creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

지리학석사 학위논문

# 다문화정책 담론에 따른 다문화 공간과 거버넌스 변화

## - 안산시를 사례로 -

2021년 8월

서울대학교 대학원

지리학과

허 권

# 다문화정책 담론에 따른
# 다문화 공간과 거버넌스 변화

- 안산시를 사례로 -

지도교수 신 혜 란

이 논문을 지리학석사 학위논문으로 제출함
2021년 6월

서울대학교 대학원
지리학과
허 권

허권의 석사 학위논문을 인준함
2021년 7월

위 원 장 _____

부위원장 _____

위 원 _____

# 초 록

본 논문은 한국사회에서 바뀐 다문화 담론이 다시 사회 전반의 영역에 미치는 영향을 분석하는 연구이다. 이는 크게 두 가지 영역으로 나눌 수 있는데, 첫 번째는 한국 다문화 담론에 대한 지역 행위자들의 실천 변화이다. 이때 실천 변화는 '다문화' 라는 용어가 시대에 따라 사용된 맥락이 달라졌다는 것을 의미하며, 그동안 안산에서 제정한 외국인 정책의 방향성 변화 과정과 안산시 내에 다문화 공간이 형성되는 과정에서 확인이 가능하다. 다음으로는 안산시에서 형성된 다문화 거버넌스를 구성하고 있는 행위자들 간에서 일어난 권력 변화를 보여주고 있다. 이 거버넌스는 크게 중앙정부, 지방정부, 민간단체로 구성되어 있으며, 안산의 다문화 정책을 형성하고 있다.

본 논문의 결과는 다음과 같다. 첫째, 다문화주의에서 파생된 용어인 '다문화' 가 안산시에 유입되면서 의미가 축소되었다. 민간단체를 통해 처음 소개되었을 때의 다문화는 지속 가능한 공동체를 중시하고 모든 외국인 집단에 대한 관용을 실천하는 다문화주의 이론이 바탕이 되었다. 그러나 안산시 지방정부에서 사용한 '다문화' 는 친숙함을 바탕으로 대중의 관심을 모으기 위한 목적에서 사용되었다. 단어 자체가 가지고 있었던 진보적인 면 때문에 많은 정책 명에 채택이 되었지만, 실제 다문화 정책은 좁은 의미에서의 다문화주의를 적용하고 있는 외국인 정책이다. 현재 외국인 정책에서 '다문화' 라는 용어는 결혼 이민자나 그들이 형성한 가족을 주로 지칭할 때만 사용하고 있기 때문이다. 이 집단에 대부분의 예산과 지원 정책 역시 이뤄지고 있는데, 이는 다른 외국인 집단과 비교했을 때 한국의 거주 기간이 더 길고, 귀화비율도 높은 집단이기 때문이다. 또한, 다문화 공간 속에 여러 문화가 어우러져 있지 않고 공간적 분화로 인해 지역 주민들 간의 거리가 더욱 멀어지고 있다. 안산시는 일상적 다문화주의에 근거해 외국인과 내국인 집단 간의 교류를 활성화하겠다며 다문화 공간을 다양하게 만들었다. 그러나 현실 속 다문화 공

간은 외국인의 복지에만 치중한 공간이 되었고, 내국인과 같은 공간을 사용하지 않게 되면서 공간적 분리가 이루어졌다.

다음으로, 한때 한국 다문화 거버넌스의 성공 사례로 여겨졌던 안산지역 거버넌스가 이제는 새로운 국면을 맞이하고 있다. 이런 현상은 앞서 언급한 다문화 담론의 변화에서 비롯된 것이 많다. 다문화 담론 변화를 만든 정책 행위자들은 대부분 공공기관 측에 소속되어 있다. 규모와 예산 면에서 우위를 지닌 이들은 권력의 차이를 통해 다문화 거버넌스에도 영향을 미쳤는데, 권력의 균형을 전제로 하는 거버넌스에서 이 균형이 무너진 것이다. 공공 행위자들은 민간단체의 외국인 정책 제안을 수용하기보다는 다문화를 자의적으로 정의하기 시작하면서 지방정부와 합의한 일부 단체에만 예산을 집중하는 결정을 내렸다. 이에 따라 안산지역 외국인 정책의 의사결정 과정은 이제 거버넌스 기반보다 하향식(top-down)이 되었다. 게다가 지방정부가 우위에 있는 권력구조는 민간단체 간의 결속력도 약화시켰다. 과거 민간단체 간의 연대는 민이 관에 대응할 수 있었던 강점 중 하나였다. 그러나 지금은 예산의 대부분이 지방정부에 의해 분배되기 때문에, 민간단체 내부에서 분화가 일어나고 갈등이 늘어나는 경우가 예전보다 생기게 되었다.

본 연구의 주요 시사점은 다음과 같다. 우선 이 연구는 한국사회에서의 다문화가 새로운 국면을 맞이했다는 점을 제시하며 이 분야에 대한 지속적인 연구가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 수년 전부터 시작된 한국 사회에서 다문화주의의 다의적 의미 분화 현상을 이해하는 데 기여한다는 점도 논문의 주요 함의 중 하나이다. 마지막으로, 본 연구는 지역별로 특화된 다문화 거버넌스의 필요성을 제시함으로써 다문화 거버넌스의 미래 방향성을 재고한다. 다문화 공간이 위치한 곳에 따라 이주민과 정책 행위자들의 특성이 다르게 형성될 것이기 때문이다.

**주요어 : 다문화주의, 다문화 공간, 거버넌스, 안산시**
**학 번 : 2019-29403**

# 목 차


제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 연구 배경 및 목적 ····· 1
제 2 절 연구 대상 및 방법 ····· 5
1. 연구 대상 ····· 5
2. 연구 방법 ····· 6
제 3 절 연구의 흐름 ····· 8

제 2 장 문헌 연구 ····· 11
제 1 절 다문화 담론 ····· 11
1. 다문화와 다문화주의 정책 ····· 11
2. 다문화와 다문화 공간 ····· 15
제 2 절 다문화 거버넌스 담론 ····· 20
1. 거버넌스와 다문화 거버넌스 ····· 20
2. 다문화 거버넌스 분석방법: 행위자-네트워크 이론 ····· 23

제 3 장 사례 소개: 안산시의 다문화 공간과 다문화 거버넌스의 발전 과정 ····· 29
1. 다문화마을 특구 이전의 안산과 원곡동(1976년~2004년) ····· 29
2. 다문화 거버넌스의 출범과 다문화마을 특구 논의(2004년~2009년) ····· 32
3. 다문화마을 특구 지정 이후(2009년~현재) ····· 34

제 4 장 안산 내 다문화 실천 변화: 한국 사회 다문화 담론의 적용과 그에 대한 비판 ····· 38
제 1 절 정책 영역에서의 변화 ····· 38
1. 축소된 다문화주의 비판과 대안 ····· 38
2. 복지·지원만 남은 다문화 비판 ····· 46
제 2 절 사회·공간적인 변화 ····· 54
1. 선주민과 이주민의 분리 ····· 54
2. 원곡동 자체의 분리 ····· 60
제 5 장 다문화 담론 변화가 다문화 거버넌스에 미치는 영향 67

제 1 절 안산시 다문화 거버넌스의 주요 행위자 소개 ····· 67
1. 민간단체 ····· 68
2. 안산시 지방정부 ····· 69
3. 중앙정부 ····· 72
4. 민관협의체 ····· 74
제 2 절 거버넌스 행위자 간의 관계 변화 ····· 76
1. 안산시 지방정부와 민간단체 간의 관계 ····· 76
1) 다문화마을 특구 지정 이전의 초기 거버넌스 ····· 76
2) 다문화마을 특구 지정 이후 와해되는 민과 관의 관계 ····· 78
2. 민관협의체의 제정과 남아있는 문제점들 ····· 81
제 3 절 민간영역 내부에서의 관계변화 ····· 84
1. 1세대 민간단체 간의 변화 ····· 84
2. 2세대 민간단체의 등장 ····· 89

제 6 장 결론 및 시사점 ····· 94
참고 문헌 ····· 98
부 록 ····· 111
Abstract ····· 112

# 표 목차

[표 1] 안산시 인구 현황(2001년~2010년) ····· 32
[표 2] 안산 외국인 마을 특구와 안산 다문화 특구 사업 계획 비교 ····· 36
[표 3] 안산 다문화마을 특구 사업의 연장 내용 ····· 37
[표 4] 2019년 전국, 안산시 등록외국인 체류자격별 인구 ····· 41
[표 5] 원곡동의 행정적 분리 변화 과정 ····· 61
[표 6] 2019년 전국 국적별 범죄자 수 ····· 66
[표 7] 안산시 외국인 및 다문화정책 현황 ····· 71
[표 8] 중앙부처별 외국인 및 다문화정책 현황 ····· 73
[표 9] 안산시 1세대 민간단체의 지원 대상 국가 및 활동(설립 연도순) ····· 85
[표 10] 안산시 2세대 민간단체의 지원 대상 국가 및 활동 ····· 90

# 그림 목차

[그림 1] 연구흐름도 ····· 10
[그림 2] 반월신공업도시 공간구조계획 ····· 30
[그림 3] 2019년 등록외국인 체류자격별 인구 비율(전국) ····· 41
[그림 4] 2019년 등록외국인 체류자격별 인구 비율(안산) ····· 41
[그림 5] 현재 중앙정부의 외국인 정책 조직 구조 ····· 45
[그림 6] 외국인주민지원본부 전경 ····· 56
[그림 7] 원곡동 행정복지센터 전경 ····· 56
[그림 8] 다문화 공원에서 열린 세계여성의 날 축제 ····· 60
[그림 9] 다문화 공원의 평소 모습 ····· 60
[그림 10] 원곡동의 행정적 분리 이전과 다문화마을 특구 지역 위치 ····· 62
[그림 11] 원곡동의 행정적 분리 이후와 다문화마을 특구 지역 위치 ····· 62
[그림 12] 안산의 다문화 거버넌스 구성 ····· 67
[그림 13] 안산시 다문화 거버넌스의 행위자 간 관계변화 ····· 81

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구 배경 및 목적

본 연구는 서구에서 거론되었던 다문화주의를 기반으로 한 다문화 담론이 한국 사회에 유입되는 과정의 일부를 보여주고 있다. 구체적으로는 한국 사회에 '다문화'라는 용어가 정착하는 계기 및 과정, 그리고 이 변화가 하나의 비물질적 행위자로서 지역사회에 미치는 영향을 분석하고 있다. 지역사회 중에서도 '다문화 공간'이라고 불리는 외국인 밀집 지역 및 지역의 다문화 거버넌스 내부에서 생기는 행위자들 간의 관계 변화를 중점적으로 살펴본다. 여기서 다문화 거버넌스(multicultural governance)는 일반적으로 "다문화주의에 근거하여 서로 다른 문화와 사람 사이의 상호교류와 의사소통 과정이 평등하게 이루어지며, 여러 문화에 관한 제도 및 정책을 논의하는 거버넌스"를 뜻하는 개념이다. 이 변화 현상을 잘 관측하기 위해 다문화 거버넌스가 가장 활성화되어 있다고 평가받는 안산시의 거버넌스를 살펴보고 있다.

현대 사회의 현상들은 빠르고 역동적으로 변화하는 특징을 지니는데, 그중에서도 한국 사회에서의 다문화 담론은 단기간에 많은 진행이 이루어졌다. 그동안 한국은 오랫동안 국가주의와 민족주의의 틀을 지켜왔기 때문에 인종, 민족, 문화적 소수자를 배려하고 보호하는 데에 미흡했던 면이 존재했다(오경석, 2007; 윤인진, 2008). 그러나 21세기로 넘어오면서 전 세계적으로 소수자들의 인권을 지키기 위한 정책들이 제기되며 한국도 세계의 정서에 맞춰가기 위해 다문화주의 이념을 중심으로 외국인 정책 성장의 당위성이 빠르게 증대했다. 장기 외국인 정책의 필요성이 제기된 또 다른 이유는 외국인 유입 인구 구성의 다양화였다. 당시 한국은 1990년대부터 초기 이주민의 대부분을 차지했던 이주노동자뿐만 아니라 결혼 이주 여성이나 유학생 등도 늘어나면서, 그들의 인권과 권리를 보

장해줄 제도가 절실한 상황이었다.

한편, 외국인들을 위한 특별 정책과 지원을 집중해줄 공간은 자연스럽게 형성되고 있었다. 1990년대 이후 대규모로 입국하기 시작한 이주민 소수자들은 집단을 이뤄서 거주하기 때문이다. 이에 여러 인종, 언어, 종교, 문화 상징들이 어우러진 거리와 상점, 복지시설 등 다양한 형태의 장소들이 형성되고 있다(정병호, 2011:17; 공윤경, 2013; 김윤영, 2019). 본 공간을 지칭할 때 서양 학계에서는 '민족 거주 공간' 혹은 '민족 공동체'(ethnic enclave, ethnic community)라는 표현을 많이 사용하는 것을 확인할 수 있으나(Viruell-Fuentes et al., 2013; Gao-Miles, 2017; Shin, 2017; Eriksson, 2020), 한국에서는 2000년대부터 다문화라는 용어가 활발하게 사용됨으로써 외국인의 거주 공간에도 이를 적용하여 '다문화 공간(multicultural space)'으로 정의하는 경우가 많다(윤인진, 2016; 최병두, 2017). 그러나 한 가지 의문점은 인천이나 군산과 같이 근대사회에 존재했던 탈식민지적 성격의 공간들도 다문화 공간이라고 지칭하고 있다는 것이다. 현재 나타나고 있는 국제 노동 이주로 비롯된 다문화 공간은 분명히 구성원들이나 그 성격이 다름에도 불구하고 같이 다문화 공간으로 묶이고 있는 상황인 것이다.

공간적인 맥락뿐만 아니라, 한국 사회에서 다문화라는 용어를 전반적으로 광범위하게 사용하고 있어 용어를 정의할 때 혼선을 빚는 현상이 발생하고 있다. 한 예시로 일반적으로 서구적인 맥락에서 거론된 다문화는 다문화주의(multiculturalism)의 성격에서 비롯된 것이 많고, 문화 상대주의적이고 공동체주의적 입장을 보이는 경향을 지닌다(손경원, 2013; 남기범・정현주, 2019). 다문화는 모든 집단에 대해 평등한 권리를 제공해주는 것이 이념의 목표이지만, 한국 사회에서 사용되는 다문화는 전체 외국인의 일부 집단만 지칭하는 용어로 많이 사용되고 있다. 그에 따라 외국인 정책 내에서도 소속하는 외국인 집단에 따라 '다문화 정책'의 혜택을 추가로 받을 수도 있으며, 이뤄지는 지원의 차이가 달라지게 된다. 가령 경기도의 외국인 정책 구성 내용을 살펴보면 대게 장기적으로

거주하는 결혼 이주 여성의 인권 문제나 그들의 자녀 교육 문제를 지원하기 위해 가족다문화과를 별도로 두어 중점적으로 지원한다. 이와 같은 정책이 더 많은 비중을 차지하고 있고, 반면에 이주노동자를 위한 정책은 점점 줄어들고 있다.

이러한 공간적, 정책적 측면의 다문화 담론은 지역사회 네트워크 전체가 추구하는 미래의 다문화 방향성에 영향을 끼칠 수 있다(최병두 외, 2017:37). ‘담론 변화’라는 행위자가 네트워크에 미치는 영향을 파악하기 위해서 시민사회의 거버넌스를 이용하고자 한다. 거버넌스는 구성원이 다양하게 이루어져 있고, 상호관계적인 네트워크가 긴밀하게 연결되어 있는 조직이기 때문이다. 따라서 본 논문은 연구 질문을 다음과 같이 설정한다.

(1) 한국의 다문화정책 담론은 어떤 식으로 변화하였으며, 이를 안산시의 행위자들은 어떻게 다문화 공간에 실천하고 있는가?
(2) 이 담론 변화로 인해 안산시 지역 내의 다문화 거버넌스에 미친 영향은 무엇인가?

첫 번째 연구질문에 대해서는 다문화가 사용되는 영역에 따라 나누어서 분석한다. 먼저 한국의 외국인 정책 속에 다문화라는 용어가 사용되기 시작한 시점과 그 계기를 알아보고자 한다. 다음으로는 ‘다문화 공간’이 지니는 장소성을 살펴보며, 시기별로 다문화 공간의 성격을 나누고자 한다. 그다음 연구질문은 거버넌스 내에 존재하는 행위자 간의 복잡한 이해관계를 집중해서 살펴본다. 다문화의 의미가 달라지면서 행위자의 기본 입장도 달라지게 되고, 다른 행위자와 다른 입장에 서는 경우가 많아지면서 다문화 거버넌스 네트워크 전체에 일어나는 이행을 파악해본다.

본 연구는 행위자-네트워크 이론(Actor Network Theory, 이하 ANT)을 통해 다문화 담론 인식 변화가 네트워크 변화에 영향을 미쳤다고 설명하

고자 한다. ANT에 의하면 인간과 더불어 지식, 제도, 조직, 사회(구조) 등 비인간 사물도 모두 개별 행위자로 인식될 수 있기 때문이다(Law, 1992; Murdoch, 1998; Latour, 2005). 이 행위자들은 이들 간에 형성된 이질적 네트워크를 통해 작동하는 상호관계의 결과로 인식한다. ANT는 이질적인 행위자들이 등장하여 함께 네트워크를 구축하고 이를 통해 어떤 효과들을 만들어내는 과정과 이에 따른 변화를 추적하고자 한다. 궁극적으로는 ANT를 통해 공간의 다중적인 성격이 형성되는 것을 파악하고자 한다(박경환, 2014; 김지현, 2019).

본 연구는 연구질문에 대한 논의를 통해 한국에서 다문화 담론이 어떻게 바뀌었고, 지방정부는 이를 어떻게 받아들였는지를 살펴보고자 한다. 아울러 새로운 다문화를 수용한 지방정부가 기존 다문화 담론을 발전시킨 민간단체들과 생기는 접촉들을 보면서, 이를 다문화 거버넌스에서 일어나는 권력관계의 변화로 설명하고자 한다. 마지막으로는 담론의 변화 및 인식 과정이 시 전체를 아우르는 네트워크를 변화시킬 수 있는 영향력을 보여주고자 한다. 이를 통해 기존에 다소 정체되어 있었던 한국 다문화 연구가 지속적으로 이뤄질 필요가 있다는 것을 보여주고자 한다.

## 제 2 절 연구 대상 및 방법

### 1. 연구 대상

본 연구는 변화된 다문화 담론의 적용을 관찰하기 위해 공간, 사회, 정치적인 측면을 분리해서 바라보고 있다. 먼저 공간적 관점의 경우 대한민국에서 '다문화 공간'으로 명명된 곳 중 하나인 안산시 단원구 원곡동 일대를 주로 살펴보았다. 이 지역은 중소기업벤처부(당시 지식경제부)에서 다문화마을 특구로 지정한 곳으로, 2021년 현재까지도 유일한 다문화 특구라는 특징을 가지고 있다. 원곡동은 근처에 있는 안산의 반월공단과 시화공단으로 인해 오래전부터 이주노동자의 유입이 많았던 지역으로, 외국인들의 거주지역으로 발전하고 있었다. 안산시 지방정부는 이 지역에 다문화 공동체를 활성화하여 외국인의 생활환경을 개선하고, 지역경제를 증대하려는 목표를 가지고 있었다. 이에 경기도와 중앙정부로부터 일정 지원금을 받아 2009년 다문화마을 특구로 지정되었다. 공간의 분석 스케일은 다문화 기관과 같은 작은 건물 단위에서부터 원곡동 전체에서 일어나는 큰 변화들까지 관찰한다. 원곡동의 구체적인 발전 과정과 관련해서는 3장 1절에서 확인할 수 있다.

정책의 경우 공공기관이 시행한 외국인 정책 전반을 분석하면서, 다문화라는 용어가 정책 속에서 어떤 의미로 사용되었고 정책의 기조 변화에 따른 공공기관의 거버넌스 참여도를 살펴본다. 먼저 2021년 현재 정립되어 있는 다문화·외국인 지원 관계 법령은 「다문화가족지원법」,「재한외국인 처우 기본법」,「재외동포법」,「고려인동포법」이 있다.[1] 이 중에서 「재한외국인 처우 기본법」만 이주민 전체를 대상으로 하고 있고, 다문화가족이나 재외동포, 고려인동포에 해당하는 경우에는 추가로 법적 지위, 체류자격, 지원금 등을 위한 특별법이 적용된다. 이밖에도 외국인

1) 경기도 다문화가족복지 정보 게시판(열람일: 2021.03.28.)
(https://www.gg.go.kr/bbs/board.do?bsIdx=647&page=1&menuId=1886)

주민 인구가 가장 높은 경기도에서는 「경기도 다문화가족 지원 조례」, 「경기도 외국인주민 지원 조례」,「경기도 외국인 인권 지원에 관한 조례」등 재한외국인을 위한 지원 조례를 자체적으로 많이 설립하여 광역 지방자치단체 중에서는 외국인 정책을 가장 선도적으로 이끌고 있다. 이 조례들의 설립 배경에는 안산시 민간단체와 지방정부의 협력으로부터 시작된 것이 많다.

아울러 대한민국 중앙정부 단위에서 추진하는 「외국인정책 기본계획」 및 「다문화가족정책 기본계획」의 추진배경, 비전 및 목표, 주요 정책 과제들을 살펴본다. 이를 바탕으로 안산시의 외국인 정책을 비교하며 중앙정부와 결을 같이하는지를 본다. 사회적인 측면에서는 안산시 다문화 거버넌스의 참여 행위자들을 살펴본다. 이는 크게 중앙정부, 지방정부, 민간단체, 민관협의체로 나눠질 수 있으며 단체별 실무자를 만나서 단체의 진행 프로그램, 단체의 성격 변화 유무, 다른 단체와의 관계 변화, 거버넌스 내 갈등이 있었다면 그 이유와 해결 과정에 대해 알아보고자 한다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 담론 변화를 분석하고, 행위자 간의 관계 변화를 파악하고자 한다. 그만큼 변화의 배경 및 이해관계에 대한 해석이 필요하므로 연구방법론은 문헌연구법과 면접법, 그리고 참여관찰법을 주축으로 하는 질적 연구 방법이 요구된다. 문헌연구법의 경우 앞서 소개한 연구대상 중 정책이나 법령, 조례 등의 설립 배경 및 목표, 연혁, 발전 과정 등을 파악하기 위해 사용한다. 다문화 거버넌스를 둘러싼 관계들을 파악하기 위해서는 외국인 정책 설립에 관여한 여러 행위자의 인터뷰와 참여관찰법을 통해 파악한다. 인터뷰의 경우 반-구조적(semi-structured) 면접과 심층 면접법을 유연하게 사용했는데, 그 이유는 다문화 공간 만들기에서 핵심 정책 행위자들은 주로 안산시 주민들이 운영하는 비영리단체 및 민

간단체 사람들 혹은 안산시 공무원들이기 때문이다. 2019년 사전답사를 진행하던 중 인터뷰 대상자의 일부, 특히 시 공무원들은 시간을 빼기가 쉽지 않아 연락하기 어려웠던 부분이 있었다. 이 경우에는 반-구조적 인터뷰를 기본적으로 시행하면서, 대면 인터뷰도 어렵다고 할 경우, 전화 인터뷰나 화상 인터뷰 같은 비대면 인터뷰를 시행했다. 이론적 포화(theoretical saturation)의 원칙상 새로운 정보를 얻을 수 없는 상태에 도달할 때까지 인터뷰를 계속 진행했다(Strauss & Corbin, 1998: 143). 인터뷰 기간은 2021년 1월부터 2021년 4월 사이에 진행되었으며, 모든 인터뷰는 서울대학교 생명윤리위원회의 승인이 이루어지고 피면담자의 동의서를 받았다(IRB No. 2101/003-024). 연구 과정에서 인터뷰한 피면담자는 총 15명으로 면담자에 관한 기본 정보 및 인터뷰 질문은 표로 작성하여 논문 마지막의 부록에 수록하였다.

민간단체의 경우 연구결과에서 자세히 후술하듯, 크게 1세대와 2세대 민간단체로 나눠서 분석하였다. 연구 방법을 이렇게 진행한 이유는 민간단체의 다양한 성격과 방향성 때문에 더는 한 행위자로 묶는데 어려움이 생겨 분리하여 바라보기로 하였다. 안산의 다문화 공간에서는 시기와 성격에 따라 기존에 있던 이주민 노동자 문제를 다뤘던 민간단체를 1세대, 그 뒤에 생겼으며 안산 이주민 전반에 대한 정책을 다루고, 시 정부 정책을 옹호하는 단체를 2세대 민간단체로 표현하기로 한다. 1세대 민간단체의 경우 안산이주민센터를 비롯한 많은 단체가 있었으나(송종호, 2007: 123, 정기선 외, 2007; 윤인진, 2008), 2021년 현재 문헌 조사 결과 많은 단체의 정보가 없는 상황이다. 이 문제를 해결하기 위해 비임의적 눈덩이 표집 방법(non-random snowballing method)을 이용하여 안산이주민센터에서 시작해 현재 혹은 기존에 민간단체장을 지냈던 사람들을 물색하는 방법을 사용했다. 한편, 2세대 민간단체는 현재 중앙정부나 안산시 지방정부에서 업무 위탁을 맡기는 경우가 많아 현재 안산시와 함께 협력하고 있는 단체들을 중점적으로 인터뷰를 진행했다.

## 제 3 절 연구의 흐름

본 논문은 다음과 같은 형식으로 구성되어 있다. 제2장에서는 연구의 주요어들이 기존 문헌에서 다뤄진 맥락을 살펴보고, 이를 바탕으로 연구 분석틀을 도출한다. 먼저 다문화라는 용어가 기존, 특히 서양과 동양을 구분하면서 사용된 용례를 살펴본다. 다문화는 서구에서는 다문화주의 사상에서 비롯되어 문화 상대주의적 성격을 지니는 반면, 동양에서는 다문화가 사회통합적 성격을 띠는 경우가 존재한다. 이 비교를 바탕으로 다문화 담론이 동양에 소개되는 과정에서 변화가 생겨났음을 설명한다. 다음 절에서는 다문화 거버넌스 담론을 정리하는 과정에서 먼저 거버넌스가 정책 집행의 한 방법으로 부상하게 된 배경과 발전 과정을 알아본다. 그리고 한국의 외국인 정책에서 거버넌스 정치 체제는 어떤 방법으로 도입되어 '다문화 거버넌스'가 만들어질 수 있었는지 그 논의들을 확인한다. 또한, 본 연구의 분석틀이 되는 행위자-네트워크 이론에 대해 정리하며 담론이 변화하는 것도 하나의 독립적인 행위자로 인정받을 수 있는지를 알아본다. 또한, 다문화 공간을 행위자-네트워크 이론으로 설명하는 방법론을 기반으로 안산시의 다문화 공간 변화를 분석할 수 있는 틀을 마련한다

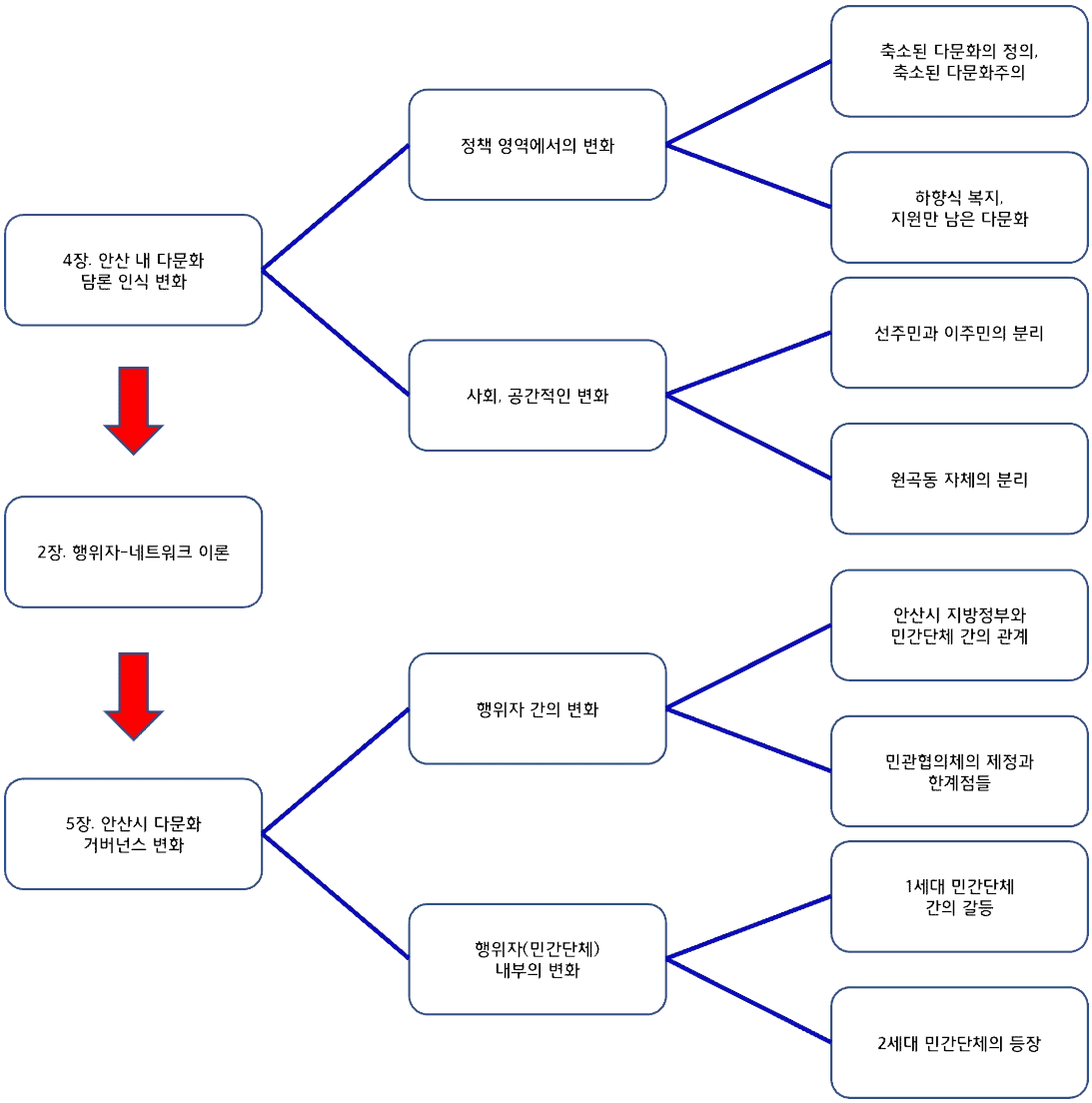
제3장에서는 연구 사례 지역인 안산시에 대한 소개를 한다. 이 중에서도 안산시 단원구, 더 작은 스케일로 들어가면 안산시 단원구 원곡동 일대에 있는 경관들에 대해 살펴볼 것이다. 시기별로 나눠서 원곡동이 다문화 공간으로 발전되어 가는 모습을 행위자의 활동과 사회 변화 현상을 통해 기록하였다.

연구의 결과를 보여주는 4장과 5장에서는 연구방법론을 조사에 적용한 결과를 보여준다. 4장에서는 다문화 담론이 변화한 영역을 크게 정치와 사회공간적 변화로 나눠서 설명한다. 1절에서 다루는 정치적 변화는 다문화라는 포용적인 용어가 한국의 정책 속에서는 제한적인 외국인 집단만을 지칭하고 있는 양상을 보인다. 아울러 상생과 공존을 담고 있는

용어가 한 방향적인 복지적 성격으로 변화하게 된 과정을 살펴본다. 2절에서는 선주민과 이주민이 분리되는 현상에 주목한다. 이 분리를 조장하는 요인에 '다문화'의 맥락적 변화가 공간에 가지는 영향력에 대해 알아본다.

5장에서는 안산시의 다문화 담론 변화가 어떤 영역에서 다문화 거버넌스의 변화를 일으켰고, 이를 행위자-네트워크 이론으로 설명하고 있다. 1절에서는 행위자 간의 관계 변화, 주로 공공기관과 민간단체 간의 관계를 보고 있다. 각 집단이 느꼈던 다른 행위자와의 갈등 및 협력 과정에서 비롯되는 네트워크 이행에 대해 서술한다. 2절에서는 같은 행위자 내부에서의 관계 변화를 보여주고 있다. 성격이 비슷하여 민간단체로 불리던 하나의 행위자 내부에서 일어난 성격 변화 및 갈등이 늘어난 이유에 대해 알아본다.

마지막 결론에서는 연구를 요약, 정리하며 연구의 함의를 도출해낸다. 아울러 연구의 한계 및 추가 시사점을 제시하고 있다. 본 연구의 흐름도를 도식화하면 [그림1]과 같다.


4장. 안산 내 다문화
담론 인식 변화
2장. 행위자-네트워크 이론
5장. 안산시 다문화
거버넌스 변화
정책 영역에서의 변화
사회, 공간적인 변화
행위자 간의 변화
행위자(민간단체)
내부의 변화
축소된 다문화의 정의,
축소된 다문화주의
하향식 복지,
지원만 남은 다문화
선주민과 이주민의 분리
원곡동 자체의 분리
안산시 지방정부와
민간단체 간의 관계
민관협의체의 제정과
한계점들
1세대 민간단체
간의 갈등
2세대 민간단체의 등장

[그림 2] 연구흐름도

# 제 2 장 문헌 연구

## 제 1 절 다문화 담론

### 1. 다문화와 다문화주의 정책

한국사회에서 정치, 사회, 공간적 특징 중 하나로 일컫는 '다문화' 라는 용어의 유래는 기본적으로 서양의 다문화주의 이념에서 비롯된 것이다. 다문화주의(multiculturalism)라는 개념은 넓게 정의하면 한 국가 내에서 여러 다른 문화가 공존하는 상태를 일컫는다. 그러나 단순히 여러 문화가 존재하는 상태가 아닌, 자신의 문화를 보존하는 한편 다른 문화에 대해 동등하게 인정해주는, 정체성의 정치(politics of identity)인 것이다(Modood, 2013). 여러 문화가 한 나라에 공존하는 현상은 역사적으로 살펴보면 그 사례가 많지만, 다문화주의라는 이념이 하나의 통치 방식으로 주목받기 시작한 것은 1960년대부터였다(Taylor and Gutmann, 1994; Gates Jr, 2002). 이 시기에는 다민족 다문화인 서구 사회에서 여러 종류의 시민권 운동이 전개되고, 사회구성이 점점 다양화되는 과정에서 소수인종의 정체성과 권리를 어떻게 설정할 것인가를 둘러싸고 논의되기 시작했기 때문에, 다문화주의 이념 역시 발전할 수 있었다(Kymlicka, 1995). 그 이후 1970년대에 캐나다, 호주를 시작으로 여러 문화가 공존하고 있는 국가들이 다문화주의를 국가의 공식 이념 중 하나로 채택하는 경우가 늘어나면서 다문화주의는 하나의 정치 철학으로써 자리를 잡기 시작한다(Kobayashi, 1983; Wayland, 1997)

다문화주의라는 이념 속에는 문화적 다양성이 민족적, 국가적, 종교적 차이에 기초한다는 것을 인정할 뿐만 아니라, 이와 관련된 과제에 대응하는 방법을 고민하는 것까지 포함하고 있다(Song, 2020). 그에 따라 여러 문화가 한 국가에 존재함으로써 비롯되는 사회문제와 관련하여 다문

화주의 이념을 적용한 정책들이 나타나기 시작한다. 초기 다문화주의 정책에 관한 논의는 이주민들의 동화를 돕기 위한 사회통합 정책으로 보거나, 이주민의 인권, 교육 등 다양한 권리를 보장하기 위한 국가의 노력으로 보았다(Habermas, 1995; Kivisto, 2003). 그 당시 국가는 문화 다양성을 보존시켜주는 역할이었으며, 이를 통해 사회적으로 긍정적인 힘을 끌어내려는 목적을 지니고 있었다(Amurani-Phiri, 2012). 그러나 국가가 주도해서 운영하는 다문화주의 정책은 많은 비판에 직면하기도 했다. 서로 다른 두 집단이 상호영향을 미치면서 우호적으로 공존하는 것이 너무 이상적이고, 역설적이며, 정말로 바람직한 방향인지에 관한 의문이 제기되었다(Rajaee, 2000: 97; Nagle, 2009: 129; Mathieu, 2018). 특히 국가에서 운영하는 다문화주의 정책은 다문화주의의 이념을 기반으로 하나, 구체적으로는 동화주의적 성격이 강한 사회통합정책이 주를 이루고 있어 모순적인 부분이 존재했다. 실제로 사회통합을 추구하는 국가주도형 다문화주의 정책은 유럽에서 실패했음을 공식적으로 선언하기도 하였다(BBC News, 2010년 10월 17일; Reuters, 2011년 2월 5일).

이후 다문화주의에 관한 논의는 국가적인 스케일에서 내려와서 작은 스케일과 사례들을 중심으로 다뤄지기 시작한다. 다문화주의는 일상공간 속에서 이뤄져야 하며, 아래에서 만들어가는 것이 진정한 의미의 다문화주의를 실천하는 주장이 나오기 시작했다(Amin, 2002; Dyck, 2005; Wise and Velayutham, 2009). 이러한 과정으로 인해 문화 간의 맥락에서 매일매일 일어나는 일상생활에서의 상호작용과 관련된 현상들을 묶어서 '일상적 다문화주의(everyday multiculturalism)' 라는 개념으로 정리하기도 했다. 일상적 다문화주의는 하루하루 일어나는 이주민과 선주민 간의 상호작용이 문화적 차이를 불러일으킨다고 보고 있으며 이 차이를 조정하는 과정에 주목하고 있다(Colombo, 2015). 또한, 주민 간의 상호작용은 복잡한 네트워크의 형태를 지니고 있어 지역 공동체 속으로 들어가 구체적인 관계들을 파악해야 다문화주의의 진행 정도를 알 수 있다(Harris, 2013; Oke et al., 2018).

일상적 다문화주의는 분석(analysis)의 범주와 실천(practice)의 범주 모두를 포괄하고 있다(Semi et al., 2009). 전자는 일상적 상호작용에서 문화적 차이를 생산, 재현, 변형, 도전하는 방식을 파악하려는 분석적 관점을 말하며 문화적 차이와 정체성의 특정 사회구조를 가능, 신뢰할 수 있게 만드는 미시적, 거시적 조건을 강조한다. 한편 실천의 범주로서의 일상적인 다문화주의는 일상적 상황의 지역화된 공간에서의 차이 활용에 초점을 맞추고 있으며, 일상적이고 평범한 상황 속에서 문화적 차이를 마주하며 이용할 줄 아는 것이 필요한 덕목으로 여겨지고 있다(Colombo, 2015). 일상적 다문화주의의 가치가 중요하게 여겨지는 이유는 이 교류가 일어나고 발전하는 과정을 분석함으로써 서로의 문화가 영향을 받고 변화하는 현상을 총체적으로 이해하는데 도움을 줄 것으로 예상하기 때문이다(Amin, 2002; Radford, 2016). 그리고 일상적 다문화주의가 지역 내에 자리를 잡게 되면, 서로 다른 문화 간의 친밀감 및 유대감 형성(conviviality in everyday multiculturalism)으로 이루어져 지역 다문화 공동체의 활성화가 이루어질 수 있기 때문이다(Wise and Velayutham, 2014).

이렇게 다문화주의는 단순하게 다양한 문화가 한 국가에 존재하는 형태에서 이들을 국가의 하위문화, 지역 문화로 존중하며 평등한 대우를 보장해주기 위한 노력까지 아우르는 개념에 해당한다고 할 수 있다. 그리고 최근에는 일상적 다문화주의가 주목을 받으면서 지역 사회에서 발생하는 작은 사건들을 관찰하는 연구가 늘어나고 있다. 본 연구도 이러한 연구 흐름과 같이하며 한 지역 내에서 일어나는 사회 변화를 유심하게 보고자 한다. 국가의 다문화 통치 체계도 살펴보지만, 이에 대한 총체적인 분석보다는 지역 사회 네트워크에 영향을 줄 수 있는 장치로 여기는 관점에서 바라보고 있다(Habermas, 1995; Mathieu, 2018).

다음으로는 한국에서 현재까지 논의된 다문화주의, 그리고 파생된 용어인 '다문화'에 대해 살펴볼 것이다. 한국에서 정의되는 다문화주의도 선행 연구의 배경이 되는 서양에서 비롯된 것이나, 그와 관련된 논의가

단기간에 압축적으로 진행되었다는 것이 서구 사회와 가장 큰 차이점이다. 국내에서는 2000년대부터 다문화주의가 논의되기 시작해 이주노동자, 결혼이주여성 등 장기외국인 현황을 조사하고, 이들의 처지를 개선하기 위한 정책적 대응을 모색하는 과정에서 주로 다뤄졌다(김남국, 2005; 박병섭, 2009). 그러면서 서구와는 다른 한국 사회 만의 다문화주의 진행 특성도 드러나기 시작했다. 그중 하나는 국가주도 다문화주의와 시민주도 다문화주의로 구분할 수 있다는 점이 다른 나라의 다문화정책과 비교했을 때 가장 눈에 띄는 차이점이었다(오경석, 2007; 윤인진, 2008). 하지만 전반적으로는 서구 다문화 이론을 무비판적으로 수용하는 모습을 보이는 경우가 많아, 한국 사회의 이런 특수한 상황에 대한 진지한 고려를 하지 않았다는 점에서 자성의 목소리가 높아졌다. 먼저 한국의 다문화 정책은 국가나 정부가 추진한 일련의 정책과 프로그램은 과거 방식보다 세련된 대외 경영정책에 불과하다고 비판을 받았다(이선옥, 2007). 그리고 한국의 다문화주의는 시민주도 다문화주의가 존재하지만, 철저하게 국가 주도로 진행되었으며 그로 인해 갈등이나 비판을 그다지 겪지 않은 채 주류 담론이 되었다(김혜순, 2006; 오경석, 2010). 따라서 서구의 이론을 있는 그대로 받아들이지 말고, 한국의 현실을 고려한 독자적인 다문화주의 모델의 정립이 필요함을 주장하고 있다(박세훈, 2011; 손경원, 2013).

한국 사회에서 다문화주의 이념이 도입되면서 생겨난 또 다른 특징은 '다문화' 라는 용어가 분리되었다는 점이다. 사전적으로는 여러 민족의 문화가 혼재하는 것을 이르는 말이나, 이 의미가 확장하여 외국인 공동체를 부르는 표현이 되기도 하였다. 가령 외국인들이 밀집해서 거주하는 공간이 하나의 민족으로 구성되어 있어도 '다문화 공간' 이라고 일컫거나(최병두 외, 2011), 외국인들을 대상으로 펼치는 한국 정규 교육 과정을 '다문화 교육' 으로 명명하며 다문화라는 용어는 여러 영역에서 통용되는 표현이 되었다(김경식 외, 2012; 서덕희 외, 2015). 외국인 정책 중에서도 다문화 정책이라는 별도의 항목이 존재하는데, 이는 다문화주의

가 처음 채택된 나라 중 하나인 캐나다도 '다문화주의 이념에 기반한 외국인 정책(foreign policies based on multiculturalism)' 이라는 간접적인 표현을 쓰는 것과 비교되는 표현이다(Dewing, 2013; Guo and Wong, 2015). 그만큼 '다문화' 라는 용어는 간결하고 다의적인 표현으로 사용되고 있고, 다문화주의가 한국 사회에 들어오면서 생긴 큰 특징 중 하나이다. 이와 관련하여 다문화라는 용어의 남용이 이루어져서는 안되고 명확한 정의와 구분이 필요하다는 지적이 있기도 했다(오경석, 2010; 박천응, 2012, 황남엽, 2020). 그러나 '다문화' 라는 용어의 사용 범위 및 의미 변화를 시대별로 정리한 연구는 그 사례를 찾아보기가 어렵다. 본 연구에서는 선행 연구들이 정리해놓은 한국사회에서의 다문화주의 전개 특성을 바탕으로 '다문화' 라는 용어의 담론은 별도로 어떻게 변화하였는지 살펴보는 것을 하나의 함의로 두고자 한다.

## 2. 다문화와 다문화 공간

이 연구에서 다문화 공간은 기본적으로 '이주한 외국인들이 밀집해서 공동체를 형성하며, 그들의 문화를 보존하여 경관으로 나타나는 지역' 을 뜻하고 있다. 다문화주의와 관련된 기존 선행연구의 대부분은 정치학적 또는 사회학적 접근을 사용하는 경우가 많은데, 그 이유는 그동안 공간적 맥락에 대해 소홀한 것도 있었고, 다문화주의를 특정 장소에 구현하기 보다는 국가의 전체적인 정책 이념으로 주로 바라봤던 것도 있다. 그런데 사회적 범주화에 따른 소수집단들의 사회 공간적 문제가 표면화된 것이 다문화주의와 관한 더 활발한 논의로 이어지기 시작하면서 그들이 사는 공간에 대한 관심 역시 늘어나게 되었다(Kymlicka, 1995). 그리고 사회 발전 과정에서 파편적으로 드러나는 공간적 현상들은 무시되어 왔다고 주장하며 공간에 대한 시간 특권화의 반작용으로 '공간적 전환(spatial turn)' 이 제시되면서, 다문화를 포함한 여러 사회 현상들을 공간적으로 바라보기 시작하는 경향이 생겨나기 시작했다(Thrift and

Crang, 2000; 최병두 외, 2011: 18에서 재인용). 한국도 공간적 맥락의 분석 필요성이 대두됨에 따라 외국인 공동체 역시 '다문화 공간' 이라는 개념으로 정립하는 작업이 이루어지기도 하였다(최병두 외, 2011; 최병두 외, 2017).

한편, 외국인 밀집지역을 지칭할 때 다문화 공간이라는 개념 이외에도 연구자가 강조하려는 특성에 따라 명칭을 달리해서 부르고 있기도 하다. 먼저 여러 민족의 이주민이 모여서 공동체를 형성한다는 특성 때문에 이 공간을 초국가적 사회공간(transnational social spaces)이라고 부르기도 한다(Faist, 1998; Pries, 2001). 이를 통해 하나의 지리학적 공간에 여러 사회 문화가 겹쳐서(stacked social spaces) 나타날 수 있음을 보여준다. 또한 사회학에서는 공간 속에서 이주민들이 소수집단(minority)에 해당함에도 불구하고 그들의 문화적 정체성을 보존하고, 경제 활동을 진행한다는 점에 주목하여 이 공간을 민족 거주 공간(ethnic enclave)으로 지칭하는 경우도 많다(Viruell-Fuentes et al, 2013; Gao-Miles, 2017; Eriksson, 2020). 이 경우에는 상대적 소수자에 해당하는 민족은 집단으로 뭉쳐서 거주함으로써 그들의 정체성을 드러내고, 주요 집단과의 교류를 시도한다고 이야기 한다.

그러나 한국사회에서 다문화주의 담론이나 다문화주의 정책은 기본적으로 주류사회의 담론이자 정부에 의해 주도되고 있다는 특징 때문에, 외국인 밀집 거주 지역을 다문화 공간으로 정의하는 경우가 많다. 이와 같은 맥락으로 다문화, 다문화가정, 다문화주의 역시 한국 정부정책과 사회과학자들의 담론 속에서 새롭게 정의된 용어들이다(홍태영, 2013: 26). 본 논문에서 역시 다문화 공간이라는 표현으로 통일하여 사용할 것이다. '다문화' 라는 표현을 이전부터 사용했기 때문에, 일반인들에게 친숙한 표현이므로 현재에도 이주로 인해 생겨나는 외국인 거주 공간을 다문화 공간이라는 표현으로 가장 많이 불러서 사용하고 있는 것이다(김신정, 2010; 김진열 외, 2019). 그리고 앞서 언급한 공간적 분석의 필요성에 따라 하나의 학술 용어로 자리를 잡게 되었다.

다문화 공간에 관한 연구 증가는 일상적 다문화주의의 등장과도 연관성을 지니고 있다. 일상생활에서 나타나는 현상들을 관찰하는 과정에서 자연스럽게 그 현상들이 펼쳐지는 무대인 다문화 공간에 관한 관심으로 이어졌기 때문이다. 일상적 다문화주의 연구에서 다문화 공간의 성격은 민족지적 기법 혹은 경관 분석 기법을 통해 많이 묘사되어서 나타났다. 전자의 경우에는 이주민 공동체를 참여 관찰하는 상황 속에서 사례에 대한 배경을 설명하는 방식으로 그려졌고(유일상, 2011; 신유경, 2013; 김윤영, 2019), 후자의 경우에는 다문화 행사가 있을 때 나타나는 모습을 제시하거나 다문화 공간의 평소 모습을 보여주는 연구가 많았었다(공윤경, 2013; 허권, 2020).

최근에 국제 이주로 인해 생겨나는 외국인 공동체 때문에 다문화 공간이라는 용어에 관한 담론이 형성된 것은 맞으나, 기존에 20세기 초반부터 있었던 외국인 밀집지역도 다문화 공간이라고 불리면서 시기에 따라서 다문화 공간을 구분할 필요성도 동시에 대두되었다(정병호, 2011). 이에 한국의 다문화 공간은 이주민의 성격에 따라 크게 두 시기로 나누었다. 첫 번째는 근대 한국의 다문화 공간으로, 그 당시는 제국주의적 만남과 식민지적 관계가 가장 먼저 가시화된 사회적 장이었다(정병호, 2011: 15). 초기의 다문화 공간은 식민지 시절에는 일제가 주로 이용했고 광복 이후에는 서양 문물이 들어오게 되던 곳이었는데, 대표적인 지역은 인천의 차이나타운 지역이나 이태원이었다. 식민지와 탈식민지적 성격을 동시에 가지고 있으며, 해방 이후에는 냉전과 탈냉전의 사회 공간으로 불렸다. 다문화 체험 공간은 기지촌과 일부 외국인 거주 구역 주변으로 제한되어 있다는 점도 특징이다(정병호, 2011: 31).

반면 고용허가제 이후 21세기 초부터 새롭게 등장한 다문화 공간은 이주민들이 우리 사회에 편입하려는 노력을 중점적으로 행하고, 구성원도 이제는 개발도상국에서 단순 일용직 종사자 혹은 결혼 이주를 목적으로 온다. 초기와 후기 다문화 공간 간의 가장 큰 차이점은 한국에 유입하는 목적이며, 이주민과 한국 간의 관계이다. 후기 다문화 공간의 경우

이주민들은 한국에서 거주하는 것이 하나의 기회로 여겨지고 있으며, 이에 따라 초기 다문화 공간보다 적극적으로 한국 사회와 교류하고 통합하려는 한편, 이주민들 간의 공동체 의식 역시 이전보다는 강화된 형태로 나타난다(임석회, 2011: 287; 김진열 외, 2019). 유입되는 이민자의 국적도 달라졌는데, 기존 다문화 공간은 미국, 일본 등 그 당시에 한국보다 경제적으로 우위에 있는 이민자들이 형성한 공간이라면, 후기 다문화 공간은 중국, 베트남, 인도네시아 등에서 유입된 저임금 노동자들 및 결혼이민자들이 만든 공간이다.

이렇게 그려진 한국의 후기 다문화 공간은 주로 특정 이주민 집단이 집중해서 거주하고 있는 성격을 가지고 있는 경우가 많았다. 여러 집단이 한 지역에 같이 공존하고 있는 것이 아닌, 공간적 분화가 아주 세부적으로 이루어져 있었다. 본 연구의 사례 지역인 안산시의 경우 중국인, 인도네시아인, 고려인 등 민족 집단에 따라 주요 활동 지역을 나눠서 선행 연구가 진행됐었으며, 이들이 모이는 중심지 역시 원곡동 공원 및 다문화마을 특구 만남의 광장, 와룽(warung)이라고 불리는 인도네시아 식당, 안산시에서 건립한 고려인 문화센터 등 모두 다른 양상을 보였다(권온, 2011: 225; 유일상, 2011: 193; 임영상・림학・주동완, 2020). 그리고 외국인들은 특정 공간에 집단으로 거주함으로써 공동체적 안정감을 얻고 민족적, 문화적 정체성을 유지하는 동시에 자국인들끼리의 사회적 연계망을 통해 직업, 주거 등에 대한 다양한 정보를 교환한다. 외국인들이 특정 공간에 집적하게 되는 것은 그 공간에 네트워크와 조직, 공동체가 형성되어 외국인들이 필요로 하는 '사회자본'이 만들어져 있기 때문이다(공윤경, 2013). 이 사회자본은 이주노동자 집단이 커짐에 따라 한국의 지역 사회 경제에 미치는 영향력 역시 늘어나고 있다(최병두 외, 2011).

한국 사회와의 교류가 잦은 만큼, 외국인에 대한 정책 및 인식과 관련된 문제들 역시 이 후기 다문화 공간의 거주 집단에서 발생하고 있는 것이 많다. 이주노동자 산업연수생제도에서 비롯된 인권 및 임금체불 문제들(설동훈, 1999; 손윤석, 2013), 지역별로 다른 시설과 정책에 따른 이주

민의 적응 및 만족도 차이(임석회, 2009; 박배균, 2010), 증가하고 있는 외국인 범죄로 인해 ‘다문화’ 라는 용어 자체에 대한 부정적인 인식(윤인진, 2016; 김진열 외, 2019) 등 후기 다문화 공간을 둘러싼 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 후기 다문화 공간 중 하나인 안산시를 사례로 현재의 다문화 인식을 바라보고 있는 연구이다. 구체적으로는 끊임없이 바뀌는 다문화 공간의 성격에 관한 담론이 하나의 행위자로 다문화 공간 형성 과정에 미치는 영향을 바라봄으로써 다문화주의가 공간화되는 맥락을 이해하고자 한다는 측면에서 이바지할 수 있을 것이다.

## 제 2 절 다문화 거버넌스 담론

### 1. 거버넌스와 다문화 거버넌스

거버넌스에 대한 명확한 정의에 대해서는 아직 논의가 이루어지고 있는 상황이지만, 본 연구에서는 거버넌스를 “과거의 일방적인 정부 주도적 경향에서 벗어나 정부, 기업, 비정부기구 등 다양한 행위자가 공동의 관심사에 대한 네트워크를 구축하여 문제를 해결하는 새로운 국정운영의 방식” 로 규정하고 있다(오승은, 2006). 1970년대 말 서구 정치 사회에서 정부 혁신의 방법으로 논의되기 시작한 거버넌스는 “복잡하고 역동적인 현대 사회의 문제를 해결하는 데 정부가 더는 유일한 해결사일 수 없다” 라는 문제의식에서 출발한다(오수길, 2009). 기존에 사회에서 발생하는 문제는 중앙 혹은 지방정부가 주도해서 해결하는 방식이었다면, 거버넌스는 의사결정과정부터 다양한 행위자들이 직접 참여하고 의견을 제시한다는 점에서 새로운 대안이었다. 또한, 중앙정부와 지방자치제의 재정난, 고령화, 복지비 증가 등의 경제-사회 구조적 변화 요인이 생기면서 기존의 위계적 모델이 부적절하다는 인식이 커지기 시작했다(키에르, 2007: 33). 거버넌스 개념은 1990년대 이후 사회과학에서 널리 확산되었으며, 경제, 정책, 정치 등 다양한 학문분야에서 거버넌스 접근을 시도해 왔다. 정치학 내에서는 국제관계, 비교정치 등 다른 맥락에서 상이한 의미로 사용되었는데, 주로 네트워크, 제도, 행위자를 중심으로 분석하였다(Rhodes, 1997; 이유진, 2013: 105에서 재인용).

거버넌스의 유형 역시 선행 연구에 따라 다양한 정의가 있을 수 있으나, 스케일에 따라 구분한 거버넌스가 가장 일반적이다. 이에 따르면 거버넌스의 개념은 국가중심, 시장중심, 시민사회중심의 세 가지 관점에서 정의할 수 있다(Rhodes, 1997; 김석준 외, 2000). 그중에서도 본 연구에서 집중할 것은 가장 마지막에 있는 시민사회중심의 거버넌스이다. 지역 거버넌스(regional governance) 혹은 로컬 거버넌스(local governance)라고도

불리는 이 거버넌스는 지방정부 혹은 그 밑 시민단체 스케일에서의 거버넌스로 중앙에서 지방으로 많은 권한이 이양되고, 지방자치제도가 확산하였으며, 민주주의 발전으로 인한 시민사회의 성장으로 인해 나타나기 시작했다(Edwards and Benyon, 1999; Takao, 2001). 또한 기존의 대의 민주주의의 한계를 보완해야 한다는 문제의식으로부터 출발하였으며, 참여주의와 공동체를 강조하는 거버넌스이다(김흥수, 2007: 38). 이 거버넌스는 민간영역에서의 단체들이 발전할 수 있는 길을 열어주고, 시민들의 필요를 보다 적절하게 충족시켜줄 수 있는 대안이라고 평가받는다(Salamon, 1994; 이유진, 2013: 112에서 재인용). 여러 행위자가 새로운 방식으로 동네의 문제를 해결하려고 노력하는 만큼, 로컬 거버넌스 정치체제에서는 행위자들 간의 조화와 일치 역시 중요해진다.

이처럼 거버넌스 이론을 지역 사회의 구체적인 정책까지 대입하는 경우가 늘어나게 됐는데, 이 중에는 외국인 정책도 포함되어 있었다. 그리고 외국인 정책에 거버넌스의 통치 방법을 결합하는 과정에서 다문화 거버넌스(multicultural governance)라는 개념이 새롭게 등장하게 되었다. 다문화 거버넌스는 일반적으로 "다문화주의에 근거하여 서로 다른 문화와 사람 사이의 상호교류와 의사소통 과정이 평등하게 이루어지며, 여러 문화에 관한 제도 및 정책"을 포괄하는 개념이다(Dustin, 2007; Fleras, 2009). 이 개념 역시 다문화주의에 대한 선행연구가 활발하게 진행된 서구사회에서 비롯된 개념이다. 서구 선진국들의 이주민 인구가 늘어나게 되는 시점은 제2차 세계대전 이후부터인데, 노동력의 비용 절감 등 경제·정책적 고려 때문에 대규모로 이주노동자를 유치하였다. 그 과정에서 이민자의 포용 정책, 공공 서비스, 사회통합제도 정도 등 많은 논의가 본격적으로 이루어지기 시작했다(Harvey, 1989). 초기에는 이를 해결하기 위해 중앙정부가 주도적으로 개입하였으나, 이에 대한 한계점이 드러나면서 민간영역과의 협력이 평등하게 이루어져야 한다는 지적들이 이전부터 존재하고 있었다(Taylor and Gutmann, 1994; Habermas, 1995; Kivisto, 2003). 대표적인 한계점으로는 앞서 언급했던 유럽에서의 다문화

주의 실패 선언뿐만 아니라 종교와 언론의 개입 정도, 재정적 한계 등이 있었다(Banting, 2010; Kymlicka, 2010; Mathieu, 2018). 이러한 사회적 배경 속에서 다문화와 거버넌스를 결합해야 할 필요성은 점점 증가하게 되었으며, 그에 따라 여러 나라에서 다양한 형태로 시도되었다. 나라별로 인구 구성, 역사, 정책 방향성 등이 다양하므로, 다문화 거버넌스 관련 연구는 이론화 작업을 진행하기보다는 여러 사례를 묘사하여 다의성을 강조하는 방향을 추구하고 있다(Kymlicka, 2010). 이 중에서는 유럽(Singh and Rex, 2017; Triandafyllidou, 2017), 아시아(Jun, 2012; Ahn, 2017), 아메리카(Fleras, 2009; Colombo, 2015) 등 대륙별로 나눠서 분석하는 시도가 이루어졌었다.

한국 사회에서 진행된 다문화 거버넌스 선행연구의 경우, 외국인의 유입 및 다문화 담론이 단기간에 이루어진 만큼, 시민사회 다문화 거버넌스 역시 빠르게 지역 사회에 정착하여 하나의 로컬 거버넌스로 발전하는 모습을 주로 분석하고 있다. 아울러 다문화 정책이 정부 주도로 이루어지지 않고 민간영역의 단체들이 처음부터 두각을 나타냈다는 점에서 서구와의 차이점을 보이는 연구가 진행되고 있다(윤인진, 2008; 박세훈, 2011). 지방정부의 경우 21세기 이후부터 외국인과 다문화 정책을 수립하고자 했으나, 그 과정에서 경험과 전문인력의 부재라는 한계에 마주치게 되면서 민간단체 및 연구자들의 도움을 요구하는 형태가 나타나게 된다(이유진, 2013). 이민자 사회통합정책의 집행과 서비스 제공은 민간단체의 활동이 가장 활발한 영역이 되었으며, 이것은 국가, 시장, 시민사회를 포함하는 다층적 거버넌스로 발전하게 되었다(김의영, 2005). 또한 앞서 서구 사회 선행연구에서 지적되었던 국가 중심의 다문화주의 정책도 비판을 받게 되면서 다문화 거버넌스의 스케일 역시 지역 사회로 내려오게 되었다(오경석, 2011; 양기호, 2013).

한국에서는 지방자치제의 부활도 협력적 지역 거버넌스의 확립으로 이어지는 중요한 요인 중 하나였는데, 이는 지방정부가 복지서비스 공급체계에 그쳤던 전통적인 역할에서 벗어나 지역주민의 생활과 관련된 재

화와 서비스 공급을 위하여 NGO, 지역주민 공동체, 기업, 지역 내 소수 집단과의 파트너십을 구성하는 역할이 강조되고 있기 때문이다(강휘원, 2007). 지역주민 공동체에 소수집단인 이주 근로자, 국제결혼 이주자 등이 유입되면서 기존 주민들과의 사회적 화합이 강조됨에 따라 다문화 정책의 원활한 결정과 집행과정을 위해 거버넌스 모델을 채택하게 된다(허권, 2020). 게다가 최근에는 행위자의 공평성과 참여가 중요시되면서 이주민을 포함한 모든 집단에서 민관협의체를 구성하여 이는 일상생활에서의 다문화주의와도 결부되면서 일상적 다문화주의를 기반으로 한 거버넌스가 다문화 정책의 핵심 운영 방법으로 자리 잡게 된다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 협력관계의 다문화 거버넌스는 다문화 정책 구성의 한 축으로 자리 잡게 되었다(정성영・공동성, 2016; 박범종, 2017).

## 2. 다문화 거버넌스 분석방법: 행위자-네트워크 이론

본 연구에서는 다문화 거버넌스를 여러 행위자로 구성된 네트워크로 바라보고 있으며, 이 네트워크를 해석하는 방법론으로는 행위자-네트워크 이론을 사용하고자 한다. 행위자-네트워크 이론(Actor-Network Theory, ANT)은 사회 이론(social theory)의 하나로 사회적, 자연 세계의 모든 것이 끊임없이 변화하는 관계 네트워크에 존재한다고 여기는 방법론이다. 이 이론은 1980년대 중반에 프랑스 파리에서 탄생했으며, 지식의 성장이 발전하는 과정을 행위자와 네트워크를 통해 해석하고 분석하려는 접근법에서 이론으로 발전한 사례이다(Law and Lodge, 1984; Callon, 1984; Latour, 1987). ANT에 의하면 독립적인 사회 현상은 존재하지 않기 때문에 하나의 사회 현상을 “설명(explain)” 할 수는 없으며, 대신 경험적 “묘사(describe)” 가 이루어져야 한다고 말한다.

이와 같은 주장이 나온 배경에는 기존 본질주의(essentialism)적 접근에 관한 비판에서 비롯된 것도 있다. 본질주의란 모든 행위자가 내재되어 있는 특징을 지니고 있다는 것인데, 이는 행위자에 대한 지나친 일반

화로 이어질 수 있다는 문제점이 지적된 바 있다(Phillips, 2010). 이에 이전의 사회 이론은 행위자를 이분법적으로 비교하여 옳고 그름을 구분하는, 본질주의에 근거하는 한계점을 지니고 있었다(Muniesa, 2015). 반면에 ANT에 따르면 사회 및 자연 세계의 모든 것은 동등한 수준으로 끊임없이 변화하는 관계 네트워크에 존재한다고 주장하기 때문에 옳고 그름을 따질 수 없고, 대신 모든 행위자의 행동이 결합해서 사회 현상이 나타난다는 입장이다. 이러한 관계성에 대한 강조는 사회이론 및 철학 전반에서 행위와 구조, 거시와 미시 등의 이분법에서 벗어나서 새로운 대안적 방법론을 모색해주는 효과도 지닌다(최병두, 2017).

ANT는 크게 세 가지의 주요 개념으로 나눌 수 있는데, 각각 행위자-네트워크(Actor-Network), 번역(translation), 위상학적 공간(topological space)이다. 먼저 행위자와 네트워크의 경우에는 앞서 소개한 동등한 수준의 행위자, 그리고 그 행위자들이 결합, 축적, 경험을 통해 만들어지는 네트워크를 가리키는 개념이다. 기존 사회 이론과 구별되는 특징은 ANT에서의 행위자는 비인간(nonhuman)도 가능하다는 것이다. ANT에서 관계 네트워크를 구성하는 모든 존재들은 하나의 행위자로 작동한다고 말한다(Callon, 1984; Law, 1992; Latour, 1999). 그런데 앞서 이 네트워크 밖에 존재하는 것은 없다고 가정했으므로, 비인간적 요소도 행위자가 될 수 있다는 것을 동시에 의미하고 있기도 하다. 그동안 주요 행위자를 주체적인 사고를 할 수 있는 인간으로만 한정했던 과거의 많은 접근법과는 달리, ANT에서는 사물, 아이디어, 과정, 그리고 다른 관련 비인간적 요소들은 인간만큼이나 사회적 상황을 만드는 데 중요한 것으로 여기고(generalized symmetry), 독립적인 하나의 행위자 영역으로 분류한다(Callon, 2001; 최병두, 2015). 행위자는 개인 혹은 집단이 될 수 있고, 모든 행위자가 자체적인 판단과 결정을 내릴 수 있으며, 네트워크에 의해 다른 행위자와 연결되거나 분리될 수 있다. 궁극적으로는 이러한 이질적인 행위자들이 모여 ANT 네트워크를 구상하는 것이다.

한편 ANT의 또 다른 한 축은 네트워크이다. 이때의 네트워크는 비물

질적 행위자가 포함된 물질-기호학적 네트워크(material-semiotic network)를 의미하며, ANT는 이 네트워크가 어떻게 결합하여 전체로서 작용하는지를 묘사하는 것을 목표로 한다(Latour, 1999). 궁극적으로는 인간과 비인간 행위자의 결합을 통해 안정적인 네트워크로 구축되어 하나의 평범한 상식이나 단일체로 일상세계에서 인식되는 것, 하나의 행위자나 대상으로 네트워크가 축약되어 나타나는 것이 ANT의 주요 함의 중 하나이다(홍성옥, 2010: 28). 행위자-네트워크 연구자는 이렇게 축약된 네트워크에서 다양한 인간・비인간 행위자를 판별해내는 것에 초점을 둔다(김연희, 2017: 389). 그리고 네트워크가 생기는 이유에 주목하기 보다는, 네트워크 속에 있는 행위자들이 맺고 있는 관계들에 대해 구체적으로 살펴보고자 하는 입장이다(Latour, 2005). 행위자 간의 관계는 강화(stabilize), 번역(translate), 혹은 새롭게 등록(enroll)되는 형태 등으로 나타날 수 있다.

이 중에서 번역(translation)은 넓은 의미로 네트워크를 건설하는 과정을 지칭하는 표현으로, ANT에서 핵심 개념으로 별도로 분리하여 설명하고 있다. 구체적으로 번역은 한 행위자의 이해나 의도를 다른 행위자의 이해나 의도에 맞게 치환하기 위한 프레임을 만드는 행위로, 크게 문제제기, 관심끌기, 등록하기, 동원하기 총 4가지의 단계를 거치게 된다(Callon, 1984). 번역의 목적은 한 행위자가 다른 행위자들이 이미 참여하고 있던 네트워크를 떠나, 자신의 네트워크로 들어오게 하고, 이들이 다시 떨어져 나가려는 것을 예방하여 행위자 연결망을 안정화하여 행위자-네트워크를 공고하게 하려는 것이다. 이러한 네트워크는 한번 형성된 후에 고정되지 않고, 끊임없는 생성과 재생성이 발생한다고 말한다. 그리고 서로 다른 요소들을 네트워크로 함께 연관 지어 그것들이 외관상 일관성 있는 전체를 형성하기 위한 명시적 전략을 검토할 수 있다(Latour, 2005).

마지막 개념인 위상학적 공간(topological space)의 경우 행위자와 네트워크의 개념이 내재적으로 연계되어 있는 공간을 뜻한다(최병두, 2017). 기존의 전통적 지리학이 가지고 있는 공간관은 공간이 사물보다 먼저 존

재해 있다고 가정하는 절대적, 유클리드적 공간관이었다. 그러나 ANT는 이는 공간과 사물을 너무 명확하게 분리시킨다고 비판했다. 이에 대한 대안으로 ANT에서 설명하고 있는 공간은 절대적이지 않으며, 대신 네트워크에 의해 창조된 물질적 결과라는 주장을 펼치고 있다(Law, 1999: 8; 박경환, 2014). 이는 네트워크로 연계된 행위자들이 얼마나 가깝게 연계되어 있는지를 중요시 여기는 위상학의 관점과 일치하며, 이에 두 개념이 합쳐서 위상학적 공간이라는 개념으로 발전하였다(최병두, 2015). 이 논의를 통해 ANT는 다른 사회 이론보다 공간학적 관점을 부각시키는 노력을 했으며, 최근에 공간적 전환으로 인한 위상학의 위상 증대로도 이어지게 되었다(Mol and Law, 1994; Murdoch, 1998; Crang and Thrift, 2000; Law and Mol, 2001).

이와 같은 논리점들을 바탕으로 ANT는 다양한 사회현상을 설명할 때 적용되고 있는 새로운 이론 중의 하나로 발전하고 있다. 이 중에서도 본 연구가 바라보고자 하는 초국적 이주 현상 역시 ANT를 적용하는 연구가 늘어나고 있는데, 그 이유는 크게 세 가지로 나눠서 설명할 수 있다. 먼저, 이주 과정에서 생기는 다양한 비행위자(이주민 제도, 도착국의 문화 및 사회 구조 등)가 ANT에서는 독립적인 행위자로 설명할 수 있고, 네트워크에 영향을 줄 수 있는 요소라는 것을 잘 보여줄 수 있기 때문이다. 게다가 ANT는 특히 기존 사회 이론이 갖는 한계점 중 하나인 행위자의 이분법적 분리도 동시에 극복하고 있다. 이분법적 분리는 사회와 자연, 진실과 거짓, 기관과 구조, 인간과 비인간, 미시적 수준의 현상과 거시적 수준의 현상, 지식과 힘 등을 구분하는 행위를 의미하며, 초국적 이주 현상을 설명할 때 주요 분석틀로 구분된 두 개념을 비교하면서 다뤄졌었다. 또한, ANT는 기존의 초국적 이주 연구에서 흔히 간과되는 공간적 측면을 명시적으로 부각하면서, 특히 유클리드적(절대적) 공간 개념에서 벗어나 네트워크 공간과 그 외 다양한 위상학적 공간 개념을 이해할 수 있도록 한다(최병두 외, 2017: 59). 마지막으로는 행위자-네트워크를 지속적으로 파악하는 작업이 진행되면 경험이 축적되고, 추적하여 네트워크의 변화 과정 전반에 미치는 영향을 파악할 수 있기 때문이다(최

병두 외, 2017: 37).

ANT는 이미 국내에서도 여러 초국적 이주 연구에서 활용되고 있는데, 주로 기존 사회 이론의 한계점으로 지적되어왔던 이분법의 극복이나 위상학적 공간 개념의 이해에 초점을 맞추고 있다(최병두, 2015; 최병두 외, 2017). 한 사례로 미등록 이주노동자 공동체의 공간적 특성과 기능을 행위자-네트워크에 의해 분석한 결과, 이주공동체 공간을 둘러싼 다양한 인간 행위자들의 관점을 반영하고 이들의 행위에 영향을 미치는 네트워크를 복합적으로 탐색한다는 점에서 선행연구들과 구별되는 특징을 지닌다(이민경, 2017: 426). 아울러 이주공동체는 다양한 인간 및 비인간 행위자들의 네트워크에 의해 형성되며, 공간이 재구성되는 것을 확인할 수 있었다(이민경, 2017: 423). 또 다른 연구는 행위자-네트워크 이론을 이용하여 하나의 공간에서 다중적인 성격이 나타날 수 있음을 밝히고 있다(김지현; 2019, 이준석, 2020). 따라서 박경환의 말처럼 관계적 전환이 이루어지고 있는 현대 사회의 인문지리학에서 ANT는 관계적 지리학의 발전에 개입・기여할 가능성을 가지고 있다(박경환, 2014).

이에 따라 본 연구는 행위자-네트워크 이론의 관점에서 다문화 담론의 변화가 다문화 거버넌스 네트워크에 영향을 미치는 과정을 분석하고자 한다. 본 연구에서 ANT를 사용하는 것이 유용한 이유는 우선, 다문화 담론이 비물질적 행위자에 포함되어 있기 때문이다. ANT에서는 비인간(non-human)도 주요 행위자로 간주하며, 서비스 전달체계와 같은 네트워크는 인간과 비인간이 서로 얽혀 구성되어 있으면서 지속적으로 변화하는 혼종적인 인간-비인간의 집합체로 본다(홍성욱, 2010: 20). 그리고 사회현상을 제대로 이해하기 위해서는 인간 행위자뿐만 아니라 다양한 사물들의 행위성을 인식할 필요가 있다(Latour, 2005: 301). 이에 본 연구는 안산의 다문화 거버넌스 내에서는 다문화 담론이 하나의 비인간 행위자로 작동하는 것을 구분하여, 그 영향력 정도를 파악하고자 한다.

둘째, ANT의 핵심 개념 중 하나인 번역을 이용하여 다문화 실천 방향성 변화가 다문화 거버넌스에 미치는 영향력을 파악할 수 있게 된다. 앞서 행위자 간의 네트워크는 번역을 통해 더욱 강해지고 여러 네트워크

간의 연합을 가능하게 해주는 힘을 가진다. 이를 안산시 지방정부에 적용하게 되면 지방정부라는 행위자가 다문화 담론이라는 행위자를 변화시켜 다문화 거버넌스 네트워크에 영향을 줌으로써 지방정부 중심의 네트워크를 강화한 것으로 해석이 가능하다. 번역이 성공적으로 이루어지면 이를 주도한 소수의 행위자는 네트워크에 동원된 다수의 행위자를 대변하는 권리를 갖게 되며, 이전에 비해서 더 큰 권력을 획득하게 된다(Latour, 1999). 안산시 지방정부에서 대부분의 예산이 집행되거나, 관이 주도하는 프로그램을 큰 규모로 운영하고 있음으로써 민관협의체와 같이 정치적 권력의 평등이 이루어져야 하는 행위자도 관에서 운영을 맡게 되고, 회의가 이루어지지 않는 경우에는 대부분의 집행 권력이 관에서 이루어지는 경우가 많다.

마지막 이유는 초국가 이주 연구가 이루어지는 과정에서 절대적인 공간보다는 네트워크의 공간을 적용해야 새로운 함의들이 도출되기 때문이다. 이주노동자나 결혼이민자가 안산시에 유입되는 요인들은 일반화하기 어렵고, 그 국적도 다양해서 특정 국가에서 왔다고 단정 지을 수 없다. 이는 유클리드적 '지역적 공간' 에서 이를 설명하기에는 한계점이 많다는 것을 뜻하기도 하다. 그 대신 ANT에서 제시한 '네트워크 공간' 이나, '유동의 공간' 등 위상학적 공간 개념을 위상학적 공간 개념을 이용하게 되면 외국인들이 고국에서 안산시까지 오는 과정을 보다 다각도로 분석하여 이야기 할 수 있다. 그리고 궁극적으로는 공간의 분석 단계를 원곡동 다문화마을 특구 내에서만 국한시키지 않고, 다른 거점들까지 포괄하여 다문화 거버넌스의 연결망을 파악할 수 있게 된다.

# 제 3 장 사례 소개: 안산시의 다문화 공간과 다문화 거버넌스의 발전 과정

본 장에서는 안산시가 다문화 공간으로 규정한 안산시 단원구 원곡동 일대가 다문화 공간으로 발전하게 된 과정을 다룬다. 이 과정을 크게 세 개의 시간대로 나눠서 설명을 할 계획이다. 시기의 구분은 거버넌스 확립 정도(정성영・공동성, 2016), 이주민 지원 활동 역량 정도(오경석, 2010; 신유경, 2013) 등 다양하나, 본 연구에서는 다문화마을 특구를 하나의 기준으로 삼는다. 그 이유는 다문화마을 특구 이후의 다문화 공간의 성격이 바뀐 것이 여러 차례 관측되었기 때문이다(정연학, 2015; 김윤영, 2019; 허권, 2020; 서남투데이, 2020년 11월 15일). 먼저 특구로 지정되기 이전의 안산과 원곡동의 배경과, 2004년 고용허가제 진행 후 다문화마을 특구 논의가 본격적으로 이루어지는 과정, 그리고 2009년 지정 이후 현재까지 진행된 모습으로 담론이 진행된다. 시기별로 있었던 주요 사건과, 이때 가장 깊게 관여한 거버넌스 행위자는 누구였는지를 소개한다. 다문화 거버넌스가 형성되어 있는 한국의 다문화 공간은 전국 각지에 있지만 본 연구에서 안산시를 다루는 이유는 다문화마을 특구가 국내 최초의 다문화 특구이자, 2021년 현재까지도 유일한 다문화 특구로 지정되어 있다는 점 때문이다. 그리고 다문화마을 특구로 지정되는 과정까지 다문화 거버넌스가 큰 역할을 해왔기 때문에 여러 행위자들의 활동이 가장 뚜렷하게 드러나는 다문화 공간 중 하나라고도 말할 수 있다.

## 1. 다문화마을 특구 이전의 안산과 원곡동(1976년~2004년)

안산시는 해외 이주노동자가 유입되기 이전부터 이주민의 비율이 높았는데, 그 배경에는 국가의 산업 발전 정책이 연관되어 있다. ‘안산’이라는 지명으로 불리기 이전에 이 지역은 시흥군과 화성군으로 나누어

져 있었다가, 1976년에 한국 정부가 수도권 산업 과밀화를 억제하기 위한 정책의 일환으로 이 일대를 '반월신공업도시' 로 조성하는 계획을 세운다(그림2 참조). 이 지역을 담당하기 위해 경기도 반월 도시개발지원사업소가 설치되었고, 1986년 안산시로 승격되었다.

신 공업단지 지역에 거주하던 농, 어업 종사자 선주민들을 위해서는 그림과 같이 안산시의 주변 지역에 이주민 단지가 여러 군데 마련되었다. 현재 다문화마을 특구가 위치한 원곡동도 이주민 단지 중 하나로 지정되어 발전되기 시작한 지역이다. 그러나 선주민들은 적은 토지 보상액과 본업 생계유지의 어려움 때문에 안산에 머물기보다는 다른 지역으로 떠나는 선택을 하게 된다. 원곡동의 경우 바로 건너편에 반월공단이 자리 잡고 있어서 선주민들의 빈자리는 내국인 노동자들에 의해 빠르게 채워지게 된다. 그때부터 원곡동은 선주민이 소수이고, 모든 이가 이방인인, 그런 탈근대의 공간으로 변모한다. 1980년대의 안산은 이미 '이주민의 도시' 였던 셈이다(오경석, 2014).

[그림 3] 반월신공업도시 공간구조계획
(출처: 탁영식 외, 1989)

비도시적 공업을 기반으로 인구가 계속 성장하고 있던 안산시는 1990

년대에 들어서면서 3차 산업혁명과 경제침체로 인해 큰 타격을 입게 된다. 한국은 서비스업을 중심으로 한 새로운 산업 구조를 내세웠고, 이에 2차 산업은 3D(Dirty, Difficult, Dangerous)업종으로 분류되면서 내국인들이 기피하는 사양업종이 되어버린다. 게다가 경기 침체라는 구조적 요인까지 겹치게 되면서 제조업 전반이 위기를 맞기 시작했다. 그 결과 내국인 노동자들은 더 나은 일자리를 찾기 위해 안산을 떠나기 시작했는데, 원곡동의 한국인 인구를 예시로 들면 1990년에 35,866명에서 1995년 19,844명으로 약 40%나 감소하면서 공단들은 급격한 노동력 부족 현상에 시달리고 있었다.

이에 대한 해결책 중 하나로 국가에서는 이주노동자의 유입을 내세웠는데, 1991년부터 산업기술연수제도를 시행하면서 이주노동자에 대한 규제를 점차 없애고 있었다. 안산시 공단 측에서는 부족한 노동력을 값싼 임금으로 대체해줄 수 있다는 점에서 이주노동자를 환영했고, 이주노동자의 측면에서도 안산은 공단에서 생겨난 많은 일자리, 예전부터 이주민들이 많았던 이유로 형성된 합리적인 주거비용 등 유입요인이 충분한 지역이었다.

이 시기에 이주노동자에 대한 지원을 중점적으로 진행했던 행위자는 기존부터 안산시에 위치한 여러 종교단체였다. 당시에는 중앙정부와 지방정부가 이주민 지원에 대해 관심을 기울이지 않았었기 때문에, 이주노동자들은 이전부터 한국인 노동자들의 노동운동을 지원하는 역할을 담당했던 안산의 종교단체와 민간단체를 찾아갔다. 어느 단체에서 도움을 받을 수 있는지에 대한 정보는 이미 형성되어 있었던 국가별 네트워크를 통해 빠르게 퍼져나갔다. 종교단체가 많다 보니 이주민 지원과 포교 활동을 병행하는 것이 이 시기의 특징이었다. 이주노동자의 집단이 커지면서 그들을 포섭하고자 다소 경쟁적이고 과열된 포교 활동을 진행한 것이 문제가 되기도 했다.

이 기간에 민간단체들의 핵심 의제는 일상생활에서의 차별이었으며, 이를 처음 공론화 시킨 것이 '국경없는마을' 운동이다. 1999년 안산외국

인노동자센터(현 안산이주민센터)와 당시 센터장이었던 박천응 목사가 주도하여 시작된 이 운동은 이주민 지원단체들이 연합한 한국 최초의 다문화 공동체 운동이다. 단체들은 이주노동자들을 일시적인 체류자에서 함께 정주하는 우리들의 이웃으로 그들을 새롭게 바라볼 수 있는 시각 전환의 필요성을 문제의식으로 삼으며, 이주노동자들의 시민권을 의제로 제안하는 것이 주요 틀이었다(박천응, 2002; 오경석・정건화, 2006). 국경 없는마을 운동은 산업기술연수제도의 고질적인 문제였던 이주노동자의 인권 문제를 처음으로 제기했다는 점에서 그 의의가 있다.

정성영과 공동성(2016)의 경우처럼 이 시기를 '제1기 거버넌스' 라고 지칭하는 선행연구도 있으나, 본 연구에서는 거버넌스를 다양한 행위자의 참여 정도에 따라 구분하므로 이 기간을 거버넌스로 정의하지 않는다. 이 기간에 이주민정책 담론에 참여한 행위자는 민간단체가 유일하기 때문이다.

## 2. 다문화 거버넌스의 출범과 다문화마을 특구 논의(2004년~2009년)

안산시의 다문화 정책 필요성이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2004년에 시행된 고용허가제도의 도입 이후이다. 외국인고용허가제는 산업연수생제도의 근본적 문제점이었던 불법고용과 인권문제를 해결하기 위해 추진되었다. 고용허가제가 통과되면서 기업들은 합법적이고 투명한 제도를 통해 근로 적격자를 선정하고 고용할 수 있게 되었고, 이주노동자들에게는 비자 발급이 원활해지게 되었다. 이 시기 전후로 안산시의 외국인 인구가 두 배 이상 증가하게 되었으며, 외국인 비율은 꾸준히 증가해 2010년에는 5%를 넘어서게 되면서 안산시 내부로만 보면 다문화사회로 진입하게 되었다(표1 참조). 이와 동시에 이주노동자와 관련된 사회적 이슈 역시 대두되기 시작했다.

| 항목 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총인구(명) | 598,560 | 637,660 | 671,687 | 686,873 | 697,239 |
| 한국인(명) | 590,598 | 628,861 | 651,625 | 666,784 | 679,911 |
| 등록외국인(명) | 7,962 | 8,799 | 20,062 | 20,089 | 18,228 |
| 외국인 비율(%) | 1.33 | 1.38 | 2.99 | 2.92 | 2.61 |
| 항목 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 총인구(명) | 723,075 | 734,713 | 741,073 | 739,493 | 753,862 |
| 한국인(명) | 698,819 | 705,040 | 708,257 | 705,346 | 714,891 |
| 등록외국인(명) | 24,256 | 29,673 | 32,816 | 34,147 | 38,971 |
| 외국인 비율(%) | 3.35 | 4.04 | 4.43 | 4.62 | 5.17 |

[표 1] 안산시 인구 현황(2001년~2010년)
(출처: 법무부, 「출입국・외국인정책 통계연보」(2001~2010))

이렇게 안산시 일대가 이주노동자 집중지역으로 성장하게 되자 공식적 참여자인 안산시 지방정부가 개입하기 시작하면서 관련 조직과 기관을 신설하고, 각종 외국인정책을 수립하였으며, 국가 차원의 상위법이 제정되는 등 장기적이고 체계적인 공적 행위가 증가하였다(정성영, 공동성, 2016). 이 시기에 안산시 정부가 시행한 대표적인 정책으로는 2005년에 이주민분과를 신설한 것과, 2008년 외국인주민센터를 개설한 것으로 이주민 지원 활동을 체계적으로 지원해줄 수 있는 발판을 마련해준 것이다. 지방정부와 더불어서 중앙정부 역시 이 시기부터 다문화 정책을 시작하게 되는데, 2006년 5월 개최된 제1회 외국인정책 회의에서 “다문화・다민족 사회로의 전환”을 하나의 시대적 과제로 제시한 것을 시작으로「재한외국인 처우 기본법」을 제정하고 안산시의 다문화 거버넌스에 본격적으로 기여했다. 민간단체는 기존부터 지속해오던 이주민 지원 운동을 하는 한편, 안산시 측 공무원들과 적극적으로 교류하며 다문화 거버넌스의 구축을 위해 함께 노력했다.

그러나 민과 관이 충돌하는 사건도 있었다. 안산시는 중앙정부의 지속적인 지원을 받고자 2007년 원곡동 일대를 외국인 마을 특구로 지정하는 작업을 시작하게 되는데, 이 계획은 많은 민간단체들과 갈등을 빚게 되

었다. 그들이 특구를 반대한 가장 큰 이유는 지역개발이 부동산, 임대료 상승을 일으키면서 이주민들의 지속적 거주를 어렵게 한다는 것이었다. 안산시는 이를 받아들여 사업기간과 사업액을 5분의 1 수준으로 감축시킨 새로운 특구 기획안을 내세웠고, 이는 2009년 다문화마을 특구 사업안으로 최종 확정된다(표2 참고).

### 3. 다문화마을 특구 지정 이후(2009년~현재)

단원구 원곡동 일대의 다문화마을 특구 지정으로 안산시는 당시 지식경제부로부터 5년간 186.5억이라는 지원을 받아 본격적으로 안산시의 사업 방향성을 개시하게 된다. 안산시 지방정부는 '전국최고수준의 외국인 밀집 지역' 이라는 표어를 내걸면서 장소마케팅과 관광상품화를 위한 노력을 시작했다. 그 사업의 일환으로 안산역 환승센터, 만남의 광장, 걷고 싶은 거리, 다문화 음식거리 등을 새롭게 만든다. 기존의 정책 역시 보강하고 증축하는 작업을 거쳐 외국인주민센터는 외국인주민지원본부로 바뀌면서 행정적인 민원 업무 뿐만 아니라 통역, 상담, 무료진료 등 종합적으로 외국인을 지원하는 기관으로 성격이 바뀌었다.

2017년에는 원곡동에 대한 관할구역을 생활권 중심으로 조정함으로써 지역의 특성에 맞는 행정서비스를 제공하고자 기존의 원곡본동만 원곡동이라는 명칭으로 남고, 원곡1동, 원곡2동은 백운동으로 새롭게 개편되었다. 안산시 지방정부의 적극적인 정책에 힘입어 중앙정부가 특구 사업비 및 사업기간을 두 차례 늘려주면서 힘을 보태주었다. 2021년 현재 다문화마을 특구 사업은 2023년까지, 총 416.8억의 예산이 투입될 예정이다(표3 참고).

공공기관의 관여가 눈에 띄게 증가한 만큼, 반면에 민간단체는 점점 목소리와 연대력을 잃어가고 있었다. 초기에 다문화 거버넌스를 수립할 당시에는 공공기관의 정보 부재로 인해 민간단체들의 자문을 필요로 했고, 민간단체들도 이를 지역사회의 의제들을 보여줄 수 있는 하나의 기

회로 여겨 거버넌스 행위자들이 많았고 참여도도 높았다. 그러나 특구 논의가 시작되면서 안산시의 다문화 정책 방향성이 중심이 되었고, 민간단체들의 요구 사항은 뒤로 밀리게 되었다.

민간단체 내부에서도 연대력을 잃었다는 평가가 많은데, 그 이유는 기존에는 민간단체들이 이주노동자의 노동권, 인권 등 공통적인 의제에 수렴할 수 있었으나, 중앙정부가 다문화 정책의 방향성을 제시한 이후 민간단체도 다양해졌기 때문이다. 결혼이주민 및 다문화가족을 지원해주는 단체가 늘어났으며, 이주노동자만 지원해주는 단체는 줄어들었다.

| 시기 | 2007 | 2009 |
|---|---|---|
| 제목 | 안산 외국인 마을 특구 | 안산 다문화 특구 |
| 배경 및 목적 | • 다양한 외국인 인적자원을 활용한 지역 장기발전 방안 마련<br>• 다문화 공동체 기반조성으로 거주 외국인의 화합 및 사회통합 추진<br>• 특구지정을 위한 지역특화 사업 발굴로 지역사회 및 경제발전 도모 | • 외국인의 생활 및 복지 환경 개선<br>• 다문화 공동체 형성의 필요성<br>• 다문화도시로서의 원곡동 위상변화에 따른 지역 커뮤니티의식 함양<br>• 다문화 공동체 시범화<br>• 다문화 마케팅을 통한 지역 경제 활성화 |
| 범위 | 경기도 안산시 단원구 원곡본동 795번지 일원 총 584,000$m^2$ | 경기도 안산시 단원구 원곡본동 795번지 일원 외 910필지 총 367,541$m^2$ |
| 사업기간 | 2017~2016(10년) | 2009~2013(5년) |
| 추진 사업 | • 원곡공원 평탄화<br>• 외국인복지지원센터 건립<br>• 간판이 아름다운 거리 및 걷고 싶은 거리<br>• 만남의 광장 조성<br>• 상징조형물 설치<br>• 전선 지중화<br>• 안산역 환승센터(상징탑 설치추가)<br>• 관광 식당가<br>• 외국인 근로자 특화 임대주택 조성, 외국인 학교 건립 | • 생활환경개선: 외국인주민센터 운영, 안산역 환승센터 구축, 간판이 아름다운 거리 조성<br>• 다문화 의식 함양: 다문화원 건립, 만남의 광장 활성화, 국제 다문화 심포지엄 개최<br>• 다문화 특화 브랜드: 특화거리 조성, 세계 전통 민속축제, 외국 관광식당 지정 |
| 사업비 | 1,000억 | 186.55억 |

[표 2] 안산 외국인 마을 특구와 안산 다문화 특구 사업 계획 비교

(출처: 오경석, 2010)

| 시기 | 2014 | 2019 |
|---|---|---|
| 제목 | 안산 다문화마을 특구<br>(1차 사업연장) | 안산 다문화마을 특구<br>(2차 사업연장) |
| 배경 및 목적 | • 외국인 주민의 지속적인 증가에 대해 지역사회에 안정적인 정착을 지원하기 위한 지속적인 관심과 사업의 추진 필요<br>• 전국 최고의 외국인 밀집 지역인 안산의 문화적 다양성, 개방성, 융합의 특징을 도시경쟁력으로 발전시켜 지역경제 활성화 도모 | • 특구 기간연장, 사업비 증액 등 변경사항 반영 필요<br>• '다문화'라는 안산시의 지역의 특수성을 브랜드화 및 지역경제 활성화 도모<br>• 최근 5년 동안 2.5배 정도 증가한 고려인을 위한 교육·지원 사업 추진 |
| 범위 | 경기도 안산시 단원구 원곡본동 795번지 일원 외 911필지 총 373,553$m^2$ | 경기도 안산시 단원구 원곡동 795번지 일원 외 910필지 총 373,813$m^2$ |
| 사업기간 | 2009~2018(5년 연장) | 2009~2023(5년 연장) |
| 추가된 사업 | 신규사업 추가: 글로벌다문화센터 운영, 특화 교육프로그램 및 커뮤니티센터 운영<br>• 추진보류사업: 다문화원 건립<br>• 사업비 증액: 외국인주민센터 운영 활성화, 만남의 광장 활성화, 특화거리조성, 세계 전통 민속축제 개최 | • 기존 사업 보강<br>• 신규사업 추가: 고려인 문화센터 운영<br>• 사업비 증액: 외국인주민지원본부 운영 활성화, 글로벌다문화센터 운영, 특화 교육프로그램, 세계문화체험과 운영, 특화거리조성, 외국계음식점 특화, 세계전통민속축제 개최 |
| 사업비 | 기존 186.5억+47.4억<br>총 233.9억 | 기존 260.8억+추가 156억<br>총 416.8억 |

[표 3] 안산 다문화마을 특구 사업의 연장 내용

(출처: 중소벤처기업부 고시(2014-40호, 2019-11호)를 연구자가 재작성)

# 제 4 장 안산 내 다문화 실천 변화: 한국 사회 다문화 담론의 적용과 그에 대한 비판

## 제 1 절 정책 영역에서의 변화

### 1. 축소된 다문화주의 비판과 대안

본 연구는 한국사회에서 통용되는 다문화 담론에 따라 안산 행위자들이 이를 수용하고 적용하는 과정을 통해 안산시 내에서 다문화 담론이 변화되었다는 것을 보여주고자 한다. 다문화가 선행 연구에서 어떻게 다뤄졌는지는 앞서 설명했었다. 다문화, 혹은 다문화주의 담론이 태동했던 서구에서는 타문화의 유입 뿐만 아니라, 유입된 문화와 기존 문화에 대한 공존, 인정, 그리고 평등한 대우까지 포괄하고 있다(Modood, 2013). 일명 샐러드 볼(salad bowl) 이론으로도 불리며 기존에 자리를 잡고 있던 용광로(melting pot) 이론에 도전하는 개념이었다(Song, 2020).

서구적 맥락에서 다뤄지던 다문화주의는 한국에 오면서 한 차례 변화하게 된다. 한국이 추구하고 있는 다문화주의 정책은 다양한 문화를 차별 없이 받아들이되, 이들이 한국 사회에 통합되는 정도에 따라 경제권, 영주권, 투표권을 주는 형태를 띠고 있다. 이는 다양한 단계의 사회통합 프로그램을 마련하면서 일정수준을 통과할 경우, 더 좋은 비자를 발급해 주는 방식으로 진행된다. 정책 명에는 가장 진보적인 형태의 다문화주의를 용어로 선택하면서, 실제로는 동화주의적 성격도 포함하고 있는 이중성을 지니고 있다는 것이다(강미옥, 2014:187; 남기범・정현주, 2019). 이주노동자, 결혼이주여성, 다문화가족 자녀 등 여러 외국인 공동체에 동정심을 갖고 시혜 차원의 대책을 마련하기는 하지만 이들의 고유한 문화와 정체성을 인정하고 존중하기보다는 한국 주류사회문화에 일방적으로

동화하려는 자세를 취하고 있는 것이다(이선옥, 2007; 윤인진, 2008).

이렇듯 동화주의적 다문화정책이 늘어남에 따라 한국 사회에서 '다문화' 로 지칭되는 집단이 결혼이주민이나 다문화가족 자녀 등 장기간 체류하는 이주민들만 가리키는 표현이 되어 가고 있는 결과도 낳고 있다. 이주노동자들은 다문화 담론이 민간단체에서 처음 생겨났을 때에는 '모든 외국인 집단' 을 수용하자는 입장이었기 때문에 다문화 집단에 포함되어 있었다. 그러나 이주노동자의 체류 기간이 5년을 넘지 못한다는 특성 때문에 동화주의 정책에 포함할 이유가 마땅치 않았고, 노동자들 역시 필요성을 느끼지 못해서 참여도가 상대적으로 적었다. 그 결과 현재는 이주노동자들은 결혼이주민과 그 자녀들로부터 분리되어 예산이 각각 집행되고 있다. 그리고 후자에게만 '다문화, 다문화정책' 이라고 명명하여 더 많은 예산이 가고 있는 상황이다. 이 현상에 대한 경기도외국인인권지원센터 실무자와의 인터뷰 내용이다.

> "경기도도 사실은 예산의 거의 90%가 다문화가족지원 예산이거든요. 숫자로 보면 외국인 노동자들에게 압도적으로 많음에도 불구하고 그 지원해주는 예산은 거의 10%밖에 안 된다는 거구요. (…) 외국인 노동자들은 노동권은 인정해주지만 정치적이고 시민적인 권리는 인정을 안 해준다. 그게 한국 다문화 정책의 대표적인 문제라고 볼 수가 있죠." (피면담자 1, 2021년 1월 27일)

본 면담자와의 인터뷰를 통해 이주노동자들은 노동권과 인권 침해와 관련된 부분만 지원이 이루어지고 있고, 다른 영역까지는 도와주기 어려운 상황이라는 것을 알 수 있었다. 그 이유는 현재 결혼 이주민과 이주노동자 지원 정책은 투트랙으로 운영되고 있기 때문이다(피면담자 1). 결혼 이주민에게 적용되는 다문화 정책은 한국사회에 적극적으로 통합하려는 동화주의적 정책을, 이주노동자에게는 기본권만을 보장하는 차별 배제 정책을 시행하고 있다. 결론적으로 한국의 다문화 정책은 모든 외국

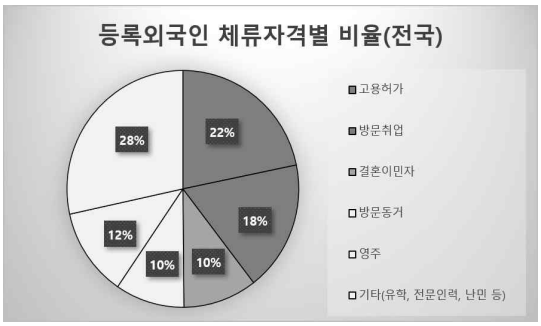
인 집단을 포용하지 않고 선택적으로 지원이 이루어진다는 점에서 소외되는 집단(이주노동자)이 생기고, 정책의 내부를 살펴보아도 소수집단의 정체성을 존중하기보다는 국가 통합 프로그램을 운영하여 문화를 흡수하는 성격을 지니고 있다는 점이 과거 다문화 담론과 비교했을 때 가장 큰 변화이며, 문제점으로 부상하고 있다.

현재 우리나라에서 바뀐 다문화 담론은 정책 행위자들에 의해 여러 부서에서 수행되고 있다. 이를 가장 명확하게 확인할 수 있는 부분은 인원 대비 예산 배치가 지나치게 불균형적으로 이루어져 있는 것이다. 이는 전국뿐만 아니라, 이주노동자의 도시 중 하나인 안산시도 예외가 아니다. 현재 한국에서 거주하고 있는 외국인들의 입국 비자 형태를 살펴보게 되면, 이주노동자 관련 비자(고용허가제 E-9 비자+방문취업 F-2 비자)와 결혼이민 관련 비자(결혼이민자 F-6 비자) 간의 인구 비율 차이가 약 4배 정도 나타나는 것을 확인할 수 있다(표4, 그림3, 4 참고). 이를 안산시로 좁혀보게 되면 그 차이는 약 5배로 더욱 벌어지게 되는데, 안산시는 과거부터 반월공단과 시화공단 중심으로 돌아가는 공업도시이기 때문에 안산시로 유입된 외국인 중 이주노동자가 더 많을 수 밖에 없는 사회적 구조를 지니고 있기 때문이다. 그러나 이주노동자 구성원이 결혼이민자보다 더 많음에도 불구하고 그들에게 주어진 예산은 약 10분의 1 밖에 되지 않는 상황이다(피면담자 1). 한 일례로 2020년의 외국인정책 시행계획을 살펴보게 되면 이주노동자들을 위한 중점계획은 없거나 다른 외국인 집단과 통합되어 있는 반면에, 다문화가족을 위해서는 '이민배경 자녀 역량 강화', '여성·아동 등 취약 이민자 인권증진' 등 중점과제로 올려져 있으며 배치된 예산도 많은 것을 확인할 수 있다(외국인정책위원회, 2020: 5).

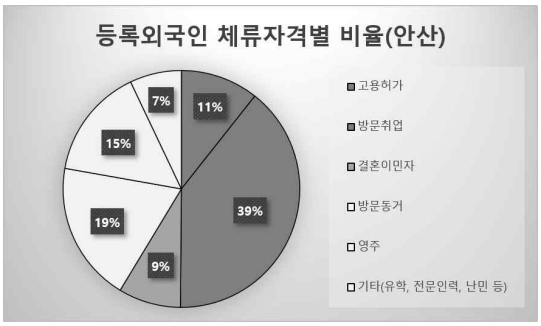
| | 등록 외국인 | 고용 허가 | 방문취업 | 결혼 이민자 | 방문 동거 | 영주 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전국(명) | 1,271,807 | 276,755 | 226,322 | 131,034 | 122,886 | 153,291 | 361,519 |
| 비율(%) | 100 | 21.76 | 17.80 | 10.30 | 9.66 | 12.05 | 28.43 |
| 안산(명) | 56,467 | 6,017 | 22,289 | 4,819 | 10,797 | 8,559 | 3,986 |
| 비율(%) | 100 | 10.66 | 39.47 | 8.53 | 19.12 | 15.16 | 7.06 |

[표 4] 2019년 전국, 안산시 등록외국인 체류자격별 인구

출처: 법무부, 안산시 통계




[그림 4] 2019년 등록외국인 체류자격별 인구 비율(전국)




[그림 5] 2019년 등록외국인 체류자격별 인구 비율(안산)

출처: 법무부, 안산시 통계

이렇게 다문화 담론이 특정 집단을 지칭하는 표현으로 축소하게 된 배경에는 2006년 중앙정부가 발표했던 '다문화 사회로의 전환' 에서 다문화가족, 다시 말해 결혼 이주 여성과 그 가정과 관련된 의제가 한 영역을 차지하면서부터였다. 이전까지는 민간단체가 다문화 담론을 발전시킨 주체였기 때문에 기존에 존재했던 서구적 자유 다문화주의의 개념으로부터 시작했었고, 이주노동자도 다문화의 구성원에 해당하였다. 한편 정부에서는 2000년대 초반부터 국제결혼으로 인한 '다문화' 가정이 늘어나기 시작하자 결혼 이주자들을 외국인이라고 부르지 않고 다문화라는 용어를 사용하기 시작했다. 이들은 새롭게 정의할 '다문화' 속에 넣을 외국인 집단을 확실하게 구분하면서 그들을 포섭할 필요성을 강조하였다(강미옥, 2014: 102). 그러면서 주요 언론을 통해 정부 차원에서 다문화주의가 필요한 환경을 적극적으로 한국사회에 조장한 것이다(Ahn, 2017).

정부의 견해는 여러 나라에서 들어오는 결혼 이주 여성들을 다문화주의적 사상을 통해 존중해주면, 한국의 대표적인 인구 문제인 출산율 감소 현상을 해소할 수 있다고 기대한 것이다(박천응, 2012; 중앙일보, 2016년 1월 29일). 그 결과 '다문화'는 모두에게 친숙한 용어가 되었으나, 결혼이민자들과 그 자녀들만을 지칭하는 성격이 점점 강해지게 되었다. 재정의된 '다문화'는 지방정부 단위로 내려오게 되고, 일상적인 의미로 자리잡히게 된다. 다음은 안산시 여성근로자복지센터 직원과 나눈 인터뷰 내용이다.

> "저희는 '다문화' 여성을 지원해주지 않아요. 여기는 노동자 중에서 여성인 근로자들을 도와주는 곳이죠. (안산시에서 쓰는) 다문화는 결혼이민 비자를 통해 들어온 사람들을 지칭할 때 사용하는 표현이에요." (피면담자 7, 2021년 3월 2일)

안산시 지방정부에서 운영하는 이 기관은 용어 '다문화'의 적용 범위를 결혼이민자로 분명히 구분하고 있다는 것을 알 수 있었다. 학술적인 의미와의 혼선을 막고자 결혼이민자들과 그 자녀들을 지칭하는 표현인 '다문화가족'이라는 새로운 용어를 만들기도 하였으나, 다른 외국인 집단을 지칭할 때 다문화라는 용어를 사용하지 않는다는 점에서 한국사회에서의 '다문화'는 "다문화가족의 줄임말" 처럼 사용되고 있다. 그리고 '다문화'라는 용어가 가지는 긍정적인 인식을 바탕으로 이주민 정책 지원금의 많은 비중을 차지하고 있다.

이렇게 특정 집단을 집중적으로 지원하는 이유는 다문화가족이 한국사회에 포섭시킬 대상 중 가장 우선순위에 해당하기 때문이다. 남성 이주노동자는 불법체류까지 하면서 내국인의 일자리를 빼앗는 부정적인 존재로 인식하는데 반해, 결혼이주여성은 결혼하기 힘든 한국 남성과 결혼해서 한국 가족제도를 유지 시켜주는 고마운 존재라는 것이다(윤인진, 2008). 한국 사회에서 가장 도움을 줄 수 있다고 판단한 집단에게만 재

정의한 '다문화가족'의 범주에 들어가게 하여, 그들에게 많은 지원이 돌아가는 것이다. 현재 한국 사회에서 부부가 모두 외국인인 경우에는 다문화가족에 해당하지 않고, 한쪽이 결혼이주민, 혹은 귀화한 이주민이고 배우자가 한국 사람인 경우에만 다문화가족이라고 인정하고 있다(다문화가족지원법 제2조 제1호). 결혼이라는 연결고리를 통해 한국에 유입한 이주민의 경우, 이주노동자와 달리 체류 기간에 제한이 없어 사회적인 문제만 발생하지 않는다면 장기간 체류를 할 가능성이 높아진다. 또한, 결혼 이민을 통해 들어오는 외국인의 대부분은 여성, 그것도 가임기인 여성이 많은 데다가, 내국인 여성보다 높은 출산율을 기록하고 있기 때문에 한국의 저출산·고령화 추세를 고려했을 때 다문화가족의 비율 증가추세는 지속 될 전망이다(여성가족부, 2010). 이에 지속적인 지원을 통해 한국 시민으로 동화시키려는 노력을 다방면으로 진행 중이다. 그러나 이러한 집중 투자 현상은 기존에 다문화주의 개념에 입각했던 포괄적인 다문화 담론을 결혼 이민자, 특히 결혼 이주 여성과 그 자녀들로 한정시키는 역효과도 생기고 있다. 축소된 '다문화' 집단에 소속되어 있는 구성원은 꾸준히 입지를 다지고 있는 한편, 소속되지 못한 이주노동자들은 수적으로는 다수인 집단임에도 불구하고 지원의 당위성이 떨어진다는 이유로 입지가 좁아지고 있다.

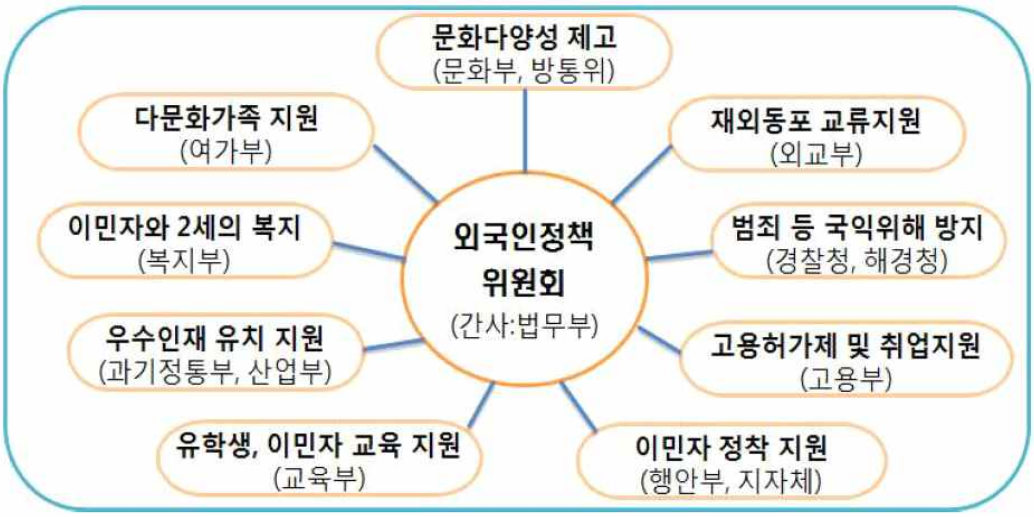
이는 이주노동자가 다른 지역보다 더 많은 안산시에서 더 큰 문제로 대두되고 있다. 그 이유는 이주노동자들의 지원 정책을 위해 고민하고, 다문화 담론을 처음 거론시켰던 곳 중 하나였기 때문이다. 안산시는 한국에서 가장 먼저 외국인 인구가 빠르게 증가했던 곳으로, 그만큼 외국인에 대한 지원단체도 다른 지역에 비해 많았다. 이 외국인들은 대부분 이주노동자로, 안산의 민간단체들은 이들을 위해 다문화주의에 입각한 관용적인 정책이 필요하다는 것을 여러 차례 시 정부에 얘기한 적이 많았다(피면담자 2, 4, 5). 그러나 안산시는 21세기 이후 바뀐 한국 다문화 담론을 그대로 수용하는 모습을 보이면서, 다른 지역과 똑같이 축소된 '다문화'를 그대로 사용하고 있었다. 이는 앞서 소개한 인터뷰 내용처

럼 일상생활에서의 사용 뿐만 아니라, 이주노동자와의 지원 규모를 비교해봐도 그렇다. 안산시 외국인주민지원본부의 주요 사업 내용을 살펴보게 되면, 외국인주민복지팀의 지원대상은 “다문화가족 및 이주배경 청소년”으로만 명시되어 있으며, 이주노동자들을 위한 별도의 사업이나 정책은 찾아볼 수 없었다.[2] 거기에 경기도 전체 예산의 10% 만이 이주노동자에 들어간다는 것을 더하면(피면담자 1), 이주노동자가 차지하는 비율과 관계없이 안산시의 외국인 정책은 축소된 ‘다문화’ 중심으로 돌아가고 있는 상황이다.

이 문제를 이주민 관련 정책이 여러 정부 부처에 분산되어 진행하고, 예산을 집행하는 데에서 온다고 바라보는 시각이 있다(이혜경, 2007; 오경석; 2010). 현재 중앙정부의 이주민 정책은 법무부의 외국인정책위원회를 중심으로 여성가족부, 보건복지부, 교육부, 법무부, 고용노동부 등에서 지원이 이루어진다(그림5 참고). 이 중에서 이주노동자들에 관한 지원은 대부분 고용노동부 한 곳에서 이루어지는데 반해, 결혼이민자들은 여러 정부 부처에서 사업명이 ‘다문화’ 인 정책 하에 집행되고 있다. 결혼이민자 위주의 정책으로 인해 다른 집단과의 형평성 문제는 제3차 외국인정책 기본계획이 새롭게 수립되는 과정에서 한계점으로 지적되기도 했다(법무부, 2018:16). 이를 해결하기 위해 행정의 중복과 경쟁을 피하기 위한 기구 개편과 체계적인 지원이 절실하다는 주장이 나오고 있다(국민일보, 2017년 9월 18일).

---

2) 안산시 외국인주민지원본부 홈페이지, (열람일. 2021.04.08.)
https://global.ansan.go.kr/intro/Center.jsp?menuId=16031001&id=753&searchField=&searchKeyword=&searchCategoryId=category1&searchCategoryValue=cw00000359&mode=S&currentPage=1&articleId=1032345




[그림 6] 현재 중앙정부의 외국인 정책 조직 구조
(출처: 법무부, 2018)

다른 해결책으로는 외국인들을 통합해서 지칭하는 새로운 표현을 만들자는 주장이 있다. 기존에 민간단체는 그 용어를 다문화 혹은 다문화주의로 사용하였으나 현재는 이미 축소된 의미가 통용되고 있어 새로운 단어를 물색하고 있는 과정이다. 1990년대부터 다문화 지원 사업을 진행했던 한 1세대 민간단체 실무자는 '이주민' 이라는 통합적인 표현을 사용하자고 말한다.

"우리가 단체 이름을 바꾼 이유는 (…) 사람들이 이제는 이주노동자라고 하지 않고 이주노동자이기는 하지만, 이주민이라고 불릴 것이다. 그래서 우리가 이전에 가지고 있던 그 유명한 이름을 버려버렸어요. 그리고 지금 이주민이라는 이름은 굉장히 보편적으로 많이 쓰죠. 그래서 그냥 '이주민' 한 거야. 그래서 그것을 우리가 주민으로서 이주노동자도 주민이다 그 개념으로 받아들인 거예요." (피면담자 2, 2021년 1월 27일)

이 민간단체의 경우 설립 당시의 이름에서 더 확장된 개념인 '이주민' 이라는 용어를 선택함으로써 이주노동자와 결혼이민자 집단 간의 통합을 꾀하고 있다. 이주노동자들이 단순히 기본권과 노동권이 보장되는 차별배제 정책 수준에서 머무를게 아니라(피면담자 1), 안산에 머무르고 있는 주민으로 인정을 해줘야 한다는 점에서 '이주민' 이라는 표현을 사용하고 있다. 이주민이라는 표현을 쓸 경우 모든 외국인 집단을 포용할 수 있다는 점, 그리고 기존부터 있었던 선주민 내국인들에게도 연대 의식을 불러일으켜서 지원 의지를 높일 수 있다는 점(피면담자 2)이 그 이유이다. 또한, 안산시에 있는 소속감을 높여서 시와도 긴밀한 관계를 유지하며 외국인 정책이 적극적으로 이루어질 수 있다는 점도 있을 것이다.

### 2. 복지・지원만 남은 다문화 비판

한국 사회는 다문화라는 용어를 정책 속에 포함하려는 과정에서 지칭하는 이주민 집단을 축소했을 뿐만 아니라, 다문화 용어가 지니는 성격도 사회복지, 그리고 지원의 성격만 남게 되었다. 기존 담론에서 다뤘던 다문화는 문화의 다양성을 이해하고 수용하는 입장을 전제하고 있기 때문에, 이주민들에 대한 복지 뿐만 아니라 선주민과의 상생을 고민하는 연구 역시 많이 이루어졌다(Radford, 2016; Watson, 2017; Oke et al, 2018). 그 과정에서 다문화주의의 네트워크(network multiculturalism; Dahinden, 2009), 일상공간에서의 다문화주의(everyday multiculturalism; Wise and Velayutham, 2009), 일상공간에서의 다름(everyday otherness; Radford, 2016)을 인정하는 개념이 생겨나기도 하였다. 그만큼 현재 학계에서 다문화주의는 일상공간을 중요시하고 있으며, 선주민과 이주민이 서로 조화를 이루는 모습이 진정한 다문화주의가 구현된 모습이라고 표현한다(Dyck, 2005; Wise and Velayutham, 2014; Wise, 2016; Watson, 2017).

그런데 한국 사회에서는 정책적인 맥락에서 다문화주의가 다뤄진 이후부터 일상공간 스케일에서 일어나는 갈등들을 해결하기보단, 하향적(top-down) 정책을 취함으로써 공공 행위자들이 민간 행위자들의 활동을 금전적으로 지원해주는 성격이 강해지게 되었다. 민간단체들이 전해주는 현장의 목소리를 듣고 검토하기보다는, 그 시기에 맞는 중앙정부의 다문화 정책 기조가 정해지면 그에 따라 안산시 '다문화' 의 성격도 같이 바뀌는 것이다.

> "한국사회에서 다문화에 가장 큰 결함은 뭐냐면 다문화에서 한국 사람을 빼버려. 다문화의 기본 전제가 한국 사람이 있으면서 새로운 문화가 유입이 되면서 사람들이 다문화나 상호문화 (라고 부르는) 거거든요. 그런데 한국사회의 모든 정책이 뭐냐 하면 다문화가 됐든 상호 문화가 됐든 나는 그대로 있는 거고 이주 관련된 문화는 다 관리 통제 대상으로서의 다문화라는 거에요." (피면담자 2, 2021년 1월 27일)

지방정부가 중앙정부의 기조를 그대로 수용하는 경우 지방정부의 외국인정책이 관내의 현안을 정책수요에 대응하기보다는 중앙정부의 정책집행에 치중하는 형식화 및 관료화의 문제점이 발생하게 된다(박세훈, 2011). 그리고 '다문화' 의 개념 및 철학에 대한 혼란이 지속되면 장기적인 전망이 결여될 수 있다는 우려의 시각도 존재한다(오경석, 2010). 안산시 지방정부의 경우는 이주노동자 위주의 인구 구성 때문에 다른 지역과 비교했을 때 독자적인 정책이 요구되는 지역이나, 외국인 정책의 전반적인 방향은 축소된 '다문화' 정책에 맞춰져 있다. 이에 기존 민간단체들도 '다문화' 를 재정의하며 확고한 방향성을 잡기보다는 현재에 치중하고 있는 모습이다.

현재 중앙정부와 지방정부의 가장 큰 현안은 외국인들의 복지를 증진하고, 그들의 인권을 보호하는 것이다. 비단 안산시 뿐만 아니라, 다른

지방정부 역시 외국인들의 '복지'를 강조하는 경우가 많다. 다문화 전담부서가 없는 지방정부의 경우, 이민·다문화 정책을 담당하는 부서 중 여성(21%), 복지(20.4%) 관련 부서에서 이를 다루는 곳이 많았다(연합뉴스, 2019년 3월 13일). 또한, 제3차 외국인정책 기본계획에서 발표한 중점과제 1,221개 중 통합은 701개로 가장 많았고, 복지와 관련된 인권은 287개로 두 번째로 많았다(법무부, 2020). 그에 반해 학술적으로 중요하게 다뤄진 다문화의 가치 중 상생, 협력에 관한 과제 수는 각각 120, 71개로 가장 적었다.

이렇게 복지사업을 중점적으로 시행하는 궁극적인 이유는 외국인들의 사회통합을 촉진하려는 것이다. 여기서 사회통합은 한국사회의 포용적인 개방을 통한 통합을 뜻하는 것이 아니고, 한국사회의 구성원으로 포섭하는 것을 의미한다. 핵심 가치 및 비전에는 공감과 다양성의 존중을 강조하면서, 속에서는 동화주의 정책에 가까운 사회 통합 정책을 추진하고 있는 것이다. 따라서 사회통합을 시키려는 대상은 결혼이주여성과 같이 주로 장기체류를 하는 외국인 집단을 중심으로 자연스럽게 지원금이 몰리게 되고, 이는 여성 관련 부서에서 이민·다문화 정책을 담당하는 것과도 연관성이 있다. 또한 앞장에서 소개했던 다문화 지칭 집단의 축소로도 이어지는 것이다.

이런 다문화 담론의 변화로 인해서 생기는 문제점은 대표적으로 현장의 목소리가 반영되지 않는다는 것과, 다문화 기관이 상생과 협력의 성격을 잃어간다는 것이다. 첫 번째 문제점의 경우 보장제도가 이미 정립되어 있는 이주노동자들의 추가 요구 사항이 수용되지 않고 있는 것을 사례로 들 수 있다. 이주노동자의 경우 2004년 고용허가제도가 수립되면서 제도상으로는 노동권에 대한 보장이 이루어지는데 성공했기 때문에 그 이후에 눈에 띄는 추가적인 개선점은 없었다. 그러나 현장에서는 이 제도가 실질적으로 적용되기 어려운 부분들이 있다며, 구체적인 개선 방향을 지적해주고 있었다.

“(고용허가제로 이주노동자들이) 삼 년 동안 세 번을 옮길 수 있는 기회는 정부에서 나올 텐데 그 옮길 때 반드시 자기 임의대로 못 옮겨요. 사업주의 동의를 받아야 돼요. 그러니까 사업주가 동의를 안 해 주면은 아무리 자기가 나오고 싶어도, 아무리 힘들고 어려워도 나오질 못하는 거에요. 그래서 이 사람들이 견디다 견디다 못해 그냥 사업주 동의 없이 나오는 거에요. 그래 가지고 소위 말하는 불법이든, 미등록이든 되는 경우가 꽤 많아요. 그래서 그 제도는 사실은 좀 고쳐야 돼요.” (피면담자 5, 2021년 2월 23일)

피면담자는 이주노동자들이 고용허가제에서 받지 못한 혜택 중 가장 큰 부분이 이직의 자유라며 이직의 어려움 때문에 상담하는 사례가 많고, 비자 기한이 넘어가서 불법체류자로 되는 경우가 생긴다고 지적했다. 또한, 불법체류자라는 명칭에서 오해가 많이 생긴다며, 이에 대한 해결책도 같이 제시했었다. 이주노동자가 소위 불법체류자가 되는 과정은 어렵지 않다. 단기노동 C-4 비자나 고용허가제 E-9 비자는 최대 갱신 기간이 제한되어 있어, 이 기간을 넘었는데도 한국에 체류해야 되는 사정이 있거나, 한국에 체류하기를 희망할 경우 등록을 하지 않으면 불법체류자가 된다. 이에 앞선 피면담자는 용어를 순화하여 비자 기간이 지난 체류자는 ‘미등록 체류자’ 라고 표기하기를 주장했다.

불법체류자가 되는 순간 한국의 사회제도의 사각지대에 놓이기 때문에 노동권 및 의료보험과 같은 여러 혜택을 받지 못하게 된다. 포용하는 다문화사회가 아니라, 지정된 집단에게만 지원을 해주는 한국의 선택적 외국인 정책이 가지는 문제점이다. 선택된 집단에는 한국인과 많은 영역에서 동등한 대우를 해주지만, 그 범위 밖에 있는 사람들은 어떠한 지원이 이루어지지 않고 있는 상황이다. 또한, 불법체류자가 계속해서 늘어나서 우리 사회를 위협하고 있다거나, 불법체류자가 저지른 범죄를 부각하는 등 언론에서 한정되고 선택적인 정보를 제공해줌으로써 불법체류자들의 부정적인 측면만 지속적으로 부각하고 있는 것도 문제이다(제주의

소리, 2018년 5월 10일; 동아일보, 2020년 11월 17일; 한국경제, 2021년 4월 6일). 물론 실제로 범죄 행위를 저질러서 비자자격이 박탈된 불법체류자도 있겠지만, 대부분의 불법체류자는 비자 기간을 넘긴 '미등록 체류자' 가 다수를 차지하고 있다. 이 중에서도 고용허가제 E-9 비자의 불법체류 비율이 높은 것을 근거로, 사업자를 위해 설계된 고용허가제 제도가 불법 체류를 양산하고 있다는 주장까지 제기된다(프레시안, 2019년 10월 17일). 불법체류자의 수가 매년 늘어나고 있는 것 역시 사실이나, 밀입국 등을 통해 새로 유입된 불법체류자가 늘어난다기보단 기존에 한국에 들어왔던 외국인들이 직업의 자유를 추구하거나 코로나19 등으로 인해 출국이 어려워지면서 등록기간을 넘긴 사람도 있어 누적 규모가 커진 영향도 있다. 새로 추가된 미등록 체류자 중에서는 자진 출국을 신청한 사람도 1만 명에 이른다(한국경제, 2020년 9월 4일). 그리고 불법체류자 단속 강도를 높일 경우, 이주노동자를 주로 고용하는 중소기업과 자영업자들이 인력난 및 경영상의 어려움으로 직결되는 문제가 추가로 발생하기 때문에 과거보다 단속이 느슨하게 이루어질 수 밖에 없다(피면담자 1, 11; 미디어와이, 2021년 3월 8일).

이 문제는 제도적인 문제에 해당하므로 안산시보다는 중앙정부에서 많은 부분이 다뤄지고, 안산시 지방정부는 이를 수용해야 하는 위치에 놓여 있는 것이 현실이다. 중앙정부에서는 고용허가제의 문제점을 개선하기 위한 노력을 하고 있긴 하나, 해결책을 외국인 복지 증진에만 초점을 맞추고 있기 때문에 근본적인 문제에 대한 논의 부족과, 해결책의 지속가능성 역시 불확실하다는 한계가 있다. 고용허가제 지정 이후에 중앙정부가 내놓은 주요 개선안으로는 이주민들의 권리를 향상하기 위해 외국인력정책위원회를 개최하는 것이었다. 인권 문제를 최우선으로 했던 이 위원회는 고용허가제 제정 직후인 2004년부터 매년 2회씩 열렸다. 이 위원회는 인력난에 시달리는 중소기업의 원활한 인력운영을 지원함과 동시에 취약계층의 일자리 역차별을 최소화하는 것을 목적으로 했다. 정부는 이를 토대로 고용허가제를 통해 허용 인력을 조정하고 외국인 일자리

분배도 결정했다. 위원회는 2005년 산업연수생 제도를 최종 폐지하고, 2007년 노동력 부족이 높은 제조업의 인력 확충에 특별 제도를 마련해주면서 도움을 주었다.

그러나 이 위원회는 지속가능성과 관련하여 문제에 직면하고 있는 상황이다. 회의 빈도가 2011년부터 연 2회에서 1회로 줄었고, 2014년부터는 아예 열리지 않고 있으며, 이주 노동자의 인권 개선 논의 역시 중단되었다. 게다가, 고용허가제에 대한 작은 수정만 있고 근본적인 인권 문제들은 그대로 둔다는 비판을 받아왔다(손윤석, 2013; 이현옥, 2015). 인권 문제의 원인은 수령국가의 이기주의적 시각에서 나온다는 사실이 정책 평가 결과에서도 드러났다. 현재 코로나19 시대라는 특수한 상황에서는 단속 강화나 자진 출국을 유도하기 보다는, 합법적인 체류를 전환할 방법을 모색하는 등 한국 사회와 외국인 모두에게 득이 되는 방향을 모색해야 할 것이다(한국경제, 2021년 3월 22일).

두 번째 문제점이었던 상생과 협력의 부재는 다문화 관련 기관에서 많이 발생한다. 외국인에 대한 하향적 지원을 중심 기조로 다문화 정책을 수립할 경우, 일상공간에서 다양한 문제점이 발생할 수 있다는 것이다. 선행 연구에서도 '다문화' 라는 용어가 복지의 의미로 귀결되면 발생하는 문제를 지적한 바 있다. '다문화' 라는 용어가 이주민, 외국인, 다문화가족의 구성원 만을 위한 장소로 인식하게 되면서, 선주민에게는 문턱이 높은 공간이 되어버리고, '다문화' 라는 용어 때문에 다문화 공간이 '복지기관' 으로 전환되는 현상이 발생하고 있다는 것이다(김윤영, 2019). 한 일례로 안산시 원곡동 외국인주민지원본부에 소속되어 있는 다문화작은도서관을 들 수 있다. 이 도서관은 2008년에 외국인 주민이 모국의 언어로 다양한 책을 보고, 서로 만나서 이야기도 나눌 수 있는 문화사랑방으로 꿈과 희망을 키워가는 공간으로 설립 취지를 밝히며 개관하였다[3]. 조사 결과 설립 목표 중에서 첫 번째는 잘 지켜지고 있었다.

---

3) 안산시 외국인주민지원본부, (열람일: 2021년 2월 26일)
https://global.ansan.go.kr/service/Library.jsp?menuId=16032003

2019년 다문화작은도서관에서 자체 조사한 자료에 따르면 중국, 인도네시아, 필리핀, 태국, 베트남 등 24개국에서 온 장서들이 총 13,114권 정도 비치하고 있으며, 한국 도서의 경우 한국어 능력 인증 시험(TOPIK) 교재, 한국 문화 알아가기 등 외국인들에게 유용하고 쉽게 접근할 수 있는 책들도 갖추고 있었다.

그러나 서로 소통할 수 있는 공간을 만들겠다는 공약은 제대로 이루어지지 못하고 있음을 발견할 수 있었다. 다음은 다문화작은도서관 사서와 나눈 인터뷰 내용이다.

> "다문화작은도서관의 외국인 내국인 이용객 비율은 한 7:3 정도 됩니다. 내국인들은 책의 대부분이 원서로 되어 있고, 여기서 10분 거리에 있는 관산도서관을 주로 이용하기 때문에 잘 안 와요. 독서 프로그램도 주로 외국인 대상이에요." (피면담자 8, 2021년 3월 2일)

다문화작은도서관이 개관할 때에는 학술적인 의미에서의 다문화 공간을 만들려고 노력했으나, 출범 후에는 복지 기관의 성격이 강해졌음을 인터뷰를 통해 확인할 수 있었다. 도서관에서는 다양한 주민 간의 소통을 장려하기 위해 '지구인의 도서관', '언어가 달라도 우리는 지구인'이라는 문구로 도서관을 소개하며 주민 참여를 장려하지만, 외국인들의 참여도만 높을 뿐 내국인들의 실제 참여도는 높지 않다는 한계점을 지닌다. 복지 프로그램도 다른 기관과 겹쳐서 외국인들이 혼동을 줄 수 있는 문제도 우선 과제로 지적되고 있어 다문화도서관이 지역사회와의 적극적인 협력이 필요한 대목이다(조용완・이수상, 2011).

안산시 행정공무원들이 도서관이 이주민 복지정책의 전시효과를 극대화할 수 있는 공간으로 인식하고 있는 것도 바람직한 다문화 공간 형성을 저해하고 있는 요소 중 하나이다. 안산시의 경우 가장 오래된 다문화 공간 중 하나라는 점에서 다른 지역 공무원들이 많이 참고하는 경우가

많은데, 다문화작은도서관 역시 살펴보고 가는 경우가 많다. 이때 안산시는 다문화도서관을 소개할 때 프로그램의 개수, 원서의 권수 등 수치적인 것에 초점을 맞추고 있어 구체적인 소통 부재의 개선점은 제시하고 있지 않다. 이렇게 도서관을 하나의 지원시설로만 간주하고 있다는 점에서도 소통의 공간을 만들고자 하는 목표에 하나의 장벽으로 작용하고 있다.

결론적으로는 총체적인 서비스가 아닌 이주민을 주요 대상으로 하는 특별프로그램을 주로 기획하게 되면서 '다문화'의 정체성이 외국인만의 것이 됐을 뿐만 아니라, 도서관의 고유한 전문성도 동시에 저해되고 있었다. 도서관 사서들은 공공도서관으로서의 전문성과 이주민을 주 대상으로 한다는 특수성을 동시에 지니며 두 개의 정체성을 모호하게 형성하고 있었다(김윤영, 2019). 이 사례를 통해 다문화 담론이 외국인의 복지에만 치중되면 생기게 되는 일상공간에서의 교류 부재를 보여준다.

## 제 2 절 사회·공간적인 변화

### 1. 선주민과 이주민의 분리

본 절에서는 바뀐 다문화 담론에 대한 안산시 정책 행위자들의 인식이 사회, 그리고 공간에서 드러나는 것을 보여주고자 한다. 이 변화를 보여주기에 앞서, 안산시 지방정부가 처음 추구하고자 한 다문화 공간에 대해 살펴보고, 현재 그 다문화 공간에서 나타나는 현상들을 통해 바뀐 다문화 공간을 비교해서 제시하고자 한다. 안산시가 처음 단원구 원곡동 일대를 다문화마을 특구, 즉 다문화 공간의 일환으로 만들고자 했을 때 추구했던 공간은 이론적 틀에 기반한 다문화 공간, 즉 다문화주의에 입각한 공간이었다. 특구 설립 당시 지정 목적에서 '다문화 커뮤니티 의식 함양을 위한 기반환경 조성', '다문화 공동체 시범지역화' 가 명시되어 있는 것에서 확인할 수 있다. 이렇듯 안산시가 처음 만들고자 했던 다문화 공간은 '일상적 다문화주의' 에 입각한 공간이라는 것을 볼 수 있다.

'일상적 다문화주의(everyday multiculturalism)' 는 선주민과 이주민이 일상공간에서 마주하며 상호작용하는 현상 전반을 의미한다. 이는 다문화주의에 관한 논의 중에서도 점점 늘어나는 추세인데, 선주민과 이주민 간의 순간적인 만남은 아주 작은 경험들이지만 그 가치는 이전보다 중요하다고 여겨지고 있다(Wise and Velayutham, 2009; Oke et al., 2018). 그 이유는 정책적인 측면에서의 다문화주의가 장려되고 발전해야 될 뿐만 아니라, 일상을 살아가는 중에서도 다문화주의의 이념들이 녹아 있어야 진정한 의미의 다문화주의가 완성될 수 있다고 여기기 때문이다. 또한 다문화 공동체 내에서 사회적인 문제가 발생할 때, 어떤 집단 간의 교류가 더 있고 없는지 그 특정 집단과 이유를 밝혀낸 것을 바탕으로 해결책을 모색할 수 있기 때문이다(Wise and Velayutham, 2014). 마지막으로, 이 교류가 일어나고 발전하는 과정을 분석해서 다문화 현상을 총체

적으로 이해하는데에도 많은 도움을 준다(Radford, 2016).

그러나 최근 안산의 다문화 공간에서 일어나는 현상들을 살펴봤을 때 일상적 다문화주의가 자리 잡힌 모습보다, 선주민인 내국인과 이주민인 외국인 집단 간의 분리가 이뤄지는 것을 볼 수 있다. 한국의 경우 이데올로기적 용어로서의 다문화 공간과 실제 일상에서 관측되는 다문화 공간 상에서 괴리가 발생하는 것을 관측할 수 있다. 기존 연구에서 정의한 다문화 공간이라는 용어 내에는 문화적 다양성에 관한 인정을 전제로 한 규범적 윤리와 민주적 정치의 이상을 함의하고 있다(최병두, 2011: 28). 다시 말해 이론적 다문화주의에 입각해서 장소성을 부여받은 공간이라는 의미이다. 하지만 한국사회가 정의 내리고 있는 다문화 공간, 혹은 외국인 밀집지역은 그 이미지와 장소성에 따라 성격이 변하는 이중적인 시선을 보인다(공윤경, 2013). 모든 문화의 인정과 존중의 윤리를 먼저 강조하기보다는 그 지역에서 일어나는 범죄, 실업, 빈곤의 인식 정도에 따라 어떤 다문화 공간은 상품화되고, 다른 다문화 공간은 주변화될 수도 있다는 의미이다. 다문화 공간이라는 선도적인 명칭을 지니고 있으나, 실제로는 내국인과 외국인의 분리를 조장하는 이중적인 성격을 가지고 있는 것이다.

안산시의 선주민과 이주민의 분리는 다문화 공간이라고 불리는 원곡동 내부, 그리고 원곡동 외부에서 둘 다 이루어지는 모습을 확인할 수 있는데, 먼저 원곡동 내부에 있는 두 가지 장소를 사례로 들고자 한다. 첫 번째는 원곡동에 있는 외국인주민지원본부이다. 안산시가 내세운 외국인 정책 중 가장 큰 사업이 공간적으로는 주민들 간의 단절을 가속하고 있는 것이다. 그 이유는 외국인 주민센터를 원곡동 행정복지센터와 업무를 분리하여 바로 옆에 짓기로 결정했기 때문이며, 현재도 두 기관은 별도로 운영되고 있다(그림6, 7 참고). 2008년 외국인 주민센터로 처음 개설되었을 때부터 주민 간의 소통 부재의 문제가 일어날 것이라고 비판의 목소리가 있었다(오경석, 2010). 외국인 주민센터의 당시 설립 취지에는 다문화주의를 바탕으로 한 안산시 구성원의 조화를 표방한다고

적혀져 있지만 실제로 두 집단이 사용하는 공간은 오히려 분리되었다. 이는 다문화지원본부, 외국인주민지원본부 등 여러 명칭으로 바뀌면서 '외국인만을 위한 기관' 이라는 이미지가 더욱 강화되었다. 앞선 장에서도 소개한 외국인주민지원본부 내에 있는 다문화작은도서관의 경우, 한국인의 이용자 수가 점점 줄어들고 있으며 이제는 도서관의 명칭 때문에 한국인들이 이용할 수 있는지 조차 모르는 경우가 생기고 있다(김윤영, 2019). '다문화' 라는 용어가 선주민에게는 외국인 만을 위한 공간으로 인식되어 발걸음을 돌리는 것이다.

[그림 7] 외국인주민지원본부 전경
출처: 연구자 직접촬영(2021년 6월)

[그림 8] 원곡동 행정복지센터 전경
출처: 연구자 직접촬영(2021년 6월)

외국인주민지원본부를 통해 안산시 지방정부가 외국인 지원 정책을 실무자 중심으로 개편한 점도 주민들 간의 사회적 분리를 조장시켰다. 기존의 지원 방식은 선주민들이 민간단체를 형성하고, 이주민들이 참여를 하는 형태였기 때문에 주민들 간의 연대감이 어느 정도 존재했다. 지속적인 교류가 축적되면서 민간단체는 경험이 생기며 이주민들의 수요를 파악할 수 있었고, 봉사 프로그램과 관련해서는 나름의 전문성과 다문화에 대한 자부심도 가지고 있던 상황이었다. 그러나 지방정부가 다문화마을특구 예산을 복지와 지원 영역에 투자하는 과정에서 민간단체에서 이미 진행하고 있는 한글 프로그램, 상담 센터 운영 등을 도입하는 방안을

택했다. 그 결과 민간단체와 지방정부의 역할이 겹쳐지게 되면서 이주민들은 전문 인력을 더 많이 배치하고 있는 지방정부 프로그램에 참여하는 인원이 늘어나기 시작했다. 이 때문에 민간단체들이 지방정부의 행정 능력에 대한 불만을 표출하는 경우가 생기기 시작했다(서남투데이, 2020년 11월 15일). 민간단체의 프로그램을 차용할 것이 아니라, 그들의 예산을 이용하여 행정적인 절차 간소화 등에 힘쓸 것을 요구했다.

> "시에서 하는 다문화 탐방 같은 활동은 민간단체에서 충분히 할 수 있는 거잖아. (…) 어떻게 하면 외국인 노동자도 살고, 한국도 사는 (방법들). 통합과 관련된 정책도 마찬가지예요. 그러나 그런 고민이나 정책은 안 하고 (…) 그런 것들은 민간단위에서 결정할 수 있는 게 아니잖아요. 국가나 시에서는 장기적인 계획을 세우고 해야 되는데 그걸 안 하고 민간단위에서 하던 봉사를 국가에서 하겠다는 거거든." (피면담자 4, 2021년 2월 11일)

피면담자의 주장에서 교육 봉사나 문화 체험 활동의 경우, 이주민과 선주민 간의 지속적인 교감이 중요하기 때문에 민간단체가 계속해서 진행해야 한다는 것으로 보인다. 시에서 주관하는 한글 교육이나 직업 체험을 살펴보면 형식적인 수업 형태로 진행이 되고, 일회성으로 끝난 프로그램 역시 많다(경인일보, 2016년 8월 30일; 피면담자 6). 반면 민간단체의 경우 교육 프로그램 뿐만 아니라 종교, 봉사활동 등 여러 활동들을 총괄하는 담당자가 같기 때문에 사적으로도 담당자와 편한 환경 속에서 의견이나 고민 등을 나눌 수 있다(피면담자 4, 5). 따라서 지방정부는 민간단체에서 해오던 정책들을 그대로 가져갈 것이 아니라, 그들의 무기인 규모와 예산을 바탕으로 장기적인 과제들을 집행해야 한다고 말한다. 외국인 정책에서 역할의 배분이 효율적으로 이뤄져야 한다는 뜻이다.

행정 공무원 중심으로 운영되는 공공 조직은 체계성과 효율성이 장점이다. 그러나 외국인 지원을 위한 정책은 전문성과 특수성을 필요로 하

는 특징이 있어, 공무원 체계에서는 정책의 방향성이 일관되지 못하기 때문에 부적절하다(박세훈, 2011; 박천응, 2012). 안산시 외국인주민지원본부의 경우 외국인 지원 제도적 측면에서는 개선이 이루어졌다고 할 수 있겠으나, 이 제도가 형식적이고 지속 가능하지 못하다는 한계점이 존재한다. 안산시에서 만들어준 다문화 공간에는 기간이 정해져 있는 교육, 봉사 프로그램만 남으면서 지원 기간이 끝나면 이주민과 단절된다. 과거 민간단체들이 마련한 다문화 공간에 있었던 안락함과 공동체적 성격은 사라지게 된 것이다. 게다가 공무원법에는 순환보직제가 존재해 다문화정책과의 경우 2년마다 부서를 다시 배치 받는 사람이 많다. 이는 전문성 축적기회의 감소, 책임성 저하, 정책의 일관성 및 연속성 결여 등의 문제를 낳게 된다(김광호, 2008). 외국인주민지원본부는 특히 전문성을 더 필요로 하는 곳이지만, 다문화에 대한 총체적인 이해를 지니고 있는 사람은 얼마 되지 않았다. '다문화 정책을 총괄하는 기관' 이라는 공간의 취지와 달리 실제 근무하는 직원들은 다문화 정책에 대해 인지하지 못하고 있다는 것이다(허권, 2020).

두 번째 다문화 공간은 다문화마을 특구 가운데에 위치한 다문화 어울림 공원, 혹은 다문화 만남의 광장이라고 불리는 곳이다. 이 광장은 과거 원곡동 제3어린이공원으로 불리던 평범한 동네 공원이었지만, 다문화마을 특구 사업에서 만남의 광장 조성 장소로 정해지면서 전면적인 개편이 이루어졌다. 공원을 확장하여 광장으로 만들면서 다문화마을 특구의 중심성과 상징성을 부여받으며, 새로운 권위를 부여받은 셈이다(권온, 2011: 223). 2007년 4월부터 2007년 6월까지 총 500 만원의 사업비로 빠르게 완공된 만남의 광장은 이후 안산시에서 주최한 많은 다문화 행사를 개최하기 위한 장소로 바뀌게 된다. 다문화마을 특구 내부에서도 가장 외부로 두드러지는 다문화 공간 중 하나가 되었다.

그러나 이 광장 속에 '다문화마을 특구' 라는 장소성을 넣기 이전, 즉 제3어린이공원이었을 때에는 시민들이 편하게 이용할 수 있는 특성이 있었다. 과거 묘사에 따르면 이 공원은 나무가 울창하게 우거져 있었고,

놀이기구로 인해 작은 구역으로 나뉘어 있었다고 한다. 그 때문에 소규모 집단들이 서로의 시선을 의식하지 않고 각자의 목적에 따라 공간을 활용하기에 적합한 형태였다(권온, 2011: 221). 외부에 잘 드러나지 않았기 때문에 다양한 국적의 이주민들이 자연스럽게 모일 수 있었던 다문화 공간이었다. 그 공간이 그들에게는 특구 이전부터 이미 '만남의 광장'으로 작동하고 있었던 것이다.

이 공간은 대규모 다문화 공연과 행사를 개최하기에는 부적합하다는 이유로 광장으로 재편되는 사업이 진행되었다. 그 과정에서 본래 가지고 있던 장소성인 휴식과 아늑함을 잃게 되고, 대신 개방적인 광장의 성격을 가지게 된다. 이후 다문화마을 특구 공청회, 세계인의 날 기념식과 같이 공개적이고 큰 행사가 열릴 때 사용하는 공간으로 뒤바뀌게 되었다(그림8 참고). 다문화마을 특구 지정 이전에는 이러한 공적인 공간이 없었다는 점에서 그 명분은 타당성이 있다.

하지만 만남의 광장이 생기면서 일상생활에 불편함을 호소하는 주민들이 늘어난 것이 한계점으로 떠오르고 있다. 이는 내국인 외국인 구분 없이 모두가 불쾌함을 느끼고 있어 더욱 큰 문제이다. 이 다문화 공간의 주위 대부분은 주거지역에 해당하는데, 문화 행사가 열리는 날이면 소음 관련 민원이 많이 증가해서 행사 측과 갈등이 늘어났다는 얘기를 들을 수 있었다(피면담자 9). 이 문화 행사는 대부분 시 지방정부 주최로 열리는 행사들로, 공무원이나 정책집행자가 많이 참가하는 형식적인 다문화 행사적 성격을 지니는 경우가 많다(강연희, 2009). 이 축제가 주말에 열리는 경우가 많아 축제에 참가하지 않는 다른 이주민들의 휴일을 방해하고, 축제에 대한 만족도가 전반적으로 높지 않은 한국 주민도 불만을 표출하는 경우가 많다.

이뿐만 아니라 평상시에도 이주민들 중 일부는 여전히 광장을 이용하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 공원으로서의 장소성을 없애면서 이전처럼 다양한 집단들이 소규모로 모여서 공간을 편하게 사용하지 못하게 되고, 안산시 내 인구 비중이 가장 높은 중국인 및 중국 동포(조

선족)들이 광장을 점거하는 문제도 발생하고 있는 것이다. 다양한 문화들의 공존과 화합을 추구하는 다문화 공간이기보다는 마치 조선족들의 구역처럼 이용되고 있는 것이다(권온, 2011: 226). 따라서 조선족이 이용하지 않았을 때의 광장은 다른 이주민 집단에 외면받으면서 광장은 대체로 한산한 모습을 보였다(그림9 참조). 이는 외국인 내에서도 집단 간의 화합과 공동체 의식이 떨어지는 것으로 이어질 가능성이 있어 안산시가 추구했던 다문화 공간과는 다른 방향으로 흘러갈 가능성이 높아졌다. 두 사례를 통해 '다문화' 담론이 공간으로 구현된 곳이 안산에서 생겼는데, 설립 당시 가지고 있었던 기존 다문화 공간에 대한 정의가 모호해지고 있다는 것 역시 알 수 있다.

[그림 9] 다문화 공원에서 열린 세계여성의 날 축제
출처: 중앙일보

[그림 10] 다문화 공원의 평소 모습
출처: 연구자 직접촬영(2021년 4월)

## 2. 원곡동 자체의 분리

하나의 시설 혹은 공원처럼 일상공간 스케일에 존재해 있는 다문화 공간도 있지만, 넓은 의미로 보면 안산시 단원구 원곡동 전체도 하나의 큰 다문화 공간으로 지칭할 수 있다. 2019년 기준으로 원곡동에 거주하고 있는 외국인주민은 30,353명으로, 원곡동의 외국인 비율은 약 82%에

달한다. 이 뿐만 아니라 안산시 외국인 주민 전체의 약 34.8%가 원곡동에 살고 있을 만큼 안산시가 가지고 있는 '다문화 1번지' 의 인식은 원곡동에서 비롯된 것이 많다.

안산시는 원곡동의 다문화 공간적 성격을 강화하기 위해 행정동과 법정동을 분리하는 작업도 세부적으로 진행했다. 이전에는 법정동 명칭인 원곡동 아래에 행정동 3개인 원곡본동, 원곡1동, 원곡2동을 두고 있는 구조였다. 이 중에서 다문화마을 특구는 원곡본동 일대에 해당했다. 안산시는 2017년 7월 1일, 「안산시 행정운영동의 설치 및 관할구역에 관한 조례 일부개정조례안」에 따라 8개 동에 대한 동 명칭을 변경, 통합, 분리했으며, 원곡본동에 일어난 변화는 크게 두 가지였다. 먼저 대규모 택지개발로 인한 인구증가가 일어난 다문화마을 특구 서쪽 지역을 신길동이라는 새로운 법정동을 만들어서 분리했다. 산단로를 기준으로 원곡본동과 생활권이 분리된다는 이유였다. 그리고 원곡본동을 다문화마을 특구지역으로 특화 발전시키기 위해 원곡동이라는 이름을 유지하고, 원곡1동과 원곡2동은 백운동이라는 새로운 행정구역 명칭을 부여했다(표5 참고). 백운동은 아직 법정동 상으로는 원곡동에 해당하지만, 법정동과 행정동의 명칭이 같은 원곡동은 이제 다문화마을 특구와 그 주위 지역만 남게 되었다(그림10, 11 참고).

<table>
<tr><th>기존 행정구역</th><th>개편 후 행정구역</th><th>법정구역</th><th>개편 후 법정구역</th></tr>
<tr><td rowspan="2">원곡본동</td><td>신길동</td><td rowspan="4">원곡동</td><td>신길동</td></tr>
<tr><td>원곡동</td><td rowspan="3">원곡동</td></tr>
<tr><td>원곡 1 동</td><td rowspan="2">백운동</td></tr>
<tr><td>원곡 2 동</td></tr>
</table>

[표 5] 원곡동의 행정적 분리 변화 과정

(출처: 연구자 작성)

[그림 11] 원곡동의 행정적 분리 이전과 다문화마을 특구 지역 위치
(출처: 연구자 작성)

[그림 12] 원곡동의 행정적 분리 이후와 다문화마을 특구 지역 위치
(출처: 연구자 작성)

행정구역이 대규모로 개정된 이유는 숫자 나열식 동 명칭을 지역의 정서를 반영한 개성 있는 명칭으로 변경해 자긍심을 높이고, 원곡동 일원에 대한 관할구역을 생활권 중심으로 조정함으로써 지역의 특성에 맞는 행정서비스를 제공하고자 하는 것으로 기록 되어있다. 또한 외국인이 다수 거주하는 원곡동은 아파트 개발에 따른 행정수요 증가로 분동 필요성이 꾸준히 제기되어 왔기 때문이다(아시아투데이, 2016년 10월 20일; 연합뉴스, 2017년 5월 11일). 실제로도 외국인들이 원곡동에 밀집되어 있는 특성을 살려서 다문화마을 특구사업까지 확장되고, 이주민들에 대한 지속적이고 체계적인 사업도 시작될 수 있었다.

그러나 이러한 성과 뒤에는 원곡동이 외국인 밀집지역으로 이미지가 고착화되어 원곡동에 거주하는 나머지 20%의 내국인들이 소외감을 느낄 수 있다는 것과, 그리고 외국인 주민들을 통제의 대상으로 바라본다는 우려의 시각이 존재한다. 먼저 원곡본동에 남은 내국인에 관한 논의는 관할구역 조례 개정안이 최종 통과되기 전에 안산시의회 기획행정위원회에서 여러 차례 언급되었다. 여러 위원들이 동명 변경이 계획대로 진행될 경우 원곡동은 외국인만 사는 곳이라는 인식이 생기면서 그에 따라 범죄에 취약한 동네라는 걱정이 생길 수 있다고 말했다(안산시의회, 2017년 4월 11일). 그런데 이에 대해 안산시가 제시한 답변은 주민자치회에서 이미 동의가 이루어졌다는 점, 내국인 인구가 작으면 지역 내 행정센터에서 제공할 수 있는 대민서비스가 더 많이 갈 수 있다는 점, 다문화마을 특구로 인해 내국인들도 경제적인 이득을 볼 수 있다는 점을 내세우며 행정지역 개편은 이루어졌다.

그러나 원곡동 주민들이 실제로 체감한 현실은 달랐다. 분동으로 인해서 원곡동의 내국인 공동화 현상이 나타나기 시작한 것이다. 2009년 이후 최근 10년간 원곡동(2009년 당시 원곡본동)의 외국인 인구는 16,054명에서 30,353명으로 약 2배 가량 증가했다. 그러나 같은 기간 내국인의 인구는 27,979명에서 6,646명으로 급감하면서 원곡동을 떠나고 있는 현상이 일어나고 있다. 그리고 이 배경에는 심리적인 경계가 가지는 영향

력이 크다고 주장하고 있다.

> “(원곡1동, 원곡2동을 백운동으로 바꾸면 백운동 주민들이 원곡본동 주민들에게) 나는 너희와 다르다는 우월적인 위치를 갖기 위해, 구별 짓기를 해서 동 이름을 백운동으로 바꿔요. 그래야 내가 어디 갈 때(가서 얘기할 때) 원곡동 아니면 괜찮은 거죠. (…) 이런 어떻게 보면 지역사회의 보이지 않는 그러한 그 경계들이 있는 거죠. 그래서 그것이 동 이름을 바꾸는 거는 심리적 경계라고 한 거야.” (피면담자 2, 2021년 1월 27일)

남아있는 내국민들에 대한 별도의 대책을 마련하지 않아 인구 감소세를 증가시켰다는 의견도 있다. 앞서 소개했던 내국인들의 걱정에 대한 안산시의 대처는 걱정과는 사실 무관한 내용이다. 원곡동 주민들은 지역 인식에 대한 우려를 표했으나 정작 시에서는 다른 영역에서의 지원을 약속하고 있었다. 다문화마을 특구 사업이 여러 번의 사업 연장을 받고 외국인 특화 지역으로 운영되면서, 토지주들은 원곡동의 지대를 올리기 시작했다. 또한, 원곡동의 거주지역에 있던 건물들이 대부분 외국인들의 주거 형태에 맞게 개조하는 경우가 많아지면서, 기존에 자리를 잡고 있었던 내국인들이 피해를 보는 일이 생겼다. 이 중에서 이주민들을 오랫동안 지원했던 1세대 민간단체도 포함되어 있었다.

> “이제 저희도 원래는 원곡동에 있었거든요. 거기가 의외로 이제 외국인들이 많이 살다 보니까 그게 오히려 집값이 상당히 올라가요 (…) 집 주인이 계속 혼자 또 뭐 임대료 떠올리고 그리고 거기에 사실은 요즘은 큰 장소 예배 드릴 수 있는 장소가, 좀 여러 명이 모일 수 있는 곳이 별로 없어요. 이제는 원룸으로 다 개조를 해요.” (피면담자 5, 2021년 2월 23일)

이렇게 내국인에 대한 피해가 이루어지는 한편, 외국인들에게는 또 다른 문제점이 다가오고 있었는데, 바로 통제와 감시의 대상으로 만들어 버린다는 것이다. 외국인을 통제하기 위한 대상으로서 다문화 공간 만들기를 활용하고 있기도 한다는 점에서 비판점이 존재해왔다. 초국적 자본주의에 의해서 생겨난 노동력의 국제적 이주와 이에 따라 형성된 다문화 공간을 자본과 국가가 통제한다는 것이다(최병두, 2011: 37). 안산시 역시 외국인 범죄를 막는다는 명목으로 CCTV를 대규모로 설치하거나, 외국인으로 구성된 자율 방범대를 편성하는 등 치안과 관련된 이슈는 특구 지정 이후부터 적극적으로 추진하고 있는 사업 중 하나이다. 선주민들과 관광객들의 안전을 목적으로 한 것이었지만, 선주민들은 점점 감소하고 있고, 다문화마을 특구가 관광지로서의 효과도 현재 누리고 있지 못하는 상황이다. 무엇보다 외국인 범죄자가 인구 대비 많을 것이라는 잘못된 인식에서 비롯된 불안감 인만큼, 이 정보를 바로잡는 것이 우선적인 해결책이다. 외국인 범죄자를 내국인 범죄자와 비교해보았을 때 단위 인구당 내국인보다 적은 영역도 존재한다(표6 참조). 그러나 한국의 언론에 의해 외국인 범죄가 과장되어 알려지고, 이에 대한 불안감을 조성하여 원곡동과 다른 지역을 분리하려는 움직임으로 이어지는 것이다.

| | 합계 | 내국인 | 외국인 |
|---|---|---|---|
| 총 범죄자 수 | 1,754,808 | 1,715,439 | 39,369 |
| 등록 인구 | 51,849,861 | 50,578,054 | 1,271,807 |
| 10만 명 당 범죄자 수 | 3384.4 | 3391.67 | 3095.52 |
| 형법범 수 (강력범죄) | 990,685 | 970,467 | 20,218 |
| 10만 명 당 형법범 수 | 1910.68 | 1918.75 | 1589.71 |
| 특별법범 수 (특별범죄) | 764,123 | 744,972 | 19,151 |
| 10만 명 당 특별법범 수 | 1473.72 | 1472.91 | 1505.81 |

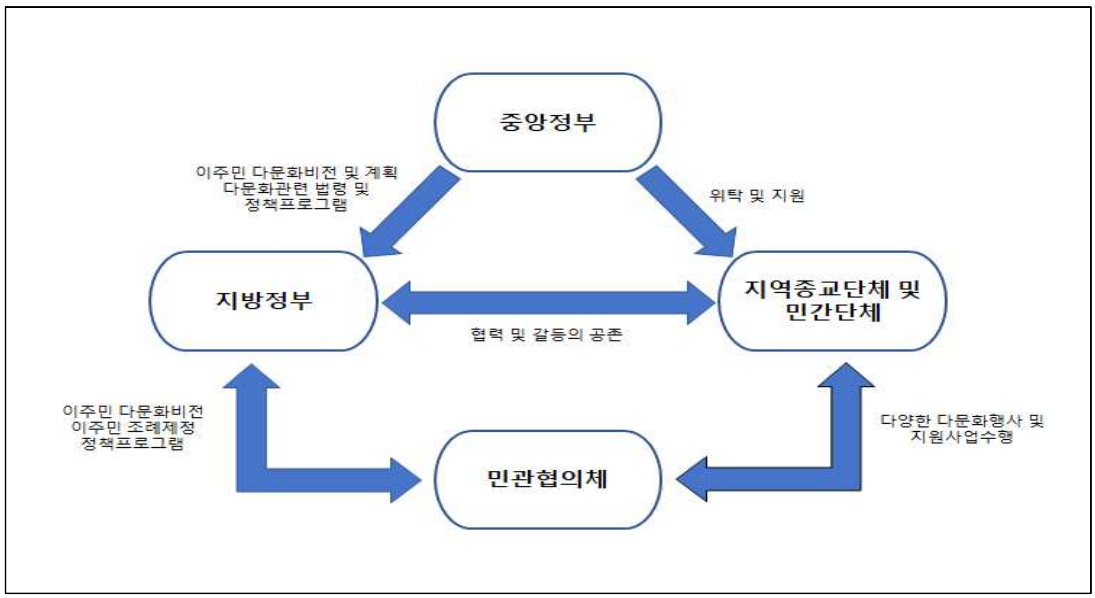
[표 6] 2019년 전국 국적별 범죄자 수

(출처: 경찰청,검찰청)

# 제 5 장 다문화 담론 변화가 다문화 거버넌스에 미치는 영향

## 제 1 절 안산시 다문화 거버넌스의 주요 행위자 소개

본 절에서는 안산시의 시민사회 내에 있는 다문화 거버넌스를 설립하고, 발전시킨 주요 행위자를 살펴본다. 안산의 다문화 거버넌스는 크게 민간단체, 지방정부, 중앙정부 세 행위자에 의해 설립되었으며, 현재는 지방정부와 민간단체를 연결해주는 민관협의체까지 총 네 개의 행위자가 안산시 다문화정책에 관여하고 있다(그림12 참조). 거버넌스의 설립 이유는 국가와 지방 차원에서 다문화정책의 중요성에 대한 인식확산과 안산시 외국인주민의 꾸준한 인구 유입에 의한 지속적 논의의 필요성에 의해서 이루어질 수 있었다(박범종, 2017). 행위자별 역할과 주요 활동 시기, 그리고 행위자 간의 상호작용을 통한 지역발전 과정은 다음과 같다.




[그림 13] 안산의 다문화 거버넌스 구성
(출처: 박범종, 2017을 연구자가 재구성)

### 1. 민간단체

민간단체의 경우 오랜 기간 동안 안산시의 이주민들에게 도움의 손길을 내어준 행위자이다. 현재 안산에는 20개가 넘는 민간단체가 존재하는데, 선행연구에서는 이를 하나의 행위자인 '민간단체'로 설명하는 경향이 보인다. 그러나 본 연구에서는 민간단체의 설립 시기, 성격, 그리고 규모에 따라 총 2가지로 나눌 수 있다고 주장하며, 이를 '1세대 민간단체'와 '2세대 민간단체'로 나눠서 설명하고자 한다.

먼저 1세대 민간단체의 경우 안산시와 중앙정부가 다문화 정책의 필요성을 재고하기 전인 1990년대부터 이주민 지원 활동을 했던 단체를 일컫는다. 이때부터 존재했던 단체들로는 안산선교교회(1990년 설립), 안산이주민센터(1994년 안산외국인노동자센터라는 명칭으로 처음 설립), 안디옥국제선교회(1995년 설립), 갈릴래아사목센터(1997년 설립) 등 종교적인 성격을 같이 지니고 있는 단체가 많았다. 그 이유는 본래 반월공단에서 일했던 국내 노동자들을 도와주었던 교회들이 많았는데, 국내 노동자 대신 이주노동자들이 들어오고 나서 임금체불 및 인권문제가 더욱 심각해지면서 이들에 대한 지원을 본격적으로 시작했다. 안산외국인노동자센터의 경우에도 대한예수장로회 서울 서남노회와 부천노회에서 설립한 기관으로, 초반에는 기존 종교기관의 영향력이 가장 컸었다.

1세대 민간단체의 핵심 의제는 이주노동자에 맞춰져 있었으며, 이들의 시민권 확보 및 사회 권리 개선이었다. 이를 공론화 시키기 위해 민간단체들은 연대하여 1999년 '국경없는마을 운동'을 추진했다. 이 운동을 통해 민간단체들은 궁극적으로 다문화 및 대안 공동체의 건설을 희망하며 원곡동의 재개발을 반대하고, 지역 내 한국인에게 적극적으로 지지를 구하기도 했다. 집회나 축제로 단체 간 연합활동을 하고 노동상담의 자원을 얻기 위한 협력에서 '지역을 만들어나간다'는 공동의 상위 목표가 설정되었다. 이는 이전의 노동, 인권이라는 복지 차원, 추상적인 영역에서 실제 지역에서 거주하는 삶의 문제로 발전된 것이다(신유경, 2013).

한편 2세대 민간단체의 경우 21세기 이후 결혼이주여성, 다문화가족의 자녀들의 사회 구조적인 문제들이 주목을 받으면서 이들에 대한 관심 속에서 생겨난 단체들이다. 대표적인 단체로는 온누리M센터(2005년 설립), 안산제일미션센터(2006년 설립), 다문화가족 행복나눔센터(2008년 설립), 안산시다문화가족지원센터(2008년 설립) 등이 있다. 이들은 장기체류 이민자들을 지원하기 때문에 설립 당시부터 예산과 시설 규모가 1세대 민간단체보다 크게 책정된 경우가 많다. 이 때문에 위치가 원곡동에 있어도 안산시나 경기도 전역을 다루거나, 규모가 커짐에 따라 원곡동을 벗어나 다른 지역으로 옮겨져서 자리를 잡는 경우도 있다.

2세대 민간단체들이 주로 하는 이주민 지원 활동은 한국 문화의 적응을 돕기 위한, 동화주의적 성격을 가지는 경우가 많다. 결혼이주여성 혹은 다문화가족 자녀를 위한 한국어 교육이나, 한국 요리를 배울 수 있는 프로그램 등 사회통합에 많은 비중을 두고 있다. 그 이유는 2006년 중앙정부가 다문화 사회로의 전환을 주요 과제 중 하나로 내세우면서 한국에 체류하는 기간이 상대적으로 긴 집단에게는 사회통합적 정책을 시작했기 때문이다. 2세대 민간단체와의 협력을 위해 지방정부와 중앙정부의 위탁 및 지원이 본격적으로 시작되면서 1세대 민간단체와의 권력 차이는 더욱 벌어지게 되었다.

## 2. 안산시 지방정부

지방정부는 민간단체 다음으로 안산시 다문화 정책에 참여했으며, 민간단체와 함께 다문화 거버넌스를 만드는데 일조했다. 2004년 고용허가제도 이후 안산시의 외국인 인구가 빠르게 늘어나면서 다른 지방정부와는 달리 능동적으로 다문화 정책을 수립하는 움직임을 보인다. 이런 이주 행정과 관련된 안산시의 명성은 다양한 '전국 최초'의 기록으로 연결된다(오경석, 2010).

먼저 안산시는 2005년 전국 최초로 이주민 전담부서를 분리해서 설립

한 지방정부였다. 이를 확장, 독립하여 2008년에는 전국 최초로 이주민들의 주민센터인 외국인근로자지원센터를 열었다. 이후 여러 번의 조직개편을 거쳐 2021년 현재는 1본부 2과 5담당 31명의 외국인주민지원본부로 지정되어 있다. 이 센터 내에는 외국인주민지원과가 있어 교육프로그램, 문화행사 등 주민들에게 다양한 서비스를 제공하는 것이 주요 업무이다. 이뿐만 아니라, 이 기관에서는 외국인주민정책과도 같이 활동하고 있어 외국인의 거주환경 및 인권보호를 위한 개선 방안을 마련하고자 하며 이를 위해 외국인 주민공동체 대표자 회의도 주최하고 있다.

또한, 안산시는 지방정부 최초로 2009년 중앙정부와는 별개의, 안산시 자체의 거주외국인 지원조례인「거주 외국인 인권증진을 위한 조례」를 제정하기도 했다. 이는 이후에 다문화가족을 위한 조항이 더 추가되어 현재는「안산시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」로 자리잡혀있다. 이와 같은 사업을 바탕으로 안산시는 최초의 다문화마을 특구 지정이라는 새로운 목표를 추진하고, 2009년 중소기업벤처부(당시 지식경제부)로부터 지정을 받는데 성공한다. 안산시는 이 특구를 통해 내외국인이 더불어 사는 마을을 조성하기 위해 다양한 나라의 문화적 특성을 관광 상품화하고, 다문화 의식 함양을 도모한다고 밝혔다.[4)]

다문화마을 특구 지정 이후에는 다문화 전담 공무원을 양성하여 배치하고, 조직을 전반적으로 개편한다. 중앙정부로부터 직접적인 예산을 받는 주체가 되면서 이주민 지원 프로그램의 규모를 늘리게 되고, 중앙정부의 기조에 따라 다문화가족, 그리고 관광특구 활성화를 중심으로 정책 방향성을 잡게 된다. 이주민 지원의 경우 외국인주민지원본부에서 하는 한국어 프로그램이나 사회통합 교육 프로그램 등이 있으며, 관광 사업 중에서는 다문화 음식거리 사업이 대표적이다. 이때 외국인 조리사에게는 출입국관리법상 특례를 적용해서 고용추천서와 비자 발급 과정을 간소화해주는 지원도 함께 시행했다. 안산시는 2009년부터 2018년까지 619

4) 안산시 외국인주민지원본부 홈페이지(검색일:2021.02.04.)
https://global.ansan.go.kr/multiple/MultipleFamily.jsp?menuId=16033001

명에게 외국인 조리사 고용추천 신청서를 발급해주었으며, 2019년을 기준으로 100여 개의 아시아권 외국 음식점들이 안산 다문화 음식거리에서 영업을 하고 있다. 현재 안산시 지방정부의 주요 사업은 아래 표와 같다 (표7 참고).

| 부처 및 담당 부서 | 주요정책 | 주요 추진기관 |
|---|---|---|
| 외국인주민정책 | • 외국인정책 기본 및 시행계획 수립·총괄<br>• 민관협의체 운영 및 기획 · 총괄<br>• 다문화마을 특구 지정 노력<br>• 전국다문화도시협의회 개최 | • 외국인주민정책과<br>• 경기도외국인인권지원센터 |
| 재한동포 | • 외국인주민 인권증진조례 제정 및 보완<br>• 인권증진위원회 개최 및 총괄<br>• 외국인주민 모니터단 운영<br>• 안산시 외국인주민 상담지원센터 운영 | • 외국인주민정책과<br>• 외국인주민 상담지원센터 |
| 다문화특구지원 | • 다문화마을특구 운영<br>• 다문화마을특구 상권조사 분석<br>• 외국인조리사고용 추천서 발급<br>• 범죄예방 환경개선사업 | • 외국인주민정책과<br>• 출입국관리사무소 |
| 외국인주민복지 | • 다문화가족지원센터 운영<br>• 다문화가족 취업교육<br>• 글로벌청소년센터 운영<br>• 진학지도 상담실 꿈 다리 설립 | • 외국인주민지원과<br>• 안산시글로벌청소년센터 |
| 지구촌문화 | • 캄보디아 쫄츠남 행사 개최<br>• 세계인의 날 기념행사 운영 및 총괄<br>• 생활체육교실 활성화<br>• 지구촌 합창단 설립 | • 외국인주민지원과<br>• 안산 이주민센터 |
| 외국인주민교육 | • 한국어교육 사회통합프로그램 운영<br>• 컴퓨터활용교육 실행<br>• 다양한 문화 이해교육 운영<br>• 생활정보 제공 (안산 하모니 발행) | • 외국인주민지원과<br>• 안산시다문화가족지원센터 |

[표 7] 안산시 외국인 및 다문화정책 현황

(출처: 안산시 외국인주민지원본부 사이트를 바탕으로 재구성)

### 3. 중앙정부

안산시 다문화 거버넌스에서 중앙정부의 역할은 지방정부와 비슷한 방향으로 흘러왔다. 2004년 고용허가제 이전에는 영향력이 미미한 수준이었지만, 이후 규모와 예산 면에서 많은 지원을 해주면서 행위자의 권력이 강해진 형태이다. 이전에 했던 제도적 노력 중에서는 1993년 산업연수생제도를 통해 이주노동자의 한국 취업을 열어준 것이 있겠으나, 인권문제, 선정 투명성, 임금문제 등 외국인의 기본권이 위협당하는 경우가 많았다.

고용허가제로 이주노동자들의 권리를 제도적으로 보장한 것을 시작으로, 2006년 제1차 외국인정책회의가 개최된 것을 시작하면서 2007년 「재한외국인 처우 기본법」을 제정하고 안산시의 다문화 거버넌스에 본격적으로 기여했다. 이후 제4차 외국인정책회의의 결과로 2008년에 「제1차 외국인정책 기본계획」, 「다문화가족지원법」을 수립하면서 범부처 차원에서 외국인 관련 정책문제에 대응할 수 있는 종합적이고 체계적인 정책이 마련되었다(정성영・공동성, 2016). 2021년 현재는 「제3차 외국인정책 기본계획」이 진행 중이며, 중앙부처별 외국인 및 다문화정책 현황은 다음과 같다(표8 참고).

| 부처 및 담당 부서 | 주요정책 | 주요 추진기관 |
|---|---|---|
| 법무부<br>출입국·외국인 정책본부 | • 외국인정책 기본 및 시행계획 수립·총괄<br>• 중앙행정기관 및 지방정부 외국인정책에 관한 협의·조정<br>• 사회통합프로그램 관련 중앙 및 지방정부 등 관련 기관과의 업무 협조<br>• 다문화 이해증진에 관한 시책 | • 출입국관리사무소<br>• 사회통합프로그램 운영기관 |
| 여성가족부<br>다문화가족과<br>권익지원과 | • 다문화가족 사회통합정책 수립 및 사회적응 지원, 지방정부 역할 보강<br>• 가족폭력 등으로부터 결혼 이민 여성 보호·지원<br>• 다문화 아동 학교 및 사회적응 지원 확충<br>• 외국인 및 노숙자 등에 대한 무료진료 사업 | • 시도 및 시군구 지방정부<br>• 다문화가족지원센터<br>• 이주여성긴급지원센터<br>• 이주여성쉼터 |
| 행정안전부<br>자치행정과 | • 지방정부 외국인주민 정착지원 시책 추진<br>• 다문화 지역사회 발전을 위한 지방정부 시책 지원<br>• 외국인 밀집 거주지역 생활안정 지원<br>• 외국인 주민의 지역사회 참여 기회 확대<br>• 외국인 정보화 교육 제공 | • 시도 및 시군구 지방정부<br>• 한국정보진흥원 |
| 문화체육관광부<br>국제관광과 | • 관광객 및 투자자 등 유치를 통한 경제 활성화 방안 모색<br>• 외래관광객 유치 출입국 절차 간소화<br>• 다문화도서관 운영 및 관련 콘텐츠 개발 | • 국제기구 (UNWTO, OECD)<br>• 공공도서관 |
| 교육부<br>교육기회보장과<br>교육국제화담당관 | • 결혼이민자 자녀 교육 지원<br>• 다문화 교육 매뉴얼 및 콘텐츠 개발<br>• 외국인 유학생 유치정책 수립·추진<br>• 외국 교육 기관, 외국인학교 참고 | • 교육청<br>• 거점학교·특성화 학교<br>• 시도 다문화 교육센터 |
| 고용노동부<br>외국인력담당관 | • 이주노동자 도입·고용 관리<br>• 외국인력제도의 전반적 관리<br>• 외국인 고용사업장 지도·점검 | • 지방고용노동청<br>• 외국인력지원센터 |

[표 8] 중앙부처별 외국인 및 다문화정책 현황

(출처: 법무부의 「제3차 외국인정책 기본계획」을 바탕으로 재구성)

법무부는 2018년부터 산하에 '외국인정책위원회'를 두어 외국인정책을 총괄하고, 안산시 지방정부와 다문화 정책을 협의·조정하는 역할을 주로 담당한다. 여성가족부는 다문화가족에 대해 별도의 분과를 두고 이들의 사회통합을 중점적으로 지원해주고 있다. 행정안전부는 외국인이 다문화 지역사회에 함께할 수 있게 자치행정 개선 방안을 모색하고 있다.

### 4. 민관협의체

민관협의체는 다문화 거버넌스에 가장 최근에 참여하기 시작한 행위자로, 부사장 등을 포함하여 총 20명으로 이루어져 있는 단체이다. 민관협의체 구성원들의 소속은 학계, 민간단체, 시의원, 주민대표, 외국인 지원 단체, 외국인주민, 정부 관련 기관 공무원 등 여러 집단을 대표하고 있으며, 거주외국인 지원사업을 협의·조정하는 역할을 하고 있다(최희순·박세훈, 2012: 34). 2020년 기준으로 안산시의 다문화 민관협의체는 외국인주민지원본부의 외국인주민정책과가 총괄하고 있으며 외국인 주민 및 다문화가족 지원을 위한 민관협력 네트워크 구축에 힘쓰고 있다. 또한 기존 정책에 대한 협의·조정 과정을 거쳐 효율적인 외국인지원 정책 마련 및 다문화 공동체 형성 지원을 위해 노력하고 있다. 안산시의 다문화 민관협의체는 정책의결권을 가지고 있지는 않지만 주민들의 의견을 수렴해서 반영할 수 있다는 것이 다문화 거버넌스에서 맡은 가장 큰 역할이다. 민관협의체가 개최하는 분기별 회의를 통해서 안건을 제출할 수 있으며, 최근 4년 동안 추진된 회의는 연간 3-4회로 가장 최근 회의에서는 이주배경 아동·청소년 지원 지역기관 연계 시범사업 공모 계획을 논의하였다.

경기도에서도 민관협의체의 역할을 하는 준 공공기관을 설립했는데, 바로 경기도외국인인권지원센터이다. 이 센터는 2011년에 공포한 「경기도 외국인 인권지원에 관한 조례」제8조에 근거하여 2013년 개소한 기관

이다. 이들은 국제 인권 규범에 명시된 외국인 주민 및 이주민의 보편적이며 평등한 기본권의 제도화 및 주류화를 목표로 하는 전국 최초의 외국인 인권 정책 전담 개발 기관이다.[5] 다문화 정책의 여러 측면을 주제로 '민관협력정책 네트워크 포럼'을 연간 7-8회 개최하며 민과 관을 연결해주는 역할도 겸하고 있다. 이주민을 거버넌스 행위자에서 제외했던 과거와 달리, 외국인 주민 및 시민들의 참여도 장려하며 다문화 인권 친화적인 지역 사회 형성을 목표로 한다.

5) 경기도외국인인권지원센터 센터소개 홈페이지(검색일:2021.02.03.), http://www.gmhr.or.kr/sub/sub0104.php

## 제 2 절 거버넌스 행위자 간의 관계 변화

### 1. 안산시 지방정부와 민간단체 간의 관계

앞선 장에서 살펴본 다문화 담론의 변화 분석을 통해, 본 장에서는 이 바뀐 다문화 담론이 하나의 행위자로서 다문화 거버넌스에 어떤 영향력을 주었는지를 바라본다. 시간이 지나면서 다문화의 정의가 축소되고 변형된 흐름이 거버넌스 구성원들의 입장에 어떤 영향을 끼쳤는지 알아보고, 이를 통해 드러나는 견해 차이를 서술하고자 한다. 거버넌스의 변화는 크게 민과 관의 관계에 대한 변화, 그리고 민간단체 내부에서 생긴 변화로 나눠서 분석하고자 한다. 이번 절에서는 많은 공공기관을 운영하는 행위자인 안산시 지방정부와 민간기관들을 세웠던 민간단체들과의 관계에 대해 다룬다.

#### 1) 다문화마을 특구 지정 이전의 초기 거버넌스

두 행위자의 관계는 시간이 지남에 따라 협력에서 갈등으로 변하는 모습을 보인다. 우선 초기 협력관계부터 살펴보면 사례 소개에서도 언급했듯이 안산시에서 외국인들에 대한 지원을 먼저 도와주었던 주체는 기존부터 지역에 있었던 1세대 민간단체들이다. 이들은 체류하는 외국인들에게 이주민이라는 호칭을 사용하면서 선주민들과 같은 처우를 받을 수 있게 개선안을 모색해왔다. 안산시 지방정부 역시 2차 산업에 치중되어 있는 도시산업 구조상 계속해서 늘어날 외국인 인구를 위한 정책들을 고민하고 있었다. 이를 대처하기 위해 21세기에 들어오면서부터 민간단체와 가까이 소통하는 자리를 본격적으로 마련하기 시작했다. 이 긴밀한 네트워크 관계를 다문화 거버넌스의 출발점이라고 볼 수 있다.

이렇게 거버넌스 구성 초기 단계에는 협력이 잘 이루어지는 모습인데,

이는 거버넌스 행위자 간의 관계가 상호보완적이었기 때문이다. 안산시 지방정부가 민간단체와 협력하고자 했던 가장 큰 이유는 외국인 정책에 대한 정보 부재였다. 한국 전체로 보아도 외국인 밀집지역과 외국인 공동체가 이제 새롭게 생겨나고 있었던 시점이라 지방정부에서 참고할만한 선례 정책이 존재하지 않았다. 따라서 공공기관보다 먼저 외국인들을 돕고 있었던 민간단체의 지원 형태를 참고하면서, 그들이 요구하는 개선점들에 대해 귀 기울여야 했다.

반면에 민간단체들은 규모와 예산이 지방정부에 비해 상대적으로 부족했던 것이 가장 큰 한계점이었다. 민간단체의 대부분은 비영리 단체거나 종교에 기반을 두고 있었기 때문에 외국인에 대한 지원사업은 부분적으로 이루어질 수 밖에 없었다. 처음부터 외국인을 대상으로 한 시설들이 아니라, 기존의 사업에서 기부나 지원금을 통해 추가로 확장해나가는 방식을 취했기 때문이다. 그렇기에 외국인들의 법적 처우 개선 및 공공예산을 통한 보장이 시급하다는 의견이 많았었고, 이를 '국경없는마을 운동' 등을 통해 보여주는 방식을 선택하면서 안산시에 그들의 의견을 전달했다.

이렇게 민과 관이 서로를 필요로 했던 초기의 다문화 거버넌스 형태는 성공적으로 정착되었다는 평가가 많다(오경석, 2011: 291; 신유경, 2013; 정성영・공동성, 2016). 외국인 지원 활동이 민간단체에서만 진행됐으면 그들의 영세한 규모 때문에 단기간의 움직임으로 끝날 수 있었으나, 안산시가 민간단체의 목소리에 응답하여 지방정부가 외국인 지원을 돕기 시작한 것이 거버넌스를 가능하게 해주었다. 게다가 중앙정부도 증가하는 재한외국인이 살아가는 데 필요한 기반 환경의 조성을 위해 2008년에는「제1차 외국인정책 기본계획」, 2009년부터 「외국인주민 지원조례」를 제정하기 시작하는 등 정책 비전 및 계획을 설정하는 행보를 보였다. 모든 행위자들이 상호작용하며 각자의 분야에서 외국인들을 지원하는 모습에서 출발한 다문화 거버넌스는 성공적으로 정착할 가능성을 보았다. 기존과 달리 민과 관이 같이 협력할 수 있는 시간과 장소를 마

련했다는 것은 분명히 진일보된 점이다(피면담자 10).

### 2) 다문화마을 특구 지정 이후 와해되는 민과 관의 관계

그러나 다문화마을 특구 사업의 지정 전후로 지역사회에서 갈등이 많아지기 시작한다. 이 시기는 2009년 정도로 이미 다문화를 지칭하는 집단이 결혼이주민 및 자녀로 축소된 의미로 자리를 잡고 있었다. 중앙정부가 총체적인 외국인정책과 별도로 2010년「제1차 다문화가족지원정책 기본계획」을 수립하면서 구분하는 모습에서 확인이 가능하다. 그리고 다문화마을 특구의 사업 내용도 비전에는 다문화주의적 상생을 추구하나, 구체적인 항목을 보면 일반적인 복지 위주의 정책으로 꾸려져 있었다. 게다가 안산시는 외국인 밀집지역이 주는 부정적인 이미지를 탈피하고자 관광특구로 만들려는 노력도 특구 사업에 새롭게 포함되어 있어 민간단체와 의견충돌을 빚는 경우가 잦아졌다.

민간단체는 특히 이 관광상품화 관련 사업들을 지적하며, 이 사업이 다문화주의에 입각한 다문화마을 특구가 아닌 상품화를 통한 도시 인식 개선 사업에 불과하다는 비판을 많이 했다. 한 일례로 다문화마을 특구 내 다문화음식거리를 조성하기 위해 안산시는 외국인 조리사를 위한 비자 절차 간소화 작업을 진행했다. 하지만 이는 기존에 거주하고 있는 외국인들을 위한 정책보다는 새로 입국하는 외국인들에게 주는 혜택이기 때문에 복지의 차별이 우려되었다. 게다가 특구에 관광객이 증가하기 시작하면 지대가 높아져 원래 원곡동을 생활공간으로 삼고 있었던 기존 이주민들이 다른 곳으로 이동할 수 밖에 없을 것이라는 부정적인 전망도 나왔다(오경석, 2010; 박천응, 2012).

안산시도 이를 받아들여 사업 규모를 축소하고 특구 지역도 줄이면서 합의를 보는 듯했으나, 특구가 지정된 이후에도 기존의 목표들을 고수하기 시작했다. 안산시 지방정부가 다문화마을 특구 사업 기조를 계속 유지할 수 있었던 이유는 사업비의 많은 부분이 공공 기관에서 담당하고

있기 때문이다. 2023년까지 지정된 다문화마을 특구 사업의 총 사업비는 416.8억 원인데, 이 중에서 국비가 81.6억, 도비가 62.1억, 시비가 265.5억으로 금전적인 지원이 관, 특히 안산시 지방정부에서 이루어지는 것이 많다. 반면에 민자는 7.6억에 불과해서, 사업의 방향성이 관의 방향성에 맞춰질 수 밖에 없는 구조이다. 민간단체와의 크기가 기존보다도 더 벌어졌기 때문에 지방 정부가 예산이나 지원 범위 면에서나 우위에 있는 일들이 발생하고, 이는 민간단체의 성격별로 다른 대우를 받는 상황으로 이어졌다. 서로 필요할 때 연락이 잘 되어서 돕는 단체(피면담자 6)도 있었으나, 사업 위탁을 못 받거나(피면담자 4) 지방정부와 사업을 진행했으나 일회성으로 끝나버린 경우(피면담자 2) 등 정부를 비판하는 유형이 더 많이 존재했다.

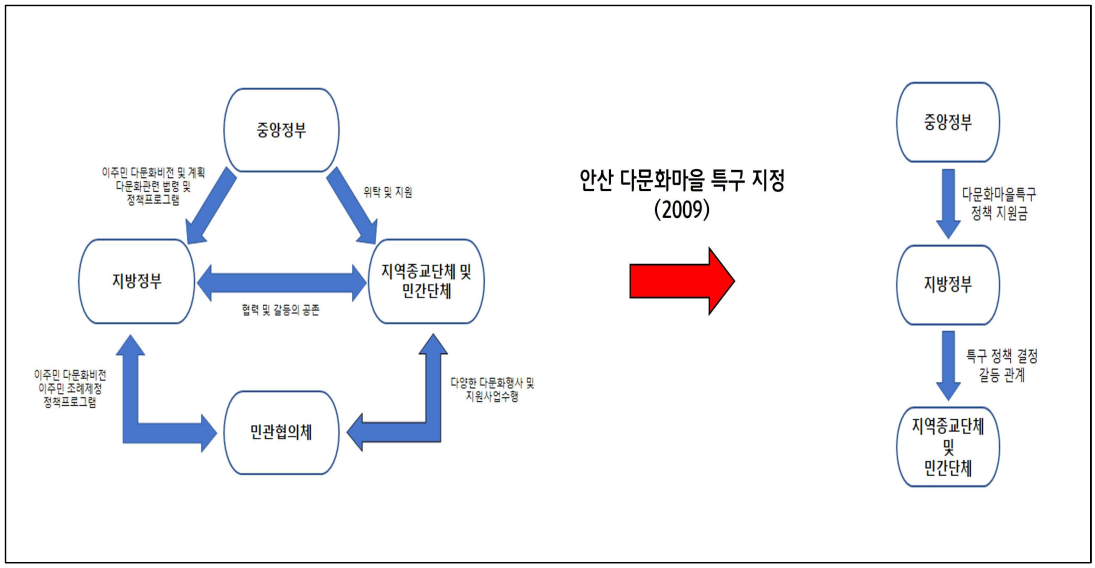
지방정부가 관 주도의 정책을 펼치면서, 기존에 거버넌스를 통해 정립했던 제도들이 정체되거나, 성격이 바뀌기 시작했다. 행위자-네트워크 이론에 따르면 지방정부가 바뀐 다문화 담론을 통해 새로운 번역에 성공하게 되면서 더 큰 권력을 획득하게 된 것이다(Latour, 1999). 초기 거버넌스의 성과물이라고 언급하는 외국인지원조례의 제정이 성공적으로 이루어진 것은 부정하지 않는다(피면담자 2, 10). 제도 자체가 존재하지 않던 과거와 비교했을 때에는 분명히 개선이 이루어졌다는 평가이다. 그러나 내용상으로 보면, 외관상의 성과만큼 내실이 있다고 보기는 어려운 부분이 존재한다. 우선 거주외국인 지원조례나 시책이 중앙정부가 일괄적으로 만든 모범 안에 의존하고 있기 때문에 지방정부의 독자성을 살리지 못하고 있다(박세훈, 2011). 안산시는 5년 이내로 출국을 해야 하는 단기거주 이주노동자 비율이 절반 이상을 차지하는 지역인만큼 이들을 위한 독자적인 인권조례나 정책이 필요한 지역 중 하나이다. 하지만 안산시의 많은 지원기관들은 중앙정부의 중심 기조에 따라 결혼 이민자, 그리고 다문화가정 자녀 관련 프로그램으로 구성이 되어있는 상황이다. 이는 지방정부 산하에 있는 공공기관 뿐만 아니라, 안산에 오래된 민간단체들도 그랬다. 다음은 한 1세대 민간단체 실무자와의 인터뷰 내용이

다.

> “처음에는 이주노동자로 했지만 그다음에 아동들, 그다음에 결혼 이민자 뭐 이런 것으로 (단체가 변화)된 것이지요. 물론 초기에는 이 노동문제에 많이 초점을 넣었지만 점점 하면서 이게 영역들이 삶의 영역으로 포괄되는 그런 개념이었죠. 그래서 이주노동자가 결국에는 이주민의 개념으로. 우리 단체 이름에도 나타나듯이 그렇게 포괄됐던 거예요.” (피면담자 2, 2021년 1월 27일)

인터뷰 결과 관의 지원 여부가 민간단체의 방향성에 크게 영향을 끼치고 있다는 것을 확인할 수 있다. 지방정부와 갈등 관계에 있어도 현재 이주노동자 관련 지원금 예산 계획이 거의 없다 보니, 지원 프로그램의 대상을 넓혀서 지원금을 얻어내야 하는 것이 많은 안산시 민간단체의 현실이다. 이 현상이 지속되면 지역별로 특화된 다문화정책이 나오지 못하고 획일화 될 수 있는 문제가 발생하며, 그에 따라 지원을 받지 못하는 이주민층이 나올 수 있다는 것이 이 문제의 핵심이다.

이렇게 현재 안산시의 외국인정책은 다문화 거버넌스보다는 관 주도의 하향적 정책을 띠는 모습을 보이게 된다(그림13 참조). 이렇게 변한 데에는 다문화마을 특구 지정으로 인한 권력관계 변화로 요약될 수 있다(허권, 2020). 구체적으로는 안산시 지방정부가 다문화정책을 확장 시키면서 민간단체와 중복되는 지원 사업을 시작하게 되어 민간단체와 이주민들을 분리했다는 점과, 관광상품화 정책을 추가로 도입하는 과정에서 상생을 추구하기 보다는 특정 외국인 집단만을 위한 지원을 했다는 점이다. 과거에는 상호협력적이었고, 권력관계가 비교적 동등했다고 평가받는 거버넌스 행위자 간의 관계가 현재는 지원과 위탁, 그리고 그 과정에서 일어나는 갈등 관계가 주로 보이는 상황이다.




[그림 14] 안산시 다문화 거버넌스의 행위자 간 관계변화
(출처: 박범종, 2017; 허권, 2020)

## 2. 민관협의체의 제정과 남아있는 문제점들

안산시는 다문화 거버넌스를 지속적으로 운영하고자 다문화마을 특구 지정 이후에 2008년 민관협의체를 설립하기로 결정했다. 민과 관을 연결하는 행위자를 별도로 설립해서 두 행위자의 권력 균형을 맞추고자 하였다. 안산시는 2년마다 새로운 성격의 민관협의체를 출범하며 여러 방면으로 다문화 정책을 개선하려고 노력했다(안산타임스, 2014년 8월 28일). 회의장에서는 분기별로 정기적인 회의를 개최하며 거주하고 있는 외국인 주민들을 위한 정책들이 많이 의제로 거론되었다(피면담자 10). 다문화마을특구가 있는 원곡동을 중심으로 기초질서 지키기 및 다문화 마을 공동체 형성을 위해 안산시가 지속해서 시도하고 있다는 것은 분명히 진일보된 점이다.

그런데 민관협의체의 주요 안건이나 목표를 살펴보면 바뀐 다문화 담론의 영향을 받은 것을 확인할 수 있었다. 우선 안산시 다문화 민관협의체는 「안산시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」를 바탕으로 설립

되어 있기 때문에 그만큼 한국어 및 기초생활 적응 교육 등 민간단체, 지방정부에서 이미 논의가 완료되고 제공이 이루어지고 있는 정책들이 아직 안건으로 진행되고 있었으며, 뿐만 아니라 안산시 외국인주민의 주를 이루고 있는 이주노동자를 위한 안건은 찾아볼 수 없었다. 한국 사회에서 변화한 '다문화' 담론을 안산시 공공 행위자들이 그대로 수용함으로써 그들은 제한된 지원을 펼치고 있는 것이다.

또한, 안산시 공무원들은 다문화 민관협의체의 평가나 개선 방안 탐구에 대해서는 소극적인 태도를 보이기 때문에 지속적인 발전 가능성은 정체되어 있다. 다문화 정책 전체에서 민관협의체에 대한 연구는 아직 추진하고만 있는 상태로, 현재 많은 정보를 제공해줄 수 없다는 입장만 들을 수 있었다.

> "그 외국인주민지원본부가 생긴 이래로 이런 관련 연구 용역이나 이런 게 진행된 바가 없어 가지고요 사실 좀 답변드리기는 좀 어렵겠다는 생각을 했었거든요. 그래서 일단은 올해 올해는 좀 어려울 것 같아요. 올해 하반기쯤에는 연구용역이 완료되어서 이제 결과가 나오거든요." (피면담자 3, 2021년 2월 9일)

민관협의체의 지속가능성 문제에 관한 것은 인터뷰 내용 뿐만 아니라, 다른 곳에서도 확인할 수 있었다. 기존에 분기별로는 열렸던 다문화 민관협의체 정기 회의가 2020년에 1회로 줄어들면서 우선순위에서 계속해서 밀리는 모습이 보였다. 2021년 3월에 신규임원 위촉 및 정기회의 개최도 예정되어 있었으나 4월이 지났는데도 불구하고 회의를 계획하고 있다는 답변만 받을 수 있었으며(피면담자 3), 이와 관련하여 안산시에서 공식적으로 발표한 자료는 찾아볼 수 없는 상황이다. 민간단체가 공공기관에 공식적으로 요청할 수 있는 유일한 기회의 장임에도 불구하고 이를 이용할 수 있는 접근성은 현저히 떨어진다. 이러한 상황에서 민관협의체는 거버넌스에 필요한 행위자이지만, 현재는 관의 정책을 정당화하려는

수단에 지나지 않는다는 비판까지 나왔다. 다음은 1세대 민간단체장과의 인터뷰 내용이다.

> “공무원하고 민간위원들하고 협의체를 만들지만 민간위원들은 일년에 두 차례 (밖에 안) 모여요. 그런데 공무원들은 민간협의체 회의했다는 것만 작성을 하고, 보고서에는 자문을 들었다고 나와요. (…) 그래서 실제로 이렇게 돌아가는 거는 공무원이 이니셔티브를 가지고 모든 걸 다 아는 거지 민간은 공무원이 하는 일을 정당성만 부여해주는 거야. 거버넌스라는 정당성만 부여해주는 것이지 나머지는 공직자가 다 하는 거예요.” (피면담자 2, 2021년 1월 27일)

결국 민관협의체의 구성원 중 일부는 평소에 정책을 집행하는 관의 행위자들이 포함되어 있으므로, 민관협의체라는 행위자도 관의 방향성에 맞게 움직일 수 있다는 시각이었다. 민관협의체는 다문화 거버넌스에서 하나의 행위자로 명시가 되어 있으나(박범종, 2017), 주도적으로 의결권이 없다는 점에서 다른 행위자에 비해 권력이 뒤떨어진다는 한계점도 존재한다(피면담자 3). 회의장에서 어떠한 안건도 제안될 수는 있으나, 이 안건을 검토하는 것은 결국 안산시의 행정 공무원들이기 때문에 지방정부에 종속되어 있고, 네트워크에 수동적인 위치에 있다는 비판을 받게 된다(피면담자 2). 결국 정기적인 회의 과정을 거쳐도 구체적인 안건이 실제 발의되거나 합의과정에 이르는 것은 어렵다고 판단된다(신유경, 2013). 민간단체들이 민관협의체 회의에 적극적으로 참여를 해도, 공무원이 추구하는 방향하고 맞지 않으면 결국 올린 안건들은 회의장을 벗어나지 못하고 안건으로 그치기만 한다는 이야기도 들을 수 나왔다. 처음부터 민간단체와 지방정부는 수평관계가 아니라는 것이다(피면담자 10).

## 제 3 절 민간영역 내부에서의 관계변화

본 연구는 오경석(2011: 308)이 제기한 거버넌스 참여 단위들의 변화 중 민간단체들의 교체 및 당사자 역량의 주변화가 일어나고 있다는 의견을 발전시켜 행위자 내부의 관계변화까지 나아가며 설명하고자 한다. 시간이 흐름에 따라 거버넌스 내에 존재하는 민간단체들의 세대교체가 일어나고, 기존 단체들은 소외되고 있는 상황이다. 이 교체과정에서 어떤 단체들은 기존보다 규모가 축소되고, 없어지는 경우도 발생하였다. 본 연구에서는 이를 하나의 행위자 명인 '민간단체' 에서 일어난 변화로 보기보다, 하나의 행위자가 세대에 따라 '1세대 민간단체' ,'2세대 민간단체' 총 2개의 별도 행위자로 분리되었다는 관점에서 바라보는 것이 바람직하다고 생각한다. 세대별로 단체의 성격, 규모, 구성 프로그램, 지원 대상 등 다른 점이 많아 이를 하나의 행위자로 포괄하기가 어렵기 때문이다. 대신에, 이 단체들이 단체 명 속에 '민간단체' 라는 공통된 명칭을 쓰는 만큼 주요 시사점을 민간영역 내부에서 일어난 분리 현상으로 서술하여 비교할 계획이다.

### 1. 1세대 민간단체 간의 변화

1세대 민간단체들은 설립 시기가 21세기 이전이 많았던 만큼 많은 변화가 일어났다. 선행 연구 및 안산시 공문서 등 기록으로 남아있는 1세대 민간단체의 연락처, 주소, 지원 프로그램은 다양한 규모로 원곡동 여러 곳에 분포되어 있었다(표9 참조). 2021년 현재 조사한 결과 많은 1세대 민간단체들이 없어졌거나 위치가 중심부에서 주변부로 옮긴 상황이다. 행위자-네트워크 이론에서 제시한 '네트워크 공간' 개념과 연결지어서 설명하면 네트워크 내에서의 영향력이 줄어듦에 따라 공간적 분포 역시 달라지게 되는 것이다.

| 명칭(년도) | 대상국가 | 활동상황 | 현재 주소 |
|---|---|---|---|
| 안산선교교회(1990) | 동남아시아(주로 필리핀), 중국 | 상담, 의료, 한글교육, 국내외단체지원 | 경기 안산시 단원구 원곡로 6 |
| 안산이주민센터 (1994) | 중국, 인도네시아, 방글라데시, 스리랑카, 베트남, 몽골, 파키스탄, 우즈베키스탄, 기타 | 상담, 의료지원, 한글교육, 컴퓨터 교육, 국제결혼, 가족지원 및 모임, 소식지 출판 | 경기 안산시 단원구 다문화1길 42 |
| 안산 안디옥 국제 선교회(1995) | 인도네시아 | 의료지원, 한글교육, 각종 행사(소풍, 캠프, 체육대회, 쉼터 등 | 경기 안산시 단원구 이삭로 26 (안디옥 인도네시아선교회로 명칭 변경) |
| 소금밭교회(1996) | 동남아시아, 나이지리아 | 의료지원, 한글교육, 각종 행사, 쉼터운영:아프리카 | 경기 안산시 단원구 다리간2길 88 |
| 갈릴래아 외국인 근로자 사옥센터(1997) | 동남아시아: 필리핀, 태국, 인도네시아 | 상담, 쉼터제공, 의료지원, 국내법교육, 한글교육, 소식지 출판 | (기존 주소: 안산시 단원구 원곡성당길 7, 나동 106호) |
| 동산교회선교센터(2000) | 중국, 베트남, 몽골, 캄보디아, 중앙아시아 | 예배, 상담, 한글교실 | 경기 안산시 단원구 화랑로 27 |
| 안산 조선족 교회(2001) | 중국, 조선족 | 상담, 의료지원, 한글교육, 국내법 | 경기 안산시 단원구 화랑로 22 |
| 안산 외국인노동자의집 & 중국 동포의 집(2002) | 중국, 조선족 | 노동상담, 의료상담, 생활상담, 교류, 문화사업, 쉼터, 한글, 컴퓨터 교육 | 경기 안산시 단원구 관산2길 9-1 (주소 이전, 다문화 어학원도 동시 운영) |
| 베트남선교원(2005) | 베트남 | 예배, 상담, 쉼터, 한글교육 | 없음 |
| 지구인의 정류장(2009) | 이주노동자 | 미디어 | 안산시 단원구 원곡동 818-3 |

[표 9] 안산시 1세대 민간단체의 지원 대상 국가 및 활동(설립 연도순)

(출처: 윤인진, 2008; 신유경, 2013을 연구자가 추가하여 재작성)

1세대 민간단체들의 특징이라고 할 수 있었던 강한 연대의식은 이전에 비해 많이 약화된 상황이었다. 과거에는 이주노동자들의 기본적인 노동권 보장 문제가 1세대 민간단체들의 공통 의제였기 때문에 안산 지역 24개의 시민사회단체들이 2005년 8월 안산이주연대를 만들었다. 이들은 강제 단속 추방 저지 및 원곡동 특구 반대 운동 등을 진행하며 안산시 지방정부에 의견 전달을 명확하게 할 수 있었다. 그러나 결국 다문화마을 특구가 지정되고 안산시 내 이주민지원분과가 본격적으로 활성화되면서, 거버넌스의 주도권이 안산시로 이양되고 목표를 잃어버린 안산이주연대는 점점 쇠락하기 시작했다. 1세대 민간단체들이 지역사회복지협의체나 민관협의체에 참여하는 정도는 떨어지게 되었고, 그 자리는 복지를 전담으로 하는 2세대 민간단체들이 대체하는 양상을 보인다.

관 주도적 외국인 정책이 집행되고 있는 상황에서 1세대 민간단체들의 실무자들은 예전의 연대를 그리워하는 모습을 보였다. 그러나 현실적으로 이들이 다시 모이기엔 쉽지 않다. 1세대 민간단체 중 그 성격과 규모에 따라 일부는 지방정부의 위탁을 받을 수 있었는데, 위탁을 받는 순간 지방정부의 외국인 정책 기조와 같이하게 되면서 주변 단체와의 교류가 줄어들게 된다.

> “그 당시에는 이주민연합단체들이 많이 활성화 되어 있었는데... 그런 단체들의 이제 국가에서 운영하는 위탁 센터들이나 프로그램 이런 것들을 같이하면서 오히려 민간단체 활동은 많이 와해된다고 봐요. (…) 그러면 위탁을 받은 업체와 그렇지 못한 자의 그런 차이도 있고 위탁을 받는 순간 국가에서 하는 프로그램에 순응하고 그거를 하는데도 바쁜 거지.” (피면담자 4, 2021년 2월 10일)

1세대 민간단체들이 흩어지게 된 또 다른 이유는 각 단체가 담당하는 이주민들의 국적이 특정 국가로 한정되어 있어 세부적인 이해관계가 다

르기 때문이다. 1세대 민간단체는 지방정부와 달리 규모가 작아 모든 언어를 지원해줄 수 없기 때문에, 특정 국가를 집중적으로 지원해주면서 발전하는 방향을 선택했다(표10의 대상국가 항목 참조). 각 단체에서 고민 상담 프로그램 등을 운영하여 이주노동자들이 제도적으로 필요한 부분을 찾아내고, 이주민연합단체에서 이를 모아서 지방정부에 제시함으로써 고용허가제와 같은 기본권을 얻어낼 수 있었다. 도시의 특성상 이주노동자의 인권 보호는 지역사회의 문제로 연결되었으며, 오래전부터 중요한 과제로 받아들인 것이 안산시만의 특징이자, 강점이었다(박세훈, 2011).

그런데 모든 이주노동자에게 필요했던 기본권이 보장되는 순간, 동시에 1세대 민간단체 별로 가지고 있었던 의제의 교집합이 사라지게 되는 결과도 동시에 낳게 되었다. 단체들이 연대해서 주장했던 제도적인 보장이 한편으론 단체들 간의 교류를 끊기게 하는 역효과를 불러일으킨 것이다. 단체들이 국가별로 특화되어 있는 상황은 현재도 이어지고 있기 때문에, 안산시가 개최하는 국가 대항 월드컵이나 세계인의 날 행사가 아닌 이상 단체들이 서로 소통하는 일은 거의 없다고 한다(피면담자 4, 5). 지금은 다문화 거버넌스의 중앙에 안산시 지방정부가 자리를 잡고 있어 모든 단체의 소통 창구가 된 상황이기 때문이다. 그마저도 지방정부와의 관계가 좋지 않으면 세부적으로 분화되어 있는 장점을 살리지 못하고 없어지거나, 다른 단체와 같이 운영하게 된다(피면담자 2).

민간단체가 없어지고 있는 것도 다문화 거버넌스 내에서 발생하는 큰 변화이지만, 현재까지 유지되고 있는 1세대 민간단체들도 미래가 불투명한 상황에 놓여있는 경우가 많아 미래에는 더 큰 변화가 일어날 것으로 예상된다. 그 이유는 크게 두 가지로 나뉠 수 있는데, 먼저 첫 번째는 이주노동자가 단기 비자 형태로 입국해 있다는 점이다. 이주노동자의 특성상 반드시 5년 안에는 고국으로 떠나야 하는 특성 때문에 단체의 구성원 수가 매번 바뀌고, 안산시와 사업 중복 때문에 참여 인원이 전보다 줄어들었기 때문이다.

또한, 지방정부에서는 지원을 해주지 않는 미등록 체류자 지원 문제도 남아있다. 미등록 체류자는 불법체류자로 분류되어 세금을 내지도 않지만, 그에 따라 공공기관의 혜택을 받지 못하기 때문에 이들의 임금 체납이나 인권에 대한 상담은 민간단체를 통해 이루어지는 경우가 많다. 1세대 민간단체는 불법체류자의 실태에 대한 인식 개선 방향성이 이루어져야 한다고 말한다.

> “소위 우리가 말하는 불법체류자는 원래 말하면 미등록 체류자인 건데, 그러니까 이제 이 사람들이 뭐 형벌을 저질렀다는 그런 게 아니고 그냥 행정법 상으로 기간은 넘겼다는 거죠. (…) 그런데 불법체류라고 하면 굉장히 좀 약간 어감이 아주 나쁜 짓을 한 사람을 막 부르는 식으로 느껴지기 때문에, 그래서 이제 우리는 미등록 체류자라고 (그들을) 부르고 있다는 거예요.” (피면담자 5, 2021년 2월 23일)

이처럼 민간단체는 불법체류자를 보살펴주고 있을 뿐만 아니라, 그들의 미래를 위한 대책까지 생각해주고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 지방정부에서는 법적으로 지원해줄 의무가 없다는 이유로 그들을 방치하고 있는 상황이며, 매년 늘어나고 있는 불법체류자 수치를 줄이는 방안에 대해서도 별다른 해답을 내놓고 있지 않다. 현재 출입국사무소에서 진행하고 있는 최선의 방안은 제조업, 농업, 어업의 필수노동력이 되어버린 이주노동자의 단속을 자제하고, 코로나19로 자진 출국을 신청해도 그러지 못하는 상황에 이르자 강제추방 및 단속을 하지 않는 정도이다.

그러나 안산시 지방정부의 차원으로 내려오게 되면 1세대 민간단체와의 네트워크 관계가 중앙정부보다 더 가까움에도 불구하고 현재 그들의 다문화 담론과 맞지 않으면 지원을 해주지 않는 상황이다. 안산시는 선택과 집중을 통해 다문화의 거점을 키워내고 있어, 위탁을 받은 단체와 그렇지 못한 단체 장들 간의 회의감도 늘어나고 있다. 네트워크 내의 권

력관계가 무너진 상황을 두고 한 1세대 민간단체는 안산시를 ‘또 하나의 민간단체’에 불과하다는 비판을 하기도 했다(피면담자 4). 그만큼 현재 시점에서는 바뀐 다문화 담론이 강력한 행위자로서 네트워크에 자리잡고 있다는 것을 보여준다.

미래에는 1세대 민간단체들이 나아가야 할 방향은 아마도 지방정부와 겹치지 않는 것이 중요하지 않을까 싶다고 말한다(피면담자 2). 더불어 사회 통합 정책을 추구하는 지방정부의 다문화만 추구할 것이 아니라 상생과 조화, 일상생활에서의 교류 및 공동체 활성화를 위한 작업이 이루어져야 할 것으로 보인다. 안산시의 경우 중앙정부가 정한 다문화 담론을 그대로 따라가서는 안된다. 다양한 경로를 통해 들어온 이주노동자가 많은 만큼, 그들을 일반화시키지 않고 위상학적 공간 개념을 활용하여 포괄적인 정책을 펼치는 것이 그들의 장기적인 입지 개선을 위해서도 더 효과적일 것이다.

### 2. 2세대 민간단체의 등장

1세대 민간단체들은 지방정부와의 불협화음으로 인해 거버넌스에 소속되어 있는 것 자체에 대한 회의감을 느끼고, 이탈하는 모습을 보이게 된다. 현재 거버넌스에 남아있는 단체는 지방정부로부터 위탁을 받은 단체와, 1세대 민간단체의 빈자리를 채워주는 신생 민간단체들이 들어오기 시작했다. 본 연구에서는 민간단체 내부에서 세대교체가 이루어졌다고 판단하며 이 새로운 단체들을 2세대 민간단체라고 구분하여 부르고자 한다. 시기적으로는 21세기 초 고용허가제 및 외국인 인권 조례가 이루어진 이후에 설립되어있는 특징을 가지며, 안산시를 거점으로 운영되었던 1세대 민간단체와 달리 2세대 민간단체는 처음부터 중앙정부 등의 지원을 받고 경기도, 혹은 전국적인 규모의 재단이 안산시에 지부를 설립하는 방식으로 세워졌다(표10 참고).

| 명칭(년도) | 대상국가 | 활동상황 |
|---|---|---|
| 온누리M센터(2005) | 몽골, 러시아, 네팔, 캄보디아, 스리랑카 등 23개 국가 | 다문화가정 지원, 무료 의료 진료, 법률 상담, 아동센터 운영 |
| 귀환동포안산지회(2006) | 중국동포 등 귀환동포 전반 | 다문화자율방범대 운영 및 순찰, 중국동포 지원 |
| 갈릴래아 어린이집(2007) | 중국, 베트남 등 결혼이민자 자녀 | 다문화가정 자녀를 위한 어린이집, 교회예배 |
| 샤론어린이집(2008) | 중국, 베트남 등 결혼이민자 자녀 | 다문화가정 자녀를 위한 어린이집 |
| 물댄동산지역아동센터 (2008) | 결혼이민자 자녀 | 교육프로그램, 문화프로그램, 지역사회연대 |
| 다문화가족행복나눔센터 (2008) | 이주민 및 다문화가족 | 쉼터 & 무료급식사업, 무료 의료 진료사업, 한국어 및 법제도 교육 사업, 문화체험 및 탐방 사업, 아동 보육 및 교육사업 등 |
| 우리함께다문화 지역아동센터(2009) | 이주민 및 다문화가족의 자녀 전반 | 생활교육 프로그램<br>아동인성교육 프로그램<br>아동자립지원 프로그램<br>아동학대예방 프로그램<br>지역사회연계 프로그램 |

[표 10] 안산시 2세대 민간단체의 지원 대상 국가 및 활동 (설립 연도 순)

(출처: 연구자 작성)

이렇게 새롭게 안산시 다문화 거버넌스의 한 축으로 자리를 잡게 된 2세대 민간단체들은 축소된 '다문화'의 정의에 맞게 지원 대상을 다문화가족으로 설정했다는 공통점을 지닌다. 안산시에서 결혼이민자와 그 자녀의 비율이 적음에도 불구하고 대부분의 지원단체들은 그들을 위해서 한글 프로그램, 사회통합 프로그램 등을 마련해주고 있다. 이렇게 안산시 지방정부에서 진행한 번역 과정을 바탕으로 2세대 민간단체들은 지방정부와 협조적인 관계를 형성할 수 있게 되었으며, 몇몇 단체는 안산시 혹은 중앙정부 기관의 위탁을 받아서 독립적으로 운영되고 있는 단체도 존재한다. 이는 번역 과정에서 상대적으로 소외된 1세대 민간단체와는 다른 양상이다.

2세대 민간단체들 내부에서는 이주민의 활동 정도, 프로그램 만족도 모두 높은 모습을 보였다. 그 배경에는 주요 지원 대상이 바뀐 다문화 담론에 맞게 결혼이민자 혹은 다문화가정의 자녀들을 지원대상으로 삼고 있기 때문이다. 이들은 이주노동자와 달리 비자 재연장이 상대적으로 쉽고 최대 기한이 없으며, 한국에 귀화하는 비율도 높다는 특징을 지닌다. 따라서 주기적으로 커뮤니티의 구성원이 바뀌어야 하는 이주노동자 지원단체들과 다르게 2세대 민간단체들은 꾸준한 참여가 가능한 상황이다. 또한 종교적으로 연관되어 있는 2세대 민간단체의 경우에는 종교활동, 복지활동, 교육활동 등 한 민간단체에 참여함으로써 다양한 프로그램에 등록할 수 있어 이들의 만족도 역시 높다(피면담자 6, 11). 이 역시 지속가능성 문제에 끊임없이 직면해 있는 1세대 민간단체와 다른 모습을 보이며, 그 이유는 진행하고 있는 사업이 중앙정부의 외국인 정책 기본계획, 다문화지원정책과 방향성을 같이하고 있기 때문이다.

다만 그들은 다문화 거버넌스에는 협조적인 모습을 보이지는 않는데, 그 이유는 민간단체의 규모가 재정적으로 충분히 운영되고 있는 상황이기 때문이다. 과거에 1세대 민간단체들이 지방정부와 협력적인 관계에 있었던 이유는 정부가 가지고 있었던 안정적인 자금력이었다. 그러나 2세대 민간단체의 경우 여러 공공기관에서의 위탁, 혹은 큰 규모의 교회

나 복지재단을 모기업으로 하는 경우가 많아 재정적인 문제도 없고, 지속가능성에 대한 우려 역시 1세대 민간단체에 비해 적은 상황이다. 독자적인 운영이 가능해진 민간단체들은 이제 안산시의 민관협의체에 참여를 하지 않는 모습이다. 다음은 2세대 민간단체 실무자와의 인터뷰 내용이다.

> “안산시와 특별히 뭘 하고 있거나 그러지는 않아요. 저희가 안산시로부터 가장 많이 연락받는 건 세금 통지서에요(웃음). (…) 그렇다고 안산시와의 관계가 나쁘진 않아요. 제가 안산의 정보소식지에서 인도네시아어 번역을 직접 맡고 있기도 하고요. 아무래도 교회와 연결되어 있다보니까, 저희 단체에 있는 모든 사업은 교회가 주도적으로 정해요.” (피면담자 6, 2021년 2월 23일)

다른 2세대 민간단체들 역시 안산시와의 관계에 대해서는 큰 불만을 가지고 있지는 않았으나, 안산시와 협력하여 진행하는 사업도 없는 상황이었다. 이는 1세대 민간단체와는 사뭇 다른 양상으로, 1세대 민간단체들은 기존에 협력적이고 동등했던 권력관계를 그리워하면서 지방정부의 현재 태도에 불만족스러운 모습을 보인다면, 2세대 민간단체들은 교류의 정도 자체가 줄어들었기 때문에 특별히 지방정부와의 관계에 대한 생각이 적었다. 특히 기존에 있던 단체에서 다문화 사업을 자체적으로 확장하여 진행하는 경우에는 원곡동 다문화마을 특구 밖에서 지원 활동을 벌이며, 안산시 다문화 거버넌스의 존재를 모르고 있는 단체도 있었다(피면담자 12).

이는 안산시가 민간단체에 사업을 위탁한 경우에도 해당했었는데, 이런 민간단체들은 안산시와 모재단으로부터 받는 재정적 지원이 크기 때문에 조직체계도 크게 형성할 수 있는 여건이 마련된다. 구체적인 사업별로도 담당자가 존재하여 운영되고 있어 안산시는 큰 틀을 지정해주면 나머지는 민간단체의 내부에서 이루어지는 방식이다(피면담자 13, 14).

이들 역시 다문화 거버넌스의 운영에 직접 관여하고 있지 않으며, 대부분 민관협의체에 참석하고 있지 않는 모습이다. 이렇게 행위자 간의 거버넌스 네트워크가 약해진 이유에는 행위자 간의 상호교류가 줄어들었기 때문이다. 기존에는 안산시 지방정부와 1세대 민간단체들이 서로를 필요로 하여 교류가 자연스럽게 형성되어 번역 행위를 통해 행위자-네트워크 관계가 점차 두터워졌다면, 지금의 안산시와 2세대 민간단체 모두 거버넌스의 행위자면서 동시에 내부의 네트워크가 커진 상황으로 내부의 네트워크를 강화하고, 외부 네트워크와의 교류는 우선순위에서 밀려 있는 상황이다.

# 제 6 장 결론 및 시사점

본 연구는 서구에서 거론되었던 다문화주의를 기반으로 한 다문화 담론이 한국 사회에 유입되는 과정에서 생기는 변화들에 대해 다뤘다. 아울러 이 변화들이 정책, 사회, 공간의 전반적인 측면에서 미치는 영향들을 파악하고자 했다. 이를 위해 안산시의 다문화 정책, 한국의 다문화 공간 중 하나인 안산시 일대, 그리고 안산시의 지역 다문화 거버넌스를 각각의 사례로 분석을 진행했으며, 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 한국 사회에서 '다문화' 라는 용어를 정의할 때 맥락에 따라 해석이 달라지면서 다의적인 용어로 바뀌고 있다는 것을 관측할 수 있었다. 서양 담론을 통해 처음 소개되었을 때 '다문화' 는 지속 가능한 공동체를 소중히 여기고 모든 외국인 집단에 대한 관용을 실천하는 다문화주의 이론의 일부로 들어왔었다. 그러나 한국에서의 '다문화' 는 결혼이민자나 그들이 형성하는 가족을 주로 지칭할 때 사용하고 있었다. 정치적으로는 바뀐 담론으로 인해 대부분의 다문화 정책 지원 대상이 장기간 거주하는 외국인으로 바뀌게 되면서 다문화라는 용어의 정의에 혼선을 빚는 결과를 낳게 되었다. 사회, 공간적으로는 '다문화' 가 시간이 지남에 따라 선주민과 이주민을 분리하는 용어로 사용되면서 지역 주민들 사이의 거리가 더 벌어지는 결과를 불러일으켰다. 안산시가 처음에 다문화 공간을 만들 때 일상적 다문화주의에 근거하여 만들어졌다. 일상생활에서 두 집단 간의 교류를 추구하였으나, 시간이 지남에 따라 상생과 조화보다는 외국인만 사용할 수 있는 공간적 성격이 강화되었다. 이 공간의 내부 역시 집단 간의 대화와 교감보다는 외국인을 위한 하향적 복지와 일방적 지원의 형태로 이루어지면서 기존 다문화주의의 이념에서 멀어지고, 외국인 공동체적 성격만 남게 되었다.

둘째, 한국에서 다문화 거버넌스의 원형으로 여겨졌던 안산시 지방 거버넌스는 이제 새로운 변화에 직면해있다. 이 현상의 큰 부분은 앞서 언

급한 다문화주의 담론의 변화에서 비롯된다. 변화를 일으킨 주체가 대부분 규모와 예산 측면에서 더 많은 힘을 가진 정부와 관련되어 있었기 때문이다. 이러한 권력의 차이를 사용하면서 거버넌스에도 영향을 미쳤는데, 먼저 공공기관들은 외국인 정책에 대한 민간단체의 제안을 받아들이지 않고 본인들이 새롭게 정의한 축소된 다문화주의에 동의하는 소수의 단체에만 예산을 집중했다. 그 결과 안산의 외국인 정책의 의사 결정 과정은 이제 거버넌스 기반보다 하향식이 되었다. 또한, 지방정부의 권력 불균형으로 인해 민간단체를 잇는 연대의식 역시 약해졌다. 과거에 이 연대는 정부에 대응할 수 있었던 강점 중 하나였다. 그러나 이제는 대부분의 예산이 정부에서 분배되고, 다문화 정책 역시 관에서 주도하게 되면서 초기 민간단체들은 지방정부의 방향에 동의하지 않기 시작했다. 이들은 거버넌스를 이탈하는 모습으로 보였으며, 이 빈자리는 다른 민간단체들이 채워주면서 민간단체 내부에서 세대교체가 일어나고 있었다.

본 연구의 주요 함의는 다음과 같다. 우선 한국의 다문화 현상과 다문화주의와 관련된 선행연구에 본 연구를 덧붙임으로써, 이 영역에 대한 연구의 지속가능성이 필요하다는 것을 재고한 점이다. 다문화 연구는 그동안 꾸준히 이루어졌으나, 10년 전과 비교했을 때 최근 논의는 일부의 영역에서만 다뤄지고 있기 때문이다. 과거에 다문화는 중앙정부의 외국인 정책 제정과 맞물려서 학계에서도 활발하게 다뤄진 주제였다. 그러나 현재는 다문화의 의미가 좁아지면서 교육학에서 다루는 다문화가정의 교육 문제나 사회학에서 다루는 다문화 의식 문제가 주를 이루고 있다. 기존에 있었던 논의들, 특히 공간학적 관점에서 바라본 다문화 공간 및 정치 지리학적 관점에서 본 다문화 거버넌스의 권력관계 변화를 관측시켰다는 점에서 본 연구는 의의가 있다.

아울러 본 연구는 다문화 거버넌스의 미래 방향성에 대해 재고하는 의미도 가진다. 그렇지만 다문화 정책이 거버넌스 체제로 돌아가는 것이 바람직한지(양기호, 2013: 154), 현재의 관 주도적 정책이 맞는지에 대한 정답을 정하고 있지는 않은데, 그 이유는 각각의 정치체제를 살펴보면

장단점 모두 존재하기 때문이다. 본 연구가 중점적으로 살펴보려고 한 것은 거버넌스에서 관 주도로 바뀌는 과정에서 자연스럽게 권력의 무게 중심이 옮겨졌고, 행위자 간의 정책 기조는 더 명확하게 대조되면서 갈등 관계가 깊어지는 상황은 문제가 있다는 점을 지적하고 싶다는 것이다. 그리고 현재의 다문화 정책 방향성이 다문화주의, 혹은 다문화 거버넌스에서 추구하는 이념적인 포용과는 벗어난 모습이 여러 피면담자를 통해 확인되었으나, 이를 한국 사회에서는 용어가 가지는 친근함과 좋은 의도를 잘 보여줄 수 있다는 이유만으로 '다문화'를 계속 오용하고 있다는 점은 문제가 있다.

본 연구의 마지막 함의는 각 지역에 특화된 다문화 거버넌스의 필요성을 제시한다는 점에 있다. 이는 다문화 공간에 따라 이주민의 직업별 구성이 다르게 나타나기 때문이다. 안산시의 경우 반월, 시화 공단이 가까운 이유로 현재까지도 이주민 노동자의 비율이 결혼 이주 여성, 유학생보다 많은 지역이었다. 그러나 앞서 소개한 여러 가지 사유로 시민단체들은 결혼 이주 여성과 다문화 자녀들을 위한 지원 범위를 넓혔고, 정부가 다문화 정책 방향을 제시할 때에도 지원 대상은 장기 거주 이주민이 우선순위에 있다. 이 과정에서 이주민 노동자들과 그들을 돕는 단체의 입지가 좁아지면서 시민사회 거버넌스 내부의 갈등 역시 깊어졌다. 이 문제는 안산시뿐만 아니라 공단이 많은 김포, 평택, 그리고 최근에 이주민 노동자가 늘어나고 있는 울산, 김해시에도 해당하기 때문에 미래에 갈등이 더욱 깊어질 문제이다. 따라서 정부는 장기 거주 외국인들을 위한 하나의 경향성만 좇을 게 아니라, 지역별로 이주민의 인구 구성이 다르므로 시민단체들이 그 구성에 맞게 지원 프로그램이 변화해야 할 것이다.

우리나라는 2020년에 다문화사회에 진입할 예정이었다. 한 국가에서 체류하는 외국인이 총인구의 5%가 넘는 국가는 다문화사회로 분류하는데, 한국의 외국인 인구가 가장 많이 거주하고 있었던 연도는 2019년 총 250만 명으로 이는 전체 인구의 4.9%에 해당하는 수치이다. 외국인 인구

기록을 계속해서 경신하고 있었던 상황이라서 그다음 해에는 다문화사회에 들어서는 것이 확실시되었으나, 코로나19로 인해 외국인의 유입이 어려워지고 고국으로 떠나는 인구가 늘어나 외국인 인구는 처음으로 감소세를 보였다. 비록 코로나19가 시기를 조금 늦췄지만, 한국이 다문화사회에 들어서는 건 몇 년 안에 실현될, 변함없는 사실이다. 현재도 한국의 많은 중소기업, 제조업 및 농어업의 일자리들은 이주노동자들이 채워주고 있는 상황이다. 산업의 고도화가 계속 이루어지는 추세에서 여전히 이 일자리들은 한국인들이 기피하는 직종이기 때문에 기업의 입장에서는 이주노동자들이 필수 인력이다. 또한 산업 발달로 인해 결혼 이민자 혹은 유학생 등 외국인이 한국으로 유입되는 경로는 다양해지고 늘어나고 있다.

다문화사회를 앞둔 나라인 만큼 다문화 공간과 외국인 커뮤니티, 그리고 다문화 거버넌스에 대한 내국인들의 지속적인 관심이 필요할 것으로 보인다. 처음 정책을 수립하는 과정에서 형성한 거버넌스가 유지될 수 있게 관은 민의 목소리에 계속해서 귀 기울일 필요성이 있으며, 행위자별로 담당할 수 있는 외국인 정책에 대해 고찰해야 할 것이다. 현재와 같이 민과 관의 지원 정책이 계속 중복되는 경우 외국인들이 특정 기관에 몰리면서 다른 쪽은 소외되는 현상이 더욱 심해질 수 있으며, 경제적으로도 비합리적인 선택이다. 이보다는 과거에 안산시 외국인인권조례를 제정하는 것과 같이 외국인 정책의 당위성 범위를 넓혀주는 작업을 시행하는 것이 바람직해 보인다. 아울러 궁극적으로는 국민 의식 향상 및 다문화사회의 이념 교육을 통해 미래에는 외국인 집단을 편견 없이 받아들일 수 있는 환경을 사회 전반에 걸쳐서 조성되기를 바란다.

# 참고 문헌

## 논문 및 단행본


강미옥. (2014). 보수는 왜 다문화를 선택했는가: 다문화정책을 통해서 본 보수의 대한민국 기획. 서울: 상상너머.

강연희. (2009). 이주민축제의 공연활동: 안산시 세계인의 날을 중심으로. 인구교육, 2(1), 21.

공윤경. (2013). 다문화공간에 대한 이중적 시선과 차별화. 한국민족문화, 48, 183-214.

권온. (2011). 다문화 공간에는 누가 사는가: 다문화 공간을 둘러싼 갈등 정병호・송도영 편. 한국의 다문화 공간: 우리 사회 다문화 이주민들의 삶의 공간을 찾아서, 217-240. 서울: 현암사.

김경식 편. (2012). 다문화사회와 다문화교육, 서울: 신정.

김광호. (2008). 공무원 순환보직에 관한 연구. 한국개발연구, 30(2), 61-97.

김남국. (2005). 다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론. 국제정치논총, 45(4), 97-121.

김윤영. (2019). 다양한 주체자들에 의해 만들어지는 다문화공간의 정체성과 그 담론. 공간과 사회, 29(4), 242-270.

김의영. (2005). 시민사회와 글로벌 거버넌스: 캐나다의 경험과 한국적 함의. 국제정치논총, 45(2), 241-265.

김신정. (2013). 다문화 공간의 형성과 '이주' 의 형상화 - 한국 시에 나타난 다문화의 양상. 국어교육연구소, 26, 113-143.

김지현. (2019). 행위자-네트워크 이론을 통한 공간의 다중성 연구: 런던 포춘스트리트 공원과 킹스턴 마켓 광장 사례를 중심으로. 공간과 사회, 29(4), 157-194.

김진열 외. (2019). 한국사회 다문화현상의 이해. 서울: 높이깊이.
김홍수. (2007). 축제와 문화 거버넌스. 파주: 한국학술정보.
남기범・정현주. (2019). [제9주차 정규강좌]“도시 제조업의 미래”/“‘한국식’다문화주의와 다문화공간”. 환경논총, 64, 135-142.
박경환. (2014). 글로벌 시대 인문지리학에 있어서 행위자-네트워크 이론(ANT)의 적용 가능성. 한국도시지리학회지, 17(1), 57-78.
박범종. (2017). 다문화마을 특구와 지역발전에 관한 연구 - 안산시 원곡동 사례를 중심으로. 문화와 융합, 39(3), 37-68.
박병섭. (2009). 다문화주의에 관한 철학적 연구. 사회와 철학, 18, 291-356.
박배균. (2010). 전문직 종사 외국인의 국내 적응의 지역적 차이. 한국경제지리학회지, 13(1), 89-110.
박세훈. (2011). 한국 지방자치단체 외국인정책의 비판적 성찰:‘다문화도시정책’의 제언. 공간과 사회, 21(2), 5-34.
박천응. (2002). 국경없는마을과 다문화 공동체. 안산: 안산외국인노동자센터.
박천응. (2012). 한국사회의 다문화 현실 비판과 정책적 과제. 선교와 신학, 29, 13-56.
서덕희 편. (2015). 다문화사회와 교육. 파주: 교육과학사.
서민우. (2009). 다문화의 정치적 장에 관한 연구: 안산시를 중심으로. 비교문화연구, 15(2), 79-114.
설동훈. (1999). 외국인노동자와 한국사회. 서울대학교 출판부.
손경원. (2013). 서구 다문화주의 논쟁의 분석에 기초한 한국적 다문화주의의 방향 탐색. 도덕윤리과교육연구, 38, 201-227.
손윤석. (2013). 이주노동자의 고용허가제 개선 방안. 법학연구, 49, 1-23.
송종호. (2007). 단일민족환상 깨고 다문화주의로의‘전환시대’. 민족연구, 30, 90-125.
신유경. (2013). 다문화지원단체의 형성과정과 역할변화 - 안산시 원곡동

을 사례로. 서울대학교 석사학위논문.
양기호. (2013). 다문화정책과 지역거버넌스. 전경옥 외. 다문화사회 한국의 사회통합, 152-195. 파주: 이담Books.
오경석・정건화. (2006). 안산시 원곡동 “국경없는마을” 프로젝트: 몇 가지 쟁점들. 한국지역지리학회지, 12(1), 72-93.
오경석. (2007). 다문화와 민족국가: 상대화인가, 재동원인가?. 공간과 사회, 28, 98-121.
오경석. (2010). 누구를 위한 ‘다문화주의’ 인가? 안산지역 이주민 지원활동에 대한 비판적 검토. 민주사회와 정책연구, 17, 190-213.
오경석. (2011). 다문화 거버넌스는 어떻게 가능한가: 안산의 경우. 정병호・송도영 편. 한국의 다문화 공간: 우리 사회 다문화 이주민들의 삶의 공간을 찾아서, 291-316. 서울: 현암사.
오경석. (2014). 안산시 원곡동 ‘국경없는 다문화 마을’ 의 형성과 변화. 로컬리티의 인문학, 38, 2-3.
오승은. (2006). 거버넌스론에 관한 제 접근. 연세행정논총, 29, 47-75.
오수길. (2009). 민관협의체의 역할 이해와 국내 사례의 함의. 안산시거주외국인지원민관협의체 편. 2009 안산시 거주외국인 지원 민관협의체 세미나 자료집.
우양호. (2013). 지역사회 다문화 정책의 문제점과 발전방향: 해항도시 부산의 ‘다문화 거버넌스’ 구축 사례. 지방정부연구, 17(1), 393-418.
유일상. (2011). 한국의 인도네시아 노동자들. 정병호・송도영 편. 한국의 다문화 공간: 우리 사회 다문화 이주민들의 삶의 공간을 찾아서, 167-198. 서울:현암사.
윤인진. (2008). 한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로. 한국사회학, 42(2), 72-103.
윤인진. (2016). 다문화 소수자에 대한 국민인식의 지형과 변화. 디아스포라연구, 10(1), 125-154.

이선옥. (2007). 한국에서의 이주노동운동과 다문화주의. 오경석 편. 한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점. 파주: 한울아카데미.

이유진 역. (2007). 거버넌스. A.M. Kjær의 Governance. 서울: 오름.

이유진. (2013). 거버넌스와 다문화사회. 전경옥 외. 다문화사회 한국의 사회통합, 102-151. 파주: 이담Books.

이준석. (2020). 행위자-네트워크 이론(ANT)을 통한 다중공간(space multiple)의 이해: 코로나19 사태에서 관찰되는 다중공간성, 공간과사회, 30(3), 278-318.

이혜경. (2007). 6장. 이민정책과 다문화주의: 정부의 다문화 정책 평가. 한국사회학회 기타간행물, 219-250.

이현욱. (2015). 한국 고용허가제 정책과 이주노동자의 공간분포 특성. 한국도시지리학회지, 18(3), 57-74.

임영상・림학・주동완. (2020). 경기도의 '귀환' 동포사회와 한국살이: 안산시와 시흥시. 재외한인연구, 50, 29-63.

임석회. (2009). 결혼이주여성의 지역사회 적응 요인에 관한 연구. 한국경제지리학회지, 12(4), 364-387.

임석회. (2011). 결혼 이주 여성 유입과 분포의 지리적 특성. 최병두 외. 지구・지방화와 다문화 공간, 101-146. 서울: 푸른길.

정기선 외. (2007). 경기도내 국제결혼 이민자가족 실태조사 및 정책적 지원방안 연구. 경기도가족여성개발원.

정병호. (2011). 한국의 다문화 공간: 문화의 창구, 시대의 접점. 정병호・송도영 편. 한국의 다문화 공간: 우리 사회 다문화 이주민들의 삶의 공간을 찾아서, 13-48. 서울: 현암사.

정성영・공동성. (2016). 안산시 다문화정책 거버넌스의 구조 변화 연구. 현대사회와 행정, 26(2), 29-62.

정연학. (2015). 다문화 사회로의 정착과 외국인 자국 전통문화 전승 실태 - 안산 원곡동을 중심으로. 한국민속학, 62, 35-74.

조용완・이수상. (2011). 국내 다국어/다문화 도서관 서비스에 관한 연구,

한국도서관정보학회지, 42(1), 269-297.
최병두 외. (2011). 지구・지방화와 다문화 공간. 서울: 푸른길.
최병두. (2015). 행위자-네트워크이론과 위상학적 공간 개념, 공간과 사회, 53, 126-173.
최병두. (2017). 관계이론에서 행위자-네트워크이론으로: 초국적 이주 분석을 위한 대안적 연구방법론, 현대사회와 다문화, 7(1), 1-47.
최희순・박세훈. (2012). 경기도민의 다문화의식 실태와 정책 방향. 경기개발연구원 정책연구, 1-191.
탁영식 외. (1989). 안산시 C.B.D 개발특성에 관한 연구. 대한건축학회 학술발표대회 - 계획계, 9(2), 301-306.
홍성욱 역. (2010). 인간・사물・동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스. B. Latour의 Networks, societies, spheres: Reflections of an actor-network theorist. 서울: 이음.
홍태영. (2013). 유럽적 근대 민주주의의 위기와 전환: 새로운 시민권의 공간으로서 글로벌 시티. 국제정치논총, 53(3), 39-68.
황남엽. (2020). 한국과 캐나다의 다문화주의 비교. 교양학연구, 7(1), 1-26.
허권. (2020). 변화하는 다문화 거버넌스: 안산 다문화마을 특구를 사례로. 한국지역지리학회지, 26(2), 159-171.
Ahn, J.H. (2017). *Mixed-race politics and neoliberal multiculturalism in South Korean media*. Springer International Publishing.
Amin, A. (2002). Ethnicity and the multicultural city: living with diversity. *Environment and planning A*, 34(6), 959-980.
Amurani-Phiri, H. (2012). Transcending Constructed Boundaries: The role of the state in managing cultural diversity through multiculturalism. *Journal of Conflictology*, 3(2), 20-27.
Baig, R.B. (2020). Everyday multiculturalism in union: power construction in migrant domestic workers' unionism. *Ethnic and Racial*

*Studies*, 43(5), 854-872.

Banting, K. G. (2010). Is there a Progressive's Dilemma in Canada? Immigration, Multiculturalism and the Welfare State, Presidential Address to the Canadian Political Science Association, Montreal, June 2, 2010. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 797-820.

Benyon, J., & Edwards, A. (1999). Community governance of crime control. in *The new management of British local governance*, 145-167. Palgrave: London.

Callon, M. (1984). Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay. *The sociological review*, 32(1_suppl), 196-233.

Callon, M. (1986). The sociology of an actor-network: The case of the electric vehicle. in M. Callon, J. Law, and A. Rip, (eds.), *Mapping the Dynamics of Science and Technology: Sociology of Science in the Real World*, 19-34. Palgrave Macmillan: London.

Callon, M. (2001). Actor Network Theory. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 62-66.

Colombo, E. (2015). Multiculturalisms: An overview of multicultural debates in western societies. *Current Sociology Review*, 63(6), 800-824.

Dahinden, J. (2009). Are we all transnationals now? Network transnationalism and transnational subjectivity: the differing impacts of globalization on the inhabitants of a small Swiss city. *Ethnic and Racial Studies*, 32(8), 1365-1386. DOI: 10.1080/01419870802506534.

Dewing, M. (2013). Canadian multiculturalism (Background paper). *Library of Parliament*, (2009-20).

Dustin, M. (2007). Gender equality and cultural claims: Testing incompatibility through an analysis of UK policies on minority ‘cultural practices’, 1997-2007. (Doctoral dissertation, London School of Economics and Political Science (United Kingdom)).

Dyck, I. (2005). Feminist geography, the ‘everyday’, and local-global relations: hidden spaces of place-making. *The Canadian Geographer*, 49(3), 233-243.

Eriksson, K. (2020). Ethnic enclaves and immigrant outcomes: Norwegian immigrants during the Age of Mass Migration. *European Review of Economic History*, 24, 427-446.

Faist, T. (1998). Transnational Social Spaces out of International Migration: Evolution, Significance and Future Prospects. *European Journal of Sociology*, 39(2), 213-247.

Fleras, A. (2009). *The politics of multiculturalism: Multicultural governance in comparative perspective*. Springer.

Gao-Miles, L. (2017). Beyond the Ethnic Enclave: Interethnicity and Trans-spatiality in an Australian Suburb. *City & Society*, 29(1), 82-103.

Gates Jr, H.L. (2002). The Lives Grown Out of His Life. in C.J. Trotman, (ed.), *Multiculturalism: Roots and Realities*, 1-16. Indiana University Press: Bloomington.

Guo, S. and Wong, L. (2015). *Revisiting Multiculturalism in Canada: Theories, Policies, and Debates.*

Habermas, J. (1995). Address: Multiculturalism and the Liberal State. *Standford Law Review*, 47(5), 849-853.

Harris, A. (2013). *Young People and Everyday Multiculturalism*. Routledge: New York.

Harvey, D. (1989). “From Managerialism to Enterpreneurialism: The

Transformation of Urban Governance in Late Capitalism", *Geografiska Annaler*, 1, 3-17.

Jun, E. (2012). "We have to transform ourselves first" : The ethics of liberal developmentalism and multicultural governance in South Korea. *Focaal*, 2012(64), 99-112

Kobayashi, A. (1983). Multiculturalism: representing a Canadian institution. in J.S. Duncan and D. Ley, (eds.), *Place/culture/representation*, 205-231. Routledge: London.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press: Oxford.

Kymlicka, W. (2010). *The Current State of Multiculturalism in Canada and Research Themes on Canadian Multiculturalism, 2008-2010*. Retrieved from https://www.deslibris.ca/ID/227350.

Kivisto, P. (2003). Social spaces, transnational communities, and the politics of incorporation. *Ethnicities*, 3(1), 5-28.

Latour, B. (1987). *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Harvard University Press: Cambridge, MA.

Latour, B. (1999). On Recalling ANT. in J. Law and J. Hassard, (eds.), *Actor Network Theory and After*, 15-25. Blackwell: Oxford.

Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network theory*. Oxford University Press: New York.

Law, J., & Lodge, P. (1984). *Science for social scientists*. Springer.

Law, J. (1992). Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy and heterogeneity. *Systems Practice*, 5(4), 379-393.

Law, J. (1999). After ANT: Complexity, Naming, and Topology. in J. Law and J. Hassard, (eds.), *Actor Network Theory and After*, 15-25. Blackwell: Oxford.

Law, J., and Mol, A. (2001). Situating technoscience: an inquiry into spatialities. *Environment and planning D: society and space*, 19(5), 609-621.

Mathieu. F. (2018). The failure of state multiculturalism in the UK? An analysis of the UK's multicultural policy for 2000-2015, *Ethnicities*, 18(1), 43-69.

Modood, T. (2013). *Multiculturalism: A Civic Idea*. Polity: Cambridge

Mol, A., and Law, J. (1994). Regions, networks and fluids: anaemia and social topology. *Social studies of science*, 24(4), 641-671.

Muniesa, F. (2015). Actor-Network Theory. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 80-84.

Murdoch, J. (1998). The Spaces of Actor-Network Theory. *Geoforum*, 29(4), 357-374.

Nagle, J. (2009). *Multiculturalism's double bind: creating inclusivity, cosmopolitanism and difference*. Ashgate Publishing, Ltd.

Oke, N., Sonn, C.C., and McConville, C. (2018). Making a place in Footscray: everyday multiculturalism, ethnic hubs and segmented geography, *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 25(3), 320-338. DOI: 10.1080/1070289X.2016.1233880.

Phillips, A. (2010). What's wrong with Essentialism? Distinktion: *Scandinavian Journal of Social Theory*, 11(1), 47-60.

Pries, L. (2001). The approach of transnational social spaces. *New Transnational Social Spaces: International Migration and Transnational Companies in the Early 21st Century*, 2-33.

Radford, D. (2016). 'Everyday otherness' - intercultural refugee encounters and everyday multiculturalism in a South Australian rural town. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(13), 2128-2145. DOI: 10.1080/1369183X.2016.1179107.

Rajaee, F. (2000). *Globalization on trial: the human condition and the information civilization*. IDRC.

Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.

Salamon, L. M. (1994). The rise of the nonprofit sector. *Foreign affairs*, 109-122.

Semi, G., Colombo, E., Camozzi, I., and Frisina, A. (2009). Practices of difference: Analysing multiculturalism in everyday life. In: Wise, A. and Velayutham, S. (eds) *Everyday Multiculturalism*, 66-84. Palgrave Macmillan: Basingstoke.

Shin, J.J. (2017). A Transnational Approach to the Integration of Migrant Workers. *OMENS: The Journal of Multicultural Society*, 7(2), 128-153.

Song, S. (2020). Multiculturalism, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*(Fall 2020 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/multiculturalism/>.

Strauss, A. and Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. SAGE Publications: Thousand Oaks, California.

Takao, Y. (2001). The rise of the“ third sector“ in Japan. *Asian Survey*, 41(2), 290-309.

Taylor, C., and Gutmann, A. (ed.) (1994). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton University Press: Princeton, N.J.

Thrift, N., and Crang, M. (2000). *Thinking Space*. Routledge.

Triandafyllidou, A. (ed.). (2017). *Multicultural governance in a mobile world*. Edinburgh University Press.

Trotman, C.J. (ed.) (2002). *Multiculturalism: Roots and Realities*. Indiana University Press: Bloomington.

Watson, S. (2017). Making multiculturalism. *Ethnic and Racial Studies*, 40(15), 2635-2652.

Wayland, S. (1997). Immigration, Multiculturalism and National Identity in Canada. *International Journal of Group Rights*, 5(1), 33-58.

Wise, A., and Velayutham, S. (eds.) (2009). *Everyday Multiculturalism*. Palgrave Macmillian: New York.

Wise, A., and Velayutham, S. (2014). Conviviality in everyday multiculturalism: Some brief comparisons between Singapore and Sydney, *European Journal of Cultural Studies*, 17(4), 406-430. DOI: 10.1177/1367549413510419

Viruell-Fuentes, E.A., Morenoff, J.D, Williams, D.R, and House, J.S. (2013). Contextualizing nativity status, Latino social ties, and ethnic enclaves: an examination of the 'immigrant social ties hypothesis'. *Ethnicity & Health,* 18(6), 586-609. DOI: 10.1080/13557858.2013.814763

## 신문기사 및 기타자료


국민일보, 2017.09.18. “다문화정책으로 저출산 극복을”

동아일보, 2020.11.17. “ ‘무면허 킥보드 몰다 30대 치어 중상 입히고 도주’ 불법체류 30대女 집유”

서남투데이, 2020.11.15. “특화거리④ 안산 다문화음식거리: 행정의 부재 속 다문화거리 특색 살리기 어려워”

미디어와이, 2021.03.08. “경기도 “불법체류자 단속 없을 것” ..외국인노동자 코로나 검사 행정명령”

아시아투데이, 2016.10.20. “안산시, 일부 동 명칭 ‘숫자아닌 정서에 맞게’ 바꾼다”

안산이주민센터 홈페이지. http://www.migrant.or.kr/amc/m01

안산시의회, 2017.04.11. “제238회 안산시의회 제1차 기획행정위원회 회의록”

안산시 통계. https://ansan.go.kr/stat/

안산시 외국인주민지원본부 홈페이지. https://global.ansan.go.kr/Main.jsp

안산타임스, 2014.08.28. “다문화가정 지원위한 민관협의체 출범”

연합뉴스, 2017.05.11. “안산시 ‘주민 뜻대로’ 동 명칭 3분의 1 바뀐다”

연합뉴스, 2019.03.13. “지난해 이민·다문화 지자체 예산 1천771억원… 서울·경기 순”

중앙일보, 2016.01.29. “김무성 “조선족 대거 받아들여야” ”

중앙일보, 2017.01.12. “안산 원곡동 다문화 특구, 관광명소 단장”

제주의 소리, 2018.05.10. “건설현장 외국인 노동자 40명 중 39명은 ’불법체류자’”

프레시안, 2019.10.17. “ ‘불법 체류 외국인=범죄자’ 라는 인종 혐오”

한국경제, 2020.09.04. “불법체류자 40만 명...코로나로 ‘역대 최다’ ”

한국경제, 2021.03.22. “이민재단 이사장 “코로나19 시대 불법 체류 해결이 선결 과제” ”

한국경제, 2021.04.06. “경찰 신원 확인에 한강 뛰어든 외국인...잡고보니 ‘불법체류자’ ”

BBC News, 2010.10.17. “Merkel says German multicultural society has failed”

Reuters, 2011.02.05. “Multiculturalism has failed in Britain - Cameron”

# 부 록

## 1. 연구 참여자 구성

| 번호 | 소속 | 거버넌스 내 행위자 분류 | 면담 일시 | 비고 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 경기도 외국인인권지원센터 | 민관협의체 | 2021년 1월 | - |
| 2 | 안산 이주민 센터 | 1세대 시민단체 | 2021년 1월 | - |
| 3 | 안산 외국인주민지원본부 | 지방정부, 민관협의체 | 2021년 2월 | 전화 인터뷰 |
| 4 | 안산 외국인 노동자의 집, 중국 동포의 집 | 1세대 시민단체 | 2021년 2월 | - |
| 5 | 안디옥 인도네시아 선교회 | 1세대 시민단체 | 2021년 2월 | - |
| 6 | 스타트리 협동조합, 온누리M센터 | 2세대 시민단체 | 2021년 2월 | - |
| 7 | 안산 여성근로자복지센터 | 2세대 시민단체 | 2021년 3월 | - |
| 8 | 안산 다문화작은도서관 | 지방정부 | 2021년 3월 | 전화, 메일 인터뷰 |
| 9 | 안산 다문화 치안센터 | 지방정부 | 2021년 3월 | 전화 인터뷰 |
| 10 | 경기도 외국인인권지원센터 | 민관협의체 | 2021년 3월 | 화상통화 인터뷰 |
| 11 | 온누리M센터 | 2세대 시민단체 | 2021년 5월 | 전화 인터뷰 |
| 12 | 안산제일교회 | 2세대 시민단체 | 2021년 5월 | 전화 인터뷰 |
| 13 | 다문화가족 행복나눔센터 | 민관협의체 | 2021년 5월 | - |
| 14 | 우리 함께 다문화지역아동센터 | 2세대 시민단체 | 2021년 5월 | 전화 인터뷰 |
| 15 | 안산 외국인주민지원본부 | 지방정부, 민관협의체 | 2021년 5월 | - |

# Abstract

# Observing Spatial and Governance Changes derived from the Multiculturalism Discourse in Korea: Using the case of Ansan

Kwon Heo
Department of Geography
The Graduate School
Seoul National University

This paper discusses about the changes that are happening within the city of Ansan, which is a developing multicultural city in South Korea. It observes the changes in mainly two parts. One is the changes in the multiculturalism discourse itself, which covers from foreigner policies that have been enacted in South Korea to the multicultural spaces that are forming in Ansan. The next shows the power changes between the actors that form the multicultural governance in Ansan. This governance, which mainly consists of the government and the private organizations, forms the multicultural policies of Ansan. This research also assumes that the multiculturalism discourse change have made a significant influence on the changes in the governance, with the use of Actor-Network Theory(ANT).

The results of the research is as follows. First, there were several changes in defining the term '다문화' in the Korean society. When it

was first introduced through academia, '다문화' was based on multiculturalism theories that value sustainable community and to practice tolerance to all groups of foreigners. However, multiculturalism in Korea is more politically used as a term to gather attention and familiarness. The positive connotation of the word itself seems to justify their foreigner policies. However, '다문화' actually is used in a very confined definition. In Korea, the term '다문화' refers to only the marriage immigrants or the families that they form. Most of the budget and supporting policies are focused on these groups as they are the ones who reside more longer compared to other foreign groups, such as migrant workers. This means that discrimination among groups are underway. In addition, the spatial changes in multicultural spaces have created more distance between foreigners and locals. Instead of establishing everyday interaction among the two groups, the Korean community have made spaces that are more suitable for foreigner-only. This decreased the reciprocal arrangements that were inside the area before, thus leading to separation.

Secondly, the local governance in Ansan which was once considered a prototype of multiculturalism governance in Korea is now facing some new changes. A big part of this phenomenon is derived from the change in multiculturalism discourse mentioned earlier. The actors who made the changes were mostly associated with the government, which has more power in terms of size and budget. Using this difference in power also effected the governance. Rather than accepting the private organizations' suggestions in foreigner policies, the public sector decided to arbitrarily defined multiculturalism in their way and concentrated the budget to only a few organizations that agreed with the government. As a result, the decision making process of foreigner

policies in Ansan has now become more top-down than governance based. Moreover, the solidarity that linked the private organizations have also weakened due to the overpowered government. In the past, the rich experiences and ties among the private sectors was their strength when debating the budget with the city government. But now since most of the budget is distributed by the government, groups that were able to receive funding now follow the city government's policies, and less interaction was made with their fellow organizations.

The main implications of this study are as follows: First of all, by adding this study to Korea's multicultural phenomenon and prior research related to multiculturalism, it was reconsidered that continuous research in this area is necessary. Another implication is that it contributes to understanding the various meanings of multiculturalism in Korean society, which began years ago. In addition, this study reconsiders the future direction of multicultural governance by presenting the need for region-based specialized multicultural governances. This is because the occupational composition of migrants varies depending on the multicultural space.

Keywords : Multiculturalism, Multicultural Space, Governance, Ansan
*Student Number* : 2019-29403