

외국인 100만 시대를 위한 서울시의 다문화 사회 전략

2008. 6. 2 제13호

홍석기 / 서울시정개발연구원 연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 급속히 진행되는 서울의 다문화 현상
- II. 글로벌 도시 파리의 외국인 정책
- III. 서울의 글로벌 도시화 전략

요 약

현재 서울에는 약 23만 명의 외국인이 거주하고 있으며, 20여 개가 넘는 외국인 커뮤니티가 형성되어 있다. 한남동, 연남동, 방배동 등에 자생적으로 발달된 외국인 커뮤니티는 문화적 다양성을 확산시키는 거점이자 관광자원으로서 지역경제 활성화에 이바지하고 있다. 최근 다문화 사회는 세계적인 현상으로 21세기 도시 발전의 중요한 모티브가 되고 있다.

세계 주요 도시들은 다문화를 포용하고 배려하는 정책을 통해 사회의 역량을 강화하고, 글로벌 도시의 이미지를 제고하고 있다. 이는 다문화 인재의 적극적인 활용과 그로 인한 다문화 사회 활성화가 글로벌 도시로서 경쟁력을 갖추기 위한 원동력이 되기 때문이다. 전체 인구의 1/7 이상이 외국인인 파리시는, 외국인 담당 부시장을 임명하고 프랑스어 학습정책을 강화하고 있다. 또한 외국인 자문위원을 활용하여 외국인이 당면한 문제와 외국인에 의해 파생되는 사회문제에 대한 해결책을 마련하고, 다문화가족을 위해 사회통합 차원의 주거정책을 시행하고 있다.

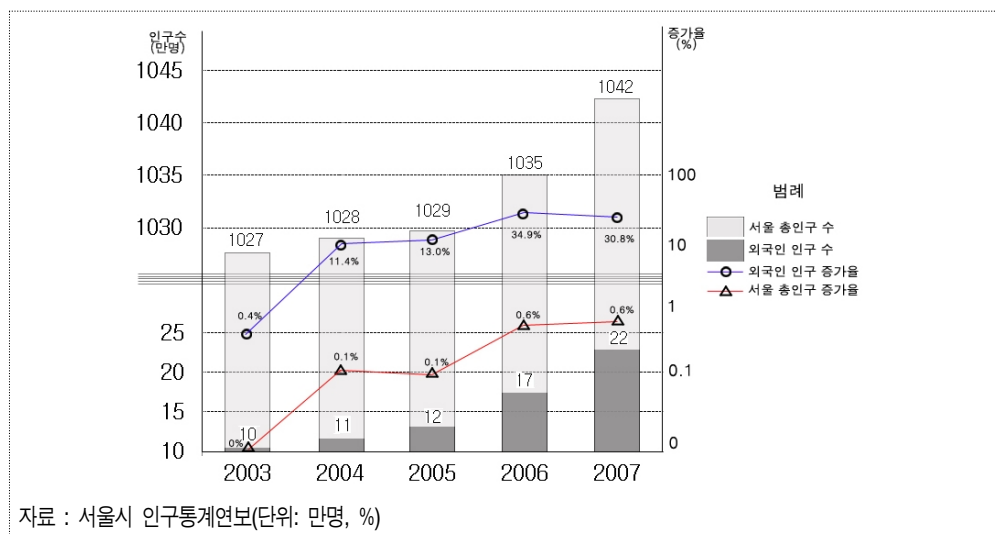
서울은 아직 세계인이 선호하는 도시가 되기에는 부족한 점이 많다. 이는 한국인이 외국 이주민을 국내로 받아들이는 경험이 일천하기 때문이지만 서울의 외국인 인구는 2015년경 전체 인구의 10%인 100만 명 정도로 본격적인 다문화 시대가 열릴 전망이다. 앞으로 서울시가 글로벌 도시로 도약하기 위해서는 우선 다문화에 대한 이해와 포용, 배려를 중시하는 정책으로 정책의 기초를 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 다양한 문화권의 외국인 커뮤니티를 글로벌 존으로 육성, 생활 서비스 강화, 그리고 다문화 인재의 활용과 교육 지원을 전략과제로 추진할 필요가 있다.

우선 2007년부터 추진하고 있는 글로벌 존 육성 정책을 15개 외국인 밀집 주거지역과 관련 상권을 중심으로 점차 다양한 문화권의 신생 커뮤니티로 확대하도록 한다. 둘째, 외국인이 안정적으로 정착할 수 있도록 글로벌 빌리지 센터를 설치하여 일상생활 서비스를 확대하고, 한국문화에 대한 적응과 사회통합을 위한 이웃 만들기 정책을 적극 추진한다. 셋째, 사회 각 분야에서 다문화 인재의 활용을 장려하기 위해 공공부문부터 솔선수범하고, 다문화 가정의 청소년에 대한 교육 지원을 통해 사회문화적 융합과 다문화 사회로 서울시의 역량을 강화해 나가도록 한다.

I. 급속히 진행되는 서울의 다문화 현상

글로벌 도시로 변화하는 서울

- 2000년 이후 외국인 인구 증가가 서울의 인구 증가를 주도
 - 2007년 서울시 인구증가분 6만 5천 명 중 외국인이 5만 4천 명으로 82.4%를 차지, 내국인은 1만 1천 명으로 17.6%에 불과
 - 2006년 대비 서울의 외국인은 30.9%, 내국인은 0.1% 증가에 그쳐 외국인이 서울의 총인구 증가를 주도
 - 국적별 외국인 인구는 방문취업제를 적용하는 중국인(42.0%)의 증가율이 가장 높으며, 이어 인도(27.0%), 베트남(25.6%) 순으로 집계



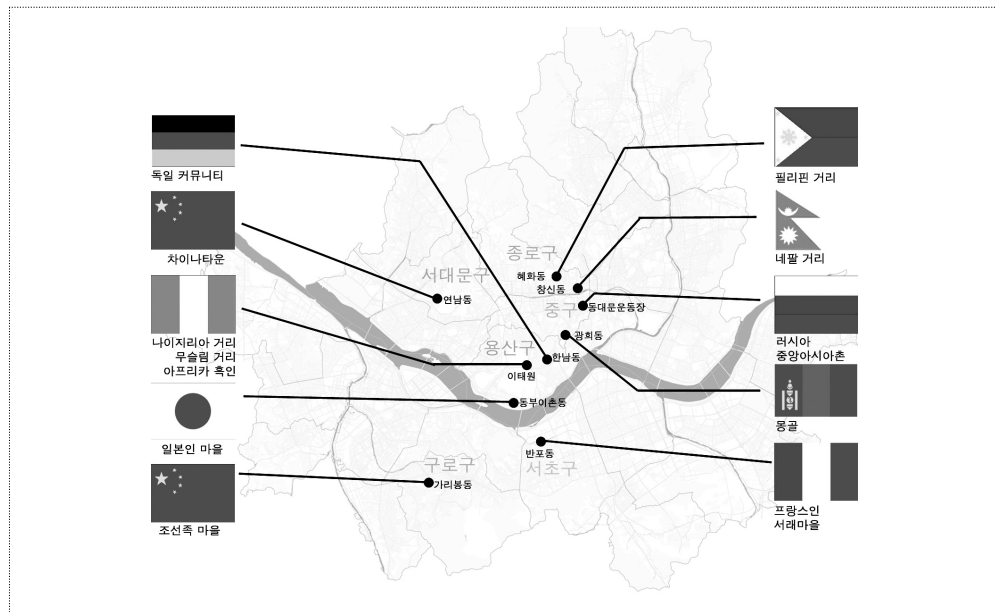
[그림 1] 서울시 총인구 및 외국인 인구 추이

- 2007년 90일 이상 장기 체류하는 외국인은 총 76만 5천 명이며, 경기도에 23만 4천 명(30.6%), 서울에 22만 9천 명(29.9%), 인천에 4만 5천 명(5.9%)으로, 체류 지역별로는 서울·경기·인천 등 수도권에 약 66.4%가 집중 거주

- 1997년 서울에 거주하는 외국인은 모두 5만 3천 명으로 서울 인구의 0.5%에 불과
- 2007년 서울시 전체 인구 1,042만 2천 명 중, 서울 거주 외국인 인구는 22만 9천 명으로 서울 시민의 2.2%에 해당

□ 외국인 밀집지역도 국가별로 다양화하는 추세

- 외국인 밀집지역은 외국인이 거주국의 주류사회에 편입되기 전 단계에서 상호 네트워크를 형성하며 자연스럽게 형성
- 서울의 외국인 밀집지역은 한남동(미국), 서래마을(프랑스), 동부이촌동(일본), 연남동(중국) 등 20여 곳
- 이태원, 동대문 중앙아시아 거리 등 외국인 관련 상업지역이 사교 네트워크 중심지로 발달



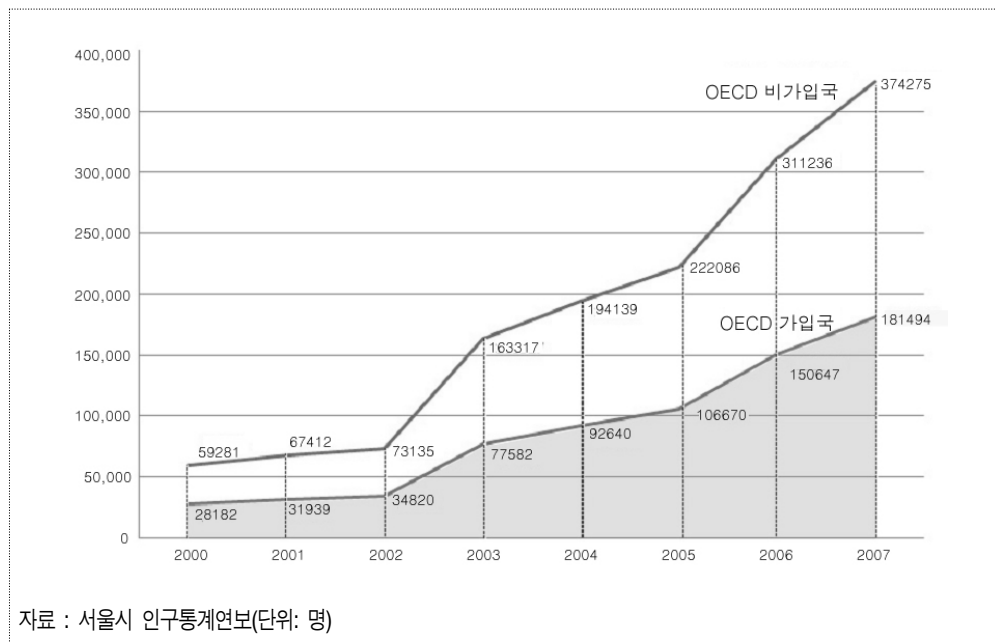
[그림 2] 서울 시내 주요 외국인 집거지 현황

- 외국인 집거지는 이질적 문화의 교류 및 슬럼화 문제와 특정 지역 동일 문화권 음식점 및 상점 등 관련 인프라 형성을 통해 문화적 다양성 제고 및 관광자원으로서 지역경제에 이바지

거주 외국인의 출신 국가가 선진국에서 후발국으로 다양화

□ OECD 비가입국 출신 외국인이 서울의 외국인 증가를 선도

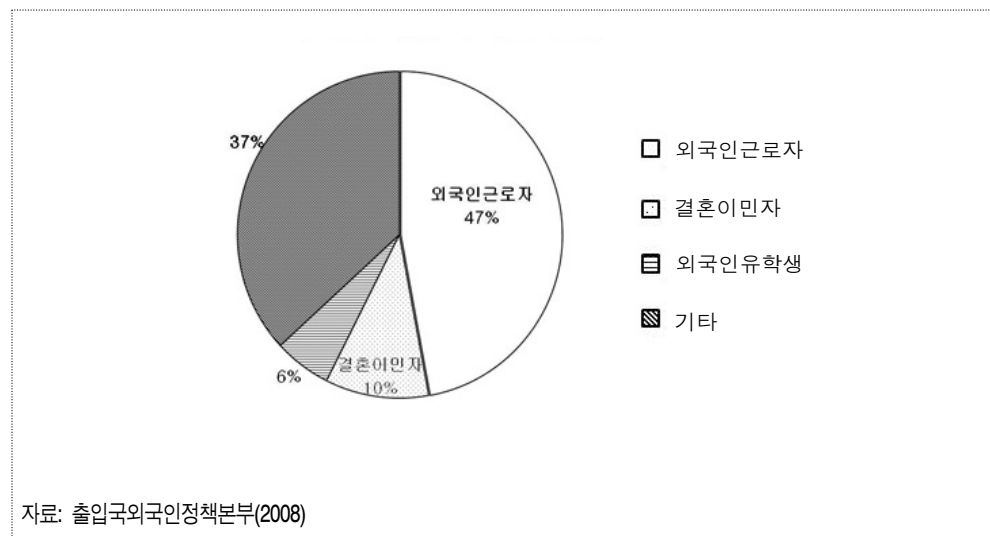
- 과거 미국, 일본, 유럽국가 출신 외국인 진출이 주를 이루었으나, 2000년대 초기부터 중국 국적 재중동포와 베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아, 몽골, 러시아 등 다양한 국가 출신의 외국인이 급증
- 서울시의 경우 OECD 가입국 출신은 2002년 2만 9천여 명을 정점으로 감소한 반면, OECD 비가입국 출신은 2000년 2만 6천여 명에서 2007년 17만 7천 명으로 580%나 급증



[그림 3] 서울시 체류 외국인 국적 현황

□ 산업인력으로서 외국인 근로자 증가가 급증

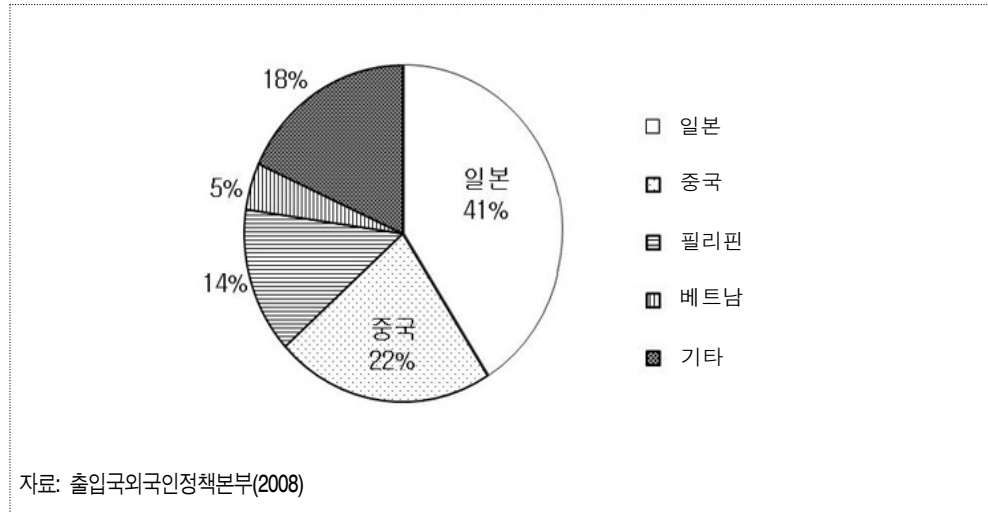
- 90년대 말 이후, 내국인의 중소기업 산업현장 근무 회피현상으로 현재 외국인 산업인력이 급격히 증가
- 2008년 현재 근로 목적 외국인 체류자가 47%나 차지



[그림 4] 외국인 체류 목적별 현황

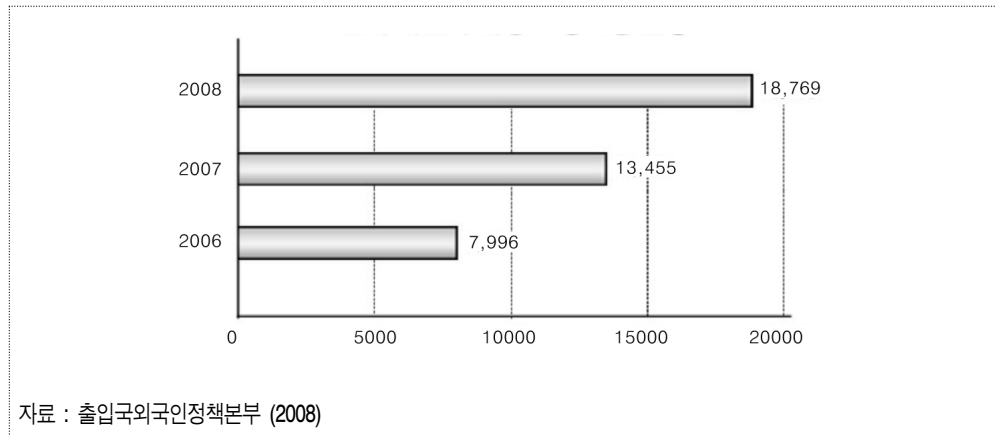
□ 2000년대 이후 급격히 증가하고 있는 국제결혼이 다문화 사회에 기여

- 국가 간 인적 교류 활성화로 외국인과의 국제결혼 건수와 지방 농촌지역을 중심으로 결혼 이민자 수가 급속히 증가
- 국내 전체 결혼 중 국제결혼의 비중은 1990년 1.2%에서 2005년 13.6% (농어촌 35.9%)로 가파르게 상승
- 국제결혼 배우자의 대다수가 아시아 국가 출신이며, 현재는 일본과 중국 출신 배우자의 비율이 높으나 향후 동남아시아 국가 출신 배우자가 지속적으로 늘어날 것으로 예상



[그림 5] 다문화가정 부모 국적별 현황

· 부모 중 한 명이 외국인인 다문화 가정(국제결혼 가정)의 자녀 수는 2006년에서 2008년까지 두 배로 급성장



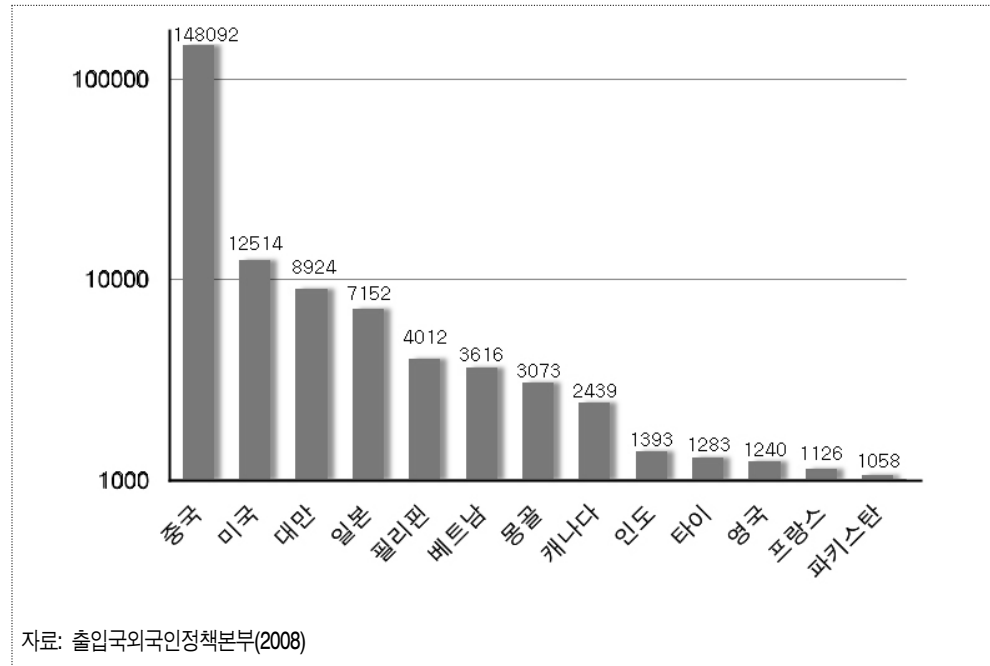
[그림 6] 전국 다문화 가정 초·중·고등생 현황

서울시 다문화 사회 현상에 대한 대비책 마련이 절실한 시점

- UN은 향후 한국이 절대 노동력 부족 국가가 될 것이며, 연간 10만 명의 외국인력 수용이 필요하다고 예측(2001)

- IMF도 한국이 현재 수준의 노동력 공급을 향후 50년 동안 유지하기 위해 전체 인구의 35%를 이민 인구로 채워야 할 것이라고 권고(2005)

□ 서울시의 인구구성도 급속히 다국적화가 진행



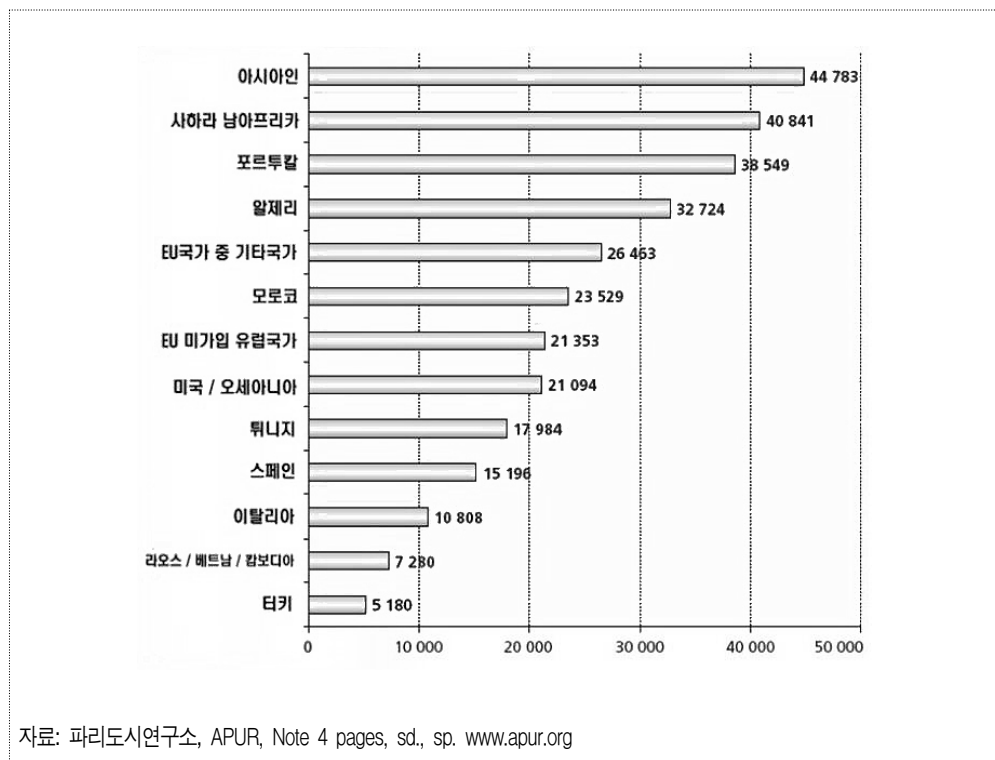
[그림 7] 서울시 체류 외국인 현황(단위: 명)

- 외국인 노동자, 결혼 이민자, 다문화 가정의 2세 등은 과거 한국사회에 존재하지 않았던 다문화 사회현상을 야기
- 기존의 출입국 및 산업인력관리 중심의 외국인 정책에서 탈피해 국내 거주 외국인을 사회 한 구성원으로서 인식하며, 이들에 대한 다각적이며 종합적인 정책이 필요한 시점

II. 글로벌 도시 파리의 외국인 정책

일상생활 속에 정착한 다문화 현상

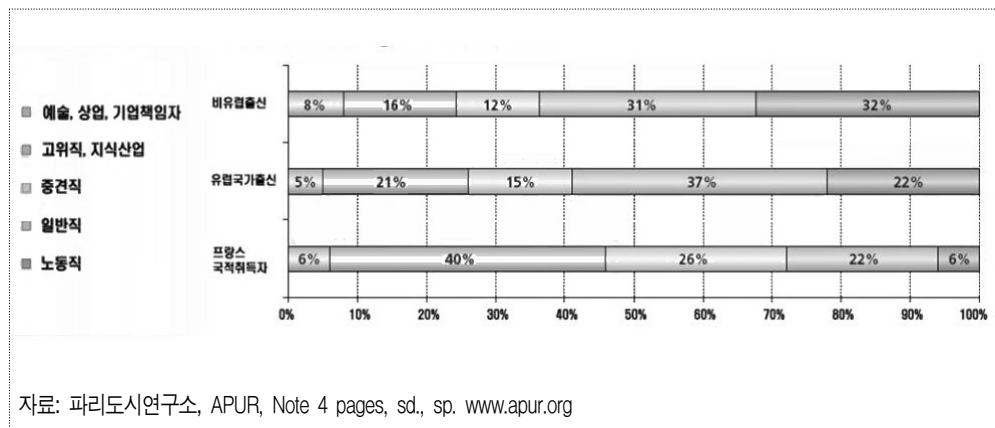
- 파리시 전체 인구의 1/7인 30만 명이 외국인
 - 관공서, 학교, 기업 등 업무공간뿐 아니라 도시공간에서 항상 외국인을 마주칠 수 있는 다문화 도시
 - 19세기부터 많은 외국인이 경제적·정치적인 이유로 파리로 이주하여 활동함으로써 파리는 경제와 문화중심 도시로 발전
 - 현재 파리시 전체 인구의 1/7이 외국인으로, 이 중 1/3이 유럽 출신이고 나머지는 기타 국가 출신 외국인



[그림 8] 파리시 외국인 인구 현황

□ 전체 근로자의 40%가 외국인 노동자

- 외국인의 직업활동 측면에서 보면 파리시 전체 노동자 중 외국인 노동자가 40%, 일반 근로자 중 외국인이 차지하는 비율은 20%
- 파리 거주 외국인은 지방 거주 외국인보다 전문직종, 지적인 직업, 기업의 중견직 이상에서 활동
- 노무직은 유럽 국가 출신보다 비유럽 출신이 대다수 차지

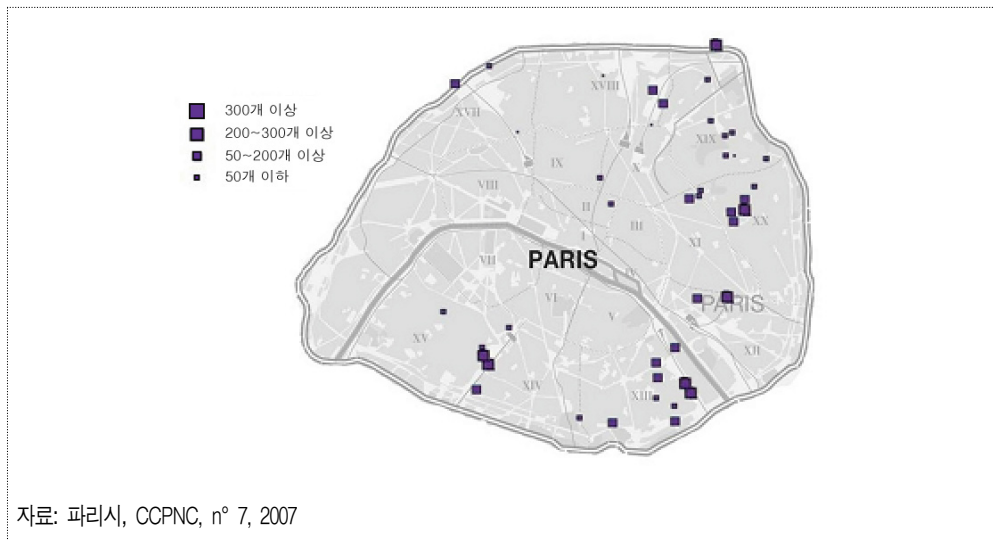


[그림 9] 파리시 거주 외국인의 출신 지역별 사회직업 활동 현황(1999년)

□ 외국인 노동자 숙소 46곳 운영

- 파리시는 현재 총 46곳에 8,600실의 숙소를 운영
 - 현재 1만 5천 명이 기거하고 있으며 평균 1실에 2명이 공동생활
- 파리시에 정착하는 독신 외국인은 외국인 노동자 숙소에서 우선 생활을 시작할 수 있으나, 장기체류와 결혼으로 새로운 문제에 직면
 - 협소한 주거공간에 비해 가족 수가 많은 등 열악한 생활환경 조성으로 위생문제 대두

- 이를 위해 파리시는 중앙정부와 2005년 외국인 노동자 숙소 정책 및 지원 협정을 체결하고 외국인 노동자 숙소 밖에 24개의 공동 취사시설을 설치하여 위생과 안전을 강화



[그림 10] 파리시 외국인 노동자 숙소 현황

프랑스의 다문화 이슈와 문제점

- 인종과 출신 국가에 따른 사회적 갈등
 - 수세기에 걸쳐 다문화에 익숙한 프랑스 사회는 지난 20세기에 서로 다른 인종과 출신 국가 간 사회적 갈등 발생
 - 이러한 문제는 주로 종교적 충돌과 이웃 국가 출신 간 역사적 문제 대립에서 출발
 - 특히 유대인과 아랍인 간의 갈등이 심화되면서 결국 도시 테러로 확대되는 사회문제가 발생
- 이주 청소년의 사회 부적응
 - 이민 외국 청소년의 부적응 문제는 외국에서 태어나 부모와 함께 프랑스로 온 후 언어와 문화 차이를 겪는 경우와 프랑스에서 태어났으나 부모가 외국인이라서 프랑스 사회와 이질적인 가정교육으로 학교와 사회에 적응하지 못하는 경우 발생
 - 프랑스 감옥에 5만 5천 명의 죄수인 중 1만 2천 명이 이민 외국인이며 외국인의 범죄 및 사회문제 발생률 증가(이 중 87%가 프랑스 국적을 취득한 외국인)
 - 이민 외국인 청소년 경범죄자의 국적별 현황을 보면 아랍계인 67%, 아프리카인 17% 차지

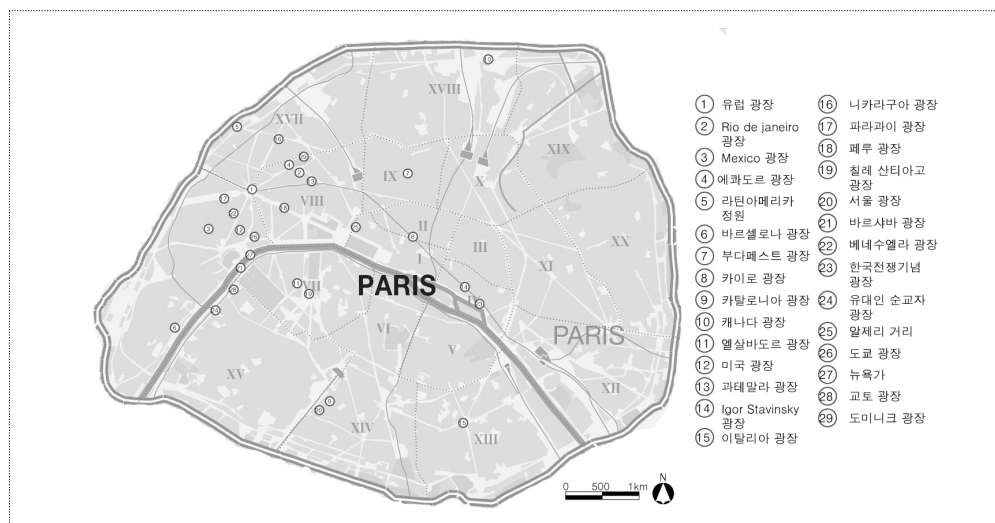
지역별로 다문화 커뮤니티 형성

□ 파리시내 다양한 외국인 커뮤니티 형성

- 파리시내 북부와 동북부 지역은 아프리카와 아랍 국가 출신의 외국인 커뮤니티가 발달
- 파리 서부지역은 주로 미국, 일본, 남유럽 출신 외국인 커뮤니티가 발달
- 파리 남동부지역은 중국과 동남아시아 국가 출신 외국인 커뮤니티가 형성

□ 거리와 광장 지명에 외국 명칭을 적극적으로 활용

- 파리시는 광장의 도시라고 불릴 정도로 크고 작은 수많은 광장이 긴 역사를 통해 조성



[그림 11] 외국 국가명 및 도시명 사용 광장

- 파리시는 다문화 포용정책의 일환으로 광장 명칭에 프랑스와 외국 유명 인사, 프랑스와 관계가 깊은 국가명이나 도시명을 부여
- 파리 서부 일부지역 광장 중 외국의 도시명을 사용하는 곳이 29개

다양한 다문화 포용정책

□ 부시장이 주도하는 프랑스어 학습강화 정책

- 파리시는 외국인이 프랑스어를 쉽게 배울 수 있는 언어학습 책자를 발간하고 언어강좌를 실시
 - 파리시 비유럽권 외국인 정착 담당 부시장이 프랑스 언어 강좌 책자를 발간하는 등 언어정책을 주도
 - 외국인 지원 및 서비스 책임자 136명에게 외국인이 프랑스어를 쉽게 배울 수 있도록 지원
 - 2008년 전반기에 외국인 노동자 1천 명을 상대로 프랑스 언어 경연을 가졌으며, 가을부터 1만 5천여 명의 외국인 노동자에게 무료강좌 혜택을 확대

□ 다문화 포용을 위한 이웃정책

- 1980년대에 도시사회 문제를 다각적으로 검토하고, 이를 해결할 수 있는 방안으로 '모두가 함께 잘사는 공간'으로 발전시키기 위한 '이웃정책'을 시행
 - 대도시 경우 각 구별로 외국인 자문위원을 두어 외국인과의 문제를 해결할 수 있도록 외국인 정책을 개발
 - 이웃정책으로 도시사회의 역기능을 순기능으로 전환하며, 도시의 구역별 차별을 해소하고 균형발전을 도모
- 다양한 계층과 외국인이 함께 거주하는 사회 혼합거주 정책을 적극 추진
 - 지방자치단체는 현지인 주거지에 사회 통합 및 복지용 주거를 일정 비율 이상 확보하여 다문화 가정의 입주 지원

□ 다문화 감성정책의 일환으로 '이민역사박물관' 설립

- 2002년 당시 대통령이었던 '작고 시락'은 이민자에 의해 오늘의 프랑스가 이루어진 것을 인정하는 기념사업으로 국립 이민역사박물관(CNHI: Centre Nationale de l'Histoire de l'immigration) 건립을 계획
- 국립 이민역사박물관은 이민자의 문화와 상징을 생산하는 곳으로, 프랑스 내 모든 이민자의 역사 관련 요소를 수집하고 보존하여 가치를 부여
 - 2007년 10월에 개관하여 1개월 만에 5만 명이 넘는 방문자 기록
 - 국립 이민역사박물관은 3개의 테마로 구성: 이민자, 이민자의 땅 프랑스, 다양성으로 상징되는 프랑스의 정체성

□ 다문화 사회통합을 위한 사회환경도 조성

- 현 프랑스 정부는 다수 외국인 이민자 출신을 장관 및 기타 주요 공직에 등용

<표 1> 프랑스 정부 외국인 출신 각료

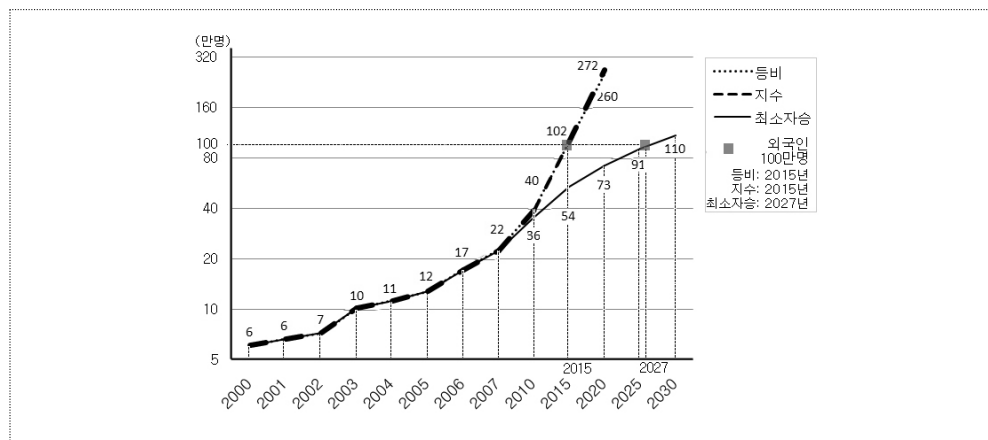
직위	이름	출신
법무장관	라시다 다티	알제리
도시부장관	파델라 아마라	알제리
외무·인권국가 서기	라마 야드	세네갈

- 이민자가 프랑스에 정착해 편견 없이 성공할 수 있는 기회를 제공하며 이들이 프랑스에 공헌할 수 있는 사회분위기 및 환경 마련

III. 서울의 글로벌 도시화 전략

다문화의 이해, 포용, 배려를 통한 글로벌 도시 도약

- 2015년 서울시 외국인 인구 100만 명 초과
 - 2000년 이후 외국인 증가 추세를 감안할 때 빠르면 오는 2015년, 늦어도 2027년에는 서울의 외국인인구 100만 명 초과 예상
 - 서울시 자체 인구의 10%인 100만 명이 되는 경우, 본격적인 다문화 사회가 구축되어 서울이 글로벌 도시로 성장 가능
 - 현재 내국인 중심 정책에서 10년 후 다문화 사회 도래를 대비한 정책 마련이 필요



[그림 11] 서울시 외국인 인구 100만 명 초과 시점

- 서울시는 외국인 인구 100만 명을 목표로 다문화 사회를 구축
 - 세계 대표적 글로벌 도시 런던과 파리는 다문화 융합을 통하여 지속적인 도시 경쟁력 강화를 추구
 - 2007년 현재 서울의 외국인 수는 23만 명으로 전체 인구의 2%를 약간 상회

<표 2> 세계 주요도시 외국인 비율

런던	파리	도쿄	서울
24%	14%	3%	2%

□ 서울시 다문화 사회 구축을 위한 3대 전략

- 서울시 다문화 사회 구축을 위하여 15개의 글로벌 존의 특성별 육성, 다문화 조기 정착을 위한 생활서비스 강화, 다문화 인재활용과 교육지원이 필요

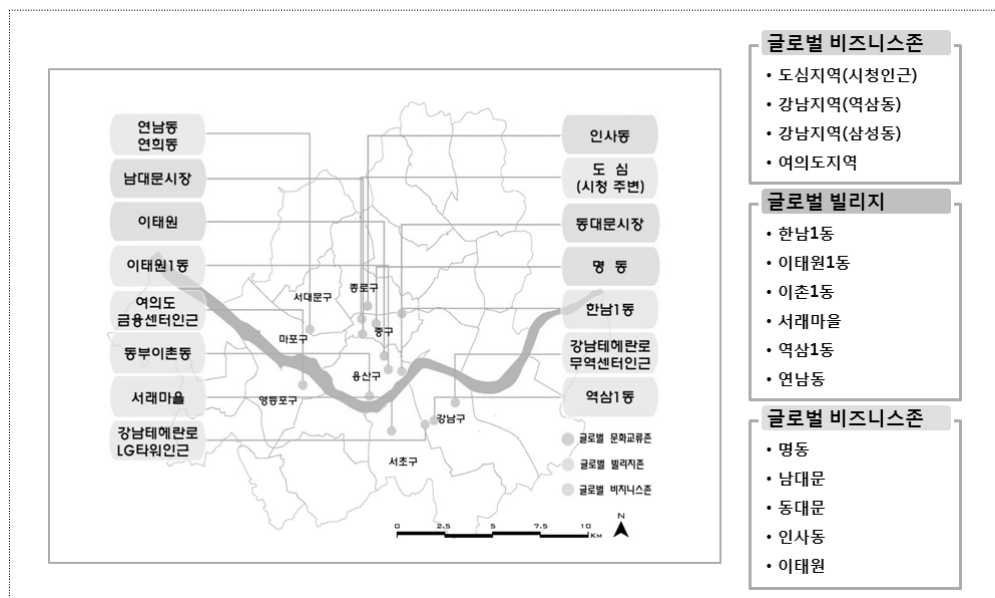


[그림 12] 서울시 다문화 구축을 위한 3대 전략

15개 글로벌 존을 특성별로 육성

- 서울 내 외국인 밀집 주거지역 및 관련 상권이 형성되어 외국인 유입의 잠재력을 지닌 15개 지역을 글로벌 존으로 설정

- 서울의 외국인 활동지역을 글로벌 빌리지, 글로벌 문화교류 존, 글로벌 비즈니스 존 등 특성별로 분류하여 관리
- 글로벌 빌리지는 외국인 밀집 거주지역으로 외국인의 커뮤니티 형성과 거주 생활편의 환경 및 각종 행정 서비스 지원에 초점
- 글로벌 비즈니스 존은 외국자본 투자기업 및 외국자본 집중지역으로, 향후 초국적 자본 및 인적자원, 정보 교류가 가능한 비즈니스 클러스터 공간으로 조성
- 글로벌 문화교류 존은 내·외국인 관광활동이 활발한 관광명소로 다문화 관련 관광매력 증대와 외국인 관광편의 환경 개선을 중심으로 개발



[그림 13] 서울 글로벌 존 지정 현황

- 현재 선진국 중심 글로벌 빌리지에서 다양한 문화권의 글로벌 빌리지 추가 지정 필요
- 서울 내 외국인 근로자 및 결혼이민자의 급속한 증가로 형성된 신생 외국인 커뮤니티 지원 확대

- 서울의 특정지역을 중심으로 이전에는 생소하였던 동남아 문화권, 동유럽 문화권, 아프리카·중동 문화권의 거리 및 상권 형성
- 다양한 문화 배경을 지닌 외국인 밀집지역을 세계도시 서울의 이미지를 상징적으로 보여줄 수 있는 공간으로 조성
- 외국인 밀집지역을 중심으로 더 많은 외국인 유입을 촉진할 수 있는 잠재력 개발

□ 지속적 글로벌 존 확대를 통한 글로벌 도시화 추구

- 외국 인력, 자본, 문화가 교류하는 글로벌 존의 지속적 확대를 통해 장기적으로는 글로벌 존의 경계가 무의미해지는 시점 도래
- 글로벌 존은 서울에 다양한 문화가 자생할 수 있는 기반을 갖추기 위한 수단이지만 글로벌 존이 제각기 이질적 문화의 독립된 단위 지역으로 남는 것은 바람직하지 못한 현상
- 글로벌 존의 문화는 주변 지역으로 영향을 미치기 때문에, 글로벌 존 추가 조성은 서울이 글로벌 도시로 발전할 수 있는 이상적 방향

다문화 조기 정착을 위한 생활서비스 강화

- 외국인의 안정된 정착을 위하여 글로벌 빌리지 센터 확대를 통해 행정 서비스 강화
- 단기적으로 6개 글로벌 빌리지 중 글로벌 빌리지 센터 3개소를 설치하였으나 나머지 3개 지역에도 글로벌 빌리지 센터를 추가 설립하여 서비스를 확대

- 중·장기적으로 현재 지정된 6개소 글로벌 빌리지를 기타 외국인 집거지의 중요성에 따라 확대하여 기타 국가 출신이 소외되지 않도록 배려
 - 법률, 행정, 금융, 복지, 교육, 의료, 문화 등의 행정정보 서비스 확대
 - 초기 정착기 외국인에 대한 다양한 언어 서비스로 각종 불편 해소
 - 외국인 관련 공무원의 외국어 함양을 위해 외국인 학교와 협정을 통한 언어교육 확대
- 한국사회와 문화적응을 위한 이웃정책 프로그램 개발
- 1개 한국 가정과 1개 외국 가정, 1인 1외국인 친구 교류를 위한 이웃정책 시도
 - 서울시민의 다문화 가족과 교류를 위한 장소로서 외국인학교 활용
 - 서울시민과 다문화 가족의 공동문화행사 계획
- 외국인 의료 서비스 지원 확대
- 외국인 집거지 의료기관 적극 활용
 - 외국인 집거지 병원 특별 관리를 통해 외국어 표기 진료서 및 영수증 발급 등 외국인 진료서비스 편리성 함양
 - 외국인 진료봉사 병원에 대한 세제 혜택 및 지원 확대를 통하여 외국인 집거지 내 병원의 외국인 진료 서비스 확대
 - 외국인 종합병원 건립 및 외국인 의사 유치
 - 외국인 전용 종합병원 건립으로 외국인 진료 서비스 개선
 - 외국인 의사를 유치하여 언어 및 문화적 차이에 따른 문제점 해소

다문화 인재활용과 교육지원

- 다문화를 통한 서울 글로벌 컬처노믹스 정책의 다양한 기반환경 조성
 - 다문화 예술인의 창작활동 지원
 - 현재 다문화 문화예술인의 비자 및 영주권 취득조건 및 기간 문제 개선
 - 글로벌 존 내 다문화 문화예술 활동을 위한 공간 및 행정 지원
 - 다문화 문화예술인과 국내 예술인의 공동 활동 유도
 - 다문화 박물관 건립에 의한 서울 글로벌 컬처노믹스 이미지 확대
 - 한국에서 성공한 외국인, 한국사회에 기여한 외국인, 다문화 발전을 위해 헌신한 외국인 등을 기념할 수 있는 공간 마련
 - 다문화 예술인의 창작활동 공간으로 내국인과 외국의 다문화 예술가가 공동으로 참여하는 문화예술 창작 및 전시공간 조성
 - 매년 세계 다문화 문화예술 전시회 및 학술대회를 통하여 서울 글로벌 컬처노믹스 이미지 제고
- 다문화 가정과 청소년을 위한 교육 지원
 - 다문화 가정 구성원의 다양한 국가 출신배경에 맞는 교육 지원
 - 일반 다문화 가정을 위한 일상생활 언어교재 개발 및 배포
 - 영어권 학교 위주의 정책에서 탈피하여 기타 언어권의 외국인 학교 설립 지원
 - 외국인 학교에 대한 학력 인정과 국내대학 입학자격 부여

□ 다문화 인재의 적극적 활용을 통한 사회문화융합

- 다문화 인재를 공공분야로 유치
 - 서울시 및 자치구 내 일정 비율로 외국인을 고용함으로써 행정업무 및 서비스 글로벌화
 - 공공 연구기관의 외국인 인재 유치를 통해 세계의 다양한 정책연구 분석 및 개발
- 다문화 인적자원을 활용하여 다양한 언어와 문화가 공존하는 글로벌 서울
 - 다문화 인적자원을 초·중등 원어민 강사로 적극 활용
 - 다문화 인적자원을 통한 서울 관광문화 프로그램 및 홍보·마케팅 전략 수립
 - 다문화 인적자원의 관광안내 활용을 통한 관광 활성화
- 외국인도 서울시민의 일원으로서 사회발전에 기여할 수 있는 기회 제공
 - 장기체류 및 영주권 취득자에게 지방자치단체 참정권 부여
 - 주민등록번호와 외국인등록번호 차이에 따른 각종 차별문제 해결
 - 고등교육 및 취업에 있어 외국인을 배려하고 차별요소 해소

홍석기 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1037

skhong@sdi.re.kr