

제주학 시민학교 1기

말마두면 쓸데 있는 신비한 제주사회로

〈사회편〉



제주특별자치도
Jeju Special Self-Governing Province



제주학연구센터
Center for Jeju studies

인사의 글

안녕하십니까?

2000년대 이후 우리 제주사회는 급격한 사회변동을 겪고 있습니다. 대규모 개발 프로젝트와 중국인 관광객 급증, 국내 이주민 유입 등으로 촉발된 사회변동은 교통체증, 범죄율 증가, 집값 상승, 쓰레기 처리난 등 일찍이 제주도민들이 경험해보지 못한 여러 사회문제들을 야기하고 있습니다. 이러한 상황에서 사회변동의 원인과 그에 따른 결과를 이해하는 것은 우리 도민들이 당면한 사회문제들을 슬기롭게 해결하고, 도민 공동체를 안정적으로 통합해 나가기 위해 반드시 필요한 과정이라고 할 수 있습니다.

우리 제주특별자치도 제주학연구센터는 탐라 이래 지금까지 형성되어 온 제주인의 정체성을 연구함으로써, 제주도민의 삶의 질

항상에 기여하고자 노력하는 공공 연구센터입니다. 따라서 오늘날 제주사회에서 벌어지고 있는 다양한 사회현상들에 주목하고 이를 연구하는 것 또한 우리 센터의 주요 과업입니다. 이에 우리는 현재 제주사회가 직면한 사회문제의 원인과 결과를 제주도민들에게 설명해드리기 위한 시간을 마련하였습니다. 그렇게 탄생한 프로그램이 ‘제주학 시민학교 1기: 알아두면 쓸데 있는 신비한 제주사회론’이었습니다. 이 프로그램은 총 다섯 강좌로 기획되었으며, 사드(THAAD) 문제에 대한 이해에서부터 이주 문제, 제주 4·3, 제주영어교육도시, 젠더 문제 등 제주사회에 영향을 미치고 있는 다양한 현상들을 강의 주제로 삼았습니다. 도민들의 반응도 좋았습니다. 40명에 가까운 도민들께서 수강 신청을 해주셨고, 평균 24명의 도민들께서 꾸준히 강의를 참여해 주셨던 것입니다. 이 자리를 빌려 열정으로 강의실을 채워주신 모든 수강생 여러분께 진심으로 감사를 드립니다.

한편 이번 ‘제주학 시민학교 1기’는 제주학을 연구하는 신진연구자들을 강사로 초대하였습니다. 그것은 제주학을 연구하는 학문후속세대 인력풀(pool)이 빈약한 현실을 감안한 것이었습니다. 즉, 오늘날 제주학 연구학계를 돌아보면, 전문적으로 제주도를 연구하는 후학들이 많지 않습니다. 또한 어렵게 제주학 연구자의 길로 접어든 신진연구자들은 제주사회에서 안정적으로 연구에 매진하기 어려운 상황입니다. 이 점에서 ‘제주학 시민학교 1기’는 제

주학을 연구하는 신진연구자들이 자신의 연구 성과를 도민들 앞에서 발표하고, 이를 바탕으로 제주사회에 기여할 수 있는 중견연구자로 성장할 수 있는 발판을 제공하는 것을 또 다른 목표로 삼았습니다.

바쁜 일상 속에서 따로 시간을 내어 강좌를 듣는다는 것은 쉬운 일이 아닙니다. 때문에 보다 많은 도민들께서 제주사회의 여러 현상들을 이해하실 수 있도록 ‘제주학 시민학교 1기’에서 다뤄진 내용들을 책자로 발간하게 되었습니다. 이 책자를 통해 강좌에 참석하지 못한 도민들께도 강좌의 혜택이 고루 돌아가게 되기를 바랍니다. 참고로, 총 다섯 강좌 가운데 세 강좌에 대한 내용만 이 책에 수록되었습니다. 피치 못할 사정으로 일부 강사님의 글을 신지 못한 점, 양해 부탁드립니다.

앞으로도 우리 제주학연구센터는 제주의 역사, 지리, 문화, 언어 등 다양한 주제를 대상으로 꾸준히 ‘제주학 시민학교’를 개최할 계획입니다. 도민 여러분의 지속적인 관심과 응원을 부탁드립니다.

연구책임자 **김선필** 배상

제주학 시민학교 1기

말아두면 쓸데 있는 신비한 제주사화로

〈사회편〉

한반도 사드(THAAD) 배치 이후의 제주 미래 11

주민욱(이어도연구회 연구위원)

제주의 이민자, 다양성과 삶 사이에서 33

윤명희(사단법인 제주대안연구공동체)

제주영어교육도시 들여다보기 71

김정임(제주대학교 사회학과 박사수료)



한반도 사드(THAAD) 배치 이후의 제주 미래

주민욱(이어도연구회 연구위원)



한반도 사드(THAAD) 배치 이후의 제주 미래

주민욱(이어도연구회 연구위원)

1. 들어서며

2016년 7월, 한국 정부는 한반도 사드 배치를 공식화했다. 미국의 요구를 적극 수용하여 경상북도 성주시에 사드(THAAD, Terminal High Altitude Area Defense), 일명 고고도 미사일 방어체계가 들어서게 되었다. 기존 미사일방어(MD, missile defense) 체계가 가용되고 있는 한반도에 또 하나의 대(對)북 제재용 공중 방어체계가 구축된 것이다. 한반도 사드 배치 초반, 중국의 한국에 대한 견제와 보복행위가 있을 것에 대한 의심의 여지는 없었다. 한반도 내 사드 배치가 북한견제용이라 하지만 그 이면에는 중국의 동아시아 내 영향력 확대를 저지하려는 미국의 숨은 의도가 있었기 때문이다.

중국은 자국 내 서북공정(西北工程)과 동북공정(東北工程) 완성 이후 대륙에서 해양으로의 영토 확장을 본격화하기 시작했는데, 그 순간 한반도 사드 배치라는 난제를 맞이하게 된 것이다. 이는 중국 입장에서 유쾌하지 않은 변수임이 분명했다. 중국은 곧장 항의 성명을 발표하고, 한반도 안정, 더 나아가 동아시아의 평화를 위해 한국 정부의 사드 배치 결정은 철회되어야 함을 주장했다. 중국은 자국의 목전에 미국 군사시설, 특히 2,500km에 달하는 레이더 반경을 자랑하는 사드가 배치되는 것에 상당한 위협을 느낄 수밖에 없었다.

중국은 즉각적으로 한국에 대한 경제보복에 나섰다. 그 결과로 한국을 향하던 중국 단체관광객이 줄다 못해 사라졌고, 중국 내 한국제품 구매율이 현저하게 떨어졌다. 한국 제조업, 의료업, 관광업, 의류 및 화장품업 등 한국과 관련된 상업행위는 모두 상당한 타격을 받게 되었다. 특히 성주시에 사드 배치 부지를 제공한 롯데그룹의 경우 폐업하는 사태까지 벌어졌다. 한류문화는 더 이상 한류(韓流)가 아닌 한류(寒流)가 되어 한국 문화콘텐츠 산업을 위축시켰고, 이를 기반으로 한 다양한 한국문화에 대한 중국인의 소비행위는 침체기에 돌입하게 되었다.

하지만 문제는 이렇듯 공공연하게 발생한 중국의 경제보복행위에 대해 중국 정부는 단 한 차례도 공식화하지 않았다는 점이다. 중국 외교부의 정례 기자회견에서 한반도 사드 배치로 인한 중국의

경제보복행위 또는 한국 문화콘텐츠에 대한 제재 행위인 한한령(韓限令) 문제가 언급되면, 중국 정부는 이를 늘 부인해 왔다. 지금까지도 이는 단순 민간 차원의 자발적 결정임을 줄곧 주장해 오고 있다. 중국이 사회주의 국가임을 감안하더라도 이번 사드 배치에 대한 중국 정부의 저항과 결단은 분명했으며, 무엇보다 신속했다. 그만큼 이 사안이 중국 정부에 얼마만큼 중요한지를 알 수 있는 대목들이다.

한반도 사드 배치와 이에 따른 중국의 경제보복행위에 제주는 무엇을 하였는가? 솔직히 한 것 하나 없이 손 놓고 당하기만 했다 하여도 과장이 아니다. 철저하게 몰아붙임을 당했고, 일방적 피해만 보았다. 한중 양국의 외교문제이므로 지방자치단체 차원에서 할 수 있는 일이 한정적이라 얘기할 수도 있고, 요 몇 년 사이 중국 단체관광객에 쌓인 불만이 해소되었음에 대한 통쾌함을 언급하기도 한다. 과연 그러한가? 제주 입장에서 관광산업은 생존과 맞닿아 있는 경우가 적지 않다. 제주 도처에 자리하고 있는 관광지, 그 주변의 부대시설, 음식점, 숙박시설 등 관광업과 관련된 산업이 주를 이루고 있다. 그래서 제주만의 특화된 제주문화, 수려한 자연경관, 오염되지 않은 수자원 보호에 노력함에는 많은 이들이 제주를 찾아주기를 소망하는 바람이 녹아있기도 하다. 이토록 중요한 사안에 중국인이 자리하고 있었고, 한반도 사드 배치는 이들을 막아서는 핵심 이유가 되었다. 제주는 적어도 제주의 관광산업에서

큰 축을 담당했던 중국관광객이 단절되기 이전, 적절한 조치를 취했어야만 했다. 외교문제라서 혹은 중국관광객이 싫다고 손을 떼 버리기에는 너무도 무책임했고, 미래지향적이지 못했다.

이에 본 글에서는 한반도 사드 배치의 의미를 되짚어 보는 시각에서 우선적으로 한반도에 배치된 사드의 명암을 살펴보고자 하였다. 그리고 나서 중국이 한반도 사드 배치에 민감하게 반응하는 이유를 살펴보고, 현재 변화된 한반도 정세를 기반으로 향후 한중 관계의 변화 추이를 정리하였다. 글 말미에는 한반도 사드 배치 이후 제주의 미래전략에 대한 방향성을 함께 제시하였다.

2. 한반도 사드 배치 필요성

한반도 사드 배치의 필요성에는 무엇보다 북한발(北韓發) 무력도발 대비, 사전방어성 무기 배치의 논리가 강조되고 있다. 한반도를 둘러싸고 북한의 핵보유와 대륙간 탄도미사일 발사는 주변국에게 상당한 위협으로 받아들여지고 있다. 총 여섯 차례에 걸친 핵실험과 북한의 핵 탑재 대륙간 탄도미사일(ICBM) 위협은 동아시아 주변국을 넘어 미국에게도 커다란 위협임이 분명하다. 실제 미국 본토를 타격할 수 있는 장거리 미사일은 미국 내 대북제재의 단초를 제공하는 기폭제가 되었고, 이는 역으로 북한 스스로 고립

화를 촉진하는 결과로 나타났다. 자연스레 한반도 안전과 미국 동맹국 보호를 목적으로 동아시아 내 군사력 강화 및 동맹국 간 군사훈련이 강화되었고, 북한은 지속적으로 이에 저항하는 형세를 보여 왔다. 이러한 북한의 위협은 자연스레 한반도 사드 배치의 정당성을 확인시켜 주었고, 사드가 한반도에서 어떠한 역할을 할 것이며, 그 기능이 무엇인지에 대한 구체적 논의는 사후로 미뤄지게 되었다.

다음으로 동아시아 지역 내 한미일 무기 운영체제의 효율적 운영에 있다. 사드는 한국의 기존 미사일 방어시스템과 연계하는데, 그 부합성과 적용성 면에서 우수함을 나타낸다. 따라서 한반도 사드 배치 이후 실제 운용이 이루어지기까지 상대적으로 적은 시간과 노력이 소모된다. 만에 하나 있을 북한의 무력도발에 이를 제어하기 위한 수단으로 미국 탄도미사일 방어 시스템이 가동될 것이며, 이 분야를 중심으로 한미일 간 군사협력이 한층 강화될 수 있다. 이 과정 중 유사한 미사일 방어체제는 상호 간 군사작전을 수행하는 데 유리하게 작용할 것이다. 기술적인 면에서 통합된 미사일 방어체제를 상호 공유함으로써 만에 하나 있을 유사 시, 삼국 간 군사대응 전략을 보다 견고히 할 수 있다.

이어서 한국과 미국 간 협력적 동맹관계를 들 수 있다. 한미 양국은 냉전시대 이후 긴 시간 동맹관계를 유지해 왔다. 이에 양국은 안보, 경제, 국제전략 문제 등에 대한 공동이익을 추구하기 위

해 지속적으로 상호 노력을 기울여 왔다. 냉전 종결 이후 많은 시간이 흘렀고, 한미동맹에 대한 재고의 목소리가 높아지고는 있지만, 한국에게 한미동맹은 여전히 중요한 부분임이 분명하다. 변화하는 국제정세에 맞는 새로운 한미 동맹관계 설정에 대한 요구 역시 기존 양국의 우호적 동맹자 관계 유지의 큰 틀에서 논의되기를 원하는 한국이다. 한국 입장에서 동아시아 내 중국과의 우호적 관계 유지 또한 중요한 부분이기도 하다. 현재까지 한미 동맹관계 이상의 기대를 바랄 수 없는 것이 현실이기도 하다.

3. 한반도 사드 배치 불필요성

한반도 내 사드 배치가 불필요함에 대한 논리 중심에는 무엇보다 사드 미사일 체계의 한계성이 놓여있다. 사드(THAAD)는 ‘Terminal High Altitude Area Defense’로써 고고도 미사일 방어 체계를 의미한다. 다시 말해 근거리 방어체계라기보다는 멀리 있는 상대가 쏘아 올린 미사일을 사전에 인지하여 상공 높은 지점에서 격추시키는 미국 본토 방어용에 특화된 미사일 방어체계이다. 이로 인해 한반도에 배치된 사드는 원래 의도에서 벗어나 북한과 중국의 핵 대응전력을 사전에 파악, 무기력하게 만들기 위한 미국의 전략적 미사일방어체계의 일환일 가능성이 높다. 이를 한반도

에 배치하여 한국 측에서 북한의 미사일 공격을 방어한다는 것은 무기 구축체계 상 맞지 않는 부분이 크다. 결과적으로 사드는 북한의 핵 공격으로부터 한국을 보호해 주는 미사일 방어 체계로는 적합하지 않을 가능성이 높다. 오히려 기존 패트리엇 미사일방어(MD) 체계로 신속한 초반 대응이 더 유리할 수 있다.

다음으로 한반도 사드 배치로 인해 동아시아 지역 내 군비경쟁이 가속화될 가능성이 상당하다. 사드는 한반도의 안녕과 평화를 보장해 주는 것이 아닌 오히려 지역 내 군비경쟁과 한반도를 패권국들 간 패권싸움의 전투장으로 만들 시발점이 될 가능성이 높다. 현 패권국인 미국을 향한 신흥 패권국인 중국의 도전은 다각적으로 이루어지고 있다. 중국이 위치한 동아시아 지역에 대한 미국의 견제와 이를 뚫어내려는 중국 간 갈등은 지속적으로 나타날 것이다. 미국 입장에서 공공연한 적인 북한이 있으므로 해서 동아시아 개입의 명분이 보다 명확해질 수 있는데, 이는 사드의 한반도 배치의 주된 이유이기도 하다. 동아시아에서 기존 한미일 동맹관계가 보다 견고해질 수 있는 주요 요인 또한 북한의 무력도발 가능성임을 부인할 수 없다. 결과적으로 미국의 동아시아 개입은 북한의 핵을 억제하기 위한 명분에 더해 중국을 압박하기 위한 전략적 행위로 해석될 여지가 크다.

이어서 한국과 중국 간 협력적 동반자 관계에 대한 위협을 들 수 있다. 한중 간 우호관계 유지의 지역 내 안정 및 지역경제에도 상

당히 중요한 부분이다. 근거리에 위치한 두 국가 간 군사긴장이 고조되면, 그만큼 지역 내 안보가 불안해질 수밖에 없다. 이와 더불어 한국 입장에서 대(對)중국 경제무역은 한국의 수출시장 중 중요한 부분을 차지하고 있다. 현재 한미 양국 관계만큼이나 중요해지고 있는 것이 한중 간 우호적 관계 유지이다. 중국 입장에서는 사드 배치 등을 통해 한반도에 미국의 개입이 확대되는 것이 불편할 수밖에 없다. 실제 한중관계에 있어 가장 큰 영향력을 행사하는 요인 중 하나가 한미 동맹관계이기도 하다. 한미 동맹관계가 견고해지고, 동아시아 지역 내 한미일 삼국 간 군사협력 체계가 향상될수록 중국은 큰 위협을 느낄 수밖에 없다. 지역적 근접성 및 사회, 문화, 경제 산업 전반에 대한 영향력을 감안할 때, 동아시아 내 한중 간 우호관계 유지를 좀 더 신경 쓰고, 중시해야 함에 대한 이견은 크지 않을 것이다. 한미 간 ‘전략적 동맹관계’와 한중 간 ‘전략적 동반자 협력관계’에서 한국의 유연한 태도가 중요한 시점이기도 하다.

4. 한반도 사드 배치와 중국의 반발

한반도에 사드 배치가 현실화되었을 때, 중국의 반발은 상상 그 이상이었다. 중국 정부는 즉각적으로 항의 의사를 표명했고, 이

에 따른 대(對) 한국 경제보복 조치를 신속하게 강행해 나갔다. 이러한 중국의 강한 반발에는 동아시아 내 미국의 영향력 확대에 대한 우려가 존재한다. 국제관계 중 권력이동은 패권 도전국과 기존 패권을 유지하려는 패권국 간 충돌, 심지어 전쟁을 통해서라도 그 패권을 쟁취하겠다는 강한 의지를 포함하고 있다. 이러한 권력이 동론을 통해 보더라도 현재의 미중 양국은 지속적으로 부딪힐 수밖에 없다. 미국 입장에서 동북아시아는 세계패권 유지를 위해 전략적으로 상당히 중요한 지역이다. 러시아의 견제와 중국의 성장으로 인해 불안한 형세를 유지하고 있는 이 지역에 대한 세력 강화에 힘을 쏟고 있는 미국이다. 동아시아를 넘어 세계로 뻗어 나가려는 중국 입장에서는 이 지역 내 군사·경제적으로 개입하려는 미국의 행동이 거슬릴 뿐이다. 한반도 사드 배치를 강행한 미국, 이를 수용한 한국 모두 중국에게 있어 불편한 존재일 수밖에 없다.

다음으로 중국은 한반도 사드 배치가 자국의 국가안보를 크게 위협하고 있음에 대한 불만을 제기하고 있다. 중국 정부는 한반도 사드 배치를 자국의 ‘국가안보’와 ‘국가이익’을 침해하는 주변국의 도발로 받아들이고 있다. 무엇보다 중국은 자신들을 견제하며 동아시아 패권경쟁에서 우위를 선점하려는 미국의 숨은 의도에 분노하고 있다. 사드 시스템 내 X-밴드 고성능 레이더에 특히 민감하게 반응하고 있는 중국인데, 이 레이더는 중국 거의 모든 지역

은 물론 러시아 남부지역 일부를 관찰할 수 있을 정도로 뛰어난 성능을 갖추고 있다. 이 같은 고성능 레이더를 통해 중국의 주요 군사기지 및 시설 등은 고스란히 외부로 노출될 것이며, 이러한 정보들이 최종적으로 미군에 축적될 것에 대해 크게 우려하고 있다. 세계패권 도전국 입장에서 군사기밀이 유출된다는 것은 큰 위협일 수밖에 없다.

이어서 한반도 사드 배치는 중국의 해상굴기(海上掘起) 및 일대일로(一帶一路, One belt, One road)에 영향을 미칠 수 있다. 2013년 방공식별구역 선포와 맞물려 중국의 동·남중국해 해역에 대한 야욕은 해양굴기로 본격화되었다. 중국은 대륙을 넘어 해양으로의 영토 확장 계획을 보다 구체화하기 시작하였다. 자연스레 주변국의 반발을 가져왔고, 해양마찰 빈도 역시 커져갔다. 실제 중국의 모든 대륙붕은 주변 8개 국가¹⁾와 연결되어 있고, 이들 모든 국가들과 해양구획 획정 등의 마찰을 빚고 있다. 또한 중국의 해양으로의 확장은 '시진핑 신시대 중국 특색 사회주의 사상' 하에서의 일대일로 정책으로 구현되고 있다. 이는 중국의 과거 대외 무역항로 및 대륙길을 복원하여 서쪽으로의 확장을 바탕으로 동쪽의 미국을 견제하기 위한 것이다.

1) 한국, 일본, 북한, 베트남, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 브루나이.

이렇듯 외부, 특히 서편으로의 확장을 위해 노력하고 있는 중국이지만, 현재 한미일 삼국이 연대하고 있는 한반도 사드 배치로 인해 그 확장의 범위와 시기가 틀어지고 있다. 그 활로를 트기 위해 중일관계 개선을 매개로 일대일로 사업에 대한 일본의 지지를 이끌어 내기도 했다. 일본은 지난 2018년 3월 신조 아베 총리가 일대일로 지지 입장을 밝혔고, 중국 측은 이를 적극 환영하였다. 하지만 여전히 여타 주변국과의 끊임없는 영토 분쟁 및 일대일로 투자유치 논쟁으로 중국의 시름은 깊어져만 가고 있다.

5. 변화된 한중관계와 진화하는 한중관계

한반도 사드 배치로 인해 한중관계는 급속도로 악화되었다. 무엇보다 대(對)한국 경제제재 조치가 현실화되면서 중국에 진출한 한국기업은 물론 중국인을 대상으로 하는 한국 내 기업 모두 적지 않은 타격을 받았다. 중국 정부는 공식적으로 한반도 사드 배치로 인한 경제보복이 없다고 확인하고 있지만, 이를 곧이곧대로 받아들이는 이들은 그리 많지 않다. 한국에 대한 보복성 경제제재 카드를 통해 한반도 사드 배치 문제를 타개해 나가려는 중국의 노력은 공공연한 사실로 받아들여지고 있다. 중국이 한반도 사드 배치에 따른 결과로 한국에 대한 즉각적 경제보복 조치 카드를 꺼내

들었음은 다른 한편으로 이를 쉽게 거두지도 않을 것임을 함께 내포하고 있다. 일정 부분 자국의 손해를 감수하더라도 한국 또는 한국기업 및 한국인에 대한 경제보복을 확실히 하겠다는 강한 의지의 표현인 것이다. 한국의 관광업, 제조업, 특히 화장품 업계가 심각한 타격을 받았으며, 중국 내 한국 엔터테인먼트 산업 역시 상당히 위축되었다.

중국의 한국에 대한 보복조치 중 가장 뚜렷하게 드러난 부분은 한국 문화콘텐츠 산업의 중국 진출을 가로막았던 일명 한한령(限韓令) 또는 금한령(禁韓令)이라 지칭되는 문화제재였다. 이는 소위 말하는 한류에 대한 제재와 공유를 금지하는 비공식적 경제제재 행위를 의미한다. 한반도 사드 배치 문제로 중국 내 확산되고 있는 혐한류(嫌韓流) 정서는 2000년대 중반 이후 중국에서 일기 시작한 혐한류 정서와 그 성격 면에서 차이를 보이고 있다. 10여 년 전 혐한 감정은 당시 ‘강릉단오제의 세계문화 등재’, ‘동북공정 및 고구려 역사문제’, ‘백두산 영토문제’ 모두 양국의 역사와 문화상의 갈등과 깊은 관계를 맺고 있었다. 반면 지금의 혐한정서는 양국의 어떠한 역사 혹은 문화 갈등에 기인하지 않고 특정 사건, 즉 한반도 내 사드 배치 문제 하나에 집중되어 있다. 그만큼 중국 정부의 한국에 대한 반감과 이에 따른 보복조치가 분명해 보일 수밖에 없다.

이상의 현상만으로도 한반도 사드 배치 이후 변화된 한중관계

를 확인할 수 있다. 하지만 현재 기존 악화된 한중관계는 새로운 국면에 접어들었다. 무엇보다 한반도 평화체제 구축에서의 한국의 역할이 증대됨에 따른 한중관계 변화 가능성을 엿볼 수 있다. 현재 북한의 개혁개방의 범위와 그 정도는 전에 없이 적극적이고, 광범위하게 나타나고 있다. 한국을 대하는 북한의 전에 없던 태도와 북미 정상 간 만남이 보여주는 북한의 개혁개방 의지는 놀라움의 연속이다. 한국은 이 과정에서 남북협력 강화를 위해 노력하고 있으며, 관련국 간 의사소통의 매개자 역할을 담당하고 있다. 무엇보다 북미 간 소통채널로서 북미 양국의 관계개선을 위해 노력하고 있다. 자연스레 현재 북한의 개혁개방 실천과 북한 핵 폐기를 매개로 한반도 평화 유지 및 정착을 위한 한국의 역할론은 점차 커져가고 있다. 이 과정에서 중국이 한국을 대하는 태도 역시 점차 유순해지고 있다. 한반도 사드 배치 이후 줄곧 한국에 적대적이었던 외교정책이었지만, 한국이 한반도 평화 프로세스(process)에서 중요한 역할을 담당함에 따라 한국을 대하는 중국의 태도 역시 변화를 보이기 시작한 것이다.

또 하나, 북한의 탈핵이 점차 현실화되어 가고, 한반도 평화 정착 노력이 성과를 보임에 따라 남북미(南北美) 삼국의 역할은 뚜렷해지는 반면 일본과 중국의 역할은 상대적으로 멀어지고 있는 추세이다. 이는 곧 재팬 패싱(passing)과 차이나 패싱으로 나타나고 있다. 현재 남북 간 평화체제 구축은 한반도 평화 정착의 초석이

되고 있다. 여기서 아베 정권 이후 북한에 언제나 적대적이었던 일본의 역할은 점차 축소되고 있다. 중국 역시 동아시아 사회주의 블록 안에서 정치·경제적으로 본인들의 영향권 안에 있다고 판단했던 북한의 독자행동에 크게 당황하고 있다. 이로 인해 중국은 일본 정부의 아베 총리 재집권을 견제하고 있음에도 한편으로는 일본의 지속적인 중국관계 개선 및 발전(不斷改善發展) 의지를 기대하고 있기도 하다. 한반도 역할론이 축소된 두 국가 간 전략적 상호 연대가 작용하기 시작하였음을 알 수 있다. 2012년 일본의 조어도 해역에 대한 국유화 선포 이후 극명한 갈등관계를 이어오던 양국관계가 개선의 불씨를 보이고 있는 것이다. 이는 미중 간 무역마찰 그리고 한반도 정세의 역할론 감소에 따른 부분이기도 하다. 이로 인해 동아시아 지역 내 패권경쟁을 발판으로 세계패권 도전에 나서는 중국은 한국은 물론 일본과의 우호적 관계유지를 위해서도 노력해야 하는 어려운 상황에 직면해 있다.

6. 한반도 사드 배치 이후 제주 미래

이상의 한반도 사드 배치에 관한 전반적 논의를 거쳐 제주는 과연 어떠한 대응전략을 마련해야 할까? 여기서 가장 중요한 부분은 지방자치단체로서의 제주가 수행할 수 있는 현실적 대안을 제

시하고, 이를 실천해 나감에 있어 보다 장기적인 호흡으로 준비해야 한다는 것이다. 우선적으로 대한민국의 역할과 제주의 역할을 구분해야 할 것이다. 사드문제는 외교문제임을 부인할 수 없기 때문에 국가 차원의 노력이 수반되어야 한다. 여기에 자치단체 차원의 개별적 노력이 추가되어야 할 것이다. 사회주의 국가인 중국의 경우 국가이익, 즉 국익 및 국가안보에 반하는 행동을 철저하게 금하고 있다. 중국이 한반도 사드 배치에 민감하게 반응하는 이유도 여기에 있는 것이다. 결과적으로 한중 양국이 국가 차원에서 사드문제를 완화시켜 줄 수 있다면, 지역정부만의 특화된 정책으로 시너지 효과를 극대화할 수 있다. 제주는 정부에 다양한 방식으로 사드배치 문제해결을 요구해야 할 것이며, 자체적으로는 중국 지역정부 등과의 교육, 문화 상호 교류에 적극적 자세를 취해야 할 것이다. 사전(事前), 즉 양국 간 위협요인 발생 이전 중국-제주 간 민간교류를 보다 강화해 나가야 한다. 매년 정기적으로 이루어지는 행사성 교류보다는 보다 실무적 교류가 확산되어야 할 것이다.

이를 보다 구체화하자면, 우선 한중 간 교육교류가 확대되어야 할 것이다. 초중등학교 간 문화교류를 강화하여 교육을 통한 중국-제주 우호관계 유지를 위해 노력해야 한다. 정치색을 배제한 교육교류는 제주-중국 간 상호 교류를 구체화할 수 있는 매우 효과적인 수단이다. 제주의 우호적 이미지 강화를 위해서라도 조건 없

는 상호 교육교류가 이루어져야 할 것이다. 이러한 교육교류의 범위는 상당하다. 단순 교육교류는 물론 문화, 예술, 스포츠, 게임·오락 등 그 분야는 교류의 목적에 맞게 충분히 개발해 나갈 수 있다. 대상 학생들을 초대하여 도내 청소년수련원 등에서 비교적 저렴한 비용으로 한중 교육교류를 실시할 수 있다. 이는 철저히 공적인 사업으로, 도내 기업·단체들의 기부금 조성 등을 통해서도 운영 가능하다.

다음으로 제주 관광산업의 세분화가 필요하다. 최근 몇 년 사이 중국인의 제주여행 메커니즘의 변화가 나타나고 있다. 기존 단체 관광객을 넘어선 개별 관광객의 입도가 늘어나는 추세이다. 기존 여행사 프로그램에 의존하기보다는 스스로 여행 코스를 준비하여 제주여행에 나서고 있다. 세계 여행 추세에 발맞추어 중국인 역시 능동적 여행자가 되고 있으며, 이는 과거의 수동적 여행자와는 구별되는 모습이다. 이들 중국 개별 여행객들은 적극적으로 여행정보를 탐색하고, 스스로 여행코스를 개발하는 인터넷 세대로 새로운 여행자의 모습을 갖추어 나가고 있다. 따라서 1. 제주 향토 음식을 포함한 ‘맛집 탐방 코스’, 2. 제주의 새로운 문화체험을 현장감 있게 즐길 수 있는 ‘제주문화 체험 코스’, 3. 중국 연인들을 위한 ‘연인 코스’ 및 ‘허니문 코스’, 4. 보다 여유롭게 제주의 자연 환경에 빠져들 수 있는 ‘힐링 코스’ 등 보다 미시적 차원의 관광 코스 개발이 필요한 시점이다.

이어서 제주는 중국 지방도시와의 우호적 관계 형성에 힘을 기울여야 한다. 중국에서의 제주도 이미지 강화를 위한 과정에 있어 지방자치단체와의 우호적 관계 형성은 상당한 이점으로 작용할 수 있다. 대표적인 도시로 중국 하이난성(海南省)을 예로 들 수 있다. 하이난은 중국 성급은 물론 중국 내 유일한 제주의 자매도시이다. 무엇보다 하이난은 여러 면에서 제주와 상당한 유사성을 나타내고 있다. 1988년 하이난 경제특별구역 설립에 이어 올해 30주년을 맞이해 2018년 자유무역시범구역으로 선정되기도 했다. 이로 인해 면세 범위 확대, 국제 크루즈 노선 확대, 자유무역항 건설, 문화소비 산업 확대, 의료관광시범구 지원 역량 강화, 체육관광시범구 조성, 친환경발전 시범구 조성 그리고 국내외 인재관리 정책 강화 등 다양한 분야에서 획기적 변화를 꾀하고 있다. 제주 입장에서는 중국 내 점차 높아져 가는 하이난성의 지리적·정책적 위상을 활용할 수 있어야 한다. 제주는 중국 내 새롭게 부상하는 하이난성에 집중하고, 이들과의 한중 지방자치단체 간 결속관계를 보다 견고히 해 나가야 할 것이다.

7. 나오며

2016년 7월, 한국 정부의 한반도 사드 배치 공표 이후 중국은 크

게 반발했고, 중국의 예상 밖의 신속하고도 집요한 경제보복 조치에 한국은 당황했다. 제주 역시 중국인 대상으로 짜인 기존 도내 관광프레임이 일순간 무너짐에 따른 상당한 경제적 타격을 입었다. 관광지과 시내 거리에 즐비했던 중국인이 사라진 만큼 음식점, 숙박업소, 의류 및 화장품 스토어의 매출 역시 동반 하락했다. 중국인 관광객을 국내 관광객이 대체했다 하지만 그 규모, 즉 수치가 A에서 B로 이동하였을 뿐이지 이들 변화된 관광객이 기존 중국인의 소비패턴을 그대로 보존해 주지는 못했다. 달라진 여행객을 맞이할 준비가 안 되었음은 물론, 중국인 대상으로 구성된 기존 관광 커리큘럼(curriculum)이 너무도 보편적이기도 했고, 이들 하나의 집단만을 위한 구체성이 강해 국내 여행객이 이를 대체하 기란 거의 불가능에 가까웠다. 야심차게 진행 중이었던 중국인 대상 크루즈관광 산업 역시 타격을 받았는데, 100대의 비행편보다 뛰어나다던 1대의 중국 크루즈는 단 한 차례도 중국 관광객을 배에서 내리게 하지 않았다. 현재는 일본 혹은 동남아시아의 다른 기항지들이 제주를 대체해 나가고 있다.

두고두고 아쉬운 점은 왜 한반도 사드 배치의 직격탄이 제주에 집중될지를 사전에 인지하지 못했는가에 대한 부분이다. 수치로 구체화된 중국(中國)이 아닌 실제 중국을 구성하는 중국인(中國人)에 대해 제대로 이해했더라면 예측 가능한 위협임을 왜 몰랐을까 하는 아쉬움이 남는다. 중국인 자신과 중국을 동일시하는 기국일

체(己國一體) 개념에 대한 이해만으로도 대(對) 한국 혹은 대(對) 제주 반감이 극명할 것이라는 예측을 할 수 있다. 한반도 사드 배치로 인해 자국의 국가이익이 훼손되었음을 인지한 중국인은 사회주의 이전의 민족주의 의식으로 한국에 대한 적극적 압박행위에 동참하게 된다. 제주를 찾았던 기존 중국인은 중국 정부의 공식 성명과 관계없이 사드 배치 이유 하나만으로도 제주를 대체할 다른 여행지를 자발적으로 찾아 나선다. 여기에 덧붙여 중국인의 체면행위 더 나아가 중국의 국가체면(national face) 행위에서 한반도 사드 배치로 자국의 체면이 훼손되었음에 대한 중국인의 분노는 더욱 분명하다.

한반도 사드 배치 관련, 제주 입장에서 가장 좋은 대안은 이미 벌어진 사안에 집중하기보다는 이를 타개하기 위한 현재로서의 대안 제시와 앞으로 유사한 사안이 발생하기 이전 사전 대응전략을 구체화하는 것이다. 현재의 대안 제시는 제주의 현재 역할론을 분명히 하고, 지금의 위치에서 현실성 높은 대안을 제시할 수 있어야 함을 의미한다. 향후 대응전략 방안 마련에 있어서는 앞으로 대면 가능성이 높은 위협요인을 사전에 찾아내는 작업과 이에 대한 구체적 로드맵(road map)을 체계화하는 것이다. 건의하건대 이를 전문으로 하는 ‘위기관리대응팀’을 사전(事前)에 운영해야 한다. 기존 관행처럼 사후(事後)에 급히 꾸러진 태스크포스(task force)는 그 실용성 면에서 뒤처지기 마련이다. 이들 위기관리대응 전담팀

은 여러 국가, 다양한 분야를 수시로 모니터링할 수 있는 인력으로 구성되어야 한다. 제주의 지속가능성을 보다 확장하기 위해 제주에 위협이 되는 외부 요인들을 사전에 찾아내어 슬기롭게 해결할 수 있는 지혜가 필요한 시점이며, 무엇보다 도민들의 이해를 바탕으로 이들의 지지를 이끌어낼 수 있는 정책적 공감대를 형성할 수 있어야 할 것이다.

저자: 주민욱

현재 사단법인 이어도연구회에서 연구실장으로 재직 중이다. 제주대학교 언론홍보학과에서 석사학위를 받고, 중국 우한대학교(武汉大学)에서 언론학 박사학위를 취득했다. 세부전공은 '비교언론학' 및 '문화 간 커뮤니케이션'이며, 주요 연구 분야는 '한중(韓中) 비교연구', '중국인의 체면행위', '사드(THAAD)와 한한령(限韓令)'이다. 《중국인의 체면》, 《중국 신문업집단》, 《중국의 담론연구》 등을 저술하였으며, 〈중국인의 의견표명 행위와 체면관〉, 〈当代视域下沉默的螺旋理论的反思(현대적 시각에서의 침묵의 나선이론에 대한 재조명)〉, 〈중국 신문보도에 나타난 한반도 사드(THAAD) 배치 논란의 네트워크 텍스트 분석〉 등 다수의 논문을 발표하였다.

제주의 이민자, 다양성과 삶 사이에서

윤명희(사단법인 제주대안연구공동체)



제주의 이민자, 다양성과 삶 사이에서

윤명희(사단법인 제주대안연구공동체)

1. 들어가며

“누가 제주사회에 돌을 던졌다.”

이 말은 한 시민이 이번 강좌에서 제주의 예멘 난민 인정과 관련된 찬반 토론을 하던 중에 발언했던 내용의 일부이다. 제주는 역사적으로 외세의 침략과 한국 전쟁 시기에 수만 명의 국내 피난민이 제주로 피신하여 정착한 것을 제외하고는, 국제 피난민의 집단 이주는 제주사회가 처음 경험하는 사건(?)이다.

그간 제주는 한국 정부의 주도로 관광산업이 성장하면서 많은 국내외 관광객이 제주를 방문했으나, 예멘 난민처럼 외국인이 전쟁을 피해 제주로 이주해 온 경험이 없었으니 새로 등장한 구성원

에 대한 논쟁이 치열한 것은 당연하다.

제주사회는 이 낯선 이들을 인도적 차원에서 난민으로 인정하는 입장이 있는 반면에, 최근 제주에서 빈번하게 발생하는 외국인 범죄와 연결시켜서 예멘인들에 대한 두려움을 표명하며 거부하는 입장이 있다. 이와 함께 제주사회가 난민들에게 지출(또는 투자)해야 할 사회적 비용을 계산하며, 이들을 받아들여야 할지 거부해야 할지를 여전히 고민하는 여러 입장이 동시에 공존한다. 그만큼 제주사회는 이 일련의 사건이 매우 낯선 화두이다.

이렇듯 집단으로 사람이 이동하는 것은 그만큼 단순한 인구 이동 현상이 아니다. 카슬과 밀러(Castles & Miller, 2014: 52-53)는 이주 현상이 사회변동에서 비롯되지만 이주민을 보내는 지역과 받아들이는 지역의 사회 전체에 영향을 미치는 집합적인 행동이므로, 이주 현상은 지역사회의 변화를 추동한다고 주장한다. 그러한 변화는 마을, 정당, 종교, 지방정부, 학교 등 다양한 사회조직에 영향을 미친다. 따라서 현재 제주지역에서 발생한 국제 이민자의 집단 이주 현상은 지역사회를 이해하는데 있어서 중요하게 다뤄져야 할 연구 주제이다.

필자는 2018년 5월부터 지금까지 제주지역의 예멘 난민을 계기로 촉발되었던 화두를 ‘제주사회와 국제 이민자’로 연결하여 이 글에서 풀어내고자 한다. 이 글은 제주학연구센터에서 개최한 시민강좌에서 강연했던 내용을 정리한 것이다. 그래서 강연 순서에 따

라 기술되었음을 밝히는 바이다.

우리는 먼저 국제 이주(국제 이민)에 대한 정의와 이주 유형에 대해 간단히 살펴보고, 국경을 넘어 제주지역으로 이주한 여러 이민자의 현황을 검토할 것이다. 이후 현재 제주사회가 직면한 사회적 쟁점들과 더불어 새로운 주체들과 함께 살아가기 위해 제주사회가 풀어야 할 과제가 무엇인지 함께 알아보고자 하였다.

2. 국제 이주의 흐름과 제주사회

1) 국제 이주(국제 이민)

이주(移住) 또는 이민(移民)은 사람들이 자신의 거주지를 다른 지역으로 옮겨가는 현상으로, 전자가 거주지의 변동을 강조한다면, 후자는 사람의 이동을 강조한다(김현숙·김희재, 2014: 3).

국제이주기구(IOM)와 국제연합(UN)은 이주와 이민자(이주자)에 대해 다음과 같이 정의한다. 이주(migration)는 국경을 넘거나 혹은 특정 국가 내에서 사람이나 집단이 이동하는 것이다. 기간과 구성, 원인에 상관없이 어떠한 형태의 인구이동을 포괄하는 개념으로 난민, 이재민, 경제적 이민자 그리고 가족 재결합 등의 목적을 위해 이동하는 사람들을 모두 포함한다. 이민자(migrant, 이주자)는

자신이나 혹은 가족의 더 나은 물질적 사회적 조건과 더 나은 삶을 위해 다른 국가 혹은 다른 지역으로 이동하는 사람들과 가족 모두를 말한다. 국제연합(UN)은 이민자의 정의를 이주한 이유가 자발적이든 자발적이지 않든, 그리고 이주 방법이 일반적이든 일반적이지 않든 관계없이 외국에서 1년 이상 거주한 사람을 말한다. 기업가나 관광객과 같이 짧은 기간을 여행하는 사람은 이민자로 여기지 않는다. 그러나 단기 이민자, 예를 들어 농장에서 일하기 위해서 혹은 농작물의 수확을 위해서 짧은 기간을 여행하는 계절 농장노동자는 포함하고 있다(IOM, 2011: 66-67).

국경을 넘는 이주의 원인은 이민자를 배출하는 송출국가(sending country)와 이민자를 받아들이는 수용국가(receiving country) 간의 경제·정치·사회문화적 맥락과 관련이 있다. 특히 출산율이 낮고 인구가 줄어드는 국가는 생산 가능 인구의 감소를 막기 위하여 경제적, 사회적, 문화적 배경이 다른 국가에서 온 다양한 이민자를 받아들이는 경향이 있다.

국제이주기구(IOM)는 이주의 원인을 다음과 설명하고 있다. 첫째, 국가별로 점점 벌어져가는 삶의 질과 임금의 차이는 이민자들을 정착국으로 끌어들이는 자석과 같은 역할(pull-factor)을 한다(경제 요인). 둘째, 선진국의 저출산, 고령화 현상에 따른 노동력 부족은 개발 도상국의 노동력 과밀과 맞물려 인구의 이동을 일으킨다(인구 요인). 셋째, 지진이나 산업재해, 홍수 및 가뭄 등으로 인해서

도 이주가 발생한다(자연재해 요인). 넷째, 환경적 요소로 인해 일어나는 이주는 주로 국내 이주가 대부분이다(환경 요인). 다섯째, 빈약한 정부, 부패, 그리고 좋은 교육체제와 건강 관련 시설의 부재는 국제 이주를 촉진하는 요인이 되기도 한다(국가 행정 요인). 여섯째, 내전이나 개인의 자유를 제한하는 분쟁이나 인종, 종교 등에 따른 차별로 인해 자유를 되찾고자 하는 욕구에 따라 이주가 발생한다(분쟁). 일곱째, 해외에 사는 가족과 친지들은 이주과정을 쉽게 하고 이주 비용을 감소시킨다. 다국가적 네트워크는 국제 이주를 촉진하는 역할을 하기도 한다(다국가적 네트워크).¹⁾

대부분 국가는 여러 이주 유형을 동시에 경험하고 있다. 김현숙·김희재(2014: 4-7)는 국제 이민 유형을 노동 이민, 여성 이민, 도피 이민, 투자 이민, 가족 이민 등으로 분류한다. 노동 이민은 취업을 목적으로 다른 국가로 이민을 간 경우로서, 자신의 생활 근거지를 벗어나 다른 국가에 취업한 노동자 모두를 통칭하는 개념으로 사용하고 있다. 여성 이민은 남성의 이민과 달리 저임금·저기술 일자리, 엔터테이너, 배우자 등으로 특징지어진다. 이러한 이유는 국제 노동시장에서 숙련 기술을 가지지 못한 여성들이 합법적으로 취업하는 방법이 제한되어 상업화된 결혼이나 선진국

1) 국제이주기구 한국대표부 홈페이지(<http://www.iom.or.kr>)

의 가사노동과 같은 돌봄 노동을 하는 경우와 관광지나 서구의 남성들에 대한 성적 서비스를 하는 등의 이주가 많아졌기 때문이다. 도피 이민은 정치적 이유로 핍박을 받거나 종교적 신념에 따른 박해를 피해 자국의 보호를 받을 수 없는 난민 집단 등을 의미한다. 오늘날 난민은 정치적 난민 이외에도 생태계 파괴와 빈곤 등 과거보다 훨씬 다양한 이유로 발생하고 있다. 투자형 이민은 사업 및 유학 등을 목적으로 자발적으로 이민하는 형태로서, 개인이 가진 자본과 기술적 노하우를 해외에 투자하여 시장을 개척하거나 자신의 미래가능성과 잠재력을 키우기 위해 시간과 노동 그리고 비용을 투자하여 해외로 이주하는 경우이다. 가족 이민은 가족 단위로 영구히 해외로 이민하는 형태로, 대부분 가족의 재결합을 보장하는 국가에 가족 이민이 많다. 미국, 캐나다, 호주 등이 대표적인 국가이다.

한편 카슬과 밀러(Castles & Miller, 2013)는 지금 우리가 사는 세대를 ‘이주의 시대’라고 표현한다. 이민자를 배출하는 송출국가와 이들을 수용하는 대부분의 국가들이 초국가적 이주 현상으로 인해 국가 패러다임, 정치체제, 사회문화의 변화를 겪고 있기 때문이다.

최근 들어 한국을 비롯한 거의 모든 국가에서 국제 이동의 규모가 커지다가 줄어들고 있다. 각 국가의 이민정책은 국내 경제 및 정치 상황, 양국 관계, 지역 관계, 전 세계 많은 국가의 안보정책

등에 영향을 받는다. 그래서 국가마다 국제 이주를 제한하거나 감소시키며 이민자를 강제적으로 송환시키기도 한다. 그래서 이주 현상으로 인해 발생하는 국가(또는 지역)의 문제는 일국의 문제가 아니라 전지구적으로 함께 풀어야 할 과제가 되었다.

2) 제주사회의 국제 이민자 유입 배경

국제 이주 현상은 앞서 언급했듯이 이민자를 보내는 국가와 수용하는 국가(지역사회)의 여러 맥락을 동시에 살펴봐야 한다.

제주사회에 국제 이민자가 노동자로 들어오게 된 시기는 1990년대 초반부터이다. 본격적인 국제 이민자의 증가는 국제자유도시 지정과 제주특별자치도가 출범하면서 시작되었다. 이후 투자 자본의 유입이 완화된면서 대규모 개발정책이 가속화되었고, 제주로 유입된 외국인의 수도 이 시기와 맞물려 점점 증가하기 시작하였다.

2000년대 이후 국제 이민자의 제주 정착은 매해 증가하고 있다. 2018년 9월 현재, 제주에 거주하는 외국인의 수는 24,414명이다. 제주도 총인구 대비 외국인의 비율은 3.53%에 이르며, 제주시에 거주하는 외국인의 수는 서귀포시보다 약 1.7배 정도 많다(제주특별자치도 홈페이지).

제주에 정착한 국제 이민자의 국가는 약 80여 곳이며, 가장 많

은 국가는 중국(한국계 중국인 포함)이다. 그 다음으로 베트남, 인도네시아, 스리랑카, 네팔, 필리핀, 캄보디아, 미국, 일본 등의 순이며, 절반 이상이 아시아 국가이다.²⁾

제주지역 이민자는 다양한 목적과 이유로 제주에 정착하고 있다. <표 1>은 전년 대비 제주지역 외국인 수의 증가율로 보여주고 있다. 2016년까지 10% 이상의 증가율을 보이다가, 2017년에는 10% 이하로 줄어들고 있다. 앞서 언급했듯이 국제 이민자 수의 증가와 감소는 이민자 배출국가와 수용국가의 경제·정치·사회문화적 환경 등에 영향을 받으므로, 연도별 국제 이민자의 수는 항상 유동적으로 변화한다.

가장 많은 국제 이주 유형은 외국인주민 자녀를 제외하고 외국인근로자(이주노동자)이며, 다음으로 결혼이민자, 재외동포, 유학생, 혼인귀화자 등의 순으로 나타나고 있다(<표 2>).

각종 사회통계에서 드러나지 않는 이주 유형은 미등록이주자(불법체류자)이다. 한국 정부에 외국인으로 등록되지 않은 이들은, 대부분 무사증제도(무비자제도)로 제주에 단기로 관광을 왔다가 허용된 체류 기간을 넘어서 제주나 다른 지역에 장기적으로 거주하는 이민자이다. 최근에는 제주를 입국 경로로 하여 다른 지역으로 이

2) 법무부 출입국·외국인정책본부. <시군구 및 국적(지역)별 등록 외국인 현황>. 《2017 출입국외국인정책 통계연보》.

〈표 1〉 제주지역 연도별 외국인 인구 분포

(단위: 명, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
외국인 인구수	5,932	7,128	8,736	10,864	14,204	16,960	19,593	21,689
증가율 (전년 대비)	11.5	16.8	18.4	19.6	23.5	16.3	13.4	9.7

*출처: 제주특별자치도 홈페이지(<http://www.jeu.go.kr/open/stats/basic.htm>)

〈표 2〉 제주특별자치도 외국인주민 현황

(단위: 명)

구분	합계	한국 국적을 가지지 않은 자						한국 국적을 취득한 자	외국인 주민 자녀 (출생)
		소계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	외국국 적동포	기타 외국인		
제주특별 자치도	22,102	17,476	7,460	2,290	1,123	1,709	4,894	1,532	3,094
제주시	15,481	12,178	4,567	1,605	1,110	1,384	3,512	1,149	2,154
서귀포시	6,621	5,298	2,893	685	13	325	1,382	383	940

*출처: 행정안전부, 2016. 11.

동하다가 경찰이나 법무부의 단속에 걸려서 자국으로 송환되는 사례도 언론 매체를 통해 볼 수 있다.

이 글에서는 제주에 지난 몇 년 사이 급증한 국내 정착주민에 대해서는 다루지 않는다. 해외에서 제주로 이주한 국제 이민자의 현황만을 다루고 있다. 국제 이민자를 지칭하는 용어는 매우 다양하게 사용한다. 법·제도, 사회문화적 관습, 학술 등 다양한 관점에

따라 이민자를 규정하는 용어가 다르기 때문이다.

다음 3장에서는 다양한 목적과 경로로 제주에 정착한 이민자들을 이주 유형별로 구분하고, 이들의 제주살이는 문헌과 언론 매체를 통해 살펴보려고 한다.

3. 제주지역에 사는 국제 이민자들

이 장에서는 국제 이민자를 결혼이민자 및 다양한 가족, 교육 이민자, 난민, 이주노동자(외국인근로자), 미등록이주자 등 다섯 가지 유형으로 살펴보려고 한다. 이를 통해 제주에 사는 국제 이민자의 현황과 사회적 쟁점들을 살펴볼 것이다.

1) 결혼이민자 및 다양한 가족

(Marriage-based immigration and Various Family Types)

한국사회는 한국인 배우자와 결혼한 국제 이민자를 ‘결혼이민자’라고 부른다. 결혼이민자라도 귀화(국적 취득)한 경우는 한국인이며, 한국에 오래 살더라도 귀화하지 않은 경우는 외국인으로 분류된다. ‘혼인귀화자’는 결혼이민자라고 할 수 있다.

일반적으로 우리는 결혼이민자의 가족을 ‘다문화가족’이라고 부

른다. 다문화가족이라는 명칭은 한국 정부를 비롯한 지방정부가 법·제도를 제정하면서 공식적으로 사용되었다.³⁾ 법적으로 규정된 다문화가족 이외에 제주에는 다양한 국제 이민자 가족이 살고 있다. 재외동포 가족, 국제학교와 관련된 교육 이민자의 가족, 유학생 가족, 일반귀화자 가족, 투자 이민자의 가족 등이 그러한 경우이다. 그러나 이들에 대한 관련 문헌이 없으므로, 이 글에서는 제주의 다문화가족의 현황을 중심으로 기술할 것이다.

제주지역 결혼이민자는 2016년 11월 기준으로 3,822명이다. 결혼이민자는 남성이 579명, 여성이 3,243명으로서 여성 결혼이민자가 남성 결혼이민자보다 약 5배 이상 많다. 전체 외국인주민의 자녀는 3,094명이다. 이를 볼 때 제주지역의 결혼이민자, 그 자녀, 한국인 배우자를 포함한 다문화가족 구성원은 약 만 명에 이른다.⁴⁾

행정시별로 제주시에 거주하는 결혼이민자는 72.1%(2,754), 서귀포시는 27.9%(1,068)가 거주하고 있다. 읍면동으로 보면 제주시 지역에서 가장 많이 거주하는 곳은 노형동이며, 다음으로 연동, 애월읍, 이도이동, 한림읍, 삼양동, 조천읍, 구좌읍 등의 순이다. 서귀포시는 대정읍, 남원읍, 성산읍, 동홍동, 표선면, 안덕면 등의

3) <다문화가족지원법>(약칭: 다문화가족법), <제주특별자치도 다문화가족 지원 조례>.

4) 행정안전부, <제주특별자치도 다문화가족 및 외국인주민 현황>(2016.11.01.).

순이다.⁵⁾

제주에 사는 결혼이민자의 출생 국가는 약 94%가 아시아 국가이다. 중국(한국계 중국인 포함)이 가장 많으며, 다음으로 베트남, 필리핀, 일본, 대만, 네팔, 캄보디아, 미국, 우즈베키스탄 등의 순이다. 그간 제주에서는 국제결혼이 주로 중국, 베트남, 필리핀, 일본 국가 출신의 이민자와 이뤄졌으나, 최근 몇 년 사이 네팔과 캄보디아 출신의 여성과의 국제결혼이 계속 증가하고 있다. 이뿐 아니라 아시아 중심의 국제결혼에서 유럽 및 북미 출신 외국인과의 국제결혼도 증가하는 추세로서 그 국가의 범위도 확장되고 있다.

결혼이민자의 혼인 경로는 결혼중개업체를 통한 소개가 절반 이상이며, 지인이나 친척의 소개, 종교단체 등의 소개로 한 국제결혼도 증가하는 추세이다. 최근에는 제주에서 대학을 다니거나 같은 업종에서 일을 하다가 제주사람과 결혼하는 이민자의 사례도 증가하고 있다.

한편 제주지역의 다문화가족에 대한 문헌들은 주로 결혼이민자와 자녀에 초점이 맞춰져 있다. 주요 내용은 결혼이민자의 제주사회 초기 적응과정, 이질적인 제주사회와의 문화 차이, 다문화가족의 빈곤 문제 및 경제활동, 한국어 학습의 어려움, 자녀 양육 및 교육 실태 등에 대해 다루고 있다. 이에 대해 분석하면서 정책이나

5) 행정안전부. <위 자료>.

시민교육을 제언하고 있다(염미경·김규리, 2008; 김영순 외, 2013; 정영태, 2013; 황석규 외, 2015).

제주에 사는 결혼이주여성들이 다른 지역 결혼이민자에 비해 어려움을 경험하는 것은 제주지역 문화와 제주 방언이다. 김영순 외(2013: 258)는 심층면접에 응답한 결혼이민자들이 제주살이 초기에 ‘제주도의 언어, 음식, 날씨’에 적응하기 쉽지 않았다는 점을 지적하면서, 한국인에게도 낯설고 어려운 제주 방언은 결혼이민자에게 한국어와 함께 극복해야 하는 매우 큰 문제라고 말한다.

특히 결혼이민자가 제주문화에서 가장 이해하기 어려운 점은 음식문화, 제사문화, 타인에 대한 간섭, 음식 문화 등이다. 황석규 외(2015: 55)의 연구에서 주목할 것은 결혼이주여성의 절반 이상이 제주에서 차별과 편견을 경험하고 있다는 사실이다. 예를 들어 외국인이면 한국어를 잘 표현하지 못할 것이라는 인식과 더불어 무시하는 경우, 결혼이민자의 이름을 부르지 않고 국가 이름을 부르는 경우, 병원에서 간호사들에 의해 차별을 당하는 경우 등이 그러한 예이다.

이처럼 제주지역 다문화가족들이 경험하는 어려움은 자국과는 다른 제주사회에의 재사회화의 문제를 넘어서 자녀 양육과 교육 실태에서도 발견된다. 이는 결혼이주여성이 한국어(제주어)와 제주사회를 이해하는 정도에 따라 자녀의 언어 발달과 교육이 달라지기 때문이다. 정영태(2013)는 제주지역 다문화가족의 자녀는 저

연령의 비중이 높은 실정이지만 결혼이민자의 한국어 교육의 강화를 제안하고 있다. 결혼이민자의 제주 정착 기간이 길수록 한국어(제주어)를 이해하는 데 큰 어려움이 없으나, 한국계 중국인을 제외하고 중국, 베트남, 대만, 네팔, 캄보디아 등에서 온 결혼이주여성들은 한국어 사용에 큰 어려움이 있는 것으로 나타나기 때문이다. 이와 더불어 재혼가정의 경우 결혼이민자를 따라 제주사회로 입도한 중도입국자녀의 적응 초기의 어려움과 더불어 지원정책에 대해서도 기술하고 있다.

한편 제주에서 결혼이민자를 대상으로 하는 범죄나 가정폭력 문제는 종종 언론 매체에서 찾아볼 수 있다. 이 매체에 따르면, 제주지방경찰청이 조사한 결혼이주여성 가정폭력실태에 대해 “시내권보다는 읍면지역의 가정폭력이 더 심각했다. 시내권 결혼이주여성은 12%가 가정폭력을 당한 반면 읍면지역은 21%나 특히 가정폭력 경험자의 77%가 지속적이고 반복적으로 당하는 것으로 조사됐다. 폭행 유형은 무시와 위협 등 언어폭력이 55%, 직접적인 폭행이 45%로 나타났다. 폭행으로 고막이 손상되고 치아가 부러지는 등 신체적 상처를 입은 경우도 41%나 됐다. 결혼이주여성에 대한 폭행 시기는 결혼해서 3년 이내가 77%로 대부분을 차지했다. 가정폭력 사유는 언어 문화적 차이가 35%, 남편의 음주 17%, 경제적 문제 13%, 성격 차이 10.5% 순이다.”라고 그 실태를 전달하고 있다(이인, 2013).

이처럼 문헌이나 언론 매체를 통해서 본 제주지역의 결혼이민자의 현황은 매우 제한적이다. 그러나 우리는 일상에서 이들을 자주 마주한다. 직접적으로는 마을에서, 길거리나 버스 안에서, 가족이나 친인척의 배우자로, 유창한 영어와 중국어로 뉴스를 진행하는 아나운서나 드라마의 배우로, 상품을 판매하는 가게의 노동자나 경영자 등으로 이들을 만난다.

그러나 결혼이민자와 그 가족을 바라보는 시각은 그리 긍정적이지 않다. ‘다문화’라는 용어가 아시아의 저발전국가 출신의 이민자나 그 가족을 지칭하는 용어가 되었기 때문이다. 다원화된 사회에서 다양한 문화 간의 결합으로 이뤄진 가족 형태라는 차원에서 발명된 이 용어가, 현재는 저소득 층의 소수자 집단을 지칭하는 용어로 낙인되면서 주류사회가 이들과의 동질성을 거부하고 이등 시민으로 바라보는 시각이 존재한다.

이러한 원인에 대해 학자들은 다문화정책과 반인종주의 담론이 위로부터 진행되면서, 시민사회와의 수평적 소통 없이 협소한 정책이나 통합 차원에서만 진행되었다는 것을 지적하고 있다(한건수, 2010; 윤인진, 2014; 엄한진, 2016). 특히 정부나 언론, 시민사회 등이 다문화주의나 다문화사회에 대한 정확한 이해나 개념 규정 없이 무분별하게 ‘다문화’를 사용한다는 비판이 제기되면서 지역사회를 비롯하여 한국사회가 다문화 피로증과 혐오증이 혐오증이 형성되고 있는 시점이다.

2) 교육 이민자(Educational Immigration)

사업이나 유학 등을 이유로 자발적으로 제주에 이주하는 유형은 투자형 이민이라고 볼 수 있다. 제주에 교육을 목적으로 이주하는 경우는 크게 두 부류로 구분할 수 있다. 하나는 해외에서 제주에 위치한 대학으로 유학을 오는 경우이고, 다른 하나는 제주영 어교육도시의 국제학교와 관련된 이민자들이다.

제주지역 대학에 유학을 온 이민자는 2천여 명에 이른다. 서귀포시보다 제주시에 거주하는 유학생의 수가 많은데, 이는 대학들이 제주시에 몰려있기 때문이다. 1999년 20명이 입도한 유입 초기에 비해 2018년 현재 유학생의 수는 100배 이상 증가하였다.⁶⁾

유학생들의 출신 국가는 절반 이상이 아시아계 국가이다. 초기에는 중국(중국동포 포함)이 대부분이었으나 최근에는 베트남인이 증가하는 추세이다. 이와 동시에 네팔, 러시아, 몽골, 미국(재미교포 포함), 미얀마, 방글라데시, 벨라루스, 스리랑카, 카자흐스탄, 캐나다, 칠레 등 제주로 유학을 오는 유입국가의 범위도 점점 확장되고 있다.⁷⁾

6) 교육통계서비스(<https://ke2ss.kedi.re.kr>) '제주특별자치도 외국인 유학생 현황' 2018년 11월 기준.

7) 대학알리미(<http://www.academyinfo.go.kr>) '공시정보' 2018년 11월 기준.

〈표 3〉 제주특별자치도 대학별 외국인 학생 현황

(단위: 명)

과정 구분	제주관광대학	제주국제대학	제주대학교	제주한라대학교
총계	401	103	866	677
학위과정	166	14	426	474
교육과정 공동운영	-	-	2	-
연수과정	244	37	229	203
석사과정	-	26	146	-
박사과정	-	-	63	-

*대학알리미(<http://www.academyinfo.go.kr>) 2018년 11월 기준, 필자 재구성

〈표 3〉과 같이 제주의 유학생은 전문대학과 일반대학 학부과정의 학생이 대부분이다. 석사·박사과정의 유학생도 매년 조금씩 증가하고 있다. 이들은 4곳의 제주지역 대학의 학위과정, 교육공동운영과정, 연수과정(어학연수, 교환학생, 방문학생), 석사, 박사, 석·박사통합과정 등에서 다양한 분야의 학문을 학습하고 있다.

어학연수, 교환학생, 방문학생 등과 같은 연수과정 학생은 짧게는 6개월에서 1년의 기간 동안 제주에서 공부하다 자국으로 돌아가는 경우도 있으나, 연수과정을 수료하고 곧바로 제주지역 대학으로 진학을 하는 경우가 매년 증가하고 있다. 연수과정이 한국대학의 학위과정으로 연결되고 있다.

제주도내 대학들은 유학생을 위해서 학교 장학제도, 유학생 기숙사 우선 배정, 한국어 프로그램 운영, 생활 안내 책자 등을 지원

하고 있다. 제주대학교는 유학생 취사실 운영, 유학생 기도실 등을 특별히 제공하고 있고, 제주한라대학교는 유학생의 검정검진과 학습지원 프로그램을 지원하고 있다(김지선, 2016).

제주지역에 유학생의 수가 증가면서, 우리는 언론 매체를 통해 유학생의 근황도 드물게 접할 수 있다. 하나는 제주의 공공기관에서 이들을 글로벌 인적 자원으로 간주하고 제주를 알리는 홍보대사로 활용한다거나 제주의 각종 문화행사에 유학생들의 참여를 다루는 것이고,⁸⁾ 다른 하나는 유학생의 범죄와 관련된 것이다. 이들과 관련된 범죄 기사는 제주사람과 유학생 사이에서 벌어진 폭행 사건, 중국인의 제주 입국을 알선하고 모집하여 노동현장을 연결하는 불법 알선 범죄, 유학생 간의 살인미수 사건, 불법 대포폰 판매 사건 등이다(김현주, 2018). 제주에서 유학생이 범죄에 연루되거나 가해자가 되는 경우가 발생함에 따라 소속대학과 제주지역 경찰은 자구책으로 유학생을 대상으로 범죄 예방 교육을 하고 있다.

한편 제주영어교육도시에는 국제학교 4곳에 재학 중인 외국인 유학생과 그 가족들이 살고 있다. 이들은 제주영어교육도시의 학

8) 제주특별자치도 세계문화유산본부. “세계 각국 유학생 참여하는 문화축제 개최-항과두리 삼별초 역사문화 장터”. 2018년 9월 5일자; 제주의소리, “외국인 유학생들, 제주관광 해외홍보 메신저 된다! ‘제주관광 유학생 홍보단’발족…유학생 400여명 홍보요원 활용”. 2018년 11월 13일자.

교 기숙시설이나 인근 주택에서 살고 있다. 이뿐 아니라 미국, 영국, 캐나다 등 국제학교와 관련된 선생님과 교육 행정가들 또한 이곳에 살고 있어서 제주영어교육도시는 국내 정착주민과 국제 이민자들이 집단적으로 거주하는 특수한 지역이 되었다.

제주의 국제학교는 중국 유학생이 점점 증가하고 있는데, 그 이유는 중국과 제주 간에 지리적 근접성, 제주의 자연환경, 풍부한 특별활동과 생각할 능력을 키워주는 수업, 편리한 학교 시설 등을 꼽고 있다(박영률, 2016).

이처럼 제주의 지리적 조건, 국제학교의 시설과 학생 맞춤형 수업 방식 등은 한국인뿐만 아니라 유학을 온 학생과 가족 모두에게 만족감을 주는 것으로 보인다. 이들의 생활실태에 대한 더 자세한 내용은 이 책의 김정임(2018)의 글이 참고가 될 것이다.

제주지역 유학생의 수는 점점 더 증가할 것으로 예측된다. 제주 지역의 대학들이 적극적인 유학생 유치와 더불어 유입국가의 범위도 계속 확장되고 있기 때문이다.

3) 난민(Refugee)

난민은 “인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 합리적인 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의

보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자”를 뜻한다. 1984년 카르타헤나 선언은 “생명, 안보 혹은 자유가 일반화된 폭력, 외국의 공격, 내분, 광범위한 인권침해 혹은 공공질서를 심각하게 해치는 기타의 환경으로 인하여” 국가를 탈출한 사람을 난민으로 인정하고 있다(IOM, 2011: 35).

제주에 2018년 5월에서 6월까지 입국한 예멘 난민의 집단적인 이주는 매우 이례적인 일이다. 한국 정부가 난민법을 제정하여 시행한 2013년 이후 제주에서 난민 인정을 요구하는 신청자는 1명이었다. 그러나 2014년부터는 117명, 2015년에는 195명, 2016년에는 236명 등으로 해마다 급증하였다. 법무부 외국인정책본부의 난민 통계(2017)에 따르면, 2017년 제주지역에서 난민 인정 신청건은 312건이었다. 그러나 2018년 6월에 이르면서 예멘 난민이 급증하자 신청자는 그 두 배가 되었다.

예멘 난민이 증가하는 시점에 한 언론 매체는 제주지역에서 난민신청 제도를 이용하는 수가 증가한 원인을 난민신청을 대행해주는 알선업자 때문으로 파악하고 있다. 2018년 1월에 법원은 허위로 난민신청을 도운 중국인 브로커와 전직 법무부 출입국관리사무소 공무원 등 4명에게 실형을 선고하였다. 이들은 중국 SNS 위챗 등을 통해 1인당 250만 원에서 500만 원을 받아 허위 난민신청자를 모집하고, 30여 명의 중국인을 제주에 불법체류를 하도록

알선하였다. 이 브로커를 통해 난민신청을 했던 30명은 건설공사 현장과 유흥업소 등에 취업하였다(문준영, 2018).

이러한 사례 외에 알선업자를 통해 파룬궁 등 특정 종교 신자로 가장하여 종교적 박해로 자신의 생명에 위협을 받고 있다며 허위로 난민 인정을 신청한 경우도 있다. 지금까지 제주에서는 종교적인 핏박을 이유로 난민으로 인정된 사례는 없다.

최근 제주에서 난민 자격을 인정받은 한 명은, 중국 내에서 북한에서 탈출하는 탈북 주민을 지원하는 단체와 관련된 사람이다. 법무부 출입국관리사무소는 난민 인정이라는 재판 결과에 불복하여 상고하였으나, 결과적으로 이 난민은 소송에서 승소하여 현재 제주에서 살고 있다.

이전 난민 인정 신청자와 달리 예멘 난민은 자국의 내전으로 불가피하게 제주로 도피한 자들이다. 이에 대해 한국 정부는 2018년 11월 현재, 난민 인정을 요청한 400여 명의 예멘인 가운데 339명을 한국에 1년간 임시 체류를 할 수 있는 ‘인도적 체류 허가’ 지위를 허가하였다. 임시적인 체류 허가를 받은 예멘인은 제주 이외의 다른 지역으로의 이동과 취업이 가능하지만, 4대 보험이나 사회서비스 등 대부분의 사회보장에서는 배제된다. 또한 1년마다 법무부의 재심사를 통해 체류자격을 획득해야만 한다. 이는 한국 정부가 이들을 난민으로 인정하지 않고, 임시적인 조치로 이들을 수용한 것이다.

현재 한국 정부는 예멘을 포함하여 24개 국가에 대해서는 무사증제도로 한국에 입국할 수 없도록 제한조치를 한 상태이다. 최근 방글라데시, 키르기스스탄, 파키스탄, 우즈베키스탄, 네팔, 스리랑카, 미얀마, 이집트, 소말리아 등이 제한국가로 추가되었다. 이는 무사증제도를 악용하는 외국인에 대한 예방과 더불어 난민에 대한 한국사회의 부정적인 여론을 의식한 한국 정부의 정책이다.

한편 전쟁을 피해 집단적으로 이주한 피난민들을 경험하지 못한 지역사회와 한국사회는 이 사안에 대해 계속 논의가 치열하다. 최근 들어 청와대 홈페이지에는 난민법과 무사증제도를 폐지해 달라라는 국민 청원이 지속해서 올라오고 있다. 이에 대해 법무부는 지난 8월 ‘국민 청원을 계기로 한국의 난민제도에 대한 전반적인 재검토와 개선방안을 만들겠다.’라는 답변을 하였다.

제주지역 예멘 난민의 한국 체류 여부는 여전히 뜨거운 감자이다. 인도적 체류를 허가한 한국 정부의 심사결과에 대해 거부감을 보이는 여론과 더불어 이들을 난민으로 인정하자는 측의 견해가 계속 대립하고 있다(박태근, 2018).

4) 이주노동자(Migrant Worker)

이주노동자는 해당자가 국적이 있는 나라가 아닌 나라에서 유급 경제활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나 종사해

온 사람을 뜻한다(IOM, 2011: 66).

제주지역 외국인 증가의 중심에는 이주노동자가 있다. ‘이주노동자’는 비숙련 노동 분야에서 일하는 외국인을 지칭하며, 이들은 대부분 아시아의 저발전국가에서 온 경우가 일반적이다. 고용허가제도, 방문취업, 선원 취업 비자 등을 통해 제조업, 건설업, 농업, 어업 및 양식업, 축산업 분야 등에서 경제활동을 하는 이들이다.

이주노동자가 제주지역으로 유입된 시기는 1990년대 중반부터이며, 어선에 중국동포가 들어오기 시작하였다. 중국동포들이 연근해 어업 분야에 산업연수생으로 왔다가 이탈하는 사례가 증가하자 한국 정부는 중국, 베트남, 인도네시아 등 유입국가의 범위를 확장하여 선원 이주노동자를 고용하기 시작하였다. 이후 산업연수생제도가 폐지되고 2000년대 중반부터 고용허가제가 시행되면서 최근까지 제주지역은 농축산(박태근, 2018)어업 분야와 같은 4D업종에 이주노동자의 유입이 계속 증가하고 있다. 4D는 3D(Dirty, Difficult, Dangerous)라는 용어에 원거리(Long Distant) 노동이 추가된 용어이다. 먼 거리의 바다에서 고립된 노동을 하는 연근해어업이나 원양어업 분야가 이에 해당된다.

제주특별자치도는 2018년부터 농어업 분야에 일손 부족을 해소하기 위하여 ‘외국인 계절근로자제도’를 도입하여 감귤, 마늘 수확 시기 등 농번기에 계절노동자를 고용할 수 있게 하였다. 계절

노동자의 거주기간은 최장 90일이며, 기간이 만료되는 시점에는 자국으로 돌아가야 한다. 이 제도는 결혼이민자의 자국 가족을 우선 초청할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 제도에 대해 이들을 사용하는 고용주와 노동계의 태도는 상반적이다. 사용자와 결혼이민자는 긍정적인 태도를 보이는 반면에, 이를 반대하는 노동계의 입장도 있다. 노동계는 이주노동자를 합법적으로 고용할 수 있는 고용허가제도가 있는데도 한시적인 계절노동자제도를 통해 저임금 노동력으로 경제적 이윤을 추구한다는 비판을 하면서, 계절노동자의 처우나 사회보장과 관련된 제도의 보완을 요구하고 있다.

고용허가제도를 통해 제주에서 일하는 이주노동자(E-9)는 근로기준법의 적용을 받아 기본적인 노동권과 사회권이 일부 보장이 되고 있다. 그러나 이 제도에도 여러 한계들이 지적되고 있다. 한용길(2017)은 고용허가제도가 이주노동자의 업무 적성이나 관계 여부에 대한 고려 없이 무조건적으로 유입시켜서 노동자와 고용주 모두에게 피해를 주고 있다고 주장한다. 특히 이주노동자가 같은 업종의 회사로 이동하는데 여러 제약이 따른다. 사업장의 노동환경이 이주노동자와 맞지 않을 경우, 회사를 옮기려면 고용주의 동의가 필요하지만, 고용주가 동의하지 않을 시에는 사업장 이동이 불가능한 경우도 발생한다. 제도의 규정상 사업장 이동은 3회이지만, 회사의 부도나 구조적 환경에 의해 불가피하게 다른 회사로 이동을 해야 하는 이주노동자의 경우에는 총 4회의 기회가 주

어지고 있다. 이주노동자가 회사를 자유롭게 이직하지 못하는 어려움과 더불어 가족들을 동반해서 같이 살 수 없다는 제약 등은 앞으로 개선되어야 할 점이다.

제주지역 이주노동자 가운데 가장 많은 수를 차지하는 분야는 연근해 어업의 선원 이주노동자(E-10, 20톤 이상 어선)이다. 이들은 항구가 위치한 제주시, 한림, 서귀포, 성산포, 추자도 등에 집중적으로 거주한다. 선원 이주노동자는 어선의 열악한 노동환경으로 인해 곰팡이 감염, 사고, 질병 등이 자주 발생하여 건강상에 많은 문제가 생기기도 하고, 고립된 바다에서 한국인 선원에 의해 집단적인 폭력이 끊임없이 발생하고 있다. 또한 근로기준법이 적용되는 고용허가제도와는 달리 선원법에 적용을 받는 선원 이주노동자는, 노동기본권의 보호를 받을 수 없으며 사회보장(건강보험, 국민연금 등)도 받을 수 없는 등 법(박태근, 2018)제도적으로 매우 취약한 상황에 놓여 있다. 한국 정부의 무관심 속에서 이들은 다차원적인 폭력에 방치되어 있다(윤명희, 2012; 국가인권위원회, 2012).

아래 내용은 한겨레신문에서 기사로 보도한 선원 이주노동자의 인권 침해와 관련된 내용이다. 제주 선적의 어선에 취업을 한 베트남인이 경험한 폭행과 성추행 사건을 다루고 있다. 이는 선원 이주노동자가 처한 현실을 매우 집약적으로 보여주는 범죄사건이다.

ㅌ은 “선장은 한국인 선원은 건드리지 않고 우리한테만 폭언과 폭행, 성추행했다. 선장이 성기를 움켜잡는 행동을 자주 했다. ‘안 돼요’라고 해도 선장은 재미있어하며 계속했다. 동료 ㅅ은 숙소에서 쉬다가 선장이 성기를 갑자기 움켜잡자 놀라고 아파서 비명을 질렀는데 매우 재미있어했다.”고 털어놓았다. 지난해 12월에는 한국인 동료 선원한테 등이나 얼굴을 맞았다. 입술이 터져 피가 나지만 선장과 선주는 아무런 조치를 하지 않았다. 지난 1월에는 선주가 재발 방지를 약속하고 일을 시작했지만, 폭언과 폭행은 계속됐다. 지난 3월 29일에는 선장이 ㅌ을 따라다니며 뉘싯줄을 끊고 일을 못 하게 하는가 하면, 한밤중에 작업복을 입은 ㅌ을 밀어 바다에 빠뜨렸다. ㅌ은 “그때 충격이 너무 커서 평생 지워지지 않을 것 같다”라며 고개를 흔들었다. ㅌ은 이런 일이 생기자 선주에게 사업장을 바꿔달라고 했지만, 선주는 다른 배를 타려면 500만원을 내라고 했다. ㅌ과 ㅅ이 서귀포해양경찰서에 신고하자 선주와 선장은 이들을 숙소에서 내쫓았다(허호준, 2018).

2013년에 국가인권위원회가 권고한 정책안에 대해 관리(박태근, 2018) 감독기관은 여전히 이행하지 않고 있다. 선원 이주노동자의 여권 반환 여부, 선상 폭력, 임금 체불, 집단 감금 문제 등에 대해 개선하라는 국가의 권고가 있었으나, 이에 따른 조치가 매우 미미한 편이다. 선원법에 적용을 받는 선원 이주노동자(E-10)에 대한

처우 개선은 여전히 남아 있는 과제이다.

제주지역에는 관광서비스업계에서 예술공연이나 엔터테인먼트와 관련된 일을 하는 이주노동자도 있다. 이들은 예술홍행비자(E-6)로 호텔 가수, 각종 기예 공연자 등이다. 국가인권위원회(2014)의 실태조사는 제주지역을 비롯하여 여러 지역에 거주하는 예술홍행비자 소지 이주여성들이 유흥산업으로 유입되면서 인신 매매적 성격의 성착취를 당하고 있다는 연구결과를 보여주고 있다. 또한 공연법에 적용을 받는 공연 이주노동자는 계약기간 동안 근무 외 수당이나 보너스를 전혀 받지 못하고 있으며, 3년 내내 동일한 임금을 받고 있음을 보여주고 있다. 공연에서 실수하거나 잘못을 하면 벌금을 내거나 다른 곳으로 보내버리겠다는 협박을 받기도 하며, 신분증(여권, 비자)은 관리자가 보관하여 자유로운 외출이 불가능하다. 일부 공연장에서는 관리자에 의해 성폭력이나 신체적 폭력도 발생하고 있다. 격렬히 움직이는 공연예술인들은 크고 작은 사고가 잦으나 제때에 치료가 이뤄지지 않으며, 이들을 보호할 안전장치 또한 매우 미비된 편임을 연구결과를 통해 보여주고 있다.

이처럼 이주노동자에 대한 노동권과 인권 문제는 오랜 기간 한국사회에서 제기된 사회문제이다. 산업연수제도가 도입되고 이후 고용허가제도가 시행되기까지 이주노동자의 권리는 점점 확대되어 가고 있으나 여전히 사각지대가 존재한다. 국가인권위원회

(2012, 2014)의 실태조사에서 제주지역은 이주노동자에 대한 인권 침해가 매우 심각한 지역 가운데 한 곳으로 지적된다. 이에 대한 원인을 규명하기 위해서는 오랜 기간의 관찰과 연구가 필요하다.

5) 미등록이주자(Undocumented Migrant)

미등록이주자는 적절한 서류 없이 입국하거나 체류하는 비국민을 뜻한다. 다음에 해당된 자를 포함한다. 첫째, 적법한 서류 없이 비밀히 자국 이외의 나라에 입국하는 자. 둘째, 부정한 서류를 이용하여 입국 혹은 체류하는 자. 셋째, 적법하게 들어 온 후 승인된 기간을 초과하여 체류 중이거나 입국조건을 위반하고 승인 없이 남아 있는 자이다(IOM, 2011: 42). 한국사회에서는 주로 불법체류자로 불린다. 미등록체류자, 미등록이주민 등은 동의어로 사용되고 있다.

제주지역에서 미등록체류자가 증가한 시기는, 2002년부터 비자 없이 30일 동안 여행을 할 수 있는 ‘무사증입국제도(무비자제도)’를 시행하면서부터이다. 2002년 중국인 관광객이 무사증입국제도로 제주에 여행을 시작한 이후로 제주를 찾는 외국인 관광객은 매해 증가하였다. 호남지방통계청(2017)에 따르면, 제주도 외국인 관광객은 2006년 460천명, 2016년 3,603천명이 방문하였다. 그러나 최근 국내외 정치적 상황으로 외국인 관광객이 줄어들고 있으나 다시 조금씩 증가하고 있다.

외국인 관광객의 증가는 제주 관광업계의 경제에 긍정적인 영향을 줬으나 동시에 미등록이주자의 증가라는 부작용을 가지고 왔다. 2018년 현재, 법무부 제주출입국외국인청은 제주지역의 불법체류자가 9,846명이며, 2012년에 비해 약 10배 증가했다고 발표하였다. 이에 따라 한국 정부는 검찰과 합동으로 불법체류자를 강제 단속을 하면서 자진출국 계도기간을 지정하여 이들의 출국을 유도하고 있다.

제주지역의 미등록이주자 가운데 절반 이상은 건설현장에서 노동자로 일한다. 이뿐만 아니라 한국인이 기피하는 농축산업, 어업, 외식업 등 다양한 산업 분야에서 노동자로 경제활동을 하고 있다(박미라, 2018). 남성은 주로 공사장과 양식장, 월동채소 작업현장 등에서 일을 하고, 여성은 제조업체, 식당, 유흥업소 등에서 일하는 것으로 추정된다(김정호, 2017).

그런데 최근 사회문제가 되는 것은 건설현장에서 일하는 미등록 이주노동자들이 산업재해, 임금체불 문제 등이다. 언론 매체에 인터뷰한 이주민지원단체의 활동가에 따르면, 건설업, 농업 등 모든 산업영역에 미등록 이주노동자가 증가하면서 이들의 건강 문제와 산업재해가 증가하고 있다고 말한다. 특히 미등록(무허가) 용역업체의 소개로 노동을 하는 이민자는 산업재해 시에 사회보장을 받을 수 없다는 문제가 발생되고 있다. 미등록 이주노동자에 대한 임금체불 사례는 300만 원에서 1500만 원까지 있으며, 일부 용역하

청)업체는 체류가 불안정하다는 현실을 악용하여 미등록 이주노동자의 임금을 횡령하는 범죄도 발생하고 있다(고병수, 2018).

제주지역에서 발생하는 인신매매 성격의 노동착취와 성착취적 노동은 주로 무사증 관광비자로 입국하여 허용기간을 넘게 체류하는 미등록 이주노동자에게서 심각하게 발생하고 있다. 특히 미등록이주자 가운데 일부 여성들은 비자발적인 상태에서 성매매 브로커와 집단적인 숙식 생활을 하면서 감시와 통제를 받는 경우도 제주에서 발생하고 있다.

한편 외국인 관광객이나 미등록체류자에 의해 발생하는 강도, 살인, 성폭력 등과 같은 강력 범죄의 증가는 제주사회의 범죄와 관련된 안전 문제와 함께 외국인에 대한 공포심을 갖게 하고 있다. 최은하(2016)는 <제주지역 외국인 범죄에 관한 연구>에서 불법체류자의 증가와 외국인 범죄의 증가율 간의 상관관계가 매우 높다는 결과를 보여주면서 미등록이주자에 대한 관리가 필요함을 제언하고 있다.

이러한 미등록이주자의 문제는, 제주사회에 ‘무사증제도의 존폐 여부’라는 과제를 남겨두었다. 이는 공공기관 간에 입장 차이를 보여주는 사회적 쟁점이 되기도 하였다. 현재 제주특별자치도는 경제 활성화를 위해 무사증제도가 지속되어야 하며 제도가 지닌 미비점을 보완하여 존속시키겠다는 입장이지만, 제주경찰청은 이 제도가 불법체류자가 증가하는 통로로 사용되고 있다는 부

정적인 시각을 가지고 있다(배상철, 2018).

4. 새로운 주체 그리고 제주사회에 남겨진 과제

제주지역은 1990년대 중반부터 국가의 경계를 넘어 제주에 이주하는 이민자들이 등장하였고, 2000년 이후 국제 이민자의 수가 급격하게 증가하였다.

그 유형은 다양하여, 제주에서 가족을 이루거나 가족해체를 경험하고, 자국에서의 더 나은 삶과 행복을 위해 위험하고 어렵고 힘든 제주의 노동현장에서 일한다. 이뿐 아니라 제주의 대학교나 국제학교 등에서 유학생이나 선생님의 지위로 살거나, 자국의 보호를 받을 수 없어 불가피하게 제주에서 난민으로 살아가기도 한다. 그야말로 제주사회는 외국 출신의 이민자들과 함께 사는 다양성의 시대를 맞이하였다.

제주지역의 국제 이민자의 증가 추세는 계속될 것으로 전망된다. 고승한(2017)은 제주 인구의 고령화 현상이 심화되고 유소년 인구의 감소가 지속되면, 외국인근로자의 유입이 불가피하다고 말한다. 이주노동자 및 결혼이민자의 지속적인 증가 추세, 무사증제도의 존속 등은 그러한 예측을 가능하게 한다.

그런데 제주사회는 이 새로운 사회 주체들과 함께 살 준비가 되

어있을까? 이 질문에 이제 제주사회가 응답해야 할 시기가 도래하였다. 필자는 최근 제주지역으로 온 예멘 난민들이 그 화두를 우리에게 주었다고 생각한다.

지역사회는 주민들의 생활세계이자 이민자들이 삶의 터전을 이룬 곳이다. 정치철학자들은 이민자들과 함께 산다는 것은 이들의 권리를 확대하는 방식으로 그들의 요구를 상호 인정하면서 살아가는 것을 뜻한다고 주장한다(Axel Honneth, 2011: 문성훈, 2014). 이러한 이민자의 권리 확대에 대해 오경석(2015)은 대부분의 이주민이 지역사회에서 다양한 주체로 살아가고 있으며, 이주민이 소속된 지역사회와 공간에서 납세자로, 노동자로, 소비자로, 이웃등으로 살아가면서 거주자의 의무를 다하고 있기 때문에 지역주민으로서 이민자들의 요구는 당연한 것이라고 말한다.

그간 제주사회는 일부 이민자 집단(결혼이민)과 그 가족에 대한 권리를 확대하는 방식으로 복지의 범주를 확대했으나, 그것을 곧 ‘제주형 다문화주의’로 규정하기는 어렵다. 제주에는 다양한 국제 이민자의 유형이 있는데, 다문화가족 이외에 난민이나 이주노동자 등에 대해서는 그리 호혜적이지 않기 때문이다.

우리가 자주 사용하는 ‘다문화’라는 용어는 다문화주의에 대한 정치철학적 논의에서 출발했다. 이 논리는 어떤 타자나 집단의 정체성 그리고 그에 따르는 삶의 유형이나 사고방식이 가지는 나름의 가치와 차이를 인정하고 수용하자는 개념이다(송재룡, 2009: 89-

90). 이러한 ‘인정의 정치학’은 개인의 정체성의 형성과 불가분의 관계를 가진다는 점에서 ‘정체성의 정치학’이라고도 부른다. ‘인정의 정치학’에 대해 낸시 프레이저(Nancy Fraser)는 다양한 소수집단의 정체성이나 문화의 다양성에 대한 인정-존중, 존경, 품위에 대한 인정-을 추구하면서, 문화적 신분의 위계 구조에 내재된 부정의(injustice)에 대한 문제를 해결하는 것을 목표로 한다고 규정한다 (Will Kymlicka, 2010: 2017).

이제 제주사회는 ‘제주를 삶의 터전으로 선택한 새로운 주체들과 어떻게 사회통합을 이뤄갈 것인가’라는 질문에, 이제 지방정부 차원에서 지역사회 구성원들과 함께 깊이 있게 논의해야 한다. 이 질적인 집단과의 차이를 어떻게 좁혀갈 것인지, 이민자 집단에 대한 관용의 범위는 어느 만큼 설정할 것인지, 어떤 방식으로 서로의 다양성을 상호 인정하면서 사회통합을 이루어갈지 등에 대한 공론이 필요한 시점이다. 그 이유는 기존 주민과 이민자 집단이 서로를 얼마만큼 환대하느냐에 따라 제주사회를 구성하는 주체들의 정체성이 달라지기 때문이다.

저자: 윤명희

제주대학교 사회학과에서 박사과정을 수료하였다. 주요 연구 분야는 노동, 여성, 이주 및 이민자, 인권, 다문화사회 및 다문화교육, 개신교사회학 등이다. 요즘 필자는 소수자의 인정 투쟁 및 이민자의 정치 주체화 과정, 모든 사람이 함께 더불어 사는 삶 등에 관심을 두고 글쓰기에 집중하고 있다. coffeeholly@gmail.com

참고문헌

국내 문헌

- 고승한, 2017, 〈제주지역 인구구조 변화와 대응과제〉, 《海峡圖研究》 제17호.
- 국제연합(UN), 2017, 《세계인구전망》.
- 국제이주기구(IOM), 2011, 《이주용어사전: 제2판》.
- 김영순·이미정·최승은, 2014, 〈제주지역 결혼이민여성의 다문화 정책 실태에 관한 연구〉, 《耽羅文化》 vol., no.44.
- 김정임·윤명희, 2017, 〈제주영어교육도시 지역주민의 생활실태〉, 《耽羅文化》 vol., no.55.
- 김지선, 2016, 〈제주특별자치도 외국인 유학생 및 정책 현황〉, 《제주발전포럼》 57호 봄호.
- 김현숙·김희재, 2014, 《이민의 사회학》, 박영사.
- 낸시 프레이저(Nancy Fraser), 2010, 《지구화 시대의 정의: 정치적 공간에 대한 새로운 상상》, 김원식 옮김, 그린비.
- 문성훈, 2014, 《인정의 시대: 현대사회 변동과 5대 인정》, 사월의책.
- 송재룡, 2009, 〈다문화주의와 인정의 정치학, 그리고 그 너머: 찰스 테일러를 중심으로〉, 《사회 이론》 봄·여름호.
- 스티븐 카슬·마크 J. 밀러(Stephen Castles and Mark J. Miller), 2013, 《이주의 시대(제4판)》, 한국이민학회 옮김, 일조각.
- 악셀 호네프트(Axel Honneth), 2011, 《인정 투쟁》, 사월의책.
- 엄한진, 2016, 〈한국사회 인종주의 현상의 주요 양상과 특징〉, 《비교한국학》, vol.24, no.3.
- 염미경·김규리, 2008, 《제주사회의 여성결혼이민자들: 선택과 딜레마 그리고 적응》, 선인.
- 오경석, 2015, 〈다문화주의의 지역화 가능성-경기도 안산시의 경우〉, 이명수 외, 《다문화와 인정의 로컬리티》, 소명출판.
- 윌 킴리카(Will Kymlicka), 2010, 《다문화주의 시민권》, 장동진·황민혁·송경호 옮김, 동명사.
- _____, 2017, 《다문화 오디세이: 다양성의 새로운 국제정치를 향해하기》, 이유혁·진주영 옮김, 소명출판.

윤명희, 2012, <제주지역 외국인 선원의 이주와 적응>, 제주대학교 석사학위논문.

윤인진·황정미, 2014, <한국 다문화주의의 성찰과 전망>, 아연출판부.

이병렬 외, 2014, <예술흥행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사>, 국가인권위원회.

통계청, 2015, <세계와 한국의 인구현황 및 전망>.

전형권, 2008, <국제 이주에 대한 이론적 재검토: 디아스포라 현상의 통합모형 접근>, <한국동북아논총>, vol.49.

정영태, 2013, <제주지역 다문화가족 자녀 지원 실태와 개선방안>, 제주발전연구원.

한건수, 2012, <한국사회의 다문화주의 혐오증과 실패론: 어떤 다문화주의인가?>, <다문화와 인간> 제1권 제1호(창간호).

한양대학교 글로벌다문화연구원, 2012, <어업 이주노동자의 인권상황 실태조사>, 국가인권위원회.

한용길, 2017, <제주도 거주 이주노동자의 인권 실태>, <2017년 1차 인권네트워크-제주지역 이주단체를 중심으로>자료집, 국가인권위원회광주인권사무소.

황석규, 2009, <제주국제자유도시 다문화정책의 과제와 미래>, <耽羅文化> vol., no.35호.

황석규·고광명·김순임, 2015, <제주특별자치도 국제결혼이주여성의 사회 적응 분석을 통한 다문화시민성교육>, 제주발전연구원 제주학연구센터.

언론 매체 및 인터넷 홈페이지

국제연합 <http://www.un.org/en/index.html>

국제이주기구 <http://www.iom.or.kr>

법무부 출입국·외국인정책본부 <http://www.immigration.go.kr>

제주특별자치도 www.jeu.go.kr

고병수, “제주도내 외국인 노동인권 취약… 작년 임금체불 413건, 폭행 117건 등 상담”, **국제뉴스**, 2018년 2월 4일자.

김정호, “제주 불법체류자 1만 시대, 점차 조직화 ‘뒷감당 어쩌나’”, **제주의소리**, 2017년 1월 11일자.

김헌주, “국제범죄 천태만상…중국인 유학생도 불법 입국 알선책 활동”, **서울신문**, 2018년 6월 26일자.

문준영, “제주지법, 허위 난민신청 도운 전직 공무원 실형-전 출입국관리사무소 직원 징역 2년… 난민신청 후 유흥업소나 공사장으로”, **노컷뉴스**, 2018년 1월 23일자.

박미라, “제주 불법체류 외국인 5년 만에 10배 1만 명 ‘홀쩍’… 절반은 건설현장서”, 경향신문, 2018년 1월 31일자.

박영률, “외국학생도 유학 와… 학업·특별활동·환경 모두 만족해요”, 한겨레, 2016년 12월 28일자.

박태근, “예멘 난민 신청자 ‘인도적 체류’ 결정에 찬반 단체 모두 반발… 왜?”, 동아일보, 2018년 10월 18일자.

배상철, “제주 무시증제도 딜레마… 경제 효과 vs 범죄 소굴화”, 뉴시스, 2018년 10월 26일자.

이 인, “제주 결혼이주여성 가정폭력 농촌이 심각”, 노컷뉴스, 2013년 5월 15일자.

허호준, “바다에 떨어뜨리고 성추행하고… 베트남 어업이주노동자의 눈”, 한겨레신문, 2018년 5월 30일자.

제주영어교육도시 들여다보기

김정임(제주대학교 사회학과 박사수료)



제주영어교육도시 들여다보기

김정임(제주대학교 사회학과 박사수료)

1. 들어가며

2000년 이후 제주사회는 다양한 사회변화를 맞이하고 있다. 국제자유도시 지정과 동시에 자치권을 갖게 된 제주특별자치도가 출범하고, 외국인 투자이민제도를 적극적으로 유치하면서 개발 정책이 더욱 가속화되었다. 그에 따라 제주사회는 새로운 공간이 발생함과 더불어 다양한 인구 구성을 갖게 되었다. 김민영·최현(2015)은 2001년 이후 도내 출생률은 지속적으로 감소한 반면 총

이 글은 <제주영어교육도시 지역주민의 생활실태>(김정임·윤명희, 2017)를 재구성 및 보충한 글입니다.

인구수는 지속적으로 증가세를 보였으며, 그 원인을 도내 정착한 이주민이 증가했기 때문으로 분석하고 있다. 이들은 2011년 이후 제주로 온 국내 정착 주민의 유형을 다섯 가지 범주로 분류하고 있다. 한국사회의 성장주의와 시장주의에 대립되는 탈물질주의적 가치와 관련이 있는 귀농·귀촌, 창업, 문화·예술 정착 유형과 국가에 의한 지역개발정책과 관련이 있는 기업 이전이나 자녀의 교육을 위해 제주에 정착하는 이주 유형 등으로 구분하고 있다.

국제화된 교육환경 구성이라는 특수한 목적을 띤 제주영어교육 도시는 장기적인 국가정책사업으로서 자녀의 교육을 위해 많은 인구가 전국 도처에서 제주로 유입되는 결과를 낳았다. 2006년에 재정경제부에서 제주영어교육도시 조성계획을 발표한 이후에 2009년부터 실제적인 도시 공간으로 구현되기 시작하였고,¹⁾ 이곳에 2011년부터 국제학교가 들어서고 주거시설 및 각종 편의시설이 건설되면서, 국제학교 학생뿐만 아니라 외국인과 타 지역 출신의 한국인이 대규모로 거주하는 공간이 되었다.

제주영어교육도시의 구성에 대한 소식은 언론 매체를 통해서

1) 제주국제자유도시개발센터(www.jdcenter.com). 약칭 JDC. JDC는 2002년 5월에 설립된 국토교통부 산하 국가 공기업이며, 제주국제자유도시를 조성하는 전담기구이다. 이곳에서는 의료, 첨단과학 분야의 프로젝트를 진행하고 있으며, 지역사회 사회공헌 사업을 하고 있다.

드물게 접할 수 있는데, 이들 내용의 대부분은 제주영어교육도시로 인해 발생한 경제적 효과나 가시적인 도시 추진 상황을 다룬 기사가 주류이다(임재영, 2014; 유종민, 2016; 김영현, 2017). 제주영어교육도시와 관련된 주요 연구들은 제주국제자유도시의 교육방향 및 영어상용화 정책 방안, 제주영어교육도시 운영 및 국제학교의 공간 구성, 제주지역과 해외 영어정책의 사례 비교, 제주영어교육도시의 경제적 효과에 대한 실증 연구 등으로 구분하여 볼 수 있다(김봉애·김수희, 2013; 김원보, 2008; 김원보·이용민, 2007; 김종훈, 2004; 박순철, 2010; 양영철, 2009). 이러한 기능적이고 경제적 성과가 부각되는 제주영어교육도시에 관한 연구가 있는 반면에, 2000년대 후반 신자유주의적 가치와 세계화 이념에 순응하는 제주지역의 국제화 교육정책을 비판하며 제주사회 공교육의 대응방안을 모색한 김민호의 연구도 있다(김민호, 2009). 이와 같은 연구나 언론의 내용은 복합적이고 특수한 이 도시의 주체들에 대해 실제적으로 다루지 못하고 있고, 도시의 기능적 역할이나 경제적인 성과만을 기술하고 있다.

영어교육도시가 제주에 정착하여 제주사회의 일원으로 자리매김한 지 7년이 흐른 지금 이 도시의 사회적 주체인 주민들의 다양한 생활 여건을 살펴보는 것은 도시 정책의 방향성을 제시해줄 수 있을 뿐만 아니라 바람직한 도시 환경을 위해 의미가 있는 일이라 사료된다.

2. 제주영어교육도시 사업의 전체 개요

1) 제주영어교육도시의 전개과정

제주지역의 개발정책은 정책수립 과정에서부터 시행에 이르기까지 한국의 자본축적 과정에 조응하도록 이루어졌다. 제주도 개발계획의 주요 방향은 국제자유지역, 관광개발, 산업개발 세 가지로 이루어졌다. 실제적으로 불균형 성장론을 기조로 하는 국가의 경제 개발정책으로 인해 제주는 국가 주도 하에 국제자유지역화를 염두에 두면서 관광산업을 중심으로 전개되어 왔다. 그러나 국제자유지역 조성계획 추진은 여러 여건상 불투명하여 관광을 기반으로 한 관광지 개발을 중심으로 하여 기본 계획이 축소되었다. 1970년대에서 1980년대에 이르면서 제주는 급속하게 관광산업이 팽창하였고, 한국 경제에서는 제주가 이국적인 관광의 섬으로서 분업적으로 통합되었다. 제주의 관광산업 육성은 장기적으로는 국제자유지역 건설을 목적으로 하면서, 외화 획득과 자본 수입의 창구 역할을 할 수 있도록 구상한 정책적 산물이라고 할 수 있다(이상철, 1995).

1990년대를 지나면서 국내 관광산업의 급속한 팽창이 이루어졌고 2002년에는 국제자유도시로 지정되었다. 이후 한국 정부는 국토교통부 산하에 제주국제자유도시개발센터(Jeju Free Internatio

nal City Development Center)를 두고 제주의 국제자유도시 사업을 본격적으로 추진하기 시작하였고, 2006년에 <제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법>(약칭 특별법)이 제정되어 제주특별자치도가 출범하면서 행정상의 자치 분권이 구현되고 국제자유도시 조성을 위하여 규제를 완화하면서 제주지역은 개발정책이 더욱 가속화되었다. 이후 2006년 말 재정경제부에서 제주영어교육도시 조성계획을 발표하였다.²⁾ 발표 이후 제주영어교육도시 사업은 2009년부터 본격적으로 시행되었고 대규모 제주지역 개발정책사업이 되었다.

제주영어교육도시가 위치한 곳은 서귀포시 대정읍 구역리, 보성리, 신평리 일대(3,792,049㎡)이다. 총 사업비 1조 9,256억 원을 투입해 2008년부터 2021년까지 1차 도시 조성 사업을 마무리한다는 계획으로 진행되고 있다. 이곳에 교육과 도시 공간의 기능을 복합적으로 조성하기 위해서, 한국 정부는 각 부처의 행정 기능과 역할을 분담하여 집행하도록 하였다. 국무조정실은 제주영어교육도시 조성에 관한 현안을 총괄하면서 협의·조정하며, 기획재정부의 제도 개선 및 소요 예산 지원을, 교육부는 학교설립·운영지원 및 영어교육센터 설립·운영을, 국토교통부는 도시개발 산업을

2) <경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법>(약칭 외국교육기관법).

추진하였다. 지방자치단체인 제주특별자치도는 사업 부지를 제공하여 도시 조성에 필요한 사항을 추진하고, 지방교육청은 국제 학교 설립에 대해 승인하며 이에 대한 지원과 감독을 담당하고 있다. 제주영어교육도시에 관한 실질적인 집행은 국토교통부 산하 국가 공기업인 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 하고 있다(김태경, 2016).

한편 제주영어교육도시의 국제학교 설립과 운영에 관한 업무는 제인스(Jeju International Schools)에서 집행하고 있다. 제인스는 제주국제자유개발센터가 출자한 국제학교 운영법인으로서, 최근에 법인명이 주식회사 해울에서 제인스로 변경되었다. 이곳 홈페이지를 통해 제주지역 국제학교의 설립 취지를 보면 첫째는 해외로 빠져나가는 인재 유출을 방지하는 것이고, 둘째는 해외 유학으로 발생하는 외화 유출을 억제함과 동시에 외화 유입을 하는 것이며, 셋째는 해외 유학으로 인한 가족해체를 방지하는 것이다. 이를 통해서 제주영어교육도시 내에 외국인 거주 비율을 높여서 국제화된 공간을 조성한다는 것이다.³⁾

3) 제인스 홈페이지(www.jeins.co.kr).

2) 도시조성 및 국제학교 현황

제주영어교육도시의 공간은 스쿨존, 대학존, 영어교육센터, 주거·상업시설 등 네 곳으로 구획되어 조성되고 있다. 스쿨존은 영어로 이뤄지는 교육환경을 조성한다는 기획에 따라 최종 목표는 총 7개 초중고 국제학교에 총 학생 수 9,000명 유치가 목표이나, 2018년 현재 네 곳의 국제학교가 개교하였다. 대학존에는 교육·관광·예술·전문 분야의 대학 학위과정 및 프로그램을 유치하여 복합 캠퍼스 타운을 조성해 총 1,000여 명의 학생을 유치할 예정이며, 영어교육센터는 교육부 주관(국비 지원) 하에 영어교사와 공무원을 연수하면서 영어교육정책에 관한 연구개발과 컨설팅을 하도록 되어있다. 주거·상업 시설은 ‘도시·건축·경관 분위기를 영어권 국가의 이미지로 조성’하고 ‘공공청사·병원·쇼핑시설 등 도시 인프라를 영어가 통용되는 영어 상용화 환경으로 구축’하도록 공간이 계획되었다. 제주영어교육도시의 공간은 녹지와 학교 용지가 도시기반시설의 절반 이상이다(그림 1 참조).⁴⁾

4) 제주국제자유도시개발센터(<https://www.jdcenter.com/business/edu/jejuen.cs>); 김태경, 2016, 앞의 글, 23쪽. 제주영어교육도시의 토지이용률은 주거 14.7%, 상업 10.9%, 도시기반시설 83.3%, 기타시설 0.2%로 구분하여 계획되었다. 도시기반시설에는 학교, 외국교육기관, 녹지 환경 등이 포함되어 있다. 단지 정보는 JDC 홈페이지를 참고하였다.

그림 1 제주영어교육도시



* 출처: '제주특별자치도 제주영어교육도시' 홈페이지

* 주: 1) 영어교육도시 119센터, 2) 제주영어교육센터, 3) 영어교육도시사무소, 4) Korea International School, 5) Branksome Hall Asia, 6) North London Collegiate School Jeju, 7) Saint Johnsbury Academy(10월 개교 예정)

이곳은 2009년 도시 기반 공사가 마무리되자 학교와 주택, 편의 시설 등이 건설되고 있다. 학교 인근 주택 용도의 부지에 공동주택과 단독주택들이 2018년 현재까지 계속적으로 들어서고 있다. 한편 제주영어교육도시에는 현재 한국국제학교 제주캠퍼스(KIS jeju)와 더불어 노스런던컬리지에잇스쿨 제주(North London Collegiate School, 이하 NLCS), 브랭섬홀 아시아(Branksome Hall Asia, 이하 BHA), 세인트존스베리아카데미(ST. Johnsbury Academy jeju, 이하 SJA)가 들어서 있다. NLCS와 BHA, SJA는 각각 영국과 캐나다, 미국에 본교를 두고 있는 사립학교이다. 위 학교는 모두 유·초·중·고등학교 통

합과정으로 운영되고 있다. 한국국제학교는 유·초·중등과정은 제주도교육청이 설립한 곳으로서 공립학교이며, 현재 YBM시사가 위탁을 받아 운영하고 있다. 그러나 한국국제학교의 고등과정은 (주)YBM이 직접 설립하여서 운영하고 있는 사립학교이다. 위 세 학교의 교육비는 연평균 약 사천만 원에서 오천만 원 정도이다.⁵⁾

3. 제주영어교육도시 생활실태

1) 주거 및 편의시설

제주영어교육도시에 대한 국가의 계획은 국제화된 영어권 국가의 환경을 만든다는 것이다. 영어가 공용어로 사용될 수 있도록 영어로 된 표지판, 가로시설물 등 도시 기반 시설을 구축하며 공공청사, 병원, 쇼핑시설 등 각종 시설에서도 영어가 통용되는 환경을 만들겠다는 것이 이 도시의 정책 기조이다.⁶⁾ 이러한 기조 아래 2009년 이래로 도시 조성 사업을 꾸준히 전개해왔으나 주거시설 이외 편의시설은 취약한 상태로 드러났다.

5) 제주특별자치도 제주영어교육도시(<http://www.jeu.go.kr/edu/eng/educity>).

6) 제주국제자유도시개발센터(www.jdcenter.com)

* 주거 및 편의시설 현황

- 캐논스빌리지(약 180세대), 라온프라이빗에듀(약 400세대), 삼정(약 700세대), 해동그린(약 300세대), 한신더휴(약 500세대), 한화꿈에그린(약 400세대), 남영에듀(약 140세대), 이노에듀타운&파크(190세대) 등 총 약 2800세대 아파트 및 오피스텔 입주
- 학원상가 총 3개 동 완공(2018년 8월)
- English Education Center(영어교육센터): 영어 교사 및 공무원 연수, 영어 교육문화예술 프로그램 연중 운영
- Global Education City Office(영어교육사무소): 도청 소관
 - 영어교육도시 정주민에 대한 생활서비스 제공, 영어로 일상 생활이 가능한 환경 조성, 국제학교 유치 지원 등을 위하여 영어교육도시사무소가 운영
 - 대회시설, 다목적실 등의 편의시설을 갖추고 있으며, 외국인을 위한 문화공간, 주민 커뮤니티 활동 공간으로 활용할 수 있도록 개방
 - 치안질서 유지를 위한 치안센터(자치경찰 1인, 국가경찰 1인), 제증명 등 민원서비스를 전담하는 대정읍 이동민원실, 농협 등이 운영

제주영어교육도시의 도시환경은 국가의 초기 구상과 다르다.
 제주영어교육도시에 거주하는 주민은 국제학교 선생님을 제외하

면 한국인 학생과 학부모가 대부분이다(국회입법처, 2015).⁷⁾ 기숙학생을 제외한 통학생들은 부모가 국제학교의 인근에 주택을 임대하거나 소유하여 자녀의 통학을 돕고 있다. 자녀의 교육을 위해 타 지역에서 온 한국인들이 대부분 제주영어교육도시에서 거주하고 있었다. 수도권 일대에서 이곳에 온 이들은 실질적인 원거주지가 육지에 마련되어 있다. 제주영어교육도시에서 살고 있는 주택은 자녀의 교육을 위해 잠시 머무는 임시적인 주거 공간에 불과하다. 이들은 자녀의 학기 운영기간인 8개월 동안은 제주지역에 있다가 약 4개월의 방학기간 동안에는 원래 거주지로 돌아간다. 이 때문에 방학기간 4개월은 이곳 주민들과 학생들이 빠져나가서 도시의 거주 인구는 대폭 줄어든다(김정암·윤명희, 2017).

해외의 우수한 교육시스템과 영어공용화 지역이라는 매력으로 인해 제주영어교육도시로 이주해 온 인구는 대폭 증가했으나, 이에 따른 편의시설은 매우 취약한 편이어서 주민들은 불편함을 겪고 있었다. 이곳의 주택 공급량에 비해 부족한 편의시설은 제주영

7) 제주지역 국제학교의 외국인 학생 비율이 낮다는 것은 2013년과 2014년 국회 교육문화체육관광위원회 및 국토교통위원회 국정감사에서 여러 위원에 의해 지적되었다. 제주지역 국제학교(NLCS, BHA)의 학생 정원 대비 미충원 발생 문제와 학생의 중도탈락 문제가 주요 쟁점이었는데, 여기서 문제의 발생 원인으로 '국제화된 교육환경을 조성하기에 저조한 외국인 학생 비율', '과다한 등록금', '홍보 미흡' 등이 지적되었다.

어교육도시 인근 부동산의 가격 상승으로 인한 높은 임대료와 관련이 있다. 또한 국제학교의 4개월 동안의 방학기간에 제주영어교육도시의 인구가 대폭 감소하기 때문에 사업 경영의 손실을 우려해 이곳에서의 사업을 기피하고 있었다(김정임·윤명희, 2017). 편의시설의 부족은 이곳 주민들의 정착에 애로사항일 뿐만 아니라 소비를 통한 도시 자본의 순환에도 영향을 줄 수 있으므로, 편의시설이 들어설 수 있는 대책이 마련되어야 할 것으로 보인다.

2) 교육여건

제주영어교육도시 설립을 강력하게 추진했던 배경에는 해외로 빠져나가는 인재 유출을 방지하고 유학비의 외화 유출을 감소시키며 해외 유학으로 인한 가족 해체를 방지한다는 것이다. 더불어 제주를 동북아시아 교육 허브로 만들어 제주 교육의 국제경쟁력을 강화시키겠다는 것이 그 취지이다.⁸⁾

8) 제주특별자치도 제주영어교육도시(<http://www.jeju.go.kr/edu/eng/educity>).

9) <경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법>(약칭 외국교육기관법). 제주지역의 국제학교에 적용되는 이 법률은 <경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법> 제22조와 <제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법> 제220조에 따라 제주특별자치도에 설립하는 외국교육기관의 설립·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 제10조(학생정원)와 제11조(학력인정)를 참고 바란다.

제주의 국제학교에 한국인이 몰려오는 것은, 내국인 입학기준이 다른 지역 외국인학교와 달리 제한적이지 않다는 데 있다. 한국 정부는 평택 고덕국제화지구와 제주지역 국제학교에 한해서는 내국인 학생의 입학 조건을 완화하였다.⁹⁾ 다른 지역의 외국인 학교는 부모 중에 1명이 외국인이거나, 한국인 부모인 경우 자녀의 외국 거주기간이 3년 이상이어야 입학할 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 제한적인 자격 기준으로 인해, 한국의 일부 부유층은 편법이나 부정 한 방법을 동원하여 자녀의 해외 국적을 취득하여 외국인학교에 부정 입학시키는 경우도 있다(김영환·김기성, 2013; 방운영, 2013).¹¹⁾ 그러나 제주의 국제학교는 입학 자격에 제한이 없으며, 각 국제학교의 기준에 맞는 입학시험만 통과하면 들어갈 수 있다. 또한 졸업 시에는 한국은 물론 본교가 있는 해외 국가에서도 정규 학력을 인정받을 수 있기 때문에, 국내 진학은 물론 해외 대학 진학도 가능하다는 장점이 있어 한국인들이 자녀의 해외 유학을 대체하는 대안으로서 제주영어교육도시를 선택하고 있다(김태경, 2016). 제주

10) <외국인학교 및 외국인유치원의 설립·운영에 관한 규정>(약칭 외국인학교법). 제10조는 내국인의 입학자격에 대해 명시하고 있다.

11) 기사의 주요 내용은 기업 대표, 의사, 유명 연예인 등 일부 부유층이 자녀를 외국인 학교에 입학시키려고 아프리카나 중남미 국적을 허위 취득한 혐의로 검찰 조사를 받고 있다는 것과 이들에 대한 처벌 사항을 다루고 있다.

〈2018년 국제학교 현황〉¹²⁾

구분	NLCS	KIS	BHA	SJA
면적	104,385㎡ (건축면적: 29,250㎡, 연면적: 96,400㎡)	39,061㎡(초·중) 37,064㎡(고등학교)	94,955㎡	102,171㎡
대상	유치원~13학년	유치원~12학년	유치원~12학년	유치원~12학년
형태	남녀공학, Day&Boarding School	남녀공학, Day&Boarding School	여학교, Day&Boarding school-(Junior Kindergarten ~ Grade 3:남녀공학)	남녀공학, Day&Boarding School
정원	73학급, 1,508명	782명(초·중) 480명(고등학교) 총 1,262명	60학급, 1,212명	68학급, 1,254명
총 재학생 수	2017~2018학년 현재 1,271명 외국인 137명 학급당 학생 수 약 18명	2017~2018학년 현재 998명 외국인 58명 학급당 학생 수 약 18명	2017~2018학년 현재 863명 외국인 131명 학급당 학생 수 약 15명	2017~2018학년 현재 445명 외국인 42명 학급당 학생 수 약 16명
개교	2011년 9월 26일	2011년 9월 19일 (초·중) 2013년 8월 19일 (고등학교)	2012년 10월	2017년 10월 23일
운영법인	사립 (주)제인스에서 운영	초·중은 공립이나 (주)YBM 운영위탁 고등은 사립이며 (주)YBM 운영	사립 (주)제인스에서 운영	사립 (주)제인스에서 운영

◆ 2018년 현재 도시 내 4개 국제학교 정원은 5,236명, 재학생은 약 3,600여 명(총원율 약 70%), 외국인 학생 368명(약 10%), 교직원 1,089명.

12) 제주특별자치도교육청 (http://www.jje.go.kr/index.jje?menuCd=DOM_000000206015001000).

영어교육도시 내 국제학교만의 이러한 차별성으로 인해 2018년 현재 4개의 국제학교가 개교하였고, 2014년부터 졸업생을 배출하였다.

몇몇 학생이 국내 대학에 진학한 것을 제외하고는 많은 학생들이 미국, 영국, 일본, 중국(홍콩) 등 해외 대학에 입학하였다(김태경, 2016). 이러한 제주지역 국제학교의 성과에 반해 제주영어교육도시 국제학교의 학업중단 학생 비율이 지속적으로 많아졌다. 제주지역 국제학교에서 학업을 중단하는 원인은 여러 가지 이유가 있다. 국회입법처는 그 원인을 개교 초기의 체계 미흡, 학생 선발 단계에서의 안내 또는 선발 이후 상담 및 관리 미흡, 해외 우수 국제학교로 진학하기 위한 징검다리로서 여기는 구조적인 측면으로 분석하고 있다. 이와 더불어 고액의 학비와 기숙사비 등 경제적 이유도 그 원인으로 제기하였다(국회입법처, 2015: 13-14).¹³⁾

그러나 위 문헌에서 드러난 원인 이외에 또래집단 간의 갈등과 성적 문제가 학업중단의 주요한 원인으로 나타났다(김정임·윤명희, 2017). 실질적으로 초기 교육 시스템의 부재뿐만 아니라 학교에서

13) 2013년도 당시 국제학교 학생 수의 정원 대비 미충원 사태 및 재학생의 학업중도 탈락으로 인한 문제가 국회 감사에서 쟁점이 되었다. 여기서는 학생 충원을 증가를 위한 해결방안을 모색하고, 학생 미충원에 따른 학교 법인의 재정 적자 악화 문제를 논의하였다.

의 단체 기숙생활로 인한 또래 간의 갈등관계나 성적 문제가 학업 중단의 중요한 원인이 되고 있음을 면접을 통해 알 수 있었다. 이 뿐만 아니라 영어교육도시 내의 구조적인 문제도 있다. 해외 유학 처럼 영어 구사가 자유로운 곳으로 기대하여 제주영어교육도시를 선택해서 온 학생이 대부분인데, 실제로 제주영어교육도시의 국제학교는 한국인 학생이 90% 이상이다(국회입법처, 2015). 이러한 현실은 이곳 학부모들의 큰 불만이었다.

한편 국제학교는 해외 명문 사립학교의 교육시스템이다.¹⁴⁾ 따라서 이곳을 선택한 학부모와 재학생은 국제학교의 교육만으로 교육 전반이 충족될 것이라는 기대감이 있었다. 이런 기대감과 달리 국제학교는 한국 학부모들의 전반적인 교육 욕구를 해소시키지 못하고 있었다. 이들의 자녀 대부분은 한국 대학보다는 해외에 소재한 대학에 입학하기를 희망한다. 그러한 이유로 이곳에서도 유학 목적의 사교육을 하고 있었다. 그러나 제주지역의 유학과 출신의 사교육 강사가 부족하여 그 희소성으로 인해 사교육비가 매우 높은 편이었다. 보통 한 과목에 많게는 시간당 10만 원에서 15만 원에 이르며, 부족한 과외 선생으로 인해 고액을 지불하면서 과외를 하고 있었다(김정임·윤명희, 2017). 일부 학부모는 자녀에게

14) WASC와 IB 인증 시스템.

인간적인 교육환경을 만들어주고 싶어서 국제학교를 선택했으나
고가의 맞춤형 사교육을 해야만 하는 딜레마에 회의감을 표현하
기도 한다.

3) 의료여건

제주영어교육도시에서 의료 여건은 매우 취약한 상황이다. 이
러한 취약성은 성장기 아동·청소년에서 주로 드러나고 있다.
2011년 국제학교 두 곳이 개교한 이래 2017년까지 도시 내 병원
과 약국 등과 같은 의료 시설이 전혀 없다가 2018년 치과와 가정
의학과, 약국 등의 시설이 들어섰다. 따라서 도시 주민들은 대정
읍 지역의 의원이나 제주시내 병원을 주로 이용하고 있다. 거리상
자주 의료기관을 방문할 수 없어서 성장기에 있는 자녀들이나 가
족이 의료 응급상황 시에 사용할 각종 비상약품을 집 안에 준비하
고 있었다. 급성 질병이 발생하여 시급한 조치가 필요하거나 장기
적인 입원치료가 필요한 상황에는 제주영어교육도시 내에서 해
결할 수가 없다. 응급상황이 발생할 시에 빠른 대응을 할 수 없는
이러한 생활 경험은 이곳 주민들에게 심리적인 불안감을 주고 있
었다(김정임·윤명희, 2017).

제주영어교육도시에는 의료 및 제반 시설들이 미비해 이곳 주
민의 건강이 위협받고 있는 실정이다. 대체적으로 아동·청소년과

여성 등이 많이 살고 있는 지역임에도 불구하고, 이들의 생명과 직결된 의료적 지원체계는 매우 미흡한 편이다.

4) 여가 및 문화 여건

제주영어교육도시의 도시 구획에서 문화시설이 차지하는 비율은 0.3%이다(김태경, 2016). 그러나 이곳은 아동·청소년을 위한 시설이나 주민을 위한 문화기반 환경이 조성되어 있지 않아서, 귀족 도시라는 이름과는 매우 다른 생활을 하고 있었다. 이러한 문화시설의 미비와 주요 도심과의 먼 거리는 주민들에게 불편함을 주고 있다(김정임·윤명희, 2017).

한편 국제학교에 자녀를 보내는 학부모들은 자녀를 등교시킨 후에, 자신의 여가나 문화생활을 위한 활동을 하고자 한다. 제주 영어교육도시에는 꽃자왈도립공원과 올레길 코스(14-1)가 있지만, 이러한 자연환경 외에 문화생활을 할 수 있는 공간은 거의 없다.

이곳의 문화 관련 시설은 주민을 대상으로 영어교육을 하는 제주 영어교육센터가 유일하다.¹⁵⁾ 도시에서 생활하다가 상업시설이

15) 제주특별자치도 제주영어교육도시(<http://www.jeju.go.kr/edu/eng/educity/summary/greeting.htm>). 제주영어교육센터는 영어 상용화 지원 기능, 영어교육 연구개발, 영어교육과 연수 기능, 영어교육의 네트워크 구축 기능, 제주영어도시의 영어 상용화 지원 등을 하는 곳이다.

나 문화시설이 거의 없는 이곳 생활은 불편함뿐만 아니라 심리적인 우울감도 함께 경험하게 하였다. 이러한 심리적 우울감은 이주 초기에 주민 간의 상호관계의 부재 혹은 익숙하지 않는 사회적 환경에서도 기인할 수 있다. 주민들의 유입과 유출이 빈번한 이 지역의 특성을 고려한다면, 이주 초기 적응을 도울 수 있는 생활지침서 혹은 심리적 불안감 해소를 위한 상담서비스 등이 필요해 보인다.

5) 정체성: 소속감과 유대감

이곳 주민들은 자녀의 교육 기간에만 한시적으로 거주하는 이들이 대부분으로, 애초부터 원 거주지로 다시 돌아갈 것을 전제로 하고 단기 거주를 계획해 이곳으로 왔다. 제주영어교육도시에는 학부모 모임 이외에 다른 사회적 연결망이 거의 부재하다. 그래서 이곳에 거주하는 학부모끼리 사교 모임을 통해 친밀하게 지낸다. 그러나 학부모들이 원래 거주지로 가면 이곳에서 형성된 사교적인 만남은 육지에서까지 이어지지 않는다. 왜냐하면 자녀교육이라는 특수한 매개체가 사라지기 때문이다.

사실상 이곳 학부모 간 모임은 인간적인 친밀감을 바탕으로 하는 것보다는 자녀교육에 대한 정보를 주고받는 통로이다. 특히 사적인 친교 모임으로 시작해 자녀의 성적이 주요 이슈가 되는 고학

년 학부모가 되면, 상황은 달라진다. 고학년 자녀의 성적을 위해 서로 경쟁 관계로 바뀐다. 사교육에 대한 정보라든지 자녀의 성적에 대한 비교 등이 고학년 학부모들을 민감하게 만들기 때문이다. 낯선 환경에서 학부모 모임이 유일한 사회적 관계이지만, 이들의 관계는 자녀의 성적 경쟁으로 인해 언제든지 서로 경쟁 관계로 변할 수 있다. 이러한 부모의 경쟁의식은 자녀들에게도 그대로 이어진다.

제주영어교육도시 주민들은 도시 환경의 불편함이 있어도 단체로 항의하거나 민원을 제기하는 등의 적극적인 자세를 취하지는 않는다. 불편한 사항이 있어도, 이곳의 주민으로서 누려야 할 권리를 주장하며 요구하는 것을 귀찮아하거나 구차한 것으로 간주하여 개별적으로 해결하려고 한다. 주로 개인적인 경제력으로 자신의 불편함을 해결하면 된다는 식이다. 이곳에 사는 학부모들은 자녀가 학교에서 느끼는 불편함에는 굉장히 예민하고 적극적으로 대처하지만, 자녀의 학교 이외의 일상에서의 불편함은 불평만 할 뿐 서로 의견을 취합하여 관련 부처에 항의하는 등의 단체적인 행동을 거의 하지 않는다.

교육을 위한 임시 거주라는 특수한 상황이 이들에게 위와 같은 영향을 주는 것으로도 보인다. 이곳 주민으로서 도시에 대한 권리를 가지고 있음에도 불구하고, 이 지역의 구성원이라는 주체의식이 부족하기 때문에 시민으로서 누려야 할 권리를 놓치고 있었다.

이들의 개별주의적인 행위는 행정 집행조직에서 이 도시에 대한 정책적 관심을 멀어지게 함으로써 오히려 이들이 역차별을 받는 것으로 보인다.

4. 나오며

제주영어교육도시는 국가 주도의 지역개발 정책사업으로서 외화 유출 방지 및 지역경제 활성화 등의 효과를 기대하고 기획된 공간이지만, 주거시설을 제외한 기반시설들이 취약한 편이어서 주민들이 불편함을 겪고 있었다. 특히 인근 지역에 관광지구가 형성되면서 폭등한 이곳의 부동산 가격으로 인해 제주영어교육도시의 시설 임대료는 매우 비싼 편이다. 이러한 비싼 임대료와 인구가 대폭 줄어드는 국제학교의 방학기간 동안의 영업 손실은 이곳에서 사업을 하는 경영자의 사업 욕구를 떨어뜨리고 있어서, 이후에도 각종 편의시설 및 문화시설의 입주가 쉽지는 않을 것으로 전망된다. 무엇보다 인구 유입과 유출이 빈번한 이곳의 특수성을 감안할 때, 이곳 주민의 이주 초기 적응 및 정착에 관해서는 공공 차원에서 제도적으로 보완해야 할 것으로 보인다.

이러한 제주영어교육도시의 사회문화적인 환경의 취약성은, 이를 기획한 행정 관료와 도시계획 전문가가 도시 조성과정에서 일

어날 수 있는 다양한 변수들을 모두 예측할 수 없었거나, 물리적 공간 조성에 비해 인간의 사회문화적 환경을 소홀히 했기 때문일 수 있다. 이로 인해 외형적 도시 공간은 존재하나 이곳에서 살아가는 도시의 주체인 인간은 정작 소외되는 상황이 되었다고 판단된다. 도시기반시설의 최종 기한이 몇 년 남지 않은 현 시점에서 도시의 취약한 부분들을 파악하고, 이를 보완할 수 있는 방안을 공공 차원에서 고심하는 것은 매우 의미 있는 일이라고 본다. 특히 아동·청소년과 여성이 주요 거주자인 이곳의 특수성을 감안한 도시 정책이 이루어져야 할 것이다.

저자: 김정임

- 2002년 제주대학교 사회학과 졸업
- 2005년 제주대학교 통번역대학원 한영과 졸업
- 2016년 제주대학교 대학원 사회학과 박사과정 수료
- 2005~2008 제주대학교 통번역센터 연구원
- 2006~2010 제주관광대학교 영어통역과 외래교수
- 2017~현재 제주외국인평화공동체 이사

제주영어교육도시는 전국에서 자녀의 교육을 위해 이주한 학부모와 자녀들로 구성된 독특한 도시의 모습을 띄고 있으며, 대부분 이주민들로 구성된 도시라고 해도 과언이 아니다. 교육이라는 특수한 목적을 띠고 제주지역사회의 일원으로 자리매김한 이 도시의 외형적 모습, 제주사회에 미치는 경제·사회·문화적인 영향등과 발생할 수 있는 문제점들을 파악하여, 제주특별자치도를 국제교육전문 도시로써 연착륙 할 수 있도록 분석하고 파악하는 것은 매우 중요한 의미가 있는 과제라 생각되어 지속적인 관심을 가지고 연구를 하고 있다.

참고문헌

문헌자료

- 국회입법처, 2015, <제주 국제학교의 운영 및 관리 실태와 개선방향>, 《NARS 현안보고서》 26.
- 김민영·최현, 2015, <제주도 이주의 현황과 전망>, 《耽羅文化》 50.
- 김봉애·김수희, 2013, <제주영어교육도시 내 국제학교의 건축물 특성 및 공간구성에 관한 연구>, 《청소년시설환경》 11(4).
- 김원보, 2008, 《제주영어교육도시의 효율적 운영방안 및 제주의 영어경쟁력 강화 방안》, 제주발전연구원.
- 김원보·이용민, 2007, <필리핀의 사례검토를 통한 제주영어교육도시의 운영방안>, 《영어영문학》 12(2).
- 김정임·윤명희, 2017, <제주영어교육도시 지역주민의 생활실태>, 《탐라문화》 55.
- 김종훈, 2007, <국제자유도시의 언어정책 : 싱가포르와 홍콩 그리고 제주도의 경우>, 《영어영문학 연구》 46(4).
- 김태경, 2016, <제주 영어교육도시의 파급효과 실증분석 및 정책적 시사점>, 《정책연구》 16(10), 한국경제연구원.
- 박순철, 2010, <동북아의 교육허브를 꿈꾼다-제주영어교육도시 조성 및 국제학교 설립·유치 추진 상황>, 《본질과 현상》 22, 240-244.
- 양영철, 2009, 《(‘제주영어교육도시’ 내) 국제학교 설립·운영에 관한 연구》, 제주특별자치도 교육청.
- 이상철, 1987, <제주사회변동론 서설>, 《사회과학과 정책연구》 9(1): 31-66.
- 신행철, 1995, 《제주사회론》, 한울아카데미.

언론 및 인터넷

- 김영현, “문화예술, 호텔 등 특성화학교 제주영어교육도시 유치”, 《한국일보》, 2017년 4월

21일자 기사.

김영환·김기성, “박○아·노○정도 ‘외국인학교 부정입학’ 연루”, 《한겨레》, 2013년 2월 19일

자 기사.

방윤영, “노○정, 외국인학교 부정입학 벌금 1500만원”, 《중앙일보》, 2013년 8월 11일

자 기사.

유종민, “제주 영어 교육도시 눈에 띄네…네 번째 국제학교 착공”, 〈YTN〉, 2016년 5월 2일

자 기사.

임재영, “영어교육도시가 제주경제 효자네”, 《동아일보》, 2014년 3월 24일자 기사.

제인스(<http://www.jeins.co.kr/index.haewul>).

제주국제자유도시개발센터(www.jdccenter.com).

제주의소리, “제주영어교육도시, 사업성 없고 사교육 ‘황금어장’”, 2008년 9월 8일자.

제주의소리, “‘교육+정주’ 안착한 제주영어교육도시, 완성과제는?”, 2016년 4월 27일자.

제주특별자치도교육청(http://www.jje.go.kr/index.jje?menuCd=DOM_000000206015001000).

제주특별자치도 제주영어교육도시(<http://www.jeu.go.kr/edu/eng/educity/summary/greeting.htm>).

제주학 시민학교 1기

알아두면 쓸데 있는 신비한 제주사회론

발행일

2018년 11월 30일

지은이 주민옥, 김정임, 윤명희

발행인 김동전

발행처

제주연구원 제주학연구센터

제주특별자치도 제주시 동광로 51, 3층

전화 064-747-5623 팩스 064-747-6140

홈페이지 www.jst.re.kr

디자인·제작

한그루

제주특별자치도 제주시 천수동로2길 23

onetreebook.com

ISBN 978-89-94474-69-4 03300

이 책에 실린 내용은 출처를 밝혀 자유롭게 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

비매품