

# 6

## 다문화사회를 대비한 도시 및 지역정책 과제

최병두 | 대구대학교 지리교육학과 교수

### 다문화사회에서 도시 및 지역의 역할

1990년대 이후 우리나라에도 주로 중국과 동남아 국가들로부터 외국인 이주자들이 대규모로 유입되었고, 이들은 초국적 이주와 새로운 지역사회에의 정착 과정에서 국가적·지역적으로 큰 영향을 미치고 있다. 초국적 이주자들의 유입과 이에 따른 사회·공간적 변화는 물론 한국 사회에만 국한된 것이 아니라 현대 사회가 보다 포괄적으로 변화해가는 과정, 즉 지구화 과정 속에서 진행되고 있다.

지난 1970년대 서구 경제의 침체 이후 전개된 신자유주의적 지구화 과정은 자유시장과 자유무역을 통해 국가나 지역 간 경제적 상호의존성을 증대시키면서 지역사회의 변화를 촉진하고 있다. 교통통신기술의 발달과 이에 따른 시공간적 압축에 의해 뒷받침되고 있는 이러한 변화 과정은 지구적·국가적·지역적 규모에서 동시에 또는 상호 관련적으로 이루어지고 있다는 점에서 ‘지구·지방화’ 과정이라고 불리기도 한다.

이러한 지구·지방화 과정은 지역경제의 상호의존성이 지구적으로 확대되고 지역시장이 직접적으로 세계 시장에 통합된다는 점 등에서 기본적으로 경제적 과정으로 이해된다. 그러나 이러한 경제적 과정은 사회·문화적 측면에서 지구·지방화 과정을 동반했다. 경제의 지구·지방화 과정과 교통통신기술의 발달은 다양한 생산요소들, 즉 상품이나 자본, 기술과 정보뿐만 아니라 노동력의 초국적 이동을 촉진시켰다. 이 가운데 노동력은 단순한 경제적 상품이 아니라 인종성과 문화를 담지하는 인격체라는 점에서 다른 생산요소들과는 구분된다.

노동력의 초국적 이동과 새로운 지역사회에의 유입 및 정착과정에 따른 변화는 흔히 '다문화 사회'로의 전환으로 이해된다. 단순한 노동력이 아니라 인격체로서의 외국인 이주자의 유입과 지역사회 정착 과정은 그 자체로 공간적 측면을 내포한다는 점에서 '다문화 공간'의 형성으로 이해될 수 있다(최병두 외, 2011; 정병호 외, 2011).

특히 외국인 이주자들은 국가 전체보다는 특정 지역사회에 더 큰 영향을 미치고, 따라서 도시나 지역의 역할은 매우 중요한 의미를 가진다. 예를 들어, 외국인 노동자들이 유입된 지역의 중소기업들은 상대적으로 값싼 노동력을 확보하여 지역경제를 활성화시키게 되었고, 지역의 가정들(대체로 저소득층 가정)은 결혼(여성) 이주자들과의 혼인을 통해 가족 구성원을 재생산할 수 있게 되었다.

지역사회의 일반 주민들도 이들과 접할 수 있는 기회가 점점 늘어남에 따라, 이들에 대해 관심을 증대시키고 개인적인 가치나 태도뿐만 아니라 지역사회의 문화를 변화시켜나가고 있다. 또한 지방자치단체들도 이들을 관리·지원하기 위한 다양한 정책 프로그램을 운영하게 되었고, 이들을 지원하기 위한 시민사회단체들의 활동도 점점 더 활발해지고 있다. 이와 같이 외국인 이주자들의 유입은 해당 도시나 지역의 경제, 사회, 문화, 정치에 점점 더 큰 영향을 미치게 되었으며, 이러한 지역사회의 변화를 통해 한국 사회공간 전반에 변화를 유도하고 있다.

이렇듯 외국인 이주자들은 국가 전체보다는 지역사회에 우선적으로 영향을 미치므로 이들을 포용하고 공생적으로 발전해나가기 위해 먼저 관심을 가져야 할 주체는 지역사회의 원주민과 기

업, 시민단체, 지방정부라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 외국인 이주자 관련 정책은 대부분 중앙정부에서 입안·시행되고 있으며, 지자체는 중앙정부 차원에서 제시된 정책이나 관련 프로그램을 일률적으로 집행하거나 (특히 도시 지자체의 경우) 거의 무시하는 경향이 있다. 외국인 이주자들의 유입과 정착과정은 국가정책에 의해 거시적으로 규정되기도 하지만, 실제로는 지역사회의 역할을 더 많이 필요로 한다. 지역 노동시장이나 일상생활 공간에서 이들과 항상 접하고, 이들이 원만하게 정착할 수 있도록 지원하고, 이들을 지역사회의 구성원으로 인정·포용하며 공생적으로 발전할 수 있도록 노력해야 할 주체는 바로 지방자치단체와 지역주민(개인 과 시민단체)들이다.

## 도시 및 지역의 다문화정책

1990년대 외국인 이주자들이 급속하게 유입하기 시작한 이후, 우리나라에서도 이주노동자나 결혼이주자에 대한 개별 정책들이 시행되었지만, 실제 이들에 대한 종합적 대책이 마련된 것은 2000년대 중반 이후다. 이 시기 정부는 다인종·다문화사회에 대비하여 외국인 이주자에 대한 차별 해소와 사회통합을 위한 범정부적 차원의 종합대책을 마련하였다. 당시 정부는 국익을 우선시하여 외국인 이주자들을 통제·관리하고자 했던 패러다임에서 외국인 이주자의 인권 보장과 상호 이해 및 존중을 전제로 한 새로운 다문화주의적 패러다임으로의 전환을 제시하였다. 이에 따라 「국적법」이나 「출입국 관리법」, 「재외동포법」에서 규정되었던 외국인 관련 정책이

# 6

국가 차원의 '외국인정책'으로 개선되었다(최병두·김영경, 2011).

그러나 '다문화주의'를 지향하는 것처럼 보이는 정책 패러다임의 전환이 실제 외국인 이주자 정책에 어떻게 반영되었는가는 달리 살펴보아야 할 문제다. 사실 이렇게 변화한 패러다임에 근거하여 정부는 외국인 이주자 정책을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하고자 했지만, 정부의 '다문화정책'은 여전히 외국인 이주자를 국가 경쟁력 강화를 위한 수단으로 받아들여지면서 이들에 대한 체류 질서를 확립하기 위한 관리 기제로 인식되고 있다. 또한 이러한 정부 주도적 정책은 외국인 이주자들의 유형에 따라 달리 적용된다는 점이 지적된다. 즉 정부는 여전히 결혼이주자들에 대해서는 동화주의적 정책을, 이주노동자들에 대해서는 차별적 배제주의 정책을 시행하고 있다.

또 다른 문제는 이러한 외국인 이주자 정책이 거의 전적으로 중앙정부에 의해 주도되고 있으며, 지방자치단체의 정책은 거의 없거나 획일화되어 있다는 점이다(박세훈, 2011). 외국인 이주자들은 국적별·유형별로 공간적 분포를 달리하고 있다. 따라서 지역사회가 우선적으로 이들을 포용하고 공생적으로 발전할 수 있도록 앞장서야 할 뿐만 아니라, 지역별로 특화된 유형이나 국적의 외국인 이주자들에게 적합한 지역 특정적 정책을 마련해야 한다. 서구 선진국들의 경우, 한 국가 내에서도 지방정부들이 중앙정부와 다른 정치적 이념을 가지고 지방 행정을 주도하면서 지역별로 차별적인 이주자 관련 정책들을 시행한다. 또한 일본의 혁신 지자체들은 중앙정부에 앞서 외국인 이주자 관련 정책을 추진하면서 지역별로 독자적인 정책이나 지원 프로그램을 시행하고 있다(최병두, 2011). 그러나 우리나라의 지자체들은 외국인 이주자들에 관한 정책에 적극적 관심을 보이지 않거나, 획일화된 정책이나 프로그램을 시행하는 정도다.

현재 지자체의 외국인 이주자 관련 정책은 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」 등에서 위임한 바에 따라 각기 제정한 조례들에 근거한다. 이들은 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째, '거주외국인 지원 조례(또는 '외국인 주민 지원조례', '외국인 노동자 지원 조례' 등으로 칭해진다)'로, 지역 내 거주하는 외국인 이주자 지원 정책을 총괄 규정하며, 일부 지자체에서는 이주노동자에 대한 지원을 부각시키기도 한다. 가장 많은 지자체가 제정한 조례로, 상대적으로 오래되고 포괄적인 내용을 담고 있다〔표 1〕(가).

둘째, '다문화 가족 지원조례'로, 결혼이주 여성과 다문화가족을 지원하기 위한 내용을 담고 있으며, 광역 지자체 14개, 기초 지자체 77개에서 제정되어 있다〔표 1〕(나).

〈표 1〉 외국인 이주자 관련 지자체별 조례 제정 현황(2010년 12월 기준)

(가) 거주외국인 지원에 관한 조례																	
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
광역시	-	-	-	1	1	1	1	-	1	-	-	1	1	1	-	1	9
기초	11	8	5	3	3	1	2	11	5	7	7	9	21	15	3	-	111

(나) 다문화가족 지원에 관한 조례																	
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
광역시	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	14
기초	7	2	2	4	5	2	2	7	4	4	1	3	14	14	6	-	77

자료: 자치법규정보시스템(ELIS, <http://www.elis.go.kr>). 유영철(2011, pp123~124)에서 재인용.

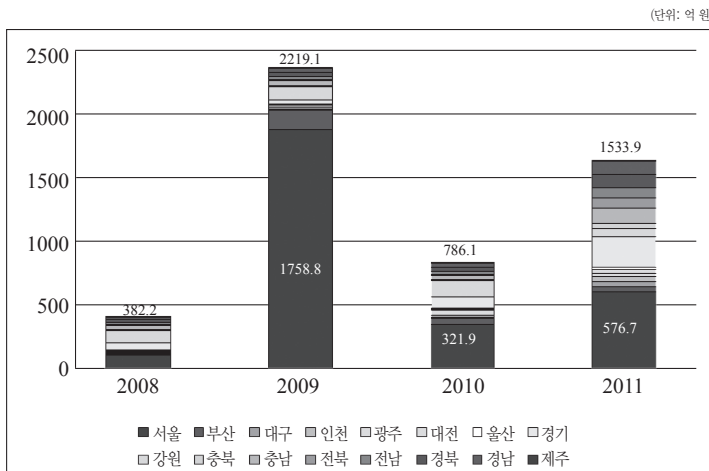
셋째, ‘외국인 인권조례’로, 불법체류자 등 지원 사각지대에 있는 외국인 소수자 보호 조례라는 점에서 의미가 있다. 그러나 가장 최근(2009년 이후) 제정되기 시작하여, 2010년 12월 기준으로 총 6개 지자체가 제정한 정도다. 각 지자체들은 이러한 조례들에 근거하여 외국인 이주자 정책을 추진하고, 관련 예산을 편성한다. 이 예산의 대부분은 중앙정부가 지자체의 보통교부세와 총액 인건비 산정 수요에 등록 외국인 수를 반영하여 지원하는 교부금에 의존한다. 관련 예산은 크게 증가하는 추세지만, 연도별로 큰 편차를 보

인다(〈그림 1〉 참조).

### 지방자치단체 다문화정책의 문제점

도시 및 지역 차원에서 지자체들이 시행하는 외국인 이주자 관련 정책들은 중요한 의미를 가짐에도 불구하고, 현재 매우 미흡할 뿐만 아니라 시행되고 있는 정책들도 몇 가지 주요한 문제점을 가지고 있다. 첫째, 각 지자체의 관련 정책들은 중앙정부의 정책 성향과 마찬가지로 기본적으로 동화주의 또는 차별적 배제주의 성향을 보인다. 이러한 점

〈그림 1〉 외국인 이주자 정책을 위한 지자체별 예산배분 추이



자료: 유영철, 2011, p120.

은 지자체의 관련 조례 제정에 바탕이 되는 「재한외국인 처우 기본법」 제12조 (“국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할

# 6

수 있다”)에서도 확인된다. 이 내용은 “이민자 집단의 문화를 인정함으로써 사회 통합을 이룬다는 다문화주의 그 자체가 목적이 되기보다는 한국의 발전과 사회통합이라는 집단 성장, 통합주의 관점”(최종렬, 2010)에서 제시된 것이라고 할 수 있다.

둘째, 외국인 이주자 관련 조례의 제정과 예산 편성은 지자체별로 큰 편차를 보인다. 지자체의 관련 예산들은 변동 폭이 매우 클 뿐만 아니라 2008~2011년 사이 서울시의 관련 예산이 전체 지자체 예산의 56%를 차지할 정도로 큰 비중을 차지한 반면, 전북의 경우 같은 기간에 평균 2.7%를 차지하였으며 2011년 예산을 제외한다면 외국인 이주자 관련 예산이 3년을 합쳐 2.8억 원에 불과했다. 지자체별 편차는 조례 제정에서도 나타난다. 실제 서울시 거주 등록외국인은 구로구와 인접한 영등포구, 관악구 등에 많이 분포함에도 불구하고, 다문화가족, 거주외국인 관련 지원에 관한 자치법규 제정은 우선적으로 이루어지지 않고 있다. 이는 거주외국인 복지에 관한 지자체의 책임성 표명의 입장과 중점 시책의 특성에 따르는 것이라고 할 수 있다(황미경, 2010, p239).

셋째, 지방자치단체들은 중앙정부의 정책에 거의 전적으로 의존하면서, 지역 내 및 지역 간 거버넌스 체계를 구축하지 않고 있다. 지자체들이 지역사회에 거주하는 외국인 이주자들을 포용하고 실질적으로 이들의 정착 과정을 지원하기 위해서는 외국인 이주자들의 의견을 직접 청취하거나 이들이 참여할 수 있는 공적(공식적 및 비공식적) 공간을 제공할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지역사회의 외국인 이주자 정책은 이들의 유입·정착으로 인해 일상생활 공간을 공유하게 된 기존 주민들이나 이들을 지원하는 지역사회단체의 의견을 수렴할 수 있는 거버넌스 체계가 필요하다. 나아가 외국인 이주자들이 밀집한 지자체 간에는 지역의 다문화사회화와 관련된 정보를 교류하고 문제 해결을 위한 방안을 모색하여 필요할 경우 중앙정부에 요청하기 위해서도 함께 논의할 장이 필요하다. 우리나라의 지자체들은 외국인 이주자들과 관련된 이러한 거버넌스 체계를 전혀 구축하지 못하고 있다.

넷째, 외국인 관련 정책과 지원활동에는 중앙정부 및 지자체들뿐만 아니라 시민사회단체들의 역할이 중요하지만, 이들에 대한 지원 체계를 제대로 갖추지 못했다. 지역사회에서 민간단체에 의한 외국인 이주자 지원활동은 이들의 유입이 급증하기 시작한 1990년대 초와 때를 같이하며, 2000년대 이후 확대되었다. 외국인 이주자 지원 단체들은 이들을 위한 각종 행사를 개최하거나 의료 지원, 쉼터 운영, 소식지 출판 등의 사업을 추진하고, 상담활동을 통해 이주노동자의 임금 체불, 의료, 산업재해, 출국 관계, 폭행 등의 문제를 해결하며, 필요할 경우 법률 지원도 한

다. 그러나 외국인 이주자(특히 결혼이주자) 관련 지원 사업이나 프로그램은 다양한 기관들(중앙정부 지원 사업, 지자체 지원 사업, 민간단체 시행 사업)에 의해 수행됨에 따라 유사한 프로그램이 중복되는 양상을 보이는 반면, 이주노동자들의 지원 사업은 순수한 민간단체의 활동 외에는 거의 찾아보기 어렵다.

### 다문화 지역사회의 공생발전을 위한 대안

앞으로도 외국인 이주자들의 대규모 유입이 지속될 것으로 예상되고 이에 따라 다문화사회로의 본격적인 전환이 예상되는 상황에서, 이들에 관한 정책은 중앙정부의 각 부처들뿐만 아니라 지방자치단체들의 주요한 과제가 될 것이다. 물론 중앙정부는 국내로 이주하는 외국인 이주자의 출입을 국가 차원에서 통제하고 법과 제도의 개선, 지원 정책의 입안, 이를 시행하기 위한 예산 편성 등 정책의 큰 틀을 마련해야 하지만, 실제 외국인 이주자들과 직접 접촉하면서 이들의 정착 생활을 위한 정책과 지원활동을 할 수 있는 기관은 지방자치단체와 지역에서 활동하는 시민사회단체다(김선미, 2009). 따라서 도시 및 지역 차원에서 다문화 공생발전을 위한 노력이 필수적이라는 점이 강조될 수 있다.

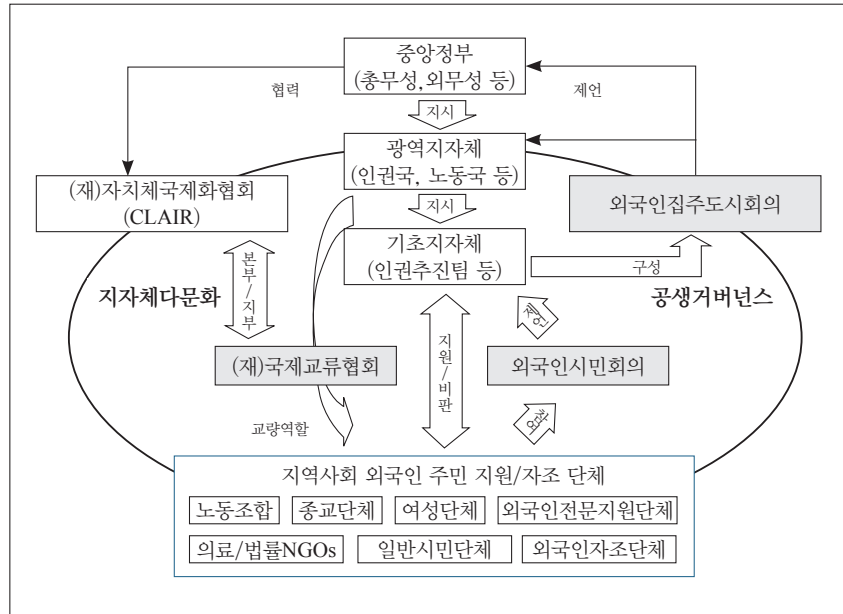
이러한 점에서, 다문화사회(공간)로의 전환 과정에서 도시 및 지역이 공생발전하기 위한 대안적 정책으로 다음과 같은 몇 가지 사항이 제시될 수 있다. 첫째, 도시 및 지역의 외국인 이주 관련 정책은 중앙정부가 단순히 외형적으로 표방하는 다문화주의 정책 패러다임이 아니라 이를 반영해 실질적으로 지역사회에 적합한 구체적 내

용들을 개발하고 진정한 의미의 다문화주의 담론을 선도해나가야 한다. 외국인 이주자들의 급속한 유입으로 인해 다문화사회로의 전환을 불가피하게 인정하면서도 이들을 기존의 질서와 제도에 따라 사회(공간)적으로 통합시키기 위해 차별적 배제 또는 동화주의적 정책을 시행한다면, 이들의 주체적 참여와 자발적 통합을 실제로 이루어내기 어렵다.

둘째, 외국인 이주자들에게 필요한 정책은 물론 중앙정부에 의해 국가 차원에서 개선되어야 할 점들(국적 취득 문제, 출입국 관리 문제 등)도 포함하지만, 무엇보다도 이들이 실제로 생활하는 지역단위에서 지방자치단체의 적극적인 관심과 지원 방안들로 구성되어야 한다. 즉 외국인 이주자 관련 정책들은 중앙정부에 의해 일반적으로 제시될 것이 아니라 이들이 직접 참여하면서 지역의 특성이나 사회공간적 맥락을 반영해야 한다는 점이 강조될 수 있다. 따라서 지방자치단체들은 외국인 이주자들의 의견이 지역정책에 직·간접적으로 반영될 수 있도록 다양한 유형의 거버넌스 체제를 구축해야 할 것이다.

이와 관련해 일본의 외국인 이주자 정주 지원을 위한 지자체의 다문화공생 거버넌스 체제를 참조할 수 있을 것이다. <그림 2>에서 제시된 바와 같이, 일본의 다문화공생 거버넌스 체제는 세 가지 유형의 활동, 즉 첫째, 지역사회의 내향적 국제화를 위해 정부가 지원하는 민간단체로서(재)국제교류협회의 활동, 둘째, 지역사회에 거주하는 외국인 이주자들로 구성된 외국인시민회의의 활동, 그리고 외국인 이주자들이 집중된 지자체를 중심으로 이루어진 외국인집주회의의 활동 등으로 구성된다. 물론 이러한 거버넌스 체제를

<그림 2> 일본의 외국인 이주자를 위한 지자체 다문화공생 거버넌스 체제



자료: 최병두, 2011, p162.

지속적으로 운영하고 실질적으로 외국인 이주자들에게 필요한 지원을 하기 위하여, 지방자치단체들은 예를 들어 ‘다문화지원 기금’ 같은 것을 조성할 필요가 있다(설동훈, 2010).

셋째, 지역주민들의 다문화 의식을 제고하고, 지역사회의 다양한 지원단체의 활동을 활성화시켜야 한다. 다문화사회로의 전환은 단순히 외국인 이주자들의 유입과 지역사회 정착으로 이루어지지 않으며, 정부(중앙 및 지방)가 이들에 대해 일방적으로 다문화정책을 시행한다고 해서 이루어지지도 않는다. 다문화사회로의 전환은 지역사회에 정착한 외국인 이주자들과의 상호행동을 통해 새로운 경험과 인식을 하게 된 기존 주민들의 의식과 가치, 생활양식과 문화의 변화를 전제로 한다. 새로운 이방인을 자신의 지역사회의 일원으로 받아들일 수 있도록 다양한 방법(대중매체나 교육 등)으로 지역주민들의 다문화의식을 고양시켜나가야 한다. 또한 지자체들은 지역주민들이 자발적으로 참여하여 이들을 지원할 수 있는 지역사회단체(일반시민단체나 여성단체에서부터 종교단체나 노동조합에 이르기까지)와 함께 활동하거나 이들에 대한 지원을 더욱 확대시켜나가야 한다.

넷째, 외국인 이주자들을 위한 정책은 단순히 시혜적인 복지 제공을 넘어 이들이 지역사회에서 살아가면서 필요한 사회·문화적, 정치·경제적 권리를 보장하

는 것을 주요 내용으로 해야 한다. 외국인 이주자들은 최소한 일정 기간 동안 새로운 국적을 가지지 못하기 때문에, 국적에 근거한 권리의 개념을 벗어나서 새로운 의미의 다문화적 시민권의 개념이 강조되고 있다(Kymlicka, 2003; 최병두, 2011, 제7장). 기존의 시민권 개념은 국민국가의 구성원들에게 한정되었지만, 다문화사회에서 시민권은 '누가 시민(또는 주민)인가'라는 공동체 구성원의 자격 및 지위의 문제 그리고 인증 및 문화의 다양성에 직면한 공동체의 정체성과 통합의 문제와 관련된다. 나아가 다문화 사회공간에서의 시민권은 국가적 개념에서 지구·지방적 시민권의 개념으로 재규모화되고 있다. ●

#### 참고문헌

- 김선미, 2009. "이주·다문화 실태와 지원 사업 분석: 정부주도와 시민사회주도". 시민사회와 NGO 제7권 제2호, pp189-228.
- 박세훈, 2011. "한국 지방자치단체 외국인정책의 비판적 성찰: '다문화도시정책'의 제언". 공간과 사회 제36권, pp5-34.
- 설동훈, 2010. "이민자 사회통합 관련 기금 제도의 국제비교". 민족연구 제44호, pp145-161.
- 유영철, 2011. "재한 외국인 정책담당기관의 지방분권에 관한 연구: 외국인 정책 관련 법령조정과 중앙정부 소속기관의 통합분권을 중심으로". 한국사회와 행정연구 제22권 제1호, pp111-140.
- 정병호·송도영 외, 2011. 한국의 다문화 공간: 우리 사회 다문화 이주민들의 삶의 공간을 찾아서. 정병호·송도영 편. 현암사.
- 최병두, 2011. 다문화공생: 일본의 다문화 사회로의 전환과 지역사회의 역할. 푸른길.
- 최병두·김영경, 2011. "외국인 이주자의 관련 정책 및 지원 활동에 관한 인식". 한국지역지리학회지 제17권 제4호, pp357-380.
- 최병두·임석희·안영진·박배균, 2011. 지구·지방화와 다문화공간. 푸른길.
- 최종렬, 2010. "비교 관점에서 본 한국의 다문화주의정책". 사회 이론 제37권, pp229-271.
- 황미경, 2010. "국내 외국인 이주자 지원제도와 복지권 고찰". 사회과학연구 제36권 제3호, pp233-255.
- Kymlicka, W. 2003. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- 황민혁 역, 2010. 다문화주의의 시민권. 동명사.