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

지리학박사학위논문

외국인 이주민 집단에 대한 지방정부의 차등적 도구화 정책

- 서울시 외국인정책을 대상으로 -

2021년 2월

서울대학교 대학원

지 리 학 과

최 선 영

외국인 이주민 집단에 대한 지방정부의 차등적 도구화 정책

- 서울시 외국인정책을 대상으로 -

지도교수 손 정 렬

이 논문을 지리학박사학위논문으로 제출함
2020년 10월

서울대학교 대학원
지 리 학 과
최 선 영

최선영의 박사학위논문을 인준함
2021년 1월

위 원 장 이 정 만 (인)
부위원장 김 용 창 (인)
위 원 정 수 열 (인)
위 원 이 승 욱 (인)
위 원 손 정 렬 (인)

국문초록

외국인 이주민 집단에 대한 지방정부의 차등적 도구화 정책 - 서울시 외국인정책을 대상으로 -

서울대학교 대학원 지리학과
최선영

신자유주의적 세계화 과정에 따라 다양한 계층의 외국인 이주민 유입이 심화되면서 서울을 비롯한 각 도시 지방정부에게는 새로운 통치집단으로서 이주민집단을 어떻게 관리하고 통제할지에 대한 통치문제가 대두되었다. 이주민들의 인권문제와 외국인정책에 대한 이슈는 다문화주의에 대한 논의로 이어졌으며 중앙정부는 이를 바탕으로 2007년 7월 「재한외국인처우기본법」(약칭: 외국인처우법)을 제정하고 우리나라 최초의 통합적 이민정책(immigration policy)인 「제1차 외국인정책기본계획」(2008-2012년)을 시행하였다. 그러나 탈식민주의와 후기냉전주의의 영향을 받은 한국의 다문화주의는 출신국가 및 체류 유형에 따라 이주민집단을 차별적으로 인식하는 특징이 있으며 이는 이주민 집단 간 차이를 구분하고 이를 경제적 가치가 있는 자본으로 치환하여 국가(혹은 도시)의 이익을 극대화하기 위한 도구로 활용하는 것을 정당화하는 '신자유주의적 다문화주의(neoliberal multiculturalism)' 담론을 통해 이주민집단의 특성에 따른 정책적 차등화를 야기하였다.

이에 본 연구는 서울시 외국인정책 시행계획을 대상으로 세계도시 내 새로운 통치집단으로서 등장한 이주민집단에 대한 지방정부의 통치방식이 이주민집단의 출신국가의 특성에 따라 차등적으로 작동하고 있음을 규명하는

것을 목적으로 하였다. 분석을 통한 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 외국인주민에 대한 정책적 지원규모는 각 자치구 외국인주민의 출신국가의 특성에 따라 상당한 편차를 보였다. 특히 서구선진국가 출신의 외국인주민비중이 높은 자치구에서는 전체 인구 대비 이주민 비중이 높지 않음에도 불구하고 예산규모가 절대적으로 큰 과대 포섭의 형태가 이루어지고 있었다. 반면에 한국계 중국인을 중심으로 하는 아시아개도국 출신의 외국인주민비중이 높은 자치구에서는 이들의 인구비중이 상당히 큼에도 불구하고 예산규모가 적은 소극적 지원 또는 과소 지원의 형태가 나타나는 특징을 보였다.

둘째, 서구국가출신의 외국인주민에 대한 과대 포섭이 일어나고 있는 자치구의 사례로서 프랑스출신 이주민집단이 밀집해 있는 서초구의 경우 이들 이주민집단의 민족적·문화적 특성을 차용하여 지역의 정체성을 강화하고 글로벌 도시 이미지를 통해 내국인 유입을 유도하는 사업이 중심을 이루고 있었다. 이는 지역의 브랜드화 및 상품화를 통해 지역상권을 활성화시키고 지역의 경제적 이익을 창출하기 위한 전략으로서 이주민집단이 도구화되고 있음을 보여준다.

셋째, 한국계 중국인과 아시아개도국 출신 외국인주민비중이 높은 사례지역으로서 영등포구의 경우 초기에는 내국인주민과의 갈등과 혼란을 막기 위해 이주민집단에 대한 감시와 통제를 위한 사업이 대부분을 차지하였다. 이는 해당지역에 한국계 중국인이 많다는 사실을 묵인하거나 방관하는 형태의 은폐화 전략으로 이어졌다. 그러나 이러한 통제 중심의 정책에 따른 행정비용의 과다지출로 인하여 새로운 통치방식의 필요성이 제기되었으며 이에 따라 해당 자치구는 한국사회의 질서에 순응하고 지역사회에 대한 책임감을 가지고 있는 일부 이주민들을 포섭함으로써 이주민에 의한 이주민집단의 통치를 가능하게 하였다. 이러한 주체화 전략은 소수의 이주민을 활용해서 다수의 이주민집단을 비용효율적으로 관리하려는 정책으로 볼 수 있다.

이러한 연구결과는 서울시의 외국인정책이 인권을 중심으로 한 규범적 차

원에서의 다문화주의정책으로 나아가기보다는 여전히 내국인을 중심으로 내국인의 경제적 이익과 행정적 편익을 위한 정책으로 이루어져있음을 시사한다. 또한 우리사회가 외국인주민을 대하는 방식에 있어 여전히 내국인주민의 이익을 위한 도구적 가치로 외국인주민을 판단하고 있음을 재확인시켜준다. 아울러 연구는 한국계 중국인에 대한 통치방식이 통제와 은폐에서 일부 이주민에 대한 포섭과 주체화라는 새로운 전략으로 전환되고 있음을 입증하였다. 이는 신자유주의 정부의 행정비용을 절감하기 위한 통치전략으로서 기존 연구에서 논의되어 온 경제적 이익 창출을 위한 이주민집단의 도구화와 차별화된 메커니즘을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

주요어 : 차등적 도구화, 다문화주의, 신자유주의, 통치성, 외국인정책, 외국인 이주민집단
학 번 : 2013-30049

목 차

제 1장. 서론 ····· 1

1. 연구배경과 목적 ····· 1
2. 연구자료 및 방법 ····· 8
   1) 정책분석 ····· 8
   2) 회의록담론분석 ····· 12
3. 논문의 구성 ····· 15

제 2장. 이론적 검토 및 연구 분석 틀 ····· 17

1. 다문화주의 논의와 한국 다문화주의의 특징 ····· 17
   1) 다문화주의와 다문화정책 ····· 17
   2) 한국 다문화주의의 탈식민주의·후기냉전주의적 특징 ····· 22
2. 신자유주의적 다문화주의와 이주민집단의 도구화 ····· 28
   1) 이주민의 다양성 활용 논리로서 다문화주의의 유용 ····· 28
   2) 다양성을 통한 도시경쟁력의 확보 ····· 32
3. 이주민집단에 대한 통치성의 작동 ····· 36
   1) 푸코의 통치성 개념 - 인구, 안전장치, 정치경제학을 중심으로 36
   2) 신자유주의적 통치성 ····· 40
   3) 현대 지방정부 및 다문화주의와 통치성의 이론적 연계 ····· 43
      (1) 현대 지방정부와 통치성 ····· 43
      (2) 다문화주의와 통치성 ····· 46
4. 이주민집단에 따른 정책의 차등화 ····· 50
   1) 외국인 이주민집단의 이분화 ····· 50
   2) 한국사회 내 이주민집단에 대한 차별적 시각과 정책 ····· 52
5. 연구 분석 틀 ····· 57

제 3장. 서울시 외국인정책의 현황과 특성 ····· 59

1. 서울시 외국인정책의 일반적 개괄 ····· 59
1) 지방정부의 외국인정책 시행계획의 특징과 서울시 외국인정책의 위상59
2) 서울시 외국인정책의 구조 및 방향성 ····· 64
(1) 정책목표별 과제 수 및 예산 현황 ····· 64
(2) 사업유형과 예산규모를 통해 본 정책추진의 방향성 ····· 69
3) 추진주체별 과제 구조 및 사업 유형의 특징 ····· 78
2. 자치구별 외국인주민에 대한 정책적 지원의 차등화 ····· 85
1) 각 자치구의 과제 수 및 예산 현황 ····· 85
2) 예산규모를 통해 본 정책적 지원의 적극적·소극적 유형 ····· 90
(1) 자치구별 외국인주민비중과 정책예산규모 간 관계 ····· 90
(2) 외국인주민비율과 예산액에 따른 유형화 ····· 95
3) 외국인주민의 사회·경제적 배경 및 법적 지위에 따른 정책적 지원의 차등화 ····· 99
3. 소결 ····· 107

제 4장. 특정 이주민집단을 활용한 브랜드화와 상품화 전략110

1. 분석 대상 및 자료 개괄 ····· 110
1) 분석 대상 ····· 110
2) 분석 범주 ····· 113
2. 서구국가출신 이주민 비중이 높은 자치구들의 정책적 특징 121
1) 외국인정책 사업분야 및 대상 ····· 121
2) 서초구 정책 현황 및 회의록 분석 개괄 ····· 124
3. 선별적 이주민집단을 통한 지역 브랜딩 및 상품화 ····· 127
1) 비가시적 이주민집단에 대한 정책적 지원 확대에의 노력 ····· 127
(1) 다문화가정과 이주노동자에 대한 포용 담론 ····· 129
(2) 사회적 약자에 대한 돌봄과 경제성 논리 간 충돌 ····· 131
2) 이국적 문화를 활용한 글로벌 도시 만들기 ····· 133

(1) 세계도시로서의 품격 담론과 지역의 이미지 제고 ····· 133
(2) 지역상권활성화 담론과 지역의 경제적 이익 창출 ····· 140
4. 소결 ····· 144

제 5장. 은폐화와 주체화 전략의 정책적 이원화 ····· 146

1. 아시아국가출신 이주민 및 한국계 중국인의 비중이 높은 자치구들의 정책적 특징 ····· 146
1) 외국인정책 사업분야 및 대상 ····· 146
2) 영등포구 정책 현황 및 회의록 분석 개괄 ····· 150
2. 감시와 통제의 대상화와 은폐화 전략 ····· 154
1) 외국인주민의 문제화와 감시·통제에 대한 정책적 요구 ····· 154
(1) 과잉친절과 훈육·통제 담론 ····· 156
(2) 무법·무질서 담론과 지역쇠퇴 담론을 통한 문제화 ····· 159
2) 내국인주민에 대한 역차별 – 자치구와 내국인주민 간 갈등 ·· 161
(1) 과잉복지와 특혜 담론 ····· 161
(2) 인권보호와 관용 담론 ····· 163
3) 비공식적 은폐화 ····· 165
(1) 슬럼화 담론과 타자화·배제를 통한 의도적 감추기 ····· 165
(2) 지역의 낙인화 방지와 예산획득을 위한 간헐적 포섭 ····· 169
3. 길들여진 주체화를 통한 행정비용의 최소화 ····· 174
1) 지역사회에 기여하는 글로벌 인재 만들기 ····· 174
(1) 책임과 기여에 대한 강조를 통한 사회적 갈등의 최소화 ····· 174
(2) 시혜 담론에서 역량강화와 자립 담론으로의 전환 ····· 175
2) 이주민의 주체화를 통한 자발적 감시와 통제 체계 구축 ····· 178
(1) 자발적인 참여와 역할 부여를 통한 지역사회 문제의 해결 · 178
(2) 이주민에 의한 이주민집단의 통치와 행정비용의 절감 ····· 181
4. 소결 ····· 186

제 6장. 결론 ····· 188

1. 요약 ····· 188
2. 토론 ····· 190

< 참고문헌 > ····· 193

1. 국내문헌 ····· 193
2. 국외문헌 ····· 203

< 부　　록 > ····· 218

표 목 차

<표 1-1> 지방자치단체 외국인정책 사업구조 ····· 11
<표 1-2> 각 자치구의회 회의록 발췌 키워드의 범주 ····· 14
<표 1-3> 연구 흐름도 ····· 16
<표 2-1> Castles and Miller(2009)의 구분에 따른 다문화정책 유형별 특징 ····· 20
<표 2-2> 다문화 환경의 유형화 ····· 26
<표 3-1> 제 1~3차 외국인정책 기본계획의 연속성과 차별성 ····· 61
<표 3-2> 서울시 외국인정책 시행계획상 연도별 과제 수 및 자체과제 예산액 비중 ····· 65
<표 3-3> 사업유형의 구분 기준 ····· 70
<표 3-4> 「서울시 글로벌도시 촉진조례」와 「서울시 외국인투자 지원조례」에 근거한 글로벌도시 만들기사업 ····· 73
<표 3-5> 정책대상의 확대 및 사회통합 과제의 증가 ····· 75
<표 3-6> 「서울시 글로벌 추진계획」과 「다(多)가치 마스터플랜」의 차이 ····· 77
<표 3-7> 「제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획」의 한국사회 일반가치와 서울시정 주요 가치의 연계 ····· 79
<표 3-8> 연도별 서울시와 자치구별 자치과제 수 및 예산액 ····· 81
<표 3-9> 서울시와 자치구별 사업유형에 따른 과제 수 및 예산액82
<표 3-10> 외국인정책 시행계획 기간별 자치구 과제 수 및 예산액86
<표 3-11> 자치구별 외국인주민 수 및 비율 ····· 92
<표 3-12> 외국인주민에 대한 정책적 지원의 4가지 유형 ····· 98
<표 3-13> 각 자치구의 아시아권-비아시아권 국가 출신 외국인 주민 비중 ····· 100
<표 3-14> 각 자치구의 가장 많은 체류자격별 출신국가 비중 · 101
<표 4-1> 출신국가별 특성에 따른 그룹 구분 ····· 112

<표 4-2> 분석 항목의 사업분야 및 대상 구분 기준 ····· 114
<표 4-3> 사업유형, 사업분야, 사업대상에 따른 그룹별 과제 수 현황117
<표 4-4> 외국인정책사업의 목적 및 기대효과 ····· 118
<표 4-5> 제 1차~제 3차 서초구 외국인정책 시행계획 추진 사업의 특징 ····· 125
<표 4-6> 분석대상에 포함된 키워드별 서초구의회 회의록 개수 126
<표 4-7> 그룹1의 사업목적 및 기대효과별 과제 비중 ····· 128
<표 5-1> 제 1차~제 3차 영등포구 외국인정책 시행계획 추진 사업의 특징 ····· 151
<표 5-2> 분석대상에 포함된 키워드별 영등포구의회 회의록 개수 152
<표 5-3> 그룹2의 사업목적 및 기대효과별 과제 비중 ····· 155

그 림 목 차

[그림 1-1] 정책체계분석의 세 가지 측면 ····· 8
[그림 2-1] 연구 분석 틀 ····· 58
[그림 3-1] 예산규모 상위 20개 과제의 전체 예산 대비 비중 및 사업유형별 비중 ····· 71
[그림 3-2] 연도별 실제 시행된 서울시 외국인정책사업의 자체과제 수 및 예산액 ····· 80
[그림 3-3] 제 1차 ~ 제 3차 외국인정책 시행계획 기간에 따른 자치구별 외국인주민비중과 1인당 예산규모 ····· 93
[그림 3-4] 외국인주민비율과 예산액에 따른 서울시 25개 자치구의 유형 분류 ····· 96
[그림 3-5] 외국인주민의 출신국가별 특성에 따른 자치구의 정책적 지원 유형 ····· 106
[그림 4-1] 분석대상에 포함된 10개 자치구 ····· 111
[그림 4-2] 각 그룹의 사업목적 및 기대효과별 과제 비중의 차이 120
[그림 4-3] 반포서래 한불음악축제 ····· 135
[그림 4-4] 프랑스 이미지를 차용한 서래마을 디자인특화거리 조성사업 ····· 139
[그림 5-1] 대림동 쓰레기무단투기 집중단속 실시 플랜카드와 대림2동 공영주차장 앞 무단투기된 쓰레기더미의 모습 158
[그림 5-2] 영화 <청년경찰> 속 범죄집단의 소굴로 등장한 대림동의 모습과 영화 상영 금지를 촉구하는 중국동포단체 회원들 170
[그림 5-3] 외국인 자율방범대의 기초질서 캠페인과 한울봉사단 송편나눔행사 ····· 182

제 1장. 서론

1. 연구배경과 목적

2000년대 중반 결혼이주여성의 수가 급증하면서 한국사회 내 다문화주의, 다문화사회에 대한 논의가 등장하기 시작하였다. 1998년 개정된 국적법을 계기로 국제결혼의 대상자가 조선족에서 중국, 필리핀, 베트남, 태국 출신으로 확대되면서 단일민족 전제의 사회 구성에 변화가 생기기 시작하였고 이들을 한국 사회로 통합하기 위한 방안이 모색되면서 다민족·다문화사회에 대한 관심이 증폭하였다. 결혼이주여성들은 1988년 서울올림픽 개최를 계기로 '코리안 드림'을 품고 유입된, 공식적으로 일시적 체류자로 간주되던 이주노동자들과 달리 한국 사회에 상당기간 또는 영구적으로 거주하면서 한국사회와 전면적인 관계를 맺어나갈 '최초의 외국인'들로 간주되었다(김이선 외, 2007:17).

2005년 12월 당시 노무현 대통령은 외국인 이주민의 인권문제와 외국인정책의 필요성을 언급하며 이주민 문제를 '대통령 지시 과제'로 격상하고 2006년 4월 "다인종·다문화 사회로의 진전이 거스를 수 없는 대세"임을 표명하였다. 이에 행정자치부(現 행정안전부)는 다문화사회 형성을 정책목표로 제안하였으며 대통령산하 차별시정위원회를 중심으로 「혼혈인 및 이주자의 사회통합 기본방향」과 「여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책」 등이 수립되었다(오경석 외, 2007; 박세훈 외, 2010). 나아가 이를 기반으로 2007년 7월 「재한외국인처우기본법」(약칭: 외국인처우법)을 제정하고 상기 법에 근거하여 2008년 「제1차 외국인정책기본계획」(2008-2012년)을 시행하였다. 기본계획 추진상 '외국인정책'은 국경 및 출입국관리, 국적부여 정책과 이민자 사회통합 정책을 포괄하는 개념으로 「외국인정책기본계획」은 사실상 우리나라 최초의 통합적 이민정책(immigration

policy)으로 볼 수 있다(법무부, 2012a:7)[1].

한편 이주민들의 인권문제와 외국인정책에 대한 이슈가 제기되면서 2005년 이후 정부와 언론, 학계, 그리고 이주민 지원 단체들을 중심으로 다문화주의(사회)에 대한 논의가 활발하게 개진되었다(오경석, 2007). 물론 1990년대 중반에도 다문화주의에 대한 언급이 있었으나 이 시기 한국사회 내 다문화주의란 '세계화에 따라 다양한 외국 문화가 유입되는 상황에서 서로 다른 문화와의 공존과 대응방식'에 관한 것이었으며 이에 따라 문화다원주의 및 보편주의에 대한 이론적 이해와 서구의 제국주의적 유산을 극복하기 위한 대안으로서 다문화주의의 역할에 대한 논의가 주를 이루었다(김태원, 2012:35).

그러나 신자유주의적 세계화 과정에 따라 다양한 계층의 외국인 이주민 유입이 심화되면서 한국 역시 이전까지 경험해보지 못한 새로운 인종·민족 집단과의 사회통합이라는 문제에 직면하게 되었고 이는 국가 차원의 관심사인 동시에 이주민의 주거문제와 복지를 직접적으로 담당해야 하는 도시의 과제이기도 했다. 이는 오랜 기간 단일민족으로 살아왔던 – 또는 그렇게 믿고 있었던 – 한국사회 내 도시들에서는 고민할 필요가 없었던 사안이었으나 이주민 수 증가에 따른 사회 문제가 지속적으로 발생하면서 서울을 포함한 각 지방도시 정부에게는 새로운 통치집단으로서 이주민집단을 어떻게 관리하고 통제할지에 대한 통치문제가 대두되었다.

다문화주의(multiculturalism)는 이렇듯 다민족·다문화가 심화·확대되는 사회에서 국제 이주민, 난민, 외국인이라고 하는 이질적인 타자들과의 관

1) 법무부(2012a:7)는 제1차 외국인정책 기본계획 수립 당시 '이민'이라는 용어가 자국민의 해외 이주를 지칭하는 '해외 이민'과 혼동될 우려가 있어 '이민 정책' 대신 '외국인정책'을 사용함을 명시하였다. 그러나 외국인정책은 다문화정책, 다문화가족정책, 결혼이민자정책 등의 용어와 혼용되면서 정책의 혼선을 빚고 있다. 이에 본 연구에서는 이러한 혼선을 방지하고자 다문화사회를 통제·관리하기 위해 국내에서 추진되고 있는 여러 정책들을 포괄하는 광의의 개념으로서 '다문화정책'이라는 용어를 사용하는 한편 다문화정책의 일부이자 국제사회의 이민정책에 해당하는 정책으로서 '외국인정책'이라는 용어를 사용하기로 한다.

계를 모색하는 과정의 일환으로 등장한 이념적·실천적·정책적 개념이다(塩原良和, 2010:63-64). 다문화주의의 핵심은 다른 민족적·문화적 특징을 가진 집단의 차이를 인정하고 조화를 추구함으로써 사회통합을 이루는 것이다. 이에 다문화주의는 1970년대 서구의 이민 수용국가들을 중심으로 다양성(diversity)이 증대된 국가 내에서 다수의 주류 국민과 소수 민족집단, 원주민 또는 (불)합법적 이주민 간 사회통합을 이루기 위한 최선의 대안으로 여겨져 왔다.

이에 반해 이전까지 한국사회는 새로이 유입된 외국인 이주민에 대하여 주류사회로의 일방적인 동화를 암묵적으로 강요하였으며 관련 정책 역시 중앙기관 부처에 따라 개별적으로 파편화되어 추진되었다. 그도 그럴 것이 단일민족을 기반으로 국민국가의 틀을 고수해왔던 한국사회에서 통계적으로 극히 소수에 불과한 외국인 이주민집단은 사회적으로나 정책적으로 관심의 대상이 아니었으며 주류사회에 위협을 가하거나 고유한 문화를 변화시킬 만한 정도의 힘이 없다고 인식되었기 때문이다(박경태, 2008:301; 이용승, 2012:73). 그러나 내·외국인주민 간 사회적 갈등을 관리하기 위한 정부의 역할이 증가하면서 국내에서도 호주, 캐나다 등의 공식적 다문화주의(official multiculturalism)[2]에 기반한 이민정책을 수립하게 되었다.

하지만 이러한 정책적 변화에도 불구하고 우리 사회의 내적인 차원에서 다문화사회에 요구되는 다양성에 대한 포용과 관용 등의 시민의식 수준은 아직 미약한 실정이다. 다문화사회에 대한 이해도가 점차 증가하고 외국인주민의 인권보호 필요성에 대한 긍정적인 공감대가 형성중이긴 하나 사회일각에서는 역차별과 외국인 범죄 등을 이유로 반(反)다문화의식이 자리하고 있다(서울특별시, 2017a). 우리 사회에서 일어나고 있는 외국인 또는 다른 문화권에서 온 사람을 혐오하는 '제노포비아(xenophobia)' 현상은 모든 외국인에 대한 혐오증이 아닌 아시아계 이주 노동자 및 유색인종에

2) 공식적 다문화주의의 경우 국가가 적극적으로 다문화주의 담론을 유용하며 다문화정책을 실시하는 것을 말한다(김희정, 2007:61). 이와 관련한 논의는 다음의 2장에서 다루도록 한다.

대한 혐오증으로 해석되는데 이는 현 세계체제 내 인종에 따른 경제력 차이와 서구 중심의 인종질서 그리고 제도권 교육과 관습을 통해 문화의 높고 낮음을 판단하는 것이 익숙해진 한국인의 이중적인 시선에 기인한다[3].

실제로 외국인 이주민에 대한 내국인의 인식을 분석한 연구들을 살펴보면 이주민의 출신국가 및 체류 유형에 따른 시각이 차등적으로 나타나며 특히 아시아개도국 출신의 이주노동자 – 특히 한국계 중국인(중국동포) – 를 중심으로 반다문화정서가 만연해 있다(임동진 외, 2018). 이러한 특정 이주민집단에 대한 내국인의 차별은 COVID-19로 인한 팬데믹 속에서 극명하게 드러났다. 특히 일부 언론을 중심으로 '중국동포가 비위생적인 식문화와 생활태도를 가지고 있으며 이들의 밀집지역인 대림동이 신종코로나바이러스 감염을 확산시키는 온상'이라는 담론이 형성되면서 이들에 대한 반감과 혐오의 정서가 폭발하였다[4]. 이와 같은 우리사회 깊숙이 뿌리박힌 이주민집단에 대한 편견과 문화차이에 대한 인식의 부재는 특정 이주민집단에 대한 사회·경제적, 정책적 차별로 이어지고 있다. 이에 다문화정책과 더불어 이들의 인권개선과 관련한 차별금지법 등에 대한 내국인의 거부감이 높아지는 등 사회적 갈등이 지속·재생산되고 있다(법무부, 2012a; 임동진 외, 2018).

무엇보다 중요한 문제는 이러한 민족서열에 따른 이주민집단에 대한 차

---

3) 황혜진, 서상범, 김현경, <백인 우호·유색 혐오… 한국인의 '이중성'>, 헤럴드경제, 2012.04.23., http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120423000392&md=20120617123438_BL, 2020년 6월 검색

4) 윤호, 신주희, 유동현, <[르포] 대림동 차이나타운 가보니.. '재판매 목적' 마스크 사재기 횡행>, 헤럴드경제, 2020.01.29., https://news.v.daum.net/v/20200129100302669, 2021년 1월 검색; 이대희, <'이 때다'… 반중 혐오 조장 앞장서는 언론의 민낯>, 프레시안, 2020.01.29., https://www.pressian.com/pages/articles/275808?no=275808&utm_source=naver&utm_medium=search#0DKU, 2021년 1월 검색; 조선희, <"중국인들 관광지에 흩어져 있다"는 언론의 아무말대잔치 – 중국 혐오 부추기는 보도>, 오마이뉴스, 2020.01.30., http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002607452&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news, 2021년 1월 검색.

별적 시각과 정책적 차등화가 이주민 집단 간 차이를 구분하고 이를 경제적 가치가 있는 자본으로 치환하여 국가(혹은 도시)의 이익을 극대화하기 위한 도구로 활용하는 것을 정당화하는 이른바 '신자유주의적 다문화주의(neoliberal multiculturalism)' 담론을 통해 당연한 것으로 여겨질 수 있다는 것이다. 이러한 다문화주의 담론의 유용은 글로벌 경쟁력을 강화하여 세계도시체계 내 우위를 확보하기 위한 신자유주의 정부의 행보 속에서 더욱 노골적으로 표면화된다.

신자유주의 경제의 적극적 행위자이자 중앙정부의 주요한 정책적 파트너로서 지방정부는 글로벌 자본과 인재를 끌어들이기 위해 다양한 형태의 국가 지원을 유치하고자 하며 외국인 이주민의 다양성을 도시 경쟁력의 원천으로 간주함으로써 이를 지역개발정책의 대상이자 세계도시전략의 도구로 이용하는데 앞장서고 있다. 이에 따라 자본으로서 가치가 있는 민족성과 문화에 대한 선별이 일어나고 이러한 경제적 가치를 획득한 문화를 중심으로 기업가주의 도시들의 세계도시전략이 전개되면서 이주민집단 간 '차이의 차등적 도구화(differential instrumentalization of difference)'가 발생하고 있다.

이에 연구는 시장화된 사회적 자본을 장려하며 스스로를 글로벌 기업가들의 다문화 거처로 규정하면서 다문화주의 담론의 전략적 배치를 통해 이주민집단을 차등적으로 도구화하는 신자유주의 지방정부의 정책적 전략을 분석해보고자 한다. 보다 구체적으로 연구는 이주민집단에 대한 차등적 도구화를 정부의 통치문제의 시각에서 접근하면서 한국사회의 민족서열의식이 정책에 어떻게 반영되어 나타나며 이주민집단에 대한 지방정부의 통치방식으로서 이주민의 사회·경제적 배경과 법적 지위에 따른 정책이 어떻게 차등적으로 작동하고 있는지 서울시를 사례로 규명해 보도록 한다.

연구의 세부주제는 다음과 같다.

첫째, 외국인 이주민의 정책적 지원이 이주민집단의 사회·경제적 배경 및 법적 지위에 따라 차이가 있음을 밝힌다. 이를 규명하기 위해 연구는

먼저 제 1차에서 제 3차(2009~2019년)에 이르는「서울시 외국인정책 시행계획」을 중심으로 서울시 외국인정책사업의 전반적인 방향성과 특징을 살펴보도록 한다. 서울시 정부는 시정기조에 따라 외국인정책의 틀을 세우고 정책의 방향성을 주도한다. 그러나 각 자치구는 서울시와 연계하여 하위과제를 수행하거나 독자적으로 사업을 추진함에 있어 자치구간 서로 다른 구조적 특성을 보이며 정책의 방향성을 달리하고 있다. 이에 연구는 외국인정책의 과제별 사업 수 및 예산, 사업유형과 추진 근거 등을 살펴봄으로써 서울시 외국인정책의 큰 흐름을 파악하고 자치구 간 정책적 차이의 요인을 규명해 보도록 한다.

또한 25개 자치구를 외국인주민비중과 외국인정책 예산규모에 따라 4가지 유형으로 구분하여 정책적 수요와 실제 지원 규모 사이의 불균형적 양상을 포착하도록 한다. 나아가 이주민집단의 출신국가 및 체류 자격별 분포를 살펴봄으로써 이러한 외국인정책의 수요 및 지원 사이의 불균형적 관계가 자치구의 출신국가별 이주민집단의 비중에 따라 차별적으로 나타나고 있음을 확인하도록 한다.

둘째, 출신국가별 이주민집단에 따른 정책적 차별화와 이를 통한 차등적 도구화 양상을 밝힌다. 연구는 외국인주민의 출신국가별 인구구성이 유사한 자치구들을 하나의 그룹으로 설정하고 각 그룹에서 시행되고 있는 외국인정책의 사업유형과 분야, 대상 간 차이와 각 사업의 추진목표 및 기대효과 등을 비교하여 각 그룹 간 정책적 차별성을 도출할 것이다. 아울러 사례 자치구들의 구의회회의록에 나타나는 외국인주민 및 외국인정책에 대한 담론을 분석하여 이러한 정책적 차별성이 나타나는 요인으로서 각 자치구의 외국인정책 시행 의도와 목적을 규명하고 외국인주민을 바라보는 내국인의 시각과 외국인정책에 대한 입장을 파악해 보도록 한다.

이의 첫 번째 사례로서 연구는 서구선진국가출신(미국 및 유럽 중심의 비(非)아시아국가 출신) 외국인주민비중이 높은 자치구들에서 나타나는 외국인정책사업의 특징을 도출하고 이 중 서초구를 사례로 정책입안과정에

서 나타나는 담론을 살펴볼 것이다. 이를 토대로 해당 그룹의 외국인정책 사업은 특정 이주민집단의 브랜드화·상품화 전략의 일환임을 확인한다. 아울러 이를 통해 해당 자치구는 내국인의 유입을 유도하여 지역 상권을 활성화시킴으로써 경제적 이익을 창출하기 위한 목적으로 외국인정책을 활용하고 있음을 규명하도록 한다.

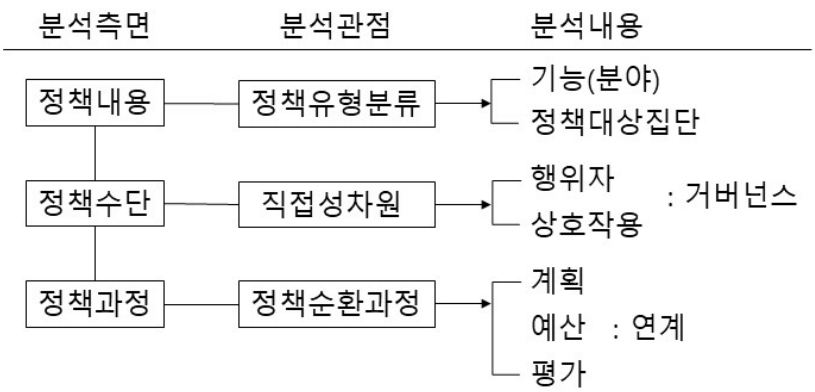
또한 대조적인 사례로서 한국계 중국인을 포함한 아시아개도국출신 외국인주민 비중이 높은 자치구들의 외국인정책사업의 특징을 살펴보고 영등포구를 중심으로 정책입안과정에서 나타나는 담론을 분석하도록 한다. 이를 바탕으로 연구는 해당 그룹의 외국인정책사업에는 특정 이주민집단에 대한 은폐화와 주체화라는 두 가지의 전략적 차원이 공존하고 있음을 밝히고 새로운 통치방식으로서 소수의 이주민을 활용하여 다수의 이주민집단을 관리하기 위한 정책이 등장하고 있음을 입증하도록 한다.

2. 연구자료 및 방법

본 연구에 활용된 주된 분석 방법은 정책체계분석과 의회담론분석이다. 이에 다음에서는 연구의 방법론적 틀을 제시하고 본 분석에서 시행한 자료구축 및 처리방법을 간단하게 정리해보도록 한다.

1) 정책분석

먼저 연구는 2009년부터 2019년까지의 서울시 「제1차~제3차 외국인정책 시행계획」을 주요 연구대상으로 정책체계분석을 실시하였다. 정책체계에 대한 분석은 [그림 1-1]과 같이 정책내용, 정책수단, 정책과정 등의 측면을 포함한다. 이 중 정책내용은 정책이 어떤 내용을 다루고 있는지를 파악하는 것이며 주로 정부 기능(분야)과의 연관성이나 정책의 성격과 목적, 정책대상 등을 중심으로 정책유형을 분류하는데 활용된다.



[그림 1-1] 정책체계분석의 세 가지 측면

자료: 정명주(2012b), <한국 외국인정책의 정책체계 분석> p. 297

특정 기능(분야)을 중심으로 유형을 구분하는 경우 정책의 목표로 제시되는 분야별 과제수와 예산, 정책 내용 등에 대한 분석이 주로 이루어지는 경향이 있다. 「외국인정책 시행계획」의 경우 정부 부처의 특정 기능과 연관되기 보다는 추진목표로서 특정 분야가 설정되기 때문에 이를 연구대상으로 분석한 기존 연구들에서는 정책 목표와 이를 달성하기 위한 정책의 세부 분야를 살펴보고 하위과제가 어떠한 내용으로 이루어져 있는지를 다뤄왔다.

한편 「외국인정책 시행계획」의 정책대상은 외국인과 내국인으로 구분되며 기존 연구들은 이 중 외국인 집단을 대상으로 이들의 유형별 정책 분포를 살펴보는 것을 주요 주제로 삼았다. 정책대상은 정책에 의한 영향을 받는 집단으로서 정책 목표의 명확성과 정책의 성공여부를 판단하는데 중요한 영향을 미친다(정명주, 2012b). 이에 연구는 기존 문헌의 외국인정책 분석을 토대로 「제 1차~제 3차 서울시 외국인정책 시행계획」의 정책내용을 파악하기 위해 정책의 성격과 목적, 정책분야 및 정책대상 등 4가지 분야를 분석의 범주로 사용하였다.

그러나 법무부에서 주관하고 있는 외국인정책 시행계획은 현재 한국사회 내 존재하는 다문화정책의 일부이며 이 외에도 이주자집단의 체류자격에 따라 - 특히 결혼이주여성과 다문화가정 자녀, 외국인 노동자를 중심으로 - 다양한 정책사업이 각기 다른 소관부처에 의해 개별적으로 전개되고 있다. 또한 서울시의 경우에도 각 시정별로 다문화정책인 「서울시 글로벌화 전략 및 추진계획(2007~2011)」, 「다(多)가치 서울 마스터플랜(2014~2018)」, 「제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획(2019-2023)」 등 서울시 자체의 다문화정책이 존재하고 있다.

하지만 이들 계획은 정책자료 간 내용이 상이하여 비교가 어려울 뿐 아니라 자료에 따라서는 체계성이 다소 부족한 점이 있다. 이에 반해 외국인정책 시행계획에 수록된 서울시의 연도별 추진과제들은 서울시와 자치구에서 시행하는 다문화정책을 수합하여 중앙정부에 보고한 것으로 내용적

인 측면에서 상기 정책들의 내용과 크게 다르지 않으며 비교적 일관된 양식으로 작성되어 있어 연차 또는 연도별 비교 분석이 수월하다. 또한 중앙정부의 외국인정책의 목표와 방향을 함께 고려할 수 있고 정책시행에 있어 중앙정부와 지방정부의 거버넌스의 중요성이 점차 중요해지는바 향후 정책적 방향성을 고려할 때 중앙정부의 정책과 연계된 시행계획을 대상으로 삼는 것이 적절하다고 판단하였다.

이에 연구에서는 제1차에서 제3차에 이르는 「외국인정책 시행계획의-서울시」편 내용을 주된 분석 대상으로 하되 필요에 따라 「서울시 글로벌화 전략 및 추진계획(2007~2011)」, 「다(多)가치 서울 마스터플랜(2014~2018)」, 「제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획(2019-2023)」의 내용을 추가 분석하여 이를 보완하기로 하였다. 또한 시행계획이 발표된 2008년부터 2019년까지 12년 동안의 시행계획을 중심으로 언급한 4가지 분석 범주에 따라 자료를 DB화하였다. 그러나 시행계획 수립 초기 연구 과제 간 체계가 확실하게 정립되지 못하여 이후 과제와 불일치하거나 연속성이 단절되는 문제가 발생하고 기재된 예산의 정확성이 떨어져 신뢰도 측면에 문제가 있다고 판단하여 2008과 2009년 과제 중 이후 과제와의 연속성이 부재한 일부 과제의 경우 실제 분석에서는 제외하였다.

지방자치단체의 외국인정책 시행계획은 해당 중앙행정기관이 지방자치단체에 위임하여 추진하는 공통과제와 지방자치단체가 자체적으로 추진하는 자체과제로 구분된다(<표 1-1> 참고). 공통과제의 사업들은 국비 또는 광역시·도비로 각각 추진되거나 국비와 시·도비 공동으로 추진되며 여기에서 지자체의 역할은 중앙 정부에서 계획한 방향과 목적에 맞게 사업 내용을 구성하고 이를 시행하는 것에 국한된다. 반면 자체과제의 경우 시·도 예산과 시·군·구 자체 예산이 각각 또는 공동으로 소요되는 사업으로 구성되어 있으며, 지자체가 주체적으로 사업의 계획부터 시행까지 책임과 권한을 갖기 때문에 지자체가 가지고 있는 다문화 정책의 기조와 지역적 특성이 상대적으로 많이 반영된다.

<표 1-1> 지방자치단체 외국인정책 사업구조

중앙행정기관 시행계획	부처독자 과제(지자체 무관)
	지자체 위임 과제
지방자치단체 시행계획	공동과제(위임과제+매칭과제): •부처 → 광영지자체 위임과제 및 매칭과제 •부처 → 기초지자체 위임과제 및 매칭과제 •부처 → 광역 → 기초지자체 위임과제 및 매칭과제
	자체과제: •광역지자체 자체과제 •기초지자체 자체과제

자료: 법무부(2013) <경제발전 등을 위한 제2차 외국인정책 기본계획의 효율적 추진방안 연구>, p.129

서울시의 경우 전체 지방자치단체에서 가장 많은 자치과제를 시행하고 있지만 각 연도별 시행계획 중 공통과제 수는 10개 안팎이며 전체 과제에 대한 과제수와 예산의 비중이 적은 편으로 서울시 외국인정책은 중앙정부와 연계하여 이루어지기 보다는 지자체 수준에서 독자적으로 추진되는 특징이 있다. 본 연구는 서울시 정부 차원에서 시행되는 외국인정책의 특성과 흐름을 파악하는데 목적이 있으므로 서울시 정부 주도로 이루어지고 있는 자체과제를 중심으로 분석을 실행하고자 한다.

이와 함께 연구는 외국인정책의 토대가 되는 법제의 수립 및 변천과정 그리고 이를 둘러싼 다문화주의 담론의 형성과 변화를 함께 고려하기 위해 각종 법제 및 관련 정책 보고서와 연구 보고서, 학술 논문 등의 문헌과 언론기사를 분석에 활용하였다. 또한 서울시 외국인 이주민집단의 자치구별 분포 및 체류자격과 출신국가에 따른 인구학적 특성을 파악하기 위해 각종 통계데이터를 분석 자료로 활용하였다.

2) 회의록담론분석

이와 함께 연구는 외국인정책사업을 수립하고 추진하는 지방정부의 의도를 파악하고 관내 내국인주민의 입장을 파악하기 위해 각 유형에 속하는 영등포구와 서초구의 자치구의회 회의록을 중심으로 의회담론분석을 실시하였다. 의회는 자치단체의 의사를 심의하고 결정하는 의결기관이자 입법기관으로 예산의 심의·확정과 조례의 제정 및 개폐 등을 담당한다. 이와 더불어 의회는 주민이 선출한 의원으로 구성되어 주민을 대표하는 기관으로서의 지위를 가지고 있다[5]. 이에 의회는 정책결정과정에 있어 복잡한 이해관계와 갈등을 살펴보는데 중요한 의제의 장(場)이 된다(서인석 외, 2009; 김경희, 김민희, 2010). 아울러 중앙정치가 국가적 차원의 큰 문제를 해결하는 권력정치적인 요소로서 국회가 국가차원의 보다 거시적 문제에 초점을 둔 의제의 장(場)인데 반해 지방정치는 지역 주민의 일상적인 생활문제를 해결하는 생활정치로서 성격이 강하기 때문에 지방의회의 의제는 지역구성원과 지역의 문제를 해소하려는 데 초점을 맞추고 있다(김영일, 2003: 79).

한편 담론은 '사회 내에서 형성되고 유통되는 이야기나 텍스트 혹은 발화의 집합'으로 담론분석은 사회적 현상과 이에 의해 기호화된 담화들을 분석하여 사회적·정치적·경제적 맥락과 서로간의 상호작용, 그리고 사회구조의 질서와 변동을 이해하는 접근방식이라 할 수 있다((Phillips & Jorgensen, 2002; 양운덕, 2003; 홍정화, 2013). 따라서 자치구의회 회의록에 언급된 진술(statement)이나 문자로 기술된 기록으로서 특정 이슈에 대한 관점이나 입장을 내포하고 있으며 회의록 분석은 정책에 직접 관여하는 입안자들의 입장을 확인할 수 있는 자료가 된다(서인석 외, 2009; 홍정화, 2013). 이에 본 연구에서는 각 자치구 회의록 내용을 중심으로 외국인정책입안과정에서 나타나는 정책입안자들의 견해를 분석함으로써 각 자

5) 서초구의회(http://www.sdc.seoul.kr/kr/intro/cmsFunction.do, 2020년 12월 검색)

치구 외국인정책사업을 둘러싼 담론과 이의 추진에 있어 부각되는 주요 쟁점 및 해결 논리를 도출해 보도록 한다.

분석 대상에 해당하는 회의록은 다문화주의에 대한 논의가 부상하기 시작한 2006년부터 2019년까지의 서초구 및 영등포구의 본회의와 상임위원회 및 특별위원회 전체회의록이다. 또한 전체 회의록을 분석 가능한 형태로 구축하기 위해 웹스크래핑에 널리 이용되는 범용 프로그래밍 언어인 파이썬 3.7버전에서 BeautifulSoup과 selenium 라이브러리를 활용해 회의록 정보(회기명, 회의명, URL, 회의내용)와 각 회의에 해당하는 html 파일을 수집하였다.

이후 다음의 <표 1-2>에 제시된 관심 키워드를 포함하는 회의록을 발췌하여 자치구의원과 공무원간 담화 내용을 분석하였다. 상위범주에 해당하는 키워드들의 경우 해당 자치구의 외국인주민과 외국인정책 및 다문화 관련 논의가 포함될 수 있는 포괄적인 단어들로서 '외국인', '다문화', '이민', '글로벌'을 선정하였다. 이와 더불어 사례 자치구 내 비중이 높은 특정 이주민집단에 대한 논의를 포함하기 위해 영등포구의 경우 '중국동포(혹은 조선족)'를, 서초구의 경우 '프랑스(인)'과 '서래(마을)'를 각각 핵심 키워드로 선정하였다. 또한 하위범주에 해당하는 키워드들을 중심으로 필터링 과정을 거쳐 분석의 주제와 상관없는 회의록을 제외하는 한편 제시된 키워드가 직접적으로 포함되지는 않지만 분석 주제와 연관성이 있다고 판단되는 논의들을 분석에 포함시키기 위해 특정 키워드를 포함하는 회의록들을 추가적으로 추출하였다[6].

6) 이를테면 서초구의 '야미'와 '서리풀페스티벌'의 경우 외국인정책과 직접적인 연관은 없지만 '글로벌'이라는 키워드로 회의록을 검색한 결과 이 두 사업의 추진목적이 서초구의 '글로벌화'와 연관이 되어있음을 알 수 있었다. 이에 각각의 단어를 포함하는 회의록 또한 '글로벌' 카테고리 범주의 대상으로 포함시켰다. 또한 '글로벌'의 경우 영등포구와 서초구에서의 쓰임이 확연하게 차이가 나는바

<표 1-2> 각 자치구의회 회의록 발췌 키워드의 범주

	상위범주	하위범주
공통	외국인	외국인정책, 외국인주민(거주외국인), 외국인집중거주(밀집)지역 등
	다문화	다문화가족(가정), 다문화가정자녀, 다문화정책 등
	이민	이민자, 결혼이민
서초구	글로벌	글로벌센터, 글로벌헬스(의료)관광, 글로벌서초문화체험, 야미, 서리풀페스티벌
	프랑스	프랑스인, 프랑스(출신)주민, 프랑스마을
	서래	서래마을, 서래한불음악축제
영등포구	글로벌	글로벌(빌리지)센터, 글로벌리더십프로그램, 글로벌리더십교육특구 등
	중국+동포(조선족)	중국동포, 조선족

이를 통해 서초구의 경우 총 307건, 영등포구의 경우 총 313건의 회의록이 분석대상으로 활용되었으며 각 자치구의 키워드별 회의록 개수와 자료의 특성 및 결과는 4장과 5장의 자치구 정책 현황 및 회의록 분석 개괄 부분에 정리해 두었다.

3. 논문의 구성

위의 연구 구성에 따라 다음의 각 장에서 수행하는 구체적인 연구 내용은 다음과 같다.

먼저 2장에서는 이론적 검토를 통해 기존 논의의 한계점과 문제점을 제기하고 본 연구의 목적과 논의의 필요성을 통해 분석틀을 도출한다. 이후 3장에서는 서울시 및 각 자치구의 외국인정책사업의 특징을 파악하고 출신국가의 특성에 따라 외국인주민에 대한 정책적 지원이 적극적 또는 소극적으로 차등화되어 나타남을 확인함으로써 연구의 문제제기를 한다. 4장과 5장에서는 3장의 내용을 토대로 정책체계분석과 의회담론분석을 통해 이주민집단이 차등적으로 도구화됨을 규명하도록 한다. 이에 4장에서는 서구선진국가 출신의 이주민집단에 대한 정책적 과대 포섭이 발생하고 있는 자치구들을 중심으로 지방정부의 통치방식과 외국인정책의 전략을 살펴보고 이 과정에서 외국인주민이 지역개발정책의 수단으로서 도구화되는 메커니즘을 파악한다. 또한 5장에서는 한국계 중국인 및 아시아개도국 출신의 이주민집단에 대한 적극적인 정책적 지원과 소극적 또는 과소 지원 양상이 혼재되어 있는 자치구들을 중심으로 지방정부의 통치방식과 정책적 전략을 살펴봄으로써 이러한 특징이 4장의 자치구 정책들과 차별화되는 지점을 확인하고 새롭게 나타나는 통치전략을 제시해보도록 한다. 마지막으로 6장에서는 4장과 5장의 분석결과를 요약하고 본 연구의 함의를 중심으로 한국의 다문화주의 및 다문화정책에 대한 시사점을 제시하고 연구의 한계점 및 추후 연구의 필요성을 언급하도록 한다.

각 장의 연구 주제와 세부 분석 내용을 중심으로 본 연구의 흐름을 정리하면 다음의 <표 1-3>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 1-3> 연구 흐름도

구분	주제	세부 분석 내용
연구목적: 세계도시 지방정부의 이주민집단에 따른 차별적 통치방식 규명		
↓		
2장	문헌연구	1. 다문화주의 논의 한국 다문화주의의 특징 2. 신자유주의적 다문화주의와 이주민의 도구화 3. 이주민집단에 대한 통치성의 작동 4. 이주민집단에 따른 정책의 차등화
연구 주제 및 분석틀 도출		
↓		
3장	서울시 외국인정책의 현황과 특성	1. 서울시 외국인정책의 일반적 개괄 2. 자치구별 외국인주민에 대한 정책적 지원의 차등화
문제제기: 외국인주민의 출신국가별 특징에 따른 정책적 지원의 차등화		
↓		
4장	특정 이주민집단을 활용한 브랜드화와 상품화 전략	1. 비가시적 이주민집단에 대한 정책적 지원 확대에의 노력 2. 이국적 문화를 활용한 글로벌 도시 만들기와 지역의 경제적 이익 창출
서구선진국가 출신 이주민집단에 대한 통치방식과 도구화 메커니즘 규명		
↓		
5장	은폐화와 주체화 전략의 정책적 이원화	1. 감시와 통제의 대상화와 은폐화 전략 2. 길들여진 주체화를 통한 행정비용의 최소화
한국계 중국인을 포함한 아시아개도국 출신 이주민집단에 대한 통치방식과 도구화 메커니즘 규명		
↓		
6장	결론	1. 요약 2. 토론
한국의 다문화주의 및 다문화정책에 대한 시사점 도출		
↓		
결론: 지방정부의 외국인 이주민집단에 대한 차등적 도구화 정책		

제 2장. 이론적 검토 및 연구 분석 틀

1. 다문화주의 논의와 한국 다문화주의의 특징

이번 절에서는 다문화주의에 대한 이론적 고찰을 통해 한국 다문화주의의 특징을 살펴보도록 한다. 한국사회는 탈식민주의와 후기냉전주의의 영향을 받아 출신국가의 경제적 지위와 정치경제적 이념에 따라 국내로 유입되는 이주민집단을 차등적으로 인식하는 경향이 있다. 이는 본 연구에서 규명하고자 하는 차별화된 정책을 통한 이주민집단의 차등적 도구화가 발생하는 배경이자 요인이 된다. 이에 연구의 주요한 이론적 틀로서 다문화주의를 검토하고 기존 논의를 바탕으로 한국 다문화주의의 맥락과 위치를 파악하기로 한다.

1) 다문화주의와 다문화정책

‘다문화’란 ‘다문화사회’, ‘다문화정책’, ‘다문화주의’ 등과 같이 현상에 대한 기술적(descriptive) 개념에서부터 실질적인 정치적 규정과 이상적인 이념을 아우르는 다의적인 개념이다. 다문화는 사회와 국가 등 비교적 거시적 스케일에서 논의되는 이론적·철학적·정책적 개념이기도 하지만 이는 보다 미시적인 스케일에 침투하여 개인과 공동체 그리고 이들의 일상생활과 공간에 체화된 의미체계로서 작동하기도 한다. 다문화는 용어가 놓인 사회·환경의 특수성에 따라 그 의미가 가변적이며 다양한 방식으로 규정되는데 후자의 경우 다문화 개념이 특정한 맥락에서 의미가 구성되고 재현되는 방식을 나타낸다.

예를 들어 한국사회의 경우 일상에서 흔히 접하는 다문화는 주로 한국을 제외한 다른 국가나 한민족을 제외한 다른 민족 또는 인종을 지칭하는

용어로서 사용된다(이희은, 유경한, 안지현, 2007:474). 특히 다문화는 한국인과 외국인 부모를 둔 2세들을 지칭하는 개념으로 사용된다. 이는 2000년대 중반 시민단체를 중심으로 혼혈아·튀기 등 비하의 의미를 내포하는 용어들에 대한 대안으로서 '다문화(가정)자녀' 등의 사용이 권장되면서 보다 보편적인 현상이 되었다. 그러나 서양인과의 결혼과 그 자녀는 '글로벌가정', '글로벌자녀'로 불리는 반면 아시아인과의 결혼과 그 자녀들에 대해서 유독 '다문화가정', '다문화자녀' 라는 용어가 사용됨으로써 한국사회에서 다문화는 특정 국가출신 및 계층의 외국인주민을 지칭하고 틀지우는 용어로 인식되고 있다[7]. 이 때의 다문화는 한국사회에서 통용되는 특수한 용어로서 특정집단의 외국인주민에게 각인된 정체성과 시민사회의 차별적인 시선과 의식을 담고 있는 의미체계라 할 수 있으며 이에 따라 한국의 특수한 사회·문화적 맥락에서 협의의 다문화는 결혼이주여성의 증가에 따라 변화해가는 한국의 문화적 지형을 가리키기도 한다(한승준, 2009).

한편 광의의 개념으로 인종적·민족적·문화적 다양성 그 자체를 뜻하는 다문화는 '상태로서의 다문화(multicultural fact)'로서 한 사회의 구성원이 다양한 인종으로 구성되는 협의의 다문화사회를 일컫는 것으로 해석할 수 있다(이희은, 유경한, 안지현, 2007:478; 최병두, 2011:18). 또한 보다 넓은 의미에서 다문화사회는 다원화된 사회인구적 현상에 수반되는 다양한 문화적 가치와 생활을 구성하는 방식의 다양성이 존재하는 사회를 지칭하며 다문화주의는 이렇게 사회를 이루는 기본적인 원리로서 다양성을 인정하는 가치나 태도 또는 이에 함의된 규범적·이념적 측면과 관련한다. 나아가 이를 토대로 특정 사회를 구성하는 집단들이 서로 다른 문화와 이를 기초로 한 정체성을 유지·발전시켜 나가려는 움직임이 어느 정도 인정되는 상황을 의미한다(김이선 외, 2007:22-23; 최병두, 2011:18).

---

7) 김헌주, 김정화, <"야, 다문화" … 담임쌤은 내 친구를 이렇게 불러요>, 서울신문, 2018.07.30., https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180730013001, 2020년 12월 검색

다문화정책은 이러한 다문화사회의 사회·공간적 문제들을 통제·관리하기 위한 정책이라고 할 수 있으며 흔히 다문화정책은 다양성을 인정하고 이주민의 인권을 보호하는 다문화주의 정책으로 이해되지만 이 밖에 다문화사회가 취하는 접근방식으로서 동화주의정책이나 차별적 배제주의 정책 등도 다문화정책에 포함된다(최병두, 2011:18). 한편 다문화사회와 다문화주의, 다문화정책에 대한 각각의 학술적 정의의 구분은 Troper(1999)의 정리와 같이 다문화주의로 통칭되어 다원화된 인구학적 현상, 2) 사회문화적 다양성을 존중하는 사회적 이념, 3) 사회문화적 다양성 보호와 개인에 대한 형평성을 위한 정부의 정책과 프로그램으로서 이해되기도 한다(윤인진, 2008:74).

Castles & Miller(2009)는 각국의 이주민 수용방식에 따라 다문화정책을 동화모형, 차별적 포섭·배제모형, 다문화모형의 세 가지로 분류하였다(<표 2-1> 참고)>. 이 중 동화모형은 이주민이 출신국의 정체성을 포기하고 주류사회의 구성원이 될 수 있도록 문화적 동화를 도모하면서 사회의 일원으로서 이주민을 인정하는 제도적 차원이라고 할 수 있다(정미애, 2010:304). 이는 소수인종을 주류사회의 핵심가치로 순응할 것을 주장하는 동화주의(assimiliation)에 바탕을 두고 있으며 이에 따라 주류 사회 또는 유입 국가 내 문화 규범의 차이가 인정 혹은 권장되지 않으며 오히려 이러한 문화적 차이는 국가의 단일성에 대한 위협으로 간주되어 기피 또는 억압된다(自治体国際化協会 ロンドン事務所, 2014:10).

이에 반해 다문화주의는 동화정책의 개진된 형태로서 문화적·인종적 이질성에 대한 존중을 바탕으로 안정적인 사회적 연대와 질서를 구축하기 위한 규범적·정책적 입론의 성격을 가지고 있다(권금상 외, 2012:32-33; 정장엽, 정순관, 2014: 122). 따라서 다문화모형은 특정 이주민집단의 차별을 방지하고 보편적 권리를 향유할 수 있도록 하는 제도적 개입으로 한 사회 내 다양한 문화와 가치, 언어, 관습 등을 공존시키고 타문화 및 집단의 정체성을 인정함으로써 사회통합을 추구한다(구견서, 2003; 오경석,

〈표 2-1〉 Castles and Miller(2009)의 구분에 따른 다문화정책 유형별 특징

유형	내용	비고
차별적 포섭·배제 모형	- 특정 경제 영역에만 이주민을 받아들이고, 복지 및 여러 정치, 문화, 사회적 영역에서는 받아들이지 않음으로써 원치 않는 이주민의 정착을 원천적으로 차단 - 이주민집단에 따른 공식적 권한 인정과 부인의 이중적 접근. - 대부분의 이주민은 '손님'으로 여겨져 정책의 대상으로 통합되지 않음. 반면 엄격한 조건을 통과해 공식적인 권한을 부여받은 이주민들은 자국의 제도와 문화에 적응 내지 동화되어 가는 것을 당연한 과정으로 받아들임으로써 문화적 단일성을 유지해나가는데 초점을 둠	-한국,일본, 독일 등 단일민족을 강조해 온 국가
동화 모형	- 이주민이 출신국의 언어 · 문화 · 사회적 특성을 완전히 포기하여 주류사회의 일원이 되는 것을 목표로 함 - 주류사회가 자국 사회의 일원이 되기를 원하는 이주민에게 문화적 동화를 대가로 '사회의 일원'으로 인정하는 정책이며, 주류사회의 언어를 습득할 수 있도록 돕고 이주민의 자녀를 정규학교에 취학하는 것을 지원함으로써 순조로운 동화를 도모함 예) Melting Pot 정책	-프랑스
다문화주의 모형	- 이주민이 그들만의 문화를 지켜가는 것을 인정하고 장려하며, 정책의 목표를 소수민족의 주류사회로의 동화가 아닌 공존에 둠 - 예) Salad Bowl, Ethnic Mosaic, Rainbow Coalition	- 영 · 미 계통국가

source: 임형백 외(2009), p. 764의 표를 재정리 한 것임

2007; 원숙연, 2008; 정미애, 2010:304-305).

한편 차별적 포섭·배제 정책 모형은 소수인종에 대한 효용을 정책적 배제로 대응할 것을 요구하는 차별적 배제주의에 기반을 두고 있다. 이 모형은 특정한 경제적 영역에 한하여 이주민을 받아들이면서 사회·정치적 영역에서는 이들을 배제하는 이중적 접근으로써 이주민 집단의 일시적 체류를

전제로 하며 엄격한 제도를 통해 공식적 권한을 획득한 이주민에 대해서는 동화주의적 태도를 취하는 특징을 가진다(김은미, 김지현, 2008:9; 임형백 외, 2009:762-765; 정미애, 2010:304).

현재까지 다문화정책은 국가 차원에서 크게 동화(주의)정책과 다문화주의 정책 사이의 틀 안에서 유지되어 왔다는 시각이 일반적이다. 대부분의 국가는 차별적 포섭·배제 모형이나 동화모형에서 다문화모형으로 이행하는 양상을 보이나 반드시 그 변화가 순차적이거나 역으로의 변화가 불가한 것은 아니다. 아울러 하나의 국가가 반드시 하나의 정책 유형을 견지하고 있는 것만은 아니며 정책 분야에 따라 두 개 이상의 유형이 중첩되어 나타나기도 하고 유형 간 이동 속도가 달리 나타나기도 한다(임형백 외, 2009; 정미애, 2010; 自治体国際化協会; 2014; 정장엽, 정순관, 2014).

한국사회의 경우 뒤에서 정책 방향으로서 다문화주의를 지향하고 있으나 실제로는 정책 영역과 대상에 따라 다양한 유형이 혼재되어 있다. Castles & Miller(2009)은 차별적 포섭·배제모형으로, 공은숙(2009), 한승준(2008) 등은 동화정책으로 한국의 다문화유형을 각각 분류하였지만 원숙연(2008), 정명주(2010), 이영범·남승연(2011), 김태원·김유리(2011), 정장엽·정순관(2014) 등은 동화주의를 중심으로 각 정책 영역 간 차별·배제주의와 다문화주의적 측면이 공존하고 있다고 보았다. 이러한 결과는 측정지표 및 시기에 따라 달라질 수 있으며 이주, 교육, 고용, 문화, 복지 등의 정책 영역과 이주노동자, 결혼이민자, 다문화가정 자녀 등 이주민의 체류자격에 따라 정책적 정향성이 다르게 나타나고 있음을 시사해준다.

2) 한국 다문화주의의 탈식민주의·후기냉전주의적 특징

다음으로 연구는 정책적 입론으로서 다문화주의 논의의 발달과정과 특징과 한국 다문화주의의 특수성을 살펴보도록 한다. 다문화주의(multiculturalism)는 포스트모더니즘과 탈식민주의에 영향을 받아 1970년대 등장하였으며 다양성에 대한 인정과 주변부 문화를 중심으로 다양한 문화들의 권리 증진을 강조한다(Goldberg, 1994; 김성곤, 2002; 구견서, 2003; 이상길, 안지현, 2007). 이는 인종 또는 다민족국가를 형성해온 서구 국가들 - 미국, 캐나다, 스웨덴 등 - 이 다문화 사회로 발전되어가는 과정에서 사회적, 정치적 그리고 경제적 갈등을 해소하고자 하는 목적에 의해 비롯되었다(구견서, 2003:30; 이상길, 안지현, 2007)[8]. 이와 더불어 세계화에 따른 노동력의 국가 간 이동으로 인해 단일민족을 기반으로 국민국가의 틀을 고수해 왔던 국가들에서도 민족적·인종적 다양성이 증가하고 이로 인해 사회적 분열과 대립이 격화되자 이들 국가 역시 이주민 집단과의 사회통합을 이루기 위해 동화주의의 대안적 방안으로서 다문화주의에 주목하기 시작하였다.

근대민족국가는 국가 공동체 내부 구성원 간 인종적 혹은 문화적 차이가 현실적으로 존재함에도 불구하고 구성원들이 동일한 혈통, 언어, 역사, 문화, 고향을 가지고 있는 하나의 정치-문화 공동체라는 일종의 '상상의 공동체'(Anderson, 1991)로서 '민족' 개념을 구성하였으며 이는 근대 민족국가의 질서를 뒷받침하는데 이용되었다(김이선 외, 2007; 권금상 외, 2012). 그러나 근대화의 진전과 함께 민주화가 확산 및 심화됨에 따라 서구 국가들의 다수(민족)집단 내부에서 소수집단의 권리 및 문화에 대한 반성적 성찰과 자기 비판적 인식이 확산되어 나갔으며 소수집단 역시 자신

8) Kymlicka(1995)는 1960년대 미국에서 진행된 흑인 중심의 시민권운동(Civil Rights Movement)을 다문화주의 등장의 중요한 배경으로 꼽으며 이를 통해 '미국적인 것'으로 새로운 이주민과 다른 민족·인종 집단을 흡수시키고자 했던 동화정책에서 벗어날 수 있는 토대를 마련했다고 주장하였다(이현송, 2006:304; 오경석, 2007:25).

들의 인권과 문화적 정체성을 존중하고 인정해 줄 것을 요구하는 운동이 전개되기 시작했다(권금상 외, 2012).

아울러 전 세계적인 세계화 흐름에 따라 초국가적 이주가 본격화되면서 근대 민족국가의 질서와 이를 가능하게 했던 동질성과 단일성에 기초한 민족주의 이념은 더 이상 유지되기 어려운 상황이 되었다. 더욱이 기존의 민족국가 틀을 유지한 채 이주민을 포섭하기 위한 방안으로서 소수 인종 및 문화에 대한 강압적인 동화 정책은 오히려 국가 공동체 내부의 갈등과 대립을 심화시키며 한계를 드러냈다(김이선 외, 2007; 권금상 외, 2012). 특히 이주민에 대한 부정적 태도는 사회적, 경제적으로 주변화된 계층 사이에서 더욱 두드러지게 나타났으며(Coenders, et al., 2003:22-25; EUMC 2005:15-18), 위기 상황에서는 배타적 태도가 더욱 노골화되어 이주민들의 주류사회로의 통합을 저해하였다(김이선 외, 2007:8).

이러한 기존의 동화주의 정책이 한계에 부딪히는 상황에서 다문화주의는 새로운 지배집단의 통치 이데올로기로서 채택되었다고 할 수 있다. 다시 말해 전 세계적으로 개진된 다문화주의 담론은 사회·윤리적 차원에서 기존의 이념과 정책에 대한 비판적 검토로부터 출발하기보다는 사회 균열을 막고 새로운 사회통합을 모색하는 과정에서 정책적 입론으로서 등장하였다(김이선, 2007:9; 김희정, 2007:59; 김현미, 2008; 권금상 외, 2012). 이에 서구 선진국가들에서는 다문화주의가 정부 수준에서 전략적으로 추진되는 사회통합정책의 수단으로의 성격이 강하며 다문화주의 정책은 문화 간의 격차와 이질성으로 무시되거나 차별되는 것을 전략적으로 방지하고 문화에 따른 사회적·정치적·경제적 갈등을 해소하는 것을 주된 목적으로 하고 있다(구견서, 2003:30).

동화주의에 대응하는 담론으로서 이러한 다문화주의는 학계를 중심으로 발전하였으며 다문화주의론자들은 대체로 1) 국가는 특정 민족 집단의 소유가 아니라 모든 시민에게 속해 있는 것이며, 2) 이주민을 비롯한 소수집단을 주류 사회에 일방적으로 동화 또는 배제시키는 국민형성정책 대신,

3) 집단 간 차이와 다양성을 인정하고 이를 조정해 나가야 한다는 공통된 의견을 가지고 있다. 나아가 4) 이민자들이나 소수민족들은 자신의 고유문화를 향유할 수 있는 '문화 권리'가 있으며, 5) 문화적 차이는 존중되고 보존하기 위해 필요하다면 국가가 개입해야 한다는 입장을 견지하고 있다(Young, 1989; Taylor, 1994; Kymlicka, 1995; Kymlicka, 2013; 김희정, 2007; 김이선 외, 2007).

이러한 국가의 태도와 관련하여 Martiniello(1997)는 사회가 문화와 정체성의 다양성을 인정하는 정도와 공적 개입의 범위 및 정도에 따라 다문화주의를 '온건'다문화주의와 '강경'다문화주의로 분류하였으며[9], Joppke(2001)는 국가의 동기나 개입 정도에 따라 정부 정책으로서의 다문화주의를 '실질적 다문화 정책(de facto multiculturalism)'과 '공식적 다문화주의(official multiculturalism)'로 구분하여 설명하였다[10]. 이밖에 정치적 성향에 따라 다문화주의는 보수주의적 다문화주의, 자유주의적 다문화주의, 좌파 자유주의적 다문화주의, 비판적 다문화주의로 구분되기도 하고(McLaren, 1994: 47-55; 김욱동, 1998: 30-34; 최성희, 2006: 8), 정치적 지향에 따라 자유주의적 다문화주의, 조합적(corporate) 다문화주의, 급진적 다문화주의로 분류되기도 한다(關根政美, 1996; 이용승, 2004에서 재인용). 구견서(2003) 역시 다문화주의를 자유주의적 다원주의, 코퍼레이트 다원주의, 급진적 다원주의, 연방제 다원주의, 분리·독립 다원주의 등의 유

9) 전자는 다양하고 다문화적인 생활양식과 소비양식으로서 사회적으로 시행되고 있는 현상을 지칭하며 후자는 다양성을 공적으로 고려하는 것과 연결된 정치적 행태나 행동의 형식을 넘어 철학적 논의로까지 연결되는 정책적·철학적 이념을 일컫는다.

10) 실질적 다문화 정책은 전지구화로 인한 국가 구성원의 인종적 다양화 현상을 국가가 단순히 수동적으로 인정하는 수준을 일컫는 반면 공식적 다문화주의의 경우 국가가 적극적으로 다문화주의 담론을 유용하며 다문화 정책을 실시하는 것을 가리킨다. 캐나다와 호주는 이러한 공식적 다문화주의를 채택한 전형적인 예이며 국가가 다문화주의의 전파에 있어서 주도적인 역할을 담당하는 특징이 있다. 정치철학자들이 문화적 소수자들의 문화권리를 보호하기 위한 수단으로서 다문화주의의 일차적인 목표를 삼는 것과 달리 공식적 다문화주의 국가에서의 다문화주의는 이주민 그룹 간의 분열을 막고 국가에 대한 소속감을 강화하기 위한 정치 수단으로서의 성격이 강하다(김희정, 2007: 61,63).

형으로 구분하고 이들 유형에 따라 다양성과 단일성, 이질성과 동질성의 차이를 극복하는 방식에 있어 각 국가가 추구하는 다문화주의의 목적과 정책이 달라질 수 있음을 언급하였다.

이처럼 다문화주의는 이상적인 이념에서부터 실질적인 정치적 규정에 이르기까지 다양한 방식과 내용을 포함하는 개념이며 다양성의 인정 범위나 사회 통합에 있어서의 다양성의 가치, 사회통합의 구체적인 대안 및 방법론 등에 따라 다양하게 규정될 수 있다(이귀우, 1999:59; 구견서, 2003:30; 오경석, 2007; 박홍순, 2007:26, 115; 김이선 외, 2007:9). 그럼에도 불구하고 포괄적인 용어로서 다문화주의를 정의하자면 이는 단일 사회 내 복수의 문화가 공존하는 것을 인정하고 그에 따른 정책적 정비를 포함하는 개념이라고 할 수 있다(구견서, 2003:30). 또한 정부가 다문화주의를 정책 이념으로 채택함으로써 한 국가사회에 존재하는 다양한 소수자 세력이 표출하는 다양한 문화적 특성으로서 소수자집단의 정체성과 삶의 방식을 수용하는 국가를 다문화사회로 정의할 수 있을 것이다(김이선 외, 2007:23; 전영평, 2010: 5-6).

하지만 앞서 언급하였듯이 모든 국가에 있어 다문화주의가 같은 함의를 갖는 것은 아니며 해당 사회나 국가의 실정에 따라 이의 적용과 실천 방식도 각기 다르게 전개된다. 나아가 모든 다문화사회가 다문화주의의 이념적 지향을 추구하는 것은 아니다. 다문화주의는 다문화사회가 채택할 수 있는 하나의 대안일 뿐이며 따라서 다문화주의 및 다문화사회에 대한 이해는 그것이 정립되고 수용되는 해당 국가 및 사회의 역사적·정치적 맥락, 현실적 상황, 그리고 다문화주의의 기능적 역할에 대한 고려가 전제되어야 한다(구견서, 2003:31; 김이선 외, 2007; 권금상 외, 2012).

이러한 맥락에서 오경석(2007)은 국가마다 처한 다문화주의 환경이나 추구하는 지향점이 서로 다른 점을 이해하기 위해서는 각국의 역사적 맥락 및 사회적 환경을 고려해야함을 강조하면서 이주민의 유입경로, 민족국가 체제의 안정성, 민주주의의 수준 등의 요소들을 결합하여 다문화주의가

<표 2-2> 다문화 환경의 유형화

	(가) 유럽-제국주의형	(나) 미국형 또는 신제국주의형	(다) 아시아형 혹은 탈식민주의형
대표적인 사례국	유럽 선진 산업국가 (영국, 독일, 프랑스)	새로운 주류 이주국가 (미국, 캐나다, 호주)	식민통치 경험 국가 (인도네시아, 말레이시아)
이주민의 유입경로	식민지 신민들의 본국으로의 유입	정복에 의한 토착민의 이주민화, 신이주민들	식민 정부에 의한 자의적 종족 혼합
민족-국가 체제의 안정성	안정	안정	불안정
핵심적인 갈등 주체	민족국가체제 헤게모니 경쟁에서 패배한 민족 소수들	주류민족에서 주변화된 토착민들	식민 정부의 분할-통치 전략에서 배제된 종족 공동체들
다문화적 분규의 내용	민족 소수의 자치 혹은 분리	토착민의 자치 권리 복원	종족 연방의 비대칭성
민주주의 수준	민주주의의 민주화	민주주의의 정교화	제도적 민주주의의 모색
개인화 정도	개성화	개별화	집단주의
시민사회	분화	분화	미분화
시민권	데니즌십, 지역참정권	영주권	불허
민족주의 내용	탈민족지역주의와 극우민족주의	인종주의와 국가주의	종족주의
지방자치 수준	강함	강함	약함
다문화의제와 종교의제의 결합도	강함	강함	강함
다문화정책의 기조	자유주의적 포용 (민족국가레짐안에서의 제한적 자치)	관주도적 포용 (실질적인 동화)	형식적 포용, 국가주도적 동화주의
다문화 지향성의 변화	문화집단의제로부터 인권의제로	시스템의 강화	외부적 압박에 의한 인권의제의 수용

Source: 오경석(2007) p.40의 표를 수정·보완한것임

대두된 환경의 이념형을 ‘유럽-제국주의형’, ‘미국형 또는 신제국주의형’, ‘아시아형 혹은 탈식민주의형’으로 유형화하였다(<표 2-2> 참고).

그에 따르면 한국의 다문화 환경은 식민지 경험을 했다는 점에서는 (다) 유형에 속할 수 있지만 정치적 헤게모니를 놓고 경합해야 할 종족 공동체가 부재하여 정치체제의 다문화적 분열을 경험해본 적이 없다는 점에서는 (나) 유형의 국가들과 속성을 같이 한다. 또한 형식적일 수 있으나 자유주의 지향의 통합주의적인 이주민 정책을 모색하고 있다는 점에서는 (가) 유형과 유사하다. 하지만 (가), (나) 유형의 국가들과 같이 소수 민족이나 토착민에 대한 문제를 가지고 있지 않으며 (다) 유형의 국가들과 같이 다문화 의제를 종교적 차원의 사회 문제로 경험해 본 바가 없다는 점에서 차이가 있다. 이와 더불어 다문화주의의 토대인 민주주의 발전정도의 경우 한국은 (가), (나) 유형의 국가들에 비해 취약하지만 (다) 유형의 국가들에 비해서는 활성화되었으며 시민사회는 그 어떤 유형의 국가들보다 역동적이지만 미분화되어 있다는 한계점을 가진다. 이러한 점을 종합해 볼 때 한국의 다문화 환경은 세 가지 유형 어디에도 귀속될 수 없는 특별한 경우이다.

이처럼 세계는 각 국가가 처한 환경과 상태에 따라 다양한 다문화정책의 스펙트럼을 보이고 있다. 그러나 다문화주의가 진전과 후퇴를 경험하며 역동적으로 변화하고 있는 오늘날 이러한 유형화는 적절하지 않을 수도 있다. 더욱이 다문화정책의 기조와 다문화 지향성의 경우 선진 다문화주의 국가 모델로 제시되었던 (가), (나) 유형의 국가들이 다문화주의 실패를 선언하고 동화주의로 회귀하거나 새로운 대안을 모색하고 있는 점에서는 더욱 그러하다. 하지만 오경석(2007)은 다문화주의가 태동하고 발전해 온 과정을 이해할 수 있는 다양한 사회·정치·문화·제도적 배경을 제공해줌으로써 한국의 특수한 환경을 이해하고 이에 따른 적절한 다문화 개념과 모델, 방법론 등의 대안을 구상하는데 도움을 줄 수 있다는 점에서 의의가 있다.

2. 신자유주의적 다문화주의와 이주민집단의 도구화

본 절에서는 신자유주의 체제 속에서 다문화주의가 이주민집단을 선별하고 차이와 다양성을 경제적 자산으로서 자본화 하는 것을 정당화하는 논리로 변질되었음을 기존 문헌들을 통해 확인한다. 신자유주의화된 다문화주의는 사회·경제적 배경과 법적 지위에 따라 외국인주민을 차등적으로 인식하는 한국 다문화주의의 특성을 바탕으로 이주민집단에 대한 차별화된 정책과 차등적 도구화를 가능하게 하는 전략이다. 이에 본 절에서는 이주민집단의 활용을 정당화하는 논리로서 신자유주의적 다문화주의에 대해 알아보고 국가(혹은 도시)가 세계도시체계 내 경쟁력을 확보를 위해 다문화주의를 유용함으로써 이주민집단을 선별하고 차등적으로 도구화하고 있음을 입증해 보도록 한다.

1) 이주민의 다양성 활용 논리로서 다문화주의의 유용

한편 신자유주의의 대두로 세계화와 이에 따른 초국가적 이주 현상이 신자유주의적 질서체제와 깊이 연관된다는 담론이 형성되면서 '다문화주의가 신자유주의 체제의 세계 시장 이데올로기로 작동하고 있다'는 주장으로서 신자유주의적 다문화주의(neoliberal multiculturalism) 논의가 등장하였다. 이는 Hardt와 Negri에 의해 주도되었는데 이들은 오늘날 다국적 기업들이 생산성과 경제성, 효율성과 수익성의 제고라는 전략에 따라 문화적 다양성과 차이에 대해 유연하고 개방적인 태도를 보인다고 주장한다(Hardt and Negri, 2001:152-200; 진은영, 2008:263-264; 권금상 외, 2012:34).

Martiniello(1997)는 이를 '시장 다문화주의'라 칭하고 자본주의적 기업은 실제의 다문화주의 그리고 다문화주의가 사회 내에서 야기하는 논쟁의 장점을 극대화하는 것을 목적으로 함을 주장하였다. 그에 따르면 기업은

다문화주의를 경제적 이익을 가져오는 근원으로 보고 단순한 경제적 계산에 의해 다양성을 인정하고 심지어 장려한다. 또한 이에 대한 실례로 1997년 스웨덴 고용자연합이 세계화된 경제에 있어 다문화적 노동력이 만들어 낼 수 있는 이점을 인정했음을 밝혔다.

이와 반대로 Kymlicka(2007)는 이러한 '전지구적 자본주의의 이데올로기의 이상적 형태(Zizek, 1997)'로서 다문화주의가 전지구적 자본주의의 연장과 <워싱턴 합의>를 활성화 하거나 정당화한다는 논의의 흐름에 대하여 비판한다. 그에 따르면 다문화주의는 신자유주의 경제와 다른 기원을 갖고 있으며 오히려 다문화주의가 비즈니스 엘리트들과 신자유주의 수호자들에 대항하는 조직화의 일환으로 출현하였다는 것이다. 하지만 그 역시 사회 운동으로서의 다문화주의가 '다문화주의가 팔린다'는 것을 보여주어 지배 집단 구성원들이 다문화주의를 단지 도덕적 의무가 아닌 실제로 자신들을 이롭게 하는 것으로 인식하게 함으로써 지배 집단의 지지를 얻고자 했다는 점 또한 역설한다.

'기업 다문화주의', '소비주의적 다문화주의', '부티크 다문화주의', '베네통 다문화주의' 등의 용어로도 불리는 신자유주의적 다문화주의는 이주민의 다양성에 의한 경제적 파생 효과를 부각시키고 문화적 차이를 글로벌 경제에 도움이 되는 경제적 자산으로 재포장한다. 이러한 다문화주의의 전략적 측면은 다양성이 평등, 인권, 사회 정의에 기초하여 이루어져야 함에도 불구하고 인종, 민족, 계급, 젠더 등에 따라 분류하는 일종의 선별작업으로 해석될 수 있는 가능성을 내포하며 인종적 위계질서를 철폐하고자 하는 다문화주의의 목표와 모순된다는 점에서 문제의 여지가 있다(Watts and Trlin, 2000; O'Boyle, 2006).

그런데 다문화주의를 전략적으로 활용하는 주체는 비단 초국적기업이나 비즈니스 엘리트에 한정되는 것은 아니다. 이는 이윤을 추구하는 기업 뿐 아니라 국익을 위해 다문화주의적인 요소를 가지는 공공 정책을 수립하고 그것을 긍정적으로 바라보는 담론 - 공식적 다문화주의 - 을 발전시켜 나가는

국가에게도 해당된다(塩原良和, 2016). 국가 사회·경제의 창조성과 활력에 민족적·문화적 다양성이 미치는 영향력이 주목을 받음으로써 신자유주의화된 다문화주의에 적극적인 국가들은 신자유주의 프로젝트를 제도화하여 글로벌 경쟁력을 갖고자 하는 전략을 취하게 되고 신자유주의를 옹호하는 지도자들은 인종·민족적 정체성과 애착 등을 세계적인 음악, 음식과 같이 시장 행위자들이 접근할 수 있는 자본으로 취급하게 되었다(Kymlicka, 2013; James, 2013).

이처럼 국가는 민족적·문화적 다양성을 하나의 사회적 자본으로 환원하여 효과적인 시장 참여의 도구로 활용하고자 하며 이러한 다문화주의를 활용하기 위한 제도적 환경으로서 차이를 승인하고 장려하는 공공 정책이 요구되었다. 국가의 공식적 다문화주의에 대한 강조는 고급 인재 이주민을 선별적으로 받아들여 국가경제의 경쟁력 강화를 이끌고자 하는 움직임으로 이행하였으며 그 결과 부유층과 중산층의 고급 인력 이주민에게 매력적이고 쾌적한 노동·생활환경을 창출하고 그들이 가지는 다양성을 비즈니스의 창조나 생산성에 연결시키는 것이 공식적 다문화주의의 중요한 목표가 되었다(塩原良和, 2016).

공식적 다문화주의를 채택하고 있는 대표적인 국가로는 캐나다와 호주 등을 들 수 있는데 최근 이들 국가의 이민정책에 관한 연구들은 이주민집단에 대한 활용 논리로서 국가가 다문화주의를 어떻게 유용하고 있는지를 보여준다. 일례로 호주의 다문화정책에 관한 일련의 연구(Cope and Kalantzis, 1997; Bertone and Leahy, 2001; Hage, 2003; 塩原良和, 2005, 2010, 2016; Pesker, 2009, 2011)들은 신자유주의가 다문화주의에 침투함으로써 외국인 노동자의 권리와 복지를 중시하던 호주의 국가 정책으로서 다문화주의가 글로벌 자본주의에 대한 적합성을 보완하는 이념·정책으로 변질되었음을 주장하였다.

연구들에 따르면 호주의 다문화정책은 1960년대 이후 비(非)영어권 국가 출신 이주민 집단의 사회 복지를 강조하였으나 1980년대 경제 합리주의

(economic rationalism) 사고방식의 영향을 받아 국가 경제에 공헌하는 전문·관리직에 종사하는 중산층을 우선시함으로써 국익의 극대화와 사회 비용의 최소화를 위한 정책으로 전환되었다. 이후 1990년대 접어들면서 호주 정부는 경제 성장을 이끌고 생활의 풍요로움을 더하는 요인으로서 이주민들을 생산력 있는 자본으로 간주하고 이른바 '생산적 다양성(productive diversity)' 개념을 강조함으로써 이주민으로부터 획득한 문화적 다양성을 국가의 중요한 경제·사회적 자본으로 활용하고자 하였다.

이러한 신자유주의 흐름 속에서 국가가 추구하는 다양성은 국가가 보여주고 싶어 하는 이상화된 다양성이자 이를 지지하는 시민들의 사익을 보장하는 다양성을 의미하게 된다(Abu-Laban and Gabriel, 2002) 다문화주의는 국익에 따라 정당화되며 이와 같이 다양성에 대해 관대하고 성과주의적 비즈니스 문화, 코스모폴리탄 라이프스타일을 가능하게 하는 도시 환경, 세계화된 중산층 소비 문화의 침투 등을 장려하는 다문화정책으로서 공식적 다문화주의는 변질되었다(塩原良和, 2016:14).

이렇게 변질된 공식적 다문화주의는 국내 경제와 노동 시장의 요구에 공헌하게 된다면 민족·문화적 차이를 가진 이주민집단을 적극적으로 수용한다는 의미에서 다문화주의적이라고 할 수도 있다. 하지만 이러한 목적에 특화된 형태로서의 이주민집단에 대한 공적 지원은 효율화와 민영화 경향을 종종 동반하며 기존의 복지적 관점에서 다문화주의가 중시해 온 하층·노동자 이주민집단의 사회적 포섭을 지향하는 공적 지원은 개혁의 대상이 되고 그러한 사람들은 배제·방치되는 결과를 초래한다(塩原良和, 2016). 경제성장을 가져오는 다양성이란 국익 증진의 조력자로서 전문직·중산층 이주민이 쾌적하다고 느끼는 다양성과 다름없으며 따라서 이들이 쾌적하다고 느끼지 않는 다양성, 즉 노동자나 사회적 하층민의 라이프스타일을 상기시키는 다양성(및 그 담당자인 노동자·하층 이주민)은 오히려 적극적으로 배제의 대상이 될 수 있는 것이다(塩原良和, 2010).

이처럼 이주민 유입에 따른 사회·문화적 다양성을 분류하고 선별된 민족

성을 바탕으로 글로벌 경쟁력 강화를 위한 정책을 시행하는 과정에서 국가는 자본으로서 가치가 없는 민족성을 배제시킨다(Watts and Trlin, 2000; Kymlicka, 2013). 아울러 신자유주의적 다문화주의는 세계시장 속에서 해당 국가의 위상 변화에 (비)자발적인 방식으로 기여할 수 있는 신자유주의 거버넌스의 촉진제(facilitator, Çaglar, 2007)로서 자본화된 다양성을 지닌 이주민들의 수용을 정당화하기 위한 논리이자 그렇지 않은 이주민집단의 물리적·사회적 배제를 묵인하고 정당화하는 논리로 작동하게 된다(塩原良和, 2010). 결과적으로 신자유주의화된 다문화주의는 국경을 넘나들며 효과적으로 자본화 할 수 있는 초국가적 시장 행위자를 위한 것으로서 이주민들의 초국가성은 세계 시장에서 주요 자본이 되고 다문화주의는 사업수단이 된다.

2) 다양성을 통한 도시경쟁력의 확보

한편 '도시경쟁력'의 개념과 이에 대한 논의는 도시발전이라는 도시의 사이클을 둘러싸고 1990년대 이후 이루어져왔다. 공공부문의 효율성 패러다임으로서 경쟁력 제고에서 출발한 경쟁력 개념은 1990년대 후반에서 2000년대 초기 '도시연구', '도시경쟁력' 등에 관한 이슈들과 함께 발전해 왔으며(Yuhon and Lijing, 2012; 변미리, 2013), 세계화된 경제에서 경쟁의 주체가 국가에서 도시로 전환됨에 따라 도시경쟁력에 대한 관심은 더욱 집중되고 있다. Sassen(2002)의 세계도시논의는 뉴욕, 런던, 도쿄 등 세계 금융 및 기술이 집약되고 초국적 기업의 본사가 입지한 글로벌 도시가 가지고 있는 전문화를 토대로 도시경쟁력 개념을 제시하고자 하였으며 OECD(2006)의 <Territorial Review: Competitive Cities in the Global Economy>는 세계화 및 지식기반 경제의 성장으로 도시 간 경쟁이 심화되는 환경에 대응하기 위해 도시가 인적자원의 집중과 경제력의 증진, 행정구역의 광역화를 위해 노력해야 함을 강조하며 도시를 세계 경쟁력의 핵심 주체로 바라보는 계기를 마련하였다. 보다 최근에 들어서서 The

World Bank Group(2015)은 2005년부터 2012년까지 750개 도시의 자료를 분석하여 경쟁력 있는 도시에 대해 정의하였다. 보고서에 따르면 경쟁력 있는 도시란 도시의 기업과 산업이 일자리 창출과 생산성 향상, 시민의 소득 증대를 용이하게 하는 도시를 말한다.

런던, 뉴욕, 홍콩과 같은 세계적인 대도시들이 오늘날과 같이 번영하게 된 배경으로서 다문화가 가져오는 창의성과 개방성이 중요한 역할을 했음을 부인할 수는 없을 것이다. 이들 도시가 세계화의 모범도시, 경쟁력 있는 금융도시로 성장한 배경에는 '다양한 민족과 문화가 만들어 내는 힘'이 존재하는 것으로 분석되는데 다문화가 가져오는 다양성, 창의성, 개방성은 도시경쟁력의 핵심자원으로 평가되고 있다(Lin, 2005; 박세훈, 정소양, 2010; 김희철, 안건혁; 2011). 세계도시 내 외국인 이주민의 증가는 이러한 다문화 사회를 촉진하며 도시의 경제·사회·문화 등 전반에 걸쳐 긍정적 또는 부정적인 영향을 야기한다. 외국인 이주민 수의 증가에 따라 도시는 다양한 기회요인을 포함한다. 우선 저임금, 저숙련 노동력과 해외 우수인력 유치는 도시 경제의 활력유지와 새로운 성장 동력으로 활용될 수 있다. 그러나 도시사회 및 문화의 측면에서 외국인 이주민 증가에 따른 다인종·다문화 사회는 커다란 사회갈등의 요소로 대두되기도 한다. 이는 다문화사회가 사회통합을 약화시키고 문화 및 민족 간 갈등을 심화시키는 요인으로 작용하기도 하며 특히 거주지역이 사회·공간적으로 고립되어 형성될 경우 이는 빈곤, 실업 등의 거점이 되면서 지속적인 사회갈등을 불러일으킬 수 있기 때문이다(김희철, 안건혁, 2011). 이처럼 이질적인 인구구성은 도시의 다양성과 창조성의 토대가 되기도 하지만 동시에 통합적인 도시 관리를 점차 어렵게 만들기도 한다. 이에 외국인 이주민의 증가는 그 자체로 도시정책에 커다란 도전이며 동시에 큰 기회가 된다(박세훈, 2013).

이에 세계화 시대 도시경쟁력을 결정하는 요인과 도시의 지속적인 발전을 가능하게 하는 요인은 무엇인가에 대한 논의를 중심으로 도시의 자원, 도시 정책 및 거버넌스, 도시민의 삶의 질 등을 통해 세계 주요 도시들의

경쟁력을 평가하는 연구들이 이루어지고 있다. 도시경쟁력을 평가하는 대표적인 지수로는 일본 모리기념재단 도시전략연구소가 매년 발표하는 Global Power City Index(GPCI), PwC와 뉴욕시가 공동으로 매년 연구 및 발표하는 City of Opportunity, A.T. Kearney와 Foreign Policy사(社)가 2년 주기로 평가하는 Global City Index(GCI) 등이 있으며 이 지수들은 국제 금융 및 초국적 기업 활동으로서의 도시 환경 등 경제적 활동과 관련한 항목들을 중심으로 세계화의 수준을 조사하는데 목적을 두고 있다. 이와는 달리 삶의 질에 초점을 두고 도시의 경쟁력 순위를 매기는 지수들도 다수 존재한다. 영국의 이코노미스트社 산하 전문조사기관인 EIU의 Livable City Index와 Mercer의 Quality of Life 지수는 글로벌 기업 주재원의 파견수당 기준에의 활용을 목적으로 OECD의 Better Life Initiative 지수는 회원국의 더 나은 삶 또는 행복지수 측정을 위한 목적으로 삶의 질 개선을 위한 정책에 활용되고 있다.

이러한 세계도시 경쟁력을 평가하는 지수들을 종합해 볼 때 현재 도시 경쟁력은 글로벌 우수 인재의 확보 용이성, 초국적 자본 및 기업 활동의 용이성에 초점이 맞춰져 있으며 삶의 질과 관련한 부분은 글로벌 정주여건의 지속과 글로벌 기업 및 인재가 선호하는 환경을 구축하기 위한 전략의 일부분으로 간주되고 있다. 국제교류와 관련한 지표 역시 글로벌 네트워킹을 강화할 수 있는 인프라 또는 도시 판촉 전략으로서의 이벤트 개최 등으로 구성되어 있으며 이에 따라 도시민이 살기 좋은 공간 보다는 초국적 기업과 인재가 활동하기 좋은 공간을 만드는 것이 세계도시전략으로서 국가 또는 도시 정부의 정책적 지향점이 되고 있다.

이처럼 세계화 시대의 도시경쟁력은 얼마나 다양하고 우수한 인재들을 도시가 얼마나 많이 확보할 수 있는가의 문제와 직결된다고 할 수 있으며 이에 따라 도시경쟁력 지수들은 우수한 글로벌 인재를 확보할 수 있는 도시의 매력도와 역량을 측정하는 지표들을 중심으로 구성되어 왔음을 확인할 수 있다. 이에 도시 정부는 세계도시의 경쟁력과 혁신을 고양시킬 수

있는 도구로서 다양성이라는 개념을 적극 도입할 수 있는 구실을 마련하고 경제적 자본으로서 민족적·문화적 다양성을 중요하게 생각할 수 있도록 하여 신자유주의의 중심 개념들을 도시 정책에 자연스레 결합시킨다. 그러나 도시의 민족적 다양성이 세계도시의 척도로 활용되는 것은 새로운 패턴의 불평등과 공간적 분화, 편견 등을 야기한다(Vertovec, 2007). 자본, 인간, 물자가 자유롭게 이동하는 세계도시는 모든 이동하는 것들이 지닌 다양성에 대해 개방적인 입장을 취하는 것으로 여겨지지만 크고 작은 마을 공동체의 삶을 풍부하게 해주지 않는다는 한계를 지닌다. 이러한 다양성은 전혀 다른 방식의 공간과 접합을 경험하게 하여 새로운 영역을 만들어 내는 크리올화(creolization) 혹은 공생공락(conviviality) 등과 같은 색다른 실천과 연결되기도 하지만 새로운 패턴의 불평등, 공간 격리, 편견을 발생시킬 수 있는 문제점을 내포한다(Bell and Shalit, 2011; Vertovec, 2007).

3. 이주민집단에 대한 통치성의 작동

다음으로 연구는 푸코의 통치성 이론을 바탕으로 새로운 인구집단으로서 외국인 이주민이 지방정부의 통치대상으로 자리하는 과정을 분석하고자 한다. 이를 위해 푸코의 통치성이 무엇인지를 간략히 고찰한 후 통치의 대상과 목적 및 작동 방식을 정리해 보도록 한다. 이후 본 논문에서 주목하는 신자유주의 통치성 개념을 검토하고 지방정부 및 다문화주의와 통치성 간 연결고리를 확인함으로써 통치성 논의 내 미시적 권력의 주체로서 지방정부를 조망하고 신자유주의 통치성 관점에서 다문화주의를 어떻게 독해할 수 있을지 논의해보도록 한다.

1) 푸코의 통치성 개념 - 인구, 안전장치, 정치경제학을 중심으로

푸코는 후기 저작에서 통치성(governmentality) 개념에 주목한다. 푸코가 통치성이라는 새로운 개념을 제시한 이유 중 하나는 국가와 같은 거시적 수준의 권력을 포괄하는 방향으로 권력이론을 확장하기 위함이었다(조연화, 2020:1). 초기 저작에서 푸코는 신체에 행사되는 미시적인 규율권력에 초점을 맞춘다. 그러나 이는 거시적 차원의 권력을 연구하기에 부적합하다는 비판에 직면하였다. 이에 푸코는 통치성 개념을 통해 미시 권력과 거시적 수준의 권력을 포괄적으로 바라보고자 시도하였다(Jessop, 2007). 즉 푸코는 기존에 국가를 이해하는 데 중심적이었던 주권 권력 개념이나 푸코가 「감시와 처벌」에서 언급한 규율권력 개념과는 구별되는 권력의 새로운 양태를 논하기 위해 통치성이라는 개념을 제안하였다(홍태영, 2012).

통치성 개념은 근대 자유주의 국가의 성격을 총체적으로 보여준다(김기덕, 2020:186). 18세기 이후 등장한 '자유주의 통치성(liberal governmen-tality)'은 17~18세기의 국가 이성(state reason)과 상이하게 드러난다. 국가 이성은 국가 자체를 강화시키고 완전한 주권을 확보하는 데 초점을

둔 반면 자유주의 통치성은 다양한 사회관계들을 관리하고 조직하는 데 집중하였다(임미원, 2016:99). 한 예로 통치방식 또한 변화하는데 기존 왕권과 사법적 권력은 감시체계를 코드화하고 상시화하는 훈육적 권력으로 대체되었다(박은아, 2017:175). 푸코에 따르면 근대 자유주의 국가는 하나의 실체가 아니며 국가 권력은 개인에게 행사되며 주체를 만들어내는 것이 아니다. 오히려 근대 자유주의 국가는 개인이 스스로를 권력을 발생시키는 권력관계망의 주체로서 사고하고 행동하도록 인도하는 전략, 기술, 합리성, 지식, 담론의 체계인 통치성을 통해 인구 전체와 개개인의 품행을 조형한다(정학성·김숙진, 2020).

구체적으로 푸코는 통치성을 다음과 같이 정의한다. 푸코에 따르면 통치성은 “인구를 주요 목표로 설정하고 정치경제학을 주된 지식의 형태로 삼으며 안전장치를 주된 기술적 도구로 이용하는 지극히 복잡하지만 아주 특수한 형태의 권력을 행사케 해주는 제도, 절차, 분석, 고찰, 계측, 전술의 총체(Foucault, 2004a)”다. 다시 말해 자유주의적 통치성은 인구를 대상으로 하고 안전장치라는 테크놀로지를 통해 구체적으로 작동하며 정치경제학이라는 지식의 재생산을 통해 뒷받침된다. 그렇다면 다음과 같은 질문들이 제기된다. 이때 인구는 누구인가? 안정장치라는 테크놀로지는 어떻게 작동하는가? 정치경제학을 주된 지식의 형태로 삼는다는 것은 어떠한 결과를 불러일으키는가? 아래의 논의에서는 이에 대한 답을 시도해보고자 한다.

우선 자유주의적 통치성의 대상인 ‘인구’가 누구인지에 대해 검토한다. 푸코에 따르면 18세기 이후 통치의 대상은 그 이전과 상이하다. 근대 이전에 백성(subjects)이나 인민(people)이 통치의 대상으로 자리했다면 18세기 무렵부터는 부(wealth)로서의 인구, 노동력으로서의 인구, 성장과 자원 사이에서 균형 잡힌 인구, 독특한 특성 및 변수들을 가진 인구(population)가 통치의 대상으로 놓이게 된다(Foucault, 2004a). 다시 말해 개인은 근대에 이르러 미시적인 수준에서 노동자로 규율되는 동시에

노동력 및 인구라는 전체로 존재해야 한다(조은주, 2015:20). 이는 서구 유럽사회에서 자본주의의 도래와 궤를 같이 한다. 자본주의 도래 이후 생산력, 노동력으로서의 인구 개념이 부각되면서 인구의 규모가 국력의 기준이 되었기 때문이다(김용현, 2019:161).

한편 근대 이후 인구를 통치하고 관리하는 권력은 생명권력(biopower)으로 특징지어진다. 푸코는 생명권력을 "인간이라는 종의 근본적으로 생물학적인 요소를 정치, 정치적 전략, 그리고 권력의 일반 전략 내부로 끌어들이는 메커니즘의 총체(Foucault, 2004a)"라고 설명한 바 있다. 생명권력은 주권권력과 구별된다. 푸코에 따르면 '죽이고(faire mourir) 살게 내버려 두는(laisser vivire)' 주권권력과 달리 생명권력은 '살리고(faire vivire) 죽게 내버려두는(laisser mourir)' 것이다(Foucault, 1997).

생명권력은 개별 신체에 작동하여 이를 규율하는 규율권력과도 구별된다. 규율권력은 17, 18세기에 육체를 단련시켜 효과적인 통제를 가능하게 하였으나 18세기 중반 이후 생명은 그 자체로 관리의 대상이 된다(강선형, 2014:134). 다시 말해 권력은 육체로서의 인간을 넘어 종으로서의 인간을 향해 행사된다(Foucault 1998: 280-281). 이때 생명권력은 통치를 절약하는 방식으로 행사되는데 이는 생명권력이 개별 인간 낱낱이 아닌 인구로 파악된 집단의 안전을 목표로 하기 때문이다. 따라서 비용의 최소화 및 통치의 간소성이라는 원칙은 과거 국가이성이 국가의 힘과 지배력을 증대시키는 방향으로 작동했던 것과는 상이하게 나타난다.

다음으로 자유주의적 통치성의 테크놀로지로서 안전장치가 어떻게 작동하는가를 확인하도록 한다. 우선 장치란 통치의 합리성 메커니즘을 인식하기 위한 분석적 개념으로서 권력관계 속에 있는 개인들을 특정한 방향으로 보고, 말하고, 생각하고, 행동하도록 만든다. 여기에는 담론, 제도, 건축학적 구획, 규칙결정, 법률 등이 포함되며 이러한 것들이 이질적인 네트워크를 구성하면서 개개인의 순응을 이끌어낸다(김동완, 2013; 박주형, 2013).

푸코는 주권/사법 장치, 규율장치, 안전장치 등의 세 가지 장치를 언급한 바 있다. 이러한 장치는 다양한 방식을 통해 통치의 대상인 인구집단을 분류, 분할하고 관리하는 기술을 활용한다(김기덕, 2020). 특히 푸코는 안전장치를 통한 통치성을 생명정치의 권력 메커니즘으로 규정하였으며(Foucault, 1997), 이에 대하여 酒井隆史(2001)는 분배 정책에 있어 국가 개입의 실패 이후 시장에 개입하지 말라는 자유주의 이념적 사상이 통치술로 자리 잡은 것으로 평가하고 있다.

안전장치는 인구의 안전을 확보하고 집단의 고유한 현상 및 경제적 절차를 보장하기 위해 사물의 적절한 배치를 모색한다(조연화, 2020:20). 이 과정에서 통계는 중요한 기술적 도구로 활용된다. 위험을 계산해야 하는 안전장치들은 통계를 통해 평균값 및 분포를 확인함으로써 인구를 관리하는 동시에 생명을 지식의 영역으로 포섭하여 출생률, 사망률, 평균수명 등을 통계 내고 직접적으로 인구를 조절하고자 하였다. 이에 출산율, 사망률, 평균수명 통계는 18세기 후반기에 앎의 첫 번째 대상이 되었다(강선형, 2014:132).

마지막으로 정치경제학을 주된 지식의 형태로 삼는다는 것은 인구를 생명정치 및 일련의 변수에 의존하는 대상으로서 위치시킴을 의미한다(Foucault, 2004a; 서동진, 2014; 강미라, 2017). 정치경제학은 인구를 노동력으로 추상화하였으며 집합적인 부의 생산과 분배를 인구의 생명과 결합시켰다(서동진, 2014:27). 이에 정치경제학의 등장 이후 인구는 늘이거나 줄이거나 관리되어야 할 통치의 대상으로서 자리하였다(강미라, 2017:228). 즉 인구는 더 이상 주권자와 마주하는 물체가 아니라 일련의 변수에 의존하는 대상으로서 위치하게 된다(Foucault, 2004a).

한편 통치성에 대한 분석은 통치의 목표와 수단을 제공하는 지식 및 담론에 대한 분석을 토대로 이와 같은 담론이 현실에 기입될 수 있도록 하는 통계, 장치 등과 같은 구체적인 테크놀로지에 대한 분석으로 이어졌으며 개인을 특정한 방식으로 통솔하는 규범 및 행위의 코드에 대한 분석으

로 전개되었다(Miller and Rose, 2008:30; 김주환, 2012:214-215; 김은지, 2017:12).

2) 신자유주의적 통치성

본 논문에서 특히 주목하고자 하는 것은 신자유주의적 통치성이다. 위에서 살펴본 자유주의 통치성은 20세기에 들어 균열을 보이게 되는데 자유를 보장하려는 노력이 자유를 제약하는 등 자유주의의 위기가 드러나면서 20세기 이후 자유주의 통치성을 넘어 신자유주의적 통치성이 등장하였다(Foucault, 2004a). 시장의 위기로 인해 국가가 인위적으로 개입하여 시장의 합리성을 삶의 제 영역으로 인위적으로 확장할 필요성이 대두된 것이다(박지영, 2013:64).

신자유주의는 일반적으로 자원배분에 있어 시장 메커니즘이 강조되거나(시장화, marketization), 포드주의-케인즈주의(Fordism-Keynesianism) 복지국가체제 하에서 주로 정부에 의해 담당되었던 분배정책이 후퇴하고 사회복지서비스의 많은 부분들이 지방정부나 민간부문에 이양되는 것(탈중심화/분권화, decentralization/devolution 및 민영화 privatization), 그리고 자본의 전 지구적 활동의 자유를 최대한 보장하는 것(탈규제, de-regulation)등으로 이해된다(박주형, 2013). 이에 국가의 역할은 축소될 것으로 여겨졌다. 하지만 통치성 이론을 토대로 현대 국가들의 권력을 분석한 학자들은 신자유주의 시대 국가의 역할은 축소되지 않았으며 국가가 권력을 수행하는 방법이 변화되었을 뿐이라고 주장한다(Gordon et. al., 1991). 특히 비판적 지리학자들은 국가권력이 지역적 또는 초국가적 스케일에서 재영역화(re-territorialization)됨을 강조하며 신자유주의 국가권력의 재구조화에 대한 분석에 초점을 두어 왔다(Brenner and Theodore, 2002; Jessop, 2002; Brenner, 2004).

푸코는 변형된 자유주의 통치성으로서 2차 대전 이후 독일에서 발전한 '질서자유주의'와 미국의 '시카고학파'에 대한 분석을 통해 국가 정부가 경

쟁 환경 조성과 유지를 위해 적극적으로 개입하고 개인은 자기의 기술을 동원하여 스스로를 철저하게 지배하고 규율함으로써 사회적·경제적 효용을 극대화하는 기업가적 주체로 거듭남을 지적하였다(Foucault, 2004b; Miller and Rose, 2008; 장세룡·류지석, 2010). 앞에서 언급한 안전장치는 바로 이러한 자유주의 통치성의 핵심 요인이자 개인 스스로를 자발적으로 행동하도록 통솔하는 통치를 가능하게 하는 조건이며 신자유주의적 통치화는 이러한 정치·경제적 주체로서 개인을 통솔하려는 시도를 넘어 주체 생산의 핵심기제로서 개인을 책임과 윤리의 대상으로서 생산하고 동원하는데 초점을 둔다(Foucault, 2004a, 2004b; 서동진, 2011; 정학성·김숙진, 2020).

이러한 주체화(subjectification)는 신자유주의 통치성에 있어 현대 국가의 가장 특징적인 역할이라 할 수 있다. 신자유주의 국가는 자유주의를 합리화하는 지식체계와 이를 구현할 수 있는 다양한 전략과 기술을 통해 통치대상인 사회 구성원으로 하여금 스스로를 관리하고 구성하고 생산할 수 있도록 인도한다. 나아가 개인과 사회가 자유주의 이념과 가치를 스스로 자유롭게 내재화시켜 나갈 수 있도록 주체화하고 이를 관리하는 역할을 한다(김기덕, 2020). 푸코는 신자유주의 통치성이 이상적으로 상정하는 인간은 경쟁하는 인간이며(Foucault, 2004b), 국가 권력은 모든 구성원들이 자신의 삶을 하나의 '사업(enterprise)'으로 여기도록 하면서 스스로 결정을 통해 자신의 삶의 질을 계발하고 혁신하고 고양시키는 '기업가(entrepreneur)'로서 주체화 한다고 보았다(서동진, 2010; 2011).

아울러 신자유주의적 통치성은 개인의 삶을 사회적인 유대로 묶어내고 책임이라는 윤리에 따라 각자가 담당할 몫을 분배함으로써 통치를 사회적인 것의 관리로 정착시킨다(Donzelot, 2008; 서동진, 2011). 이를 통해 개인은 자신을 둘러싼 환경과 이웃에게 인간적인 애착과 동시에 강한 책임감을 가질 것을 요구받는다(박주형, 2013). 이처럼 국가는 주민사회의 자발성과 자율성을 적극적으로 활용하여 권한과 권력을 분산시키고 이를 통

해 통치 및 행정비용을 절감하며 비용의 최소화를 이룬다(김욱진, 2011; 박주형, 2013). Cheshire and Lawrence(2005)는 이러한 신자유주의 통치성의 특징을 '사사화(individualization)'와 '책임화(responsibilization)'라고 명명하고 이를 통해 책임감 있고 기업가적이며 봉사하는 주체를 만들어 낸다고 설명하였다. 이와 동시에 새로운 규제와 감시, 평가와 관리를 통해 국가는 다양하게 분절되고 흩어진 조직들을 연결하고 고정하는 역할을 수행함으로써 관리주의 국가(managerial state)로 변모한다(Clarke and Newman, 1997; Harlow et al., 2012).

관리주의 국가는 통치의 효율성을 높이고 위험을 방지하고자 통치 의도와 목적에 따라 통치 대상에 대한 다양한 정보와 분류를 근거로 이를 분할하여 범주화하고 서로 다른 방식으로 구별하여 분할된 집단을 각각 통치한다(佐藤嘉幸, 2009; 김기덕, 2020). 다시 말해 통치 대상으로서 사회구성원은 현대국가의 권력 작용에 의해 특정한 정체성을 갖도록 강요받고 있으며 이에 따라 김기덕(2020)은 현대사회의 국가 권력과 인간의 삶에 대한 가장 적절한 문제제기로서 푸코의 통치성 이론을 통해 '현대 사회에서 인간 주체는 어떠한 이름으로 불리면서 자신의 정체성을 어떻게 부여받고 있는가' 하는 것과 '현재 우리로 하여금 특정한 정체성을 갖춘 주체로 구성하고자 하는 사건들, 즉 국가 권력의 전략, 내용, 방식을 파악할 수 있는 적절한 방법은 무엇인가'를 사유해야 한다고 주장하였다.

이러한 국가 권력의 주체화 및 분할 통치술은 영토화를 동반한다. 신자유주의적 통치성은 공동체와 같이 영토화된 사회적 관계를 통치의 대상이자 목적으로 재정의함으로써 간접적인 방식으로 개인들을 주체화 하며 영토적 사회관계 내부를 동질적인 것으로 간주하고 사회적 유대와 책임의 윤리를 부여함으로써 그 자체를 하나의 주체로 생산한다(Donzelot, 1994; 서동진, 2011). Rose(1996, 2000)는 이러한 맥락에서 공동체를 사례로 영토화 전략을 통해 통치성이 보다 정교하고 원활하게 작동할 수 있음을 밝히면서 통치를 위해서는 통치가 가능한 공간을 먼저 생산해야 한다고 보

았다. 이에 신자유주의적 통치성은 영토화된 집합적 주체의 형태를 발명하고 동원하기 위한 시도 - 이를테면 국가적 경관을 변형하기 위해 기획되는 의도적인 전략인 동시에 권력적 효과로서 국가의 다양한 공간구획 담론, 기획, 실천 - 로서 국가를 구성하는 통치 기술로 이해할 필요가 있다(Wainwright and Robertson, 2003; Elden, 2013; Wang and Li, 2017; 정학성·김숙진, 2020).

3) 현대 지방정부 및 다문화주의와 통치성의 이론적 연계

(1) 현대 지방정부와 통치성

통치성 논의에서 국가를 어떻게 위치시킬지는 논쟁의 대상으로 자리하여 왔다. 영미권의 푸코 연구자들은 구조주의에 대한 이론적 반감과 신자유주의 국가에 대한 역사 및 사회적 경험을 바탕으로 국가와 거시 담론에 대한 이론화를 거부해왔다(Jessop, 2010; 박위준, 2018). 이는 푸코의 일부 저작에서 드러나는 시각에 기인하는데 푸코는 통치성을 설명하면서 국가를 언급하지만 국가에 본질이 있다는 것을 거부하고 국가를 보편적이거나 자치적인 권력의 근원으로 보지 않았다(Jessop, 2007). 동시에 푸코는 국가를 초월적인 객관적 실체가 아니며 특정 시기에 정치적 담론에 의해 구성되는 구성물일 뿐이라고 이해한 바 있다(장세룡·류지석, 2007: 917).

그러나 국가라는 주체를 통치성 논의 하에서 배제할 수 없다고 주장하는 시각 또한 존재한다. 대표적으로 Jessop(2010)은 국가를 통치성 논의에 끌어들여야 한다고 역설하면서 푸코가 결코 국가라는 주체를 통치성에서 배제하지 않았다는 근거로 다양한 사회의 영역에서 품행에 대한 지도(conduct of conduct)가 일반화되는 과정과 특정한 국가 관행과 레짐이 거시적인 경제 및 정치적 프로젝트에 어떻게 연관되는지 등에 대한 푸코의 논의를 제시한다.

통치성의 작동에서 국가를 배제할 수 없음은 한국의 맥락에서 강조되기도 한다. Sonn and Gimm(2013)은 한국의 맥락에서는 발전주의 국가의 역할을 배제한 채 품행의 관리를 설명할 수 없다고 주장한다. 새마을 운동의 반공주의, 애국주의 등 헤게모니 담론만으로는 통치를 설명할 수 없으며 발전주의적 국가의 특성을 주지해야만 한국의 통치성을 이해할 수 있다는 것이다. 이에 Sonn and Gimm(2013)은 발전주의 통치성(developmentalist governmentality) 개념을 제시한 바 있다.

발전주의 맥락과 동시에 한국사회에서 대통령이 큰 역할을 미쳐왔다는 점은 한국 통치성의 분석에서 대통령리더십을 고려하려는 시도로 이어졌다. 윤민재(2012)는 대통령을 한국사회 정치권력의 핵심이자 사회갈등과 대립을 해소할 수 있는 핵심적 주체로 인식하며 통치성과 대통령리더십 간의 관계를 분석해내고자 하였다. 송은영(2014)은 박정희 시기를 현재 사회에서 작동하는 사회적 메커니즘이 형성된 시기라고 인식하며 박정희 체제의 통치성, 인구, 도시를 분석하고자 시도하였다. 이러한 연구들을 통해 알 수 있는 점은 한국의 맥락에서 발전주의 국가 및 대통령리더십이 통치를 설명하는 데 배제할 수 없는 요소라는 것이다.

이와 같이 통치성의 분석에서 국가를 포함하는 것은 중요하다. 특히 한국사회에 대한 분석일 경우 국가라는 주체는 통치성의 작동에서 핵심적인 역할을 수행해왔다. 그렇다면 이때 국가를 무엇으로 이해해야 하는가? Rose(2006)는 국가를 단일한 주체로 이해해서는 안 된다고 주장하였다. 연구에 따르면 국가는 다양한 스케일과 역사적·지역적 맥락을 포괄하는 복수의 주체이다. 동시에 국가의 통치성에는 다양한 정치적 이유가 있음을 간과해서는 안 되며 정치적 합리성으로서 복수의 통치성들을 살펴볼 필요가 있다.

이러한 시각에서 볼 때 지방정부를 통치성의 작동에서 핵심적인 행위자로 바라볼 필요가 있다. 이는 다음과 같은 점에 근거를 둔다. 첫째, 신자유주의 세계화가 진행되면서 지방정부가 중요한 경제활동 행위자로 등장

하였기 때문이다. 자유무역과 탈규제가 강조되며 국가의 역할은 상대적으로 축소(혹은 변화)되고 지방정부 단위의 경제 활동이 이루어졌다. 기업가주의 도시 혹은 세계도시 등의 개념은 이를 방증하며 이와 같은 상황에서 지방정부는 통치성의 작동에 있어 중요한 주체가 된다.

둘째, 도시는 통치에 있어 핵심적인 장치로 위치하고 있다. 1990년대 중반 이후 영국과 호주를 중심으로 도시와 지역의 공간적 재구축, 도시재생프로젝트 등을 평가하며 통치성 논의가 활용되어 왔으며(Murdoch, 2000; Raco, 2003; Raco and Imrie, 2000), 동시에 역사학적인 관점에서는 도시 공간이 통치 프로젝트에 어떻게 연루되어왔는가 등이 연구되었다(Hunt, 1996; Joyce, 2003; Otter, 2002; 2004). 이러한 관심은 통치성 연구에 있어 도시라는 공간적 장치의 중요성을 대변해 준다.

셋째, Rose(2006)와 Jessop(2010)의 주장을 참고할 때 다양한 스케일에서의 국가 주체를 볼 필요성이 있다. 기존 연구들에서 통치는 국민국가 혹은 개별 신체를 중심으로 분석되면서 도시, 자치구 등 중범위 수준의 행위자들은 크게 주목받지 못했다. 그러나 Rose(2006)는 복수의 주체들의 다양한 관행을 통해 복수의 통치성(들)을 살펴보며 정치적 합리성을 발견해낼 필요성을 강조하였으며 이는 상대적으로 간과되어 온 중범위 수준의 행위자에 주목해야 함을 의미한다고 볼 수 있다. 이에 도시, 자치구 수준의 주체들에 주목함으로써 통치 및 통치성에 대한 이해의 확장을 도모할 수 있다.

도시에 통치성 개념을 도입한 국내 연구들로는 도승연(2009), 박주형(2013) 등의 연구가 있다. 도승연(2009)은 통치술로서 일련의 도시정책 – 교육, 문화, 의료, 삶의 질, 거주환경, 복지 등 – 과 같은 장치와 효과들의 배열에 대한 사회 구성원들의 대항품행을 논하면서 세계화 이후 도시성장 패러다임으로서 도시가 지향하는 목표와 가치에 따른 자원의 배치가 적절하지 않을 수 있음을 제시하였다. 또한 박주형(2013)의 연구는 서울시의 마을공동체 만들기 사업이 지나치게 마을과 공동체를 이상화하고 낭만화

하고 있음을 지적하며 더욱 구조적이고 광범위한 신자유주의 정치기획의 일환으로서 마을 공동체 사업이 공동체를 통치를 위한 도구로 전유하고 있음을 주장하였다. 아울러 이러한 통치기술의 근거로서 정부정책과 미디어담론을 중심으로 관리주의 도시정부의 면모와 영토화된 주체로서 통치대상의 사사화와 책임화 과정을 분석해 냈다. 이들 연구는 거시적 차원에서의 제도나 국가와는 다른 차원으로서 현실적 삶의 공간인 도시에 통치성 개념을 도입함으로써 보다 구체화된 사회 구성원의 공간적 문제에 접근하고자 하였다는 점에서 기존 연구들과 차별화된다.

논문은 이러한 통치성 개념을 연구의 분석틀로서 활용하고자 한다. 구체적으로 연구는 통치성의 주체로서 지방정부를 간주하고 새로운 통치대상인 외국인 이주민을 통치 및 활용하기 위한 지방정부의 전략으로서 외국인정책이 도시 공간의 차원에서 작동되는 메커니즘을 규명하는 것을 목적으로 한다.

(2) 다문화주의와 통치성

이러한 통치성 맥락에서 연구는 신자유주의 통치성 관점에서 다문화주의가 어떠한 지식체계와 담론으로 작동하는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 연구는 신자유주의 통치성을 합리화하는 장치로서 다문화주의를 조망한 일련의 연구들을 살펴보고 이들 연구를 토대로 지방정부가 다문화주의 담론을 통해 사회적·경제적 효용의 극대화라는 자유주의의 이념과 목표를 구현하는 것을 논리적으로 합리화하는 메커니즘과 이를 가능하게 하는 다양한 기술과 전략을 밝혀보고자 한다.

신자유주의 통치성을 합리화하는 특정 지식 체계 또는 담론으로서 다문화주의의 전략적 활용을 살펴보는 국내 연구는 그리 많지 않다. 통치전략으로서 다문화주의를 조망하는 연구들(김희정, 2007, 박천응, 2007, 오경석, 2007, 김현미, 2008 등)은 흔히 ‘한국식’ 다문화주의를 ‘관주도형’ 또는 ‘국가주도식’ 다문화주의로 간주하고 중앙정부로부터 하향식 다문화정

책이 이루어졌다는 점에서 이것이 국가의 통치술의 일환임을 비판한다. 이들 연구는 한국식 다문화주의 정책이 정치적인 수사와 달리 실질적으로는 동화주의를 채택하고 있다는 점, 결혼이주여성과 다문화가족에 초점이 맞춰져 있어 이주노동자를 비롯한 기타 이주민 집단을 배제하고 있다는 점, 결혼이주여성에게 가부장적이고 민족주의적인 주류사회로의 통합을 강요하고 있다는 점 등의 문제점을 지적하며 '다문화주의가 한국의 이주민들의 요구를 수용하기에 적합한 틀인가?'에 대한 근원적인 물음을 제기한다는 점에서 의의가 있다(김정선, 2011). 그러나 중앙정부 주도로 정책이 수립되었다는 점을 앞에서 나열한 문제점들의 요인으로 지목하는데 그치면서 중앙 정부가 어떠한 기술과 전략을 통해 이를 정당화하여 왔는지에 대한 분석이 결여되었다는 한계를 갖는다.

이러한 점을 고려해 볼 때 푸코의 통치성 관점은 현재 국가주도의 한국사회의 다문화정책과 이를 둘러싼 담론이 합리화되어온 과정을 드러내고 문제화함으로써 다문화주의 대안의 출발점을 새롭게 다질 수 있게 해준다는 점에서 의미 있는 접근이 될 수 있다[11]. 아울러 다문화주의자들이 주장하는 것처럼 신자유주의에 대항하는 담론으로서 다문화주의 담론이 작동하는 것이 아니라 오히려 다문화주의가 신자유주의를 정당화하는 담론으로서 기능한다는 비판적 견해를 제기함으로써 다문화주의라는 기표를 통해 정부가 궁극적으로 얻고자 하는 정책 목표가 무엇인지에 대한 근원적인 문제 제기의 가능성을 열어 줄 수 있을 것이다.

이와는 달리 명시적으로 푸코의 통치성 관점에서 다문화주의 담론에 대해 논의한 연구들은 주로 언론학이나 미디어학계를 중심으로 이루어져왔다. 이는 신자유주의 통치성에 대한 기존 연구 방법이 주로 담론 분석에 의존해 왔다는 점과 무관하다고 할 수 없을 것이다. 신자유주의 혹은 변화

11) 이러한 맥락에서 Mitchell(2006)의 연구를 검토할 필요가 있다. 연구는 유럽연합 집행위원회 교육 부문 이주민 관련 정책 및 프로그램에서 신자유주의적 형태의 통치성이 점차 분명하게 나타나고 있음을 주장하면서 이러한 정책적 방향성이 유럽의 시민권과 다문화주의 및 사회적 소속 등과 같은 개념들의 의미를 변화시킬 수 있음을 시사하였다.

된 자본주의에서의 정치적·경제적 관리(국가)에 대한 담론 분석은 주로 비판(적) 담론분석을 바탕으로 시행되었으며 이에 따라 상호텍스트성(intertextuality)이나 상호담론성(interdiscursivity) 등이 효과적인 연구 방법으로 강조되어 왔다(서동진, 2011).

비판적 담론분석은 담론의 생산을 통제하고 선별하여 재분배하는 '배제의 과정'에 주목한 Foucault(1971)의 방법론에 뿌리를 두고 있지만 분석의 단위와 영역을 미디어와 정치담론으로 집중시킴으로써 구체적인 분석 방법을 제안하였다는 점에서 차이가 있다. 이는 텍스트의 형성과 수용과정에서 담론 속에 배치되는 특정 용어나 기표, 수사학적 스타일과 같은 의미론적이고 기호학적인 요소로써 지배적 담론이 연계되는 방식을 규명하는 방식이다(Fairclough, 1995; 조지영, 2013). 이를 통해 비판적 담론분석은 불공정한 권력관계와 특정 집단의 특혜 및 반대 집단에 대한 착취와 소외, 비가시적인 권력과 이데올로기의 관련성 등을 노출시킴으로써 특정 집단의 이익과 담론의 관계를 밝혀 소수자나 약자의 해방을 도울 수 있다는 장점을 가진다(Fairclough, 2003; Burnham et. al., 2008; 김병욱, 2014).

언론학계에서 푸코의 통치성을 기반으로 언론을 중심으로 다문화주의 담론의 형성과 변화 과정을 분석한 연구로는 안지현, 이상길(2007)과 조지영, 서정민(2013)이 있다. 특히 후자의 연구는 신문 기사를 중심으로 비판적 담론분석을 시행함으로써 결혼이주여성과 다문화가정 자녀들이 '글로벌 경쟁력 제고'라는 국가 정부의 통치 목표와 결부되어 '지속적 성장을 담보하는 차별화된 글로벌 자원'으로 담론화되고 있음을 밝혔다. 아울러 연구는 이러한 다문화주의 담론을 통해 통치 대상인 결혼이주여성과 다문화가정 자녀 스스로를 기업가주의적 국가의 통치 목표를 지지하고 강화하는 방식으로 주체화하는 구조가 형성되며 다문화주의가 민족국가의 경계를 재구성하고 강화하는 새로운 통치술로 작동하고 있음을 규명하였다. 본 연구는 이들 연구의 분석틀 및 연구 결과와 흐름을 같이한다. 그러나 미디어

담론이 아닌 정책적 측면 - 외국인정책과 관련한 담론 - 에 초점을 맞춤으로써 실질적으로 자원의 배치가 이루어지는 방식과 이것이 규정되는 과정을 파악해 보고자 한다.

4. 이주민집단에 따른 정책의 차등화

이번 절에서는 기존 논의들을 바탕으로 외국인 이주민집단의 사회·경제적 배경과 법적 지위의 특징에 따라 정책이 차등적으로 이루어지고 있음을 확인하고자 한다. 이를 위해 먼저 이분법적으로 나타나는 이주민집단별 특징과 내국인의 이중적 시각에 대한 논의들을 다룬 후 국내 외국인정책을 중심으로 이주민집단에 대한 정책적 지원의 차등화 양상을 살펴보도록 한다. 아울러 이러한 정책적 결과로서 이주민의 사회적·공간적 분화와 이에 따른 문제점을 검토한다.

1) 외국인 이주민집단의 이분화

글로벌 인재 또는 초국적 엘리트로 불리는 이주민집단은 조직의 인적 자원 배치 전략과 개인적 이주 동기에 따라 높은 모빌리티를 가지고 초국적 이주 프로세스를 형성하며 그들의 출신국과 유입국 간 네트워크를 연결하는 세계화된 경제의 핵심적인 행위자이다(Findlay et al., 1996; Hannerz, 1996; Beaverstock, 2002, 2005). 이들 집단은 초국적 자본과 함께 세계도시를 형성하는 주요 요인이며 기업에게 글로벌 조정 활동 능력을 제공함과 동시에 특정한 글로벌 스킬을 가진 사람들을 세계 도시로 유인하는 중요한 요소로 작용한다(Friedmann and Wolff, 1982; Salt, 1992, 1997; Findlay et al., 1996).

이러한 초국적 엘리트들은 Sassen(2006)이 제시하는 이주회로의 상층회로를 구성하고 있으며 그녀에 따르면 상층회로의 이주민은 세계화 과정에서 필요로 하는 고도의 기술을 가지고 있는 고소득 외국인, 전문직, 사업가 등으로 일반사람들과 격리되어 살아가는 특성을 지니고 있다. 이렇게 특권화된 이주민들을 흔히 '데니즌(denizen)'이라 부르는데(Cohen, 1997:168), 이들은 다른 나라의 시민으로 이주 국가에서 영주권을 얻을

필요를 느끼지 않는다. 보통 자신이 속한 다국적 기업으로부터 차량, 건강보험, 교육, 주택 등의 모든 혜택을 제공받으며 이 기업들은 진출 국가의 복지 시스템을 임대해서 사용하는 특징이 있다. 아울러 이들은 유입된 국가 내 인종적·민족적 소수자 집단이기는 하지만 사회·경제적인 관점에서 계층적 소수자 집단은 아니기 때문에 차별을 직접적으로 경험하지 않으며 기업이 보장해 주는 안전망과 사회적 존중감을 즐기면서 '글로벌 기업 시민'을 추구한다(김현미, 2005:23).

세계도시는 이들의 생활양식과 직업적 필요를 충족시키기 위해 조직되는 공간으로서(Friedmann and Wolff, 1982: 322), 오늘날 세계 각국의 정부는 초국적 엘리트들을 적극적으로 유치하기 위해 이들 집단과 그 가족의 체제 및 생활 유지를 중요한 도시성장전략 및 정책의 일환으로 삼고 있다. 이를 위해 도시는 다문화사회 형성 및 높은 수준의 어메니티와 생활환경 구축을 위해 적극적으로 대응하고 있으며(이동우 외, 2010), 다양한 전시, 축제 및 박람회를 주최하는 등의 문화적 이벤트들은 지역 경제 성장을 향한 문화정책인 동시에 삭막한 산업 단지에서 독특한 어메니티와 문화적으로 매혹적인 거주지로 도시 공간의 이미지를 변화시키기 위한 정부와 민간 기업의 세계도시전략 일부로서 역할하고 있다(Douglass, 2000a).

한편 도시경쟁력 담론이 글로벌 인재를 중심으로 전개됨에 따라 개발도상국 출신의 이주노동자와 같은 생존회로상의 이주민들에 대한 관심과 시선은 상대적으로 배제되었으며 정책적으로도 소외되었다. Sassen(2006)은 세계도시 내 저임금·저숙련 이주 노동자들의 유입 메커니즘에 대해 고차·생산자 서비스로 특화된 세계도시는 경제적 능력을 유지하기 위해 글로벌 인재를 필요로 하지만 이와 동시에 건물청소, 가사노동, 육아 등의 저차 서비스업에 종사하는 인력을 충당하기 위해 저임금의 소수민족 이주민들을 필요로 한다고 설명하였다. 상층회로와 함께 이주회로를 구성하는 또 하나의 집단으로서 경제적 빈곤에서 벗어나기 위해 새로운 기회를 찾아 고국을 떠난 노동자, 여성 등의 생존회로 또는 하층회로 이주민 집단은 이

주회로의 절대적인 비중을 차지하며 일반 사람들과 상호관계를 맺고 공생하거나 경쟁하면서 살아간다(김희철, 안건혁, 2011).

Martiniello(1994)는 유럽 사회를 대상으로, 주변적 존재로 살아가는 이런 종류의 이주민들을 '마지즌(margizen)', 즉 주변민이라고 명명하였다. 이들은 유입국에서 시민권과 법적 권리를 제한적으로 누리지만 언제 어떤 식으로 추방당할지 모르는 예측할 수 없는 정책의 변화에 영향을 받는 사람들이다. 실제로 한국의 이주민들 대부분도「출입국관리법」이나「외국인력고용정책」이 제멋대로 적용되는 탓에 불안과 고립의 삶을 살아간다. 이처럼 국민 국가는 자신의 영토 안에서 시민, 데니즌, 마지즌을 법적으로 구별하면서 인종 차별주의를 악화시키는 경향이 강하다(김현미, 2005:24).

이들은 상층회로와 같이 정착지역에서 타자화되어 공간적으로 밀집하여 살아가지만 선망과 동경의 대상이자 도시경쟁력을 위해 반드시 유치해야 하는 초국적 엘리트 이주민들과는 달리 이들 집단은 주변화된 집단으로서 사회·정책적으로 배제되고 있다. 이주노동자 집단은 이들이 사회적 하위계층을 형성함으로써 나타날 수 있는 노동시장의 인종에 의한 분절화 현상과 이주노동자 밀집지역의 빈곤 및 범죄 등 각종 사회 문제와 더불어 사회·민족, 그리고 이에 따른 공간적 양극화 현상에 의한 도시 전반에 걸친 부정적인 영향으로 인해 주류사회로부터 위험요인이자 갈등요인으로 여겨지고 이에 따라 사회·정책적 관리 및 통제의 대상으로 간주되고 있다(Zukin, 1988; Scott, 2001; Sassen, 2006; 박세훈, 정소양, 2010; 공윤경, 2013; 이용균, 2013b).

2) 한국사회 내 이주민집단에 대한 차별적 시각과 정책

이러한 이주민집단에 따른 주류사회의 이중적 시선과 차별적 정책구조는 우리나라에서도 지속적으로 나타나고 있다. 한국사회에 유입된 외국인에 대한 제도적 차별에 대한 문제가 비단 어제 오늘의 일만은 아니다. 이는 비교적 꽤 오래전부터 존재해왔는데 대표적으로 1948년 대한민국정부

수립 이후 1990년대 중반까지 지속된 한화(韓華)[12]에 대한 정부의 배제와 차별 정책을 들 수 있다.

한화는 우리나라에 거주하고 있는 가장 오래된 외국인으로서 1990년대 이전까지 재한 외국인의 절반 가까이를 차지하고 있었다(정수열, 2019:32-33). 이들은 중국 정부의 지원 하에 한성 도심지에 거주하며 유리한 조건에서 (주로) 상업에 종사하며 부를 축적하고 화교 학교에서 대만 정부의 학제에 따라 교육을 받는 등 한국 사회에서 사회경제적으로 높은 지위를 점하고 있었다. 그러나 한국 전쟁 이후 강해진 반공의식과 대한민국정부 수립 초기의 민족 자주·자치에의 열망, 그리고 이승만·박정희 정권기의 억압적인 사회경제정책 등에 의해 직·간접적으로 차별을 받게 되었다(원숙연, 2008; 정은주, 2015; 정수열, 2019). 1950년 외국인창고폐쇄령, 1953년과 1962년의 화폐개혁, 1961년 외국인토지소유금지법, 1973년 중국집 쌀밥판매금지법, 1970년대 서울도심 재개발사업 등은 한화의 경제활동에 불이익을 가하고 이들의 거주지와 활동공간을 해체하고자 했던 당시 정부의 노골적인 차별 정책이라 할 수 있다(정수열, 2019). 나아가 이러한 정부의 제도적 차별은 한화의 명확하고 강한 내적 정체성을 더욱 강화하는데 기여한 것으로 평가된다(장수현, 2001; 원숙연, 2008).

이후 오랜 기간 동안 우리나라의 외국인정책 역시 인력관리 중심으로 이루어지면서 글로벌 인재에 대해서는 적극적으로 유치하되 단순노동인력(이주노동자)에 대해서는 엄격하게 그 수를 관리하고 정주화를 억제하고자 하였다(법무부, 2008). 보다 최근에 들어 사회통합의 관점으로 외국인정책이 재편되고 이에 따라 단순노동인력에 대한 적극적 지원 및 이민정책이 다문화주의라는 명목 하에 전개되고 있지만(법무부, 2012a), 우리사회의 다문화정책은 다양한 문화의 평등성 보다는 주류 사회로의 통합을 중요시

12) 1882년 임오군란을 계기로 한반도에 거주하기 시작한 청대 중국인들의 후예로서 130여 년간 한국에 거주하면서 여전히 대부분이 중화민국 국적을 유지하며 초등부터 고등학교까지 화교학교에서 2세를 교육하는 이들을 지칭한다(정은주, 2013:134).

하며 출신국가나 체류자격 등 이주민집단의 특성에 따른 차별과 배제의 속성이 유지됨에 따라 다문화 사회의 핵심적 구성 주체인 이주민들이 여전히 주변화되고 있다는 문제를 지니고 있다(김혜순, 이민주, 2007; 오경석, 2007; 김은미, 김지현, 2008; 원숙연, 2008; 박세훈 외, 2009).

아울러 사회·경제적 위치가 낮은 외국인 이주민집단의 유입이 지역사회의 통합과 발전에 부정적이라는 인식은 이들이 지역 저개발의 원인이라는 담론으로 이어진다[13]. 이에 특정 이주민집단은 주류 집단의 차별로 인해 주거와 사회·경제적 활동에서 공간적으로 주변화되는 경향이 있으며 주류 집단에 의한 타자화 과정에서 그들의 주변화된 위치성은 출신국가, 사회·경제적 지위, 젠더 등에 따라 차등적으로 나타난다.

도시정책적 측면에서 이주민 밀집지역은 도시의 문화적 다양성을 제고하고 관광자원으로 활용할 수 있는 기회적 요소를 가진 반면에 치안의 사각지대화, 사회문화적 갈등의 원인이 될 수 있는 위협요인이기도 하다(박세훈 외, 2011). 특히 이주노동자 계층의 밀집지역은 오래된 불량노후주거지역으로 이들 지역은 정책지원으로부터 소외되어 있어 지속적인 거주 환경 악화 및 사회적 고립과 빈곤의 확대·재생산 문제가 심각하다. 이와 반대로 거주 이주민집단의 문화가 지역의 자산으로 인식되는 경우 해당 지역은 내·외국인주민의 의견수렴 없이 지자체에 의해 일방적인 관광자원화·상품화 전략이 추진되면서 시민단체의 반발과 외국인들의 정책 불신을 초래하기도 한다(공윤경, 2013).

일례로 프랑스 이주민들의 거주목적으로 이루어진 서래마을은 이국적인 장소성을 소비하고자 하는 국내 방문객들에 의해 가로를 중심으로 상업화된 경관이 확대·재생산 되고 있으며 한국계 중국인 이주노동자들이 밀집하

13) 한국계 중국인은 주거환경개선과 지역개발에 대한 의지가 약하기 때문에 이들의 거주지역이 슬럼화된다는 담론이나 이들이 우리와 같은 민족에 기반한 동질문화를 갖고 있음에도 불구하고 이들을 잠재적인 위협자로 인식하고 그들의 존재를 사회적 관리가 필요한 대상으로 주변화하면서 계속하여 차별하는 현상은 국내 외국인 이주민의 사회적·경제적 주변화에 대한 단적인 예라고 할 수 있다(이용균, 2013a, 2013b).

여 있는 가리봉동과 대림동 일대는 내국인들에 대해 폐쇄적인 상권을 형성하고 있다. 이와 더불어 한국계 중국인 밀집지역은 각종 범죄의 온상으로 여겨지면서 이들의 밀집지역은 각종 지역개발사업에서 배제되고 결국 낙후된 공간으로 변모하고 있다(Winchester and White, 1988; 권온, 2010; 이부미, 2010; 공윤경, 2013; 이용균, 2013a, 2013b).

한편 이러한 이주민집단의 사회적·공간적 분화 과정에서 도시는 단순히 위계적인 스케일 중의 하나가 아니라 국가보다 훨씬 구체적인 방식으로 이주민들의 공간과 맞물린 새로운 노동시장이자 사회·문화·정치적인 뒤섞임의 장(場)으로서 특수한 지역적 하위문화들이 끊임없이 재영토화 되는 변화를 경험하는 공간임을 인식해야 한다(Sassen, 2005). Schiller(2012)는 도시 간 비교 연구를 통해 서로 다른 방식의 도시 생활을 겪는 이주민들이 상이한 재구조화의 경로를 경험하고 있으며 글로벌한 권력의 장 내에서 도시의 재위치화에 따라 신분 이동과 관련한 여러 상황을 직면하고 있음을 증명하였다. 연구에 따르면 도시는 상이한 사회적 자본의 생산과 재구성, 도시를 지배하는 권력 관계, 제도적·정치적 구조와 내러티브를 형성하는 도시의 고유한 역사, 도시가 재구조화 과정을 형성해나가는 과정 등에 차이를 보이며 지방정부는 이주민들을 전략적으로 포섭 또는 배제하며 다양한 갈등의 중심점에 위치하도록 유도한다.

이러한 지방정부의 전략과 관련하여 Wacquant(2007; 2008)은 사회-공간적 양극화의 국면 속에서 탈산업적 대도시의 박탈 지역인 빈민가에서의 계급과 인종적 결합을 선진화된 주변성(advanced marginality)으로 설명하고 인종-종족적 분할이 계급을 분절하고 계급 간 분열을 강화하고 있다고 보았다. 이러한 선진화된 주변성은 관료장(bureaucratic field, Bourdieu, 1993)에 의해 사회공간(social space, Bourdieu, 1994)에 배치된다. 상징권력(symbolic power, Bourdieu, 1991)은 권한을 승인하고 효율적인 자원들을 행위자의 서로 다른 관련 범주들에 배분하도록 방향지움으로써 스스로를 사회공간에 각인시키며 관료장은 그들이 소유한 다

양한 자본의 형식들 사이에 상호 교환율을 설정함으로써 이러한 배분의 승인 또는 보상을 통해 선진화된 주변성을 생산해낸다. 지방정부는 이러한 새로운 형태의 도시 주변성을 상류로 만들어 내거나 하류로 취급하도록 지휘하며 다양하게 얽힌 수준에서 작동하는 인지메커니즘의 매개를 통해 강등된 이웃들에 대한 공간적 격하는 그들의 주체성과 그 거주자들의 사회적 연대뿐 만 아니라 그들을 틀 지우는 국가 정책까지 영향을 미치면서 이들을 '영토적 낙인화(territorial stigmatization)'한다(로익 바캉, 2013).

5. 연구 분석 틀

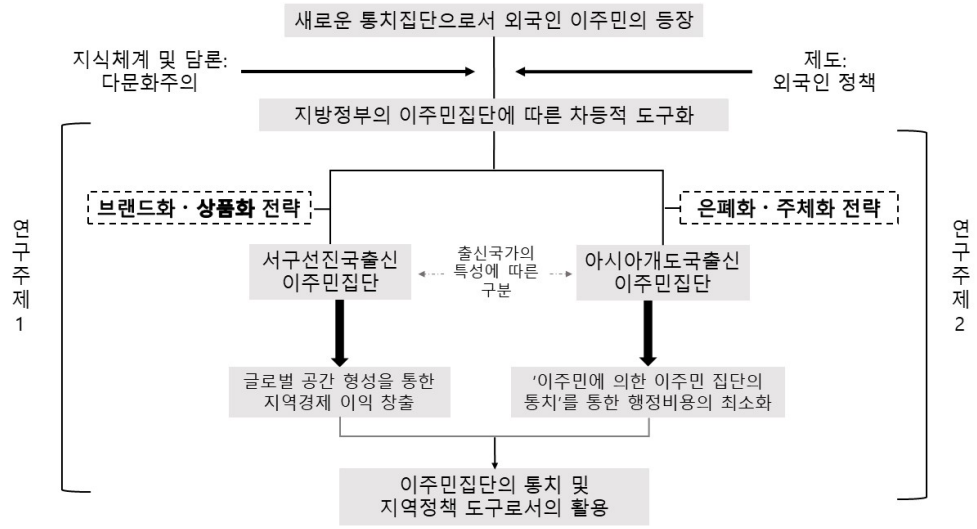
연구는 2장의 이론적 검토를 통해 다음과 같은 질문을 제기한다. 첫째, 한국의 탈식민주의적·후기냉전주의적 다문화주의의 특징에 따른 이주민집단에 대한 차등적 인식은 외국인정책에 어떻게 반영되는가? 둘째, 신자유주의적 다문화주의를 토대로 나타나는 이주민집단의 사회·경제적 배경과 법적 지위에 따른 차별적 정책과 차등적 도구화의 양상은 무엇인가? 셋째, 이주민집단의 출신국가 특성에 따른 지방정부의 통치방식은 어떻게 차별화되는가? 넷째, 이러한 차등적 도구화를 통해 지방정부가 얻고자 하는 궁극적인 목표는 무엇이며 이의 결과로서 나타나는 사회·공간적 문제점은 무엇인가?

이에 대한 해답을 구하고자 연구는 푸코의 통치성 개념을 차용하여 통치의 대상으로 새롭게 등장한 이주민집단에 대한 지방정부의 통치방식으로서 출신국가별 이주민집단에 따른 차등적 도구화 양상을 규명하고자 한다. 또한 이 과정에서 지방정부가 한국 다문화주의의 특수성을 바탕으로 민족서열의식에 기반한 외국인정책을 수단으로 활용하고 있으며 이러한 전략이 가능한 기저에는 이주민집단을 선별하고 다양성을 시장가치로 치환하는 것을 정당화하는 신자유주의적 다문화주의 담론이 작동하고 있음을 밝히도록 한다. 아울러 서울이라는 도시 공간 안에서 이루어지고 있는 이주민집단에 대한 차등적 도구화 방식이 신자유주의 통치성을 바탕으로 보다 다양화되고 있음을 포착해 보고자 한다.

이러한 연구 결과는 한국사회의 맥락에서 나타나는 다문화주의의 특징으로서 출신국가의 경제적 지위와 정치경제적 이념에 따른 이주민집단에 대한 차등적 인식이 신자유주의 정부의 다문화정책을 통해 가시화되고 고착화되고 있음을 입증하는 경험적 고찰이 될 것이다. 나아가 연구는 새롭게 등장한 길들여진 주체화 전략을 통해 정부의 정책에 의해 특정 이주민집단의 강등 및 공간적 격하가 심화될 경우 영토적 낙인화의 결과로서 한

국사회 내에서도 그들의 거주공간이 이주민집단의 주체성을 규정짓는 감옥과 같은 상태(prison state)의 주거지분화 양상이 발생할 수 있다는 가능성을 제시한다는 점에서 의의가 있을 것으로 예상한다.

이러한 연구 질문과 주제, 예상함의를 바탕으로 본 연구가 설정한 분석 틀은 아래의 [그림 2-1]과 같다.



[그림 2-1] 연구 분석 틀

제 3장. 서울시 외국인정책의 현황과 특성

1. 서울시 외국인정책의 일반적 개괄

1) 지방정부의 외국인정책 시행계획의 특징과 서울시 외국인정책의 위상

외국인 이주민 유입의 증가에 따른 정치·사회적 이슈들이 제기되면서 국가정부에게는 외국인주민의 관리와 통제라는 새로운 통치문제가 주어졌다. 외국인정책은 이에 대한 정책적 대응으로서 중앙정부의 주도로 수립되었으며 지방자치단체가 이를 수용하면서 발전해왔다. 따라서 지방자치단체 수준의 서울시 외국인정책의 맥락을 파악하기 위해서는 중앙정부 차원에서 형성되는 외국인정책의 틀에 대한 이해가 우선적으로 필요하다(박세훈 외, 2010).

앞서 언급하였듯이 최초의 통합적 이민정책으로서 국내 다문화정책의 근간을 이루고 있는 외국인정책 기본계획은 「재한외국인처우기본법」의 제5조와 제 6조에 따라 5개년 단위로 수립되고 있다. 중앙정부는 「외국인정책 기본계획」을 통해 그동안 소관 부처별로 개별적으로 추진해 온 정책들을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진하고 체류외국인의 증가에 따른 다양한 문제에 대응하고 국가적 전략으로서 「외국인정책 기본계획」을 활용하고자 한다(법무부, 2008:2).

중앙정부의 「외국인정책 기본계획」은 국가적 수준에서 복지 수요를 고려하고 국가안보 차원에서 국경 및 출입국 관리를 우선시하는 특징이 있다(박세훈, 2017). 중앙정부는 국경을 통제하고 체류자격을 구분함으로써 국내 유출·입 외국인을 관리 및 규제하고자 하며 이에 「외국인정책 기본계획」은 외국인 이주민의 통합과 선별이라는 이중적 제도 운영을 통해 국가경쟁력을 확보하는 전략으로 기능하는 경향을 보인다.

다음의 <표 3-1>[14]은 「외국인정책 기본계획」의 제1차~제3차에 이르는 각 시기별 비전과 목표 및 중점과제를 나타낸 것으로 표에 제시된 바와 같이 중앙정부의 외국인 기본계획은 연속성과 차별성을 띠며 전개되고 있다. 중앙정부가 외국인정책의 기조와 방향성을 설정함으로써 국내 외국인 정책의 큰 틀을 제시하는 역할을 한다면 지방자치단체는 조례를 제정하고 중앙정부의 중점과제에 따른 세부과제를 시행하거나 독자적으로 정책을 추진하면서 실질적인 사업수행을 담당하고 있다.

「재한외국인처우기본법」에 따르면 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 하며 지방자치단체는 중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. 이에 2009년 「제1차 외국인정책시행계획」(2009년부터 1년 단위로 작성)이 추진되기 시작하였다. 지방자치단체별 외국인정책시행계획에는 각 광역자치단체와 기초자치단체마다 계획 또는 추진하고 있는 과제들이 포함되어 있다.

시행계획을 수립하는 지방정부로서 각 지방자치단체는 외국인주민의 주거 및 일상생활과 관련한 실질적인 복지 서비스 제공에 보다 직접적으로 관여하는 행위자로서 중앙정부와 다른 이해관계를 가지고 있다. 또한 지역사회의 사회·경제적 상황에 따라 다양한 외국인 이주민집단과 유형이 체류하고 있기 때문에 이들 집단의 특성과 차이를 고려하여 정책을 추진하는 특징을 보인다(법무부, 2018c). 이에 중앙정부는 불특정 다수의 외국인 이주민을 대상으로 범용적인 정책 과제를 주로 추진하는 반면 지방정부는 지역의 특성과 지역에 분포하고 있는 특정 외국인 이주민집단의 특성, 지방자치단체장의 의지 등의 영향으로 지방자치단체 간에도 정책 프로그램에 차이가 나타난다(법무부, 2018d).

14) 해당 표는 법무부(2016a)의 <제3차 외국인정책 기본계획 수립 연구> p. 63-65의 표 내용을 참고로 연구자가 수정·보완하여 재작성한 것임

<표 3-1> 제 1~3차 외국인정책 기본계획의 연속성과 차별성

1차 기본계획(2008~2012년)	2차 기본계획(2013~2017년)	3차 기본계획(2018~2022년)
외국인과 함께하는 세계일류국가	세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국	국민 공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국
[개방] 적극적인 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화 [통합] 질 높은 사회통합 [안전] 질서 있는 이민 행정 구현 [인권] 외국인 인권옹호	[개방] 경제활성화 지원과 인재유치 [통합] 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합 [인권] 차별방지와 문화다양성 존중 [안전] 국민과 외국인이 안전한 사회 구현 [협력] 국제사회와 공동발전	[개방] 국민이 공감하는 질서있는 개방 [통합] 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회 [안전] 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회 [인권] 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회 [협력] 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스
1.1 우수인재유치를 통한 성장동력 확보	1.1 내수활성화 기여 외래관광객 유치 1.2 국가와 기업이 필요한 해외 인적자원 확보 1.3 미래성장동력 확충을 위한 유학생 유치 1.4 지역균형발전을 촉진하는 외국인 투자유치	1.1 우수인재 유치 및 성장지원 강화 1.3 관광객 및 투자자 등 유치를 통한 경제 활성화
1.2 국민경제의 균형발전을 위한 인력도입		1.2 성장동력 확보를 위한 취업이민자 유치·활용
1.3 외국인에게 편리한 생활환경 조성	3.3. 국민과 이민자가 소통하는 글로벌 환경조성	-
2.1 다문화에 대한 이해증진	3.2 다양한 문화에 대한 사회적 관용성 확대	4.3 문화다양성 증진 및 수용성 제고
2.2 결혼이민자의 안정적 정착	2.2 체계적인 이민자 사회통합프로그램 운영 2.3 국제결혼피해방지 및 결혼이민자 정착지원 2.4 이민배경자녀의 건강한 성장환경 조성 2.5 이민자 사회통합을 위한 인프라 구축	2.1 이민단계별 정착 지원 및 사회통합 촉진 2.3 이민자 사회통합을 위한 복지지원 내실화 2.4 이민자의 지역사회 참여 확대
2.3 이민자자녀의 건강한 성장환경 조성		2.2 이민배경 자녀 역량 강화
2.4 동포의 역량발휘를 위한 환경조성		4.4 동포와 함께 공존·발전하는 환경 조성

1차 기본계획(2008~2012년)	2차 기본계획(2013~2017년)	3차 기본계획(2018~2022년)
3.1 외국인 체류질서 확립	4.2 질서위반 외국인에 대한 실효적 체류관리 4.3 불법체류 단속의 패러다임 변화	3.2 체류외국인 관리 체계 선진화
3.2 국가안보차원의 국경관리 및 외국인정보 관리	4.1 안전하고 신뢰받는 국경관리 4.4 외국인에 대한 종합적인 정보관리 역량 제고	3.1 안전하고 신속한 국경관리 체계구축
3.3 건전한 국민 확보를 위한 국적업무 수행	2.1 자립과 통합을 고려한 국적 및 영주 제도 개선	1.4 유입 체계 고도화 및 체류·국적 제도 개선
4.1 외국인 차별방지 및 권익보호	3.1 이민자 인권존중 및 차별방지 제도화	4.I 이민자 인권보호 체계 강화 4.2 여성·아동 등 취약 이민자 인권증진 4.3 문화다양성 증진 및 수용성 제고
4.2 보호과정의 외국인 인권보장	-	
4.3 선진적 난민 인정·지원시스템 구축	5.2 국가위상에 부합하는 난민정책 추진	4.5 국제사회가 공감하는 선진 난민정책 추진
-	5.1 이민자 출신국, 국제기구 등과의 국제협력 강화 5.3 둥포사회와의 교류, 협력 확산	5.1 이민관련 국제협력 증진
-	-	5.2 중앙부처·지자체·시민사회 협력 강화 5.3 이민정책 및 연구기반 구축

지방정부는 관내 거주하는 외국인주민의 정책적 수요를 신속하게 파악할 수 있으며 현장의 목소리를 반영하는데 유리하다는 장점이 있다(법무부, 2018d). 이에 지방정부가 추진하는 조례는 법령의 하위 법규에 속하지만 그 기능과 역할에 있어 중앙정부의 법제와 차이를 가지며 실질적인 주민 체감 측면에서 상위법에 상응하는 효과를 가질 수 있다(박세훈, 2017; 김자현, 2018).

서울시는 경기도에 이어 두 번째로 외국인주민 수가 많고 전체 인구 중 외국인주민의 비중이 충청남도, 경기도에 이어 세 번째로 높은 지방자치단체이다. 또한 지방자치단체 최초로 종합적인 거주 외국출신주민 지원 조례를 수립하고 전담 부서를 설치하는 등 적극적으로 외국인정책을 시행하고 있다. 더욱이 서울은 한국의 수도로서 외국인 이주민에게는 거주나 노동의 공간뿐만 아니라 교류나 친목의 공간으로 기능하는 한국 생활의 플랫폼이자 주요 거점이다(서울시, 2019a).

이에 서울시의 외국인정책은 비단 도시 내 외국인주민에게만 한정되는 것이 아니라 국내에 체류하고 있는 모든 외국인 이주민에게 영향을 미치고 있으며 기타 지방자치단체의 외국인정책에 끼치는 파급효과가 큰 정책적 위상을 가지고 있으므로 지방정부의 외국인정책을 분석함에 있어 서울시 외국인정책을 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 아울러 서울시는 다양한 외국인 이주민집단이 분포하고 있으며 자치구별로 밀집해 있는 이주민집단 간 특성이 상이하여 외국인정책 프로그램에 있어 확연한 차이를 보이는바 서울시 외국인정책은 외국인 이주민집단에 대한 지방정부의 시각과 통치방식의 차이 및 이에 따른 이주민집단의 도구화 메커니즘을 살펴보는데 용이하다.

이에 따라 다음에서는 「서울시 외국인정책 시행계획」을 중심으로 각 시기별 외국인정책의 전반적인 현황을 살펴보고 서울시-자치구 간 정책적 방향성의 차이와 특징을 도출해 보도록 한다. 나아가 연구는 외국인주민의 인구규모와 외국인정책의 예산규모를 토대로 각 자치구마다 외국인주민에

대한 정책적 지원 정도에 차이가 있음을 확인하고 이러한 불균등한 양상이 나타나는 요인에 대해 문제를 제기할 것이다.

2) 서울시 외국인정책의 구조 및 방향성

(1) 정책목표별 과제 수 및 예산 현황

먼저 서울시가 2009년부터 2019년까지 각 연도별로 외국인 시행계획을 발표할 당시 중앙정부의 정책목표 및 중점과제에 따라 계획한 정책분야간 과제 수 및 예산액 구조는 다음의 <표 3-2>과 같다[15]. 계획상에 드러난 과제 수와 예산은 정책 시행에 있어 실제 수행된 과제 수와 집행된 예산액과는 차이가 있다. 그러나 정책계획에는 이를 추진하는 주체의 목표와 의도가 반영되므로 계획 수립 당시 설정된 과제 수와 책정된 예산은 정부가 중요하게 생각하는 정책의 우선순위를 파악하는데 도움이 된다(정명주, 2012a:100). 따라서 연구는 계획 당시 작성된 정책목표별 과제 수와 예산액을 중심으로 서울시 정부가 어떠한 분야에 중점을 두었는지 살펴보았다.

외국인정책 기본계획 및 시행계획상 과제 수 및 예산액은 기존 연구들(정명주, 2012a;2012b, 라소영, 엄석진; 2019 등)에서도 정책의 중요도와 방향성을 파악하는데 주된 분석대상으로 활용되어 왔다. 그러나 이들 연구는 자료에 표면적으로 드러나는 각 정책목표별 과제 수와 예산액을 산출하는데 그치면서 이러한 수치가 나타나게 된 요인으로서 정책 내부 구조에 따른 문제를 제시하지 못했다. 하지만 각 정책목표별 세부과제들의 체계 및 과제 간 연속성과 이들 과제의 특성을 함께 살펴본 결과 외국인정책 시행계획상 드러난 과제수와 예산액은 정부의 목표와 의도가 반영된

15) 해당 분석에서는 제1차에서 제3차에 이르는 연도별 시행계획의 예산액(비중) 및 과제 수 비교를 용이하게 하기 위하여 앞서 제시한 과제 간 연속성을 기준으로 개방·통합·인권·안전·협력의 순으로 정책목표를 구분하여 재정리하였다. 이에 1차 계획의 <질서> 분야는 <안전>으로, 3차 계획의 <상생> 분야는 <개방>으로 치환하였으며 3차 계획의 <인권>과 <안전> 분야의 순서가 변경되었다.

<표 3-2> 서울시 외국인정책 시행계획상 연도별 과제 수 및 자체과제 예산액 비중(단위: 백만원 / 개)

		1차				2차					3차	
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
합계	전체 예산액	170,534	32,192	47,917	30,580	21,817	24,251	21,119	19,578	19,930	18,997	18,846
	과제수	81	112	128	107	99	107	101	104	97	105	105
개방	예산비중	98.33%	93.90%	95.74%	95.83%	15.13%	25.33%	22.67%	22.96%	20.53%	12.60%	8.50%
	(예산액)	(167,686)	(30,229)	(45,876)	(29,305)	(3,302)	(6,142)	(4,788)	(4,496)	(4,092)	(2,393)	(1,601)
	과제수	23	40	38	42	9	8	8	7	7	7	5
통합	예산비중	1.67%	6.10%	4.26%	4.17%	27.76%	27.73%	10.23%	11.52%	10.28%	16.11%	19.48%
	(예산액)	(2,848)	(1,963)	(2,041)	(1,275)	(6,056)	(6,725)	(2,160)	(2,256)	(2,048)	(3,060)	(3,672)
	과제수	58	72	90	65	43	50	44	47	46	47	51
인권	예산비중	0%	0%	0%	0%	56.79%	46.55%	67.02%	65.44%	69.12%	70.71%	71.21%
	(예산액)	(0)	(0)	(0)	(0)	(12,390)	(11,290)	(14,153)	(12,811)	(13,776)	(13,432)	(13,421)
	과제수	0	0	0	0	43	44	44	46	40	43	45
안전	예산비중	0%	0%	0%	0%	0.04%	0.03%	0.04%	0.08%	0.07%	0.16%	0.38%
	(예산액)	(0)	(0)	(0)	(0)	(8)	(8)	(8)	(15)	(14)	(30)	(72)
	과제수	0	0	0	0	3	4	4	4	4	2	2
협력	예산비중 (예산액)	-	-	-	-	0.28% (61)	0.35% (86)	0.05% (10)	0% (0)	0% (0)	0.43% (82)	0.42% (80)
	과제수	-	-	-	-	1	1	1	0	0	2	3

자료: 서울시 각 연도별 외국인정책 시행계획의 내용을 수정·보완하여 재구성함(과제 간 통합 종료, 종료 과제 제외

정책적 방향성을 보여 준다기보다는 세부 과제의 중복성과 분야 간 단순 이동에 따른 결과임을 알 수 있었다.

우선 각 정책목표별 과제수를 살펴보면 <통합> 분야의 과제 수가 모든 시행년도에 걸쳐 <통합> 분야의 과제수가 전체 과제수의 절반 정도를 차지하면서 가장 많은 비중을 차지한다. <통합> 분야 과제로의 집중 현상은 1차 시기에 가장 두드러지는데 4가지 정책목표 중 <인권>과 <안전> 분야 사업은 전무하며 대부분의 사업이 <통합> 분야에 치중되어 있는 것을 확인할 수 있다. 한편 2~3차 외국인정책 시행계획 동안에는 <인권> 분야의 과제가 같은 해 <통합> 분야의 과제 수와 같거나 약간 적은 수치를 나타내면서 두 분야의 과제수가 비슷한 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 <개방>, <안전>, <협력> 순으로 과제 수가 많으나 세 분야의 과제 수 합이 전체 과제수의 약 10% 정도로 <통합>, <인권>과 나머지 분야 간 과제 수 차이가 확연하다.

<통합>과 <인권> 분야의 과제수가 압도적으로 나타나는 현상은 서울시 정부가 <통합>, <인권> 분야에 중점을 두고 있는 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 이를 좀 더 자세히 살펴보면 <통합> 분야의 경우 동일한 내용의 사업이 각 구별로 개별적으로 시행되거나 하나의 자치구에서 여러 개의 유사한 사업을 중복 시행함으로써 절대적인 수치가 높게 나타났다. <통합>이라는 정책목표의 특성상 이주민의 지역사회로의 안정적인 정착과 주류 사회로의 통합을 도모하기 위해서는 이주민이 거주하고 생활하는 일상공간을 지역적 단위로 사업이 시행되어야 할 필요가 있다. 이에 따라 건강검진 및 기타 의료서비스, 한국어교육, 한국문화 교육 및 체험, 축제·캠프 및 체육대회 등 행사 개최와 같은 동일 혹은 유사 과제가 여러 자치구에서 각각 시행되고 있다. 또한 같은 내용의 과제 – 이를테면, 한국어교육 – 더라도 정책 대상이 누구냐 – 결혼이민자인지 다문화가정자녀인지 이주노동자인지 등 – 에 따라 과제가 구분되어 시행되면서 과제수가 더욱 증가하게 되었다[16].

한편 1차 계획을 마치고 2차부터 3차 시기에 이르는 동안 각 분야의 중심가치와 중점과제에 변화가 생기기 시작했다. 이에 따라 기존 과제들의 분야 간 이동이 발생하였으며 특히 1차에서 2차로 전환되는 2012년과 2013년 사이에 <통합>과 <개방> 분야에서 <인권> 분야로의 이동이 대거 일어나면서 해당 분야의 과제수가 급증하였다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 2012년 기준 <개방> 분야의 18개 과제와 <통합> 분야의 10개 과제가 통합·변경되거나 유지되면서 2013년 각각 15개, 6개의 <인권> 분야 과제로 분류되었다. 이렇게 이동한 과제들로 2013년 기준 전체 43개 <인권> 분야 과제 중 약 49%(21개)는 중점과제 간 단순 이동에 의한 것으로 사업 내용과 방향성은 기존과 동일한 것으로 나타났다.

이러한 해석은 예산액 비중을 함께 고려할 때 더욱 설득력을 얻을 수 있다. 연도별 서울시 외국인정책 시행계획의 정책목표별 예산액 비중을 살펴보면 과제수와 예산액이 항상 정비례하는 것은 아니라는 사실을 알 수

16) 일례로 가장 많은 <통합> 분야 과제수를 보이는 2011년도에는 총 14개의 한국어교육과 관련한 사업들이 한국어교육·한글교실·한국어강좌 등의 이름으로 성북구, 양천구, 용산구 등 총 12개 자치구에서 시행되었다. 이 중 광진구와 강북구는 결혼이주여성과 이주노동자 그리고 보다 포괄적인 범주로서 거주외국인 등 그 대상에 따라 프로그램이 각각 구분되어 시행되었다. 또한 한국의 전통문화나 예절, 요리 등을 체험하거나 교육하는 사업들도 문화체험, 한국문화이해, 요리교실 등의 이름으로 총 9개 자치구와 서울시에서 18개의 사업이 진행되었다. 특히 영등포구는 결혼이주여성, 다문화가정 자녀, 이주노동자, 다문화가족, 거주외국인 등 그 대상에 따라 5개의 문화체험 과제를 시행하였으며 이 외에 강북구(4개)와 중구 및 노원구(각 2개) 등도 정책 대상에 따라 유사한 내용의 과제를 구분하여 시행하였다. 뿐만 아니라 서울시 전체 자치구의 약 절반 정도를 차지하는 11개 구 및 서울시에서 지역 내 거주외국인과 주민들이 함께하는 축제, 캠프, 체육대회 등을 개최하면서 내용과 성격이 유사한 사업들이 중복되어 수행되고 있는 것을 확인할 수 있다.
또한 하나의 과제에서 두 개 이상의 분야를 동시에 포괄하는 경우도 있는데 이를테면 다문화가정(가족)지원사업이라는 과제명으로 한국어교육과 한국문화체험, 또는 자조모임 및 멘토링과 취업지원 및 능력개발 등을 복합적으로 추진하는 사업들이 그 예이다. 이러한 다(多)분야 유형의 과제들도 16개에 달하며 이렇듯 동일하거나 유사한 성격의 과제들이 여러 자치구에서 개별적으로 시행되고 이와 더불어 하나의 구에서 비슷한 사업이 다수 시행되면서 <통합> 분야의 과제 수가 상대적으로 높이 설정되었다.

있다. 각 시행연도에 따른 정책목표별 예산액과 그 비중을 살펴보면 전 기간에 걸쳐 <통합> 분야의 과제 수가 가장 많음에도 불구하고 1차 시기에는 <개방> 분야에 대부분의 예산이 책정되었으며 2차와 3차 외국인정책 시행계획 시기에는 <인권> 분야에 가장 많은 예산이 할당되었다. 반면 <통합> 분야의 경우 과제 수에 비하여 차지하는 예산의 비중은 상대적으로 극히 적은 것으로 나타났다.

이는 각 분야에 속하는 과제들의 사업유형과 관련한다. 1차 계획의 <개방> 분야의 경우 글로벌센터, 글로벌·다문화 빌리지 센터, 외국인근로자센터, 문화관광센터 및 글로벌 클러스터 빌딩 등 각종 '센터의 설치(건립)·운영'과 '외국어 라디오 방송제작(외국인을 위한 eFM 방송제작 운영)', '외국인학교 환경 개선사업' 등 인프라 구축과 관련한 사업이 많고 이에 많은 예산이 책정되었다[17]. 2차 계획 이후 일어난 이들 과제 대부분의 <인권> 분야로의 이동은 2~3차 기간 <인권> 분야의 예산액 급증에 영향을 미쳤다.

이와는 대조적으로 <통합> 분야의 경우 앞서 살펴보았듯이 한국어 교육, 한국문화체험, 자조모임 지원 등 인프라 구축과 관련한 과제들에 비해 상대적으로 적은 예산이 소요되는 소프트웨어 프로그램이 다수를 차지하고 있어 다른 분야에 비해 전체적인 예산액 비중과 과제 수 대비 예산액 규모가 낮게 나타났다. 이와 함께 1차 계획의 <개방>과 <통합> 분야에 속했던 '서울시 대표 외국어홈페이지 운영', '영문 월간지 SEOUL 발행', '외국인 의료서비스 강화(서울시)', '지구촌 한마당 축제' 등 소프트웨어 프로그램 중에서도 비교적 많은 예산이 책정된 과제들 또한 2차 계획의 <인권> 분야로 이동함에 따라 해당 분야의 예산액 비중이 높아졌음을 알 수 있다.

이처럼 과제 수와 마찬가지로 시행계획에 제시된 수치상으로는 비교적

17) 위에 나열한 사업들만 보더라도 2011년 기준 이들 과제들이 전체 <개방> 분야 예산액에서 차지하는 비중은 약 90%로 459억여 원 중 약 416억원에 달한다.

많은 예산액이 <개방> 분야에서 점차 <인권>과 <통합>으로 이동하고 있는 듯 보인다. 그러나 세부 과제들의 사업유형을 함께 고려해보면 이는 상대적으로 많은 예산이 투입되는 인프라 구축 과제들의 분야 간 이동에 의한 것일 뿐 서울시 외국인정책이 <통합>과 <인권> 분야에 주력하는 방향으로 전환된 것이라고 보기는 어렵다.

(2) 사업유형과 예산규모를 통해 본 정책추진의 방향성

그렇다면 서울시에서 가장 많은 예산이 투입된 과제들과 그 특징은 무엇이며 이들 과제는 무엇을 목적으로 하고 있는가? 이에 연구는 제1차~3차 기간별로 실제 가장 많은 예산이 집행된 20개의 과제들을 선정하여 사업의 사업유형, 사업목표 및 추진근거 등을 살펴봄으로써 서울시 외국인정책의 방향성을 파악해 보았다.

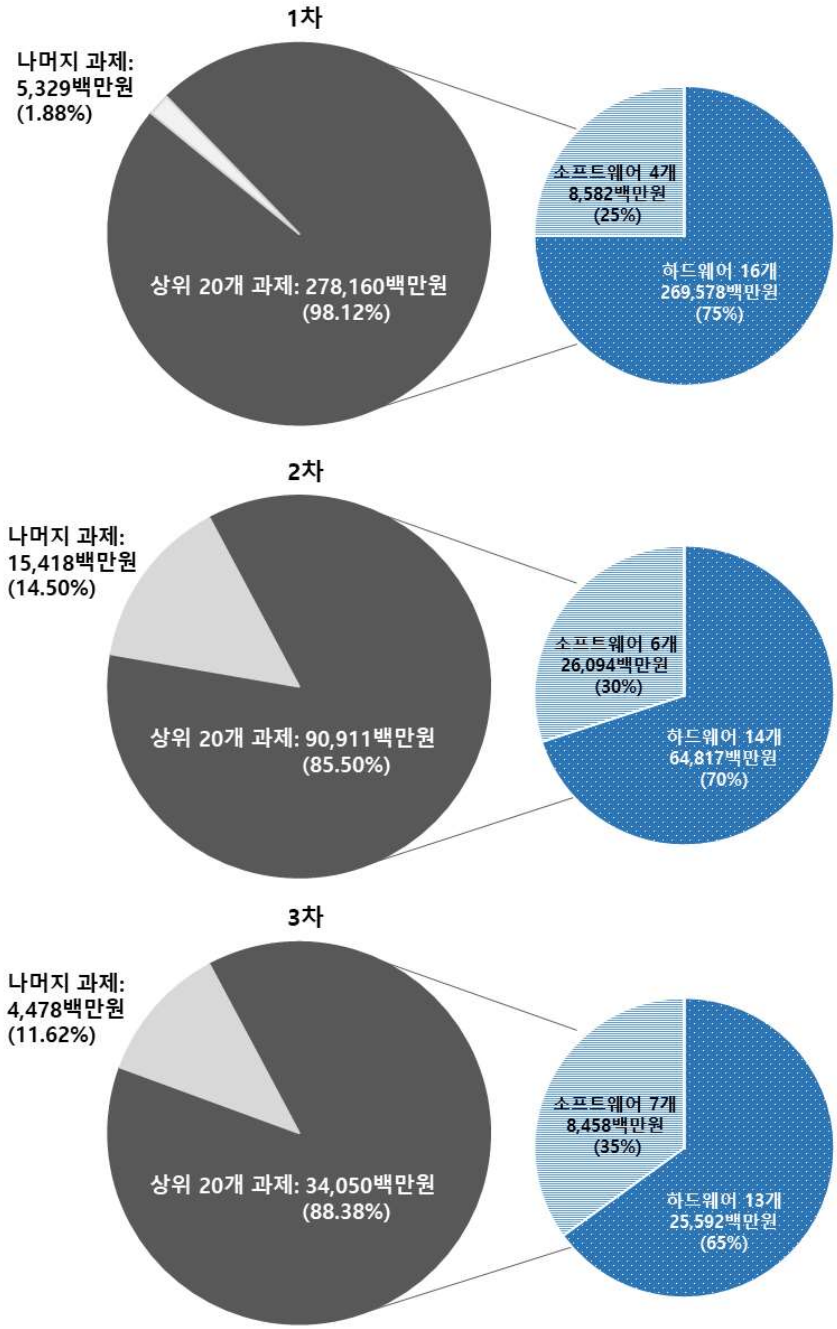
먼저 연구는 사업의 속성을 분류하는 범주 중 하나로 다음의 <표 3-3>의 기준에 따라 하드웨어와 소프트웨어로서 사업유형을 구분하였다. 본 분석에서 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업의 구분은 물리적인 공간의 창출 여부에 따르며 이를 기준으로 각 유형에 대한 조작적 정의는 다음과 같다. 우선 1) 새로운 공간을 신설하거나, 2) 기존의 공간을 특정 정책을 수행하기 위한 장소로서 새로이 지정하는 것, 3) 또는 그에 준하는 물리적 인프라 및 관련 시설을 증대시키는 것, 4) 기존 시설의 개·보수와 관련한 내용이 과제에 포함된 것을 하드웨어사업으로 정의하였다. 이에 따라 각종 센터의 설치·운영, 서래로 글로벌 특화거리 조성, 글로벌 헬스케어 활성화 사업 등과 같이 새로운 공간 또는 물리적 시설을 신설하는 사업들과 더불어 서울시의 eFM 방송제작 운영, 외국인 관광택시 운영 등과 같은 인프라 확충 사업, 또는 다문화 통합보육시설 운영, 다문화 통합보육시설 운영, 글로벌 부동산 중개사무소 지정·관리, 외국인 도움코너 운영 등과 같은 기존 공간 내 정책 사업 활동을 위한 새로운 공간 지정, 외국인 학교 교육환경 개선과 같은 시설의 개·보수 사업 등이 포함되었다.

<표 3-3> 사업유형의 구분 기준

구분	정의	사업예시
하드웨어 사업 (물리적 접근방식)	- 공간의 신설 - 기존 공간에 대한 신규사업 배치 - 물리적 인프라 및 시설증대 - 기존 시설의 개·보수	- 각종 센터의 설치 - 글로벌 부동산 중개사무소 지정·관리 - 외국인 관광택시 운영 - 외국인 학교 교육환경 개선
소프트 웨어사업 (콘텐츠적 접근방식)	- 다양한 프로그램 운용 - 지원서비스 제공 - 기타 물리적 공간을 필요로 하지 않는 사업	- 한국어·컴퓨터 교육 - 무료 건강검진 서비스 - 지역 축제 및 행사 - 각종 지원책자 발간사업

이와 반대로 소프트웨어 사업은 이러한 물리적인 접근방식이 아닌 콘텐츠 차원에서의 접근 방식으로 교육, 체험, 축제, 각종 행사 등과 같은 다양한 프로그램을 운용하거나 지원서비스를 제공하는 것 등을 포함한다. 아울러 연구는 물리적 공간을 필요로 하지 않는 각종 결과물을 창출해 내는 사업 또한 소프트웨어 사업으로 정의하였다. 각종 한국어·컴퓨터 교육, 지역 축제 및 박람회, 문화체험, 멘토링 및 자조모임 운영, 무료 건강검진 서비스 제공, 다문화 인식개선 프로그램, 민관협의체 운영 등이 대표적인 예이며 연구의 조작적 정의에 따라 각종 지원책자 발간 사업, 홈페이지 운영, 유학생 인턴십 운영 등도 이에 해당하는 것으로 간주하였다.

다음의 [그림 3-1]은 제 1~3차 서울시「외국인정책 시행계획」중 예산규모 상위 20개 과제의 전체 예산에 대한 예산 비중과 사업유형별 비중을 나타낸 그래프이다. 그림에서 알 수 있듯이 이들 과제는 각 기간별 전체 예산액의 약 85%에서 98%로 절대적인 비중을 차지하고 있었다. 사업유형별로는 하드웨어 사업이 각각 16개, 14개, 13개로 시간이 지남에 따라 소프트웨어사업의 개수가 증가하는 경향을 보이고는 있으나 여전히 하드웨



[그림 3-1] 예산규모 상위 20개 과제의 전체 예산 대비 비중 및 사업유형별 비중

어사업이 더 많이 속해있다.

또한 연구는 각 연도별 시행계획을 토대로 계획서에 명시된 해당 과제의 추진목적과 기대효과 및 추진근거를 토대로 서울시 또는 자치구가 이들 과제를 통해 궁극적으로 실현하고자 하는 목표를 파악해보았다. 각 기간별 서울시 외국인정책의 방향성을 주요한 특징을 살펴보면 먼저 1차 기간 동안 가장 많은 예산을 차지한 과제들 중에는 「서울시 글로벌도시 촉진조례」와 「서울시 외국인투자지원조례」에 근거한 사업들이 다수를 차지하고 있었다(<표 3-4> 참고)[18]).

「서울시 글로벌도시 촉진조례」는 오세훈 시장이 '2014년 세계 중심도시 도약기반 구축', '2010년 Global Top 10 도시로서 글로벌 거점환경 조성'을 정책비전으로 서울 글로벌화를 위해 추진한 「서울시 글로벌화 전략 및 추진계획(2008-2012년)」의 수립·시행을 위한 제도적인 기반으로 2007년 제정되었다. 해당 조례는 외국인투자 및 국제기구 유치 촉진과 거주 외국인주민에 대한 지원방안을 목적으로 제정되었으나 실제 추진계획은 외국인주민의 사회통합이라는 질적인 측면 보다는 세계도시를 향한 서울시의 글로벌 도시경쟁력 강화 전략으로서 인프라 구축에 주력했다(서울시, 2019a).

글로벌존 조성은 해당 계획의 선도 사업으로서 서울시는 도시의 외국투자기업 집중입지 지역, 외국인 집중방문 지역, 외국인 밀집거주지역에 각각 글로벌 비즈니스존, 문화교류존, 빌리지존을 지정하고 지원센터를 설립하고자 하였다. 또한 글로벌 지원활동을 총괄·관리하고 각 글로벌존에 위치한 지원센터와 상호 네트워크화 하는 기관으로서 서울글로벌센터를 도심에 설립하도록 하였다. 이와 함께 경쟁력강화추진본부를 조직하여 관련 사업을 전담하도록 하였다(서울시, 2007).

18) 각 기간별 예산규모 상위 20개 과제들의 특징은 <부록 1-1~3>을 참고한다.

<표 3-4> 1차 시행계획: 「서울시 글로벌도시 촉진조례」와 「서울시 외국인투자지원조례」에 근거한 글로벌도시 만들기사업(예시)

과제명	추진 기관	사업목적 및 기대효과	추진근거 (조례 및 방침)
외국인 학교를 위한 교육환경 개선	서울시	**도시경쟁력강화** 외국인 정주여건개선 및 **투자유치 환경조성**	외국인투자 지원조례
서울 글로벌센터 빌딩 건립	서울시	**글로벌 상징건축물 건립**	글로벌도시 촉진조례
서울 글로벌센터 설치·운영	서울시	외국인 생활만족도 향상 **글로벌 거점 환경 조성**으로 **세계 중심도시 도약기반 구축**	글로벌도시 촉진조례
외국인 의료서비스 강화	서울시	외국인 대상 응급의료체계 구축 **관광객 1,200만명 유치 프로젝트에 기여**	외국인투자 지원조례
서래로 글로벌 특화거리 조성	서울시	가로환경개선	글로벌도시 촉진조례
서울 글로벌비즈니스 지원센터 운영	서울시	외국인 생활만족도 향상 외국인 경제활동 편의 제고를 통한 **'외국인이 비즈니스 하기 좋은 서울' 구현**	글로벌도시 촉진조례
글로벌 빌리지 센터 운영	강남구	지역사회 적응 제고 거주외국인 만족도 향상 및 **글로벌도시 강남구 이미지 제고**	글로벌도시 촉진조례

이에 따라 1차 시행계획에는 서울 글로벌센터를 비롯하여 각종 센터의 설치·운영사업과 프랑스 출신 이주민집단의 밀집지역인 서래마을의 가로환경개선을 위한 특화거리 조성사업 등이 포함되었으며 이를 통해 서울시 및 해당 자치구들은 '글로벌 상징건축물 건립'과 '글로벌 거점 환경 조성'을 통해 '글로벌 도시로서 서울의 이미지를 제고'하고 '"외국인이 비즈니스하기 좋은 서울"로 도시를 브랜딩'하고자 하였다.

한편 「서울시 외국인투자지원조례」는 이보다 앞선 1999년, 외국인투자 유치를 촉진하여 서울시의 경제 활성화를 도모하기 위해 제정되었다. 해당 조례는 외국인투자 유치 및 외국인투자지역의 활성화를 위해 관련 기업에 대한 재정적 지원과 함께 외국인 친화적인 투자환경 조성을 위한 외국인 전용마을, 외국인 생활환경 개선에 필요한 기반시설의 구축 및 외국인투자 환경개선시설의 건립·운영에 대한 지원을 명시하고 있다.

해당 조례를 근거로 서울시는 외국인학교 환경개선 사업과 의료서비스 사업을 정책과제로 설정하였으며 이를 통해 '도시경쟁력을 강화'하고 '외국인 직접투자 유치기반을 조성'하며 나아가 '외국인 관광객 유치'를 이끌어 내고자 하였다. 또한 이들 조례를 근거로 한 사업은 20개 과제 중 총 12개로 이들 모두 인프라 구축과 관련한 하드웨어 유형의 사업에 속한다는 공통적인 특징을 가지고 있다.

이를 토대로 1차 시행계획의 방향성을 정리해보면 서울시는 외국인정책을 통해 글로벌 도시로서의 이미지를 제고하고 이를 통해 우수 인재 및 관광객과 외국 자본을 유인하고자 하였다. 이에 따라 1차 시행계획은 외국인 기업가와 투자가를 대상으로 이들이 비즈니스하기 좋은 환경으로서 도시를 재구조화하기 위한 측면이 강하였으며 이를 위해 외국인학교 및 각종 센터 설립 등 가시적인 효과가 큰 물리적 인프라 구축을 적극적으로 활용하였다. 결과적으로 정책은 서울시의 도시경쟁력 강화라는 시정 목표를 실현하기 위한 하위 전략으로 기능하였다.

다음으로 2차 시행계획의 예산규모 상위 20위권 내 사업 중에는 1차 기간 상위 20위권에 포함되었던 11개의 과제와 함께 9개 과제 새로이 포함되었으며 하드웨어사업 14개, 소프트웨어사업 4개로 구성되었다. 이 중 신규 포함된 과제를 중심으로 2차 시행계획의 특징과 변화를 살펴본 결과 정책대상으로서 외국인주민집단이 보다 다양화·세분화되었으며 이들의 안정적인 정착과 생활 지원을 목적으로 하는 하드웨어 및 소프트웨어 사업들이 다수 포함되기 시작하였다(<표 3-5> 참고).

〈표 3-5〉 2차 시행계획: 정책대상의 확대 및 사회통합 과제의 증가(예시)

과제명	추진 기관	사업목적 및 기대효과
서남권글로벌센터 설치·운영	서울시	외국인 생활만족도 향상, **서남권지역 재한외국인 및 중국동포 생활안정정착** 도모
다드림 문화복합시설 설치·운영	영등포구	외국인 및 **중도입국청소년 지역사회통합** 도모 다문화가정 정착 및 조기적응 지원, 다문화 인식개선
중도입국자녀 종합지원	서울시	**중도입국자녀 조기정착** 및 학교 적응 지원
위기다문화가족 안전망 구축	서울시	**이주여성 인권보호** 등 다문화가족의 안정적 생활 지원 **폭력피해자 긴급구호 및 보호**를 통한 **인권보호** 체계 강화
다문화·외국인자녀 한국어 교육지원	서울시	다문화가족, **외국인주민 자녀 방문 교육** 지원
동대문글로벌센터 설치·운영	서울시	외국인 생활만족도 향상 **몽골 및 중앙 아시아인들에게 전문적인 무역, 비즈니스 지원서비스제공**
여성결혼이민자 취업역량 강화지원	서울시	취·창업지원프로그램 운영을 통한 **여성결혼이민자 경제적 자립 및 사회주체로 정착** 지원

이러한 정책사업의 특성은 서울시 정책 거버넌스 변화와 관련이 있다. 2011년 취임한 박원순 시장은 서울시정 목표를 복지와 안전으로 삼고 이에 따라 외국인정책의 기조 역시 서울에 거주하는 외국인주민의 삶의 질 향상과 사회통합을 추구하는 방향으로 전환하였다. 서울시는 「서울시 글로벌화 전략 및 추진계획」의 한계점을 보완 및 개선하여 2014년 「다(多)가치 서울 마스터플랜(2014-2018)」을 발표하고 외국인주민과 다문화가족정책을 담당하는 전담 부서로서 여성가족정책실 내 외국인다문화 담당관을

두어 정책을 총괄 집행하도록 하였으며 외국인주민의 인권보호를 위해 전국 최초로 외국인주민인권팀을 신설하였다.

두 계획 간 차이는 계획안에 명시된 정책비전과 목표 및 사업목표 등에서도 드러난다. 아래에 제시된 <표 3-6>에서 볼 수 있듯이 해당 계획의 성격을 규정하고 이를 표현함에 있어 각 계획안은 다소 이질적인 단어들을 배치하고 있다. 예를 들어 「서울시 글로벌 추진계획」의 경우 '세계(도시/인)', '글로벌(거점/도시)', '경쟁력', '생활편의(불편없이)', '(도시/환경) 조성' 등을 배열하는 반면 「다(多)가치 마스터플랜」은 '함께', '다문화(문화다양성)', '삶의 질', '인권', '공유', '역량' 등과 같은 단어들을 통해 사회통합정책으로의 정책적 가치 변화를 보다 분명히 하였다.

또한 기존의 「서울시 글로벌화 전략 및 추진계획」이 OECD 국가 출신 이주민 중심의 생활편의를 위한 인프라 건설에 주력한 반면 「다(多)가치 서울 마스터플랜」은 비(非) OECD 국가 출신 이주민까지 정책 지원 대상을 확대하고 기존에 구축된 인프라 운영을 통해 이주민 지원 서비스 및 프로그램의 확장을 통한 질적 발전을 도모하고자 하였다. 실제로 서울시는 외국인주민의 대부분을 차지하는 중국동포(조선족)과 함께 결혼이민자 및 그 자녀, 그리고 중도입국자녀 등 다양한 집단의 외국인주민을 정책대상으로서 핵심과제 전면에 명시하였는데 이는 정책대상으로서 주로 외국인 투자가와 관광객에 초점이 맞추어졌던 1차 시행계획과 차별화된 지점이라 하겠다. 이와 더불어 서울시는 <역량강화>를 정책목표로 제시함으로써 그동안 시혜대상에 머물렀던 외국인주민 – 주로 비(非) OECD 국가 출신의 이주민집단 - 의 위상을 기여주체로 견인하여 경쟁력 높은 도시를 지향하고자 하였다(서울시, 2014: 11).

한편 제 2차 시행계획의 예산규모 상위 20위권 내 과제 중 17개 과제는 제 3차 시행계획에 들어서도 높은 순위를 차지하였다. 현재(2020년 기준) 3차 외국인정책의 3차년도가 진행 중이지만 이제까지 공개된 2018~2019년 시행계획을 볼 때 일부 과제 간 순위 변동을 제외하면 두 기간 내 상

〈표 3-6〉「서울시 글로벌 추진계획」과 「다(多)가치 마스터플랜」의 차이

		서울시 글로벌화 추진계획	다(多)가치 서울 마스터플랜
정책비전		**세계 중심도시** 도약기반 구축 GT10도시로서 **글로벌 거점환경** 조성	외국인주민과 **함께** 만들고 **함께** 누리는 **다문화도시** 서울
정책목표		외국인주민 **생활편의 증진**을 통한 **글로벌 도시경쟁력** 강화	**글로벌 도시경쟁력** 강화 + 외국인주민 **삶의 질** 향상 및 **문화다양성** 증진
사업목표		세계를 **서울로 이끄는** 매력과 기회, 그리고 쉽게 접근할 수 있는 **도시조성**	**인권**가치 확산
			문화다양성
		세계인들이 불편없이 마음껏 활동할 수 있는 **환경조성**	성장의 **공유**
		세계인을 수용할 수 있는 **다문화 존중** 여건조성	**역량**강화
사업특징	중점사업	**인프라 건설** 및 확보 중심	**인프라 운영 내실화** 및 확장
	사업대상	**OECD국가** 외국인주민 중심	**비(非)OECD국가** 출신의 외국인주민까지 확대
	추진방식	서울시 주도의 **하향식**정책 추진	서울시, 자치구, 시민사회, 외국인주민 커뮤니티 간 **협력** 강화
	정책적 정향성	**선택적, 유인적** 외국인주민정책	**보편적, 인권지향적** 외국인주민정책

출처: 서울특별시(2007) 〈서울의 글로벌화 전략 및 추진계획〉 p.5; 서울특별시(2014) 〈다(多)가치 서울 마스터플랜〉 p.4를 참고하여 연구자 재작성

위 20위권에 속한 과제 구성에는 큰 차이가 없다. 이에 3차 기간 상위 20위권 내 과제는 하드웨어 과제 13개와 소프트웨어 과제 7개로 이루어지면서 2차 시행계획과 유사한 패턴을 보이고 있다.

이는 「다(多)가치 서울 마스터플랜」을 바탕으로 하는 2차 시행계획의 방향성이 3차에 들어서도 지속되고 있음을 나타낸다. 실제로 서울시는 「다(多)가치 서울 마스터플랜」이 서울시 제1차 외국인주민 및 다문화가족

정책 기본계획으로서 위상을 가지고 있다고 판단하고 마스터플랜의 성과를 계승하는 취지에서 2019년 「제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획(2019-2023)」을 수립하였다. 또한 기존 다문화정책들이 외국인과 다문화라고 하는 범주에 묶여 서울시 일반 정책과 전혀 다른 별도의 영역처럼 인식되고 있는 현실에 대한 대안으로서 한국 사회와 서울 시정의 주요 가치와 외국인정책을 포함한 각종 다문화정책의 연계성을 확보하는 방향에 해당 계획의 주안점을 둘 것을 강조하였다(<표 3-7> 참고).

구체적으로 서울시는 기존의 <역량강화>와 <문화다양성> 과제는 “민주시민”으로서의 역량강화 제고와 상호 문화이해 증진을 위한 다문화수용성 제고를 위한 방향으로, <인권가치 확산> 과제는 외국인주민의 인권확보를 통해 ‘안전’이라는 일반 가치를 추구하는 방향으로, 마지막으로 <성장의 공유> 과제는 이주민의 “권리” 확보와 함께 “의무”의 이행을 강조하는 방향으로 각각 보완하였다.

요컨대 「제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획」은 정책목표별로 개별적이고 파편화된 가치를 지향하던 것에서 벗어나 한국 사회의 일반적 가치와 서울 시정의 주요 가치를 함께 추구하는 방향으로 나아가고 있다. 이에 따라 3차 시행계획의 과제들은 2차 시행계획 과제들의 사업유형별 특성과 유사한 패턴을 보이면서 외국인주민의 안정적인 정착과 생활 지원을 목적으로 하는 하드웨어 및 소프트웨어 사업들을 지속적으로 추진해 나가고 있다.

3) 추진주체별 과제 구조 및 사업 유형의 특징

앞서 살펴본 결과 서울시 외국인정책은 하드웨어 사업에 대부분의 예산이 설계·집행되고 있다. 그렇다면 이러한 사업을 추진하는 주체는 누구이며 상대적으로 큰 예산을 집행함으로써 서울시 외국인정책의 방향성을 주

<표 3-7> 「제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획」의 한국사회 일반가치와 서울시정 주요가치의 연계

「다(多)가치 서울 마스터플랜」		「제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획」
역량강화	→	"민주시민" 역량강화
문화다양성		
인권가치 확산	→	보편적 인권과 "안전"
성장의 공유	→	시민의 "의무"와 "권리" 공유
-		다층적 협력의 거버넌스

출처: 서울특별시(2014) <다(多)가치 서울 마스터플랜> p.4; 서울시(2019b) <제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획(2019-2023)> p.10를 참고하여 연구자 재작성

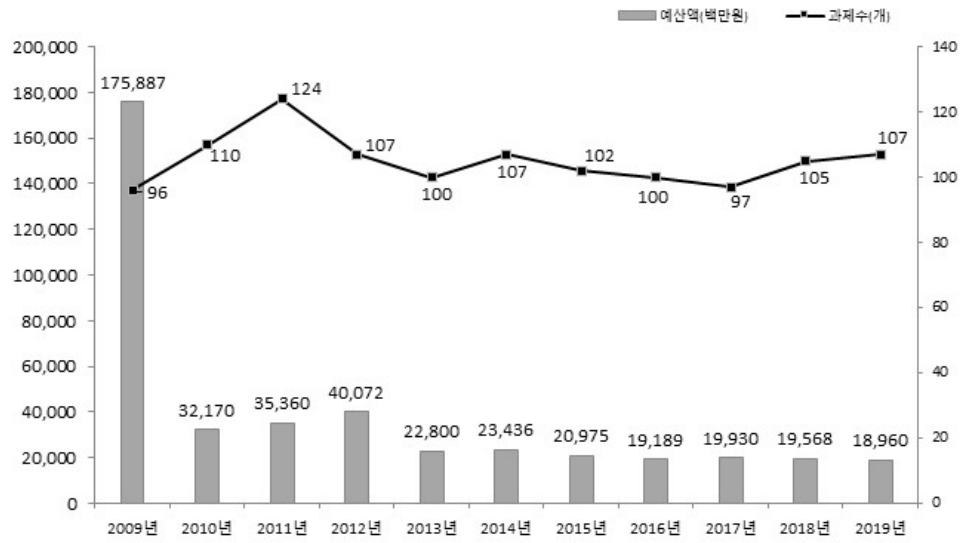
도하는 주체는 누구인가? 이에 다음에서는 서울시와 자치구로 추진주체를 구분하고 추진주체 간 과제 구조와 사업 유형의 차이를 알아보도록 한다.

먼저 [그림 3-2]는 2009년부터 2019년까지 실제 시행된 서울시 자체 과제 수와 집행된 예산액을 나타낸 그래프이다[19]. 이 중 제 1차 외국인정책 시행계획 기간인 2009년부터 2012년까지 총 4년 동안 실제 시행된 과제 수는 기간 내 종료과제를 포함하여 총 163개이며 이에 대한 예산액은

19) 실제 정책 시행과정에서 수행된 과제 수와 집행된 예산액은 계획과정상 배정된 과제수와 예산액과는 차이가 있다. [그림 3-1]과 아래 <표 3-8>에 제시된 과제 수는 각 연도별 시행계획에 제시된 자체과제 중 과제 간 통합 변경·종료된 과제와 기종료된 과제를 제외한 나머지 과제 수로 이는 위의 <표 3-2>에 제시된 과제 수와 다소 차이가 있을 수 있다. 아울러 각 연도의 실제 집행 예산액은 다음 해 시행계획 및 1,2차 시행계획의 마지막 연도인 2012년과 2017년, 그리고 2019년 시행계획의 기간 별 전체 집행 과제 수 및 예산액 자료를 참고로 작성하였다. 그러나 2019년 자료의 경우 연구 진행 당시 2020년 시행계획이 발표되지 않은 관계로 부득이하게 해당년도 시행계획상의 과제 수 및 예산액을 토대로 하였음을 밝혀둔다.

약 2,835억 원이다. 2009년은 과제수가 전체 11년도를 통틀어 가장 적지만 외국인정책 시행계획 초반 단계로 인프라 구축 사업을 포함하여 예산 규모가 큰 사업들이 착수하면서 외국인정책 시행계획의 전 기간 동안 가장 많은 예산액이 집행되었다.

이후 2013년부터 2017년까지 진행된 제 2차 외국인정책 시행계획 동안에는 총 143개의 과제가 진행·종료되었으며 약 1,063억 원의 예산이 소요되었다. 2차 시행계획은 다소 혼란스러웠던 1차 시행계획 과제체계가 통·폐합되면서 정리되고 예산 규모가 큰 과제들의 초기 거대 자본 투입이 종료되면서 보다 안정적인 과제 수 및 예산변동을 보였다. 제 3차 외국인정책 시행계획의 전반인 2018년과 2019년에는 진행과제와 종료과제, 신규과제를 포함하여 총 120개의 과제가 시행되었으며 총 385억여 원의 예산액이 투입되었다. 이를 서울시 자체과제와 자치구 자체과제별로 나누어 보면 다음의 <표 3-8>과 같다.



[그림 3-2] 연도별 실제 시행된 서울시 외국인정책사업의 자체과제 수 및 예산액

자료: 각 연도별 지방자치단체 외국인정책 시행계획(2009~2019)

<표 3-8> 연도별 서울시와 자치구별 자치과제 수 및 예산액(단위: 개, 백만원)

		총합		서울시 과제		자치구 과제	
		과제수	예산액	과제수	예산액	과제수	예산액
1차	2009년	96	175,887	27	173,190	69	2,697
	2010년	110	32,170	23	29,075	87	3,095
	2011년	124	35,360	20	32,067	104	3,293
	2012년	107	40,072	17	37,005	90	3,067
2차	2013년	100	22,800	48	21,030	52	1,770
	2014년	107	23,436	43	21,904	64	1,532
	2015년	102	20,975	43	19,144	59	1,831
	2016년	100	19,189	42	17,633	58	1,556
	2017년	97	19,930	40	17,718	57	2,212
3차	2018년	105	19,568	40	17,406	65	2,162
	2019년	107	18,960	34	16,679	73	2,281

자료: 각 연도별 지방자치단체 외국인정책 시행계획(2009~2019)

1~3차 기간별·연도별 차이는 있으나 전반적으로 볼 때 서울시 자체과제는 25개 자치구 자체과제에 비해 그 수가 현저히 적지만 예산액 비중은 전체 기간 동안 연도별 총 예산액의 약 90% 이상을 차지하면서 월등히 높은 것을 알 수 있다. 이는 서울시와 자치구에서 시행되는 사업 유형의 차이에 기인하는 바가 크다. <표 3-9>는 사업유형에 따른 서울시와 자치구별 과제 수 및 예산액을 정리한 것으로 각 기간별 사업유형별 과제 수 및 예산액을 보면 전 기간에 걸쳐 하드웨어 사업의 과제 수가 소프트웨어 사업의 과제 수보다 훨씬 적지만 예산액 규모에 있어서는 하드웨어 사업에 소요된 예산액이 압도적으로 많음을 확인할 수 있다.

<표 3-9> 서울시와 자치구별 사업유형에 따른 과제 수 및 예산액(단위: 개, 백만원)

기간	사업유형	과제수(단위: 개)			예산액(단위: 백만원)		
		전체	서울시	자치구	전체	서울시	자치구
1차	총합	163	24	139	283,489	271,337	12,152
			14.72%	85.28%		95.71%	4.29%
	소프트웨어	137	10	127	14,002	5,087	8,915
			7.30%	92.70%		36.33%	63.67%
	하드웨어	26	14	12	269,487	266,250	3,237
			53.85%	46.15%		98.80%	1.20%
2차	총합	143	56	87	106,329	97,429	8,900
			39.16%	60.84%		91.63%	8.37%
	소프트웨어	114	37	77	38,749	33,136	5,613
			32.46%	67.54%		85.51%	14.49%
	하드웨어	29	19	10	67,580	64,293	3,287
			65.52%	34.48%		95.14%	4.86%
3차	총합	120	40	80	38,528	34,085	4,443
			33.33%	66.67%		88.47%	11.53%
	소프트웨어	98	26	72	12,352	9,745	2,607
			26.53%	73.47%		78.89%	21,11%
	하드웨어	22	14	8	26,176	24,340	1836.2
			63.64%	36.36%		92.99%	7.01%

참고: 표에 기재된 비중은 각 사업유형별 전체 과제수 및 예산액 대비 서울시 및 자치구의 과제수 및 예산액을 나타낸 것임

기간별로는 1차 기간 동안 총 163개 과제 중 약 84%에 해당하는 137개 과제가 소프트웨어 사업이었으며 2차 기간에는 총 143개 과제 중 114개(80%), 3차 기간에는 총 120개 과제 중 98개(82%)가 소프트웨어 사업

이었다. 그러나 예산규모에서는 1차 기간 전체 예산액 2,835억여 원의 약 95%인 2,695억여 원이 하드웨어에 소요되었고 2차 기간에는 총 1,063억여 원의 예산 중 약 64%인 676억여 원, 3차 기간에는 총 385억여 원 중 68%에 해당하는 262억 원 정도가 각각 하드웨어 사업의 예산으로 집행되었다. 1차 기간 90% 이상을 차지하고 있던 하드웨어 사업에 대한 예산액 비중이 2,3차 기간에 들어서면서 60%대로 비교적 많이 낮아지긴 하였지만 소프트웨어 사업이 수적으로 절대적인 비중을 차지하고 있음을 고려해 볼 때 전체적으로 서울시 외국인정책은 (적어도 예산의 측면에서) 프로그램 위주의 지원사업 보다는 물리적 인프라를 구축하는 것에 치중하고 있다고 할 수 있겠다.

한편 추진주체별 사업유형의 비중을 살펴보면 대부분의 소프트웨어 사업은 자치구에서 시행되었으며 반대로 하드웨어 사업의 경우 서울시에서 시행되는 비중이 더 높았다. 소프트웨어 사업의 경우 각 기간별로 자치구 시행 과제 수 비중이 각각 93%, 68%, 73%로 서울시에 비해 월등히 많았지만 예산규모에 있어서는 1차 기간을 제외한 2,3차 기간의 서울시 비중이 각각 86%, 79%로 훨씬 높게 나타났다. 1차 기간에는 서울시와 자치구 간 각각 11개, 129개 소프트웨어 사업에 대하여 약 51억 원과 89억 원의 예산이 소요되면서 자치구 예산액이 조금 더 높았지만 과제 수 대비 예산액 을 고려하면 서울시에서 수행한 소프트웨어 사업의 과제별 평균 예산액이 자치구 수행 과제들의 평균 예산액보다 훨씬 높다.

다음으로 하드웨어 유형을 살펴보면 1차 기간 동안 시행된 하드웨어 과제는 26개로 이 중 서울시 시행 사업이 14개, 자치구 시행 사업이 12개로 과제 수 비중에 있어서는 서울시와 자치구 간 차이가 크게 나지 않는다. 그러나 서울시와 자치구 간 집행된 예산액을 살펴보면 서울시가 약 2,663억 원으로 자치구의 약 32억 원에 비해 압도적으로 많다. 이러한 현상은 제 2차 시행계획으로 이어지면서 2차 기간 서울시와 자치구 간 하드웨어 사업의 과제 수 비중은 각각 66%, 34%인 반면 예산액 비중은 각각

95%, 5%로 그 차이가 크게 나타났다. 3차 시행계획 기간에도 서울시와 자치구 간 하드웨어 사업의 수행 과제 수 비율은 2차 때와 비슷하지만(64%, 36%), 예산은 서울시와 자치구가 각각 93%, 7%를 차지하면서 큰 차이를 보이고 있다. 이렇듯 같은 유형 사업 내에서도 추진주체에 따라 예산액에도 차이가 나타난다.

종합해보면 자치구의 경우 서울시에 비해 비교적 예산 규모가 작은 프로그램이나 각종 지원사업을 다양하게 제공하고 있는 반면 서울시는 예산규모가 큰 물리적 인프라 구축 사업을 중점적으로 시행하고 있다. 이러한 사업유형의 차이는 서울시와 자치구 간 예산규모에 영향을 미침으로써 서울시는 자치구에 비해 적은 과제를 시행하지만 월등히 높은 예산액 비중을 차지하게 되었으며 서울시 외국인정책의 방향성은 전체 예산규모의 약 90%를 집행하는 서울시 정부에 의해 주도되는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 모든 자치구들이 서울시 정부와 동일한 방향성을 가지고 정책사업을 시행하는 것은 아니며 이러한 서울시-자치구간 정책구조와 예산규모의 불균형적인 양상은 자치구간 사이에서도 나타난다. 이에 다음 절에서는 25개 자치구의 외국인정책 현황을 살펴보고 자치구별 외국인주민의 정책적 수요와 지원규모 간 관계를 파악하여 각 자치구마다 외국인주민에 대한 정책적 지원 정도에 차이가 있음을 밝히고 이를 외국인주민 집단의 특성과 연결시켜 봄으로써 이러한 불균형적인 양상이 나타나는 기저에 외국인주민의 사회·경제적 배경과 법적 지위가 작동하고 있음을 포착해보도록 한다.

2. 자치구별 외국인주민에 대한 정책적 지원의 차등화

1) 각 자치구의 과제 수 및 예산 현황

앞에서 살펴본 바와 같이 서울시 자체과제가 외국인주민 지원시설 등 인프라 확충을 중심으로 하드웨어 유형의 과제에 예산을 집중하는 반면 자치구가 주체가 되어 시행하는 자체과제들은 관내 외국인주민에 대한 보다 실질적인 지원 서비스 및 프로그램을 제공하는데 주력하고 있다. 그렇다면 각 자치구는 해당 지역 외국인주민의 사회·경제적 배경과 법적 지위의 특징에 따라 차별화된 정책사업을 시행하고 있는가? 이를 규명하기 위한 토대로서 연구는 자치구별 외국인주민비율과 정책예산규모 간 관계를 통해 자치구 내 외국인주민의 많고 적음, 즉 정책적 수요에 따라 정책적 지원규모가 차등적으로 이루어지고 있는지 확인해 보았다.

먼저 제 1차부터 제 3차까지 각 자치구의 과제 수와 예산액을 파악한 결과 <표 3-10>에 보이는 바와 같이 과제 수와 예산규모가 정비례 하지는 않았다. 이를 기간별로 나누어 살펴보면 1차 시행계획 기간 동안 시행된 25개 자치구에서는 총 139개 과제에 대해 약 122억 원의 예산이 집행되었으며 가장 많은 과제를 시행한 자치구는 영등포구(13개), 강북구·구로구·노원구·성동구(10개), 광진구(9개), 성북구(8개) 순으로 나타났다. 이와 반대로 송파구(0개), 종로구(1개), 강남구·마포구·서대문구(2개) 등에서는 상대적으로 적은 과제수를 보였다. 영등포구의 경우 가장 많은 과제를 시행하였지만 총 6억여 원이 집행되면서 예산규모 순위로는 5위에 그쳤다.

제일 많은 예산을 집행한 자치구는 중구(약 48억 원)로 나타났으며 그 다음으로는 용산구(약13억 원), 성북구(약 11억 원), 서초구(약 7억 원) 순으로 순위 간 예산규모 차이가 비교적 크게 났다. 중구의 경우 1차 기간 동안 자치구 단위의 과제 중 가장 많은 예산(약 45억 원)이 소요된 '원어민 영어교사 배치 사업'으로 인해 다른 자치구에 비해 예산 비중이 높게

<표 3-10> 외국인정책 시행계획 기간별 자치구 과제 수 및 예산액(단위: 개/ 백만원)

1차			2차			3차		
자치구	과제수	예산액	자치구	과제수	예산액	자치구	과제수	예산액
영등포구	13	627	광진구	12	952	구로구	15	293
강북구	10	85	영등포구	12	2,143	영등포구	10	943
구로구	10	110	성동구	11	786	강서구	6	124
노원구	10	167	동작구	10	301	동작구	6	73
성동구	10	557	중구	8	981	서대문구	5	32
광진구	9	597	강동구	7	263	성북구	5	639
성북구	8	1,087	성북구	7	885	강동구	4	233
양천구	7	137	은평구	7	119	관악구	4	51
용산구	7	1,281	강서구	6	217	광진구	4	101
중구	7	4,834	관악구	5	124	노원구	4	56
강동구	5	136	서대문구	5	44	성동구	4	65
강서구	5	315	구로구	4	148	송파구	3	235
동대문구	5	111	노원구	4	63	용산구	3	6
서초구	5	769	서초구	4	1,001	은평구	3	921
관악구	4	105	동대문구	3	74	중랑구	3	7
도봉구	4	27	송파구	3	210	동대문구	2	80
은평구	4	134	양천구	3	243	마포구	2	3
금천구	3	45	용산구	3	44	서초구	2	255
동작구	3	177	종로구	3	18	양천구	2	107
중랑구	3	98	중랑구	3	15	강북구	1	183
강남구	2	530	도봉구	2	8	금천구	1	15
마포구	2	80	강남구	1	2	중구	1	20
서대문구	2	128	강북구	1	213	강남구	0	0
종로구	1	15	금천구	1	11	도봉구	0	0
송파구	0	0	마포구	1	1	종로구	0	0

나타났다[20]. 한편 과제 수 대비 예산규모가 가장 큰 자치구는 중구(약 113억 원)였으며, 다음으로는 강남구(약 3억 원), 용산구(약 1.8억 원), 서초구(약 1.5억 원), 성북구(약 1억 원) 순으로 나타났는데 이 중 중구를 제외한 나머지 지역은 글로벌빌리지센터가 위치한 자치구들이라는 공통점을 가지고 있으며 '빌리지센터 설치 및 운영'과 관련한 사업에 가장 많은 예산이 할애되고 있었다.

다음으로 2차 시행계획 기간 동안에는 총 87개의 자치구 자체과제에 대하여 89억여 원이 집행되었다[21]. 2차 계획 기간 중 가장 많은 과제수를 보인 자치구는 순위별로 광진구·영등포구(12개), 성동구(11개), 동작구(10개), 중구(8개)이며 가장 적은 과제를 시행한 자치구는 마포구·금천구·강북구·강남구(1개)와 도봉구(2개) 등이었다. 예산규모 순으로는 영등포구가 약 21억 원으로 가장 많았으며 이에 영등포구는 2차 기간 동안 가장 많은 과제를 시행하면서 25개 자치구 중 가장 많은 예산을 집행한 것으로 나타났다. 이 중 예산규모가 가장 큰 사업은 '다드림 문화복합시설 설치·운영'[22]

---

20) 이 사업은 관내 25개 초·중·고교 및 광희영어체험센터에 원어민 영어교사를 채용하고 이들에게 체류비를 지원해주는 사업으로 구청장 공약사항에 따라 2007년부터 추진되었으며 2009년 외국인정책 시행계획에 포함되었다. 중구는 시행계획을 통해 "세계적 우수인재로서 원어민 영어교사를 채용하고 이들의 체류비 지원을 통해 외국인에 대한 문호를 확대하고 차별화된 혜택으로 우수인재 유치 활성화에 기여"함을 사업목표로 명시하고 있다. 이와 함께 성과지표로 전문외국인력 체류자수 증가비율을 삼고 있는 사실을 미루어 볼 때 해당 사업은 외국인주민의 생활을 지원하는 사업이기보다는 우수 인재 유치를 통해 도시 경쟁력을 강화하고자 하는 내국인 중심 정책이라 할 수 있다.

21) 2차 시행계획과 3차 시행계획에서는 1차 시행계획상 유사한 사업내용을 가지고 있는 과제들이 서로 통·폐합되어 하나의 과제에 대해 여러 자치구가 시행하는 것으로 과제 체계가 바뀌었다. 이에 따라 여러 구가 함께 진행하는 과제의 경우 과제에 대한 전체 예산 자료는 공개가 되어 있지만 각 자치구별 예산액은 과제에 따라 공개여부가 다르다. 이에 자치구별 예산액이 공개된 과제에 대해서는 각각의 예산액을, 공개되지 않는 과제에 대해서는 자치구별 과제수=전체 예산액/수행 자치구 수로 일괄 계산하여 자료에 반영하였다.

22) 해당사업은 한국계 중국인 집단이 가장 많은 영등포구 대림동 지역에 아동, (중도입국)청소년, 노인 등이 함께 이용할 수 있는 복합 공간을 조성하여 교육과 상담, 모임 지원 등 각종 교육·문화사업을 지원하는 사업으로 2015년 신규 편성되어 2017년까지 건물 매매 및 준공, 리모델링 공사 등을 위해 비

으로 이는 2차 기간 예산규모 상위 20위권 내 유일한 자치구 추진 과제이기도 하다. 한편 같은 과제수를 가진 광진구의 경우 총 예산액이 약 10억 원으로 나타났는데 이는 서초구와 중구에 비해 작은 예산규모였다. 서초구는 2차 기간 동안 총 4개의 과제를 수행하였지만 1차 기간과 마찬가지로 과제 수에 비해 비교적 예산이 많이 투입되어 과제 수 대비 예산규모가 큰 것으로 확인되었다(약 3억 원). 이 중 가장 많은 예산이 투입된 사업은 '글로벌 헬스케어 활성화(약 5억 원)'으로 해당사업은 서초구의 의료관광사업을 활성화시켜 전문적인 도시브랜드를 확보하고 이를 통한 글로벌 경쟁력을 제고시키고자 하였다.

3차 시행계획 기간에는 총 80개의 자치구 자체과제가 시행되었으며 이에 대한 예산액은 총 44억여 원이다. 해당 기간 동안 가장 많은 과제를 시행한 자치구는 구로구(15개), 영등포구(10개), 강서구·동작구(6개), 서대문구·성북구(5개)개 순이었으며 지난 1,2차에 비해 순위 간 과제 수 격차가 상대적으로 크게 나타났다. 이는 3차 시행계획의 전체 5년 중 초기 2년에 해당하는 자료만 수합되면서 자료가 가지는 한계가 어느 정도 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 한편 2018년~2019년 동안 시행 과제 수가 없는 종로구·도봉구·강남구(0개)를 포함하여 중구·금천구·강북구(1개), 양천구·서초구·마포구·동대문구(2개) 등이 비교적 적은 과제수를 보였다. 전체 예산액 순위로는 2차 시행계획과 같이 영등포구가 약 9.4억 원으로 가장 높았으며 그 다음으로는 은평구(약 9.2억 원), 성북구(약 6억 원), 구로구(약 3억 원), 서초구(약 3억 원), 송파구(약 2억 원) 순이었다.

은평구와 구로구, 송파구의 경우 1~2차 시행계획에서는 예산액 순위에서 중하위권에 머물렀던 데에 반해 3차 기간에 들어서면서 그 규모가 급증하였다. 이 중 은평구와 송파구는 비교적 예산 규모가 큰 하드웨어 사업

교적 많은 예산이 투입되었다. 해당 과제 역시 「다(多)가치 서울 마스터플랜」에 근거한 사업으로 지역의 외국인 인구의 특성을 고려하여 한국계 중국인집단과 다문화가족을 중심으로 외국인주민의 안정적인 정착과 지역사회의 다문화 인식개선을 위해 추진되었으며 영등포구에서 설치 및 운영을 담당하고 서울시에서 예산을 지원하는 방식으로 이루어졌다.

이 시행계획 과제로 포함됨에 따라 3차 기간의 총 예산액이 급격하게 증가하였다. 은평구의 경우 2017년 시-구 상향적 일자리 창출 공모사업으로 선정되어 2018년 새롭게 시행계획에 편성된 '세계문화 체험카페 운영'[23]에 2018~2019년 동안 약 8.6억 원이 소요되었으며 송파구는 '송파관광정보센터운영' 사업에 약 2.2억 원을 투입하였다. 한편 구로구는 위의 두 자치구와는 사뭇 다른 양상을 보이고 있다. 해당 자치구에는 비록 1억 원 이상의 비교적 큰 예산규모를 가진 과제는 없으나 '다문화사회 소통 한마당(약 0.6억 원)', '외국인주민 및 다문화가족 자립역량 강화(약 0.5억 원)', 다문화 관련 단체 지원(약 0.5억 원)'을 비롯하여 중소규모의 예산액이 투입되는 소프트웨어 유형의 지원과제 수가 다른 자치구들에 비해 비교적 많이 시행되면서 전체 예산규모 순위가 상대적으로 높아졌다.

각 기간 동안의 자치구별 과제수와 예산액의 특징을 종합해 볼 때 영등포구는 과제수와 예산규모 면에서 지속적으로 다른 구들에 비해 비교적 우위를 차지하고 있음을 알 수 있으며 서초구의 경우 과제 수는 적지만 예산규모 면에서는 다른 구들에 비해 꾸준히 많은 비중을 차지하고 있었다. 성북구는 눈에 띄는 변화는 없었지만 지속적으로 과제수와 예산액 측면에서 중상위권에 머물면서 비교적 안정적인 추세를 보였다. 이와는 달리 중구와 은평구 등은 특정 기간 특정 사업을 중심으로 예산액이 급증하여 전체적인 순위에 영향을 미치기도 하였다. 전체 예산액이 큰 자치구들과 과제 수 대비 예산규모가 큰 자치구들에서는 하드웨어 유형의 사업들이 속해 있으며 이러한 하드웨어 유형의 사업 유무에 따라 자치구의 순위가 역동적으로 변하기도 하였다.

---

23) 은평구는 결혼이주여성의 역량 강화 및 경제적 자립을 도모하고 내국인주민에게 다양한 문화체험 기회를 제공하고자 구파발역 인근에 세계문화체험카페를 개소하고 내국인과 결혼이주여성 외국인주민을 고용하였다. 이 사업은 3차 기간 예산규모 상위 20위권 내 유일한 자치구 자체과제였으며 세계문화 체험교실, 원어민 외국어 교실, 이중언어 공동육아 교실, 카페테리아 등의 운영을 사업내용으로 하였다. 은평구는 2019년 추진계획으로 사업 운영과 관련한 조례를 제정하고 관련 단체에 운영을 위탁하는 등 지속적으로 사업을 추진할 수 있는 방안을 모색하고자 하였으나 사업은 2019년 12월 31일 종료되었다.

2) 예산규모를 통해 본 정책적 지원의 적극적·소극적 유형

(1) 자치구별 외국인주민비중과 정책예산규모 간 관계

이러한 자치구별 외국인정책의 과제 수 및 예산규모는 해당지역의 외국인주민의 많고 적음과 어떠한 관계를 갖는가? 만약 각 자치구의 과제수와 예산규모가 각 자치구의 외국인주민 비중의 높고 낮음과 정비례하지 않는다면 - 즉, 정책적 수요가 많은 자치구에서 정책적 지원이 많이 일어나고 수요가 낮은 자치구에서 정책적 지원이 적게 일어나는 것이 아니라면 - 이는 외국인주민에 대한 정책적 지원이 과대 혹은 과소하게 발생하는 문제가 있음을 의미한다. 이에 연구는 외국인 이주민이 차지하는 비중과 외국인정책사업의 예산액 규모에 따라 25개 자치구를 4가지 유형으로 분류해 봄으로써 서울이라는 하나의 도시 내에서도 하위 공간적 스케일인 자치구별로 외국인주민에 대한 정책적 지원 정도에 차이가 있음을 확인해 보았다.

먼저 각 자치구의 외국인주민비율과 외국인주민 1인당 예산액을 비교해 보았다. 연구는 외국인정책의 주요 대상으로서 외국인주민의 인구규모를 정책적 수요로 간주하고 자치구 간 정책적 수요의 상대적인 크기를 분석의 기준으로 삼고자 이에 대한 변수로서 외국인주민 수 대신 외국인주민비율을 사용하였다. 외국인주민비율은 자치구 내 전체 인구 수에 대한 외국인주민 수의 비(比)에 대한 백분율을 의미하므로 자치구 간 외국인정책에 대한 수요를 비교하는데 있어 절대적인 외국인주민 수보다 적합하다. 자치구별 외국인주민수는 자치구 내 거주하는 외국인주민의 절대적인 양을 나타내는 반면 자치구별 외국인주민비율은 자치구 내 거주하는 외국인주민이 전체 인구에 어느 정도를 차지하는가(비중)를 의미한다. 따라서 외국인주민 수가 같다고 할지라도 전체 주민 수의 크기에 따라 자치구간 외국인주민비율은 상이할 수 있으며 이 경우 외국인정책에 대한 자치구간 정책적 수요는 다르게 나타난다.

또한 1인당 예산규모는 이러한 정책적 수요와 별개로 해당 정책을 통해 각 자치구의 외국인 한 명이 받는 예산 규모를 나타내면서 자치구별 외국인주민에 대한 상대적인 지원 정도를 파악하는데 용이하다. 외국인정책의 자치구별 전체 예산액을 비교를 위한 변수로 사용할 경우 그 값이 인구규모에 따라 절대적인 값이 커질 수 있는 문제가 존재하는데 1인당 예산규모는 이러한 문제를 차단하면서 동시에 각 자치구별로 외국인주민에 대해 얼마만큼 혹은 보다 더 많은 지원을 하기 위해 노력하는지를 비교할 수 있다. 이에 연구는 자치구별 정책적 지원 규모를 비교하기 위해 1인당 예산액을 변수로 사용하여 자치구 간 지원 정도의 상대적인 차이를 알아보았다.

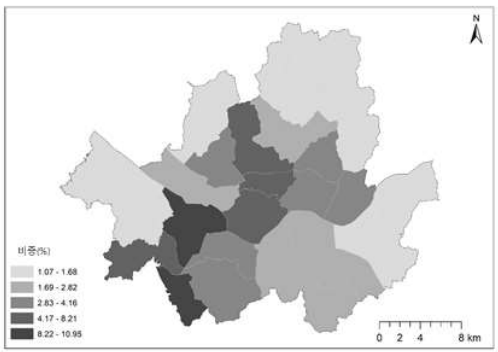
제 1차에서 제 3차까지의 외국인정책 시행기간별 25개 자치구의 외국인주민비율을 구하기 위한 분석자료로는 행정안전부에서 2006년부터 해마다 발표하고 있는 <지방정부 외국인주민현황>을 활용하였다. 이 때 자료의 형식이 비교적 일치하는 2009년을 기준으로 1차 계획에 속하는 2009년과 2차 및 3차 시행계획의 시작 연도인 2013년과 2018년의 자치구별 외국인주민수/전체 등록주민수를 계산하여 외국인주민비율을 도출하였다(<표 3-11> 참고). 아울러 기간에 따른 자치구별 실제 정책예산 집행액을 외국인주민 수로 나누어 1인당 예산규모를 산출하였다. 이후 ArcMAP 10.1을 이용하여 다음의 [그림 3-3]과 같이 이를 시각화하였다.

결과를 살펴보면 각 자치구의 외국인주민비중과 1인당 예산규모 간에는 뚜렷한 상관관계가 보이지 않았다. 앞서 언급한 바와 같이 외국인주민비중은 전체 기간 동안 영등포구와 금천구, 구로구를 중심으로 하는 서남권 지역과 종로구, 중구, 용산구를 중심으로 도심권 지역이 상대적으로 높게 나타났다. 이와 반대로 동북권 지역의 도봉구와 노원구는 전 기간 동안 서울시 전체에서 가장 낮은 외국인주민비중을 보였다. 또한 시간이 지남에 따라 서울시 전체적으로 외국인주민비중이 증가하였으며 특히 서대문구와 마포구, 성북구 등 도심권 주변 지역에서의 비중이 상대적으로 커졌다.

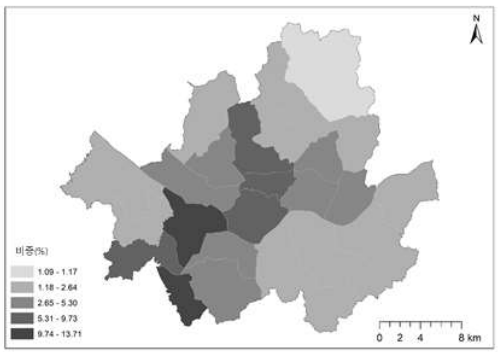
<표 3-11> 자치구별 외국인주민 수 및 비율

2009			2013			2018		
자치구	외국인 주민수	외국인 주민비율	자치구	외국인 주민수	외국인 주민비율	자치구	외국인 주민수	외국인 주민비율
영등포구	44,677	0.11	영등포구	53,666	0.14	영등포구	56,483	0.14
금천구	22,534	0.09	금천구	26,287	0.11	금천구	32,556	0.13
구로구	34,480	0.08	구로구	41,622	0.10	구로구	54,089	0.13
중구	10,425	0.08	중구	11,036	0.08	중구	13,141	0.10
용산구	16,691	0.07	용산구	18,233	0.08	용산구	20,841	0.09
종로구	11,054	0.07	종로구	11,880	0.07	종로구	13,012	0.08
관악구	22,201	0.04	관악구	27,673	0.05	동대문구	22,318	0.06
광진구	14,747	0.04	광진구	19,352	0.05	광진구	22,554	0.06
동대문구	14,381	0.04	동대문구	17,494	0.05	관악구	30,267	0.06
성동구	10,940	0.04	서대문구	13,089	0.04	서대문구	16,065	0.05
서대문구	11,539	0.04	동작구	16,498	0.04	동작구	19,970	0.05
동작구	13,197	0.03	성동구	11,727	0.04	성동구	13,555	0.04
마포구	10,882	0.03	마포구	13,673	0.04	마포구	14,746	0.04
강남구	12,832	0.02	성북구	12,723	0.03	성북구	16,773	0.04
서초구	9,425	0.02	서초구	10,594	0.02	중랑구	9,132	0.02
성북구	9,860	0.02	강남구	13,251	0.02	강서구	13,192	0.02
송파구	11,456	0.02	강서구	11,753	0.02	강북구	7,015	0.02
중랑구	7,014	0.02	송파구	13,650	0.02	서초구	8,712	0.02
강서구	9,090	0.02	중랑구	7,936	0.02	강동구	8,764	0.02
양천구	7,749	0.02	강동구	9,019	0.02	강남구	10,606	0.02
은평구	6,920	0.02	양천구	9,112	0.02	송파구	13,112	0.02
강북구	5,099	0.02	강북구	6,155	0.02	은평구	8,895	0.02
강동구	7,035	0.02	은평구	8,443	0.02	양천구	8,418	0.02
도봉구	4,090	0.01	도봉구	4,246	0.01	노원구	7,697	0.01
노원구	6,592	0.01	노원구	6,528	0.01	도봉구	4,560	0.01

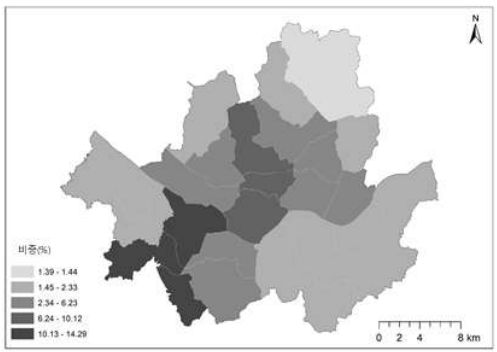
외국인주민비중



< 1차 >

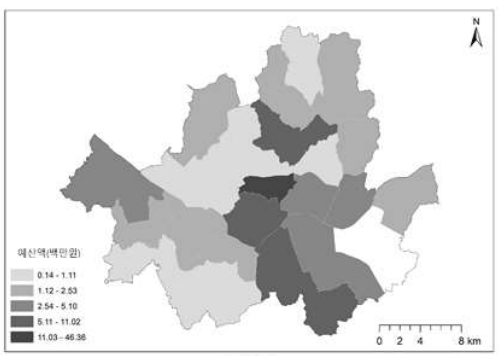


< 2차 >

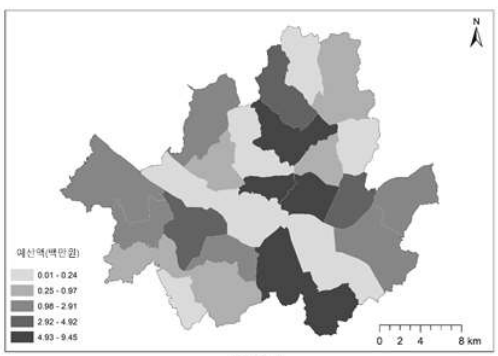


< 3차 >

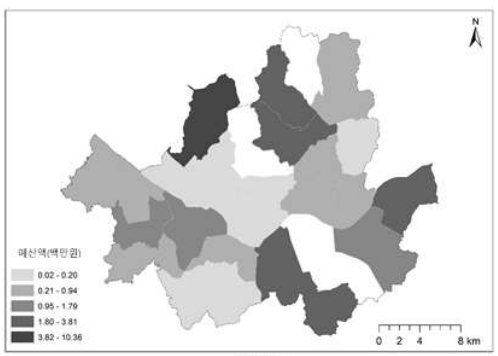
1인당 예산규모



< 1차 >



< 2차 >



< 3차 >

[그림 3-3] 제 1차 ~ 제 3차 외국인정책 시행계획 기간에 따른 자치구별 외국인주민비중과 1인당 예산규모

한편 1인당 예산규모[24]는 각 기간별로 상대적인 예산액이 큰 자치구들과 작은 자치구들이 다르게 나타났다. 1차 기간에는 중구를 필두로 성북구와 용산구, 서초구, 2차 기간에는 성북구, 중구, 성동구, 서초구와 강북구, 광진구, 영등포구, 3차 기간에는 은평구 다음으로 강북구, 성북구, 강동구, 서초구가 상대적으로 가장 많은 1인당 예산액을 집행한 것으로 나타났다. 금천구와 구로구, 종로구의 경우 상대적으로 높은 외국인주민비중에 비해 1인당 예산규모는 상당히 낮은 것으로 나타났으며 용산구의 경우 상대적인 외국인주민비중은 지속적으로 높게 나타났지만 2~3차 기간 동안 1인당 예산액은 서울시 전체에서 낮은 수준을 보였다. 영등포구의 경우에도 절대적으로 높은 외국인주민비중에 비해 1인당 예산액은 서울시 내에서 그리 높지 않음을 확인할 수 있다. 오히려 1인당 예산액이 크게 나타난 자치구 중 서초구, 강북구, 은평구, 강동구 등은 서울시 전체에서 외국인주민비중이 적은 자치구들 중 하나로 이러한 점을 고려해 볼 때 외국인주민비중이 높은 지역에서 이들에 대한 정책적 지원이 보다 많이 이루어진다고 할 수는 없다.

이와 함께 연구는 자치구별 외국인주민 수와 예산액을 가지고 회귀분석을 시행함으로써 외국인주민수에 따른 예산규모의 영향력을 확인해보았다. 그 결과 각 시기별 R^2값이 0.00, 0.23, 0.12로 두 변수 사이에 관련성은 없는 것으로 나타났다. 이는 다시 말해 자치구별 외국인주민에 대한 정책적 지원 규모가 해당 지역의 외국인주민의 인구규모와는 상관없이 이루어지고 있음을 의미한다. 외국인주민의 인구규모와 정책적 지원규모 간 상관관계가 성립하지 않는다는 것은 외국인주민이 상대적으로 적음에도 불구하고 정책예산이 과대하게 투입되거나 외국인주민이 많음에도 불구하고 정책예산이 비교적 적게 투입되는, 즉 정책적 수요와 정책적 지원 간 불균형한 현상이 발생하고 있는 것이라 할 수 있다. 이에 연구는 25개 자치구

24) <1차>의 송파구, <3차>의 강남구와 도봉구, 종로구는 해당 시기 정책사업이 전무한 관계로 [그림 3-3]의 지도에서 이들 지역은 흰색으로 표시하였다.

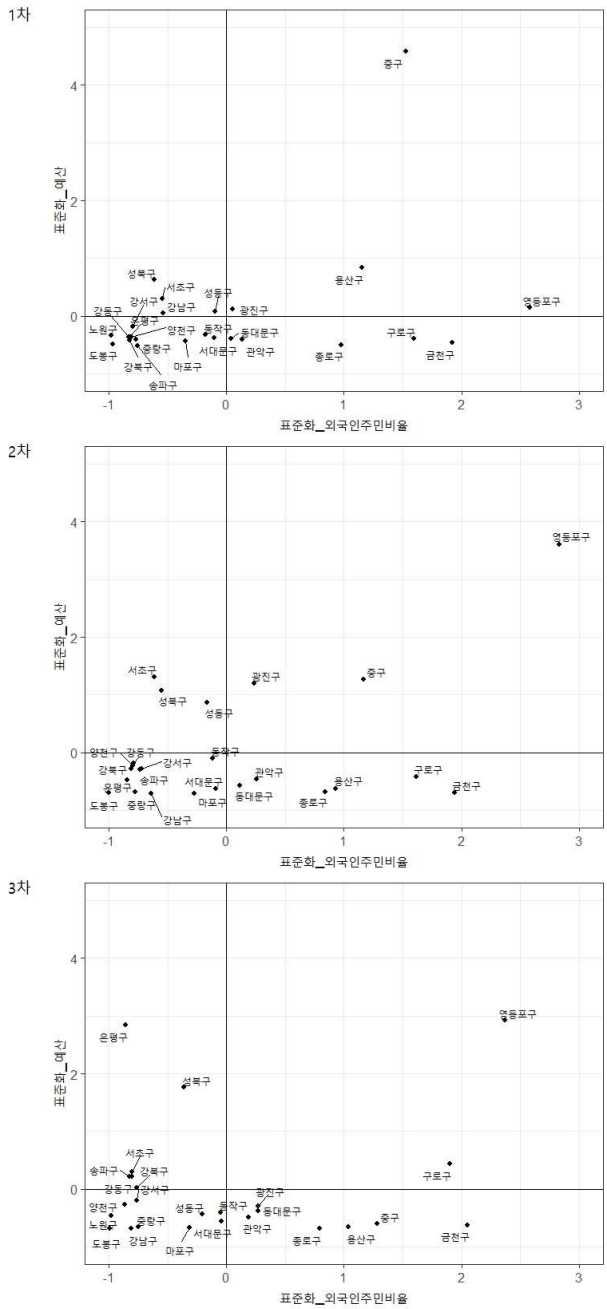
의 외국인주민비율과 예산액 값을 기준으로 4개의 유형으로 분류하고 자치구에 따라 외국인주민에 대한 정책적 지원이 적극적 또는 소극적으로 이루어지고 있음을 알아보았다.

(2) 외국인주민비율과 예산액에 따른 유형화

앞서 시행한 회귀분석의 결과 각 자치구의 외국인정책 예산규모는 외국인주민수의 영향을 거의 받지 않는 것으로 나타났기 때문에 연구는 인구규모에 대한 보정없이 절대 예산액 값을 이용하는 것에 문제가 없다고 판단하였다. 아울러 이후 분석에서 사업별 예산을 비교함에 있어서도 절대적인 예산액을 이용하는 것이 보다 수월할 것으로 사료되는바 연구는 외국인주민비율과 예산액 값을 표준화한 후 평균값을 기준으로 25개 자치구를 4개의 유형으로 분류하고 이를 R 3.4.0을 사용하여 시각화하였다([그림 3-4] 참고).

먼저 1사분면에 해당하는 유형1의 자치구들은 외국인주민비율과 예산액이 25개 자치구 중 상대적으로 높은 지역들이며 2사분면에 해당하는 유형2의 자치구들은 상대적으로 외국인주민비율은 낮지만 예산액이 높은 지역들이라고 할 수 있다. 유형3은 3사분면에 속하는 자치구들이며 외국인주민비율과 예산액 모두 상대적으로 낮은 지역들이다. 마지막으로 유형4에 속하는 4사분면의 자치구들은 외국인주민비율은 상대적으로 높지만 이에 비해 예산액이 적은 지역들이다.

각 유형에 속하는 자치구들은 기간별로 차이가 나타난다. 시간의 흐름에 따라 유형 이동이 생긴 자치구들을 개략적으로 살펴보면 이들은 상대적인 외국인주민비율의 높고 낮음에 있어서는 변화가 없었지만 시행계획 기간별로 예산액 변화에 따른 이동 패턴을 보였다. 중구, 용산구, 광진구는 1~2차 기간 동안에는 상대적으로 높은 외국인주민비율과 높은 예산액을 보였지만 용산구와 광진구는 2차, 중구는 3차 시행계획에 들어서면서 상대적인 예산규모가 작아졌다. 성동구와 강남구의 경우 1차 기간에는 상대



[그림 3-4] 외국인주민비율과 예산액에 따른 서울시 25개 자치구의 유형 분류

적으로 낮은 외국인주민비율과 높은 예산액을 가진 유형이었으나 각각 2차와 3차를 거치며 결과적으로 예산규모가 작아졌다.

이와 반대로 구로구의 경우 1~2차 기간 동안에는 상대적으로 높은 외국인주민비율에도 불구하고 상대적으로 낮은 예산액 수치를 보였으나 3차 기간 예산액이 상대적으로 높아졌으며 은평구와 강동구, 강북구, 송파구는 1~2차 기간 상대적으로 낮은 외국인 주민비율을 지속적으로 보였지만 3차 기간에 들어서면서 전체 예산액 규모가 상대적으로 높아졌다. 특히 중구와 은평구는 유형 간 이동에 있어 그 차이가 다른 자치구들에 비해 확연하게 나타나며 이는 이들 자치구가 1차에서 3차 시행계획에 이르는 동안 예산액 규모가 다른 자치구에 비해 상대적으로 큰 폭으로 증감하였음을 말해준다.

이들 10개 자치구를 제외한 나머지 15개 구들은 제1차에서 제3차까지 유형 간 이동이 없이 비교적 안정적인 패턴을 보였다. 분석의 전 기간 동안 외국인주민비중과 예산규모가 지속적으로 높게 나타난 곳은 영등포구 한 개 구에 불과하였으며 관악구, 금천구, 동대문구, 종로구는 영등포구와 같이 외국인주민비중은 높지만 상대적인 예산규모가 꾸준히 낮은 것으로 나타났다. 이와 반대로 서초구와 성북구의 경우 외국인주민비중은 낮지만 예산규모는 다른 자치구들에 비해 상대적으로 높이 집행되어 왔으며 그밖에 강서구를 포함하여 8개 자치구는 외국인주민비중과 예산규모가 모두 낮았다.

안정적인 패턴을 보이는 15개 자치구를 중심으로 자치구의 상대적인 외국인주민 인구규모와 정책적 예산규모에 따라 외국인주민에 대한 정책적 지원의 유형을 구분해 보면 먼저 유형1의 영등포구는 외국인주민의 정책적 수요가 높은 만큼 정책예산도 많이 투입되면서 외국인주민에 대한 적극적인 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이와 반대로 유형2의 자치구들은 영등포구와 같이 외국인정책에 대한 수요가 높음에도 불구하고 정책예산이 적게 투입됨으로써 이들 자치구에서는 외국인주민에 대한 정책

〈표 3-12〉 외국인주민에 대한 정책적 지원의 4가지 유형

구분	유형의 특징	해당 자치구
적극적	유형 1. 외국인주민비중과 정책예산규모가 모두 큰 자치구	영등포구
소극적 (과소)	유형 2. 외국인주민비중은 크지만 정책예산규모가 적은 자치구	관악구, 금천구, 동대문구, 종로구
소극적	유형 3. 외국인주민비중과 정책예산규모가 모두 적은 자치구	강서구, 노원구, 도봉구, 동작구, 마포구, 서대문구, 양천구, 중랑구
적극적 (과대)	유형 4. 외국인주민비중은 적지만 정책예산규모가 큰 자치구	서초구, 성북구

적 지원이 과소하게 이루어지고 있다고 할 수 있다.

유형2와 마찬가지로 유형3 역시 예산규모가 적은 자치구들로 외국인주민에 대한 정책적 지원이 소극적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그러나 이들 자치구는 외국인주민비중 또한 적게 나타나면서 이러한 소극적 지원이 정책적 수요 자체가 적은 특성에 기인한다는 점에서 유형2와 차이를 가진다. 한편 유형4는 외국인주민 인구규모는 작은데 비해 정책적 예산규모가 큰 자치구들로 이들 지역의 외국인주민에 대해서는 정책적 수요에 비해 상대적으로 지원 정도가 큰 과대 지원이 발생하고 있음을 알 수 있다. 이를 요약하면 위의 <표 3-12>와 같이 정리할 수 있다.

이러한 유형화를 바탕으로 연구는 자치구 간 외국인주민에 대한 정책적 지원 정도의 차이가 발생하는 요인을 파악해 보고자 하였다. 이에 다음에서는 자치구별 외국인주민의 체류자격과 출신국가별 특성을 살펴보고 위의 4가지 유형별로 외국인 이주민집단의 공통적인 특징을 도출함으로써 이주민집단의 사회·경제적 배경과 법적 지위에 따라 정책적 지원이 차등적으로 이루어지고 있음을 확인하도록 한다.

3) 외국인주민의 사회·경제적 배경 및 법적 지위에 따른 정책적 지원의 차등화

우선 25개 자치구의 출신국가별 외국인주민비중을 살펴보면 전반적으로 강남구, 서초구, 용산구 등 몇몇 자치구를 제외한 대부분의 자치구에서는 한국계 중국인을 포함한 아시아권 국가 출신의 외국인주민 비중이 절대적으로 크다[25]. 각 자치구별 외국인주민의 출신국가별 비중을 한국계 중국인을 포함한 아시아권과 비(非)아시아권으로 나누어 살펴보면 다음의 <표 3-13>과 같이 나타난다. 1993년 외국인 산업연수 제도 도입 이후부터 2004년 외국인 고용허가제, 2007년 외국국적 동포의 방문취업제 등의 도입에 따라 대거 유입된 이들의 비중은 시간이 지남에 따라 점차 낮아지고 있지만 관악구, 구로구, 금천구, 영등포구 등을 중심으로 한국계 중국인들의 비중은 약 65%~80%(2018년 기준)를 유지하며 가장 큰 인구규모를 보이고 있다.

먼저 유형1의 영등포구는 가장 많은 외국인주민 수와 가장 높은 외국인주민비중을 보이는 서울시의 대표적인 외국인밀집지역이다. 출신국가별로는 2009년 전체 외국인주민의 약 86%를 차지하였던 한국계 중국인의 비중이 2018년 약 80%로 다소 감소하였으나 여전히 절대적인 규모를 차지하고 있다. 체류자격별로는 2009년 외국인근로자 비중이 약 69%, 한국국적취득자가 약 10% 순으로 많았으나 2013년에는 외국인근로자 41%, 기타 19%, 외국국적동포 18% 정도로 그 순서가 바뀌었으며 2018년에는 외국국적동포와 기타 유형이 각각 29%, 22% 정도로 증가하면서 외국인근로자의 비중이 약 29%까지 떨어졌다.

2009년 외국국적동포를 제외한 나머지 체류자격별로는 한국계 중국인이 대다수를 차지하였으며 특히 외국인근로자의 경우 98% 정도가 한국계 중

25) 자치구별 외국인주민의 체류자격 및 출신국가별 특성에 대해서는 출신국가별 외국인주민비중(<부록 2-1~3>)과 체류자격별 외국인주민비중(<부록 3-1~3>), 체류자격별 출신국가 외국인주민비중(<부록 4-1~3>) 등을 참고하도록 한다.

<표 3-13> 각 자치구의 아시아권-비아시아권 국가 출신 외국인주민 비중(단위: %)

2009년				2013년				2018년			
자치구	아시아권	한국계 중국인	비(非)아시아권	자치구	아시아권	한국계 중국인	비(非)아시아권	자치구	아시아권	한국계 중국인	비(非)아시아권
금천구	98.60	85.94	1.40	금천구	98.32	82.52	1.68	금천구	98.75	80.51	1.25
구로구	97.91	88.53	2.09	구로구	97.34	84.32	2.66	구로구	98.20	78.36	1.80
영등포구	96.09	86.38	3.91	영등포구	96.09	85.59	3.91	영등포구	96.84	79.82	3.16
중랑구	94.44	64.40	5.56	중랑구	94.05	52.82	5.95	중랑구	94.44	42.42	5.56
관악구	93.24	79.05	6.76	광진구	92.55	63.49	7.45	광진구	93.64	49.81	6.36
동작구	92.17	75.49	7.83	관악구	92.28	73.70	7.72	관악구	91.93	64.75	8.07
동대문구	91.67	48.20	8.33	동작구	90.65	64.92	9.35	동작구	91.44	52.65	8.56
광진구	91.46	64.27	8.54	동대문구	90.04	42.86	9.96	강북구	91.41	39.21	8.59
강북구	90.59	58.54	9.41	강북구	89.76	51.73	10.24	동대문구	90.08	24.15	9.92
은평구	89.54	49.93	10.46	은평구	86.25	41.43	13.75	도봉구	89.07	29.84	10.93
성동구	88.07	58.34	11.93	성동구	85.90	49.48	14.10	강동구	88.78	52.51	11.22
강동구	86.15	68.17	13.85	강동구	85.53	54.35	14.47	양천구	87.99	50.37	12.01
도봉구	84.28	49.39	15.72	강서구	83.43	45.39	16.57	은평구	86.45	35.45	13.55
중구	83.87	48.96	16.13	중구	83.33	41.42	16.67	강서구	86.40	48.64	13.60
강서구	82.66	48.90	17.34	양천구	83.01	54.93	16.99	종로구	85.56	22.70	14.44
양천구	81.97	64.45	18.03	도봉구	82.24	33.94	17.76	성북구	85.04	15.55	14.96
성북구	81.02	33.74	18.98	성북구	81.73	27.49	18.27	노원구	84.64	19.50	15.36
노원구	80.83	42.58	19.17	노원구	78.29	34.01	21.71	성동구	83.68	35.56	16.32
마포구	80.81	44.60	19.19	종로구	78.28	39.27	21.72	중구	80.76	27.66	19.24
종로구	78.59	42.81	21.41	마포구	77.63	31.26	22.37	서대문구	78.16	12.38	21.84
서대문구	78.02	23.59	21.98	서대문구	77.16	20.50	22.84	송파구	75.83	47.69	24.17
송파구	76.08	58.66	23.92	송파구	75.93	52.82	24.07	마포구	74.22	18.34	25.78
용산구	55.37	25.77	44.63	용산구	54.83	21.60	45.17	용산구	48.54	11.51	51.46
서초구	43.96	29.14	56.04	강남구	45.40	20.13	54.60	강남구	43.74	15.08	56.26
강남구	43.52	24.98	56.48	서초구	44.15	23.65	55.85	서초구	42.53	17.06	57.47

참고: 아시아권 외국인주민 비중은 한국계 중국인 비중을 포함한 수치임

<표 3-14> 각 자치구의 가장 많은 체류자격별 출신국가 비중(단위: %)

2009년			2013년			2018년		
자치구	체류자격	출신국가	자치구	체류자격	출신국가	자치구	체류자격	출신국가
강남구	동포(2.10)	미국(91.11)	강남구	동포(47.25)	미국(60.93)	강남구	기타(28.47)	미국(44.98)
강동구	근로자(46.65)	한국계중국(87.93)	강동구	근로자(27.94)	한국계중국(79.37)	강동구	동포(22.19)	한국계중국(81.55)
강북구	근로자(39.22)	한국계중국(87.75)	강북구	근로자(18.20)	한국계중국(77.95)	강북구	기타(22.45)	중국(22.97)
강서구	근로자(47.07)	한국계중국(77.35)	강서구	근로자(26.71)	한국계중국(60.18)	강서구	기타(21.26)	한국계중국(27.32)
관악구	근로자(61.86)	한국계중국(94.72)	관악구	근로자(33.34)	한국계중국(90.99)	관악구	동포(26.74)	한국계중국(93.57)
광진구	근로자(56.26)	한국계중국(92.98)	광진구	근로자(31.57)	한국계중국(90.31)	광진구	기타(23.67)	중국(35.20)
구로구	근로자(70.84)	한국계중국(97.65)	구로구	근로자(40.04)	한국계중국(96.02)	구로구	동포(27.66)	한국계중국(98.17)
금천구	근로자(72.22)	한국계중국(92.86)	금천구	근로자(43.39)	한국계중국(93.80)	금천구	동포(28.86)	한국계중국(98.91)
노원구	근로자(30.25)	한국계중국(74.32)	노원구	자녀(17.16)	한국계중국(30.63)	노원구	유학생(24.45)	베트남(36.39)
도봉구	근로자(37.65)	한국계중국(71.56)	도봉구	자녀(18.84)	중국(26.25)	도봉구	기타(21.38)	동남아시아*(21.89)
동대문구	근로자(39.25)	한국계중국(86.59)	동대문구	유학생(29.21)	중국(65.17)	동대문구	유학생(40.13)	중국(54.56)
동작구	근로자(56.98)	한국계중국(96.26)	동작구	근로자(30.71)	한국계중국(93.66)	동작구	동포(22.12)	한국계중국(89.68)
마포구	근로자(37.71)	한국계중국(80.60)	마포구	기타(24.97)	동북아시아(42.65)	마포구	기타(35.48)	중국(25.70)
서대문구	기타(29.81)	동북아시아(65.78)	서대문구	기타(28.53)	동북아시아(60.18)	서대문구	기타(35.25)	한국계중국(26.86)
서초구	근로자(30.27)	한국계중국(68.73)	서초구	동포(43.73)	미국(58.56)	서초구	기타(32.98)	미국(34.44)
성동구	근로자(51.19)	한국계중국(80.32)	성동구	근로자(27.48)	한국계중국(74.65)	성동구	기타(24.93)	중국(30.82)
성북구	근로자(30.82)	한국계중국(75.26)	성북구	유학생(30.18)	중국(61.64)	성북구	유학생(38.56)	중국(54.56)
송파구	근로자(47.72)	한국계중국(86.19)	송파구	근로자(28.60)	한국계중국(78.61)	송파구	동포(23.20)	한국계중국(65.81)
양천구	근로자(45.88)	한국계중국(88.64)	양천구	근로자(23.54)	한국계중국(81.35)	양천구	기타(20.56)	중국(27.91)
영등포구	근로자(69.44)	한국계중국(97.51)	영등포구	근로자(41.43)	한국계중국(97.06)	영등포구	동포(29.48)	한국계중국(96.26)
용산구	기타(41.51)	전세계기타*(31.57)	용산구	기타(36.08)	전세계기타(27.29)	용산구	기타(58.64)	전세계기타(28.34)
은평구	근로자(35.42)	한국계중국(85.68)	은평구	기타(17.94)	동북아시아(34.52)	은평구	기타(26.24)	중국(22.48)
종로구	근로자(38.40)	한국계중국(80.49)	종로구	근로자(24.60)	한국계중국(70.74)	종로구	유학생(32.99)	중국(58.03)
중구	근로자(48.94)	한국계중국(72.81)	중구	근로자(30.02)	한국계중국(60.49)	중구	기타(34.00)	중국(25.85)
중랑구	근로자(42.90)	한국계중국(89.46)	중랑구	근로자(19.56)	한국계중국(85.50)	중랑구	기타(26.60)	동북아시아(35.25)

국인으로 구성되어 있었다(<표 3-14>[26] 참고). 외국국적동포의 경우 미국과 전 세계 기타 국가 출신의 외국인주민의 비중이 각각 60%, 27% 정도였으나 2013년에는 그 비중이 약 10%와 5%로 급격히 감소하면서 한국계 중국인의 비중이 약 84%로 상승하였다. 이는 H-2(방문취업)으로 입국하였던 한국계 중국인들의 체류자격이 F-4(재외동포)로 전환한데에 기인하며 한국계 중국인의 비중이 높은 자치구들을 중심으로 이러한 현상이 공통적으로 나타나고 있다. 한편 2013년과 2018년에는 유학생을 제외한 나머지 체류자격에서 한국계 중국인들의 비중이 월등히 높았다. 유학생의 경우 비한국계 중국인이 차지하는 비중이 2013년과 2018년 각각 54%, 62% 정도로 대다수를 차지하였다.

다음으로 유형2에 속하는 금천구, 관악구, 동대문구, 종로구 등을 살펴보면 이 중 금천구와 관악구는 영등포구, 구로구와 함께 한국계 중국인의 집중거주지역으로 한국계 중국인들의 비중이 절대적으로 높다. 체류자격별로는 한국계 중국인의 외국인근로자 비중은 감소하고 대신 외국국적동포와 기타 유형의 비중이 증가하고 있으며 이는 영등포구에서도 동일하게 나타나는 패턴이다. 한편 종로구는 총 외국인주민의 절대적인 인구수는 비교적 높지 않지만 전체 주민등록인구수 대비 외국인주민비중이 상대적으로 다른 자치구들에 비해 높은 편으로 2018년 기준 종로구의 외국인주민 비율은 약 8%에 달한다. 동대문구의 경우 2009년 약 4%에서 2013년과 2018년 사이 외국인주민 수가 급증하면서 외국인주민비중 또한 5~6%로 증가하였다. 이들 자치구에서도 한국계 중국인의 비중이 높으나 비한국계 중국인의 비중이 점차 증가하면서 2018년에는 비한국계 중국인 비중이 한국계 중국인 비중을 초월하는 특징을 보인다. 이와 함께 베트남 출신의 외국인주민 수도 급격하게 증가하는 양상을 공통적으로 보이고 있는데 이러

26) *: 동북아시아는 한국계중국, 중국, 일본 외 기타 동북아시아 국가 출신, 전세계기타는 아시아, 미국, 러시아를 제외한 유럽과 오세아니아, 남아메리카, 아프리카 국가 출신, 동남아시아는 베트남과 필리핀을 제외한 기타 동남아시아 국가 출신을 각각 가리킴

한 한국계 중국인 비중의 감소와 비한국계 중국인 및 베트남 출신 이주민 비중의 증가는 서울시 전체의 출신국가별 외국인주민 비중 변화와 흐름을 같이 한다. 체류자격으로는 기타 유형에서 중국인의 비중이 높아졌으며 결혼이민자와 유학생 유형에서는 베트남 출신의 외국인주민 비중이 점진적으로 증가하였다.

유형3에 속하는 강서구, 노원구, 도봉구, 동작구, 마포구, 서대문구, 양천구, 중랑구는 전반적으로 비한국계 중국인과 베트남 출신의 유학생 비중이 점차 증가하면서 종로구와 동대문구와 비슷한 인구구성 패턴을 보이고 있지만 외국인주민 수와 그 비중에서 이 두 자치구와 차이가 있다. 동작구와 서대문구의 경우 시간이 지남에 따라 외국인주민 수가 증가하여 2018년 기준 서대문구 약 1만 6천 명, 동작구 약 2만 명을 기록하며 외국인주민비중이 5% 정도까지 높아졌다. 이보다 조금 낮은 수치로 마포구는 전체 주민등록인구 수의 4%에 해당하는 약 1만 5천 명이 거주하고 있는 것으로 확인됐다. 이들 자치구를 제외한 그 밖의 강서구, 노원구, 도봉구, 양천구, 중랑구 등은 외국인주민 비중이 1~2%대로 강서구를 제외한 나머지 자치구의 외국인주민 수는 1만 명 이하이다. 한편 서대문구와 마포구는 2018년 비한국계 중국인의 비중이 한국계 중국인의 비중을 넘어서면서 한국계 중국인의 비중이 미국과 기타 동북아 출신 국가 및 전 세계 기타 출신의 비중과 비슷해지는 양상을 보이며 기타 체류자격에 속하는 외국인주민 중 비한국계 중국과 한국계 중국인, 일본을 제외한 기타 동북아시아인의 비중도 다른 자치구에 비해 상대적으로 높게 나타나는 특징을 보였다.

마지막으로 유형4에 속하는 성북구와 서초구의 경우 비교적 오래전부터 유입된 고소득 전문직 이주민들을 중심으로 외국인마을이 형성되어 있다. 성북구는 다수의 대사관이 밀집하여 있는 지역으로 출신국가별 특화지수(입지계수, LQ)[27]를 보았을 때에도 1.25 이상의 값을 보이는 국가가 2018

27) 각 자치구의 출신국가별·체류자격별 특화지수는 <부록 5-1~3> <부록 6-1~3>을 각각 참고한다.

년 기준 중국, 일본을 포함한 기타 동북아시아(한국계 중국인 제외), 베트남, 필리핀을 포함한 동남아시아와 남부아시아, 미국 등 다양한 국가 출신의 이주민이 밀집해 있는 것을 알 수 있다. 체류자격별로는 유학생들의 밀집도가 월등히 높았다. 그럼에도 불구하고 성북구는 외국인주민비중이 약 2~4% 수준으로 상대적으로 높지 않은 수치를 나타내고 있다. 성북구와 함께 유형4에 속하는 서초구에는 출신국가별 특화지수로 볼 때 프랑스인과 미국인의 밀집 정도가 상대적으로 높다[28]. 체류자격별로는 외국국적동포와 기타 유형이 가장 많으며 외국인근로자 비중은 다른 자치구에 비해 상대적으로 적은 11%(2018년 기준) 정도이다[29].

이제까지 살펴본 자치구별 외국인주민의 비중 및 사회·경제적 배경 및 법적 지위의 특징을 앞서 제시한 4가지 유형에 따라 공통점과 차이점을 중심으로 정리해보면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 우선 외국인 이주민집단의 특징별로는 유형1~3에 이르는 집단과 유형4가 구분 될 수 있다. 유형1~3은 한국계중국인, 중국인, 베트남 등 동북아시아인의 비중이 높은 곳으로 1) 지속적으로 한국계 중국인 비중이 높은 지역들(유형1의 영등포구 + 유형2의 금천구, 관악구)과 2) 시간이 지남에 따라 비한국계 중국인과 베트남인을 중심으로 기타 동북아시아인들의 비중이 높아지는 지

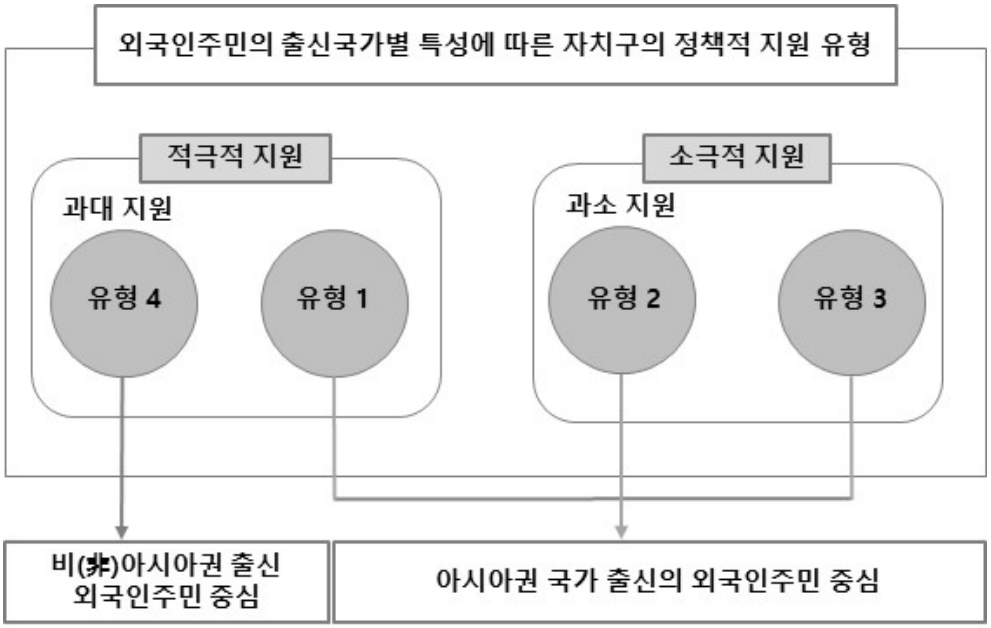
28) 행정안전부의 <지방자치단체 외국인주민현황>에는 프랑스 출신 외국인주민 집계가 따로 제공되지 않는다. 이 자료를 바탕으로 작성한 본 연구의 출신국가별 LQ 관련 표에서 '전세계 기타' 항목의 LQ가 높게 산정된 것은 프랑스인을 비롯하여 표에 제시된 국가들 외 출신 이주민들의 수가 함께 포함되어 있기 때문이다. 출신국가별 등록외국인 수가 더 자세하게 분류되어 있는 법무부의 <출입국·외국인정책 통계연보>를 대체자료로서 살펴보면 2018년 기준 서초구에는 4,212명의 외국인이 체류하고 있고 이 중 한국계 중국인(707명), 중국(642명), 프랑스(535명), 미국(413명), 일본(329명) 순으로 파악된다.

29) 법무부 <2018 출입국·외국인정책 통계연보>을 살펴보면 2018년 서초구에 거주하고 있는 외국인근로자 중 가장 많은 체류자격을 차지하고 있는 유형은 특정활동(E-7)으로 그 수는 530명이었다. 이는 방문취업(H-2) 384명과 비전문취업(E-9) 70명을 비롯하여 단기취업(C-4)을 포함한 기타유형 총 80명을 합한 수보다 많은 수치이며 E-1~E-6에 이르는 전문직 종사자 수도 275명으로 서초구의 외국인근로자 집단에는 비교적 전문직 고소득에 속하는 노동자 비중이 저소득·저숙련 노동자들의 비중보다 더욱 큰 것을 알 수 있다.

역(유형 3의 강서구, 노원구, 도봉구, 동작구, 마포구, 서대문구, 양천구, 중랑구 + 유형2의 동대문구, 종로구)으로 나눌 수 있다. 이와 대조적으로 유형4는 미국과 전 세계 기타(주로 유럽국가) 출신의 외국인주민 비중이 25개 자치구 중에서 상대적으로 높은 곳으로 체류자격별로는 기타 및 외국국적동포의 비중과 외국인 근로자 유형 중에서도 교수, 연구, 특정활동 등의 전문직에 속하는 직업군의 비중이 높은 지역이다.

요컨대 비아시아권 출신 외국인주민이 상대적으로 많은 자치구에서는 외국인주민의 비중에 비해 비교적 많은 예산이 투입되면서 다소 과대하게 정책적 지원이 이루어지고 있는 반면 아시아권 국가 출신의 외국인주민이 많은 자치구들은 영등포구를 제외하면 대부분 예산규모가 적은 것으로 나타나면서 정책적 지원이 소극적으로 이루어지고 있다. 특히 유형4의 경우 외국인주민 수와 비중, 그리고 출신국가 및 체류자격에 따른 외국인주민 집단의 특성에 있어서는 유형1의 영등포구와 극명하게 다르지만 지속적으로 많은 예산액이 투입되고 있다는 점에서 이 두 유형은 공통점을 보인다. 즉 유형1과 유형4에 속하는 자치구들에서는 유형2와 유형3의 자치구들에 비해 외국인주민집단에 대한 정책적 지원이 적극적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

그러나 앞에서 기술한 바와 같이 서초구와 성북구, 그리고 영등포구 간에는 외국인정책 시행계획상 과제 수와 사업 유형 등에 있어 명확한 차이를 보이고 있다. 이에 두 유형 간 외국인정책사업의 추진 목적과 정책 대상, 정책 분야 등을 중심으로 서울시와 각 자치구가 외국인주민의 사회·경제적 배경과 법적 지위의 특성에 따라 어떠한 정책을 차별적으로 전개해 나가고 있는지 면밀히 비교·분석할 필요가 있다. 한편 이와 같이 이주민집단의 특성 – 특히 출신국가별 특성 – 에 따른 각 유형의 정책적 지원 정도의 차이를 도식화하면 다음의 [그림 3-5]와 같이 나타낼 수 있다.



[그림 3-5] 외국인주민의 출신국가별 특성에 따른 자치구의 정책적 지원 유형

3. 소결

이제까지 제 1차에서 제 3차에 이르는 서울시 「외국인정책 시행계획」을 중심으로 서울시의 전반적인 외국인정책 방향성과 과제 구조 및 예산의 특징과 함께 각 자치구별 외국인정책사업의 특성을 살펴보았다. 먼저 연구는 각 기간별 서울시 외국인정책의 정책목표에 따른 과제 수 및 예산 변화가 세부 과제의 중복성과 분야 간 정책과제의 단순 이동에 의한 것으로서 이를 통해서는 서울시 정부의 목표와 정책적 방향성을 판단할 수 없다고 보았다. 이에 기간별로 가장 많은 예산이 집행된 20개 과제를 선정하여 각각의 과제를 하드웨어와 소프트웨어 사업으로 유형을 구분하고 과제별 사업목표와 추진근거 등을 살펴봄으로써 외국인정책의 방향성을 파악하였다.

그 결과 서울시 외국인정책은 전반적으로 하드웨어 유형의 사업에 절대적인 예산을 투입하고 있었으나 정권별 시정목표와 가치에 따라 기간별로 사업을 추진하는 목적이 달라졌다. 분석에 따르면 1차 시행계획은 서울의 글로벌화를 위해 추진한 「서울시 글로벌화 전략 및 추진계획」의 하위 과제로 기능하는 경향이 컸으며 이에 따라 글로벌 거점 환경 조성과 글로벌 도시로서 서울의 이미지를 제고하기 위한 인프라 구축에 주력하고 있었다. 이후 2차와 3차 시행계획에서는 「다(多)가치 서울 마스터플랜」을 토대로 외국인주민의 안정적인 정착과 사회통합을 위한 하드웨어 및 소프트웨어 사업들이 보다 확대되었으며 정책대상으로서 외국인주민집단이 다양화되고 세분화되었음을 알 수 있었다. 특히 2차와 3차 시행계획은 외국인주민의 역량을 강화하고 지역사회에 대한 의무를 강조하면서 시혜와 보호의 대상에서 기여와 참여의 주체로 외국인주민의 위상을 전환하고자 하였다.

한편 이러한 서울시 외국인정책의 방향성은 자치구 주도로 이루어지는 사업 보다는 서울시 주도로 이루어지는 사업에 의해 결정되는 경향이 컸다. 각 기간별로 정도의 차이는 있지만 전 기간에 걸쳐 서울시 외국인정책

의 예산은 약 90% 이상이 서울시 자체과제에 투입되고 있었으며 사업유형에 따라 서울시와 자치구별 과제 수 및 예산규모를 비교해 본 결과 서울시에서는 예산 규모가 큰 물리적 인프라 구축 사업에 중점을 두는 반면 25개 자치구에서는 비교적 예산 규모가 작은 각종 프로그램 및 서비스 지원 사업에 보다 많은 과제와 예산을 할당하고 있었다.

그러나 자치구 간에도 과제 수 및 예산규모에 큰 차이가 나타나고 있었으며 외국인주민비중과 예산규모를 토대로 자치구별 정책적 수요와 지원규모 간 관계를 파악해 본 결과 자치구별로 외국인주민에 대한 정책적 지원이 적극적 또는 소극적으로 이루어지면서 자치구 간 지원의 정도에 차이가 있음을 알 수 있었다. 각 자치구의 외국인주민에 대한 정책적 지원규모는 해당 지역의 외국인주민의 인구규모와는 상관없이 이루어지고 있었으며 이에 따라 외국인주민이 상대적으로 적음에도 불구하고 정책예산이 과대하게 투입되거나 외국인주민이 많음에도 불구하고 정책예산이 비교적 적게 투입되는 정책적 지원의 과대 및 과소 문제가 발생하고 있었다.

이러한 자치구별 외국인주민의 정책적 지원규모의 차이는 각 자치구 외국인주민의 사회·경제적 배경 및 법적 지위 - 특히 출신국가별 특성 - 에 따라 차등적으로 이루어지고 있었다. 분석 결과 비아시아권 출신 외국인주민이 상대적으로 많은 자치구에서는 비교적 많은 예산이 투입되면서 적극적인 정책적 지원이 이루어지고 있는 반면 영등포구를 제외한 나머지 아시아권 국가 출신의 외국인주민이 많은 자치구들에서는 대부분 적은 예산이 투입되면서 소극적인 정책적 지원이 이루어지고 있었다.

그렇다면 비아시아권 국가 출신의 외국인주민이 많은 자치구에서 정책적 수요가 적음에도 불구하고 정책적 지원이 과다하게 발생하는 이유는 무엇이며 이와 반대로 아시아권 국가 출신의 외국인주민이 많은 자치구들에서 정책적 수요가 많음에도 불구하고 정책적 지원이 충분히 이루어지지 않는 이유는 무엇인가?

이에 연구는 다음의 4장과 5장에 걸쳐 각 자치구 외국인주민의 출신국

가별 특성에 따라 외국인정책의 사업유형, 분야, 대상 간 차이가 있음을 파악하고 서초구와 영등포구를 사례로 지방정부 - 서울시 정부 및 이의 하위정부로서 각 자치구 – 가 외국인 이주민집단에 따라 차별화된 정책을 추진하는데 있어 상이한 정책적 의도와 목적을 가지고 있음을 확인해 볼 것이다. 나아가 연구는 지방정부가 외국인주민의 출신국가별 특성에 따라 이들을 관리하고 활용하는 방식에 차이가 있음을 규명하고 서울시 및 자치구가 외국인정책을 통해 이주민집단을 차등적으로 도구화하고 있음을 밝히고자 한다.

제 4장. 특정 이주민집단을 활용한 브랜드화와 상품화 전략

1. 분석 대상 및 자료 개괄

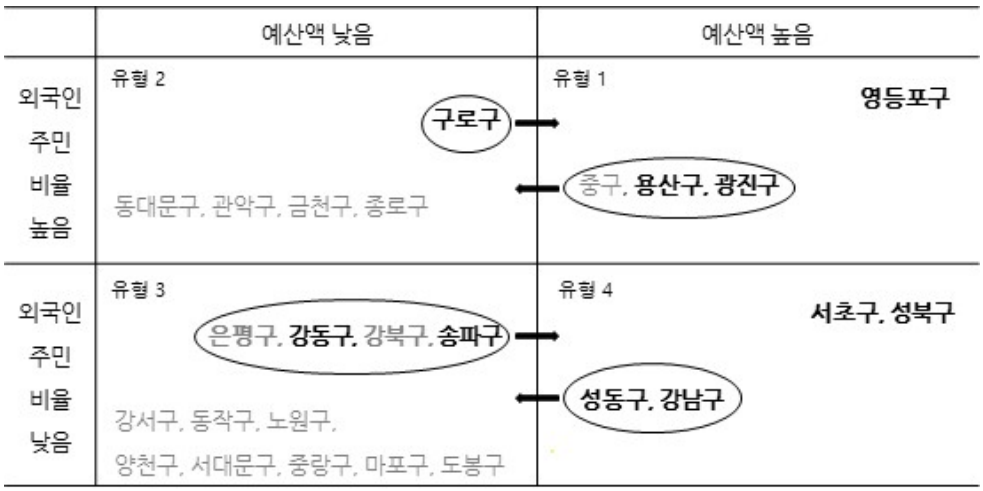
1) 분석 대상

연구의 4장과 5장에서는 지방정부가 외국인주민의 출신국가별 특성에 따라 차별화된 방식으로 이주민집단을 관리 및 활용하며 이들을 차등적으로 도구화하고 있음을 규명해보고자 한다[30]. 이를 위해 연구는 외국인주민에 대한 정책적 지원을 적극적으로 추진함으로써 해당 자치구의 통치방식과 도구화전략이 외국인정책에 보다 여실히 반영되어 있으며 이주민집단 간 이질적인 출신국가별 특성을 보임으로써 이에 따른 정책적 차이에 대한 비교 분석이 가능한 자치구로서 앞의 [그림 3-5]에서 제시한 '적극적 지원 유형'에 속하는 유형1과 유형4를 분석 대상으로 선정하였다. 그러나 유형1과 유형4에 속하는 자치구는 영등포구, 서초구, 성북구 등 총 3개로 이들 자치구만 대상으로 출신국가별 특성에 따른 외국인정책사업을 분석하는 것은 그 결과가 왜곡되거나 확대·편중될 수 있는 가능성이 존재한다. 이에 연구는 1차에서 3차 기간 동안 적극적 지원 유형에 포함된 적이 있었던 자치구들을 연구 대상에 포함하기로 하였다([그림 3-4] 참고).

이 중 유형1(영등포구)과 유형4(서초구, 성북구)의 출신국가별 외국인주

30) 한국사회에 체류하고 있는 이주민들의 인구학적 특성은 출신국가별로 체류자격의 비중이 편재되어 있어 이 둘의 관계를 분리해서 설명하기는 힘들다. 그러나 이제까지 시행된 사업들을 검토한 결과 출신국가별 외국인주민비중에 따른 자치구간 정책적 차이는 명확하게 나타나는 반면 체류자격별 외국인주민비중에 따른 차이는 두드러지지 않았다. 이는 대부분의 자치구 사업들이 관내 외국인주민의 체류자격 구성에 상관없이 거주외국인 또는 다문화가족 등 다소 포괄적인 외국인주민집단을 정책대상으로 하거나 또는 결혼이주여성 위주로 추진되고 있기 때문으로 사료된다. 이에 연구는 출신국가별 외국인주민 비중에 따라 유형을 구분하고 이를 중심으로 정책적 차이를 규명하였다.

민의 특성과 유사한 자치구들을 각각 나누어 살펴보면 구로구, 중구, 광진구, 은평구, 강동구, 강북구, 성동구의 경우 영등포구와 비슷하게 한국계 중국인주민을 비롯한 아시아국가 출신 이주민비율이 높은 반면 용산구, 강남구, 송파구의 경우 미국 및 전세계 기타(특히 유럽) 국가 출신 이주민비율이 높게 나타나면서 서초구와 성북구와 유사한 특징을 보인다. 이 경우 영등포구와 한 그룹으로 묶이는 자치구 수가 8개, 서초구, 성북구와 한 그룹으로 묶이는 자치구 수가 5개로 비교군 간 해당 자치구 수에 차이가 발생한다. 이에 연구는 각 그룹에 포함되는 자치구 수를 일치시키고자 전자의 그룹에 해당하는 자치구 중 특정 사업에 대한 예산액이 절대적으로 크고 해당 자치구 내 다른 사업의 예산액에 비해 해당 사업의 예산액이 월등히 커서 자치구의 전체적인 예산 규모가 그 사업에 절대적으로 의존하여 이동이 발생한 중구(원어민 영어교사 배치 사업), 은평구(세계문화 체험 카페 운영), 강북구(다문화가족 꿈동이 예비학교 운영)를 제외한 나머지 자치구 - 구로구, 광진구, 강동구, 성동구 - 를 분석에 포함하기로 하였다([그림 4-1] 참고).



[그림 4-1] 분석대상에 포함된 10개 자치구

〈표 4-1〉 출신국가별 특성에 따른 그룹 구분

구분	해당 자치구	공통적인 인구학적 특성	기타 자치구
그룹 1	(유형 4) **서초구, 성북구**: 이주민비중이 낮고 예산규모가 큼	미국, 유럽 및 전 세계 기타 국가 출신 이주민 집단의 비중이 상대적으로 높은 곳	**강남구, 송파구**: 이주민비중이 낮음 **용산구**: 이주민비중이 높음
그룹 2	(유형 1) **영등포구**: 이주민비중이 높고 예산규모가 큼	한국계 중국인 중심, 아시아 국가 출신 이주민 집단의 비중이 상대적으로 높은 곳	**구로구, 광진구**: 이주민비중이 높음 **강동구, 성동구**: 이주민비중이 낮음

결과적으로 연구는 미국과 유럽 및 전 세계 기타 출신의 외국인주민이 상대적으로 많이 거주하고 있는 서초구와 성북구, 강남구, 송파구, 용산구를 하나의 그룹(그룹1)으로, 한국계 중국인과 중국 및 베트남 등 아시아권 외국인주민이 상대적으로 많이 거주하고 있는 영등포구, 구로구, 강동구, 광진구, 성동구를 하나의 그룹(그룹2)으로 설정하였다(<표 4-1> 참고)

나아가 연구는 1차부터 3차(2009년~2019년)까지 위의 10개 자치구에서 시행된 자체과제들을 대상으로 이들 사업이 어떤 내용을 다루는지 파악하기 위하여 사업유형, 사업분야, 사업대상을 기준으로 전체 과제를 분류하고 그 특징을 알아보았다. 분석의 전 기간 동안 10개 자치구에서 시행된 자체과제는 총 125개로 사업의 내용은 동일하나 같은 기간 내 과제명이 변경되거나 통합된 것은 하나의 과제로 간주하였으며 여러 기간에 걸쳐 지속된 과제 역시 하나의 과제로 계산하였다. 아울러 외국인정책 시행계획에 명시된 사업목표와 기대효과를 살펴봄으로써 이주민집단의 출신국가별 특성에 따라 자치구별로 차별화된 정책적 의도와 목적을 가지고 있음을 밝히고자 하였다[31].

31) 10개 자치구 125개 과제에 대한 외국인정책사업의 사업유형, 사업분야, 사업대상에 대한 자세한 내용은 <부록 7>을, 각 그룹에 속하는 자치구들의 사업목표 및 추진근거 등에 관한 내용은 <부록 8-1~2>을 각각 참고하도록 한다.

2) 분석 범주

우선 본 장에서 연구의 범주로 사용된 사업분야와 사업대상에 대한 조작적 정의는 다음과 같다(<표 4-2> 참고). 첫째, 사업분야는 각 정책사업의 세부과업과 이것이 궁극적으로 추구하는 목표로서 행정안전부(2010)의 <지방자치단체 외국인주민 지원 업무편람>의 지방자치단체 외국인주민 관련 시책 주요내용을 참고로 하여 다음과 같이 정의하였다.

우선 사업분야는 '추진체계강화', '생활정착지원', '다문화분위기확산'의 세 가지 유형으로 나뉜다. 추진체계강화는 전담부서 설치 및 인력배치, 외국인주민지원계획수립, 지역단위 민간단체와의 협력 강화 등과 관련한 것으로 인프라 구축과 지원체계 및 거버넌스 구축을 위한 사업들을 포함한다. 각종 센터 설치 및 운영, 외국인주민시책위원회 운영 등이 대표적인 사례이다.

생활정착지원은 한국어교육, 직업훈련 및 취업지원, 상담 및 피해구제 서비스, 의료·보건 서비스, 각종 생활정보 제공 등 외국인주민의 실질적인 생활과 관련한 서비스를 제공하는 분야를 지칭한다. 한글·정보화 교실 운영, 한국문화·다문화 이해 교실, 결혼이민자 통·번역 서비스 제공, 폭력피해 이주여성 상담, 외국인근로자 건강검진, 임신·출산·아동 양육 지원서비스, 취·창업 교육 및 취업연계 프로그램, 결혼이주여성 원어민 영어교사 채용, 생활안내서 발간, 다문화가족 홈페이지 제작, 자조모임 지원 등이 여기에 포함된다.

다음으로 다문화분위기확산 분야는 다문화에 대한 내·외국인주민의 인식을 제고시킬 수 있는 프로그램, 다문화 담당 공무원 교육, 외국인주민의 정책 참여를 확대시킬 수 있는 프로그램 등을 말한다. 대표적인 사례로는 각종 문화·체육 행사와 축제, 박람회, 합동결혼식, 한국어말하기 대회, 요리경연대회, 외국인 서울 타운미팅 개최, 외국인주민 대표자회의 구성·운영 등이 있다.

〈표 4-2〉 분석 항목의 사업분야 및 대상 구분 기준

구분	정의		사업예시
사업분야	추진체계 강화	전담부서 설치 및 인력배치, 외국인주민지원계획수립, 지역단위 민간단체와의 협력 강화사업	각종 센터 설치 및 운영, 외국인주민시책위원회 운영 등 인프라 구축과 지원체계 및 거버넌스 구축 사업
	생활정착 지원	외국인주민의 실질적인 생활과 관련한 서비스 제공 사업	한국어교육, 직업훈련 및 취업 지원, 상담 및 피해구제 서비스, 의료·보건 서비스, 생활정보 제공 프로그램
	다문화 분위기 확산	다문화인식 제고 및 외국인주민의 정책적 참여 확대 도모 사업	각종 문화·체육 행사와 축제, 다문화 인식 교육 프로그램, 외국인주민 대표자회의 구성·운영 관련 사업
사업대상	사람	직접적인 재정지원 및 서비스 제공	무료 건강검진, 각종 문화체험·취업 교육프로그램, 자조모임 지원, 급식비 지원 및 모국방문 지원 프로그램
	지역	하드웨어사업 중심의 새로운 공간창출사업, 외국인밀집지역 중심의 각종 지역사회 프로그램	지역 축제 및 행사, 각종 센터 설치 및 운영, 지역생활정보책자 발간, 지역캠페인 및 자율방범대·봉사단 운영 프로그램
	정의		**세부분류**
	외국인	외국인정책사업내 내국인 포함여부	- 체류자격별/출신국가별 특정대상 명시 여부
	내국인		- 내국인주민/담당공무원 및 실무자/아동 및 청소년

둘째, 사업대상은 각 자치구의 정책이 누구 혹은 무엇을 목표로 하고 있는가에 대한 것으로 '사람'과 '지역'으로 나뉠 수 있다. 사람을 대상으로 하는 정책들은 외국인주민의 정책수요를 일차원적으로 해결해 줄 수 있는 재정적인 지원을 포함하여 직접적으로 이들에게 서비스를 제공하는 것을

말한다. 이에 반해 지역을 대상으로 하는 정책들은 공간정책으로서 두 가지 측면으로 볼 수 있다. 이 중 하나는 앞서 언급한 하드웨어 사업들로 새로운 공간을 창출하는 정책을 말하며 다른 한 가지 측면은 사람보다는 그들이 거주하는 지역에 초점을 두고 외국인주민들이 지역에 대한 정보를 접하고 참여할 수 있는 기회를 부여하는 간접적인 방식을 말한다. 후자의 경우 외국인주민들을 적극적인 행위자로 변모시킴으로써 주체적인 지역 구성원으로 확립할 수 있다는 점에서 중요성을 가진다(김현숙, 2011). 외국인주민협의체 또는 자문위원회 구성, 자율방범대 및 봉사단체 운영 등이 여기에 속할 수 있다.

또한 사업대상은 내·외국인주민 중 누구를 목표대상으로 하고 있는가와 관련한 것으로 자치구 내 정책사업에 외국인주민에 대한 지원 이외에도 내국인주민을 위한 시책이 포함되어 있는가를 알아보기 위함이다. 다문화정책은 지역사회로 유입된 이주민이 주류사회에 적응하는 것 뿐 만 아니라 내국인주민이 새로 유입된 외국인주민들과 더불어 사는 것에 적응하는 문제를 포함한다. 이에 각 자치구별 외국인정책사업이 내국인주민에 대해서도 다문화에 대한 이해를 고양하고 이에 대한 인식을 개선할 수 있는 기회를 제공하고 있는지의 여부를 판단해 볼 것이다.

아울러 내국인 대상구분을 통해 내국인주민 일반을 대상으로 하는 것인지, 공무원 및 실무자 등 관계자를 위한 사업인지 또는 지역 내 아동 및 청소년을 위한 사업인지를 보다 자세하게 파악할 것이다. 외국인주민 체류자격 및 특정국가에 대한 구분은 정책의 포괄성 및 특수성을 파악할 수 있는 요소로서 연구는 각 자치구의 정책이 어떠한 이주민집단을 대상으로 하고 있는지 파악해 볼 것이다.

서울에 거주하는 외국인은 중국, 일본, 미국 등 출신지도 다를뿐더러 외국인근로자, 결혼이민자, 다문화가족, 유학생 등 체류자격별 유형도 다양하다. 따라서 외국인·다문화정책은 어느 한 유형에만 사업이 집중될 것이 아니라 모든 이주민집단을 포함할 수 있어야 한다. 그러나 연구 지역에 해

당하는 각 자치구에는 특정 국가 출신 또는 특정 체류자격을 가진 이주민 집단이 집적해 있다. 이에 각 자치구별 외국인정책사업은 다른 한편으로 지역에 거주하고 있는 주요 이주민들의 특성과 정책적 수요에 맞게 차별화될 필요가 있다. 따라서 연구는 각 자치구에서 시행되고 있는 사업들이 모든 외국인주민을 포함하면서 상대적으로 밀집도가 높은 특정 이주민집단에 대한 정책적 수요에 부합하고 있는지 함께 파악해볼 것이다.

이러한 분석범주에 따라 1차에서 3차까지 각 그룹에 속하는 10개 자치구에서 시행된 125개의 외국인정책사업을 분류한 결과 다음의 <표 4-3>와 같이 나타났다. 그룹1에 속하는 자치구에서 시행된 과제 수는 31개, 총 예산액은 약 69억 원(1차: 약 37억 원, 2차: 약 21억 원, 3차: 약 11억 원)이었다. 또한 그룹2에 속하는 자치구에서 시행된 과제 수는 94개, 이에 대한 예산액은 약 80억 원(1차: 약 20억 원, 2차: 약 43억 원, 3차: 약 16억 원)이었다. 그룹2의 자치구들에서는 그룹1에 비하여 약 3배 정도 많은 사업이 시행되었지만 예산규모 면에서는 그 차이가 크게 두드러지지 않았다.

한편 두 그룹은 모두 소프트웨어 유형의 사업을 보다 많이 추진하고 있었지만 그룹1의 경우 그룹2에 비해 하드웨어 유형의 사업 비중이 높게 나타났다. 사업분야별로는 그룹1의 경우 생활정착지원, 추진체계강화 순이었으며 그룹2는 생활정착지원, 다문화분위기확산 순이었다. 사업대상별로는 두 그룹 모두 사람을 대상으로 하는 사업 비중이 높게 나타났으며 그룹2의 경우 그룹1에 비해 외국인주민만을 대상으로 하는 사업의 비중이 훨씬 높게 나타났다.

이들 사업의 외국인정책 시행계획상 과제의 추진 목적과 기대효과를 정리해보면 다음의 <표 4-4>와 같이 9가지 정도로 구분할 수 있다. 이를 살펴보는 이유는 과업 내용에 따라 같은 사업 분야에 속하는 과제일지라도 그 사업을 시행함으로써 자치구가 궁극적으로 실현하려는 목표가 다를 수 있기 때문이다.

〈표 4-3〉 사업유형, 사업분야, 사업대상에 따른 그룹별 과제 수 현황

		총합	그룹1	그룹2
과제수(개)		125	31	94
예산액(백만원)		14,897	6,944	7,953
사업유형	하드웨어	14	7	7
	소프트웨어	111	24	87
사업분야	추진체계강화	11	8	3
	생활정착지원	72	16	56
	다문화분위기확산	39	6	33
	기타	3	1	2
사업대상	사람	73	18	55
	지역	16	7	9
	사람+지역	26	6	30
	외국인	93	20	73
	내국인	6	1	5
	외국인+내국인	26	10	16

예를 들어 한국 문화 체험과 관련한 과제의 경우 한국 문화를 이해할 수 있는 기회를 제공함으로써 지역사회로의 정착과 통합을 도모하고자 한다는 측면에서 생활정착서비스를 제공하는 것으로 볼 수 있지만 특정 자치구의 경우 한국 문화를 이주민집단의 문화보다 선진문화로 간주하고 "'선진문화의 체험 기회'를 제공함으로써 한국 문화에 대한 이해를 도모하겠다"는 목적을 명시하는 경우도 있다. 이는 자국의 문화가 이주민집단의 문화보다 우월하기 때문에 이들에게 우리의 문화를 가르치고 체득시킴으로써 한국사회로 흡수하고자 하는 동화주의담론을 (재)생산해낸다.

<표 4-4> 외국인정책사업의 목적 및 기대효과

사업의 목적 및 기대효과	세부 과제(예시)
1. 글로벌 공간 형성	글로벌빌리지센터 운영, 송파관광정보센터 운영
2. 글로벌 이미지 제고	국외 자매·우호도시 교류 활성화, 성북에서 아름다운 추억을, 다문화 소식지 발행(구정홍보)
3. 외국인주민(특히 다문화가정자녀)의 글로벌 인재로의 양성	해외 자매도시 우수학생 유학 지원, 다문화가정 어린이 모국어교실 운영
4. 외국인주민(특히 결혼이주여성)의 경제적 자립 및 자녀양육역량 강화	다문화가정여성 외국어 교사 활용사업, 외국인주민 및 다문화가족 자립역량 강화 지원
5. 외국인주민의 사회적 책임과 의무, 역할 부여를 통한 지역사회 내 이바지	다문화 착한가게 발굴 추진, 중국 동포 깔끔이 봉사단 운영, 외국인 자율방범대 운영 지원
6. 한국어 교육 및 한국 문화 습득을 통한 (일방향적인) 사회통합	외국인 한국어교실 운영, 한국전통문화 체험행사, 한국문화이해 특강
7. 외국인주민의 생활서비스 제공, 심리적 안정감 형성을 통한 지역사회 정착도모	위기가정 상담 프로그램 지원, 다문화가족 한국사회적응 지원사업, 다문화가족 건강교실 운영
8. 내·외국인주민 간 상호 이해 증진, 공동체 의식 강화	다문화 이해 교육, 내·외국인주민 지역사회적응 프로그램, 다문화 축제
9. 정책적 참여 기회 확대	외국인주민지원협의회 운영, 다문화관련 기관 네트워크 구축 및 활성화 추진, 거주외국인 지원시책 자문위원회 개최

아울러 외국인주민에게 건강검진 서비스를 제공하는 경우에도 건강형평성을 증진시키고 외국인주민의 건강권을 보호한다는 측면에서는 생활서비스 지원을 통한 안정적인 정착을 도모하는 사업으로 볼 수 있다. 그러나 몇몇 자치구들의 경우 “외국인주민으로부터 내국인에 대한 ‘전염병 전파를 예방’한다”든지 또는 “의료서비스를 제공해줌으로써 이들 집단에게 ‘우리나라의 이미지 및 위상을 제고’하겠다”는 의도가 사업 목적에 담겨있는 경우도 있다. 이는 특정 이주민집단에 대해 전염병의 온상이라는 부정적인 이미지를 형성하고 강화시킴과 동시에 정책 수립에 있어 정책대상이 되는 외국인주민의 실질적 필요에 초점을 맞추기보다 내국인의 시각에서 글로벌 도시로서 이미지를 제고시키기 위한 수단으로 접근하고 있다. 이에 단순히 사업내용과 유형만으로는 자치구의 사업 추진 방향성을 제대로 파악할 수 없다.

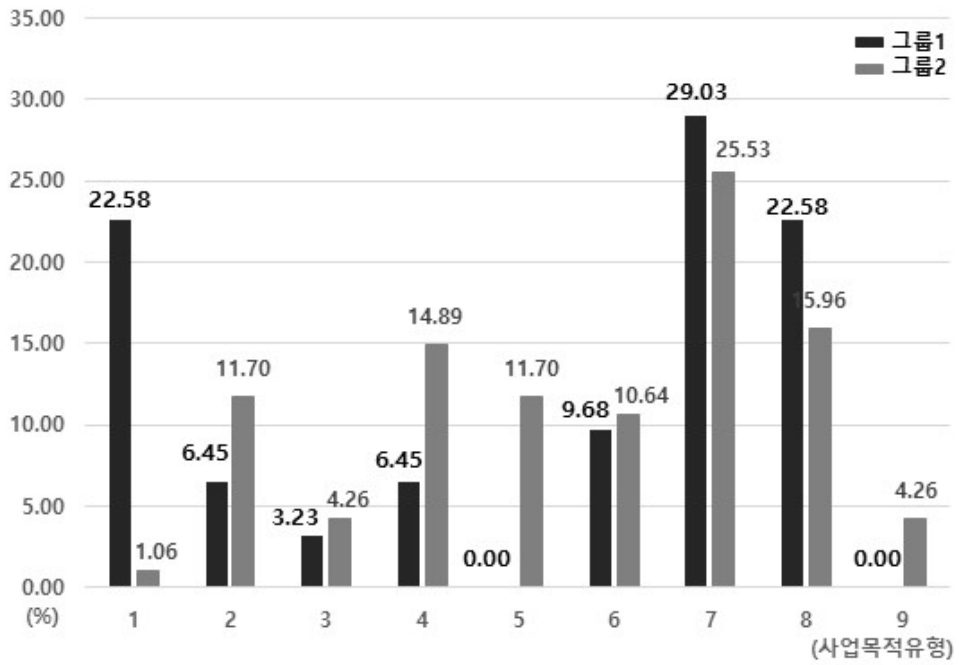
따라서 연구의 나머지 분석은 외국인정책 시행계획에 명시되어 있는 각 자체과제들의 사업목적과 기대효과 등을 바탕으로 각 그룹에 속한 자치구들의 정책적 의도를 파악해 보는 것을 중점으로 한다. 이에 앞서 연구는 각 그룹의 사업 목적 및 기대효과별 과제 비중을 비교해 보았다. 그 결과 [그림 4-2]에 나타난 바와 같이 두 그룹에서는 외국인주민의 안정적인 정착과 심리적 안정을 도모하는 사업을 가장 많이 추진하고 있었으며 그 다음으로 내·외국인 주민 간 이해를 증진하고 공동체 의식을 강화하는 사업이 활발하게 이루어지고 있었다.

그러나 그룹1의 경우 글로벌 공간 형성을 목적으로 하는 사업의 비중이 그룹2에 비해 비교적 높게 나타나고 있었으며 이와 반대로 그룹2는 외국인주민의 역량 강화와 사회적 참여를 도모하는 과제에 보다 많은 사업을 할당하는 차이를 보였다. 특히 외국인주민의 지역사회활동 및 정책 참여 기회 확대를 목적으로 하는 사업의 경우 그룹1에서는 단 한건도 발생하지 않아 두 그룹 간 추진하는 사업의 성격이 확연히 다름을 알 수 있었다.

그렇다면 이들 그룹 간 정책의 추진 목적과 의도 간 차이가 발생하는

이유는 무엇이며 이들 자치구가 이주민집단의 출신국가별 특성에 따라 차별화된 정책을 추진함으로써 궁극적으로 얻고자 하는 바는 무엇인가?

이를 규명하기 위해 연구는 다음의 4~5장을 통해 도시로 유입된 새로운 인구집단으로서 외국인주민에 대하여 각 자치구가 이주민집단의 출신국가별 특성에 따라 차등화된 통치방식을 구사하고 있음을 밝히고자 한다. 또한 이 과정에서 이주민집단이 지역정책의 도구로서 전략적으로 활용되고 있음을 입증해보도록 한다. 연구는 정책적 결과물로서 외국인정책 시행계획상 나타나는 두 그룹 간 정책사업의 특징과 차이를 살펴보고 이러한 양상이 나타나게 된 원인이자 과정으로서 지역 내 내국인주민이 외국인주민을 바라보는 시각과 정책입안과정에서 형성되는 주요 담론을 파악해보고자 한다.



[그림 4-2] 각 그룹의 사업목적 및 기대효과별 과제 비중의 차이

2. 서구국가출신 이주민 비중이 높은 자치구들의 정책적 특징

1) 외국인정책 사업분야 및 대상

먼저 한국계 중국인과 아시아국가 출신을 제외한 미국 및 전 세계 기타 국가 출신의 비중이 높은 그룹1의 외국인정책 사업분야 및 대상별 특징을 나누어 살펴본 결과, 이들 자치구에서는 하드웨어유형 사업을 중심으로 추진체계강화를 위한 인프라 구축에 비교적 많은 예산과 과제가 할당되어 있었다. 추진분야별로는 31개 과제 중 16개가 생활정착지원사업(약 52%)에 속하였으며 그 다음으로는 추진체계강화사업 8개(약 26%), 다문화분위기확산사업 6개(약 19%) 및 기타 생활정착지원+다문화분위기확산의 혼합유형 사업 1개 등으로 나타났다.

이에 그룹 내에서는 생활정착지원사업이 가장 많이 추진되고 있다고 볼 수 있겠으나 총 10개 자치구에서 시행된 11개의 추진체계강화사업 중 8개 과제가 그룹1에서 시행되었음을 고려해볼 때 그룹1은 그룹2에 비해 각종 센터 설치 및 운영을 중심으로 인프라 구축과 지원체계 및 거버넌스 구축 사업에 보다 집중하고 있다고 할 수 있다. 8개의 추진체계강화사업 중 소프트웨어 유형의 사업은 용산구에서 시행하는 '해외 자매도시 우수학생 유학 지원 사업' 1개에 불과하였으며 나머지 7개 과제는 모두 하드웨어 유형의 사업에 포함되어 있었다. 이들 7개 사업은 서초구 3개, 강남구와 성북구 및 용산구에서 각각 1개씩 시행되고 있었으며 글로벌 헬스케어 활성화 사업(서초구)과 송파관광정보센터운영(송파구) 과제를 제외한 5개 사업은 모두 글로벌센터 및 글로벌 빌리지센터 운영과 관련한 과제였다.

생활정착지원 분야의 과제들은 16개 사업 모두 소프트웨어유형에 속하였으며 성북구 6개, 용산구 5개, 서초구와 송파구 각각 2개, 강남구 1개 등이었다. 다문화분위기확산 과제는 성북구에서 4개, 강남구와 서초구에서 각각 1개씩 추진되었으며 강남구의 다문화인식개선 프로그램과 성북구의

문화·체험행사 프로그램 발굴 및 운영 과제를 제외한 나머지 과제는 지역 축제와 관련한 사업이었다.

사업대상을 기준으로 31개 정책을 살펴볼 경우 사람을 대상으로 하는 정책이 18개로 가장 많았으며 지역 중심 정책이 7개, 지역과 사람을 동시에 대상으로 하는 정책이 6개로 나타났다. 지역과 사람을 중심으로 하는 과제로는 지역 축제 및 각종 문화체험행사가 주를 이루고 있는데 이는 다양한 문화를 콘텐츠로 활용하여 내·외국인주민이 상호 교류하고 다문화에 대한 이해를 증진시킬 수 있는 소통의 장을 마련함과 동시에 다문화를 하나의 지역 이미지로서 홍보하는 것을 목적으로 추진되고 있었다.

사람을 대상으로 하는 사업 중 외국인주민을 대상으로 하는 과제는 총 20개로 체류자격별로는 다문화가족을 명시한 경우가 10개로 가장 많았으며 이 밖에 거주외국인 대상 사업이 5개, 결혼이주여성과 외국인근로자를 명시한 사업이 각각 4개, 다문화가정 자녀 대상사업 2개 등으로 나타났다. 이 밖에 그룹1에서는 관광객과 주한상공인, 주한외교사절 등 특정 계층을 중심으로 하는 사업들도 눈에 띄었다.

한편 내·외국인주민 모두를 대상으로 하는 10개의 사업은 각종 센터 운영과 축제와 관련하고 있으며 후자의 경우 특정 국가 – 이를테면 반포 서래 한불음악축제 개최(서초구) 사업은 프랑스를, 글로벌 문화축제 개최(성북구) 사업은 라틴아메리카, 유럽을 – 출신의 외국인주민을 주요 참여 대상으로 명시하고 이들 국가의 문화를 축제의 주요 콘텐츠로 활용하고 있었다. 반면 내국인을 대상으로 하는 사업은 강남구 1건에 불과하였으며 다문화 인식개선과 관련한 과제 역시 이 사업이 유일했다. 뒤에서 살펴볼 그룹2의 경우 다문화 인식개선사업의 비중이 비교적 높게 나타나고 있는 점을 고려해 볼 때 그룹1에서는 다문화 이해 제고에 대한 정책적 중요성이 낮게 인식되고 있음을 유추할 수 있다.

지역 중심 정책 과제는 앞서 언급한 추진체계강화사업에 속하는 7개 하드웨어유형으로 구성되어 있었으며 지역과 사람 모두를 대상으로 하는 사

업 역시 앞서 언급한 내·외국인주민 모두를 대상으로 하는 10개 사업에 속하는 각종 문화축제사업들이 주를 이루고 있었다.

이처럼 그룹1의 경우 사업의 추진분야와 대상, 그리고 사업유형 등 분석 범주 간 매칭이 비교적 단순하며 이에 따라 사업 간 추진성격이 비교적 뚜렷하게 구분된다. 요컨대 그룹1의 경우 하드웨어유형 중심의 지역을 대상으로 하는 추진체계강화사업과 소프트웨어유형 중심의 외국인을 대상으로 하는 생활정착지원사업, 그리고 소프트웨어유형 중심의 내·외국인 및 지역을 대상으로 하는 다문화분위기확산 사업의 속성을 가진 사업들이 중점적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 이러한 외국인정책사업은 어떠한 정책입안과정을 통해 추진되며 외국인주민과 외국인정책을 바라보는 내국인주민의 시각은 어떠한 특징을 갖는가? 이에 다음 절에서는 그룹1의 사업 목적 및 추진효과에서 나타나는 자치구의 의도를 파악하고 서초구의회 회의록을 사례로 정책입안과정에서 나타나는 자치구와 내국인주민 간 담론을 분석함으로써 이들 자치구가 외국인정책을 통해 외국인주민을 통치하고 활용하는 방식을 규명해 보도록 한다.

2) 서초구 정책 현황 및 회의록 분석 개괄

담론 분석에 앞서 서초구의 정책 현황을 먼저 살펴보면 서초구는 1차에서 3차 기간 동안 총 6개의 사업을 추진하였으며 하드웨어와 소프트웨어 유형이 각각 3개를 차지하고 있었다. 사업분야별로는 추진체계강화 3개, 생활정착지원 2개, 다문화분위기확산 1개로 구분되었으며 대상별로는 사람을 중심으로 하는 사업이 2개, 지역 중심 사업이 3개, 지역과 사람 모두를 대상으로 하는 사업이 1개로 나타났다. 이 중 내국인주민을 대상으로 하는 사업은 전무하였으며 외국인주민만을 대상으로 하는 사업이 4개, 내국인주민과 외국인주민 모두를 포함하는 사업은 2개였다. 내국인주민이 포함되는 두 개의 과제는 모둔 내국인주민 일반을 대상으로 하고 있었으며 외국인주민이 포함되는 총 6개의 과제 중 거주외국인 일반을 대상으로 명시한 과제가 4개, 관광객과 외국인근로자 각각 1개, 다문화가족 2개였다. 아울러 특정 국가출신 이주민집단을 정책대상으로 명시한 경우는 '한불음악축제' 1건이었다(<표 4-5> 참고).

한편 서초구의회 회의록을 분석한 결과 2006년부터 2019년까지 총 1838개의 회의록이 존재하였으며 이 중 앞의 <표 1-2>에 해당하는 키워드들을 중심으로 각 키워드가 포함된 회의록을 발췌하여 307건의 회의록을 분석대상으로 삼았다(<표 4-6> 참고). 각 키워드별 회의록 건수를 살펴보면 '외국인'에 해당하는 자료가 203건으로 가장 많았으며 '다문화'와 '이민'은 각각 98건, 7건으로 나타났다. 이는 뒤에서 살펴볼 영등포구회의록의 경우 '다문화'와 '이민'이 포함된 분석 자료가 각각 197건, 40건이라는 점과 비교해 볼 때 상대적으로 적은 빈도를 보이고 있다고 할 수 있다.

반면 서초구의 경우 '글로벌'이라는 단어가 비교적 빈번하게 등장하였는데 이는 주로 '글로벌헬스케어사업'과 관련한 것이었으며 이외에도 '글로벌 스탠다드 부합', '글로벌 도시 구현', '글로벌 위상 제고' 등 구정 목표 및 기조를 표현하는데 있어서도 다수 언급되었다. 또한 서초구에 밀집해 있는 프랑스출신 이주민집단과 그들의 거주지역인 서래마을에 대한 담론

<표 4-5> 제 1차~제 3차 서초구 외국인정책 시행계획 추진사업의 특징

구 분[32]	추진과제명	사업유형	사업분야	사람/지역	내/외국인	내국인대상구분	외국인대상구분	특정국가
1차	글로벌 빌리지 센터 운영	하드웨어	추진체계강화	지역	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
1차	서초글로벌센터운영	하드웨어	추진체계강화	지역	외국인		거주외국인	
1차	외국인 건강관리	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자 (불법체류자 포함), 다문화가족	
1차	반포서래 한불음악축제 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	프랑스
1차	서초 한가족 프로젝트	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
2차	글로벌헬스케어 활성화사업	하드웨어	추진체계강화	지역	외국인		관광객, 거주외국인	

32) 각 과제의 시작 시점 기준

<표 4-6> 분석대상에 포함된 키워드별 서초구의회 회의록 개수

키워드	회의록 개수
외국인	203
다문화	98
이민	7
글로벌	79
프랑스	38
서래	62
총 회의록 개수(분석에 활용한 회의록 개수)	487(307)

분석을 위해 '프랑스'와 '서래' 등의 키워드를 함께 검색하였으며 서래마을의 경우 주로 '서래마을 디자인특화거리 조성사업'과 관련한 내용이 주를 이루고 있었다. 이러한 자료 구축 작업을 바탕으로 각 키워드가 포함된 회의록을 종합한 결과 총 487개의 회의록이 추출되었으며 이 중 중복된 회의록을 제외하고 총 307건의 회의록을 바탕으로 담론분석을 시행하였다.

3. 선별적 이주민집단을 통한 지역 브랜딩 및 상품화

1) 비가시적 이주민집단에 대한 정책적 지원 확대에의 노력

먼저 <표 4-2>에서 제시한 외국인정책의 목적 및 기대효과별 구분에 따라 그룹1의 자치구에서 시행된 31개 사업의 목표를 살펴보면 다음의 <표 4-7>과 같이 나타난다. 이들 자치구에서는 각각의 사업 목적에 해당하는 과제들의 비중이 크게 차이난다. 가장 많은 비중을 차지하고 있는 부분은 외국인주민에 대한 생활서비스 제공과 심리적 안정감 형성을 통한 지역사회 정착 도모 관련 사업이었으며(약 29%), 총 9개의 과제 중 4개의 과제가 성북구에서 추진되고 있었다. 강남구와 서초구에서는 이와 관련한 사업으로 '외국인 건강검진 서비스'를 제공하고 있으며 용산구는 '(내국인)다문화교육사 양성과정 프로그램'을, 송파구는 '다문화건강교실' 및 '정보화 교육 프로그램'을 각각 시행하고 있다. 성북구에서는 '결혼이민자 가족을 위한 캠프', '다문화아동 멘토링 사업', '위기가정 상담 프로그램 지원', '다문화관련 민간단체 지원' 등 보다 다양한 사업을 추진하고 있으며 이들 사업은 주로 "지역사회 통합 도모", "한국문화 이해력 제고", "건강한 지역사회 구성원으로서의 능력 향상", "가족 간 친밀감과 유대감 조성" 등을 목표로 제시하고 있다.

다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 내·외국인주민간 상호 이해 증진과 공동체 의식 강화 목적의 사업들은 총 7개로 전체의 약 23%에 해당하며 "공동체 의식 증진", "문화 다양성 이해", "글로벌 공동체 분위기 조성" 등을 목표로 다문화와 관련한 지역 축제 및 각종 문화·체육 행사를 중심으로 구성되어 있다. 이 중 '서초 한가족 프로젝트(서초구)'는 운동회와 소풍 등의 행사와 더불어 다문화가족을 위한 한글교실 및 자조모임, 다문화가족 자녀성장지원사업, 다문화가족봉사단, 부부교육, 다문화가정자녀의 한글교육 등 다양한 프로그램을 포함하고 있다. 이들 프로그램의 일부분은 위에 언급된 지역사회 정착 도모 관련 사업과 성격을 같이 하는 측면이 있다.

<표 4-7> 그룹1의 사업목적 및 기대효과별 과제 비중

사업의 목적 및 기대효과	개수	비중(%)	자치구별 해당 과제 수	사업목표(예시)
1. 글로벌 공간 형성	7	22.58	강남구·성북구·송파구·용산구(1), 서초구(3)	“글로벌 도시경쟁력 강화”, “글로벌도시 이미지 제고”, “지역사회 글로벌화 촉진”, “관광송파의 발전을 견인”
2. 글로벌 이미지 제고	2	6.45	성북구·용산구(1)	“성북구 홍보”, “글로벌 보건 및 의료서비스를 지향하는 복지 용산 구현”
3. 외국인주민(특히 다문화가정자녀)의 글로벌 인재로의 양성	1	3.23	용산구(1)	“해외 지한파 인재양성”, “글로벌사회 리더 육성에 기여”
4. 외국인주민(특히 결혼이주여성)의 경제적자립 및 자녀양육역량강화	2	6.45	성북구·용산구(1)	“육아에 대한 자신감 증진”, “보건소 역할에 대한 이민사회에 홍보효과 제고”, “가족건강성 증진 도모”
5. 외국인주민의 사회적책임과 의무, 역할 부여를 통한 지역사회 내 이바지	0	0	없음	-
6. 한국어교육 및 한국문화습득을 통한 (일방향적인) 사회통합	3	9.68	성북구(1), 용산구(2)	“빠른 사회 적응 유도”, “관내 다문화가정 학생들의 학업 성취도 및 문화적응력 향상”, “안정적인 정착 도모”
7. 외국인주민의 생활서비스 제공, 심리적 안정감 형성을 통한 지역사회 정착 도모	9	29.03	강남구·서초구·용산구(1), 송파구(2), 성북구(4)	“지역사회 통합 도모”, “한국문화 이해력 제고”, “건강한 지역사회 구성원으로서의 능력 향상”, “가족간 친밀감과 유대감 조성”
8. 내·외국인주민 간 상호이해 증진, 공동체 의식 강화	7	22.58	강남구(1), 서초구(2), 성북구(4)	“공동체 의식증진”, “문화 다양성 이해”, “더불어 살아가는 성북 구현”, “글로벌 공동체 분위기 조성”
9. 정책적 참여 기회 확대	0	0	없음	-

(1) 다문화가정과 이주노동자에 대한 포용 담론

서초구의 경우 이러한 생활정착지원 사업의 주된 대상이 되는 결혼이주여성과 다문화가정의 수가 다른 자치구들에 비해 현저히 낮다. 앞서 언급한 바와 같이 '서초 한가족 프로젝트'의 경우 다문화가족과 결혼이주여성, 그리고 다문화가정 자녀 대상을 각각 중심으로 하는 여러 개의 프로그램으로 이루어져 있지만 하나의 정책사업으로 묶여 있어 실제로 외국인정책 시행계획상 결혼이주여성이나 다문화가족을 정책대상으로 명시한 경우는 드물다. 그럼에도 불구하고 내국인주민들은 다문화가정이 비록 적은 비중을 차지하고 있지만 이들의 안정적인 정착을 위한 사업들이 보다 확대되고 다양하게 이루어져야 하다고 인식하고 이와 관련한 정책을 제안하기도 한다.

"ooo위원: (서초장학재단 장학금 대상자 선정과 관련하여) 다문화가정의 아이들이 대개 많이 어려워요 형편이. (중략) 다문화가정 아이들이 사실은 서초에는 그렇게 많지는 않지만 대부분 전부 다 중국이나 필리핀이나 베트남이나 이쪽에 있는 자녀들인데 상당히 어려우니까 기존에 우리 구에 구민으로 받아들인다고 하시면 이런 부분도 약간 언급이 되어야 되지 않을까 생각해서 질문을 드렸고요."

- 제 274회 2차 정례회 제2차 예산결산특별위원회

"ooo위원: 우리 서초구민만이 아니라 서초구에 살고 있는 사람은 누구든지 우리 서초구청이 보호해야 하고 생활에 편리함을 해 주는 것이 중요한 것이거든요. 그런데 다문화가정에 대한 것 아니면 이주노동자들이랄까 이런 사람들을 위한 그런 프로그램들을 많지 않은 것 같아요. (중략) 다른데 같은 데는 예를 들면 동주민센터도 그렇고 구청에도 통역서비스가 다 연결이 되어 있더라... (중략) 전화로라도 연결해서 하는 것 그런 서비스도 있을 것이고 여러 가지가 있을 것 같아요."

- 제 276회 임시회 제4차 행정복지위원회

아울러 서초구 또한 다른 자치구에 비해 상대적으로 비중이 적은 관내 다문화가족과 이주노동자 등 소수 이주민집단에 대한 정책적 지원이 소홀했음을 인정하고 다각도에서 관련 정책을 추진할 계획을 구상한다. 이후 분석에서 언급하겠지만 영등포구의 경우 외국인주민에 대한 지원 확대는 내국인주민에 대한 지원의 축소로 여겨져 마치 내국인주민과 외국인주민 간 제로섬 게임을 하는 양상을 보이고 있다. 이에 견주어 볼 때 내국인주민의 입장에서 먼저 소외된 외국인주민집단에 대한 정책을 고민하고 생활지원서비스 뿐 아니라 장학금과 같은 경제적인 지원의 필요성까지 제안하는 서초구의 사례는 고무적으로 느껴지기도 한다.

"ooo위원: 특별하게 현재 서초에서 다문화와 관련된 내용을 진행하고 있는 것이 많지 않다는 생각이 드는데요. (중략) 타구의 사례를 보더라도 다문화 지원을 통해서 굉장히 선진적이고 창의적인 자치구만의 사례를 도출한 경우가 굉장히 많습니다. 우리 서초구 같은 경우는 타 구의 다문화가정이랑 다른 케이스가 있는 것이 사실이기는 한데요. 대한민국 다문화가 나아가야 될 선진적인 새로운 방향의 모델들을 서초구에서 얼마든지 구현할 수 있다고 생각이 들거든요.

담당공무원: (중략) 저희는 전체 가구 수에 비해서 500가구 정도 밖에 안 되기 때문에 그동안에 저희가 다문화 문제에 대해서는 조금 소홀히 한것은 사실입니다. (중략) 이 다문화정책을 체계적으로 지원할 수 있는 그런 시스템을 구축하려고 하고 있습니다. 그리고 저희가 이것을 하면서 아이디어사업을 지속적으로 지금 발굴 중에 있고 또 이런 아이디어를 가지고 계시는 우리 관내에 많은 주민들을 통해서 자원봉사체제로 해서 우리 다문화지원팀을 우리 총무과에 만들었습니다. 거기하고 접목해서 일을 할 그런 계획으로 있습니다."

- 제 214회 서초구의회 2차 정례회 행정복지위원회행정사무감사 2일차

"ooo위원: (불법체류자 문제와 관련하여) 우리 지방자치단체는 거기의 거주하고 있는 사람들이 좀 편하게 도움을 줄 수 있는 일을 하는 것도 좋지 않을까 그런 생각이 듭니다. (중략) 그것이 예산이 크게 들어 가는 것이 아니라 조그

마한 것으로도 도와줄 수 있는 것이 있지 않을까 그런 프로그램을 연구를 하고 다른 나라거나 아니면 어디에 벤치마킹을 해서 해보는 것이 어떨까...(중략)

담당공무원: 우리 지자체에서 서초구에서 할 수 있는 사항 같은 경우는 예를 들어서 적은 예산을 투입해서라도 이들을 빨리 우리 문화하고 동화시킬 수 있는 그런 프로그램을 많이 만들어서 운영해야 될 것 같고요. 그래서 저희는 특별히 그분들을 위한 행사를 별도로 추진하고 있습니다. (중략) 다양한 그런 것을 저희 나름대로 계획을 하고 있지만 그래도 많이 부족한 것이 현실입니다.

ooo위원: 무엇보다도 중요한 것은 그분들을 정말로 마음속으로 품을 수 있는 그런 부분이 정말로 필요한 시점이 아닌가 하는 생각이 듭니다. (중략) 여건이 되면 국적을 찾아주는 것이 가장 중요할 것 같고요. (중략) 우리 구청 산하 내에 시설을 어느 단체가 와서 사용하는 것 그런 것도 도와줄 수 있고 그것이 합법적인 기관이 아니라도... (중략) 그런 것을 좀 우리가 생각을 많이 해보는 것이 좋지 않을까 그런 생각입니다."

- 제 274회 2차 정례회 행정복지위원회행정사무감사 5일차

(2) 사회적 약자에 대한 돌봄과 경제성 논리 간 충돌

그러나 이러한 내국인주민과 자치구의 노력에도 불구하고 정작 이러한 프로그램에 참여하는 외국인주민 수가 많지 않아 사업이 중간에 중단되는 경우가 많다. 내국인주민의 입장에서도 다문화가정에 대한 정책적 지원이 필요하지만 참여율이 저조한 사업들에 대해서는 회의적인 시각을 가지고 있다. 특히 이러한 사업이 자치구 예산으로 시행될 경우 내국인주민들은 사업의 실효성을 더욱 고려하는 양상을 보인다.

일례로 다문화 다자녀 문화예술교육지원사업의 일환으로 2013년부터 시민참여사업으로 추진되었던 플롯교실은 서울시 예산으로 운영되다가 자치구 예산으로 전환되어 운영을 지속하였지만 참여 인원 수가 적은 관계로 예산 집행이 계획 대비 절반 수준에 그치면서 2019년부터는 민간단체의 자율 운영으로 전환되었다. IT배움센터 다문화가족 정보화교육 역시 운영 실적 저조로 과정이 폐지되었다.

사업의 비용과 효용성과 관련하여 내국인주민과 자치구 간 의견조정이 발생하고 실효성이 낮다고 판단되는 경우 그에 따른 사업의 폐지는 당연한 것으로 볼 수도 있다. 하지만 서초구는 때때로 이주민집단에 대한 정책적 지원을 사회적 약자에 대한 돌봄 문제로 간주하고 이 경우 경제성 논리보다는 이들에게 돌아가는 혜택의 문제로 보아야 한다고 강조하며 내국인주민을 설득하고 사업을 이어나가기도 한다.

"담당공무원: (플룻교실과 관련하여) 사단법인 문화를 나누는 사람들이 자원봉사로 해서 다문화가정 아이들을 상대로 해서 2013년부터 시작을 했습니다. (중략) 2017년도에는 서울시 주민참여 예산으로 해서 2410만원을 서울시로부터 배정 받아서 올해는 했고요. 이렇게 하다 보니까 다문화가정 아이들이라든가 저소득가정 아이들이 굉장히 좋아합니다. 그래서 이것을 서울시 참여예산도 끝났고 내년에는 저희 구비로 한 3000만원 들여서 저소득 아이들과 다문화가정 아이를 상대로 해서 플루트라든가 이런 음악을 통해서 정서와 건강을 챙겨보고자 하는 사업이 되겠습니다."

- 제 274회 2차 정례회 제 4차 도시건설위원회

"담당공무원: (한글교실 운영과 관련하여) 건강가정지원센터가 공간이 너무 좁아서 한글교실 같은 경우는 교회를 빌려서 하고 있고 또 아이돌보미사업 같은 경우는 다른 시설들을 빌려서 이렇게 하고 있는 실정입니다. 그래서 비효율적인 부분들이 현재는 있습니다. (중략) 지금 전반적으로 전문성, 경제성, 효율성 이게 저희가 추진해야 될 가치라고 봅니다. 그런데 저소득이라든가 약자, 가정에 문제있는 이런 데에는 저희가 꼭 그 논리로만 갈 수는 없고요. (중략) 약자라든가 사회적으로 돌봄이 필요한 분들한테는 어떤 경제성보다는 그분들에 대한 혜택의 폭이 어느 정도 크냐에 따라서 판단해야 된다고 봅니다."

- 제 283회 2차 정례회 행정복지위원회행정사무감사 2일차

이처럼 서초구 내 다문화가정과 이주 노동자들은 다른 자치구에 비해 상대적으로 소수의 이주민집단을 구성하면서 그 존재가 가시적으로 드러나지 않고 있다. 그러나 해당 자치구의 내국인주민들은 이들을 돌봄이 필요한 사회적 약자로 인식하고 있으며 자치구의 경우에도 이들 이주민집단의 수적인 열세에도 불구하고 사업의 경제적 효용성을 떠나 이들이 실질적인 교육과 문화·복지 혜택을 누릴 수 있도록 정책적 지원을 확대하고 주류사회로 포섭하기 위해 노력하고 있다.

2) 이국적 문화를 활용한 글로벌 도시 만들기

한편 서초구에는 이들과 달리 지역개발사업의 중요한 대상으로서 지방정부에 의해 비자발적으로 정체성이 드러나는 이주민집단도 존재한다. 이들은 종종 그들의 존재를 드러내고 싶어하지 않는다고 여겨지지만 이들은 그들의 의사와 상관없이 지역을 대표하는 이미지로 포장되어 지역의 브랜드로서 역할한다. 아울러 그들의 밀집지역은 물리적 경관사업을 통해 가시적으로 부각되고 있다. 자치구는 이들 이주민 집단을 위해 특화된 지원서비스를 제공하지는 않는 반면 지역개발정책사업에 있어서는 이들의 문화와 민족성을 적극적으로 활용하는 태도를 보인다. 이러한 사업에는 물리적인 공간구축사업도 있지만 지역 축제와 같은 소프트웨어유형의 사업도 포함된다. 그렇다면 경제적·문화적으로 상반된 배경을 가지고 있는 이들 이주민집단에 대한 서초구의 정책은 앞서 언급한 소수의 비가시적 이주민집단에 대한 정책과 어떻게 다른가?

(1) 세계도시로서의 품격 담론과 지역의 이미지 제고

이와 관련하여서는 내·외국인주민 간 상호 이해와 공동체 의식 강화를 위한 각종 지역축제 및 행사 관련 사업들과 글로벌 공간 형성 및 글로벌 이미지 제고를 위한 사업들을 함께 살펴볼 수 있다. 먼저 그룹1의 자치구

들은 관내 인구비중이 높은 이주민집단의 음악, 음식 등 문화적 콘텐츠를 중심으로 매년 다양한 행사 프로그램을 진행하고 있다. 대표적으로 서초구와 성북구의 사례를 들 수 있는데 이들 자치구는 이들 이주민집단의 다양한 문화를 자본삼아 이를 소비할 수 있는 공간으로서 지역을 상품화하고 있다.

먼저 성북구의 경우 외국인정책사업으로 총 5개의 행사를 진행하고 있다. 성북구는 관내 약 40여개에 이르는 대사관저와 결혼이민자센터 등 자치구가 가지고 있는 유·무형의 다문화 자원을 모티브로 지역의 주민·예술가·상인·대사관 등 다양한 계층이 참여하여 각국의 음식, 마켓, 놀이, 체험과 공연을 통해 서로의 문화를 나눌 수 있는 '성북 다문화 음식 축제(누리마실)'를 2008년부터 개최해오고 있다. 이와 함께 유럽과 라틴아메리카를 포함한 국가 출신의 이주민집단을 중심으로 매년 특색있는 대륙별 축제를 개최하고 있다. 성북구는 기존에 실시해 오던 유러피언크리스마스 마켓과 라틴아메리카축제 등을 통합하여 2016년 '글로벌 문화축제'사업을 신규편성하고 세계맥주축제, 성북동 다문화축제 등을 개최함으로써 "글로벌 시민의식 고취"를 통해 "더불어 사는 성북"의 이미지를 제고하고 "글로벌 공동체 분위기 조성" 등을 꾀하고 있다.

서초구 역시 프랑스인이 많이 거주하고 있다는 지역적 특성을 살려 서울시 거주 프랑스인을 비롯한 외국인과 지역 주민이 함께 소통하고 문화를 교류할 수 있는 장(場)으로서 2008년부터 '반포서래 한불음악축제'를 개최해 오고 있다. 서초구는 이 축제를 위해 전체 기간의 총 예산액 중 약 42%를 투입하였으며 반포 본·1·2·3·4동 주민자치위원회의 주도로 한·불음악축제 추진위원회를 구성하고 축제 운영 전반에 대한 결정 및 예산지원 등을 집행하게 함으로써 지역 주민의 자발적인 참여를 꾀하고 있다. 또한 한·불 음악공연과 먹거리 부스 운영, 프랑스영화 상영, 한·불 전통놀이 체험마당 등의 콘텐츠들을 통해 프랑스 출신 이주민집단과 그들의 다양성을 적극적으로 활용하여 지역 내 이미지를 제고하고자 노력한다. 이러한 사업

은 외국인주민의 정체성을 활용하여 지역을 브랜딩하고 공간을 상품화함으로써 글로벌한 공간으로 도시를 재구조화하기 위한 정부의 소프트웨어 전략으로 해석할 수 있다.

[그림 4-3] 반포서래 한불음악축제

(출처: 상: 2019 서리풀페스티벌 공식 블로그 https://blog.naver.com/sccf150508/221658822732, 하: 서초구청 홈페이지 https://www.seocho.go.kr/site/seocho/04/10404010600002015070703.jsp)

이와 더불어 그룹2에 해당하는 자치구들은 “세계도시 공간 형성”을 사업내용으로 명시하고 이를 위해 물리적인 공간을 신설하거나 인프라를 구축함으로써 외국인주민의 편리한 경제활동 기반을 조성하고 우수 인재 및 관광객을 유치하는데 주력하고 있다. ‘글로벌센터 설치 및 운영’에 관한 과제(강남구, 서초구, 성북구, 용산구) 또는 ‘관광센터 운영(송파구)’과 ‘글로벌 헬스케어 활성화 사업(서초구)’ 등은 「서울시 글로벌 도시 촉진 조례」에 근거한 대표적인 사업들이며 이들은 지역사회의 ‘글로벌화를 촉진’하거나 ‘글로벌 도시 경쟁력 강화’ 또는 ‘글로벌 도시로서 자치구의 이미지를 제고’하는 것을 목적으로 명시하고 있다.

앞의 3장에서 살펴보았듯이 오세훈 시정 당시 추진된 「서울시 글로벌화 전략 및 추진계획」은 서울을 해외기업이 투자하기 좋은 지역으로 만들기 위한 것이었으며 이러한 맥락에서 자치구 내 ‘글로벌존 지정 및 운영’ 사업과 ‘글로벌센터 설치 및 운영’ 사업은 공간 구획을 통해 도시를 보다 효율적으로 다루고자 하는 정부의 통치전략으로 해석할 수 있다. 서울시 정부는 선진국 출신의 중산층 이주민집단이 밀집하여 있는 자치구를 선별하여 이들 지역에 인적·경제적 자본을 우선적으로 배치하고자 하였다. 이에 해당하는 지역은 주로 미국인, 프랑스인, 일본인의 집중거주 지역이었으며 이의 결과로 집단 2에 해당하는 자치구 중 송파구를 제외한 강남구, 서초구, 성북구, 용산구에 글로벌(빌리지)센터가 입지하게 되었다.

서울시 정부는 특정 이주민집단을 대상으로 국적별 서비스 기관을 설치함으로써 공간을 사용하는 대상과 공간적 성격을 규정짓고 이를 관리·감독할 전담 기구를 설치함으로써 통치의 효율성을 확보하였다. 아울러 각 지역에 입지한 글로벌빌리지센터의 운영을 해당 자치구에 이양함으로써 자치구 스스로 도시 경쟁력 발전을 위한 전략에 주도적으로 참여하도록 이끌었다. 자치구의 입장에서도 글로벌빌리지센터는 해당지역의 글로벌 이미지를 제고할 수 있는 상징적 건축물로 여겨졌고 이를 통해 자치구는 세계도시로서 외국인들이 살고 싶어 하는 지역을 만들고자 하였다.

이러한 서초구의 기업가주의적 지방정부의 면모는 당시 구청장의 구정연설과 담당 공무원의 주요업무 추진계획보고에서도 쉽게 파악할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 자치구는 “기업”과 같은 존재로서 행정의 대상이 되는 관내 주민은 “고객”으로 여겨지고 있다. 또한 자치구 행정의 평가척도는 “글로벌 스탠다드”에의 부합여부로, 행정의 결과물은 효율성을 중시하는 기업의 “경영성과”와 같은 것으로 인식되고 있다. 이러한 맥락에서 글로벌 빌리지 센터는 해당 자치구의 “글로벌 이미지”를 확보하기 위한 수단으로서 여겨지고 있으며 나아가 서초구는 관내 거주 외국인과 다문화 가정에 대한 지원사업이 궁극적으로는 “외국인이 살고 싶어하는 글로벌 도시를 만들기 위함”임을 분명하게 드러내고 있다.

“ooo구청장: (구정연설중) 이러한 많은 관심과 협조 속에서 펼친 서초의 변화와 개혁 노력은 고객 행정의 새로운 패러다임 변화를 창출하였고, 기업보다 더 기업적인 경영성과를 거두었으며, 글로벌 스탠다드를 주도하는 세계 속의 서초로 거듭나는 소중한 결실을 하나씩 맺어가고 있습니다. (중략) 프랑스인이 많이 모여 사는 서래마을에 외국인 전용 주민센터인 서래 글로벌 빌리지 센터를 개원하고... (중략) 세계와 함께하는 글로벌 서초의 이미지를 더욱 확고하게 심어 놓았습니다.”

- 제 199회 임시회 1차 정례회 본회의 개회식

“담당공무원: 다문화 지원사업의 주요목적은 서초구 거주 외국인 및 다문화 가정이 한국사회에 조기 정착 할 수 있도록 실질적 서비스를 제공하고 나아가 외국인이 살고 싶어하는 글로벌도시 서초를 만들기 위함이라고 볼 수가 있습니다. (중략) 서초글로벌센터를 설치하여 다문화가정 및 국내 자원봉사자로 구성된 외국어 전문요원을 배치해서 서초구에 거주하는 외국인과 다문화 가정의 애로사항을 청취하고 필요시에는 적응교육 및 문화강좌프로그램을 운영할 계획입니다. (중략) 글로벌 도시 서초로서의 위상을 높이는데 기여하고자 합니다.”

- 제 214회 2차 정례회 제 2차 본회의

한편 「서울시 글로벌화 전략 및 추진계획」에 따른 글로벌존 조성사업과 글로벌센터 설립이 추진되던 이 시기에 중앙정부는 '외국인 집중거주지 생활환경 개선' 과제를 외국인정책사업의 하나로 선정하고 이주민의 지역사회 정착을 위한 중장기 환경개선사업과 지자체별 외국인주민 밀집지역 종합발전계획을 수립하였다. 이를 통해 중앙정부는 외국인 밀집지역에 대한 종합적·체계적 지원과 더불어 이들 지역에 대한 특화발전을 유도하였다. 이 중 이색·차별화된 특화거리 조성, 상징물 설치, 가로시설물 정비를 통한 이색 명소화가 주요 특화 방안으로 제시하기도 하였다.

서울시 역시 역삼, 연남, 서래, 이태원, 이촌 글로벌 빌리지 내 특화거리를 조성하는 사업을 추진하였는데 이 사업은 지역 내 상대적으로 높은 거주 분포를 보이는 특정 이주민 집단의 민족적·문화적 특성을 상품화하여 해당 지역을 판촉하려는 성격을 강하게 띠고 있었다. 연남동 차이나타운거리의 주가로나 공원에 중국 전통양식의 공공디자인을 설계하거나 서래마을 프랑스거리에 프랑스국기 소재의 삼색 보도블럭으로 보도를 포장하고 프랑스어로 된 간판을 통해 프랑스 분위기를 만드는 것, 그리고 이촌동 리틀재팬 거리에는 일본 관련 시설(수입품점, 음식점, 주점)을 유치하고 일본식 조경과 건축계획을 통해 일본풍 가로를 조성하는 것 등이 주요 추진계획이었다.

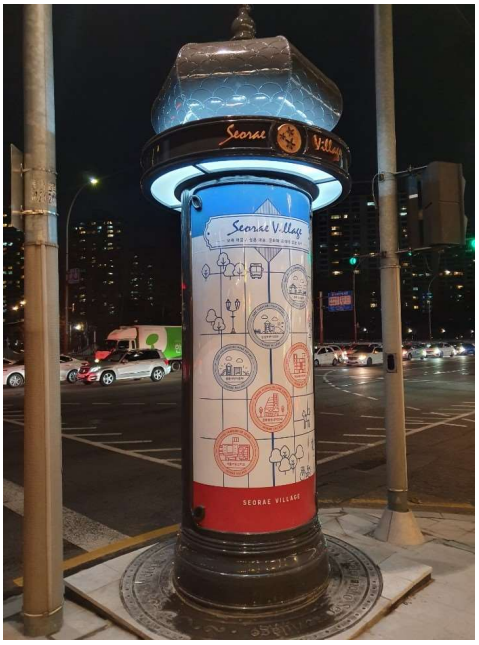
'서래로 글로벌 특화거리 조성' 사업의 경우 2010년 시행계획에 포함되었지만 실제로 2009년부터 사업이 시작되었으며 총 5,000백만원의 사업비 중 1,000백만원이 해당연도에 집행되면서 단기과제로서 비교적 큰 예산 규모를 보였다. 서초구는 '서래로 특화거리 조성사업'에서 '서래마을 디자인 거리조성 사업'으로 이어지는 일련의 지역개발사업에 있어 지역의 정체성을 '프랑스인의 밀집지역'으로 강화하고 도시의 글로벌 이미지를 부각시키고자 하였다.

"담당공무원: 프랑스인이 집단 거주하는 서래마을에 대해서는 새주소 특화사업으로 유럽풍의 안내표시판을 설치해서 거주 방문 외국인에게 안내 편의를 제공을 하고 글로벌시대를 선도하는 디자인 서초 위상을 높이도록 하겠습니다."

- 제 189회 임시회 제 3차 본회의

"담당공무원: 프랑스인 등 외국인 집단거주지역인 서래마을에 글로벌빌리지 특화거리를 조성하여 2008년 6월에 개관한 글로벌빌리지센터와 연계하여 세계 명품 도시로서의 경쟁력을 높이는데 최선을 다하겠습니다."

- 제 197회 임시회 제 3차 본회의



[그림 4-4] 프랑스 이미지를 차용한 서래마을 디자인특화거리 조성사업 (좌측위: 서래로 빛의 거리 축제, 좌측아래: 서래마을 BI, 우측: 콜론모리스)
(출처: 서초구 공식 블로그 https://blog.naver.com/seocho88/221739132289)

"담당공무원: 서울에 있는 아주 유일한 프랑스마을로서 정체성을 강화하고 방문객들이 만족하는 그리고 지역상인들 조차도 자긍심을 넘치게 하는 명소로서 만들어 가는데 노력을 해 나가고자 합니다."

- 제 283회 2차 정례회 제 5차 예산결산특별외원회

"담당공무원: 서래마을 디자인거리 조성을 통해 서울 속 프랑스라고 일컫는 서래마을에 매력도 강화 및 가로 활력 증강 차원에서 문화 콘텐츠를 가미해 지역 특색을 더욱더 강화하겠습니다."

-제 285회 임시회 제 3차 재정건설위원회

(2) 지역상권활성화 담론과 지역의 경제적 이익 창출

그러나 정작 내국인주민에게 있어서 사업추진의 타당성과 실효성의 판단 근거는 해당 사업을 통한 도시의 이미지 개선이나 세계 명품 도시로서의 위상과 경쟁력 제고가 아닌 지역의 직접적인 경제적 이익 창출여부이다. 이는 글로벌센터 조성과 함께 「서울시 글로벌화 전략 및 추진계획」의 일환으로 추진된 서래로 특화거리 조성 사업과 관련한 논의 속에서 분명하게 드러난다.

먼저 내국인주민들은 지역 내 글로벌센터의 운영이 경제성이 없다고 여기며 회의적인 입장을 나타낸다.

"ooo위원: 다문화 지원을 위해서 서초글로벌센터를 추진한다고 하셨는데 (중략) 다문화에 대한 새로운 창의적인 아이디어들을 지원할 수 있는 그런 인적 자원 배치는 어떻게 되고 있는 것인지 아니면 또 여기에 대해서 담당 해당되는 팀장이라든지 이런 분이 또 없게 된다면 또다시 적당히 행사성으로 지원하게 되는 사업으로 그치게 될 경우가 많을 것 같은데요."

- 제 214회 2차 정례회 행정복지위원회행정사무감사 2일차

"ooo위원: 글로벌센터를 운영하면서 거기에 찾아오시는 분들이 많다고 그러면 올해 예산을 이렇게 세워야 되지만 작년에 행정사무감사를 통해서 보니까 하루에 한사람도 안 오더라고요. (중략) 글로벌센터 전시 행정 같아요, 그런 센터 같은데 …….”

- 제 224회 2차 정례회 제 3차 행정복지위원회

"ooo위원: 제가 글로벌 센터에 가보면 거의 사람이 없더라고요, 제가 상담하는 사람을 못 봤거든요. (중략) 매스컴에 엄청나게 글로벌센터 운영한다고 지금 해놓고..(중략) 1년 1900만원에 9개월에 1358만원 들어갔는데 이렇게 돈을 많이 쓰면서 하루에 한사람 정도밖에 이용을 안 하면 사실 있을 필요 없는 것 아니에요? (중략) 그 사람들 일괄적으로 원스톱 서비스를 다 할 수 없는 것 아니에요. 여기에 출입국 사무소의 기록을 갖다가 집어놓고 다할 수 없다는 것이지요. 그러니까 별 실효가 없다는 것이지요."

-제 224회 2차 정례회 행정복지위원회행정사무감사 2일차

또한 내국인주민들은 '서래마을 디자인 거리조성 사업'에 대해서도 프랑스마을로 지역의 정체성을 강화함으로써 지역의 글로벌 이미지를 고취시킬 수 있다는 인식적인 기대효과보다는 이러한 글로벌한 지역정체성을 통해 해당 지역이 직접적으로 얻을 수 있는 경제적 이익에 보다 초점을 맞추고 있다. 실제 서초구는 해당 사업의 목적으로서 "서래마을의 매력도 강화 및 가로활력 증강을 위한 도시 경관 콘텐츠의 질적 향상 도모"를 명시하고 가로 특화사업과 같은 하드웨어적 부분의 개선을 통한 상권 활성화에 대한 전망을 제시하였다. 그러나 내국인주민들은 도시 이미지 구축을 위해 물리적 경관을 개선하는데 중심을 두기 보다는 그러한 이미지를 활용하여 침체된 지역 상권을 활성화시킬 수 있는 구체적인 방안에 대한 고민이 보다 필요하다는 입장을 취하고 있다.

"ooo위원: 서래마을 디자인거리 조성 사업도 상권 활성화라고 하지만 (중략) 어떤 이런 하드웨어적인 부분을 설치하고 그것을 관리하는 부분이 지역경제 활성화에 그것이 얼마나 크게 도움이 되는지에 대한 의구심이 들고요. (중략) 관주도를 탈피한다고 하셨지만 대부분의 어떤 이런 거리들은 상인 주도로 민간주도로 진행이 되고 거기에 관이 도움을 주는 이런 형태가 되어야지 이상적이지 않은가 그래야 정말 진정한 활성화가 되지 않는가 싶어서 (중략) 구의회 예산이 투입되는 부분에 있어서는 하드웨어 위주로 이렇게 반복되는 것은 지양해야 되지 않느냐 그런 생각이 드는데..."

- 제 283회 2차 정례회 제 2차 재정건설위원회

"ooo위원: 관 주도 거리 경관사업이 아닌 거주자, 방문자, 상인 등 수요자 니즈에 걸맞은 방안을 추진하신다고 했는데 소요예산 산출내역 보면 (중략) 소프트웨어가 아닌 하드웨어에 굉장히 국한되어 있는데 어떤 부분이 소프트웨어적으로 거기 거주하시는 주민이라든지 상인들이라든지 상인연합이라든가와 연계가 있는지...(중략) 비용적으로 한 5억원 정도의 예산을 투입해서 미관을 개선하고 거리 조성해서 상권이 활성화되고 뭔가 체감하는 경기호전이 되느냐로 따졌을 때는 조금 의문이 있거든요."

- 제 283회 2차 정례회 제 2차 재정건설위원회

요컨대 내국인주민들은 이러한 물리적 경관창출 사업을 통한 환경개선 사업이 지역 경제 활성화에 어떻게, 그리고 얼마만큼 직접적으로 기여할 수 있는지의 여부에 따라 사업을 평가하고 있다. 이에 지역 상권 활성화 및 주변 지역으로의 파급효과가 없는 사업들이 서래마을을 중심으로 추진될 경우 이에 대해 강력하게 반발하기도 한다.

"ooo위원: (지상배전기기 분전함 지하화 추진과 관련하여) 이런 분전함이 설치되어서 보행에 지장이 주는 데는 저희 서초구 관내에도 얼마든지 많이 있

거든요. 그리고 그 서래로라는 그 특수성을 보았을 때 그 프랑스마을 조성 사업 때문에 저희 서초구에서도 많은 비용이 거기 투자되고 거리조성에 가로등 바꿔주는 식으로 어떻게 보면 굉장히 많은 예산을 투입하고 있는데 또 이런 부분까지 7억씩 이렇게 들여서 그 마을에 그 지역에 특혜성으로 이렇게 줄 필요가 있습니까?"

- 제 293회 2차 정례회 제 4차 재정건설위원회

"ooo위원: (지상배전기기 분전함 지하화 추진과 관련하여) 안전에 위협을 주고 있는 10개 배전함 분전함이 있다라고 하면 어떤 곳을 더 우선적으로 사업을 진행해야 될까요? (중략) 그리고 여기 보면 빛환경개선으로 해서 1억원이 (서래마을에) 더 편성이 되었더라고요. (중략) 제가 드리고 싶은 말씀은 서래로에 굉장히 우리 예산이 많이 투입된다는 부분을 한번 말씀을 드리고 싶었고요."

- 제 293회 2차 정례회 제 4차 재정건설위원회

결과적으로 이와 같은 정책 추진과정에서 자치구는 프랑스인들의 정체성을 얼마나 심층적으로 담아낼 수 있는지를 고민하기 보다는 삼색국기, 콜론 등 시각적으로 확연하게 드러나는 이미지들을 구현하는데 집중하는 한계를 보인다. 뿐만 아니라 내국인주민 역시 어떻게 내국인 소비자를 유치할 것인가에만 사업의 초점을 두고 있다. 이에 해당 이주민집단의 생활편의증진이나 삶의 질 개선과 같은 측면은 외국인정책사업 계획 및 시행에 있어 정작 고려되지 않으며 이들 집단은 지역의 경제적 이익을 창출하기 위한 브랜드화와 상품화 전략의 도구로 전락하는데 그치고 있다.

4. 소결

이제까지 서구국가출신의 이주민집단 비중이 높은 자치구들에서 추진되는 외국인정책사업을 중심으로 이들 자치구가 이주민집단을 관리하고 활용하는 방식을 살펴보고 이 과정에서 이주민집단이 내국인들의 경제적 이익을 위해 도구화되고 있음을 확인해 보았다.

분석을 위해 연구는 먼저 출신국가별 특징에 따라 미국과 유럽을 위시로 서구국가출신의 이주민집단이 많은 자치구들(그룹1)과 아시아국가 출신 이주민과 한국계 중국인의 비중이 높은 자치구들(그룹2)을 구분하고 사업유형과 분야, 대상 및 추진목적의 분석 범주에 따라 각 그룹 간 정책적 특성의 차이를 도출하였다. 이후 그룹1을 중심으로 자치구 입장에서 외국인정책을 추진하는 목적과 정책적 방향성, 외국인주민 및 외국인정책에 대한 내국인주민의 시각을 살펴보기 위해 서초구의회 회의록을 중심으로 담론분석을 시행하였다.

4장의 분석 결과를 살펴보면 서초구를 포함한 그룹2의 자치구들에서는 특정 이주민집단을 브랜딩하여 지역의 글로벌한 이미지를 대외에 부각시키고 이를 소비할 수 있는 공간으로서 지역을 상품화하는 전략으로 외국인정책을 활용하는 특징을 보이고 있었다. 그룹2에 속하는 자치구들은 특정 이주민집단을 선별하고 이들의 정체성을 가시화하는 물리적 경관을 창출하거나 각종 인프라 시설을 구축하는 하드웨어 유형의 사업과 함께 이주민집단의 민족성과 문화를 자본삼아 지역 축제 및 각종 행사를 개최하는 소프트웨어 유형의 사업들에 중점을 두고 있는 것으로 나타났다.

서초구의 경우 해당 지역 내 프랑스출신 이주민집단이 밀집해 있는 서래마을을 중심으로 디자인거리를 조성하고 프랑스인들의 문화를 활용한 지역 축제를 개최하는 등 글로벌 명품 도시로서의 위상을 제고하고 세계도시 공간을 형성하기 위한 전략으로서 외국인정책사업을 활용하고 있었

다. 아울러 내국인주민들은 이러한 사업을 통해 새로운 유동 인구를 확보하고 침체된 지역 상권을 활성화시키는 방향으로 정책을 유도하였다. 이러한 양상은 결과적으로 내국인주민들의 경제적 이익 창출을 위한 지역개발 정책의 도구로서 외국인주민들이 활용되고 있음을 보여준다.

그러나 서초구의 회의록 담론분석에 따르면 다문화가족과 이주 노동자의 경우 해당 자치구 내국인주민들은 이들을 사회적 약자이자 돌봄이 필요한 존재로서 프랑스출신 이주민집단과는 다르게 인식하고 있었다. 그룹1의 전반적인 외국인정책사업의 특성과 마찬가지로 서초구에서 시행된 외국인정책사업 중 결혼이주여성과 다문화가정 자녀 및 이주 노동자들을 대상으로 하는 사업은 주로 생활지원서비스 및 교육·체험 프로그램에 해당하였다. 그러나 해당 자치구 내 거주하는 이들 이주민집단의 인구비중이 절대적으로 낮고 이로 인해 각종 프로그램의 참여율이 저조한 까닭에 해당 정책들은 가시적인 성과를 도출하지 못하고 있었다. 그럼에도 불구하고 해당 자치구와 관내 내국인주민은 다문화가족과 이주 노동자를 위한 실질적인 정책적 지원 프로그램의 확대를 통해 이들을 주류사회로 포섭하고자 노력하는 입장을 견지하였다. 이와 같은 분석 결과는 이주민집단과 외국인정책에 대한 자치구 및 내국인주민의 인식이 이주민집단의 사회·경제적 배경 및 법적 지위에 따라 다르게 작동할 수 있음을 시사해준다.

제 5장. 은폐화와 주체화 전략의 정책적 이원화

1. 아시아국가출신 이주민 및 한국계 중국인의 비중이 높은 자치구들의 정책적 특징

1) 외국인정책 사업분야 및 대상

앞의 4장에서 살펴본 바와 같이 강남구, 서초구, 송파구 등 그룹1에 속하는 자치구들은 하드웨어 유형 사업을 중심으로 주로 글로벌 도시 경쟁력 강화를 목적으로 하는 인프라 구축에 초점을 두고 있다. 반면에 영등포구, 광진구, 성동구 등과 같이 한국계 중국인, 중국과 베트남 출신의 이주민집단의 비중이 높은 자치구들에서는 외국인주민의 사회통합을 위한 기반 구축 또는 생활정착지원을 위한 과제들로 나타났다. 추진분야별로 나눠보면 추진체계강화에 속하는 3개 사업을 제외한 나머지 91개 사업은 생활정착지원사업 56개(약 60%), 다문화분위기확산 33개(약 35%)와 추진체계강화+생활정착지원 및 생활정착지원+다문화분위기확산의 혼합 유형(각 1개씩)으로 이루어져 있다.

생활정착지원 분야의 과제들을 살펴보면 소프트웨어 사업이 구로구와 영등포구에서 각각 14개, 광진구 11개, 성동구 10개, 강동구 7개로 추진되고 있었으며 하드웨어 사업으로는 광진구 1개, 성동구 2개, 영등포구 1개가 포함되었다. <다문화분위기확산> 과제의 경우 33개의 사업 모두 소프트웨어 유형으로 이 중 영등포구 자체과제가 12개, 구로구 자체과제가 10개, 성동구 5개, 광진구 3개, 강동구 2개로 나타났다. 이들 사업은 자치구 간 유사한 내용의 과제들이 중복되어 시행되고 있었으며 자치구 내에서도 사업대상만 다를 뿐 비슷한 과제들로 구성되어 있었다[33].

33) 예를 들어 구로구의 경우 외국인주민의 정책 참여를 도모하는 과제 2개('거주외국인 지원시책 자문위원회' 및 '열린 토크쇼 & 토크콘서트'), 각종 문화·체

사업대상을 기준으로 정책을 구분해 봤을 때에는 사람을 대상으로 하는 정책이 55개, 지역과 사람을 동시에 대상으로 하는 정책이 30개, 지역 중심의 정책이 9개로 사람을 중심으로 하는 사업의 수가 압도적으로 많았다. 이를 보다 자세히 나누어보면 먼저 사람 중심의 정책사업 중 내국인을 포함하는 과제는 총 21개로 주로 축제와 관련한 사업들이었으며 이를 제외한 나머지 사업은 다문화에 대한 내국인주민의 인식 제고와 관련한 프로그램들이었다.

외국인주민만을 대상으로 하는 총 73개의 과제 중에서는 거주외국인과 다문화가족 일반을 대상으로 하는 다소 대상의 범위가 포괄적인 사업의 비중이 높은 반면 지역 내 외국인주민의 특성을 고려한 정책을 추진하는 경우에는 결혼이주여성에 대한 역량강화 및 경제적 자립 지원, 멘토링 및 자조모임 지원, 한국어 및 정보화 교육, 의료서비스 제공 등의 사업의 비중이 높았다. 이와는 달리 이주 노동자와 다문화가정자녀에 대한 정책과제의 비중은 상대적으로 적게 나타났다. 외국인주민대상 사업 중 특정 국가 출신 이주민집단을 정책대상으로 명시한 경우는 총 19건으로 한국계 중국인과 아시아 출신(베트남, 캄보디아, 몽골, 중국 등)의 지역사회활동과 정책에의 참여를 도모하는 사업들로 구성되어 있었다.

지역과 사람을 동시에 대상으로 하는 30개 과제 중에서는 다문화분위기 확산 사업이 21개로 가장 많았으며 자치구별로는 구로구 9개, 영등포구 6

육 행사 및 축제 4개(‘외국인 문화체육 행사’, ‘다문화사회 소통 한마당’, ‘아시아 각 나라별 문화축제 지원’, ‘다문화가족을 위한 합동결혼식’), 외국인주민 봉사단 등을 통한 생활 캠페인 추진 3개(‘중국 동포 깔끔이 봉사단 운영’, ‘다문화 서포터즈단 구성 및 운영’, ‘민·관합동 기초질서 캠페인 추진’), 기타 ‘다문화 이해 교육 추진’ 1개 등으로 구성되어 있다. 영등포구도 이와 마찬가지로 문화체험 행사 3개(‘세계문화체험 일일교실’, ‘한국전통문화 체험행사’, ‘다양한 문화체험 프로그램 운영’)와 지역 축제를 포함한 각종 행사 4개(‘세계인의 날 및 다문화 행사 지원’, ‘다문화 어울림 한마당 축제 개최’, ‘다문화가족 합동결혼식’, ‘다(多)함께 페스티벌’), 봉사단 및 자율방범대 운영(‘내·외국인 한울 봉사단 운영’, ‘외국인 자율방범대 운영 지원’), 다문화 이해 및 인식 개선 2개(‘다문화이해교육’, ‘다문화 인식개선 프로그램 운영’), 기타 ‘외국인주민지원협의회 운영’ 1개 등 내용적으로 중복되는 과제들이 많다.

개, 광진구 3개, 성동구 2개, 강동구 1개의 사업이 시행되었다. 이 중 구로구와 영등포구에서는 봉사단 등 내·외국민이 함께 참여하는 민간단체 운영, 외국인주민협의회·자문위원회 구성 및 정책토론, 그리고 관내 생활캠페인 추진 등의 사업이 포함되어 있으며 그 외 나머지 자치구들에서는 축제 및 각종 문화체육행사가 주로 시행되었다.

지역과 사람을 모두 대상으로 하는 사업 중 생활정착지원 분야의 사업은 총 7개로 이들 사업은 모두 외국인주민을 대상으로 하고 있으며 외국인주민의 지역 내 안정적인 정착 지원을 목표로 하는 과제들이 주를 이룬다. 특히 여기에 해당하는 과제들은 구로구 4개, 성동구·영등포구 2개, 광진구 1개로 대표적인 사업으로는 지역 사회와 관련한 '생활 안내 책자 또는 소식지 제작 사업'이 6개로 대부분을 차지하고 있으며 이 밖에 '외국인 집중 거주지역 쓰레기 무단투기 근절(구로구)', '외국인주민을 찾아가는 기초소양교육(구로구)', '결혼이민자 공동 작업장 운영(성동구)' 등 지역사회 내 구성원으로서 외국인주민이 지켜야 할 규범과 질서를 확립함으로써 지역 행정의 효율성을 증진하는 사업들이 포함되어 있었다.

봉사단 운영, 생활캠페인 추진, 관련 기관 네트워크 구축, 외국인주민지원협의회 등은 지역사회 구성원으로서 외국인주민이 관내 사회활동과 정책에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 이를 통해 지역 공동체의 활성화와 외국인주민의 역량을 강화시키는 것을 목적으로 하고 있다. 아울러 이는 그룹2에 속하는 자치구들에서만 추진되는 사업으로 다문화를 하나의 지역 이미지로서 홍보하고 마케팅하기 위한 지역 축제 및 각종 문화체험행사로서 공간 정책을 펼치고 있는 그룹1의 사업과 차별화된 특징이다.

다음으로 사람을 대상으로 하는 과제는 총 55개 중 43개가 생활정착지원 분야에 해당하는 사업이었다. 이는 사업분야-사업대상별 구분에 있어 가장 많은 비중을 차지하는 유형이며 외국인주민의 대상구분이 주로 체류자격에 준하여 특정 집단을 명시하고 있다는 특징이 있다. 내·외국인주민 모두를 대상으로 하는 사업 2개를 제외한 41개 사업이 외국인주민을 대상

으로 하고 있었다. 이 중 25개의 사업은 결혼이주여성을 대상으로 건강관리 사업, 한국어 및 정보화 교육, 멘토링 및 자조모임 지원, 취업지원(외국어교사 활용사업 포함) 등을 과업내용으로 한다. 이주노동자 또는 외국인근로자를 정책대상으로 명시한 과제는 6개에 불과하였으며 이러한 현실은 체류자격별 외국인주민의 비중으로 보았을 때 절대 다수를 차지하고 있는 이주 노동자에 대한 특화된 사업이 절대적으로 부족하다는 문제점을 대변해준다. 아울러 이들 사업은 주로 한국어 교육과 무료건강검진 서비스에 초점이 맞춰져 있어 여타 다른 체류자격을 가진 외국인주민의 일반적인 정책들과 차별성이 없다. 또한 분야 자체가 생활정착지원과 관련한 부분에 한정되어 이주 노동자의 노동권을 보호하고 일터에서 겪는 고충을 해결하기 위한 정책들은 비교적 부족한 것으로 나타났다.

이와 함께 다문화가정 및 외국인근로자 자녀를 대상으로 명시한 정책도 7개에 그쳤으며 이 중 4개의 과제가 광진구에서 시행되고 있었다. 그러나 다문화가정 자녀를 대상으로 하는 정책은 사업 내용이 비교적 다양하게 나타났는데 의료서비스 제공과 한국문화체험, 한국어 교육 등과 같이 보편성을 띠는 사업들과 함께 모국어 교육과 저소득자녀 급식비 지원, 멘토링 사업, 클래식 악기 교육, 합창단 운영 등 체류자격의 특수성을 반영한 사업들도 주목할 만하다. 이와 반대로 거주외국인 일반을 대상으로 명시한 정책은 11개, 다문화가족을 정책대상으로 하는 정책과제는 10개로 결과적으로 봤을 때 각 자치구의 정책사업들은 주로 결혼이주여성을 중심으로 하는 과제들을 제외하면 다문화가족과 거주외국인 일반을 대상으로 삼으면서 다소 포괄적인 정책대상의 범위를 설정하고 있는 것으로 나타났다.

사람을 대상으로 하는 과제 중 다문화분위기확산과 관련한 과제는 12개로 내국인주민을 대상으로 다문화 이해 및 인식개선과 관련한 프로그램은 영등포구 3개, 성동구 2개로 총 5개를 차지하고 있었다. 영등포구의 경우 내국인주민 일반을 대상으로 하는 다문화이해교육이 2개, 관내 아동 및 청소년을 대상으로 하는 유사한 프로그램이 1개였으며 성동구는 이와 관

련한 프로그램이 각각 공무원 및 실무자, 아동 및 청소년을 대상으로 이루어지면서 서울시 전체의 과제구성으로 봤을 때 소수이기는 하지만 내국인 집단의 특성을 반영한 외국인정책과제가 그룹2를 중심으로 일부 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 한편 사업대상이 지역으로 한정되어 있는 9개의 과제는 주된 사업분야가 추진체계강화와 생활정착지원으로 다문화분위기확산 과제는 전무한 것으로 나타났다. 이는 분석의 범주 상 몇몇 경우를 제외한 나머지 하드웨어 유형의 사업들이 모두 추진체계강화 분야에 귀속되었기 때문으로 해석된다.

이처럼 한국계 중국인과 중국인 및 베트남인을 위시로 아시아권의 외국인주민비중이 높은 그룹2의 자치구에서는 외국인주민의 역량강화와 지역 내 사회활동 및 정책 참여를 도모하는 사업들에 중점을 두고 있다. 그렇다면 이러한 정책적 특성이 나타나는 이유는 무엇이며 이들 자치구의 정책입안 과정에서 발생하는 내국인주민과 자치구 간 담론은 그룹1의 담론과 어떻게 다른가? 해당 자치구들은 과연 어떠한 목적을 가지고 정책을 추진하고 있으며 이에 따라 그룹2에서 나타나는 외국인주민의 차별적 도구화 양상은 무엇인가? 이에 다음에서는 그룹2의 사업 목적 및 추진효과별 정책의 특징을 알아보고 영등포구의회 회의록을 중심으로 정책입안과정에서 나타나는 정책담론을 분석해보도록 한다. 이를 통해 연구는 그룹1과 차별화된 방식으로 외국인주민들이 도구화되는 메커니즘을 규명할 것이다.

2) 영등포구 정책 현황 및 회의록 분석 개괄

먼저 영등포구의 정책 현황을 간략하게 살펴보면 다음의 <표 5-1>과 같이 정리할 수 있다. 총 27개의 사업 중 소프트웨어유형이 25개로 대부분을 차지하고 있었으며 사업분야별로는 추진체계강화사업이 1개, 생활정착지원사업이 14개, 다문화분위기확산사업이 12개가 각각 추진되고 있었다. 사업대상별로는 사람을 주요 대상으로 하는 사업이 17개, 지역 대상 2개, 지역과 사람 모두를 대상으로 하는 사업이 8개를 차지하다. 이 중 내국인

<표 5-1> 제 1차~제 3차 영등포구 외국인정책 시행계획 추진사업의 특징

구분	추진과제명	사업유형	사업분야	사람/지역	내/외국인	내국인대상구분	외국인대상구분
1차	글로벌 빌리지 센터 운영	하드웨어	추진체계강화	지역	내+외국인	내국인주민	거주외국인
1차	세계인의 날 및 다문화 행사 지원	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인
1차	외국인 한국문화체험	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자결혼이주여성다문화가정자녀
1차	다문화이해교육	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내국인	내국인주민	
1차	한국문화 이해 특강	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인
1차	세계문화체험 일일교실	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내국인	아동 및 청소년	
1차	외국인주민지원협의회 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인
1차	다문화 지원 프로그램 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성,다문화가족
1차	외국인 생활가이드북 제작	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		거주외국인
1차	다문화가족 워크샵	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 다문화가족
1차	다문화 이해 증진	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성
1차	한국전통문화 체험행사	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		결혼이주여성,다문화가족
1차	다문화빌리지센터 보건사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인
2차	결혼이민자 고국방문	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		저소득결혼이주여성
2차	결혼이민자 취업지원을 위한 제과제빵 교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성
2차	결혼이민자 취업지원을 위한 교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성
2차	다문화 어울림 한마당 축제 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인
2차	다드림 문화복합시설 설치·운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		중도입국청소년,거주외국인
2차	외국인 자율방범대 운영 지원	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인,결혼이주여성
2차	외국인주민 지역사회 적응 이해교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인,결혼이주여성
2차	다양한 문화체험 프로그램 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족
2차	외국인 건강검진 서비스 제공	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주 외국인,다문화가족
2차	다문화가족 합동결혼식	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족
2차	다문화 인식개선 프로그램 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내국인	내국인주민	
3차	다문화 소식지 발행	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		거주외국인
3차	내·외국인 한울 봉사단 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인
3차	다(多)함께 페스티벌	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	다문화가족,중도입국청소년

<표 5-2> 분석대상에 포함된 키워드별 영등포구의회 회의록 개수

키워드	회의록 개수
외국인	201
다문화	197
이민	40
글로벌	62
중국동포·교포(조선족 포함)	52
총 회의록 개수(분석에 활용한 회의록 개수)	552(313)

대상 3개 과제와 내·외국인 모두를 대상으로 하는 4개 과제를 제외한 20개 사업이 외국인을 대상으로 하고 있었다. 내국인이 대상으로 포함되는 7개 사업 중에는 내국인주민일반을 대상으로 하는 사업이 총 6개, 아동 및 청소년을 대상으로 하는 사업이 1개로 나타났으며 외국인을 대상으로 포함하는 사업 중에는 거주외국인 13개, 결혼이주여성 10개, 다문화가족 7개, 중도입국청소년을 포함한 다문화 및 외국인가정 자녀 3개, 외국인근로자 1개 순으로 나타났다.

다음으로 그룹2에 해당하는 자치구로서 영등포구의회의 회의록을 분석한 결과 2006년부터 2019년까지 총 1428개의 회의록 중 앞의 <표 1-2>를 기준으로 각 키워드에 해당하는 회의록 개수는 위에 제시된 <표 5-2>와 같이 나타났다. 가장 많은 회의록 건수를 보인 단어는 '외국인(201건)'이었지만 '다문화(197건)'와 크게 차이 나지 않았다. 영등포구의 경우 회의록에 '다문화'라는 단어가 등장하기 시작한 시기는 2008년 말로 서초구보다 조금 늦었으나 이와 관련한 논의가 들어간 회의록 개수는 서초구의 98건에 비해 월등히 많았다. '이민'의 경우 '결혼이민여성' 혹은 '결혼이민자'와 관련한 내용이 담론의 주를 이루고 있었으며 '글로벌'의 경우 '글로벌센터', '글로벌빌리지센터' 혹은 '글로벌리더십프로그램', '글로벌리더십교육특구'와 같은 특정 사업을 지칭하는 경우가 대부분이었다. 또한 서초구와는 달리 '글로벌 도시 구현' 또는 '글로벌 이미지 제고' 등과 같은 사업

목적으로서 '글로벌' 단어가 포함되는 경우는 존재하지 않았다. 한편 한국계 중국인을 지칭하는 단어로서는 중국동포, 중국교포, 또는 조선족과 같은 단어들이 주로 사용되고 있었다. 이러한 키워드들을 중심으로 추출한 회의록은 총 552개로 이 중 중복된 회의록 건수를 제외한 313건의 회의록에 대하여 담론분석을 시행하였다.

2. 감시와 통제의 대상화와 은폐화 전략

1) 외국인주민의 문제화와 감시·통제에 대한 정책적 요구

먼저 그룹2에 속하는 자치구들의 94개 자체과제에 대한 사업목적과 기대효과별 비중을 살펴본 결과 이들 자치구에서는 <표 5-3>에서 볼 수 있듯이 그룹1과 마찬가지로 외국인주민의 지역사회로의 안정적인 정착과 정서적 안정을 도모하는 사업에 집중하고 있음을 알 수 있었다. 그룹1의 경우 94개 과제 중 24개에 해당하는 과제(약 26%)가 이를 목적으로 시행되고 있었으며 이 프로그램들 중에는 한국문화체험·교육 프로그램, 무료건강검진 및 방문건강사업 등 건강관리와 관련한 사업과 상담 및 멘토링 관련 프로그램 등이 주로 포함되어 있었다. 대부분의 과제는 “한국사회(지역사회)로의 안정적 정착 유도”, “사회통합도모”, “심리적 안정감 향상”, “건강한 지역사회 구성원으로서의 능력 향상” 등을 주요 사업 목적으로 제시하고 있는데 이들 사업은 대부분 다문화가정, 결혼이주여성, 다문화가정 자녀 등을 대상으로 하면서 이를 제외한 외국인근로자, 유학생 등의 체류자격에 해당하는 이주민집단이 배제되는 특징을 보인다.

이와 관련하여 한국사회로의 (일방향적인) 통합을 목적으로 하는 사업들도 결혼이주여성과 다문화가정자녀를 중심으로 하는 다문화가정에 정책적 대상의 초점이 맞춰져 있다. 내용적인 측면에서 이들 사업은 주로 ‘외국인 한국어교실 운영’, ‘다양한 문화체험 프로그램 운영’, ‘한국문화 이해 특강’ 등 한국의 전통문화와 언어를 외국인주민에게 교육하는 프로그램들로 구성되어 있다. 해당 자치구들은 이러한 사업의 목적 및 기대효과로서 “다양한 교육 기회를 제공”하고 “한국 문화를 이해”함으로써 “외국인주민의 “빠른 사회 적응 유도”, “안정적인 정착 도모”, “문화적 이질감 해소”, “가족 간 화목도모” 등을 제시하고 있으며 이를 통해 결혼이주여성과 다문화가정 자녀는 한국적인 것을 습득하고 체화해야 하는 존재로서 여겨지고 있음을 확인할 수 있다. 즉 시행계획상 사업 목표에 명시된 “빠르고 안

<표 5-3> 그룹2의 사업목적 및 기대효과별 과제 비중

사업의 목적 및 기대효과	개수	비중(%)	자치구별 해당 과제 수	사업목표(예시)
1. 글로벌 공간 형성	1	1.06	영등포구(1)	“한국생활 적응지원”, “다문화 환경조성”
2. 글로벌 이미지 제고	11	11.70	구로구(3), 광진구·영등포구(4)	“글로벌 사회로의 위상제고”, “국제화 선도도시로서대내·외 이미지를 고취”, “다문화·외국인주민 구정 홍보”
3. 외국인주민(특히 다문화가정 자녀)의 글로벌 인재로의 양성	4	4.26	강동구·구로구(1), 광진구(2)	“미래 인적자본 확충”, “자녀역량 강화”, “글로벌시대의 강점”, “글로벌 사회 리더 양성”
4. 외국인주민(특히 결혼이주여성)의 경제적자립 및 자녀양육역량 강화	14	14.89	강동구(2), 구로구·영등포구(3), 성동구(6)	“경제적 자립 지원”, “자립 역량 강화”, “일자리 창출을 통한 안정적 정착기여”, “취업지원을 통한 기본적인 삶 보장”, “자기계발 기회 제공” “자녀양육 어려움 해소”
5. 외국인주민의 사회적 책임과 의무, 역할 부여를 통한 지역사회 내 이바지	11	11.70	광진구(1), 영등포구(3), 구로구(7)	“외국인의 지역사회 참여활성화”, “지역공동체 형성에의 기여”, “이주민에 대한 부정적인 인식 개선”, “지역 주민의 불안감 해소”, “안전한 지역사회 조성”
6. 한국어교육 및 한국문화 습득을 통한 (일방향적인) 사회통합	10	10.64	구로구(1), 강동구(2), 영등포구(3), 광진구(4)	“외국인주민의 “빠른 사회 적응 유도”, “안정적 정착도모”, “문화적 이질감 해소”, “가족 간 화목도모”
7. 외국인주민의 생활서비스 제공, 심리적 안정감 형성을 통한 지역사회 정착 도모	24	25.53	강동구·광진구(3), 구로구(4), 영등포구(5), 성동구(9)	“한국사회(지역사회)로의 안정적 정착 유도”, “사회통합도모”, “심리적 안정감 향상”, “건강한 지역사회 구성원으로서의 능력 향상”
8. 내·외국인주민간 상호이해 증진, 공동체 의식 강화	15	15.96	광진구(1), 성동구(2), 구로구(4), 영등포구(8)	“주민 상호 간 갈등 해소”, “지역사회 참여 도모”, “지역공동체 형성”
9. 정책적 참여 기회 확대	4	4.26	영등포구(1), 구로구(3)	“내·외국인 주민간 상호 이해 증진”, “공동체 의식 강화”, “지역사회로의 통합”, “안정적인 정착 지원” 및 “다문화정책의 발전방안 모색”

정적인 정착"이란 이들이 가부장적인 한국 사회 및 가정으로 쉽게 동화되는 것을 달리 표현한 것으로 해석할 수 있으며 이는 저출산 문제를 해결하는 방안으로서 시작된 한국사회의 외국인정책으로 인해 결혼이주여성과 가족 구성원에 중점을 둔 사회적응정책이 주를 이루고 있음으로 보여준다.

그러나 영등포구의회의 회의록을 중심으로 내국인주민들이 외국인주민과 이들에 대한 정책을 바라보는 시각을 살펴보면 문화체험 프로그램이나 무료검진 서비스, 한국어교육 등 생활지원과 관련한 사업들에 대해 다소 거부감을 드러내고 있다. 서초구의 사례와는 다르게 해당 자치구의 내국인주민들은 외국인주민을 문제의 원인이자 갈등의 요인으로 간주하고 이들에 대한 감시와 통제, 단속과 관련한 정책 이외에 정책적 지원은 내국인주민에 대한 역차별로 인식하고 있음을 알 수 있었다.

(1) 과잉친절과 훈육·통제 담론

내국인주민들이 바라는 외국인정책은 이주민집단에 대한 지원보다는 기초질서에 대한 교육과 이에 대한 단속과 감시, 그리고 이를 제대로 지키지 않았을 경우에 대한 통제와 처벌에 중심을 두고 있었다. 내국인주민들은 외국인주민에 대한 통제와 처벌이 제대로 이루어지지 않는 우리나라가 외국인에게 너그러운 분위기라고 생각하며 외국인주민의 인권신장과 관련한 정책적 차원보다도 이들에 대한 계도가 우선시되어야 한다고 생각하기도 하였다.

"ooo위원: 우리는 외국인들이 거주를 하거나 이럴 때 너무 너그러운 것 같아요. (중략) 여기 우리 한국에 와서 그만큼 수입도 올렸고 고국으로 돌아가잖아요. 그럴 때는 반드시 (중략) 이런 체납금은 받아야 한다고 생각을 합니다."

- 제 132회 임시회 제 4차 사회건설위원회

"ooo위원: 우리 한국어를 가르친다든가 이런 것도 중요하지만 실질적으로 제도적인 문화에 대한 개념, 예절에 대한 개념, 꼭 지켜야 되는 부분을 더 강조를 해 가지고 (중략) 기초질서부터 근본적으로 해결이 돼야지..."

- 제 161회 1차 정례회 제 1차 행정위원회

"ooo위원: 다문화가정 정착 지원도 중요하지만 그 다문화가정으로 인해서 우리 국민이, 주민이 피해보는 사항이 너무나 많기 때문에 같이 어우러져서 살려면 (중략) 기초질서나 지켜야 될 법규나 이런 것을 먼저 가르쳐야 된다는 생각이 듭니다."

- 제 189회 1차 정례회 제 1차 행정위원회

나아가 내국인주민들이 생각하는 우선적인 사회통합정책은 한국어교육과 문화체험 프로그램이나 내·외국인주민이 함께 어울릴 수 있는 축제를 개최하는 것 보다는 한국사회의 질서와 법을 준수할 수 있도록 외국인주민을 교육하고 관리하는 것이다. 나아가 이들을 통제하고 감시할 수 있는 행정기관의 역할을 요구하기도 한다.

"ooo위원: 저는 다문화통제과가 됐으면 좋겠어요. 너무 통제가 안 되잖아요? 우리가 1만 500명의 다문화인이 있는데 그중에 다문화지원과에서 활용하는 자원이 죄송하지만 참여율이 10%도 안돼요. (중략) 피해보는 구민들을 생각해서라도 적극적으로 해 주시기 바랍니다."

- 제 201회 1차 정례회 제 5차 사회건설위원회

"ooo위원: 다문화·외국인주민 생활적응 지원에 대해서 대부분 올해는 많이 삭감이 됐어요. 교육을 덜 하겠다는 거예요? (중략) 우리가 중국인이나 외국인들에 대한 우리 영등포구에서 지속적으로 나오는 말이 적응할 수 있도록 교육을 시켜야 되고 지켜야 될 질서, 공중도덕 이런 것은 계속 해야 된다, 해야 됨에도

불구하고 계속 지켜지지 않는 게 다문화의 주민들인데 전체적으로 교육을 이해교육이라든가 적응교육이라든가 다 줄였어요. 그런데 또 다문화축제는 멋지게 해놓았어. (중략) 교육적으로 해서 주민참여 예산제를 해놨어야지요, 축제가 아니라. 정말 이것 교육이 우리 영등포구에 진짜 많은데 교육을 예산을 잡아갖고 집중으로 해도 모자랄 판국에 무슨 축제예요?"

- 제 218회 2차 정례회 제 4차 예산결산특별위원회

[그림 5-1] 대림동 쓰레기무단투기 집중단속 실시 플랜카드(상)와 대림2동 공영주차장 앞 무단투기된 쓰레기더미(하)의 모습

(출처: 네이버 블로그 https://blog.naver.com/ljx1027/221365574693)

이처럼 해당 자치구의 내국인주민들은 인권보호와 정착지원에 정책적 초점을 두기 보다는 자신들과 공존할 수 있도록 일상을 살아가는데 있어 일어나는 마찰과 갈등을 최소화할 수 있는 제도적 규제로서 외국인정책을 필요로 하고 있다.

(2) 무법·무질서 담론과 지역쇠퇴 담론을 통한 문제화

이러한 정책적 요구는 일상과 관련한 쓰레기 무단투기, 음주문화, 고성방가와 같은 작은 문제에서부터 살인과 성범죄, 방화와 같은 중범죄 수준의 문제에 이르기까지 다양하며 내국인주민들은 이러한 지역사회 문제의 주된 요인으로서 중국동포(한국계 중국인)를 지목한다. 구의원들의 발언을 살펴보면 외국인주민과 관련한 논의 중 가장 많은 부분을 차지하는 것은 중국동포와의 갈등으로 인한 고통과 불안, 그리고 불만에 대한 표출이며 이러한 내국인주민의 인식은 때때로 불확실한 정보와 지나친 왜곡으로 보다 큰 불안감을 조장하면서 중국동포를 둘러싼 외국인주민에 대한 문제화 담론을 확대·재생산시키기도 한다. 나아가 중국동포에 의해 야기되는 지역사회의 문제 제기는 불법체류자들에 대한 문제와 한데 묶여 “중국동포=불법체류자”라는 여론을 형성한다.

“ooo위원: 술도 그 사람들은 지정된 장소에서 먹지 않고 아무데서나 먹고 술문화, 놀이문화, 쓰레기문화, 성격, 고성방가 이런 것들 기초질서와 관련된 여러 가지 문제들이 정말로 그 대림동에 살아가는 사람들은 아침에 눈 뜨면 저녁에 잠들 때까지 고통 속에서 살아가고 있어요. (중략) 살인을 밥 먹듯 하고 웬만하면 칼 막 갖고 다니고 그러니까 굉장히 고통 속에 살아갑니다.”

- 제 138회 임시회 제 5차 행정위원회

“ooo위원: 대림동이나 신길동 이런 데가 지금 우범지역화 되고 생활여건이 굉장히 악화되면서 자꾸 영등포가 신문에 오르내리면서 굉장히 낙후된 지역으로

일반 서울시민들한테 자꾸 인식이 되는데 큰 기여를 한다고 생각하죠. (중략) 지금 가장 큰 문제는 불법체류자들이 그런 범죄에 노출되어 있다. 성범죄라든가 절도, 쓰레기 무단투기인데 이런 불법체류자에 대한 어떤 관리는 꼭 좀 있어야 되지 않겠습니까?"

- 제 183회 1차 정례회 제 2차 행정위원회

"ooo위원: 지금 외국인과의 결혼이 많아지면서 다문화가족들의 아이들이 태어나서 언어서부터 시작해서 우리와 잘 교육이 안 되어 있기 때문에 학교를 가서 적응을 못하는 거거든요. (중략) 대한민국 국민으로서 뿌리를 내리고 살아가는 아이들인데 이렇게 기초교육에서 커다란 갭을 두고 시작한다는 것은 커서도 이 사람들이 한국사회에 적응을 못하고 여러 가지 범죄집단이라든가 이런 데 편입될 수 있는 많은 소지를 안고 출발하는 것이거든요."

- 제 186회 임시회 제 1차 행정위원회

내국인주민들에게 외국인주민이란 언제든 살인을 저지를 수 있는 위협적인 요인이자 교육시스템에 적응을 못하는 그들의 자녀는 범죄집단에 편입될 가능성이 있는 잠재적 범죄자이다. 내국인주민들과 외국인주민 간 발생하는 이러한 갈등의 표출은 중국동포들이 가장 밀집해 있는 대림3동을 중심으로 이루어졌으나 중국동포들의 지역적 확산에 따라 최근에는 인접 행정동에서도 비슷한 우려의 목소리가 점차 발생하기 시작하였다.

"ooo위원: 구청장께서는 살기 좋은 영등포를 건설하겠다고 노력하고 있지만, 대림2동의 경우 인구 1만 9,000명 중 중국교포가 5,000명이나 되어 자녀들의 교육문제를 심각하게 여겨 원주민들이 대림동을 떠나는 실정입니다. (중략) 이런 상황에서 귀한 동포들의 복지시설까지 계획해 줌으로써 영등포 대림동은 그들에게 하나의 아지트가 되어버렸습니다."

- 제 142회 2차 정례회 제 2차 본회의

"ooo위원: 도림동도 자꾸 인구가 줄고 있어요. 왜 주느냐? 우리가 살 길을 모색하는 것보다는 이제는 다문화 가족들이 도림동에 5,000이 넘습니다. 그 사람들이 안주해서 생활하는 기반이 못 살겠다는 거예요. (중략) 물론 교육적인 문제, 이런 부분이 당연히 연관도 되죠. 정말 자국민들이 편안하게 생활할 수 있는 여건이 된다고 그러면 아이들 교육도 보내잖아요? 그런데 그렇지 못한 환경 때문에 이 자리에서 이런 식인데 어떻게 교육을 시키느냐, 다른 데로 가야지."

- 제 161회 1차 정례회 제 3차 행정위원회

"ooo위원: 지금 우리 구 안에서 이렇게 학업성취도의 편차가 이렇게 크다는 것은 이건 정말 어떻게 이 문제를 해결할 것인가는 상당히 지금 큰 문제입니다. 그렇다면 지금 대림동이나 도림동이쪽에 살고 있는 부모들이 이 사실을 알았을 때 이러한 불평등에 대해서 어떻게 생각하겠습니까? 다 짐 싸들고 이사 가죠. 안 그래도 지금 영등포가 교육 때문에 많은 그런 문제를 안고 있는데."

- 제 186회 임시회 제 1차 행정위원회

위의 발언에서 나타나는 바와 같이 내국인주민들은 일상생활에서 자신들이 겪는 문제에서 한발 더 나아가 중국동포들로 인해 외부인들이 지역에 대해 부정적인 인식을 갖게 되는 것에 대한 우려로 이어진다. 또한 이는 관내 출산율 저하와 자녀들의 교육 문제, 그리고 내국인주민의 유출과 지역개발 같은 보다 큰 사회적 문제와 직결되면서 외국인주민에 대한 내국인주민의 부정적인 인식이 더욱 증가하고 있다.

2) 내국인주민에 대한 역차별 - 자치구와 내국인주민 간 갈등

(1) 과잉복지와 특혜 담론

내국인주민의 시각에서 외국인주민으로부터 유발된 지역사회 문제는 결

과적으로 해당 지역을 낙후시키고 개발에서 배제되게 만드는 결정적인 요인이다. 이에 내국인주민들은 외국인주민을 대립집단으로 상정하고 경제적 지원이나 구직에 있어 이들과 경쟁하는 구도를 만들어 나간다. 이에 자신들이 낸 세금으로 이들의 생계를 지원하고 각종 생활서비스를 제공하는 정책은 내국인주민에 대한 역차별로 인식하며 이는 해당 자치구가 외국인 정책을 추진하는데 있어 제한적인 요소로 작동하게 된다.

"ooo위원: 매우 생활이 어려운 우리 구민들도 혜택을 받지 못하고 있는데 교포들 그 사람들은 자나 깨나 보면 그냥 골목 같은데 여름에 보면 흥청망청하다 보니까, 주민들 눈이 휙 돌아가는 것 같아요. (중략) 요즘 보면 전부 살만하다고, 복지정책이 좋다고 선전해 가지고 딸 아들까지 다 불러내요. 그러니까 대림동은 젊은 엄마들도, 젊은 남자들도 보면 전부 교포들, 귀한 동포들이에요. 큰일 났어요."

- 제 142회 2차 정례회 제 1차 사회건설위원회

"ooo위원: 간식비까지 줘가면서 이렇게 자율방범대를 50명이나 구성해서 별도로 운영을 지원까지 해 주면서 해야 됩니까? (중략) 그러면 구성을 해 가지고 처음에는 똑같이 우리 주민들과 같이 대우를 해 줘야지. 이 사람들이라고 해서 왜 특별히 대우를 해 주고 우리나라 사람들은 왜 대우를 안 해 주냐 그 말이에요."

- 제 142회 2차 정례회 제 2차 예산결산특별위원회

"ooo위원: 다문화가정을 지원해 주는 것도 좋지만 구민의 혈세로 지원해 줄 데 안 해 줄 데를 충분히 가정방문을 하고 판단을 해서 해야지. 다문화들이 얼마나 돈을 많이 벌어가지고 윤택한 생활을 하시는지 모르고 있네. 그런 가정을 찾아서 방문하세요."

- 제 201회 1차 정례회 제 1차 사회건설위원회

“ooo위원: 다문화가정에 대해서 우리가 지원을 너무 많이 해 줘요. 꼭 해외여행 관광까지 시켜줘야 될 필요성이 있어요? 지금 우리나라도 없이 살고 관광을 못가는 사람도 숱하게 많은데 굳이 외국인들에게 그 사람들 자기네 나라에 가면 얼마나 잘사는 사람이 많은 줄 우리가 재산조회를 하나도 못하니까 기초수급자로 선정이 되고 지원해 주고 하는데 그렇지가 않아요.”

- 제 205회 2차 정례회 제 6차 사회건설위원회

(2) 인권보호와 관용 담론

이러한 역차별 이슈를 중심으로 외국인주민에 대한 사회통합과 생활지원서비스를 제공해야 하는 - 또는 제공하고자 하는 - 자치구 담당공무원과 내국인으로 구성된 구의원들은 조례를 제정하고 시행계획 및 예산을 심의하는 과정에서 마찰을 겪고 있으며 이러한 갈등은 분석에 해당하는 회의록마다 빠지지 않고 등장한다. 의원들은 이따금 다소 자극적이거나 거친 표현으로 외국인정책에 대한 불만을 표시하며 담당공무원과의 문답에 있어 고성이 오가기도 한다.

특히 중국귀환동포 경로당 설치 문제는 한 구의원의 표현대로 한동안 구의회의 “뜨거운 감자”였다. 중국동포 중심의 경로당을 별도로 설치하는 것이 내국인주민에 대한 역차별이라는 내국인주민의 의견과 소외된 계층으로서 이들에 대한 우선적인 지원이 필요하다는 자치구 간의 입장이 대립되는 것이다. 자치구는 중국동포들에 대한 정책적 배제가 더 큰 사회적 갈등과 문제를 초래할 수 있으며 법적으로 한국국적을 취득한 이상 내국인주민들과 동등한 법적 보호와 제도적 지원을 받아야 한다는 두 가지 논리로서 내국인주민들을 설득한다. 그리고 외국인주민을 제도권 안으로 끌어들임으로써 잠재적인 사회적 비용의 손실을 방지하고 나아가 이를 통해 내국인주민과의 갈등을 최소화하고자 한다.

"담당공무원: 본 경로당이 폐쇄가 된다면 고령의 귀한 동포들이 동네를 배회 할 수 밖에 없지 않느냐? 그러면 인근의 주민들과 오히려 마찰이 더 심하고 갈등이 생기고 치안환경도 더 악화되지 않을까 심히 걱정이 안 될 수 없습니다."

- 제 142회 2차 정례회 제 2차 본회의

"담당공무원: 이 분들은 외국인도 아닙니다. 국적을 회복한 사람이고 국적취득자입니다. 그렇기 때문에 우리 국민과 똑같은 우리 헌법 규정에 의해서 대한민국 국민이기 때문에 거주이전의 자유도 있고 이 분들도 행복을 추구할 수 있는 권리, 인격권을 다 가지고 있습니다. 존중받을 권리도 있고요. (중략) 지금 글로벌시대에 외국에서도 저희 국가가 편협한 마음을 가지고 있다는 것에 대해서 인권적으로 상당히 코너에 몰리고 있습니다. 더불어 사는 세계촌이 지구촌인데 이 문제를 더 이상 저희가 덮어두고 계속적으로 캔슬(cancel)돼서 이 분들 권익 신장을 안 해주는 그러한 일을 더 이상 지속한다는 것은 저희가 공적으로 이건 도리가 아니고 있을 수가 없는 막다른 골목에까지 왔습니다. (중략) 경로당 새로 지어주는 것도 아닌데, 지금 입장에서 이것까지 거부하는 것은 도리가 아닌 것 같습니다."

- 제 150회 2차 정례회 제 4차 예산결산특별위원회

이렇듯 외국인주민지원에 대한 내국인주민들의 반감으로 인해 해당 자치구에서는 새로운 정책을 구상하고 이를 추진하기 보다는 내국인주민과의 표면적인 마찰을 최소화하는 수준에서의 소극적인 조치를 취하는 정도에 그치고 있다. 영등포구는 다루기 힘든 이슈에 대해서 즉각적인 대응을 하기 보다는 이를 둘러싼 갈등이 완전히 무르익을 때까지 기다리면서 논쟁을 피하는 일종의 전략적인 정책적 무대응(policy inaction) 방식을 택하고 있는 것이다(Lodge and Hood, 2002; Cantekin, 2016; McConnell and Hart, 2019).

이의 결과로 영등포구에서는 서울시 내에서 가장 많은 외국인정책사업

을 시행하는 자치구임에도 불구하고 각종 문화체험사업과 합동결혼식, 한국어교육 등 다른 자치구들과 차별성 없는 사업들이 주를 이루고 있으며 이마저도 내국인주민들에 의해 추진하기 어려운 상황이다. 결과적으로 외국인 시행계획상 기재된 외국인주민 대상의 사회통합과 정착지원 사업들은 내국인주민과 외국인주민, 그리고 내국인주민과 자치구 간 갈등 속에서 살아남은 최소한의 사업들이라 할 수 있으며 이러한 사업들은 내국인주민들의 요구에 의해 시행되는 외국인 관련 사업들과 분리되어 추진되고 있었다. 아울러 외국인주민에 대한 감시와 통제 정책은 자치행정과, 어르신복지과, 청소과, 도시계획과 등 외국인주민 담당부서가 아닌 기타부서에서 담당하고 있는 일반 행정업무에 속하게 되면서 외국인정책 시행계획에 가시적으로 드러나지 않고 있다.

3) 비공식적 은폐화

(1) 슬럼화 담론과 타자화·배제를 통한 의도적 감추기

이러한 정책적 비가시화는 지역 내 외국인주민의 민족성을 부각시키고 드러내기 보다는 이들 외국인주민이 밀집해 있다는 사실을 감추고 더 이상 이들 집단이 몰려들지 않게 하기 위한 방어적인 자세를 취하고 있는 해당 자치구와 내국인주민에 의한 비공식적 은폐화 전략과 연관된다.

이러한 은폐화 전략은 앞서 4장에서 살펴본 프랑스출신 이주민집단을 해당 자치구의 특색으로서 강조하고 이와 연관한 축제 개최 및 거리개선사업 등을 통해 자치구를 브랜딩하고자 하는 서초구 내국인주민들의 입장과 상반된다. 해당 자치구가 이러한 정책적 입장을 견지하는 것은 물론 내국인주민들의 지역개발에 대한 기대와 더 많은 외국인주민시설의 수용으로 인해 지역개발이 이루어지지 않을 수 있다는 염려에 대한 대응이기도 하다.

내국인주민들은 외국인주민을 타자로 인식하는 것을 넘어 자신들과 이들 집단을 철저하게 구분하고 외국인주민을 지역사회의 골칫덩어리로 간주하면서 이를 되도록 감추고자 한다. 이들은 영등포구가 더 이상 중국동포의 밀집지역으로 인식되는 것을 원치 않으며 이로 인해 더 많은 이주민이 유입되거나 새로운 외국인주민시설이 유치되는 것도 받아들일 수 없다는 입장을 표명하고 있다.

"ooo위원: 기존의 구민들과 이 다문화로 인한 민족 간의 부분을 너무 한쪽으로만 특성화를 시켜버리면 외국인들이 조선족이라든가 기타 다문화가족들이 '아, 영등포에 가면 우리는 정착할 수 있다.' (중략) 지금 이런 개념이 형성되고 있는데 이렇게 돼서는 어떻게 봐서는 위험한 것 아니냐. (중략) 자칫 잘못하면 굴러온 돌이 박힌 돌을 빼는 그런 과정까지도 올 수 있지 않겠느냐 하는 우려가 됩니다. 그래서 영등포의 균형발전이라든가 많은 정책들이 수립이 되고 발표를 하고 있지만 실질적으로 기존에 우리 토착 주민이죠. 이제는 그 주민 분들의 어떤 혜택보다도 밀려가는 그런 현상이 나오지 않을까 우려가 됩니다."

- 제 151회 임시회 제 2차 행정위원회

또한 내국인주민들은 2015년 서울시의 대림동 '차이나타운' 조성 계획[34]에 반발하기도 하였으며 2019년에는 서울시교육청이 구로, 금천, 영등포구를 대상으로 이중언어 교육을 원하는 학교에 대하여 중국어를 정규과목으로 편성하는 방안을 검토한다는 발표에 대해서도 이중언어 특구를 통해 동네가 더욱 슬럼화될 것이라며 반감을 강하게 드러내기도 하였다[35].

34) 인교준, <서울시, 대림동에 '차이나타운' 조성...3월 공청회>, 연합뉴스, 2015. 02.01, https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=shm&sid1=102&oid=001&aid=0007387243, 2020년 12월 검색

35) 손호영, <"中동포 밀집지역, 이중언어 교육" 조희연 발언에 지역 주민들 반발>, 조선일보, 2019.11.18., https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/11/18/2019111800264.html, 2020년 12월 검색

“ooo위원: 지난 2월 1일 서울시에 따르면 중국동포 밀집지역인 대림동에 차이나타운을 조성한다고 합니다. (중략) 구체적으로 이 사업내용을 들여다보면 주민생활에 도움이 되는 사업이 있는가 하면 오히려 갈등을 촉발할 수 있는 사업도 상당부분 있는 것으로 파악되고 있습니다. 그러나 정작 이 사업의 중심에 있는 우리 영등포구는 어떻게 대처하고 있습니까? 본 의원이 파악해본 결과 이 사업추진내용을 전혀 모르고 있으며, 이런 사업이 진행되는지조차도 모르고 있는 실정입니다. 좀 늦었지만 이제부터라도 우리의 입장이 분명히 있어야 될 것으로 사료됩니다.”

- 제 186회 임시회 제 2차 본회의

“ooo위원: 이중 언어 특구로 지정된다는 불안감에 학부모와 구민들의 항의가 크게 일어났고, 서울시교육청 시민청원에 1만 2,000여명의 청원이 올라가 있는 실정입니다. 다문화가 중국뿐인지, 왜 중국어를 완벽하게 구사해야 하는지를 묻고 싶고, 중국 국적을 가졌거나 원적이 중국인 학생이 많다고 우리가 중국화가 되어야 한다는 것인가를 또한 묻고 싶습니다. (중략) 중국화 교육은 해서는 안 되고 외국인들이 우리 문화 풍습의 이해도를 높여 주민과의 갈등을 없애고 구민생활에 동화시키는 교육정책을 하기 바랍니다. 즉, 한국을 폄하하는 이중 언어 교육은 구민과 함께 반대합니다.”

- 제 218회 2차 정례회 제 3차 본회의

특히 가시적 경관을 형성하면서 지역의 이미지를 결정하는데 직접적인 역할을 하는 물리적 시설물의 설치와 관련하여서는 더욱 예민한 반응을 보인다. 일례로 남부도로사업소 이전 부지에 들어서는 서울 디딤플라자 건립 계획과 관련한 구위원들과 담당공무원들의 발언을 살펴보면 내국인주민들은 새로운 지역경제개발을 견인할 신축 사업에 대하여 중국동포 밀집지역의 이미지를 최소화하고 자치구의 세수확보와 지역상권의 활성화를 기대하고 있음을 알 수 있다.

“ooo위원: 다양성을 존중하는 것은 좋습니다. 좋은데 거기가 우리 대림동으로서는 아까도 제가 말씀드렸지만 역세권이고 앞으로 어떤 하나의 랜드마크(landmark)가 되어야 할 지역입니다. 또 주민들이 그렇게 지금 기대하고 있습니다. 그래서 개발해서 어떤 시설이 들어오는 문제에 대해서 상당히 민감해 하고 계십니다. (중략) 이쪽에 다문화 가족들이 많이 계시면서 지금 그런 말씀이 대두가 됐는데, 그 이전에는 그런 것 전혀 대두도 안 됐던 사항이에요. 그래서 이 부분을 아마 우리 대림동 원주민들의 의견이 더 반영이 많이 돼서 한 쪽으로 기울여진다든지 그런 현상이 나타난다면 주민들한테 상당히 의견 대립이 생길 것입니다.”

- 제 192회 2차 정례회 제 1차 사회건설위원회

“ooo위원: 중국을 비롯해서 물론 훌륭한 학사들이 다 모이는데 이런 여건이 좋은, 환경이 좋은 위치에다가 그분들의 기숙사를 지어주면 되겠느냐는 얘기죠. (중략) 우리 영등포뿐이 아니라 다른 곳으로라도 갈 수 있고 그런데 사실 이것은 좀 적합하지 않다는 말씀을 드리고 싶고. (중략) 회사들이 많이 들어와서 또 사람들이 많이 모여서 이 사업이 잘 되면 우리 영등포구도 엄청난 세수 확보에서도 아주 좋고 또 지역적으로도 지역 뒷골목들이 사람들이 많이 모여들기 때문에 상권도 활성화돼서 지역경기도 살아나고 여러 가지 그런 부분들 검토를 자세히 해봐야 될 것 같아요. (중략) 중요한 것은 우리 영등포구로 어떤 것이 이익이 되는지 그런 것이 중요하다는 거죠.”

- 제 212회 임시회 제 3차 사회건설위원회

한편 자치구는 이러한 주민들의 입장을 서울시에 전달하면서 논쟁을 조율하고자 하며 이를 통해 주민 간 마찰을 최소화하려는 중간자적 태도를 견지한다.

“담당공무원: 주민들의 주 의견이 여러 사람들이 공동으로 쓸 수 있는 시설이 필요하다. 그리고 영등포에만 국한된 게 아니다. 인접 타 구나 수도권에서도 이용할 수 있는 좀 광역적인 시설이 필요하다 이런 얘기도 있었고요. 또 부분

적인 의견으로는 외국인 다문화시설을 너무 집중적으로 하는 것은 반대한다 이런 얘기도 있었습니다. 그런 것들 시에 충분히 전달했고요. 시에서는 상당히 시 자체서도 다문화담당관하고 공공센터하고 약간 의견 차이가 있는 상황입니다. 그런 것들이 곧 조율이 될 것 같고요."

- 제 205회 2차 정례회 제 2차 본회의

"담당공무원: 서울시에서도 다문화담당관 조직이 있다 보니까 영등포구에 외국인이 많이 거주하는 것을 고려해 가지고 다문화지원시설을 얘기했었는데 실제 대림동의 주민분들은 반대하셨습니다. 대부분 반대하셨고요, 저희도 그런 입장을 서울시에 충분히 전달했습니다. 이것이 순수한 목적으로 쓰여야지 어떤 본질을 흐려가지고 다문화 이런 거 지원하는 식으로 너무 가게 되면 문제가 있다. 저희들이 문화나 이런 시설위주로 쉽게 단순한 시설이 아니고 지역에 낙후된 시설을 발전시킬 수 있는 그런 계획에 들어가지 않느냐 해서 저런 걸 많이 건의했습니다. (중략) 주된 것이 다문화 쪽으로 흘러가면 안 되고 지역주민들 다수에게 도움이 되는 그런 시설로 제가 입지를 하도록 노력하겠습니다."

- 제 205회 2차 정례회 제 3차 사회건설위원회

그러나 내국인주민이 항상 외국인주민을 타자화하는 것은 아니었다. 때때로 이들은 내국인이 보호해야 할 사회적 약자로 외국인주민을 간주하고 정치적 활동에 이들을 포섭하려는 움직임을 보이기도 한다.

(2) 지역의 낙인화 방지 및 예산획득을 위한 간헐적 포섭

내국인주민이 외국인주민을 정책적으로 포섭하고자 하는 배경에는 지역의 경제적 이해가 얽혀있다. 일례로 2017년 대림동 일대를 중심으로 중국동포로 구성된 범죄집단이 납치와 난자 및 장기 밀매 등을 일삼는 내용을 그린 영화 <청년경찰>이 제작되었을 때 영등포구민들은 상영 중지 및 손해배상청구를 한 중국동포 단체 회원[36]들을 지지하는 입장을 표명하였다.

[그림 5-2] 영화 〈청년경찰〉 속 범죄집단의 소굴로 등장한 대림동의 모습(상)과 영화 상영 금지를 촉구하는 중국동포단체 회원들(하)

(출처: 상: 네이버영화 〈청년경찰〉 스틸컷 https://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&sm=tab_etc&mra=bkEw&pkid=68&os=3988394&query=영화%20청년경찰%20포토, 하: 서울신문 〈영화 '청년 경찰', 중국 동포를 범죄집단 만들어... 상영금지 요구〉 기사, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170828500152)

---

36) 최미랑, <영화 '청년경찰' 상영 어떻게 될까... 중국동포 비대위 "제작진 만나 요구사항 전달">, 경향신문, 2017.09.06. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201709061713001, 2020년 12월 검색; 박정훈, <"'엄마가 범죄자냐'는 말까지"... '청년경찰'에 법적 책임 제기한 이유>, 오마이뉴스, 2020.06.22.,http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002651592&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news, 2020년 12월 검색

하지만 이들은 중국동포 단체들이 문제로 삼은 소수자와 외국인밀집지역에 대한 편견과 왜곡, 그리고 이로 인한 외국인주민들의 소외와 불편함에 동조하기 보다는 영화로 인해 대림동 지역의 이미지가 훼손되고 지역주민의 경제적 손실을 운운하기에 급급했다.

"ooo위원: 영화 '청년경찰'이 상당히 왜곡된 내용이 있어서 중국 동포들이 상당히 마음의 상처를 많이 받고 있는 거 같은데 (중략) 대림동이 이렇게 그냥 교포들 때문에 짓밟혀도 되는 거예요? 그러면 우리는 대책을 세워야 될 거예요, 우리 구에서도. 우리 대림동은 영등포 아니에요?"

- 제 202회 임시회 제 1차 사회건설위원회

"ooo위원: 영등포 지역사회가 매도되고 있고 대림동이 마치 범죄소굴로, 치안이 불안하여 사람이 살 수 없는 곳으로 묘사된 사실을 아십니까? 대한민국 땅에 거주하는 외국인 주민이 300만 명이 넘는 이 시점에서 우리 국민 모두가 보듬고 가야할 사회적 약자인 이들에게 중국 동포를 흥행의 도구로 삼아 비인격적인 존재로 비하해야 되겠습니까? (중략) 영등포 지역이 범죄 소굴, 치안이 불안한 곳으로 전국에 알려진다면 누가 이런 곳으로 이사를 오겠습니까? 사랑하는 자녀를 이곳 학교에 보내겠습니까? 누가 이곳에 와서 식사를 하고 상점에서 물건을 사겠습니까? 자기 지역을 보다 좋은 이미지로 홍보하기 위해 혈안이 되어 있는 이 시점에서 우리만 이대로 당하고 있습니까?"

- 제 202회 임시회 제 2차 본회의

뿐만 아니라 내국인주민들은 국가나 서울시 예산을 받기 위한 수단으로서 외국인주민을 함께 사는 구민으로서 포섭하고 이를 종종 활용한다.

"담당공무원: (결혼이민자 가족 심층 연구조사 관련 예산과 관련하여) 어차피 이 분들이 결혼이라는 선택을 해서 우리나라에 왔기 때문에 우리 문화를 익혀주고 그분들이 여기서 살 수 있는 자리를 마련하기 위한 예산입니다. (중략) 또 이 업무가 시의 인센티브(Incentive)와 관련이 돼 있기 때문에 하반기에 이런 업무를 추진함으로써 이보다도 훨씬 많은 인센티브를 받아 올 수 있는 업무와 관련이 돼 있습니다."

- 제 123회 1차 정례회 제 5차 사회건설위원회

"ooo위원: (서울특별시 자치구의 재원 조정에 관한 조례 일부개정조례안 개선 촉구 건의 중) 외국인 근로자들이 최근 영등포구 대림동, 도림동, 신길동 등 주변지역으로 확산됨에 따라 청소·환경, 교통, 치안 등 지역적 문제점과 국민기초수급자 지원 등 재정지출 요인으로 작용하고 있으나 실제 거주하고 있는 외국인 4만 명을 비용 산정의 기준이 되는 우리 구 인구수로 포함시켜야 할 것입니다."

- 제 141회 임시회 제 1차 본회의

"ooo위원: (글로벌센터 내 대사증후군 상담실 입지와 관련하여) 이 글로벌센터에 우리가 대사증후군 과정이라든가 이런 부분도 물론 우리 구민들도 충분하게 활용을 하겠지만 서울시와 좀 더 가깝게 논의를 한다고 하면 이 부분을 일단 다문화 쪽으로 몰고 가서라도 충분한 예산을 받아올 수 있는 여지가 있다고 본 위원은 생각을 해요. 다시 한 번 우리 과장님께서는 다음부터라도 정말 이런 부분이 더 주도면밀하게 서울시에 노크를 해주시고...(중략) 그래서 방향을 그런 쪽으로 몰고가서 예산을 절감할 수 있도록 해주시길 부탁드리고요."

- 제 185회 2차 정례회 제 6차 행정위원회

이와 같은 외국인주민에 대한 비공식적인 은폐화 전략으로 인해 영등포구는 서초구와는 달리 외국인주민의 민족성을 활용하여 지역의 이미지를 홍보하거나 브랜딩하고자 하는 가시적인 정책을 찾아보기 힘들다. 이보다

는 내국인주민과 외국인주민 간 갈등을 최소화하는데 중점을 두고 외국인주민에 의해 발생하는 - 또는 그렇게 여겨지는 - 지역사회의 각종 행정적인 문제를 해결하는데 치중하는 측면이 강했다.

그러나 외국인주민들로부터 발생하는 각종 행정비용이 증가하고 서울시 외국인정책의 기조가 변화함에 따라 제 2차 시행계획 이후 영등포구 외국인정책사업에서도 새로운 변화가 감지된다. 연구는 이러한 정책적 변화가 외국인주민 개인이 스스로를 계발하고 관리하는 주체로 만들고 이들의 자발성과 책임감을 통해 이주민이 직접 자신들의 집단을 감시하고 통제하게 만듦으로써 행정비용을 최소화하기 위한 전략으로 볼 수 있음을 주장한다. 이에 다음 절에서는 이러한 해석의 여지를 찾아볼 수 있는 실마리를 제공하고 이주민집단에 대한 새로운 통치방식으로서 외국인주민의 주체화 전략이 등장하고 있음을 밝혀보고자 한다.

3. 길들여진 주체화를 통한 행정비용의 최소화

1) 지역사회에 기여하는 글로벌 인재 만들기

(1) 책임과 기여에 대한 강조를 통한 사회적 갈등의 최소화

제 2차 외국인정책 시행계획 단계에 들어서면서 그룹2에 해당하는 자치구들에서는 그룹1에서 발견하기 힘든 새로운 정책목표를 가진 사업의 비중이 점차 많아지기 시작한다. 앞서 언급하였듯이 이 시기 해외에서는 2010년 독일을 위시로 영국, 프랑스 등 유럽 각국이 그동안 고수해온 "다문화주의 실패"를 선언하면서 외국인 이주민 유입으로 발생하는 각종 사회 문제 및 갈등을 관리하기 위해 동화주의 노선으로 회귀하기 시작하였다. 국내에서도 인력부족 해소, 지식·정보의 확산과 같은 경제적 기여 등 개방을 통한 이익과 외국인 이주민의 국내 체류·정착 과정에서 저소득층으로의 전락 또는 내국인과의 갈등으로 인한 사회적 비용을 비교했을 때 경제적 편익보다는 이들의 정주화와 고령화에 따른 복지지원, 갈등관리 등에 소요되는 사회적 비용이 증가할 것이 예상되면서 중앙정부는 다문화주의를 표방한 정책을 지속해 나가는 것에 대한 부담을 느꼈다(법무부, 2012a:20).

특히 중앙정부는 주취폭력, 쓰레기 무단투척 등 사회질서 위반 행위를 일삼는 특정 이주민집단에 대하여 국민의 불만이 증가하고 이들과의 문화적 갈등이 병존하고 있으며 일자리 경쟁에서 밀려난 저소득계층, 국제결혼 피해자 등을 중심으로 '국민에 대한 역차별', '다문화 정책 반대' 정서인 이른바 '반(反) 다문화 현상'을 가속화하는 요인으로서 다문화가족 편중지원 시책들을 꼽았다(법무부, 2012a). 이와 더불어 연이은 외국인 강력범죄에 대한 국민적 불안감이 고조되고 외국인주민에 대한 국가의 지원에 대한 반대 목소리가 높아지는 상황에서 중앙정부는 다문화정책에 대한 국민

들의 역차별 의식과 반감이 외국인정책의 수립 및 추진 동력을 잃게 만드는 것으로 보고 질서와 안전을 옹호한다는 명분하에 이주민들의 '책임'과 '기여'를 강조하면서 외국인정책 추진의 정당성을 확보해 나가기 시작했다.

(2) 시혜 담론에서 역량강화와 자립 담론으로의 전환

이러한 새로운 정책적 전환의 일환으로서 서울시는 각종 시혜적 지원을 받는 취약 계층으로서가 아닌 이중 언어 능력과 풍부한 문화적 배경을 가진 글로벌 인재로서 결혼이주여성을 간주하고 교육과 훈련을 통해 다문화 가정 자녀를 양육하고 가족을 관리하는 동시에 경제적으로 자립함으로써 경쟁력 있고 책임감 있는 인재로 양성하는 정책을 추진하게 되었다. 실제로 서울시 정부가 2차 시행계획 당시 역량 강화를 정책 목표로 설정한 배경에는 외국인주민의 위상을 '시혜대상에서 기여주체로 견인'하여 경쟁력 높은 도시를 지향한다는 비전이 담겨있는데 서울시 정부는 도시에 기여하는 외국인주민을 이상적인 상으로, 그리고 이를 위해 지방자치단체는 그들 스스로 '역량'을 강화하는 것을 돕는 선한 정부로 제시하고 있다.

외국인주민의 역량을 증진시키기 위해 정부가 제공하는 프로그램들은 이들의 경제적·사회적 자립을 도모한다는 명분을 앞세워 이들에 대한 경제적 지원과 행정비용의 절감을 이끌어내는 동시에 끊임없이 자신을 계발하고 관리해야 하는 주체로서 외국인주민 개개인의 품행을 통솔함으로써 신자유주의적 가치를 이주민 스스로 내재화시키며 효용을 극대화한다. 이러한 정책적 방향성은 외국인주민을 미래 인적 자원으로 활용함으로써 국가 글로벌 경쟁력을 강화하겠다는 당시 중앙정부(박근혜 대통령 시기)의 외국인정책 기조는 2013년 이전까지 서울시 정부(오세훈 시장 시기)의 글로벌 도시 경쟁력 강화라는 정책 기조와도 맞닿아 있으며 다문화주의는 이주민의 풍부한 문화적·언어적 다양성이 도시 글로벌 경쟁력 확보의 자원임을 강조함으로써 정부의 정책 전략을 정당화하는 담론으로 작동하게 되었다.

이와 같은 맥락에서 그룹2에 해당하는 자치구에서 추진한 사업들을 살펴보면 결혼이주여성의 경제적 자립 및 자녀양육 역량 강화를 목적으로 하는 사업들과 다문화가정자녀를 미래 한국의 인적자본으로서 육성하기 위한 사업들을 발견할 수 있다. 먼저 결혼이주여성과 관련한 사업들로는 결혼이주여성 취업 교육과 일자리 창출 및 연계 사업('다문화가정여성 외국어 교사 활용사업', '결혼이민자여성 취업교실 운영', '외국인주민 및 다문화가족 자립역량 강화 지원', '결혼이민자 공동 작업장 운영' 등)과 공동육아 또는 자녀양육코디네이터 지원사업('다문화가족 공동육아 프로젝트', '다문화가족 자녀양육코디네이터 지원사업', '결혼이민자 모자 건강 가꾸기 사업') 등이 있다.

이들 사업은 주로 결혼이주여성의 "경제적 자립 지원", "자립 역량 강화", "일자리 창출을 통한 안정적 정착 기여", "취업지원을 통한 기본적인 삶 보장", "자기계발 기회 제공" "자녀 양육 어려움 해소" 등의 키워드를 중심으로 사업 목적이 구성되어 있다. 정부는 이러한 정책을 통해 결혼이주여성을 효율적인 인적자본으로 치환하면서 글로벌 인재로의 자녀 양육과 가족 관리 역할로 이들의 이상적인 역할을 규범화하고 선발 결혼이주여성이 지닌 다중언어 능력과 문화적 자질을 활용하여 후발 결혼이주여성의 안정적인 정착을 도모하고 자녀들의 잠재적 역량을 강화시키고자 한다(조지영, 서정민, 2013).

이와 더불어 그룹2에서 추진된 정책사업 중 한국의 글로벌 인재로서 다문화가정자녀의 역량 강화와 관련된 프로그램들도 다수 확인할 수 있다. 이들은 다문화가정 자녀의 기초학습능력과 학교생활을 지원하고 각종 예술교육의 기회를 제공하는 사업('다문화가정 어린이 모국어교실 운영', '외국인주민 자녀 멘토링 지원', '다문화어린이 합창단 운영', 등)들로 앞서 제시한 결혼이주여성에 대한 정책들과 마찬가지로 다문화가정 자녀의 "역량을 강화"하고 "한국어와 모국어를 익혀 미래의 인적 자본을 확충함으로써 글로벌 인재를 육성"함을 목적으로 명시하고 있다.

이처럼 외국인주민의 국가와 도시에 대한 기여를 목적으로 하는 역량 강화 및 자립 도모 사업들은 내국인주민들로 하여금 정책입안과 예산심의 과정에서 큰 반발을 일으키지 않는다. 영등포구 회의록을 살펴본 결과 이러한 사업에 대한 비판적 혹은 회의적인 발언은 앞서 언급한 한국어교육이나 문화체험 프로그램, 축제 등과 관련한 논의에서보다 훨씬 적으며 오히려 이러한 사업들에 더욱 예산을 집중시켜야 한다는 목소리가 등장하기도 한다.

"ooo위원: 취업지원이 있습니다, 우리가 이 100만원 가지고 무슨 취업이 되겠습니까. 장기적으로 좀 추구해야 될 가장 중요한 부분 하나가 이민자들의 취업지원인데요. 취업지원센터에 좀 더 많이 역량을 모아주셔야 될 거 같고. 그 다음에 언어교육 또 이런 것들이 상담이라든가 멘토링을 통해서 한다면 훨씬 더 쉽게 우리가 다문화 적응을 도와주는 본래의 목적을 달성할 수 있는데요.."

- 제 205회 2차 정례회 제 6차 사회건설위원회

그러나 외국인주민의 취업이 내국인의 일자리를 빼앗을 수 있다는 우려 역시 존재한다.

"ooo위원: 아까 국장께서도 노인 인력풀을 최대한으로 가동을 해서 하겠다고 말씀을 하셨는데 실질적으로 노인 인력을 활용을 하고 일자리 제공을 하는 게 가장 중요하다고 생각을 해요. (중략) 외국인 활용을 근절을 하더라도 노인 일자리를 대처할 그 정도로 우리가 신경을 써야 되지 않을까 생각을 하는데..."

- 제 146회 1차 정례회 제 3차 사회건설위원회

"ooo위원: (외국인주민 통역사 채용과 관련하여) 일반인하고 똑같이 바깥에서 안내하는 것은 왜 굳이 여기에 외국인을 해야 돼요? 우리나라 분으로 하

면 아까 일자리 관계도 말씀드렸다시피 다만 얼마라도 일을 못해서 민원도 굉장히 넣고 하는데 그렇게 해결돼야 되지 않나요?”

- 제 205회 2차 정례회 제 1차 사회건설위원회

이러한 경우 외국인주민을 채용하는 것은 내국인들이 할 수 없는 부분에 대한 보완적인 취업에 한하는 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

2) 이주민의 주체화를 통한 자발적 감시와 통제 체계 구축

(1) 자발적인 참여와 역할 부여를 통한 지역사회 문제의 해결

한편 이주민의 역량 강화 및 자립 도모 사업들과 함께 이주민들이 한국사회의 구성원으로서의 ‘자질’을 갖추고 사회에 기여하게끔 만드는 또 다른 정책적 방안으로서는 외국인주민의 적극적인 지역사회활동과 정책참여를 촉진하는 사업들을 들 수 있다. 이러한 사업은 지역에 봉사하는 책임감 있는 주체로서 외국인주민이 자발적으로 행동할 수 있도록 인도하면서 보다 직접적으로 행정비용의 절감을 이끌어내고자 한다. 이는 외국인주민 스스로 인권을 보호하고 자신들의 역량을 강화시킴으로써 사회 안전을 보장하고 사회적 의무를 수행해야 한다는 주체화 전략으로 해석할 수 있다. 하지만 이는 이주민이 자의에 의해 독립적인 주체가 되는 과정이라기보다는 지방정부의 통치전략에 의해 이주민 스스로 그렇게 행동하도록 인도된다는 측면에서 ‘길들여진 주체화’라고 할 수 있다.

그룹2에서 추진된 사업 중 ‘외국인 집중 거주지역 쓰레기 무단투기 근절’, ‘중국 동포 깔끔이 봉사단 운영’, ‘다문화 착한가게 발굴 추진’, ‘외국인주민을 위한 찾아가는 기초소양교육’, ‘외국인 자율방범대 운영 지원’, ‘외국인주민 지역사회 적응 이해교육’, ‘내·외국인 한울 봉사단 운영’, ‘거주 외국인 및 다문화가족 안전문화체험’ 등은 주체화 전략의 예로 꼽을 수

있다. 이들 사업은 외국인밀집지역을 대상으로 인근주민들의 민원을 해소하고 치안과 환경문제를 해결하기 위해 외국인주민을 정책적으로 포섭한다는 특징을 가지고 있다.

각 자치구들은 사회적 책임과 의무, 역할 부여를 통해 외국인주민을 지역사회 내 기여할 수 있는 주체로 만드는 것을 사업 목표로 설정하고 있는데 이러한 목적을 가진 사업은 그룹1에서는 찾아볼 수 없는 유형으로 그룹 2의 자치구 중에서도 특히 한국계 중국인 비중이 월등히 높은 구로구(11개)와 영등포구(3개)를 중심으로 추진되고 있다. 해당 자치구들은 이들 사업을 통해 “외국인의 지역사회 참여 활성화”, “소통과 화합의 공동체 의식 함양”, “지역 공동체 형성에 기여”, “안전사고 예방 및 위급상황대처 능력 배양”, “구정 참여 기회 확대” 등을 실현함으로써 “(관내 이주민집단에 대한) 부정적인 인식 개선”, “지역 주민의 불안감 해소”, “안전한 지역사회 조성”을 달성하고자 한다.

앞의 절에서 살펴 본 바와 같이 영등포구는 ‘기초질서 교육과 생활안내 책자 발간’과 같이 외국인주민에 대한 훈육과 계도를 위한 프로그램 및 감시와 처벌 등의 제도적 조치를 통해 각종 범죄를 단속하고 쓰레기 무단투기를 방지하고자 하였으나 언어소통의 문제, 인력 및 예산 부족의 문제 등으로 인해 어려움을 겪어왔다. 이러한 상황에서 ‘외국인 자율방범대 운영 지원[37]’, ‘내·외국인 한울 봉사단 운영’ ‘외국인주민 지역사회 적응 이해교육’ 등의 사업은 외국인주민의 자발적인 참여를 통해 외국인주민으로 인해 발생하는 지역사회의 문제를 해결하기 위한 새로운 방안으로서 모색되었다. 특히 외국인 자율방범대 운영 지원 사업은 자치구로부터 지원을 받지 않는 내국인 봉사단체와 비교되며 역차별 이슈가 지속적으로 제기된 바 있지만 비교적 긍정적인 평가를 받으며 지속적으로 추진되고 있다.

---

37) 이 사업은 영등포경찰서가 중심이 되어 외국인주민으로 구성된 3개의 자율방범대를 구성하여 한국계 중국인이 집중적으로 밀집해 있는 대림동 일대를 순찰하고 감시함으로써 외국인 범죄를 예방하고 지역사회 참여를 증진시키는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

"담당공무원: 대림동에서 공교롭게 일치가 되는지 모르겠지만 다 아시다시피 8월 5일 개소 이전에는 거의 두 달에 한 번씩 정도 살인사건이 나고 그런 현상이 많았습니다. 그런데 지금은 자율방범대가 야간에도 순찰을 하고 주간에도 청소하고 또 새벽에도 하고 이래가지고 지금은 가면 그 사람들이 군데군데에 열 명, 스무 명 이렇게 모여 있는 데가 많이 없습니다. 처음에는 그런 게 굉장히 많았어요. 그런데 그 사람들이 많이 참여하고 그래서 지금 자율방범대나 청소 클린 봉사대 그런 걸 많이 활성화시키고 있습니다."

- 제 149회 임시회 제 2차 행정위원회

"담당공무원: (무단투기 단속 인원 증원과 관련하여) 우선적으로 시비 홍보비로 내려온 것 중에서 일부분을 해가지고 한 2명 정도는 하반기에 더 투입하려고 합니다. 그래서 대림동 지역은 단속을 하면 중국말로 계속 답변만 하고 이런 폐단이 있어가지고 다문화 가족을 채용해서 그 사람들을 대림동에 고정 배치해 놓으려고 하고 있습니다."

- 제195회 1차 정례회 제 1차 사회건설위원회

"담당공무원: 대림동 지역이 중국동포분들이라든가 이런 분들이 무단투기가 상당히 성행하고 있고 내국인들이 단속하는 데도 한계가 있습니다. 단속하는 과정에서 위력을 과시한다든가 또는 언어 소통이 안 되게끔 중국말로 계속한다든가 그런 것을 대비해서 이번에는 중국동포분으로 해서, 물론 국적취득자로 해서 4명 정도를 추경에 올렸습니다. 그래서 투기단속조로 해서 뽑아서 대림동이라든가 신길동, 특히 중국동포분들이 많이 살고 무단투기가 성행하는 지역을 위주로 해서 집중적으로 한 번 단속할 계획을 가지고 있습니다."

- 제 209회 1차 정례회 제 2차 사회건설위원회

이러한 정책적 전략은 '민주'시민, '보편적 인권과 안전', '시민'으로서의 '의무' 등의 일반적인 가치를 추구하는 서울시 정부의 새로운 다문화정책

으로서 「제 2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획(2019~2023)」의 정책적 기조 및 중심가치와 연결되면서 민주시민사회 구성원의 일원이라면 마땅히 외국인주민 스스로 인권을 보호하고 자신들의 역량을 통해 사회 안전을 보장하고 사회적 의무를 수행하는 존재가 되어야 한다는 당위성을 획득해 나가고 있다.

(2) 이주민에 의한 이주민집단의 통치와 행정비용의 절감

이와 같은 상황에서 외국인주민 스스로 지역의 치안활동과 봉사활동에 참여할 수 있게끔 도모하는 프로그램들은 행정비용 절감의 효과를 가져오고 이주민집단 내 자발적인 감시와 통제를 가능하게 함으로써 보다 효율적인 사업으로 여겨진다.

"ooo위원: 저비용으로 굉장히 조그마한 비용으로 그렇게 참여하고자 하는 외국인들 혹은 다문화거주가족들이 있다고 하면 저비용이기 때문에 긍정적인 사업이 아닌가 싶어서..."

- 제 179회 2차 정례회 제 5차 행정위원회 -

"담당공무원: (치안강화를 위한 지역주민과 유관기관과의 협조체계 구축과 관련하여) 치안유지와 청소년 선도를 위해서 28개의 자율방범대가 조직되어 야간에 범죄 취약지역을 순찰하면서 주민의 안전을 지키고 있습니다. 특히 중국동포가 함께하는 3개의 외국인 자율방범대의 활동은 대림동 지역의 외국인 범죄율을 크게 감소시키고 있습니다."

- 제 198회 2차 정례회 제 2차 본회의

"ooo위원: (외국인자율방범대 활동과 관련하여) 하여튼 외국인들이 자기 지역을 위해서 이렇게 봉사를 한다는 것은 고무적인 얘기입니다. 이런 분들은 좀

지원도 지원이지만 우리 지역의 우리 자국민들하고 잘 융화가 될 수 있는 그런 교육도 곁들여 해 주시기를 바라겠습니다.”

- 제 218회 2차 정례회 제 1차 사회건설위원회

[그림 5-3] 외국인 자율방범대의 기초질서 캠페인(상)과 한울봉사단 송편나눔행사(하)
(출처: 상: 영등포구청 홈페이지 https://www.ydp.go.kr/synap/skin/skin_ko/doc.html?fn=GIYDCNZRGEYDEMRQGU2TKNC7GY3TONRZGY&rs=/synap/preview/bbs/332, 하: 영등포구청 홈페이지 https://www.ydp.go.kr/www/selectBbsNttView.do?key=2857&bbsNo=332&nttNo=299117)

물론 이와 같은 ‘이주민에 의한 이주민집단의 통치’가 가지는 “기초질서를 확립”하고 “준법의식을 증진”시킴으로써 “한국사회로의 안정적인 정착을 도모” 할 수 있다는 긍정적인 측면을 무시할 수는 없겠으나 외국인주민을 직접적인 행정영역에 끌어들이는 것은 지역사회 문제에 대한 책임을 전가하고 이를 해결하는데 필요한 인적·경제적 자원을 외국인주민의 자발적인 참여와 책임으로 갈음함으로써 행정비용의 절감이라는 효과를 획득하고자 하는 지방 정부의 전략으로 해석될 여지가 있다.

앞서 살펴보았듯이 이러한 사업들은 물론 내국인주민과 자치구 간 생산되는 “범죄와 불안감을 조성하는”, “불법행위를 저지르고”, “쓰레기를 무단투기”하며 “갈등을 조장하는” 원인으로서 외국인주민을 문제시하는 담론을 바탕으로 하고 있다. 하지만 정부는 “지역사회참여”를 통해 “공동체의식”을 함양시킨다는 그럴싸한 명분으로 외국인주민 스스로 지역 사회 문제의 원인이자 이를 해결해야 할 주체로서 자신들의 사회적 책임과 역할을 수행하도록 유도함으로써 부족한 행정력을 충족시키고 있다.

한편 이를 받아들이는 내국인주민들은 외국인주민의 참여를 통해 언어장벽을 해소함으로써 더 많은 과태료를 부과시켜 더 많은 예산을 확보하고 인건비를 절감할 수 있다는 측면에서 이러한 정책을 적극적으로 환영하며 보다 많은 분야에서 외국인주민의 자발적 참여와 봉사를 이끌 수 있는 방향으로 정책을 유도한다.

“ooo위원: 아까 명예단속원 얘기를 하셨는데 굉장히 좋은 방법이라고 생각해서 그나마 우리가 활용할 수 있는 인력방안은 지역단체에 계신 분들이나 통장님들을 활용해서, (중략) 지역에 명예단속원이 많다는 이야기는 보수를 원하는 게 아니고 지역사회를 깨끗하게 하기 위해서 참여하시는 분들이거든요. 그러다보니까 결과물이 더 낫다고 생각되거든요. 그래서 이것은 더 많이 활용을 해서 지원을 받아서 우리가 이용하면 좋지 않나 생각이 들고..,”

- 제 198회 2차 정례회 제 1차 사회건설위원회

"ooo위원: (행복홀씨[38])사업과 관련하여) 그리고 우리 대림동 같은 경우는 중국교포들 단체가 아주 많이 있습니다. (중략) 아무튼 그분들도 발굴해서, 발굴이 아니라 이미 그분들이 다 활동하고 있으니까 그분들하고 간담회를 가져서 그분들한테도 우리 대림동도 골목골목 입양을 해 주면 되잖아요? 그렇게 해서 그분들이 자기 집 앞부터 깨끗하게 할 수 있도록, 또 무단투기하지 않게끔 이런 계도도 하고 또 이분들에게 거리 입양도 해 주고...."

- 제 209회 1차 정례회 제 2차 사회건설위원회

"ooo위원: 다문화가족이 정착하기 위해서 상담원이나 아니면 도우미가 필요할 겁니다. (중략) 상담을 해 주고 싶어 하고 도우미를 해 주고 싶어 하는 사람들이 자원봉사자들이 있습니다. 꼭 내가 어느 정도 예산을 받고서 하겠다는 사람보다 그렇게 자원봉사를 하겠다는 사람들도 있어요. (중략) 각 나라별로 언어를 사용해서 해 줄 수 있는 사람들이 많아요. 그래서 자원봉사자들을 모집해가지고 봉사를 해 주고 그 사람들로 해서 정착을 제대로 할 수 있게끔, 또 정착에 대한 애착을 느낄 수 있게끔 이런 방법으로 해 줬으면 좋겠는데..."

- 제 211회 2차 정례회 제 1차 사회건설위원회

나아가 사회적 책임과 의무, 역할 부여를 통한 지역사회에 기여할 수 있는 주체로서 외국인주민을 인도하는 정책적 전략은 정책입안과정에 대한 참여 기회를 보장하는 사업들로 보다 확장된다. 이러한 정책사업 역시 그룹2에서만 추진되고 있다. 대표적인 예로는 구로구의 '거주외국인 지원시책 자문위원회 개최'와 '다문화관련 기관 네트워크 구축 및 활성화 추진', '열린 토크쇼 & 토크콘서트'와 영등포구의 '외국인주민지원협의회 운영'

38) 행복홀씨는 영등포구가 지역주민단체의 자발적인 청소활동을 돕기 위해 추진하는 사업으로 주민단체가 무단투기 등으로 방치된 거리를 '입양'해 지속적인 청소 활동을 유지할 수 있도록 도모하는 것을 목적으로 한다(김정훈, <영등포구, 자율 청소활동 주민단체 모집해 거리 청소하는 '행복홀씨 입양사업' 추진>, 일요신문, 2016. 08.13, https://www.ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=197042., 2020년 12월 검색).

등이 있다. 이들 사업은 외국인정책에 “외국인주민의 목소리를 반영”하고 다문화 관련 “내·외국인 민간단체 및 공무원들과 현장 실무자들의 자문 및 의견수렴”을 통하여 “내·외국인 주민간 상호 이해 증진”과 “공동체 의식 강화” 및 “다문화정책의 발전방안을 모색”하는 한편 체계적인 거버넌스 구축의 시작점으로서 “인적 네트워크 구축”과 “민관협력체계를 강화”하는 것을 공동의 목적으로 하고 있다.

이는 지역사회의 구성원으로서 외국인주민에게 정책 참여의 기회를 제공하고 제도적으로 이를 보장함으로써 정책적 주체성을 확립하는데 실질적으로 기여할 수 있다는 긍정적인 측면을 내포한다. 그러나 앞서 제시한 역량 강화 사업이나 지역사회활동에의 참여 도모 사업들과 마찬가지로 이러한 사업은 개개인의 스스로 계발과 자발적 참여를 통해 외국인주민을 공동체 발전에 기여하는 주체로서 행동하도록 만들고 이들을 지역의 사회적 관계에 포섭시킴으로써 책임과 봉사의 의무를 가진 주체로 인도하는 통치 전략으로 해석할 수 있으며 외국인정책은 이러한 통치를 가능하게 만드는 제도적 장치로 기능하고 있다. 이러한 메커니즘을 통해 외국인주민은 행정비용의 최소화를 위한 신자유주의적 정부의 도구로 활용되고 있다.

4. 소결

이번 장에서는 한국계 중국인을 비롯하여 중국과 베트남 등 아시아국가 출신 이주민집단의 비중이 높은 자치구들을 중심으로 지방정부가 외국인 정책사업을 통해 이주민집단을 통치하고 지역정책의 도구로서 활용하는 방식을 살펴보았다.

이들 자치구에서 시행된 94개 과제의 사업유형과 분야 및 대상별 특징을 파악한 결과 그룹1과 차별화된 특징으로서 그룹2의 자치구에서는 소프트웨어 유형의 사업 비중이 월등히 높았고 생활정착과 다문화분위기확산 분야에 치중하고 있었으며 그룹1에서는 볼 수 없었던 지역사회활동 및 정책에의 참여를 도모하는 사업들이 시행되고 있었다.

아울러 아홉 가지로 구분된 사업목표와 기대효과별 사업 비중을 살펴보면 이들 자치구에서도 그룹1과 마찬가지로 외국인주민의 정착과 정서적 안정을 위한 프로그램과 한국어 교육 및 문화체험 등 사회통합을 위한 과제들이 가장 많은 것으로 나타났다. 그러나 영등포구의회의 회의록을 중심으로 사업을 추진하는 해당 자치구의 정책적 방향성과 정책에 대한 내국인주민의 인식을 살펴본 결과 내국인주민들은 외국인주민에게 기초질서 및 생활예절을 교육하고 이를 단속하고 통제하는 정책을 우선적으로 요구하고 있었으며 이에 따라 생활지원서비스 사업에 대해서는 회의적임을 알 수 있었다.

이는 관내에서 발생하는 쓰레기 무단투기와 생활소음, 각종 범죄와 관련하여 일상생활 속에서 외국인주민과 갈등을 빚고 있는 내국인주민들의 안전하고 깨끗한 주거환경을 쟁취하기 위한 정치적 활동에 따른 결과이며 이 과정에서 내국인주민은 외국인주민에게 각종 교육 프로그램과 생활서비스 및 경제적 지원을 제공하는 자치구와 대립하기도 한다. 이에 대한 전략적 대응으로서 해당 자치구는 적극적인 정책을 전개하기 보다는 소극적

인 조치를 취하면서 표면적으로 가시화된 외국인주민과 내국인주민 간 갈등을 최소화하는데 주력하고 있었다. 이러한 영등포구의 외국인주민 관련 사업들은 치안과 환경을 담당하는 일반 행정 분야 전반에 걸쳐 추진되고 있었으며 이에 따라 외국인주민을 대상으로 하는 외국인정책 시행계획과 괴리되는 양상을 보였다.

아울러 내국인주민과 자치구는 관내 가장 많은 비중을 차지하고 있는 한국계 중국인을 저조한 지역개발사업의 원인으로 간주함으로써 이들의 존재를 드러내기보다는 이를 묵인하고 암묵적으로 은폐화하는 전략을 구사하고 있었다. 이는 내국인주민들의 외국인주민지원시설 입지 반대, 외국인 밀집지역의 관광명소화 반대 등의 운동으로 이어지며 자치구는 이러한 내국인주민의 입장을 서울시 정부에 전달하고 입장을 조정하는 중간자적인 역할을 담당하고 있었다.

그러나 외국인주민에 대한 감시와 통제에 따르는 행정비용의 발생이 정책을 추진하는 자치구에게 부담으로 작용하면서 영등포구는 이러한 비공식적 은폐화와 소극적 대응방식에서 벗어나 외국인주민을 지역사회활동에 적극적으로 끌어들이고 정책 입안과정에 참여시키는 등 이들의 정책적 주체성을 강화시키는 전략으로 외국인정책사업을 전환하였다.

자치구는 자율방범대, 봉사단 운영 등을 통해 외국인주민의 자발적인 참여와 책임을 이끌어내고 이주민 스스로가 자신들을 감시하고 관리하게끔 유도함으로써 '이주민에 의한 이주민집단의 통치' 체계를 구축하고 있다. 나아가 지역사회 문제에 대한 책임을 이주민집단에게 전가하고 소수 외국인주민의 포섭을 통해 다수의 외국인주민을 관리함으로써 행정의 효율성을 극대화한다. 이러한 과정에서 외국인정책은 외국인주민을 주체화하는 전략적인 제도적 장치로서, 외국인주민은 정부의 행정비용 절감을 위한 도구적 수단으로서 활용되고 있으며 이를 통해 지방정부는 행정비용의 최소화라는 궁극적인 목적을 달성하고자 한다.

제 6장. 결론

1. 요약

본 연구는 서울시를 사례로 세계도시 내 새로운 통치집단으로서 등장한 이주민집단에 대한 지방정부의 통치방식이 이주민집단의 출신국가에 따라 차등적으로 작동하고 있음을 규명하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 연구는 제1차에서 제3차(2008~2019)에 이르는 중앙정부의 외국인정책 기본계획과 서울시의 각 연도별 외국인정책 시행계획을 중심으로 정책분석을 시행하였으며 이를 보완하기 위한 근거로서 관련 법제 및 정책과 언론 보도, 학술연구 등을 중심으로 담론분석을 시행하였다. 이와 더불어 서초구와 영등포구의 자치구의회 회의록(2006~2019)을 중심으로 의회담론분석을 시행함으로써 정책입안과정에서 나타나는 외국인정책사업을 둘러싼 자치구 및 내국인 주민의 입장과 쟁점을 파악해 보았다.

연구는 먼저 서울시 차원에서 이루어지는 외국인정책의 큰 흐름을 파악하기 위해 시기별 정책기조의 변화와 이에 따른 외국인정책사업의 특징을 분석하였다. 서울시 정부는 전체 외국인정책 예산규모의 90%를 담당하면서 외국인정책사업의 방향성을 주도하고 있지만 각 자치구는 해당 지역의 외국인 주민의 특성에 따라 차별화된 방식으로 외국인정책사업을 추진하고 있었다. 이에 연구는 자치구별 외국인주민비중과 외국인정책예산규모에 따라 외국인 주민의 정책적 지원 양상을 파악하고 이를 토대로 각 자치구가 외국인주민의 출신국가별 특성에 따라 이들을 통치하는 방식과 외국인주민을 지역정책의 수단으로 도구화하는 메커니즘을 확인하였다.

분석을 통한 연구결과는 다음과 같다.

먼저 각 자치구별 외국인주민의 정책적 지원규모에 따른 유형을 도출한

결과 실제 외국인주민비중이 높고 낮음에 상관없이 정책적 지원의 정도가 지역적으로 상당히 다르게 나타남을 확인할 수 있었다. 특히 서구선진국(미국 및 유럽을 위시로 하는 비아시아권국가) 출신의 외국인주민비중이 높은 자치구에서는 전체 인구 대비 이주민 비중이 높지 않음에도 불구하고 - 즉 정책적 수요가 적음에도 불구하고 - 예산규모가 절대적으로 큰 과대 포섭의 형태가 이루어지고 있었다. 반면에 한국계 중국인을 중심으로 하는 아시아국가 출신의 외국인주민비중이 높은 자치구에서는 전체 인구 중 이들이 차지하는 비중이 상당히 큼에도 불구하고 예산규모가 적은 소극적 지원 또는 과소 지원의 형태가 나타나는 특징을 보였다.

서구국가출신의 외국인주민에 대한 과대 포섭이 일어나고 있는 자치구의 사례로서 프랑스출신 이주민집단이 밀집해 있는 서초구의 경우 이들 이주민집단의 민족적·문화적 특성을 차용하여 지역의 정체성을 강화하고 이러한 글로벌 도시 이미지를 통해 내국인 유입을 유도하는 사업이 중심을 이루고 있었다. 이는 결과적으로 외국인정책사업이 이주민집단에 대한 브랜드화 및 상품화 전략의 일환으로서 외국인주민을 위한 정책이 아니라 특정 이주민집단을 이용한 내국인주민 대상 정책이라는 점을 보여준다.

한편 한국계 중국인과 아시아국가 출신 외국인주민 비중이 높은 사례지역으로서 1~3차 기간 동안 유일하게 지속적으로 적극적 지원 유형에 포함된 영등포구의 경우 초기에는 내국인주민과의 갈등과 혼란을 막기 위해 이주민집단에 대한 감시와 통제를 위한 사업이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 소극적인 정책적 대응은 해당 지역에 이들 이주민집단이 많다는 것을 은폐하려는, 즉 정책적 수요가 많음에도 불구하고 이를 묵인하거나 방관하는 형태의 은폐화 전략으로 이어졌다.

그러나 이러한 통제 중심의 은폐화 전략에 따르는 행정비용의 과다지출로 인하여 이들 이주민집단에 대한 정책적 포섭의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 해당 자치구에서는 한국사회의 질서에 순응하고 지역사회에 대한 책임감을 가지고 있는 일부 이주민들을 포섭하고 이주민에 의한 이주민집단의

통치를 가능하게 함으로써 행정비용을 감소시키는 새로운 형태의 포섭의 유형이 발생하였다. 이러한 주체화 전략은 지역의 경제적 이익 창출을 위한 브랜화 및 상품화 전략과 다르게 소수의 이주민을 활용해서 다수의 이주민집단을 비용효율적으로 관리하려는 정책으로 볼 수 있다.

2. 토론

이러한 연구결과는 국내 최초의 이민정책으로서 다문화주의 논의를 바탕으로 이주민의 사회통합을 위해 수립된 외국인정책이 실제로는 한국 다문화주의의 탈식민주의적·후기냉전주의적 특징인 이주민집단의 사회·경제적 배경과 법적 지위에 따른 민족서열의식에 기초하고 있음을 보여준다. 아울러 연구는 이주민집단에 대한 지방정부의 차등적 도구화의 수단으로서 이러한 외국인정책이 가능할 수 있었던 배경에는 이주민집단의 선별을 정당화하고 시장화된 자본으로서 민족적·문화적 다양성의 적극적인 활용을 촉진하는 신자유주의적 다문화주의 담론이 작동하였기 때문임을 제시하였다. 이는 결과적으로 세계도시로서 서울시의 외국인정책이 인권을 중심으로 한 규범적 차원에서의 진정한 다문화주의정책으로 나아가기보다는 여전히 내국인을 중심으로 내국인의 경제적 이익과 행정적 편익을 위한 정책으로 이루어져있음을 의미한다.

또한 연구는 이 과정에서 한국계 중국인에 대한 정책적 포섭과 배제가 통제와 은폐의 형태로만 존재하는 것이 아니라 일부 이주민에 대한 포섭과 주체화라는 새로운 전략으로 전환되고 있음을 포착하였다. 특히 연구는 지역의 수익을 창출하기 위한 전략으로서 프랑스 출신 이주민집단의 도구화가 발생하는 것과는 달리 한국계 중국인에 대한 도구화 방식은 행정비용을 절감하기 위한 전략으로서 발생했다는 점에서 상당히 차별화된 메커니즘을 가지고 있음을 보였다. 이러한 길들여진 주체화 전략은 신자유주의 통치성의 핵심으로서 정부에 의한 비자발적 주체화를 의미한다. 이는 정부의 정책적 전략에

의해 특정 이주민집단의 거주공간이 그들의 주체성을 규정짓고 행동양식을 제한하는 감옥과 같은 상태(prison state) 주거지분화 양상이 한국사회 내에서 발생할 수 있다는 가능성의 여지를 시사한다.

이와 같은 결론은 우리사회가 외국인주민을 대하는 방식에 있어 여전히 내국인주민의 이익을 위한 도구적 가치로 외국인주민을 판단하고 있음을 재확인시켜준다. 이와 함께 세계도시 지방정부가 가지고 있는 이주민집단에 대한 통치문제, 즉 국가 경제의 노동력 수급을 위해 우리 사회에 필요하지만 과다한 행정비용을 초래하고 내국인주민의 경제적 이익에 직접적으로 도움이 되지 않는다고 여겨지는 이주민집단을 배제할지 혹은 정책적으로 포섭할지에 대해 아직까지 명확한 문제 해결의 경로를 설정하지 못했다는 점을 시사하기도 한다.

한편 논문의 서론에서 언급하였듯이 COVID-19 위기 속에서 한국사회는 특정 이주민집단에 대한 혐오와 차별의 민낯을 여지없이 드러냈다. 여기에는 내국인들의 차별적 시각을 바탕으로 일부 언론에 의해 조장되고 과장된 측면이 존재하지만 재난지원금과 공적마스크지급과 관련한 정부의 초기 대응에 있어 특정 이주민집단이 배제되거나 소외된 점 등을 미루어볼 때 이러한 현상은 이주민에 대한 차별과 편견이 공적인 제도의 영역에까지 깊숙이 자리잡고 있다는 것을 증명하는 또 하나의 사례이다. 이에 규범적인 측면에서 보다 '다문화주의적인' 사회로 나아가기 위해서는 내국인주민의 의식개선과 함께 출신국가와 체류자격에 따른 차별을 금지하고 이주민집단의 기본적인 인권을 보호함과 동시에 평등한 일상을 보장할 수 있는 차별금지법과 같은 법적 장치와 이를 실현할 수 있는 구체적인 정책적 방안 마련이 우선되어야 할 것으로 사료된다.

이와 함께 본 연구가 가지는 한계점과 보완점을 제시하면서 논문의 끝을 맺고자 한다. 첫째, 본 연구에서는 법무부에서 담당하고 있는 외국인정책 기본계획 및 이에 따른 서울시 정부의 시행계획을 분석대상으로 삼았다. 그러나 실제 다문화정책은 여러 정부기관에 의해 다양하게 추진되고 있는바 보

다 다양한 다문화정책사업을 분석에 반영하여 실증성과 타당성을 확보하여야 할 것이다. 둘째, 연구는 정책입안과정에서 나타나는 정부의 의도와 내국인주민의 시각을 파악하기 위해 서초구와 영등포구 자치구의회 회의록을 중심으로 담론분석을 실시하였다. 그러나 실제 정책의 대상이 되는 외국인주민의 대응방식에 대한 분석이 결여되면서 외국인주민의 역할을 간과했다는 한계를 지닌다. 이는 다시금 외국인주민의 위치성을 강등시킬 수 있다는 문제점을 안고 있다. 따라서 추후 연구에서는 외국인정책에 대한 외국인주민의 시각과 대응방식을 함께 고려해야 할 것이다. 아울러 연구는 각 집단의 사례로 두 개의 자치구를 선정하여 살펴보았으나 모든 자치구에서 동일한 정책메커니즘을 가진다고 할 수 없으므로 보다 많은 사례 분석을 통해 논지의 신뢰성을 확보하여야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

강미라, 2016, 빅데이터 시대의 통치성: 푸코의 관점에서, 현대유럽철학연구, 46, 221-256.

강선형, 2014, 푸코의 생명관리정치와 아감벤의 생명정치, 철학논총, 78(4), 129-148.

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

공은숙, 2009, 다문화정책인가 동화정책인가: 한국에서의 다문화 개념에 대한 반성적고찰, 건지인문학, 2, 27-49.

구견서, 2003, 다문화주의의 이론적 체계, 현상과인식, 27(3), 29-53.

권금상 외, 2012, 다문화 사회의 이해(9가지 접근), 서울: 태영출판사

권온, 2010, 다문화 공간에는 누가 사는가: 다문화 공간을 둘러싼 갈등, 정병호, 송도영 엮음, 한국의 다문화 공간, 서울: 현암사

김경희, 김민희, 2010, 입법과정에 나타난 일-가족 양립 문제의 프레임(frame)에 관한 연구 - 2000~2006년 국회회의록 분석을 중심으로, 담론201, 13(4), 71-101.

김기덕, 2020, 신자유주의, 관리주의 그리고 사회복지 - 푸코의 통치성 이론을 중심으로, 한국사회복지학, 72(2), 181-200.

김동완, 2013, 통치성의 공간들: 한국의 정치지리를 고려한 시론적 검토, 공간과사회, 23(2), 129-162.

김병욱, 2014, 질적 연구유형별 정당화 논거 탐색: 내러티브 연구법과 담

론분석법을 중심으로, 교육사회학연구, 24(1), 55-76.

김성곤, 2002, 다문화주의와 인문학 교육의 미래, 철학과 현실, 52, 39-51.

김영일, 2003, 세방화 시대의 지방의회, 지역사회, 43, 79-86.

김용현, 2019, 푸코 통치성(gouvernementalité)으로 본 복지국가의 기원과 그 사회적 효과, 사회복지정책, 46(3), 157-177.

김욱동, 1998, 다문화주의의 도전과 응전, 미국학논집, 30(1), 29-49.

김욱진, 2011, 한국 지역복지사업의 어제와 내일: 산업화, 민주화에서부터 신자유주의까지, 상황과 복지, 31, 7-46.

김은미, 김지현, 2008, 다인종·다문화 사회의 형성과 사회조직: 서울의 외국인 마을 사례, 한국사회학, 42(2), 1-35.

김은지, 2017, '혁신적 시민성'의 의미형성과 제도화 - '희망제작소'와 '서울혁신파크'를 중심으로, 서울대학교 석사학위논문.

김이선, 황정미, 이진영, 2007, 다민족·다문화 사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(I): 한국사회의 수용 현실과 정책과제, 한국여성정책연구원.

김자현, 2018, 서울특별시 거주 외국인의 정착 및 사회통합 방안: 주민권을 중심으로 한 조례 개선을 중심으로, 사회사상과 문화, 21(1), 247-281.

김정선, 2011, 시민권 없는 복지정책으로서 '한국식' 다문화주의에 대한 비판적 고찰, 경제와사회, 12, 205-246.

김주환, 2012, 신자유주의 사회적 책임화와 계보학 - 기업의 사회책임경영과 윤리적 소비를 중심으로, 경제와사회, 12, 210-251.

김태원, 김유리, 2011, 다문화가족정책을 통한 사회통합수준 분석: Castles and Miller의 모형을 중심으로, 인문연구, 62.

김태원, 2012, 한국적 다문화 연구에 대한 새로운 방향모색, 대구 가톨릭

대학교 다문화연구소 엮음, 2012, 한국 다문화에 관한 담론, 파주: 경인문화사, 31-56.

김현미, 2005, 글로벌 시대의 문화번역, 서울: 또하나의 문화

김현미, 2008, 이주자와 다문화주의, 현대사회와 문화, 26호, 연세대학교 사회발전연구소.

김혜순, 이민주, 2007, 한국적 다문화주의의 이론화, 동북아시대위원회.

김희정, 2007, 한국의 관주도형 다문화주의: 다문화주의 이론과 한국적 적용, 오경석 외, 한국에서의 다문화주의 현실과 쟁점, 서울: 한울아카데미, 57-80

김희철, 안건혁, 2011, 이주회로별 수도권 외국인 거주지역 공간분포와 영향요인 - 전문인력과 노동자 유형의 외국인을 중심으로, 국토계획 46(5), 233-248.

도승연, 2009, 여성이 행복한 도시가 가지는 반여성적 장치와 효과들 - 푸코의 공간화된 사유를 중심으로 바라본 분당의 경우에 대하여, 사회와철학, 18, 251-290.

라소영, 엄석진, 2019, 한국 외국인정책의 가치 지향성 분석: 중앙정부를 중심으로, 다문화와 평화, 13(2), 23-43.

로익 바캉(이태훈 역), 2013, 신자유주의적 도시에서의 주변성, 민족성, 형벌성: 하나의 분석적 지도제작, 사회과학연구, 37(3), 123-156.

박경태, 2008, 소수자와 한국사회, 서울:후마니타스

박세훈, 이영아, 김은란, 정소양, 2009, 다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(I) - 외국인 밀집지역의 현황과 정책과제, 국토연구원.

박세훈, 김은란, 정윤희, 정소양, 2010, 다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(II) - 지역중심형 외국인 정책 추진방안, 국토연구원.

박세훈, 정소양, 2010, 외국인 주거지의 공간분포 특성과 정책함의, 국토

연구, 64, 59-76.

박세훈, 정윤희, 정소양, 2011, 다문화시대의 도시관리전략: 외국인 밀집지역의 현황과 정책과제, 국토정책 Brief, 309.

박세훈, 2013, 경쟁력 강화인가, 사회통합인가? 서울시 외국인 정책 5년의 경험과 과제, 공간과 사회, 23(1), 44-72.

박세훈, 2017, 서울, 글로벌 다문화도시로의 전환, 서울연구원 엮음, [서울의 미래2] 성숙도시 서울-도전 받는 공간, 446-481.

박위준, 2018, 코로나 19의 생명정치 - 안전 장치와 규율의 작동으로 바라본 한국의 코로나 19 '정치-역학' 모델과 기술의 사용, 공간과 사회, 28(1), 85-123.

박은아, 2017, 한국 정부의 탈북민 신자유주의적 주체 만들기 통치성에 관한 연구, 통일인문학, 72, 169-196.

박주형, 2013, 도구화되는 '공동체': 서울시 「마을공동체 만들기 사업」에 대한 비판적 고찰, 공간과사회, 23(1), 5-43.

박지영, 2013, 가속화 사회의 시간경험에 대한 연구 - 전문직 여성들의 생애시간 일상적 시간, ICT가 생성한 시간을 중심으로, 서울대학교 박사학위논문.

박천응, 2007, 한국적 다문화 운동의 실천, 한국사회학회(편), 한국적 다문화주의의 이론화, 181-217.

박홍순, 2007, 다문화와 새로운 정체성: 포스트콜로니얼 시각을 중심으로, 오경석 외, 한국에서의 다문화주의 현실과 쟁점, 서울: 한울 아카데미, 111-134.

법무부, 2008, 제 1차 외국인정책기본계획(2008-2012).

법무부, 2009, 2009년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

법무부, 2010, 2010년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

법무부, 2011, 2011년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

법무부, 2012a, 제 2차 외국인정책기본계획(2013-2017).

법무부, 2012b, 2012년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

법무부, 2012c, 2012년도 중앙행정기관 시행계획.

법무부, 2013, 2013년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

법무부, 2014a, 2014년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

법무부, 2014b, 2014년도 중앙행정기관 시행계획.

법무부, 2015a, 2015년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

법무부, 2015b, 2015년도 중앙행정기관 시행계획.

법무부, 2016a, 제 3차 외국인정책 기본계획 수립 연구.

법무부, 2016b, 2016년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

법무부, 2016c, 2016년도 중앙행정기관 시행계획.

법무부, 2017a, 2017년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

법무부, 2017b, 2017년도 중앙행정기관 시행계획.

법무부, 2018a, 제 3차 외국인정책기본계획(2018-2022).

법무부, 2018b, 2018년도 중앙행정기관 시행계획.

법무부, 2018c, 국민과 외국인이 상호 소통하는 쌍방향 이민통합정책 연구.

법무부, 2018d, 외국인정책 시행계획 평가 및 추진과제 발굴 연구.

법무부, 2019a, 2019년도 중앙행정기관 시행계획.

법무부, 2019b, 외국인정책 시행계획 평가 및 추진과제 발굴 연구.

법무부, 2019c, 2019년도 지방자치단체 시행계획 제 1권.

변미리, 2013, 도시경쟁력 평가체계 비교 분석, 서울연구원.

서동진, 2010, 알튀세르와 푸코, 부재하는 대화: 푸코와 알튀세르의 정치적 유물론의 분기, 알튀세르 사망 20주년 기념 심포지엄.

서동진, 2011, 혁신, 자율, 민주화... 그리고 경영 – 신자유주의 비판 기획으로서 푸코의 통치성 분석, 경제와사회, 3, 71-104.

서동진, 2014, 신자유주의 통치성과 그 음산한 배면, 문화과학, 77, 21-34.

서울특별시, 2007, 서울의 글로벌화 전략 및 추진계획, 서울시 내부자료.

서울특별시, 2008a, 서울 글로벌 도시화 기본계획 및 장기구상 제 1권.

서울특별시, 2008b, 서울 글로벌 도시화 기본계획 및 장기구상 제 2권.

서울특별시, 2014, 다(多)가치 서울 마스터플랜(2014-2018).

서울특별시, 2016, 2016년 다(多)가치 서울 마스터플랜 시행계획, 서울시 내부자료.

서울특별시, 2017a, 제 2차 외국인정책 기본계획 2017년 시행계획.

서울특별시, 2017b, 2017년 다(多)가치 서울 마스터플랜 시행계획, 서울시 내부자료.

서울특별시, 2018, 2018년 다(多)가치 서울 마스터플랜 시행계획, 서울시 내부자료.

서울특별시, 2019a, 제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획 수립 연구.

서울특별시, 2019b, 제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획(2019-2023).

서인석, 권기헌, 이종구, 김태진, 2009, 국회 및 서울시의회 예산총괄심의 과정에서의 의사결정: 질적연구방법을 활용한 예산결산특별위원회 회의록분석, 한국행정학보, 43(4), 47-80.

송은영, 2014, 박정희 체제의 통치성, 인구, 도시, 현대문학의 연구, 52, 35-65.

안지현, 이상길, 2007, 다문화주의와 미디어/문화연구: 국내 연구동향의 검토와 새로운 전망의 모색, 한국언론학보, 51(6), 58-83.

양운덕, 2003, 미셸 푸코, 살림출판사

오경석, 2007, 어떤 다문화주의인가?: 다문화사회 논의에 관한 비판적 조망, 오경석 외, 한국에서의 다문화주의 현실과 쟁점, 서울: 한울아카데미, 21-56.

원숙연, 2008, 다문화주의시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인 대상 정책을 중심으로 한 탐색적 접근, 한국행정학보, 42(3), 29-49.

윤민재, 2012, 한국의 대통령 리더십과 통치성, 그리고 정치사회, 기억과 전망, 27, 10-45.

윤인진, 2008, 한국적 다문화주의의 전개와 특성 - 국가와 시민사회의 관계를 중심으로, 한국사회학, 42(2), 72-103.

이귀우, 1999, 비판적 다문화주의와 문학연구, 인문논총 6호, 59-75.

이동우, 김현식, 이춘용, 김광익, 서연미, 윤영모, 2010, 수도권의 세계도시화 전략 연구, 국토연구원.

이부미, 2011, 다문화 교육의 혼돈과 이해의 과정: 안산 '원곡동' 현장 연구, 유아교육학논집, 15(5), 103-127.

이상길, 안지현, 2007, 다문화주의와 미디어/문화 연구: 국내 연구동향의 검토와 새로운 전망의 모색, 다문화사회 한국 사회과학의 과제 심포지업 자료집, 성대 동아시아지역구소.

이영범, 남승연, 2011, 다문화주의 유형화에 관한 연구: MIPEX를 기준으로 한 실증분석, 한국정책학회보, 20(2), 143-175.

이용균, 2013a, 초국가적 이주 연구의 발전과 한계; 발생학적 이해와 미래 연구 방향, 한국도시지리학회지, 16(1), 37-55.

이용균, 2013b, 이주자의 주변화와 거주공간의 분리 - 주변화된 이주자에 대한 서발턴 관점의 적용 가능성 탐색, 한국도시지리학회지, 16(3), 87-100.

이용승, 2004, 호주의 다문화주의, 동아시아연구, 8, 177-205.

이용승, 2012, 한국 다문화주의의 담론지형에 관한 소고, 대구가톨릭대학교 다문화연구소 엮음, 한국 다문화에 관한 담론, 57-84.

이현송, 2006, 미국 문화의 기초, 파주:한울.

이희은, 유경한, 안지현, 2007, TV 광고에 나타난 전략적 다문화주의와 인종주의, 한국언론정보학보, 39, 473-561.

임동진, 강정향, 송민혜, 유민이, 박관태, 2018, 국민과 외국인이 상호 소통하는 쌍방향 이민통합정책 연구, 법무부.

임미원. 2016, 푸코의 통치성 분석에 대한 기초적 고찰. 법철학연구, 99-136.

임형백, 이성우, 강동우, 김미영, 2009, 한국농촌의 다문화사회의 특징, 농촌지도와 개발, 16(4), 743-773.

장세룡, 류지석, 2010, 기업주의 도시 로컬리티의 타자성: 푸코의 통치성 개념과 연관시켜, 인문연구, 58, 883-928.

장수현, 2001, 한국 화교의 사회적 위상과 문화적 정체성, 국제인권법, 4, 1-30.

전영평, 2010, 한국의 소수자 정책: 담론과 사례, 서울대학교출판문화원.

정명주, 2010, 정책수단 분석을 통해 본 한국의 다문화 정책의 특성: 제 1차 외국인정책 기본계획을 중심으로, 사회과학연구, 26(2), 275-295.

정명주, 2012a, 한국의 지방자치단체 다문화 정책 실태 분석 - 2012 지방자치단체 외국인정책 시행계획을 중심으로, 한국학연구, 41, 87-135.

정명주, 2012b, 한국 외국인정책의 정책체계 분석: 정책내용, 정책수단, 정책과정을 중심으로, 사회과학연구, 23(4), 291-317.

정미애, 2010, 일본의 외국인 정책과 다문화 공생정책의 간극, 의정논총, 5(2), 299-328.

정수열, 2019, 한국화교의 다중 정체성 저글링, 국토지리학회지, 53(1), 31-43.

정은주, 2013, 차이나타운 아닌 중국인 집거지: 근현대 동아시아 역학 속에 주조된 서울 화교 집단거주지의 지형, 서울학연구, 53, 129-175.

정은주, 2015, 국민과 외국인의 경계: 한국 내 화교의 시민권적 지위에 대한 성격 분석, 한국문화인류학, 48(1), 119-169.

정장엽, 정순관, 2014, 한국 다문화가족정책의 정향성 분석: 동화주의와 다문화주의, 지방정부연구, 17(4), 121-142.

정학성, 김숙진, 2020, 통치성(governmentality)을 통해 본 산업지역의 쇠퇴와 개발정치: 강원도 폐광지역을 사례로, 한국지리학회지, 9(2), 425-440.

조연화, 2020, 푸코의 통치성 개념에서 안전장치의 역할, 서울대학교 석사학위논문.

조은주, 2015, 인구의 출현과 사회적인 것의 구성, 경제와사회, 105, 13-36.

조지영, 서정민, 2013, 누가 다문화 사회를 노래하는가?: 신자유주의적 통치술로써의 한국 다문화 담론과 그 효과, 한국사회학, 47(5), 101-137.

조지영, 2013, 누가 다문화 사회를 노래하는가?: 신자유주의적 통치술로써의 한국 다문화 담론과 그 효과, 연세대학교 석사학위논문.

진은영, 2008, 다문화주의와 급진적 인권, 철학, 95, 255-283.

최병두, 2009c, 다문화공간과 지구-지방적 윤리: 초국적 자본주의의 문화

공간에서 인정투쟁의 공간으로, 한국지역지리학회지, 15(5), 635-654.

최병두, 2011, 일본의 다문화사회로의 사회공간적 전환과정과 다문화공생 정책의 한계, 한국지역지리학회지, 17(1), 17-39.

최성희, 2006, 다문화주의의 허와 실 - 아시아계 미국 드라마에 나타난 양상을 중심으로, 영어영문학, 52(1), 3-30.

한승준, 2008, 프랑스동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구, 한국행정학보, 42(3), 463-486.

한승준, 2009, 지자체 다문화정책 추진체계 구축방안에 관한 연구, 한국사회와 행정연구, 20(2), 269-291.

행정안전부, 2010, 지방자치단체 외국인주민 지원 업무편람, 행정안전부.

홍정화, 2013, 비판적 담론 분석 방법의 적용 가능성 탐색, 정책분석평가학회보, 23(1), 223-268.

홍태영, 2012, 푸코의 자유주의적 통치성과 정치. 한국정치학회보, 46(2), 51-70.

2. 국외문헌

Abu-Laban, Y. and Gabriel, C., 2002, *Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity, and Globalization*, Broadview Press.

Anderson, B., 1991, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London:Verso(윤형숙 역, 1991, 민족주의의 기원과 전파, 서울:나남).

Beaverstock, J. V., 2002, Transnational elites in global cities: British expatriates in Singapore's financial district, *Geoforum*, 33, 525-538.

Beaverstock, J. V., 2005, Transnational elites in the city: British highly-skilled inter-company transferees in New York city's financial district, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(2), 245-268.

Bell, D. A. and De-Shalit, A., 2011, *The spirit of cities: Why the identity of a city matters in a global age*, Oxford: Princeton University Press.

Bertone, S. and Leahy, M., 2001, Social equity, multiculturalism and the productive diversity paradigm, In Phillips, Scott K.(ed.), *Everyday Diversity, Australian Multiculturalism in Practice, Altona*, Victoria: Common Ground Publishing, 113-144.

Brenner N. and Theodore, N., 2002, New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Actually Existing Neoliberalism, *Antipode*, 34(3), 349-379.

Brenner, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press.

Burnham, P., Gilland, K., Grant, W. and Layton-Henry, Z., 2008, *Research methods in politics*, Red Globe Press(김계동, 민병오, 윤진표, 최동주, 최진우 역, 2010, 정치학방법론, 서울:명인).

Çaglar, A., 2007, Rescaling cities, cultural diversity and transnationalism: migrants of Mardin and Essen, *Ethnic and Racial Studies*, 30,1070-1095.

Cantekin, A., 2016, Ripeness and readiness theories in International conflict resolution, *Journal of Mediation and Applied Conflict Analysis*, 3(2), 414-428.

Castles, S. and Miller, M. J., 2009, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World(4th edition)*, UK: Palgrave Macmillan.

Cheshire, L. and G. Lawrence, 2005, Neoliberalism, Individualisation, and Community: Regional Restructuring in Australia, *Social Identity*, 11(5), 435-445.

Clarke, J. and Newman, J., 1997, *The Managerial State*, London: Sage Publication.

Coenders, M., Lubbers, M. and Scheepers, P., 2003, *Majorities' Attitudes Towards Migrants and Minorities - Overview of Theories, Hypotheses and Results of Majorities towards Minorities*, EUMC.

Cohen, R., 1997, *Global Diasporas: An Introduction*, Seattle: University of Washington Press.

Cope, B. and Kalantzis, M., 1997, *Productive diversity: A new, Australian model for work and management*, Sydney: Pluto Press.

Donzelot, J., 1994, *L'Invention du social: Essai sur le de´clin des passions politiques*, Paris: Le Seuil(주형일 역, 2005, 사회보장의 발명: 정치적 열정의 쇠퇴에 대한 시론, 동문선)

Donzelot, J., 2008, Michel Foucault and liberal intelligence, *Economy and Society*, 37(1), 115-134.

Douglass, M., 2000a, Mega-urban Regions and World City Formation: Globalisation, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia, *Urban Studies*, 37(12), 2315-2335.

Elden, S., 2013, *The Birth of Territory*, University of Chicago Press.

EUMC, 2005, *Majorities' Attitude toward Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey*, EUMC.

Fairclough, N., 1995, *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, London: Longman.

Fairclough, N., 2003, *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, London; New York: Routledge.

Findlay, A. M., Li, F. L. N., Joewett, A. J. and Skeldon, R., 1996, Skilled international migration and the global city: a study of expatriates in Hong Kong, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21(1), 49-61.

Foucault, M., 1971. *L'ordre du Discours*, Paris: Gallimard(이정우

역, 1998, 담론의 질서, 서강대학교 출판부).

Foucault, M., 1997, *Il faut defendre la societe*, Paris: Gallimard(김상운 역, 2015, 사회를 보호해야 한다, 난장).

Foucault, M., 2004a, *Securite, Territoire, Population - Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris: Gallimard(오트르망 역, 2011, 안전, 영토, 인구 - 콜레주드프랑스 강의 1977-1978년, 난장).

Foucault, M., 2004b, *Naissance de la biopolitique - Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris: Gallimard(심세광 역, 2012, 생명관리정치의 탄생 - 콜레주드프랑스 강의 1978-1979년, 난장).

Friedmann, J. and Wolff, G., 1982, World City Formation: an Agenda for Research and Action, *International Journal of Urban and Regional Research*, 6(3), 309-344.

Goldberg, D. T., 1994, Introduction: multicultural conditions, Goldberg, D. T.(Ed.), In *Multiculturalism: A critical reader*, Cambridge: Blackwell Publishers.

Gordon, C., Burchell, G., Miller, P.(eds.), 1991, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press(심성보 , 유진 , 이규원 , 이승철 , 전의령 , 최영찬 역, 2014, 푸코 효과: 통치성에 관한 연구, 난장).

Hage, G., 2003, *Against Paranoid Nationalism: Searching for Hope in a Shirinking Society*, Annandale NSW: Pluto Press Australia.

Hannerz, U., 1996, *Transnational connections: Culture, people, places*, London: Routledge.

Hardt, M., Negri, A., 2001, *Empire*, Harvard University Press.

Halrow, E., Berg, E., Barry, J. and Chandler, J., 2012, Neoliberalism, managerialism and the reconfiguring of Social Work in Sweden and United Kingdom, *Organization*, 20(4), 534-550.

Hunt, A., 1996, Governing the City: Liberalism and Early Modern Modes of Governance, In Barry, A., Osborne, T. and Rose, N.(Eds.), *Foucault And Political Reason*, Routledge.

James, M., 2013, Neoliberal Heritage Redress, In Henderson, J. and Pauline, W.(Eds.), *Reconciling Canada: Critical Perspectives on the Culture of Redress*, University of Toronto Press.

Jessop, B., 2002, Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State~Theoretical Perspective, *Antipode*, 34(3), 452-472.

Jessop, B., 2007, From Micro-powers to Governmentality: Foucault's Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power, *Political Geography*, 26(1), 34-40.

Jessop, B., 2010, Constituting another Foucault effect, Foucault on states and statecraft, In Bröckling, U., Krasman, S. and Lemke, T.(Eds.), *The state of governmentality*, New York: Routledge.

Joppke, C., 2001, Multicultural Citizenship: A Critique, *European Journal of Sociology*, 42(2), 431-447.

Joyce, P., 2003, *The Rule of Freedom: Liberalism and the Modern City*, London: Verso.

Kymlicka, W., 1995, *Multicultural Citizenship*, Clarendon: Oxford.

Kymlicka, 2007, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press (이유혁, 진주영 역, 2017, 다문화 오디세이: 다양성의 새로운 국제정치를 항해하기, 서울: 소명출판).

Kymlicka, W., 2013, Neoliberal Multiculturalism?, In Hall, P. and Lamont, M.(Eds.), *Social Resilience in the Neoliberal Era*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lodge, M. and Hood, C., 2002, Pavlovian policy responses to media feeding frenzies? Dangerous dogs regulation in comparative perspective, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10(1), 1-13.

Lin, J., 2005, Globalization and the Revalorizing of Ethnic Places in Immigration Gateway Cities, In Lin, J. and Christopher Mele(Eds.), *The Urban Sociology Reader*, New York: Routledge.

McLaren, P., 1994, Multiculturalism and the Postmodern Critique: Towards a Pedagogy of Resistance and Transformation, in Giroux, H. and McLaren, P.(eds.) *Between the Borders: Pedagogy and the Politics of Cultural Change*, London: Routledge.

Martiniello, 1994, Citizenship of the European Union: a critical view, in Baubock, R.(ed.), *From Aliens to Citizens*, Aldershot: Avebury.

Martiniello, M., 1997, *SORTIR DES GHETTOS CULTURELS*, Paris: Presses de Sciences Po(윤진 역, 2002, 현대사회와 다문화주

의 - 다르게, 평등하게 살기, 서울: 한울).

McConnell, Allan and Hart, Paul 't, 2019, Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing', *Policy Science*, 52, 645-661.

Miller, P. and Rose, N., 2008, *Governing the Present: Administering Economics, Social and Personal Life*, Polity.

Mitchell, K., 2006, Neoliberal governmentality in the European Union: education, training, and technologies of citizenship, *Environment and Planning D,* 24, 389-407.

Murdoch, 2000, Space Against Time: Competing Rationalities in Planning for Housing, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 25, 503-519.

O'Boyle, Neil, 2006, Addressing Multiculturalism? Conservatism and Conformity; Access and Authenticity in Irish Advertising, *Translocations*, 1(1), 94-117.

OECD, 2006, *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*.

Otter, C., 2002, Making Liberalism Durable: Vision and Civility in the Late Victorian City, *Social History*, 27(1), 1-15.

Otter, C., 2004, Cleansing and Clarifying: Technology and Perception in Nineteenth century London, *Journal of British Studies*, 43(1), 40-64.

Pesker, V., 2009, The rise of multicultural middle class: A new stage of Australian multiculturalism?, *TASA 2009 Conference Papers*, 1-14.

Pesker, V., 2011, A New Era in Australian Multiculturalism? From Working-Class “Ethnics” To a “Multicultural Middle-Class”, *The International Migration Review*, 45(3), 562-587.

Phillips, L. and Jørgensen, M., 2002, *Discourse Analysis as Theory and Method*, SAGE Publications.

Raco, M. and Imrie, R., 2000, Governmentality and Rights and Responsibilities in Urban Policy, *Environment and Planning A*, 32(12), 2187-2204.

Raco, M., 2003, Governmentality, Subject Building and Discourses and Practices of Devolution, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 28, 75-95.

Rose, N., 1996, The death of the social? Re-figuring the territory of government, *International Journal of Human Resource Management*, 25(), 327-356.

Rose, N., 2000, Community, citizenship, and the third way, *American Behavioral Scientist*, 43(9), 1395-1411.

Salt, J., 1992, Migration Processes among the Highly Skilled in Europe, *International Migration Review*, 26(2), 484-505.

Salt, J., 1997, International Movements of Highly Skilled Labor, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.3, Paris: OECD Publishing.

Sassen, S.(Ed.), 2002, *Global Networks, linked cities*, New York: Routledge.

Sassen, S., 2005, The Global City: Introducing a concept, *The brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27-43.

Sassen, S., 2006, *Cities in a World Economy(3rd edition)*, SAGE Publication

Schiller, N. G., 2011, Localized neoliberalism, multiculturalism and global religion: exploring the agency of migrants and city boosters, *Economy and Society*, 40, 211-238.

Schiller, N. G., 2012, A comparative relative perspective in the relationships between migrants and cities, *Urban Geography*, 33(6), 879-903.

Scott, A. J., 2001, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Sonn and Gimm, 2013, South Korea's Saemaul (New Village) movement: an organisational technology for the production of developmentalist subjects, *Canadian Journal of Development Studies*, 34(1), 22-36.

Taylor, C., 1994, *The politics of Recognition in Multiculturalism*, New Jersey: Princeton University Press, 25-84.

The World Bank Group, 2015, *Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who and How.*

Vertovec, S., 2007, Super-diversity and its implications, *Ethnic and racial studies*, 30(6), 1024-1054.

Wacquant, Loïc, 2007, Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality, *Thesis Eleven* 91, 66-77.

Wacquant, Loïc, 2008, *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge, UK: Polity Press.

Wainwright, J. and Robertson, M., 2003, Territorialization, science

and the colonial state: The case of Highway 55 in Minnesota, *Cultural Geographies*, 10(2), 196-217.

Wang, J. and Li, S. M., 2017, State territorialization, neoliberal governmentality: The remaking of Dafen oil painting village, Shenzhen, China, *Urban Geography*, 38(5), 708-728.

Watts, N. and Trlin, A., 2000, Diversity as a productive resource: Employment of immigrants from non-English-speaking backgrounds in New Zealand social policy, *Journal of New Zealand*, 15, 87-101.

Winchester, M. and White, P., 1988, The location of marginalised groups in the inner city, *Environment and Planning D: Society and Space*, 6, 37-54.

Young, I. M., 1989., Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship, *Ethics*, 99, 250-274.

Yuhong, Cheng and Lijing, Chen, 2012, *Deconstruction of Urban Competitiveness within City Network Perspective*, Atlantis Press.

Zizek, S., 1997, Multiculturalism, or, the cultural logic of multinational capitalism, *New Left Review*, 225, 28-51.

Zukin, S., 1988, *Loft Living: Culture and Capital in the Urban Change*, London: Rutgers University Press.

酒井隆史, 2001, *自由論: 現在性の系譜學*(오하나 역, 2011, 통치성과 자유 - 신자유주의 권력의 계보학, 서울: 그린비)

佐藤嘉幸, 2009, *新自由主義と權力*(김상운 역, 2014, 신자유주의와 권력: 자기경영적 주체의 탄생과 소수자되기, 서울:후마니타스).

塩原良和, 2005,「ネオ・リベラリズムの時代の多文化主義」への視座-オーストラリア多文化主義言説の変容に関する序論的考察, アジア太平洋研究センター, 2, 15-26.

塩原良和, 2010, ネオリベラル多文化主義とグローバル化する「選別/排除」の論理, 社會科學, *社会科学*, 通号 86, 63-89.

塩原良和, 2016, 共生と対話 : 多文化主義の刷新のために, *TASC monthly*, 491, 12-18.

自治体国際化協会 ロンドン事務所, 2014, *欧州諸都市の多文化共生施策 - インターカルチュラル・シティを目指して*, Clair Report No. 404.

Abstract

Differential Instrumentalization of Foreign Residents in the Immigration Policy of Seoul Metropolitan Government

Sunyoung Choi
Department of Geography
Graduate School
Seoul National University

With neoliberal globalization, there has been a huge influx of foreign migrants from various class backgrounds, which has given rise to the issue of governance for local city governments including the Seoul Metropolitan Government on how to manage and control the migrant population as a new governing group. Issues surrounding migrants' human rights and foreigner policy have since been discussed along the lines of multiculturalism and on this basis, the central government enacted the "Framework Act on Treatment of Foreigners Residing in the Republic of Korea" (abbr. Foreigner Treatment Act) in July 2007 and implemented the 「The 1stBasicPlanforImmigrationPolicy」 (2008-2012) as the nation's first integrated immigration policy. However, multiculturalism in Korea, which was influenced by post-colonialism and post-Cold War ideology, is characterized by

discriminatory recognition of migrant groups according to their country of origin and their type of residence. The discourse of neoliberal multiculturalism justifies the differentiation between migrant groups, which is replaced by capital of varied economic worth and is then used as a tool to maximize the interest of the state (or city). Through this discourse, differential policy is rationalized according to the characteristics of the respective migrant group.

Focusing on the enforcement plan of Seoul Metropolitan Government's foreigner policy, this study illustrates how the migrant group became a new target of governance within world cities and aims to clarify how the local government's governing tactics operate differentially according to the country of origin of migrant groups. The research results are as follows.

First, there is considerable variation in the scale of policy support for foreign residents of each district according to their country of origin. More specifically, in districts with a high proportion of foreign residents from advanced Western countries, despite the low proportion of migrants in respect to the total population, the allotted budget tended to be large and all surpassing. On the other hand, in districts with a high proportion of foreign residents from developing countries in Asia, mainly the Korean-Chinese population, despite their relatively large proportion, the budget tended to be small in amount and passive, as well as insufficient.

Second, as an example of the prior category where foreign residents are being subsumed is Seocho-gu where the French

migrant group is concentrated. The main goal of the district is centered on borrowing the migrant group's ethnic and cultural identity to reinforce the regional identity and a global city image in order to attract domestic residents and induce their inflow. This shows that migrant groups are instrumentalized as a strategy to revitalize local commerce and create economic benefits for the region through neighborhood branding and commercialization.

Third, in the case of Yeongdeungpo-gu where Korean-Chinese and people from Asian developing countries make up a high proportion of foreign residents, in the early days, most of the projects were focused on monitoring and controlling migrant groups to prevent conflict and disorder with local residents. This led to a concealment strategy in the form of condoning or neglecting the fact that there are many Korean-Chinese in the region. However, due to the excessive administrative cost of maintaining a control-oriented policy, a new governance method had to be devised. Accordingly, the respective district began to make use of some migrants who comply with the general order of Korean society and have a sense of responsibility for the local community, allowing the migrants to govern the migrant group themselves. This subjectification strategy can be read as a policy to manage large numbers of migrant groups in a cost-effective manner by utilizing a small number of migrants.

These findings suggest that rather than a human rights centered multicultural policy, the Seoul Metropolitan Government's foreigner policy is still centered on Koreans and

made up of policies for the economic benefit and administrative ease of Koreans. Regarding the treatment of foreigners, it also reaffirms that this society still judges foreign residents as instrumental values for the benefit of local residents. In addition, the study proved that the method of governance for the Korean-Chinese is shifting from control and concealment to a new strategy of inclusion and subjectification for certain migrants, which demonstrates the governance strategy for the neoliberal government to reduce administrative costs. This approach is significant in that it presents a distinctive mechanism compared to previous studies that explained the instrumentalization of migrant groups for the creation of economic benefit.

Keywords: Differential instrumentalization, multiculturalism, neoliberalism, governmentality, foreigner policy, foreign resident population

Student Number : 2013-30049

부 록

<부록 1-1> 제1차 서울시 외국인정책 시행계획 예산규모 상위 20위 과제 특성

과제명	추진 기관	총예산 (백만원)	사업유형	사업목적 및 기대효과	추진근거 (서울시 조례 및 방침)
외국인 학교를 위한 교육환경 개선	서울시	187,974	하드웨어	**도시경쟁력강화** 외국인 정주여건 개선 및 **투자유치 환경 조성**	서울시 외국인투자지원조례
서울 글로벌센터 빌딩 건립	서울시	32,900	하드웨어	**글로벌 상징건축물 건립**	서울시 글로벌도시 촉진조례
서울 글로벌센터 설치·운영	서울시	11,000	하드웨어	외국인 생활만족도 향상 **글로벌 거점 환경 조성**으로 **세계중심도시 도약 기반 구축**	서울시 글로벌도시 촉진조례
eFM 방송제작 운영	서울시	10,458	하드웨어	거주 외국인 및 관광객 (생활)정보 제공 한국과 서울에 대한 외국인 이해 증진 다문화 정책 활성화에 기여	서울특별시장방침
외국인 관광택시 운영	서울시	6,302	하드웨어	외국인 관광 편의 제공 **서울 이미지 제고, 관광객 유치에 기여**	
외국인근로자센터 운영	서울시	5,415	하드웨어	외국인 근로자 사회적응력 배양 및 권익보호 외국인 근로자 조기정착 및 생활안정 도모	
글로벌 빌리지 센터 운영	서울시	5,175	하드웨어	외국인 생활만족도 향상 서울 거주외국인 조기정착에 기여	서울시 글로벌도시 촉진조례
원어민 영어교사 배치	중구	4,539	소프트웨어	외국인에 대한 문화 확대 **차별화된 혜택으로 우수 인재 유치 활성화** **관내 학생 영어 학습능력 제고**	중구-서울시교육청원어민영어교사배치및운영관리에관한 협약
다문화빌리지센터 설치[39]	서울시	2,021	하드웨어	서울시 외국인 조기정착에 기여	서울시 글로벌도시 촉진조례
지구촌 한마당 축제	서울시	2,002	소프트웨어	세계문화축제 개최를 통한 **서울 인지도 향상** 및 글로벌 문화 활성화 다문화 이해 분위기 및 **서울의 글로벌 위상 제고**	
서울 글로벌 문화관광센터 운영	서울시	1,904	하드웨어	외국인 생활만족도 향상 서울시 방문 외국인 편의 제고	서울시 글로벌도시 촉진조례
외국인 의료서비스 강화	서울시	1,687	하드웨어	외국인 대상 응급의료체계 구축 **관광객 1,200만명 유치 프로젝트에 기여**	서울시 외국인투자지원조례

과제명	추진 기관	총예산 (백만원)	사업유형	사업목적 및 기대효과	추진근거 (서울시 조례 및 방침)
서울시 대표 외국어 홈페이지 운영	서울시	1,498	소프트웨어	온라인을 통한 **서울마케팅** **서울 브랜드 이미지 제고**	
글로벌 빌리지 센터 운영	용산구	1,018	하드웨어	다문화 이해 증진 및 한국 사회 적응 제고	서울시 글로벌도시 촉진조례
서래로 글로벌 특화 거리 조성	서울시	1,000	하드웨어	가로환경개선	서울시 글로벌도시 촉진조례
서울 글로벌비즈니스지원센터 운영	서울시	920	하드웨어	외국인 생활만족도 향상 외국인 경제활동 편의 제고를 통한 **'외국인이 비즈니스 하기 좋은 서울' 구현**	서울시 글로벌도시 촉진조례
외국인근로자센터 운영 지원	성동구	700	하드웨어	외국인근로자 권익보호 한국 생활 적응 지원	
글로벌 빌리지 센터 운영	서초구	574	하드웨어	외국인 한국생활 조기정착 지원 내·외국인 문화교류 활성화	서울시 글로벌도시 촉진조례
성북 다문화 음식 축제	성북구	543	소프트웨어	문화다양성 이해 제고	
글로벌 빌리지 센터 운영	강남구	530	하드웨어	지역사회 적응 제고 거주외국인 만족도 향상 및 **글로벌도시 강남구 이미지 제고**	서울시 글로벌도시 촉진조례

39) 해당과제는 2012년 성북구와 영등포구 각각의 '글로벌빌리지센터 운영 과제'로 분할됨

<부록 1-2> 제2차 서울시 외국인정책 시행계획 예산규모 상위 20위 과제 특성

과제명	추진 기관	총예산 (백만원)	사업유형	사업목적 및 기대효과
외국인 투자유치 활성화	서울시	14,829	소프트웨어	외국인직접투자유치, 글로벌투자환경 마련
외국인을 위한 eFM 방송제작 운영*[40]	서울시	13,003	하드웨어	외국인 생활편익 향상, 외국인 커뮤니티 활성화 및 다문화 사회 이해 증진 국제도시 '서울'의 위상 제고, 외국인 친화적 환경 조성
서울글로벌센터 설치 운영*	서울시	12,402	하드웨어	외국인 생활만족도 향상 다문화 인식 제고 및 서울시 글로벌 도시 이미지 제고
외국인근로자센터 운영*	서울시	7,306	하드웨어	외국인근로자 사회적응력 배양 및 권익보호 외국인근로자 조기정착 및 생활안정 도모
글로벌빌리지센터 운영*	서울시	7,255	하드웨어	외국인 생활만족도 향상, 외국인주민 조기정착에 기여
서울시 대표 외국어홈페이지 운영*	서울시	5,939	소프트웨어	온라인을 통한 서울 마케팅, 홈페이지 활성화를 통한 도시 이미지 및 가치 제고
서울글로벌센터빌딩 운영*	서울시	4,584	하드웨어	외국인지원 종합인프라 시설 구축, 글로벌 상징 건축물 운영
서남권글로벌센터 설치·운영	서울시	3,861	하드웨어	외국인 생활만족도 향상, **서남권지역 재한외국인 및 중국동포 생활안정정착** 도모
글로벌비즈니스센터 운영*	서울시	3,314	하드웨어	외국인 비즈니스 편의 증진, 거주외국인 경제활동 종합지원
외국인 관광택시 운영*	서울시	3,140	하드웨어	거주외국인 및 관광객 언어불편 해소 및 친절한 택시서비스 제공
서울글로벌 문화체험센터 운영*	서울시	2,891	하드웨어	외국인 생활만족도 향상, 다양한 프로그램 및 관광정보 제공을 통한 내·외국인 편의증진 및 문화교류 허브 역할 수행
지구촌 나눔 한마당 축제*	서울시	1,992	소프트웨어	서울의 국제적 위상제고, 다문화 이해 증진 및 다문화사회 분위기 조성 자매우호도시와의 교류 강화
다드림 문화복합시설 설치·운영	영등포구	1,870	하드웨어	외국인 및 **중도입국청소년 지역사회통합** 도모 다문화가정 정착 및 조기적응 지원, 다문화 인식개선
중도입국자녀 종합지원	서울시	1,750	하드웨어	**중도입국자녀 조기정착** 및 학교 적응 지원

과제명	추진 기관	총예산 (백만원)	사업유형	사업목적 및 기대효과
위기다문화가족 안전망 구축	서울시	1,452	하드웨어	**이주여성 인권보호** 등 다문화가족 안정적 생활 지원 **폭력피해자 긴급 구호 및 보호**를 통한 **인권보호** 체계 강화
다문화·외국인자녀 한국어 교육지원	서울시	1,154	소프트웨어	다문화가족, **외국인주민 자녀 방문 교육** 지원
다문화가족 지원 특화사업	서울시	1,130	소프트웨어	다문화가족 **사회통합**지원, 다문화 이해 증진 및 인식 개선 도모
동대문글로벌센터 설치·운영	서울시	1,088	하드웨어	외국인 생활만족도 향상 **몽골 및 중앙아시아인들에게 전문적인 무역, 비즈니스 지원서비스제공**
여성결혼이민자 취업역량 강화지원	서울시	1,050	소프트웨어	취·창업지원프로그램 운영을 통한 **여성결혼이민자 경제적 자립 및 사회주체로 정착** 지원
외국인 의료서비스 강화*	서울시	901	하드웨어	외국인 대상 응급의료체계 구축, 의료기관의 국제적 의료서비스 제공 능력 도모

40) * 표시 과제는 제1차 시행계획부터 상위 20위권에 속한 과제들임
41) ** 표시 과제는 제2차 시행계획부터 상위 20위권에 속한 과제들임

<부록 1-3> 제3차 서울시 외국인정책 시행계획 예산규모 상위 20위 과제 특성

과제명	추진 기관	총예산 (백만원)	사업유형	사업목적 및 기대효과
외국인을 위한 eFM 방송제작 운영*	서울시	4,846	인프라	외국인 생활편익 향상, 외국인 커뮤니티 활성화 및 다문화 사회 이해 증진 국제도시 '서울'의 위상 제고, 외국인 친화적 환경 조성
외국인 투자유치 활성화**[41]	서울시	3,548	소프트웨어	외국인직접투자유치
글로벌빌리지센터 운영*	서울시	3,467	인프라	외국인 생활만족도 향상, 외국인주민 조기정착 기여
외국인근로자센터 운영*	서울시	3,200	인프라	외국인근로자 사회적응력 배양 및 권익보호, 조기정착 및 생활안정 도모
서울글로벌센터 운영*	서울시	3,130	인프라	외국인 생활만족도 향상 및 조기정착 지원 일반 시민의 다문화 인식 제고, 서울시 글로벌 도시 이미지 제고
글로벌 비즈니스센터 운영*	서울시	2,749	인프라	외국인 비즈니스 편의 증진, 서울 거주외국인 경제활동 종합지원
서울시 대표 외국어홈페이지 운영*	서울시	2,194	소프트웨어	온라인을 통한 서울 마케팅 홈페이지 활성화를 통한 도시 이미지 및 가치 제고
중도입국자녀 종합지원**	서울시	1,812	인프라	중도입국자녀 한국사회 조기정착 및 학교생활 지원
서남권글로벌센터 설치·운영**	서울시	1,584	인프라	외국인 생활만족도 향상, 서남권지역 재한외국인 및 중국동포 생활안정정착 도모
서울글로벌 문화체험센터 운영*	서울시	1,173	인프라	외국인 생활만족도 향상, 다양한 프로그램 및 관광정보 제공을 통한 내·외국인 편의증진 및 문화교류 허브 역할 수행
서울세계도시문화축제*	서울시	996	소프트웨어	서울의 국제적 위상제고, 다문화 이해 증진 및 다문화사회 분위기 조성 자매우호도시와의 교류 강화
위기다문화가족 안전망 구축**	서울시	949	인프라	이주여성 인권보호 등 다문화가족의 안정적 생활 지원
세계문화 체험카페 운영	은평구	864	인프라	지역구민에게 다양한 문화 체험 기회 제공, 외국인 주민들의 일자리 창출
동대문글로벌센터 설치·운영**	서울시	843	인프라	외국인 생활만족도 향상 몽골 및 중앙 아시아인들에게 전문적인 무역, 비즈니스 지원서비스 제공
다문화가족 취업역량 강화 지원**	서울시	600	소프트웨어	취·창업지원프로그램 운영을 통한 여성결혼이민자 경제적 자립 및 사회 주체로 정착 지원

과제명	추진 기관	총예산 (백만원)	사업유형	사업목적 및 기대효과
다드림문화복합시설 설치 운영**	영등포구	581	인프라	외국인에게 필요한 서비스 제공을 통한 안정적 정착 및 적응력 향상에 기여
다문화·외국인자녀 한국어 교육지원**	서울시	440	소프트웨어	다문화가족 및 외국인주민 자녀의 방문 교육 지원
다문화가족 지원 특화사업**	서울시	400	소프트웨어	다문화가족 한국사회 조기정착 및 사회통합 도모
다문화자녀 통합보육시설 운영	서울시	394	인프라	다문화 이해를 통한 다문화가정 자녀들의 사회통합 도모
인터넷·모바일 생활정보제공	서울시	280	소프트웨어	거주 외국인 온라인 정보접근성 강화, 다문화가족을 위한 종합적·체계적 서울생활편의 정보 제공 및 참여 소통기능 강화

<부록 2-1> 2009년 출신국가별 외국인주민비중(단위: %)

	자치구	중국	중국(한국계)	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
2009	강남구	5.49	24.98	5.41	2.35	1.26	1.18	1.39	1.27	0.19	39.45	0.48	16.56
	강동구	6.03	68.17	2.12	2.26	3.74	1.75	0.74	0.90	0.45	8.46	0.24	5.15
	강북구	13.75	58.54	2.20	4.94	5.28	2.73	1.45	1.02	0.69	5.14	0.47	3.80
	강서구	16.72	48.90	2.74	3.75	3.59	2.65	2.68	0.95	0.68	9.33	0.62	7.39
	관악구	6.36	79.05	1.35	1.47	1.67	0.74	1.09	0.87	0.64	3.43	0.33	3.00
	광진구	17.11	64.27	2.57	2.35	2.18	0.82	0.82	0.98	0.36	5.15	0.39	3.00
	구로구	5.60	88.53	0.39	0.89	0.74	0.50	0.76	0.42	0.09	1.10	0.10	0.89
	금천구	5.39	85.94	0.36	0.95	1.92	1.18	1.32	1.11	0.42	0.79	0.15	0.46
	노원구	21.97	42.58	3.22	4.95	3.64	1.74	1.03	0.67	1.03	11.59	0.61	6.98
	도봉구	12.40	49.39	3.23	4.11	4.84	6.45	1.44	1.34	1.08	8.97	0.20	6.55
	동대문구	24.14	48.20	3.64	4.66	3.50	2.47	2.31	1.36	1.38	3.57	0.64	4.12
	동작구	10.03	75.49	1.59	1.69	1.74	0.62	0.52	0.23	0.25	4.94	0.17	2.71
	마포구	10.15	44.60	4.37	14.58	1.92	0.88	1.97	1.66	0.68	11.13	0.47	7.59
	서대문구	18.62	23.59	5.36	21.87	2.34	1.01	2.62	1.87	0.75	13.08	0.57	8.33
	서초구	5.68	29.14	2.88	2.05	0.56	1.14	1.28	1.01	0.23	37.24	0.48	18.32
	성동구	11.44	58.34	1.40	4.54	4.63	3.23	1.94	2.13	0.44	7.45	0.20	4.28
	성북구	23.09	33.74	3.07	7.69	4.02	3.29	2.56	2.39	1.18	10.26	0.92	7.79
	송파구	7.10	58.66	2.26	2.27	2.14	1.53	1.11	0.39	0.63	16.25	0.36	7.31
	양천구	5.55	64.45	1.88	4.27	2.04	2.21	0.52	0.61	0.45	11.68	0.34	6.01
	영등포구	5.77	86.38	0.40	1.22	0.82	0.41	0.46	0.48	0.15	2.45	0.08	1.37
	용산구	4.11	25.77	10.02	3.62	0.88	3.77	1.55	4.51	1.14	21.62	1.29	21.72
	은평구	15.12	49.93	4.94	9.51	3.74	1.97	1.26	1.03	2.05	6.20	0.52	3.74
	종로구	19.49	42.81	2.47	3.93	1.28	1.79	1.47	4.47	0.90	12.19	0.61	8.61
	중구	11.13	48.96	1.95	10.87	1.33	1.38	1.04	2.12	5.09	6.85	2.38	6.91
	중랑구	10.99	64.40	2.01	5.75	5.47	2.77	1.11	1.04	0.90	3.38	0.38	1.80

<부록 2-2> 2013년 출신국가별 외국인주민비중(단위: %)

	자치구	중국	중국(한국계)	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
2013	강남구	8.95	20.13	6.35	1.95	1.62	1.44	1.67	2.80	0.49	36.08	0.44	18.08
	강동구	12.42	54.35	3.93	2.45	6.59	2.58	1.02	1.35	0.84	7.58	0.28	6.61
	강북구	12.74	51.73	3.48	5.48	8.59	3.22	2.24	1.28	1.01	5.38	0.54	4.32
	강서구	16.85	45.39	4.16	3.33	4.96	3.39	1.87	2.49	1.00	7.64	0.89	8.03
	관악구	8.77	73.70	1.63	1.36	2.38	0.82	1.69	1.28	0.63	3.58	0.34	3.79
	광진구	18.03	63.49	3.04	1.95	2.51	0.91	0.85	1.37	0.40	4.13	0.45	2.86
	구로구	8.21	84.32	0.70	0.84	1.28	0.60	0.66	0.44	0.28	1.27	0.15	1.24
	금천구	9.67	82.52	0.51	0.91	2.04	0.94	0.73	0.79	0.22	0.70	0.05	0.93
	노원구	19.68	34.01	5.94	4.55	6.42	2.97	1.67	1.75	1.30	12.15	0.70	8.85
	도봉구	18.04	33.94	4.62	4.66	8.67	6.92	2.59	1.32	1.48	10.27	0.21	7.28
	동대문구	27.32	42.86	3.60	5.09	3.26	1.94	1.92	2.22	1.83	3.72	0.86	5.38
	동작구	17.78	64.92	1.65	1.54	2.47	0.70	0.83	0.39	0.36	4.52	0.29	4.54
	마포구	16.28	31.26	7.46	12.73	2.77	1.18	2.71	2.38	0.86	11.99	0.58	9.79
	서대문구	17.48	20.50	7.39	20.41	2.71	1.20	3.96	2.47	1.05	12.25	0.86	9.73
	서초구	7.75	23.65	4.31	2.12	1.61	1.06	1.57	1.70	0.38	32.40	0.59	22.87
	성동구	17.05	49.48	1.84	4.66	5.48	2.27	1.83	2.42	0.85	7.63	0.49	5.98
	성북구	26.80	27.49	3.83	8.27	5.69	2.88	2.88	2.74	1.15	9.05	0.95	8.28
	송파구	10.02	52.82	3.18	1.94	4.07	1.54	1.35	0.57	0.44	14.54	0.42	9.11
	양천구	10.73	54.93	3.04	4.16	4.57	2.89	1.32	0.79	0.59	10.24	0.34	6.41
	영등포구	6.85	85.59	0.41	1.02	0.81	0.32	0.44	0.45	0.20	2.31	0.10	1.51
	용산구	5.29	21.60	11.42	3.10	1.17	3.70	1.67	5.37	1.50	22.23	1.82	21.12
	은평구	14.83	41.43	7.06	7.90	7.69	2.11	2.29	0.78	2.17	7.85	0.38	5.52
	종로구	21.75	39.27	2.61	3.55	2.23	1.90	1.59	4.52	0.86	12.74	0.52	8.46
	중구	15.06	41.42	2.91	10.05	2.05	1.32	1.49	2.91	6.13	7.16	2.94	6.58
	중랑구	15.57	52.82	3.09	7.75	8.29	2.71	1.54	1.12	1.16	3.48	0.40	2.07

<부록 2-3> 2018년 출신국가별 외국인주민비중(단위: %)

	자치구	중국	중국(한국계)	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
2018	강남구	13.41	15.08	3.37	2.23	2.21	1.04	3.67	1.03	1.69	37.80	0.67	17.79
	강동구	13.50	52.51	2.01	3.46	8.75	2.03	4.37	0.97	1.18	6.31	0.40	4.51
	강북구	17.57	39.21	1.92	8.82	12.45	3.03	5.17	0.89	2.35	4.16	0.75	3.67
	강서구	15.77	48.64	2.62	3.21	6.27	2.49	4.95	0.73	1.72	6.30	0.88	6.42
	관악구	14.63	64.75	1.06	1.49	3.55	0.82	3.26	1.01	1.36	2.92	0.70	4.44
	광진구	23.83	49.81	1.48	4.29	5.68	0.89	3.11	1.98	2.57	2.85	0.52	3.00
	구로구	15.05	78.36	0.39	0.58	1.58	0.46	1.15	0.23	0.39	0.73	0.19	0.88
	금천구	12.27	80.51	0.26	0.73	2.25	0.63	1.50	0.24	0.36	0.50	0.21	0.54
	노원구	22.47	19.50	3.37	8.67	17.56	2.40	6.36	1.44	2.86	8.32	1.06	5.98
	도봉구	17.85	29.84	2.71	6.56	15.17	6.36	7.57	1.28	1.72	6.63	0.38	3.92
	동대문구	34.73	24.15	2.06	6.37	10.97	1.60	5.67	1.34	3.20	2.72	1.10	6.10
	동작구	25.62	52.65	0.90	1.50	5.45	0.81	3.02	0.54	0.95	3.61	0.39	4.56
	마포구	27.52	18.34	5.25	8.71	4.33	1.07	5.66	1.54	1.81	12.37	0.95	12.46
	서대문구	30.90	12.38	3.38	13.53	6.23	1.39	7.00	1.40	1.95	10.82	0.95	10.07
	서초구	10.61	17.06	2.57	2.09	2.05	1.83	3.29	0.87	2.16	33.32	0.71	23.44
	성동구	22.99	35.56	1.71	4.50	7.75	2.30	5.09	2.25	1.54	9.27	0.27	6.78
	성북구	34.58	15.55	2.21	9.33	9.41	2.34	5.64	2.40	3.57	6.47	1.21	7.28
	송파구	12.44	47.69	2.33	2.28	4.71	1.32	3.58	0.51	0.97	14.27	0.57	9.33
	양천구	16.60	50.37	1.81	3.70	7.36	3.10	3.51	0.52	1.01	6.50	0.55	4.97
	영등포구	13.25	79.82	0.38	0.72	0.89	0.32	1.10	0.19	0.17	1.72	0.14	1.30
	용산구	5.06	11.51	4.85	2.39	2.01	3.18	10.29	4.86	4.38	24.22	1.62	25.62
	은평구	16.25	35.45	4.64	6.96	11.64	3.03	6.04	0.50	1.94	7.19	0.71	5.65
	종로구	31.71	22.70	1.78	3.28	12.19	1.28	7.10	3.94	1.58	6.87	0.51	7.06
	중구	21.59	27.66	1.29	6.59	9.16	0.81	4.16	1.31	8.17	6.16	5.46	7.62
	중랑구	13.14	42.42	2.07	15.50	11.07	2.95	4.90	0.90	1.49	2.65	0.42	2.49

<부록 3-1> 2009년 체류자격별 외국인주민비중(단위: %)

	자치구	외국인근로자	결혼이민자	유학생	외국국적동포	기타	한국국적취득자	외국인주민자녀
2009	강남구	30.30	5.28	1.68	32.10	23.36	4.36	2.91
	강동구	46.65	16.73	0.60	7.85	8.44	10.25	9.48
	강북구	39.22	20.81	1.94	4.55	9.49	11.14	12.85
	강서구	47.07	15.23	0.84	7.89	11.41	6.53	11.03
	관악구	61.86	8.51	5.64	3.73	7.16	9.72	3.38
	광진구	56.26	8.21	12.86	4.20	8.75	4.38	5.34
	구로구	70.84	6.75	0.83	1.35	7.05	10.50	2.68
	금천구	72.22	7.31	0.71	0.86	5.13	9.27	4.49
	노원구	30.25	17.35	14.75	7.49	11.38	7.57	11.21
	도봉구	37.65	19.78	1.78	6.94	9.46	9.88	14.50
	동대문구	39.25	9.35	26.26	3.13	9.33	8.22	4.46
	동작구	56.98	7.60	8.65	5.01	6.97	9.46	5.34
	마포구	37.71	8.61	7.73	10.83	23.07	7.86	4.19
	서대문구	21.35	6.76	23.69	8.33	29.81	5.82	4.23
	서초구	30.27	5.33	2.09	30.07	24.12	4.87	3.26
	성동구	51.19	9.63	7.75	6.89	9.51	9.08	5.96
	성북구	30.82	12.04	27.98	6.95	15.54	1.36	5.31
	송파구	47.72	10.75	1.05	14.15	10.91	8.13	7.30
	양천구	45.88	13.94	1.05	10.29	12.34	10.72	5.79
	영등포구	69.44	6.10	0.45	2.41	7.95	10.27	3.38
	용산구	27.54	6.23	2.55	13.74	41.51	4.64	3.80
	은평구	35.42	16.60	6.99	5.97	15.72	9.48	9.81
	종로구	38.40	5.95	19.47	9.65	19.67	5.02	1.84
	중구	48.94	6.16	7.16	5.66	22.14	6.55	3.40
	중랑구	42.90	19.38	2.38	2.95	8.57	11.98	11.85

<부록 3-2> 2013년 체류자격별 외국인주민비중(단위: %)

	자치구	외국인근로자	결혼이민자	유학생	외국국적동포	기타	한국국적취득자	외국인주민자녀
2013	강남구	22.10	5.55	1.28	47.25	14.84	4.38	4.60
	강동구	27.94	12.87	0.72	20.33	11.94	12.24	13.95
	강북구	18.20	16.36	3.87	14.93	15.78	13.96	16.91
	강서구	26.71	12.29	1.45	18.00	13.70	13.51	14.35
	관악구	33.34	7.02	6.04	17.97	16.81	12.49	6.33
	광진구	31.57	6.44	14.56	16.85	14.38	9.63	6.58
	구로구	40.04	6.11	0.80	16.57	17.82	13.29	5.38
	금천구	43.39	6.38	0.64	16.18	15.96	12.17	5.28
	노원구	14.71	16.30	13.04	16.65	11.72	10.43	17.16
	도봉구	18.25	17.85	3.65	16.49	11.68	13.24	18.84
	동대문구	19.73	7.19	29.21	14.16	14.89	8.61	6.21
	동작구	30.71	6.68	13.18	18.52	14.76	10.31	5.85
	마포구	20.07	7.46	12.83	20.83	24.97	7.07	6.77
	서대문구	13.72	5.84	25.40	14.55	28.53	5.91	6.05
	서초구	21.77	5.31	1.46	43.73	18.22	4.10	5.41
	성동구	27.48	8.31	12.33	19.77	13.81	10.24	8.05
	성북구	14.26	9.25	30.18	15.19	15.33	6.36	9.42
	송파구	28.60	9.38	0.71	27.87	12.85	10.21	10.39
	양천구	23.54	12.18	0.81	21.97	14.19	13.27	14.04
	영등포구	41.43	5.38	0.54	17.50	18.73	12.35	4.05
	용산구	19.47	6.60	4.00	23.76	36.08	4.68	5.40
	은평구	14.71	15.09	4.63	17.08	17.94	12.84	17.71
	종로구	24.60	5.60	15.87	23.19	20.78	6.07	3.90
	중구	30.02	5.70	7.76	21.27	24.00	6.67	4.58
	중랑구	19.56	16.22	3.84	14.06	15.32	14.48	16.52

<부록 3-3> 2018년 체류자격별 외국인주민비중(단위: %)

	자치구	외국인근로자	결혼이민자	유학생	외국국적동포	기타	한국국적취득자	외국인주민자녀
2018	강남구	16.39	10.15	2.43	25.67	28.47	5.93	10.97
	강동구	19.02	11.09	1.32	22.19	19.21	13.61	13.54
	강북구	9.68	12.76	10.26	15.37	22.45	13.84	15.64
	강서구	14.15	12.81	1.13	20.22	21.26	16.26	14.16
	관악구	20.78	6.55	7.07	26.74	22.84	10.93	5.09
	광진구	18.01	5.65	19.82	20.32	23.67	7.54	4.98
	구로구	27.47	5.66	0.88	27.66	22.80	11.60	3.94
	금천구	28.74	6.16	0.46	28.86	20.33	11.45	4.01
	노원구	6.11	12.59	24.45	8.20	24.37	9.55	14.73
	도봉구	8.86	15.29	6.86	12.32	21.38	15.24	20.04
	동대문구	7.98	5.37	40.13	10.59	24.87	6.21	4.86
	동작구	17.84	5.62	19.59	22.12	21.56	8.39	4.87
	마포구	10.63	7.81	20.51	12.21	35.48	6.04	7.32
	서대문구	6.61	5.46	33.84	8.26	35.25	5.10	5.48
	서초구	11.47	10.71	1.86	24.98	32.98	6.13	11.88
	성동구	14.64	8.58	18.37	16.89	24.93	8.59	8.00
	성북구	5.44	6.44	38.56	7.96	28.19	5.99	7.43
	송파구	19.14	11.33	0.87	23.20	22.67	11.09	11.71
	양천구	12.77	12.94	0.81	20.41	20.56	16.90	15.61
	영등포구	29.17	5.25	0.74	29.48	22.38	10.20	2.78
	용산구	9.46	6.18	5.42	12.08	58.64	3.71	4.52
	은평구	9.05	14.06	2.66	15.10	26.24	15.24	17.64
	종로구	11.87	4.73	32.99	12.57	30.48	3.95	3.40
	중구	14.71	5.04	19.05	18.43	34.00	4.82	3.96
	중랑구	10.93	12.83	6.61	15.14	26.60	13.95	13.93

<부록 4-1> 2009년 각 자치구 체류자격별 출신국가 외국인주민비중(단위: %)

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
강남구	외국인근로자	7.56	60.19	1.52	0.18	1.62	2.29	2.73	2.01	0.23	11.47	0.41	9.80
	결혼이민자	17.55	29.94	10.91	2.06	7.23	2.51	2.65	1.18	1.03	13.27	2.21	9.44
	유학생	21.30	5.56	5.09	24.54	0.00	0.46	0.93	2.31	0.46	34.72	1.39	3.24
	외국국적동포	0.00	0.66	0.66	0.07	0.00	0.00	0.24	0.02	0.00	71.11	0.07	27.17
	기타	3.17	4.84	16.42	6.07	0.13	0.83	1.10	2.34	0.23	48.92	0.70	15.25
	외국인주민자녀	28.34	16.31	6.42	5.08	9.36	3.74	2.14	0.27	0.00	8.56	0.80	18.98
	한국국적취득자	7.86	74.64	1.25	4.11	1.96	0.89	0.18	0.00	0.18	4.29	0.00	4.64
강동구	외국인근로자	2.22	87.93	0.21	0.49	0.52	1.43	0.27	0.76	0.37	3.44	0.15	2.19
	결혼이민자	23.62	47.24	4.67	1.19	12.74	2.21	1.87	1.19	0.85	1.19	0.51	2.72
	유학생	16.67	28.57	9.52	14.29	0.00	0.00	4.76	2.38	2.38	14.29	0.00	7.14
	외국국적동포	0.00	2.36	0.54	0.00	0.00	0.00	0.54	0.00	0.36	60.69	0.18	35.33
	기타	6.73	32.66	9.43	14.65	1.35	2.53	0.51	3.70	1.18	21.04	0.67	5.56
	외국인주민자녀	2.55	69.57	3.45	3.75	12.14	3.60	1.05	0.00	0.00	0.30	0.15	3.45
	한국국적취득자	1.25	93.07	0.14	1.53	0.97	1.53	0.83	0.14	0.00	0.00	0.00	0.55
강북구	외국인근로자	1.75	87.75	0.05	0.90	0.90	2.15	0.30	0.65	0.35	1.90	0.35	2.95
	결혼이민자	23.47	44.67	3.96	3.58	13.48	2.54	3.11	1.23	0.94	0.85	0.38	1.79
	유학생	32.32	14.14	3.03	34.34	0.00	0.00	3.03	2.02	3.03	2.02	3.03	3.03
	외국국적동포	0.00	6.03	2.16	0.00	0.00	0.00	0.86	0.00	0.43	63.79	0.00	26.72
	기타	9.50	28.93	4.55	27.48	1.65	1.86	1.24	2.89	1.45	12.60	0.62	7.23
	외국인주민자녀	25.65	37.25	5.95	3.05	13.59	6.87	2.75	1.07	0.92	0.61	0.92	1.37
	한국국적취득자	30.11	60.56	0.00	1.58	1.94	2.64	1.06	0.53	0.18	0.00	0.18	1.23
강서구	외국인근로자	1.89	77.35	0.05	0.63	1.75	1.68	2.99	0.40	0.37	4.42	0.75	7.71
	결혼이민자	20.23	50.14	5.27	1.30	9.61	4.48	2.31	1.30	1.30	1.23	0.72	2.10
	유학생	15.79	5.26	11.84	14.47	1.32	1.32	3.95	22.37	1.32	17.11	0.00	5.26
	외국국적동포	0.00	4.18	1.12	0.56	0.00	0.00	0.14	0.00	0.14	63.88	0.00	29.99
	기타	7.23	22.85	9.26	24.20	1.16	3.18	4.73	1.83	1.35	15.91	0.87	7.43
	외국인주민자녀	55.23	15.05	5.58	1.79	9.17	5.98	2.79	1.00	0.90	0.50	0.40	1.60
	한국국적취득자	87.21	3.20	0.84	2.02	2.19	2.19	0.51	0.84	0.51	0.17	0.17	0.17
관악구	외국인근로자	1.17	94.72	0.24	0.10	0.41	0.21	0.12	0.28	0.31	1.14	0.18	1.11
	결혼이민자	21.11	55.71	3.76	1.11	8.15	2.17	2.28	0.79	0.95	1.22	0.58	2.17
	유학생	26.26	14.60	6.30	9.82	3.91	1.28	9.50	7.34	3.75	2.71	1.92	12.61
	외국국적동포	0.00	24.67	0.73	0.00	0.00	0.00	0.12	0.00	1.33	47.52	0.36	25.27
	기타	10.32	54.63	4.59	8.75	0.76	0.63	2.01	2.45	1.07	9.31	0.38	5.10
	외국인주민자녀	28.89	40.21	4.26	1.73	11.72	5.73	3.46	0.67	0.53	0.40	0.40	2.00
	한국국적취득자	6.58	89.57	0.28	0.79	0.56	1.21	0.19	0.14	0.05	0.19	0.05	0.42

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전체계 기타
광진구	외국인근로자	0.87	92.98	0.24	0.54	0.37	0.84	0.23	0.43	0.20	1.66	0.23	1.39
	결혼이민자	19.49	55.33	4.29	1.40	8.67	0.17	1.73	0.08	0.25	1.24	0.41	1.98
	유학생	72.94	7.91	1.53	4.32	4.96	0.05	2.74	2.22	0.63	0.58	0.16	1.95
	외국국적동포	0.00	10.48	1.61	0.16	0.00	0.00	0.16	0.00	0.00	57.74	0.16	29.68
	기타	5.50	32.46	17.51	14.25	1.39	0.70	1.08	2.63	0.93	17.58	1.01	4.96
	외국인주민자녀	39.01	33.16	4.83	1.52	8.26	3.68	1.40	3.05	0.89	0.89	1.52	1.78
	한국국적취득자	68.73	24.92	0.31	0.62	1.08	1.55	0.31	1.08	0.31	0.00	0.62	0.46
구로구	외국인근로자	0.65	97.65	0.03	0.09	0.22	0.27	0.25	0.25	0.02	0.25	0.05	0.27
	결혼이민자	22.13	62.83	1.85	0.43	7.22	1.33	1.50	0.26	0.60	0.56	0.30	0.99
	유학생	21.68	18.18	1.75	5.94	1.05	0.00	45.10	2.80	0.35	0.35	0.00	2.80
	외국국적동포	0.00	19.35	1.08	0.00	0.00	0.00	0.43	0.00	0.00	49.68	0.22	29.25
	기타	11.48	67.54	2.80	9.42	0.25	0.49	0.90	2.51	0.25	2.71	0.53	1.11
	외국인주민자녀	77.60	9.20	0.11	0.43	2.06	3.79	1.30	0.54	0.22	0.65	0.11	4.00
	한국국적취득자	5.47	92.32	0.11	0.66	0.14	0.77	0.06	0.08	0.03	0.08	0.00	0.28
금천구	외국인근로자	1.28	92.86	0.00	0.49	1.38	1.12	1.46	0.91	0.12	0.15	0.09	0.13
	결혼이민자	24.45	59.95	1.15	1.27	7.22	1.33	1.21	1.46	0.49	0.61	0.49	0.36
	유학생	19.38	26.88	0.63	11.25	0.00	0.63	3.13	1.25	33.75	0.63	0.63	1.88
	외국국적동포	0.00	24.74	1.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	48.97	0.00	24.74
	기타	10.63	67.93	2.68	6.31	0.69	0.43	1.56	4.32	0.26	3.63	0.26	1.30
	외국인주민자녀	33.83	45.70	2.47	2.08	7.52	3.66	0.49	1.98	0.89	0.49	0.69	0.20
	한국국적취득자	5.12	92.20	0.05	0.10	0.24	0.91	0.62	0.29	0.05	0.00	0.00	0.43
노원구	외국인근로자	2.86	74.32	0.40	0.80	0.85	0.70	0.05	0.45	0.50	9.48	0.45	9.13
	결혼이민자	20.72	48.08	5.86	1.14	10.23	3.06	2.27	0.61	1.49	2.62	0.26	3.67
	유학생	69.86	8.64	1.85	12.35	0.21	0.51	1.03	1.34	1.13	0.41	0.82	1.85
	외국국적동포	0.00	2.83	1.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	67.61	0.00	27.94
	기타	8.80	17.20	10.00	21.47	0.67	1.73	0.27	0.93	2.80	25.87	2.40	7.87
	외국인주민자녀	30.72	38.16	4.19	1.22	12.18	5.28	2.98	0.81	0.68	1.22	0.27	2.30
	한국국적취득자	36.47	53.31	1.00	1.40	1.80	1.80	1.40	0.40	0.80	0.80	0.00	0.80
도봉구	외국인근로자	0.97	71.56	0.39	1.36	1.95	11.23	1.56	1.36	0.58	4.29	0.00	4.74
	결혼이민자	20.89	45.24	4.57	2.47	11.62	3.71	2.47	1.36	1.48	1.36	0.37	4.45
	유학생	38.36	8.22	4.11	21.92	1.37	1.37	2.74	1.37	1.37	12.33	2.74	4.11
	외국국적동포	0.00	4.93	0.70	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.35	63.03	0.00	30.99
	기타	6.20	20.67	11.63	21.19	1.29	1.29	0.52	2.58	2.07	23.51	0.26	8.79
	외국인주민자녀	41.48	18.55	6.07	3.54	11.30	7.25	1.85	1.52	2.02	1.18	0.34	4.89
	한국국적취득자	6.19	84.65	0.74	1.98	0.25	2.97	0.00	0.74	0.25	0.99	0.00	1.24

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
동대문구	외국인근로자	1.72	86.59	0.44	1.22	1.15	2.48	0.21	0.81	0.73	2.00	0.44	2.20
	결혼이민자	20.30	51.82	3.87	1.86	9.81	2.60	2.53	1.64	1.49	1.49	0.59	2.01
	유학생	71.40	3.52	5.22	5.14	1.27	0.79	2.81	1.03	2.49	0.64	0.69	5.01
	외국국적동포	0.00	22.44	1.11	0.00	0.00	0.00	0.67	0.00	2.22	44.89	2.00	26.67
	기타	7.75	33.98	6.48	23.47	0.97	2.38	0.82	6.18	2.38	8.27	0.82	6.48
	외국인주민자녀	28.71	37.13	5.77	2.50	11.54	5.77	3.28	0.94	0.31	1.40	0.00	2.65
	한국국적취득자	9.98	35.45	10.24	4.31	14.47	6.85	12.27	0.00	0.00	2.88	1.10	2.45
동작구	외국인근로자	0.93	96.26	0.08	0.12	0.47	0.13	0.08	0.04	0.09	0.92	0.05	0.82
	결혼이민자	18.84	55.13	4.49	1.20	9.27	2.09	2.99	0.80	1.20	1.50	0.30	2.19
	유학생	75.02	12.36	1.40	2.45	2.10	0.00	0.70	0.44	0.09	2.72	0.18	2.54
	외국국적동포	0.00	11.35	0.76	0.00	0.00	0.00	0.30	0.00	0.15	58.40	0.00	29.05
	기타	5.33	47.93	7.93	15.33	0.76	0.87	0.76	0.76	0.33	14.89	1.09	4.02
	외국인주민자녀	11.21	59.43	7.38	2.27	9.22	4.11	2.27	0.57	0.99	1.42	0.14	0.99
	한국국적취득자	6.49	87.82	1.04	1.36	0.40	1.12	0.00	0.32	0.16	0.32	0.24	0.72
마포구	외국인근로자	4.58	80.60	1.22	0.46	0.61	0.66	2.68	0.83	0.37	3.85	0.29	3.85
	결혼이민자	20.70	42.37	6.83	1.92	9.93	1.81	2.56	1.92	2.24	1.92	1.17	6.62
	유학생	49.46	7.73	8.44	6.30	1.90	0.71	3.45	1.66	1.07	6.42	0.71	12.13
	외국국적동포	0.00	4.75	1.02	0.00	0.00	0.00	0.08	0.00	0.17	62.77	0.00	31.21
	기타	5.26	8.65	9.52	57.09	0.32	0.64	1.27	3.59	0.44	9.00	0.56	3.67
	외국인주민자녀	23.90	29.61	7.46	5.48	13.38	3.29	3.29	1.97	2.85	1.54	1.10	6.14
	한국국적취득자	7.60	78.95	0.70	4.56	0.70	1.75	0.35	1.87	0.35	0.94	0.35	1.87
서대문구	외국인근로자	3.98	71.19	1.30	0.65	0.69	0.61	1.58	2.19	0.37	8.60	0.37	8.48
	결혼이민자	20.38	40.38	6.92	3.33	10.13	3.08	3.97	1.67	1.41	4.10	1.15	3.46
	유학생	50.55	4.68	10.24	4.72	2.38	0.44	5.71	2.45	1.43	7.02	0.91	9.47
	외국국적동포	0.00	6.97	1.46	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.31	64.31	0.21	26.53
	기타	3.46	4.33	5.06	65.78	0.52	0.67	1.37	1.98	0.26	12.24	0.35	3.98
	외국인주민자녀	37.30	21.11	6.15	7.79	9.84	5.12	3.89	2.25	1.43	2.25	0.61	2.25
	한국국적취득자	30.95	30.65	5.21	7.44	6.40	2.53	1.49	0.45	1.19	3.42	0.89	9.38
서초구	외국인근로자	7.85	68.73	0.95	0.53	0.39	0.91	2.56	1.19	0.25	7.26	1.05	8.34
	결혼이민자	18.53	36.85	9.76	2.19	3.78	2.79	1.79	1.59	1.39	11.55	0.60	9.16
	유학생	13.71	6.60	4.57	5.58	3.05	5.08	3.55	6.60	1.02	38.07	0.51	11.68
	외국국적동포	0.00	1.20	0.64	0.00	0.00	0.00	0.28	0.00	0.04	71.35	0.04	26.46
	기타	3.08	5.19	6.29	5.72	0.22	1.41	0.79	1.58	0.22	47.95	0.35	27.19
	외국인주민자녀	29.32	26.38	6.51	4.23	3.91	5.86	1.95	0.00	0.00	10.42	0.00	11.40
	한국국적취득자	6.75	77.12	1.09	2.83	0.00	1.53	0.00	0.87	0.00	5.66	0.44	3.70

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
성동구	외국인근로자	1.59	80.32	0.16	2.48	4.02	4.30	1.61	2.73	0.18	1.32	0.07	1.21
	결혼이민자	19.75	49.19	2.75	2.94	11.87	2.09	2.09	2.47	1.04	2.18	0.66	2.94
	유학생	55.42	13.68	2.83	9.91	2.24	0.00	6.96	1.77	0.71	1.06	0.12	5.31
	외국국적동포	0.00	5.84	1.19	0.27	0.00	0.00	0.27	0.00	0.13	62.86	0.00	29.44
	기타	7.02	26.92	6.06	21.06	1.92	2.21	0.58	3.17	0.87	21.15	0.77	8.27
	외국인주민자녀	52.91	11.04	1.99	1.69	15.18	7.21	4.60	0.61	1.23	1.38	0.15	1.99
	한국국적취득자	6.65	86.00	0.60	1.11	1.81	2.01	0.30	0.20	0.30	0.60	0.10	0.30
성북구	외국인근로자	2.70	75.26	0.43	2.47	1.25	4.57	0.59	1.15	1.15	4.21	0.69	5.53
	결혼이민자	20.98	41.20	4.63	3.03	12.89	3.96	3.20	1.60	1.26	2.36	0.76	4.13
	유학생	58.61	5.73	4.60	9.17	3.23	0.14	5.44	3.48	1.16	2.25	1.30	4.89
	외국국적동포	0.00	10.51	1.75	0.15	0.00	0.00	0.58	0.00	0.15	66.57	0.00	20.29
	기타	5.42	11.49	4.05	23.30	2.87	6.27	1.50	4.37	0.98	21.21	1.37	17.17
	외국인주민자녀	33.78	18.13	6.49	6.30	13.55	5.53	3.63	3.24	3.44	2.48	0.76	2.67
	한국국적취득자	51.49	37.31	0.00	2.24	0.75	6.72	0.00	1.49	0.00	0.00	0.00	0.00
송파구	외국인근로자	2.38	86.19	0.24	0.75	0.53	1.24	0.59	0.35	0.80	3.51	0.27	3.15
	결혼이민자	19.74	45.49	5.77	1.79	12.19	3.09	3.01	0.65	0.97	2.76	0.57	3.98
	유학생	15.00	14.17	8.33	16.67	2.50	0.00	3.33	0.00	3.33	25.00	0.00	11.67
	외국국적동포	0.00	2.04	0.49	0.00	0.00	0.00	0.12	0.00	0.00	66.50	0.00	30.85
	기타	6.80	24.48	7.92	10.88	0.24	0.72	0.88	1.20	0.48	40.48	0.88	5.04
	외국인주민자녀	31.46	37.20	6.46	2.63	6.58	5.62	4.67	0.36	0.72	0.96	0.84	2.51
	한국국적취득자	7.95	83.89	0.43	2.04	0.54	1.40	0.21	0.00	0.00	1.50	0.11	1.93
양천구	외국인근로자	0.84	88.64	0.23	0.39	0.34	1.55	0.28	0.37	0.23	3.68	0.14	3.32
	결혼이민자	22.41	49.91	4.81	1.11	10.28	3.24	1.76	0.56	1.48	2.04	0.37	2.04
	유학생	29.63	19.75	2.47	16.05	1.23	1.23	1.23	1.23	1.23	19.75	1.23	4.94
	외국국적동포	0.00	3.01	0.38	0.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	63.36	0.13	33.00
	기타	6.90	22.91	7.22	27.51	1.26	0.73	1.05	2.30	0.42	23.22	1.26	5.23
	외국인주민자녀	0.00	81.29	1.56	2.90	3.12	9.58	0.00	0.00	0.89	0.22	0.45	0.00
	한국국적취득자	8.18	81.83	0.60	1.81	0.96	3.61	0.00	0.60	0.24	0.96	0.12	1.08
영등포구	외국인근로자	0.73	97.51	0.02	0.10	0.30	0.23	0.32	0.19	0.05	0.30	0.03	0.24
	결혼이민자	18.65	66.23	1.80	0.73	6.72	1.06	0.95	0.62	0.66	1.03	0.26	1.28
	유학생	24.63	41.87	1.97	4.43	1.97	0.00	5.91	1.48	0.99	5.91	0.99	9.85
	외국국적동포	0.00	12.37	0.28	0.09	0.00	0.00	0.47	0.00	0.00	60.00	0.00	26.79
	기타	8.44	57.46	2.05	12.55	0.39	0.34	1.15	3.49	0.23	8.72	0.31	4.87
	외국인주민자녀	27.57	55.47	2.12	1.66	4.24	3.31	1.06	0.73	1.46	0.60	0.53	1.26
	한국국적취득자	23.47	75.05	0.20	0.26	0.22	0.52	0.09	0.04	0.04	0.00	0.02	0.09

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
용산구	외국인근로자	2.31	64.12	0.78	0.96	0.48	3.13	1.13	1.81	1.24	9.36	0.91	13.77
	결혼이민자	13.27	31.83	6.92	1.63	6.83	2.31	1.73	3.75	2.50	9.52	4.04	15.67
	유학생	45.88	6.82	5.18	7.29	0.47	2.59	1.65	2.59	1.88	8.00	2.12	15.53
	외국국적동포	0.00	1.18	1.05	0.09	0.00	0.00	0.04	0.00	0.22	76.98	0.26	20.18
	기타	1.00	3.45	20.77	6.87	0.09	5.51	2.35	8.26	1.15	17.67	1.31	31.57
	외국인주민자녀	20.19	17.82	11.04	1.89	6.47	7.10	2.52	4.73	1.58	6.78	3.94	15.93
	한국국적취득자	6.46	79.59	1.16	2.84	0.65	2.97	0.13	2.33	0.65	1.55	0.13	1.55
은평구	외국인근로자	2.49	85.68	0.12	2.90	0.12	0.65	0.37	0.41	2.98	2.08	0.49	1.71
	결혼이민자	19.93	45.08	5.48	1.83	13.40	3.22	3.22	1.31	1.39	1.48	1.13	2.52
	유학생	72.11	4.34	3.51	1.45	2.27	0.21	1.03	4.34	8.26	1.03	0.21	1.24
	외국국적동포	0.00	5.57	0.97	0.00	0.00	0.00	0.48	0.00	0.24	61.50	0.00	31.23
	기타	4.96	15.07	19.12	45.86	0.64	0.64	0.74	1.47	0.28	8.36	0.28	2.57
	외국인주민자녀	44.92	15.61	5.60	4.71	11.34	8.10	3.68	1.18	1.18	0.74	0.74	2.21
	한국국적취득자	7.32	79.73	1.37	4.27	1.07	3.05	0.15	0.15	0.15	0.91	0.30	1.52
종로구	외국인근로자	3.86	80.49	0.78	0.85	0.54	1.58	1.01	2.00	0.87	3.46	0.59	3.96
	결혼이민자	18.39	46.20	3.04	2.43	9.57	1.67	1.82	4.10	0.91	4.86	0.46	6.53
	유학생	77.04	6.64	2.18	3.58	0.88	0.00	1.16	1.53	1.16	0.98	0.56	4.28
	외국국적동포	0.00	10.22	1.31	0.00	0.00	0.19	0.37	0.00	0.66	69.07	0.19	17.99
	기타	6.26	10.40	6.99	13.43	0.69	4.74	3.40	14.90	0.92	18.26	0.87	19.14
	외국인주민자녀	23.15	25.12	2.96	1.48	9.36	4.93	1.97	8.87	1.97	3.94	2.46	13.79
	한국국적취득자	5.05	86.85	0.18	1.80	0.36	0.90	0.00	1.26	0.00	1.08	0.18	2.34
중구	외국인근로자	5.00	72.81	0.24	2.92	0.33	1.63	0.67	1.08	7.66	1.82	3.29	2.55
	결혼이민자	21.34	45.95	3.74	4.52	9.35	1.25	1.87	1.71	2.18	3.12	1.40	3.58
	유학생	66.49	4.96	2.14	14.88	2.82	1.21	1.07	0.54	1.88	0.67	0.40	2.95
	외국국적동포	0.00	8.31	1.53	0.00	0.00	0.00	0.17	0.00	0.51	64.58	0.00	24.92
	기타	6.20	10.62	5.42	34.79	0.13	1.56	2.08	6.46	4.38	9.01	2.73	16.64
	외국인주민자녀	30.51	33.33	4.80	9.04	9.89	1.98	1.41	0.56	1.98	1.98	1.41	3.11
	한국국적취득자	3.07	94.44	0.00	1.32	0.44	0.15	0.00	0.00	0.15	0.00	0.00	0.44
중랑구	외국인근로자	1.13	89.46	0.03	2.29	0.76	2.06	0.20	0.43	1.03	1.13	0.23	1.23
	결혼이민자	22.44	48.05	2.80	3.75	11.99	2.58	2.65	2.06	0.96	0.37	0.74	1.62
	유학생	20.36	10.78	1.20	57.49	0.60	4.79	0.00	1.80	1.80	0.60	0.00	0.60
	외국국적동포	0.00	9.66	0.48	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.97	70.05	0.00	18.84
	기타	10.98	35.94	11.48	23.79	1.00	1.66	1.83	2.16	0.33	7.82	1.33	1.66
	외국인주민자녀	33.57	26.84	3.01	2.89	21.06	6.62	2.41	1.08	0.84	0.48	0.24	0.96
	한국국적취득자	6.31	82.74	0.60	2.38	1.90	2.86	0.60	0.83	0.60	0.12	0.00	1.07

<부록 4-2> 2013년 각 자치구 체류자격별 출신국가 외국인주민비중(단위: %)

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
강남구	외국인근로자	17.75	38.96	2.46	0.20	4.03	2.49	3.65	3.04	0.55	15.30	0.27	11.30
	결혼이민자	17.01	20.00	17.41	1.36	5.44	3.54	5.44	0.95	1.50	15.24	1.90	10.20
	유학생	27.81	5.33	15.38	11.24	2.37	0.59	2.96	3.55	2.37	13.61	0.00	14.79
	외국국적동포	0.00	12.06	0.83	0.06	0.00	0.00	0.26	0.02	0.22	60.93	0.10	25.52
	기타	9.96	13.01	22.57	7.98	0.46	2.69	1.68	13.01	0.61	13.68	0.92	13.42
	외국인주민자녀	18.72	21.18	17.24	5.09	6.08	4.93	2.96	1.15	1.15	10.67	1.31	9.52
	한국국적취득자	31.67	39.76	2.41	5.34	1.20	1.38	0.34	0.86	0.17	8.43	0.69	7.75
강동구	외국인근로자	2.70	79.37	0.63	0.83	1.79	2.78	0.91	1.87	0.83	4.29	0.20	3.81
	결혼이민자	22.74	27.82	11.02	2.41	19.90	4.05	3.19	1.29	1.98	1.38	0.43	3.79
	유학생	21.54	9.23	6.15	49.23	0.00	1.54	1.54	4.62	0.00	3.08	0.00	3.08
	외국국적동포	0.00	49.24	0.65	0.00	0.00	0.00	0.16	0.00	0.60	28.41	0.16	20.77
	기타	19.78	53.02	2.04	7.89	4.36	2.88	0.46	3.71	0.46	1.95	0.46	2.97
	외국인주민자녀	21.30	32.35	13.67	2.54	17.33	4.69	1.75	0.87	1.27	0.95	0.48	2.78
	한국국적취득자	26.54	62.68	0.00	2.08	4.80	2.26	0.09	0.54	0.00	0.36	0.09	0.54
강북구	외국인근로자	3.13	77.95	0.18	1.07	1.07	3.93	0.98	0.98	0.98	4.73	0.45	4.55
	결혼이민자	23.73	25.72	8.44	2.88	22.44	4.37	4.37	1.19	1.29	1.99	0.50	3.08
	유학생	41.60	2.52	1.26	38.24	1.26	0.84	4.20	2.52	0.00	0.42	0.84	6.30
	외국국적동포	0.00	58.32	0.76	0.00	0.00	0.00	0.22	0.00	1.74	25.35	1.31	12.30
	기타	18.74	50.05	1.65	16.17	3.19	1.85	0.51	2.57	0.31	1.34	0.41	3.19
	외국인주민자녀	15.08	33.72	9.61	2.50	20.85	6.72	5.09	1.63	1.44	1.06	0.29	2.02
	한국국적취득자	8.38	78.35	0.12	2.56	4.66	2.33	1.51	0.93	0.47	0.00	0.23	0.47
강서구	외국인근로자	2.96	60.18	2.20	1.02	1.72	4.81	2.55	3.28	0.41	5.96	0.92	13.99
	결혼이민자	21.40	32.76	11.08	2.22	14.20	5.06	3.53	1.45	1.94	1.04	1.52	3.81
	유학생	54.12	5.29	4.71	11.18	3.53	0.59	4.71	11.18	0.00	0.59	0.00	4.12
	외국국적동포	0.00	50.07	1.09	0.19	0.00	0.00	0.09	0.00	0.99	30.21	0.90	16.45
	기타	19.13	40.81	2.80	13.73	2.67	3.91	1.18	7.83	1.68	2.36	1.06	2.86
	외국인주민자녀	27.86	29.88	10.79	2.90	13.57	5.39	3.08	0.95	1.36	0.89	1.01	2.31
	한국국적취득자	44.58	46.85	0.13	2.14	2.90	1.20	0.50	0.50	0.31	0.19	0.06	0.63
관악구	외국인근로자	1.94	90.99	0.57	0.13	0.74	0.23	0.38	0.88	0.25	1.82	0.10	1.97
	결혼이민자	21.68	46.09	6.18	1.24	11.07	3.35	3.86	0.67	1.34	1.34	0.57	2.63
	유학생	27.95	4.43	5.63	9.04	3.53	1.02	13.11	8.86	2.81	3.17	1.68	18.79
	외국국적동포	0.00	77.04	0.34	0.04	0.00	0.00	0.06	0.00	0.76	13.59	0.64	7.52
	기타	19.82	67.75	1.18	3.03	1.16	0.37	1.01	2.00	0.49	1.14	0.15	1.89
	외국인주민자녀	13.52	51.80	6.22	1.37	12.89	4.85	4.51	0.68	0.91	0.91	0.29	2.05
	한국국적취득자	5.85	90.88	0.12	0.67	1.07	0.64	0.29	0.20	0.06	0.00	0.09	0.14

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
광진구	외국인근로자	2.44	90.31	0.36	0.46	0.51	0.80	0.33	0.95	0.20	2.19	0.20	1.26
	결혼이민자	20.37	41.86	10.26	1.76	11.23	3.53	2.49	1.44	0.96	2.41	0.96	2.73
	유학생	76.97	2.95	3.48	3.94	3.48	0.35	2.45	2.66	0.60	0.60	0.21	2.31
	외국국적동포	0.00	73.01	0.37	0.03	0.00	0.00	0.03	0.00	0.52	16.87	0.52	8.65
	기타	20.92	58.05	4.49	6.43	1.76	0.36	0.58	2.62	0.36	1.73	0.54	2.16
	외국인주민자녀	11.55	46.74	15.00	1.65	10.76	3.85	2.04	2.20	0.63	1.49	1.73	2.36
	한국국적취득자	10.09	84.54	0.70	0.86	1.61	0.75	0.05	0.70	0.11	0.05	0.21	0.32
구로구	외국인근로자	0.94	96.02	0.05	0.08	0.39	0.33	0.29	0.44	0.28	0.32	0.07	0.80
	결혼이민자	24.62	54.94	4.33	0.83	7.83	1.85	2.12	0.47	0.67	0.79	0.39	1.18
	유학생	44.44	7.81	3.60	7.21	0.90	2.70	24.02	4.50	0.90	0.60	0.30	3.00
	외국국적동포	0.00	89.91	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.26	6.08	0.26	3.38
	기타	20.51	73.17	0.54	3.05	0.40	0.07	0.49	0.84	0.07	0.22	0.18	0.49
	외국인주민자녀	17.92	55.99	4.87	1.88	8.49	4.42	2.01	0.58	1.03	0.67	0.27	1.88
	한국국적취득자	10.25	86.60	0.09	0.45	0.80	0.63	0.22	0.14	0.09	0.09	0.05	0.58
금천구	외국인근로자	1.18	93.80	0.02	0.51	1.17	0.88	0.92	1.08	0.11	0.17	0.01	0.16
	결혼이민자	25.06	53.34	3.10	1.49	10.14	2.27	2.03	1.01	0.54	0.42	0.24	0.36
	유학생	41.92	14.37	0.60	20.36	2.99	2.40	2.99	1.80	11.38	0.60	0.00	0.60
	외국국적동포	0.00	94.36	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07	3.34	0.07	2.05
	기타	21.52	73.36	0.17	1.81	0.83	0.19	0.29	1.14	0.00	0.19	0.05	0.45
	외국인주민자녀	19.94	51.19	4.68	1.87	10.73	5.11	2.09	0.65	0.86	0.50	0.29	2.09
	한국국적취득자	23.01	70.99	0.09	0.66	1.34	0.84	0.19	0.22	0.03	0.00	0.00	2.63
노원구	외국인근로자	9.69	50.63	1.15	1.04	0.94	2.29	0.52	0.83	0.73	18.65	0.63	12.92
	결혼이민자	22.37	27.82	12.78	1.97	14.47	4.89	3.10	0.66	2.16	4.23	0.94	4.61
	유학생	66.27	3.76	2.94	10.46	3.29	0.71	2.47	6.35	0.71	0.12	0.59	2.35
	외국국적동포	0.00	30.82	0.74	0.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.46	45.35	0.37	22.08
	기타	17.65	38.04	3.79	16.99	3.27	3.92	0.78	2.75	1.96	4.31	1.70	4.84
	외국인주민자녀	15.00	30.63	15.71	2.23	14.82	6.07	3.13	1.43	2.14	2.95	0.71	5.18
	한국국적취득자	12.78	64.17	0.44	2.94	5.43	2.35	1.32	1.17	0.73	1.32	0.00	7.34
도봉구	외국인근로자	2.06	49.68	0.52	2.58	1.94	15.74	5.03	2.97	1.81	9.29	0.13	8.26
	결혼이민자	22.96	24.54	9.50	2.64	19.79	4.88	4.22	1.72	1.72	1.58	0.53	5.94
	유학생	36.77	4.52	5.81	24.52	6.45	0.00	1.94	1.29	5.16	4.52	1.94	7.10
	외국국적동포	0.00	31.00	0.71	0.00	0.00	0.00	0.14	0.00	1.29	45.43	0.00	21.43
	기타	20.16	37.90	2.82	14.72	6.25	9.27	0.40	1.61	0.60	3.63	0.00	2.62
	외국인주민자녀	26.25	25.00	10.88	3.50	16.50	7.38	3.75	1.00	1.75	1.00	0.13	2.88
	한국국적취득자	37.19	45.91	0.89	3.38	5.34	5.34	0.53	0.36	0.36	0.18	0.00	0.53

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
동대문구	외국인근로자	4.11	77.78	0.96	1.77	0.87	2.43	0.41	1.59	1.19	4.72	0.23	3.94
	결혼이민자	23.77	33.86	7.39	3.50	15.74	3.82	2.62	2.38	1.27	1.59	0.79	3.26
	유학생	65.17	1.68	5.75	6.71	2.05	0.82	4.52	2.05	1.86	0.49	0.78	8.10
	외국국적동포	0.00	66.41	0.69	0.04	0.00	0.00	0.08	0.00	4.64	16.11	2.38	9.65
	기타	18.43	46.83	3.88	14.59	1.73	1.96	1.11	6.56	1.00	1.11	0.88	1.92
	외국인주민자녀	18.88	37.48	8.10	3.59	13.90	7.55	1.93	1.38	1.84	0.83	0.83	3.68
	한국국적취득자	21.51	68.33	0.27	1.46	2.72	2.12	0.40	0.86	0.46	0.40	0.07	1.39
동작구	외국인근로자	1.91	93.66	0.18	0.06	0.45	0.12	0.18	0.16	0.22	1.62	0.10	1.34
	결혼이민자	21.96	40.20	8.53	1.18	11.89	2.90	3.09	1.36	1.09	2.72	0.82	4.26
	유학생	80.68	2.99	0.87	2.39	3.96	0.09	1.70	0.92	0.28	0.87	0.41	4.83
	외국국적동포	0.00	67.20	0.23	0.00	0.00	0.00	0.07	0.03	0.23	18.89	0.36	13.00
	기타	20.45	64.15	1.27	5.63	1.31	0.53	0.78	0.57	0.12	0.94	0.25	3.98
	외국인주민자녀	17.10	42.59	10.78	2.07	11.92	5.18	3.63	0.62	1.66	1.35	0.73	2.38
	한국국적취득자	10.46	84.19	0.47	1.70	1.23	0.76	0.06	0.00	0.24	0.12	0.06	0.71
마포구	외국인근로자	7.33	64.40	2.44	0.77	2.08	0.87	3.17	2.04	0.66	7.73	0.47	8.05
	결혼이민자	17.35	23.92	17.16	3.04	11.18	3.24	5.20	1.18	2.16	5.59	0.78	9.22
	유학생	61.00	1.54	9.12	5.42	1.20	0.51	4.56	2.00	0.68	2.91	0.63	10.43
	외국국적동포	0.00	35.57	0.95	0.00	0.00	0.04	0.11	0.00	0.46	40.98	0.56	21.35
	기타	9.17	15.17	12.57	42.65	1.44	0.70	2.61	6.03	0.47	3.54	0.56	5.10
	외국인주민자녀	17.28	23.76	16.95	5.83	11.02	5.62	5.72	0.86	3.24	3.24	0.97	5.51
	한국국적취득자	31.54	50.16	0.52	8.58	3.72	1.96	0.52	0.93	0.72	0.21	0.31	0.83
서대문구	외국인근로자	9.41	47.94	2.17	1.73	0.78	0.72	4.73	3.56	1.06	13.64	0.67	13.59
	결혼이민자	19.35	23.14	15.95	3.14	13.59	4.18	4.44	1.57	2.22	4.97	1.31	6.14
	유학생	44.72	1.38	11.79	6.68	2.50	0.48	8.42	3.01	1.20	6.41	0.99	12.42
	외국국적동포	0.00	30.30	2.21	0.05	0.00	0.00	0.26	0.00	1.47	44.70	1.84	19.17
	기타	6.59	8.17	6.37	60.18	1.18	0.78	2.12	3.16	0.43	6.29	0.24	4.50
	외국인주민자녀	14.52	30.05	15.66	6.69	10.73	6.19	3.66	2.53	1.89	2.40	1.64	4.04
	한국국적취득자	15.91	61.97	1.29	12.03	3.23	2.33	0.78	1.16	0.26	0.26	0.13	0.65
서초구	외국인근로자	16.44	47.75	2.12	0.61	2.73	0.78	1.82	1.78	0.17	12.40	0.52	12.88
	결혼이민자	16.16	19.89	14.39	1.60	7.82	3.02	3.73	1.07	1.07	13.50	0.71	17.05
	유학생	16.13	3.23	9.03	13.55	5.16	1.29	12.26	6.45	8.39	14.19	0.65	9.68
	외국국적동포	0.00	13.36	0.54	0.06	0.00	0.00	0.45	0.00	0.11	58.56	0.28	26.64
	기타	6.58	13.68	11.45	6.99	0.47	2.44	2.49	5.80	0.21	14.09	0.88	34.92
	외국인주민자녀	15.36	24.61	10.65	4.01	7.33	4.19	2.44	1.40	1.22	10.30	1.05	17.45
	한국국적취득자	25.58	60.60	1.38	4.61	1.15	0.92	0.23	0.69	0.23	0.92	2.07	1.61

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
성동구	외국인근로자	2.92	74.65	0.22	3.29	3.63	3.94	2.58	3.54	0.90	2.26	0.16	1.92
	결혼이민자	19.90	34.56	5.23	2.97	18.97	3.90	2.46	1.64	1.33	2.97	0.82	5.23
	유학생	62.45	3.39	3.73	8.02	0.97	0.00	4.91	4.84	0.55	1.24	0.41	9.47
	외국국적동포	0.00	51.81	0.56	0.09	0.00	0.00	0.09	0.00	0.86	30.20	0.78	15.62
	기타	18.46	47.84	2.04	15.19	3.27	1.54	0.99	3.77	0.68	2.59	0.43	3.21
	외국인주민자녀	17.58	36.12	5.83	3.71	18.64	6.14	1.69	2.01	1.80	2.22	1.06	3.18
	한국국적취득자	28.64	57.70	0.25	1.08	8.16	1.50	0.25	0.33	0.17	1.00	0.33	0.58
성북구	외국인근로자	7.11	58.43	1.82	2.92	1.65	4.19	0.55	3.69	1.43	8.71	0.55	8.93
	결혼이민자	22.18	22.26	9.18	3.48	20.82	4.84	4.08	1.87	2.12	2.55	1.53	5.10
	유학생	61.64	1.51	3.44	10.99	3.57	0.31	5.52	3.02	0.83	2.32	1.07	5.78
	외국국적동포	0.00	42.47	0.93	0.00	0.00	0.00	0.31	0.00	1.55	37.40	0.83	16.50
	기타	15.33	24.04	3.23	22.66	3.02	5.13	2.00	5.69	0.36	6.20	0.77	11.58
	외국인주민자녀	17.01	27.11	10.84	5.34	17.26	7.01	3.59	2.00	1.83	2.00	1.50	4.50
	한국국적취득자	18.54	62.05	0.37	3.71	5.69	4.70	0.99	1.11	0.49	0.74	0.37	1.24
송파구	외국인근로자	4.25	78.61	0.33	0.95	3.15	1.13	1.33	0.44	0.41	5.17	0.13	4.10
	결혼이민자	20.23	30.78	10.39	1.72	14.14	4.45	4.30	0.70	1.09	5.00	1.41	5.78
	유학생	30.93	13.40	0.00	26.80	4.12	0.00	3.09	0.00	2.06	9.28	0.00	10.31
	외국국적동포	0.00	34.31	0.29	0.00	0.00	0.00	0.21	0.00	0.13	41.80	0.18	23.08
	기타	18.76	53.88	6.78	6.96	1.94	0.86	0.68	2.51	0.17	4.16	0.34	2.96
	외국인주민자녀	20.52	34.91	10.79	2.12	12.83	5.85	3.46	0.35	1.13	2.96	1.27	3.81
	한국국적취득자	21.03	71.00	0.36	2.01	2.23	0.79	0.36	0.22	0.29	0.36	0.22	1.15
양천구	외국인근로자	2.70	81.35	0.23	0.42	0.33	2.47	0.51	0.70	0.33	7.27	0.05	3.64
	결혼이민자	22.34	30.90	8.92	1.80	17.03	5.59	3.96	1.26	1.17	2.16	0.90	3.96
	유학생	35.14	6.76	2.70	31.08	1.35	0.00	2.70	5.41	1.35	8.11	0.00	5.41
	외국국적동포	0.00	45.25	0.25	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00	0.25	34.37	0.25	19.53
	기타	18.79	47.80	1.47	19.95	2.01	1.31	0.54	1.78	0.31	2.94	0.23	2.86
	외국인주민자녀	16.65	39.01	10.87	2.66	12.51	7.90	3.91	0.86	1.64	1.17	0.86	1.95
	한국국적취득자	15.72	73.53	0.66	2.89	2.73	2.48	0.33	0.41	0.25	0.50	0.08	0.41
영등포구	외국인근로자	1.13	97.06	0.04	0.06	0.20	0.16	0.29	0.21	0.10	0.40	0.02	0.31
	결혼이민자	21.15	61.47	2.46	0.66	6.68	1.49	1.14	0.62	0.73	1.35	0.38	1.87
	유학생	54.45	19.52	0.68	7.19	0.34	0.68	5.48	1.71	1.37	3.42	0.00	5.14
	외국국적동포	0.00	84.02	0.11	0.01	0.00	0.00	0.07	0.03	0.13	10.02	0.28	5.33
	기타	19.59	70.23	0.58	4.30	0.39	0.10	0.74	1.56	0.09	1.32	0.02	1.08
	외국인주민자녀	11.86	68.01	3.03	1.47	5.93	2.62	1.61	0.32	1.61	1.19	0.28	2.07
	한국국적취득자	6.44	91.84	0.05	0.39	0.42	0.38	0.12	0.03	0.05	0.00	0.03	0.26

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전체계 기타
용산구	외국인근로자	3.38	47.30	1.46	0.51	0.48	4.14	1.55	3.04	1.61	15.13	0.62	20.79
	결혼이민자	11.63	16.61	14.20	2.08	6.64	3.07	1.66	3.90	2.24	12.29	6.06	19.60
	유학생	34.52	1.92	5.07	10.14	5.48	1.92	6.03	5.34	2.60	3.97	1.10	21.92
	외국국적동포	0.00	18.79	0.65	0.05	0.00	0.00	0.09	0.00	1.59	59.87	1.38	17.59
	기타	2.77	8.13	24.60	6.11	0.17	5.82	2.43	10.14	1.03	9.93	1.58	27.29
	외국인주민자녀	9.04	19.31	17.28	2.34	5.39	5.49	1.63	8.13	2.54	8.54	5.59	14.74
	한국국적취득자	21.31	59.37	0.82	2.46	1.41	4.57	0.70	4.45	1.05	1.05	1.17	1.64
은평구	외국인근로자	5.64	76.81	0.32	0.97	0.24	0.64	1.45	0.40	4.83	4.35	0.40	3.95
	결혼이민자	19.23	25.43	13.34	2.04	18.60	3.53	5.89	1.88	2.67	2.12	0.78	4.47
	유학생	73.66	2.30	3.32	3.58	0.77	2.05	1.53	2.56	5.12	1.02	0.26	3.84
	외국국적동포	0.00	41.05	0.62	0.07	0.00	0.00	0.14	0.00	2.36	36.41	0.21	19.14
	기타	11.82	32.08	10.96	34.52	3.76	0.66	0.99	0.86	0.66	1.91	0.33	1.45
	외국인주민자녀	15.85	30.10	14.85	3.08	19.20	5.69	4.82	0.80	1.47	1.14	0.40	2.61
	한국국적취득자	21.49	63.01	1.11	4.15	5.72	2.03	0.46	0.18	0.28	0.65	0.18	0.74
종로구	외국인근로자	8.28	70.74	1.03	0.72	0.72	2.57	1.71	3.94	0.89	4.07	0.41	4.93
	결혼이민자	20.90	30.68	7.52	3.01	14.29	1.80	2.71	3.91	1.35	4.51	0.45	8.87
	유학생	76.34	2.39	2.39	4.14	1.38	0.16	2.65	2.86	0.80	1.27	0.48	5.15
	외국국적동포	0.00	43.96	0.76	0.00	0.00	0.00	0.18	0.00	1.02	40.62	0.65	12.81
	기타	16.44	26.81	4.66	10.81	1.70	4.50	2.23	11.95	0.45	8.02	0.69	11.75
	외국인주민자녀	18.57	22.03	10.58	4.32	14.04	3.89	1.94	6.26	2.38	4.10	0.65	11.23
	한국국적취득자	37.73	51.87	0.00	2.22	2.22	0.97	0.28	2.50	0.28	0.55	0.00	1.39
중구	외국인근로자	12.62	60.49	0.60	2.81	0.97	1.96	1.42	2.05	10.44	1.75	1.75	3.14
	결혼이민자	21.30	33.23	7.79	5.88	11.61	2.54	2.38	2.07	1.75	4.29	1.91	5.25
	유학생	61.21	2.10	3.15	14.72	3.27	0.35	3.15	2.92	2.34	0.82	0.35	5.61
	외국국적동포	0.00	44.57	0.72	0.04	0.00	0.00	0.09	0.00	9.16	25.35	7.84	12.23
	기타	12.31	24.42	5.40	29.41	0.68	1.40	2.11	7.66	2.64	3.44	2.08	8.46
	외국인주민자녀	21.74	29.25	12.45	7.51	11.46	3.95	2.77	1.58	1.38	1.78	2.17	3.95
	한국국적취득자	20.38	67.80	0.27	4.76	2.31	0.68	0.41	0.54	0.95	0.41	0.14	1.36
중랑구	외국인근로자	1.42	85.50	0.19	3.67	0.90	2.58	0.26	0.84	1.61	1.61	0.13	1.29
	결혼이민자	21.99	29.37	7.15	4.20	21.45	3.96	4.27	1.79	1.32	1.01	1.01	2.49
	유학생	24.92	1.64	2.62	65.25	0.00	0.33	0.98	0.98	1.31	0.66	0.33	0.98
	외국국적동포	0.00	71.68	0.09	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	1.08	18.91	0.45	7.71
	기타	15.71	55.02	1.81	18.42	3.78	0.99	0.25	1.32	0.58	1.15	0.16	0.82
	외국인주민자녀	24.18	27.00	8.54	4.20	20.21	6.48	3.66	1.75	1.60	0.69	0.69	0.99
	한국국적취득자	30.20	57.35	0.61	2.18	4.96	2.26	0.78	0.96	0.52	0.17	0.00	0.00

<부록 4-3> 2018년 각 자치구 체류자격별 출신국가 외국인주민비중(단위: %)

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
강남구	외국인근로자	23.59	23.76	2.21	0.35	3.09	0.87	7.05	3.03	0.29	19.57	0.64	15.55
	결혼이민자	8.83	12.11	9.48	2.44	3.19	1.78	2.44	0.00	0.75	37.18	1.13	20.66
	유학생	53.28	0.00	4.37	7.42	4.80	0.00	5.24	0.00	3.93	4.80	3.49	12.66
	외국국적동포	0.00	18.53	0.44	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.63	51.58	0.00	28.81
	기타	17.05	5.15	3.72	3.09	1.30	0.86	6.72	1.70	4.26	44.98	1.00	10.17
	외국인주민자녀	12.90	11.30	5.99	3.96	6.07	3.04	2.11	0.00	0.93	31.20	0.76	21.75
	한국국적취득자	20.60	42.86	1.83	7.64	3.99	2.16	0.00	0.83	0.00	18.44	0.00	1.66
강동구	외국인근로자	2.67	76.68	0.30	0.79	2.42	0.85	6.06	2.42	0.79	4.91	0.00	2.12
	결혼이민자	17.53	31.67	10.52	3.83	16.05	4.46	2.23	0.00	0.96	5.63	0.64	6.48
	유학생	17.35	0.00	0.00	37.76	28.57	0.00	0.00	0.00	16.33	0.00	0.00	0.00
	외국국적동포	0.00	81.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.53	0.36	8.55
	기타	25.54	26.32	0.48	7.73	6.47	1.50	13.43	1.86	2.88	10.31	1.32	2.16
	외국인주민자녀	22.79	23.75	4.43	4.19	23.91	5.80	2.33	0.56	0.97	3.62	0.00	7.65
	한국국적취득자	20.46	59.50	0.68	2.91	11.73	2.05	0.51	0.51	0.43	1.20	0.00	0.00
강북구	외국인근로자	3.53	81.72	0.00	0.00	0.92	2.46	0.00	1.08	1.23	5.22	0.00	3.84
	결혼이민자	18.68	26.20	8.09	4.90	19.02	5.13	4.90	1.14	1.48	3.87	1.03	5.58
	유학생	36.15	0.00	1.00	29.84	19.37	0.72	0.86	0.00	6.46	0.72	0.86	4.02
	외국국적동포	0.00	83.46	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.15	9.07	0.65	4.67
	기타	22.97	18.30	0.70	18.68	8.00	1.47	15.48	1.60	2.82	5.82	1.60	2.56
	외국인주민자녀	21.02	20.94	3.45	3.09	27.03	8.13	4.42	1.33	2.65	2.47	0.44	5.04
	한국국적취득자	19.30	57.28	0.53	3.59	13.19	3.06	1.90	0.53	0.00	0.00	0.00	0.63
강서구	외국인근로자	4.33	62.05	0.00	0.49	1.46	0.92	10.56	1.03	0.27	4.55	1.35	12.99
	결혼이민자	20.43	30.80	10.43	3.95	10.07	4.37	3.59	0.00	1.44	6.11	1.14	7.67
	유학생	42.11	0.00	0.00	15.79	8.77	4.39	10.53	0.00	9.65	0.00	0.00	8.77
	외국국적동포	0.00	79.49	0.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.86	10.37	0.64	8.30
	기타	24.60	27.32	1.04	7.09	5.19	1.54	11.10	2.58	4.62	10.28	1.58	3.08
	외국인주민자녀	22.17	26.73	6.14	3.53	17.46	7.27	3.38	0.26	1.48	3.53	0.31	7.73
	한국국적취득자	22.93	63.24	0.62	2.94	6.30	2.27	0.38	0.00	0.24	0.47	0.24	0.38
관악구	외국인근로자	2.01	89.15	0.26	0.21	0.94	0.19	1.69	1.39	0.37	1.37	0.08	2.36
	결혼이민자	21.33	45.20	5.13	1.42	9.45	2.39	2.84	0.25	0.91	4.37	0.41	6.30
	유학생	31.24	1.31	2.15	6.55	7.58	1.40	11.27	4.30	3.23	2.62	3.13	25.21
	외국국적동포	0.00	93.57	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.51	3.18	0.58	2.10
	기타	30.90	38.55	1.23	2.97	3.46	0.58	7.56	1.51	3.58	5.04	1.06	3.55
	외국인주민자녀	25.83	33.47	2.74	1.60	17.84	4.96	2.79	0.80	0.68	2.28	0.51	6.50
	한국국적취득자	19.75	71.98	0.61	1.22	3.68	1.03	0.49	0.15	0.15	0.49	0.15	0.30

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
광진구	외국인근로자	2.93	88.19	0.27	0.52	0.99	0.72	0.35	1.84	0.00	1.71	0.25	2.23
	결혼이민자	19.47	39.98	7.21	3.53	10.50	3.77	2.08	0.00	1.20	5.29	0.96	6.01
	유학생	57.74	0.47	1.93	4.40	13.69	0.22	3.77	4.69	8.24	0.52	0.25	4.08
	외국국적동포	0.00	91.91	0.17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.31	4.42	0.24	2.95
	기타	35.20	25.90	1.24	11.68	3.73	0.51	8.78	2.68	3.11	4.09	1.16	1.91
	외국인주민자녀	20.24	29.89	4.79	3.53	18.89	5.71	2.10	0.67	1.34	4.37	0.84	7.64
	한국국적취득자	18.60	71.26	0.89	2.33	4.41	1.19	0.00	0.66	0.00	0.66	0.00	0.00
구로구	외국인근로자	0.58	97.51	0.04	0.08	0.30	0.23	0.55	0.22	0.07	0.22	0.00	0.20
	결혼이민자	24.66	57.72	3.62	1.02	5.20	1.28	1.28	0.00	0.16	1.91	0.26	2.86
	유학생	27.21	4.65	2.43	9.73	26.11	0.00	15.93	3.54	4.87	0.00	1.77	3.76
	외국국적동포	0.00	98.17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.81	0.17	0.74
	기타	43.04	47.77	0.22	1.24	1.13	0.16	2.84	0.50	1.06	1.05	0.49	0.50
	외국인주민자녀	26.74	42.61	2.11	1.56	10.52	4.34	2.78	0.23	0.78	1.88	0.00	6.45
	한국국적취득자	20.00	75.73	0.10	0.62	2.06	0.72	0.22	0.13	0.10	0.18	0.00	0.14
금천구	외국인근로자	0.61	95.22	0.00	0.35	0.69	0.74	1.33	0.57	0.21	0.13	0.06	0.09
	결혼이민자	21.39	59.61	2.73	0.81	8.44	2.22	1.92	0.40	0.46	1.31	0.00	0.71
	유학생	53.60	12.00	0.00	16.00	14.40	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.00
	외국국적동포	0.00	98.91	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.54	0.12	0.43
	기타	35.84	52.12	0.18	1.64	2.14	0.23	4.33	0.29	1.14	0.83	0.80	0.45
	외국인주민자녀	24.32	44.80	1.30	2.08	15.02	3.58	2.15	0.00	0.78	1.24	0.00	4.75
	한국국적취득자	19.46	75.69	0.00	0.78	3.10	0.62	0.22	0.00	0.00	0.00	0.00	0.13
노원구	외국인근로자	14.76	43.83	0.00	1.32	1.32	0.00	0.00	2.20	6.39	17.40	0.00	12.78
	결혼이민자	21.62	21.62	11.75	3.15	14.80	4.72	1.99	0.00	1.89	8.39	0.84	9.23
	유학생	28.19	0.59	3.11	13.99	36.39	0.75	3.75	2.25	3.97	0.38	1.23	5.41
	외국국적동포	0.00	51.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.46	30.68	2.11	14.12
	기타	27.43	7.03	1.02	16.00	7.84	1.50	18.52	2.79	3.70	10.57	1.61	1.99
	외국인주민자녀	21.98	20.60	4.91	3.45	23.88	6.21	3.45	0.52	1.12	5.95	0.60	7.33
	한국국적취득자	20.79	53.79	1.54	3.65	12.64	3.37	1.54	0.00	0.84	1.83	0.00	0.00
도봉구	외국인근로자	3.32	38.87	0.00	2.81	4.86	15.35	14.32	6.14	1.53	8.44	0.00	4.35
	결혼이민자	19.17	22.27	10.32	4.42	18.58	9.59	2.65	0.74	0.74	4.87	0.74	5.90
	유학생	35.97	0.00	1.80	16.91	33.45	2.52	0.00	2.16	2.88	0.00	0.00	4.32
	외국국적동포	0.00	68.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.83	19.13	0.91	7.83
	기타	21.16	11.93	1.04	13.59	10.06	4.25	21.89	1.76	3.84	9.23	0.73	0.52
	외국인주민자녀	21.39	22.35	3.85	4.49	25.99	8.13	4.28	0.53	0.00	2.78	0.00	6.20
	한국국적취득자	22.42	49.33	0.00	4.78	14.80	5.23	1.94	0.00	0.00	1.49	0.00	0.00

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전체계 기타
동대문구	외국인근로자	6.50	70.60	0.68	2.28	2.05	2.79	0.51	2.62	2.11	4.56	0.34	4.96
	결혼이민자	20.49	31.21	7.48	5.53	15.05	4.59	3.32	1.19	0.85	4.25	0.77	5.27
	유학생	54.56	0.89	2.68	5.51	18.85	0.41	3.22	1.31	2.80	0.95	0.72	8.10
	외국국적동포	0.00	82.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.03	6.66	2.55	4.24
	기타	35.59	11.77	0.99	12.69	3.05	1.62	16.12	1.99	5.23	3.50	1.82	5.63
	외국인주민자녀	22.58	24.24	4.88	5.32	22.49	7.93	2.53	0.00	1.66	3.14	0.44	4.80
	한국국적취득자	19.90	60.20	0.66	4.32	8.63	2.63	0.37	0.80	0.80	0.37	0.00	1.32
동작구	외국인근로자	2.66	92.58	0.00	0.00	0.76	0.00	0.62	0.25	0.59	1.02	0.17	1.33
	결혼이민자	16.85	41.26	6.65	1.73	9.38	3.46	2.09	0.00	0.55	8.38	0.55	9.11
	유학생	67.22	0.69	1.03	2.77	14.85	0.39	2.16	1.93	0.87	0.90	0.62	6.58
	외국국적동포	0.00	89.68	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	5.54	0.16	4.49
	기타	39.24	31.11	0.42	2.28	3.01	0.49	9.93	0.56	2.49	5.43	0.82	4.22
	외국인주민자녀	19.09	28.16	4.24	2.99	17.45	5.79	3.47	0.00	0.96	5.69	0.00	12.15
	한국국적취득자	19.48	69.84	0.30	2.55	4.00	1.70	0.61	0.00	0.36	1.15	0.00	0.00
마포구	외국인근로자	21.45	38.11	2.07	2.58	2.78	0.97	7.04	3.36	0.52	8.40	0.52	12.21
	결혼이민자	14.08	16.56	13.64	7.97	6.64	2.66	3.90	0.44	0.53	13.46	0.80	19.31
	유학생	61.79	0.60	3.61	3.68	4.64	0.33	5.20	1.62	0.40	3.64	1.03	13.48
	외국국적동포	0.00	53.65	0.61	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.72	24.79	0.95	19.28
	기타	25.70	5.95	6.63	16.39	2.47	0.78	9.06	1.89	3.90	16.37	1.13	9.73
	외국인주민자녀	15.73	17.00	9.86	8.23	15.19	3.89	3.44	0.81	1.63	9.13	0.90	14.20
	한국국적취득자	19.59	50.46	1.04	10.48	9.33	2.07	1.15	1.38	0.58	2.76	0.58	0.58
서대문구	외국인근로자	17.12	35.87	1.83	4.42	1.54	1.54	5.48	5.19	0.67	11.83	0.00	14.52
	결혼이민자	15.70	16.16	9.07	11.28	10.93	4.53	4.53	0.58	1.63	10.93	1.16	13.49
	유학생	53.52	0.46	3.68	3.90	9.28	0.44	6.42	1.27	1.07	6.31	1.01	12.63
	외국국적동포	0.00	55.64	0.53	0.00	0.00	0.00	0.45	0.00	1.06	25.36	1.74	15.22
	기타	25.30	3.80	3.15	26.86	2.79	1.22	11.17	1.33	3.59	13.42	0.81	6.56
	외국인주민자녀	17.20	17.31	5.15	12.71	16.98	5.70	3.50	1.20	1.75	7.56	1.31	9.64
	한국국적취득자	17.83	42.27	1.62	22.19	8.98	2.87	0.75	1.37	0.00	1.37	0.75	0.00
서초구	외국인근로자	24.19	32.72	1.73	0.71	1.12	0.81	4.67	2.54	0.81	14.94	0.71	15.04
	결혼이민자	9.20	11.75	8.31	2.44	2.99	1.88	1.22	0.00	0.00	35.14	0.78	26.27
	유학생	32.56	0.00	5.43	14.73	5.43	0.00	3.88	0.00	5.43	6.20	0.00	26.36
	외국국적동포	0.00	22.29	0.51	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.46	45.96	0.32	30.46
	기타	12.01	5.53	1.75	2.56	1.82	3.12	6.72	1.75	5.39	34.44	1.19	23.73
	외국인주민자녀	11.90	13.52	4.76	2.57	5.43	3.52	2.29	0.00	0.67	30.67	0.57	24.10
	한국국적취득자	15.88	50.20	2.16	6.27	4.31	1.18	0.98	0.00	0.00	17.84	0.00	1.18

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
성동구	외국인근로자	4.44	67.01	0.25	2.35	3.42	5.86	5.51	4.95	0.00	3.47	0.00	2.75
	결혼이민자	14.94	23.90	5.80	3.87	14.94	3.43	2.28	0.00	1.05	15.99	0.44	13.36
	유학생	57.42	0.69	2.19	5.96	11.72	0.24	4.66	4.01	2.15	1.50	0.32	9.12
	외국국적동포	0.00	74.45	0.26	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.48	15.64	0.00	9.16
	기타	30.82	19.00	0.86	8.64	3.33	1.19	12.20	2.58	3.65	13.03	0.68	4.01
	외국인주민자녀	16.39	19.49	5.23	3.28	20.73	6.29	2.30	1.15	0.71	12.13	0.00	12.31
	한국국적취득자	17.91	55.49	1.05	3.69	15.19	3.42	0.00	0.61	0.00	2.63	0.00	0.00
성북구	외국인근로자	9.27	51.19	1.24	3.95	0.90	5.20	0.56	8.59	0.00	10.17	0.90	8.02
	결혼이민자	17.27	18.69	8.16	5.98	17.74	5.50	3.80	0.57	2.09	8.92	1.71	9.58
	유학생	54.56	0.79	2.46	9.38	11.00	0.28	3.22	1.97	4.80	2.00	0.91	8.65
	외국국적동포	0.00	64.96	0.38	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.51	21.10	1.58	10.47
	기타	33.14	6.12	0.78	15.15	4.77	2.97	13.45	4.07	4.26	8.64	1.65	5.00
	외국인주민자녀	19.18	19.18	4.89	5.59	24.38	7.07	3.11	0.00	2.95	4.66	1.40	7.61
	한국국적취득자	18.28	51.33	0.92	6.98	13.14	3.90	1.54	0.00	0.51	2.05	0.00	1.33
송파구	외국인근로자	4.69	72.76	0.40	0.72	1.44	0.80	5.01	1.00	0.24	6.14	0.00	6.78
	결혼이민자	13.83	27.25	8.60	3.37	7.64	2.48	3.30	0.00	1.10	16.10	1.03	15.28
	유학생	29.11	0.00	0.00	27.85	25.32	0.00	0.00	0.00	0.00	8.86	0.00	8.86
	외국국적동포	0.00	65.81	0.16	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.30	19.12	0.33	14.28
	기타	24.02	24.76	2.17	3.52	3.42	0.71	7.99	1.25	2.30	23.14	0.78	5.93
	외국인주민자녀	18.81	24.09	5.72	3.32	15.12	4.30	3.13	0.31	1.11	9.83	1.17	13.09
	한국국적취득자	18.83	63.04	0.56	3.56	7.11	1.74	0.56	0.00	0.70	3.35	0.56	0.00
양천구	외국인근로자	3.61	80.36	0.00	0.00	0.57	2.75	1.52	1.90	0.76	5.60	0.00	2.94
	결혼이민자	21.38	30.39	7.62	3.53	13.01	5.76	3.16	0.46	1.02	6.04	0.56	7.06
	유학생	29.79	0.00	0.00	27.66	42.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	외국국적동포	0.00	78.69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.36	0.00	9.95
	기타	27.91	27.03	0.35	9.07	6.61	1.58	10.88	0.82	2.87	9.25	2.05	1.58
	외국인주민자녀	22.30	27.27	4.12	4.12	17.26	7.17	3.48	0.36	1.21	4.33	0.36	8.03
	한국국적취득자	22.99	62.03	0.43	3.37	6.88	2.94	0.72	0.00	0.00	0.64	0.00	0.00
영등포구	외국인근로자	1.14	96.23	0.07	0.07	0.30	0.12	1.12	0.25	0.04	0.40	0.03	0.24
	결혼이민자	22.12	59.40	2.45	1.19	4.08	1.22	1.05	0.17	0.34	3.81	0.34	3.84
	유학생	61.56	5.53	5.03	5.28	2.51	0.00	7.29	2.01	0.00	2.76	1.51	6.53
	외국국적동포	0.00	96.26	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	2.14	0.10	1.42
	기타	38.09	50.89	0.53	1.93	0.71	0.23	2.75	0.43	0.43	2.77	0.30	0.94
	외국인주민자녀	24.19	45.94	1.56	1.66	8.26	3.42	1.52	0.00	0.68	3.03	0.00	9.73
	한국국적취득자	19.99	76.39	0.10	1.08	1.18	0.49	0.09	0.00	0.09	0.33	0.10	0.16

자치구	체류자격별	중국	한국계중국	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
용산구	외국인근로자	4.96	31.71	0.66	0.31	1.89	2.92	4.04	6.75	1.13	20.00	1.07	24.55
	결혼이민자	8.08	10.78	10.06	3.01	4.28	3.65	1.11	2.69	1.51	25.36	3.57	25.91
	유학생	17.73	0.98	2.78	4.12	13.61	1.34	4.66	5.73	3.40	6.18	1.97	37.51
	외국국적동포	0.00	35.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.55	45.38	2.51	15.26
	기타	3.51	2.64	6.13	2.63	0.50	3.73	16.17	5.63	6.25	23.25	1.23	28.34
	외국인주민자녀	10.02	9.22	7.72	4.61	7.92	4.11	1.70	4.11	2.00	23.05	2.30	23.25
	한국국적취득자	16.71	43.50	1.72	5.31	4.77	6.37	0.66	7.03	1.46	6.90	1.72	3.85
은평구	외국인근로자	10.06	62.17	0.00	1.53	2.17	2.42	8.66	0.00	2.04	6.11	0.00	4.84
	결혼이민자	17.80	19.67	13.14	5.39	16.16	4.73	4.73	0.49	1.06	5.96	1.31	9.55
	유학생	43.93	3.27	0.00	9.35	21.50	0.00	0.00	9.81	3.74	0.00	0.00	8.41
	외국국적동포	0.00	71.08	0.37	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.57	16.52	1.05	9.42
	기타	22.48	15.43	6.43	15.13	7.91	1.48	13.57	0.52	3.57	9.87	0.87	2.74
	외국인주민자녀	18.54	21.52	4.82	5.43	24.57	7.01	4.63	0.30	1.52	3.11	0.49	8.05
	한국국적취득자	16.80	55.29	1.28	6.00	13.65	3.15	1.50	0.00	0.45	1.13	0.38	0.38
종로구	외국인근로자	12.85	63.54	0.65	1.57	2.09	0.91	4.50	6.72	1.04	1.83	0.00	4.31
	결혼이민자	18.44	23.69	7.45	3.05	12.01	2.37	1.35	4.23	1.18	13.20	0.00	13.03
	유학생	58.03	0.84	1.10	1.78	28.25	0.21	1.54	2.48	0.68	0.42	0.28	4.38
	외국국적동포	0.00	68.22	0.49	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.43	19.90	0.49	10.47
	기타	28.54	7.93	2.55	6.57	4.07	2.35	19.40	5.96	3.46	9.55	1.16	8.46
	외국인주민자녀	22.10	16.19	4.38	2.84	15.54	5.91	1.75	3.72	1.75	8.75	0.00	17.07
	한국국적취득자	17.58	57.78	0.00	6.67	7.07	1.82	0.00	4.65	0.00	4.44	0.00	0.00
중구	외국인근로자	10.25	56.33	0.32	2.52	0.68	1.63	1.00	1.58	20.65	1.89	0.00	3.15
	결혼이민자	18.34	28.37	7.21	7.52	9.87	1.41	1.41	0.78	1.72	12.07	1.57	9.72
	유학생	45.17	0.68	1.09	3.82	36.73	0.00	3.22	1.53	1.81	1.21	0.48	4.26
	외국국적동포	0.00	60.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	10.44	9.69	12.92	6.09
	기타	25.85	8.95	1.28	13.01	1.79	1.08	9.36	2.20	7.99	8.03	8.35	12.12
	외국인주민자녀	18.07	19.89	6.02	9.12	16.06	1.82	3.28	0.00	0.00	9.85	1.28	14.60
	한국국적취득자	21.75	59.97	0.00	6.43	6.43	1.32	0.00	0.00	1.65	2.47	0.00	0.00
중랑구	외국인근로자	2.54	80.63	0.51	3.45	1.12	1.93	1.72	2.54	1.72	2.33	0.00	1.52
	결혼이민자	17.47	29.76	8.30	4.84	18.25	5.62	5.19	1.38	1.04	3.03	0.52	4.58
	유학생	5.62	0.00	0.85	64.22	25.72	0.85	0.00	0.00	1.87	0.00	0.00	0.85
	외국국적동포	0.00	87.84	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.60	6.19	1.17	3.20
	기타	18.87	17.62	0.46	35.25	6.61	1.29	12.76	0.54	1.79	3.16	0.67	1.00
	외국인주민자녀	18.28	26.86	4.51	4.06	24.60	7.90	3.84	1.13	1.50	1.20	0.00	6.09
	한국국적취득자	18.94	58.16	0.87	3.25	11.73	3.41	0.87	1.03	0.87	0.48	0.00	0.40

<부록 5-1> 2009년 각 자치구 외국인주민의 출신국가별 특화지수(LQ)

	자치구	중국	중국(한국계)	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
2009	강남구	0.54	0.41	2.21	0.58	0.62	0.78	1.12	0.98	0.28	4.49	1.07	2.94
	강동구	0.59	1.11	0.86	0.56	1.83	1.16	0.59	0.69	0.64	0.96	0.54	0.91
	강북구	1.35	0.95	0.90	1.22	2.58	1.81	1.17	0.79	0.97	0.59	1.06	0.67
	강서구	1.64	0.79	1.12	0.93	1.76	1.76	2.16	0.73	0.96	1.06	1.38	1.31
	관악구	0.62	1.28	0.55	0.36	0.82	0.49	0.87	0.67	0.90	0.39	0.74	0.53
	광진구	1.68	1.04	1.05	0.58	1.07	0.55	0.66	0.76	0.51	0.59	0.87	0.53
	구로구	0.55	1.44	0.16	0.22	0.36	0.33	0.61	0.32	0.12	0.13	0.22	0.16
	금천구	0.53	1.39	0.14	0.24	0.94	0.78	1.06	0.86	0.60	0.09	0.34	0.08
	노원구	2.16	0.69	1.31	1.22	1.78	1.16	0.83	0.52	1.46	1.32	1.36	1.24
	도봉구	1.22	0.80	1.32	1.01	2.37	4.28	1.16	1.04	1.52	1.02	0.44	1.16
	동대문구	2.37	0.78	1.49	1.15	1.71	1.64	1.86	1.06	1.96	0.41	1.44	0.73
	동작구	0.98	1.22	0.65	0.42	0.85	0.41	0.42	0.18	0.35	0.56	0.39	0.48
	마포구	1.00	0.72	1.78	3.60	0.94	0.58	1.58	1.29	0.96	1.27	1.05	1.35
	서대문구	1.83	0.38	2.19	5.40	1.15	0.67	2.11	1.45	1.05	1.49	1.28	1.48
	서초구	0.56	0.47	1.17	0.51	0.28	0.75	1.03	0.78	0.33	4.24	1.07	3.25
	성동구	1.12	0.95	0.57	1.12	2.26	2.14	1.56	1.65	0.62	0.85	0.45	0.76
	성북구	2.27	0.55	1.25	1.90	1.97	2.18	2.06	1.85	1.66	1.17	2.07	1.38
	송파구	0.70	0.95	0.92	0.56	1.05	1.01	0.89	0.30	0.89	1.85	0.80	1.29
	양천구	0.54	1.05	0.77	1.06	1.00	1.46	0.42	0.47	0.64	1.33	0.75	1.07
	영등포구	0.57	1.40	0.16	0.30	0.40	0.27	0.37	0.37	0.21	0.28	0.19	0.24
	용산구	0.40	0.42	4.09	0.89	0.43	2.50	1.24	3.50	1.62	2.46	2.90	3.85
	은평구	1.48	0.81	2.02	2.35	1.83	1.30	1.01	0.79	2.90	0.71	1.17	0.66
	종로구	1.91	0.69	1.01	0.97	0.62	1.19	1.18	3.46	1.27	1.39	1.36	1.53
	중구	1.09	0.79	0.79	2.68	0.65	0.91	0.83	1.64	7.20	0.78	5.34	1.22
	중랑구	1.08	1.04	0.82	1.42	2.68	1.83	0.89	0.81	1.27	0.38	0.86	0.32

<부록 5-2> 2013년 각 자치구 외국인주민의 출신국가별 특화지수(LQ)

	자치구	중국	중국(한국계)	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
2013	강남구	0.69	0.35	2.01	0.51	0.55	0.95	1.18	1.75	0.58	4.46	0.83	2.89
	강동구	0.96	0.95	1.24	0.65	2.25	1.70	0.72	0.84	0.99	0.94	0.53	1.05
	강북구	0.98	0.91	1.10	1.44	2.94	2.12	1.58	0.80	1.18	0.66	1.02	0.69
	강서구	1.30	0.80	1.32	0.88	1.69	2.23	1.32	1.56	1.17	0.94	1.69	1.28
	관악구	0.68	1.29	0.52	0.36	0.81	0.54	1.19	0.80	0.74	0.44	0.65	0.61
	광진구	1.39	1.12	0.96	0.52	0.86	0.60	0.60	0.85	0.47	0.51	0.86	0.46
	구로구	0.64	1.48	0.22	0.22	0.44	0.40	0.47	0.28	0.33	0.16	0.28	0.20
	금천구	0.75	1.45	0.16	0.24	0.70	0.62	0.51	0.49	0.26	0.09	0.10	0.15
	노원구	1.52	0.60	1.88	1.20	2.19	1.96	1.18	1.09	1.53	1.50	1.34	1.41
	도봉구	1.39	0.60	1.46	1.23	2.96	4.56	1.83	0.82	1.75	1.27	0.40	1.16
	동대문구	2.11	0.75	1.14	1.34	1.11	1.28	1.35	1.39	2.15	0.46	1.62	0.86
	동작구	1.37	1.14	0.52	0.41	0.84	0.46	0.59	0.24	0.42	0.56	0.55	0.72
	마포구	1.26	0.55	2.36	3.36	0.95	0.78	1.91	1.49	1.01	1.48	1.09	1.56
	서대문구	1.35	0.36	2.34	5.38	0.93	0.79	2.79	1.54	1.23	1.51	1.64	1.55
	서초구	0.60	0.42	1.37	0.56	0.55	0.70	1.10	1.06	0.44	4.01	1.11	3.65
	성동구	1.32	0.87	0.58	1.23	1.87	1.49	1.29	1.51	1.00	0.94	0.94	0.95
	성북구	2.07	0.48	1.21	2.18	1.94	1.90	2.03	1.71	1.35	1.12	1.80	1.32
	송파구	0.77	0.93	1.01	0.51	1.39	1.01	0.95	0.36	0.52	1.80	0.79	1.45
	양천구	0.83	0.96	0.96	1.10	1.56	1.90	0.93	0.49	0.70	1.27	0.64	1.02
	영등포구	0.53	1.50	0.13	0.27	0.28	0.21	0.31	0.28	0.23	0.29	0.18	0.24
	용산구	0.41	0.38	3.62	0.82	0.40	2.43	1.18	3.35	1.77	2.75	3.45	3.37
	은평구	1.15	0.73	2.24	2.08	2.63	1.39	1.61	0.49	2.55	0.97	0.72	0.88
	종로구	1.68	0.69	0.83	0.94	0.76	1.25	1.12	2.82	1.01	1.57	0.99	1.35
	중구	1.16	0.73	0.92	2.65	0.70	0.87	1.05	1.81	7.20	0.89	5.56	1.05
	중랑구	1.20	0.93	0.98	2.04	2.83	1.78	1.08	0.70	1.36	0.43	0.76	0.33

〈부록 5-3〉 2018년 각 자치구 외국인주민의 출신국가별 특화지수(LQ)

	자치구	중국	중국(한국계)	일본	기타동북아	베트남	필리핀	기타동남아	남부아	중앙아	미국	러시아	전세계 기타
2018	강남구	0.72	0.31	1.93	0.59	0.42	0.77	0.96	0.89	1.00	5.67	0.93	2.95
	강동구	0.72	1.07	1.15	0.92	1.66	1.50	1.14	0.84	0.70	0.95	0.56	0.75
	강북구	0.94	0.80	1.10	2.34	2.36	2.24	1.35	0.77	1.39	0.62	1.04	0.61
	강서구	0.85	0.99	1.50	0.85	1.19	1.84	1.29	0.63	1.02	0.94	1.23	1.07
	관악구	0.78	1.32	0.60	0.40	0.67	0.61	0.85	0.88	0.81	0.44	0.98	0.74
	광진구	1.28	1.01	0.85	1.14	1.08	0.66	0.81	1.71	1.52	0.43	0.72	0.50
	구로구	0.81	1.60	0.23	0.15	0.30	0.34	0.30	0.20	0.23	0.11	0.26	0.15
	금천구	0.66	1.64	0.15	0.19	0.43	0.47	0.39	0.21	0.21	0.07	0.30	0.09
	노원구	1.21	0.40	1.93	2.30	3.32	1.77	1.66	1.25	1.69	1.25	1.48	0.99
	도봉구	0.96	0.61	1.55	1.74	2.87	4.70	1.97	1.11	1.02	0.99	0.53	0.65
	동대문구	1.86	0.49	1.18	1.69	2.08	1.18	1.48	1.16	1.89	0.41	1.53	1.01
	동작구	1.37	1.07	0.52	0.40	1.03	0.60	0.79	0.47	0.56	0.54	0.55	0.76
	마포구	1.48	0.37	3.00	2.31	0.82	0.79	1.48	1.33	1.07	1.86	1.32	2.07
	서대문구	1.66	0.25	1.94	3.59	1.18	1.03	1.82	1.22	1.15	1.62	1.32	1.67
	서초구	0.57	0.35	1.47	0.55	0.39	1.35	0.86	0.76	1.28	5.00	0.99	3.89
	성동구	1.23	0.72	0.98	1.19	1.47	1.70	1.33	1.95	0.91	1.39	0.37	1.13
	성북구	1.85	0.32	1.27	2.47	1.78	1.73	1.47	2.08	2.11	0.97	1.68	1.21
	송파구	0.67	0.97	1.34	0.60	0.89	0.97	0.93	0.44	0.57	2.14	0.80	1.55
	양천구	0.89	1.03	1.04	0.98	1.39	2.29	0.92	0.45	0.60	0.98	0.76	0.82
	영등포구	0.71	1.63	0.22	0.19	0.17	0.24	0.29	0.16	0.10	0.26	0.20	0.22
	용산구	0.27	0.23	2.78	0.63	0.38	2.35	2.68	4.22	2.59	3.63	2.25	4.25
	은평구	0.87	0.72	2.66	1.84	2.20	2.24	1.58	0.43	1.14	1.08	0.99	0.94
	종로구	1.70	0.46	1.02	0.87	2.31	0.95	1.85	3.42	0.93	1.03	0.71	1.17
	중구	1.16	0.56	0.74	1.75	1.73	0.60	1.08	1.14	4.83	0.92	7.60	1.27
	중랑구	0.70	0.86	1.18	4.11	2.09	2.18	1.28	0.78	0.88	0.40	0.58	0.41

<부록 6-1> 2009년 각 자치구 외국인주민의 체류자격별 특화지수(LQ)

	자치구	외국인근로자	결혼이민자	유학생	외국국적동포	기타	한국국적취득자	외국인주민자녀
2009	강남구	0.60	0.59	0.26	4.46	1.75	0.54	0.58
	강동구	0.92	1.87	0.09	1.09	0.63	1.26	1.89
	강북구	0.77	2.32	0.30	0.63	0.71	1.37	2.57
	강서구	0.93	1.70	0.13	1.10	0.86	0.80	2.20
	관악구	1.22	0.95	0.87	0.52	0.54	1.19	0.68
	광진구	1.11	0.92	1.98	0.58	0.66	0.54	1.07
	구로구	1.39	0.75	0.13	0.19	0.53	1.29	0.54
	금천구	1.42	0.82	0.11	0.12	0.39	1.14	0.90
	노원구	0.59	1.94	2.27	1.04	0.85	0.93	2.24
	도봉구	0.74	2.21	0.27	0.97	0.71	1.21	2.90
	동대문구	0.77	1.04	4.04	0.43	0.70	1.01	0.89
	동작구	1.12	0.85	1.33	0.70	0.52	1.16	1.07
	마포구	0.74	0.96	1.19	1.51	1.73	0.97	0.84
	서대문구	0.42	0.75	3.65	1.16	2.24	0.72	0.84
	서초구	0.60	0.59	0.32	4.18	1.81	0.60	0.65
	성동구	1.01	1.07	1.19	0.96	0.71	1.12	1.19
	성북구	0.61	1.34	4.31	0.97	1.17	0.17	1.06
	송파구	0.94	1.20	0.16	1.97	0.82	1.00	1.46
	양천구	0.90	1.55	0.16	1.43	0.93	1.32	1.16
	영등포구	1.36	0.68	0.07	0.33	0.60	1.26	0.67
	용산구	0.54	0.70	0.39	1.91	3.11	0.57	0.76
	은평구	0.70	1.85	1.08	0.83	1.18	1.16	1.96
	종로구	0.75	0.66	3.00	1.34	1.48	0.62	0.37
	중구	0.96	0.69	1.10	0.79	1.66	0.80	0.68
	중랑구	0.84	2.16	0.37	0.41	0.64	1.47	2.37

〈부록 6-2〉 2013년 각 자치구 외국인주민의 체류자격별 특화지수(LQ)

	자치구	외국인근로자	결혼이민자	유학생	외국국적동포	기타	한국국적취득자	외국인주민자녀
2013	강남구	0.75	0.71	0.17	2.38	0.83	0.43	0.62
	강동구	0.95	1.65	0.10	1.02	0.66	1.19	1.88
	강북구	0.62	2.10	0.53	0.75	0.88	1.36	2.28
	강서구	0.91	1.58	0.20	0.91	0.76	1.32	1.94
	관악구	1.14	0.90	0.82	0.90	0.93	1.22	0.86
	광진구	1.08	0.83	1.98	0.85	0.80	0.94	0.89
	구로구	1.36	0.79	0.11	0.83	0.99	1.30	0.73
	금천구	1.48	0.82	0.09	0.81	0.89	1.19	0.71
	노원구	0.50	2.10	1.77	0.84	0.65	1.02	2.32
	도봉구	0.62	2.30	0.50	0.83	0.65	1.29	2.55
	동대문구	0.67	0.92	3.98	0.71	0.83	0.84	0.84
	동작구	1.05	0.86	1.79	0.93	0.82	1.00	0.79
	마포구	0.68	0.96	1.75	1.05	1.39	0.69	0.91
	서대문구	0.47	0.75	3.46	0.73	1.59	0.58	0.82
	서초구	0.74	0.68	0.20	2.20	1.01	0.40	0.73
	성동구	0.94	1.07	1.68	0.99	0.77	1.00	1.09
	성북구	0.49	1.19	4.11	0.76	0.85	0.62	1.27
	송파구	0.97	1.21	0.10	1.40	0.71	0.99	1.40
	양천구	0.80	1.57	0.11	1.11	0.79	1.29	1.90
	영등포구	1.41	0.69	0.07	0.88	1.04	1.20	0.55
	용산구	0.66	0.85	0.54	1.20	2.01	0.46	0.73
	은평구	0.50	1.94	0.63	0.86	1.00	1.25	2.39
	종로구	0.84	0.72	2.16	1.17	1.16	0.59	0.53
	중구	1.02	0.73	1.06	1.07	1.33	0.65	0.62
	중랑구	0.67	2.08	0.52	0.71	0.85	1.41	2.23

〈부록 6-3〉 2018년 각 자치구 외국인주민의 체류자격별 특화지수(LQ)

	자치구	외국인근로자	결혼이민자	유학생	외국국적동포	기타	한국국적취득자	외국인주민자녀
2018	강남구	0.91	1.39	0.22	1.23	1.08	0.63	1.63
	강동구	1.05	1.52	0.12	1.06	0.73	1.45	2.02
	강북구	0.54	1.74	0.91	0.74	0.85	1.47	2.33
	강서구	0.78	1.75	0.10	0.97	0.81	1.73	2.11
	관악구	1.15	0.90	0.62	1.28	0.87	1.16	0.76
	광진구	1.00	0.77	1.75	0.98	0.90	0.80	0.74
	구로구	1.52	0.77	0.08	1.33	0.87	1.23	0.59
	금천구	1.59	0.84	0.04	1.38	0.77	1.22	0.60
	노원구	0.34	1.72	2.16	0.39	0.93	1.01	2.19
	도봉구	0.49	2.09	0.61	0.59	0.81	1.62	2.98
	동대문구	0.44	0.73	3.55	0.51	0.94	0.66	0.72
	동작구	0.99	0.77	1.73	1.06	0.82	0.89	0.72
	마포구	0.59	1.07	1.81	0.59	1.35	0.64	1.09
	서대문구	0.37	0.75	2.99	0.40	1.34	0.54	0.82
	서초구	0.64	1.46	0.16	1.20	1.25	0.65	1.77
	성동구	0.81	1.17	1.62	0.81	0.95	0.91	1.19
	성북구	0.30	0.88	3.41	0.38	1.07	0.64	1.11
	송파구	1.06	1.55	0.08	1.11	0.86	1.18	1.74
	양천구	0.71	1.77	0.07	0.98	0.78	1.80	2.32
	영등포구	1.62	0.72	0.07	1.41	0.85	1.08	0.41
	용산구	0.52	0.84	0.48	0.58	2.23	0.39	0.67
	은평구	0.50	1.92	0.24	0.72	1.00	1.62	2.62
	종로구	0.66	0.65	2.92	0.60	1.16	0.42	0.51
	중구	0.82	0.69	1.68	0.88	1.29	0.51	0.59
	중랑구	0.61	1.75	0.58	0.73	1.01	1.48	2.07

<부록 7> 10개 자치구 125개 과제에 대한 외국인정책사업의 특징

자치구	기간	추진과제명	사업유형	사업분야	사업대상				
			하드웨어/ 소프트웨어	추진체계강화/ 생활정착지원/ 다문화분위기확산	사람/지역	내/외국인	내국인 대상구분	외국인 대상구분	특정 국가
강남구	1차	글로벌 빌리지 센터 운영	하드웨어	추진체계강화	지역	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		외국인 무료검진 서비스	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자, 다문화가족	
	2차	다문화 인식개선 프로그램 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내국인	내국인주민		
	3차	없음							
강동구	1차	주민자치센터 한국어 강좌	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인	
		이심전심 행복 프로젝트	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		결혼이주여성 건강관리사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		다문화가정 맞춤형 방문 건강관리	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족, 결혼이주여성	
		결혼이민자를 위한 정보화 교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
	2차	결혼이민여성 정보화교육 프로그램 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		이심전심 행복 프로젝트 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		다문화가정여성 외국어 교사 활용사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	중화권
		다 하나의 가족 축제	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	다문화가족	
		다문화가정 방문건강관리	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		외국인 한국어교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인, 외국인근로자, 결혼이주여성	
		다양한 문화체험 프로그램 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족	
	3차	이심전심 행복 프로젝트 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		다문화가정여성 외국어 교사 활용사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		다 하나의 가족축제 (가족명랑 운동회)	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	다문화가족	
		외국인 한국어교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인, 외국인근로자, 결혼이주여성	

자치구	기간	추진과제명	사업유형	사업분야	사업대상				
			하드웨어/ 소프트웨어	추진체계강화/ 생활정착지원/ 다문화분위기확산	사람/지역	내/외국인	내국인 대상구분	외국인 대상구분	특정 국가
광진구	1차	외국인 건강검진	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		몽골학교학생, 외국인근로자	몽골
		자치회관 외국인 한글교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자, 결혼이주여성	
		외국인과 함께하는 문화축제	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	외국인근로자, 외국인유학생, 다문화가족	몽골
		다문화가족 쉼터 운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		다문화가족, 결혼이주여성, 다문화가족	
		몽골학교 교육경비 지원	하드웨어	추진체계강화+ 생활정착지원	지역	외국인		몽골학교학생	몽골
		몽골학교 저소득자녀 급식비 지원	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자자녀	몽골
		다문화가정 축제	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	다문화가족	
		다문화가족 한국어과정 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		다문화가족 한국어과정 운영 및 우리문화 역사체험	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인	
	2차	재한몽골학교 저소득자녀 급식비 지원	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자자녀	몽골
		다문화가족 쉼터 운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		다문화가족 생활정보 교육 안내문 제작 (결혼이민자 초기적응 및 생활정보 제공 강화)	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		결혼이주여성	베트남, 태국, 중국,일본
		다문화가족 건강교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		재한몽골학교 친화적 교육환경 조성	하드웨어	추진체계강화+ 생활정착지원	지역	외국인		몽골학교학생	몽골
		다문화어린이 합창단 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가정자녀	
		재한몽골학교 저소득자녀 급식비 지원	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자자녀	몽골
		다문화가정 어린이 모국어교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가정자녀	베트남, 태국, 중국,일본

자치구	기간	추진과제명	사업유형	사업분야	사업대상				
			하드웨어/ 소프트웨어	추진체계강화/ 생활정착지원/ 다문화분위기확산	사람/지역	내/외국인	내국인 대상구분	외국인 대상구분	특정 국가
구로구		거주외국인 및 다문화가족 안전문화체험	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인, 결혼이주여성	
		국외 자매•우호도시 교류 활성화 (청소년 글로벌 체험단 운영)	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내국인	아동 및 청소년	미국 내쉬빌시 청소년	
		다문화가족 문화체험	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족	
		외국인 건강검진 서비스 제공	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주 외국인, 다문화가족	
	3차	다문화가족 쉼터 운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		다문화가정 여성 및 자녀	
		재한몽골학교 친화적 교육환경 조성	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		몽골학교학생	몽골
		다문화어린이 합창단 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가정자녀	
		다문화가족 문화체험	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
	1차	외국인근로자 무료진료	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자	
		외국인을 위한 한국생활 길잡이 책자 배부	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		거주외국인	
		외국인 문화 체육 행사	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	한국계 중국인
		거주외국인 지원시책 자문위원회 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인	
		결혼이민자가정 친정엄마 되어주기	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		다문화가정을 위한 정보화교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		외국인 주민 지역사회 적응 교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인	한국계 중국인
		결혼이민자여성 취업교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		외국인 집중 거주지역 쓰레기 무단투기 근절	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		거주외국인	한국계 중국인
		다문화가족을 위한 합동결혼식	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족	
	2차	다문화축제 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	다문화가족	
		외국인 관련단체 지원	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인	
		다문화 서포터즈단 구성 및 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	한국계 중국인
		중국 동포 깔끔이봉사단 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인	한국계 중국인

자치구	기간	추진과제명	사업유형	사업분야	사업대상				
			하드웨어/ 소프트웨어	추진체계강화/ 생활정착지원/ 다문화분위기확산	사람/지역	내/외국인	내국인 대상구분	외국인 대상구분	특정 국가
	3차	성·본 창설 및 개명 지원 사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		중위소득125%이하 한국국적을 취득한 한국계중국인, 결혼이주여성	한국계 중국인
		내외국인주민 지역사회적응 프로그램	소프트웨어	생활정착지원	사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		외국인주민 자녀 멘토링 지원	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가정자녀	
		외국인주민 생활 안내 책자 제작	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		거주외국인	
		외국인주민 및 다문화가족 자립역량 강화 지원	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		자격-다문화가족, F-4,F-5소지자, 결혼이주여성	한국계 중국인
		다문화 착한가게 발굴 추진	소프트웨어	생활정착지원	지역	외국인		거주외국인	한국계 중국인
		다문화 서포터즈단 구성 및 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	한국계 중국인
		다문화 관련 단체 지원	소프트웨어	생활정착지원+ 다문화분위기확산	사람	외국인		거주외국인	
		다문화 이해 교육 추진	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		거주외국인	한국계 중국인
		외국인주민을 위한 찾아가는 기초소양교육	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		거주외국인	한국계 중국인
		민·관합동 기초질서 캠페인 추진	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인	한국계 중국인
		다문화사회 소통 한마당(축제)	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		열린 토크쇼 & 토크콘서트	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		중도입국청소년 및 학부모	
		아시아 각 나라별 문화축제 지원	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인	캄보디아, 스리랑카, 몽골,중국
		다문화관련 기관 네트워크 구축 및 활성화 추진	소프트웨어	추진체계강화	지역+사람	내+외국인	공무원 및 실무자	다문화가족	

자치구	기간	추진과제명	사업유형	사업분야	사업대상				
			하드웨어/ 소프트웨어	추진체계강화/ 생활정착지원/ 다문화분위기확산	사람/지역	내/외국인	내국인 대상구분	외국인 대상구분	특정 국가
서초구	1차	글로벌 빌리지 센터 운영	하드웨어	추진체계강화	지역	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		서초글로벌센터운영	하드웨어	추진체계강화	지역	외국인		거주외국인	
		외국인 건강관리	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자 (불법체류자 포함), 다문화가족	
		반포 서래 한불음악축제 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	프랑스
		서초 한가족 프로젝트	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
	2차	글로벌 헬스케어 활성화 사업	하드웨어	추진체계강화	지역	외국인		관광객, 거주외국인	
		서초 한가족 프로젝트	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		반포서래 한불음악 축제 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	프랑스
		외국인 건강검진 서비스 제공	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주 외국인, 다문화가족	
	3차	글로벌 헬스케어 활성화 사업	하드웨어	추진체계강화	지역	외국인		외국인의료 관광객	
		반포서래 한불음악 축제 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	프랑스
성동구	1차	외국인 전용창구 운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		거주외국인	
		이주민 직업능력개발 프로그램	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자, 결혼이주여성	
		결혼이민자 공동 작업장 운영	소프트웨어	생활정착지원+ 다문화분위기확산	지역+사람	외국인		결혼이주여성	
		다문화가족 지원사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		외국인근로자센터 운영 지원	하드웨어	추진체계강화	지역	외국인		외국인근로자	
		외국인 고용주 의식 변화 교육	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내국인	공무원 및 실무자		
		외국인지역생활가이드북 제작	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		거주외국인	
		결혼이민자 친정보내주기	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		다문화가족 공동육아 프로젝트	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		세계인의 날 축제	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	

자치구	기간	추진과제명	사업유형	사업분야	사업대상				
			하드웨어/ 소프트웨어	추진체계강화/ 생활정착지원/ 다문화분위기확산	사람/지역	내/외국인	내국인 대상구분	외국인 대상구분	특정 국가
	2차	다문화가족 한국사회적응 지원사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		다문화가족 합동결혼식	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족	
		다문화카페 운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		이주민 직업능력개발 프로그램 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 외국인근로자	
		찾아가는 다문화 체험교실	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내+외국인	아동 및 청소년	결혼이주여성	
		다문화가정 한국생활지원서비스 '우리동네 친정언니'	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		입국초기 결혼이주여성	
		우리아이 정서발달을 위한 클래식 악기 교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	내+외국인	아동 및 청소년	다문화가정자녀	
		글로벌 아동교육지원센터 설치·운영	소프트웨어	생활정착지원	지역	외국인		다문화가정자녀	
		성동구 외국인근로자의 날 기념 축제	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		외국인근로자	
		외국인 전용창구 운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		거주외국인	
		외국인 민원 전용창구 운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		거주외국인	
	3차	다문화가족 한국사회적응 지원사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		다문화가족 합동결혼식	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족	
		다문화카페 운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		글로벌 아동교육지원센터 설치·운영	소프트웨어	생활정착지원	지역	외국인		다문화가정자녀	
성북구	1차	성북에서 아름다운 추억을	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		주한외교사절, 주한상공인	
		글로벌 빌리지 센터 운영	하드웨어	추진체계강화	지역	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		성북 다문화 음식 축제	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	대사관저, 지역요리사, 유학생	
		결혼이민자 가족을 위한 '한마음 가족 캠프'	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		성북다문화빌리지센터 (교육강좌 발굴 및 운영)	소프트웨어	생활정착지원	사람	내+외국인	아동 및 청소년	거주외국인, 다문화가정자녀	
		외국인을 위한 한국어교실	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 거주 외국인	
		문화체험행사 프로그램 발굴 및 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		결혼이민자 모자 건강 가꾸기 사업(예산미확보폐지)	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 다문화가정자녀	

자치구	기간	추진과제명	사업유형	사업분야	사업대상				
			하드웨어/ 소프트웨어	추진체계강화/ 생활정착지원/ 다문화분위기확산	사람/지역	내/외국인	내국인 대상구분	외국인 대상구분	특정 국가
	2차	다문화 아동 멘토링 사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자, 결혼이주여성	
		위기가정 상담 프로그램 지원	소프트웨어	생활정착지원	사람	내+외국인	내국인주민	다문화가족	
		성북 다문화 음식 축제 "세계음식축제"	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	관내 대사관저, 지역요리사, 유학생	
		성북에서 아름다운 추억을	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		주한외교사절	
		글로벌 문화축제 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	라틴 아메리카, 유럽
		다문화가정 지원 프로그램 공모사업	소프트웨어	생활정착지원+다 문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족	
		외국인 한국어교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인, 외국인 근로자, 결혼이주여성	
	3차	다문화가정 지원 프로그램 공모사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		위기가정 상담 프로그램 지원	소프트웨어	생활정착지원	사람	내+외국인	내국인주민	다문화가족	
		성북 다문화 음식 축제 "세계음식축제"	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	관내 대사관저, 지역요리사, 유학생	
		성북에서 아름다운 추억을	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		주한외교사절	
		글로벌 문화축제 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	라틴아메리카, 유럽
송파구	1차	없음							
	2차	송파관광정보센터 운영	하드웨어	추진체계강화	지역	외국인		거주외국인, 여행객	
		다문화가족 건강교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		다문화가족 정보화 교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
	3차	다문화가족 정보화 교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		다문화가족 건강교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		송파관광정보센터 운영	하드웨어	추진체계강화	지역	외국인		거주외국인, 여행객	

자치구	기간	추진과제명	사업유형	사업분야	사업대상				
			하드웨어/ 소프트웨어	추진체계강화/ 생활정착지원/ 다문화분위기확산	사람/지역	내/외국인	내국인 대상구분	외국인 대상구분	특정 국가
영등포구	1차	글로벌 빌리지 센터 운영	하드웨어	추진체계강화	지역	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		세계인의 날 및 다문화 행사 지원	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		외국인 한국문화체험	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인근로자, 결혼이주여성, 다문화가정자녀	
		다문화이해교육	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내국인	내국인주민		
		한국문화 이해 특강	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인	
		세계문화체험 일일교실	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내국인	아동 및 청소년		
		외국인주민지원협의회 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인	
		다문화 지원 프로그램 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		외국인 생활가이드북 제작	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		거주외국인	
		다문화가족 워크샵	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		다문화 이해 증진	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		한국전통문화 체험행사	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		결혼이주여성, 다문화가족	
		다문화빌리지센터 보건사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인	
	2차	다문화가족 지원 프로그램 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가정자녀	
		결혼이민자 고국방문	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		저소득결혼이주여성	
		결혼이민자 취업지원을 위한 제과·제빵 교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		결혼이민자 취업지원을 위한 교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		다문화 어울림 한마당 축제 개최	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		다드림 문화복합시설 설치·운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		중도입국청소년, 거주외국인	
		외국인 자율방범대 운영 지원	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인, 결혼이주여성	
		외국인주민 지역사회 적응 이해교육	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인, 결혼이주여성	
		다양한 문화체험 프로그램 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족	
		외국인 건강검진 서비스 제공	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주 외국인, 다문화가족	
		다문화가족 합동결혼식	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족	
		다문화 인식개선 프로그램 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내국인	내국인주민		

자치구	기간	추진과제명	사업유형	사업분야	사업대상				
			하드웨어/ 소프트웨어	추진체계강화/ 생활정착지원/ 다문화분위기확산	사람/지역	내/외국인	내국인 대상구분	외국인 대상구분	특정 국가
	3차	결혼이민자 취업지원사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성	
		다문화 소식지 발행 (구정 홍보 및 생활안내 정보 제공)	소프트웨어	생활정착지원	지역+사람	외국인		거주외국인	
		외국인주민 및 다문화가족지원사업 공모	소프트웨어	생활정착지원+ 다문화분위기확산	사람	외국인		다문화가족	
		이민자 취업 지원 강화	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		결혼이주여성, 귀화자	
		내·외국인 한울 봉사단 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	외국인		거주외국인	
		다(多) 함께 페스티벌	소프트웨어	다문화분위기확산	지역+사람	내+외국인	내국인주민	다문화가족, 중도입국청소년	
		다드림문화복합시설 설치 운영	하드웨어	생활정착지원	지역	외국인		다문화가족	
		다양한 문화체험 프로그램 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	내+외국인	내국인주민	다문화가족	
		외국인 건강검진 서비스 제공	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주 외국인, 다문화가족	
		다문화 인식개선 프로그램 운영	소프트웨어	다문화분위기확산	사람	내국인	내국인주민		
용산구	1차	외국인 건강검진	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인	
		해외 자매도시 우수학생 유학지원	소프트웨어	추진체계강화	지역+사람	외국인		베트남 퀴논시 우수학생	베트남
		글로벌 빌리지 센터 운영	하드웨어	추진체계강화	지역	내+외국인	내국인주민	거주외국인	
		외국인 한국어교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		외국인 노동자 및 그 가족	
		다문화가정 학생 한글교실 지원	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가정 자녀	
		다문화가족의 적응력 향상을 위한 다문화교육사 양성과정	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
		다문화가족 자녀양육코디네이터 지원사업	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		다문화가족	
	2차	해외 자매도시 우수학생 유학 지원	소프트웨어	추진체계강화	지역+사람	외국인		베트남 퀴논시 우수학생	베트남
		외국인 건강검진 서비스 제공	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주 외국인, 다문화가족	
		외국인 한국어교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인, 외국인 근로자, 결혼이주여성	
	3차	해외 자매도시 우수학생 유학 지원	소프트웨어	추진체계강화	지역+사람	외국인		베트남 퀴논시 우수학생	베트남
		외국인 건강검진 서비스 제공	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주 외국인, 다문화가족	
		외국인 한국어교실 운영	소프트웨어	생활정착지원	사람	외국인		거주외국인, 외국인 근로자, 결혼이주여성	

〈부록 8-1〉 그룹1의 자치구 외국인정책사업의 사업목적, 기대효과, 추진근거

구분	자치구	추진과제명	목적, 기대효과, 추진근거
1	강남구	글로벌 빌리지 센터 운영	글로벌도시촉진조례, 글로벌 도시경쟁력 강화, 거주 외국인 만족도 향상 및 글로벌도시 강남구 이미지 제고
	서초구	글로벌 빌리지 센터 운영	글로벌도시촉진조례, 글로벌 도시경쟁력 강화, 외국인 한국생활 조기정착 지원 및 내외국인 문화교류 활성화
	서초구	서초글로벌센터운영	글로벌도시촉진조례, 글로벌 도시경쟁력 강화, 외국인 한국생활 조기정착 지원, 지역사회 글로벌화 촉진
	서초구	글로벌 헬스케어 활성화 사업	글로벌 경쟁력을 갖춘 우수 의료자원을 활용하여 민관협력 체계를 구축, 외국인 환자에게 편안하고 안락한 진료환경 조성 및 인프라 강화로 일자리 창출 및 지역경제 활성화 기여, 우수 의료기관의 홍보를 통한 외국인 환자 유치
	성북구	글로벌 빌리지 센터 운영	글로벌도시촉진조례, 글로벌 도시경쟁력 강화, 한국어 교육을 통한 한국 적응력 제고, 한국 및 다문화체험을 통한 문화다양성 이해, 글로벌 시민의식 고취
	송파구	송파관광정보센터 운영	관광송파의 발전을 견인, 송파 여행을 희망하는 국내외 관광객들에게 관광정보 제공(관광서비스 개선)
	용산구	글로벌 빌리지 센터 운영	글로벌도시촉진조례, 글로벌 도시경쟁력 강화, 외국인이 한국의 정서를 익히면서 지역 공동체의 일원으로 공존하며 정착 효과
2	성북구	성북에서 아름다운 추억을	외국인을 위한 문화, 생활환경 개선, 대사관저를 비롯 거주 외국인의 생활 불편사항 등 민원 해소, 성북구 홍보 , 화합과 교류의 시간 제공
	용산구	외국인 건강검진 서비스 제공	외국인 의료서비스 제공으로 건강사회 조성, 구민의 삶의 질 향상, 글로벌 보건 및 의료서비스를 지향하는 복지 용산 구현
3	용산구	해외 자매도시 우수학생 유학 지원	해외 자매 도시와의 우호 증진 및 해외 지한파 인재 양성에 적극 기여, 한국 문화 및 용산구 홍보, 양 도시 간 가교 역할과 지한파 인재 양성 및 글로벌 사회 리더 육성에 기여
4	성북구	결혼이민자 모자 건강 가꾸기 사업	결혼이민자 모성의 건강증진 도모, 산모 및 영유아 건강에 대한 인식 제고, 육아에 대한 자신감 증진, 국가기관으로서 보건소 역할에 대한 이민사회에 홍보 효과를 높임, 임신과 분만에 대한 올바른 정보 제공
	용산구	다문화가족 자녀양육코디네이터 지원사업	다문화가족 자녀의 건강한 성장 및 가족건강성 증진 도모(자녀양육역량강화, 생활문화교육 등 통합서비스 제공)
6	성북구	외국인 한국어교실 운영	다문화가정 이주여성의 한국어 및 한국문화 습득, 거주 외국인 한국어 습득 기회 제공으로 빠른 사회 적응 유도, 더불어 사는 사회 분위기 조성
	용산구	다문화가정 학생 한글교실 지원	관내 다문화가정 학생들의 학업성취도 및 문화적응력 향상, 차별없는 교육복지 구현(학업능력 신장), 교육적 배려학생에 대한 다양한 교육기회 제공으로 지역교육 활성화
	용산구	외국인 한국어교실 운영	자치회관(용문동)의 외국인노동자 및 이민자 가족의 안정적인 정착 도모

구분	자치구	추진과제명	목적, 기대효과, 추진근거
7	강남구	외국인 무료검진 서비스	외국인 의료복지 지원으로 건강증진 및 의료비 절감 효과, 다양한 의료서비스 제공으로 건강 생활 유지 및 지역사회 적응 지원
	서초구	외국인 건강검진 서비스 제공	의료소외계층 건강 및 보호, 건강불평등 개선, 사회통합 도모
	성북구	결혼이민자가족을 위한 '한마음가족 캠프'	결혼이주여성 및 배우자, 가족간 친밀감과 유대감 조성 및 한국문화 이해력 제고.
	성북구	다문화 아동 멘토링 사업	민관협력으로 다문화가정의 범사회적 관심유도 및 다문화 아동의 학교 부적응을 사전에 예방함으로써 지역사회 통합을 도모
	성북구	다문화가정 지원 프로그램 공모사업	다문화사회에 대한 올바른 인식개선과 다문화가족의 안정적 정착을 위한 사업수행에 민간단체 참여를 통해 지원
	성북구	위기가정 상담 프로그램 지원	다문화가정을 포함한 관내 위기가정에 대한 전문 상담프로그램 실시, 지역사회로의 안정적인 정착과 성장을 지원하고 실질적인 의미의 사회통합에 기여
	송파구	다문화가족 건강교실 운영	다문화가정의 생애주기별 건강요구도에 알맞은 건강관리 프로그램제공, 체험활동으로 건강한 지역사회 구성원으로서의 능력 향상
	송파구	다문화가족 정보화 교육	실생활에 활용 가능한 컴퓨터 사용 프로그램 제공, 건강하고 안정적인 다문화사회 구축에 기여
	용산구	다문화가족의 적응력 향상을 위한 다문화교육사 양성과정	결혼이주여성(다문화가정)의 사회적응력향상을 위한 기초 마련, 상담 및 정보 제공을 통한 가족문제 예방, 교육이수자의 자원봉사활동을 통한 다문화가정 지원 토대 마련
8	강남구	다문화 인식개선 프로그램 운영	다문화인식개선을 위한 지역주민 다문화 이해교육
	서초구	서초 한가족 프로젝트	서초구 다문화가족 삶의 질 향상 및 공동체 의식 증진을 통한 사회통합에의 이바지
	서초구	반포 서래 한불음악축제 개최	내외국인의 화합, 서로를 이해하고 함께 참여할 수 있는 축제 마련
	성북구	문화체험행사 프로그램 발굴 및 운영	한국 및 다른 나라 문화 체험을 통한 문화 다양성 이해, 글로벌 시민의식을 고취하여 더불어 살아가는 성북 구현
	성북구	성북다문화빌리지센터(교육강좌 발굴 및 운영)	다문화체험프로그램을 통한 문화 다양성 이해, 글로벌 시민의식 고취를 통한 더불어 사는 성북 구현, 한국 문화 체험을 통한 한국 문화 이해력 제고
	성북구	성북 다문화 음식 축제 "세계음식축제"	인종,민족,국가간 문화의 다양성을 이해하고 존중하는 기회 마련, 성북구내 유무형 자원(대사관,결혼이민자센터) 모티브.
	성북구	글로벌 문화축제 개최	내외국인의 소통과 공감 형성, 문화다양성 상호교류 촉진 및 글로벌 공동체 분위기 조성

<부록 8-2> 그룹2의 자치구 외국인정책사업의 사업목적, 기대효과, 추진근거

구분	자치구	추진과제명	목적, 기대효과, 추진근거
1	영등포구	글로벌 빌리지 센터 운영	글로벌도시촉진조례 근거, 글로벌도시경쟁력강화, 생활편의제공으로 안정적인 정착에 기여
2	광진구	다문화가족 한국어과정 운영 및 우리문화 역사체험	사회적응력제고, 다문화존중의 지역사회분위기조성으로 글로벌 사회로의 위상 제고
	광진구	외국인과 함께하는 문화축제	한몽 문화교류 및 정보 제공, 재한 외국인들을 위로하고 자국의 행사를 통하여 자긍심 고취, 주민과 외국인간 화합도모
	광진구	재한몽골학교 친화적 교육환경 조성	한-몽골간 우호증진을 위한 교육기반 조성(몽골학교 교육여건 개선으로 면학 분위기 조성, 친화적 교육환경 조성)
	광진구	국외 자매•우호도시 교류 활성화 (청소년 글로벌 체험단 운영)	국외 협력도시간 상호이해증진 및 협력적 네트워크 구성, 양 도시 청소년간 우의 증진 및 국제적 시민의식 함양
	구로구	외국인 문화 체육 행사	이웃으로서 협력기반 조성(서로의 문화와 전통 존중), 외국인들에게 문화체육행사를 지원하여 따뜻한 한국 사회이미지 조성에 기여
	구로구	외국인근로자 무료진료	외국인근로자 건강 보호, 내국인에 대한 전염병 전파 예방, 지역주민 건강보호, 조선족 동포를 포함한 외국인 근로자에게 우리나라의 이미지 및 위상 제고
	구로구	외국인을 위한 한국생활 길잡이 책자 배부	생활편의제공으로 사회통합도모, 국제화 선도도시로서의 대내외 이미지 고취
	영등포구	외국인 생활가이드북 제작	거주외국인 생활편의제공을 통한 영등포구 국제도시 이미지제고와 빠른 한국 생활적응 기대, 한국생활지침서역할
	영등포구	외국인 건강검진 서비스 제공	다문화가정에 대한 의료서비스제공으로 사회통합과 적응에 기여, 결혼이민자여성의 건강증진을 통해 건강한 자녀 출산 도모, 지역사회 내 평생건강관리 기관으로서 보건소의 역할 증대 및 이미지 향상
	영등포구	다문화 소식지 발행 (구정 홍보 및 생활안내 정보 제공)	외국인밀집지역의 사회문제해결을 위한 기초질서 확립에 관한 홍보, 다문화, 외국인주민구정 홍보
	영등포구	다문화빌리지센터 보건사업	관내거주외국인의 건강형평성 향상 제고, 실질적 의료혜택 제공, 다문화사회에 따른 보건소 종사자의 국제 진료 능력 제고
3	강동구	다 하나의 가족축제(가족명랑 운동회)	다문화가족에 대한 인식 변화 계기 마련, 사회문화적다양성존중, 인정의 사회분위기 조성 및 사회통합 토대 마련
	광진구	다문화가정 어린이 모국어교실 운영	다문화가정 어린이의 사회통합에 기여, 한국어와 모국어를 익혀 미래 인적자본 확충(글로벌 인재 육성)
	광진구	다문화어린이 합창단 운영	다문화가정어린이의 자존감 향상 및 자녀역량 강화
	구로구	외국인주민 자녀 멘토링 지원	기초학습지원, 건강한 사회일원으로 성장할 수 있는 기반 마련

구분	자치구	추진과제명	목적, 기대효과, 추진근거
4	강동구	결혼이민여성 정보화교육 프로그램 운영	컴퓨터 교육을 통한 새로운 일자리 창출 및 제공으로 경제적 지원, 이질적인 문화에 적응이 어려운 결혼이주여성에 대한 배려로 다문화가족의 삶의 질 향상 및 조기정착 유도
	강동구	다문화가정여성 외국어 교사 활용사업	이중언어에 능통한 결혼이민여성을 대상으로 지역공동체 일자리사업 발굴 지원으로 다문화가족 자립역량 강화, 저소득 자녀의 언어능력 배양 기회 제공
	구로구	결혼이민자여성 취업교실 운영	결혼이민자가족의 경제적 자립 지원, 전문기술교육 습득 기회제공을 통한 자격증 취득 및 취업연계
	구로구	다문화가정을 위한 정보화교육	정보화 능력 배양을 통한 삶의 질 향상, 일반 교육과정에의 참여로 사회공동체 동질성 향상, 결혼이민자의 취업 지원 기능
	구로구	외국인주민 및 다문화가족 자립역량 강화 지원	외국인주민 및 다문화가족에게 교육과 일자리 연계 등 맞춤형 서비스 제공으로 취창업 플랫폼을 구축하고 자립역량을 강화
	성동구	결혼이민자 공동 작업장 운영	결혼이주여성의 사회경제적자립지원 및 공동체 의식 강화
	성동구	다문화가족 공동육아 프로젝트	공동육아망 구성, 양육 및 돌봄 기능 보완, 가족간 자원 공유로 다문화가족의 다각적 자녀교육 지원, 자녀 양육 어려움 해소
	성동구	이주민 직업능력개발 프로그램 운영	직업능력개발교육을 통한 다양한 직업 선택의 기회 제공, 경제적 자립기반 조성
	성동구	다문화가정 한국생활지원서비스 '우리동네 친정언니'	선배 결혼이주여성들이 신규 입국 결혼이주여성의 한국생활 적응, 불편사항 해소 방안 제공을 통해 결혼이주여성 일자리 창출 및 한국 사회 조기정착 유도
	성동구	찾아가는 다문화 체험교실	성장기 아동 및 유아들에게 올바른 다문화가치관형성, 결혼이주여성의 일자리 창출을 통한 안정적 정착 기여
	성동구	다문화카페 운영	결혼이민자 자조모임을 통한 지역사회 공동체 의식 형성, 다문화음식 동아리를 통한 일자리 창출 및 취업의식 고취
	영등포구	다문화가족 지원 프로그램 운영	결혼이민자 등 다문화가족의 지역사회적응, 결혼이민자의 취업지원을 통한 기본적인 삶 보장 및 안정적인 지역사회 정착에 도움
	영등포구	결혼이민자 취업지원사업	결혼이주여성 직업능력 향상 및 자기계발 기회 제공을 통한 지역사회로의 안정적 정착 유도
	영등포구	이민자 취업 지원 강화	결혼이주여성 취업활동 지원으로 경제적 어려움 해소, 안정적인 생활 도모, 지역사회 참여 확대

구분	자치구	추진과제명	목적, 기대효과, 추진근거
5	광진구	거주외국인 및 다문화가족 안전문화체험	생활안전체험교육을 통한 안전사고 예방 및 위급상황대처능력 배양
	구로구	외국인 주민 지역사회 적응 교육	거주외국인이 주민의 일원으로서 국내 정착과 적응에 기여
	구로구	외국인 집중거주지역 쓰레기무단투기 근절	인근주민들의 민원해소, 쓰레기무단투기감소, 외국인의 편의 증진, 쓰레기 없는 살기 좋은 클린구로 달성
	구로구	중국 동포 깔끔이봉사단 운영	중국동포에 대한 인식개선 및 지역사회참여 유도
	구로구	다문화 서포터즈단 구성 및 운영	지역공동체 형성에 기여, 지역갈등문제 해소, 내외국인주민의 구정 참여 기회 확대
	구로구	다문화 착한가게 발굴 추진	지역사회 기여할 수 있도록 함으로써 시혜의 대상 등 부정적인 인식 전환
	구로구	민·관합동 기초질서 캠페인 추진	외국인밀집지역대상, 교통안전 및 환경캠페인 실시로 깨끗한 거리 조성 및 중국동포에 대한 부정적 인식 개선
	구로구	외국인주민을 위한 찾아가는 기초소양교육	기초질서에 대한 소양교육실시로 지역사회에 대한 이해 증진, 내외국인주민이 함께 하는 지역공동체 형성에 기여
	영등포구	외국인 자율방범대 운영 지원	외국인밀집지역 비행청소년 선도 및 범죄 예방, 지역 주민의 불안감 해소 및 소통과 화합의 공동체 의식 함양
	영등포구	외국인주민 지역사회 적응 이해교육	기초질서 확립, 준법의식 증진, 한국사회로의 안정적인 정착 도모
	영등포구	내·외국인 한울 봉사단 운영	주민이 살기 안전한 지역사회 조성, 외국인의 지역사회 참여 활성화
6	강동구	외국인 한국어교실 운영	언어소통 문제 극복을 통한 한국사회로의 정착지원
	강동구	다양한 문화체험 프로그램 운영	외국인주민 및 결혼이민자들에게 한국생활 문화에 대한 이해 증진, 안정적인정착 및 적응 도모
	광진구	자치회관 외국인 한글교실 운영	한국생활에 대한 조기적응 및 정착의지, 자신감 형성지역사회 참여 확대로 소통과 나눔기회 마련
	광진구	외국인 건강검진 서비스 제공	외국인 및 학생의 의료접근도 향상으로 의료서비스 소외계층이 없도록 함. 외국인의 전염성 질병으로부터 자국민보호
	광진구	다문화가족 쉼터 운영	한글, 문화체험 프로그램을 통한 한국생활 적응 도모, 이주여성들의 모임공간제공으로 정서적 안정에 기여
	광진구	다문화가족 문화체험	다문화가족을 대상으로 한국의 전통, 선진문화체험 기회를 제공하여 한국문화에 대한 이해를 도모함
	구로구	성·본 창설 및 개명 지원 사업	중국동포 및 결혼이민자 행정편의 지원
	영등포구	외국인 한국문화체험	한국 전통문화 체험을 통한 문화적 이질감 해소 및 지역사회 공감대 형성

구분	자치구	추진과제명	목적, 기대효과, 추진근거
	영등포구	한국문화 이해 특강	한국문화 이해증진을 통한 사회적응 도모, 지역 주민과의 갈등 해소
	영등포구	한국전통문화 체험행사	한국문화이해, 공감대 조성, 한국생활적응력 향상, 조기정착 지원, 가족간 화목도모
7	강동구	결혼이주여성 건강관리사업	결혼이민자 가족과 자녀의 건강권 보호
	강동구	다문화가정 방문건강관리	자가건강관리능력 향상 및 건강형평성 제고, 연계서비스를 통한 가족 구성원의 "사회적응능력 향상", 삶의 만족도 증가
	강동구	이심전심 행복 프로젝트 운영	다문화가정의 사회통합, 한국생활정착에 도움
	광진구	재한몽골학교 저소득자녀 급식비 지원	외국인근로자자녀에게 급식비 지원으로 건강한 성장 도모, 아동결식사전방지, 건강증진에 기여, 더불어 함께 사는 분위기 조성
	광진구	다문화가족 건강교실 운영	생애주기별 건강관리 프로그램 제공과 체험활동으로 건강한 지역사회 구성원으로서의 능력 향상
	광진구	다문화가족 생활정보 교육 안내문 제작 (결혼이민자 초기적응 및 생활정보 제공 강화)	다문화가족의 안정적인 정착과 가족생활적응지원, 실생활에 필요한 다양한 정보제공으로 사회 조기적응 유도
	구로구	결혼이민자가정 친정엄마 되어주기	결혼이주여성의 심리적 안정감 향상
	구로구	다문화가족을 위한 합동결혼식	다문화가정의 가족생활지원, 따뜻한 구로 건설 및 소박함과 나눔이 있는 결혼문화 조성에 기여
	구로구	다문화 관련 단체 지원	외국인주민 복지향상과 지역생활적응 도모
	구로구	외국인주민 생활 안내 책자 제작	외국인주민의 생활편의 제공
	성동구	결혼이민자 친정보내주기	결혼이민자의 한국생활적응에 심리적 안정감 제공
	성동구	외국인근로자센터 운영 지원	외국인근로자권익보호, 한국문화이해를 통한 지역사회적응 지원
	성동구	외국인지역생활가이드북 제작	성동구 소개, 관광명소 안내 등 일반 생활정보 외국어로 제공함으로써 한국생활 적응 및 지역사회 정착에의 기여
	성동구	외국인 전용창구 운영	거주외국인 생활불편 해소, 구정에 대한 이해도 증진, 타국생활 적응 및 지역사회로의 통합 도모
	성동구	다문화가족 한국사회적응 지원사업	이주민의 사회문화적 적응을 통한 다문화가족의 안정적 생활 유지 및 사회통합에의 기여
	성동구	성동구 외국인근로자의 날 기념 축제	외국인근로자의 애로사항 해소 기회 제공을 통해 활기 부여, 한국생활적응 지원 및 사회통합에 기여

구분	자치구	추진과제명	목적, 기대효과, 추진근거
	성동구	우리아이 정서발달을 위한 클래식 악기 교육	다문화가정 및 저소득층 아동들에게 예능 교육 기회 제공, 정서적 안정감 기여
	성동구	글로벌 아동교육지원센터 설치운영	다문화가정자녀 대상 신체, 인지 언어 발달 및 정서안정 지원
	성동구	다문화가족 합동결혼식	결혼이민자의 자존감 향상, 한국사회로의 안정적 정착 유도
	영등포구	다문화가족 워크샵	가정해체 예방 및 화합 도모, 부부화합으로 문화적 갈등 해소를 통한 사회통합 분위기 조성
	영등포구	결혼이민자 고국방문	고국방문 기회 제공을 통한 가족 화합 도모, 지역사회의 안정적 정착 지원
	영등포구	다문화가족 합동결혼식	결혼이주여성의 자존감 향상 및 한국사회에 안정적 정착 유도
	영등포구	다드림 문화복합시설 설치·운영	중도입국 청소년 및 외국인의 지역사회통합도모
	영등포구	외국인주민 및 다문화가족 지원 사업 공모	관련사업의 활성화를 통해 다문화가족의 정착지원 및 사회통합 도모
8	광진구	다문화가정 축제	지역사회와의 유대감 형성, 소속감 부여, 이질감 해소 및 지역사회 조기정착 지원, 다문화가정에 대한 인적 물적 네트워크 구축, 우리지역에 대한 자긍심 고취
	구로구	다문화사회 소통 한마당(축제)	다문화에 대한 부정적 인식 개선 및 공동체 의식 조성
	구로구	내외국인주민 지역사회적응 프로그램	주민간 상호이해 증진, 외국인주민의 지역사회 적응 도모
	구로구	다문화 이해 교육 추진	문화다양성 이해 증진, 다문화에 대한 이해도 증진(인식개선), 지역공동체 내 화합과 배려를 통한 한국사회의 안정적인 정착 도모
	구로구	아시아 각 나라별 문화축제 지원	아시아 나라별 축제지원으로 다문화에 대한 지역사회 이해 증진
	성동구	세계인의 날 축제	관내 내외국인에게 다양한 문화체험 기회제공을 통해 소통과 화합의 장 마련, 서로의 문화 존중 및 이해, 더불어 사는 사회문화 환경조성
	성동구	외국인 고용주 의식 변화 교육	외국인을 사회구성원으로 의식개선, 고용현장 변화를 유도하여 사회통합 분위기 확산
	영등포구	다문화 이해 증진	다문화에 대한 이해를 통한 내·외국인 주민 간 사회적 갈등 해소, 지역공동체 형성 도모
	영등포구	다문화이해교육	다문화에 대한 이해와 존중으로 지역공동체 형성 도모, 지역정책 입안 및 추진과 함께 지역주민과 외국인 상호간 사회적 갈등 해소

구분	자치구	추진과제명	목적, 기대효과, 추진근거
	영등포구	세계문화체험 일일교실	내국인 청소년들에게 다문화 감수성을 키워 글로벌 마인드를 갖게 함
	영등포구	세계인의 날 및 다문화 행사 지원	관내 외국인주민 포용, 내외국인 공감대 형성, 외국인주민이 영등포 구민으로서 공감대를 느낄 수 있도록 함
	영등포구	다문화 어울림 한마당 축제 개최	외국인주민이 구민으로서의 공감대 형성
	영등포구	다문화 인식개선 프로그램 운영	인식개선 및 지역사회 참여 도모
	영등포구	다양한 문화체험 프로그램 운영	다문화가족 간 정서적 유대감 형성을 통한 가족의 화합도모, 상호문화이해를 통한 지역사회 정착 및 사회통합에 기여
	영등포구	다(多) 함께 페스티벌	다문화가족의 한국사회활동 참여와 생활적응에 기여, 다문화에 대한 인식개선 및 소통과 화합 공간 마련
9	구로구	거주외국인 지원시책 자문위원회 개최	관내 외국인의 정착 및 적응, 생활편익향상 도모, 지역공동체 형성
	구로구	다문화관련 기관 네트워크 구축 및 활성화 추진	현장 실무자들을 대상으로 역량교육, 정기회의 등을 통해 인적네트워크 구축 및 민관협력체계 강화
	구로구	열린 토크쇼 & 토크콘서트	내외국 다문화정책사업에 있어 외국인주민의 의견 반영, 다문화정책 발전방안 모색
	영등포구	외국인주민지원협의회 운영	외국인지원시책의 바람직한 방향설정(외국인주민지원시책 관련 지원방향 논의, 각 기관의 자문 및 의견수렴을 통해 정책 반영)