

우리나라 도시 및 지방의 내향적 국제화 수준과 그 영향요인*

: 거주외국인과의 ‘접촉과 화합’을 위한 과제

Inward Internationalization and Its Determinants in Korean Local
Government

: The Context of Influx and Accommodation of Immigrants

우 양 호**

Woo, Yang Ho

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 내향적 국제화의 이론적 의의와 영향요인
- III. 연구설계
- IV. 분석과 논의
- V. 시사점과 결론

이 연구는 목적은 우리나라 각 도시와 지역단위에서 외향적 국제화와 내향적 국제화 양자 사이의 균형과 조화가 그동안 이루어지지 못했음을 인식하고, 상대적으로 미흡했던 내향적 국제화의 수준을 높이기 위한 방안을 모색해 보고자 하는 것이다. 내향적 국제화란, 거주외국인들에 대한 적응을 돕고 지원하는 ‘안으로부터의 국제화’이자, ‘외국인 친화적인 지역사회 건설을 위한 내부적 역량과 대응’을 뜻한다. 지금 이 개념이 시의적으로 중요한 이유는 우리가 서구 선진국만큼 다른 인종과 문화의 이해와 수용에 개방적이지 못하며, 미

* 이 논문은 2008년도 정부재원(교육과학기술부 인문학진흥방안 인문한국지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2008-361-B00001).

** 한국해양대학교 인문한국 전임강사, HK교수

논문 접수일: 2011. 11. 2, 심사기간(1차): 2011. 11. 3 ~ 2011. 12. 26, 게재확정일: 2011. 12. 26

래의 다문화 사회에서 사람과 문화들 간의 '접촉과 갈등'을 유발할 수 있다는 문제의식 때문이다. 내향적 국제화는 거주외국인과 이문화에 대한 내국인과 전통문화의 충돌을 방지하고, 이주민에서 시민으로의 '통합'과 다문화 사회의 진정한 발전을 이끌어낼 수 있다. 먼저 내향적 국제화의 주요 현황분석 결과에서 거주외국인 규모의 가파른 증가속도, 국적과 신분 및 체류목적의 다양화, 불법체류자의 감소로 인한 합법거주 외국인의 상대적 증가, 지방별 거주편차의 존재, 미흡한 제도적 수준, 각종 시설과 단체의 부족과 영세성 등이 나타났다. 다음으로 전국 도시와 지역의 내향적 국제화 수준에 영향을 미치는 요인은 정부차원, 시민차원, 외국인차원으로 구분한 다양한 변수들로 탐색하였다. 이 연구에서 추정된 향후 내향적 국제화의 성공조건으로는 정부차원의 인력과 재정 확보, 제도와 정책체계의 보완, 시민단체의 역량 강화, 거주외국인의 높은 비중과 이들에 대한 조직화 및 네트워킹의 장려 등으로 나타났다. 따라서 이러한 연구결과는 향후 도시와 지역의 내향적 국제화 문제에 대한 사회 전반적 이해를 높이고, 지역단위의 내향적 국제화 발전 전략에 많은 시사점을 주었다.

□ 주제어: 내향적 국제화, 거주외국인, 도시, 지방, 다문화 사회

The primary purpose of this study was to analyze characteristics, determining factors and recommendations for inward internationalization of local governments in Korea. Foreign residents in Korea have increased rapidly during 2005~2011. In 2012, the proportion of foreign residents are about 3.0% of total population(more than 1.4 million people). But, all the local governments in Korea have strengthened their efforts to accelerate their outward internationalization with those in foreign countries for their regional development. This study started to resolve a research question, which caused imbalance between inward internationalization and outward internationalization among most local governments in Korea. The research question is the objective of the study. The hypothesis and empirical results of this study was that the features of inward internationalization of local governments are mainly determined by many factors, such as human/financial resources, institution and policy system(government), capacity of local civil society(citizenship), self-organization or networking(foreign residents). The policy implications were largely derived from this results which may improve quantity and quality of inward internationalization for successful multi-cultural society in local governments.

□ Keywords: inward internationalization, foreign residents, local government, multi-cultural society

I. 서론

이 연구의 목적은 우리나라 도시와 지방을 대상으로 내향적 국제화의 개념과 그 수준을 살펴보고, 어떠한 원인들에 의해 내향적 국제화가 달성되는지를 경험적으로 이해하는 것에 있다. 우리나라는 지난 2007년에 이미 거주외국인 수가 100만을 넘어섰고, 2012년 초 기준으로 출입국자 4,000만, 거주외국인 140만 시대(총인구의 약 3%)를 맞이했으며, 이제 자타가 우리나라를 '다문화 사회(multi-cultural society, multi-ethnic society)'라 지칭하고 있다. 외형적으로 보면 이러한 숫자는 분명 우리나라가 진정한 다문화 사회로 가는 길목에 있음을 말해주는 지표이기는 하다. 하지만 역사적으로 오랜 단일민족이었던 우리나라가 선진외국에 비해서 상대적으로 외국인에게 개방적이고 편견이 별로 없으며, 내향적으로 이질적 문화의 이해와 수용에 아주 느그럽다고 보기는 어려운 것으로 생각된다. 이는 곧 우리 사회에서 서로 다른 문화간의 '접촉과 갈등'의 잠재적 가능성을 뜻하기도 한다. 이는 지금 문화교섭의 주체로서 모든 해항도시와 내륙도시, 큰 도시와 작은 도시에 예외가 없을 것이다.¹⁾

이러한 가운데 지금까지 우리나라에서 나타난 국가와 지역의 국제화(internationalization)는 주로 '외향성'과 '양적 확대'를 지향해 온 것으로 보여진다. 즉 우리는 국제화의 시도를 외국자본과 문화의 수입, 경제적인 시장개척 등 새로운 활동공간의 확대에만 치중한 면이 많았다. 특히 지역과 도시단위로 추진한 국제화 정책과 사업은 주로 외국과의 자매결연, 우호협정을 맺음으로써 대부분 질적으로 제한된 범주를 보여주고 있다. 물론 이러한 외향적 국제화도 중요한 것이지만, 장기적 차원에서 다양하게 파급시키기 위해서는 내면이 비어있는 국제화만을 추구하는 것은 분명 문제가 있다. 진정한 국제화의 시작은 개인, 지역, 국가가 먼저

1) 단적인 예로 우리나라는 지난 2007년 유엔 인종차별철폐위원회(Committee on elimination of Racial Discrimination, CERD)로부터 인종차별철폐를 위해 노력할 것을 권고 받았고, 정부가 긴급하게 해명한 바 있다. 또한 국제적으로 스위스 국제경영개발원(IMD)의 최근 보고에서 조사대상 55개 국가 중 인종차별이 심한 정도로 51위에 올라 있다(국무총리실직속 외국인정책위원회, 2009). 아직까지 우리나라는 국제기구와 인권단체로부터 순혈주의(pure bloodedness), 혼혈(mixed blood) 같은 인종차별적 단어 사용, 외국계 배우자 및 자녀 문제, 인종 차별 금지법 제정 문제, 외국인 노동자 문제, 결혼이민자 처우 문제, 기타 외국인 정주지원 문제 등에서 지적을 받고 있다. 이들 문제는 대부분이 국가와 지역의 내부적 세계화, 내향적 국제화 수준과 관련된 지표들로 아직까지 우리 사회에서는 문제의 인식과 확실한 해결점이 보이지 않고 있다. 같은 맥락에서, 최근 한 연구는 미래를 책임질 우리나라 청년 대학생들이 외국대학생들과 비교해 인종편견이 훨씬 심한 것을 보고하고 있기도 하다. 특히 우리나라 젊은이들은 백인에 비해 흑인과 동남아인에 대한 편견정도가 컸다(노경란·방희정, 2008). 이러한 결과 역시 내향적 국제화 문제, 즉 외국인과의 공존을 지향하면서 시민의 국제화의를 향상시켜야 할 문제에 대한 향후 전망을 어둡게 하고 있다.

자신의 모습을 돌아보고 외국인을 내국인처럼 이해하고 사랑할 수 있도록 하는 것이다. 즉 외국의 입장에 서서 자신을 바라보려는 자세가 진정한 국제화의 첫걸음이다(오경석 외, 2009; 한승미, 2010; 이로미·장서영, 2010). 이는 곧 내향적 국제화를 의미하며, 미래에 필연적으로 다가올 세계화 시대에 폭력, 인권침해, 차별대우, 갈등과 분쟁 등의 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 다문화 사회를 근본부터 수용하는 정부와 국민의 의식변화가 필요하다(김남국, 2005; 강희원, 2006; 노경란·방희정, 2008; 김경숙·조화성, 2010).²⁾

이와 같은 현실적 당위성에도 불구하고 지금까지 우리나라 도시와 지방차원에서 국제통상, 국제결연, 경제교류, 선진외국연수와 같은 외향적 국제화의 지향에 비해 상대적으로 거주외국인 대책, 시민의식 전환 등의 내향적 국제화를 지향하는 조건(conditions)이나 원인(determinants)을 다룬 주제는 많지 않았다. 그리고 최근 다문화 사회로 전환되어야 한다는 문제의식이 우리 정부, 학계, 시민사회에 널리 퍼졌고 국제화 정책의 '내향성(내부성)'을 인지해야 한다는 주장은 간헐적으로 제기되었으나(김판석, 2000; 한승미, 2003; 양기호, 2006; 이시철·김혜순, 2009), 여전히 생산적인 담론이나 현실에 참고할 준거로 활용될 수 있을 만한 자료는 부족하다. 역설적이게도 지역차원의 국제화나 다문화 문제에 관한 상당수 기존 연구들은 우리 '안(內)'에서부터의 내실화와 당위성을 묵시적으로 전제한 것은 아닌지 진지하게 생각해볼 때인 것 같다. 현실세계에서도 지방자치시대에 각 지방과 도시가 저마다 국제화 수준이 높다고 주장하는 현 시점에서, 실제로 우리나라 지역을 대상으로 내향적 국제화 수준을 점검하고 그 선결조건은 과연 무엇인가에 대한 질문을 던져볼 필요가 있다.

따라서 이 연구의 동기이자 목적은 우리나라 지방과 도시의 국제화 수준에 있어서 지금까지 외향적 국제화와 내향적 국제화의 균형과 조화가 이루어지지 못했음을 주지하고, 상대적으로 미흡했던 내향적 국제화의 수준을 높이기 위한 방안을 모색해 보고자 하는 것이다. 구체적으로 이 연구는 현 단계 우리나라 전국 도시와 지방을 대상으로 내향적 국제화의 수준을 점검하고 그 원인에 대한 경험적 분석을 시도할 것이다. 이러한 연구주제의 경험적 입증 가능성이 있다면, 일단 우리나라 지역과 도시를 대상으로 내향적 국제화의 현상과 원인을 설명할 수 있는 어떠한 전략적 대안을 찾을 수 있을 것이고, 이를 토대로 향후 이 문제의 정책적 시사점과 관리방향을 모색할 수 있다. 또한 이러한 연구결과는 우리나라 지역과 도시에게 외·내향적 국제화 사이의 '절름발이(mismatch)' 현상을 완화시키면서, 바람직한 국제화 방향에 대해서도 일정 부분 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

2) 지난 2006년에 노무현 정부가 정부의 외국인 정책을 다문화 주위에 입각해 전환한다고 선언했지만, 2011년 이명박 정부 후반기까지도 아직 외국인 거주자에 대한 장기적인 정책은 여전히 나오지 않고 있다. 거주외국인은 기하급수적으로 증가함에도, 외국인과 내국인이 섞인 공동체 사회에 존재하는 상이한 정치적 입장과 문화적 욕구를 배려하고 존중하는 노력은 여전히 미약한 것이다.

II. 내향적 국제화의 이론적 의의와 영향요인

1. 내향적 국제화의 개념과 의의

근래 국제화는 그 대상단위(object unit)가 국가에서부터 지역과 도시로 점차 낮아지고 있는 경향이 있다. 이러한 지방(지역)의 국제화(local internationalization)는 “어느 지방이나 도시가 국제교류 및 협력을 통하여 지역사회의 문화적, 경제적, 사회적 역량 등을 증진 시키며 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 일체의 활동”이라 할 수 있다. 그런데 대상단위가 국가이든, 지방이든 관계없이 국제화의 개념은 원래부터 ‘다층성(double or multiple meanings)’을 가지고 있다(Castels & Miller, 2003; Ipsen, 2005; Goonewarddena & Kipfer, 2005). 즉 ‘외향적 국제화’와 ‘내향적 국제화’라는 두 장르의 구분이 그것이다.³⁾

우선 국제화는 우리가 잘 알고 있는 외국(지역, 도시)과의 외향적인 국제통상 증진과 각종 국제교류사업의 확대만을 의미하는 것은 아니다. 이것은 오직 외부적(outbound) 혹은 외향적 국제화(outward internationalization)일 뿐이며, 지방이나 도시가 국내·외의 다른 곳들과의 각종 상호작용을 통해 지구적, 보편적인 수준으로 전환하는 것을 말한다(김판석, 2000). 국제교류와 국제통상은 외향적 국제화의 전형이며, 내향적 국제화에 대한 높은 인식으로 인해 우리는 주로 이러한 외향적인 국제화에만 주의와 관심을 기울여 왔었다.

반면에 내부적(inbound) 혹은 내향적 국제화(inward internationalization)는 다소 생경한 단어일수도 있는데, 이는 ‘안으로부터의 국제화’를 뜻한다. 즉 국가와 지역사회가 방문외국인(foreigners) 뿐만 아니라 특히 정주외국인(foreign residents)과의 공존을 지향하면서 외국인이 살기 좋은 지역과 도시환경을 조성하기 위해 물리적 환경과 시민의 의식까지 향상시켜 나가는 개념을 말한다(한승미, 2003; 양기호, 2006). 이는 일반적인 국제교류(자매결연, 우호협정)나 국제무역·통상·투자유치 등의 외향적 국제화에 대응하는 개념으로, 여러 방안을 통해 거주외국인들에 대한 적응을 돕고 지원하는 국제화의 또 다른 축이자 방법

3) 일반적으로 국제화(internationalization)라 함은 주로 현 시대에서 국가 단위를 전제로 한 관계 개념으로 유형적, 무형적 거리의 파괴 혹은 축소로서 받아들여진다. 즉 국제화는 국가 간 상호작용관계의 확산으로 보며, 국제화와 세계화(globalization)는 비슷한 의미를 가진 것으로 사용되기도 한다. 개념적으로는 국제화와 세계화의 용어가 구분 없이 사용되고 국제교류라는 명칭도 광범위하게 쓰이고 있다. 국제화는 근대이후 국가 간 단순교역과 교류를 통칭하는 개념이며, 세계화는 국제화를 넘어 세계적 정치질서와 통치관리체제, 규범의 형성을 포함하는 보다 적극적인 개념이다.

이다(이혜경, 2008; 한승미, 2010). 예컨대, 국가나 지역내의 정주외국인에 대한 사회적인 인권, 복지, 교육 등의 전반적 대책과 단기체류 근로자 및 유학생들을 대상으로 하는 한국문화체험과 지원대책이 대표적인 내향적 국제화의 실천분야라 볼 수 있다.⁴⁾

기존연구에 따르면 도시와 지방의 내향적 국제화는 “지방정부의 적극적인 외국인 대책이 실시됨으로서 외국인 친화적인 지역사회를 포함하여 지역주민의 의식과 생활양식이 보다 지구적이고 보편성을 지닌 단계로 진입하는 상황”을 의미하기도 한다(김판석, 2000; 양기호, 2006; 이시철·김혜순, 2009). 이는 이론적으로 “국제화, 세계화에 대한 국가와 지역의 내부적 역량과 대응”을 의미하며, 지방의 외향적 국제화의 전제가 되는 “열린 지역사회의 형성”을 의미한다(한승미, 2010). 따라서 내향적 국제화는 기본적으로 인권과 민주주의, 지방자치법에 있어서 주민권리 등의 도덕적 개념들을 뿌리로 두고 있으며, 국제화 수준을 판단하는 질적 측면이자 중요한 기준으로 다루어진다.

그러나 거주외국인에 대한 관심과 내향적 국제화는 우리나라 대부분 지역과 도시에서 국제화 사업으로서 제대로 인식되지 못했거나, 체계적인 시책으로 실시되지 않고 있다(오경석 외, 2009). 이러한 현상은 그간 정부와 시민이 국제화 개념의 다층성을 포괄적으로 이해하지 못했고 내향적 국제화의 중요성을 인지하지 못했다는 반증이기도 하다. 내향적 국제화가 현재 우리에게 중요해진 이유는 국내·외적으로 국제화의 역할주체가 정부나 행정기관과 같은 ‘관(官)’으로부터 ‘민간과 개인(民)’ 중심으로 점점 옮겨가고 있는 추세이기 때문이다. 지역과 도시의 내향적 국제화는 국제사회에서의 자신의 위치를 정확하게 파악(positioning)하도록 해줄 뿐만 아니라, 국적이나 민족이 다른 사람들이 문화적 차이를 인정하면서 대등한 관계를 구축하여 지역사회 구성원으로서 함께 살아가는 진정한 다문화 사회를 구축하는 지름길이다(Scheffler, 2007). 따라서 이상 소개된 의미와 중요성에 비추어 볼 때, 지역별 내향적 국제화 수준은 통상적으로 국제화 업무 담당자 및 관련전문가(informed person)들이 판단하는 거주외국인 지원책의 다양성, 질적 우수성, 기타 전반적인 지원수준이나 다문화 지역 사회 구축 수준 등의 지표를 통해 파악될 수 있다(조성호·박희정, 2004; 강휘원, 2006; 이시철·김혜순, 2009; 송하중·윤지웅·김주경, 2010).⁵⁾

4) 현재 우리나라에서 ‘거주외국인’ 또는 ‘외국인주민’의 제도적 정의는 다음과 같다. ①한국국적을 가지지 않은 자(90일 이상 체류자)로 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 국내거소 신고 재외동포, 기타 외국인, ②한국국적 취득자로 혼인귀화자, 기타사유 귀화자, ③외국인주민 자녀들로 외국인부모, 외국인인 한국인 부모, 한국인부모를 둔 자녀를 말한다(행정안전부, 2008, 법무부, 2011).

5) 다문화 선진국에서 내향적 국제화에 충실히 해야 하는 규범이 외향적 국제화에 적극적으로 대응하는 전제조건이기 때문에, 최근 그 의미가 더욱 각별해진 것은 주지의 사실이다. 즉 다민족, 다인종을 가진 외국의 경험에서 볼 때 지방의 국제적 경쟁력은 이 두 가지 국제화 개념이 상호보완적인 관계가 있기 때문에 적절히 조화를 이루면서 진행되어야 한다는 것이 정설로 여겨져 왔다(Levitt &

2. 내향적 국제화에 영향을 미치는 요인

현재까지 연구된 결과를 살펴보면, 지역 차원(local level)에서 내향적 국제화의 수준을 판단하는 조건으로 여러 요인들이 다루어지고 있다. 기존 논의의 흐름은 내향적 국제화의 이해 관계자인 정부(G: government), 시민(C: citizen), 거주외국인(F: foreign residents)의 차원에서 각각 그 내용이 다루어지고 있으며, 주로 스스로의 내적 역량을 갖추는 것(internal capacity)에 초점이 맞추어지고 있는 것 같다. 기존문헌과 자료에서 거론되고 있는 내향적 국제화의 실제적 성공조건 혹은 현실적 영향요인을 구체적으로 논의하면 다음과 같다.

1) 정부 차원(G)

첫째, 지역의 행정구역상 외형적 규모(government size)는 기본적으로 내향적 국제화와 연관이 높은 요인으로 거론될 수 있다. 규모의 측면에서 우리나라 도시와 지방은 광역자치단체와 기초자치단체로 쉽게 구분된다. 지역의 지리구역적 규모가 큰 광역의 경우 기초보다 인구가 많고 경제규모도 크며, 정부의 전반적인 행정역량도 우수하다. 즉 지역이나 도시의 물리적 규모는 각종 가용자원의 측면에서 상대적인 우위를 담보하므로, 그만큼 독자적인 내향적 국제화를 추진할 수 있는 여건이나 상황이 호의적일 수 있다(김판석, 2000; 조성호, 박희정, 2004; 송하중·윤지웅·김주경, 2010). 인구가 많은 광역자치단체나 대도시는 편리한 교통인프라를 통해 기초자치단체나 소도시들 보다 상대적으로 출입국자들이 많고 외국인들이 많이 체류하고 있으며, 다양한 지역문제를 많이 가지고 있기 때문에 내향적 국제화의 필요성이 높을 가능성이 충분한 것이다(이주호 외, 2007). 또한 지방자치법 상에 각 지방정부는 법적으로 각자의 법인격을 가진 행위자이므로, 국제화 업무들도 개별 행정구역 단위로 추진되고 있다(행정안전부, 2008). 따라서 내향적 국제화 수준도 지역이나 도시의 규모가 클수록 높을 것이며, 업무추진도 원활할 것이라는 가정이 가능하다.

둘째, 지리적으로 도시나 지역이 갖는 행정구역의 위치(location)는 내향적 국제화의 조건이 될 수 있다. 이는 내륙도시(內陸都市)와 해항도시(海港都市), 육지지역(陸地地域)과 연

Jaworsky, 2007). 왜냐하면, 외향적 국제화와 내향적 국제화는 상호 대립적(opposite)이라기보다는 보완적(complementary)이며(Beiner, 2006), 국제교류나 국제통상의 외향적 국제화를 추진하기 위해서는 내향적 국제화가 뒷받침되지 않으면 성공적인 국제교류를 진행하기 어렵기 때문이다(송하중·윤지웅·김주경, 2010). 내향적 국제화는 외향적 국제화와 동시에 촉진되어야 하며, 내향적 국제화에 뒷받침된 외향적 국제교류 추진이 장기적으로 좋은 성과를 거둘 가능성이 높다(이시철·김혜순, 2009).

안지역(沿岸地域)으로 대별할 수 있는데, 우리나라는 내륙과 연안에 각기 산재된 도시의 특성이나 성장배경이 서로 다르게 나타나고 있다. 특히 해항 및 항만도시는 바다를 인접한 항만이 담당하는 기능에 크게 의존하고 있는 교류와 교역의 도시를 말하며, 대부분 대규모이면서도 국가적 경계를 초월하는 특성(across national boundaries)을 가진다(Graf, 2009; 우양호, 2010). 우리나라에서 해항 및 연안도시는 지리적, 역사적으로 형성된 일반적인 도시의 특성과는 별개로 경제발전을 위한 국가항만 및 교역의 거점지역으로 규정되었고, 수출입 물량의 하역이나 보관기능 등이 맡겨져 왔다. 또한 지리적으로 해항도시는 전 국가적으로 외부적 세계화의 압력과 내부적 지방화라는 추세(global+local=glocalization) 속에서 비교적 복잡적이고 빠르게 성장하는 양태를 보여주고 있다(우양호, 2009; 우양호·이정석, 2010). 우리나라의 부산과 인천 뿐만 아니라, 미국의 뉴욕, 영국의 런던, 일본의 동경, 중국의 상해, 호주의 시드니 등 세계적인 국제도시는 모두 이런 지리적 특징을 가지고 있다(Sassen, 2002). 따라서 해항도시 및 연안지역은 지리적으로 내륙도시와 분명 다른 국제화의 개방성과 다양성을 가질 수도 있으므로, 내향적 국제화의 비중 있는 요인이 될 수 있다.

셋째, 지방의 정부인력과 재정(resources, human and financial)은 지역의 내향적 국제화를 실질적으로 추진하는 중요한 요소이며, 이는 각종 내향적 국제화 이슈를 정책적으로 지원하는 정부조직의 인위적인 능력(capacity)을 의미한다(Goonewarddena & Kipfer, 2005). 일반적으로 현대사회에서 특정한 현상의 변화를 역동하는 힘은 정부의 노력에 의한 경우가 많은데, 이것은 곧 공공부문의 투입요소인 인력과 재정의 변화에 기인하는 경우가 많고 다문화 사업도 예외가 아니다(이혜경, 2008). 특히 지방정부 차원에서 국제화 업무를 전담하는 인력이나 조직의 역량(human/organization power)이 크다면 그 효율성 측면에서 일정 수준의 성과를 창출하게 된다(Kelly, 2002; 최무현, 2008). 이는 국제화 업무의 중복이나 비효율성을 방지하고 인력의 전문성을 높이는 수단이 되기 때문이다. 근래에 광역시·도에서는 외국인주민 지원업무 전담인력이 자치행정, 사회복지, 국제교류 부서를 위주로 확보된 상황이며, 기초자치단체에서도 전담인력과 부서가 확대되고 있다(행정안전부, 2008; 국무총리실직속 외국인정책위원회, 2009). 비슷한 맥락에서 재정적 측면에서도 지방정부는 여유가 있고 독립적인 예산의 지원이 가능하다면, 다양한 내향적 국제화 사업을 주도할 수 있다. 내향적 국제화 사업은 다문화 공생사회를 위한 질적이고 장기적인 준비이지만, 그 효과의 무형성으로 인해 당장은 정책우선 순위에서 미루어질 가능성이 많으므로 안정적인 예산 지원이 쉽지 않다(강휘원, 2006; 전영평, 2007; 이시철·김혜순, 2009). 그러나 최근 지방에서도 다문화 인식이 확산되고 있으며 정책적으로 외국인을 위한 비영리단체(NGO)의 지원도 증가되고 있다. 따라서 지방 차원에서 예산의 규모가 적더라도 별도의 안정적인 지원이 마련되고 있는 추세이므로, 이것은 곧 내향적 국제화의 추진에 중요한 변수가 될 것임은 자

명해질 것으로 보인다.

넷째, 지방에서의 공적 제도와 정책체계(institution and policy system)는 내향적 국제화를 담보하는 가장 중요한 공식적 기제(mechanism)이다. 왜냐하면, 거주외국인 처우에 관한 노력의 실질적 주체가 국가와 지방정부인 것은 국내외적으로 동일하기 때문이다(Renshon, 2000; 이종범, 2008). 먼저 조례와 규칙으로 대표되는 각 지방의 제도적 체계에서 외국인을 위한 각종 배려는 증가하고 있는 상황이다. 예컨대 중앙정부의 재한외국인처우기본법(법률 제8442호, 2007.5.17. 제정)과 다문화가족지원법(법률 제8937호, 2008.3.21 제정), 거주외국인지원표준조례안, 외국인 지역사회통합 업무추진 지침 등을 근거로 각 지방 정부는 거주외국인지원조례, 외국인인권조례, 외국인투자유치 및 지원조례, 외국인학교지원에 관한 조례 등을 제정하고 있는 추세이다. 그 내용은 정주외국인의 사회적응 지원, 결혼이민자 및 그 자녀에 대한 교육과 사회적응 지원, 외국인노동자와 전문외국인력에 대한 지원, 정주외국인 또는 그 자녀에 대한 인권보호, 외국인 영주권자에 대한 배려, 국제난민의 지원, 외국인 귀화자의 사회적응 배려, 거주외국인의 사회적 참여(회의참가, 민원제기) 등에 관한 것이다(행정안전부, 2011). 또한 각 지방별로 외국인지원 자문기구 구성, 외국인 표창, 상담, 사회적응교육, 최소한의 생활보장 등을 제도적으로 마련해 가는 추세에 있다(전영평, 2008). 중앙정부에 의해 매년 5월 20일이 '세계인의 날'로 지정됨에 따라 각 지방정부 차원에서는 상호보완적인 정책체계를 세우고, 외국인대책의 상시적 점검과 외국인주민의 인권존중을 위해 노력하고 있다. 다른 정책과 달리 정주외국인정책의 추진체계에서는 지방의 내향적 국제화에 대한 중요성과 필요성을 충분히 인식하고, 관련 사업의 평가를 기간별(단기, 중기, 장기)로 구분하여 잘 수행하는 것이 관건이다. 그리고 정책체계에서 결과를 다음 단계의 사업 추진과정에 충분히 반영하는 것도 중요하다(조성호·박희정, 2004; 양기호, 2006).

다섯째, 지방의 도시 공공시설과 서비스체계(facilities and service system)는 외국인을 위한 보다 실질적이고 체감 있는 내향적 국제화의 조건이다. 우선 다른 이민족 국가와 우리나라 대부분의 지방정부는 정주외국인 지원을 위해 국제교류센터, 다문화센터, 글로벌센터, 국제문화복지센터, 다문화체험교실 등 다양한 이름으로 물리적 장소(physical space), 지각적 공간(perceptual space)을 마련하고 있다(Kirton & Greene, 2000; Levitt & Jaworsky, 2007; 오경석 외, 2009; 이로미·장서영, 2010). 여기서는 정주외국인에 대한 각종 생활지원서비스(예: 지역통계 국제화, 외국인민원, 통역지원, 생활안내 등)를 제공하고 있으며, 맞춤형 대응성(responsiveness)에 서비스 질의 초점이 있다(이종열·범령령, 2010). 또한 시설의 측면에서 주요 표지판에 외국어를 병기하고 외국어능력 향상지원을 위한 시설도 증가하고 있다. 재정규모가 큰 광역자치단체는 다소 소극적이었던 외국기업체 및 외국공관 및 단체유치 방식에서 벗어나, 적극적인 외국인 전용시설 건립(기숙사, 노동자쉼터

등), 외국인 취향에 부합하는 주거단지 조성, 외국인2세 전용학교와 국제결혼 지원시설을 확대하고 있다(이주호 외, 2007; 이해경, 2008; 행정안전부, 2008). 이러한 시설과 서비스 개선을 통해서 각 지방은 외국인이 정착하여 살기에 좋은 내향적 국제화 선진지역으로 만드는 노력을 하고 있다. 그러므로 정부의 시설과 행정서비스체계는 내향적 국제화와 깊은 연관이 있다.⁶⁾

여섯째, 정부차원에서 중앙정부의 국가적 지원(national support)은 지방의 내향적 국제화에 상당한 도움을 주는 요인이다. 선진외국과 우리나라 지방정부는 양적으로나 외형적으로 주력해 왔던 이주정책, 국제교류시책 등 외향적 국제화의 결과가 포화상태에 이룸에 따라, 이제 서로 내향적 국제화 선진도시로 발전시키고자 노력하고 있다(Castels & Miller, 2003; Florini, 2000; Scheffler, 2007; 강희원, 2006). 이런 가운데 우리나라 정부행정 구조에서 지방은 국제화 사업의 추진을 위해 중앙정부와 긴밀히 협조해오고 있으며, 기술적으로도 각종 필요한 지원을 받아오고 있다(이종범, 2008). 물론 지방의 국제화를 전문적, 효율적으로 지원하던 중앙정부의 (구)한국지방자치단체국제화재단이 이명박 정부의 '공공기관 선진화계획'에 의해 2009년 12월 31일에 해체되고 그 업무가 전국시도지사협의회로 이관됨에 따라, 국제화 업무의 전문성과 질적 퇴보가 우려되고 있기는 하다. 하지만 분명한 점은 지방에 대한 기존 중앙정부의 행·재정적 지원이 국제화의 내실화의 관점에서 바람직한 정책으로 평가받아 왔다는 것이다(이시철·김혜순, 2009; 송하중·윤지웅·김주경, 2010). 따라서 지방의 세계화를 뒷받침하고 국제화의 기반을 조성하여 궁극적으로 국가전체의 역량증진에도 기여하는 중앙의 지원은 지방의 내향적 국제화와 서로 높은 인과관계가 성립될 수 있다.

2) 시민 차원(C)

기존 연구에 따르면 시민의 차원에서 첫째, 시민의식과 태도(citizen's consciousness and attitudes)는 내향적 국제화의 선결조건이자 판단기준이 된다. 왜냐하면, 내향적 국제화는 그 개념적 속성상 정부보다는 시민이 열어 가는 국제화의 추진방식이고, 의식과 행동을 우리만이 아닌 외국의 국제적 수준에 맞춰 나가는 것이기 때문이다(Miller, 2000; 한승미, 2003). 내향적 국제화는 궁극적으로 시민의 관행이나 가치가 보편적 기준에 부합되고, 시민

6) 행정서비스 측면에서는 방문 및 정주외국인을 위한 공공안내, 생활밀착형 서비스가 강화되고 있다. 여기에는 관공서의 여러 이슈별(투자, 관광, 비자, 교육, 주택, 취업, 의료, 방재 등) 전담인력 배치, 상담코너, 다국어안내, 다국어 정보교환시스템이 구비되고 있으며, 장기적으로 정주외국인을 위한 연·기금, 생활복지, 시민권 강화 등에도 관심이 모여지고 있다(이종열·법령령, 2010; 전국시도지사협의회, 2011).

상호간 또는 외국인과의 관계에서도 합리적 기준과 상대방에 대한 배려의식이 서로 적용되는 것을 말한다. 이에 무엇보다도 세계적 차원에서 각 지역의 외국인 증가와 다문화 사회에 대한 시민차원의 이해(consideration)와 감수성(sensitivity)이 필요하다(Kymlicka, 1996; Carens, 2000). 다수의 시민들이 외국인과 의사소통을 할 수 있는 언어능력을 갖추고 외국 기업과 관광객 유치, 도시의 국제적 이미지 제고에 제각기 도움을 줄 수 있다면 가장 이상적인 내향적 국제화의 실현상태라 볼 수 있다. 나아가 일반시민들이 외국인을 이웃처럼 생각하는 국제화된 감각과 태도, 내·외국인간의 상호존중과 이해도는 시민의식과 태도를 준거하는 기준이 된다(김남국, 2005; 김혜순, 2008; 김경숙·조화성, 2010).⁷⁾

둘째, 내향적 국제화에 대한 시민단체의 역량(capacity of local civil society)은 그 과정과 실천에서 비중 있는 요소이다. 근래 지방자치와 거버넌스 시대(governance paradigm)를 맞이하여 우리 사회의 내향적 국제화 문제도 비단 정부만의 정책문제(government paradigm)가 아니라, 다양한 이해관계자들의 참여와 협력이 중요해졌다. 즉 다른 의제(agenda)와 달리 특히 내향적 국제화나 다문화 정책은 정부의 독점적인 행정활동(bureaucratic control)을 통해서만 이루어지는 것은 분명 아니다(Levitt & Jaworsky, 2007; 전영평, 2008). 내향적 국제화는 본질적으로 기존 내국인, 토착주민(original inhabitants)과의 논의와 합의를 필요로 하는 경우가 많고, 외부의 새로운 기술과 아이디어 및 전문성 등을 요하는 경우가 많다(Beiner, 2006; 이혜경, 2008). 그러므로 시민사회의 역량이 여러 가지 참여적 제도와 방법들을 통해 지방의 내향적 국제화 수준에 영향을 미칠 수 있는 가능성과 개연성은 충분히 크다. 이러한 가운데 시민단체(NGO)를 위시한 시민사회의 기능은 최근에 더욱 중요해졌고, 이들의 역량강화(capacity building)가 중요한 국제화의 이슈로 제기되고 있다. 시민의 역량요소 중에서 특히 개방성과 민주성, 전문성, 투명성 등에 근거한 시민단체의 활동역량이 중요한 기제로 작용하는 것은 기존연구에서 충분히 밝혀지고 있다(Miller, 2000; Florini, 2000; 최무현, 2008). 내향적 국제화 과정에 시민단체를 통한 각계각층의 다양한 인사가 참여하는 것은 정부입장에서도 지역사회의 다양한 협조를 구하고 그 가용자원(available resources)을 활용한다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다(Kelly, 2002). 실제적으로 최근 지방의 국제화 사업 상당수가 추진주체인 지방정부 뿐만 아니라 지역NGO 등 시민사회와 활발하게 연계되어 추진되고 있으며, 그 결정, 집행, 평가에 참여사례가 많은 것도 이런 이유 때문이다.⁸⁾

7) 최근 지역적으로 시민의 국제화 의식을 제고하기 위해 정부지원으로 정기적인 다문화 이해교육을 지역주민과 학생을 대상으로 실시하거나, 거주외국인과의 공생을 위한 세미나, 한국문화발신과 외국문화와의 상호이해를 위한 행사(국어교육, 문화탐방 등), 자원봉사 네트워크 구축 등의 사례가 다양하게 나타나고 있다(오경석 외, 2009).

셋째, 지방의 내향적 국제화에는 지역문화의 특성(characteristics of local culture)이 어떠한가 하는 점도 일정부분 중요한 관계가 있다. 흔히 지리·입지적 조건 및 문화적 유산(local landscape character and cultural heritage)에 영향을 받는 지방문화의 고유한 속성은 중요한 사회자본(social capital)의 구성요소이자, 지역주민의 내면의식에 자리잡고 있는 사고의 기저와 맥락을 같이 하기 때문이다(Barry, 2002; 한승미, 2010). 지역마다의 고유한 토착문화는 지방의 국제화 과정에 있어서 눈에 보이지 않고 예산이 소요되는 부분도 아니지만, 그 지역의 장기적인 국제화의 수준과 결과에는 적지 않은 영향을 주기도 한다. 예컨대 지역문화의 개방성(openness), 관용성(tolerance), 다양성(diversity), 친화성(friendship)은 국제화 수준과 연관이 있음이 여러 국가에서 보고되고 있다(Carens, 2000; Benhabib, 2002; 오경석 외, 2009). 즉 원래부터 지역문화가 외국문화에 대해 열려 있고, 상호작용에 대한 관심이 많으며, 관용과 포용력이 높음으로 인해 편안하고 조화로운 관계가 나타난다면 자연스럽게 국제화의 수준도 높아진다는 것이다. 실제적으로 육상교통의 요충지였거나 바다를 끼고 있는 연안도시에서는 오래 전부터 개방적이고 관용적인 지역문화의 특징을 살려 국제화를 추진하고 있는 사례도 산재해 있다(Kivisto, 2002; Ipsen, 2005). 단순하게 내향적 국제화의 의미를 “지역주민이 외국인에게 문호를 개방하고 외국문물을 지역사회에 수용하는 것”이라 본다면, 지역문화의 이러한 특성들은 기존 토착문화에 의한 차별과 편견을 예방할 수도 있다는 전제에서 그 결과상의 차이도 충분히 발생시킬 수 있는 것이다.

3) 외국인 차원(F)

첫째, 지역별 거주외국인의 구성비중(proportion)은 내향적 국제화의 수준과 밀접한 연관이 있다. 일찍이 이민정책을 통해 다문화 사회로 나아간 선진외국의 경험에 비추어 보면, 거주내국인 대비 외국인 비율이 높은 국가와 지역일수록 내향적 국제화의 수준도 높다는 결과가 보고되고 있다(Castels & Miller, 2003; Friedman, 2005; Scheffler, 2007). 일각에서는 거주외국인이 국적별, 유형별로 다양하다면 내향적 국제화의 일관된 추진이 자칫 어려울 수도 있다는 의견이 있으나, 오히려 거주외국인의 이러한 인종, 국적, 직업별 다양성은 지역사회 차원에서 이들과 관련된 이슈제기와 문제인식의 측면에서 내향적 국제화에 보다

8) 2006년에는 거주외국인 지원을 위한 시민단체(NGO)가 1개 이상인 기초자치단체(시·군·구)가 고작 64개에 불과하였으며, 나머지 170곳(73%)에는 관련 시민단체가 전혀 없었다. 그러나 2011년에는 외국인주민 지원 종교·민간단체가 2개 이상인 곳이 144개(62%)이며, 단지 23곳(13%)만이 거주외국인을 위한 시민단체가 없는 것으로 조사되고 있다(행정안전부 지방행정국, 2011).

유리한 조건으로 논의되고 있다(양기호, 2006; 김혜순, 2008). 실제 우리나라의 경우에도 거주외국인의 비율이 각 지역별로 많은 편차를 보이고 있으며, 국적과 신분별 거주편차도 큰 편이다. 우리나라 법무부 출입국·외국인정책본부(2011)와 행정안전부(2011)의 지침 및 분류기준에 따르면, 지방정부에서 일반적으로 거주외국인이 20,000명 이상이거나 주민등록인구 대비 5% 이상이면 높은 비율이며, 500명 이하거나 0.5% 이하이면 낮은 비율로 판단하고 있다.⁹⁾

둘째, 내향적 국제화는 거주외국인의 정착의지와 관심도(willingness for resettlement)에 따라 부분적으로 영향을 받기도 한다. 다민족, 다인종 국가의 사례를 보면, 내국인들의 눈에 비친 거주외국인의 이미지는 대부분 그들이 얼마나 지역사회에 정착할 의지가 있으며, 공생을 위해 내국인만큼의 봉사와 공헌을 할 것인가에 좌우된다(Kymlicka, 1996; Kivisto, 2002; Goonewarddena & Kipfer, 2005). 즉 지역사회에서 거주외국인 대책과 지원을 해주는 수준은 실제로 수혜자 자신 스스로의 인식과 태도로부터도 많은 영향을 받게 된다(오경석 외, 2009). 외부에서 외국인주민에 대한 부정적 이미지를 해소하고 다문화 포용을 위한 지원을 확대하더라도, 정착 수혜자들의 관심도나 의지가 낮다면 그 효과는 저하될 가능성이 높다. 외국의 경험에 비추어 볼 때, 우리나라가 다문화 포용분위기 확산과 더불어 사는 공생공동체를 구현하기 위해서는 내국인의 인식과 외국인의 정착의지가 서로 조화를 이루어야 한다는 점은 분명해 보인다(김민정 외, 2006; 이혜경, 2008; 한승미, 2010).

셋째, 지역의 내향적 국제화는 거주외국인 사이의 자기조직화(self-organization)나 네트워킹(networking) 문제와도 밀접한 연관성이 있다. 우리나라 거주외국인 숫자가 140만을 넘어섬에 따라 외국인주민이 지역활동에 참가할 수 있는 환경을 만들고 외국인주민의 자주활동을 존중하는 분위기가 확산되고 있다. 동시에 각 지역에서는 외국인주민의 지속적인 증가에 부응하는 사회적 자기네트워크와 활동조직의 필요성이 공감되고 있다. 이는 기존의 한 국가에서 일방적인 '동화적 다문화주의(assimilation)'에서 벗어나, 여러 국가에서 온 서로 다른 문화적 배경을 지닌 이주민의 문화적 차이를 인정하고 다양성의 가치를 존중하는 출발점이 된다(Eisenberg, 2003; Friedman, 2005). 외국인이 자기네트워크를 구축하도록 장려하고 돕는 것은 초기 다문화주의 관점에서 벗어난 내향적 국제화의 이념을 충실하게 실

9) 전국 외국인 거주자 비율은 인구대비 평균 2.5%(약 129만/약 5,051만)인데, 16개 광역자치단체 중에서 서울, 경기, 인천, 충남 등은 이 평균보다 높은 비율을 보여주고 있는 반면 대구, 광주, 대전, 강원 등은 거주외국인이 1%대의 낮은 비율이다(2011년 주민등록인구 기준). 또한 기초자치단체의 경우 232개 중에서 인구의 5% 이상, 2만 이상 외국인 다수 거주지역은 서울 영등포구, 구로구, 용산구, 구로구, 금천구, 관악구, 경기도 안산시, 수원시, 화성시, 성남시, 김포시, 포천시, 부산 강서구, 인천 중구 등이다(행정안전부, 2011). 자세한 사항은 현황분석에서 다시 논의될 것이다.

천하는 것이다. 즉 궁극적인 내향적 국제화는 타자들의 공존이 어떻게 시작되는가의 문제도 중요하지만, 이주민들이 평등한 성원권(membership)을 주장하기 위해 스스로를 협상의 파트너로 조직화할 수 있는 환경을 조성하는 것을 더욱 중요시한다. 때문에 자기조직화나 네트워크의 사례로 외국인국제위원회, 외국인집주소시회의, 외국인다운미팅, 외국인주민참여권 확보운동 등이 구체적인 모습으로 나타난 바 있다(Young, 2000; Barry, 2002; Benhabib, 2002; 양기호, 2006; 한승미, 2010). 실제로 이들 거주외국인 네트워크는 각 나라에서 이민자의 체류목적에 맞는 맞춤형 지원·관리 프로그램을 요구하기도 하고 시민으로서의 복지 및 참정권을 요구하기도 했다. 사회통합을 위한 평등한 외국인 정책은 이민의 역사가 오래된 나라들의 공통적 추세인 것이다. 우리나라 지역사회에서도 이주노동자지원단체, 결혼이민자지원단체, 국가별 유학생연대, 새터민협회, 다문화가정협회, 거주외국인인권연대, 외국인선교회 등 다양한 유관단체의 기하급수적인 증가는 외국인의 자발적인 참여와 네트워크 구축이 내향적 국제화의 촉매가 될 수 있음을 말해준다(행정안전부, 2008; 국무총리실외국인정책위원회, 2009).¹⁰⁾

Ⅲ. 연구설계

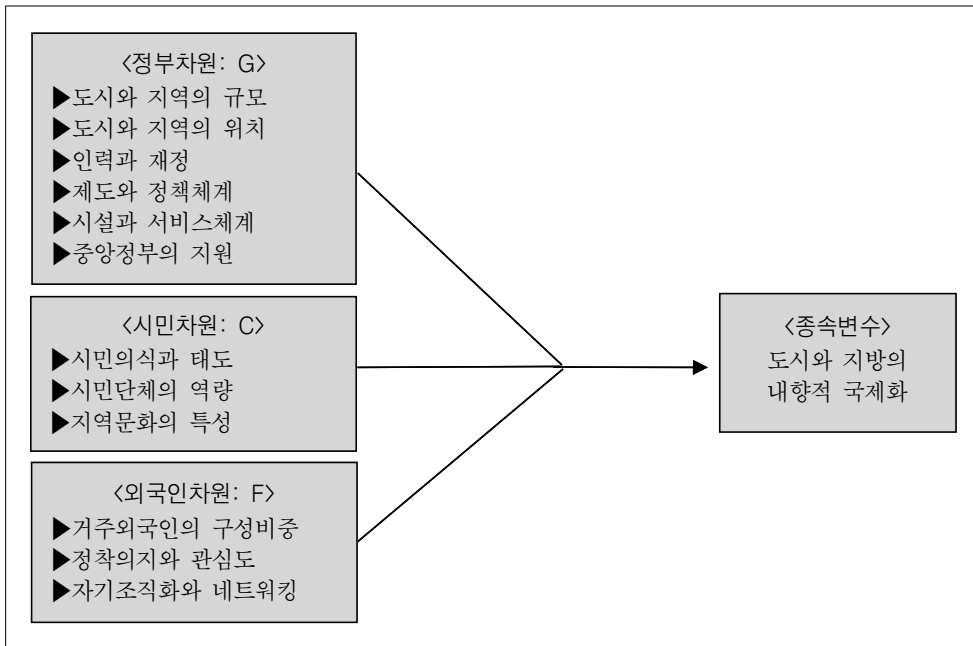
1. 연구모형

지금까지 도시와 지방의 내향적 국제화의 개념과 그 수준을 결정하는 조건에 대해 이론적 토대와 근거들을 논의하였다. 앞서 제시된 논거들처럼 내향적 국제화의 실증은 아직 국내에서 자리를 잡은 상황이 아니므로, 구체적인 분석을 위해서는 이론에 준거한 모델을 제안할 필요가 있다. 이론적 논거에 따르면 현 단계 우리나라 지방의 국제화 개념에 있어 내향적 국제화는 중요한 의미를 가지며, 여기에 영향을 미칠 것으로 논의된 변수는 크게 정부차원, 시민차원, 외국인 차원의 3가지 범주로 분류할 수 있었다. 먼저 정부차원에서는 지역의 외형적

10) 2006년 130개(시·군·구별 평균 0.6개) 외국인주민을 위한 지원기관·단체는 2011년에는 743개(시·군·구별 평균 3.2개)로 5년 사이 약 5배 이상 증가하였다. 고무적인 것은 공공단체(304개)보다 민간단체(352개)와 종교단체(87개)의 수가 많다는 점이다. 이는 내향적 국제화에 내·외국인의 참여와 역량이 중요할 수 있음을 보여주는 것이다. 대부분의 거주외국인 민간네트워크에서는 법률상담, 문화축제 등 화합행사, 취업알선 등 고충해결 위주로 자체지원하고 있으며, 무료건강검진, 한국어교육, 문화체험, 예절교육 등 지역사회 적응 중심으로 일단 시작되고 있다.

규모, 지역의 지리적 위치, 지방의 인력과 재정, 제도와 정책체계, 시설과 서비스체계, 중앙 정부의 지원이 제시되었고, 시민차원에서는 시민의식과 태도, 시민단체의 역량, 지역문화의 특성이 제시되었으며, 외국인 차원에서는 거주외국인의 구성비중, 정착의지와 관심도, 자기 조직화와 네트워킹이 제시되었다. 이들 논의된 변수들을 토대로 도시와 지방의 내향적 국제화 수준을 종속변수로 설정해서 여기에 영향을 미치는 12개 독립변수들을 각각 상정하여 <그림 1>과 같은 인과관계를 도식할 수 있다. 이를 재차 가설형식으로 설명하면 다음과 같다.

<그림 1> 연구모형



첫째, 정부차원(G)에서 내향적 국제화는 행정적으로 도시와 지역의 규모에 따라 차이가 날 수 있다는 논거에 따라 연구대상을 광역자치단체와 기초자치단체로 구분한다. 즉 도시와 지역의 규모에서는 광역자치단체가 기초자치단체 보다 내향적 국제화 수준이 높을 것이다. 지역의 지리적 위치에 있어서는 해방도시나 연안지역이 내륙지역 보다는 내향적 국제화 수준이 높을 것이다. 인력과 재정변수에서는 별도의 인원과 재정이 있는 지방이 그렇지 않은 곳 보다 내향적 국제화의 수준이 높을 것이다. 또한 제도와 정책체계에서는 공식화, 정형화, 구체성이 높을수록, 시설과 서비스체계에서는 양적 규모나 질적 수준이 높을수록, 지방에 대한

중앙정부의 지원이 잘 될수록 내향적 국제화 수준이 높을 것이다. 둘째, 시민차원(C)에서 내향적 국제화는 시민의식과 태도에 따라 영향을 받을 수 있는데, 다문화에 대한 시민차원의 이해와 감수성, 국제화된 감각과 의사소통능력, 상호존중과 이해도가 높을수록 내향적 국제화도 잘 될 것으로 가정하였다. 그리고 시민단체의 전문성이나 전반적인 참여나 활동역량이 높을수록 내향적 국제화 수준이 높을 것으로 보았다. 또한, 지역문화의 특성이 개방적, 관용적, 친화적이고 다양성의 정도가 높을수록 내향적 국제화 수준도 높을 것이라는 가설을 설정하였다. 셋째, 외국인차원(F)에서는 전체인구에서 거주외국인의 비중이 높을수록, 거주외국인의 정착의지와 지역사회에 대한 관심도가 클수록, 자기조직화나 네트워크가 잘 되어 있을수록 내향적 국제화 수준도 함께 높을 것이라는 가정을 하였다. 따라서 이상의 모형과 가설은 앞으로 우리나라 각 도시와 지역이 내향적 국제화 수준을 높이기 위해 필요한 여러 요인이나 조건들 중에서, 과연 어떠한 것을 효율적으로 강화하는 것이 좋은지를 발견하도록 도와 줄 수 있을 것이다.

2. 조사설계와 자료

우리나라 도시와 지방의 내향적 국제화와 그 요인 연구에 필요한 자료는 각각 현황자료와 설문자료로 구분된다. 먼저 내향적 국제화 수준을 알아보기 위한 현황자료는 국무총리실속 외국인정책위원회, 법무부 출입국·외국인정책본부, 행정안전부 지방행정국 자치행정과, 전국시도지사협의회 및 (구)한국지방자치단체국제화재단을 대상으로 수집하였다. 현황자료를 통해 내향적 국제화에 대한 주요 실태, 통계현황, 정책동향정보 등을 입수하였고, 이를 다시 우리나라 각 지역에서 내향적 국제화의 현재적 공과(功過)를 논의하는데 이용하였다.

내향적 국제화의 성공조건 내지 영향요인을 분석하기 위한 설문자료는 전국 지방자치단체에서 그 대상이 선별되었다. 2011년 3월 기준 전국 16개 광역자치단체(특별시 1개, 광역시 6개, 도 8개, 특별자치도 1개)는 모두 조사대상으로 하되, 228개 기초자치단체(시 73개, 군 86개, 자치구 69개) 중에서는 정주외국인 지원을 위한 조례, 부서, 단체가 있는 곳이 144곳으로 파악되어(행정안전부, 2011), 이를 조사대상으로 설정하였다. 그러므로 광역 16개, 기초 144개 등 총 160개 지방에 대한 설문지 배부대상자는 정부(업무부서), 민간단체(NGO 등), 방문외국인으로 분류하였으며, 각 지방의 거주외국인 규모에 따라 응답자의 수를 최하 4개에서 최고 10개로 조정하였다. 총 880부(광역 10부×16개=160부, 기초 4~6부×144개=720부)를 사전협조를 구한 우편으로 발송하였고, 이중에서 3차례에 걸쳐 모두 304부(34.5%)를 회수하였다. 이 중에서 부실이나 오류가 없어 추가적으로 제외할 표본은 없었다. 그리고 개인(설문지)단위 분석이 아닌 도시와 지역(집단)별 내향적 국제화 수준과

요인을 측정하는 것이므로, 변수의 값은 응답평균을 조사대상 단위인 각 지방단위(지역단위)의 대표치(mid-value)로 재처리하여 새로운 데이터 셋(set)으로 분석했다.

이 조사에 소요된 기간은 약 5개월(2011.5~9)이었고, 표본의 인구통계학적 특성과 분포는 무난하였다. 앞선 연구모형에 포함된 하위변수들과 그 측정치를 수집된 자료를 통해 최종 목록으로 정리하고, 각 변수들의 신뢰도를 분석한 결과는 <표 1>과 같다. 각 평가항목별로 신뢰도를 분석한 결과 Cronbach's Alpha값이 모두 0.70을 넘고 있어 척도의 신뢰도 문제는 무난한 것으로 볼 수 있었다.¹¹⁾

<표 1> 변수목록과 측정¹²⁾

차원	변수(문항 수)	측정내용	신뢰도(α)
종속 변수	내향적 국제화 수준(4)	거주외국인 지원의 양적 다양성, 질적 우수성, 전반적 지원수준, 다문화 지역사회 구축수준	.8341
정부 차원	도시와 지역의 규모	광역자치단체(=0), 기초자치단체(=1)	가변수(d)
	도시와 지역의 위치	해항도시/연안지역(=0), 내륙도시/육상지역(=1)	가변수(d)
	인력과 재정(3)	외국인 지원인력의 전문성, 예산의 충분성, 국제화 업무부서의 집중과 통합	.7937
	제도와 정책체계(3)	외국인지원조례와 규칙의 공식성, 업무지침의 정형화, 사업과 실무의 구체성	.7603
	시설과 서비스체계(4)	외국인 지원시설의 상대적 규모, 시설의 질, 서비스 제공수준, 이용자의 만족수준	.8137
	중앙정부의 지원(3)	중앙정부의 행정적 지원, 재정적 지원, 기타 지원	.7810

11) 조사에 응답한 160개 도시와 지방의 내향적 국제화 정부기관 및 민간단체 응답표본(N=304)의 특성은 다음과 같다. 국적별로는 내국인 응답자가 265명(87.2%), 외국인 응답자가 39명(12.8%)으로 나타났다. 행정구역상으로는 광역이 119명(39.1%), 기초가 185명(60.9%)의 비율이었으며, 소속별로는 공무원 등 지방정부 관계자가 217명(71.4%), 시민/종교단체 등 민간단체 관계자가 87명(28.6%)으로 나타났다. 인구통계학적 성별로는 여성이 202명(66.4%), 남성이 102명(33.6%)으로 여성이 남성보다 많은 것으로 나타났으며, 연령별로는 30대가 142명(46.7%)으로 많고, 40대 121명(39.8%), 50대 이상 34명(11.2%), 20대 7명(2.3%)의 순으로 나타났다. 학력별로는 4년제 대학교 졸업이 226명(74.3%), 2년제 대학 졸업이 43명(14.1%), 대학원 졸업이 26명(8.6%), 고등학교 졸업 이하가 9명(3.0%) 등으로 나타났다.

12) 독립변수에서 지리적으로 '도시와 지역의 규모'와 '위치'는 '가변수(dummy variable)'를 사용하고, 인구학적으로 '거주외국인의 비중'은 '자연로그(natural log)'로 변환된 변수를 사용하였다. 나머지 변수는 응답자의 주관적 측정(subjective measure)치로서 Likert-type 5점 척도를 이용하여 측정되었다. 설문지는 측정오차를 줄이고 신뢰도를 높이기 위해 다항목 척도의 형태로 최소 3개 이상 문항으로 구성했으며, 전문가 패널자문을 거친 예비점검(pilot study)을 통과한 질문만 최종설문에 투입되었다.

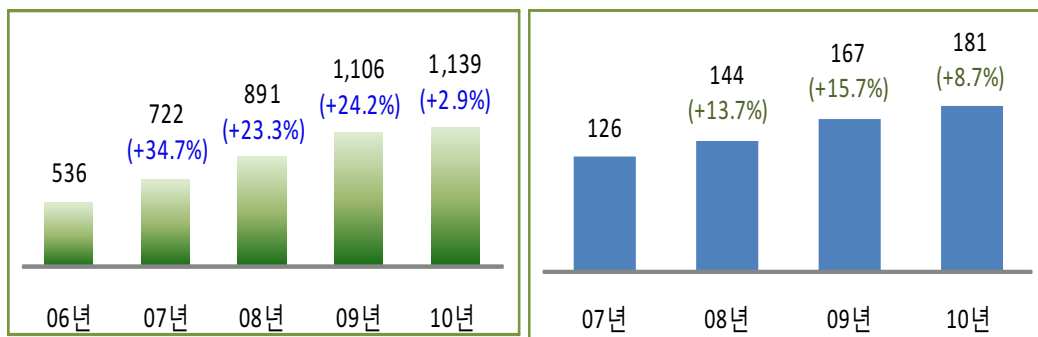
차원	변수(문항 수)	측정내용	신뢰도(α)
시민 차원	시민의식과 태도(4)	시민의 다문화 사회 이해도, 감수성, 의사소통능력, 내·외국인의 상호존중성	.8532
	시민단체의 역량(3)	외국인지원 시민단체의 전문성, 신뢰성, 활동수준	.7719
	지역문화의 특성(4)	외래문화에 대한 지역향토문화의 개방성, 관용성, 다양성, 친화성	.7993
외국인 차원	거주외국인의 구성비중	지역별 주민등록인구/거주외국인(구성비율, %)	자연로그(ln)
	정착의지와 관심도(3)	정착노력과 의지, 지역사회에 대한 관심도, 지역사회활동에 대한 참여도,	.7526
	자기조직화와 네트워킹(3)	외국인 유관단체의 활동, 외국인 상호간 소통체계, 권리의 요구와 협상수준	.7688

IV. 분석과 논의

1. 거주외국인과 내향적 국제화의 주요 현황

먼저 최근 몇 년간 거주외국인 증가추세의 두드러진 특징은 <표 2>에서처럼 매년 20%이상 증가해 오던 거주외국인 증가율이 2010년부터는 3%~4%내외로 증가하는데 그침으로써 증가율이 대폭 완화되었다는 것이다. 최근 증가율이 둔화된 원인은 거주외국인에서 가장 많은 비율(약 50%)을 차지하는 외국인근로자 때문인데, 최근 국내 기업들이 글로벌 금융위기의 여파로 내국인의 고용보호를 위해 외국인력의 채용규모를 대폭 축소한 것과, 결혼이민/귀화자 증가가 소폭 감소한 것에 기인한 것으로 분석된다. 이렇듯 외국인 증가세가 둔화됨에 따라 2007년까지 외국인 불법체류자도 함께 증가해왔으나, 2008년부터는 매년 지속적인 감소추세를 보여주고 있다. 이러한 상황에서 중앙 및 지방정부는 불법체류자에 대한 기존 '관리일변도'의 외국인대책에서 벗어나 합법적인 거주외국인에 대한 사회적 정착과 안정을 추구하는 새로운 정책방향으로의 전환이 필요한 시점이 되었고, 포괄적으로 이는 '내향적 국제화의 지향'으로 표현될 수 있다.

<표 2> 외국인주민 및 결혼이민/귀화자 변화추이(등록자: 천명)



* 자료: 행정안전부 지방행정국 자치행정과(2011.10). 주민등록 거주외국인 신분별 통계 제작성.

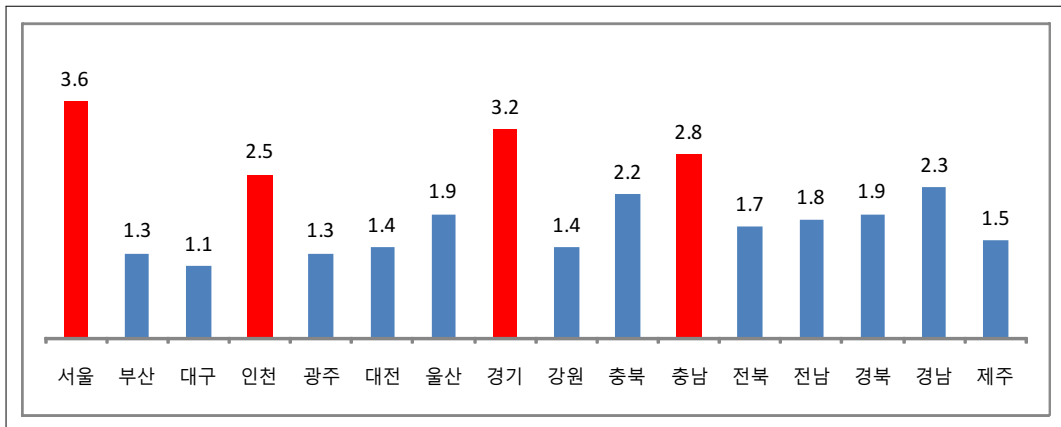
그러면 내향적 국제화를 위해 지역별 거주외국인의 각종 상황과 조건을 <표 3>에서 살펴 보도록 하자. 먼저 2011년 기준 전체 주민등록인구 대비 등록외국인주민은 전국 평균 2.3%에 달한다. 지역별 비율은 16개 광역자치단체 중에서 서울 3.3%, 경기 2.9%, 충남 2.4%, 인천 2.3% 순으로 4개 시도가 평균을 상회하고 있다. 2011년 기준으로 전체 외국인주민은 광역자치단체(시·도) 별로는 수도권(서울·경기·인천) 지역에 64.8%가 거주하고 있으며, 특히 경기(29.7%), 서울(29.5%), 인천(5.6%) 등 수도권에 집중되고 있다. 2009년까지는 전국에서 최다 거주지역이 서울이었으나, 2010년부터 경기도가 서울을 앞질러 도시와 지방 중에서 외국인 최다 거주지역으로 부상하였다. 이는 기업체, 공단, 대학 등이 많은 수도권에 외국인의 거주선호도가 높은 것으로 판단할 수 있다. 또한 전국 기초자치단체(시·군·구) 별로는 평균 4,766명이 거주하고 있으며, 평균 외국인근로자 2,471명, 결혼이민자 및 국적취득자 859명, 외국인자녀 458명, 기타 유학생 등이 978명으로 나타나고 있다.¹³⁾

일단 전국 각 지방별로 거주외국인의 숫자가 전반적으로 고르게 증가되었다는 것은 내향적 국제화 주체로서 '지방'의 중요성이 그만큼 커졌음을 의미한다. 동시에 지방자치시대에 국제화의 다양한 의제와 문제의 장이 내용적으로 확대되었음을 뜻하기도 한다. 즉 지방차원의 행정과 정책의 관점에서 내향적 국제화는 '도시와 지방의 내부'를 국제화하는 것이며, 행정관료 및 다문화정책 관련 이해관계자의 의식과 행동을 국제적, 보편적 수준으로 전환함과 동시

13) 기초자치단체에서 외국인 다수거주지역(2만 이상)으로는 서울특별시 영등포(44,677), 구로(34,480), 금천(22,534), 관악(22,201), 경기도 안산(41,785), 수원(30,139), 화성(24,925), 성남(22,604) 등이며, 인구대비 5% 이상 기초자치단체는 15곳이다. 외국인 소수 거주 지역(5백 미만)으로는 인천광역시 옹진(177), 강원도 화천(340), 충청남도 계룡(263), 전라북도 무주(379), 전라남도 구례(358), 경상북도 청송(299), 영양(214), 울릉(75) 등이며, 인구대비 0.7% 미만 기초자치단체는 6곳으로 나타났다(행정안전부 지방행정국 자치행정과, 2011).

에 지역사회의 유·무형적 수용능력을 국제수준에 맞게 제고시키는 것이다. 거주외국인에 대한 각종 지원을 통해 지방의 내향적 국제화를 완전하게 실현하기 위해서는 정부와 시민이 외국인을 지역주민, 구성원으로 인식하는 과정이 필수적이다. 그러나 지금껏 우리나라 국가와 지방정부는 지금까지 거주외국인을 주로 관리의 대상이자, 오직 ‘외부인’으로서의 의제로 다루어왔다. 때문에 최근 다문화 사회로의 정책적 지향이 사회적 이슈가 되고, 이제 외국인과의 공존을 지향하면서 시민의 국제화의식을 향상시키기 위한 정부의 다양한 방법들이 제시되고는 있으나, 그 효과성이 여전히 낮은 것은 내향적 국제화에 대한 근본적인 관심과 이해가 전제되지 않은 이유일 것으로 생각된다.

〈표 3〉 광역·기초자치단체의 거주외국인 비율과 분포(등록자, 내국인 대비 %)



거주 외국인 규모	계	2만이상	2만~1만	1만~5천	5천~1천	1천~5백	5백~1백	1백미만
기초자치체 수 (2010년 대비증감)	228개	9개 (+1)	25개 (+1)	33개 (+2)	101개 (+2)	46개 (+9)	13개 (-12)	1개

* 자료: 행정안전부 지방행정국 자치행정과(2011.10). 주민등록 거주외국인 지역별 통계 재작성.

실제로 도시와 지방에서의 내향적 국제화에 대한 지역사회 스스로의 미진한 이해는 〈표 4〉와 같이 제도나 물리적 지원수준을 가늠해 보면 더욱 잘 알 수 있다. 예컨대, 거주외국인 지원조례는 외국인의 법적 지위를 지역주민에 준하는 개념으로 정립하는데 있어서 제도적 시작점이자, 내향적 국제화의 중요한 요소이다. 2005년부터 외국인주민 지원 조례가 없는 지방에 대해 중앙정부는 자체 제정을 권고, 추진하고 있으나, 2011년까지 그 비율은 아직 전체 도시와 지역 숫자의 절반에도 미치지 못하고 있다. 외국인 지원조례 현황에서 광역자치단체의 경우 16개 모두 제정이 되어 있으나, 기초자치단체의 경우 230여 곳 중에서 80여 곳

남짓에 불과하다(행정안전부, 2011). 또한 거주외국인을 일상생활에서 지원하는 전국의 외국인지원 기관·단체는 공공기관/시설 304개, 민간단체 352개, 종교단체 87개 등으로 총 743개 정도이다(행정안전부, 2011). 이는 공공부문과 민간부문의 지원시설을 전부 합산하더라도, 여전히 전국 140만이 넘는 거주외국인을 제대로 감당하기에는 크게 부족하다는 것을 말해준다.

이상의 현황과 실태에 관한 논의를 토대로 보자면, 현재 지역단위의 내향적 국제화는 양적 측면과 질적 측면에서 모두 성숙되지 못했다는 지적도 충분히 받을 수 있는 상황이다. 따라서 현 단계에서 우리나라 도시와 지방의 내향적 국제화의 성공조건, 혹은 영향요인을 체계적으로 논의해 보고, 이를 경험적으로 검증해 보는 것은 실천적 측면에서 그 의미가 클 것으로 보여진다.

<표 4> 지방의 거주외국인지원조례 및 시설/단체 분포현황(개)

구분	조례	소계	공공시설	민간단체	종교단체	구분	조례	소계	공공시설	민간단체	종교단체
서울	13	66	38	23	5	강원	4	33	13	18	2
부산	6	39	30	8	1	충북	10	36	15	19	2
대구	4	37	18	17	2	충남	9	53	26	26	1
인천	8	33	11	16	6	전북	7	72	32	36	4
광주	2	35	9	22	4	전남	4	35	19	11	5
대전	5	16	4	12	-	경북	5	41	18	17	6
울산	6	17	4	10	3	경남	6	60	24	30	6
경기	21	158	39	79	40	제주	2	12	4	8	-

* 자료: 행정안전부(2011). 자치법규 및 거주외국인단체 통계 재구성(조례는 기초자치단체 포함).

* 음영표시는 해양도시(海港都市)나 연안지역, 혹은 도서지역임.

2. 내향적 국제화에 영향을 미치는 요인

앞서 논의된 우리나라 각 지역의 거주외국인의 분포와 각종 지원현황에 따르면 현재까지 우리나라 도시와 지방에서 내향적 국제화의 필요성 및 당위성은 분명한 것으로 드러났다. 그러면 민선자치시대에 각 지역의 내향적 국제화 수준이 향후 지속적으로 향상되도록 만들기 위해서는 과연 어떠한 원인으로 내향적 국제화가 성공, 촉진될 수 있는 것인지에 대해 알아볼 필요가 있다. 이론적 논의에 따라 내향적 국제화의 수준에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 연구설계에 따라 전국 지방자치단체에 대해 조사한 자료를 회귀분석으로 처리한 결과는 <표 5>와 같다.

이것은 정부차원에서 도시와 지역의 규모, 도시와 지역의 위치, 인력과 재정, 제도와 정책 체계, 시설과 서비스체계, 중앙정부의 지원을, 시민차원에서 시민의식과 태도, 시민단체의 역량, 지역문화의 특성을, 외국인 차원에서 거주외국인의 구성비중, 정착의지와 관심도, 자기조직화와 네트워킹을 개별 독립변수로 설정하고 각 변수의 측정항목들이 내향적 국제화 수준에 미치는 영향에 관한 회귀값을 추정한 것이다. 회귀모형에 대한 설명력을 나타내는 결정 계수(R²)는 0.531 수준으로 내향적 국제화 개념의 약 53.1%가 유의미한 5개의 변수에 의해 설명되고 있으며, 모형의 F값은 147.210(p<0.001) 수준으로 나타났다. 전반적으로 변수의 상대적 중요도를 나타내는 표준화계수(β 값)를 살펴보면, 그 결과가 다음과 같이 설명된다.

먼저 내향적 국제화에 영향을 미치는 요인 중에서 정부차원의 인력과 재정($\beta=.311$)이 가장 의미 있는 변수로 나타났고, 다음으로 시민차원의 시민단체의 역량($\beta=.298$), 정부차원의 제도와 정책체계($\beta=.243$), 외국인차원의 자기조직화와 네트워킹($\beta=.193$), 거주외국인의 비중($\beta=.145$)의 순으로 영향을 미치고 있었다. 나머지 독립변수인 도시와 지역의 규모, 도시와 지역의 위치, 시설과 서비스체계, 중앙정부의 지원, 시민의식과 태도, 지역문화의 특성, 거주외국인의 정착의지와 관심도 등은 통계적으로 유의하지 못한 것으로 나타났다(p>.05). 이러한 결과를 해석하면 지방은 앞으로 이러한 5가지 의미 있는 요인들을 중심으로 내향적 국제화의 수준을 향상시키기 위해 노력을 기울여야 한다는 것을 말해준다. 보다 구체적인 해석과 논의는 다음과 같이 할 수 있다.

첫째, 내향적 국제화에 대해서 정부차원에서 이를 전담하는 '인력과 재정'은 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 향후 내향적 국제화를 활성화시키기 위해서 전담 인력의 확충과 별도의 예산배정이 필히 이루어져야 함을 시사한다. 업무를 전담하는 인력이나 조직의 문제는 내향적 국제화의 성공적 추진에 있어 상당히 중요하게 인식되고 있는데, 사람이 많지는 않더라도 일단 거주외국인을 지원하기 별도의 정부인력이 도시나 지역 내에 존재하고 있으면 내향적 국제화의 성공가능성이 높아질 수 있다. 재정의 문제도 마찬가지로 해석된다. 즉 많은 지방과 도시들은 내향적 국제화 문제의 중요성을 체감하고 있으며, 이를 위한 예산편성과 집행의 필요성을 인식하고 있는 것으로 생각된다. 거주외국인 지원대책 위주의 내향적 국제화는 그 사업의 특성상 정부부문의 초기 재정적 공공투자를 필요로 하는 상황이 많기 때문이다.

<표 5> 도시와 지방의 내향적 국제화에 영향을 미치는 요인

변수		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
		B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)		.652	.141		5.054	.000		
정부 차원	도시와 지역의 규모*	-2.430E-02	.087	-.012	-0.292	.712	.655	1.864
	도시와 지역의 위치*	-3.152E-02	.047	-.019	-0.234	.312	.865	2.755
	인력과 재정	.281	.032	.311	5.413	.000	.511	1.891
	제도와 정책체계	.208	.041	.243	3.711	.000	.248	2.962
	시설과 서비스체계	2.481E-02	.060	.020	0.458	.604	.564	1.636
	중앙정부의 지원	1.235E-02	.072	.036	0.286	.799	.396	2.054
시민 차원	시민의식과 태도	5.973E-02	.056	.033	1.474	.124	.291	3.891
	시민단체의 역량	.242	.028	.298	5.098	.000	.231	3.024
	지역문화의 특성	1.132E-02	.062	.029	0.211	.825	.203	3.468
외국인 차원	거주외국인의 비중**	9.115E-02	.037	.145	1.974	.040	.432	2.972
	정착의지와 관심도	1.368E-02	.054	.023	0.268	.648	.571	2.134
	자기조직화와 네트워크	.144	.049	.193	2.262	.025	.179	4.121
R ² = .549		Adjusted R ² = .531		F = 147.210		P = 0.000		

비고) * 표시는 가변수, **는 자연로그로 처리된 변수.

둘째, 내향적 국제화에는 시민차원에서 ‘시민단체의 역량’ 요인이 상당히 중대한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 이는 외국인지원에 관련된 시민단체의 전문성, 신뢰성, 지역사회에서의 활동수준이 높을수록 내향적 국제화가 촉진될 수 있음을 의미한다. 내향적 국제화의 성공에 있어서 실제적으로 시민들은 외국인과의 일상생활에 적응할 수 있는 개방된 의식, 외국인과 교류 접근성과 소통할 수 있는 여건의 조성이 필요하다. 그런데 이는 기본적으로 전국에 산재하고 있는 외국인지원단체나 민간단체의 경험과 역량에 일정부분 의존할 수밖에 없는 것이 현실로 여겨진다. 그러므로 이러한 결과는 정부나 기업이 지역의 내향적 국제화를 위해 관련 시민단체를 지원, 후원해야 하는 논거가 될 것으로 생각된다.

셋째, 지방에서의 제도와 정책체계는 내향적 국제화에 상당한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 현실적으로도 내향적 국제화를 위한 지방정부의 정책방향을 설정하고 지역의 사회적 인프라 등을 확보하는 문제는 무엇보다 ‘조례’로 대표되는 자치제도의 존재여부에 많이 좌우되기도 한다. 따라서 정부는 각 지방에 대해 거주외국인에 대한 지원근거를 제도적으로 마련해 가는 추세이고 이는 역시 긍정적인 영향을 미치고 있는 상황으로 풀이된다.

넷째, 거주외국인들의 자기조직화와 네트워크도 내향적 국제화에 제법 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 내향적 국제화가 활성화되기 위해서 기본적으로 그

지역에서 외국인들의 자발적인 조직이나 네트워크가 자생되어 있어야 한다는 것을 뜻한다. 진정한 다문화 사회를 구현하고 내향적 국제화의 이념을 충실하게 실행하기 위해서는 거주외국인 상호간에 정보를 교환할 수 있도록 네트워크를 구축해나가는 동시에 이것이 지식습득과 정보교환의 장이 되도록 지역차원에서 도와주어야 할 것이다.

다섯째, 거주외국인의 비중은 일종의 조건변수(condition variable)로 상정되었음에도 불구하고 내향적 국제화에 약간의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 기본적으로 각 지역 단위에서 내국인에 대한 외국인의 상대적 구성비율이 높을수록 내향적 국제화의 가능성이 높아진다는 것을 뜻한다. 또한 우리나라 각 지방에는 실제로 거주외국인의 비율이 지역별로 많은 편차를 보이고 있으며, 국적과 신분별 거주편차도 큰 편이기 때문에 풀이된다.

마지막으로 내향적 국제화의 영향요인들에 있어서 도시와 지역의 규모나 위치, 시설과 서비스체계, 국가나 중앙정부의 지원, 시민의 의식과 태도, 지역문화의 특성, 외국인의 정착의지와 관심도 등은 아직 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이것은 기존의 해외문헌과 사례에서 이론적으로 중요한 변수일 수 있으나, 아직 우리의 현실에서는 그렇지 못한 것으로 드러났다. 특히 물리적 환경변수로서 내륙도시와 해양도시, 광역과 기초 등으로 구분된 비교변인들이 유의하지 못한 점은 현대의 도시들이 교통과 통신이 발달되고, 우리나라에서 지역적 인구이동과 국민적 삶의 균등화가 이루어진 이유도 있을 것으로 보인다. 이 점에 대해서는 차후의 심도 있는 연구가 더 필요해 보인다.

V. 시사점과 결론

이 연구는 우리나라에서 다문화 사회가 압축적이면서 급속하게 진전되어 가는 상황에서 현 단계 전국 도시와 지방의 내향적 국제화 실태를 대략적으로 가늠해보고, 이에 영향을 미치는 요인을 경험적으로 분석해 보았다. 그러면 지금까지의 연구결과에 대한 시사점과 결론을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라에서는 거주외국인의 규모나 증가속도에 비해서 도시 및 지방에서의 내향적 국제화 진척이나 수준 면에서 일정한 문제점도 안고 있었다. 현황분석에서 검토된 주요 문제점으로는 거주외국인 규모의 가파른 증가속도, 국적과 신분 및 체류목적의 다양화, 불법 체류자의 감소로 인한 합법거주 외국인의 상대적 증가, 지방별 거주편차의 존재 등이 있었다. 이에 반해 현재 도시와 지방들이 가지고 있는 제도적 수준, 각종 지원시설과 지원단체의 규모 등의 내부역량은 140만을 넘는 거주외국인을 감당하기에는 여전히 부족한 상태임을 알

수 있었다. 따라서 정부는 기존 외부인에 대한 관리 일변도의 소극적인 외국인대책을 수정하고, 각 지역에서 외국인과의 공존을 지향하면서 시민의 국제화의식을 향상시키기 위한 조치가 필요함을 지적하였다. 전국 지방 및 도시정부는 자기 주도적으로 공공기관, 민간단체, 개인들의 내향적 국제화 경험을 축적하고, 이를 체계적으로 자료화시킬 필요가 있는 것이다. 또한 이는 곧 내향적 국제화에 대한 사회 각계각층의 근본적 이해를 토대로 해서 정부, 시민, 외국인이 공통적으로 서로를 동일한 지역사회 구성원으로 인식하는 과정이 필수적임을 밝혔다.

둘째, 내향적 국제화에 영향을 미칠 수 있는 가장 중요한 요인은 '인력과 재정'의 문제로 나타났다. 이는 지금까지 지방정부나 도시정부 조직 안에서 업무분장이나 겸직 등으로 인력을 재활용하는 방식, 일시적 예산배정의 관행이 이제 내향적 국제화 추진에 있어 한계를 드러내었으며, 향후 전담인력의 확충과 별도의 예산배정이 반드시 이루어져야 함을 시사한다. 내향적 국제화는 단기적인 과제가 아니므로 관계자들의 업무연속성이 순환보직의 틀 속에서도 일정하게 담보되어야 하고, 외국인 대책에 소요되는 재정은 적게나마 지속적 배정이 이루어져야 한다. 따라서 각 도시 및 지방정부는 부족한 공무원과 낮은 재정자립도의 상황 속에서 최소한도의 인원과 재정일지라도 기존 업무와 별도로 구분시켜주고, 액수에 상관없이 정기적 예산을 배정해야 할 것이다. 비록 지방의 열악한 정부인력과 재정이 우려되지 않는 바 아니지만, 내향적 국제화는 향후 다문화 사회의 필연적 도래에 부응하는 중요한 정책행위이다. 그러므로 각 도시와 지방정부는 스스로 그 당위성을 증명하고, 지역사회 발전에 대한 기여와 그 순환논리도 밝혀내 주어야 할 것이다.

셋째, 내향적 국제화에 있어서 '시민단체의 역량'도 비중 있는 요인으로 드러났다. 이는 최근 거버넌스(governance paradigm)의 확산으로 내향적 국제화 이슈에 대해서도 정부 단독의 문제해결방식이 적합지 않을 가능성을 시사한다. 즉 다문화와 외국인대책에 대한 시민들의 열정과 관심, 선호와 지지는 이를 추진하는 과정 전반에서 원활한 힘을 형성하는 촉매(catalysis)가 되고 있으며, 성공적 결과에도 필수적인 요소가 되어가고 있는 것이다. 특히 거주외국인 지원을 위한 자생적 민간단체(NGO, 종교단체)들은 지방의 내향적 국제화에 있어 정보공유와 마인드 확산의 주된 창구가 되고 있으며, 실질적인 결과창출에 더 큰 역할을 할 수도 있음을 말해준다. 따라서 지금 현재 정부에 의해 이러한 각종 단체설립의 장려와 지원을 하고 있는 것은 일단 바람직한 현상으로 보여진다. 또한 이러한 상황의 중심에는 지방과 지역사회가 자리하는 것도 옳바르다. 향후에 정부는 다양한 가용자원의 최대활용(leveraging resources)이라는 거시적 측면에서, 거주외국인에 비해 여전히 부족한 시민사회와 민간단체의 내향적 국제화 역량에 대한 투자를 지속적으로 확대해나가야 할 것이다.

넷째, 지방에서의 공적인 '제도와 정책체계'는 내향적 국제화에 중요한 원인을 제공할 가능

성이 높았다. 이는 각 지역에서 지방정부나 지방의회가 거주외국인을 지역사회에서 공존하는 주체로 인식하는 가운데 우선 공생의 제도적 조건을 내부적으로 정비하는 것이 선결과제가 되어야 함을 시사한다. 내향적 국제화 추진은 유명무실한 제도나 정치적 행사로만 그칠 일 아니며, 그렇게 되어서도 안될 것이기 때문이다. 현재 중앙정부의 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법 조차도 중복이나 상충적 내용이 남아 있고, 행정안전부 표준조례안과 각 지방의 다수 관련 조례들의 경우 행위 규범적 성격보다는 선언 규정적 성격이 많은 것으로 보인다. 특히 우리나라 지방의 '정주외국인 지원조례'는 중앙의 표준조례안 권고에도 불구하고 아직 지역별로 그 명칭과 규정수준이 다르고, 거주외국인에 대해서 다각적이고 실질적인 처방을 하고 있는 경우는 드물다. 물론 방식 측면에서도 이 같은 중앙의 상의하달식에 의한 일률적 조례제정은 현실에 부합되지 않는 것으로 생각된다. 역설적이게도 불법체류자 등 미등록 외국인 문제는 그 사태의 심각성에도 불구하고, 제도적 테두리에 의해 오히려 소외가 심화될 가능성도 없지 않다. 따라서 지역단위의 거주외국인지원조례나 규칙은 내향적 국제화의 중요한 공식적 기제로 드러난 만큼, 없는 곳은 새로 제정하되 있는 곳은 그 구체성과 실질적인 실천력을 대폭 강화할 필요가 있다. 이 과정에서 기존의 제정방식이나 지원범위에 대한 적절성도 재검토되어야 한다.¹⁴⁾

다섯째, 거주외국인의 비중과 자기조직화 및 네트워크도 역시 내향적 국제화에 있어서 제법 중요한 요인이었다. 내국인과 마찬가지로 외국인주민이 많이, 다양하게 살고 있을수록 도시와 지방정부들이 내향적 국제화에 관심을 쏟게 마련이라는 것은 어찌 보면 자연스러운 결과일수도 있다. 그러나 거주외국인의 급속한 비중과 다양성의 증가는 일관된 내향적 국제화의 추진을 어렵게 만들 수도 있다. 따라서 각 지역은 내향적 국제화의 단기적인 성과(외부인 관리 패러다임)에만 치우치지 말고, 중장기적인 안목에서 보다 다양한 정책적 대상과 분야(다문화 공생 패러다임)를 찾아볼 필요가 있을 것이다. 같은 맥락에서 거주외국인의 조직화와 네트워크를 강화하기 위해 각 지방은 모범적인 거주외국인 연합체를 장려하고 이들 상호간의 네트워크 구축과 같은 특화된 사업을 추진할 필요성도 있다. 예컨대, 다문화 선진국인 미국과 일본에서는 이미 거주외국인타운미팅이나 외국인집주도시회의 등이 제도적으로 활성화되어 있는데, 우리도 앞으로 여기에 관심을 두어야 한다. 다문화 정책과 내향적 국제화의 수요자이자 당사자인 거주외국인들은 노동권, 생존권, 불법체류자 등의 문제에 대해서 사회적 합의를 도출하는데 필수적 행위자이기 때문이다. 지방자치시대 내향적 국제화의 본래적

14) 예컨대, 가장 기본적인 최소한도 장치인 조례는 정주외국인을 세분화하여 상황에 따른 맞춤형 생활 지원을 제공하는 것이 중요하다고 본다. 즉 1단계는 신규등록외국인, 2단계는 체류외국인, 3단계는 국적취득외국인 등으로 구분하되, 도시와 지방들은 각기 지역사정에 맞게 차별화 시킨 제도적 장치를 마련하는 것이다.

취지에 입각할 때 주민집단으로서 외국인의 지역사회 참여는 내국인의 국제화와 개방적인 가치관 형성에도 크게 기여할 것이다.

끝으로 도시와 지방의 내향적 국제화는 투자나 노력에 대한 산출이나 성과가 당장은 보이지 않으며, 거주외국인이 다양해질수록 의제의 폭도 점점 넓어진다. 이에 우리는 당분간 내향적 국제화에 대한 사회적 관심과 논의의 폭을 실천적으로 좁혀나가야 할 터이며, 가시적 성과의 조급한 요구보다는 차분한 인내와 배려가 여느 때보다 필요하다. 내향적 국제화 수준을 판단할 때는 눈에 보이게 하거나, 순위를 매기는 것에 관심을 두기보다는 진화된 지역사회의 모습, 각 분야별로 의미 있는 정책판단이 쌓여 나가야 한다. 내향적 국제화는 다문화 사회를 위한 절차만이 아니라, 성과 그 자체이기도 함을 잊지 말아야 한다. 궁극적으로 우리는 진정한 다문화 공생사회의 실현을 위해 이렇게 작지만 큰 실천규범을 고려하여 내향적 국제화를 차분히 추진해 나가야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강휘원.(2006). 한국 다문화 사회의 형성 요인과 통합 정책. 국가정책연구, 20(2): 5-34
- 김경숙·조화성.(2010). 한국인의 다문화 시티즌십 유형과 특징: 충남지역 주민의 사례를 중심으로. 민족연구, 41: 52-74.
- 김남국.(2005). 다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론. 국제정치논총, 45(4): 97-121
- 김민정·유명기·이혜경·정기선.(2006). 국제결혼 이주여성의 딜레마와 선택: 베트남과 필리핀 아내의 사례를 중심으로. 한국문화인류학, 39(1): 159-193.
- 김판석.(2000). 지방자치단체의 국제교류 발전방향. 한국지방자치학회보, 12(4): 5-31.,
- 김혜순.(2008). 결혼이주여성과 한국의 다문화 사회 실험: 최근 다문화담론의 사회학. 한국사회학, 42(2): 36-71.
- 노경란·방희정.(2008). 한국대학생과 국내체류 외국대학생 간에 인종에 대한 명시적 및 암묵적 태도의 차이. 한국심리학회지 사회 및 성격, 22(4): 75-92.
- 송하중·윤지웅·김주경.(2010). 우리나라 지방자치단체의 국제화수준에 영향을 미치는 요인에 관한 실증분석: 한국지방자치단체국제화재단의 서비스를 중심으로. 정부학 연구, 16(1): 73-97.
- 양기호.(2006). 지방정부의 외국인대책과 내향적 국제화. 한국지방자치학회보, 18(2): 67-85.
- 오경석 외 9인.(2009). 한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점. 서울: 한울아카데미.
- 우양호.(2009). 우리나라 항만도시의 성장 영향요인 분석. 한국행정논집, 21(1): 915-939.
- 우양호.(2010). 동북아 해항도시의 역사적 성장요인에 관한 연구. 역사와 경계, 75: 57-90.
- 우양호·이정석.(2010). 지방정부 국제교류의 영향요인에 관한 연구. 지방행정연구, 24(4): 393-422.
- 이로미·장서영.(2010). 다문화국가 이민자 정착 정책 및 지원 서비스 분석: 미국과 캐나다 사례를 중심으로. 국제지역연구, 14(1): 179-208.
- 이시철·김혜순.(2009). 지방 국제화 논의와 다문화 담론: 의제화, 정책, 측정. 한국행정연구, 18(2): 109-139.
- 이종범.(2008). 다문화 시대의 소수자 행정과 정책. 한국행정학보, 42(3): 1-7.
- 이종열·범령령.(2010). 한국 다문화 관련 행정서비스의 대응성에 관한 연구: 중국인 국제결혼 이주여성을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 21(3): 225-247.
- 이주호·강은방·유건상·이재은.(2007). 지방자치단체의 국제교류 활성화 방안 연구: 충청북도를 중심으로. 한국지방자치연구, 18(1): 19-44.
- 이혜경.(2008). 한국 이민정책의 수렴현상: 확대와 포섭의 방향으로. 한국사회학, 42(2): 104-137
- 전영평.(2007). 소수자의 정체성, 유형, 그리고 소수자 정책 연구 관점. 정부학 연구, 13(2):

107-131

- 전영평.(2008). 다문화 시대의 소수자 운동과 소수자 행정: 담론과 과제. 한국행정학보. 42(3): 9-27.
- 조성호·박희정.(2004). 지방의 국제화 추진역량 평가에 관한 연구: 경기도의 사례를 중심으로. 지방행정연구. 18(4): 103-130.
- 최무현.(2008). 다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구: 참여정부의 '다문화 정책'을 중심으로. 한국행정학보. 42(3): 51-77.
- 한승미.(2003). 일본의 '내향적 국제화'와 다문화주의의 실험: 가와사키 시 및 가나가와 현의 외국인 대표자 회의를 중심으로. 한국문화인류학. 36(1): 119-147.
- 한승미.(2010). 국제화 시대의 국가, 지방자치체 그리고 "이민족시민(ethnic citizen)": 동경도(東京都)정부의 '다문화주의' 실험과 재일 한국/조선인에의 함의. 한국문화인류학. 43(1): 263-305.
- 국무총리실실속 외국인정책위원회. (2006). 외국인정책 기본방향 및 추진체계. 제 1회 외국인정책회의의 자료.
- _____. (2009). 제1차 외국인정책 기본계획 2008-2012. 제1권~제3권. 법무부.
- 법무부.(2011). 재한외국인 처우 기본법(법률 제8442호), 다문화가족지원법(법률 제8937호).
- 법무부 출입국·외국인정책본부.(2011). 대한민국 체류외국인 통계(2005-2010).
- 전국시도지사협의회(행정안전부 산하). <http://www.klafir.or.kr>. (검색: 2011년 10월)
- 행정안전부.(2008). <거주외국인 지원 표준조례안>, <외국인 지역사회통합 업무추진지침>
- 행정안전부 지방행정국 자치행정과.(2011). 외국인주민 지역별 통계(2005-2010) 및 외국인주민 현황조사(2006-2010).
- Barry, B.(2002). *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Harvard University Press: 1-418.
- Beiner, R.(2006). Multiculturalism and Citizenship: A critical response to Iris Marion Young. *Educational Philosophy and Theory*. 38(1): 25-37.
- Benhabib, S.(2002). *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton: Princeton University Press: 24-78.
- Castels, S. and Miller, M. J.(2003). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World(Edition 3)*. New York: Guilford Press: 33-85.
- Carens, J.(2000). *Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*. Oxford: Oxford University Press: 1-76.
- Eisenberg, A.(2003). Diversity and Equality: Three Approaches to Cultural and Sexual Difference. *Journal of Political Philosophy*, 11(1): 41-64.
- Florini, A. M(Ed).(2000). *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*,

- Tokyo & Washington, D. C.: Japan Center for International Exchange & Carnegie Endowment for International Peace: 1-38.
- Friedman, T. L.(2005). *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*. Farrar, Straus and Giroux(토머스 L. 프리드먼 저, 김상철·이윤섭 역. (2006). 세계는 평평하다. 서울: 창해출판사): 2장~3장.
- Goonewarddena, K. and Kipfer, S.(2005). Spaces of Difference: Reflections from Toronto on Multiculturalism, Bourgeois Urbanism and the Possibility of Radical Urban Politics. *International Journal of Urban and Regional Research*. 29(3): 670-678.
- Graf, A.(2009). *Port Cities in Asia and Europe: Routledge Studies in the Modern History of Asia*. Routledge: 1-222.
- Ipsen, D.(2005). The Socio-spatial Conditions of the Open City: A Theoretical Sketch. *International Journal of Urban and Regional Research*. 29(3): 644-653.
- Kelly, P(Ed).(2002). *Multiculturalism Reconsidered: Culture and Equality and its Critics*. New York: Cambridge, Polity Press: 21-47.
- Kirton, G. and Greene, A.(2000). *The Dynamics of Managing Diversity: A Critical Approach*. Oxford, U. K: Butterworth Heinemann: 1-37.
- Kivisto, P. (2002). *Multiculturalism in a Global Society*. Blackwell Publishing: 10-49.
- Kymlicka, W.(1996). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press: 1-296.
- Levitt, P. and Jaworsky, B. N.(2007). Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends. *Annual Review of Sociology*. 33(1): 129-156.
- Miller, D. I.(2000). *Citizenship and National Identity*. Oxford: Clarendon Press: 4-38.
- Renshon, S. A.(2000). American Identity and the Dilemmas of Cultural Diversity, in *Political Psychology: Cultural and Cross Cultural Foundations*, Stanley A. Renshon and John Duckitt eds.; London: Macmillan: 285-310.
- Sassen, S.(2002), *Global Networks: Linked Cities*. New York: Routledge: 1-120.
- Scheffler, S.(2007). Immigration and the Significance of Culture. *Philosophy and Public Affairs*, 35(2): 93-125.
- Young, I. M.(2000). *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press: 20-51.