만 그들이 노동을 하고자 한다면 일정기간 취업활동의 기회를 제공하고 난 후 본국송환을 결정해야 한다. 국제결혼여성이민자들의 한국국적 취득에 대한 중앙정부의 제도 개선이 시급하다. 남편의 동의를 통한 국적취득보다는 자녀출산과 연계한 국적취득을 고려해야 한다. 출산한 아이는 이주여성들에

의해 양육과 보호되어야 하고 그 출생아는 제주도민임을 인식한다면 국적취득의 제도개선이 필요하다. 국적취득은 제주특별자치도의 역량에서 벗어나 있다면 그들의 주민 혹은 도민권에 대한 제도개선을 도모해야만 한다.

2단계로 일정한 노동조건을 갖추게 된 불법체류 외국인근로자들에게는 합법체류로 전환시켜야 하며, 합법체류자들도 일정한 조건을 갖추게 되면 장기체류, 주민 혹은 도민권 취득을 허용해야 한다. 유학생들도 전문인력 혹은 숙련 기능인력으로 성장한 후 그들이 제주사회에 장기체류를 하려 한다면 그들에게도 정주의 기회를 제공해야 한다. 10년 이상 정주하는 외국인에게는 제주사회에서의 참정권 등의 기본 권리를 보장해야 한다. 참정권의 획득은 주민의 권리를 갖게 되며, 이를 통해 이들은 제주사회에서 차별이나 배제로부터 상당부분 자유로워질 수 있다.

3단계는 제도개선을 통해 제주사회는 다문화에 대한 이해도가 높아질 것이며, 이를 근거로 이민의 문턱을 낮추고, 외국인들이 제주사회의 적극적인 참여 기회도 확대시켜, 융합하고 상생하면서 살아갈 수 있도록 되어야 한다.

이를 위한 지속적 기초사업은 시민의식의 개혁에 있다. 의식개혁은 현존하는 의식을 없애는 것이 아니라 미래의 상황인식 하에 보다 나은 대안을 찾고, 이에 합당한 의식을 함양하는 일이다. 이런 의식함양은 관에 의해 주도된 교육을 통해서만 한계가 있다. 아래로부터 시민들에 의해 일어나야만 한다. 제주가 살아나갈 길이 범문화사회임을 스스로 자각할 때만이 의식개혁이 가능하다. 이를 위해 우선 시민의 소집단들의 적극적인 노력이 필요하며, 단기간적인 주입이 아닌 일상에서부터 외국인의 생존권과 인권을 보호하려고 하고 그들의 정체성을 존중하며 제주의 정체성과 충돌하지 않도록 하는 장기적인 의식 내면화가 이뤄져야 한다.

V. 결론

제주사회는 급속한 변화의 흐름 속에 있다고 판단된다. 변화는 조용히 오고 있지만 현실적인 시각으로 바라보면 격한 파도가 밀려오고 있다. 이런 국제화의 변화 속에 제주인들 역시 변화하지 않으면 고립될 가능성이 높다. 국제화란 변화는 이전처럼 외지인에 대한 배타와 차별을 유지한 상태에서는 제주사회의 긍정적 변화로 진행되기란 어렵다. 이제 외국인의 유입을 제주인의 능동적인 입장에서 야기된다면 제주인의 의식 변화는 명확하게 진행되어야 한다. 융합하고, 상생하려는 새로운 마음가짐으로 국제화를 맞아야 한다.

제주특별자치도, 국제자유도시, 평화의 섬들의 법적, 제도적 체계의 마련은 제주인과 외국인과의 상생적 생활의 기틀을 마련할 수 있는 제도적 장치이다. 하지만 외자유치와 개발주도적인 방향이 아닌 제주의 환경과 문화를 간직하며 발전하는 환경·문화 주도적 정책에 근거하여 범문화사회로의 진행이 이뤄져야 한다. 제주에서의 경제이익이 외국으로 다시 되돌아가는 것이 아니라 제주도민과 외국인들이 제주사회에서 함께 삶의 질을 향상시킬 수 있는 길을 모색해야 한다. 이런 상태에서 국제적 교류와 협력이 일어나야 하며, 외국인들이 자유롭게 왕래할 수 있는 지역이 되어야 한다.

이를 위해 우선적으로 범문화에 대한 연구와 논의의 장이 시급하게 만들어져야 한다. 한국의 다문화 “붐”에 의거해 몇 년 사이에 많은 제주 연구자들이 다문화에 대한 연구조사들을 진행하고 있다. 하지만 다문화에 대한 전문가로서의 역할을 하기엔 현재로서는 미흡한 상태이다. 제주 연구자들은 세계의 다문화적 흐름을 지속적으로 인식하고 그들 사회의 전문가들과 논의 및 협력을 구성해야 한다. 또한 본토의 전문가들과의

논의 및 협력 네트워크를 구성하여 지속적이고 긴밀한 정보교류가 진행되어나아가야 한다.

또한 시급히 제주사회에 존재하는 외국인들에 대한 생존권과 인권을 보호하는 제도개선이 필요하고, 외국인(국제결혼이주민, 외국인근로자, 관광객, 유학생 등)들이 자유롭게 접근 왕래할 수 있고, 연구조사 및 논의가 이뤄질 수 있는 범문화센터의 설립이 필요하다. 외국인들이 제주사회에서 거주하면서 생기는 여러 문제점들을 해결해 줄 수 있는 범문화센터가 설립이 시급하다.

참고 문헌

- 구건서(2003). 다문화주의의 이론적 체계, 『현상과 인식』, 90, pp.29-53.
- 김이선 · 황정미 · 이진영(2007). 『다민족 · 다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(I) : 한국사회의 수용 현실과 정책과제』, 한국여성정책연구원.
- 김희정(2007). 한국의 관주도형 다문화주의 : 다문화주의 이론과 한국적 전망 『한국에서의 다문화주의-현실과 쟁점』, (사)국경없는 마을 학술토론회 자료집, pp.32-40.
- 김현선(2006). 국민, 半국민, 非국민 - 한국 국민형성의 원리와 과정, 『사회연구』, 12, pp.77-106.
- 박병섭(2006). 다문화적 소수자 문제에서 한국의 특수성, 『사회와 철학』, 12, pp.99-126.
- 박수미 · 정기선(2006). 사회적 소수자에 대한 편견적 태도에 관한 연구, 『여성연구』, 70, pp.5-25.
- 신행철(2004). 『제주사회와 제주인』, 제대출판사.
- 오경석(2007) 어떤 다문화주의인가? : 다문화사회 논의에 관한 비판적 조망, 『한국에서의 다문화주의 - 현실과 쟁점』, 한울아카데미. pp.22-56.
- 윤인진(2008). 한국적 다문화주의의 전개와 특성 : 국가와 시민사회의 관계를 중심으로, 『한국사회학』, 42(2), pp.72-103.
- 이혜경(2007). 이민정책과 다문화주의 : 정부의 다문화 정책 평가, 『한국적 ‘다문화주의’의 이론화』, 한국사회학회, pp.219-250.
- 장태환(2001). 한국대학생의 인종 · 민족 선호도에 관하여, 『당대비평』, 14, pp.99-113.
- 제주특별자치도(2007). 『2007 제주특별자치도 결혼이민자 가족 실태조사와 정책과제』, 제주특별자치도.
- 제주특별자치도 자치행정과(2009). 『2009년 외국인주민 정착지원 업무계획』, 제주특별자치도.
- 정유성(2008). 토론문 : 독일의 이주가정 청소년 정책, 『이주가정 청소년 정책 수립을 위한 국제 심포지엄』, 한국청소년정책연구원, pp.65-67.
- 츠카사키 마사유키(2004). 제주도에서의 본토결전 준비, 『4·3과 역사』, 4, pp.258.

- 한건수(2003). 타자만들기 : 한국사회와 이주노동자의 재현, 『비교문화연구』, 9(2), pp.157-193.
- 황석규(1985). 『도시내 상층이주민의 적응에 관한 연구』, 연세대학원 석사학위논문.
제주특별자치도 교육청 홈페이지 <http://www.jje.go.kr/ekboard>.
- Banks, J. A.(1984). Teaching Strategies for Ethnic Studies. Boston: Allyn & Bacon.
- Bennett, C. I.(2007). Comprehensive Multicultural Education: Theory and Practice. Boston: Allyn & Bacon
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon(1992). Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries? In B. Gidron, R. M. Kramer and L. M. Salamon(Eds.), Government and the Third Sector. San Francisco: Jossey-Bass Publication.
- Sills, D. L.(Eds,)(1968). Pluralism, In International Encyclopedia of the Social science, Vol. 12, pp.438-444.

Abstract

Thema and Future of the Multicultural Policy and Program in
Jeju International Free City

Hwang, Suk-Kyu*

It is well known that Jejuian has a feeling on exclusion and discrimination against outoftowner. Starting from 2000, about 5,200 foreigners and women immigrants have begun to come on like gangbusters in jeju. Issues of multicultural policy and program in jeju international free city have been actively discussed by administration and NGOs. Aber I can fortell that multicultural policy and program were formely supervised by administration.

As s policy recommendation, I proposed 'Transculturalism' to combine ideals of the spirit of coexistence and common solidarity. To the progress of these transcultural society, many policy and program implications are obtained :

- (1) Futuristic direction of jeju international free city
- (2) Certainty and practice of the transcultural ideal
- (3) Policy and program for the spirit of coexistence and commom solidarity
- (4) The extension of foreigners participation in the transcultural policy and program

* Special Researcher, Elementary Education Research Institute of
Jeju National University

Key Words

Jeju international free city, The exclusion and discrimination against outoftowner, Multicultural policy and program, Transculturalism, The spirit of coexistence and common solidarity

교신 : 황석규 690-781 제주시 삼사석로 51 제주대학교 초등교육연구소
(E-mail : sukyuhwang@jejunu.ac.kr 전화 : 064-754-4788)

논문투고일 2009. 07. 09.

심사완료일 2009. 08. 07.

게재확정일 2009. 08. 18.