

경쟁력 강화인가, 사회통합인가? 서울시 외국인 정책 5년의 경험과 과제

Competitiveness or Cohesion?: Conflict and Adjustment
of the Migrant Integration Policy in Seoul, Korea

박세훈*

본 연구는 2007년 서울시가 수립한 『서울시 글로벌 도시화 기본계획』(이하 『기본계획』)의 성립배경과 전개과정을 분석함으로써, 서울시 외국인 정책의 문제점을 비판적으로 검토하고 나아가 글로벌화하는 도시환경에 대한 서로 다른 정책담론들이 어떻게 경합하고 갈등하는지를 드러내는 것으로 목적으로 한다. 외국인 정책이 국가적으로도 초기 단계인 상황에서 서울시의 『기본계획』은 지방자치단체 수준에서 마련된 종합적인 외국인 정책이라는 점에서 그 의의가 크다. 그러나 『기본계획』은 초기 단계에서부터 정책목표의 혼란과 정책수단의 비효율성 등 여러 가지 문제점을 안고 있었다. 『기본계획』은 정책목표를 ‘도시경쟁력 강화’로 설정했으나 이는 대부분의 저소득층 외국인의 현실과는 괴리되어 있었다. 결과적으로 정책은 실제 외국인의 수요를 반영하면서 조정과 폐기, 그리고 재구축 과정을 겪게 된다. 『기본계획』의 전개과정은 서울시 외국인 정책이 ‘도시경쟁력’과 ‘사회통합’이라는 상이한 정책담론 간 경합의 장이 되고 있음을 보여준다. 최근 신임 시장이 취임하여 정책거버넌스가 변화됨에 따라 외국인 정책에 있어서도 새로운 방향설정이 모색되고 있다. 향후 추진되는 정책은 외국인의 사회통합에 초점을 두고 거주외국인의 필요에 집중해야 할 것이다. 사회통합은 현재적 시점에서 가장 요구되는 정책기조이기도 하거니와 장기적인 시점에서 도시경쟁력의 필수불가결한 기반이기 때문이다.

주요어: 서울시 글로벌 도시화 기본계획, 외국인 정책, 도시 경쟁력, 사회통합

1. 서론

1) 연구의 배경과 목적

서울특별시(이하 서울시)는 해방 이후 줄곧 국내 외국인의 집결지였다. 1990년대 이후 세계화가 심화되면서 서울시 외국인의 국적과 거주유형에 많은 변화가 나타났다. 서울시의 외국인은 1990년 2만 6,000여 명에 불과했으나 2011년 말 27만 명을 넘어섰다. 1990년 당시 서울의 외국인은 주로 미국인, 일본인, 대만인이었지만 오늘날은 중국국적이 76%에 이른다. 외국인의 수와 구성이 지난 20년간 현저하게 달라진 것이다. 세계화의 진전, 한국의 경제성장, 외국인력에 대한 정부정책의 변화, 서울 경제의 위상 증대 등 모든 요인이 복합적으로 영향을 미쳤다.

서울시의 외국인이 급증하면서 서울시는 ‘외국인 정책’을 체계화하는 노력을 하게 된다.¹⁾ 서울시는 기존에 단편적이고 분산적으로 추진되어 오던 외국인 관련 정책을 종합하여 2007년 「서울 글로벌도시화 기본계획」(이하 「기본계획」)을 발표했다. 중앙정부 외국인 정책의 기본법이라 할 수 있는 「제한외국인처우에관한기본법」이 2007년에 제정된 것을 감안하면 서울시의 외국인 정책은 매우 발 빠른 대응이었다고 할 수 있다. 「기본계획」은 서울시가 ‘세계 중심도시로 도약하기 위한 기반구축’을 위한 세부사업들을 담고 있다. 특히 현재까지 서울시 외국인 생활지원에 중심적 역할을 수행하고 있는 서울글로벌센터 및 6개의 글로벌빌리지센터가 당시 이 계획을 통하여 설립되었다. 현재 서울시는 제1차 「기본계획」(2007~2012)이 2012년으로 마무리됨에 따라 지난 5년간의 경험을 바탕으로 제2차 「기본계획」의 수립을 준비하고 있다.

1) ‘외국인 정책’이라는 용어는 아직 확립되지 않은 듯 보인다. 정부부처별로 ‘다문화가족 지원정책’, ‘거주외국인 지원정책’, ‘다문화사회 지원정책’ 등 다양한 용어가 사용되고 있다. 지방자치단체나 학자들 역시 각자 상이한 용어를 사용하는 상황이다. 이는 아직 우리사회의 ‘외국인 정책’이 초창기에 있음을 반영한다. 한국의 외국인 정책의 특수성에 대한 논의로는 박세훈(2011b)을 참조할 수 있다.

『기본계획』은 지방자치단체 수준에서 최초로 마련한 종합적 외국인 정책이라는 점에서 의의가 크다. 그러나 초기 단계에서부터 정책목표의 혼란과 정책수단의 비효율성 등 여러 가지 문제점을 안고 있었다. 『기본계획』은 ‘도시경쟁력 강화’를 정책목표로 설정했고 이를 달성할 수 있는 정책수단을 제안하고 있었다. 그러나 실제 외국인의 정책수요는 이와는 상당히 괴리된 사회통합 혹은 사회복지적 성격이 강했던 것이다. 이에 따라 지난 5년간 서울시 외국인 정책의 추진은 정책 이상과 정책 현실 간의 괴리가 가져오는 마찰을 조정하고 통합하는 과정이 되었다.

서울시의 정책경험은 우리에게 근본적으로 ‘외국인 정책’이 무엇인가라는 질문을 던진다. 외국인 정책은 투자유치정책인가, 아니면 사회복지정책인가? 글로벌 도시는 흔히 기업하기 좋은 도시, 투자유치 환경이 우수한 도시로 여겨진다. 그렇다면 과연 그러한 도시가 거주 외국인의 대다수를 차지하고 있는 중국동포와 외국인 노동자들에게도 살기 좋은 도시인가? 서울시뿐만 아니라 소위 외국인 정책에 선진적이라고 알려진 지방자치단체들에서도 이러한 정책목표의 혼란은 쉽게 발견된다. 부산, 인천, 경기도 안산 등의 외국인 정책 역시 투자환경개선 및 관광자원화 정책인지, 아니면 거주 외국인의 생활편의와 사회통합 정책인지 불분명하다. 물론 이 양자가 반드시 상호모순적인 것이 아니며 조화롭게 함께 추진되어야 한다는 지적도 가능하다. 그러나 실제 정책현실에서 이는 개념적으로 뿐만 아니라 정책 집행과정에 있어서도 충돌하고 있다. 서울의 지난 5년간의 경험은 이러한 혼란을 잘 보여준다.

본 연구는 이러한 관심하에서 지난 5년간의 서울시 외국인 정책을 『기본계획』의 내용과 그 전개과정을 중심으로 분석하고자 한다. 이를 통해 본 연구가 목표로 하는 것은 다음의 두 가지이다. 첫째는 서울시의 경험을 통하여 지방자치단체 외국인 정책의 실태를 비판적으로 검토하고 바람직한 방향을 살피는 것이다. 지방자치단체의 외국인 정책이 초기 단계인 점을 감안하면 서울시의 정책경험은 큰 의미가 있다. 서울시가 제시하고 있는 정책목표와 정책수단을 검토함으로써 외국인 정책의 방향성,

한계와 향후 발전방향 등을 논의할 것이다. 둘째는, 첫 번째 문제의식과는 다른 수준에서, 글로벌 도시의 정책환경 변화와 이를 둘러싼 정책담론 간 경쟁과 갈등을 드러내는 것이다. 서울시는 우리나라에서 세계화되는 경제환경에 가장 직접적으로 노출되어 있는 도시이다. 서울시는 ‘글로벌 도시’에 부합하는 도시경쟁력을 확보해야 하는 과제와 점증하는 저소득층 외국인을 통합해 내어야 하는 이중적인 과제를 안고 있다. 이 두 과제는 도시경쟁력 강화와 사회통합이라는 서로 다른 정책담론으로 나타난다. 본 연구는 경합하는 정책담론 사이에서 서울시가 어떻게 대응해 왔으며, 그것이 어떠한 한계를 노정하고 있는지 드러내고자 한다.

2) 기존 연구 검토와 본 연구의 접근방법

그동안 서울시의 외국인 정책에 대한 독립적인 연구는 거의 이루어지지 않았다. 서울시의 외국인 관련 연구는 주로 외국인의 주거지 분화(박세훈·정소양, 2010; 최은진·김의준, 2011; 하성규 외, 2011) 및 외국인 밀집지역(김은미·김지현, 2006; 박세훈, 2010)에 대한 것이었다. 이들 연구들을 통해 서울의 어느 지역에 어떠한 외국인이 거주하고 있으며, 그 분리정도가 어떠한지에 대해 상당 수준 알려졌다, 외국인 밀집지역의 실태와 문제점이 부각되었다. 그러나 상대적으로 외국인 정책에 대한 연구자의 관심은 부족한 실정이다. 일부 서울을 외국인 친화적인 도시로 만들기 위한 정책제안이 있지만 외국인 정책에 대한 종합적인 평가로 보기는 어렵다(홍석기, 2008; 2009). 지방자치단체의 외국인 정책에 대한 개괄적인 연구도 진행되었으나(박세훈, 2011a; 양기호, 2006, 한승준, 2009), 전체적인 상황에 대한 평가이지 서울시의 정책에 초점을 맞추고 있지는 않았다.

서울시의 외국인 정책에 대한 연구가 미진한 것은 우선 외국인 정책 자체가 매우 새로운 영역이라는 데에 원인이 있다. 한국에서 외국인 정책은 오랜 동안 출입국 정책 혹은 외국인력정책의 범주 내에서 이해되어 왔다. 거주 외국인 지원정책이 채택된 것은 매우 최근의 일이며 이제 걸

음마 단계라고 할 것이다. 이 분야의 연구가 미진한 또 한 가지—그리고 더욱 중요한—이유는 외국인 문제에 대한 관심이 아직 총론적 차원에 머물러 있다는 점이다. 최근 5년 동안 총론적 차원의 외국인 문제, 외국인 정책에 대한 연구는 폭발적으로 증가하고 있다.²⁾ 그러나 지방자치단체 수준의 정책과 연구는 매우 부족하다. 결과적으로 외국인 담론의 폭증에도 불구하고 실제 외국인들이 어디서 어떻게 생활하고 있으며, 그들의 구체적인 소요가 무엇인지, 정책지원이 어느 정도 효과가 있으며 실행차원의 문제점은 무엇인지에 대해서는 논의에 큰 진전이 없는 상황이다(박세훈 외, 2010).

국내의 이러한 현실에 비해서, 해외의 관련정책과 학술연구는 매우 활발하게 진행되고 있다. 특히 베를린, 파리, 런던, 암스테르담과 같은 유럽의 글로벌 도시들은 외국인의 사회통합에 매우 적극적인 입장을 취하고 있다(Alexander, 2007; Allen and Goran, 2001; Caponio and Borket, 2010; Penninx, et. al., 2004; Uitermark et. al., 2005). 한편 일본의 도시들도, 보수적인 중앙정부와는 달리, 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).

외국인과의 조화로운 공존은 대부분의 선진국 대도시에 중요한 정책과제가 되고 있다. 외국인 정책은 저소득층을 위한 복지정책이자, 문화적 다양성을 제고하는 문화정책이며, 동시에 도시의 창조력을 배양하는 경쟁력 강화정책이기도 하다. 그러나 어디에 초점을 맞출 것인지는 국가의 이주민 정책, 거주외국인의 여건과 정책수요를 반영하여 결정될 수 있을 것이다. 주목할 만한 점은 주요 도시들의 외국인 정책(migrant integration policy)은 기본적으로 외국인들의 사회통합과 생활환경지원에 초점을 두고 있다는 점이다.

본 연구는 2007년 서울시에서 발표한 「서울시 글로벌도시화 기본계획

2) 대표적으로 국책연구기관의 다음과 같은 다문화사회 관련 연구를 들 수 있다. 김이선 외(2011), 김이선 외(2010), 민무숙 외(2009), 이선주 외(2009).

획』을 중심으로 서울시 외국인 정책의 전개과정 및 글로벌화하는 환경에 대한 서울시의 대응방식을 비판적으로 검토한다. 이를 위해 먼저 제2장에서는 서울시의 외국인과 외국인 밀집지역 형성 추이를 검토할 것이다. 이를 통해 먼저 외국인과 관련된 정책환경과 정책수요가 어떻게 변화하고 있는지 이해할 필요가 있다. 이어서 제3장에서는 『기본계획』의 성립배경과 그 주요 내용을 고찰하고, 제4장에서는 정책의 추진과정에서 『기본계획』이 당면한 문제와 조정과정을 검토한다. 이 과정을 통하여 초기의 정책이상과 추진과정에서의 정책현실이 어떻게 길항하게 되는지 살펴볼 것이다. 마지막으로 『기본계획』의 성과와 한계를 논의하고, 아울러 그것이 외국인 정책 전반에 갖는 의미를 검토하고자 한다.³⁾

2. 서울시의 외국인과 외국인 밀집지역 현황

1) 서울시 외국인 체류현황과 분포

서울시에는 현재 약 28만 명의 외국인이 거주하고 있다.⁴⁾ 전국적으로 외국인 인구가 98만 명에 이르기 때문에 전체 외국인의 약 28%가 서울시에 거주하는 셈이다. 국적별로 보면, 한국계 중국인(조선족)이 17만 8,000여 명으로 약 64%에 달하며, 그 외의 중국국적인이 14만 7,000여 명으로 12%에 이른다. 중국국적을 모두 합하면 서울시 전체 외국인의

3) 본 연구를 위해 서울시 담당자 및 글로벌센터 담당자와 인터뷰를 실시했다(2012년 11월 6일). 인터뷰에 응해주신 관계자분들께 감사의 뜻을 전한다.

4) 서울의 외국인 현황은 출입국·외국인정책본부의 등록외국인 통계자료를 기준으로 한다(www.immigration.go.kr). 여기서 등록외국인은 90일 이상의 체류자격을 가진 외국인을 의미한다. 따라서 한국국적으로 귀화한 외국인 및 한국 국적을 가진 외국인 주민의 자녀는 이 통계에서는 제외된다. 한편 행정안전부에서는 ‘외국인 주민’이라는 개념으로 귀화자 및 외국인 주민 자녀를 포함한 통계를 작성·발표하고 있는데, 이에 따르면 2011년 말 전국의 외국인 주민은 141만 명, 서울은 40만 6,000명에 이른다(행정안전부, 2012).

< 표 1 > 서울시의 국적별 등록 외국인 수 및 전국 대비 비중

국적	전국	서울시	전국 대비 비중(%)
총합계	982,461	279,220	28.4
중국	147,301	33,455	22.7
한국계 중국인	389,398	178,407	45.8
베트남	110,564	6,416	5.8
필리핀	38,366	3,843	10.0
인도네시아	29,573	747	2.5
미국	26,466	9,926	37.5
타이	25,977	1,273	4.9
우즈베키스탄	24,380	1,595	6.5
타이완	21,381	8,824	41.3
몽골	21,278	4,728	22.2
일본	21,126	8,116	38.4
기타	855,810	257,330	30.1

자료: 출입국·외국인정책본부(2011)

76%가 중국인이 된다. 그 다음으로 미국, 타이완, 일본 국적이 3% 내외를 점유하고 있다. 한편 외국인의 유형별로 보면, 노동자가 약 50%에 달한다. 이는 한국계 중국인이 상당 부분 노동자 자격의 비자(H-2)를 취득하여 입국하기 때문인 것으로 여겨진다. 그 밖에 유학생이 13.3%, 결혼이주자 12.1%, 전문인력이 4.5%를 이루고 있다.

서울시 외국인이 전국에서 차지하는 비중을 살펴보면, 서울시 외국인의 특징을 파악할 수 있다. 우선 가장 특징적인 것은 한국계 중국인의 비중이 타 지역에 비하여 높다는 점이다. 한국계 중국인은 전국적으로 39만 명 내외가 거주하고 있는데, 그 중 약 46%가 서울시에 집중되어 있다. 타 국적인, 특히 베트남, 필리핀, 인도네시아, 타이 등 다른 동남아 국가 출신의 비중이 낮은 것과 대조적이다. 이는 한국계 중국인이 대부분 한국어 구사능력을 바탕으로 서울시 내에서 서비스업에 종사하기 때

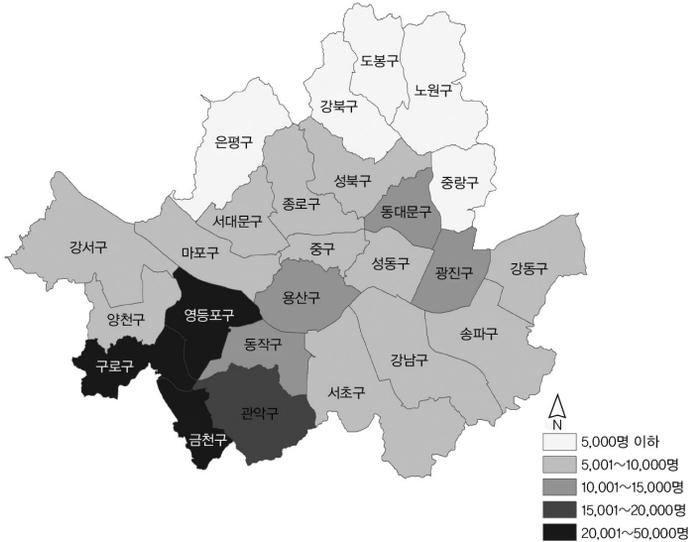
문인 것으로 해석된다. 동포비자(H-2)를 받는 한국계 중국인들과 달리 고용허가제(G-9)를 통해 입국한 노동자들은 서울에 6천여 명에 불과하다. 같은 노동자라 하더라도 한국계 중국인은 서울시에 거주하며 서비스업—건설, 요식업, 가사도우미 등—에 종사하며, 기타 노동자들은 서울의 외곽에서 공장노동에 종사하는 식으로 거주지의 공간적 분화(residential segregation)가 이루어지고 있다(박세훈·정소양, 2010).

한편, 미국, 타이완, 일본 등 선진국 출신 국적인들의 비중도 상대적으로 높게 나타난다. 이는 서울의 역사성과 수도로서의 위상에 기인한다. 타이완인의 경우 대부분 소위 화교로 불리는 이들인데, 서울과 인천 거주 비중이 높다. 이는 화교들이 초기 서울과 인천지역에 많이 정착했기 때문이다(양필승·이정희, 2004). 미국인과 일본인의 높은 비중은 국가 간의 밀접한 경제 및 사회적 관계를 반영한다. 대사관과 기업 등이 밀집해 있는 서울이 이들의 삶의 공간이 되고 있다. 비록 절대 수는 적지만, 이러한 경향은 프랑스, 캐나다 등 선진국 국적인에게도 동일하게 나타난다. 즉 다른 지방자치단체의 외국인이 주로 노동자와 결혼이주자로 구성되어 있다면, 서울시의 경우 오랜 동안 한국에 거주하고 있는 화교를 비롯하여, 기업인, 문화예술인, 학원강사 등 매우 다양한 국적과 외국인이 거주하고 있다는 특성이 있다. 이러한 특성은 곧 정책 수요의 다양성을 의미하는 것이기도 하다.

<그림 1>은 서울시 외국인의 공간분포를 보여준다.⁵⁾ 공간적으로 볼 때 서울시의 외국인은 서남권(영등포구, 구로구, 금천구)에 밀집되어 있으며, 인구비중을 고려한다면 도심권(종로구, 중구, 용산구)도 비중이 높다. 1만 명 이상의 외국인이 거주하는 자치구는 영등포구(42,112), 구로구(31,440), 관악구(19,960), 금천구(20,818), 광진구(14,743), 동대문구(13,048), 용산구(12,789), 동작구(12,256)로 대체로 한국계 중국인의 거주비중이 높

5) 외국인의 분포에 대한 자세한 언급은 박세훈·정소양(2010)과 하성규 외(2011)를 참조할 수 있다. 여기서는 기존 연구를 바탕으로 전체적인 추세를 언급하기로 한다.

<그림 1> 서울시 외국인의 공간 분포(2011)



자료: 출입국·외국인정책본부 2011년말 등록외국인 자료

은 지역들이다. 인구 5% 이상 거주지역은 서남권(영등포구, 구로구, 금천구)과 도심권(종로구, 중구, 용산구)이다.

서울시 외국인의 분포는 국적별, 체류자격별로 매우 상이하게 나타나기 때문에 이를 구분해서 볼 필요가 있다. 외국인 중 가장 많은 비중을 차지하는 한국계 중국인(대체로 노동자 자격)은 서울시 서남권에 집중해 있다. 특히 구로구 가리봉동, 영등포구 대림동과 신길동 등의 집중도가 높다. 한편 서울의 도심권에는 다양한 외국인이 거주한다. 전통적으로 대사관 및 외국인 학교에 있는 한남동 일대에는 유럽인들, 이태원 부근에는 이슬람 및 아프리카계, 그리고 용산구 동부이촌동 주변으로 일본인이 많이 거주한다. 전체적인 비중이 크지 않지만, 유학생의 비중이 높은 중국인들은 서대문구 등의 대학가를 중심으로 분포하고 있으며, 미국과 캐나다인들은 서초구 및 강남구에 거주 비중이 높다. 즉 한국계 중국인

의 비중이 높아 이들이 집중하여 거주하는 지역에서 전체 외국인의 비중이 높게 나타나지만 실상은 외국인 국적별로, 체류자격별로 거주지가 차별화되고 있음에 주목해야 한다.

2) 서울시 외국인 밀집지역의 형성

서울은 국내에서 외국인 밀집지역이 가장 잘 그리고 많이 발달된 도시이다. 서울의 외국인 밀집지역에 대해서는, 개략적인 수준이긴 하지만, 상당한 연구가 축적되어 있다(김은미·김지현, 2006; 박세훈, 2010). 이들 연구를 통하여 대체로 어떠한 지역에 어느 국적의 외국인이 집적되어 있는지 확인되고 있다. 그러나 이는 공간적인 집적을 확인하는 수준이지 커뮤니티 활동과 내부적 연계가 어떻게 구성되고 변화하고 있는지에 대한 연구는 아직 부족한 상황이다.

서울시 외국인 밀집지역의 특징은 무엇보다 그 역사성과 다양성에 있다. 우리나라의 외국인 밀집지역은 1990년대 이후 외국인 노동자의 수가 급격히 증가하면서 형성된 노동자 밀집지역이 대다수이다. 그러나 서울의 외국인 밀집지역은 국적별로, 그리고 조성시기 별로 매우 다양하다. 국적별로는 한국계 중국인 밀집지역, 이슬람계, 네팔, 필리핀, 몽골 밀집지역 등이 형성되어있다. 조성시기에 있어서도 근대 이전의 중국인 공동체에 뿌리를 둔 화교마을에서부터 해방 후 미군 주둔으로 형성된 이태원, 1970년대 이후 경제성장이 본격화되면서 선진국 주재원을 중심으로 형성된, 프랑스인마을(서래마을), 독일인마을, 일본인마을, 그리고 1990년대 이후의 외국인 노동자들이 형성한 밀집지역까지 매우 다양하다. 이렇듯 밀집지역이 다양하기 때문에 획일적인 정책접근으로는 효과를 기대할 수 없다. 즉 ‘하나의’ 외국인 정책은 불가능하며 다양한 공동체의 필요에 부응하는 다양한 정책이 요구된다.

박세훈 외(2009)의 연구에 의하면, 서울시의 외국인 밀집지역은 다양한 과제들을 안고 있는 것으로 파악된다. 첫째, 외국인 밀집지역이 서울시의

<표 2> 서울시 주요 외국인 밀집지역

명칭	위치	특징
서래마을	서초구 반포4동	·프랑스학교를 중심으로 형성 ·구청의 지원을 바탕으로 성장
일본인 마을	용산구 이촌1동	·유치원 등 교육시설과 종교시설, 상권이 갖추어진 주거복합형 마을 ·문화적 공유는 높으나 이국적인 특징은 적음
필리핀 거리	종로구 혜화동	·성당을 중심으로 필리핀 쇼핑몰 개최 ·전국의 필리핀 노동자들의 정보교류의 장
이슬람 거리	용산구 이태원	·이슬람 사원을 중심으로 상권 형성
조선족거리 (엔벤틀거리)	구로구 가리봉동	·구로구, 영등포구, 부천 일대 중국인 노동자들 집적 ·불법체류 인구 다수
몽골타워	동대문구 광희동	·1990년대 후반 생성, 뉴금호타운 빌딩에 몽골인 운영 상점 집적
리틀 차이나타운	서대문구 연희동	·1997년 이후 화교 급증, 2007년 차이나타운 조성계획 있었으나 무산됨
네팔인촌	송인동· 창신동	·2000년 전후 형성, 네팔 상가 조성 ·가톨릭 성당을 중심으로 공동체 활동
독일인 마을	용산구 한남동	·각국 대사관, 관저 및 영사관 밀집지역 ·독일 외국인학교가 위치하고 있으며, 독일인 외 OECD국적 외국인이 다양하게 분포
러시아·중앙 아시아촌	을지로 및 광희동	·동대문 의류시장과 연계 ·카자흐스탄, 우즈베키스탄 등지의 고려인들이 투자자 자격으로 들어와 상권 개척
이태원 관광특구	용산구 이태원	·중고차 매매를 통해 이익을 본 아프리카 노동자들을 통해 나이저리아인 등 집적

자료: 박세훈 외(2009)

신빈곤지역화되고 있다는 점이다. 구로구 가리봉동 등 한국계 중국인이 집중 거주하는 지역은 원래 한국인 저소득층의 거주지역이었으나 최근 외국인 저소득층 거주지역으로 변화했다. 외국인 밀집지역에서 경제적 빈곤은 사회문화적 고립과 중첩되면서 사회문제로 불거질 가능성이 크다. 둘째, 한국주민과 갈등관계가 형성되어 있는 지역이 많다. 많은 경우 지역상권이 외국인에 의해 유지되고 있음에도 불구하고 외국인과 한국

주민들 사이에는 오해와 무시, 상호불신이 팽배해 있다. 이는 한국 지역 사회의 외국인에 대한 수용 태도를 보여주며 동시에 지역사회 수준에서 내국인과 외국인이 함께 참여하는 정책의 필요성을 제기하고 있다. 셋째, 외국인 정책수요의 상당부분을 정부가 아닌 시민단체가 감당하고 있다는 점이다. 최근 중앙정부와 지방자치단체의 외국인 지원정책이 확대되고는 있으나, 아직 세밀한 부분에 미치지 못하고 있다. 오히려 시민단체들이 발 빠르게 외국인의 필요에 대응하고 있는 상황이다. 향후 정부 정책지원이 더욱 확대되어야 하고, 한편으로는 시민단체와의 협력 노력이 필요한 것으로 보인다.

3. 『서울시 글로벌 도시화 기본계획』의 성립과 전개

1) 『기본계획』의 성립배경과 성격

2007년 서울시는 『서울시 글로벌도시화 기본계획 및 추진전략』(이하 『기본계획』)을 발표한다. 2006년 취임한 오세훈 시장은 취임 이후 서울을 세계도시로 발전시키겠다는 시정목표를 설정하고 “맑고 매력 있는 세계 도시 서울”이라는 구호를 내걸은 바 있다. 취임 1년 후 발표한 『기본계획』은 이를 구체화하는 실천방안 중 하나에 해당한다. 『기본계획』에서는 정책비전으로 “2014년 세계 중심도시 도약기반 구축”, “2010년 Global Top 10 도시로서 글로벌 거점환경 조성”을 설정했으며, 이를 위해 서울 글로벌화를 위한 각종 추진사업을 제시하고 있다.

『기본계획』의 각종 추진사업 중 가장 핵심적인 것이 바로 글로벌존의 지정과 운영이다. 글로벌존이란 “서울의 외투기업 집중입지 지역, 외국인 집중방문 지역, 외국인 밀집거주 지역과 이를 정책적으로 유도하려는 구역”을 의미한다(서울특별시, 2007). <그림 2>는 이상에서 언급한 글로벌존 정책의 구조를 보여준다. 서울시에서 작성한 이 그림에 의하면, 정

<그림 2> 글로벌존 정책의 구조



자료: 서울특별시(2007)

책의 핵심은 외국인과 관련된 활동을 공간적으로 구분하여 3개 유형으로 나누고 그에 적합한 지원기능을 두는 것이다. 도심, 강남, 여의도 등 ‘글로벌 비즈니스’가 활발한 지역은 글로벌 비즈니스존으로 이름을 지어 글로벌비즈니스 지원센터를 두고, 외국인 관광객이 많은 명동, 이태원 등은 글로벌 문화교류존으로 이름을 지어 글로벌문화교류지원센터를 두었다. 한편 한남, 이촌, 반포 등 외국인 커뮤니티가 형성된 지역은 글로벌 빌리지로 이름을 지어 글로벌빌리지센터를 두었다. 그밖에 서울시는 기본계획에 근거하여 외국인 관련 조직의 헤드쿼터로 ‘서울글로벌센터’를 설립하여 도심인 중구에 설치했다. 서울글로벌센터는 서울시 외국인의 비즈니스, 생활편의 등을 종합지원하고, 지역별 지원센터를 연계·네트워크화하는 역할을 수행하도록 했다.

한편, 서울시는 기본계획의 제도적인 기반을 확보하기 위해 『글로벌 도시축진 조례』를 제정(2007년 12월)했다. 조례에 따르면, 서울특별시장은 글로벌 도시를 구현하기 위해 서울특별시 글로벌도시 기본계획을 수립·

시행하고, 「기본계획」은 5년마다 수립하도록 하고 있다. 또한 「기본계획」에는 계획의 기본방향, 목표와 전략, 외국인 생활환경 개선, 외국인 투자환경 개선, 다문화 존중도시 조성, 글로벌존의 육성, 재원의 조달 및 운용에 관한 사항 및 기타사항을 규정하도록 하고 있다. 아울러 서울글로벌도시심의위원회를 두고 심의를 거쳐서 「기본계획」을 시행하도록 했다.

그렇다면 「기본계획」은 어떻게 마련된 것일까? 기존에 종합적인 외국인 정책이 존재하지 않는 상황에서 「기본계획」은 어떠한 과정을 통해 수립된 것일까? 이 점을 이해하기 위해서는 기본계획이 당시 출범한 오세훈 시장의 시정목표와 어떠한 관계를 가지고 있는지 주목할 필요가 있다.

「기본계획」의 성립과정에서 주목해야 할 점은 그것이 근본적으로 오세훈 시장의 시정목표인 ‘도시경쟁력 강화’ 정책의 연장선상에 있다는 점이다. 오세훈 시장은 취임 초기부터 ‘도시경쟁력’이라는 용어를 자주 사용했다.⁶⁾ 시정목표로 제시했던 ‘창의문화도시 서울’ 혹은 ‘디자인도시 서울’의 개념도 궁극적으로는 도시경쟁력을 높이기 위한 수단이었다. 그는 시조직으로 「경쟁력강화추진본부」를 신설하고, 역점사업으로 한강르

6) 오세훈 시장은 2006년 10월 시정운영 4개년 계획을 발표하면서, 당시 27위인 서울의 도시경쟁력을 4년 후 2010년 10위권으로 끌어올리겠다고 약속한 바 있다(《연합뉴스》, 2006년 10월 9일자). 2010년 서울시장 재선을 위한 선거전에서는 자신의 재임기간 중 서울시의 도시경쟁력이 27위에서 12위로 상승했음을 강조했으며(《문화일보》, 2010년 3월 15일자), 재선에 성공한 이후에는 서울시 도시경쟁력을 5위까지 끌어올리겠다고 선언했다(《한국경제》, 2011년 4월 18일자). 도시경쟁력 순위는 세계의 여러 민간 및 공공기관이 서로 다른 평가기준을 적용하여 발표하고 있어 합의된 기준이나 순위는 존재하지 않는다. 또한 도시경쟁력은 도시의 경제력을 반영하고 있기 때문에 도시민의 삶의 질 수준과 일치하지 않는다. 예를 들어 최근 서울의 도시경쟁력은 대체로 세계 10권으로 평가되고 있지만, 머서(Mercer) 컨설팅 조사에 따르면 2012년 서울의 삶의 질은 75위로 평가되었다(www.mercer.com/qualityofliving). 근본적으로 도시의 자산은 — 그것이 경제력이든 삶의 질이든 — 몇 가지 지표로 환원될 수 없는 복잡성을 가지고 있다. “진정한 도시의 부는 지역생산액과 같은 통계수치로 파악될 수 없다. 통계수치는 그것이 드러내는 것보다 감추는 것이 더 많다”는 프리드먼(Friedmann) 교수의 지적은 그러한 의미에서 다시 음미할 만하다(Friedmann, 2007).

네상스, 동대문 디자인공원 조성, 용산지구 재개발, 서울시청 신축 등을 추진했는데, 그러한 정책 배경에는 언제나 도시경쟁력 담론이 있었다.⁷⁾

「기본계획」이 글로벌존과 같은 상징공간을 중심으로 설계된 것은 우연이 아니다. 오세훈 시장의 도시경쟁력 개념은 다분히 상징적인 랜드마크를 염두에 두고 있었다(김현우, 2008). 그는 도시디자인과 도시마케팅을 접목시킴으로써 도시의 브랜드 가치를 키울 수 있다고 보았으며, 그러한 과정을 통하여 도시경쟁력을 제고할 수 있다고 생각했다. 2006년 서울시 시장 취임사에서 오세훈 시장은 “제가 꿈꾸고 희망하는 서울은, 뉴욕과 같이 경제가 활기찬 도시, 파리와 같은 문화의 도시, 런던과 같은 품격있는 도시, 밀라노와 같은 패션의 도시, 시드니와 같은 상징적인 랜드마크가 있는 도시입니다”(오세훈 서울시 시장 취임사 중, 2006년 6월)라고 말한 바 있다. 서울시에 이러한 상징적인 공간을 조성한다고 할 때 외국인의 존재는 좋은 자원이 될 수 있다.

「기본계획」의 이러한 정책기조는 당시 오세훈 시장의 인터뷰에서 잘 드러난다. 오 시장은 취임 1년을 맞는 인터뷰에서 글로벌화 정책을 서울을 경쟁력을 높이기 위한 정책으로 보고 다음과 같이 설명하고 있다.

외국인 투자자 혹은 관광객 입장에서 서울을 투자하고 싶은 도시, 한번은 가보고 싶은 도시로 만들려 한다. …… 우선 외국인이 서울에서 생활하는 데 느끼는 불편을 최대한 줄여 주려 한다. 이른바 ‘글로벌 존(Global Zone)’이라 해서 외국인이 편하게 생활할 만한 환경을 조성하겠다. 글로벌 존으로 지정된 지역에서는 자녀 교육이나 의료, 언어생활, 경제활동에 이

7) 도시경쟁력 담론을 처음 서울시정에 끌어들이는 것은 전임시장인 이명박 시장이었다. 그는 2002년 시장선거 당시 시정(市政)에도 ‘경영마인드’를 도입할 것을 공약했으며, 도시경쟁력 강화를 핵심의제로 제시했다(《연합뉴스》, 2002년 7월자). 세계적으로 볼 때, 도시경쟁력 담론은 20세기 후반 세계화가 심화되면서 도시정책의 지배적 담론으로 등장했다. 1980년대 이후 뉴욕과 런던, 도쿄 등에서 대규모의 개발 프로젝트들은 모두 도시경쟁력 강화 담론을 배경으로 추진되었다(박세훈, 2004; Machimura, 1998; Fainstein, 2001).

르기까지 특화된 행정서비스를 제공하려 한다(《뉴스위크》, 2007년 7월 25일자).

즉 『기본계획』의 ‘글로벌화’는 서울을 해외기업이 투자하기 좋은 지역으로 만드는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 “외국인이 방문하고, 생활하고, 자녀를 교육하기에 용이한 도시”라고 말할 때, 외국인이란 대체로 투자자나 관광객을 의미한다. 오시장이 언급한 “외국인 투자자 및 관광객의 입장”은 매우 중요한 의미를 지닌다. 그것은 『기본계획』이 거주 외국인이라는 내부의 시각에서 외국인 문제를 접근하는 것이 아니라 기존의 도시경쟁력 강화라는 외부자의 시각에서 접근하고 있음을 분명히 보여주기 때문이다.

2) 『기본계획』의 전개와 발전

『기본계획』의 가장 핵심적인 사업은 도심의 글로벌센터와 강남 등 3곳의 글로벌 비즈니스지원센터, 그리고 7곳의 글로벌빌리지센터의 설치이다. 이는 외국인을 위해 별도로 설립된 행정지원시설로 마치 구청 혹은 동사무소 기능을 외국인에게 제공하는 것과 유사한 개념이다. 이들 기관들의 설치와 운영을 중심으로 『기본계획』의 전개과정과 성과를 살펴보자.

그동안 서울 글로벌센터의 설립과 운영은 상당히 성공적인 것으로 평가되고 있다. 글로벌센터는 기존의 서울외국인종합지원센터의 기능을 흡수하면서 서울시 외국인을 위한 종합행정지원시설로 설치되었다. 비즈니스 및 생활편의에 대한 종합적인 정보를 제공하고 다국어 상담(현재 8개 언어) 및 전문상담(노무, 법률, 부동산, 회계 등)을 통하여 외국인들을 지원하고 있다. 또한 서울시 공무원과 함께, 출입국 관리사무소, 서울관광협회, 교통관리공단, 은행 등의 관계기관 직원이 상주하면서 외국인들에 대한 윈스톱 서비스를 제공하고 있다. 2008년 설립 초기에 비하면 지속

<표 3> 글로벌 지원센터 설치 현황

구분	센터명	위치	개관일
글로벌 비즈니스 센터	서울 글로벌센터	서울프레스센터 3층	2008.1
	강남 글로벌비즈니스센터	삼성동 코엑스 2층	2010.5
	여의도 글로벌비즈니스센터	여의도 SIFC 3층	2012.1
글로벌 빌리지	연남 글로벌빌리지센터	동교동 198-31	2008.1
	역삼 글로벌빌리지센터	역삼1동 문화센터 5층	2008.4
	서래 글로벌빌리지센터	반포동 90-12	2008.6
	이태원 글로벌빌리지센터	한남2동 737-37	2008.7
	이촌 글로벌빌리지센터	이촌1동 300-27	2008.7
	영등포 글로벌빌리지센터	대림동 710-10	2009.9
	성북 글로벌빌리지센터	성북동 246	2009.11
문화교류센터	서울 글로벌 문화관광센터	명동 M플라자 5층	2009.3

자료: 서울특별시 내부자료

적으로 기능이 보완·확대되고 있으며, 2012년 현재 일평균 상담건수가 332건에 이를 정도로 활성화되어 있다. 최근에는 ‘찾아가는 상담서비스’ 제도를 운영하여 외국인 밀집지역 등 생활현장에서 수요자 중심의 맞춤형 상담서비스도 제공하는 등 서비스 품질도 개선되고 있다.⁸⁾

글로벌센터의 개설과 함께 글로벌존의 성격에 따라 비즈니스지원센터와 글로벌빌리지 센터가 설치되었다. 비즈니스지원센터는 외국인투자기업의 비중이 높은 지역을 중심으로 강남, 여의도, 종로(글로벌센터가 업무를 겸함)에 설치되었으며, 글로벌빌리지는 거주 외국인의 비중이 높은 7개 지역에 설치되어 각 지역에 특성에 부합하는 서비스를 제공하고 있다. 글로벌 빌리지 중 연남센터는 화교 등 중국인의 비중이 높은 지역으로 귀화 중국인이 센터장을 맡고 있으며, 중국인과 관련된 서비스에 특

8) 이는 글로벌센터 담당자와의 인터뷰를 통해 확인한 것이다(2012년 11월 6일). 글로벌센터는 국내 지방자치단체 중 처음으로 도입된 외국인종합지원시설이다. 이후 안산, 부산, 인천, 울산 등의 타 도시에서도 유사시설이 도입되었으며, 현재까지 많은 지방자치단체의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

회하고, 서래 센터는 프랑스인에 특화하여 프랑스인이 센터장을 맡고 있다. 한남센터, 이태원센터 등 각 센터들 역시 거주 외국인의 특성에 맞는 서비스를 제공하고 있다.

정책 초기 글로벌빌리지센터는 영등포와 성북을 제외한 5개 지역에 계획되었다. 연남, 역삼, 서래(서초), 이태원, 이촌 지역이 그 곳이다. 글로벌빌리지센터 계획에 의하면 각각 중국인, 미국인, 프랑스인, 미국·캐나다인, 일본인이 집중해 거주하는 지역으로 분석되었으며, 국적별로 이들을 서비스하는 기관을 설치하고자 했다.

그렇다면 외국인의 절대 다수를 차지하는 한국계 중국인(조선족)을 대상으로 하는 글로벌빌리지센터는 왜 설치되지 않은 것일까? 『기본계획』 수립 당시 서울시의 거주외국인은 17만 명이었고, 그중 10만 명이 한국계중국인이었다. 미국인은 1만 명 내외, 프랑스인은 1,000명 내외에 불과했다. 왜 10만 명에 달하는 한국계 중국인을 제쳐두고 1,000여 명에 불과한 프랑스인 마을에 빌리지센터를 설치한 것일까? 그것은 글로벌빌리지센터의 정책목표가 기본적으로 거주 외국인의 지원보다는 해당 지역을 글로벌한 명소로 만드는 데에 있었기 때문이다. 물론 글로벌빌리지센터 자체는 거주 외국인 지원을 위한 시설이지만 그때 외국인이란 도시경쟁력을 강화하는 데에 도움이 되는 외국인, 즉 잠재 투자자 및 관광객을 의미했다. 서래마을, 이태원 등에 빌리지센터를 설치한 것은 해당지역의 외국인을 지원함과 동시에 그 지역을 글로벌한 명소로 만들어 도시의 경쟁력을 제고하고자 한 것이다.

특히 연남지역에 글로벌빌리지를 설치한 것은 서울시의 이러한 의지를 잘 나타낸다. 연남지역의 화교들은 한국에서 태어나고 자란 ‘외국인이 아닌 외국인’이며, 사실상 별도의 행정적인 지원이 필요 없는 집단이다. 그럼에도 불구하고 서울시는 여러 센터 중에서도 연남센터를 가장 먼저 설치했다. 그것은 해당지역을 ‘차이나타운’으로 육성하겠다는 계획이 있었기 때문이다. 당시 서울시는 중국관광객이 증가하자 연남지역을 ‘차이나타운’으로 육성하여 중국 관광객을 유치하고자 했다. 연남 차이

나타운 조성계획은 상당히 깊은 수준으로 논의되었는데, 지역주민의 반발로 사실상 무산되었다. 화교를 비롯한 지역주민들은 조용한 지역사회를 관광지로 만드는 정책에 반기를 들었던 것이다. ‘차이나타운’ 에피소드는 글로벌빌리지의 기본적인 성격을 보여주는 사례라 할 것이다.⁹⁾

4. 『기본계획』의 조정과 재구축

1) 정책의 적응과 조정

글로벌존의 지정 및 관련 정책은 추진 초기부터 현실과 맞지 않는 부분이 나타나면서 정책을 수정하는 혼선을 겪는다. 이는 몇 가지 기술적인 문제도 있었지만 근본적으로는 초기에 제시되었던 ‘도시경쟁력의 강화’라는 정책 비전이 현실의 외국인 정책을 추진하는 틀로서는 적절치 않았기 때문이다.

우선 글로벌센터의 운영에서부터 문제점이 드러났다. 초기 글로벌센터는 주로 외국인 투자자의 생활편의와 비즈니스지원 기관으로 설립되었다. 글로벌센터를 도시에 둔 것은 외국계 기업과 관광객들이 편의를 위한 것이었다. 언어 서비스 역시 영어, 중국어, 일어 3개 언어에 한정되었다. 그러나 기관을 오픈하자 실제 서비스 수요는 비즈니스상담보다는 일상생활과 관련된 상담에 집중되었고, 필요언어 역시 베트남, 몽골, 타갈로그어 등 다양한 언어가 요구되었다. 이는 외국인의 내부 구성으로

9) ‘차이나타운’ 계획이 무산된 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만 한국정부 정책에 대한 화교들의 뿌리 깊은 불신도 한몫한 것으로 보인다. 이는 인천차이나타운 조성과정에서도 동일하게 나타난 문제였다(이창호, 2008). 오랜 동안 한국정부의 사실상 ‘화교업약정책’에 숨죽여 왔던 화교들은, 갑자기 선심을 쓰는 듯한 화교지원정책이 반갑지 않았던 것이다. 화교 및 지역사회의 지원 없이 시정부가 앞서가는 정책은 성공할 수 없었다. ‘차이나타운’ 정책실패는 거주 외국인을 ‘활용’하고자 하는 여타 외국인 정책에서도 중요한 교훈을 제공한다.

볼 때 당연한 결과였다. 글로벌센터의 기능은 실질적인 정책수요를 반영하여 조정될 수밖에 없었다. 오늘날 글로벌센터의 핵심기능은 거주 외국인의 다국어 상담이 되고 있다. 또한 지원 언어 역시 8개 언어로 확대되었다. 한편 글로벌센터는 2011년부터 ‘찾아가는 이동상담 서비스’를 시행하고 있는데 이 역시 정책 수요가 높은 영역을 새롭게 발굴하면서 추진된 사업이다. 이 서비스는 외국인 밀집지역 등 생활현장에서 외국인에게 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 매주 외국인이 밀집된 특정장소를 방문하여 생활, 의료, 노무 등의 상담을 제공하는 정책이다. 이러한 정책은 글로벌센터의 기능이 초기 계획에서 상당히 조정되었음을 의미한다.

글로벌빌리지의 설치와 운영과정에서도 변화가 불가피했다. 초기에 계획에 따라 5개 지역에 글로벌빌리지센터를 설치했는데, 정책은 예상과 다른 방향으로 전개되었다. 거주 외국인의 절대 다수가 한국계 중국인이었기 때문에 이들 집단의 정책수요를 반영하지 않을 수 없었던 것이다. 연남센터만 하더라도 애초에 계획했던 화교집단 보다는 외부에서 찾아온 한국계 중국인들의 서비스 수요가 압도적으로 많았다. 한편 국내 최대의 한국계 중국인 밀집지역인 구로구와 영등포구에서는 이들에 대한 정책수요 대응에 대한 필요성이 지속적으로 제기되었다. 이에 따라 결국 서울시는 영등포구에 ‘다문화빌리지센터’를 추가하고, 외국 대사관이 밀집한 성북동에도 ‘다문화빌리지센터’를 설치하기에 이른다(추후에 글로벌빌리지로의 명칭 통일). 거주 외국인들의 정책수요는 글로벌빌리지센터별 상담실적에서도 나타난다(<표 4> 참조). 영등포센터는 한국계 중국인의 거주비중을 반영하여 뒤늦게 개설했음에도 불구하고 가장 많은 상담실적을 기록하고 있는 점은 매우 시사적이다.

또한, ‘글로벌존’의 개념 자체를 둘러싸고도 문제가 불거졌다. 「글로벌도시촉진조례」에 의하면, 글로벌존으로 지정된 지역에만 글로벌빌리지센터를 설치하도록 되어 있었다. 때문에 영등포와 성북구에 글로벌빌리지센터를 설치하기 위해서는 추가적으로 글로벌존을 지정해야 하는 문제가 발생했다. 그 밖에도 글로벌존의 개념 자체에 모호한 측면이 많았

< 표 4 > 글로벌빌리지센터별 상담실적(2008~2010)

센터명	2008	2009	2010	2011
글로벌센터	100,736	121,696	114,463	100,505
연 남	8,015	22,217	26,869	24,127
역 삼	6,431	11,419	11,226	12,842
서 래	1,932	12,279	13,713	13,871
이태원	4,019	17,090	18,612	19,522
이 촌	3,767	12,277	15,946	14,963
영등포	-	2,794	24,256	31,112
성 북	-	366	11,627	24,989
계	124,900	200,138	236,712	241,931

자료: 서울특별시 내부자료

다. 초기에 지역별 특성에 따라 정책을 제공한다는 취지는 좋았지만, 여러 유형의 글로벌존이 구상됨에 따라 서로 간의 차별성 문제, 명칭의 복잡성 문제, 구역설정에 따르는 번거로움의 문제 등이 나타났다. 무엇보다도 실제 구역지정의 실효성이 분명하지 않았다는 점이 문제였다. 글로벌빌리지센터의 설치, 글로벌스트리트의 조성, 글로벌비즈니스 클러스터 빌딩 지정 등의 정책들은 모두 별도의 구역지정 없이도 가능한 것이었다. 초기에는 상당히 공간적인 접근을 염두에 두고 정책을 기획했지만, 추진과정에서 그러한 공간적 접근이 별 실효성이 없다는 점이 확인된 것이다. 결국 글로벌존 개념은 영등포와 성북에 추가적인 글로벌빌리지센터가 들어서면서 사실상 폐기되기에 이른다.¹⁰⁾

글로벌존 정책 중 글로벌스트리트 조성사업도 실패한 것으로 보아야 할 것이다. 서울시는 「기본계획」을 따라 2009년부터 종로 무교동길과 서초 서래로를 대상으로 보도확장, 글로벌 이미지 부여, 전선지중화, 간판

10) 공식적으로 글로벌존 개념이 폐기된 것은 「글로벌도시촉진조례」의 개정안이 공포된 2012년 1월이다. 이 개정안에는 초기안이 가지고 있었던 글로벌존, 비즈니스존, 문화교류존 등의 개념이 모두 삭제되었다.

정리와 같은 사업을 추진했다. 그러나 이 같은 사업들이 어느 정도 환경 개선효과를 가져오긴 했지만, 의도했던 ‘글로벌 스트리트’가 조성되었다고 볼 수 없다. 오늘날 무교로와 서래로는 상업화된 가로로 알려져 있지만 사업 이전에 비하여 글로벌한 이미지가 강화되었다고 보긴 어렵다.

2) 정책 재구축 논의: 정책목표, 대상, 수단의 재검토

현재 서울시는 제1차 『기본계획』의 성과와 한계를 정리하고 제2차 『기본계획』을 수립해야 하는 시점에 와 있다. 2011년 10월 박원순 시장이 취임하면서 서울시장에도 많은 변화가 나타났다. 박원순 시장의 취임은 10년 만의 진보진영 출신 시장의 출현으로 일종의 체제변화(regime shift)의 의미를 가진다. 실제로 전임 오세훈 시장이 주로 도시 디자인과 경쟁력을 강조했다면, 신임 박원순 시장은 복지와 안전을 강조하고 있다(변미라·김묵한, 2013). 현재 논의되고 있는 새로운 외국인 정책의 틀거리는 기존 5년에 대한 성찰과 함께 신임시장의 정책기조를 어떻게 반영할 것인가라는 문제의식을 동시에 담고 있다.¹¹⁾

우선 가장 중요한 문제는 정책의 목표와 대상을 어떻게 설정할 것인가에 대한 것이다. 기존 『기본계획』은 도시경쟁력 강화를 정책목표로 설정했으며, 외국인 투자자와 관광객을 주요 정책대상으로 했다. 그리고 언급한 바와 같이 정책의 추진과정에서 현실을 반영하여 상당한 조정과정을 겪었다. 지난 경험을 돌이켜 보면, 외국인 정책의 목표와 대상, 그리고 정책수단의 선택에서 전면적인 수정이 불가피할 것으로 보인다.

향후 전개될 외국인 정책의 목표는 어떻게 문화적 다양성을 확보하면서 도도 조화롭고 통합된 도시를 만들 것인가에 초점을 맞추어야 할 것이

11) 현재 서울시의 외국인 정책을 담당하는 부서는 외국인다문화담당관실이다. 이 부서는 기존에 경제진흥본부에 속해 있었으나, 최근 직제가 개편되면서 여성가족정책실에 속하게 되었다. 직제 개편만으로 예단하기는 어렵지만, 기존의 외국인 정책이 경제정책의 틀 속에서 추진되었다면, 향후 정책은 다문화가족 지원정책과의 연계가 강화될 것으로 예측된다.

다. 도시경쟁력 강화는 당연히 중요한 정책과제이지만 외국인 정책보다는 경제 및 산업분야에서 논의되는 것이 타당하다. 외국인 정책은 경제 정책보다는 문화정책과 복지정책의 틀 속에서 우선적으로 논의되어야 한다. 외국인 정책의 이러한 경향성은 우리보다 앞선 경험을 가지고 있는 서구의 많은 도시에서도 관찰된다. 유럽 도시들은 명시적으로 ‘외국인 정책’을 제시하지는 않지만 사회통합도시정책(socially integrative city program), 간문화도시정책(intercultural city policy), 통합정책(integration policy) 등의 이름으로 공간정책, 문화정책, 복지정책이 어우러진 정책을 추진하고 있다.¹²⁾ 서울시는 이러한 해외도시의 추세를 참고할 필요가 있다. 외국인 정책을 도시경쟁력 강화 정책으로 이해하는 것은 외국인에 대한 ‘지원’이 아니라 ‘이용’이 될 가능성이 크다.

정책대상 역시 재검토가 필요하다. 「기본계획」은 정책대상인 외국인이 누구인가가 초기부터 불분명했다. 투자자와 관광객, 즉 OECD국가 출신의 외국인으로 편중된 정책대상집단을 설정했기 때문에 정책 추진과 정에서 일정 정도의 변화가 불가피했다. 원론적인 의미에서 서울시 외국인 정책의 대상은 서울시에 체류하는 모든 외국인과 그 가족(한국국적인 포함)이 될 것이다. 다른 도시와 달리 서울시의 외국인은 매우 다양한 구성을 가지고 있기 때문에 정책내용도 국적별, 거주유형별로 특화될 필요가 있다. 이러한 일반적인 원칙과 함께 정책수요가 크고 시급한 집단에 집중하여 지원하는 정책 역시 필요하다. 특히 한국계 중국인은 서울시 외국인 대다수를 차지하며 생활환경이 매우 열악하기 때문에 우선적으로 고려되어야 한다. 그 동안 한국계 중국인이 정책대상에서 완전히 소외된 것은 새로운 정책에서 반드시 재고되어야 할 것이다.

12) 도시수준에서 외국인 정책 중 독일 베를린의 사례는 주목할 만하다. 베를린은 2007년 「다양성을 촉진하고 통합을 강화한다: 베를린 통합계획(Encouraging Diversity, Strengthening Cohesion: Integration Policy in Berlin 2007-2011)」을 수립하여 추진한 바 있다(The Commissioner for Integration and Migration of the Senate of Berlin, 2007). 이 계획 역시 다양화되는 인구 구성에 대응하여 어떻게 통합성을 확보할 것인지에 초점을 두고 있다.

정책목표와 정책대상이 달라졌다면 그에 맞는 정책수단이 선택될 필요가 있다. 『기본계획』의 핵심 정책수단은 글로벌존의 지정과 지원시설을 설치하는 것이었다. 그러나 글로벌존의 지정 자체가 도시경쟁력 제고를 겨냥하고 있었기 때문에 정책수단의 도입 역시 여기에 초점을 맞추는 수밖에 없었다. 글로벌 비즈니스의 지원, 차이나타운 등 관광객을 대상으로 한 장소마케팅(place marketing), 외국인 투자자 생활편의 지원 등이 그것이다. 이러한 정책들은 필요하지만 상당 부분은 경제정책의 일환으로 추진되는 것이 타당하다. 향후 서울시 외국인 정책은 외국인의 경제적, 사회적 환경을 개선하고 생활상의 필요를 돌보는 미시적 정책이 중심이 되어야 한다. 특히 그동안의 정책이 물리적인 공간조성에 초점을 맞추고 있었다면 향후 정책은 커뮤니티의 구축·지원으로 전환될 필요가 있다. 최근 급속히 확대되고 있는 외국인 밀집지역이 건강한 공동체로 성장할 수 있도록 지역공동체 육성, 지역사회 신뢰구축, 거주환경의 개선 등이 강화되어야 할 것이다.

한편 현재 정책 추진체계상 안고 있는 문제점도 정리될 필요가 있다. 예를 들어 최근 서울시 내에서 운영되는 공공 외국인 지원시설 간의 기능 중복 문제가 제기되고 있다. 기존 시설의 기능 조정과 공간 재배치를 통하여 지원의 효율성과 효과성을 높여야 할 것이다.¹³⁾ 기존의 글로벌도시정책의 제도적 기반이 되는 『글로벌도시추진조례』(2012.1 개정)를 어떻게 수정·보완할 것인가도 하나의 쟁점이다. 기존의 조례는 외국인 투자 촉진, 국제기구 유치 등을 포함하고 있어 장기적으로 외국인 정책의 제

13) 현재 서울시에는 중앙정부의 다문화가족지원센터 23개소, 글로벌빌리지센터 7개소, 비즈니스지원센터 2개소, 문화교류관광정보센터 1개소, 외국인근로자센터 7개소가 운영되고 있다. 이들 지원기관은 각기 서로 다른 이유로 설립되었지만 현재 비효율성이 지적되고 있어 기능 간 통폐합과 공간 재배치가 필요한 상황이다. 최근 서울시는 영등포구 대림동에 단독건물을 매입하여 다문화가족지원센터, 글로벌빌리지센터, 외국인근로자센터를 함께 입주시키는 것을 계획하고 있다. 이는 관련 조직의 통합이 사실상 어려운 상황에서 공간적으로 통합하여 조직간 연계·협력을 강화하기 위한 조치이다. 향후 이와 같은 노력이 지속될 것으로 예상된다.

도기반이 되기에는 부적절한 것으로 보인다. 아울러 서울시의 외국인 지원행정을 향후 어떻게 틀 지을 것인지에 대해서도 포괄적인 논의가 필요하다. 특히 현재 자치구의 역할이 매우 미미하기 때문에 자치구의 역할을 강화하는 것이 향후 중요한 과제가 될 것이다.

5. 결론

서울시는 국내 타 지방자치단체의 행정을 선도하는 역할을 수행해 왔다. 그 동안 많은 정책들이 서울시에서 시작하여 성과를 거둔 이후 타 지방자치단체에 도입되곤 했다. 그것은 서울시가 정책기획능력이 뛰어나기 때문이기도 하지만, 동시에 서울시의 정책환경이 매우 도전적이고 역동적인 데에 원인이 있다. 이는 외국인 정책에 있어서도 마찬가지이다. 서울시는 거주 외국인 증가에 대한 종합지원정책인 『기본계획』을 가장 먼저 수립했으며, 이는 오늘날까지 많은 지방자치단체의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

그러나 『기본계획』은 그 성과 못지않게 많은 문제점을 노정하고 있다. 『기본계획』은 정책목표를 도시경쟁력 강화에 두었고 주로 외국인 투자자와 관광객의 편의를 지원하는 시책을 추진했다. 그러나 실제 정책이 집행되는 과정에서는 외국인 투자자와 관광객보다는 거주 외국인, 특히 노동자와 결혼이민자 등의 정책수요가 높게 나타났다. 이에 따라 정책의 상당부분이 변경, 조정, 폐기되는 과정을 겪었다. 이는 서울시의 외국인 구성으로 볼 때 어찌 보면 당연한 결과였다. 그러나 ‘글로벌 도시’를 만들어 도시경쟁력을 제고하고자 하는 정책목표 속에서는 거주 외국인의 정책수요는 시야에 들어오지 못했다.

오늘날 서울시의 정책환경은 세계 많은 도시들이 직면한 환경과 다르지 않다. 세계화가 심화되고 국경을 넘는 인구이동이 활발해 지면서 세계의 많은 대도시는 정주인구의 구성이 점차 다양해지고 있다. 이질적인

인구구성은 도시의 다양성과 창조성의 토대가 되기도 하지만 동시에 통합적인 도시관리를 점차 어렵게 만들기도 한다. 거주 외국인의 증가는 그 자체로 도시정책에 커다란 도전이며 동시에 큰 기회인 것이다. 그러나 서울시의 「기본계획」은 이러한 정책환경의 변화를 명확히 이해하지 못한 듯 보인다. 지난 5년 동안 서울시는 이러한 과제에 정면으로 대응하기 보다는 도시경쟁력 강화라는 정책목표를 달성하기 위한 도구로 활용했으며, 실체적 문제에 대해서는 매우 미온적으로 대응했다.

이제 서울시는 외국인 정책의 기초를 새롭게 정립해야 한다. 거주 외국인의 정책수요를 면밀히 파악하고, 그에 대응하는 정책방안을 마련해야 한다. 그러한 의미에서 외국인 정책은 기존의 도시경쟁력 담론의 틀을 벗어나서 사회통합(social cohesion)을 기초로 재정립될 필요가 있다. 외국인 투자환경개선을 위한 정책은 경제정책으로 그 자리를 마련하고, 외국인 정책은 열악한 조건에 있는 거주외국인의 생활여건을 개선하고 그들을 사회적 주체로 성장시키는 데에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를 위해 현재 진행되고 있는 정책의 해체와 재구성에 대한 논의들이 더욱 활성화되고 풍부해질 필요가 있다.

사실 장기적인 관점에서 보면, 도시경쟁력 강화와 사회통합은 상충되는 가치가 아니다. 많은 지역경제학자들이 지적하듯이, 장기적인 도시의 경쟁력은 그 도시가 축적한 사회자본(social capital)으로부터 나온다. 즉 사회통합의 축진은 기저에서부터 도시경쟁력을 제고를 위한 효과적인 방향이다. 향후 서울시는 더욱 글로벌한 정치경제 환경에 노출될 것이며, 그에 따라 더욱 글로벌한 도시가 될 것으로 예상된다. 그러나 그것이 지역주민, 특히 경제적 지위가 낮은 거주외국인들을 소외시키면서 추구해야 할 가치는 아니다. 거주외국인을 통합해 내는 것이야말로 지금 현 시점에서 외국인 정책이 추구해야 할 핵심가치이며 동시에 장기적으로 경쟁력을 제고할 수 있는 방향이다.

❖ Abstract

Competitiveness or Cohesion?: Conflict and Adjustment of the Migrant
Integration Policy in Seoul, Korea

Park, Se-Hoon

This paper tries to unveil the conflicting views regarding the migrant integration policy of Seoul, by critically examining the inception and implementation process of *the Seoul Global City Policy*. The policy was launched in 2007 by the Seoul mayor, Oh Se Hoon as a comprehensive tool for supporting foreign residents in Seoul. With a view to the enhancement of city competitiveness, the policy initially targeted foreign investors and tourists. However, with the mounting policy demand from mostly low income foreign residents, especially Korean Chinese communities, the policy shifted its focus from competitiveness to social cohesion. By following the process of policy re-adjustment and reconstruction, the paper illustrates how Seoul city government responded to the population diversification in a globalized era and what needs to be done for further policy development.

Keywords: The Global City Policy, Migrant Integration Policy, Seoul, City Competitiveness, Social Cohesion.

참고문헌

- 김유경. 2010. 『도시브랜드 가치로 승부한다: 서울시 해외마케팅의 성과와 과제』, 서울시 온라인뉴스 오피니언칼럼 기사(<http://inews.seoul.go.kr>).
- 김은미·김지현. 2006. 『서울 속의 세계 알리기 프로젝트』, 서울: 서울시정개발연구원.
- 김이선 외. 2010. 『다민족 다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(IV): 생산적 다문화사회 구현을 위한 정책의 질적 도약 기반 구축』, 서울: 한국여성정책연구원.
- 김이선 외. 2011. 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(V): 다문화사회 정책의 성과와 미래 과제』, 서울: 한국여성정책연구원.
- 김현우. 2008. 『오세훈의 명품도시』, 《문화과학》, 제54호, 278~289.
- 민무숙 외. 2009. 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(III): 다문화 전문인력 양성현황과 정책과제』, 서울: 한국여성정책연구원.
- 박세훈 외. 2009. 『다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(I): 외국인 밀집지역의 현황과 정책과제』, 경기: 국토연구원.
- _____. 2010. 『다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(II): 지역중심형 외국인 정책 추진방안』, 경기: 국토연구원.
- 박세훈. 2004. 『일본의 도시재생정책: 발전국가의 구조변화와 도시개발정책』, 《국토계획》, 제39권 제2호, 21~33.
- _____. 2010. 『한국의 외국인 밀집지역: 역사적 형성과정과 사회공간적 변화』, 《도시행정학보》, 제23집 제1호, 69~100.
- _____. 2011a. 『한국 지방자치단체 외국인 정책의 비판적 성찰: ‘다문화 도시정책’의 제언』, 《공간과 사회》, 제36호, 5~34.
- _____. 2011b. 『한국적 ‘다문화주의’와 안산의 위상』, 『안산시 다문화인권포럼』(2011.5.25).
- 박세훈·정소양. 2010. 『외국인 주거지의 공간분포 특성과 정책함의』, 《국토연구》, 제64권, 59~76.
- 변미리·김목한. 2013. 『미래서울 2030, 도시생활양식과 도시공간 변화』, 서울연구원.
- 서울특별시. 2007. 『서울의 글로벌화 전략 및 추진계획』.
- 양기호. 2006. 『지방정부의 외국인 대책과 내향적 국제화』, 《한국지방자치학회보》, 제18권 제2호, 67~85.
- 양필승·이정희. 2004. 『차이나타운이 없는 나라: 한국 화교경제의 어제와 오늘』, 서울: 삼성경제연구소.
- 이선주 외. 2009. 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(III): 다문화사회의 사회통합과 다각적 협력체계 증진방안』, 서울: 한국여성정책연구원.
- 이창호. 2008. 『차이나타운의 재개발과 의미의 경합』, 《한국문화인류학》, 41(1),

209~248.

- 최은진·김의준. 2011. 『출신국적에 따른 서울시 외국인 이주자의 거주지 분리』. 《한국도시행정학회보》, 제24집 제4호, 85~107.
- 하성규 외. 2011. 『서울시 외국인 주거지의 공간적 분리패턴에 관한 연구』. 《서울도시연구》, 제12권 3호, 91~105.
- 한승준. 2009. 『지방자치단체 다문화정책 추진체계 구축방안에 관한 연구』. 《한국사회와 행정연구》, 제20권 2호, 269~201.
- 행정안전부. 2012. 『2011년 외국인 주민 실태조사』.
- 홍석기. 2008. 『외국인 100만 시대를 위한 서울시의 다문화 사회 전략』. SDI 정책리포트 제13호.
- _____. 2009. 『서울, 과연 외국인 친화도시인가?』. SDI 정책리포트 제32호.

- Alexander, Michael. 2007. *Cities and Labour Immigration: Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Hampshire UK: Ashgate.
- Allen, Judith. & Cars, Goran. 2001. "Multiculturalism and Governing Neighbourhoods." *Urban Studies*, 38(12), pp. 2195~2209.
- Caponio, Tiziana and Maren Borket(eds.). 2010. *The Local Dimension of Migration Policymaking*. IMISCOE Reports. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fainstein, S.S. 2001. *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980 ~ 2000*. Second edition. Lawrence KS: University Press of Kansas.
- Friedmann, John. 2007. "The Wealth of Cities: Towards a Asset-based Development of Newly Urbanizing Regions." *Development and Change*, 38(6), pp. 987~998.
- Machimura, Takashi. 1998. "Symbolic Use of Globalization in Urban Politics in Tokyo." *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(3), pp. 183~194.
- Penninx, Rinus. et al.(eds). 2004. *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate.
- The Commissioner for Integration and Migration of the Senate of Berlin. 2007. *Encouraging Diversity - Strengthening Cohesion: Intergarion Policy in Berlin 2007 ~2011*. Der Beauftragte für Integration und Migration.
- Uitermark, Justus. et. al. 2005. "Reinventing Multiculturalism: Urban Citizenship and the Negotiation of Ethnic Diversity in Amsterdam." *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(3), pp. 622~640.
- 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: 名古屋大學出版會.