

지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교 분석: 외국인 지원 조례를 중심으로*

정희옥 | 명지대학교**

박명아 | 명지대학교***

| 국문요약 |

본 연구는 전국적으로 증가하고 있는 외국인주민의 인구학적 변화가 지방자치단체에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 이를 위해 지방자치단체 내의 외국인주민과 외국인 관련 자치법규 간의 상관관계를 분석하였으며 사례분석을 통해 외국인주민 수가 많고 적은 지역 간의 정책적 내용의 차이가 존재하는지 살펴보았다. 분석결과, 외국인주민이 많은 지방자치단체일수록 이들을 지원하기 위한 외국인 관련 조례를 많이 제정한 것으로 나타났으며, 지역 내 결혼이민자의 수와 비율도 다문화가족관련 자치법규와 정(+)의 상관관계를 갖는 것으로 확인되었다. 한편, 사례분석을 실시한 결과 외국인주민 수가 많은 지역에서는 외국인주민 수가 적은 지역에 비해 다양하고 구체적인 외국인정책이 발견되었으며, 외국인근로자가 집중적으로 거주하고 있는 지역은 외국인근로자의 인권증진과 처우개선 등을 위한 규정이 있는 반면, 농촌지역에서는 결혼이민자를 대상으로 한 지원 사업에 편중되는 모습을 보이는 등 지역적 특성이 발견되었다. 그러나 아직까지 지방자치단체의 외국인 관련 법률은 교육과 의료 지원이 주가 되는 초보적인 단계에 머물러 있다고 할 수 있다. 외국인 주민을 진정한 지역주민으로 받아들이는 제도적인 정비와 함께 지역주민의 의식제고를 위한 노력이 병행되어야 할 것이다.

주제어 | 지방자치단체, 외국인주민, 자치법규, 외국인 지원 조례, 결혼이민자

* 이 논문 또는 저서는 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924104)

** 정치외교학과 교수, 교신저자

*** 정치외교학과 석사과정

1. 서론

국내에 거주하는 외국인이 급속하게 증가함에 따라 한국 사회 전반에서 외국인주민에 대한 관심이 증대되고 있다. 행정자치부(현 행정안전부)와 통계청이 발표한 자료에 따르면 2015년 기준으로 국내에 거주하는 외국인주민 수는 주민등록인구 대비 3.4%로, 171만 명을 넘어섰다¹⁾. 이러한 추세라면 2050년에는 약 409만 명까지 증가하여 인구 10명 중 한 명은 외국인일 것이라는 관측도 가능하고(국토연구원 2009) 이에 따라 다문화사회로의 진입과 다문화정책이 한국 사회의 중요한 화두로 떠오르고 있다. 한국의 경우 외국인이 증가하는 추세는 수도권 지역 뿐만 아니라 전국에 걸쳐 이루어지고 있으며(박세훈·정소양 2009), 외국인의 정주를 허용하지 않고 있기 때문에 다문화사회에 진입한 다른 국가와 달리 가족단위의 외국인 유입은 극히 제한적이며, 단기간 거주하는 외국인근로자와 국제결혼을 통한 결혼이민자가 다문화사회로의 전환의 가장 큰 원인으로 작용하는 특징을 보인다(임형백 2009).

외국인주민 수가 급증하면서 외국인이 우리 사회에 정착하는 과정에서 겪는 다양한 어려움과 갈등요인이 사회의 중요한 이슈로 함께 부각되었다. 왜냐하면 외국인의 사회통합이 실패할 경우 외국인과 외국인 집단거주지의 빈곤, 실업, 소외, 이탈행위의 증가, 이로 인한 국민의 반(反)외국인정서 확산 등으로 인해 심각한 사회갈등이 나타날 수 있기 때문이다(라휘문 외 2016). 최근에는 국제결혼을 통한 다문화가족이 증가하면서 그 자녀들에 대한 관심도 높아지고 있는 추세이다(박영기·박정은 2010). 이에 중앙정부와 지방정부는 외국인주민과 다문화가족의 생활을 돕고, 한국 사회의 일원으로 통합시키기 위한 노력을 기울이기 시작했다.

중앙정부는 노무현 정부시기 ‘다문화사회로의 전환’을 공표한 이래로 공식적

1) 행정자치부·통계청. 2016. “외국인주민수 171만명, 총인구 대비 3.4%.” 보도자료 (11월 14일).

으로 다문화주의를 표방하고 나섰으며, 이를 뒷받침하기 위한 제도적 준비를 추진하였다(이종윤 2010). 이에 따라 2007년 현재까지 외국인정책의 근간이 되고 있는 「재한외국인 처우 기본법」이 제정되었으며, 2008년 「다문화가족지원법」이 제정되어 시행되고 있다. 그러나 중앙정부의 외국인정책은 전반적으로 외국인의 적응 및 동화를 목적으로 하는 동화주의 모형²⁾에 해당된다는 평가를 받아왔으며, 외국인 집단 내부의 차이에 집중한 연구(고숙희 2008; 원숙연 2008)들은 외국인의 체류유형을 구분하여 우리사회의 저출산 문제와 농촌지역의 결혼문제를 함께 해결해 주는 결혼이민자의 경우 국가적 필요에 따라 동화주의의 대상이 된 반면, 3D 업종을 중심으로 노동인력을 제공하는 외국인근로자는 동화주의의 대상으로서 그 가치를 인정받지 못해 최소한의 포섭에 머무르고 있음을 밝혔다(고숙희 2008). 이와 같이 기존의 외국인정책은 다문화가족을 중심으로 한국 사회에 빨리 적응할 수 있도록 ‘재문화화(re-culturalization)’하는데 목적이 있어 한국문화에 대한 일방적인 적응만을 강조한다는 비판을 받아왔으며(김이선 외 2006; 박영기·박정은 2010), 중앙정부의 외국인정책이 기획되고 전달되는 과정에서 부처별로 마련된 유사한 정책이 각기 다른 경로를 통해 전달되어 인적·물적 자원이 비효율적으로 운영되는 문제가 있다는 지적을 받아왔다(윤향희·전세경 2015; 정기선 외 2016).

이러한 문제에 직면하여 외국인정책을 분석한 연구들은 수혜자인 외국인주민의 특성 및 요구사항을 현지에서 파악할 수 있는 지방자치단체의 역할을 강조하였다. 왜냐하면 중앙정부의 외국인정책은 국가적인 큰 틀에서 방향성을 제시하기 때문에 추상적인 반면, 지방자치단체 수준의 정책은 구체적이고 현장감이 있기 때문이다(고상두 2014). 지방자치단체와 외국인주민을 주요 분석 대상으로 한 연구에서는 실질적인 외국인 지원 정책을 시행하는 지방자치단체의 역할을 강조하며, 지방정부의 역할을 활성화하기 위한 방안을 제시하고자 하였다. 각 지방자

2) 카스텔과 밀러(Castles & Miller 2003)는 각국에서 채택하고 있는 이민자통합정책을 차별적 배제모형, 동화주의모형, 다문화주의모형의 세 범주로 구분하였다.

치단체의 외국인 정책을 분석하는 연구들은 주로 거주 외국인이나 외국인 정책에 관여하는 공무원들을 대상으로 인식조사를 실시(권승 2009; 조석주 2007; 조석주·이상욱 2010)하거나 현재 진행되고 있는 외국인 관련 프로그램 및 사업 추진 체계를 분석(강휘원 2007; 라휘문 외 2016; 이선영 2017)하는 방법을 택해왔다. 이러한 접근방법은 상당한 시간과 작업을 필요로 하기 때문에 대부분의 연구들이 다수의 외국인이 거주하고 있거나 특정 유형의 외국인들이 집단적으로 거주하고 있는 지역을 선정하여 심도 있게 분석하였다. 따라서 서울 및 경기 지역(라휘문 외 2016; 이선영 2017)과 안산시(송석원 2011; 송석원 외 2011)가 주요 분석대상이 되었으며, 이 외에 군포시(조석주 2011), 강원도(박기관 2011)를 분석한 연구 등이 존재한다. 이러한 미시적 접근은 한정된 지역에서 시행되고 있는 외국인정책을 지역적 공간성과 특수성에 기초하여 심층적으로 분석할 수 있는 강점을 가진다고 할 수 있으나 지방자치단체 간의 차이를 확인할 수 없는 아쉬움이 있다.

이들 선행연구에서는 외국인 주민의 수요를 반영해야 할 지방자치단체의 역할이 중요함에도 불구하고 아직까지 외국인 정책에 대한 지방자치단체의 인식적·제도적인 미흡함을 지적하면서(조석주·이상욱 2010), 지역적 특색을 반영한 지방자치단체 고유의 외국인 관련 정책을 마련해야 함을 한목소리로 주장하고 있으나, 정작 지방자치단체의 외국인 관련 법령에 대한 논의는 충분히 이루어지지 않았다. 이러한 문제를 인식하고 김정인(2018)은 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례를 분석하여 다문화가족을 지원하는 법적 장치가 어떻게 마련되었는지 내용분석을 실시하였다. 분석 결과 각 지방자치단체에서는 다문화가족이 한국사회에 정착하여 생활할 수 있도록 돕는 교육, 의료, 취업 등의 구조적 장치를 갖추고 있지만, 문화적·심리적인 지원은 상대적으로 소홀히 하고 있음을 지적하였다(김정인 2018). 그러나 한국 다문화사회로의 전환에는 결혼이민자 뿐만 아니라 외국인 근로자의 양적 증가도 큰 영향을 미쳤다는 점에서 외국인 근로자를 대상으로 한 지원 조례도 함께 살펴볼 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 각 지방자치단체에서 외국인 주민을 대상으로 한 자치법규(거주외국인(외국인주민) 지원 조례, 다문화가족 지원 조례)의 내용을 분석하여 외국인주민을 위한 법률적인 여건을 파악하고 그 특성을 검토하고자 한다. 이러한 접근방법은 지방자치단체 간의 차이를 도출하고 외국인을 대상으로 한 두 법률 간의 차이를 밝힐 수 있다는 점에서 중요한 함의가 있을 것으로 기대된다. 글의 구성은 첫째, 외국인 정책의 이론적 배경이 되는 다문화주의와 다문화정책을 한국사회 내의 논의를 중심으로 간략하게 살펴본 후 둘째, 다문화사회 속에서 전개되는 지방자치단체의 외국인 관련 자치법규를 중심으로 지방정부의 외국인 정책이 실제로 어떻게 추진되고 있는지 살펴보고자 한다. 정책의 수립과 실행은 기본적으로 법적 체계에 근간을 둔다고 할 수 있기 때문에 자치법규에 대한 검토는 의미 있는 작업이 될 것으로 생각한다. 마지막으로 분석결과를 통해 우리나라 지방자치단체의 역할을 재검토하고 향후 지방자치단체 수준에서 외국인을 진정한 지역주민으로 통합하기 위해 어떤 노력이 필요한지 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 다문화주의와 한국의 다문화정책

다문화주의는 1960-1980년대 서구에서 본격화된 사회 내 문화적·인종적 다양성을 지칭하기 위해 등장한 개념으로 서로 다른 문화집단 간의 평등과 인정을 전제로 하는 규범적인 의미를 갖는다(원숙연 2008; 윤인진 2008). 즉 외국인의 증가라는 단순한 사회현상을 넘어 인간으로서 인종적·민족적인 차별을 받지 않는 사회를 지향하는 가치를 담고 있다(정상우 2009). 다문화정책은 이러한 다문화 시대에 등장한 사회 문제를 해결하기 위해 마련된 정책적인 대응을 통칭한다고 할 수 있다(원숙연 2008). 국내에서도 체류 외국인의 급증과 더불어 다문화주

의 및 다문화정책에 대한 담론이 부상하고 있다. 우리나라에서 일반적으로 사용하고 있는 ‘다문화정책’이라는 용어는 다문화주의가 내포하고 있는 규범적 의미를 지향하고 있다는 혼동을 가져오지만, 실제로 중앙정부에서 추진하고 있는 외국인정책의 경우 다문화주의 모형과는 거리가 멀다(이현아 2013).

국내에서는 2000년대에 들어 다문화주의가 활발하게 논의되기 시작했지만(윤인진 2008), 주요 논의 대상은 외국인근로자와 결혼이민자에 한정되는 경향을 보였다(박기관 2011). 한국사회에서 다문화 담론은 외국인근로자에 대한 처우문제로 대두되었지만, 전 사회적으로 본격화된 것은 결혼이민자의 증가와 밀접한 관련이 있다. 그 원인은 결혼이민자는 일정기간이 지나면 본국으로 귀환하는 외국인근로자나 유학생, 일반 투자자 등과는 달리 결혼을 통해 한국사회의 구성원이 되기 때문이다(박영기·박정은 2010). 이에 따라 한국의 다문화정책은 전반적으로 결혼이민자와 그들의 자녀 등 혈족관계를 맺고 있는 외국인에 대해서는 동화정책을 추진해온 반면, 외국인근로자는 단기적으로 개방하는 방식을 취하여 정책 대상에 따라 차별적으로 이루어져 왔다(고속희 2008; 원숙연 2008). 이와 같이 국가적인 틀 속에서 외국인정책의 방향성을 제시하는 것과 출입국관리 및 체류 허가, 참정권 부여 등을 다루는 것은 중앙정부의 정책영역이라고 할 수 있지만 국내에 거주하는 외국인들에게 실질적으로 사회적 지원을 제공하는 것은 지방자치단체의 역할이라고 할 수 있다(고상두 2014).

외국인정책과 관련하여 지방정부의 역할이 부각된 것은 기존의 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」을 법률적 근거로 한 중앙정부의 정책이 다양한 체류 유형의 외국인이 증가하면서 한계를 드러냈기 때문이다(유영철 2011). 이에 2006년 10월 31일 행정자치부(현 행정안전부)는 외국인주민이 지역주민과 동등하게 대우받을 수 있도록 지원 방안을 담은 ‘거주외국인 지원 표준조례’ 준거안을 마련하여 지방자치단체가 외국인주민을 대상으로 하는 지원조례를 제정하도록 유도하였다(김영근·조무현 2013; 김재홍 2006). 이처럼 지방자치단체의 외국인정책은 중앙정부의 준거안을 따르면서 유사한 형태로 제정되었지만, 지역

의 특성을 파악하고 주민들의 요구를 반영하는 정책이 결정되고 집행될 수 있도록 중앙에 전달하는 역할과 중앙의 의지를 현장에서 집행하는 지방자치단체만의 역할이 지속적으로 요구되어 왔다(강휘원 2007).

2. 한국의 지방자치와 외국인정책

이러한 지방자치단체의 역할은 지방자치에 근거하는데 지방자치란 국가의 한 부분으로서의 지방이 자신의 문제를 스스로 처리하는 것을 의미하며 국민 주권의 원리를 바탕으로 한다(정일섭 2006). 지방자치단체는 중앙정부가 직접 관할하는 광역지방자치단체(아래에서는 광역단체라 함)와, 광역단체의 관할 하에 있는 기초지방자치단체(아래에서는 기초단체라 함)로 구성되며³⁾, 원칙적으로 지역 주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 기초단체가 하고, 기초단체의 역량을 넘어서는 문제가 발생하는 경우 광역단체와 협력하도록 되어있다(최정일 2009).

한국 사회는 민주주의의 성장과 함께 지역 주민이 지역의 일을 처리한다는 전제 하에 지방자치의 역할이 점차 증대되고 있다(최준규 외 2013). 그 대표적인 예로 자치입법의 활성화를 지적할 수 있다(최준규 외 2013). 자치법규의 법적 근거는 「헌법」의 제117조 제1항에서 지방자치단체의 조례 제정권을 명시하고 있다. 기본적으로 자치법규는 지방자치단체 내의 지역 주민의 생활관계를 규율하는 규범을 의미한다고 할 수 있으며, 이러한 자치법규는 지방의회의 의결을 통해 제정되는 ‘조례’와 지방자치단체장이 법령 또는 조례의 범위 내에서 제정하는 ‘규칙’으로 구성된다(최준규 외 2013). 일반적으로 법률은 우리 생활에 큰 영향이 미친다는 점에서 법률의 하위체계를 구성하는 자치법규 역시 지역 주민에게 지대한 영향을 미칠 수 있다(최준규 외 2013).

외국인주민에 대해서도 이주 수용국이 어떠한 제도적 장치를 마련해 주느냐에

3) 세종특별자치시와 제주특별자치도는 기초단체가 구성되지 않은 단층제를 띠고 있다(김남욱 2015).

따라 이들의 대응전략과 삶의 양식이 영향을 받는다고 할 수 있다(김정인 2018). 한국 사회는 다문화사회로 진입하면서 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 외국인주민에 대한 정책을 정립하기 위한 다양한 시도가 이루어졌는데, 이는 기본적으로 지역 내에 등록외국인의 수가 급증함으로써 행정적인 수요가 증가했기 때문이다. 지방자치단체의 외국인 관련 사업과 지원계획은 「재한외국인 처우 기본법」 제6조의 제3항에 근거하며, 중앙정부의 시행계획이 지역특성에 부합되지 않을 경우 지방자치단체장에게 그 변경을 요청할 수 있다. 실제로 행정안전부는 지방자치단체의 지역 개발정책이 각 지역의 특성을 살리지 못하고 여전히 중앙정부의 획일적인 외국인정책에 의존한다는 문제의식을 가지고 이에 대응하기 위해 2010년 내국인주민 의식조사와 외국인주민 실태조사를 실시하였으며, 해외의 성공사례를 통해 한국 지방자치단체의 전략적인 대응을 강구하려는 움직임을 보였다(한승미 2010).

지방자치단체의 외국인정책을 대상으로 한 선행연구들도 이에 보조를 맞춰 지방정부의 외국인정책을 분석·검토하였다. 윤향희·전세경(2015)은 대전광역시를 중심으로 다문화가족 지원 정책이 어떤 전달 체계를 통하여 지방자치단체에 전달되고 수행되는지 실태를 살펴본 결과, 중앙정부가 2008년 ‘제1차 외국인정책 기본계획’과 2009년 ‘외국인정책 종합시행계획’을 수립함에 따라 다문화정책의 집행 기관을 지방자치단체로 이양하였지만, 정부의 다문화 정책이 지방자치단체에 전달되는 일방향이 시정되지 않아 지역적 특색이 고려되지 않는 문제들이 여전히 상존하고 있음을 밝혔으며, 송석원 외(2011)는 외국인근로자가 다수 거주하는 안산시 지역의 외국인 프로그램의 운영방식 및 재정상의 한계를 지적하면서 외국인근로자들에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 정책이 마련되어야 함을 주장하였다. 경기도 지역의 외국인 관련 자치법규를 분석한 최준규 외(2013)는 중앙정부에 비해 상대적으로 열악한 지방자치단체의 입법환경과 역량 등으로 여전히 전체 법체계가 알맞지 않거나 유명무실한 조례가 존재하는 문제를 짚었으며, 동일 지역을 분석한 라휘문 외(2016)는 외국인주민을 대상으로 한 프로그

램에 유사·중복의 문제가 있음을 밝혔다. 이와 같이 외국인주민 수가 많거나 특정 유형의 외국인이 집단적으로 거주하는 지역을 집중적으로 분석한 연구가 있는가 하면, 해외의 성공적인 사례를 소개하는 연구들도 존재한다. 김용찬(2013)은 반차별 정책을 수립하고 문화적 다양성의 유지와 발전을 위해 지속적으로 지원하는 영국 레스터(Leicester)시의 사례를 한국 지방정부의 바람직한 다문화정책 모델로 제시하였으며, 이인원(2013)은 캐나다의 ‘간문화적(intercultural)’ 접근을 바탕으로 중앙정부는 문화의 다양성을 인정하는 방향성을 제시하고, 지방정부는 지역 특색에 맞는 프로그램을 개발하는 역할분담을 한국에서도 수립할 필요가 있음을 주장하였다. 그러나 거주 외국인과 관련된 지원정책은 국가별로 처해있는 상황이 다르기 때문에 먼저는 그 국가가 처해있는 현실과 정책을 파악할 필요가 있다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 외국인과 관련된 정책의 수립과 실행을 가능하게 하는 법적근거를 살펴본 후, 지방자치단체 간 외국인정책의 차이가 존재하는지 비교분석하였다. 더불어 지역 내 외국인주민의 인구학적인 특수성을 감안하여 외국인주민의 수와 특정 외국인 유형의 수 또는 비율이 외국인관련 자치법규에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 본 연구는 기본적으로 외국인주민과 외국인정책 간에는 정(+)의 관계가 있을 것이라 가정한다. 프리만(Freeman)은 국가의 외국인정책을 투표에 관심을 갖는 여당 정치가들의 이익집단을 의식한 고객정치 결과라고 주장하였다(Freeman 1995). 이러한 논의는 지역주민의 선거로 선출되는 지방의회의 특성상 지방자치단체 차원에도 동일하게 적용된다고 할 수 있다. 즉, 자치입법권을 갖는 지방의회는 중앙정부와 마찬가지로 지역 주민의 다양한 이익과 요구를 반영하고 대표할 수 있는 정당성을 획득하기 위해 원칙적으로 주민이 선거로 선출한 의원으로 구성된다(신원득·이상미 2010). 따라서 지방의원은 주민인 유권자로부터 권한을 위임받은 대리인(delegate) 혹은 신탁자(trustee)라고 할 수 있다(신원득·이상미 2010). 이와 같이 대의정치에서의 지방의회 또는 지방의원도 유권자로부터 위임받은 수권(authorization) 행위에서 비롯되

기 때문에 다수 주민의 의사를 반영해야 하는 개연성이 존재하게 되는 것이다(신원득·이상미 2010). 지방자치단체의 경우 2003년 12월 국회에서 간접민주제의 한계를 보완하기 위해 주민투표법이 의결됨에 따라 지역의 중요한 사항에 대해 주민이 참여하여 결정할 수 있는 제도적 장치가 마련되었으며(정일섭 2006), 2005년 8월 외국인에게 지방선거권을 부여함으로써 지역 내 거주하는 외국인도 지방자치단체의 조례에서 명시한 대상에 해당한다면 이러한 권리를 행사할 수 있게 되었다(이용재 2015). 한편, 다운스(Downs)는 정치경제학적인 접근으로 민주주의 정치체제의 국회의원들이 유권자의 선호를 반영하는 행위를 설명하였는데, 그에 따르면 합리적(rational)인 국회의원들은 소득(income), 권력(power), 위신(prestige)을 보장하는 재선을 위해 유권자의 선호를 정책에 반영하기를 힘쓰며, 자신의 선호를 반영하는 후보자를 뽑는 유권자의 투표행위도 자신의 이익을 극대화하기 위한 행위로서 설명할 수 있다(Downs 1957). 이러한 주장들은 외국인 주민이 증가할수록 지방자치단체의 외국인 정책도 이러한 수요에 부응하여 변화하는 과정을 겪을 수 있음을 의미한다.

아직 많은 연구가 축적되지 않은 한국과 달리 미국과 독일을 대상으로 한 연구에서는 지역 내 외국인의 인구학적 특징이 외국인 관련 정책에 미치는 영향을 분석한 연구들이 존재한다. 쉐넬더(Schönwälder)는 독일의 16개 주(州)를 대상으로 지역 내 이주민의 인구학적 증가가 이주민의 정치참여와 정치적 대표성(Immigrant Representation)에 끼치는 영향을 살펴보았다. 그에 따르면 독일은 이주민 인구의 증가와 그들의 정치적 요구가 증대함에 따라 이전보다 완화된 시민권 개정이 이루어졌으며, 2011년에는 그들의 정치적 요구를 반영할 이주민 출신 국회의원이 10년 전에 비해 2배 이상 증가하면서 지역 내 외국인의 수 또는 비율이 외국인과 관련된 정책에 일정한 영향을 미친다는 것을 보여주었다(Schönwälder 2013).

모노겐(Monogan)은 미국의 50개 주(州)를 대상으로 이민정책에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 의원직의 임기제한이 있는 주(州)의 경우 재선을 위해 지역

내 불법이민자로 인해 발생하는 문제와 세금을 납부하는 유권자를 의식하여 반(反)이민정책을 취하는 것으로 나타났으며, 지역 내 자유민주주의적인 성향을 가진 유권자가 많을수록 의원은 이민자의 권리확대를 선호하는 대중의 이데올로기를 고려하여 친(親)이민정책을 취하는 것으로 나타나는 등 지역 내 외국인주민의 유형별 분포와 이념적 성향이 미국 이민정책의 주요 결정요인으로 작용함을 밝혔다(Monogan 2013).

아직까지 외국인의 정주를 허용하지 않는 한국의 경우 위의 사례와 같이 외국인의 정치참여와 정치적 대표성을 논하기에는 시기상조인 것으로 보이지만, 지역 내 증가하고 있는 외국인주민의 수를 감안할 때 이들을 지방자치단체 차원에서 지원하여 지역사회의 일원으로 정착시켜야 할 필요성이 증대하고 있다고 할 수 있다. 특히 「공직선거법」에 따라 외국인이 지방선거에서의 투표권⁴⁾을 획득함에 따라 이들을 동원할 동기가 지방의원에게 존재할 것으로 판단됨에 따라 지방의회는 외국인주민을 포섭하기 위한 친화정책을 펼칠 것으로 보이며, 외국인주민 수가 많은 지역일수록 이들을 의식하여 다양하고 실용적인 정책을 마련할 것으로 예상된다.

III. 연구방법 및 가설

본 논문은 지방자치단체의 외국인 관련 자치법규의 현황을 파악하고, 지방자치단체의 외국인 관련 자치법규에서 중앙정부와 다른 지역의 정책적 특성이 보이는지 파악하기 다음과 같은 가설을 설정하였다.

4) 「공직선거법」 제15조 제2항 제3호에 따르면, 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격을 취득한 후 3년이 경과한 외국인은 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있을 경우 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다. 그러나 이에 해당하는 외국인근로자는 많지 않을 것으로 판단된다.

가설1: 지역 내 외국인주민 수가 많은 지방자치단체일수록 외국인과 관련된 다수의 자치법규가 존재할 것이다.

가설2: 다수를 차지하는 외국인주민의 유형에 따라 관련 자치법규가 존재할 것이다.

가설3: 외국인주민의 수가 많은 지역과 적은 지역 간에 정책내용의 차이가 존재할 것이다.

가설1과 가설2는 지방자치단체의 외국인 관련 자치법규의 현황을 파악하기 위한 가설이다. 가설1은 각 지방자치단체 내의 외국인주민 수와 자치법규 수의 상관관계를 살펴보고자 한 것이며, 가설2는 각 지방자치단체 내의 외국인주민의 특성이 자치법규에 미치는 영향을 살펴보기 위한 것이다. 한국 사회의 다문화현상은 외국인근로자와 결혼이민자의 유입이 큰 원인으로 작용했다는 점에서(임형백 2009), 그동안 이주민에 대한 정책 역시 외국인근로자와 결혼이민자가 주요한 지원 대상이었다. 이와 같이 아직까지 한국 사회에서 다양한 외국인주민의 특성을 논하기에는 시기상조일 것으로 보이기 때문에 본 연구에서는 각 지방자치단체의 외국인주민의 유형을 외국인근로자와 결혼이민자로 구분하여 각각의 수가 자치법규의 수와 갖는 상관관계를 파악하고자 한다. 다만 외국인근로자 관련 자치법규는 단 2건만이 존재하기 때문에 이에 대해서는 T검정을 실시하여 그 의미를 도출하고자 하였다.

본 연구는 가설1과 가설2를 검증하기 위해 통계분석을 실시하였다. 가설1의 경우 외국인주민 수는 통계청 자료 시군구별 외국인주민 현황(2007-2015)⁵⁾을 활용하였으며, 외국인과 관련된 자치법규⁶⁾는 「거주외국인(외국인주민) 지원 조례」,

5) 통계청. 2015. 시군구별 외국인주민 현황(2007-2015). <http://kosis.kr> (검색일: 2017. 4. 18-5.10)

6) 자치법규정보시스템에서 외국인, 다문화를 검색어로 하여 관련 자료를 수집하였다. 자치법규는 지방자치제가 시행된 1952년 이래로 제정된 조례와 규칙 중 2017년 5월 10일을 기준으로 현재까지 잔류하는 자치법규를 연구대상으로 한다. <http://www.elis.go.kr> (검색

「다문화가족 지원 조례」, 「거주외국인(외국인주민) 및 다문화가족 지원 조례」⁷⁾를 대상으로 하였다. 통계청에서는 외국인주민을 90일 이상 체류하는 외국인이 라고 규정하며, 한국국적을 가지지 않은 자(외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타), 한국국적을 취득한 자(혼인귀화자, 기타사유 국적취득자), 외국인주민자녀로 구분하고 있다. 본 연구에서는 이들 모두를 외국인주민에 포함시켰다. 그러나 <표 1>과 같이 각 기초단체를 분석대상으로 할 경우, 평균 1.66건의 외국인 관련 자치법규만이 존재하여 이들 간의 유의미한 차이를 분석하기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 본 연구는 통계적 분석에서는 17개의 광역단체⁸⁾를 분석대상으로 하였으며, 외국인 관련 정책을 분석할 때는 기초단체 수준에서 접근하여 지방자치단체 간 정책내용의 차이가 존재하는지 살펴보았다.

일: 2017. 4. 11- 2017. 5. 10)

7) 이 외의 외국인 관련 자치법규는 지원 대상을 고려하여 다음과 같이 구분하였다.

「거주외국인(외국인주민) 지원 조례」	「거주외국인(외국인주민) 인권 및 처우증진에 관한 조례」 6건, 「외국인 학교 지원에 관한 조례」 1건, 「외국인근로자 지원센터 설치 및 운영에 관한 조례」 2건, 「외국인주민의 건강증진에 관한 조례」 1건, 「외국인시정참여회의 설치 및 운영 조례」 1건, 「외국인 복지센터 설치 및 운영 조례」 2건, 「외국인 자녀 전용 보육시설 설치 운영 등에 관한 조례」 1건, 「외국인자문위원회 설치 운영 조례」 1건
「다문화가족 지원 조례」	「다문화가족지원센터 운영조례」 2건, 「저소득층 및 다문화 다자녀 가족 자녀 학습활동비 지원 조례」 1건, 「다문화가족지원기금 설치 및 운영 조례」 1건, 「다문화가족 지원 조례 시행규칙」 4건, 「외국인주민 및 다문화가족 지원 조례 시행규칙」 2건

8) 17개의 광역단체는 서울특별시(25), 부산광역시(16), 대구광역시(8), 인천광역시(10), 광주광역시(5), 대전광역시(5), 울산광역시(5), 세종특별자치시, 경기도(31), 강원도(18), 충청북도(11), 충청남도(15), 전라북도(14), 전라남도(22), 경상북도(23), 경상남도(18), 제주도 특별자치도이다. 괄호 안의 숫자는 해당 광역단체에 속한 기초단체의 수를 나타낸다. 본 연구에서 다루는 지방자치단체 차원의 외국인 관련 자치법규는 광역의회와 기초의회에서 제정된 자치법규를 모두 포함한다.

〈표 1〉 기초단체 외국인 관련 자치법규 현황

기초단체	자치법규			
	N	평균	최소값	최대값
226	1.663717	0	4	

가설2를 검증하기 위해 상기한 대로 외국인주민의 유형을 외국인근로자와 결혼이민자로 구분하였으며, 외국인근로자는 「외국인근로자 지원센터 설치 및 운영에 관한 조례」를 제정한 지방자치단체와 이를 제정하지 않은 지방자치단체 간의 차이를 T검정을 실시해 비교하였다. 결혼이민자⁹⁾는 각 지방자치단체의 결혼이민자 수와 「다문화가족 지원 조례」, 「거주외국인(외국인주민) 및 다문화 가족 지원 조례」의 자치법규 수를 상관분석을 통해 두 변수 간의 관계를 살펴보았다.

가설3을 검증하기 위해 본 연구는 질적 분석방법을 통해 사례연구를 시도하였다. 사례는 다음 네 가지의 유형에 따라 구분하여 선정하였다. 선정기준은 다음과 같다. 유형 I은 외국인주민 수가 많고 외국인 관련 자치법규의 수도 많은 지방자치단체이다. 유형 II은 외국인주민 수는 많고 외국인 관련 자치법규의 수는 적은 지방자치단체이다. 유형 III은 외국인주민 수는 적고 외국인 관련 자치법규의 수는 많은 지방자치단체이다. 유형 IV은 외국인주민 수가 적고 외국인 관련 자치법규의 수도 적은 지방자치단체이다. 사례연구1에서는 유형 I 과 유형 IV에 해당하는 지방자치단체의 외국인 관련 자치법규의 내용을 비교분석하여 차이를

9) 다른 보통의 외국인주민은 일정 체류기간이 지나면 본국으로 돌아가는 경우와 달리 결혼이민자는 결혼 후 국적법 제6조 2항에 의거하여 한국 국적을 취득할 수 있다. 따라서 결혼이민자의 범주에는 한국 국적을 취득한 자(통계청에서는 ‘혼인귀화자’로 칭함)와 아직 요건을 충족하지 않아 한국 국적을 취득하지 못한 자(통계청에서는 ‘결혼이민자’로 칭함)가 포함된다(박영기·박정은 2010). 「다문화가족 지원 조례」에서는 다문화가족을 국적의 취득여부에 상관없이 ‘결혼이민자’와 ‘혼인귀화자’를 포함한 가족으로 정의한다는 점에서 각 지방자치단체 내의 ‘결혼이민자’와 ‘혼인귀화자’를 묶어 ‘결혼이민자’로 통칭하기로 한다.

도출하고자 하였다. 사례연구2에서는 유형Ⅱ과 유형Ⅲ에 속하는 지방자치단체의 외국인 관련 자치법규를 비교분석한다. 이를 통해 궁극적으로 각 지방자치단체의 외국인주민 수의 차이에 따라 정책내용의 차이가 존재하는지 살펴보고자 하였다.

Ⅳ. 지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교 분석

1. 외국인주민 수와 외국인 관련 자치법규 간의 상관관계

가설1과 가설2를 검증하기에 앞서 먼저 17개 광역단체의 외국인주민 및 외국인 관련 자치법규의 현황을 살펴보았다.

〈표 2〉 광역단체 외국인주민 현황

광역단체	주민등록인구	외국인주민 수	외국인주민 비율 (%)
서울특별시	10,103,233	457,806	4.53
부산광역시	3,519,401	57,807	1.64
대구광역시	2,493,264	37,610	1.51
인천광역시	2,902,608	91,525	3.15
광주광역시	1,475,884	26,536	1.80
대전광역시	1,531,809	25,190	1.64
울산광역시	1,166,377	38,183	3.27
세종특별자치시	156,125	4,302	2.76
경기도	12,357,830	554,160	4.48
강원도	1,544,442	26,657	1.73
충청북도	1,578,933	48,002	3.04

광역단체	주민등록인구	외국인주민 수	외국인주민 비율 (%)
충청남도	2,062,273	83,524	4.05
전라북도	1,871,560	43,141	2.31
전라남도	1,905,780	48,473	2.54
경상북도	2,700,794	70,725	2.62
경상남도	3,350,257	108,375	3.23
제주도특별자치도	607,346	19,903	3.28

자료: 통계청 자료 시군구별 외국인주민 현황(2007-2015)을 참고하여 작성함.

<표 2>는 17개 광역단체의 주민등록인구, 외국인주민 수, 외국인주민 비율¹⁰⁾을 보여준다. 외국인주민 수는 경기도(554,160명), 서울특별시(457,806명), 경상남도(108,375명), 인천광역시(91,525명), 충청남도(83,524명) 등의 순으로 높게 나타났다으며, 각 지방자치단체에서 외국인주민이 차지하는 비율은 서울특별시(4.53%), 경기도(4.48%), 충청남도(4.05%), 제주도특별자치도(3.28%), 울산광역시(3.27%) 등의 순으로 외국인주민의 비율이 높은 것으로 나타났다. 전체적으로 수도권(서울특별시, 경기도 등) 지역에 외국인주민이 많이 거주하는 것으로 나타나으나, 각 지방자치단체의 주민등록인구 대비 외국인주민의 비율은 전국적으로 고른 분포를 보이고 있다.

기초단체 수준에서 서울특별시는 영등포구(66,952명)와 구로구(53,191명), 경기도는 안산시(83,648명), 수원시(55,981명)에 외국인주민이 가장 많이 거주하는 것으로 나타났는데, 이 지역은 저임금노동력을 요구하는 산업단지가 몰려있기 때문에 많은 외국인근로자가 다수 거주하는 것으로 보인다. 반면, 대구광역시(37,610명), 부산광역시(57,807명), 대전광역시(25,190명), 강원도(26,657명), 광주광역시(26,536명)는 지역 내 외국인주민의 비율이 2%를 넘지 못하는 것으로 조

10) 외국인주민 비율은 각 광역단체의 주민등록인구 대비 외국인주민 수를 계산한 값을 의미한다.

사되었는데 수도권 지역에 비해 이 지역은 외국인 노동력에 대한 수요가 적기 때문일 것으로 보인다(임형백 2007). 다만 제주도특별자치도의 외국인주민의 비율이 높은 것은 이 지역의 주민등록인구가 다른 지역에 비해 현저히 적다는 점에서 비롯된 것으로 보이며 관광특구로서 상대적으로 해외에 많이 알려진 지역이라는 점도 외국인주민의 높은 비율에 일정부분 작용한 것으로 보인다.

〈표 3〉 광역단체 외국인 지원 조례 현황

광역단체	거주외국인지원 조례	다문화가족지원 조례	거주외국인 및 다문화 가족지원 조례	외국인 지원 조례 총수
서울특별시	13	16	10	39
부산광역시	11	14	0	25
대구광역시	7	6	2	15
인천광역시	11	9	1	21
광주광역시	6	3	3	12
대전광역시	6	6	0	12
울산광역시	3	3	3	9
세종특별자치시	0	0	1	1
경기도	19	14	18	51
강원도	12	13	6	31
충청북도	7	7	5	19
충청남도	13	8	4	25
전라북도	11	13	4	28
전라남도	19	20	4	43
경상북도	17	17	6	40
경상남도	16	13	3	32
제주도특별자치도	4	1	0	5

자료: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)을 참고하여 작성함.

<표 3>은 각 광역단체에서 제정한 외국인 지원 조례의 현황을 보여준다. 기초단체 차원에서 살펴보면 『거주외국인(외국인주민) 및 다문화 가족지원 조례』는 『거주외국인(외국인주민)지원 조례』와 『다문화가족 지원 조례』를 통합한 형태로서 이를 중복되게 제정한 경우는 없었다. 외국인 관련 지원 조례를 총합한 결과에 따르면 경기도(51건), 전라남도(43건), 경상북도(40건), 서울특별시(39건), 경상남도(32건) 등의 순으로 외국인 관련 자치법규를 많이 제정한 것으로 나타났으며, 경기도는 수원시(3건), 화성시(3건)에서 외국인 관련 자치법규를 가장 많이 제정한 것으로 보고된다. 외국인 관련 자치법규를 1건도 제정하지 않은 지방자치단체는 부산광역시의 연제구로 외국인주민 역시 1,451명의 상대적으로 적은 수를 기록하고 있다. 연제구 사례와 함께 수원시(55,981명), 화성시(41,267명)의 경우 외국인주민 수가 경기도 지역 내에서 많다는 점에 비추어 볼 때, 가설1과 같이 외국인주민 수와 외국인 관련 자치법규의 수가 일정한 상관관계를 가질 것으로 예측된다.

<표 4> 외국인주민과 외국인 관련 자치법규 간의 상관분석결과

	외국인 지원 조례 총수
외국인주민 수	0.645***
외국인주민 비율	0.354

참고 : *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

<표 4>는 가설1의 외국인주민과 외국인 관련 자치법규의 수간의 상관분석을 실시한 결과이다. 분석결과 외국인주민 수가 많을수록 외국인 관련 자치법규가 많이 제정된 것으로 나타났으며, 이러한 통계분석결과는 유의확률 0.01 수준에서 유의미한 것으로 입증되었다. 그러나 외국인주민의 비율과 외국인 관련 자치법규의 수의 상관관계는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 <표 2>에서 살펴본 것과 같이 한국 사회는 전국적으로 외국인비율이 고르게 분포되어있기 때문에 외국인주민의 비율로 지역 간의 차이를 비교하는 것은 어려운 것으로 보인다.

다. 다만 가설1의 결과를 통해 각 지방자치단체는 지역 내 외국인주민 수의 많고 적음에 따라 이들을 지원하기 위한 정책적 대응의 차이가 존재하며, 외국인주민이 다수 거주하는 지방자치단체일수록 이들의 생활을 지원하기 위한 적극적인 정책적 대응을 펼치는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 광역단체 외국인주민 유형별 현황

구분	외국인근로자		결혼이민자		조례	
	인구	비율(%)	인구	비율(%)	외국인근로자	다문화가족
서울	116,817	1.16	46,458	0.46	0	26
부산	17,299	0.49	10,654	0.30	0	14
대구	12,348	0.50	7,332	0.29	0	8
인천	30,189	1.04	14,541	0.50	1	10
광주	7,538	0.51	5,212	0.35	0	6
대전	3,759	0.25	5,131	0.33	0	6
울산	13,779	1.18	4,976	0.43	0	6
세종	1,771	1.13	653	0.42	0	1
경기도	228,836	1.85	66,654	0.54	0	32
강원도	5,893	0.38	6,314	0.41	0	19
충북	19,371	1.23	7,906	0.50	0	12
충남	35,351	1.71	12,242	0.59	1	12
전북	11,389	0.61	9,787	0.52	0	17
전남	15,974	0.84	10,876	0.57	0	24
경북	29,530	1.09	12,229	0.45	0	23
경남	52,135	1.56	15,815	0.47	0	16
제주도	6,137	1.01	2,918	0.48	0	1

자료: 통계청 자료 시군구별 외국인주민 현황(2007-2015)과 자치법규정보시스템 (<http://www.elis.go.kr/>)을 참고하여 작성함.

<표 5>는 가설2를 검증하기 위한 기초자료로 각 광역단체 내의 외국인주민의 유형과 이들을 대상으로 한 자치법규의 현황을 정리한 것이다. 표에서 보여주는 수치에 따르면 경기도(228,836명), 서울특별시(116,817명), 경상남도(52,135명) 등의 순으로 외국인근로자가 많이 거주하는 것으로 나타났다. 특히 서울과 경상남도의 외국인근로자의 수는 약 2배에 달하는 차이를 보이고 있어, 수도권 지역(서울특별시, 경기도 등)에 외국인근로자가 집중적으로 거주하고 있는 것으로 보이며, 산업단지가 조성되어 있는 지역적 특성이 다수의 외국인근로자의 유입을 촉발한 것으로 보인다. 그러나 외국인근로자를 대상으로 한 자치법규는 단 2건만이 발견되었으며, 인천광역시 남구와 충청남도 당진시에서 『외국인근로자 지원센터 설치 및 운영에 관한 조례』로 제정되었다. 226개 기초단체의 외국인근로자 숫자의 평균이 2,655명인 것을 고려할 때 인천광역시 남구의 외국인근로자 수는 2,540명으로 전체 기초단체의 평균보다 오히려 적었으며, 충청남도 당진시는 3,606명으로 평균보다 많은 것으로 나타나 이들 간의 상관관계를 파악하기 어려울 것으로 보인다.

<표 6> 외국인근로자 T검정 결과

구분	자치법규 유무	N	평균	표준편차	T값	유의확률
외국인근로자 수	없음	15	36171.73	60665.64	0.077	0.940
	있음	2	32770	3650.09		
외국인근로자 비율	없음	15	0.92	0.46	-1.322	0.206
	있음	2	1.38	0.48		

참고 : *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

<표 6>은 광역단체 내의 외국인근로자와 외국인근로자를 대상으로 한 자치법규 간의 관계를 살펴보기 위해 통계분석을 실시한 결과이다. 외국인근로자를 대상으로 한 자치법규는 총 2건만이 존재하기 때문에 자치법규의 유무에 따라 광역단체의 외국인근로자 수와 외국인근로자 비율의 차이가 있는지 살펴보기 위

해 T검정을 실시하였다. 분석결과 외국인근로자 관련 자치법규를 제정한 광역단체와 제정하지 않은 광역단체 간의 차이는 모두 유의미하지 않았다. 오히려 외국인근로자 관련 자치법규를 제정하지 않은 지역의 외국인근로자 수가 더 많은 지역이 존재하는 것으로 나타났는데, 외국인근로자는 결혼이민자와 달리 일정 체류기간이 지나면 본국으로 다시 돌아가야 하기 때문에 지역 내 외국인근로자의 수가 많아도 지방자치단체 차원에서 이들을 분리하여 지원할 필요성을 아직까지 느끼지 못하는 것으로 보인다. 더불어 지방의원을 주민인 유권자로부터 권한을 위임받은 대리인(delegate) 혹은 신탁자(trustee)라고 정의했을 때(신원득·이상미 2010), 투표권을 갖지 못하는 단기거주 외국인근로자는 지방의원의 재선을 위한 동기유발요인으로 작용할 수 없을 것으로 판단된다. 또한 외국인근로자 관련 자치법규가 총 2건에 그친다는 점을 통계분석의 한계로 지적할 수 있다.

이어서 결혼이민자는 외국인근로자와 마찬가지로 경기도(66,654명), 서울특별시(46,458명), 경상남도(15,815명) 등의 순서로 많은 결혼이민자가 거주하는 것으로 나타났으며, 외국인근로자에 비해 결혼이민자의 비율은 전국적으로 고른 분포를 보이고 있다. 결혼이민자를 대상으로 한 「다문화가족 지원 조례」와 「거주 외국인(외국인주민) 및 다문화 가족지원 조례」는 경기도(32건), 서울특별시(26건), 전라남도(24건) 등의 순으로 다문화가족 관련 조례를 많이 제정한 것으로 나타났다. 경기도와 서울특별시는 결혼이민자가 많이 거주하는 지역이라 할 수 있지만, 전라남도과 경상북도, 강원도는 결혼이민자의 수에 비해 비교적 많은 다문화가족 관련 조례를 제정하고 있어 이들 간의 상관관계를 파악할 필요가 있다.

〈표 7〉 결혼이민자와 다문화가족 관련 자치법규 간의 상관분석결과

	다문화가족 관련 조례 수
결혼이민자 수	0.758***
결혼이민자 비율	0.413*

참고 : *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

<표 7>은 결혼이민자와 다문화가족 관련 자치법규 수의 상관관계를 분석한 결과이다. 분석결과 결혼이민자 수와 결혼이민자 비율 모두 다문화가족 관련 자치법규와 정(+)의 상관관계를 갖는다. 즉 광역단체 내 결혼이민자 수가 많을수록, 결혼이민자의 비율이 높을수록 다문화가족 관련 조례를 많이 제정한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 외국인근로자의 경우와 대조적으로 결혼이민자는 한국 인과의 결혼을 통해 한국에서의 정착을 전제로 하는 외국인이기 때문에(박영기·박정은 2010) 잠재적 혹은 현재의 유권자라고 할 수 있다. 따라서 지방의원은 재선을 위해 이들을 포섭할 동기가 있을 것으로 판단된다. 또한 한국의 외국인정책은 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」의 제정 및 시행에서 보여주듯이 다문화가족을 다른 이주민과 분리하여 중점적으로 다루고 있다는 점에서 한국 사회에서 결혼이민자는 중요한 정책대상이라고 할 수 있다. 통계분석결과는 이와 같은 맥락에서 지방자치단체 내의 결혼이민자의 수와 비율이 갖는 중요성을 나타낸다고 할 수 있다.

위에서는 통계분석을 실시하여 광역단체의 수준에서 지역 내 외국인주민과 결혼이민자의 수가 외국인 관련 자치법규의 제정에 일정한 영향을 끼친다는 결과를 도출하였다. 즉 지역 내 외국인주민의 수가 많을수록 외국인 관련 자치법규가 많이 존재하였으며, 결혼이민자가 많을수록 다문화가족 지원 조례가 더 많이 제정됨으로써 지역 내 외국인과 외국인 관련 법규 간의 양적인 상관관계가 존재함을 확인하였다. 다음 절에서는 이와 같은 결과가 정책내용상의 차이, 즉 질적인 차이로 이어지는지 살펴보고자 한다.

2. 외국인주민 수의 차이에 따른 외국인 관련 정책내용의 차이

먼저 중앙정부와 지방정부의 외국인 관련 법률을 비교하였다. <표 8>은 중앙정부 차원에서 마련된 「재한외국인 처우 기본법」과 다수의 「거주외국인(외국인주민)지원 조례」에서 발견된 정책내용을 정리한 것이다. 두 법률의 정책내용을 살펴본 결과 지원대상의 차이는 있지만 지원내용의 차이는 미미한 것으로 나타

났다. 중앙정부와 지방정부는 크게 생활편의를 위한 기본적인 정보제공, 상담지원, 한국어교육, 의료지원, 다문화 이해증진을 위한 홍보 등의 내용을 공통적으로 포함하고 있으며, 지방정부는 이와 같은 지원내용을 지역 내에서 90일을 초과하여 거주한 외국인을 대상으로 적용하고 있다. 그러나 서울특별시, 경기도, 강원도, 인천광역시 남구 등과 같이 외국인근로자가 다수 거주하고 있는 일부 지방자치단체에서는 외국인근로자의 인권 보호 및 처우개선을 위한 항목을 명시하는 등 지방자치단체 간의 차이가 발견되었다.

〈표 8〉 재한 외국인 처우 기본법과 외국인주민지원 조례의 주요내용

구분	재한외국인 처우 기본법	거주외국인(외국인주민) 지원 조례
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> - 합법적으로 체류 중인 외국인 - 결혼이민자 	<ul style="list-style-type: none"> - 거주외국인¹¹⁾ - 한국 국적을 새롭게 취득한 사람 - 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 사람
주요 지원내용	<ul style="list-style-type: none"> - 재한외국인 등의 인권옹호를 위한 교육, 홍보 등의 조치를 하기 위하여 노력하여야 함 - 대한민국에서 생활하는 데 필요한 기본적인 정보제공 및 상담 등의 지원을 할 수 있음 - 결혼이민자에 대한 국어교육, 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자 자녀에 대한 보육 및 교육 지원, 의료지원을 할 수 있음 - 국민과 재한외국인이 상호 간 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정 등을 위한 조치를 하기 위해 노력해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 한국어 및 기초생활 적응 교육 - 고충·생활·법률·취업 등 상담 - 생활편의 제공 및 응급 구조 - 거주외국인을 위한 문화·체육행사 개최

자료: 「재한외국인 처우 기본법」과 「거주외국인(외국인주민) 지원 조례」를 참고하여 작성함.

11) 기초단체 내에 90일을 초과하여 거주하며 생계활동에 종사하는 외국인을 의미한다.

〈표 9〉 다문화가족지원법과 다문화가족 지원 조례의 주요내용

구분	다문화가족지원법	다문화가족 지원 조례
지원대상	- 결혼이민자와 대한민국 국적을 취득한 자(출생·인지·귀화에 의한 국적취득)로 이루어진 가족	- 결혼이민자와 대한민국 국적을 취득한 자(출생·인지·귀화에 의한 국적취득)로 이루어진 가족
주요 지원내용	<ul style="list-style-type: none"> - 다문화가족에 대한 이해 증진을 위한 교육 및 홍보 등 필요한 조치를 취하여야 함 - 결혼이민자 등이 대한민국에서 생활하는데 필요한 기본적인 정보를 제공하고 한국어교육 등을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있음 - 평등한 가족관계를 위한 가족상담, 부모교육, 부모교육, 가족생활교육 등을 추진하여야 함 - 가정폭력을 예방하기 위하여 노력하여야 함 - 결혼이민자 등의 영양·건강에 대한 교육, 산전·산후 도우미 파견, 건강검진 등의 의료서비스를 지원할 수 있음 - 다문화가족 구성원인 아동·청소년에 대한 교육 프로그램을 지원할 수 있음 - 결혼이민자 등의 의사소통의 어려움을 해소하기 위한 다국어 서비스를 제공하여야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 다문화가족에 대한 이해 증진을 위한 교육 및 홍보 - 결혼이민자 등이 해당 자치구에 생활하는 데 필요한 기본적인 정보의 제공 및 적응교육 - 다문화가족의 가족상담, 부모교육, 부모교육, 가족생활교육 등 평등한 가족관계 유지를 위한 사업 - 다문화가족 내 가정폭력의 예방 및 가정폭력으로 피해를 입은 결혼이민자 등의 보호·지원 - 결혼이민자 등이 건강하게 생활할 수 있도록 영양·건강에 대한 교육, 산전·산후 도우미 파견, 건강검진 등의 의료서비스 지원 - 결혼이민자 등에 대한 외국어 통역·번역 서비스의 제공 - 다문화가족 구성원인 아동의 보육·교육 지원 및 한국어교육 등 언어능력 제고에 필요한 지원

자료: 「다문화가족지원법」과 「다문화가족 지원 조례」를 참고하여 작성함.

한편, <표 9>는 중앙정부에서 마련한 「다문화가족지원법」과 다수의 「다문화가족 지원 조례」에서 발견된 내용을 정리한 것으로 재한외국인, 외국인주민을 대상으로 한 법률보다 다양한 지원내용들을 포함하고 있다. 두 법률은 모두 결혼이민자와 대한민국 국적을 취득한 자(출생·인지·귀화에 의한 국적취득)로 이루어진 가족을 대상으로 생활에 필요한 기본적인 정보제공, 한국어 교육, 의료지원 외에도 가족 관계를 위한 상담 및 교육 추진, 가정폭력 예방 및 보호 지원, 다문

화 가정의 아동·청소년에 대한 교육지원 등의 다양한 정책을 수립하고 있다. 의료지원의 경우도 영양·건강에 대한 교육, 산전·산후 도우미 파견, 건강검진 등의 내용을 포함하여 일반 외국인을 대상으로 한 법률보다 구체적으로 명기하고 있다. 이를 통해 한국사회의 외국인정책이 혈족관계를 통해 국적을 취득한 결혼이민자와 그 가족에 대한 지원에 더 큰 가치를 부여하고 수립되었음을 확인할 수 있다. 또한 다문화가족을 대상으로 한 일부의 자치법규에서는 <표 10>과 같이 중앙정부의 정책에서 발견되지 않은 결혼이민자 가족의 고국방문 및 초청 사업, 멘토·멘티 결연사업, 소수민족 언어교육지원 등이 나타남으로써 지방자치단체 간의 차이가 존재하는 것으로 드러났다.

<표 10> 중앙정부와 구별되는 지방자치단체의 외국인 관련 정책

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 결혼이민자 가족의 고국방문 및 초청 사업 - 화상상봉시스템을 구축하고 화상상봉 서비스 지원 - 결혼이민자 등의 해외고향 우편운송비용 지원 - 다문화가정의 국제통화료 지원 - 멘토·멘티 결연사업, 자조모임활동사업, 다문화합창단 운영 이주민네트워크 지원 사업 등 다문화 역량강화사업 지원 - 소수민족 언어교육지원 사업 - 운전면허 취득지원 - 결혼이민자의 사회경쟁력 제고를 위한 학비 지원 등 학력 증진 지원 |
|---|

자료: 「거주외국인(외국인주민) 지원 조례」와 「다문화가족 지원 조례」를 참고하여 작성함.

아래에서는 사례연구를 통해 각 지방자치단체의 외국인주민 수의 차이에 따라 정책내용의 차이가 존재하는지 살펴보고자 한다. 사례는 <그림 1>과 같이 네 가지의 유형에 따라 구분하여 선정하였으며 사례연구1에서는 유형 I 과 유형 IV 에 해당하는 지방자치단체를, 사례연구2에서는 유형 II 과 유형 III 에 속하는 지방자치단체의 외국인 관련 자치법규의 정책내용을 비교·분석하였다.

〈그림 1〉 외국인주민 수와 외국인 관련 자치법규 수에 따른 네 가지 유형

〈외국인주민 수〉

		많음	적음
〈외국인관련 자치법규 수〉	많음	유형 I 서울특별시 경기도	유형 III 강원도 전라남도
	적음	유형 II 인천광역시 충청남도	유형 IV 울산광역시 세종특별자치시

(1) 사례연구1 (서울특별시·경기도/ 울산광역시·세종특별자치시)

사례연구1에서는 유형 I의 외국인주민 수가 많고 외국인 관련 자치법규의 수도 많은 지방자치단체와 유형 IV의 외국인주민 수가 적고 외국인 관련 자치법규의 수도 적은 지방자치단체의 외국인 관련 자치법규의 내용을 비교·분석하여 차이를 도출하고자 한다. 먼저 유형 I에 해당하는 지방자치단체로 서울특별시와 경기도를 선택하였다. 이들 지역은 17개의 광역단체 중 지역 내 주민등록인구 대비 외국인주민 비율이 4%가 넘는(서울 4.53%, 경기도 4.48%) 지역으로, 서울 39건, 경기도 51건(17개 광역단체 평균 24건)의 다수의 외국인 지원 조례를 제정하였다.

서울특별시와 경기도의 외국인 관련 자치법규의 내용을 살펴보면, 다른 지역과 달리 ‘외국인근로자 권익 및 인권 보호’의 항목을 지원범위에 넣어 지역 내 외국인주민 중 외국인근로자에 대한 지원을 명시하고 있다. 외국인주민에 대한 차별 방지 및 인권옹호의 내용은 외국인 지원 조례에 모두 등장한다는 점에서 외국인근로자에 대한 지원이 수사적 표현에 그칠 수도 있지만, 외국인근로자 관

런 조례를 제정하거나 지원범위에서 외국인근로자를 명시한 지역이 243개의 지방자치단체 중 서울특별시, 경기도, 강원도, 인천광역시 남구 등 소수에 불과하다는 점에서 특이할 만하다. 경기도 광역의회에서 제정한 「외국인 인권 지원에 관한 조례」를 살펴보면 제6조 제2항에서 ‘기업은 외국인의 인권에 차별을 두어서는 안 되며, 외국인근로자를 인격적으로 대우하고 신체적·정신적·언어적 폭력을 행사해서는 안 된다’고 보다 구체적으로 규정하고 있다. 17개 광역단체의 외국인근로자의 평균이 35,772명인 점을 감안할 때 서울(228,836명)과 경기도(116,817명)는 외국인근로자가 집중적으로 거주하는 지역적 특성에 따라 이들에 대한 지원 대책을 마련한 것으로 보인다.

서울과 경기도에 속하는 기초단체 차원에서도 지역 내 다수의 외국인주민을 위한 실용적이고 구체적인 조항들이 발견되는데 크게 다음 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, ‘행사형’ 지원이다. 다문화가족과 구성원을 위로하고 용기를 북돋아 주기 위해 결혼이민자의 친정부모를 초청하거나(박영기·박정은 2010) 결혼이민자 가정을 선발하여 친정 보내주기 및 항공료 등의 소요경비를 지원하는 사업이 이에 해당한다. 서울은 강남구, 구로구, 성동구, 영등포구 등에서, 경기도는 가평군, 동두천시 등에서 이와 같은 지원조항을 명시하고 있다.

둘째, 다문화가족의 생활상 편의를 위한 지원을 제공하는 ‘서비스형’의 사업으로 대표적으로 다국어지원서비스를 들 수 있다. 다국어지원서비스는 기초적인 사업으로 보이지만 현행 지방자치단체의 외국인 지원 조례는 외국인주민의 의사소통 역량을 강화하기 위한 한국어교육에 치중하고 있어 다국어지원서비스를 제공하지 않는 지방단체도 많이 확인된다. 서울은 강서구, 도봉구, 동대문구, 마포구 등에서, 경기도는 광주시에서 구청장의 책무로서 결혼이민자 등의 의사소통의 어려움을 해소하고, 행정서비스에 대한 이해를 돕기 위한 다국어 서비스를 규정하고 있다.

셋째, 결혼이민자 등이 지역 내에서 적응 및 자립할 수 있도록 도움을 주는 멘토·멘티 결연사업이나 자조모임활동과 같은 사업을 지원하는 ‘모임형’ 항목이

다. 일대일 멘토·멘티 결연사업은 결혼이민자가 한국 생활에 빨리 적응할 수 있도록 지역의 부녀회장 또는 모범주부가 결혼이민자의 후견인이 되어 상호 교류를 하면서 이들의 어려움을 듣고 도움을 주는 것이다(박영기·박정은 2010). 이러한 멘토링 사업은 결혼이민자가 한국 생활에 잘 적응할 수 있게 도울 뿐만 아니라 다문화가정 내에 어려운 상황이 발생하면 상담기관의 역할을 수행할 수 있다(박영기·박정은 2010). 서울 광진구에서 멘토링 사업을 지원하고 있으며, 경기도 부천시도 다문화가족의 자조모임의 운영 및 자원봉사 활동을 지원하고 있다.

이 외에도 서울 강북구는 결혼이민자의 모국어 교육을 위한 교재지원 및 학습지원 등을 규정하고 있으며, 경기도 포천시는 저소득층 국제결혼가정 자녀의 학자금을 지원하기 위한 「포천시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례 시행규칙」을 제정하여 중학교 1학년은 200,000원, 고등학교 1학년은 500,000원에 해당하는 비용을 지원하고 있다. 그러나 서울의 경우 강서구, 도봉구, 중구에서 거주외국인(외국인주민)을 대상으로 한 조례가 없으며, 경기도의 과천시와 연천군은 다문화가족을 대상으로 한 조례가 존재하지 않는 등 서울·경기도 내의 지방자치단체 간 차이가 있는 것으로 나타났다.

반면, 외국인주민 수가 적고 외국인 관련 자치법규의 수도 적은 유형Ⅳ에 해당하는 지방자치단체로 울산광역시와 세종특별자치시를 선정하였다. 울산광역시에 거주하는 외국인주민은 38,183명으로 17개의 광역단체를 외국인주민 수에 따라 정렬하면 11번째에 위치하지만, 외국인 관련 자치법규는 단 9건으로 세종특별자치시 1건, 제주도특별자치도 5건에 이어 3번째로 외국인 관련 자치법규를 적게 제정한 지역이다. 세종특별자치시는 17개의 광역단체 중 외국인주민 수가 가장 적은 지역이며, 제정된 외국인 관련 지원 조례 역시 가장 적은 지역이다.

이 두 지역의 외국인 관련 지원 조례의 정책내용을 살펴보면, 서울특별시·경기도와 달리 다양하고 지역적 특성을 반영한 정책이 발견되지 않으며 다른 지방자치단체에서 공통적으로 다루고 있는 기초적인 지원에 머무르는 경향을 보였다. 울산광역시의 「외국인주민 지원 조례」는 한국어 교육, 상담서비스, 문화·체육행

사, 외국인주민 가정의 자녀 보육 및 교육 사업 등을 규정하고 있으며, 「다문화가족 지원 조례」는 결혼이민자의 한국어교육, 가정 내 폭력 방지 및 지원사업, 다문화가족 홍보사업 등을 다루고 있다. 세종특별자치시의 「외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」 역시 외국인주민이 생활하는데 필요한 기본적 정보제공, 외국인주민의 자녀 보육 및 교육사업, 각종 문화·체육행사의 개최, 다문화가족의 가족상담, 결혼이민자 등의 의료서비스 지원 등의 내용만을 다루고 있다. 서울특별시와 경기도에서 발견된 사업들이 두 지역에도 존재하는지 살펴본 결과, 멘토·멘티 결연사업이나 자조모임활동과 같은 사업을 지원하는 ‘모임형’ 사업은 발견되지 않으며 결혼이주여성의 부모 초청 사업은 울산광역시 남구, 다국어 서비스는 울산광역시 중구에서만 실시하고 있었다.

사례연구1에서는 유형 I(서울특별시·경기도)과 유형Ⅳ(울산광역시·세종특별자치시)의 외국인 관련 자치법규의 내용을 비교분석한 결과 정책내용의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 외국인주민 수가 많고 외국인 관련 자치법규의 수가 많은 지역일수록 외국인주민 수가 적고 외국인 관련 자치법규도 적은 지역에 비해 다양하고 구체적인 정책을 규정하고 있는 것으로 확인되었다. 또한 각 광역단체 내에 존재하는 기초단체들은 서로 유사한 정책들을 포함한 것으로 드러났다. 이러한 결과는 가설1을 통해 입증된 지역 내 외국인주민 수가 많을수록 외국인 관련 자치법규를 많이 규정한다는 통계적 차이가 지원내용상의 차이로 이어진다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

(2) 사례연구2 (인천광역시·충청남도/ 강원도·전라남도)

사례연구2에서는 유형Ⅱ인 외국인주민 수는 많고 외국인 관련 자치법규의 수는 적은 지방자치단체와 유형Ⅲ인 외국인주민 수는 적고 외국인 관련 자치법규의 수는 많은 지방자치단체 간의 정책내용의 차이가 존재하는지 살펴보고자 한다. 유형Ⅱ에 해당하는 광역단체는 인천광역시와 충청남도, 유형Ⅲ은 강원도와

전라남도를 선택하였다. 인천광역시의 외국인주민 수는 91,525명, 외국인 관련 자치법규는 21건이며, 충청남도는 각각 83,524명, 25건으로 보고된다. 한편, 강원도와 전라남도를 살펴보면 강원도 26,657명(31건), 전라남도 48,473명(43건)으로 유형Ⅱ와 유형Ⅲ의 지방자치단체 간의 외국인주민 수와 외국인 관련 법규 수의 차이가 명확하게 나타난다.

전체적으로 이 두 지역은 외국인주민 수와 외국인 관련 자치법규의 수가 모두 적은 지역에 비해 다양하고 구체적인 지원내용을 규정하고 있다. 두 지역 간의 정책내용의 차이를 간략하게 정리하면 외국인주민 수는 많고 외국인 관련 자치법규의 수는 적은 지방자치단체(인천광역시·충청남도)는 다양한 정책들을 제시하고 있는 반면, 외국인주민 수는 적고 외국인 관련 자치법규의 수는 많은 지방자치단체(강원도·전라남도)의 경우 다문화가정의 모국방문 사업에 편중되는 경향을 보인다. 먼저 두 번째 유형에 해당하는 인천광역시와 충청남도의 외국인 관련 자치법규의 세부내용을 살펴보면, 외국인주민 수와 외국인 관련 자치법규의 수가 모두 많은 서울특별시·경기도와 유사한 모습을 보인다. 다문화가족 모국방문 등의 소요경비를 지원하는 ‘행사형’사업은 인천광역시의 강화군, 충청남도의 공주시, 논산시, 당진시, 청양군, 태안군 등에서 규정하고 있으며, 다국어지원 서비스는 인천광역시 계양구에서 지원정책으로 포함하고 있다. 그러나 서울특별시·경기도에 비해 이를 규정한 기초단체의 수가 현저히 적으며 결혼이민자 등의 적응 및 자립을 돕기 위한 멘토·멘티 결연사업이나 자조모임활동과 같은 ‘모임형’ 사업은 발견되지 않았다.

이 외의 인천광역시 남구에서는 「외국인근로자 지원센터 설치 및 운영에 관한 조례」를 제정하여 외국인근로자의 복지·인권문제의 해결을 지원하기 위한 센터의 설치 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 구체적으로 외국인센터는 외국인근로자의 국내생활과 한국문화에 대한 이해를 돕기 위한 업무를 시행하도록 하고 있으며, 고용제도 등에 대한 홍보를 함께 다루고 있다. 충청남도 공주시와 당진시에서는 빈곤과 위기상황에 처한 다문화가족 아동을 보호 및 지원하기 위한 정

책내용이 있으며, 충청남도 예산군은 3년 이상 예산군에 주소를 두고 거주하는 다문화가족 자녀를 대상으로 초·중·고등·대학교의 입학금을 지원하도록 하고 있다. 이에 반해 인천광역시 옹진군, 충청남도 금산군, 부여군, 천안시, 홍성군에서는 다문화가족 관련 자치법규가 존재하지 않아 기초단체 간의 차이가 있는 것으로 나타났다.

한편, 외국인주민 수는 적고 외국인 관련 자치법규의 수는 많은 강원도와 전라남도의 경우 다수의 기초단체에서 다문화가족의 모국방문 사업이 발견된다. 강원도는 강릉시, 고성군, 삼척시, 속초시, 양양군, 인제군, 정선군, 철원군, 춘천시, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군에서 전라남도는 강진군, 구례군, 담양군, 목포시, 신안군, 영암군, 장흥군, 함평군, 화순군 등에서 이를 규정하고 있다. 이들 지역은 대체로 농촌지역이라 할 수 있는데 외국인근로자가 수도권 및 산업단지 주변에 집중적으로 거주하는 반면, 결혼이민자는 상대적으로 농촌지역에 거주하는 모습을 보인다(박세훈·정소양 2009)는 점에서 결혼이민자를 대상으로 한 다양한 지원 사업을 마련하는 것이라 해석된다.

그 예로 전라남도 담양군은 다문화가족의 합동결혼식을 지원하고 있으며, 결혼이민자 등에 대한 성본 창설 및 개명 지원을 실시하도록 규정하고 있다. 또한 전라남도 해남군은 혼인 유지기간이 6개월 미만인 결혼이민자 가정을 대상으로 정착지원을 위한 행복장려금 제공을 명시하고 있으며, 전라남도 보성군은 6개월 이상 거주한 결혼이민자의 가정을 대상으로 한 정착금지원을 규정하고 있다. 이외에 강원도 삼척시, 전라남도 담양군에서는 결혼이민자를 대상으로 운전면허 취득을 지원하는 사업을 시행하도록 하고 있다.

사례연구2에서는 유형Ⅱ(인천광역시·충청남도)과 유형Ⅲ(강원도·전라남도)의 외국인 관련 자치법규의 내용을 비교분석하였다. 그 결과 두 유형에 속한 지방자치단체 간의 정책내용의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 외국인주민 수는 많고 외국인 관련 자치법규의 수는 적은 지방자치단체의 경우 서울특별시·경기도 사례와 유사하게 다양하고 구체적인 지원 사업이 존재하나 이 지역에 속한 기초

단체 간 정책내용의 차이가 비교적 큰 것으로 나타났으며, 산업단지가 조성되어 있는 인천광역시 남구는 외국인근로자를 위한 조례가 존재하는 것으로 확인되었다. 반면, 외국인주민 수는 적고 외국인 관련 자치법규의 수는 많은 지방자치단체는 주로 농촌지역이라는 지역적 특성 때문에 결혼이민자를 대상으로 한 지원 사업에 편중되는 모습을 보였다. 이러한 결과는 산업단지나 농촌과 같이 지역적 환경이 외국인주민의 유형에 영향을 미칠 뿐만 아니라 각 지방자치단체의 외국인 관련 자치법규에도 일정한 영향을 미치는 것을 보여준다고 할 수 있다.

V. 결론

본 연구에서는 전국적으로 증가하고 있는 외국인주민의 인구학적 변화가 지방자치단체의 외국인정책에 미치는 영향을 살펴보았다. 이를 위해 지방자치단체 내의 외국인주민과 외국인 관련 자치법규 간의 상관관계를 살펴보았으며, 사례 분석을 통해 외국인주민 수가 많고 적은 지역 간의 정책적 내용의 차이가 존재하는지 살펴보았다. 분석결과, 지역 내 외국인주민 수와 외국인 관련 자치법규 수는 정(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 즉 외국인주민이 많은 지방자치단체일수록 이들을 지원하기 위한 외국인 관련 조례를 많이 제정하는 것으로 나타났다.

외국인의 정주를 허용하지 않는 한국 사회의 특성상 지역 내 외국인을 유형별로 구분하여 맞춤형의 자치법규가 존재하는지의 여부를 파악하는 것은 아직은 역부족인 것으로 보인다. 다만 외국인근로자와 결혼이민자를 대상으로 한 각각의 자치법규가 존재하는지 분석한 결과 결혼이민자의 수가 많을수록, 지역 내 결혼이민자의 비율이 높을수록 다문화가족을 규율하기 위한 자치법규가 많이 존재하는 것으로 확인되었다. 또한 사례분석을 실시한 결과, 외국인주민 수가 많은 지역과 적은 지역 간의 외국인 관련 지원내용의 차이가 존재하는 것으로 나타났

다. 서울특별시와 경기도와 같이 외국인주민 수가 많고, 지역 내 주민등록인구 대비 비율도 높은 지역에서는 울산광역시나 세종특별자치시와 같이 외국인주민 수가 적은 지역에 비해 다양하고 구체적인 외국인정책이 발견되었다.

지방자치단체의 자치법규가 중앙정부 차원에서 마련한 외국인정책을 근간으로 한다는 점에서 전체적으로 중앙정부와 지방정부의 외국인정책이 유사한 경향을 보였으나, 지방정부의 다문화가족을 대상으로 한 법규에서는 중앙정부에서 발견되지 않은 정책들이 존재하는 것으로 확인되었다. 서울특별시, 경기도, 강원도, 인천광역시 남구 등 외국인근로자가 집중적으로 거주하고 있는 지역에서는 외국인근로자의 인권증진과 처우개선 등을 위한 규정이 있었으며, 농촌지역에서는 결혼이민자를 대상으로 한 지원 사업에 편중되는 모습을 보이는 등 지역적 특성이 발견되었다. 하지만 아직도 우리나라의 외국인정책은 중앙정부에서 계획된 정책이 지방에서 획일적으로 추진되는 모습이 많이 보이고 있으며, 지방자치단체 차원에서 계획하여 추진하는 사업은 상대적으로 적다고 할 수 있다(박영기·박정은 2010). 더욱이 그 대상이 결혼이민자와 다문화가족에 집중되어 있음을 확인하였다.

이와 같은 현상의 이유로 선행연구에서는 중앙정부에 대한 지방자치단체의 재정의존의 심화(김남욱 2015)와 지방자치단체로의 권한이양이 덜 되었음을 지적하였다(윤향희·전세경 2015). 외국인주민이 계속해서 증가하고 있는 추세에 따라 미루어 짐작할 때 앞으로 더욱더 다양한 국적, 계층, 연령, 인종의 이주민과 더불어 살아야 할 것으로 보인다. 그렇기 때문에 조화로운 지역사회를 위해 이제는 외국인 주민을 단순히 일시적인 체류자가 아닌 함께 생활하는 지역주민으로 인식하는 자세가 필요하다고 할 수 있다(조석주 2007). 기존 연구에서는 양기호(2006)를 선두로 하여 ‘내향적 국제화(inward internationalization)’라는 개념을 통해 국제화 시대에 맞게 지역주민의 의식제고가 이루어져야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 즉 다양한 외국인주민이 진정한 지역 주민으로 정착하기 위해서는 법률안의 제·개정이 필요하며, 지역사회 일체가 외국인주민을 더불어 살아가는

지역주민으로 바라보는 인식 개선이 동시에 이루어져야 한다는 것이다(조규범 2010; 조석주 2007). 그렇지 않을 경우 이들에 대한 법률적인 장치가 마련되어 있다고 하더라도 그 효과가 미미하거나, 성공적인 정착이 어려워 질 수 있다(김정인 2018).

지역 주민의 모든 문제는 지방정부에 귀착된다는 점(강휘원 2007; 권승 2009)에서 이렇게 외국인주민과 조화롭게 살 수 있는 지역사회를 구성하기 위해서는 지방자치단체의 적극적인 역할이 요구된다. 그러나 현재까지 지방자치단체의 외국인 관련 법률은 외국인의 정착을 지원하는 초보적인 단계에 치중되어 있어 이들이 완전한 지역주민으로 정착하기 어려운 구조적인 문제가 있다. 이에 제도적인 측면에서 외국인 주민의 다양성을 인정해주고 이들의 인권과 복지를 향상시킬 수 있는 법률적 장치가 마련될 필요가 있다. 캐나다에서는 지역 내 인구구성의 변화를 반영하고 이들의 수요를 적절히 파악하여 맞춤형 정책이 마련될 수 있도록 다문화배경을 가진 인력을 적극적으로 활용하고 있다(이인원 2013). 한국 사회에서도 다문화 현상에 전문적으로 대응하기 위해 언어적·문화적 이해 능력을 가진 인력들을 포섭하여 이들로 하여금 외국인 주민을 대상으로 한 다양한 정책에서 중요한 역할을 담당하도록 할 필요가 있다. 또한 이민자가 지역 내에서 완전하게 정착하기 위해서는 이민자뿐만 아니라 그들을 받아들이는 지역주민들의 인식도 변해야 한다는 점을 다시금 강조한다. 조규범(2010)은 진정한 지역사회의 통합이 이러한 상호 인식의 변화 과정이 동반될 때에야 비로소 이루어질 수 있다고 주장하였다. 그러기 위해서는 외국인주민을 지원하기 위한 차원에서 벗어나 다문화사회를 대비하는 장기적인 대책마련이 요구되며, 지방자치단체의 역량강화가 이루어질 수 있도록 지속적인 관심과 단계적인 정책수립이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강휘원. 2007. “한국의 다문화사회 형성과 지방정부.” 한국행정학회·구미시 춘계 학술대회. 4월, 77-96.
- 고상두. 2014. “지방정부 수준의 외국인 이주민 정책: 베를린 사례를 중심으로.” 『국제정치논총』 54집 1호, 167-193.
- 고숙희. 2008. “한국정부의 다문화사회 대응정책: 외국인 거주유형별 정책차이를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 19집 3호, 149-171.
- 공직선거법 (법률 제14556호, 공포일 2017.02.08., 시행일 2017.0509.)
- 국적법 (법률 제 14407호, 공포일 2016.12.20. 시행일 2016.12.20.)
- 국토연구원. 2009. “Grand Vision 2050: 우리나라에 영향을 미칠 미래변화 전망 분석.” 국토연구원 용역보고서. 3월.
- 권승. 2009. “다문화사회 구현을 위한 지방정부의 과제: 담당공무원의 인식분석을 기반으로.” 『사회복지정책』 36집 1호, 35-60.
- 김남욱. 2015. “광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 관계: 특히 지방행정체제 및 행정체제개편의 문제점. 통합 창원시의 갈등해소방안 등.” 『공법학연구』 16집 2호, 55-82.
- 김영근·조무현. 2013. “지방자치단체의 다문화 정책 추진 현황 및 발전과제.” 『한국자치행정정보』 27집 3호, 307-326.
- 김용찬. 2013. “한국과 영국 지방정부의 다문화정책에 관한 연구: 안산시와 영국 레스터(Leicester)시를 중심으로.” 『민족연구』 54집, 123-142.
- 김이선·김민정·한건수. 2006. “여성 결혼이민자의 문화적 갈등 경험과 소통 증진을 위한 정책과제.” 한국여성정책연구원 연구보고서, 291-308.
- 김재홍. 2006. “거주외국인 지원 표준조례안 마련.” 『연합뉴스』(10월 31일).
- 김정인. 2018. “지방자치단체의 다문화가족 지원 조례와 다문화가족의 이주사회 적응전략: 경기도 사례를 중심으로.” 『지방정부연구』 21집 4호, 267-292.
- 다문화가족지원법 (법률 제14702호 공포일 2017.03.21 시행일 2017.03.21.)
- 라휘문·김태희·김승렬. 2016. “지방자치단체 외국인 사회통합 프로그램 분석 및 추진방향:

- 경기도를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 28집 1호, 1-23.
- 박기환. 2011. “다문화시대의 여성결혼이민자 가정에 대한 지방자치단체의 지원방안: 강원도를 중심으로.” 『한국정책연구』 11집 1호, 193-213.
- 박세훈·정소양. 2009. “다문화사회의 전개에 따른 외국인의 공간분포 특성과 시사점.” 『국토정책』 254집, 1-8.
- 박영기·박정은. 2010. “다문화 사회와 새마을운동: 결혼이주여성에 대한 정책개선 방안을 중심으로.” 『다문화사회연구』 3집 1호, 65-99.
- 송석원. 2011. “지방자치단체 차원의 다문화정책 한일비교연구: 안산(安山)시와 가와사키(川崎)시를 중심으로.” 『아태연구』 18집 3호, 127-143.
- 송석원·이소영·김나경. 2011. “지방자치단체의 외국인근로자 지원 현황과 문제점에 관한 연구: 안산시의 사례를 중심으로.” 『디아스포라연구』 5집 2호, 29-62.
- 신원득·이상미. 2010. “지방의원선거제도에 관한 韓·日 조사 비교 연구.” 경인행정학회 하계 학술대회. 7월, 44-59.
- 양기호. 2006. “지방정부의 외국인대책과 내향적 국제화.” 『한국지방자치학회』 18집 2호, 67-85.
- 원숙연. 2008. “다문화주의시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인 대상 정책을 중심으로 한 탐색적 접근.” 『한국행정학보』 42집 3호, 29-49.
- 유영철. 2011. “재한 외국인 정책담당기관의 지방분권에 관한 연구: 외국인 정책 관련 법령 조정과 중앙정부 소속기관의 통합분권을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 22집 1호, 111-140.
- 윤인진. 2008. “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로.” 『한국사회학』 42집 2호, 72-103.
- 윤향희·전세경. 2015. “다문화가족 지원정책 전달 기관의 정책 수행 실태 및 개선방안에 관한 연구: 대전광역시를 중심으로.” 『다문화콘텐츠연구』 18집, 363-394.
- 이선영. 2017. “한국 지방자치단체 외국인 사회통합의 과제와 방향: 서울·경기 지역을 중심으로.” 『다문화콘텐츠연구』 25집, 103-136.
- 이용재. 2015. “다문화시대에 지방자치의 역할: 이주민에 대한 지원 조례를 중심으로.” 『현대사회와다문화』 5집 2호, 181-209.

- 이인원. 2013. “다문화정책 수립과 시행에서의 지방정부의 바람직한 역할: 캐나다 다문화 정책의 사례를 중심으로.” 『사회과학연구』 39집 1호, 97-123.
- 이종윤. 2010. “한국의 다문화정책 관련법에 관한 일 고찰.” 『다문화콘텐츠연구』 4집, 163-185.
- 이현아. 2013. “다문화시대 이민자 사회통합 정책방향에 대한 일고찰: 네덜란드 정책사례를 중심으로.” 『인간·환경·미래』 10, 151-178.
- 임형백. 2007. “한국농촌의 국제결혼의 특징.” 『한국농촌지도학회』 14집 2호, 471-491.
- _____. 2009. “한국의 도시지역과 농촌지역 다문화사회의 차이와 정책 차별화 연구.” 『한국지역개발학회지』 21집 1호, 51-74.
- 자치법규정보시스템. <http://www.elis.go.kr/> (검색일: 2017.4.11-2017.5.10)
- 재한외국인 처우 기본법 (법률 제14974호 공포일 2017.10.31 시행일 2017.10.31.)
- 정기선(연구책임자). 2016. “제3차 외국인정책 기본계획 수립 연구.” 법무부 연구보고서. 11월.
- 정상우. 2009. “다문화가족지원에 관한 법체계 개선방안 연구.” 『법학논총』 26집 1호, 483-510.
- 정일섭. 2006. 『한국지방자치론』. 대영문화사.
- 조규범. 2010. “다문화사회를 위한 입법론적 소고.” 『미국헌법연구』 21집 1호, 345-390.
- 조석주. 2007. “다문화공생을 위한 지방자치단체의 외국인 지원 강화방안: 외국인근로자 및 결혼이민자 사례를 중심으로.” 『지방행정연구』. 21집 3호, 3-46.
- _____. 2011. “지방자치단체의 외국인근로자 지원정책 강화방안: 군포시 사례를 중심으로.” 『지방행정연구』 25집 2호, 103-142.
- 조석주·이상욱. 2010. “한국의 다문화주의와 지방자치단체의 역할: 결혼이민자를 중심으로.” 한국지방자치학회 동계 학술대회. 2월, 65-88.
- 최정일. 2009. 『행정법의 정석 II』. 박영사.
- 최준규·윤소은·문현미. 2013. “경기도 자치법규 사례의 입법영향분석.” 『정책연구』 1-160.
- 통계청. 2015. 시군구별 외국인주민 현황(2007-2015). <http://kosis.kr> (검색일: 2017.4.18-5.10)
- 한승미(책임연구원). 2010. “지방자치단체 외국인주민 효율적 지원방안 연구.” 행정안전부 연구보고서.

행정자치부·통계청. 2016. “외국인주민수 171만명. 총인구 대비 3.4%.” 보도자료 (11월 14일).

대한민국헌법 (헌법 제10호 공포일 1987.10.29 시행일 1988.02.25.)

Castles, Stephen and Miller, Mark J. 2003. *The Age of Migration*. Guilford Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

Freeman, Gary P. 1995. “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States.” *International Migration Review*. Vol. 24, No.4, 881-902.

Monogan, James E. 2013. “The politics of immigrant policy in the 50 US states, 2005-2011.” *Journal of Public Policy*. Vol. 33, No. 1, 35-64.

Schönwälder, Karen. 2013. “Immigrant Representation in Germany’s Regional States: The Puzzle of Uneven Dynamics.” *West European Politics*. Vol. 36, No. 3, 634-651.

투고일: 2017. 12. 30. 심사일: 2018. 03. 15. 게재확정일: 2018. 04. 12.

A comparative analysis of regulations on foreigners enacted in the local governments of South Korea

Jeong, Hoi Ok | Myongji University

Park, Myung A | Myongji University

This study examined the effect of the increasing number of foreign residents on local governments in South Korea. We analyzed the correlation between the number of foreign residents in each local government and the number of regulations related to foreigners enacted. Also, the case study examined whether there is a difference in the content of policies between regions depending on the number of foreign residents. The analysis of the data showed that the more foreign residents there reside, the more ordinances supporting foreigners are enacted. In addition, we found that the regions with a large number of foreigners tend to have more various and specific policies favorable to foreigners. However, the laws related to foreigners in local governments still remains limited to the areas of education and medical support. Efforts should be made to enhance the multicultural awareness of local native residents as well as to achieve institutional improvements to fully accommodate foreign residents.

Key Words | foreign residents, local government, multicultural policies, South Korea