

한국 지방자치단체 외국인 정책의 비판적 성찰 ‘다문화 도시정책’의 제언*

Localizing Immigrant Integration Policy:
An Reflection on Local Immigrant Policies in Korea

박세훈**

지난 10년 동안 한국의 외국인 정책은 급속히 발달하였다. 그러나 대부분의 정책 중앙정부 부처의 정책들로 지방자치단체는 상대적으로 소극적인 입장에 있다. 외국인 정책에 있어 중앙정부와 지방자치단체의 비대칭적 관심은 현재 외국인 정책의 효율성과 효과성을 떨어뜨리는 주된 원인으로 지목되고 있다. 본 연구는 현재 추진되고 있는 지방정부의 외국인 정책을 문제점을 전체적으로 점검하고 개선 방안을 모색하는 것을 목표로 한다. 지방자치단체의 외국인 정책은 담당기구의 정비, 정책의 주요내용과 수준, 거주외국인 지원조례 제정 등을 고찰하였으며, 안산시와 부천시를 대상으로 정책 거버넌스를 분석하였다. 검토결과 지방자치단체의 외국인 정책이 매우 형식적이고 관료적인 성격을 가지고 있으며, 거버넌스는 구심적이 부족하고 분절화되어 있었음을 알 수 있었다. 이러한 검토를 기초로 본 연구는 향후 외국인 정책의 지방화를 위해 해야 할 과제들을 제시하였다.

주요어: 외국인 정책, 도시정책, 다문화사회, 다문화도시

* 본 연구는 2010년 국토연구원에서 수행한 「다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(2): 지역중심형 외국인 정책 추진방안」에 기초하고 있다. 함께 연구에 참여한 김은란 책임연구원, 정윤희 책임연구원, 정소양 연구원에게 감사의 뜻을 전한다.

** 국토연구원 연구위원(shpark@krihs.re.kr)

1. 서론: 다문화화하는 도시의 외국인 정책¹⁾

오늘날 세계적으로 ‘다문화주의(multiculturalism)’라는 용어는 논쟁의 한 가운데에 있다. 다문화주의를 국가정책으로 택했던, 혹은 그와 유사한 정책을 취했던 국가들에서 다문화주의의 부작용이 심각하게 논의되고 있다(Parekh, 2000; Kymlicka, 2005). 다문화주의가 소수민족의 정체성 고양과 삶의 질의 향상에 기여하기보다는 문화적 고립과 경제적 빈곤을 초래했다는 것이다. 그것이 어느 정도까지 사실인지, 특히 점증하는 국제 테러리즘에 다문화주의가 정말 기여한 부분이 있는지는 분명하지 않다. 어찌되었든 수십 년에 걸친 서구의 다문화주의 실험이 결국은 실패했다는 지적까지 나오고 있으며, 실제로 영국, 프랑스, 네덜란드 등의 유럽국가들에서 국가정책으로서의 다문화주의는 일정 정도 쇠퇴하고 있다(Macdonald, 2010; Joppke, 2004; Castles & Miller, 2009).

그러나 이러한 추세에도 불구하고 도시수준의 정책은 사뭇 다르게 진행되고 있다. 선진국의 도시들은, 국가정책의 전반적인 방향전환에도 불구하고, 여전히 적극적이고 포용적인 통합정책의 기초를 유지하고 있다. 프랑스의 ‘사회통합도시협약(CUCS)’, 독일의 ‘사회통합도시 프로그램’은 그 대표적인 예이다(박세훈 외, 2010). 이 정책들은 도시의 외국인을 직접적인 정책대상으로 하지는 않지만 외국인이 많이 거주하는 도시 내 낙후지역의 재생을 지원한다는 의미에서 사실상 외국인 정책이라 할 수 있다. 조합주의적 다문화주의(corporatist multiculturalism)로 알려진 네덜란드의 경우, 국가정책은 소위 소수자 정책(minority policy)에서 다양성 정책(diversity policy)로 이동하였지만, 암스테르담 등 주요도시의 정책은 지역

1) 본 연구에서 불가피하게 ‘외국인 정책’이라는 용어를 사용하지만 정확한 용어가 아님을 지적할 필요가 있다. 외국인 정책은 현재 정부에서 — 특히 법무부에서 — 공식적으로 사용하는 용어이지만 여기에는 출입국 정책, 외국인 투자유치 정책 등을 포함하고 있다. 즉 용어의 개념적 범위가 지나치게 크다고 할 수 있다. 본 연구에서 논의하는 ‘외국인 정책’은 외국인의 생활편의와 사회통합을 지원하는 정책을 의미하며 여기에 한정하여 논의한다.

현실과 맞게 변용·발전되고 있다(Uitermark *et. al.*, 2005; Alexander, 2007). 국가에 비해 지방정부가 포용적인 정책을 가지고 있는 것은 일본도 마찬가지이다. 외국인 정책에 있어 보수적인 중앙정부와는 달리 일본의 도시들은 적극적인 포용정책을 추진하고 있으며 2001년 ‘외국인도시집주회의’를 결성하여 교류와 협력의 장으로 활용하고 있다(梶田孝道·丹野清人·樋口直人, 2005).

이처럼 도시정부가 국가에 비해 더욱 적극적인 외국인 정책을 가지고 있는 것은 도시가 당면한 여건이 ‘출입국 관리’에 집중하는 국가보다 더욱 절박한 상황에 있기 때문인 것으로 보인다. 서유럽의 주요 도시에서 이주민의 비중은 15%에서 50%까지 이른다. 이주민에 대한 배려와 포용 정책 없이는 도시경제의 활력을 기대할 수 없는 상황인 것이다. 결국 오늘날 도시는 새로운 외국인 정책이 탄생하고, 경쟁하며, 그 성과가 평가되는 정책공간이 되어가고 있다. 국가정책이 ‘다문화주의에서의 쇠퇴’를 논의하는 순간에도 도시는 불가피하게 늘어나는 외국인을 어떻게 수용하고 포용해야 할지를 고민하고 있다(Amin, 2002; Borket, M., *et. al.*, 2007; Vermeulen, 2007; Penninx, *et. al.*, 2004; Penninx, 2009).

그러나 해외의 경향과는 달리, 한국의 도시들은 대체로 중앙정부에 비해 소극적인 태도를 가지고 있다. 한국의 중앙정부는 지난 2006년 이래 외국인 정책을 급속히 확대해 왔다. 외국인 정책에 있어서도 ‘관주도성’, ‘압축적인 성장’이 논의될 정도이다(김혜순 외, 2007; 오경석 외, 2007). 그러나 이에 비해 지방정부의 관심은 매우 미미하고 소극적이다. 대부분의 외국인이 투표권을 가지고 있지 않고 따라서 자치단체장의 직접적인 관심대상이 아니다. 지방자치의 전통이 일천하고 정책에 있어 중앙의존의 관성이 강한 것도 하나의 원인일 것이다. 이처럼 지방자치단체의 미미한 역할은 한국의 외국인 정책에 있어 심각한 문제를 야기하고 있다. 중앙정부가 기획·추진하는 정책이 지방자치단체의 매개 없이 현장에서 직접 집행되면서 정책의 중복과 과잉, 실효성 저하, 추진주체 간의 갈등 등의 부작용을 낳고 있는 것이다.

이러한 상황을 염두에 두면서, 본 연구는 한국 지방자치단체의 외국인 정책을 실태를 분석하고 이에 대한 개선과제를 제시하는 것을 목표로 한다. 이어지는 제2장에서는 지방자치단체 외국인 정책 담당조직, 거주외국인 지원조례 제정, 정책내용과 수준을 차례로 살펴볼 것이다. 이를 통해 지방자치단체의 외국인 정책이 관내의 현안을 정책수요에 대응하기 보다는 중앙정부의 정책집행에 치중하는 ‘형식화 및 관료화’의 문제점이 있음을 지적할 것이다. 제3장에서는 구체적인 정책추진체계를 파악하기 위해 안산시와 부천시의 외국인 정책 거버넌스를 분석한다. 이 두 지방자치단체에 대한 분석을 통해 현재 한국의 지방자치단체 정책추진체계의 문제점을 파악하고자 한다. 제4장에서는 이상의 논의에 기초하여 외국인 정책 지방화의 과제를 제시한다. 외국인 정책에 있어 지방자치단체가 어떠한 역할을 수행해야 할 것인지, 이를 위해서 무엇이 필요한지 등이 집중적으로 논의될 것이다.

2. 지방자치단체 외국인 정책의 전개: 정책의 형식화와 관료화

1) 담당기구의 정비

한국의 외국인 정책은 지방자치단체보다 중앙정부에서 먼저 본격화되었다. 1990년대 중반부터 일부지역에서 이주노동자가 증가하면서 이들을 지원하는 민간단체의 활동은 지역수준에서 활발해졌지만, 지방자치단체가 외국인 정책에 관심을 가지게 된 것은 대부분 2006년 이후 중앙정부가 관련 정책을 추진하면서부터이다. 참여정부는 2006년 5월 26일 대통령 주재로 제1회 외국인정책회의를 개최하여 ‘외국인정책 기본방향 및 추진체계’를 확정하는데 그것이 외국인 정책의 사실상의 출발점이라 할 수 있다. 그 후 심의조정기구로 ‘외국인정책위원회’(2006.5.23), 총괄추진기구로서 법무부에 ‘출입국·외국인정책본부’(2007.5.10)를 설치하였고

관련정책의 기본법이라 할 수 있는 「재한외국인처우기본법」이 제정되었다(2007.7.18). 현재, 외국인 정책은 법무부를 총괄부서로 하여 여성가족부와 노동부가 각각 다문화가정과 이주노동자에 대한 지원정책을 펼치고 있다. 외국인 정책에 참여하고 있는 부처는 이 뿐만이 아니다. 문화체육관광부는 외국인 문화정책에 대해, 교육과학기술부는 학교교육 및 유학생 유치에 대해, 행정안전부는 자치단체의 외국인 관련 조례제정 및 시책지원에 대해 예산을 배정하고 정책을 추진하고 있다.²⁾

그에 비해 지방자치단체의 외국인 정책은 중앙정부보다 한발 늦게 시작되었으며 대체로 중앙정부의 정책을 집행하는 수동적 역할에 머무르고 있다. 기존의 자치단체 외국인 관련 정책은 주로 국제협력을 담당하는 부서에서 관장하였다. 국제협력은 국내 자치단체와 해외의 자치단체 간의 교류사업, 해외 투자기업에 대한 지원, 관내 글로벌 비즈니스 환경 조성 등에 관련된 업무를 의미한다. 그러나 중앙정부의 정책이 거주외국인 지원정책에 초점을 맞추면서 자치단체의 정책도 기존 국제협력 중심에서 외국인 지원 중심으로 변화하고 있는 상황이다.

<표 1>과 <표 2>은 각각 광역시와 경기도의 외국인 정책관련 조직을 보여준다. 표에서 보는 바와 같이 대부분의 지방자치단체에서 외국인 정책을 위한 별도의 조직을 두기보다는 기존의 조직을 활용하여 외국인의 행정수요에 대응하고 있다. 기존에 해외교류업무를 담당하던 국제협력 관련부서도 일정 역할을 하고 있으며, 여기에 여성가족 담당부서, 경제고용 담당부서, 행정자치 담당부서 등이 외국인 정책에 함께 참여하는 형태이다. 예를 들어 수원시의 경우 3명의 외국인 정책 담당직원을 두고

2) 중앙정부의 외국인 정책은 단순히 중앙수준의 정책에 머무르지 않는다. 상당수의 부처들은 정책목표를 달성하기 위해 직접 지역조직을 운영하고 있다. 이는 거주 외국인 지원정책이 최종적으로 지역수준에서 집행되어야 성과를 얻을 수 있기 때문이다. 현재 법무부는 사회통합프로그램(KIIP)을 운영하면서 지역거점 운영기관을 두고 있으며, 여성가족부는 다문화가족지원법에 근거하여 전국 159개 지역에서 다문화가족지원센터를 운영하고 있다. 또한 고용노동부 역시 전국적으로 7개 지역의 외국인근로자지원센터를 두고 이주노동자에 대한 지원시책을 펼치고 있다.

< 표 1 > 광역시의 외국인 정책 관련조직

구분	지방자치단체(담당자 수)
서울특별시	행정과(1), 경쟁력정책담당관(5), 국제협력담당관(3), 마케팅담당관(2), 보건정책담당관(2), 보육담당관(1), 여성정책담당관(1), 일자리정책담당관(1), 저출산대책담당관(2)
부산광역시	국제협력과(1), 여성정책담당관실(1), 자치행정담당관실(1)
대구광역시	자치행정과(1), 여성청소년가족과(1), 국제통상과(1), 경제정책과(1), 보건위생과(1)
인천광역시	자치행정과(1), 국제협력관실(1), 여성정책과(3), 보건정책과(1), 고용정책과(1)
광주광역시	자치행정과(1), 여성청소년정책관실(2), 산업고용과(1), 마케팅기획과(1), 보건위생과(1)
대전	국제교육담당관실(4), 투자마케팅과(1), 자치행정과(1), 문화예술과(2), 여성가족청소년과(1), 보건위생과(2), 민원봉사실(2)
울산	국제협력과(1), 여성가족청소년과(1)

자료: 행정안전부 내부 자료(2010).

있는데, 각각 국제통상과, 기업지원과, 가족여성과에 있다.

지방자치단체의 외국인 정책 담당기구를 살펴볼 때 특징적인 것은 지방자치단체의 외국인 정책 담당 조직이 중앙정부의 관련 조직에 대응하는 구조를 이루고 있다는 점이다. 중앙정부의 행정안전부에서 관련업무가 내려오면 지방의 행정자치과에서 담당하고, 여성가족부의 업무가 내려오면 여성정책과에서 담당하는 것이다. 이는 아직 대다수의 지방자치단체가 외국인 관련 업무를 고유 업무로 인식하기보다는 중앙정부의 업무를 집행하거나 보조하는 정도로 인식하는 데에 기인한다. 외국인 정책을 총괄하는 부서가 있기는 하지만 아직 자체적으로 사업을 기획하고, 관련 정책을 통합·조정하는 기능은 취약하다.

대부분의 자치단체가 이러한 조직구성을 가진 반면에 일부 지방자치단체에서는 외국인 정책을 담당하는 전담부서가 설치하고 있다. 안산의 외국인주민센터와 서울시의 글로벌센터가 그러한 예이다. 안산시의 외

<표 2> 경기도의 외국인 정책 관련 조직

구분	지방자치단체(담당자 수)
수원시	국제통상과(1), 기업지원과(1), 가족여성과(1)
성남시	자치행정과(1), 지식산업과(1), 가족여성과(1)
고양시	국제전시산업과(1), 가족여성과(1), 주민생활지원과(1)
부천시	총무과(1), 지역경제과(1), 가정복지과(1)
용인시	대외협력관실(1), 가족여성과(1), 기업지원과(1)
안산시	외국인주민센터(21)
안양시	총무과(1), 가족여성과(1), 기업지원과(1)
남양주시	총무과(1), 가족여성과(1), 지역경제과(1)
의정부시	총무과(1), 주민생활지원과(1), 가족여성과(2)
평택시	기획예산과(1), 복지행정과(1)
시흥시	지역경제과(1), 기업지원과(1), 사회복지과(1)
화성시	여성가족과(2)
광명시	행정지원과(1), 가정복지과(1), 여성회관관리과(1)
파주시	총무과(1), 사회복지과(1), 기업지원과(1)
군포시	자치행정과(1), 민원봉사과(1), 사회복지과(1), 지역경제과(1)
광주시	총무과(1), 가정복지과(1)
구리시	총무과(1), 사회복지과(1), 산업경제과(1)
김포시	행정과(3), 가족여성과(1)
이천시	사회복지과(1), 시민생활지원과(1), 기업지원과(1)
양주시	총무과(1), 가정복지과(1), 산업경제과(1)
안성시	사회복지과(1), 지역경제과(2), 공보민원감사담당관실(1)
포천시	경제위생과(1), 가족여성과(1)
오산시	자치행정과(1), 가족여성과(1), 지역경제과(1)
하남시	자치행정과(1), 사회복지과(1), 산업경제과(1)
의왕시	행정지원과(1), 사회복지과(1), 주민생활지원과(1)
여주군	자치행정과(1), 주민생활지원과(1)
동두천시	투자유치과(1), 사회복지과(1), 민원봉사과(1)
양평군	총무과(1), 주민생활지원과(1)
과천시	총무과(1), 사회복지과(1), 민원봉사과(1)
가평군	총무과(1), 주민지원과(1)
연천군	총무과(1), 사회복지과(1), 주민생활지원과(1)

자료: 행정안전부 내부자료(2010)

국인주민센터는 2008년 도비와 시비로 건립되었으며 현재 시에서 직영하고 있다. 시의 외국인 관련 업무를 모두 이곳에서 일괄적으로 담당한다. 20여 명의 직원이 다자외무, 지구촌문화, 국제교육, 외국인인권담당부문에서 근무하고 있으며, 안산시 외국인정책을 기획하고 관리하는 역할을 한다. 안산 외국인주민센터가 시행정의 일부를 그대로 가져온 것이라면 서울시의 글로벌센터는 거주 외국인 지원을 위해 별도로 설립한 지원기관이다. 글로벌센터는 서울시의 글로벌존 조성사업과 관련하여 2008년 설치되었으며, 현재 외국인 투자·사업·생활에 관한 지원, 외국인 투자유치, 다문화사업 등을 추진하고 있다. 서울 중구에 글로벌센터를 두고 있으며, 외국인이 집중거주하고 있는 연남, 역삼, 서래, 이촌, 성북, 영등포에 지역 글로벌빌리지센터를 두고 있다.

서울과 안산 이외에도 시의 국제교류사업을 담당하는 별도 조직으로 국제교류센터를 운영하는 사례가 있다. 인천국제교류센터, 대전국제교류센터 등이 그러한 예이다. 그러나 이러한 기관들은 주로 시의 국제교류 업무를 관장하는 기관이어서 외국인 지원과는 거리가 있다. 향후 외국인 증가에 따라 서울과 안산과 같이 외국인 정책에 특화된 전담기구의 설치가 다른 자치단체에서도 증가할 것으로 예상된다.³⁾

2) 거주외국인 지원조례 제정

지방자치단체의 외국인 정책 중 두드러진 것으로 거주외국인 지원조례를 들 수 있다. 2007년 2월 행정자치부는 90일 이상 체류 외국인을 대상으로 행정지원 방안을 마련하여 지역사회의 일원으로 생활할 수 있도록

3) 전담기구의 설치가 반드시 외국인 정책에서 바람직한가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 외국인을 진정 주민으로 인정한다면 전담기구의 설치보다는 기존의 행정조직이 외국인 정책수요에 대응하는 것이 바람직하다는 지적도 있다. 그러나 외국인 지원정책이 아직 초기단계라는 점을 감안하면 별도의 전담기구를 설치한다는 것은 그만큼 행정의 효율성을 높이고 서비스를 강화하기 위한 조치로 이해할 수 있을 것이다.

록 하는 표준조례안을 준거안으로 제시하였다. 그리고 이를 통해 자치단체로 하여금 거주외국인 지원조례를 제정토록 유도한 바 있다. 이에 따라 2010년 4월 현재 246개의 기초자치단체 가운데 207곳에서 지원조례를 제정하였다(행정안전부 내부자료, 2010).

거주외국인 지원조례 표준조례안은 외국인과 외국인가정, 외국인지원단체를 시책대상으로 하여, 공공시설을 이용하거나 행정서비스를 받고 지역공동체의 구성원으로서 정책형성에 참여할 수 있도록 노력할 것을 명기하고 있다. 또한, 거주외국인들의 지역사회 조기적응을 지원, 외국인 시책의 추진, 실태조사와 외국인밀집 거주지역의 발전계획 수립 등이 포함되어 있다. 그러나 미등록외국인이거나 국적취득 후 3년이 지난 외국 출신 한국국적 취득자는 여기서 제외된다. 거주외국인에 대한 지원사업은 한국어와 기초생활 교육, 생활과 법률, 취업상담, 보건의료와 문화, 체육행사의 개최 등이다. 또한 이를 위하여 부단체장을 위원장으로 하는 외국인 지원시책 자문위원회를 구성하여, 공공프로그램에 대한 검토와 자문을 할 수 있도록 하고 있다.

외국인지원조례의 제정은 급속히 확대되었고 외관상으로 볼 때 상당히 성공적으로 추진되었다. 그러나 내용적으로 보면, 외관상의 성과만큼 내실이 있다고 보기는 어렵다. 우선 거주외국인 지원조례나 시책이 중앙정부가 일괄적으로 만든 모범안에 의존하고 있기 때문에 지자체의 독자성을 살리지 못하고 있다. 해당 지방자치단체의 외국인 생활여건에 어떠한 문제점이 있으며 그것이 어떻게 개선될 수 있는지에 대한 고민과 토론 속에 조례가 제정되어야 함에도 불구하고, 그러한 논의가 일체 생략된 채 중앙정부의 시책 하달에 따른 형식적인 규범으로 머물고 있는 것이다.⁴⁾ 이렇듯 거주외국인 지원조례의 제정은 겉으로 보기에 대단한

4) 조례안에 대한 실질적인 논의가 진행된 경우 오히려 조례제정이 좌절된 경우가 있다. 부천시의 경우 2007년 거주외국인 지원조례를 제정하려 하였으나 표준조례안에서 제시하고 있는 “합법적으로 체류할 수 있는 법적지위를 가지지 않은 외국인”은 조례의 지원대상에서 제외한다는 규정이 문제가 되었다. 부천 지역의 시민단체들과 일부 시의원들은 조례안에 나온 행정서비스의 대상에서 미등록

성과로 보이지만 사실상 지방자치단체의 정책성과 내기에 불과한 실정이다.

3) 정책내용과 수준: ‘외국인 집거도시’를 사례로

그렇다면 현재 집행되고 있는 외국인 정책은 주로 어떠한 내용을 담고 있을까? 본 연구에서는 모든 자치단체의 정책을 살펴볼 수 없기 때문에 외국인의 비중이 높은 — 따라서 비교적 정책활동이 활발할 것으로 여겨지는 — 자치단체를 선택하였다. 인구 30만 이상의 도시 중 광역시를 제외하고 외국인 인구비중이 전국평균(1.7%)을 상회하는 도시(이를 ‘외국인 집거도시’라고 하자)를 선택하면 11개의 도시가 나타난다.⁵⁾ 수원, 성남, 부천, 용인, 안산, 평택, 시흥, 화성, 파주, 천안, 김해가 외국인 집거도시로 11개 도시 중 9개 도시가 수도권에 소재한 도시들이다. 이 도시들을 외국인의 비중이 높아 상대적으로 외국인 정책을 선도하고 있는 도시로 가정하고 이들이 가지고 있는 정책을 분석하였다.⁶⁾

11개 외국인 집거도시의 정책현안자료 및 외국인 정책 담당자 설문조사 결과를 토대로 현재 각 도시에서 추진하고 있는 정책을 살펴보았다. <표 3>는 외국인 집거도시에서 추진 중인 각종 정책을 보여준다.

각 도시마다 여건에 따라 다양한 정책을 추진하고 있었다. 얼마나 많

이주노동자들이 제외된다는 점 때문에 강하게 반발했고, 결국 조례안은 통과되지 못했던 것이다. 그러나 이렇게 실질적인 토론이 있는 경우는 예외에 속한다.

5) 광역시를 분석대상에서 제외한 것은 광역시 별로 외국인 인구 비중의 차이가 크고 외국인 정책에 대한 관심도 역시 편차가 크기 때문이다. 외국인 인구비중이 전국 평균을 넘는 광역시는 서울과 인천뿐이며 그 밖의 도시에서 외국인 인구의 비중은 매우 낮다. 이는 한국의 외국인 공간분포가 도시규모를 따르지 않으며 오히려 서울과의 거리에 더 영향을 받음을 의미한다(박세훈·정소양, 2010)

6) 외국인 집거도시 정책분석을 위해 11개시 정책담당자가 함께 모이는 간담회를 개최하여 정책현안을 토론하였다(2010년 5월 14일). 또한 정책내용에 대해서 설문조사를 실시하였고(2010년 5월 중 실시), 일부 도시의 경우 담당자를 직접 인터뷰하여 자료를 확보했다.

<표 3> 외국인 집거도시의 정책추진 현황

구분	수원	성남	부천	용인	안산	평택	시흥	화성	파주	천안	김해
1단계	한글교육	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	문화체험	○	○	○	○	○		○	○	○	○
	의료서비스	○	○	○		○	○	○	○	○	○
	생활정보지발간	○	○		○	○	○	○	○		○
2단계	취업교육	○	○	○	○	○	○			○	
	다문화 이해교육	○	○	○		○	○			○	○
	다문화 자녀교육				○	○		○		○	○
	노무상담	○			○	○	○			○	
	축제개최	○			○			○	○	○	○
	초기정착지원		○		○	○	○	○			
	임시쉼터						○			○	
3단계	외국인 공동체지원	○				○				○	
	외국인 대표자회의	○									
	외국인시책 협의체 운영	○				○					

주: 본 자료는 담당자 설문 및 문헌자료를 토대로 구성한 것으로 일부 누락된 사항이 있을 수 있음.

은 도시가 해당정책을 취하고 있는지를 기준으로 정책을 1~3단계로 분류해 보았다. 1단계의 정책은 한글교육, 문화체험, 취업교육, 의료서비스, 생활정보지 발간이 해당된다. 1단계 정책의 특징은 외국인들의 즉각적인 필요에 대응하는 정책이라는 점이다. 장기적이라기보다는 단기적이며 생활을 위해 필수불가결한 내용의 정책이다. 이러한 정책들은 조사대상의 거의 모든 도시에서 시행하고 있었다. 이는 외국인 행정의 가장 기본적인 내용으로 볼 수 있다.

한편 2단계인 다문화이해교육, 노무상담, 축제개최, 초기정착지원, 임

시킴터, 다문화자녀교육 등의 정책은 도시에 따라서 시행여부가 달랐다. 2단계에 속하는 정책은 시가 직접 담당하기보다는 관계기관과의 연계를 통해 추진할 수 있는 정책이 많다. 노무상담은 시에서 자체적으로 하기보다는 민간단체에서 담당하거나 관련기관에 연계시키는 곳이 많을 것으로 여겨진다. 임시킴터 역시 시에서 담당하기보다는 민간단체에서 도움을 줄 수 있는 영역이다. 그러나 초기 정착지원과 같은 정책은 시에서 담당하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

마지막으로 3단계의 정책은 외국인 공동체 지원, 외국인 대표자회의, 외국인 시책 협의체 운영이다. 이는 외국인이 한국사회에서 장기적으로 정착하면서 역량을 키울 수 있도록 배려하는 정책을 의미한다. 조사결과 이러한 분야의 정책은 대체로 취약한 것으로 나타났다. 외국인 정책에 매우 적극적인 수원과 안산시를 제외한다면 거의 추진되지 못하고 있다. 이는 한국 도시의 외국인 정책이 아직까지 이러한 수준에 이르지 못하고 있을 의미한다.

한편, 도시별로 보면, 수원과 안산이 가장 많은 정책을 추진 중에 있다. 수원과 안산은 전국 기초자치단체 중에 서울에 소재한 자치단체를 제외하면 가장 많은 외국인이 거주하는 도시이다. 이에 따라 자연스럽게 외국인 정책이 발달한 것으로 보인다. 안산시는 안산 외국인주민센터를 설립하여 담당 공무원 20여 명이 적극적인 외국인 행정을 펼치고 있다. 수원시의 경우, 전담기관이 있는 것은 아니지만 국제통상과를 중심으로 가족여성과, 기업지원과에서 외국인 정책을 추진하고 있다. 특히 2010년 들어 외국인 공동체 지원, 외국인 대표자 회의, 외국인 시책 협의체 운영 등 외국인의 역량강화와 행정참여 부문에 많은 노력을 기울이고 있다.

외국인 집거도시는 한국의 도시 중 외국인 지원정책이 가장 활발한 도시들이라 보아도 무방할 것이다. 그러나 종합적으로 볼 때, 이들 도시의 외국인 정책은 상당히 ‘낮은 수준’에 머물러 있다. 낮은 수준이라 함은 외국인의 즉각적인 필요에 대응하는 긴급지원형태의 정책이 주를 이루며 장기적인 차원에서 외국인의 역량을 강화하고 한국주민과의 통합

을 유도하는 정책은 부족하다는 의미이다. 외국인 정책 중 대표적인 정책인 ‘상담’과 ‘통역’과 같은 것들이 그러하다. 이러한 정책들은 물론 반드시 필요한 정책이지만 그것만으로는 외국인의 사회적, 경제적 능력제고를 도모할 수 없다. 지역주민과의 통합과 외국인의 행정참여 확대 등 ‘높은 수준’의 정책은, 일부 시도되고 있기는 하지만, 전체적으로 비중이 매우 적음을 확인할 수 있다.

3. 외국인 정책 거버넌스 구조: 정책추진체계의 분절화

본 장에서는 외국인 정책의 추진체계를 살피기 위해서 안산시와 부천시
시의 정책 거버넌스를 살펴보기로 한다. 안산시는 ‘이주행정 선도지자체’로 불릴 만큼(오경석, 2010) 적극적으로 외국인 정책을 펼치고 있는 도시로 정책 거버넌스의 구조를 살피기에 적합하다고 판단하였다. 그러나 시정부가 매우 적극적인 역할을 하고 있는 안산시가 한국 도시의 이주행정 거버넌스를 대표한다고 볼 수는 없다. 대부분의 도시에서 시정부는 오히려 소극적인 역할을 하는 것이 일반적이기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 부천시를 또 다른 사례로 선택하였다. 부천시는 외국인의 수가 많고 이주관련 시민운동도 활발하지만 상대적으로 시정부의 역할은 미미한 곳이다. 따라서 안산시와 부천시는 서로를 비교의 관점에서 살펴보기 좋은 사례지역으로 판단하였다.

외국인 정책 거버넌스에서 가장 중요한 부분은 각 행위자들 사이의 역할과 상호협력의 정도이며, 외국인 정책에 있어 가장 핵심적인 주체는 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 지역의 민간단체이다. 따라서 이들이 지역의 수준에서 어떠한 역할을 수행하고 있으며 어떠한 협력관계를 구축하고 있는지가 거버넌스 연구의 핵심이 된다. 이하에서는 안산시와 부천시를 대상으로 이 세 주체의 역할 및 협력관계를 중심으로 거버넌스를 논의한다.⁷⁾

1) 안산시: ‘다문화’를 둘러싼 경쟁과 갈등

안산시는 인근의 시화공단, 반월공단에 근무하는 이주노동자를 중심으로 약 34,000여 명의 외국인이 거주하는 우리나라 최대의 외국인 밀집 도시이다. 특히 교통이 좋고 집값이 저렴한 단원구 원곡동 일대에는 90년대 중반부터 외국인이 모여들기 시작하여 오늘날 ‘국경 없는 거리’라는 이름으로 널리 알려져 있다.

지역의 특성상 오래전부터 민간단체의 활동이 활발했다. 1990년대 중반부터 지역의 민간단체들이 임금체불, 구타 등 이주노동자의 인권보호에 관심을 가지기 시작하였으며, 2000년대 들어서면서 차츰 지역사회의 문제도 중요한 과제로 받아들이기 시작했다. 안산외국인센터는 그 중 대표적인 민간단체이다. 안산외국인센터는 1990년대 중반 이후 지역에서 ‘국경 없는 마을’ 운동을 시작하여 외국인과 지역주민이 통합하는 지역 사회를 만들고자 노력해 왔다. 그 밖에도 안산외국인노동자의 집, 안디옥국제선교회 등 20여 개의 민간단체들이 지역에서 뿌리내리고 활동하고 있다.

안산시의 중앙정부 조직은 안산 외국인근로자 지원센터와 다문화가족 지원센터 두 곳이 있다. 외국인근로자 지원센터는 2006년부터 (재)대한예수교장로회 총회유지재단이 노동부로부터 위탁받아 운영하고 있다.⁸⁾ 해당센터에서는 통역서비스, 상담활동, 교육사업, 나라별 공동체 지원 등의 업무를 추진하고 있다. 한편 안산시 결혼이민자가족지원센터는 2008년 이후 YWCA가 위탁법인으로 운영하고 있다. 결혼이민자 방문교육사업,

7) 이하의 논의에 필요한 정보는 주로 부천시와 안산시의 관계자(시 공무원 및 민간단체 관계자)에 대한 면접조사를 통하여 취득하였다. 면접조사는 부천시는 2010년 2월, 안산시는 2010년 10월에 실시하였다.

8) 안산 외국인근로자지원센터는 2010년 12월 폐쇄되었으며, 그 원인에 대해서는 이견이 분분한 상태이다. 외국인근로자지원센터의 폐쇄가 안산시 외국인 정책 거버넌스에 결정적인 중요성을 갖는 것은 아니기 때문에 여기서 이 문제를 자세히 거론하지 않는다.

한국어학교 프로그램, 일자리 사업과 정보화 교육 프로그램, 결혼이민자 한마당, 아동 및 청소년 멘토링 프로그램 등 다양한 프로그램을 운영하고 있다.

안산시의 특징은 시정부가 거주외국인 지원에 각별한 관심을 가지고 포괄적인 지원정책을 펼치고 있다는 점이다. 안산시는 도시에 외국인의 비중이 증가하고 외국인 대상 인프라가 증가하자, 이를 하나의 도시브랜드로 활용하는 정책을 추진하기 시작했다. 현재 안산시는 「다문화가 공존하는 열린 국제도시」를 캐치프레이즈로 내걸고 있는데, 이는 다문화를 안산시의 핵심자원으로 활용하겠다는 것을 의미한다. 안산시는 전국 최초로 2008년 외국인주민센터를 건립하여 개소한 바 있다. 타도시의 외국인 지원기관이 위탁으로 운영되고 있는 반면에 안산시는 독립된 건물을 가지고 시의 직영으로 운영하고 있다. 현재 외국인주민센터는 외국인 주민 지원기반 구축, 지역사회 정착지원, 인권증진 기반조성, 다문화가족 지원 등의 사업을 추진하고 있다.

이상에서 논의한 바와 같이 안산시의 거주 외국인관련 기관은 크게 시정부의 외국인주민센터와 중앙정부의 두 개 기관, 그리고 20여 개의 민간단체로 구분할 수 있다. 시정부와 중앙정부가 외국인 지원정책에 본격적으로 나서기 전인 2005년까지는 지역의 거주 외국인 지원은 거의 민간단체의 손에 맡겨져 있었다. 외국인들이 자체적으로 자신들의 목소리를 낼 수 없는 상황에서 시민단체들의 활동은 지역사회에서 이들의 목소리를 대변하고 주체화하는 유일한 세력이었다. 그러다가 2006년 이후 중앙정부와 시정부가 대규모의 예산으로 민간단체와 유사한 사업을 시행하면서 민간단체와의 경쟁구도가 나타나기 시작한다. 기존에 민간단체들이 담당하던 많은 외국인 지원사업들이 시의 정책으로 수용되면서 민간단체의 활동영역이 줄어들거나 혹은 시의 위탁을 받아 수행하는 형태로 변화하였다. 상담실 운영, 의료지원, 통역지원 등에 있어서 많은 부분 기존의 민간단체의 활동영역과 시의 외국인 정책이 중복되면서 기존의 시민단체의 활동영역을 시에서 흡수하게 된 것이다.

일반적으로 중앙정부의 기관인 외국인근로자지원센터와 다문화가족 지원센터는 중앙정부의 규정에 따라 중앙정부 예산을 받아 사업을 추진 하기 때문에 지역사회의 일에 많은 관심을 기울이지 않는다. 이는 안산 뿐만 아니라 다른 지역에서도 관찰되는 현상이다. 막대한 예산으로 매우 중요한 역할을 하고 있음에도 불구하고 지역사회에서 지도력을 행사하거나 거버넌스의 중심이 되는 일은 드물다.

이러한 상황에서 민간단체와 시정부는 협력과 조화보다는 경쟁과 갈등을 모습을 더 많이 보이고 있다. 민간단체에서는 시에서 민간단체의 영역을 침범하고 있다고 보고 있으며, 시에서는 공공의 역할이 더욱 강화될 필요성이 있다고 보고 있다. 이러한 가운데 시가 ‘민관협의회’ 제도를 도입해서 운영하고 있지만 이 역시 실질적인 협의기구로서의 기능은 하지 못하고 있다. 단지 관련 기관과 민간단체의 의견을 수렴하는 정도에 불과하다. 한 민간단체 인사의 다음과 같은 지적은 시사적이다.

시의 역할이 무척 중요한데 제대로 역할을 못하고 있어요 시에서는 여러 민간단체를 조정하고 협력하도록 도와주어야 하는 데 문제는 시가 또 하나의 민간단체처럼 일을 하고 있다는 겁니다(안산시 민간단체 관계자).

정리하자면 안산시의 거주 외국인 지원단체의 거버넌스는 중앙정부는 지역사회에 깊이 개입하지 않는 상황에서, 민간단체와 시정부의 경쟁관계로 특징지을 수 있다. 시 정부가 최근 급속히 업무영역을 확대함에 따라 민간의 사업이 위축되고 시 정부 중심으로 거주 외국인 지원기능이 재편되고 있다. 안산시의 사례는 민간단체와의 관계 속에서 시정부의 역할이 어떠해야 하는지에 대한 문제를 제기하는 사례이다.

2) 부천시: 리더십의 공백과 관련단체의 분절화

부천시는 소규모의 제조업체가 밀집되어 있어 일찍이 이주노동자가

많이 유입된 지역이다. 2010년 현재 10,000여 명의 이주노동자와 2,300여 명의 결혼이주자가 지역에 거주하고 있다.

노동자 밀집지역이라 외국인 노동자를 지원하는 민간단체의 활동이 활발한 지역이다. 그 중 대표적인 곳이 부천외국인노동자의집이다(이하 외노집)이다. 외노집은 부천시의 가장 대표적인 민간단체로 노동부와 부천시로부터 재정지원 및 위탁사업을 받고 있다. 외노집은 상담활동, 교육활동 이외에도 외국인 공동체 지원활동을 함께 하고 있다. 국적별로 공동체 모임을 유도하여 이를 지원하고 대표자 회의를 개최하고 있다. 외노집의 경우 다른 도시에서 찾아보기 어려울 정도로 일찌감치 시청과 우호적인 관계를 유지해왔다. 2000년에 외노집이 주최한 외국인노동자 축제가 당시에 시의 재정지원을 받아서 열렸고 그 후에도 다양한 프로그램 사업비를 시로부터 지원받고 있다. 특히 외노집은 2001년 4월에는 부천시가 설립한 ‘부천시 근로자종합복지관’ 안으로 사무실을 옮기게 되었는데, 입주 시의 사무실 집기 구입은 물론 그 이후로 사무실 사용료를 지속적으로 전액 시에서 지원받고 있다. 한편 외노집 이외에도 부천에는 경기글로벌센터, 부천여성청소년센터, 부천시건강가정지원센터 등 민간 혹은 반 민간단체들이 20여 곳 가까이 활동하고 있다.

중앙정부의 기관으로는 부천시 다문화가족지원센터가 유일하다. 현재 다문화가족지원센터는 부천문화재단이 위탁을 받아 운영하고 있으며, 상담사업, 교육사업, 가족문화사업, 문화이해사업, 양육도우미지원사업 등의 결혼이민자를 지원하기 위한 다양한 사업을 추진하고 있다.

부천시에서도 거주외국인 지원에 대해 관심을 가지고 지원하고 있으나, 안산시와 같이 독자적인 계획을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 초기부터 현재까지 외노집을 지원하는 것을 제외한다면 민간단체와의 협력에 있어서의 진전도 관찰되지 않는다. 부천시의 다문화 관련 사업은 최근의 개편을 통해서 일자리정책과와 가족여성과에서 담당하고 있는데, 일자리정책과는 이주노동자와 관련된 지원을, 가족여성과는 다문화가정과 관련된 지원을 각각 맡고 있다. 하지만 여기에서의 지원은 예산집행

이상의 것은 없다고 할 수 있다. 비록 시에서 외노집에 지원하는 액수만 해도 1억 원에 달하기는 하지만, 재정지원 이외에는 별 다른 협력사업이 이뤄지지 않고 있는 실정이다(한국다문화학회, 2010).

부천시의 외국인 정책은 대부분이 중앙정부 및 도를 거쳐서 관내의 타 기관을 지원하는 형태를 취하고 있다. 즉 민간단체에 위탁을 주거나 다문화가족지원센터를 지원하는 형태로 간접적으로 지원하고 있다. 부천시에는 부천여성청소년센터, 부천시노동복지회관, 부천여성의 전화 등 반관반민의 사회복지단체들이 많이 있는데 이러한 기존의 사회복지단체들도 최근 외국인 지원사업을 시작했다. 이 역시 상당수는 시의 지원을 받고 있다. 한편, 부천시에서는 2007년 「부천시 거주외국인 지원에 관한 조례안」을 제정하고 이를 통과시키려 한 적이 있다. 그러나 행정서비스 수혜대상에서 미등록자를 제외시킨다는 구절에 반대한 시민단체와 일부 의원의 반발로 인해 조례가 통과되지 못하였다(《부천매일》, 2007년 10월 26일자). 한편 최근에는 「부천시 다문화가족 지원조례」의 제정을 추진하고 있다.

부천시의 거버넌스는 안산시와는 달리 강력한 구심점이 존재하지 않는다. 부천시는 독자적인 정책목표를 가지고 있기 보다는 수동적으로 지원하는 입장에 있다. 따라서 지역사회에서 외국인 정책의 거버넌스를 이끌 수 있는 위치에 있지는 않다. 이는 중앙정부의 다문화가족지원센터도 마찬가지이다. 앞서서도 논의한 바와 같이 다문화가족지원센터는 일반적으로 주어진 업무와 예산에 한정된 역할을 수행하기 때문에 지역사회의 문제에 많은 관심을 두지 않는다. 부천시에서는 ‘다문화네트워크’라는 외국인 지원단체의 모임이 있었는데, 이는 한동안 다문화가족지원센터에서 주관하였다. 그러나 중앙정부의 조직으로서 지역사회의 민간단체 사이에서 리더십을 발휘하는 것이 여의치 않아 최근 외노집으로 그 주관기관이 이전된 상황이다. 이러한 상황은 중앙정부 기관이 지역사회에서 거버넌스의 중심이 되는 것이 매우 어려운 일임을 의미한다.

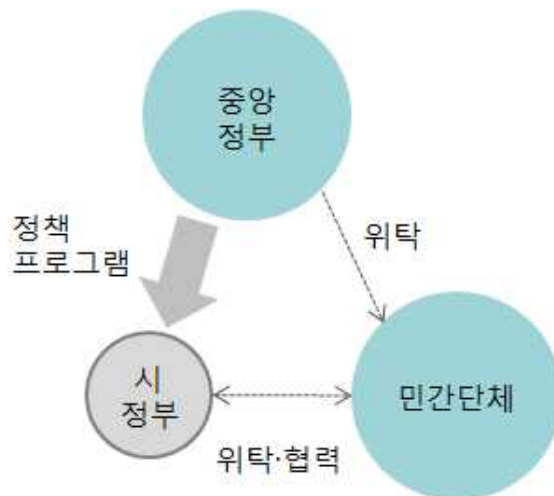
결론적으로 부천시의 거버넌스는 매우 느슨하고 협조체제는 미미하

다. 안산시와 같이 분명한 갈등을 보이는 것은 아니지만 각자의 역할도 불분명한 상황이다. 지역사회 거버넌스에 관한 한 부천시도 역할을 하지 못하고 있으며, 이는 상대적으로 규모가 큰 다문화가족지원센터도 마찬가지이다. 그러한 상황에서 외노집 등 일부 민간단체를 중심으로 부분적인 네트워크가 형성되어 있다. 그러나 핵심적인 행위자가 배제된 상태에서 이 네트워크가 지역사회에서 어떠한 역할을 수행할 수 있을지는 미지수이다.

이상에서 안산시와 부천시를 사례로 거주 외국인 지원기관 간의 거버넌스 구조를 살펴보았다. 안산시와 부천시가 한국의 도시를 대표한다고 할 수는 없지만 두 거버넌스는 뚜렷한 대조를 이루면서 시사점을 제공한다. 안산시의 경우 시정부의 기능이 확대되면서 거버넌스의 중심이 되었으나 통합과 조정의 역할을 수행하지 못하여 갈등이 초래된 경우이다. 반면 부천시는 시정부가 적극적인 역할을 수행하는 않는 상황에서 효과적으로 거버넌스가 구축되지 못하고 있다. 안산시와 같이 시정부가 적극적인 경우가 예외적인 것을 감안하면, 부천시의 경우가 더 일반적인 경우라고 할 수 있다.

<그림 1>은 국내 지방자치단체의 일반적인 외국인 정책의 거버넌스 구조를 보여준다. 중앙정부의 기관과 민간단체가 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 중앙정부는 각 부처별 정책목표를 달성하는 데에 초점을 두고 있으며, 민간단체는 매우 분절화되어 있기 때문에 지역사회에서 통합과 조정의 역할을 수행하지 못한다. 이에 비해 지방자치단체는 상대적으로 소극적인

<그림 1> 지방자치단체의 정책 거버넌스의 구조



역할을 수행하고 있다. 중앙정부의 정책 프로그램만을 수동적으로 집행하지 지역의 쟁점에 대응하기 위해 독자적으로 정책을 기획하는 능력은 매우 취약하다. 이러한 체제 속에서 외국인 정책의 효율성이 저하되고 있는 실정이다.

4. ‘다문화 도시정책’이 필요하다: 외국인 정책 지방화의 과제

1) 외국인 정책, 지역 중심으로 재편해야

이상에서 우리는 지방자치단체 외국인 지원정책의 담당조직 및 정책 내용, 그리고 정책추진체계를 살펴보았다. 이상의 논의를 기초로 할 때 한국의 지방자치단체 외국인 정책에서 가장 결여된 것은 바로 자치단체의 역할이다. 정책의 무게중심이 중앙정부에 있고 대부분의 민간단체는 정책과 관계없이 독자적으로 활동하고 있다. 지방자치단체의 역할이 분명하지 않기 때문에 정책의 현장성이 떨어지고 중앙정부 정책의 직접 집행에 따른 비효율성과 정책중복, 정책공백의 문제가 나타나고 있다.⁹⁾ 외국인 정책을 지방자치단체 중심으로 재편하는 것, 즉 외국인 정책의 지방화(localization)가 본격적으로 논의되어야 할 시점이다.

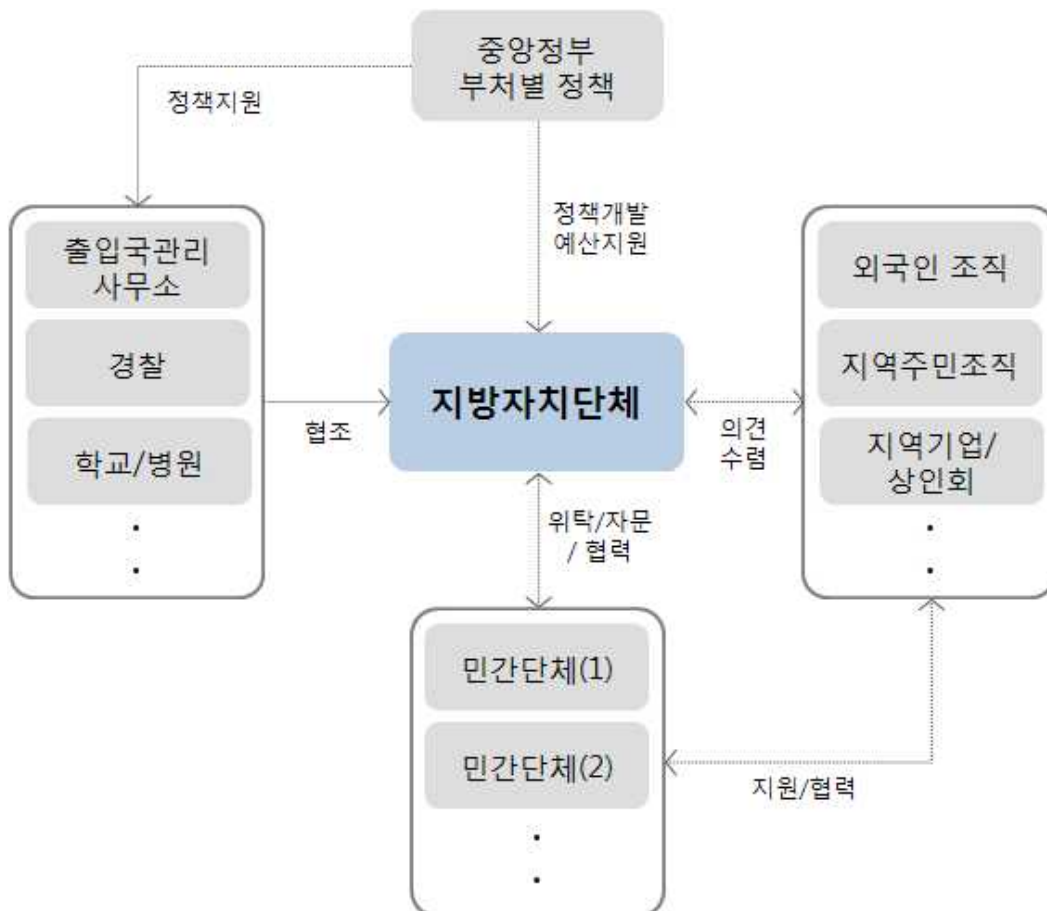
외국인 정책 지방화의 규범적 근거는 외국인의 사회통합이 기본적으로 지역사회 속에서 이루어진다는 데에 있다. 출입국관리와 기초적인 외국인력정책은 물론 국가의 고유영역에 속한다. 그러나 외국인이 일단 국경을 넘어서게 되면 그 다음 안정적으로 지역사회에 정착하도록 유도하는 것은 지방자치단체의 역할이다. 국가는 부처별로 소관사항을 근거로

9) 중앙정부의 부처별 정책이 지역에서 중복문제를 일으킨다는 지적이 일자 최근 중앙정부도 부처 차원의 협력을 모색하고 있다. 여성가족부, 행정안전부, 법무부, 문화체육관광부 등 4개 부처가 2010년 6월 9일 부처별 한국어 교육프로그램에 대해 업무협약(MOU)을 맺은 것은 그러한 문제의식에서 나온 것이다.

하여 지원·관리정책을 수립하고 집행한다. 노동자는 노동자로, 결혼이민자는 결혼이민자로 관리된다. 따라서 이들이 생활자로서 지역에서 당면하는 다양한 문제에 대해 중앙정부가 지원하는 것은 부자연스럽다.

외국인 정책의 지방화를 위해서는 우선 현재 부처별로 산발적으로 추진되고 있는 사회통합관련 정책을 통합·조율할 필요가 있다. 장기적으로 중앙부처는 고유업무만을 남기고 지방자치단체에게 권한과 예산을 넘겨주어야 하며, 지방자치단체가 주도권을 가지고 해당 지역에 적합한 정책을 창의적으로 수립해야 한다. 이를 위해 지방자치단체는 해당업무에 대한 기능을 강화하고 역량을 키워야 한다. 이는 기본적으로 중앙과 지방, 그리고 나아가 민간단체까지 외국인 정책에 관계된 주체들 사이의 역할을 재조정할 필요로 하는 일이다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 지방자치단체 중심의 외국인 정책 추진구조



2) 외국인 정책 지방화의 방향

(1) 자치단체의 정책역량 강화

자치단체는 현재와 같은 수동적인 자세에서 벗어나 외국인 정책에 대한 정책역량을 키우도록 노력해야 한다. 현재 대부분의 기초자치단체의 외국인 정책은 중앙정부의 정책지침과 내용을 수동적으로 집행하는 역할에 머무르고 있다. 따라서 지역수준의 과제에 효과적으로 대응하지 못하고 민간단체 및 기업 등의 지역자산을 효과적으로 동원하지 못한다. 장기적으로 지방자치단체에서는 외국인 정책 관련 부문에 더 많은 예산과 인력을 지원해야 한다. 외국인이 지속적으로 증가할 것에 대비해서 관내 외국인에 대한 실태조사, 민간단체의 지원사업에 대한 현황과약 등이 필요하며, 관계 공무원의 전문성 함양을 위한 노력도 경주되어야 한다.

지방자치단체의 역량 강화를 위해서는 일본의 ‘외국인집주도시회의’와 같은 형태의 지방자치단체 연합회의를 구성하는 것도 좋은 방법이다(梶田孝道·丹野清人·樋口直人, 2005). 아직까지 외국인 정책을 담당하는 지방 공무원들은 서로의 실태와 정책에 대해 소통하고 학습할 기회가 없었다. 이러한 교류모임을 통하여 다양한 시책을 상호학습한다면 정책역량을 높이는 데 크게 도움이 될 것이다. 이는 행정안전부에서 주관하여 추진할 수도 있지만 더욱 바람직한 것은 외국인 정책에 선진적인 지방자치단체에서 자율적으로 조직하는 것이다. 처음에는 상호학습 모임으로 출발하지만 향후 중앙정부에 필요한 정책을 제안하고 지원을 요청하는 데에 힘을 모을 수 있다.

(2) 지역별 ‘사회적 대화기구’ 구축

단기적으로 지방자치단체의 핵심적 역할은 지역의 정책거버넌스의 구심점이 되는 것이다. 현재 대다수의 지방자치단체의 외국인 정책은 지역 사회에서의 구심점이 없이 산발적으로 추진되고 있다. 지방자치단체는

지역의 외국인 정책에 있어 컨트롤타워 기능을 수행하면서 중앙정부의 각종 정책과 민간단체의 지원사업을 조율하는 역할을 수행해야 한다. 안산시와 수원시에서 추진하고 있는 ‘민관협의체’의 운영은 그러한 의미에서 매우 중요한 시도이다. 아직까지 활성화되고 있지 않지만 이러한 형태의 ‘사회적 대화기구’를 지방자치단체에 확대시킬 필요가 있다. 이 사회적 대화기구에는 행정과 시민단체, 그리고 지역주민과 외국인대표가 동등하게 참여해서 외국인 정책과 관련된 사항을 주도적으로 결정하고 자치단체에서 이를 수용하는 형태가 되어야 할 것이다. 아직까지 우리 현실에서 이러한 사회적 대화기구가 분명한 책임과 권한을 가진 법적 기구가 되기는 어려울 것이다. 그러나 운영하기에 따라서 얼마든지 실질적인 권한을 갖는 거버넌스 체제로 만들 수 있다. 이는 지방자치단체의 노력과 지역사회와의 협력 여하에 달린 것으로 여겨진다.

(3) 민간단체와의 협력강화

민간단체는 외국인 지원에 있어 중요한 자산이다. 지방자치단체는 지역의 민간단체가 가지고 있는 자원을 효과적으로 활용하여야 한다. 민간단체는 관이 갖고 있지 못한 외국인 지원에 대한 노하우와 전문성을 가지고 있다. 이러한 전문성을 활용하지 못한다면 지역의 외국인 정책의 효율성을 떨어질 수밖에 없다.

공공부문과 비교해 볼 때 민간단체는 외국인 지원에 있어 장점과 단점을 동시에 갖는다. 우선 정부가 공정성, 형평성, 그리고 법적인 구속력 때문에 상대적으로 자유롭지 못하다면 민간단체는 이러한 구속으로부터 비교적 자유롭다. 특정 종교와 관련된 지원, 특정 외국인 집단에 대한 지원, 불법체류자에 대한 인도적 차원의 지원, 지역의 외국인 정책 방향에 대한 비판적 제언 등이 민간단체에서는 가능하다. 그리고 이러한 장점을 바탕으로 현장에서 외국인과 밀접한 네트워크를 구축하고 지원 노하우를 확보하고 있다. 물론 그 반면에 민간단체의 약점도 존재한다. 무엇보다도 민간단체는 재원이 부족하다. 따라서 아이디어와 노하우가 있다고

하더라도 많은 재원이 소요되는 사업은 민간단체에서 추진할 수 없다. 또한 민간단체는 정부의 행정력이 필요한 업무에 대해서는 취약할 수밖에 없다. 경찰서, 출입국관리사무소, 동사무소 등 관계기관과의 협조가 필요한 사안은 민간단체보다는 행정에서 효과적으로 대응할 수 있을 것이다. 민간단체의 이러한 강점과 약점은 곧 행정 측과의 협력관계를 필요로 하는 근거가 된다.

(4) 민간단체와의 협력방식 다변화

현재 정부-민간단체 간 가장 일반적이고 보편화된 협력의 형태는 위탁사업을 통한 것이다. 정부와 민간단체 간 협력은 곧 위탁사업을 통한 협력으로 이해되고 있을 정도이다. 긍정적으로 보면 위탁사업은 민간의 장점과 행정의 장점을 효과적으로 결합하는 협력방식이다. 즉 민간의 전문성과 공공부분의 재정능력이 결합된 방식이다. 한편 무엇보다 집행이 편리하고 효율적이다.

그러나 위탁사업의 단점에도 주목해야 한다. 첫 번째는 위탁을 받은 민간단체의 관료화 경향이다. 특정 민간단체의 경우 정부위탁을 지속적으로 수주하게 되면서 민간기관으로서의 역동성을 잃어버리고 준공공기관으로 그 성격이 변질되어 버리는 경우가 있다. 위탁사업에 참여하게 되면 일반적으로 업무의 성과를 보고하고 그에 근거하여 평가를 받게 된다. 이러한 보고와 평가에 업무의 초점을 맞추게 되면 본래의 거주 외국인 지원보다 위탁을 준 상급기관의 요구를 치중하는 문제가 발생한다. 둘째, 지방자치단체가 위탁을 매개로 하여 지역의 민간단체들을 선별하거나 통제하는 등의 영향력을 행사할 가능성이 있다. 정부에 비판적인 민간단체를 위탁의 대상에서 제외시킨다든지, 혹은 정부에 친화적인 단체에게 위탁을 의뢰하는 등의 행위가 그것이다. 정부의 대규모 위탁을 받고 있는 민간단체의 대표가 자치단체에게 비판적 입장을 취하기 어려운 경우도 있다. 마지막으로 위탁사업은 민간단체 사이의 갈등을 부추길 수도 있다. 위탁은 기본적으로 민간단체사이의 경쟁을 유도하는 시스템

이다. 위탁을 수주하기 위해서 민간단체 입장에서는 여러 ‘실적’을 쌓아야 하고 때문에 여러 민간단체들이 협력하여 하나의 사업을 추진하는 것보다 소규모의 독자적 사업을 추진하는 것이 자신들에게 유리하다. 즉 위탁사업은 민간단체의 정부에의 예속과 민간단체 사이의 경쟁과 갈등을 초래할 가능성이 크다.¹⁰⁾

위탁사업이 갖는 이러한 문제점은 기본적으로 위탁사업에 참여하는 정부와 민간단체의 지위가 불균등하기 때문이다. 위탁사업에서 정부는 ‘갑’, 민간단체는 ‘을’이 될 수밖에 없으며, 이러한 틀 속에서는 창의적이고 상생적인 관계로 발전할 수 없다. 따라서 이러한 불균형적 협력을 넘어설 수 있는 새로운 협력모델이 필요하다. 그것은 보다 균등한 입장에서, 그리고 서로의 장점과 특성을 잘 활용하는 형식으로 모색되어야 할 것이다.¹¹⁾

(5) 지역밀착형의 창조적 도시정책 발굴

지방자치단체의 장점은 외국인을 포함한 지역주민과 가까이 있다는 점이다. 외국인의 필요와 잠재력, 그리고 한국주민과의 문제점 등을 구체적으로 체득하고 있다. 따라서 외국인 주민에게 가장 필요한 사업이

10) 이상의 위탁사업의 문제점은 연구진이 민간단체 인사와의 인터뷰 과정에서 취득한 것이다. 연구진의 인터뷰 결과 많은 민간단체들이 시와의 협력에 있어서 염증을 느끼고 있었다. 민간단체들의 입장에서는 시가 위탁의 경우 위탁을 매개로 민간단체를 지도하려고 하고, 위탁이 아닌 경우는 시의 행사—외국인 축제 등—나 외국인 실태조사 등에 민간단체를 동원하고 있다고 느끼고 있었다.

11) 우선 제안할 수 있는 한 가지 방안은 이미 언급한 지역사회에서 사회적 대화기구, 즉 협의체를 강화하는 방안이다. 협의체는 정책형성의 초기에서부터 실행단계에 이르기까지 지속적으로 참여할 수 있는 방안이며 민간단체가 정부와 대등한 입장에서 참여할 수 있는 구조이다. 또 한 가지는 협력구조에 제3자를 참여시키는 방안이 있다. 이는 안산시의 ‘이주민통역지원센터’가 하나의 모델이 된다. 안산시의 이주민통역지원센터는 기업의 참여를 통하여, 민간단체-기업-자치단체가 협력한 사례이다. 이러한 형식으로 지역의 기업, 지역 상인회, 지역 대학 등 관련 기관을 함께 참여시킴으로써 보다 균형적인 협력구조를 만들어 낼 수 있다.

무엇인지를, 그리고 어떻게 추진하는 것이 바람직한지를 중앙의 기관에 비해 잘 파악하고 있다. 지방자치단체는 이러한 장점을 바탕으로 지역의 여건에 부합하는 창조적인 시책을 발굴할 필요가 있다. 이에는 공공부분이 중심이 되는 것보다는 민간단체의 노하우를 활용하는 것이 도움이 될 것이다. 지방자치단체는 민간의 아이디어를 끌어내고 발전시키는 역할을 할 수 있다.

특히 지방자치단체는 지역에서 외국인과 한국주민 사이의 상호교류 증대와 공동체성 향상에 집중적인 노력을 기울일 필요가 있다. 아직까지 대부분의 외국인 정책이 외국인을 시혜적인 정책대상으로 파악하고 지원하는 수준에 머무르고 있다. 외국인과 지역주민과의 통합, 외국인의 행정참여 확대, 지역활성화를 위한 지역공동관리 등 지역과 밀착되어 있으면서 한국주민과 함께 할 수 있는 시책이 적극적으로 발굴될 필요가 있다.

5. 결론

한국의 외국인 정책은 짧은 시간 내에 급속히 발전해 왔다. 마치 10년이 채 되지 않아 폐쇄적인 단일민족국가에서 개방적인 다문화국가로 탈바꿈한 것으로 느껴질 정도이다. 그러나 외국인 정책의 구호는 대부분의 중앙정부 차원에서 들릴 뿐이며 실제 현장에서 정책의 체감도는 매우 낮은 상황이다. 현장에서 일하는 많은 민간단체 전문가들은 정부정책의 효율성과 효과성이 매우 떨어지며 정책의 사각지대는 여전히 넓음을 되풀이 지적한다.

사정이 이러한 데에는 지방자치단체의 역할이 미미한 것이 큰 원인이다. 위에서 논의된 바와 같이, 지방자치단체의 외국인 정책 담당조직은 아직 체계적으로 정비되어 있지 않으며 정책의 내용도 ‘상담’과 ‘통역’, ‘한국어 교육’ 등의 매우 초보적인 ‘낮은 수준’에 머물러 있다. 거주외국

인 조례제정의 실적은 지방자치단체가 외국인 정책에 있어 얼마나 방관자적인 입장에 있는지를 보여준다. 안산시와 부천시의 정책거버넌스 분석 역시 지방자치단체 역할의 중요성을 보여준다. 안산시의 경우 적극적인 개입으로 오히려 갈등을 초래한 경우이고, 부천시는 지방자치단체의 소극적 태도로 인해 효과적인 거버넌스가 구축되지 못한 사례이다. 지방자치단체가 외국인 정책에 있어 어떠한 역할을 해야 하는지 관심도 경험도 부족한 상황이다.

외국인을 어떻게 어떠한 방식으로 포용할 것인지에 대해 국가와 도시는 상이한 입장을 가질 수 있다. 국가는 국가경제와 인력관리라는 측면에서 외국인의 출입국을 통제해야 할 위치에 있다면 도시는 주민 혹은 생활자의 입장에서 외국인의 정책수요에 대응해야 한다. 도시가 국가가 정한 법적 규제범위를 넘어서서 독자성을 가지기는 어려울 것이다. 그러나 정해진 법적 테두리 속에서 유연성을 가질 수 있으며 독자적이고 혁신적인 정책을 통해 거주 외국인에 대한 서비스를 제공할 수 있다. 그동안 중앙정부의 입장에서 주로 외국인 문제에 대응해 왔다면 이제 지방자치단체가 적극적인 역할을 수행할 시기이다. 유럽과 북미의 도시들은 이민자를 통해 도시에 문화적 다양성과 경제적 역동성을 유지하면서 동시에 분열되지 않고 통합된 도시사회를 형성하는 것을 목표로 하고 있다. ‘다양하고 통합된 도시(diverse and cohesive city)’라는 캐치프레이즈가 그것이다. 한국의 지방자치단체도 이러한 목표를 향해 적극적인 관심을 가지고 창의적인 노력을 기울여야 할 때이다.

❖ Abstract

Localizing Immigrant Integration Policy: An Reflection on Local
Immigrant Policies in Korea

Park, Se-Hoon

As the rapid influx of immigrants since the mid 90's, Korea's immigrant policies have been developed at a remarkable pace. However, the policies were mostly initiated by the national governments, and the local governments in Korea largely remained passive and uninterested in providing integration policies. In view of the situation, this paper reviews the local government's integration policies with focus on the organizational development, the enactment of ordinance for supporting immigrants' lives, and the policy governance among the national government's agencies, local government and local civil groups. In conclusion, the paper calls for more active roles of the local government, particularly, major city governments, and suggest policy directions for future development of local immigrant policies in Korea.

Keywords: Immigrant integration policy, Urban policy, Multicultural society, Multicultural city

참고문헌

- 김혜순 외. 2007. 『한국적 다문화주의의 이론화』. 한국사회학회.
- 박세훈·김은란·정윤희·정소양. 2010. 『다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(2): 지역중심형 외국인 정책 추진방안』. 국토연구원.
- 박세훈·정소양. 2010. 「외국인 주거지의 공간분포 특성과 정책함의」. 《국토연구》 제64권, 59~76.
- 법무부. 2010. 「외국인 정책 기본계획 지방자치단체 시행계획」. 법무부.
- 오경석 외. 2007. 『한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점』. 한울 아카데미.
- 오경석. 2010. 「다문화중심도시의 이상과 현실: 안산시 원곡동의 경험」. 《국토》 2010년 4월.
- 최종렬 외. 2008. 『다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형비교』. 한국여성정책연구원.
- 한국다문화학회. 2010. 『한국 다문화정책 개선을 위한 시민사회단체 역량강화방안』. 특임장관실 연구용역.
- 梶田孝道·丹野清人·樋口直人. 2005. 『顔の見えない定住化』. 名古屋大學出版會.
- Alexander, Michael. 2007. "Amsterdam: Pluralism and its Discontents." *Cities and Labour Immigration: Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. ASHGATE.
- Amin, Ash. 2002. "Ethnicity and the multicultural city: living with diversity." *Environment and Planning A*, volume 34, pp.959~980.
- Borkert, Maren. et al. 2007. *Local Integration Policies for Migrants in Europe* CLIP network. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (www.eurofound.eu.int).
- Bosswick, Wolfgang & Heckmann, Friedrich. 2006. *Integration of Migrants: Contribution of Local and Regional Authorities*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(www.eurofound.eu.int).
- Castles, Stephen & Miller, M. J. 1993(2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. New York: The Guildford Press.
- Joppke. 2004. "The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy." *The British Journal of Sociology*, Vol. 55, Issue 2, pp.237~257.
- Kymlicka, Will. 2007. "The Global Diffusion of Multiculturalism." in Panassian. R. Berman. F. & Linscott. A. (ed.). 2007. *Governing Diversity: Democratic Solutions in Multicultural Societies*. Rights & Democracy.

- Macdonald, Alistair. 2010. "Multiculturalism Loses Its Allure." *The Wall Street Journal*, February 10, 2011.
- Parekh, B. 2000. *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Palgrave: Basingstoke.
- Penninx, Rinus. 2009. *Decentralising Integration Policies: Managing Migration in Cities, Regions and Localities*. Policy Network Paper. Barrow Cadbury Trust. (www.policy-network.net).
- Penninx, Rinus. et al.(eds). 2004. *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: ASHGATE.
- Uitermark, Justus. et. al. 2005. "Reinventing Multiculturalism: Urban Citizenship and the Negotiation of Ethnic Diversity in Amsterdam." *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume. 29, No. 3, pp.622~640.
- Vermeulen, Floris. 2007. "How to tackle ethnic diversity at the local level: examples from policy practitioners in Amsterdam and Berlin." *IMISCOE Policy Brief*, No. 4.