

일본 다문화교육의 전개와 동향

천 호 성 (전주교육대학교)

I. 들어가며

1. 문제 제기

우리사회는 결혼 이주민과 외국인 노동자들의 유입, 그리고 유학생들의 증가와 함께 외국인 150만 명 시대의 다문화사회로 변모하고 있다. 외국인의 유입을 통한 다문화사회로의 진행이라는 점에서 보면 우리나라와 일본의 다문화사회 형성과정이 너무나 비슷하다. 일본의 경우도 농촌 총각들과 외국인 여성들의 결혼으로 결혼이민자 수가 급증하였고, 특히 1980년대 후반 경제호황으로 노동자들의 수요가 급속하게 늘어나면서 외국인 노동자의 유입이 크게 증가하였다. 이러한 양상은 한국의 사회적 변화와 너무나도 닮았다.

법무부 출입국정책 통계연보(2013)에 따르면, 2012년 말 한국의 국내 체류 외국인은 144만 5,103 명으로 이는 전체주민등록인구의 약 2.9%에 해당하며, 2006년 이후 매년 약 20%이상씩 증가하고 있는 추세이다. 한편 일본 법무성 입국관리국(日本 法務省 入国管理局)의 통계에 의하면, 2009년 말 일본에 있는 외국인 등록자수는 220만명을 넘어섰고, 매년 3~7만명 정도 증가해 오다가 경제 불황의 영향으로 2012년에는 203만 3,656명으로 줄어들었다. 그러나 일본의 경우 불법체류자들을 통계에서 제외했기 때문에 실제 외국인 비율은 이 보다 더 높을 것으로 보인다. 한국은 국내체류 외국인의 증가속도가 매우 급격하게 이루어진 반면, 일본은 완만한 증가세를 유지해 온 것이 특징이다.

우리나라의 경우 2005년 이후 정부 주도의 다양한 법령과 제도가 만들어지고, 재정 지원을 통한 지원이 확대되면서 다문화정책과 다문화교육에 대한 적지 않은 성과가 있는 것이 사실이다. 특히 외국인 노동자와 결혼이민자와 그 가족을 대상으로 한 다양한 다문화프로그램이 추진되면서 단기간에 지원체제가 구축되어 온점은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 많은 문제점도 드러나고 있다. 예를 들어 지나치게 많은 다문화정책의 시행과 프로그램이 양산되면서 과잉생산과 중복투자가 두드러지는 등 다문화정책의 비효율성 등이 지적되고 있다. 양기호는 우리나라 다문화정책의 가장 큰 문제점으로 외국인정책위원회와 같이 다문화정책을 추진하는 중심기구가 제대로 기능을 하지 못한 채, 중앙정부의 다문화정책 관련부처 간, 중앙정부-대학-시민단체 간, 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 내 각 부처 간, 지방정부-대학-시민단체-외국인 주민 간 거버넌스가 제대로 작동하지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다(양기호, 2009: 136).

한편 다문화사회로의 변화에 따른 다양한 문제점과 사회적 불안 요소가 증가하는 것도 사실이다. 예컨대 외국인과 사회적 약자와 소수자를 둘러싼 인간으로서의 존엄성과 인권, 차별, 배제에 관한 문제, 그리고 외국인에 의한 범죄의 증가 등도 다문화사회에서 나타나고 있는 특징 중의 하나이다. 자의든 타의든 글로벌화되고, 다문화된 사회에서 살아갈 수밖에 없는 지금의 현실을 감안할 때 우리들에게 다문화사회에 대해 올바른 이해와 동시에 다양한 사람들이 함께 살아가기 위한 실천적인 노력이 요구된다.

이 연구는 급속하게 진행되고 있는 우리나라의 다문화사회에 대한 올바른 이해와 적절한 대응을 위해 다문화사회가 우리보다 조금 앞서거나 혹은 거의 동시에 진행되고 있는 일본의 다문화정책과 대응 사례를 검토하고자 한다. 이를 통해 우리사회의 다문화정책을 되돌아보고 다문화사회에 대해 보다 바르게 대응할 수 있는 시사점을 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구 문제와 연구 방법

위에서 제기한 다문화정책과 다문화사회에 대한 문제의식을 기초로 이 연구에서는 다음과 같이 2가지 점에서 연구 문제를 설정하고 하였다.

- 가. 일본의 다문화정책 방향과 관련하여 그 핵심원리로서 작동하고 있는 “다문화공생교육”에 관해 탐구한다.
- 나. 일본 다문화정책의 전개 과정에서 다문화정책 추진의 원리로서 “다문화 거버넌스”가 어떻게 작동하고 있는지를 검토하고 이것이 한국의 다문화정책의 추진에 주는 함의가 무엇인지 탐구한다.

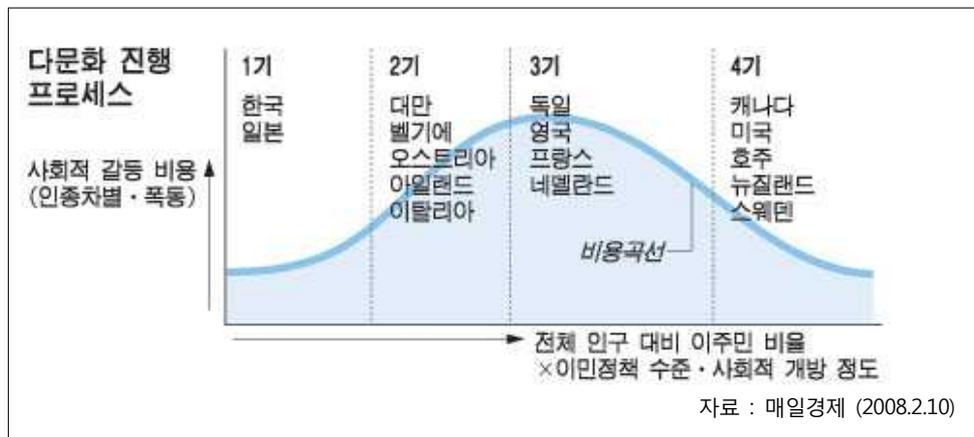
다문화교육은 다문화정책의 틀 속에서 진행될 수밖에 없다. 따라서 이 연구에서는 일본 정부의 다문화정책에 관해 검토하면서 다문화정책을 기반으로 일본의 다문화교육정책을 검토하는 방식을 활용한다.

3. 왜 일본의 다문화교육?

<그림 1>에서 보여주는 것처럼 한국과 일본은 지금 다문화사회의 초기단계에 진입했다고 말할 수 있다. 일반적으로 전체 인구대비 외국인의 비율이 약 5%정도에 도달하면 본격적으로 다문화사회에 진입하는 것으로 본다. 한·일 양국은 아직 다문화사회 초기 단계로 사회적 갈등 등 앞으로 발생하게 될 사회적 비용을 최소화하고 미래에 더욱더 진행될 다문화사회에 능동적으로 대비하기 위해 각종 다양한 정책 지원과 노력이 진행되고 있다(천호성, 2011). 다문화정책이나 다문화교육과 관련하여 일본에 대한 탐구가 왜 필요한지 그 이유를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 다문화사회로의 진입과 관련하여 일본의 경우 대개 한국보다 약 10-15년 정도 그 시기가 빠른 것으로 평가되고 있다. 자국 내의 외국인 수라는 측면에도 그렇지만 다문화교육 정책이라는 면에서 볼 때 한국의 경우, 1960년대 국제이해교육이 시작되었고 다문화교육은 2000대 들어와서 본격적으로 진행되고 있다. 이에 비해 일본은 1953년에 평화교육을 적극적으로 수용하였고, 1980년대 후반부터 인권교육을 기반으로 이문화(異文化)교육이라는 이름으로 다문화교육이 진행되었다. 자국내의 외국인 수의 비율이나 다문화교육에 대한 도입시기의 차이에도 불구하고 앞에서 제시한 것처럼 결혼 이민자의 유입과 외국인 노동자의 증가 등 다문화교육에 대한 도입배경이 한국과 일본은 매우 비슷하다. 요컨대 일본의 경우, 일본계 브라질 사람들의 유입이나 한국을 비롯한 동남아시아 지역으로부터의 결혼이주여성들의 급격한 증가가 다문화사회로의 진입에 직접적인 영향을 주었다. <그림 1>에서 보여주는 것처럼 한국과 일본이 다문화사회의 진행정도가 비슷하다는 점은 양국의 비교를 통해 현재 다문화교육의 진행 상황과 당면하고 있는 과제가 무엇인지를 보다 분명하게 알 수 있을 것이다(천호성, 2011).

[<그림 1> 다문화사회의 진행과정과 사회적 갈등 비용]



둘째, 인종 혹은 민족이 다원화되어 있지 않다. 다인종, 다민족국가가 아니라는 점은 그만큼 문화적으로 동일한 경험, 동일한 가치가 강조되는 사회라고 이해할 수 있다. 최근까지 일본은 단일민족주의라는 이데올로기 속에서 자국민 중심의 이념과 정책을 펴왔다. 요컨대 미국이나 유럽과 달리 일본의 경우 단일민족을 강조하는 민족주의적 특성과 외부의 다른 문화에 대한 폐쇄적 성격, 외국인에 대해 보수성을 보여 온 사회라는 점 등 사회 문화적 측면에서 한국과 유사한 것이 많다. 이러한 공통점 속에서 약간 시간의 차이를 두고 진행되어 온 한·일 양국의 다문화정책과 다문화교육의 비교를 통해 현재 진행되고 있는 한국의 다문화정책과 다문화교육을 성찰하고 앞으로 한국의 다문화교육이 어떠한 방향으로 진행되는 것이 더욱 효과적이고 바람직한 것인지에 관한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

셋째, 미국이나 캐나다, 호주, 그리고 유럽의 많은 나라들이 이민을 공식적으로 인정하고, 이들에 대해 적극적인 유입정책을 펼쳤던 것과는 달리, 일본은 정부가 공식적으로 이민을 인정하지 않은 사회이다. 공식적으로 국가가 나서서 이민을 인정하지 않는다는 점이 우리나라도 마찬가지이다. 최근 한국과 일본이 노령화, 소자녀화라는 사회적 현상이 급속하게 진행되고 있는 현 시점에서 국가의 정책 상 이민을 공식화하지 않고 있는 두 나라가 어떻게 다문화사회에 대응해 갈 것인지는 매우 흥미로운 일이다.

넷째, 양국의 공통점에도 불구하고 다문화교육의 진행과정과 지원방향에서 차이점이 존재하는 것 또한 사실이다. 예를 들어 한국이 국가주도형으로 다문화교육에 대처하고 있는 반면, 한국보다 지방 자치가 먼저 발달되었던 일본은 지역중심의 독자적인 다문화교육 정책을 진행해 오고 있다. 또한 한국의 경우 다문화교육의 목표로서 ‘언어와 문화장벽 해소를 통한 사회통합에의 기여’를 강조해온 반면, 일본의 경우 주변의 이웃과 함께 더불어 산다는 ‘공생(共生)’의 의미를 강조하는 경향을 보이고 있다. 역설적으로 이러한 차이점에 대한 비교와 검토는 양국의 다문화교육에 대한 올바른 방향 정립에 긍정적으로 작용할 것으로 사료된다(천호성, 2011).

II. 일본 다문화정책과 다문화교육

1. 일본 다문화정책

가. 다문화정책의 동향

일본에서의 다문화주의에 대한 논의는 1980년대 후반부터 총무성(總務省)이 국제교류와 국제협력 을 축으로 한 지방자치단체 주도의 국제화를 추진해 오면서 본격적으로 전개되었다. 외국인 수용에 대해 소극적인 자세로 일관해온 일본은 1980년대 농촌지역 남성의 결혼문제가 심각해지고 외국인 여성과의 결혼이 급증하게 되면서 국제결혼 이민자들에 한해서만 생활보호법을 적용하였다. 중앙정부에서 “다문화공생(多文化共生)정책”이 주요한 의제로 채택된 시기는 2006년 일본 총무성의 “다문화공생의 추진에 의한 연구회”를 설치하면서부터이다. 요컨대 일본의 경우 지방정부의 적극적인 다문화공생 시책과 일본 재계의 다문화사회 수용에 관한 입장표명 등이 중앙정부의 변화를 촉구하면서 2006년 총무성이 비로소 전국적인 다문화공생 추진계획을 마련하였다. 이 계획에 따르면 일본정부는 다문화 공생을 “국적이나 민족이 다른 사람들이 서로 문화적인 차이를 인정하면서 대등한 관계를 구축하여 지역사회 구성원으로서 함께 살아가는 것”으로 정의하고 있다(總務省, 2006).

한편 일본의 다문화정책은 1970년대 후반 국제적 환경의 변화에 따른 국제사회의 외압과 국내의 노동력 수급 조절책으로서 관리와 통제의 영역에서 전개되었다. 2000년대에 들어와서 본격적으로 “다문화 공생”정책을 폭넓게 시행한 것은 일본 사회가 당면한 다문화사회로의 전환에 능동적으로 대처

하기 위한 대안을 모색함으로써 국가적 차원에서 중앙정부가 기본적인 목표와 방향을 제시하고, 제시된 방향에 맞추어 지방정부, 기업, 지역주민이 다문화공생 거버넌스 체제를 구축해오고 있다(문정애, 2012: 22). 일본의 경우 생활과 삶의 공간인 지역을 중심으로 “지역에서의 다문화공생의 실현”을 목표로 지역 주민들이 스스로 만들어가는 지역사회개발 운동을 통해 각 지역의 특성을 살린 다문화 지원 정책을 시행하고 있다.

나. 다문화정책의 특징

1) 다문화 거버넌스 체제

거버넌스(governance)란 공동의 목적을 실현하기 위하여 정부, 민간부문, 시민사회단체 등이 네트워크를 형성하여 권한을 배분하고 의사결정하는 방식을 말한다. 즉 제기된 정책과제 해결이나 상충된 이해관계 조정을 위한 관련 주체들 간의 협의 및 의사결정 행위이다. 이에 반해 거버넌스 체제란 관련기관 및 이들 기관들 간의 운영방식이나 제도, 그리고 기관 간이나 제도 간의 연계나 협의 및 의사결정 방식을 말한다. 이 연구에서 사용하는 다문화 거버넌스의 의미는 양기호가 주장한 “주요 다문화관련 공공기관과 민간 단체 간 파트너십의 구축 하에 실시되는 다문화정책의 체계와 네트워크” (양기호, 2009: 136)라는 정의를 받아들여 “주요 다문화정책이나 다문화교육 등 다문화와 관련하여 공공기관과 민간단체 간 파트너십의 구축을 통해 실시되는 다문화정책의 총체적인 체계와 네트워크”라고 정의한다.

일본 다문화공생 정책의 주체는 크게 중앙정부, 지방정부, 기업, 시민단체로 나누어 볼 수 있다. 이중에서도 외국인 문제에 대한 부서별, 심의회별 검토나 대응은 중앙정부의 입장에서 보면 1988년을 기점으로 내각부, 외무성, 법무성, 총무성을 중심으로 이루어져왔다. 2006년을 기점으로 총무성이 중심이 되어 “지역에 있어서 다문화공생의 추진전략”을 수립하도록 하였다. 이에 따라 총무성은 중앙정부와 지방정부의 역할, 다문화공생 추진체계 등을 구축하는데 결정적인 역할을 하였다. 총무성이 제안한 지방정부의 다문화공생 추진시책 안에는 다음과 같은 내용이 구체적으로 명기되어 있다. 1)커뮤니케이션 지원 2)거주, 교육, 노동환경, 의료, 보건과 복지, 방재 등의 생활지원 3)다문화공생 지역 만들기 4)다문화공생 추진체계 정비로 나누어 제안하였다(總務省, 2006).

가) 다문화 거버넌스의 역할

중앙정부는 외국인 수용을 위한 기본방침, 외국인 주민을 위한 일본어와 일본사회에 대한 학습기회의 제공, 외국인 주민의 소재정보 시스템 구축, 각 부서간의 종합적인 정책형성을 위한 체제정비를 담당하고 있다. 지방정부는 다문화공생 추진을 담당하는 부서를 설치하고 다문화공생 지침과 계획 등을 책정, 추진한다. 그리고 국제교류협회나 시민단체간의 역할분담을 명확히 하고 네트워크 체제를 만들어 간다. 기업은 노동자 고용에 대한 사회적 책임을 다해야 하는데 노동법을 준수하고, 사회보험 가입을 적극적으로 해야 할 것을 명기하고 있다. 또한 지역주민은 지역사회구성원이라는 관점에서

지방정부, 민간단체와 연계하여 외국인 주민문제를 해결하는데 기여할 것을 명확하게 제시하고 있다.

나) 지방정부와 다문화 거버넌스

지방정부에서는 다문화공생 시책을 위하여 시민과 행정 간의 협동체제 구축을 추진하고 있으며 시민단체와 민간단체가 공동으로 다문화공생 시책을 전개할 수 있는 거버넌스를 형성해 오고 있다. 일본의 지방정부는 민관협력의 형태로 국제교류협회를 다수 설치하고 있다. 국제교류협회에 파견된 지방공무원과 내부 출신 직원이 공동으로 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 국제교류협회는 일본 지방정부에서 다문화 거버넌스를 구축하는 핵심적인 역할을 하고 있는데, 적극적인 다문화 시책을 위한 기초단체 간 정보교환, 시민단체와의 네트워크 구축, 외국인회의 개최, 다양한 재정 지원 등의 활동을 하고 있다(양기호, 2010: 151-152).

- 외국인집주도시회의: 외국인이 많이 모여 사는 지역의 도시가 만든 회의체

2. 일본 다문화교육의 전개와 특징

가. 다문화교육의 전개

일본의 다문화교육은 일본 경제의 급속한 성장으로 일본의 국제적 지위가 격상되는 가운데 1980년대에는 국제이해교육, 글로벌교육 등으로 전개되었다. 요컨대 서로 다른 문화 간의 상호이해를 추구하는 “이문화간의 커뮤니케이션의 증진”에 관심을 둔 국제이해교육의 형태였다. 이때에는 일본 시민을 위한 다문화교육이 아닌 일본인 학생들의 국제화 역량을 키우기 위한 교육이었다. 그러나 현재에는 “다문화공생교육”이라는 이름으로 다문화교육이 전개되고 있다.

일본은 내향적인 국제주의라는 관점에서 다문화공생 정책을 채택하였다. 이는 국가적 차원에서 국민의 고유한 문화와 가치관에 대한 인정 및 지원을 추진하여 외국인 이주자들을 국제교류의 차원이 아니라 지역사회 구성원으로서 받아들이고 그에 따른 종합적인 생활 지원을 통해 사회참여를 적극 유도하는 정책이다. 현재 일본은 기존의 민족국가에서 시민국가로 나아가고 있으며 이때의 중심 개념은 국민이 아니라 주민이라는 차원에서의 전환을 시도하고 있다. 이런 관점에서 일본의 다문화정책은 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있다.

거시적 관점에서 분석한 강운선의 연구는 일본 다문화교육의 연구 동향 분석을 위해 학술지를 중심으로 한 메타분석법을 활용하였다. 그 결과 일본의 다문화교육에 대한 연구는 성격·목표(27.7%), 교수·학습방법/프로그램(16.1%), 언어교육(16.2%)에 관한 연구가 약 50%정도를 차지한 반면 다문화교육 평가(0.3%)에 관한 연구는 매우 저조한 것으로 나타났다. 이를 토대로 강운선은 일본의 다문화교육에 대해 다문화교육에 대한 논의는 무성하였으나 실제로 다문화교육의 시행이 교육목표를 어느 정도 달성했는지를 확인하고 그것에 기초하여 다문화교육의 방향을 진단하려는 노력이나 관심은 다소 부족하였다고 지적하였다. 또한 연구대상을 생애 단계별로 살펴볼 경우 유아교육에 관한 연구물

이 가장 많았으며, 연구 집단별에서는 민족·인종에 관한 것이 절대 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 이와 같은 사례분석을 통해 일본의 경우 여러 소수집단의 인권을 다문화교육과 관련지어 연구하려는 노력이 매우 부족하다고 지적하였다(강운선, 2011).

한편 Sleeter와 Grant가 다섯 가지로 유형화한 다문화교육의 관점에 비추어 일본의 다문화교육은 “문화적으로 다른 것 가르치기”의 관점으로부터 “인간관계 접근”으로 변해왔으며, 사회제건을 위한 다문화교육의 관점은 매우 취약하다고 분석하였다(강운선, 2011: 630).

이에 반해 일본의 다문화교육을 사회과의 관점에서 미시적으로 분석한 박남수의 연구는 다문화 사회의 시민성 육성이라는 관점에서 일본의 사회과 교육과정 및 교실수업을 분석하였는데 분석결과 일본 사회과 교육과정에는 자국에 대한 전통문화에 대한 이해를 통한 일본인으로서의 공통성과 국제화 시대에 적합한 시민적 자질로서 다양성을 존중하는 다문화적 관점이 동시에 강조되고 있다고 지적하였다. 그러나 문제점으로 일본의 전통과 문화에 대한 이해가 지나친 애국심의 강조로 이어지고 있다는 점을 제기하였다. 또한 교실수업의 분석결과를 토대로 교사들의 다문화교육에 대한 이해와 관심을 높이나 실제 수업과정에서 외국 아동들에 대한 고려 등의 측면에서 보면 다문화교육의 관점이 미흡하다는 점을 지적하였다.

일본 문부과학성은 지금까지 여러 가지 지원정책을 세워 왔다. 외국인 아동 학생 교육 담당 교원의 배치, 교사용 지도 자료나 일본어 지도 교재의 개발, 「귀국·외국인 아동 학생과 함께 진행되는 교육의 국제화 추진 지역」이나 「외국인 자녀 교육 추진 지역」의 지정, 외국인 아동 학생 담당의 지도교원 등을 대상으로 한 연구 협의회나 일본어 지도를 위한 연수회의 개최, 교육상담원의 파견 등이 그 예이다. 특히 문부과학성은 “뉴커머(newcomer)¹⁾가 일정 수 이상 재적하는 학교에 1992년부터 전담교원을 배치하거나 특별교실을 두기도 하고, 시설과 여건이 갖추어지지 않은 학교에서는” 분리수업²⁾의 형태를 취하기도 한다. 문제는 뉴커머 학생들이 생활에 필요한 일본어에는 큰 어려움이 없으나 학습사용 언어로서의 일본어 구사능력을 갖추지 못하고 있어서 교과수업을 따라가기 어렵다는 점이다. 채영희(2008)는 일본어 지상주의 방식이 특히 이주노동자 2세의 모국어에 대한 사고와 접근을 어렵게 하고, 학습도 부진하게 만드는 요인이 되고 있다는 점을 지적하고 있다(천호성, 2011 재인용).

나. 다문화교육의 특징

일본에서 다문화교육은 각 학교별로 사회과 등 교과교육과, 특별활동 등을 통해 이루어지고 있다(中山京子, 2006). 특히 2002년도부터 초·중·고등학교에 도입된 “종합적인 학습의 시간”은 국제이해 및 다문화공생을 위한 교육활동을 하는데 결정적인 역할을 담당하였다. 지역사회에 거주하는 외국인

1) 뉴커머(newcomer)란 2차대전 이후 끝날 무렵 미처 철수하지 못한 외국에 살던 일본인의 자녀, 브라질 등 라틴 아메리카에 이민 갔던 일본계 사람들이나 그 자녀들을 지칭하는 말로써 올드커머(oldcomer)와 구별된다. 올드커머는 다른 민족 집단보다 일본 재류의 역사가 긴 외국인 집단으로서 예를 들어 재일동포(조총련계, 민단체를 모두 포함)나 화교 등을 가리킨다. 올드커머가 자신들의 손으로 학교를 세워 자녀교육을 시켰던 것에 반해 뉴커머는 자녀교육을 일본학교에 맡기고 있다는 점에서 차이가 있다.

이 주체적으로 참여하는 출신 국가의 요리, 전통 복장, 무용, 민속놀이 등 문화체험하기 활동은 지역 자치단체가 지원하는 학교에서의 “종합적인 학습의 시간” 활동의 좋은 예이다. 상대적으로 지방자치가 잘 확립된 일본의 경우, 한국과 비교해 볼 때, 지방정부가 중심이 되어 다문화가정에 대한 교육지원이 이루어지고 있다는 점이 큰 특징이라고 말할 수 있다(천호성, 2010).

연구자는 “일본의 다문화교육 지원체제에 관한 연구”에서 일본의 학교에서 진행되고 있는 다문화교육의 유형을 1) 분리수업, 2) 통합수업, 3) 지원수업의 형태로 분류하였다(천호성, 2010). 먼저 분리수업이란, 정규수업이나 정규 외 수업시간에 다문화가정 자녀 혹은 외국인 아동들을 원래 학급에서 따로 분리하여 일본어, 일본 문화, 일본의 규칙이나 제도 등을 가르치는 것이다. 예를 들어 국어(일본어)나 사회 수업의 경우 일본어 능력이 부족한 아이들은 수업에 따라가기가 어렵다. 따라서 정규수업시간 중 외국인 학생들이 따라가기 어려운 과목들을 중심으로 기존아이들과 떼어 실시하는 분리수업이 이루어지고 있으며, 정규수업시간 외에는 수업을 끝난 후 이들을 따로 모아 일본어를 중심으로 특별수업을 실시한다. 다음으로 통합수업이란 외국인 학생과 일본학생이 함께 수업하는 것을 말한다. 예를 들어 수학이나 체육, 미술 등의 수업에서는 일본어가 다소 부족한 아이들도 수업에 함께 참여하는 것이 가능하다. 따라서 이러한 과목들에 대해서는 통합수업이 실시된다. 마지막으로, 지원수업이란 다문화가정 자녀 혹은 외국인 아동들의 수업현장에 “외국인 아동이나 학생을 위한 지도원”이 들어가 직접 강의하거나 수업을 통역하여 지원해 주는 형태로 일종의 팀티칭 수업을 말한다(천호성, 2011 재인용).

다. 다문화교육 지원내용의 한·일 비교

시간의 차를 두고 진행되고 있기는 하지만 한국과 일본의 다문화교육 지원 정책을 보면 유사점과 공통점들이 동시에 발견된다. 우선 공통점으로 언어교육에 중점을 두고 있다는 점이다. 한국의 경우 한국어나 한국 문화교육에 초점을 두고 있는 반면 일본의 경우 일본어 교육뿐만 아니라 지원 대상 학생의 모국어 교육도 동시에 지원하고 있음이 한국과 차별적이다. 지원체계 면에서 보면 오래전부터 일본은 지방자치단체 중심의 공민관을 통해 지원해온 반면, 한국은 중앙정부가 역할 분담하는 형태의 중앙정부중심 지원체계였으나 최근에는 각 지방자치단체에 ‘다문화가족 지원센터’를 설치하는 등 지역의 특성에 맞는 지원체제로 변화되고 있다. 특히 일본의 경우 다문화가정 자녀의 취학이나 취직 활동에 적극 지원을 하고 있는 것이 한국과 비교하여 다른 점이다. 한국과 일본의 다문화교육의 지원내용을 간략하게 요약, 정리하면 <표 1>과 같다.

[<표 1> 한국과 일본의 다문화교육 지원 내용 비교]

| | 한 국 | 일 본 |
|--------|---|---|
| 지원 체계 | 중앙 정부 중심 | 지방 자치단체 중심 |
| 지원 방법 | 통합주의 | 관리주의 |
| 주지원 대상 | 다문화가정 자녀와 부모 | 외국인 아동과 학생, 부모 |
| 지원 정책 | <ul style="list-style-type: none"> • 다문화가정 학생 대상 언어·인지 집단도 구 개발 • 교사 연수 • 다문화가정 학생 지도교사를 위한 매뉴얼 개발 • 방과 후 학교 프로그램 개설 • 다문화가족지원센터와 교육청이 연계한 지원프로그램 활성화 • 다문화이해 교육을 위한 교수-학습 유형 및 지도서 개발 • 교과서 및 교육과정의 다문화적 요소 분석 및 개정 • 다언어 학교생활 안내 책자 제공 • 자녀의 학교생활과 교육 안내 • 다문화가정 학생 특성별(지역별, 출신국별) 현황 분석 및 DB구축 • 부모교육을 위한 한글과 한국 문화 이해교육 프로그램 제공 • 학교생활 상담 통역서비스의 제공 • 교대·사대생을 활용한 멘토링 사업 • 교원양성대학의 다문화교육 강좌 개설 지원 • 각 지방 자치단체에 다문화가족지원센터 설치 • 가정문제 상담 | <ul style="list-style-type: none"> • JSL 커리큘럼²⁾의 보급 및 정착 • 일본어 능력의 측정 및 체계적인 일본어 지도, 일본어 교실, 일본어 네트워크 사업 • 공민관 국제교류 센터 설치를 통한 일본어 교육 및 상담 가능한 외국인 전용 창구 개설 • 외국인 아동과 학생을 위한 교원양성 및 도우미의 확보 • 외국인 아동과 학생을 위한 진로 지도, 진학 및 취직 지원 • 국제이해 교육의 추진 • 외국인에 대한 취학 안내 및 취학상담 • 관계기관이나 단체의 제휴에 의한 취학 촉진 활동 • 진학이나 전학에 있어서 학교 간에 제휴 • 일본어 학습 지원 및 모국어 학습 지원 • 미취학 아동 파악 및 교육환경 정비 등 대응책 강구 • 지역 중심의 학부모 교육 실시 • 교사용 참고도서와 지도서 보급 • 일본어 및 일본문화교육과 관련한 통역 자원 봉사 활동 활성화 • 다언어 취학 및 학교생활 안내 • 지역행사 축제 등 참가 지원 • 정보 수집 제공 • 가정문제 상담 |

(참고 : 천호성, 2012)

2. 다문화교육의 방향

가. “이문화(異文化)교육”에서 “다문화공생교육”으로

일본에서 이문화교육은 1996년 7월 제15기 중앙교육심의회의 1차 답신 “21세기를 전망한 우리나라 교육의 모습”에서 구체적으로 제시하였다. 이 답신에서는 외국어 교육에 대하여 국제교육의 일환으로 재량수업 시수를 활용하거나 특별활동 시간을 할애할 수 있다는 점과 지역이나 학교의 실태에 따라서 아이들에게 외국어나 외국의 생활, 문화 등에 관해 친숙해질 기회를 갖도록 해야 한다고 제시하고 있다. 구체적인 방법으로 지역에 있는 원어민이나 해외생활 경험이 있는 지역주민을 교육이나 수

2) JSL 커리큘럼 : Japanese as a second language(제2 언어로서의 일본어) 커리큘럼으로 일본어를 모국어로 하지 않는 학생들의 학습지원을 위하여 개발된 커리큘럼을 말한다. 외국인 학생의 초기 지도로부터 교과 학습으로 연결되는 단계의 지도를 지원하기 위한 교원용의 지도 자료임.

업에서 활용하는 것이 좋다는 제언까지 제시하고 있다. 이문화교육이 탄력을 받은 것은 1998년 개정된 학습지도요령(한국의 교육과정에 해당함 - 필자주)의 개정에 따라 재량학습시간으로서 “종합적인 학습시간”이 설치된 것이다. 이에 따라 전국 초등학교에서 영어활동이 활발하게 진행되게 되었다. 사실 이문화 교육의 핵심은 영어교육의 확대와 관련되었다고 볼 수 있다.

한편, 평화교육이나 인간존중의 교육에 대한 논의는 오래되었지만, 공생이라는 개념은 타자에 대한 이해와 소통을 전제로 하는 것으로서 2000년대 와서 주로 사용하게 되었다. 増淵幸男(마스부찌 사즈오)는 이질적 타자와 문화와의 공생을 주창하는 교육 실태는 마치 모순과 갈등 속에 있는 상태와 같아서 근본적으로 인간성과 인간의 존엄이 기반되어야 하는 활동이라고 강조한다. 따라서 공생의 개념은 “인간이란 무엇인가?”라는 근본적인 물음과 분리될 수 없다고 본다. 요컨대 교육활동 중심에 학생의 주체적 배움이나 개성신장, 타인의 이해 등을 언급할 때 최우선적으로 다양성이 풍부한 인간존재의 이해로부터 출발해야 한다는 것이다. 그는 이질적 타자를 배제하려는 인간의 본성에 대해 의문을 제기하면서 오늘날 공생교육의 기초는 타자이해의 마음의 육성을 위한 기초로서 인간의 존엄성과 생명에 대한 이해에 주목해야 한다고 주장했다(増淵幸男, 2004). 공생에 기반한 국제이해교육에 대한 논의는 문화적 다원주의와 공생의 철학에 주목한다. 다문화주의란 한 국가와 사회에 복수의 인종이나 민족이 존재할 때 각각 다른 문화의 공존을 적극적으로 인정하려고 하는 입장이다.

다문화공생의 개념에 대해 山脇啓造(아미와키)는 “국적이나 민족 등 다른 사람들이 서로 문화적 차이를 인정하고, 대등한 관계를 만들어 가면서 함께 살아가는 사회”라고 정의하고 있다(山脇啓造, 2002). 여기에서 중요한 것은 “대등한 관계”와 “함께 살아감”이라는 두 가지의 의미이다. 동화정책에 의해서는 다문화공생이 불가능하다. 왜냐하면 동화정책이라는 것은 다른 문화를 무시하고 자신의 문화를 강요하는 것으로서 타문화 또는 다른 가치관을 부정하는 것이 되기 때문이다. 동화정책이 목적으로 하는 것은 정체성의 상실뿐만 아니라 소수자에 대한 배제를 의미하기도 한다. 함께 살지 못하고 따로 사는 것은 한 나라 안에서 국경선을 그어버린 것이나 다름이 아니기 때문에 서로가 이해하기 어렵고 상호간에 오해를 만들기가 쉽다. 어쨌든 표면적으로는 일본이 목표로 하는 다문화공생 사회는 외국인에 대해서도 일본에서 일본인과 똑같이 생활할 수 있는 최소한의 권리, 또한 인도적으로 인정 될 수밖에 없는 권리를 보장함으로써 외국인의 지위를 높여주고 그들이 보통사람으로서 평범하게 살아갈 수 있는 것을 보장해주는 사회”라고 말할 수 있다.

나. 외국인 학생들의 불취학

일본에서 외국인 아동에게 취학의 의무는 없다. 물론 일본도 국제조약의 비준으로 “아이들의 권리 조약”상 아이들에게 교육의 기회를 갖도록 해주는 것은 중요한 과제이다. 문부과학성에서는 외국인 아동에게 취학의무는 없지만 공립의 의무교육을 위한 각각의 학교에 취학을 희망하는 경우에는 무상으로 취학할 수 있도록 보장하고 있다. 교과서도 무료로 배포되고 취학 보조금도 주는 등 일본인 아동과 똑같은 교육을 받을 수 있도록 교육의 기회를 보장하고 있다. 그러나 외국인 아동을 받아들일

수 있는 환경이 정비되어 있지 않기 때문에 따돌림이나 언어에 관한 문제가 있고, 중도퇴학이나 학교에 가더라도 별로 의미가 없다는 의식이 외국인 학부모들에게 만들어지고 만다. 또 외국인 아동의 보호자가 갖고 있는 생각이나 의식이 매우 낮은 것도 외국인 학생들의 불취학에 대한 하나의 원인이 라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 논 의

1. 일본 다문화공생이 갖는 의미

왜 일본에서는 다문화공생을 주장하는가? 그 이유로서 하나는 국제사회의 동향과 무관하지 않다고 생각한다. 선진국에서는 이미 다수의 이민을 받거나 노동자들의 국내유입을 막을 수 없는 상황이다. 또한 미국이나 호주, 그리고 유럽 여러 나라의 사례를 볼 때 종래의 동화주의 정책이나 배제정책으로는 문제를 해결하지 못했다는 것이 크게 영향을 미쳤을 것으로 본다. 즉 국제이해교육이나 이문화교육에서 다문화공생교육으로 방향전환을 하지 않으면 안 될 것으로 추정된다. 일본 정부도 1948년 세계인권선언, 1966년 국제인권조약에서 “모든 사람이 권리와 자유를 가져야만 한다”라고 제시되어 있을 뿐만 아니라 국제사회가 글로벌화 사회에 대응하는 의미에서도 다문화공생이라는 이념이 필요 불가결하다고 보고 있다.

또 하나는 사회불안을 해소하고, 일본 국민의 보다 안전한 생활을 위해서라고 본다. 실제로 일본 사회에 방치되거나 배제되어 있는 많은 외국인들이 존재한다. 이러한 집단 간의 구조적인 불평등을 방치하면 차별당하고 있는 사람들의 불만이 축적되어 사회불안이 생길 위험이 높아진다. 예를 들어 프랑스에서 이민, 특히 이슬람교도에 대한 탄압의 결과 1981년 알제리아계 이민에 의한 도시 폭동사건은 많은 시사점을 준다. 山脇啓造(아마와키)의 연구에 의하면, 2002년의 시점에 일본에는 의무교육 연령에 있는 아이들, 즉 학령인구 중에서 브라질 노동자의 자녀가 약 3만 명이 넘었다. 이 중에서 브라질 학교를 포함하여 일본 학교 등 다양한 형태의 교육을 받고 있는 아이들이 약 1만명 정도였다. 학교에 다니고 있지 않은 약 2만 명의 브라질 노동자 자녀들 중에는 일본어나 포르투갈어를 만족스럽게 말하지 못하는 자녀들이 많고, 심지어 비행에 빠지거나 불량학생 그룹에 빠져들어 있는 학생들도 상당수 존재하는 것이 각종 조사결과 보고되고 있다(山脇啓造, 2002).

일본 정부는 이러한 범죄현상의 이유로 외국인 노동자에 대해서 배제의 움직임을 보이고 있지만, 많은 외국인이 이미 국내에 거주하고 있는 이상 다문화공생 정책을 펴지 않는다면 이러한 문제를 해결하기란 결코 쉽지 않을 것이다. 요컨대 일본의 경우 이러한 요인들에 의해 다문화공생의 관점으로 전환하지 않을 수 없을 것이다.

일본 다문화공생 정책이 일본사회에 주는 메리트도 있지만 위험도 동시에 존재한다. 좋은 점은 인

구의 고령화 및 소자녀화에 대한 대응이라는 관점이다. 일본의 경우 2050년에 이르면 고령자(노인)의 비율이 약 36%에 이를 것으로 예상된다. 이것을 다르게 표현하면 생산연령층의 비율이 감소한다는 것을 의미한다. 외국인과의 공존할 수 있는 사회에 대한 기반을 정비하고, 외국인 노동자들을 받아들이는 것을 확대함으로써 소자녀화로 인한 노동력의 부족을 보충할 수 있을 것이다.

메리트만 있는 것이 아니다. 다문화공생사회 중의 하나인 호주의 경우 사회에 부적응한 이민이 증가하여 영어교육이나 사회복지 등에서 비용이 크게 증대하고 있고, 경제적으로 수지타산이 맞지 않는 현상이 일어났다. 즉 지금까지 국가 생활에 안정적인 생활을 하게 해준 이민 온 사람들이 연로한 부모 등 가족을 불러들임에 의해 그들을 위한 영어교육이나 사회복지에 대한 부담이 엄청나게 늘어났다. 이런 점에서 보면 일본이 다문화사회가 진행되고 외국인에 대한 생활보장을 위한 사회적 비용은 엄청나게 늘어날 것으로 예상된다. 또한 유입되는 외국인 수가 증가하면 범죄건수도 증가할 수밖에 없다. 이들의 범죄를 막기 위해서는 그들의 생활을 보장하는 방법이 가장 지름길이 될 수밖에 없다.

2. 일본의 다문화공생 거버넌스가 한국에 주는 의미

첫째, 일본 정부는 다문화공생 정책 시행에 있어서 거버넌스를 중요시하고 있으며, 중앙정부가 정책에 대한 기본적인 틀을 제공하고, 지방정부는 지역주민으로서의 외국인을 수용해가는 과정을 담당하고 있다. 다문화공생 시책에 있어서 조례 등을 통해 각 주체의 역할을 구체적으로 명기하고 있는 점이 특징이다. 우리나라의 경우, 중앙과 지방간의 유기적인 협력체제의 구축과 그 역할분담 보다 분명하게 제시될 필요가 있다.

둘째, 일본은 공공부분이 중심 주체가 되어 국제교류협회를 통하여 안정적이고 장기적으로 다문화 시책을 추진하고 있으며 민과 관이 네트워크를 구축함으로써 공공 거버넌스를 가능하게 하고 있는 장치로서의 역할을 하고 있다는 점이다. 한국의 경우 일본과 달리 다문화 시책 상당부분을 외부에 위탁하여 운영하는 경우가 많다는 점과 대조적이다. 예를 들어 지역다문화가족지원센터는 보건복지가족부가 위탁한 다양한 다문화 정책을 시행하고 있다.

한편 한국의 다문화정책에 대해 법무부, 노동부, 보건복지가족부, 문화체육관광부, 교육부, 행정안전부 등 중앙정부가 너무나 다양한 법령과 대책을 경쟁적이고 근시안적으로 제시하고 있어 효율성이 떨어진다는 지적도 있다(양기호, 2009: 154-155). 따라서 정부 부처간의 정책조율이 필요하다.

셋째, 일본에서는 다문화도시 네트워크가 만들어져 다문화정책에 대한 정보를 교환하고 중앙정부에 대한 의견서를 제출하는 등 지자체간의 중요한 네트워크가 구성되어 있다. 특히 “외국인집주도시회의(外國人集注都市會議)”는 대표적인 다문화 거버넌스 체제를 이루고 있는 하나의 사례이다. 외국인집주도시회의는 뉴커머 외국인이 많이 거주하는 지방정부와 국제 교류협회가 모여서 2001년 하마마쓰 시에서 설립되었다. 하마마쓰시 오이즈미마찌는 행정, 기업, 지역주민, 외국인 간의 다문화 거버넌스가 가장 잘 구축된 사례라고 할 수 있는데, 모든 초중등학교에 포르투갈어 학습도우미 배치와 일본

어 교실을 운영하고 있다. 한편 후지중공업이나 산요전기 등 외국인에게 많은 일자리를 제공하는 기업이 있고, 행정과 교육, 사회지원 등 다문화 거버넌스가 잘 구축된 지역이다. 우리나라의 경우 중앙 정부와 지자체, 기업, 시민단체 등이 참여하는 다문화 거버넌스 체제 구축과 함께, 지역을 중심으로 [행정-기업-지역주민-다문화가족]이 함께 참여하는 다문화 거버넌스 구축이 유용할 것으로 사료된다.

IV. 나오며

경제의 급속한 발전과 함께 1980년대 이후 국제사회의 일본에 대한 관심이 증가하면서 일본에 입국, 체류, 취업을 하려는 외국인이 증가하였다. 새로운 노동력 공급으로 1990년대에는 브라질이나 페루 등 남미로부터 일본계 남미인들이 대거 들어왔을 뿐 만 아니라 결혼을 위한 이주여성들이 대폭 늘어났다. 이와 같이 일본의 다문화사회의 전개과정은 동남아시아가 아닌 남미사람들의 대거 유입이라는 것을 제외하고는 우리나라와 매우 흡사하다.

일본의 경우 다양한 문화의 공존과 존중, 더불어 살아가는 공생을 강조하는 공생적 다문화주의로의 변화를 표방하고 있으며, 이러한 관점은 변화를 위한 구체적인 실행 노력으로 교육과정이나 수업에도 반영되고 있다. 그러나 박남수의 지적처럼 교육기본법에 제시된 교육목표나 교육과정의 기본 방침, 사회과의 목표 등에서 일관되게 주장하는 일본 국토 및 전통과 문화에 대한 이해, 국가에 대한 애정 등을 강조하는 것을 보면 겉으로는 다문화주의를 지향하고 있지만, 상당부분 주류의 문화를 중요시하고 이에 동화시키려는 경향이 내포되어 있는 것으로 이해할 수 있다. 서로의 차이를 인정하고 문화집단의 차이와 가치의 다양성을 존중하는 것이 다문화교육의 중요한 전제임을 고려할 때 일본의 사회과 교육과정에서 나타나고 있는 이념적 국가주의적 경향은 문제가 있다고 하겠다.(박남수, 2011: 33)

오늘날에는 세계화와 더불어 지역화의 흐름도 거세지고 있다. 국가에 의한 국익우선의 다문화주의를 지양하고 자신이 살고 있는 지역사회의 문제 해결에 지역 주민으로서의 적극적으로 참여하는 것은 사회적 소수자와 인권을 보호하기 위한 정책을 지역사회에서 실현해야 하는 가장 큰 이유 중의 하나이다. 국내 이주민들의 주체적 역량을 기르는 다문화주의 담론과 정책을 만들어내기 위해서는 이들의 삶에 기반하고 있는 지역사회에 대한 고려가 필요하다. 일본 다문화 거버넌스로부터 한국 다문화정책이나 다문화교육과 관련한 과제를 생각해 보면 지역사회를 토대로 민간주도, 시민사회 주도적 다문화주의 담론과 정책을 활성화하여 국가나 중앙정부의 다문화주의의 담론과 정책을 보완한 지방정부와 민간주도의 다문화주의 담론과 정책을 만들어 내는 것이 하나의 과제이다.

일본의 다문화 거버넌스 체제에 주목해 볼 때, 다문화교육에 있어서 가정-학교-지역사회 간의 연계 강화를 통한 다문화가정 자녀의 역량강화전략도 고려해 볼 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 다문화 가정과 이주민을 대상으로 하는 계몽 및 사회적응 중심의 교육활동은 매우 잘 되고 있으나 지역 주

민교육으로서의 현실 적합성 교육은 미흡하다. 이주민 등 문화적 소수자들이 지역의 언어와 문화학습을 통해 지역의 의사결정에 참여할 수 있는 다문화역량교육이 요구된다. 특히 지역 거버넌스의 주요한 축으로 다문화가족 구성원들이 참여할 수 있도록 해야 한다. 이것이 이들이 가지고 있는 지역 자원으로서의 힘을 활용하는 중요한 사례가 될 수 있다.

참 고 문 헌

- 강운선(2011). 일본 다문화교육의 연구에 대한 메타 분석: 학술지 분석을 중심으로. **東亞人文學**. 20. pp. 609-633.
- 문정애(2012). 일본의 다문화공생 정책과 지역사회 다문화교육 고찰. **한국일본교육학연구**. 16(2). pp. 21-42.
- 박남수(2011). 다문화사회의 시민성 육성: 일본의 사회과 교육과정 및 교실수업에 반영된 다문화교육의 관점. **사회과교육연구**. 18(3). pp. 19-35.
- 양기호(2009). 일본의 다문화 거버넌스와 한국에의 함의. **다문화사회연구**. 2(1). pp. 135-160.
- 천호성(2011). 한국과 일본의 다문화교육 비교연구 -학교에서의 실천 사례를 중심으로-. **사회과교육**. 50(4). pp. 191-204.
- 천호성(2010a). 일본의 다문화교육 지원체제에 관한 연구. **한국일본교육학연구**. 제 15권 1호. pp.23-42.
- 천호성 외(2010b). **다문화사회와 다문화교육**. 서울: 교육과학사.
- 채영희(2008). 한일 다문화교육 비교연구. **동북아문화연구**. 제17집
- 법무부(2013). 출입국 외국인정책 통계연보.
- 日本總務省(2006). 多文化共生の推進に関する研究会報告書.
- 増淵幸男(2004). “人間の尊厳と教育”. **関東教育学会紀要**. 第31号.
- 山脇啓造(2002). 多文化共生社会の形成にむけて. 明治大学社会科学研究所ディスカッションペーパー
- 中山京子(2006). 多文化教育の知の導入による小学校社会科学習内容の再構築. **社会科研究**. 第65号. 全国社会科教育学会.
- 中央教育審議会(1996). 21世紀を展望した我が国の教育の在り方について (第一次答申).