

전국다문화도시협의회  
**전문가 초청 포럼**

외국인 주민의 사회 통합 방안



2016년 **6월 10일(금)**

13:30 ~ 15:30

대교HRD센터 1층 대강당

(시흥시 소래산길 28)

  
주 최 | 전국다문화도시협의회

주 관 |  시흥시 SHEUNG CITY  경기도외국인인권지원센터  
(Gyeonggi Institute of Research and Policy Development for Migrants' Human Rights)

전국 다문화도시협의회  
**전문가 초청 포럼**

외국인 주민의 사회 통합 방안

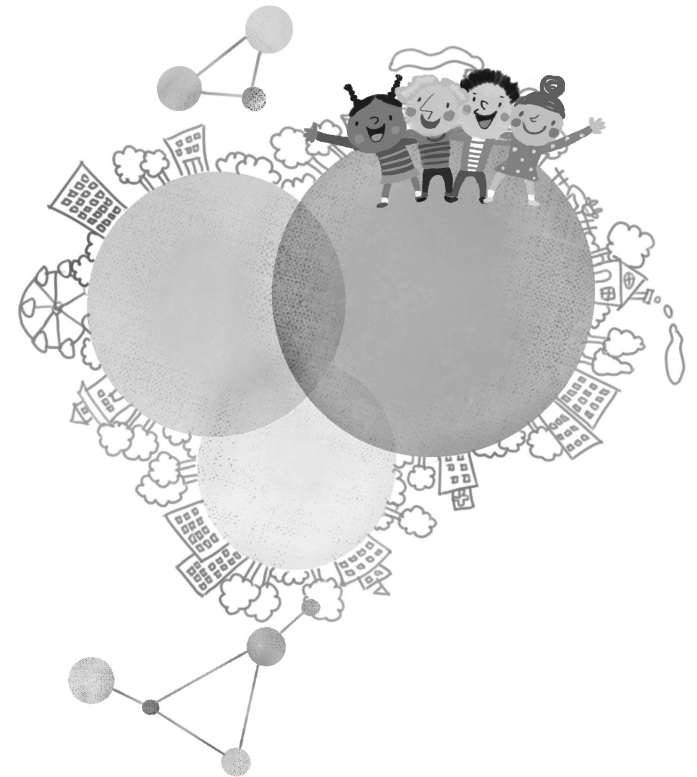


시간	내용
13:00 ~ 13:30	30' ■등록
13:30 ~ 13:40	10' ■몽골 전통 공연
13:40 ~ 13:45	5' ■내빈 및 참석자 소개
13:45 ~ 13:50	5' ■인사말씀
13:50 ~ 13:55	5' ■포럼 진행 설명 _ 김남국(고려대학교 정치외교학과 교수)
발제 13:55 ~ 14:30	35' 1) 외국인 주민의 사회 통합, 현황과 과제 _ 오경석(경기도 외국인인권지원센터 소장)
	2) 외국인주민 사회통합 정책 현황 _ 고현웅(행정자치부 사회통합지원과 사무관)
<b>Coffee Break</b>	
토론 14:40 ~ 15:10	30' 1. 외국인 주민의 사회 통합 _ 이라(다문화여성연합 대표) (입법 과제와 전망)
	2. 외국인 주민의 사회 통합 _ 이해웅(서울시 외국인 명예부시장) (행정 분야 과제와 전망)
	3. 외국인 주민의 사회 통합 _ 정기선(IOM 이민정책연구원 선임연구위원) (지역 사회 과제와 전망)
	4. 외국인 주민의 사회 통합 _ 김종철(안산시 다문화정책 과장) (안산시 사례)
15:10 ~ 15:25	15' ■자유토론 및 질의응답 _ 김남국(고려대학교 정치외교학과 교수)
15:25 ~ 15:30	5' ■마무리 인사 및 폐회

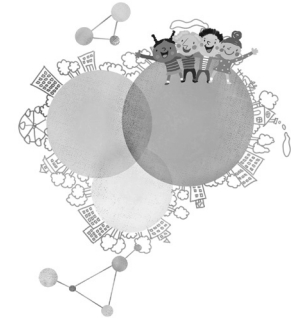
※ 포럼 식순은 변경될 수 있습니다.

전국 다문화도시협의회  
**전문가 초청 포럼**

외국인 주민의 사회 통합 방안



전국다문화도시협의회  
**전문가 초청 포럼**  
외국인 주민의 사회 통합 방안



**C o n t e n t s**

**발제 | 외국인 주민의 사회 통합,**

01 **현황과 과제** **07**  
오경석(경기도 외국인인권지원센터 소장)

02 **정책 현황** **31**  
고현웅(행정자치부 사회통합지원과 사무관)

**토론 | 외국인 주민의 사회 통합**

01 **입법 과제와 전망** **49**  
이라(다문화여성연합 대표)

02 **행정 분야 과제와 전망** **57**  
이해웅(서울시 외국인 명예부시장)

03 **지역 사회 과제와 전망** **69**  
정기선(IOM 이민정책연구원 선임연구위원)

04 **안산시 사례** **75**  
김종철(안산시 다문화정책 과장)

발제 01

전국다문화도시협의회  
전문가 초청 포럼

외국인 주민의 사회 통합  
**현황과 과제**  
경기도를 중심으로

오 경 석  
경기도외국인인권지원센터

# I 외국인 주민의 사회통합, 개념과 방식

## 1. 사회 통합의 개념

이주민의 '사회 통합'은 정부와 시민사회, 학계 등 다양한 이해관계자 집단이 공통적으로 지향하는 새로운 다문화 정책의 중요한 키워드이다. 한국이 이주민 정책이 단순한 적응 지원 및 출입국 관리의 단계를 넘어 사회 통합 정책으로 전환될 수 있어야 한다는 문제의식이 공유되고 있는 셈이다.

'제2차 외국인 정책 기본 계획'에 설계된 사회 통합 정책은 "이민자의 우리 사회 적응 및 정착을 넘어 역량을 강화하고 자립을 지원"하는 것으로 압축된다(법무부 2012). 한국의 주류 사회로부터 고립된 이주민에 의해 초래될 수 있는 잠재적인 '사회적 분열의 위험성과 막대한 사회적 비용'은 정부는 물론이요 시민사회 진영에서도 빈번하게 동원되는 사회 통합 정책 도입을 위한 근거 담론이다.

이주민 그리고 외국인 주민의 사회 통합이 공공 부문과 시민사회, 학계를 망라하는 다양한 정책 관련 행위자들의 공통의 문제의식으로 부상하고 있지만 그를 실현하는 일은 생각보다는 쉽지 않은 일이다. 무엇보다도 사회통합이라는 개념 자체가 복잡하고 논쟁적이기 때문이다. 국제사회나 학계에서 사회 통합에 대한 합의된 개념 규정을 찾기는 어려운 일이다. 다만 사회 통합 개념을 관류하는 공통의 문제들을 추출할 수 있을 뿐이다.

다양한 개념 규정에도 불구하고 사회 통합이 공공 정책의 성공적 수행을 위한 필수 조건으로 평가된다는 점에서 많은 이들은 생각을 같이 한다. 사회 통합은 권리와 제도 차원은 물론이요, 생활 세계에서의 사회관계, 참여, 소속감, 사회 자본 등을 포함하는 다차원적인 개념이기도 하다.<sup>1)</sup> 사회적 결속(social cohesion)으로 사회 통합은 정태적인 개념이지만, 그러한 통합이 외국인 주민 혹은 이주민으로 호명되는 사회적 소수자가 주류 사회의 제도와 문화에 진입할 수 있는 자유로운 사회 이동(social mobility)을 전제로 한다는 점을 고려하는 경우 사회 통합은 매우 동태적인 개념이기도 하다. 사회통합의 과정은 주류 사회와 소수자 집단 혹은 선주민과 이주민 관계의 민주적이며 개방적인 재조정을 요청한다는 점에서 일방적이라기보다는 상호적인 과정에 가까운 것으로 개념화될 수 있다.

개념적 복잡성에도 불구하고 공공 정책의 성공적 수행을 위한 필수조건으로 사회통합이 이행된다는 점은 사회 통합이 결코 당위적이며 선형적인 방식으로는 추진되기 어려우며 지역적 특성, 행위자들의 성격, 구체적인 삶의 맥락과 욕망 등에 따라 그 내용이 상이하게 규정되고 그에 따라 특별한 방법론을 요청하는 복잡한 의제라는 점을 뜻한다.

1) 제도(권리)와 생활세계(문화)를 모두 아우르는 사회 통합은 “이민자가 유입국 사회의 정치, 경제, 사회, 문화 제도의 정당성을 인정하고 적극 참여하며, 문화와 언어 및 종교 등 배경의 다양성과 차이를 인정받고, 기회에서 평등하고 동등한 권리를 가짐으로써 사회관계 속에 포용되면서, 공동체의 일원으로서 정체성과 소속감을 느끼는 상태”로 규정될 수 있다(김준현 · 문병기 2014).

## 2 사회 통합의 방식

제도와 권리와 생활세계 문화, 사회적 결속과 사회 이동, 일방적 과정과 상호적 과정, 사회 통합 개념의 다양한 요소들 가운데 어느 것을 강조하느냐에 따라 사회 통합을 추진하는 방식은 달라지게 될 것이다. 이것은 역설적이지만 사회 통합이 결코 획일적이거나 통합적인 방식으로 이루어지기 어려운 과제라는 것을 뜻한다.

사회 통합이 이주 정책 관련 다양한 행위자들의 공통의 지향점이라는 점에의 이론이 있을 수 없다. 그러나 하나의 개념, 하나의 방법론을 만들어내는 일은 거의 불가능하다. 곧 공통의 목표를 구현하기 위한 다양한 방법론을 추구할 수 있어야 하는 셈이다. 다양한 방법론을 요청하는 공통의 목표로서의 사회 통합, 그 최적의 ‘추진 체계’는 지역이다.

중앙 정부나 국가는 법제와 담론, 곧 사회 규범과 상징적 질서의 공간이다. 정책의 대상으로서 이주민들은 체류 자격의 합법성 여부에 따라 포용과 배제가 결정되고 포용의 대상으로 분류되는 경우 비자 유형에 따라 재 범주화되며 각각의 범주에 걸맞은 서비스와 금기의 목록이 배치된다. 이런 방식으로 이주민의 정체성은 ‘외국인 근로자’, ‘결혼이민자’, ‘난민’, ‘이주 아동’등으로 추상화되고 인위적으로 분절화된다.<sup>2)</sup>

지역은 추상적인 정책 공간이 아니라 구체적인 삶의 공간이다. 지역 사회에서

2) 경기도, 고양시, 광명시, 김포시, 성남시, 수원시, 안산시 등의 인권 조례.

이주민들은 탈 인격화되고 분절화된 정책의 기표로 존재하는 대신 생활 세계의 주체이자 이웃으로 존재한다.<sup>3)</sup> 같은 지역의 노동자요, 소비자요, 납세자요, 학부모요, 세대주요, 주민이라는 점에서 이주민과 선주민의 구분은 무의미하다. 지역 사회에서 중요한 것은 이주의 여부나 합법적인 체류 자격의 소지 유무가 아니라 ‘근린으로서의 자격과 자질’이다. 이를테면 지역 사회에의 기여, 소속감, 정체감, 연대감 등이다(Takeyuki Tsuda 2006).

이런 이유로 “외국인의 정착 과정에서 가장 먼저 관심을 가져야 할 주체”는 바로 지역(사회)이다(최병두 2012). 다양하며 이질적인 문화적 배경을 가진 개인들이 평등한 이웃으로서 더불어 살아갈 수 있는 새로운 (단일문화 사회에서 보다 개방적이되 결속력 있는) 공동체를 모색하는 일, 그것을 다문화 시대 사회 통합의 핵심 과제로 설정하는 것에 동의할 수 있다면, 그러한 모색이 이루어질 수 있는 최적의 공간, 그 곳은 다름 아닌 지역 사회인 셈이다. 중앙 정부와 달리 지방자치단체나 지역 사회 차원의 사회 통합은 매우 구체적이고 실질적이다.

정책 대상을 엄격하게 제한함으로써 기본적으로 ‘통합과 배제’라는 이분법, 곧 배제를 합법화하는 통합의 방식으로 구동되는 중앙 정부의 법제와 달리 경기도의 지자체들에는 명시적이든 암시적이든 지역에 거소하는 모든 외국인을 서비스 대상에 포용 (혹은 비배제) 하는 관련 조례들이 제정되어 있다. 지역 사회의 다양한 공론장에 외국인 주민들의 참여는 공식적으로 권장되고 있으며 실질적인 참여율도 제고되고 있다. 지역친화적인 사회 통합 정책을 추진하기 위한 독자적인 추진 체계 혹은 전달 체계도 구축되어 있다.<sup>4)</sup>

3) 2015년 7월 현재까지 도내에 외국인주민(다문화가족) 지원협의회 및 자문회의는 총 20개가 구성되어 있으며, 내국인 216명, 외국인주민 47명이 참가하는 것으로 확인된 바 있다. 17개 지원협의회에 내국인 204명과 외국인주민 25명이 참가하고 있으며, 3개의 자문회의에 내국인 12명과 외국인주민 22명이 참가하고 있다. 2014년도 지원협의회는 총 31회가, 자문회의는 4회가 개최된 바 있다. 읍면동 단위의 주민 조직에 참가하는 외국인 주민은 총 33개 읍·면·동(18개 2015년 7월 현재까지 도내에 외국인주민(다문화가족) 지원협의회 및 자문회의는 총 20개가 구성되어 있으며, 내국인 216명, 외국인주민 47명이 참가하는 것으로 확인된 바 있다. 17개 지원협의회에 내국인 204명과 외국인주민 25명이 참가하고 있으며, 3개의 자문회의에 내국인 12명과 외국인주민 22명이 참가하고 있다. 2014년도 지원협의회는 총 31회가, 자문회의는 4회가 개최된 바 있다. 읍면동 단위의 주민 조직에 참가하는 외국인 주민은 총 33개 읍·면·동(18개 시·군) 84명이다. 18개 민자치위원회에 25명, 4개 통장협의회에 5명, 14개 부녀회에 17명, 2곳의 새마을금고에 3명, 8곳의 자율방범대에 34명의 외국인 주민이 참가중이다.

4) 경기도외국인인권지원센터와 남양주, 안산 등 도내 7곳의 외국인집주 지역에 설치된 외국인복지센터.

## II 2015 경기도외국인주민 사회통합 실태조사

최근에는 외국인 주민을 지역 사회 구성원으로 포용해야 한다는 문제 의식하에 지역이 주도하는 사회 통합 정책의 재원 마련을 위한 특별법 제정도 모색 중이다(오경석 2015).<sup>5)</sup>

그러나 현실적으로 외국인 및 다문화 정책의 주도권이 여전히 중앙 정부에 집중되어 있는 상황에서 지역특화적인 이주민 사회 통합 정책을 기획하고 실행하는 것은 결코 쉽지 않은 일이다. 개념적 어려움에 더해 한국의 경우 서비스 대상과 내용, 주무 부처를 둘러싼 혼란과 칸막이 현상까지 존재한다(이용승 2012, 설동훈 2014). 비국민 거주 외국인도 ‘지역주민과 동일하게 지역사회의 일원으로’ 생활할 수 있어야 한다는 문제의식이 이미 10여 년 전에 공식화되었고 그들을 ‘주민등록에 통합’할 수 있는 몇 가지 방안들이 제시되었음(설동훈·임경택·정필운 2014)에도 불구하고 외국인 주민에게 주민으로서의 권리를 부여하는 것에 대한 시민사회의 인식은 여전히 매우 보수적이다.

5) 안산외국인주민센터가 초안을 마련, 부좌현의원이 대표 발의한 「외국인 이주민 밀집지역 지원을 위한 특별법안」.

### 1. 개요

정책 전환의 키워드이지만 개념적으로 복잡하며 특수한 방법론을 요청하는 이주민의 사회 통합을 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 실태 파악이 최우선 과제일 것이다. 사회 통합의 주체이자 대상인 외국인 주민들의 실질적인 통합의 정도, 사회 이동의 자유와 폭, 역량, 장애물 등과 관련된 구체적인 정보에 근거했을 때 실현가능한 정책 모색이 시도될 수 있을 것이기 때문이다.

이러한 문제의식으로 우리 경기도외국인인권지원센터에서는 ‘2015년 경기도 외국인주민의 사회통합 실태조사’를 진행한 바 있다.

이번 조사는 일곱 곳의 경기도의 외국인 집주 지역을 대상으로 모든 이주민 유형을 조사 대상으로 포괄했다는 점에서 기존의 조사들과는 구분된다. 우리는 사회 통합을 참여(participation), 관계(relationship), 역능성(social empowerment), 포용(inclusion)의 네 차원으로 범주화했고, 그에 근거해서 6개 영역 34문항으로 설문지를 구성하였다.

참여는 체류 국가의 정치, 사회 현안에 대해 갖는 관심 여부로 측정될 수 있다. 현재 한국의 법제상 외국인의 정치 참여는 원천적으로 봉쇄되는 경우가 대부분이며, 정책 대상 조차도 “90일 이상의 합법적인 체류자”로 제한되는 경우가 대부분이다. 관계는 사회적 소통과 신뢰의 정도를 측정하는 범주다. 사회적 소통과 신뢰의 정도는 공동체의 소속감과 유대감, 결속력을 가늠하는 지표로 활용될 수 있다. 역

능성은 개인의 역량과 능력이 사회적 관계와 결합하여 발휘될 수 있는 정도, 곧 사회적 이동 가능성과 그에 동반되는 삶의 만족감 등을 측정하기 위한 범주이다. 포용은 다양한 제도와 사회적 관계에 얼마나 접근이 가능한지, 다시 말해 어느 정도나 배제되었는지를 측정하기 위한 범주이다(표1).

<표1> 설문문의 구성

범주	문항
전반적 사항	한국생활에서 중요한 요소, 편안한 공간, 차별요소, 정책의 공정성
참여	정치사회현안에 대한 관심, 사적 모임, 공적 모임, 희망체류기간
관계	도움요청대상, 신뢰하는 대상, 매체이용, 이사 횟수
역능	동네소속감, 삶의 만족도, 탐방능력, 한국어항의능력
포용	존중감, 차별공간, 거주지역평가, 모국문화향유
개인 사항	성별, 연령, 사증, 체류기간, 거주 지역, 경제활동지역, 고용여부, 수입, 동거, 혼인상태, 주거형태, 주거방식, 생활비, 학력, 종교

설문지는 13개 언어로 번역되어 사용되었다. 외국인 주민의 특성상 표본의 대표성을 확보하는 일은 거의 불가능하다. 그러한 문제를 고려하면서도 최소한의 대표성을 확보하고 지역별 대상별 비교 분석이 가능할 수 있도록 할당 표집의 가이드라인을 만든 후 그에 맞추도록 노력하며 샘플링을 시도하였다.

도내 7곳의 외국인밀집시군 포함 총 14개 시군, 17개국 출신의 외국인 주민 560명을 대상으로 2015년 7월부터 8월 사이에 조사가 진행되었다.(표2,표3).

<표2> 국적별 응답자 분포(명, %)

베트남	캄보디아	중국/조선족	네팔	필리핀	인도네시아	태국	스리랑카	기타	계
86 (15.3)	78 (13.9)	72/42 (12.9)	47 (8.4)	43 (7.7)	41 (7.3)	35 (6.3)	27 (4.8)	131 (23.4)	560 (100)

※ 기타 9개국(우즈베키스탄, 몽골, 미얀마, 러시아, 파키스탄, 방글라데시, 키르기스스탄, 카자흐스탄, 한국귀화자 등)

<표3> 시군별 응답자 분포(명, %)

안산	시흥	포천	화성	평택	김포	양주	기타	무응답	합계
115 (20.5)	57 (10.2)	60 (10.7)	86 (15.4)	63 (11.3)	46 (8.2)	40 (7.1)	85 (15.2)	8 (1.4)	560 (100)

※ 기타 7개(부천, 의정부, 동두천, 안성, 남양주, 오산, 용인)

## 2. 개인 사항

이번 조사는 응답자 개인 정보로 '성별, 연령, 사증종류, 체류기간, 거주지역, 경제활동지역, 고용여부, 수입, 동거 여부 및 대상, 혼인상태, 주거형태, 주거방식, 생활비, 학력, 종교'등을 물었다. 전체 560명의 응답자의 성별 분포는 남성 381명(68%), 여성 168명(30%)이었다.

연령 분포는 21세에서 30세 사이가 전체 응답자의 48%로 다수를 차지했다. 전체 응답자의 82% 가량이 21세에서 40세 사이로 젊은 층으로 나타났다. 응답자의 지역별 분포는 안산시, 화성시, 평택시, 포천시, 시흥시의 순이었다.

조사 대상자 사증 형태는 등록 외국인이 전체의 83.8%로 압도적이었다. 미등록은 8.3%, 귀화자는 2.8%에 불과했다. 무응답을 미등록에 포함시키는 경우 조사 대상자 가운데 미등록은 17.9%에 달한다.

2015년 7월 현재 한국 거주 기간은 1년에서 2년 이하가 20.5%로 가장 많았고 1년 이하가 18.2%로 그 뒤를 이었다. 5년 이상 체류자들의 전체 규모 역시 21.1%로 결코 무시할 수 있는 수준이 아니었다.

응답자의 74.5%는 현재 취업 중이었으나 14.3%는 실업 상태였다. 현재 실업 상태인 이유에는 원활하지 못한 구직 활동, 자녀양육, 한국어 문제, 외국인 차별 등이 선택되었다.(표4)

<표4> 현재 일을 하지 않는 가장 중요한 이유

선택지	빈도, %
마땅한 일자리를 찾지 못해서	36(45.0)
자녀양육 때문에	11(13.7)
집안일을 돌볼 사람이 없어서	0(0)
한국말이 서툴러서	9(11.2)
취업을 하고 싶지 않아서	1(1.3)
외국인에 대한 차별 대우 때문에	5(6.3)
무응답	18(22.5)
계	80(100)



지난 달 총 수입은 1백만 원에서 2백만 원 사이가 71.7%로 압도적이었으며, 그 다음은 1백만 원 미만으로 14.6%였다. 생활비 항목 중 가장 큰 것은 식료품비로 42.5%였으며 주거비 12.1%, 자녀교육비 8.9% 등이었다.

응답자의 48.9%는 기혼자였으며 43.0%는 미혼자였다. 동거인은 가족 35.5%, 직장동료 30.0%였으며 단독으로 거주하는 비율은 14.5%에 불과했다. 동거하는 가족의 유형으로는 배우자가 36.2%로 가장 높았고 배우자 및 자녀가 15.0%로 그 다음이었다.

주거 형태는 공장 내 기숙사가 36.6%로 가장 많았으며 원룸 13.8%, 컨테이너 13.4%, 아파트 13.2%, 주택 11.3%, 고시원 2.5%, 여관 1.8%의 순이었다. 주택이나 아파트 등 전형적인 주거 전용 시설에서 거주하는 비율은 전체 응답자의 24.5%에 불과했다. 주거방식은 무료임차가 46.3%로 압도적이었으며 월세가 30.9%로 그 다음이었다. 그 다음으로는 자기집 10.5%, 전세 7.5% 순이었다.

출신국에서의 최종학력은 고졸이 40.5%로 가장 많았으며 2년제 대학졸업 17.9%, 중학교졸업 16.3%의 순이었다. 종교 분포는 불교 40.0%, 개신교 14.5%, 이슬람교 13.2%, 천주교 9.8%의 순이었다.

### 3. 전반적 사항

참여, 관계, 역능, 포용 등 이번 조사가 조작적으로 재 정의한 사회 통합의 네 가지 차원에 대한 본격적인 질문을 던지기 전에 우리는 응답자들이 갖고 있는 한국 사회 전체의 외국인 사회 통합의 여건 혹은 맥락에 대한 평가나 태도를 가늠해보기 위해 ‘전반적 사항’이라는 제하에 몇 가지 선행 질문을 던져 보았다. ‘한국생활에서 중요한 요소, 편안한 공간, 차별요소, 정책의 공정성에 대한 평가’가 그 문항이다.

한국 생활에서 가장 중요한 요소로는 한국어가 60.5%로 압도적으로 선택되었다. 그 다음은 경제적 자립 19.3%, 이웃에 대한 신뢰 5.2% 등의 순이었다. (표5)

<표5> 한국생활에서 가장 중요한 요소

선택지	빈도, %
한국어	339(60.5)
이웃에 대한 신뢰	29(5.2)
이웃과의 교류	31(5.5)
모국문화 향유	15(2.7)
경제적 자립	108(19.3)
무응답	38(6.8)
계	560(100)

가장 편안함을 느끼는 공간으로는 외국인 지원단체 32.0%, 종교시설 16.4%, 공공시설 13.9%, 직장/일터 12.9%, 공동체 모임 12.0% 등이었고 마트 등 상업시설은 5.7%에 그쳤다.

한국 사회생활에서 문제되는 요소들을 묻는 문항의 경우 약간 문제라는 응답과 매우 큰 문제라는 응답을 더한 비율이 언어 74.3%, 경제력 46.8%, 인종 31.5%, 피부색 19.7%, 종교 16.6%, 출신국가 5.7%의 순이었다. (표6)

<표6> 한국 생활에서 문제 요소들(빈도, %)

항목	매우 큰 문제이다	약간 문제이다	별로 문제가 되지 않는다	전혀 문제가 되지 않는다
인종	43(7.7)	133(23.8)	152(27.1)	170(30.4)
피부색	33(5.9)	77(13.8)	140(25.0)	243(43.4)
언어	255(45.5)	161(28.8)	65(11.6)	39(7.0)
종교	20(3.6)	73(13.0)	166(29.6)	230(41.1)
출신국	29(5.2)	3(0.5)	159(28.4)	201(35.9)
경제력	87(15.5)	175(31.3)	133(23.8)	114(20.4)
성(SEX)	30(5.4)	65(11.6)	146(26.0)	254(45.4)

한국의 외국인 정책의 공정성 정도를 평가하는 문항에서는 공정하다는 응답자가 70.0%로 공정하지 않다는 응답자 26.1%를 압도했다.

## 4. 사회 통합

### 1) 참여

한국의 정치, 사회 현안에 대한 관심 정도도 약간 혹은 매우 관심이 있다는 응답자가 전체의 72.2%로 그렇지 않다라는 응답자 26.9%를 압도했다. 현재 참여하는 모임의 유형으로는 모임국 모임 73.4%, 직장동료 모임 64.1%, 가족이나 친척 모임 45.5%, 거주지 주민 모임 34.5% 순이었다(표7)

<표7> 현재 참여하는 모임의 유형(빈도, %)

항목	있다	없다	무응답	합계
가족이나 친척 모임	255(45.5)	261(46.6)	44(7.9)	560(100)
직장동료 모임	359(64.1)	159(28.4)	42(7.5)	560(100)
모국인 모임	411(73.4)	118(21.1)	31(5.5)	560(100)
거주지 주민 모임	193(34.5)	305(54.5)	62(11.0)	560(100)

향후 참여 의사가 있는 모임의 유형은 지역자원봉사단, 지역스포츠클럽, 방범기동순찰대, 통반장활동의 순이었다.(표8)

<표8> 향후 참여하고 싶은 모임의 유형(빈도, %)

항목	예	아니오	무응답	합계
통장, 반장 활동	243(43.4)	251(44.8)	66(11.8)	560(100)
방범기동순찰대	268(47.8)	229(40.9)	63(11.3)	560(100)
지역 자원봉사단	375(67.0)	135(24.1)	50(8.9)	560(100)
지역 스포츠 클럽	342(61.1)	163(29.1)	55(9.8)	560(100)

한국에 체류하고 싶은 기간으로는 영주거주 29.3%, 4년에서 6년 25.7%, 10년 이상 15.7%, 1년에서 3년 15.2%, 7년에서 9년 10.9%의 순이었다.

### 2) 관계

긴급한 상황이 발생했을 때 도움을 요청할 수 있는 대상으로는 외국인 지원단체 관계자 55.4%로 압도적으로 선택되었으며, 그 다음으로는 한국 내 가족 또는 친지 15.4%,

직장동료8.6%, 한국 내 친구 또는 이웃 7.1%, 공무원 2.5% 순이었다.

타인에 대한 신뢰정도를 묻는 문항의 경우, 외국인 지원단체 관계자, 공무원, 직장동료, 한국인친구, 고용주, 이웃, 한국인을 제외한 친구의 순으로 신뢰도가 높은 것으로 나타났다.(표9)

<표9> 신뢰의 정도(빈도, %)

항목	매우 신뢰한다	약간 신뢰한다	별로 신뢰하지 않는다	전혀 신뢰하지 않는다	무응답	계
이웃	60(10.7)	294(52.5)	120(21.4)	41(7.3)	45(8.0)	560(99.9)
직장 동료	120(21.4)	301(53.8)	68(12.1)	27(4.8)	44(7.9)	560(100)
고용주	97(17.3)	255(45.5)	102(18.2)	51(9.1)	55(9.8)	560(99.9)
한국인 친구	78(13.9)	288(51.4)	90(16.1)	50(8.9)	54(9.6)	560(99.9)
한국인을 제외한 친구	40(7.1)	280(50.0)	127(22.7)	48(8.6)	65(11.6)	560(100)
외국인 지원단체 관계자	338(60.4)	177(31.6)	11(2.0)	8(1.4)	26(4.6)	560(100)
공무원	217(38.8)	229(40.9)	35(6.3)	32(5.7)	47(8.3)	560(100)

사용하는 매체 유형은 트위터나 페이스북 78.4%, TV 60.4%, 인터넷 카페 42.9%, 블로그나 개인홈페이지 37.1%, 신문이나 잡지 36.4%의 순이었다. 이사 횟수는 1회 미만이 35.4%로 가장 많았고 2회 20.2%, 3회 14.3, 4회 4.8%의 순이었다.

### 3) 역능성

현재 살고 있는 동네에 대한 소속감은 매우 높은 것으로 나타났다. (표10)

<표10> 현재 살고 있는 동네에 대한 소속감

선택지	빈도, %
매우 있다	132(23.6)
약간 있다	259(46.3)
별로 없다	87(15.5)
전혀 없다	74(13.2)
무응답	8(1.4)
계	560(100)

삶의 만족도도 매우 높은 것으로 나타났다. 약간 만족 56.8%, 매우 만족 27.5%로 만족한다는 응답지가 무려 84.3%에 달했다. 별로 만족하지 못한다라는 응답은 12.0%, 전혀

만족하지 못한다는 응답은 3.0%에 불과했다.

공공 및 상업 시설에 대한 단독탐방능력을 묻는 문항의 경우 역시 대체로 매우 높은 탐방능력을 보여주었다.(표11)

<표11> 공공 및 상업 시설 단독탐방 능력(빈도, %)

항목	예	아니오	무응답	계
보건소, 병원 등 의료기관	439(78.4)	101(18.0)	20(3.6)	560(100)
주민센터, 파출소, 고용센터 등 공공기관	397(70.9)	132(23.6)	31(5.5)	560(100)
지하철역, 시외버스터미널	508(90.7)	34(6.1)	18(3.2)	560(100)
대형마트, 백화점, 시장 등 상업시설	514(91.8)	25(4.5)	21(3.7)	560(100)

문제나 오해가 생겼을 때, 한국어로 항의할 수 있는 능력의 경우 조금 그렇다 51.3%, 별로 그렇지 않다 25.3%, 전혀 그렇지 않다 2.5%, 매우 그렇다 12.3%의 순으로, 조금 혹은 매우 그렇다라는 응답이 전체의 63.6%를 차지했으며, 부정적인 응답은 33.9%였다.

#### 4) 포용

한국 사회에서 존중받는 정도를 묻는 문항의 응답지는 조금 그렇다 51.4%, 별로 그렇지 않다 21.3%, 매우 그렇다 19.8%, 전혀 그렇지 않다 6.4%의 순이었다. 전체적으로 긍정적인 응답이 72.2%로 부정적인 응답 27.7%를 압도했다.

차별 공간과 관련, 직장 및 일터, 거리나 동네, 공공기관, 상점 등 상업 시설, 외국인 지원 단체의 순으로 차별이 경험된 것으로 나타났다(표12).

<표12> 차별 공간(빈도, %)

항목	매우 심했다	약간 심했다	별로 심하지 않았다	전혀 심하지 않았다
거리나 동네	24(4.3)	124(22.1)	189(33.8)	191(34.1)
상점, 음식점, 은행 등	17(3.0)	84(15.0)	173(30.9)	248(44.3)
공공기관(주민센터, 경찰서 등)	20(3.6)	85(15.2)	168(30.0)	246(43.9)
직장/일터	73(13.0)	172(30.7)	165(29.5)	132(23.6)
외국인 지원단체	28(5.0)	56(10.0)	108(19.3)	328(58.6)

거주 지역에 대한 평가와 관련 모든 항목에서 긍정적인 평가가 부정적인 평가를 압도하는 것으로 나타났다.(표13)

<표13> 거주 지역에 대한 평가(빈도, %)

항목	매우 그렇다	약간 그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
일자리가 많다	170(30.4)	224(40.0)	96(17.1)	38(6.8)
출신국 사람들이 많다	170(30.4)	223(39.8)	110(19.6)	21(3.8)
생활환경이 편리하다	181(32.3)	242(43.2)	85(15.2)	21(3.8)
주거비용이 싸다	119(21.3)	183(32.7)	151(26.9)	65(11.6)
외국인 지원 단체들이 많다	184(32.8)	187(33.4)	100(17.9)	42(7.5)
외국인 행정 서비스가 좋다	211(37.7)	199(35.5)	79(14.1)	31(5.5)
자국어를 사용해도 불편하지 않다	149(26.6)	205(36.6)	88(15.7)	84(15.0)

모국 문화 향유에 대한 평가 역시 모든 항목에서 긍정적인 평가가 부정적인 평가를 압도했으나, 모국 전통의상 입고 외출하거나 모국에서 배운 지식이나 기술 활용 등이 상대적으로 낮은 평가를 받았다.(표14)

<표14> 모국 문화 향유에 대한 평가

항목	매우 편하다	약간 편하다	별로 편하지 않다	전혀 편하지 않다
모국의 음악, 영화 즐기기	248(44.3)	184(32.9)	55(9.8)	43(7.7)
모국 전통의상 입고 외출	181(32.3)	149(26.6)	120(21.4)	66(11.8)
공공장소에서 모국어로 대화	202(36.1)	176(31.4)	108(19.3)	42(7.5)
모국 음식 먹기	261(46.6)	158(28.2)	90(16.1)	19(3.4)
모국 종교 생활 유지	249(44.5)	159(28.4)	78(13.9)	37(6.6)
모국에서 배운 지식이나 기술 활용	159(28.4)	186(33.2)	100(17.9)	70(12.5)

# III      몇 가지 분석

## 1. 요인 분석

한국 사회에서 생활하는 데 문제가 되는 요소들에 대한 응답지를 분석한 결과 ‘인종/피부색’, ‘종교’, ‘언어’라는 세 가지 유의미한 요인들이 추출되었다. 이 가운데 ‘인종/피부색’요인의 설명 변량이 21.6%로 가장 큰 것으로 확인되었다.(표15)

<표15> 차별 요소에 대한 요인 분석

설명 요인	인종, 피부색	종교	언어
설명변량	21.6%	20.1%	15.2%

p=0.586

신뢰대상 집단에 대한 응답지를 분석한 결과 이웃/한국인 친구, 외국인 지원단체 관계자, 직장동료 등 세 가지 유의미한 요인들이 추출되었다. 이웃과 한국인 친구 요인의 설명력이 무려 29.1%로 다른 두 가지 요인의 설명력을 압도했다.(표16)

<표16> 신뢰 대상에 대한 요인 분석

설명 요인	이웃, 한국인 친구	외국인지원단체 관계자	직장 동료
설명변량	29.1%	16.3%	14.5%

p=0.17

차별 장소에 대한 응답지를 분석한 결과 거리상점 공공기관과 외국인 지원단체 라는 두 가지 유의미한 요인들이 추출되었다. 두 가지 요인의 설명력은 거리상점공공기관 요인이 32.5%, 외국인 지원단체 요인인 23.7%였다.

## 2. 상관관계 분석

성별 ‘인종/피부색’문제를 경험한 정도에 대한 t-test 검증 결과 여성이 남성보다 ‘인종/피부색’차별을 더 큰 문제로 여기고 있음이 확인되었다. 현재 모임 참여도에 관한 t-test 검증 결과 역시 여성이 남성보다 참여도가 높다는 점이 확인되었다. 다만 향후 모임 참여 의사에 있어서는 t-test 검증 결과, 남성이 여성보다 참여의사가 높다는 점이 확인되었다.(표17)

<표17> 성별 ttest 검증 결과

항목	여성응답자 평균	남성응답자 평균
‘인종/피부색’ 차별 요인	5.815603	6.244713
사적인 모임 참여	5.493243	5.802432
지역모임 참여의사	5.849315	5.489164

연령별 차이를 파악하기 위한 분산 분석 결과 41세 이상 집단이 18에서 30세, 31에서 40세 집단에 비해 모임 참여도가 높은 것으로 나타났다. 연령집단별 향후 지역 활동 참여 의향과 관련한 분석을 실시한 결과 41세 이상 집단이 나머지 두 집단에 비해 향후 지역 활동 참여의향이 낮은 것으로 확인되었다.

사증의 유형(등록, 미등록, 귀화)에 따른 ‘인종/피부색’문제 인식, 지역의 공공 기관 및 상업 시설 단독탐방능력 간의 관계를 분산 분석한 결과 귀화 집단이 나머지 두 집단에 비해 ‘인종/피부색’문제를 더 느끼는 것으로 확인되었다. 단독탐방능력의 경우는 미등록 집단이 등록 집단 및 귀화 집단에 비해 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

대부분 지역의 응답자들이 외국인 지원단체를 편안한 공간으로 선호하는 데 반해 시흥시 거주자들은 직장 및 일터를, 양주시 거주자들은 종교 공간을 편안한 장소로 인지하고 있었다. 평택시 거주자가 안산시, 시흥시, 화성시 거주자보다 모임 참여도가 낮았으며 화성시 거주자는 안산시 거주자나 기타 지역 거주자보다 향후 지역 사회 모임 참여 의사가 높은 것으로 나타났다. 기타 지역 거주자는 화성시나 평택시 거주자보다 ‘이웃/

한국인 친구' 신뢰도가 낮은 것으로 나타났다. 포천시/양주 시 지역 거주자가 안산시/시흥시 거주자에 비해 거주지에 대한 평가가 부정적임이 확인되었다. 기타 지역 거주자가 포천시/양주시 거주자에 비해 모국문화 향유에 더 불편함을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

미디어를 많이 이용할수록 '이웃/한국인 친구'를 더 신뢰하며 각종 모임 참여에 적극적이고 향후 지역모임 참여 의사 역시 능동적임이 확인되었다. 미디어를 많이 이용할수록 인종/피부색 요인이 한국 사회생활에서 문제가 된다고 생각하는 경향 역시 높은 것으로 나타났다. 외국인 정책이 전혀 공정하지 않다 라고 평가하는 집단은 그렇게 생각하지 않는 집단에 비해 매체 이용도가 낮은 것으로 나타났다. 한국어 향의 능력이 '조금 불가능'한 집단이 '매우 가능'한 집단 및 '전혀 불가능'한 집단에 비해서 매체 이용률이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

한국의 외국인 정책이 '매우 공정'하다고 느끼는 집단이 '매우 불공정'하다고 느끼는 집단에 비해 인종/피부색 관련 문제를 더욱 민감하게 느끼는 것으로 나타났다. 한국의 외국인 정책이 가장 공정하다고 평가하는 집단이 전혀 공정하지 못하다고 평가하는 집단에 비해 거리/상점/공공기관에서 차별감을 상대적으로 덜 느낀다는 사실도 확인되었다. 상대적으로 외국인 정책이 공정하다고 생각하는 집단일수록 모국문화 향유에 대해 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 외국인 정책이 '매우 공정'하다고 평가하는 집단이 '조금 공정'하다고 평가하거나 '별로 공정하지 않다'라고 평가하는 집단에 비해 거주 지역의 일자리 상황 등등을 만족스럽다 라고 평가하는 것으로 나타났다.

현재의 삶에 '매우 만족'하는 집단이 '약간 만족'하는 집단에 비해 상대적으로 인종 및 피부색에 대한 문제의식이 약한 것으로 확인되었다. 덜 존중 받는다고 생각할수록 거주 지역에 대한 평가(일자리 등등)가 나쁘다는 점이 확인되었다. '매우 존중'받는다고 생각하는 집단이 타 집단에 비해 거주 지역에 대해 긍정적인 평가를 하고 있었다. 상대적으로 존중을 덜 받고 있다고 생각하는 집단이 존중받고 있다고 생각하는 집단에 비해 모국 문화 향유가 불편하다고 평가하는 경향이 있었다.

동네 소속감이 큰 집단이 상대적으로 동네 소속감이 약한 집단에 비해 단독 탐방 능력이 큰 것으로 확인되었다. 상대적으로 한국어 향의 능력이 큰 집단 역시 낮은 집단에 비해 단독 탐방 능력이 큰 것으로 나타났다.

한국의 정치 사회 현안에 '매우 관심'이 있다고 응답한 집단이 나머지 집단에 비해 모국 문화를 좀 더 편안하게 향유하고 있다고 평가하는 경향이 있었다. 거주 지역의 생활 환경(일자리 등)을 긍정적으로 평가하고 모국 문화 향유가 편안하다고 생각할수록 대중 매체 이용도가 높은 것으로 나타났다.

경기도 외국인주민의 지역사회통합 실태조사에 참여한 응답자들은 비교적 젊고, 4년 이하의 단기, 남성, 등록 이주민들이 주류였다. 그들의 월수입은 대체로 100만원에서 200만원 사이였으며 수입의 대부분은 식료품 및 주거비에 지출되었고, 주거는 매우 열악하거나 불안정한 상태였다. 주목할 만한 것은 그들 가운데 35.5%가 가족과 동거하고 있다는 점이었다. 동거하는 가족은 배우자가 가장 많았으며, 배우자 및 자녀와 함께 동거하는 경우도 적지 않았다. 또 한가지 주목할 점은 희망체류 기간 역시 상대적으로 장기화되고 있다는 점이다.

## IV

# 시사점과 정책 과제

## 1. 시사점

### 1) 비제도적인 사회 통합의 확산

이번 조사가 조작적으로 정의한 사회 통합의 네 가지 차원 곧 참여, 관계, 역능, 포용 등의 영역에서 응답자들의 선택지는 전체적으로 긍정적이었다. 그것은 모든 외국인을 사회 통합 정책의 대상으로 포용하지 않는 제도적 한계나 우리 사회의 통념 혹은 기존의 연구 가설들과 달리 외국인 주민들의 한국 사회 통합이 실질적으로 매우 광범위하게 진행되고 있음을 뜻한다.

### 2) 열악한 생활 환경

이번 조사의 응답자들이 참여나 관심을 넘어 역능과 포용에 이르기까지 사회 통합의 여러 영역에 있어 매우 긍정적인 답변들을 해주었음에도 불구하고 그들의 생활 환경 자체는 여전히 열악한 것으로 확인되었다. 수입은 낮은 편이었으며 비정규 고용 상태에 있는 외국인 주민들도 적지 않았다. 특히 주거 환경은 매우 불안정했으며, 주거 이전의 자유 역시 제한된 편이었다.

### 3) 욕구의 다원화

이번 조사를 통해 우리가 확인한 또 한 가지 중요한 점은 외국인주민 혹은 이주민이라고 통칭될 수 있는 집단의 욕구가 결코 동질화될 수 없다는 점이었다. 성, 연령대, 체류 자격 및 거주 지역에 따라 그들의 사회 통합 정도와 수준은 상이한 것으로 파악되었기 때문이다.

외국인주민들의 욕구와 관련해서 이번 조사에서 우리가 발견한 또 다른 중요한 점은 그들의 욕구가 한국인 연구자나 활동가, 정책 관계자의 관점과 다를 수가 있다는 점이었다.

생활 환경의 열악함에도 불구하고 그들은 매우 높은 삶의 만족도를 보여주었고, 연구 가설과는 다르게 높은 장소귀속감(동네 소속감)도 보여주었으며, 지역에 대한 평가도

긍정적이었다. 반면에 한국인 학자들이 '다문화 정책의 합리적 핵심'으로 강조하는 '모국 문화 향유'의 필요성에 대해서는 매우 낮게 평가하고 있었다.

### 4) 사회 통합 촉진 요인

참여, 관계, 역능, 포용 등 사회 통합을 구성하는 네 가지 영역들 사이에는 대체로 정의 관계가 성립하고 있는 것으로 확인되었다. 그 가운데 특히 주목해야 할 두 가지 요소는 정책의 공정성에 대한 태도와 미디어 이용율이었다.

한국의 외국인 정책이 '매우 공정'하다고 느끼는 집단은 다른 집단 보다 지역 상황 및 모국 문화 향유에 대한 평가 역시 긍정적이었다. 미디어를 많이 이용하는 외국인주민일수록 '이웃/한국인 친구'를 더 신뢰하며 각종 모임 참여에 적극적이고 향후 지역 모임 참여 의사 역시 능동적임이 확인되었다.

### 5) 강화된 역량과 생활 세계에서의 인종 차별

이번 조사는 외국인주민들이 기존의 조사들에 비해 자기 역량을 매우 향상된 것으로 평가하고 있다는 점도 확인시켜주었다. 외국인주민들의 '단독 탐방 능력'과 '한국어 향의 능력'이 우리가 기대한 것 보다 훨씬 높은 것으로 나타났기 때문이다. 외국인주민들의 사회통합에 있어서의 가장 큰 장애물 가운데 하나는 '인종/피부색'차별 요인이다. '인종/피부색'차별 요인은 비제도적 영역에서 자원적으로 확산되고 있는 외국인주민 사회통합의 가장 심각한 걸림돌이 될 수 있다는 점에서 특별한 주의를 요한다고 할 수 있다.

## 2. 정책 제언

### 1) 적극적인 사회 통합 정책 추진

제도적인 사회통합과 비제도적인 사회통합, 전반적인 사회통합과 지역 사회에서의

구체적인 사회통합, 주관적인 사회통합과 생활 세계에서의 일상적인 사회통합들 사이의 간극을 최소화하는 과제를 목표로 보다 적극적이며 전면적으로 사회통합 정책이 시행될 수 있어야 한다.

## 2) 보편적 서비스와 특화된 서비스의 조화

사회통합 정책은 모든 시민을 대상으로 하는 ‘보편적인 서비스’를 지향해야 한다. 하지만 동시에 지역화, 개별화될 수 있어야 한다. 보편적인 서비스와 지역적이며 개별적인 서비스를 통합적으로 제공하기 위해서는 보편적으로 제공해야 하는 기본적인 서비스의 목록을 몇 가지로 제한하고 기타 서비스 기획 및 실행의 주도권을 지역 사회에 이양하는 방안이 있을 수 있다.

## 3) 당사자 리더의 발굴과 양성

우리 조사를 통해 새롭게 발굴된 그러한 사회통합 인터페이스 리더 후보군은 능동적인 외국인주민 매체 이용자들이다.

또 다른 인터페이스 공간의 리더들은 결혼이주민을 비롯한 안정적인 체류자격을 가지고 지역 사회에서 경제 활동에 종사하는 외국인 그룹(결혼이주민, 자영업자, 영주권자 등)이 될 수 있다.

## 4) 일방적인 서비스에서 교류의 장 활성화로

사회통합은 일방적인 과정이 아니라 상호적인 과정이며 다양한 문화적 배경을 가진 주민들 사이의 단순한 접촉점을 형성하는 일을 넘어 교류를 활성화함으로써 지역 사회 소속감과 결속력, 경쟁력과 연대감을 제고할 수 있어야 한다.

이를 위해 공간의 혼합, 일상적이고 지속적인 교류, 구성원들간의 평등과 민주주적 관계의 형성, 모든 구성원들의 임파워먼트, 공통의 욕구와 목표의 설정 등이 동시에 추진될 수 있어야 한다.

## 5) 촉진 요인의 활성화와 장애 요인의 최소화

촉진 요인과 관련 정책의 공정성에 대한 정책 수요자들의 동의와 지지 기반 확대를 동시에 도모할 수 있어야 한다. 사이버 공간을 보다 적극적으로 고려하고 외국인주민 소셜 미디어 유저들을 정책의 키플레이어로 활용할 수 있어야 한다. 사회통합 정책은 단순히 도구적인 서비스 목록을 추가하는 일을 넘어서서 외국인주민들의 존중감과 만족도를 제고시키는 일을 도모하는 프로그램들을 개발할 수 있어야 한다. 장애 요인과 관련 가장 주목해야 하는 요인은 인종/피부색 차별 요인이다.

## 6) 외국인의 지역사회통합에 있어 공공부문의 역할

이번 조사를 통해 확인된 외국인의 지역사회통합과 관련한 공공 부문의 그간 간과되어 왔던 매우 중요한 역할은 보다 적극적인 정책 홍보이다. 이번 조사는 외국인 정책의 공정성에 대한 외국인주민들의 태도가 사회통합의 여러 요소들과 매우 긴밀하게 상관된다는 점을 보여준다.

이런 점에서 공공 부문의 역할은 정책 구상과 집행으로 제한된 역할에서 정책 실행 및 홍보로 재조정되어야 한다. 또 그 과정을 외국인주민들과 공유하고 정당성의 지지기반을 확대하는 일을 주요 커리큘럼에 포함할 수 있어야 할 것이다.

# 3. 과제

무엇보다도 객관적인 균형 잡힌 정보와 인식이 중요하다. 그를 근거로 사회통합에 대한 선형적이며 환원론적인 접근은 지양되어야만 한다. 성공적인 사회통합 정책은 정책 효과를 제고시킴과 더불어 연구자나 정책 관련자들에게조차도 공유될 수 있는 외국인주민의 사회통합과 관련돼 비현실적인 편견과 고정관념을 완화시키는 데에 기여할 수 있어야 한다.

이번 조사의 가장 큰 한계는 성인 외국인주민으로 조사 대상을 제한할 수 밖에 없었다는

점이다. 사회통합이 ‘보편적인 사회 정책’이라는 점에서 향후 사회통합 조사에는 한국인 주민들이 반드시 포함될 수 있어야 한다. 그리고 이주민 2세대 곧 이주 아동 및 청소년들 역시 반드시 조사 대상에 포함될 수 있어야 한다.

**|참고문헌|**

경기도외국인인권지원센터. 2013. 외국인근로자가족의 인권상황실태조사. 경기도.  
김준현 · 문병기. 2014. 이민자 사회통합 서비스 전달체계 비교 연구: 국가 간 제도비교를 중심으로. 한국지방정부학회 학술발표논문집 1호.  
김현미. 2014. 인종주의 확산과 '국가없음'. UN인종차별특별보고관 방한 대응 시민사회단체 공동사무국. 2014한국 사회 인종차별 실태 보고대회 자료집.  
설동훈. 2014. 한국의 이민자 통합 지원 정책 현황, 평가 및 개선 과제. 김희선 의원실 · 법무부. 외국인사회통합기금 신설을 위한 '재한외국인처우 기본법' 개정 공청회 자료집.  
설동훈 · 임경택 · 정필운. 2014. 외국인주민등록통합방안연구. 행정자치부.  
안상수 외. 2012. 국민 다문화수용성 조사 연구. 한국여성정책연구원.  
오경석. 2014. 한국의 '다문화' 정책, 변화의 탐색. 다문화 사회, 다문화정책의 현실과 미래 자료집. (사)한국다문화학회, 숙명여대 다문화통합연구소.  
오경석. 2015. 다문화와 지역사회 통합-경기도의 경우. 다문화 한국 10년의 정책과 실천방안 학술대회 자료집. (사)한국다문화학회, 숙명여대 다문화통합연구소.  
이용승. 2012. 이주민 통합정책 국제 비교 법과 제도를 중심으로. 다문화와 인간 제1권 제2호. 대구기톨릭대학교 다문화연구소.  
전기택 외. 2013. 2012년 전국 다문화가족 실태조사 연구. 한국여성정책연구원.  
정기선. 2014. 국내체류 이주민 가족의 현황 및 지원정책 방향. 다문화가족 포럼 발표문. 여성가족부.  
최병두. 2012. 다문화사회를 대비한 도시 및 지역정책과제. 국토 통권364. 국토연구원.  
한건수. 2014. 한국사회의 다문화주의 혐오증과 실패론: 어떤 다문화주의인가? 윤인진 · 황정미 엮음. 한국 다문화주의의 성찰과 전망. 고려대 아세아문제연구소출판부.  
한양대글로벌다문화연구원. 2015. 안산시외국인주민인권증진기본계획. 안산시.  
Takeyuki Tsuda, 2006. Localities and Struggle for Immigrant Rights: The Significance of Local Citizenship in Recent Countries of Immigration. Takeyuki Tsuda, ed, Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective.

**발제 02**

전국다문화도시협의회  
**전문가 초청 포럼**

**외국인 주민의 사회 통합  
정책 현황**

고 현 응

행정자치부 사회통합지원과 사무관



## 1. 외국인주민 유입 배경 및 변천

- 1980년 중반까지 4만여명\* 수준에 불과했던 국내 거주 외국인, 1980년대 말부터 민주화의 진전에 따른 대기업의 임금상승\*\* 및 중소기업의 인력난으로 이주노동자가 증가하게 됨

\* 1985년의 경우, 외국인 총 수는 40,920명(대만 25,008명, 미국 7,750명 등)

\*\* 대기업 임금상승으로 국내 취업희망자들이 대기업으로 몰리게 됨

- 이후, 산업연수생제도 도입(1993년)으로 이주노동자가 급증\*하여 거주 외국인도 10만대로 확대

\* 제도 도입 원년인 1993년 8,048명에서 1999년에는 78,945명으로 증가

- 2000년대 이후는 외국인근로자 유입 규모 확대, 재외동포의 체류 지원 강화, 결혼이민자 및 자녀 증가 등으로 인해 100만명대로 확대

- 2004년 산업연수생 제도를 대체하여 고용허가제를 도입, 15개 송출국\*으로부터 근로자를 받아들임, 외국인 단순기능인력은 2002년 128,385명에서 2014년(6월말 기준) 535,761명으로 확대

\* 태국, 필리핀, 인도네시아, 베트남, 스리랑카, 몽골, 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 중국, 방글라데시, 네팔, 키르기스스탄, 미얀마, 동티모르

- 2010년에는 방문취업제를 도입하여, 한국계중국인의 유입이 증가함(2013년도 기준 223,317명)

- 아울러, 1990년대 농촌 총각 장가보내기 운동에서 출발한 결혼이민자의 유입도 지속 증가하여, 2005년 국제결혼은 43,121건으로 국내 전체 결혼의 13.6%를 차지하였고, 국내거주 결혼이민자는 75,011명에 달함(2013년에는 149,764명으로 증가)

## 2. 국내 거주 외국인주민 현황

- 행정자치부는 2006년도부터 지방자치단체에 거주하는 외국인을 ‘주민’개념으로 접근하여 ‘외국인주민현황\*’을 조사·발표하고 있음

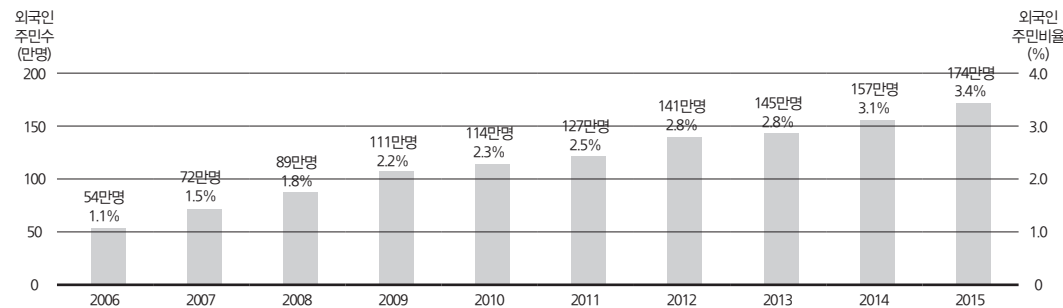
\* 외국인주민은 등록외국인(90일 이상 초과 체류자)뿐만 아니라, 외국국적동포(재외동포 중 국내거소신고자), 국적취득자, 자녀를 포괄

- 2015.1.1. 기준 국내 거주 외국인주민 총 수는 1,741,919명\*으로 주민등록인구 대비 3.4%에 달함

\* 인구규모로는 충북(158만) 보다 더 많음

- 외국인주민은 '06년 최초 조사 이래 지속 증가, 10년 동안 3배 이상 증가(연평균 14.4% 증\*) \* 동기간 주민등록인구 증가율(0.6%)의 25배에 달함

### 외국인주민수 증가(비중) 추이



- 유형별로는 한국국적을 가지지 않은 자가 79%로 가장 많고(국적취득자 9.1%, 자녀 11.9%), 국적별로는 중국 54.7%(한국계중국 39.9%), 베트남 11.5%, 미국 4.2% 순임

- 지역별로는 수도권에 전체의 63.3% 거주(경기 31.8, 서울 26.3 인천 5.3)

- 시·군·구 단위에서는 경기도 안산시(83,648명)에 가장 많은 외국인주민이 거주하며, 서울특별시 영등포구(66,952명), 경기도 수원시(55,981명) 순임

- 읍·면·동 중에서는 안산 원곡본동(33,514명)에 가장 많이 거주\*

\* 광주(26,536명)나 대전광역시(25,190명)보다 큰 수치임

- 성별로는 남성 52%(904,938명), 여성 48%(836,981명)임

## 3. 외국인주민 지원정책

### 1. 근거 법령

- 재한외국인 처우 기본법(2007.5.17. 제정)

■ (목적) 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 조성함으로써, 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지

■ (주요 내용) 재한외국인 지원정책 수립·시행을 국가 및 지방자치단체의 책무로 규정, 외국인정책 기본계획(5년단위) 및 연도별 시행계획 수립, 외국인정책위원회 구성(위원장: 국무총리), 재한외국인의 인권옹호, 사회적인 지원, 다문화에 대한 이해 증진 등

- 다문화가족 지원법(2008.3.21. 제정)

■ (목적) 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지

■ (주요 내용) 다문화가족 지원정책 수립·시행을 국가 및 지방자치단체의 책무로 규정, 다문화가족정책 기본계획(5년단위) 및 연도별 시행계획 수립, 다문화가족에 대한 이해증진, 다문화가족 지원센터 설치·운영 등

### 2. 부처별 역할 분담

- 법무부는 외국인정책을 총괄하며 외국인의 출입국 및 체류 관리를 담당, 고용노동부는 외국인 노동자 고용 허가 및 취업 지원, 여성가족부는 다문화가족 지원 등 각 부처 정책 영역에 따라 역할분담체계 구축

- 행정자치부는 외국인주민의 지역사회 안정적 정착 및 외국인주민과 지역주민이 더불어 사는 사회구현을 지원하고 있음

[부처별 정책대상 및 지원업무]

주요 정책대상	정책영역	정책초점	해당부처
입국외국인 · 이주민 · 일반국민	출입국 · 국적 · 이민	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 외국인정책 총괄</li> <li>■ 이주민 사회통합, 체류질서</li> </ul>	법무부
	문화 · 체육 · 예술 · 관광	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 다문화에 대한 사회인식제고</li> <li>■ 이주민 문화 · 언어적 적응지원</li> </ul>	문화체육관광부
외국인 노동자	고용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 외국인 노동자 고용허가</li> <li>■ 외국인 노동자 취업 지원</li> </ul>	고용노동부
다문화가족 자녀	제도권 · 교육인적 자원개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 다문화가족 자녀교육 지원</li> <li>■ 학습능력 향상환경 조성</li> </ul>	교육부
외국인주민 (결혼이민자, 외국인근로자, 유학생 등)	지방행정 주민관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이주민 지역정착 및 지역참여 지원</li> <li>■ 지방자치단체 추진체계 구축 지원</li> </ul>	행정자치부
다문화가족 (결혼이주여성 · 다문화가족 자녀)	다문화가족 성평등 · 여성인권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이주여성의 인권 · 복지증진</li> <li>■ 결혼이주여성 · 다문화 가족 사회적응 지원</li> </ul>	여성가족부
농촌거주 이주여성	이주여성 농업인 교육훈련	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이주여성 농업인 맞춤형 영농교육</li> </ul>	농림부

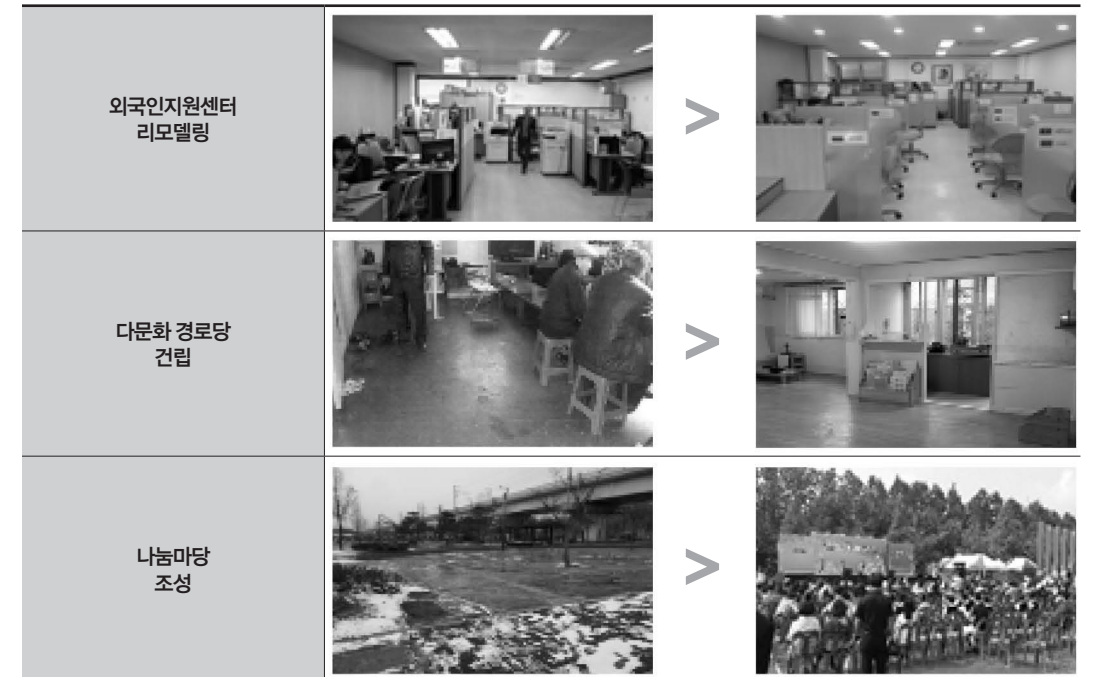
3. 행자부의 지원정책

| 지자체 외국인주민 지원체계 강화 |

- 지자체 지자체 외국인정책 전담부서 설치 및 인력 확충, 관련조례 정비 권고 등 지역 특성에 맞는 외국인주민 지원정책 추진 여건을 마련하고 지방자치단체 중심의 지역단위 민관협력 지원체계 구축
  - ※ 전국 244개 지자체중 242개에서 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례 운영중
  - ※ 65개지자체에서 전담부서 설치 · 운영, 121개 지자체에서 지원협의회 구성 · 운영중
- 지자체 거주 외국인주민현황을 지역(시도 · 시군구 · 읍면동), 유형, 국적별로 조사하여 지자체의 외국인 정책 수립 기초자료로 제공(연1회)

| 더불어 사는 지역사회 구현 |

- 외국인주민이 집중 거주하는 지역의 열악한 생활환경 개선\*을 통해 지역주민과 외국인주민이 더불어 사는 지역사회 구현
  - ※ '09년 이래 77개 사업 8,433백만원 지원



- 외국인주민 지원과 함께 우리사회 내부에 잠재된 외국인주민에 대한 편견을 없애고 이해하는 분위기 확산을 위해 외국인주민 공동체 대표자 간담회, 외국인주민 지역사회정착 유공자 표창 등을 추진
- 외국인주민의 공동체 활동 우수사례 발굴 · 확산\*을 통해 외국인주민의 지역사회 참여 활성화 지원

\* 외국인주민 공동체는 총 1,193개로 44,531명이 참여, 전체 공동체 중 50%가 문화교류를 통한 인식개선, 봉사 활동 등 지역사회 기여를 목적으로 활동중

## 4. 정책동향 및 향후 과제

### 1. 외국인정책 관련 최근 동향

- 국내거주 외국계주민이 단기간에 급속도로 증가\*함에 따라 각 부처별로 경쟁적인 지원정책 추진하는 과정에서 업무중복 및 비효율, 사각지대에 대한 지적이 계속 이어짐
- 이에 따라, 국조실 주관 국정과제로 “다문화가족정책 실효성 제고” 방안을 마련하여 다문화 가족 관련 부처간 유사·중복사업 조정, 지원전달체계 지자체 일원화 등 개선안 마련·추진중
- 더불어, 작년말 「2016년 경제정책방향」 보고 시, 국조실의 외국인정책 총괄·조정 기능을 강화하고, 중기적으로 외국인정책위원회, 다문화가족위원회, 외국인력정책위원회 등 3개 위원회를 통합하겠다는 계획을 발표  
- 이를 위해 국조실 주관 관계부처TF를 구성하여 운영을 시작함

### 2. 외국인정책 방향

- 외국인주민의 지속 증가 및 정주화 경향에 부응하여 외국인 지원정책을 안정적 정착에서 지역주민과 교류·공존 중심으로 전환 필요
- 외국계주민의 삶의 터전인 지역사회를 중심으로 지원정책이 효율적으로 집행될 수 있도록 지자체 역할 및 권한 강화 필요
- 외국인 관련 위원회 통합 및 조정기능 제고를 통해 정책 효율을 향상하고 중장기적으로 중앙부처 기능조정 검토 필요

### 3. 주요 검토 필요과제

#### | (가칭)이주민통합지원센터 설치 관련 |

- 중앙부처 및 지자체에서 운영하는 다양한 지원센터들이 한국어교육, 상담, 통역 등 유사한 서비스를 제공하나, 체류자격별로 이용가능한 지원기관이 제한되어 서비스 접근성이 떨어지고 행정비효율 발생

#### | 외국인지원센터 운영현황 |

기관	운영주체	지원대상	주요사업
다문화가족지원센터 (219개소)	여성가족부	다문화가족 (결혼이민자 및 자녀)	한국어교육, 다문화가족통합교육, 취업연계, 통번역·상담 등
사회통합프로그램 운영기관(311개소)	법무부	국내 거주 외국인	한국어 및 한국사회이해 등 사회통합프로그램
외국인근로자센터 (39개소)	고용노동부	외국인근로자	교육사업(한국어, 컴퓨터교실), 상담사업, 의료지원, 복지문화 등
외국인주민센터 글로벌센터 등(57개소)	지자체	지자체 거주 외국인	상담서비스, 생활지원·의견수렴, 문화교류·생활교류, 다문화사업, 통합행정서비스

- 고용복지플러스센터\* 사례를 참고하여, 중앙부처 및 지자체별로 운영되는 지원센터를 통합하여 외국계주민에 대한 중앙부처 및 지자체 서비스가 원스톱으로 제공될 수 있도록 협업  
- 다문화가족, 외국인근로자는 물론, 유학생, 전문인력 및 관광객 등 모든 이주민에 대한 통합지원센터로 구축  
\* 고용복지플러스센터: 고용센터(고용부), 일자리센터(자치단체), 복지지원팀(복지부, 자치단체), 여성새로일하기센터(여가부), 서민금융센터(금융위), 제대군인지원센터(보훈처) 등 일자리·복지·서민금융 지원기관 통합센터(14년: 10개소 → '15년: 40개소 → '17년: 100개소(예정))

#### | 외국인등록 개선방안 검토 |

- 외국인등록과 주민등록 시스템의 분리로 지자체는 외국인주민에 대한 관리·지원의 곤란, 외국인주민은 한국생활 불편 및 일체감 결여 호소
- ※ 외국인 결혼이민자 주민등록 미등재로 인한 소외감, 국내거주 외국인 취학통지, 주민세 고지서 발송 등 불가, 외국인등록증으로 경제·사회활동 애로 등
- 일본은 '12년 「주민기본대장법」 을 개정, 일본인·외국인 주민 통합관리시스템을 구축하여 외국인에도 주민등록증 발급  
※ 홍콩, 싱가포르, 스웨덴, 핀란드 등에서도 내·외국인에 동일한 신분증 발급

- 법무부 등 관련부처와 공동으로 미래지향적 외국인 등록체계에 대한 연구 및 정책개발 필요

- 우선적으로 외국인등록시스템과 주민등록시스템 연계 추진
- 중장기적으로 외국인-주민등록 시스템 통합 가능성 검토

- 외국인주민이 지역사회의 일원으로 역량을 발휘할 수 있도록 지역주민과 더불어 사는 사회 조성을 위한 정부지원정책 확대\*

\* 외국인주민 집거지 환경개선을 통한 소통 · 교류 기반 구축 등

### | 외국인주민 집중거주지역 행정지원 인프라 확대 |

- '15년 현재 외국인주민 1만명 이상 거주 시군구는 총 54개로 전년 대비 5개 지역 증가하였으며, 주민등록인구 대비 외국인주민 비율 10% 이상 시군구는 7개 지역\*

\* 영등포(17.5%), 금천(13.8%), 구로(12.5%), 안산(11.8%), 시흥(11.5%), 영암(11.0%), 음성(10.9%)

(단위: 명, %)

서울 (18)	영등포(66,952) · 구로(53,191) · 관악(32,996) · 금천(32,974) · 광진(22,697) · 용산(20,512) · 동작(19,664) · 동대문(18,795) · 마포(16,022) · 송파(14,838) · 서대문(14,445) · 강남(12,915) · 성북(13,747) · 성동(13,382) · 강서(13,183) · 종로(12,711) · 중구(12,669) · 서초(10,667)						
대구 (1)	달서구 (11,794)	인천 (4)	남동(18,715) · 부평(18,098) · 서구(17,372) · 남구(11,869)	광주 (1)	광산구 (12,712)	울산 (1)	울주군 (11,914)
경기 (20)	안산(83,648) · 수원(55,981) · 시흥(45,471) · 화성(41,267) · 부천(34,207) · 성남(32,747) · 용인(25,968) · 평택(25,321) · 고양(22,282) · 김포(20,991) · 포천(15,390) · 광주(15,246) · 파주(14,107) · 안양(13,806) · 안성(12,697) · 오산(12,459) · 군포(11,277) · 남양주(11,022) · 양주(10,420) · 광명(10,168)						
충북(2)	청주(16,979) · 음성(10,078)		충남(2)	천안(25,231) · 아산(19,023)			
경북(1)	경주(11,588)	경남(3)	창원(24,109) · 김해(23,042) · 거제(16,352)	제주 (1)	제주(13,622)		

- 외국인주민 1만명 이상 거주 읍면동은 6개 지역으로,

- 안산 원곡본동, 시흥 정왕본동, 영등포구 대림2동, 시흥 정왕1동, 구로 구로2동, 구로 가리봉동 순임

- 주민등록인구 대비 외국계주민비율 50% 이상 읍면동은 9개 지역임

(단위: 명, %)

구분	영등포 대림2동	안산 원곡본동	구로 가리봉동	안산 원곡1동	수원 세류1동	시흥 정왕본동	서울 중구 소공동	김포 대곶면	시흥 정왕1동
주민등록 인구	15,610	33,391	12,093	8,501	4,069	26,408	1,278	10,046	29,032
외국인 주민	16,422	33,514	11,820	8,183	3,359	18,638	698	5,110	14,613
외국인 주민 비율	105.2	100.4	97.7	96.3	82.6	70.6	54.6	50.9	50.3

- 외국인주민 집중거주지역 기초인프라 확충은 중앙부처 및 지자체의 정책우선순위에서 제외되고 있어 정책사각지대 발생

- 법무부 및 여가부 등 외국인 · 다문화정책 주관부처의 사업은 사회통합 프로그램, 다문화가족 정착 프로그램 운영 등 전국단위 공통사업 중심
- 지자체 소외계층 지원 사업은 장애인, 기초생활수급자, 차상위계층 등 사회적 배려 대상자와 농어촌 낙후마을, 도시 쪽방촌, 달동네 등 낙후지역을 대상으로 하여 국민 지원에 중심을 두고 있음

- 지자체의 외국인주민 행정수요를 반영하기 위해 자치단체 공무원 인건비 기준액인 '기준 인건비' 산정에 외국인주민수를 반영하고, '보통교부세'에도 사회복지균형수요 반영

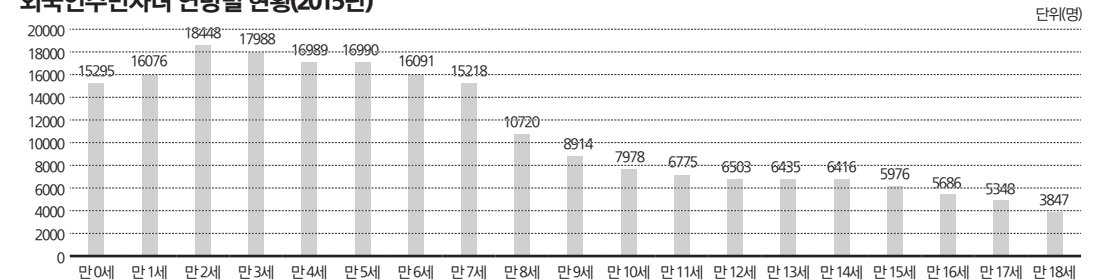
- 외국인주민수 및 주민등록 대비 비율이 증가함에 따라 지자체 행정수요를 보다 잘 반영할 수 있는 지표개발 필요

### | 이민자 2세의 사회통합 |

- 외국인주민 자녀의 사회진출 확대\*에 따라 취업교육 강화 등 노동시장에의 성공적 편입환경 조성 필요

\* 2009년 만 18세 외국인주민 자녀는 총 2,199명이었으며, 지속 증가하여 2015년에는 3,847명에 달함

외국인주민자녀 연령별 현황(2015년)



## 참고 1 지방자치단체 외국계주민 현황(2015.1.1. 기준)

■ 외국계주민수 : 1,741,919명

● 주민등록인구(51,327,916명)의 3.4%, '14년(1,569,470명) 대비 11% 증가  
※ [08] 891,341명(1.8%)—[10] 1,139,283명(2.3%)—[12] 1,409,577명(2.8%)—[14] 1,569,470명(3.1%)

■ 유형별

국적미취득(1,376,162명, 79.0% / 90일 초과)					국적취득(158,064명, 9.1%)		자녀
외국인 근로자	결혼이민자	유학생	외국국적 동포	기타	혼인귀화	기타	
608,116명 (34.9%)	147,382명 (8.5%)	84,329명 (4.8%)	286,414명 (16.4%)	249,921명 (14.3%)	92,316명 (5.3%)	65,748명 (3.8%)	207,693명 (11.9%)

※ 결혼이민자, 국적취득자, 자녀가 다문화가족 범주에 포함됨

■ 국적별 : 중국 54.7%(한국계중국 39.9%), 동남아 23.5%(베트남 11.5%, 필리핀 4.1% 등), 미국 4.2% 등

■ 성별 : 남 52%(904,938명), 여 48%(836,981명)

■ 지역별 : 수도권 63.3%(경기 31.8, 서울 26.3, 인천 5.3)

■ 기타

외국계주민 1만명 이상 | 54개(전년대비 +5)

서울 (18)	영등포(66,952) · 구로(53,191) · 관악(32,996) · 금천(32,974) · 광진(22,697) · 용산(20,512) · 동작(19,664) · 동대문(18,795) · 마포(16,022) · 송파(14,838) · 서대문(14,445) · 강남(12,915) · 성북(13,747) · 성동(13,382) · 강서(13,183) · 종로(12,711) · 중구(12,669) · 서초(10,667)						
대구 (1)	달서구 (11,794)	인천 (4)	남동(18,715) · 부평(18,098) · 서구(17,372) · 남구(11,869)	광주 (1)	광산구 (12,712)	울산 (1)	울주군 (11,914)
경기 (20)	안산(83,648) · 수원(55,981) · 시흥(45,471) · 화성(41,267) · 부천(34,207) · 성남(32,747) · 용인(25,968) · 평택(25,321) · 고양(22,282) · 김포(20,991) · 포천(15,390) · 광주(15,246) · 파주(14,107) · 안양(13,806) · 안성(12,697) · 오산(12,459) · 군포(11,277) · 남양주(11,022) · 양주(10,420) · 광명(10,168)						
충북 (2)	청주(16,979) · 음성(10,078)			충남 (2)	천안(25,231) · 아산(19,023)		
경북 (1)	경주(11,588)	경남 (3)	창원(24,109) · 김해(23,042) · 거제(16,352)			제주 (1)	제주(13,622)

인구대비 5% 이상 | 30개(전년대비 +6)

서울(9)	영등포(17.5%) · 금천(13.8%) · 구로(12.5%) · 중구(9.9%) · 용산(8.7%) · 종로(8.1%) · 관악(6.4%) · 광진(6.2%) · 동대문(5.2%)						
부산(1)	강서(7.9%)	인천(1)	중구(5.8%)	울산(2)	동구(5.0%) · 울주군(5.6%)		
경기(10)	안산(11.8%) · 시흥(11.5%) · 포천(9.9%) · 화성(7.6%) · 안성(7.0%) · 김포(6.2%) · 오산(6.0%) · 평택(5.6%) · 양주(5.2%) · 광주(5.1%)						
충북(2)	음성(10.6%) · 진천(9.4%)			충남(1)	아산(6.5%)	전남(1)	영암(11.0%)
경북(1)	고령(6.6%)			경남(2)	함안(6.8%), 거제(6.6%)		

## 참고 2 지자체 외국계주민 공동체 현황(15.8.)

- 외국계주민 공동체는 총 1,193개로 44,531명이 참여
  - 전체 외국인주민(1,741,919명) 대비 2.6% 정도가 공동체에서 활동
  - 전체 공동체 중 50%가(595개) 문화교류를 통한 인식개선 활동(233개), 봉사(225개) 등 지역사회 참여 확대 및 발전 기여를 목적으로 활동 중
  - 다만, 외국인주민 중 가장 큰 비중을 차지(35%, 608,116명)하는 외국인근로자 공동체는 60개(4,481명)에 불과하여 활성화가 필요한 것으로 나타남
- 외국계주민 대표자회의는 13개(266명 참여)로 조사됨
  - 자치단체장 등이 주재하는 지역 외국인주민의 정책개선 의견 수렴 체계인 대표자회의, 시정모니터단 등

- (공동체 유형별) 결혼이민자 등을 대상으로 한 다문화가족 자조모임이 958개 (80.3%)로 대부분을 차지

구분	계	국가 공동체	다문화가족 자조모임	외국인근로자 공동체	유학생 공동체	통합 공동체	기타
개수	1,193	85	958	61	10	78	1
비율(%)	100	7.1	80.3	5.1	0.8	6.5	0.1

- (활동 분야별) 정보교환 및 친목을 목적으로 한 공동체가 578개(48.4%)로 가장 많고, 문화 교류를 통한 인식개선 활동 공동체도 233개(19.5%)

구분	계	문화 예술	봉사	역량 개발	정보교환 · 친목	종교	체육
개수	1,193	233	225	137	578	8	12
비율(%)	100	19.5	18.9	11.5	48.4	0.7	1.0

- (구성원 유형별) 결혼이민자를 포함한 다문화가족으로 구성된 공동체가 952개 (79.8%)로 가장 많고, 지역주민이 참여하고 있는 공동체는 58개(4.9%)

구분	계	다문화가족	외국인근로자	유학생	외국인주민	내외국인	기타
개수	1,193	952	71	10	95	58	7
비율(%)	100	79.8	6.0	0.8	8.0	4.9	0.6

### 참고 3 지자체 외국인주민 지원체계 구축현황(15.6.)

#### ■ 외국인주민 등 지원조례 제정 현황

- 전국 243개 자치단체 중 241개 자치단체에서 392개(외국인주민 지원 174, 다문화가족 지원 156, 통합 지원 54, 기타 8) 조례 제정

※ 조례 미제정 지자체(2) : 부산광역시 연제구(외국인주민 1,451명, 주민등록인구 대비 0.7%), 기장군(2,618명, 1.8%)

- 외국인주민과 다문화가족 지원 통합조례는 54개 자치단체에서 제정, 통합조례 표준안

마련 · 통보(12.4.)후 지속 증가 추세\*

\* (12) 1개 → (13) 31개 → (14) 46개 → (15) 54개

#### ■ 외국인정책 전담부서 설치 현황

- 전국 73개 자치단체(광역 16, 기초 57)에서 전담부서 설치(전년대비 7개 증가), 과 단위 4개\*, 계 단위 69개

\* 서울특별시 외국인다문화담당관(22명), 인천광역시 다문화정책과(9명), 경기도 다문화가족과(13명), 안산시 외국인주민센터(32명)

- 외국인주민 다수 거주 서울, 경기 지역의 전담부서 설치 활성화(서울 12개, 경기 17개, 경북 7개, 전북, 경남 5개)

- 기초자치단체에서는 지역별 여건에 따라 여성, 출산, 가족 지원업무 담당부서에서 외국인 지원업무 병행

#### ■ 외국인주민 지원협의회 구성 · 운영 현황

- 외국인주민(다문화가족) 지원협의회는 전국에 137개가 구성 · 운영 중(전년대비 12개 증가)으로 외국인주민의 정책결정과정 참여 창구는 확대

- 실질적인 정책 참여는 지원협의회 참여 외국인주민 수(147명, 전체 1,613명 중 9.1%), 회의 개최 실적(119회), 외국인주민 의견 제시 및 정책반영 건수(41건/22건) 감안 시 미흡한 것으로 나타남

#### ■ 지방비 운영 외국인주민 지원센터 현황

- 총 57개 기관(직영 15, 위탁 40, 혼합 2)으로, 서울, 경기 지역이 활성화되어 있음(지원기관 수 25개, 전체의 44% / 지원금액 13,378백만원, 72%)

※ (서울) 서울글로벌센터를 중심으로 서남권글로벌센터(1개), 문화체험센터(1개), 비즈니스센터(2개), 빌리지센터(7개), 외국인근로자센터(6개) 구축  
(경기) 안산시 외국인주민센터, 수원 · 성남 · 시흥 · 화성 · 남양주시 외국인복지센터, 김포시 외국인주민지원센터

## 참고 4 외국계주민 집중거주지역 환경개선사업

### ■ 사업 개요

- (목적) 외국계주민 집중거주지역\*의 열악한 생활환경을 개선하여 외국인-지역주민과 소통·교류 확대 등 사회적환경 개선

\*외국인주민 1만명 이상 또는 주민등록인구 대비 5% 이상 거주지역

- (지원근거) 제한외국인처우기본법(외국인정책 기본계획 및 시행계획)
- (사업내용) 외국인주민 커뮤니티센터, 나눔터, 쉼터 조성 등 기반시설 확충, 공공시설물 다국어 안내표지판, 보안등 설치 등 보행환경 개선, 다문화 특화거리 조성 등 이색명소화

### ■ 사업 실적

- '09년 이래 77개 사업 8,433백만원 지원  
- (국고보조) 59개 사업 3,460백만원, (특교세) 18개 사업 4,973백만원

#### '13~'14년도 사업현황

(단위: 백만원)

구분	자치단체		세부 사업명	사업비	
합계				6건	700
'14	국고보조 사업	서울	금천구	외국인주민 집거지 조명개선 사업	70
		부산	사상구	다문화 특화거리 조성	140
		인천	중구	중국 고전 벽화거리 조성	200
		경기	수원시	외국인복지센터 환경개선	150
		충북	포천시	보안등 및 다국어 안내 표지판 설치	70
합계				7건	700
'13	국고보조 사업	서울	금천구	다문화 경로당 건립	200
		서울	서대문구	외국인주민 거주지역 다국어 안내판 설치	70
		인천	남동구	다문화 하모니 테마공원 조성	200
		광주	광산구	외국인주민 커뮤니티공간 조성	100
		대전	유성구	다문화 커뮤니티센터 조성	250
		경기	안산시	외국인주민 커뮤니티센터 조성	80
충남	아산시	스마트 레인보우 센터 설치	100		

### ■ 사업 예시

구분	사업내용	개선 전	개선 후
조명개선	범죄 예방 및 안전한 보행길 확보를 위해 노후 보안등을 고효율 LED보안등으로 교체		
특화거리 조성	외국인상가 밀집 거리에 나눔터, 다국어 안내 표지판, 국가별 상징물, 쉼터 등 조성		
외국인지원센터 리모델링	노후화된 센터 리모델링으로 전용상담창구, 직업훈련실 등 시설을 통해 공간활용도 제고 및 편의시설 확충		
다문화 경로당 건립	외국 국적 출신 노인들의 소외감 해소 및 고국 정착 지원		
공원 조성	외국인 밀집지에 다문화 테마공원 조성, 외국인주민과 지역주민의 소통·어울림의 장 마련		
중국 벽화거리 조성	화교 밀집 차이나타운에 중국 고전벽화거리를 조성하여 지역 이미지 특화 및 관광인프라 확충, 지역주민 자긍심 고취		



외국인 주민의 사회 통합  
**입법 과제와 전망**

이 라  
다문화여성연합 대표

## 1. 사회통합의 이해

사회통합을 이해하는 데는 물론 개개인의 차이가 있겠지만, 사회통합은 다양한 사회집단들의 상호작용과 의사소통을 통해 서로에 대한 이해와 존중에 바탕을 두고 갈등을 해소하면서 함께 살아가는 것이라 생각한다. 통합의 필요성은 갈등이 존재하는 사회에서 더욱 대두된다. 사회적 갈등은 관심을 끄는 사안이나 문제에 대한 사람들의 가치관이나 신념의 차이로 인해 발생한다. 사회통합에 있어서 사회 집단 간, 지역 간 상호교류는 통합의 근간이 될 정도로 매우 중요하다. 이에 더해, 누구나 자신만의 살아가는 방식과 세상을 바라보는 시각이 있기 때문에 각각의 “차이”를 이해하고 존중하는 것이 필요하다.

사회적 변화와 갈등은 시대와 국가를 막론하고 존재해 왔다. 작금의 원인은 정보통신 및 과학기술의 발달, 가치관과 이념의 변화, 인구구조의 변화, 자원의 변화 등 보다 다양해지고 복잡해지고 있다. 또 한 국가나 사회 내에서만 일어나는 것이 아니라 국제적 차원에서 발생하기도 한다. 이주민의 사회통합에 있어서는 사회·경제·정치적 변화의 속도, 국가의 지리적 특성, 인구의 구조 변화 등 다양한 요인들을 고려해야 한다. 현재의 기술적·경제적 속도가 얼마나 빠른지 예측하기 어려울 정도라는 것을 대학에서 공부를 하고 사회에 나올 사이에 그 기술이 기계화가 되어 더 이상 사람이 손으로 할 필요가 없어지기도 하는 시대이다. 사람의 인식과 지적 발전이 기계화, 자동화의 속도를 따라가기는 어렵겠지만, 지역에서 어떤 구성원들과 함께 살아가든 갈등이 내재된 시각으로 소수집단을 바라보는 것 보다는 해결의 수단으로 통합시키는 방법을 먼저 찾아보는 것이 바람직하다.

## 2. 한국사회 속의 이주민

아직 한국 사회에서는 이주민에 대한 인식이 대부분 “후진국에서 온 이민자”란 고정관념으로 한정되어 있는 것이 현실이다. 아직 소위 “先주민”들에게 이주민들은 같은 국민이자 주민으로 받아들여지기 보다는 이질감과 약간의 동정심, 호기심 등이 섞인 대상이다. 게다가, 근년 들어 특히 유럽 등지에서 일어난 사건 사고와 이민으로 인한 다문화에 대한 실패 사례에서 일단의 부정적인 영향을 받은 것도 사실이다.

외국인으로 살고 있는 이주민은 물론, 한국으로 귀화를 해 법적으로 한국 국민이 된 경우에도 정체성에 대한 혼란과 소속감을 찾지 못하는 경우도 있다. 이런 혼란은 바로 통계 자료에서 시작한다.

예를 들어, 한국 국적을 가지고 있으면 인구통계에 나오는 국민 5000만 명 중 한 명이라고 볼 수 있지만, 또 다른 면에서 외국인주민 통계에서는 “귀화외국인”이라고 표시되어 있다. 현장에서 “지역주민”이라고 명칭을 사용할 때 이 개념에 귀화자까지 포함한 “외국인 주민”이 포함되어 사용하는지를 다시 생각해봐야 한다. 만약 정책 시행자의 정직한 대답이 ‘아니오’라면, 이들이 생각하는 지역주민들은 외국인 이주민을 절대로 같은 지역주민이라고 받아들이지 않을 것이다. 조례를 통해 외국인 주민의 ‘주민권’을 입법화했다더라도 이는 단지 관련 다문화 프로그램을 적용하거나 이들이 다문화 관련 사업을 할 수 있는 근거를 마련 해줄 뿐 先주민들의 인식을 법적으로 바꿀 수는 없다.

이주민이라는 존재는 다문화 정책의 대상으로만 남아 있는 인상도 주곤 한다. 先주민들도 같은 시각으로 바라볼 수 밖에 없다. 문화교류를 한다고 하여 본국에서 살면서 입어보지도 못했던 전통복장을 입고 행사에 참여하거나, 인터넷에서 쉽게 찾아볼 수 있는 설명으로 그 나라를 홍보해서 주민들에게 다문화를 이해시킬 수는 없다. 사회통합적 시각에서 볼 때 다양한 주민 대표들이 서로 같은 입장과 위치에 있을 때 서로 들어주고, 알고, 이해하고, 소통할 수 있을 것이다.

## 3. 민간의 노력, 정부의 지원

지금도 다양한 활동이 지역에서 민간차원에서 하고 노력하고 있다. 서로를 알고 싶고 앞으로 다문화사회에서 살아갈 준비의 차원에서 주민들이 관심을 가지기 시작했다. 여러 연구결과를 보면 직접적인 접촉이 있으면서 이루어지는 서로에 대한 이해와 인정이 그렇지 않은 경우보다 높게 나타난다. 사회통합정책도 지원책보다는 선주민과 이주민이 서로 자연스럽게 만날 수 있는 기회와 환경을 자주 마련하는 것이 더 큰 효과를 가져올 수 있다. 예를 들어 이주여성들이 지역에서 <협동조합>을 설립해 운영을 시작한 것이 주변에서 많은 관심을 가지기 시작한 것이 현장에서 보인다. 특히 이주민이 스스로 참여한다는 점에서 더욱 관심을 끌어 올린 것 같다. 다만, 이런 커뮤니티 및 단체를 오래 유지하고 운영하는 것이 쉽지만은 않다. 기본 운영 외, 각종 행정, 세무, 회계 등 전문적인 부분에서는 미약한 것은 사실이고 정부나 기관에서 이런 부분에 대한 세부적인 지원을 해주면 장기적으로 큰 도움이 될 수 있다.

언론에 대한 이야기도 포함시켜야 하겠다. 사회에서 언론이라는 매체가 가지는 영향력이 정부보다 강할 때가 많은 듯 싶다. 하지만 국민의 여론과는 별개로 매체에서 보여주고 싶은 방향과 내용으로 콘텐츠를 만들게 되면 이를 접하는 국민들 중 많은 수가 매체의 의도대로 여론을 형성하기도 한다. 소수에 한정된 일을 일반화시켜서 오해를 일으킬 수도 있는 것이 언론이다. 올바른 정보와 다양한 국민의 다양한 시각을 객관적으로 담아서 전달해야 한다.

마지막으로, 정부와 민간이 <동화주의>와 <다원주의>를 어떻게 조합해 정책을 만들어 갈 것인지에 대해 단기, 장기적으로 확실한 결정이 내려져야 하고, 국민과 외국인 주민들에게 이를 이해하고 따라올 수 있도록 투명하게 설명하는 것이 이제는 필요할 듯 싶다.

## II 입법적 접근방향이 변화 필요성

### 1. 다문화정책, "사회통합정책"으로의 전환

정부가 지난 10여간 추진해온 다문화 정책은 일부 시행착오와 부작용이 있던 것도 사실이지만, 일천한 이민 역사를 감안하면 커다란 실패 없이 지속적으로 발전, 성숙의 과정을 거쳐 왔다고 볼 수 있겠다. 이주민의 유입 증가와 혼인, 귀화 등에 따른 정주화로 다인종, 다문화적 배경을 가진 국민과 이주민이 늘어나 국가적 지원과 관심이 늘어나고, 이전의 외국인 통제와 관리 중심의 정책에서 외국인의 처우개선 및 인권옹호에 중점을 둔 <사회통합정책>으로의 전환이 빠르게 이루어졌다.

2007년 <재한외국인처우기본법>과 2008년 <다문화가족지원법>의 주요 입법목적에 사회통합이 명시되어 있는 것은 주목할 만 하다. 광의적으로 보면 이 후의 다문화관련 법률이나 조례 등은 모두 외국인주민과의 사회통합을 목적으로 하고 있다고 봐야 한다.

다만, 이 전의 <국적법>, <출입국관리법>, <외국인근로자고용 등에 관한 법률> 등이 존재하였으나 이 법들은 사회통합차원이라기 보다는 외국인에 대한 개별적 문제를 해결하기 위한 규범이라고 할 수 있겠다.

### 2 일반국민의 권리에 관한 입법과의 갈등

외국인주민과 관련한 다문화 입법과 정책이 발전해감에 따라, 사회 통합에 대한 시대와 국민의 기대치도 변할 수 밖에 없고, 이제 한국어와 문화교육 같은 사업은 이주민들을 사회통합의 장으로 인도하는 첫 걸음일 뿐, 사회통합의 주된 사업으로 설정하기는 어렵다. 이 외, 정착지원, 자립역량강화, 인권보호, 자녀의 성장 및 교육/의료지원, 다문화 이해증진을 위한 조례와 정책 등이 시행되고 있는 바, 일부 정책이 일반국민의 권리를 규율하고 있는 법률과 부조화를 야기하는 부분이 있다.

혜택의 차등으로 인한 선주민과의 갈등을 낳을 수 있다. 예를 들어 <영유아보호법>

제28조(보육의 우선 제공)에는 국공립 어린이집 입수 대상 1순위에 다문화가족이 소득 수준, 가족 형태에 관계없이 우선 순으로 되어 있다. 이는 국제결혼 가정이라는 범위에서 출산 보육 의료 등 각종 혜택을 받는다고 일괄적으로 명시하고 있어, 다른 국민의 일반적 권리와 배치된다. 또 다른 예로, 지방자치단체의 행사 입장료를 보면 국가유공자 가족, 장애인과 더불어 다문화가족이 할인을 받게 된다. 국가유공자 가족의 입장에서 보면, 나라를 위해 전사/순직하신 가족의 을 위한 국가의 예우가 다문화가족을 위한 예우와 동등하게 되어버린 것이다.

### 3. 우리는 어떤 사회통합을 원하는가

입법은 사회변화가 요구하는 대표적인 국가적 조치이다. 이는 사회갈등을 완화하거나 해소하는 책임과 역할을 지니고 있다. 즉 사회갈등의 원인과 문제점을 진단하여 입법의 필요성을 판단하고, 이에 대한 논리적 근거를 마련하여 효과적으로 예방하고 해결하여야 할 것이다. 또한 사회 변화로 인하여 법을 변경할 때에는 기존의 법과의 관계를 명확히 하여 집행상의 혼란을 방지하는 것이 원칙이라고 할 수 있다.

사회통합을 위한 입법과제를 설정하기 위해서는 우리가 어떤 사회통합을 필요로 하고 또 원하는가에 대한 질문이다. 어떤 문화든 존중받아야 한다는 다문화주의(multiculturalism)은 설명하기에도 그리고 누가 보기에 “좋은 정책”처럼 보인다. 모든 문화는 고유한 환경에 대응하면서 얻게 되는 산 사회와 국가의 경험과 지식의 총체이며 그 나름의 합리적인 존재 이유와 가치를 가지고 있다는 이 접근은 모든 문화가 공존해야 한다는 다문화주의와 잘 어울린다.

그러나, 이를 바탕으로 한 다원주의(pluralism)적 입법은 한국이란 사회 안에서는 실용적이기 어렵다. 다양성을 인정하기 위해서는 보편성을 무시하거나 다양성의 아래에 위치시켜야 한다. 다원주의 하에서는 문화적 분리와 문화적 갈등은 당연히 발생한다.

인종적으로 또 문화적으로 폐쇄적 성격을 띠고 있는 한국사회에서 이 다원주의가 외국인 주민들에게 실질적으로 도움이 되는지 아니면 오히려 그들이 한국사회에 적응하고 지역주민으로 자연스럽게 섞여 생활하는 것을 방해하는지에 대한 냉정한 평가가 필요하다.

이런 다문화주의 정책과 입법의 정반대에 있는 동화주의(cultural assimilation)를 보자. 우리 주변에 있는 외국인 주민들이, 또는 최소한 그들의 자녀들에게 필요한 것은 본인 또는 엄마의 문화적 다양성을 유지하는 것 보다는 한국인으로서 자연스럽게 그리고 당연히 섞여 생활하고 공부하고, 그리고 사회에서 활동하는 게 아닐까.

물론 국가적, 장기적으로 볼 때 언젠가는 다원주의적 접근이 필요할 때가 올 것으로 보인다. 그러나 그 때가 지금이어야 하는가 하는 의문은 남는다.

참고로, 프랑스식 동화주의를 간단히 살펴보자. 프랑스에서 '이민'이란 대개 이민자가 자신의 고유한 문화적 정체성을 유지하기 보다는 새로이 프랑스 문화를 습득해 프랑스 시민권을 취득하는 것을 의미한다. 새로운 문화에 적응하는 것은 어렵고, 많은 정서적 희생을 의미하기도 한다. 이민자가 프랑스 국적을 취득해 결국 이민 2세대부터는 프랑스 국민에 섞이는 것을 목표로 한다. 이 것이 우리 주변의 대다수 한국인들이 원하는 것이 아닐까?

## 외국인 주민의 사회 통합 행정 분야 과제와 전망

이 해 응  
서울시 외국인 명예부시장

## I 도시지방자치행정과 다문화(글로벌) 관점

2년 임기동안 필자가 확인한 두 가지 사실은 바로 행정은 외국인주민들의 삶에 직접적인 영향을 미친다는 것과, 동시에 실질적인 변화를 이끌어 낼수 있는 유력한 장이라는 것 입니다. 따라서 참정(행정참여)의 기회가 주어지면 늘 목소리를 내고자 하는 자세로 임했던 것 같습니다.

필자한테 보내온 제목은 <외국인주민의 지역사회통합 : 행정 분야에서의 과제와 전망>입니다. 이번 포럼의 제목을 보면서 바로 드는 생각은 외국인주민의 지역사회 통합? 그렇다면 내국인주민은? 라는 질문입니다. 이것은 다문화사회를 외국인주민의 문제로 보는 것과는 상통하는 질문이기도 합니다. “외국인주민의 지역사회통합”이라는 용어는 “외국인의 지역사회적응/정착”으로 들리기 때문에, 여기에 지역사회에 살고 있는 선주민들, 지역사회행정구조 등에 편입되는 것만 강조하게 됩니다. 이런 관점은 최근에 우리 사회에서 다문화를 인칭대명사로 인식하는 것과 크게 관련 있다고 봅니다. 다문화 관련 행정정책이 상당부분 그런 인식을 형성하는데 일조했다고 봅니다. 우리가 말하는 다문화가족지원법에서 “다문화가족”의 협소한 정의, 그에 따른 행정구도 및 실행과정 등이 영향을 미쳤다고 봅니다. “우리반에 다문화 한명 있어”, “재 다문화래”, “다문화인”, “다문화청소년”... 등의 신조어가 바로 그 산물입니다. 그러나 역사적으로 볼 때 새로운 외부로부터의 유입은, 항상 내부의 변화와 상응하게 되며 상호성을 갖게 됩니다. 따라서 본 제목을 <외국인주민과 지역사회통합>로 바꿔봅니다.

한국에서 지방자치행정제도가 비교적 독립적인 구조를 갖기 시작한 것은 1995년 지방자치단체장 직접선거부터인 것 같습니다. 특히 서울과 같은 글로벌도시의 지방자치행정은 서울지방을 대표하지만, 때에 따라서는 한국을 대표하는 상징적 구조를 갖고 있습니다. 따라서 서울시의 자치행정제도가 어떤 관점을 갖고 실행되는가는 매우 핵심적이고 중요한 부분이라고 생각됩니다.

서울시는 2014년 5월에 <외국인다문화 정책 마스터 플랜>을 내왔습니다. 저는 2014년 7월 9일에 외국인명예부시장으로 위촉되었는데, 플랜을 보고 드는 생각은 이대로만 실행하면 문제없을 뿐만 아니라 매우 훌륭하다! 였습니다. 우선적으로 눈에 띄는 것이,

기존 글로벌경쟁력만으로 생각했던 외국인다문화정책이 ‘글로벌경쟁’ + ‘문화 다양성 및 인권 존중’ 두 관점을 기조로 재편되었다는 점입니다. 경쟁력과 삶의 질을 동시에 높이는 이런 관점의 변화는 매우 고무적이라고 생각되었습니다. 100가지 사업이 인권분야, 역량강화분야, 생활환경개선 분야 세 분야로 나뉘어 구체적인 사업들이 기획되었습니다. 특히 중앙부처에서는 그동안 무시되었던 한국 내 동포사업들이 최초로 독립적인 <중국동포자립역량강화>사업으로 편성되었습니다. 이런 사업들은 그동안 배제되었던 외국인주민들의 존재감을 확인해주고 인정하는 분위기를 조성하기 시작했습니다.

자본주의 전 지구화시대에 글로벌도시론이 빠르게 부상하고 있는데, 도시지방자치행정기구가 그것을 담당하고 있는 실체로 되고 있습니다. 도시 기획 및 실행과정에서 다문화(글로벌)관점이 매우 중요하다는 생각을 공유하고 싶습니다. 서울시가 2020년까지 외국인출신 공무원 100명을 선발한다는 계획도 바로 이런 관점의 변화가 바탕이 되어 있는 것 같습니다.

기존 지역사회에서 편입시키는 것, 주민으로서의 참여를 넘어서서 행정을 담당하는 공무원으로 확장하는 것, 이런 발 빠른 행정적 대응은 매우 고무적입니다. 그러나 다문화(글로벌)관점이 외국인주민 그 자체에만 초점을 맞추게 된다면 바로 상술했던, 다문화가 인칭대명사로 되어버리는 의도치 않는 결과를 초래하게 됩니다. 이런 것들은 우리들의 상상력에 영향을 미쳐, 편견과 오해의 인식을 형성시킬 수 있으며 사회통합에 장애가 됩니다. (사례: 중국동포 연극 시나리오초안)

그동안 가장 인상 깊게 느꼈던 점은, 서울시 현재 행정업무를 담당하는 공무원들이 외국인주민 당사자들의 의견을 듣고자 매우 노력하고 있다는 자세였습니다. 동시에 뛰어 넘어야 할 벽이 있음도 깨닫습니다. 필자의 고민은 어떻게 외국인주민이 동원되는 대상에서 참여하는 대상으로, 그리고 참정(행정참여)하는 주체로 되는 것인가입니다.

## II 주민참여형 행정제도와 외국인주민 사회통합

### 1. 주민참여형과 외국인주민의 참여주체화

한국에 와서 공무원들이 매우 친절하다고 느꼈습니다. 물론 다 그런건 아니겠지만 말입니다. 그 역사적 원인을 찾아봤는데, 바로 위에서 언급했던 것처럼 1995년부터 지방자치단체장이 주민들에 의해 직접 선거되면서 주민들의 참여가 한국 행정의 매우 중요한 부분이 된 것입니다.

최근에 서울시 총예산 중 500억 예산이 주민들이 참여하여 결정하게 되는 행정제도가 그것을 잘 대표하고 있는 것 같습니다. 90년대 중반부터 지금까지, 그 시기는 절묘하게 외국인유입시기와 일치합니다. 그렇다면 외국인다문화담당관 행정은 외국인주민들의 참여가 어느 정도 되고 있는 가? 라는 질문으로 외국인주민과 지역사회통합을 논하는데 있어 행정 분야의 과제와 전망을 볼 수 있을 것입니다.

참여정도는 단순히 참가한 것이 아니라 정책결정과정에서 어느 정도 목소리를 반영할 수 있는가? 라는 실질적인 실행과정에서 고찰이 필요합니다.

서울시는 외국인다문화 관련 정책을 수립하기 위해 수차례 자문회의를 통해 외국인주민의 의견을 많이 청취하고 그 기초위에서 행정정책 및 프로그램을 기획하고 실행합니다. 외국인주민 정책을 설립하기 위해 서울시에서 매우 많은 외국인주민 당사자 간담회를 개최하고 의견을 수렴하여 만드는 과정은 매우 소중하고 귀하게 생각되었지만, 정보의 불균형이 너무나도 극명하게 나타나고 있다는 점이 문제가 된다고 생각합니다.

즉 외국인주민 간담회에 참여했던 단체장, 활동가들은 그 한차례 간담회에서 본인의 의견을 제시한 후 이어지는 토론회라든가, 후속조치가 없었다는 것입니다. 서울시 공무원들 입장에서는 이런 자문회의, 간담회의를 통해 오히려 너무 많은 아이디어가 차고 넘치지만, 참여대상자들은 그런 정보를 공유하지 못하고 이것이 외국인주민 커뮤니티에 알려지지 않는다는 것입니다. 그랬을 경우, 서울시 입장에서는 매우 많은 의견을 수렴하여 제도나 조직을 구성하지만, 정작 그 대상인 외국인주민들은 그와 똑같은 이해와 동기를 갖기 어렵다는 것입니다.

예를 들어 중국동포 현안해결을 위한 서남권민관협의체 출범 당시 동포출신은 필자 한명만 초청이 되었다는 것이다. 그래서 서남권민관협의체 분과위원회 구성 시에는 필자가 사전에 서울시 동포단체장 및 활동가들 회의를 자체로 조직하여 관련 조직구성 취지에 대해 공유하고 자기추천 방식으로 분과위원회 위원 구성을 하는데 참조할 수 있도록 했습니다. 이런 정보의 공유는 외국인들이 주민으로서 지속적인 관심과 참여를 할 수 있도록 하는데 매우 필요합니다. 그러자면 관련 상설기구가 있어야 하는 것입니다. 그것이 현재 지난 1년간의 추진단을 통해 출범된 서울시외국인주민대표자회의라고 생각합니다.

## 2. 외국인주민대표자회의의 역할?

서울시는 지난 해 12월 18일에 외국인주민대표자회의를 출범시켰습니다. 2014년 11월부터 2015년 11월까지 꼬박 1년 동안 추진단 회의를 거쳐 38명의 5대륙 각 국가 출신의 외국인주민자로 형성된 것입니다. 추진단은 교수, 변호사, 시민단체, 연구자, 전/현외국인명예부시장 등으로 구성되어 매달 한 번씩 회의를 하면서 취지, 방법, 조례 초안까지 작성하면서 열띤 토론을 벌였습니다. 저는 현 외국인명예부시장 신분으로 참여하면서, 그 현장을 직접 체험하고 참여하고 목소리를 낼 수 있었습니다.

추진단 구성과 기획과정은 서울시 원 생각은 아니었으나, 자문회의를 통해 이런 필요성이 제기되고 그것이 서울시에서 받아들여지면서 진행하게 된 과정이 있습니다. 이 과정에 즉 참여하면서 굉장한 고무를 받았습니다. 서울시에 건설적인 제안을 하는 전문 집단들의 존재와 푸시, 그것을 검토하고 융통성 있게 받아들이는 행정기구, 의견이 대립적일지라도 정기적인 회의와 토론을 통해 합의의 결과를 도출해내는 것 등의 과정이 매우 중요했습니다. 그리고 더욱 중요한 것은 이런 기획결과물을 당사자인 외국인주민들의 의견을 청취하는 것이었습니다 (사례:외국인주민대표자 설명회)

현재 외국인주민대표자회의는 인권·문화다양성분과, 생활환경개선분과, 역량강화분과

세 분과로 나뉘어 매달 기획위원회 1회, 각 분과위원회 1회로 매우 열띤 회의를 진행하고 있습니다. 1월부터 현재까지 그 과정에 적극적으로 참여해온 필자로써 염려되는 점이 있습니다.

외국인주민대표자들에 대한 공무원들의 인식과 외국인주민대표자들의 인식 그리고 이 양자를 잘 조율할 수 있는 힘입니다. 이들을 단순히 '외국인주민 자원봉사자' 수준으로 인식한다든가, 단순히 정책제안을 하는 '외국인주민'으로 인식한다든가 등 그동안의 대상화 관점이 있는 것 같습니다. 동시에 외국인주민대표자들 자신들도 처음 시도하는 것이기 때문에 자신을 단순히 회의에 참석하는 '자'로만 인식한다든가, 단순히 서울시정에 '참여'하는 정도로만 생각하거나, 서울시에 협력해야 하는 자기부담을 갖고 있다든가 등등입니다. 이 사이를 잘 협동적으로 이끌어 나갈 수 있는 중간 조율 역량군이 필요하다는 점입니다.

외국인주민대표자회의는 단순히 정책제안자로서의 위치가 아니라, 서울시 행정제도가 주민주체참여형 행정을 완성하기 위한 필수적인 상설기구로서의 의미가 있는 것입니다.

## 1. 행정편입과 새로운 주체역량으로



### III 상호성 사회통합을 향하여

소수자의 주류사회로의 통합인가? 아니면 사회 안정성을 위한 사로의 사회통합인가? 사실 굳이 상호성 사회통합이라고 주장해도 심증팔구는 기존사회로의 편입이 될 것입니다. 문제는 기존사회로의 편입도 잘 되지 않다는 점입니다. 국적중심의 행정체도가 그런 편입을 가로막습니다. 국적중심의 행정체제는 외국인주민들이 그 지방행정자치구의 복지제도로의 편입을 크게 가로막습니다. 보육제도, 장애인복지제도 등입니다. 주민복지제도에 접근할 수 없기 때문에 따로 외국인주민형의 정책이 필요한 것인가라는 의문이 듭니다.

다문화 단어에 대한 혹평에 이어 최근에는 상호문화라는 용어가 대체해가고 있는 것 같습니다. 상호성은 자민족중심주의를 경계하고 민주주의를 지향하는 관점입니다. 우리는 서로에게 영향을 받을 수밖에 없습니다. 그러나 이런 관점들이 추상적으로만 남지 않기 위해서는 이에 기반한 행정적 실행이 중요하다고 생각합니다.

첫 번째로, 서울시를 비롯해서 외국인주민의 비율대로 모든 정책에 반영한다는 것입니다. 이런 제안을 서울시에 제기했었지만 정책대상이 분명치 않다는 점으로 받아들여지지 않았습디만, 서울시의 모든 정책에 외국인주민 4.2%를 적용하는 것, 이런 조치는 바로 기존 행정제도에 외국인주민을 통합하는 매우 효과적인 방법이라고 생각합니다. 주택, 교통, 복지... 등 모두에서 말입니다. 그리고 가장 기층 조직인 주민자치위원회에도 그대로 적용을 하는 것입니다.

두 번째로, 이것이 행정전반에 실행하기 위해서는 다문화감수성 교육과 인식개선이 필요한데, 현재 공무원들은 업무량이 많고, 이런 트레이닝 기회가 별로 없기 때문에 매우 지치고, 괴로운 상태에 있는 것 같습니다. 이런 것을 지속적으로 추진하고 연구하는 상설기구로서 외국인주민대표자회의와 연구/활동가집단이 행정협력자로 활동할 수 있는 기반을 마련해야 한다고 생각합니다.

이러한 상호성 사회통합을 위한 행정기구로서, 그 행정적 위치는 비교적 독립성을 보장할 수 있어야 한다고 생각합니다. 그런 면에서 서울시를 기반으로 말씀을 드리면,

서울시 외국인다문화담당관은 여성가족정책실 산하에 소속되어 있습니다. 서울시 정책기조가 글로벌경쟁+문화다양성.인권 으로 바뀌면서 바뀐 거지만, 문화적이 것과 경제적인 것을 아우를 수 있는 조직적 위치가 필요하다고 생각합니다.

많은 경우 외국인다문화담당관이 여성가족정책실 산하로 인식되지 않고 있습니다. 예를 들어 외국인무역아카데미 정책도 타운미팅에서 접수가 되어 추진한 프로그램인데, 교육으로만 끝나고 창업 및 무역사업으로까지 갈수 없는 것이 외국인다문화담당관의 한계가 보여졌습니다. 외국인 투자유치, 무역사업 등 관련해서 혹시나 하는 마음으로 외국인명예부시장을 찾는 경우가 있습니다. 다문화가족을 문화적으로 바라보고, 국제무역 및 경제부분을 글로벌로 바로 보는 구분이 행정구도의 큰 문제인 것 같습니다. 지난 명예부시장 워크샵 회의에서 글로벌다문화담당관을 제안한적 있지만 말입니다.

## 2 시민권에 대해

2012년 서울특별시 인권기본조례는 ‘서울시민’의 정의를 “시민”이라 함은 시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다”고 규정하고 있습니다.

저는 대학교에서 강의할 때마다 한국인학생들에게 물어봅니다. 외국국적을 갖고 있고 체류비자를 갖고 서울시에서 15년 동안 살아온 선생님 같은 ‘외국인’이 서울시민인가 물어봅니다. 그러면 90%가 아니라고 하고 10%가 가우뚱합니다. 그래서 왜 그렇게 생각하느냐 물어보면 세금을 안 낼 거랍니다. 그래서 선생님은 세금을 다 낸다고 하면 할 말을 잃습니다. 지난 달 중국 연변대학교 두만강포럼에 갔다 여성발전축진회 특강 기회가 있어 똑같은 질문을 했습니다. 중국 연길시에서 오랫동안 살고 있는 한국국적 한국인은 연길시민인가구요? 그랬더니 90% 이상이 아니라고 합니다. 10%는 웃을 뿐이지요.

어쩌면 이렇게 똑같은 수가 있을까요? 2차 세계대전 이후 지금까지, 독립된 국민국가

틀이 매우 강해졌죠. 한편으로는 식민지로부터의 독립된 국가가 많아진 것이 있고, 따라서 국민국가 틀이 너무 중요하게 강조되어온 시기이기도 합니다. 따라서 국적 없이는 그 지역의 시민 혹은 주민으로서의 상상력을 할 수 없는 구조 속에서 살아왔습니다. 하지만 90년대 이후 전 지구화 추세에 따라, 2012년 통계에 의하면 전 세계 약 2억 1400만여 명이 자신이 태어난 곳을 떠나 다른 나라에 12개월 이상 살고 있습니다. 즉 전 세계 3%의 인구가 이주의 삶을 살고 있다는 것입니다. 3개월 이상이나 관광객 등을 포함하면 훨씬 더 많은 사람들이 이주의 삶을 살고 있는 글로벌시대에 살고 있습니다.

1948년에 제정된 <세계인권선언>의 제1조에는 “모든 인간은 태어날 때부터 자유로우며, 누구에게나 동등한 존엄성과 권리가 있다. 인간은 타고난 이성과 양심을 지니고 있으며, 형제애의 정신에 입각해서 서로 간에 행동해야 한다”라고 적혀 있고 제2조에는 “모든 사람에게서는 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 입장이나 여타의 견해, 국적이나 사회적 출신, 재산, 출생이나 여타의 신분과 같은 모든 유형의 차별로부터 벗어나서, 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다”고 적혀있는데요. 여기에 이주해 살 자유를 추가해야 할지도 모르겠습니다.

내가 태어난 곳을 떠나 다른 곳에 가서 장기체류하고 사는 사람들은 그 지역 주민이나 그 도시 시민으로서 권리와 의무를 부여받으면서 살수 없을까요? 기본조례에는 적혀있지만 모두 그렇지 않다고 생각하는 현 주소이기도 합니다. 그것은 ‘우리나라’가 ‘외국인’에 대한 우대나 혜택으로 볼 것이 아니라, ‘우리나라시민’이 다른 나라에 가서도 ‘주민, 시민권’을 주장할 수 있는 근거로 되고 그것이 글로벌도시의 가장 기본적인 가치와 철학이 된다면 그것은 우리 모두가 향유할 수 있는 권리와 의무로 되겠지요. 그렇다면 이주해 살고 있는 지역에 대한 애착과 의무감을 가지게 되고, 훨씬 귀속성을 가진 자세로 임하겠지요.

저는 중국동포(조선족)출신의 이주민인데요. 제가 한국 서울도시에 처음 왔을 때 ‘순수외국인’보다 더 혼란스러웠죠. 재외동포법이 있지만 중국조선족은 포함 되지 않았고, 위헌소송 승소 후 2005년에 조선족이 정책대상에 포함되었지만 동포비자가 발급되지 않아 2008년까지 2월 17일까지 제가 갖고 있던 체류증은 외국인등록증이었습니다.

그리고 2008년 2월 18일에 동포비자를 발급받았지요. 14년을 외국인이면서 동포이면서의 입장으로 살았지, 지역주민이나 서울시민으로 살지 못했던 겁니다.

그동안 박사공부를 하면서 ‘주민론’을 피력했지만 그럴만한 근거가 없었습니다. 지난해 2012년 서울시인권기본조례를 보면서, 드디어 그런 확신찬 시민/주민으로서의 법적 근거를 찾게 되었고, 이제는 가는 곳마다 기회가 될 때마다 알리게 됩니다. 제가 살고 있는 서울시가 이런 높은 인권수준의 글로벌도시라는 것이 자랑스럽습니다. 중국에 가서도 알립니다. 듣는 사람들은 깜짝 놀라며 급속한 상상력을 펼쳐가고 있습니다.

지방자치행정에 우리의 이런 상상력에 기반한 관점들이 관철되어야 한다는 강조로 발표를 마무리 하겠습니다.

토론 03

전국다문화도시협의회  
전문가 초청 포럼

외국인 주민의 사회 통합  
**지역 사회 과제와 전망**

정기선

IOM 이민정책연구원 선임연구위원

## 지역사회 이주민 통합 활성화를 위한 제언

이제 5년차를 맞이하는 전국다문화도시협의회가 지역차원에서의 이주민의 통합정책 개발과 구현에 모범사례로서 위치를 견고히 하기 위해, 우리가 함께 풀어나가야 할 과제와 해결방안에 대해 몇 가지 제언을 드리고자함.

- 첫째, 지역의 이주민 통합의 목표와 방향에 대한 지역주민(선주민과 이주민)의 인식제고를 위해 “지역 이주민통합정책(다문화) 비전과 목표, 핵심추진 전략”에 대한 공식적인 선언과 이에 대한 적극적 홍보 필요

### [해외사례]

- 유럽연합의 'Common Basic Principles for immigrant integration policy'(2004) : 유럽연합이 지향하는 이주민통합정책의 11대 기본원칙 제시, 이를 기초로 하여 유럽연합, 회원국가, 지방정부, 도시 차원의 이주민통합정책 개발, 시행, 평가, 환류 노력 ([http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf))
- EUROCITIES 의 "이주와 통합"워킹그룹의 'Integration Cities Charter': 시 정책입안자, 서비스제공자, 고용주가 이주민통합을 위한 노력 선언([http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/integrating\\_cities\\_charter](http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/integrating_cities_charter))

### [국내 예시]

- 도내 선주민과 이주민의 상호 이해와 협력을 바탕으로 함께 성장·발전, 인권존중이 실현되는 다문화 경기도 구현
    - 지역발전 자원으로 이주민 역량 적극적 개발 및 활용
    - 선주민과 이주민이 함께 만들어가는 다문화 복지 지자체 실현
  - 중앙정부의 외국인다문화정책 방향을 수용하되, 지역맞춤형 쌍방향적 이주민통합 지향
    - 지역의 전문가, 시민단체, 선주민과 이주민, 공무원이 이를 공유하기 위한 다양한 방식의 소통시스템 필요
  - 경기도내 민·관·학 역량 결집하여 지역맞춤형 외국인다문화정책 개발·정책환류·정책효과성 극대화
- 출처: <2015년 경기도 다문화500인과의 대화> 자료집

- 둘째, 지역사회 이주민 통합을 촉진하기 위하여 정책적인 노력을 기울여야 할 이주민통합 정책분야별 Checklist를 작성하고, 이를 기초로 현재 각 지역의 이주민통합정책 현황을 점검, 모니터링하고, 정책추진 계획 수립 필요

**[해외사례]**

- 유럽연합과 OECD 이민자통합지표 및 이민자통합정책지표(MIPEX) 등에서 논의되는 이주민통합정책 분야 및 정책모니터링을 위한 지표 벤치마킹
  - OECD 이주민통합지표
  - 자치주/도시 이주민통합지표
  - Intercultural City Index

※ 유럽연합과 OECD 이주민통합지표를 참조한 국내 지자체 이주민 통합정책의 주요 대상과 정책영역 예시

- 고용 (고용상담, 일자리 연계, 직업훈련 및 취·창업지원)
- 보육과 교육 (이주민1세대 통합교육, 이주민2세대 보육 및 교육)
- 주거 (밀집지역 주거환경, 임대)
- 사회참여 (지역사회참여, 의사결정과정참여, 자발적 조직참여)
- 인권 (빈곤, 차별, 건강)
- 정책추진인력 역량강화 (공무원, 시민단체, 전문가, 시민봉사자)

	고용	교육	주거	사회참여	인권/인식개선	정책추진인력 역량강화
결혼이민자						
외국인 근로자						
재외동포						
외국인투자자						
외국인유학생						
이주민2세 (중도입국청소년 등)						
난민						
외국인고용 사업주(선주민)						
경기도민 일반 (선주민)						

- 셋째, 다도협 운영 지원을 위해 민·관·학 협력네트워크를 구성하고, 유사한 네트워크가 회원도시 내에서도 구성·활성화될 수 있도록 제도화 필요
  - 지역차원의 민·관·학 협력네트워크가 구성되어, 정기적인 활동을 하고 활동과정과 결과는 다도협 정기회의 및 정책포럼 등을 통해 다른 지역과 공유
  - 회원도시 내 외국인(이민)·다문화현상을 연구하는 연구기관, 대학들의 연구자들, 결혼이민자를 비롯하여 다양한 이주민을 지원하는 지원기관 실무자, 그리고 민간단체 활동가들이 함께 모여 소통하고, 서로 학습할 수 있는 기회를 제도화

**[해외사례]**

- 유럽연합이주민통합네트워크
  - European Web Site on Integration 참조
  - CLIP European Network of Cities for Local Integration Policies for Migrants
    - <<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>>
    - 유럽 30개 도시들이 이주민의 사회경제적 통합을 지원하기 위해 결성한 정책개발 및 시행 관련 지원 네트워크임
    - 지방정부의 정책입안자 뿐 아니라 주요 이주민연구기관이 함께 네트워크에 참여하여 지방정부의 이주민통합정책 개발 및 시행 지원

- 넷째, 다도협의 활동, 회원도시들의 활동, 정책포럼 활동, 관련 정책자료 및 국내외 모범사례 등의 정보를 교환할 수 있는 온라인 포털서비스 지원시스템 구축 필요

**[해외사례]**

- 유럽연합의 이주민통합 온라인포털사이트:
  - <https://ec.europa.eu/migrant-integration/about-this-site>
- Cities of Migration : 이주민통합 정책 관련 Good ideas & Best practices 정보 제공 포털
- <노동/취업>을 주제로 정보제공 사례

<b>Work</b>	
Business Support (14)	Job Seeking (8)
Diversity (33)	Language Training (8)
Employment(25)	Mentoring (17)
Entrepreneurship (18)	Procurement (3)
Human Resource Management (9)	Training (18)
Internship Programs (5)	

- 다섯째, 다도협 회원도시의 정책모니터링을 위한 다도협 차원의 이주민통합지표 개발, 회원도시의 정책적 노력과 성과에 대한 정기적인 모니터링, 모니터링 결과를 서로 공유함으로써 상호학습 효과 극대화 할 수 있도록 제도화

토론 04

외국인 주민의 사회 통합  
안산시 사례

김 종 철  
안산시 다문화정책 과장

## 1. 이민사회로의 진입과 배경

대한민국은 현재 거대한 이주의 시대를 맞고 있으며, 매년 평균 약 10만 명씩 체류 외국인 규모가 증가하여 이제는 190만 여명의 외국인이 체류하는 다문화 사회가 되었습니다.

안산시의 경우, 거주 외국인의 수가 89개국 74,408명이며, 국적 취득자까지 포함하면 7만 6천명 이상으로, 안산시 인구 77만 명의 약 9.9%에 해당하는 외국인이 함께 살아가고 있는 실정입니다. 통상 이민사회를 의미하는 외국인 10% 시대의 진입이 예측되는 이 시점에서 “다양한 문화적 배경을 가진 이주민과 선주민이 어떻게 조화롭게 살아갈 수 있을까?” 라는 명제에 대하여 함께 고민하고 더 나은 방안을 모색할 수 있는 기회를 갖게 되어 매우 뜻 깊고 의미 있게 생각합니다.

1993년 중소기업의 인력난 해결을 위한 산업연수생제도 도입을 시작으로, 2000년대 이후 이주 결혼, 2004년 고용허가제와 2007년 중국·舊소련 지역 동포에 대한 방문취업제 시행 등 대한민국 국경문턱은 점점 낮아지고 있으나, 국제화·세계화의 이면에 존재하고 있는 사회적 갈등, 범죄, 반다문화주의 등 불안요소가 병존하고 있고, 다양한 문화의 급속한 유입에 비해 국민적 합의가 완전치 않은 상황에서 ‘한국적 가치’를 확립하지 못한 이민자 및 이민자 2세의 국적취득 등에 따른 정체성 혼란이 우려되고 있습니다.

특히, 전체 이주민의 40% 이상을 차지하는 외국국적동포에 대하여 선주민들이 그들의 국민정체성, 문화 및 역사적 정체성을 외국인으로 인식함으로써 일반 외국인보다 더 많은 갈등이 존재하고 있는 것도 사실입니다.

우리나라의 감소하는 인구활력에 대응하여 적극적인 외국 이민자 유입정책은 중요한 대안이 될 수 있으나, 글로벌 다양성과 혼종성을 어떻게 수용할 것이며, 다문화 혼란과 갈등을 어떻게 극복하느냐에 따라서 다문화는 우리 사회의 사회적 골칫덩이가 될 수도, 황금알을 낳는 거위가 될 수도 있다는 현실에 직면하고 있습니다.

주) 한민족 이주역사: 조선왕조 때부터 만주, 러시아, 연해주, 하와이, 멕시코를 시작으로 정병, 정신대, 탄광, 독립운동가(고려인, 사할린동포, 조선족, 새터민 등)

고용허가제, 국제결혼, 방문취업제 등 중앙정부의 정책적 결정에 의해 외국인이 지속적으로 유입되고 있으나, 정착 행정수요와 비용, 사회통합에 대한 과제는 지자체(지역 내)의 몫이 되어 지자체 입장에서는 혼란과 부담이 있으며, 이민사회인 EU와 OECD 이민 선진국들이 '다문화정책의 실패'를 선언한 것을 거울삼아, 모두가 윈윈하면서 지역사회 통합을 위해 좋은 정책과 대안을 마련하는 등 지속적으로 노력해 나가야 할 것입니다.

## 2 외국인주민의 지역사회 통합의 의미

외국인주민의 지역사회 통합이란 외국인이 국민 또는 지자체의 구성원으로서 경제, 사회, 문화, 정치적 참여를 통해 독립적이고 지속적인 삶을 영위하는 과정을 의미하고, 선주민과의 쌍방향적이며 상호적인 과정으로써 사회의 공동체적 가치를 존중하고 시민으로서 책임과 의무를 다하며, 선주민은 이주민 집단의 다양성과 차이를 인정하고 존중하며, 포용하도록 노력하는 과정이라고 할 것입니다.

### | 다문화정책 | 독일, 일본의 사례

독일의 경우, 많은 수의 이주민이 거주하는 외국인 밀집지역 형성이 사회적 통합에 저해된다는 판단 하에 적정 인원만(100~300명 정도) 서로 가까이 살도록 제한하는 쿼터제 실시를 통해 해당 지역 주민들과 소통하도록 유도하여 통합의 계기를 마련하였으며, 그 이후에는 일반 주거지로 옮기도록 지원해 주고 있다고 합니다.

일본의 경우, 1995년 고베대지진을 계기로 지역사회 화합과 공생재건을 위한 다문화 공생 정책을 추진하여 외국인이 문세없이 일본인과 함께 어울려 살아 갈 수 있도록 지원하고, 특히 대학생 자원봉사자와 연계하여 취학 전 아동에 대한 학교 입학 전 생활적응 교육 사업 "Piyo Piyo Project"를 추진하여 다문화 자녀가 온전한 사회 일원으로 자랄 수 있도록 지원해 주고 있다고 합니다. 하지만, 우리나라의 경우, 원곡동 다문화특구를 예로

들면 주변에 일자리가 많고 저렴하게 주거가 해결되는 곳, 같은 외국인이 많아 동류의식을 느낄 수 있는 곳에 밀집되어 거주함에 따라, 다문화 프로그램을 외국인 주민으로 한정하고 외국인 주민을 위한 각종 시책사업을 추진함으로써 해서 일부 선주민들 사이에서는 역차별을 받고 있다는 인식이 존재하는 등 선주민과 이주민 사이의 다문화인식 및 문화적 차이를 좁히기 위해 기울여야 할 지역 내의 노력과 부담이 과중한 상태입니다.

## 3. 민간단체(NGO) 활동과 협력의 필요성

20세기 후반에 들어오면서 근대화의 물결, 복지국가 개편 등의 영향으로 NGO와 자원봉사 활동에 대한 일반시민의 관심이 높아졌으며, 우리나라의 경우에도 지방자치가 활성화되면서 주민참여의 가장 적극적인 형태로 NGO의 정책참여 활동이 나타나고 있습니다. NGO의 정책참여 활동을 통해 행정부문을 제외한 민간부분에서도 사회서비스를 제공함으로써 해서 사회서비스의 일정한 경쟁력이 발생되어 주민의 입장에서는 선택의 폭을 넓힐 수 있으며, 제공되는 사회서비스의 내용도 좋아질 수 있습니다.

정책에 대한 견제나 행정에 대한 정책제언 등의 사회서비스는 민간부분에서 실시할 때 보다 의미 있다고 볼 수 있으며, 이러한 사회서비스는 지자체와는 별개로 NGO에서 단독으로 제공할 수도 있지만, 서비스의 종류에 따라서는 지자체와 연계하여 제공하면 서비스의 질을 높일 수 있고, 전체적인 서비스의 양을 늘릴 수 있다는 장점이 있습니다. 행정부문 혹은 민간부문의 경우 전담 인력과 예산이 한정되어 있는 상황에서 전적으로 모든 분야(영역), 예를 들면 외국인주민의 안정적 정착, 인권, 한글교육, 선주민의 다문화인식 교육 등의 문제를 자체 해결하기는 쉽지 않을 것이며, 특히, 이주민 쉼터나 의료지원 등의 분야에서는 더욱 어려운 실정입니다. 따라서 지역 내의 문제를 해결하기 위하여, 또한 지역에 적합한 외국인정책을 수립하고 추진하기 위해서는 지역의 상황을 가장 잘 알고 있는 지역의 민관이 함께 협력하여 해결하는 것이 바람직하다 할 것입니다.



## 4. 지역사회 통합을 위한 협력 방안

사회통합 정책의 성공적인 추진을 위해서는 지역사회의 모든 구성원, 즉 이주민과 이주민지원단체, 선주민 등이 상호 유기적으로 협력하고, 이러한 상호협력을 유도하는 여러 장치가 마련되어야 할 것입니다.

### 1) 민·관 협력체계 구축

안산시는 행정 위주의 이주민 정책을 보완하기 위하여 외국인주민 및 다문화가족 지원 민관협의체, 외국인인권증진위원회, 지역사회복지협의체 내 이주민지원분과를 구성·운영 중에 있으며, 특히 법무부의 법사랑위원회에서 다문화분야 분과를 구성해 활동하고 있습니다.

이들 협의체가 기존의 자문위원회나 자문협의체와 같이 제한적인 역할에 그치지 않도록 실질적인 역할과 권한을 주어야 함을 전제로 운영하고 있으며, 다문화사회의 통합을 목표로 선주민과 이주민, 그리고 상호 교집합적인 부분에 대한 정책 사업의 사각지대와 중복부문을 발굴하고 역할을 담당하도록 해야 할 것입니다.

또한, 지역사회 통합을 위한 중요한 요소 중의 하나가 선주민들이 담아 놓은 문화 위에 이주민들이 함께 융합되어 더불어 살아가는 다가족이 되는 원칙이 있어야 합니다. 하지만, 현재 원곡동 다문화특구 지역에는 이주민이 선주민의 약 3배 이상 거주하고 있고, 앞서 언급한 내용들이 역전되어서 이주민들과의 문화적 괴리 및 피해 의식 등으로 선주민과 이주민사이의 거리감이 있습니다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 원곡본동 관련 직능단체 회의 시 다문화지원본부 현안을 홍보하고 참여를 유도하는 등 선주민과 이주민들이 어우러질 수 있도록 노력하고 있으며, 더 나아가 직능단체 회원 뿐 만 아니라, 일반 주민들도 함께 동참할 수 있는 방안으로 자치센터 간 프로그램의 적극 참여 및 함께 활동하도록 하고 있습니다.

### 2) 민간단체(NGO)간 소통·협력 체계 구축

민간단체 중에는 정부나 지자체로부터 보조금을 받고 활동하는 민간단체가 있는가 하면, 순수하게 법인의 자본금이나 후원금만으로 활동을 하고 있는 민간단체가 있습니다. 전자(前者)와 후자(後者)간 지자체의 정책을 논할 때(비판할 때), 서로 상반된 의견을 제시하기도 하고 사업을 위탁받기 위해서 서로가 경쟁의 위치에 서기도 하면서 오해와 갈등이 생기기도 합니다.

더불어, 지자체와의 관계가 소원해 질 수 있고 나아가서는 정책결정에 참여하지 않는 민간단체가 생기는 등 지자체의 입장에서는 폭넓은 아이디어와 현장의 경험을 흡수하기 어려운 상황에서 정책을 입안하게 되어 결국에는 정책의 실패로 이어질 수 있는 가능성이 있습니다. 즉, 민·민간의 협력은 민관 협력의 전제 조건이 될 수 있다는 결론입니다.

따라서 민·민간의 갈등해소와 소통 및 민관협의체로의 효과적인 의사전달을 위하여 민·민간의 의견을 중재하고 취합할 수 있는 대표성을 갖춘 협의회 형태의 기구 설치가 필요하여 안산시에서는 분기 1회 관련단체 Work shop을 추진하고 있습니다.

## 5. 이주민의 참여가 가능한 창구 마련

이주민의 안정적인 정착, 선주민과의 사회통합을 위해서는 그들의 이야기를 들어주고 반영할 수 있는 창구가 필요합니다.

### 1) 외국인주민협의회 구성·운영

현재 안산시에서는 거주 외국인수가 100명 이상인 나라 중 15개국의 나라별 대표 15명을 대상으로 외국인주민협의회를 구성·운영하고 있으며, 이주민 지역사회에서 대표성을 갖춘 인물로 선정하기 위하여 각 나라별 거주 외국인 10명 이상의 추천을 받도록 했습니다. 이들은 안산시 거주 87개 출신국 외국인들을 대표하는 구심점 역할을 하고

있으며, 안산시의 외국인 관련 시책을 국가별 공동체로 전파하고, 다문화 축제를 공동으로 기획하고 주관하며, 나라별 공동체에서 수렴된 의견들을 안산시에 전달하는 등 외국인정책 수행의 환류장치로서의 역할을 수행하고 있습니다.

향후, 외국인주민협의회가 본래의 기능을 더욱 잘 수행하기 위해서는 이주민 지역사회의 다양한 이주민의 목소리를 전달할 수 있는 대표성 있는 인력풀 구축 방안이 모색되어야 할 것입니다.

## 2) 자조단체 결성 및 활동 지원

성숙한 다문화사회의 이주민 사회통합과정에서 자조단체가 중요한 역할을 하고 있고, 국내에서도 다양한 유형의 이민자들이 스스로 자조단체를 결성하고 활동하는 사례가 늘고 있습니다.

안산시의 경우에도 많은 자조단체가 활동하고 있으며, 지역 내 무조건적 관리·지원 대상이 아닌 지역사회 구성원으로서의 역할 분담을 위해 생활환경 질서 유지를 위한 자율방범대, 환경정비 등의 봉사활동을 하고 있고, 소속 단체원들의 동향과 여론을 수렴하여 시(市)에 전달하는 역할을 하고 있습니다. 자조단체의 내부 집합력이 높을수록 주류사회에 더 잘 적응한다고 하므로, 단체원의 결집을 강화하고 행정기관과의 매개체 역할을 잘 수행할 수 있는 중간층 외국인 주민 리더의 양성은 매우 필요하다고 생각합니다.

다만, 이주역사가 짧은 출신국의 이주민은 스스로 자조단체를 결성하고 운영하기 어려움에 따라 지자체 차원에서 자조단체 결성과 활동지원을 통해 역량강화가 이루어 질수 있도록 해야겠습니다. 결론적으로, 이주민의 참여가 가능한 소통의 기구를 설치하고 이들의 의견이 민간단체 또는 관으로 전달되어 그것을 바탕으로 외국인정책을 수립하여야 한다는 것입니다.

## 6. 이주민 지원 역량 강화 교육

공무원의 경우, 공무원 순환근무제 조직의 특성상 외국인주민에 대한 전문성과 사전지식이 부족한 상태에서 업무에 투입되고 있고, 민간단체 활동가의 경우, 전문성을 갖추고 업무를 추진하고 있다 하더라도 중앙부처의 법제 개편, 외국인 정책방향 등 수시로 변화하는 정책에 능동적으로 대처하기 위하여 역량강화 교육을 정기적으로 실시할 필요성이 있습니다.

지역별 특성(외국인주민의 현황 및 특성, 지역상황 등)에 맞게 실무에 적용할 수 있는 내용으로 맞춤형 교육을 실시하고, 교육의 효과를 최대한 높이기 위하여 민관간의 파트너십을 기본으로 현장의 수요와 피드백이 교육에 잘 반영될 수 있도록 커리큘럼을 개발하여야 하며, 타 시군의 지자체 및 민간단체와의 의견 및 정보 교환의 장도 주기적으로 마련하여야 할 것으로 생각합니다.

※ 다문화 이해교육 추진: 12회, 806명 (2014.~2015.)

※ 개인별 수준과 차이를 고려한 맞춤형교육 필요, 심리정서지원과 가족프로그램 활성화

## 7. 다문화정책의 방향 전환

- 1) 조직체계 변경 : 5급 소장 → 4급 본부장 (2개과)
- 2) 이주민의 분리, 시혜 정책을 통합, 교류, 과정 중시의 방향으로 전환
  - (1) 외국인 자조모임 적극 지원
  - (2) 외국인주민과 지역주민 간 생활의 교류
  - (3) 한국인과 외국인 자녀의 통합 교육

## 8. 통합정책의 자원마련을 위한 제도개선 추진

최근 거주 외국인의 급속한 증가에 따라 외국인 밀집지역 지자체에서는 외국인주민을 지역사회의 일원으로 수용하기 위한 각종 지원을 강화하고 있으며, 이와 더불어 방법·공공시설 유지 등을 위한 비용 지출을 늘려가고 있는 추세입니다만, 중앙정부 차원의 지원이 미미하여 행정인력 및 재정 운용상의 어려움을 겪고 있는 실정입니다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 안산시에서는 외국인 이주민 밀집지역을 지원할 수 있도록 제도 및 재원을 마련하고자 「특별법 제정 및 보통교부세 기준재정수요 산정방법 개선」을 추진하는 등 중앙 정부의 외국인 밀집지역에 대한 예산 지원 근거를 마련 중에 있습니다.

또한, 거주 외국인의 지방세 체납액 증가와 고액 체납자의 자유로운 입출국 및 체류 연장 가능에 따라 내국인과의 납세 형평성 제고 등을 위하여 지방세 체납외국인 「체류 연장 제한」 시범사업을 2016. 5. 2.부터 안산시에서 시범사업으로 추진하고 있으며, 2017년부터는 전국적으로 확대 시행하는 등 선주민과 이주민 간 차별의 격차를 줄여 서로 통합할 수 있는 계기를 마련하고, 사회통합정책의 자원 마련을 통해 지역 특성에 맞는 사업을 추진해 나갈 것입니다.

## 9. 발제를 마치며

글로벌 다문화시대의 키워드는 소통과 화합입니다.

이주민과 선주민이 서로 경쟁자가 아닌 지역주민으로서 공통의 책무와 기여를 나누고 소속감을 공유할 수 있도록, 관용과 양보를 바탕으로 민·관, 민·민, 관·관이 모두 합심하여 새로운 지역문화를 함께 만들어 나가도록 노력해야 할 것입니다.

### 참고문헌

1. 다문화사회의 외국인정책과 지역간 협력방안 모색(2008, 경기도외국인인권지원센터)
2. 이주민의 지역사회 정착과 사회통합정책 연구(2012, IOM)
3. 한국·유럽·일본 다문화국제 심포지엄 (2013, 안산시)
4. 이민정책(2016, IOM)

부록

전국다문화도시협의회  
**전문가 초청 포럼**

전국다문화도시협의회  
**담당자 현황**

(16. 4. 현재)

연번	도시명	소 속	성 명	연 락 처
1	종로구	여성가족과	홍성화	02-2148-2300
		출산다문화팀장	신병천	02-2148-2331
		담당자	박경희	02-2148-2335
2	성동구	보육가족과	고영희	02-2286-5431
		여성정책팀장	이용애	02-2286-5432
		담당자	김진숙	02-2286-6183
3	서대문구	여성가족과	방동숙	02-330-1299
		여성정책팀장	나승임	02-330-1289
		담당자	황경호	02-330-1491
4	강서구	여성가족과장	윤영오	02-2600-6750
		저출산대책팀장	주미정	02-2600-6751
		담당자	유화영	02-2600-6768
5	구로구	보육지원과장	오승주	02-860-2550
		다문화사회지원팀장	신은옥	02-860-2573
		담당자	강유진	02-860-2579
6	남동구	남동다문화사업소장	구본희	032-453-2106
		다문화팀장	임덕수	032-453-2211
		담당자	이명순	032-453-2212
7	광산구청	여성보육과장	최관국	062-960-8380
		다문화정책팀장	천경미	062-960-8414
		담당자	문상수	062-960-8415
8	수원시	여성정책과장	김원식	031-228-2260
		다문화팀장	김상길	031-228-2991
		담당자	김희영	031-228-2990
9	성남시	가족여성과장	김영숙	031-729-2430
		다문화팀장	김기주	031-729-3071
		담당자	김경희	031-729-3073
10	안양시	가족여성과장	홍성화	031-8045-2480
		가족지원팀장	이재영	031-8045-5590
		담당자	한은하	031-8045-2148
11	부천시	여성청소년과	이자원	032-625-2910
		다문화가족팀장	황계연	032-625-2940
		담당자	남지연	032-625-2941
12	평택시	여성가족과	김이배	031-8024-2900
		여성가족다문화팀장	최윤순	031-8024-2910
		담당자	문선희	031-8024-2912

연번	도시명	소 속	성 명	연 락 처
13	안산시	다문화정책과장	김종철	031-481-3300
		외국인정책담당	장동진	031-481-3301
		담당자	최광소	031-481-3733
14	고양시	여성가족과장	박순화	031-8075-3330
		다문화가정팀장	고민정	031-8075-3345
		담당자	지은경	031-8075-3346
15	남양주시	여성보육과장	이군희	031-590-8857
		다문화팀장	이윤희	031-590-8120
		담당자	김주연	031-590-8857
16	시흥시	다문화지원과	김성호	031-310-2640
		다문화정책팀	김병철	031-310-2611
		담당자	이재환	031-310-2612
17	용인시	여성과육과장	백숙희	031-324-2260
		다문화지원팀장	이봉숙	031-324-3642
		담당자	박미경	031-324-2265
18	김포시	여성가족과장	김성규	031-980-5580
		출산다문화팀장	관하예	031-980-5603
		담당자	채혜영	031-980-5604
19	화성시	희망복지과장	조미옥	031-369-2210
		다문화가족팀장	강래향	031-369-3941
		담당자	민지혜	031-369-3942
20	광주시	여성보육과장	문영남	031-760-5640
		다문화지원팀	추은정	031-760-4421
		담당자	김신경	031-760-4424
21	포천시	가족여성과장	유경임	031-538-2210
		다문화지원팀장	김인숙	031-538-3276
		담당자	김재훈	031-538-3277
22	천안시	여성가족과장	김순남	041-521-2370
		다문화지원팀장	이병로	041-521-2375
		담당자	송경희	041-521-5382
23	아산시	여성가족과장	송명희	041-540-2345
		다문화지원팀장	유양순	041-540-2854
		담당자	이수련	041-540-2132
24	김해시	여성아동과장	박종주	055-330-3310
		다문화가정담당	임삼성	055-330-2492
		담당자	김민정	055-330-2493





시흥시청 다문화지원과

☎031)310-2612