

지역사회 다문화 정책의 문제점과 발전방향: 해항도시 부산의 ‘다문화거버넌스’ 구축 사례*

우양호

국문요약

이 연구의 주제는 우리나라 대표 국제도시이자 해항도시(海港都市)인 부산을 대상으로 현 단계 지역사회 다문화 정책의 문제점과 발전방향을 다문화거버넌스 구축의 관점에서 새롭게 다루어 보는 것이다. 현재 지역수준의 다문화 정책은 정부와 시민, 내국인과 외국인간의 소통의 부재가 발생하기 쉬우므로, 관련자들의 다양한 의사와 이해관계를 조정하는 거버넌스 방식으로서의 변용과 창조가 필요하다. 이론적으로 다문화거버넌스는 현재 우리나라의 모든 거주외국인과 관련된 규범, 제도적 장치, 그리고 실제적인 정책들을 포괄하는 개념으로 외국인노동자, 결혼이민자, 북한이탈주민의 대상적 범주로 구분되었다. 실제적 측면에서는 우리나라 대표적 다문화 도시이자 해외교류도시인 부산시에 대한 사례를 통해 현 단계 지역수준의 다문화 행정조직과 예산, 최고관리자와 관료의 다문화에 대한 관심 및 의지, 시민사회의 역량과 의식, 거주외국인의 조직화 및 네트워킹 등에서 여러 문제를 발견하였다. 실제 각 이해관계자의 참여, 협력, 공동의사결정 요인을 유형화하여 다문화거버넌스의 구축정도를 조사한 결과에서도 아직 다문화 정책과 행정은 거버넌스 현상보다 전통적 정부중심 행정의 특성을 그대로 가지고 있었다. 따라서 이러한 주요 결과를 토대로 이 연구는 향후 우리나라 도시와 지역차원에서 바람직한 다문화거버넌스를 구축할 당위성과 몇몇 실천방안들을 제안하였다.

주제어: 다문화 정책, 다문화거버넌스, 참여, 협력, 거주외국인, 시민, 이해관계자, 부산

1. 서론

최근 우리나라에서 빠르게 진전되고 있는 다문화 현상에 대한 정부와 사회의 관심은 다른 부문보다 상대적으로 폭발적 팽창을 보여주고 있다. 이미 2012년 말 기준으로 국내 거주외국인은 약 150만 여명(불법체류 포함)을 넘으면서 전체 인구의 약 3%에 달하고 있는 가운데, 실질적인 다문화 사회로 빠르게 변모하고 있다. 오랫동안 단일민족 국가였던 우리나라가 미래에 진정한 다문화 사회로 발전하는 것은 이제 ‘선택’이 아니라 ‘필연’이자 ‘당위’가 되어가고 있는 것이다. 이러한 가운데 다문화 현상에 대처하는 중앙과 지방차원의 각종 정책이 수립, 시행되고 있으며, 일부는 이제 가시적인 성과도 보여주고 있다.

그러나 현재 한국의 다문화 정책은 정부주도의 편향적 성격이었다는 지적에서 자유롭지 못한 것 같으며, 지방의 경우 더욱 그러하다. 이주민의 인권, 불법체류 및 외국인범죄, 빈곤과 부적응 등 거

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-361-2008-1-B00001).

주외국인과 관련된 각종 문제들은 계속 증가되고 있으며, 정부의 조치는 현상의 변화에 비해서 상대적으로 지체되고 있다. 대표적인 외국인 거주지역인 서울, 경기도, 부산, 인천 등의 경우도 예외는 아니며, 각 지방과 도시들마다 행정적 결정의 복잡성, 집행과정의 난맥상도 아직 많이 남아 있다. 특히 지방과 지역사회를 기반으로 하여 아래로부터 위로 향하는(bottom up) 이른바 ‘풀뿌리 다문화주의’의 확산이 미흡하고, 다문화 정책 수행을 위한 추진체제가 아직 체계적으로 정비되지 못했으며, 정책의 거버넌스(governance)가 실현되기에는 미흡한 점이 남아 있다. 따라서 현 시점에서 기존의 다문화 정책체계를 지역의 관점에서 재평가하고, 궁극적으로 “다문화거버넌스(multicultural governance structure)”의 구축을 위한 지역사회의 과제가 무엇인가를 모색하려는 학문적 시도가 필요하다.¹⁾

보다 큰 시각에서 보자면, 우리나라에서 다문화 사회와 정책문제는 그 역사가 매우 짧고 사람과 문화사이의 이질적 성격에 기인하여 당초부터 민주적이면서 효율적인 관리체계가 확립되지 않으면 좀처럼 나아지기 어려운 것일 수도 있다. 게다가 지역사회(local community)에 있어 다문화 사회로의 변화와 정책문제는 다양한 이해관계자(stakeholder)가 관련되어 있을 뿐만 아니라, 그 핵심대상인 시민과 거주외국인의 의식문제도 중요하게 관련되어 있다. 서구 다민족, 다인종 사회의 오랜 경험에 비추어 보면 더욱 그러하다(Koenig, 1999; Kelly, 2002; Panossian, Berman & Linscott, 2007). 따라서 지역차원에 있어서 다문화 사회로의 이행과 각종 문제해결은 이제 정부 뿐만 아니라 그 지역사회의 정책공동체(policy community)가 함께 문제를 인식하고 해결하려는 노력과 협조가 없이는 좋은 해결방안이 도출되지 못하는 상황에 놓여지게 되었다(Thompson et. al, 1998; Nelson et. al, 2008; Fleras, 2009; Tsuneyoshi, Okano & Boocock, 2011; 김인, 2006; 정명주, 2010).

이러한 상황의 연장선상에서 앞으로는 정부의 거주외국인 정책과 다문화 행정분야에 있어서도 거버넌스 모형(governance model)이 새로운 대안, 개혁의 방향으로 제시될 필요가 있다. 이른바 우리나라 도시와 지방은 앞으로 ‘다문화거버넌스(multicultural governance)’의 구축을 통해서 각종 문제를 해결해 나가야 한다는 것이다. 또한 효과적인 다문화 사회 이행을 통한 사회통합과 국익증진은 곧 지역차원에서 출발해야 한다는 것이 이 연구의 취지이다. 지역사회의 지속 가능한 발전(sustainable development)은 전통적인 정부주도의 다문화 정책 방식보다는 지역차원의 거버넌스의 구축을 통한 보다 합리적인 문제해결방식으로 달성할 수밖에 없다는 의견도 많은 설득력을 얻는다(한승준, 2008; 이로미·장서영, 2010; 한승미, 2010; 김희순·정희선, 2011). 지금 좋은 다문화 사회 구축을 위한 지혜를 많은 학자들이 내놓고 있으나, 이 연구는 또 다른 관점에서의 확인과 시도인 것이다.

1) 물론 그동안 지역차원에서 이주노동자, 결혼이민자, 기타 외국인체류자와 관련된 여러 문제들을 해결하려는 정부나 학계의 노력이 전혀 없었던 것은 아니다. 예를 들면 종래의 다문화 문제와 연관된 정부나 공공부문의 대응에 있어서 이른바 정부조직과 정책의 신설과 같은 내적인 관리체계의 개선에 초점을 두어온 경우는 많았다. 참여정부 이후부터 현 정부까지의 각종 다문화 시책의 추진도 그러한 맥락일 것이다. 그러나 이것은 바람직하고 좋은 다문화 사회로 가는 근본적인 처방책은 아니었던 것으로 보여진다. 예컨대 중앙정부의 다문화 정책 유관부처간 관계, 그리고 중앙과 지방의 의사소통과 협력이 원활한 편은 아니다. 전국 각 지방과 도시의 거주외국인 문제와 관련해서도 정부 및 공공기관, 외국인, 시민(단체), 학계 등의 이해관계가 그리 긴밀한 사이는 아니라고 지적된다(강휘원, 2006; 한승준, 2008).

이상의 배경에서 이 연구는 우리나라 대표적인 해항도시(海港都市)이자 국제교류 도시인 부산시 지역을 대상으로 다문화 정책의 문제점과 발전방향을 다문화거버넌스 관점에서 다루고자 한다. 구체적으로는 다문화 행정과 정책에 대해 이해관계자의 측면과 다문화거버넌스 구축의 관점에서 그 실태와 문제점을 파악해 보고, 이를 토대로 미래 다문화거버넌스의 발전방향을 제시해 보고자 한다. 이러한 연구목적은 우리나라 각 지방과 도시에서 앞으로 다문화거버넌스 구축의 조건을 이해시켜주는 학술적 의의만을 가질 뿐만 아니라, 부산과 비슷한 처지에 놓인 우리나라 다른 도시들의 다문화 정책에도 간접적인 시사할 수 있을 것이다. 그리고 실제로 사회적으로 다문화 정책 문제의 해결방식에 있어 다양한 논리적 토대를 제공하는데 있어서도 도움을 줄 것으로 보여진다.

II. 다문화거버넌스 구축에 관한 이론적 논의

1. 다문화 사회와 정책적 문제점

다문화 사회는 그 단어의 의미처럼 하나의 뜻으로 정확하게 규정될 수 없다. 일반적인 다문화 사회의 의미는 “민족과 인종의 구성만 다양한 것이 아니라 그에 수반한 다양한 문화적 가치관, 사회를 조직하는 서로 다른 방식까지도 인정해야 하는 사회”이다(Kymlicka, 1996; Hall, 1997; Kymlicka & Norman, 2000; Thompson & Dunn, 2002; Friedman, 2005). 즉 다문화 사회의 의미 속에는 서로 다른 민족과 문화가 서로 공생함을 의미하기도 하지만, 곧 그것이 하나의 ‘삶의 장’이자 ‘경쟁의 장’이라는 의미도 있다(김경숙·조화성, 2010; 박진경, 2010). 다문화 사회는 문화적으로 다양한 의미의 체계들이 동일 시공간 안에 공존하고 있는 사회로서, 여기서는 나와 다른 하나 이상의 삶의 지평과 필연적으로 만나게 된다. 다문화 사회의 근본적 지향점은 다양한 생각과 문화가 충돌하지 않게끔 서로 조정하고 공존하는 방법을 배워나가는 것이다(Johnson & Hing, 2005; McGoldrick, 2005).²⁾

이런 점에서 다문화 정책의 의미는 “특정의 소수자 집단이 무시되거나 차별받는 것을 방지하고 차이에 근거한 정치, 사회, 경제적 갈등을 해소하며, 인간으로서의 보편적 권리를 향유하도록 함을 목적으로 하는 정부의 제도적 개입”이라 할 수 있다(한국행정학회, 2012). 구체적으로 다문화 정책

2) 이러한 다문화 사회에서 서로 다른 타자의 공존의 필요성에도 불구하고 여전히 우리나라의 현실은 다문화 사회를 포용하기에는 많은 취약성을 내포하고 있는 것 같다. 타자의 삶의 지평은 큰 노력 없이 쉽게 이해할 수 있는 것으로부터 도무지 이해할 수 없는 것에 이르기까지 다양하기 때문이다. 예컨대 아직 우리 사회는 인종, 민족, 종교와 같은 집단적 충돌은 아직 미미하다고 볼 수 있지만, 점차 집단화되는 외국인노동자, 국제결혼이민자, 탈북자, 외국인유학생 등에 대한 차별과 편견의 문제는 중요한 다문화적 이슈로 부상하고 있다(강휘원, 2006; 행정안전부, 2012; 법무부 출입국·외국인정책본부, 2012). 단일민족의 긍지를 갖고 살아왔던 우리 국민과 시민들에게 아직 다문화 사회는 새롭게 다가오는 현상임은 분명해 보이며, 의식적 준비도 충실했다고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방과 도시에서 다문화 문제는 이제 삶의 양식으로서 일선 시민의 생활현장에서 해결해야할 실천적 과제로 등장하게 되었다. 바로 다문화 사회에 대한 국가와 지역의 이러한 미흡한 준비상태와 이행속도 사이의 괴리가 더욱 많은 문제를 양산하고 있는 것이다.

의 현실화된 의미는 “문화 다양성에 대한 지역사회의 관리모델을 수립”하는 것이다(이종범, 2008; 이종열·범령령, 2010; 정명주, 2010). 이는 주로 정부의 손에 의해 정책적으로 문화다양성을 인정하고, “개인과 집단의 권리와 이익이 신장되고 창조적 에너지가 발휘되며 진정한 사회통합에 이를 수 있다는 철학과 공공적 규범을 확인하고 지속하는 공적 행위”인 것이다(Levitt & Jaworsky, 2007; Scheffler, 2007; Nelson et. al, 2008; Haklai, 2009). 규범적 관점에서 다문화 정책은 “언어, 민족 집단, 종교, 예술, 미디어와 언론, 법과 제도 및 삶의 양태에 이르기까지 문화 다양성을 존중하고 다름의 공존을 인정하며 이를 관리에 적용하고 실천하는 공공적 선언”이다(Castles & Miller, 2009; Good, 2009). 그러므로 사회공간에서 복수의 문화를 수용하고, 문화적 격차나 이질성을 극복하려는 것과 동시에 경제적, 정치적, 사회적 갈등과 대립을 극복하려는 공공의 목적에서 정책은 출발한다. 이러한 다문화 정책은 태생적으로 이해관계자 사이의 합의와 협력, 특히 내국인과 거주외국인 사이의 이해와 소통을 전제한다(최무현, 2008; 이로미·장서영, 2010).

그러나 최근까지만 해도 지역차원의 다문화 정책은 그 논리적 토대가 미약하였다. 우리나라 다문화 정책은 초기부터 중앙정부 중심으로 간헐적으로, 그것도 각 부처 간 느슨한 연계방식으로 이루어져 왔다. 그러나 여러 크고 작은 문제는 국가전체 보다는 오히려 지역적 차원에서 발생하고 있다. 실제로 지역의 차원에서는 그간 외국인노동자, 결혼이민자, 북한이탈주민 등의 소수집단들을 위해 무엇을 어떻게 해야 하는지에 관하여 관심이 낮았다. 이러한 저조한 관심은 곧 정치, 제도, 행정과 정책의 차원에서 그대로 드러나고 있다. 불법체류노동자나 결혼이민 문제는 국가적 해결사안으로 치부되어, 지방에서는 그 정부역량을 넘어선 관할권(jurisdiction) 이외로 이슈로 정의되어졌다. 이에 대다수의 지방과 도시는 다문화로 발생하는 지역의 여러 문제점에 대해 굳이 국가보다 적극적으로 대처할 필요가 없었고, 그렇게 할 수도 없다는 인식이 자리잡고 있었던 것이다(김희정, 2007; 박진경, 2010).

오랜 서구의 경험에 의하면, 다문화 사회는 여러 국가와 민족의 정치, 경제, 문화, 기술, 교육 등의 분야가 혼재되어 모든 다양화의 수준이 세계적 수준으로 되어 간다는 긍정적인 면이 있는가 하면, 다른 한편에서는 이문화와 타자간의 접촉으로 인한 혼란과 갈등이 야기될 수 있는 가능성도 함께 갖는다(Dunn, et. al, 2001; Kivisto, 2002; Johnson & Hing, 2005). 그럼에도 불구하고 우리나라가 다문화 사회로의 성공적 이행과 정책적 효과를 담보하기 위해서는 결국 정부와 공적부문을 통하지 않으면 안되게 되었다. 내국인과 거주외국인의 생활관계에서 지방의 일선 다문화 정책 및 서비스가 직접 접촉점 역할을 하기 때문에 지역차원에 발생하는 모든 이주민의 문제들은 실상 국가전체로 귀착된다고 보기 때문이다(Goonewarddena & Kipfer, 2005; Ipsen, 2005; Castles & Miller, 2009). 따라서 다양한 이민족 및 다문화가 존재하는 지역사회의 통합을 위한 도시정부의 역할정립과 지역적 다문화거버넌스의 모색이 꼭 필요하다. 이는 근래 전 세계적으로 보이는 다문화 사회나 이민정책의 트렌드이기도 하다.

2. 다문화거버넌스의 의의와 구성요건

1) 다문화거버넌스의 의의와 필요성

근래 도시 및 지방행정에서 거버넌스(governance)의 도입은 지방 공공정책의 결정과 집행에도 많은 영향을 미치고 있다. 즉 지역사회의 환경변화에 대응하여 거버넌스 개념과 양식의 도입은 다문화 현상과 거주외국인의 각종 문제해결방식에 있어서도 새로운 관점을 제시해 주고 있다. 기본적으로 거버넌스는 권력을 주요수단으로 하는 정부, 이윤추구를 주요 목적으로 하는 기업, 사명을 중심으로 하는 시민(단체) 간의 관계성에 초점을 두고 있다. 즉 행정의 거버넌스는 국가나 지역사회 주요 부문간의 협력과 참여라는 동반자적 관계를 통하여 공공의 문제를 해결해 나가는 방식을 제안하고 있다(김인, 2006; 김희정, 2007; 이종범, 2008; 전영평, 2008). 다문화 정책과 행정에 있어서의 거버넌스 구축도 정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 그 나라의 정부, 시민, 거주외국인간의 이해관계를 비공식적인 네트워크를 통해 반영, 조정, 통합해 나가는 데 그 의의가 있다(Nelson et. al, 2008; Tsuneyoshi, Okano & Boocock, 2011).³⁾

그동안 우리나라 도시와 지방에서 다문화 정책체계의 개선이나 거버넌스의 가능성에 대해 학문적으로 전혀 연구되지 않았던 것은 아니다. 예컨대, 최근 몇몇 국내연구에서 국가와 지역차원에서 정부주도의 관료주의적 다문화 행정의 문제점과 개선을 간헐적으로 제기한 바 있다(강휘원, 2006; 김희정, 2007; 한승준, 2008; 김경숙·조화성, 2010; 이로미·장서영, 2010; 정명주, 2010; 김희순·정희선, 2011 등). 그러나 실제 다문화 행정의 집행 및 관리체계가 어느 정도 개선되었으며, 특히 지역에서 다문화거버넌스가 어느 정도 구축되었는지에 대한 본격적인 논의는 별로 이루어지지 않았다. 또한 다문화 문제의 이해관계자가 서로 다른 이주노동자, 결혼이민자, 외국인유학생, 북한이탈주민 등의 분야에서 각각의 거버넌스 유형을 별도로 구분한 논의도 아직 부족하다. 이런 점에서 현재 우리나라 다문화거버넌스의 구체적인 의의와 실태 등을 다루는 이 연구는 상당히 중요한 의미를 가질 것이다.

일반적으로 다문화거버넌스(multicultural governance)는 “다문화주의에 근거하여 서로 다른 문화와 사람 사이의 상호교류와 의사소통(interaction and communication)과정에 관한 개념, 제도, 정책을 포괄하는 개념(the concept of multicultural governance encompasses norms, institutional arrangements, and substantive policies)”이다(Shore & Wright, 1997; Thompson et. al, 1998; Koenig, 1999; Kelly, 2002; Nelson et. al, 2008). 특히 다문화 정책에 있어서 거버넌스는 “정책과정(policy system)에서 이 문화 사이의 합의형성(consensus building), 상호존중(respect), 문화적 다원주의의 인정(fostering cultural pluralism)”을 전제로 한다(Panossian, Berman & Linscott, 2007; Fleras, 2009; Tsuneyoshi,

3) 정부는 모든 공공부문에서 행정과 정책을 보다 잘 해나갈 수 있는 방법을 찾으려는 노력을 계속하고 있으며, 그런 노력의 대표적 전형이 정부활동 패턴의 변화이다. 예컨대 모든 행정에서 지금까지의 표준적인 관료모형은 정부 혼자 직접 서비스를 공급하는 패턴이었다. 이는 현재 다양하고 복잡한 과정을 통해 서비스를 공급하는 패턴인 거버넌스 모형으로 바뀌고 있다. 그 이유는 거버넌스 개념의 출현이 원래부터 정부활동을 어떻게 구조화하고 관리하는 것이 가장 좋은 성과를 낼 수 있는가에 대한 사람들의 깊은 관심에 기인하였기 때문이다(김석준 외, 2006).

Okano & Boocock, 2011). 따라서 이러한 거버넌스는 다문화 사회의 모든 문제발생과 해결과정을 포괄하는 의미로 받아들여지므로, 일반상식보다 행위자(actor)간의 이해관계도 복잡하다.⁴⁾

다른 관점에서 구체적인 다문화 정책이나 관련 행정서비스 공급과 관련하여 펼쳐는 활동으로서의 거버넌스, 즉 다문화 정책의 실제적 거버넌스도 개념적으로 상정해 볼 수 있다. 즉 거주외국인들에 대한 다양한 정부활동과 동시에 정부, 기업, 시민(단체)이 함께 지역사회의 문제해결을 시도한다면, 이는 전형적인 다문화거버넌스인 것이다. 예를 들면, 지역의 외국인 거주정착, 생활과 삶의 질 문제를 정부, 시민, 기타 집단들이 함께 해결한다면, 이는 곧 다문화거버넌스라고 볼 수 있다(Friedman, 2005; Fleras, 2009). 이렇듯 다문화거버넌스가 구축된다면 우리나라가 다문화 사회로 급속하게 이행하는 과정에서 야기될 수 있는 부작용, 다문화 정책으로 인해 영향을 받는 수혜집단, 다문화 행정에 대한 지역의 외국인과 내국인 당사자들간의 갈등 등 다양한 형태의 이해관계를 적절한 네트워크 속에서 조절할 수 있는 이점이 있다(최무현, 2008; 한승미, 2010; 김희순·정희선, 2011).⁵⁾

이를 토대로 지역사회의 다문화거버넌스 구축은 “지역사회의 각종 다문화 문제의 해결을 위하여 정부가 다른 이해관계자와 동반자 관계에 근거하여 실천하는 공·사간의 구분 없는 상호작용의 행위유형”으로 생각하고자 한다. 그런데 지역사회의 다문화거버넌스를 “거주외국인 및 시민의 생활과 밀접한 각종 다문화 문제를 해결하기 위해 정부, 시민사회, 기타 이해관계자의 자발적 참여와 자율성을 바탕으로 수평적 네트워크를 구축한 새로운 형태의 조정양식”이라고 조작적 정의를 한다면, 현실에서 과연 그것을 어떻게 살필 것인가는 더 중요한 문제가 된다. 이는 다문화거버넌스의 구축 여부를 판단할 유형화된 요소나 준거(standards)를 논의해 볼 필요성과 다르지 않다.

2) 다문화거버넌스의 구성요건

우리나라 지역차원의 각종 정책과 공공서비스 전달에 있어 거버넌스 구축은 분명 하나의 좋은 대안으로 자리잡고 있다(김인, 2006). 이는 다문화 정책도 예외는 아니며, 해외를 중심으로 한 다문화 사회의 민주적 거버넌스에 대한 기존 주장들은 다문화거버넌스에 대한 이해와 적용분야의 폭을 넓히는데 분명한 공헌을 하였다. 동시에 다문화거버넌스의 구축을 현실세계에서 효과적으로 설명하

4) 예컨대 현재 우리나라 중앙 및 다문화 정책과 행정의 지침이 되는 관련 법·제도, 정부부처를 살펴봐도 그 복잡성을 파악할 수 있다. 즉 우리나라의 다문화 정책은 <다문화가족지원법>, <재한외국인처우기본법>, <국적법>, <외국인근로자의 고용 등에 관한 법률>, <북한이탈주민의 보호 및 지원 등에 관한 법률>, 각 지역의 <거주외국인 지원에 관한 조례>, <다문화가족지원에 관한 조례> 등의 적용을 받고 있다. 이에 인력과 업무도 정책적으로 여러 부처에 산재해 있다.

5) 이런 점에서 다문화거버넌스 개념은 기존의 전통적 행정(bureaucratic model) 직후 등장했던 초창기 거버넌스의 개념과는 분명히 다르다. 전통적 거버넌스는 신자유주의와 신공공관리를 축으로 시장메커니즘을 표방하여 민영화, 민간위탁 등을 주요 실천방법으로 하기 때문에, 다문화거버넌스 이론에서 다루는 모델은 아니다. 오히려 이 연구에서 다루는 다문화거버넌스는 의사결정에 대한 모든 이해관계자의 참여메커니즘을 전제하고, 이들의 상호 신뢰와 협력체제를 통한 연계망 구축과 공동결과 산출의 방법을 중요시하는 뉴거버넌스(new governance) 주장에 가깝다. 따라서 다문화거버넌스가 갖는 이론적 의미는 “거주외국인 문제와 관련된 정책(주로 관리와 지원의 문제)의 일부가 외부(주로 민간, 시민사회)로 위임되어 정부와의 상호작용을 통해 참여와 협력, 공동의사결정을 해나가는 행위기제”로 규정할 수 있다(Fleras, 2009; Tsuneyoshi, Okano & Boocock, 2011).

기 위해서는 축약된 증거들이 필요함을 보여주고 있다. 예컨대 다문화거버넌스 구축에 대한 기존의 논의들은 흔히 여러 이해관계자 혹은 행위자가 거버넌스를 만드는 과정에서 구체적으로 어떠한 행동을 했는지에 초점을 두기도 한다. 그리고 대체적으로는 다문화 문제와 이슈에 대해서 거버넌스가 왜 필요하고 어떻게 작동되어야 하는지에 대해서 다양한 사회적 행위자들이 갖고 있는 ‘의식(consciousness)과 관념(ideality)의 발견’에 더욱 주목하고 있다(Fleras, 2009; Tsuneyoshi, Okano & Boocock, 2011). 이러한 의식이나 관념은 다문화거버넌스가 우리의 지역현실에서 얼마나 실천되고 있는지를 판단하는 중요한 ‘평가잣대(evaluating standards)’가 될 수 있다.

지금까지 다루어지고 있는 다문화거버넌스의 특징을 통해 다문화 관련정책과 행정분야에 적용할 수 있는 거버넌스의 구성요소를 논의할 필요가 있다. 현재까지 국내에서 다문화거버넌스 구축에 관한 연구는 미진하나, 이주와 다문화의 역사가 깊은 해외에서는 이미 그 필요성과 당위성, 기준과 요인, 효과와 영향 등에 대해 많은 논의가 진척되어 왔다. 기존 연구는 대체로 다문화거버넌스를 형성하고 구축하는 핵심적인 요소로서 참여의 자율성, 상호의존성, 협력과 조정, 공동의 의사결정과 네트워크 등을 제시하고 있다. 이 중에서 이해관계자의 참여, 협력, 공동의 의사결정에 관한 요인은 다문화 사회의 거버넌스 구축을 판단하는 공통적 요인들이다. 물론 이들 하위 변수들이 완전한 상호 배타성을 가진다고 보기 어렵다. 그러나 현재 우리나라 도시와 지역에서 다문화 정책에서의 다문화거버넌스 수준을 탐색적으로 판별하기 위한 정도의 의미는 충분히 가진다.⁶⁾

첫째, 다문화거버넌스의 판단기준으로서 ‘참여(participation)’는 정부의 다문화 정책과 행정에 대한 외부행위자(비정부 이해관계자)의 자발적 참여와 독자적인 의견제시가 가능한가를 말한다. 이는 곧 정부에게 동원(mobilization)된 참여가 아닌 정부와 대등한 자격으로서 의제에 관여(engagement)하는 것을 의미한다(Shore & Wright, 1997; Thompson et. al, 1998; Koenig, 1999; 김인, 2006). 참여는 다문화 사회에서 이해관계자 집단들이 추구하는 목표가 어느 정도 양립 가능할 때 발생하는 현상이다(박진경·원숙연, 2010). 특히 참여단계에서 나타나는 특징적 현상으로서의 상호의존성(interdependence)은 다문화로 인한 지역사회 전체의 문제, 혹은 해당문제의 해결에 있어서 상호 협력의 필요성을 인식하고 있어야 함을 뜻한다(Tsuneyoshi, Okano & Boocock, 2011). 그리고 상호 이해관계자들 사이의 공식적, 비공식적인 관계형성이 문제해결에 상당히 유용하다는 인식이 전제됨을 의미하는 것이다.

둘째, ‘협력(cooperation)’이나 ‘조정(coordination)’은 다양한 이해관계자의 참여 이후 이들간 관계에서 이슈에 대한 어느 일방의 의견개진이 아니라, 상호 신뢰를 바탕으로 상이한 견해를 지속적인 대화와 설득의 과정을 거쳐 합의(compromising)에 이르게 하는 것을 의미한다(Kelly, 2002; Panossian, Berman & Linscott, 2007; Fleras, 2009). 이는 참여자간에 존재하는 문화적 이해의 교차 지역에서 나타나는 행위로 상호이익의 확대(extension), 비정상적 상황복구(normalization), 이익배분의 교정(redistribution), 새로운 관계설정(innovation)의 과정을 포함한다(Nelson et. al, 2008). 다문화 거버넌스에서 협력과 조정의 의미는 주변화되고 불이익을 당할 우려가 있는 소수집단의 고유한 문

6) 여기서 상기할 것은 수많은 행정분야 중에서 다문화부문에 적용할 수 있는 특수한 거버넌스 조건을 주장하기란 아직 완벽하지는 않다는 점이다. 이러한 요소들이 모든 상황에 걸쳐 적용되어질 수 있다는 기대보다는, 오히려 실제로 작동하고 있는 다문화거버넌스의 유형화된 특징에 초점을 맞추는 것이 현실적이라고 볼 수 있다.

화와 정체성을 보호하고, 지역사회의 기회구조에 평등한 관계자적 지위가 부여되었음을 뜻한다. 이는 근본적으로 풀뿌리 다문화주의(grass-root multiculturalism), 밑으로부터의 상향식 다문화주의(multiculturalism from below)와도 통한다(Castles & Miller, 2009; Haklai, 2009; 박진경, 2010; 정명주, 2010).

셋째, ‘공동의사결정(collective decision making)’은 다문화 정책 전반에서 다양한 이해관계자의 참여와 협력이 어느 정도 완성된 단계로 전체의 공식적인 의사결정에 대한 권한이 편중되어 있지 않고 상호 대등한 권한을 가지고 있으며, 이러한 결정에 대한 책임도 공유되는 상태(decisions and accountability)를 의미한다(Shore & Wright, 1997; Thompson et. al; Fleras, 2009; Tsuneyoshi, Okano & Boocock, 2011). 다문화 사회에서 정책의 공동의사결정은 거버넌스 구축 결과에 대한 공동책임과 이후 공식, 비공식적 모임의 지속적 운영을 의미하기도 한다. 또한 다문화거버넌스 관점에서 기존 의사결정과 공동의사결정의 결정적 차이는 다문화 사회의 정책문제에 대한 결정권 일부나 전부를 정부관료제의 ‘바깥(outside)’으로 위임한다는 점이다(Koenig, 1999; Kivisto, 2002; McGoldrick, 2005). 무엇보다 다문화거버넌스에서 공동의사결정 요인이 중요한 이유는 지역의 이해관계자들이 공동으로 수립하는 다문화 정책결정의 수혜자는 다른 누구도 아닌 교류와 협력, 공존의 질서 속에서 살아가야 하는 시민 그 자신들이기 때문이다(Johnson & Hing, 2005; McGoldrick, 2005; 김정숙·조화성, 2010). 다문화거버넌스를 단순한 도시와 지방의 이민자 대책이나 소수자 문제가 아니라, 지역사회의 정책적 비전 차원에서 접근해야 하는 이유도 바로 여기에 있다.

차체에 이 연구는 글로벌 국제도시이자 다문화 도시의 비전을 정책적으로 지향하는 ‘부산’이라는 특정도시를 사례로 다문화거버넌스 구축에 관한 연구를 진행하고자 한다. 먼저 현실적으로 관련 이해관계자 혹은 행위자들을 탐색하고, 이들이 갖고 있는 문제해결의식(관념)인 ‘참여, 협력, 공동의사결정’을 통하여 다문화거버넌스 구축의 실태와 문제점을 살펴보고자 한다. 즉 유형화된 요소를 통해 우리나라 지역수준의 다문화 정책과 행정사례에서 거버넌스가 얼마나 잘 구축되어 있는가의 정도를 알아볼 수 있는 것이다. 또한 다양한 이해관계자의 참여, 협력, 공동의사결정은 현재 다문화거버넌스의 양적, 질적 수준을 알아보는 중요한 기준도 될 것으로 보여진다.⁷⁾

3. 다문화 정책의 유형과 이해관계자

다문화거버넌스의 이해관계자를 도출하기 위해서는 현재 우리나라 지역수준에서 다문화 정책의 유형과 범위를 정리해볼 필요가 있다. 최근 다문화 집단의 범주와 정책적 대상에 대한 상이한 해석이 다문화 정책의 난맥상을 만드는 부분적 원인이라고 보기 때문이다. 여기서 가장 중요한 점은 도시와 지방의 기존 공공정책과 서비스 전달체제에서 분야별 공급자, 수혜자 등의 모든 이해관계

7) 그런데 다문화와 밀접한 연관을 가진 다양한 이해관계자들의 참여와 이들 상호간의 소통과 자발적 합의형성을 위한 거버넌스는 정부의 대안적 관리체제로서 주목받을 만하지만, 자발적 참여와 상호의존성, 협력과 조정, 네트워크 구축 등의 전반적 의사소통 과정이 곧 거버넌스의 구축과 성공을 반드시 보장해주지는 않는다는 것이다. 이러한 관념은 곧 뉴거버넌스 체제에서 일단 이해관계자들이 생각하는 네트워크에 대한 참여수준 및 실제 이슈나 정책과정에 대한 영향력 정도로 표현된다(김석준 외, 2006).

자를 정확히 찾아내는 것이다(김인, 2006; 정명주, 2010). 즉 다문화 정책과 행정에 있어서 대상분야의 문제와 성격이 다름으로 인해 이해관계자(stakeholder) 혹은 행위자(actor)도 약간 다를 수 있다는 것이다.

현행 국가전체와 지방수준의 다문화 정책의 범위는 제도적으로 크게 외국인노동자, 결혼이민자, 북한이탈주민 분야의 세 범주로 구분할 수 있다. 현재 정부의 제도에서는 다문화 정책을 그 대상별로 나누어 결혼이민자 가정, 외국인 근로자 가정, 북한이탈주민 가정으로 구분하고 있다. 도시와 지방 차원에서 다문화 정책의 제도적 근거로는 '거주외국인지원조례'가 있다. 이 조례는 외국인의 법적 지위를 지역주민에 준하는 개념으로 정립하는데 있어서 제도적 시작점이자, 다문화 정책의 중요한 토대가 되고 있다. 여기서 거주외국인은 "한국국적을 가지지 않은 자(90일 이상 체류자)"로서 외국인근로자, 결혼이민자, 재외동포, 기타 외국인을 지칭하고 있다. 그리고 우리 사회의 이주민에 대한 다문화가족지원법과 다문화 사회교육 전문가들도 대체로 외국인노동자, 결혼이민자, 북한이탈주민 등의 세 집단을 다문화 교육 및 서비스의 주된 대상으로 본다(국무총리실직속 외국인정책위원회, 2006; 정명주, 2010; 이종열·범령령, 2010; 출입국·외국인정책본부, 2012; 행정안전부, 2012).⁸⁾

다음으로 지역수준에서 다문화 정책과 관련된 행위자를 살펴보면, 먼저 정부부문에서 행정관련 부서로는 광역자치단체의 경우 공통적으로 여성가족정책과 자치행정 부서가 담당을 하고 있다. 이외에 광역시에서는 주로 국제협력업무와 경제 및 노동관련 부서에서 다문화 정책을 일부 담당하기도 하며, 광역도의 경우 농업관련 부서에서 다문화를 다루는 곳도 있다. 이는 외국인노동자와 결혼이민자 등의 지역별 거주외국인 집단의 분포특성에 따른 것으로 보인다. 기초자치단체에서는 기본적으로 일반행정 및 자치행정, 사회복지, 주민지원 및 민원부서에서 다문화 업무를 함께 담당하고 있다. 그 외에 지역의 특성에 따라 보건위생, 여성아동, 농업 관련부서에서 다문화 관련 업무를 담당하고 있다. 지방차원의 다문화 정책 관련 기관으로는 행정기관 외에도 외국인근로자센터, 결혼이민자가족지원센터, 외국인지원센터와 같이 지역의 외국인 거주자를 위한 전담기관과 주민자치센터, 사회복지관, 여성회관, 건강가정지원센터와 같이 지역 외국인 지원업무를 겸하는 기존 기관들이 있다. 또한 고용지원센터, 교육청, 출입국관리사무소 등과 같이 중앙정부의 지역소재 일선기관들도 지방의 중요한 정책협력기관이다. 지역의 다문화 정책의 중요한 파트너로는 민간기구나 단체들이 있다. 이들 단체들은 결혼이민자가족지원센터 등과 같이 중앙부처가 예산을 지원하고 지자체가 센터를 선정하는 경우, 한국어교육지원과 같이 사업단위로 민간기구나 단체를 지원하는 경우, 그리고 종교재단, 사회복지공동모금 등의 민간재원을 통해 민간단체가 다문화 관련 사업을 수행하는 경우가 있다(한승준, 2008; 행정안전부, 2012; 부산광역시, 2012). 따라서 지방 단위에서 다문화 정책의 주요 행위자는 크게 이들을 포함할 필요가 있다.

8) <거주외국인지원조례>는 이주민의 증가와 문화다양성의 가시화에 따른 사회통합에 있어 이주민의 부적응이나 사회적 편견 등 사회통합에 부정적 요소를 완화하는 데 초점을 두고 있다는 점에서 상위의 법률인 <제한외국인차우기본법>이나 <다문화가족지원>법과도 그 취지를 공유하고 있다. 이 조례는 지방정부가 외국인 지원 시책 자문을 위한 외국인시책자문위원회를 구성하고, 세계인의 날이나 다문화 주간을 정해 지역사회 발전에 기여한 외국인을 표창할 수 있도록 하였다. 2012년 현재 16개 시·도 중에서 14곳, 230여개 시·군·구 중에서 140여 곳에서 거주외국인지원조례를 제정하고 있다.

결과적으로 지역수준의 다문화 정책에 있어서 이해관계자는 외국인노동자, 결혼이민자, 북한이탈주민을 고려할 때 대략적으로 행위자가 비슷하지만, 자세히 들여다보면 이주민의 특성과 신분에 따라 조금씩의 차이를 보여주고 있다. 먼저 외국인노동자 분야에 대한 지역차원의 다문화거버넌스에서 주된 이해관계자는 지방정부(광역/기초), 지방의회(광역/기초), 민간기업(고용업체 등), 시민단체(종교단체, 인권단체, 비영리재단, 기타 NGO 등), 거주외국인단체, 학계/전문가, 언론 등이다. 그리고 다문화관련 일선기관으로 지역의 사법기관(경찰, 법원, 세관 등), 교육기관(교육청, 대학 등), 보건/복지기관(복지관, 주민센터, 보건소 등), 문화기관(외국인노동자센터 등)이 주요 이해관계자이다. 다음으로 결혼이민자 분야에 대한 지역차원의 다문화거버넌스에서 주된 이해관계자는 지방정부(광역/기초), 지방의회(광역/기초), 시민단체(종교단체, 인권단체, 비영리재단, 기타 NGO 등), 학계/전문가, 언론 등이다. 그리고 결혼이민자 다문화 관련 일선기관으로 지역의 사법기관(경찰, 법원 등), 교육기관(교육청, 대학 등), 보건/복지기관(복지관, 주민센터, 보건소 등), 문화/가정기관(여성쉼터, 여성회관, 건강가정지원 등)이 주요 이해관계자이다. 북한이탈주민 분야에 대한 지역차원의 다문화거버넌스에서 주된 이해관계자는 지방정부(광역/기초), 지방의회(광역/기초), 민간기업(고용업체 등), 시민단체(종교단체, 인권단체, 비영리재단, 기타 NGO 등), 거주외국인단체, 학계/전문가, 언론 등이다. 그리고 탈북자 다문화 관련 일선기관으로 지역의 사법기관(경찰, 법원 등), 교육기관(교육청 등), 보건/복지기관(복지관, 주민센터, 보건소 등), 문화/통일기관(탈북자지원센터, 새터민 쉼터 등)이 주요 이해관계자이다. 이상 기존 자료의 고찰로 도출된 다문화 정책분야의 이해관계자는 실제 부산지역을 사례로 한 다문화거버넌스 실태조사에서 다시 그 존재가 재점검될 것이다.⁹⁾

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형과 사례

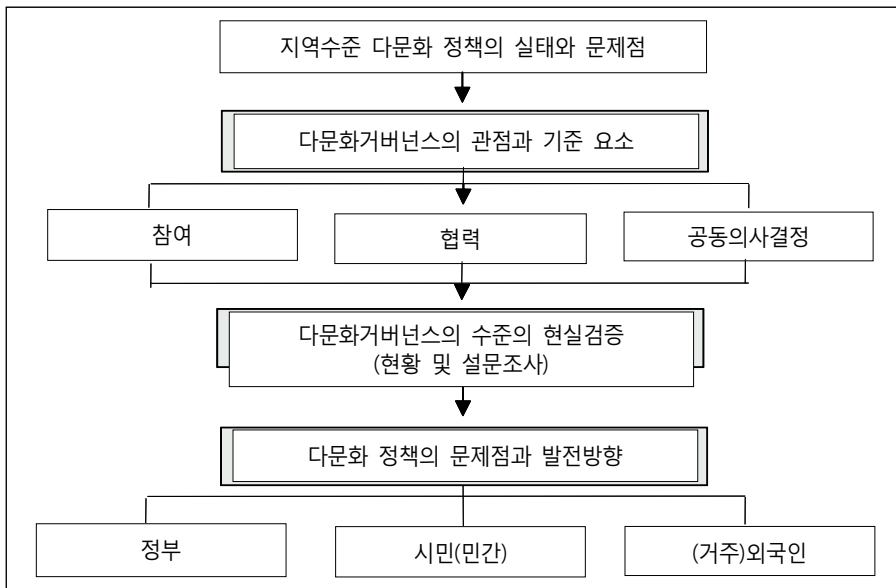
이 연구는 ‘다문화거버넌스에 입각한 지역사회 다문화 정책의 진단과 발전’이라는 현실문제를 해결하려는 실천 지향적인 연구의 성격을 갖는다. 이를 위해서는 지역에서의 다문화에 관한 정책적 문제점이나 다문화거버넌스와 관련한 규범적 연구도 필요할 것이며, 동시에 경험적 연구로서 다문화거버넌스의 실태에 대한 정확한 파악과 이해도 요망된다. 우리나라 지방정부와 지역수준에서 실제 다문화거버넌스 기제가 구축되고 있거나 작동하고 있는 중이라면 별 문제가 되지 않지만, 만약

9) 구체적으로 광역자치단체의 다문화 부서는 자치행정, 노동정책, 국제협력, 문화정책, 보건정책, 여성정책, 외국인 지원, 농어촌정책부서 등이 있다. 기초자치단체의 다문화 부서는 자치행정, 사회복지, 민원봉사, 문화체육, 의약·보건, 여성·아동부서 등이 있다. 지방의 다문화 관련 기타 공공기관으로는 건강가정지원센터, 외국인근로자센터, 결혼이민자가족지원센터, 사회복지관, 글로벌빌리지센터, 외국인지원센터, 여성회관, 협의회, 고용지원센터, 국제교류재단, 교육청, 출입국관리사무소, 지방경찰청, 공공연구소, 국공립대학 등이 있다. 지방의 다문화 관련 민간단체로는 이주여성인권센터, 외국인노동자지원센터, 결혼이민자가족지원센터, 여성회관(센터), 사회복지관, 민간학교, 종교조직, 교육센터, 사회복지법인, 이주민여성상담소, 외국인노동자상담소, 쉼터, 문화센터, 국제교류센터, YMCA, 외국인노동자외집, 다문화가정지원센터, 여성단체협의회, 민간연구소, 사립대학 등이 있다.

현실에서 그렇지 않다면 문제는 달라진다. 이 연구의 문제의식은 우리나라에서의 현재 상황이 아직 후자 쪽에 가까운 것으로 보고 있다.

앞선 이론적 논의에서 다문화 정책이 다양한 이해관계자를 대상으로 하기 때문에 다문화의거버넌스의 의미와 필요성, 구성요건과 이해관계자의 범위 등을 고찰함으로써 연구의 규범적 지침을 마련하였다. 이제는 다문화거버넌스 구축에 관한 경험적 연구로서 구체적인 틀을 마련하여 연구를 계속 진행할 필요가 있으며, 그 개괄적 모형은 <그림 1>과 같다. 이 연구의 핵심은 기존 지방정부 다문화 정책의 실태와 문제점을 분석하고, 이를 다문화 사회의 속성에 따른 다문화거버넌스의 관점에서 바라보는 것이다. 이러한 논거는 현실적으로 다문화 정책분야에 대해 참여, 협력, 공동의사결정이라는 실천적 구성요소를 통해 지방정부의 다문화거버넌스 구축여부와 실태를 자세히 살펴볼 당위성을 제공하였다. 따라서 지방정부의 다문화거버넌스 구축실태에 대한 탐색적 조사를 통해 문제점을 해석하고, 다시 이를 토대로 지방정부의 다문화 정책의 발전방향을 다문화거버넌스의 관점에서 제시한다. 이는 향후 지방정부가 다문화 정책을 결정하고 집행하는 방향에 있어 크게 정부(공공부문), 시민(민간부문), (거주)외국인 이해관계자들의 서로 다른 역할도 요구할 것이다.

〈그림 1〉 연구모형



연구의 분석대상으로는 부산의 사례를 선정하였는데, 그 이유는 다음과 같다. 지금 대표적인 다문화 선도 도시를 표방하는 부산은 동북아시아 국제수도를 지향하는 도시이기도 하다. 외국문물에 개방한 지가 100년이 넘는 유서 깊은 교류의 역사를 가지고 있으며, 외국과의 국제무역을 통해 지역경제발전이 장기간에 걸쳐 이루어진 특징이 있다(부산광역시, 2012). 그럼에도 정작 우리나라 제 2의 국제적 해양도시인 부산에서조차 지방정부 차원의 올바른 다문화 정책에 관한 논리적 토대가 아직 충분치 못한 점이 연구대상 설정의 더 중요한 이유가 된다. 만약 지방으로부터 다문화의 속

성과 이에 대한 관한 체계적 이론적 토대를 가지고 있지 못하다면, 다문화 정책의 좋은 결과를 쉽게 담보할 수 없을 것이다. 이처럼 이 연구가 수행한 다문화거버넌스 실태분석의 결과는 이 도시와 비슷한 상황에 놓여 있는 우리나라 다른 지역과 도시의 다문화 정책에도 좋은 참고가 될 수 있다.

2. 자료수집과 측정

부산지역의 다문화거버넌스 실태를 파악하기 위한 탐색적 조사는 지역 다문화 정책의 이해관계자들을 대상으로 실시되었으며(stakeholder survey), 최종적인 설문을 작성하여 이들과의 체계적 설문과 면담을 하였다. 다문화거버넌스 구축정도를 알아보기 위한 탐색적 설문조사는 2차례 걸쳐 시행되었다. 1차 조사(40명)는 2012년 6월 7일부터 7월 15일까지였고, 2차 조사(142명)는 자료보완을 위해 동년 11월 2일부터 12월 20일까지 실시하였다. 조사방법은 방문면접 및 전화면접으로 이루어졌으며, 질문내용도 간략하였으므로 실제 조사에 별 무리는 없었다. 예비조사에서는 다문화 정책 관련 이해관계자나 행위자로서 과연 누가 존재하고 있는지에 대해 시청 및 구(군)청, 학계 및 연구기관, 시민단체를 방문하여 알아본 결과, 그 응답의 범주가 앞서 논의된 유형들을 벗어나지 않았다. 그리고 조사대상을 부산지역 다문화 정책과 실태전반에 대한 “충분한 정보를 인지하고 있는 사람들(informed person)” 만으로 한정하였기 때문에, 그 대상자는 지역사회 각계에서 다문화 업무에 종사하는 유관인물 총 182명으로 최종리스트(stakeholder register)가 작성되어졌다.¹⁰⁾

다음으로 사전 선별된 최종 조사표본은 외국인노동자, 결혼이민자, 북한이탈주민 정책분야로 구분되어 재분류되었다. 먼저 외국인노동자 분야에 있어서 부산시청 및 16개 구(군)청 담당부서 공무원 18명, 부산국제교류재단 직원 10명, 시의회 및 구의회 의원 11명, 외국인고용업체 17명, 시민/종교단체 10명, 학계/연구기관 7명, 언론인 4명, 부산지방경찰청 8명, 부산출입국관리사무소 5명, 부산시 교육청 3명, 복지시설장 4명, 기타 다문화지원센터 자원봉사자 5명 등으로 총 102명이 조사되었다. 결혼이민자 분야에 있어서는 기업(외국인고용업체) 대신 지역의 다문화가족지원센터, 건강가정지원센터, 여성쉼터 직원이 추가되어 총 98명이 조사되었다. 북한이탈주민 분야에 대해서는 지역의 탈북지원센터, 새터민쉼터 등에서 추가조사가 이루어졌고, 총 93명이 조사되었다. 특히 다문화 정책의 전문성을 고려해 지방의회는 행정문화위원회 및 보사환경위원회 상임위 소속 의원으로 한정하였고, 외국인고용업체는 주로 중소기업의 대표와 간부급 직원을 조사하였으며, 시민단체와 자원봉사자도 각 분야별로 구분하여 조사하였다. 언론인은 이주노동, 결혼이민, 탈북자 관련 다규제작경력이 있는 프로듀서와 전문기자로 선별하였으며, 학계 및 전문가는 다문화 관련 연구경력자를 선정하였다. 이상 나타난 전체 이해관계자 표본에 대해 이 연구는 향후 논의과정에서 지방정

10) 이 연구에서 조사의 핵심은 다문화거버넌스 구축여부와 정도에 관한 탐색이므로 충분히 유용한 정보를 가진다는 전제를 하고 있다. 그렇지 않으면 귀인오류(attribution error)로 인해 연구결과의 타당성이 담보되지 못할 것이다. 이 연구는 귀인오류를 제거하기 위해 부산시의 다문화 정책의 내용과 업무수행방식에 대한 충분한 이해와 숙지를 하고 있는 사람으로 표본을 한정했으며, 면접조사방식으로 충분한 사전설명이나 정보의 인 지여부를 확인하였다.

부의 공무원과 지방의회, 경찰, 교육, 복지기관을 중심으로 한 정부 행위자와 시민(종교)단체, 자원 봉사자, 민간기업, 언론, 학계/전문가 등을 중심으로 형성되는 비정부 행위자로 일단 크게 구분하고자 한다. 즉 이들 정부와 비정부 행위자를 각각 거버넌스의 내부 및 외부행위자(actor)로 크게 대별하고 상호 간의 다문화거버넌스 구축정도를 살펴보기로 하였다.

지역차원에서 다문화거버넌스에 대한 조사는 설문항목을 통해서 이해관계자들간의 의식과 관념을 살펴보기로 하였다. 이를 위해 다문화거버넌스의 요소로 추출된 참여, 협력, 공동의사결정에 관하여 관계자(보기①~⑩)를 모두 제시하고 이들을 순위서열척도(ordinal scale)를 통해 측정하였다. 즉 이해관계자나 행위자가 10개일 경우 1위는 10점, 2위는 9점, 3위는 8점..... 8위는 3점, 9위는 2점, 10위는 1점으로 계산하였다. 그리고 분야별로 각 보기들이 차지하는 점수(지수)는 모두 평균(mean)으로 계산하여, 이 점수간의 서열관계와 분포를 분석해 보기로 하였다. 이러한 분석은 부산시를 사례로 한 다문화 정책 체계에서 실제 다양한 이해관계자들의 거버넌스 구축여부 및 그 영향력의 상호관계가 어떻게 분포되고 있는지를 알려줄 수 있을 것으로 보인다.

IV. 분석 및 논의

1. 부산시의 다문화 정책 실태와 문제점

우리나라 다문화 정책의 기능은 오랫동안 중앙에 집중되어 있었고, 그나마 여러 중앙행정기관에 다원적으로 분산되어 있어 일관된 정책의 수행이 어려웠다. 아직 국가적으로 다문화 정책의 총괄 부처가 없는 관계로 다문화 정책에 대한 도시와 지방의 이정표는 아직 모호하다고 해도 과언이 아니다. 그러나 부산은 21세기 동북아시아 국제도시를 표방하며 무역과 교류의 선도적 역할을 자처해왔고, 민선 5기까지 다문화 도시로서의 기반을 나름 충실히 구축해 왔다(부산광역시, 2012). 이러한 가운데 최근 부산시는 다문화 정책에 대한 지역각계와 시민의 참여요구에 직면하고 있다. 물론 다문화 정책에 있어서 완전하지는 않지만 전문가, 지방정부, 시민단체, 지역주민, 기업 등 다양한 이해관계자들이 참여하는 거버넌스 체계의 구축이 상당 부분 진행되었다는 지적도 있다. 그러나 현재 다문화 관련 문제를 해결하려는 부산시 당국의 노력이 종래의 전통적 행정(bureau model)에서 벗어나지 못하여 제대로 된 성과도 거두지 못하고 있다는 의견도 제기되는 상황이다. 요컨대 지역사회 다문화 정책은 체계의 혁신적인 변화를 스스로 시도하지 못하고 있어, 앞으로 행정방식의 개혁과 업무패러다임을 변화를 요구받고 있다. 다문화거버넌스의 관점을 통해 기존의 현실과 문제점을 정부(공공), 시민(민간), (거주)외국인의 세 차원에서 살펴보면 다음과 같다.

1) 정부 차원의 현황과 문제점

기존 논의에 따르면 거버넌스 관점에서 지방정부 다문화 정책의 문제점을 논의할 경우 핵심이

되는 이슈는 ‘자치역량(self-governing capacity)’의 문제이다. 이는 다문화거버넌스 구축을 위한 정부의 의지와 준비정도를 의미하며, 내용적으로는 인적 역량(human resource capacity)과 물적 역량(physical capacity)으로 구분된다. 다문화거버넌스 구축에 관한 기존 연구에 따르면 다문화적인 지역사회의 자치를 위한 인적 역량은 주로 정부 최고관리자 및 관료(bureaucrat)의 문제와 관련된 것이며, 물적 역량은 주로 예산 및 재정(budgeting)의 문제이다(Kelly, 2002; Panossian, Berman & Linscott, 2007; Nelson et. al, 2008; Fleras, 2009; Tsuneyoshi, Okano & Boocock, 2011). 결론부터 말하자면 이들 요소로 판단할 때 지방정부 차원에서 나타나는 문제는 그 역량이 낮은 편으로 보인다. 이는 점이다.¹¹⁾

현재 부산은 <거주외국인지원조례>, <다문화가족지원조례>, <북한이탈주민 정착지원조례>에서 각각 외국인노동자와 결혼이민자, 북한이탈주민을 지원하도록 제도적으로 규정하고 있다. 행정적 인력과 예산편성은 바로 여기에 근거하고 있으며, 다문화 정책의 인적역량 및 물적역량과 관련하여 부산시 다문화 정책조직과 예산을 살펴볼 필요가 있다. 2012년 현재 부산시와 다문화 정책 관련조직은 여성가족정책관실 5명, 행정자치국 4명, 복지건강국 2명, 문화체육관광국 2명, 예하 직속 기관과 사업소 12명 등 총 25명이 업무를 분담하고 있다. 예하 자치구(군)의 경우, 복지서비스, 주민복지, 행정지원, 행복나눔, 주민서비스, 평생학습, 보건소 부서에서 총 36명이 다문화 정책업무를 분장하고 있다. 그런데 부산지역에서 다문화 정책조직의 인력규모는 시 본청의 경우 전체 관료 1,976명의 1.2% 수준에 불과하고, 자치구(군)에서도 전체 관료 9,744명의 0.3% 수준에 불과하다. 예하 자치구의 인력을 모두 포함해도 전체 행정인력의 약 1.5% 수준을 넘지 못하고 있다.¹²⁾

한편, 다문화 정책적 역량의 차원에서 또 다른 문제는 도시정부의 최고관리자 및 관료가 다문화 정책에 대한 관심을 결코 소홀히 해서는 안 된다는 것이다. 그 이유는 다문화 문제에 대한 시장 및 고위관료의 관심과 의지가 조직의 위상과 직접적으로 관련이 있을 수 있기 때문이다. 정부조직에서 최고관리자의 관심과 집행의지가 약한 부서는 그렇지 않은 부처에 비해 발언권과 영향력이 약하고, 정책우선순위에서 밀리며 구조조정의 우선적인 통폐합 대상이 되고 있는 것이 현실이다.

11) 이러한 상황의 근본적 원인은 다문화 정책 전반에서 국가와 지방, 정부와 비정부 이해관계자의 업무의 분담이 아직 불명확하여 업무의 중복과 불편을 초래하고 있는 것이다. 즉 지방정부 자체적으로 충분히 수행할 수 있는 다문화 정책상의 집행 및 서비스 기능을 여전히 국가에서 관장하고 있거나 일부만을 지방정부에 위임하여 수행함으로써 행정력의 낭비와 책임소재의 불분명 등의 문제를 야기하고 있다. 이보다 더 큰 문제는 중앙정부가 지방정부에게 다문화 정책 제도와 정책기준을 적용함에 있어 외국인에 대한 지역마다 다른 정서와 특수성, 여건을 간과한 획일적인 자세를 견지하고 있다는 것이다.

12) 이러한 현황을 다른 지역과 비교해보면 이러한 조직과 인력규모는 서울특별시(1.6%), 경기도(2.1%), 충청남도(1.9%) 등 다른 시·도에 비해서도 다소 적은 편이다(행정안전부, 2012). 즉 부산이 인구 및 재정규모가 크고 대표적인 국제교류도시임을 감안한다면, 다문화 관련 정부조직의 규모는 그리 양호한 수준이 아닌 것으로 보인다. 게다가 수도권은 인구성장 및 외국인노동력 수혈과 함께 점점 많은 수준의 다문화 전문 행정인력을 배치하고 있으나, 아직 부산지역은 재정자립도 문제와 다른 정책과의 우선순위에서 그 중요도가 떨어지고 있는 것은 명백해 보인다. 부산의 다문화 정책 예산현황을 들여다보면 문제가 더 심화된다. 2012년 다문화 정책 관련 세출예산은 복지·보건·여성분야에 편성되어 있는데, 총 2조3천209억에서 약 216억으로 약 0.93% 수준에 불과하다. 물론 2012년부터 부산국제교류재단, 부산글로벌센터, 다문화가족지원센터, 북한이탈주민정착센터 등에 규모는 적지만 눈에 띄는 편성이 이루어지기는 하였다. 그러나 전반적으로 다문화 정책의 인력과 예산을 시급히 확충할 필요가 있다.

이에 보다 실제적으로 다문화 정책에 대한 시장 및 관료의 관심을 간접적으로 측정할 수 있는 것은 바로 ‘시정연설문(administrative policy speech)’이다. 이것은 부산시장과 고위관료의 다문화 문제에 대한 관심과 의지가 의식적으로 피력될 수 있는 비교적 객관적인 공식자료라고 할 수 있다.

이 연구에서 부산시의회 회의록과 시정연설문을 구할 수 있었던 기간은 2007년부터이며 최근 5년 간의 시정연설문을 다문화 관련 글자(외국인, 다문화, 이주, 이민 등)의 빈도를 토대로 내용분석법(content analysis method)의 일종인 단어빈도분석기법(word counting methods)을 통한 분석결과는 <표 1>과 같다. 2007년부터 최근 5년 동안 부산시 시정연설문에서 허남식 시장(민선 4~5기 연임)은 총 138,437자를 연설하였고, 이중 다문화 문제와 관련해서는 271자(0.19%)를 언급하였다. 연도를 거듭할수록 연설문에서 언급빈도가 현격히 높아지지 않는 현상을 볼 때, 다문화 정책에 대한 관심과 의지가 다른 부문에 비해 높지 않다고 해석할 수 있을 것이다. 그리고 전반적으로 시정연설에서 차지하는 다문화 관련 단어의 비중이 단 1%도 되지 않는 점에서 민선 부산시장과 관료의 다문화 정책에 대한 관심도는 비교적 높지 않은 수준이었다고 조심스러운 추정을 할 수 있다. 이는 향후 다문화 정책에 대한 부산시장 및 관료의 관심과 의지가 현재보다 더 높아져야 것임을 시사하는 대목이다.

<표 1> 부산시의회 시정연설문의 다문화 관련 단어 빈도

2007년 시정연설			2008년 시정연설			2009년 시정연설		
전체 글자수	다문화관련 글자수	비율	전체 글자수	다문화관련 글자수	비율	전체 글자수	다문화관련 글자수	비율
23,556자	45자	0.19%	28,570자	52자	0.18%	29,756자	50자	0.17%
2010년 시정연설			2011년 시정연설			2007년-2011년 시정연설(합계)		
전체 글자수	다문화관련 글자수	비율	전체 글자수	다문화관련 글자수	비율	전체 글자수	다문화관련 글자수	비율
28,632자	61자	0.21%	27,923자	63자	0.23%	138,437자	271자	0.19%

* 자료: 부산시의회 시정연설문(t+1년, 2008-2012)의 개별단어 빈도계산(word counting).

2) 시민사회 차원의 현황과 문제점

최근 우리나라의 다문화 문제를 다룬 논의들을 보면, 정부와 시민이 협력하여 이를 어떻게 조직(organization)하고 관리(governance)할 것인가에 대한 중요한 시사점을 던져준다. 지금 정부는 다문화 정책을 집행하고 서비스를 생산하기 위해 외부와의 계약에 의존하기도 하며, 민간합동방식(제 3섹터)이나 시민/종교/복지단체에 위탁방식을 채택하기도 한다. 지금 우리나라에서 다문화 정책정향의 흐름이나 일선의 서비스 공급과정도 정부와 시민의 공동생산물(co-product)로 보는 것이 더 적절하다(이로미·장서영, 2010; 김희순·정희선, 2011).

보다 실제적으로 다문화거버넌스의 관점에서 생각하면, 거주외국인에 대한 시민의 정책적 참여는 중요하다. 현실에서 외국인들과 지역에서 공존하며 함께 생활하는 주체들은 모두 시민(주민)들이다. 그러므로 다문화 정책의 원활한 업무수행을 위해서 시민들의 참여와 협조는 필수적이다. 특

히 시민들의 참여로 인해 발생하는 거버넌스의 효과는 일반적인 도시에서보다 산업지역이 밀집되어 외국인노동자가 많거나, 결혼이민자가 많은 지역에서 더욱 효과적이다. 이러한 당위성에도 불구하고 현재 시민들이 다문화 정책에 적극적으로 참여하거나 깊이 관여하고 있는지는 확실치 않다. 부산의 경우, 지역의 다문화 정책에 시민의 참여를 유도하고는 있으나, 제도적 장치가 미흡한 수준이다. 현재 부산시는 지역별로 다문화 정책 관련 위원회 등이 거의 운영되지 않고 있으며, 지역의 시민단체들도 거의 부재한 실정이다. 다문화거버넌스 시각에서 시민참여형 정책 운영의 합의과정, 결과의 구속력 측면에서 많은 한계점을 지적 받고 있는 것이다. 특히 다문화 부문에 있어서 시민단체(다문화 관련NGO)의 수가 다른 복지단체, 환경단체, 여성단체 등에 비해 극소수이고, 그 활동도 뚜렷하지 않다는 점에서 다문화거버넌스를 위한 하부토대가 있다고 보기도 어려운 상황이다.¹³⁾

다문화거버넌스의 특성을 보다 잘 이해하기 위해서는 다문화 정책과 관련한 시민의 의식도 검토할 필요가 있다. 즉 부산시민들의 다문화 사회로의 변화에 대한 대응(response)이 다문화거버넌스 형성과 구축에 중요한 영향을 미친다. 기본적으로 다문화거버넌스 구축을 위해서는 시민의 다문화 정책에 대한 이해가 있어야 하며, 애향심과 성숙한 시민의식의 함양도 필요하다. 이 때의 시민의식은 수동적이 아니라 다문화 의식과 사상을 가진 시민들의 적극적 행동 상태를 뜻한다. 다문화의 가치에 대한 뚜렷한 철학과 신념을 가진 성숙된 시민사회는 다문화거버넌스 구축의 촉매(catalyst)가 되지만, 그렇지 못하면 정부행정에 포획된 시민(citizen capture)에 지나지 않는다는 것이다. 그런데 현재 부산지역의 다문화의 정책논의들은 그 문제점으로 시민과 시민사회의 미성숙-성숙이론(immaturity-maturity theory)이 회자되고 있다. 오랫동안 중앙정부와 수도권 중심, 급격한 경제성장의 논리가 지배한 사회였던 이유로 지방차원의 외국인 문제는 사회적 관심에서 소외되었다는 점, 외국인에 대한 국민적 관심과 시민사회가 활성화되지 못했다는 점에서 '다문화의 미성숙한 시민사회'라는 가설은 설득력을 가질 수 있다. 부산시에서는 방송매체나 언론을 통하여 다문화 도시에 대한 홍보나 시민교육을 하고 있으나 그 효과는 객관적으로 평가되지 못하고 있다. 이렇듯 부산에서 문화적 다양성과 담론적 민주주의에 기반을 둔 다문화적 시민성(multicultural citizenship)이 미흡한 가운데, 이문화의 민주적 이해능력(democratic intercultural competence)도 결코 높지 않을 것으로 보여진다.¹⁴⁾

13) 부산광역시 행정자치국(2012) 자료에 따르면, 부산에는 총 584개 비영리민간단체(NGO)가 등록되어 있다. 리스트를 분석한 결과, 이 중에서 다문화 관련 시민단체는 총 9개(전체의 1.5%)에 불과하였다. 부산지역의 다문화 관련 시민단체는 <이주민과 함께>, <그린닥터스>, <이주민 문화센터>, <희망세상>, <삼산거주외국인 지원협회>, <해의동포민족문화교육네트워크>, <부산광역시여성단체협의회>, <부산여성단체연합>, <꿈서림 나눔회> 등이 활동하고 있다. 이들 시민단체는 주로 외국인노동자와 이주여성의 인권, 국내생활 적응을 위한 교육 및 문화사업, 교육과 정보제공, 외국인근로자 근로지원, 고충상담, 통역지원, 이주노동자와 탈북민 진료 및 남북의료협력사업 등의 역할에 관여하고 있었다. 그러나 모두 자원봉사자에 의존하고, 활동경비는 소액으로만 지원되고 있었다.

14) 다문화 사회에서 요구되는 민주시민의 자질은 곧 '다문화적 시민성'이라 할 수 있으며, 이문화의 고유한 개념, 가치, 신념, 행동패턴들을 이해하고 이에 기반 하여 자신의 문화를 구성해 나아갈 수 있는 자질을 말한다. 이는 크게 문화적 능력(cultural competence)과 시민적 능력(civic competence)으로 구성된다. 따라서 다문화 정책에 대한 시민차원의 역량은 두 가지 방향으로 제고되어야 한다(Johnson & Hing, 2005; Levitt & Jaworsky, 2007; Scheffler, 2007).

무릇 지역에서 다문화거버넌스의 핵심적 당사자로서 미성숙한 시민사회가 문제라면, 다문화는 곧 시민의 삶과 밀접한 문제이며 그 해결의 중심은 시민이 되어야 한다. 앞서 살펴보았듯이, 정부의 열악한 인력과 재원의 여건 하에서 자원봉사, 민관협력(partnership)을 통한 시민의 협조와 지지는 다문화 정책의 성패를 좌우할 중요한 요소가 될 수 있다. 다문화 문제에 있어서 시민사회의 자율성(autonomy), 공공성(publicness), 자발적 참여문화(civic culture)는 곧 공식적 결정권(officially determined authority)이자, 다문화거버넌스 구축의 핵심적 요소가 될 수 있기 때문이다(Fleras, 2009; Tsuneyoshi, Okano & Boocock, 2011).

3) 거주외국인 차원의 현황과 문제점

이주민 정책을 통해 일찍부터 다문화 사회로 나아간 해외국가들의 경험에 비추어 보면, 거주내국인 대비 외국인 비율이 높은 국가는 다문화거버넌스가 크게 진전되어 있다는 결과가 보고되고 있다. 일각에서는 거주외국인이 다양하면 스펙트럼이 넓어져서 다문화 정책의 일괄적 추진이 어려울 수도 있다는 의견도 있으나, 오히려 이러한 다양성은 지역사회에서 이들과 관련된 이슈와 문제 인식의 측면에서 도움이 되는 것으로 나타나고 있다(전영평, 2008; 한승미, 2010). 실제 부산시의 경우에도 거주외국인의 비율이 각 지역별로 많은 편차를 보이고 있으며, 국적과 신분별 거주편차도 큰 편이다. 부산지역은 2012년 기준으로 전체인구 약 356만명에서 거주외국인이 44,726명이며, 그 비율은 강서구(6.4%)와 중구(2.7%)가 가장 높고 동래구(0.5%)와 연제구(0.6%)가 가장 낮다. 우리나라 법무부·행정안전부(2012)의 지침에 따르면, 지역에서 일반적으로 거주외국인이 20,000명 이상이거나 주민등록인구대비 5%이상이면 높은 비율이며, 500명 이하거나 0.5%이하이면 낮은 비율로 판단하고 있다. 이런 점에 비추어 부산의 외국인 비중은 약 356만 인구에서 평균 1.3% 이상으로 다문화거버넌스 구축에 대한 거주외국인 참여의 가능성과 여지는 충분하다.

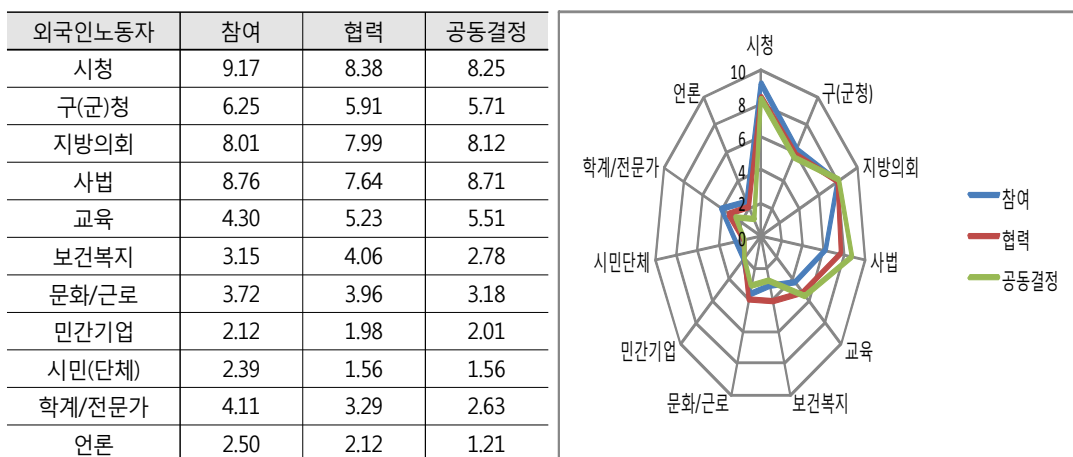
그렇지만 다른 측면에서 다문화거버넌스는 거주외국인의 자기조직화(self-organization)나 네트워킹(networking)과 더욱 밀접한 연관성이 있다. 예를 들어 전 세계의 한인회, 화교협회와 같이 그 나라의 내국인들의 눈에 비친 거주외국인의 이미지는 대부분 그들이 얼마나 지역사회에 정착할 의지가 있으며, 공생을 위한 실천적 기여를 할 수 있을 것인가에 의해 좌우되기 때문이다(Kymlicka, 1996; Kivisto, 2002; Goonewarddena & Kipfer, 2005). 그리고 지역사회에서 다문화거버넌스의 수준은 실제로 수혜자 자신 스스로의 인식과 태도로부터도 많은 영향을 받게 된다(한승미, 2010). 부산의 경우에도 거주외국인들이 스스로 만든 친선협회, 교류협회, 복지단체 등이 속속 생겨나고 있으며, 외국인주민의 지속적인 증가에 부응하는 사회적 자기네트워크와 활동조직의 필요성이 지역적으로 공감되고 있다. 그러나 거주외국인의 정착의지와 관심도(willingness for resettlement), 조직화 수준(organize)은 지역에서 다문화거버넌스를 구축하기에는 아직 미흡해 보인다. 따라서 다문화 포용분위기의 사회적 확산과 맞물려 더불어 사는 지역의 다문화거버넌스 공동체를 구현하기 위해서는 향후 내국인의 인식과 외국인의 정착의지가 서로 조화를 이루어야 한다는 점은 분명해 진다.

2. 부산시 다문화거버넌스의 구축 수준

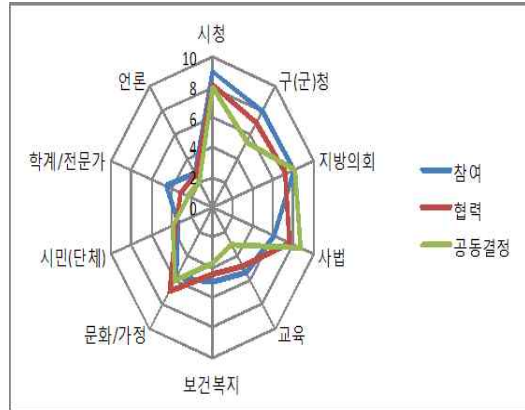
다음 단계로 이 연구는 부산시를 대상으로 현재 다문화 정책의 이슈나 현안문제를 어떤 방식으로 해결하고 있는지 보다 정확히 파악하기 위해 이해관계자 설문조사를 실시하였고 그 분석결과는 <표 2>이다. 분석의 초점은 다문화거버넌스 구축의 관점에서 외국인노동자, 결혼이민자, 북한이탈주민 등의 정책분야에 분포된 다양한 이해관계자, 행위자들이 어떠한 이해관계를 형성하며 어느 정도 역할을 하고 있는지를 탐색적으로 살펴보는 데 있다. 이론적 논의와 같이 다문화 정책이나 정책에 대한 다양한 이해관계자의 참여, 협력, 공동의사결정의 수준은 곧 일단 다문화거버넌스 형성과 구축에 대한 또 다른 하나의 중요한 기준으로 볼 수 있기 때문이다. 여기서는 세부 정책분야로 선별된 응답자에게 각 항목의 순위를 부여하여 표시케 하고 이를 종합한 평균값과 시각적 이해가 용이한 분포도로 각각 변환하였다. 분석결과에 대한 구체적인 해석은 다음과 같이 할 수 있다.

첫째, 부산의 외국인노동자 정책분야에 있어서 현재 거버넌스에 관한 참여, 협력, 공동의사결정의 수준을 살펴보면 항목 간 비교적 유사한 분포를 보이고 있음을 알 수 있다. 이 분야는 총 11개의 이해관계자가 있는데, 11점 만점을 기준으로 볼 때 그 평균값에 따른 순위가 뚜렷하게 차이를 보이고 있다. 먼저 지역차원의 참여에서는 시청이 1위(평균 9.17), 사법기관이 2위(평균 8.76), 지방의회가 3위(평균 8.01), 구(군)청이 4위(평균 6.25), 교육기관이 5위(평균 4.30)의 순으로 나타나고 있다. 6위부터 10위까지는 학계/전문가, 문화/근로기관, 보건복지기관, 시민단체, 언론, 민간기업이 차지하고 있다. 협력과 공동의사결정의 항목에 있어서도 정부쪽 이해관계자가 모두 참여의 상위에 분포하고 있으며, 시각적으로도 거버넌스의 축이 정부쪽으로 상당부분 치우쳐 있음을 관찰할 수 있다. 따라서 외국인노동자 정책분야에서는 시청, 구(군)청, 사법기관, 지방의회 등의 정부행위자 중심으로 행정에 대한 참여, 협력, 공동의사결정이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

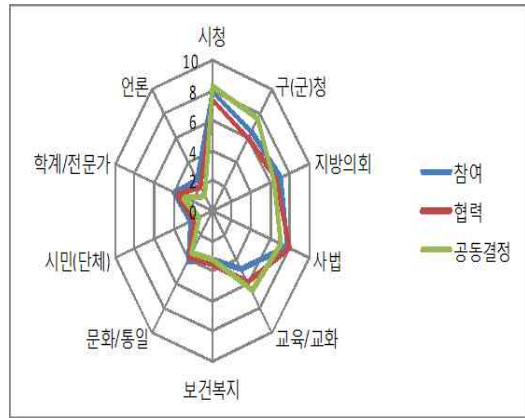
〈표 2〉 부산지역 다문화거버넌스의 구축수준과 분포



결혼이민자	참여	협력	공동결정
시청	8.98	8.21	8.02
구(군)청	7.97	6.98	5.44
지방의회	8.12	7.21	8.21
사법	6.11	7.62	8.78
교육	5.32	4.82	3.01
보건복지	4.97	4.46	3.78
문화/가정	5.75	6.90	5.96
시민(단체)	3.38	3.59	3.86
학계/전문가	4.55	3.10	2.34
언론	2.77	2.65	2.02



북한이탈주민	참여	협력	공동결정
시청	7.91	7.35	8.29
구(군)청	6.52	5.97	7.61
지방의회	7.03	6.64	6.42
사법	7.75	7.98	7.10
교육/교화	4.77	5.89	6.60
보건복지	3.21	3.53	3.21
문화/통일	4.09	3.86	3.48
시민(단체)	2.25	1.86	1.29
학계/전문가	3.98	3.62	2.90
언론	2.52	2.01	1.26



둘째, 부산의 결혼이민자 정책분야에 있어서 총 10개의 이해관계자로 구성되어 있는데, 역시 10점 만점을 기준으로 평균값이 분명하게 차이를 보이고 있다. 참여에 있어서는 시청이 1위(평균 8.98), 지방의회가 2위(평균 8.12), 구(군)청이 3위(평균 7.97), 사법기관이 4위(평균 6.11), 문화/가정 지원기관이 5위(평균 5.75), 보건복지기관이 6위(평균 4.97)를 나타내고 있다. 뒤이어 학계/전문가, 시민단체, 언론의 순서를 보여주고 있다. 특히 비정부 이해관계자들인 시민단체, 언론은 다른 이해관계자 평균의 절반 수준에도 미치지 못한 것으로 나타나 정부쪽 이해관계자들의 결과와 대조를 이룬다. 협력과 공동의사결정 항목에 있어서도 참여와 비슷한 순위와 경향성을 보여주고 있다. 따라서 이 분야에서도 참여, 협력, 공동의사결정의 정도가 정부쪽 이해관계자들에 크게 편중되어 있으며, 거버넌스 구축의 정도가 아직은 미약한 수준임을 알 수 있다.

셋째, 부산의 북한이탈주민 정책분야에 있어서는 총 10개의 이해관계자로 구성이 되어졌다. 여기서도 다문화거버넌스의 판단기준으로서 참여, 협력, 공동의사결정의 평균값은 역시 차이를 보여주었는데, 먼저 참여에 있어서는 시청이 1위(평균 7.91), 사법이 2위(평균 7.75), 지방의회가 3위(평균 7.03), 구(군)청이 4위(평균 6.52), 교육/교화기관이 5위(평균 4.77), 문화/통일기관이 6위(평균 4.09)를 나타내고 있다. 뒤이어 학계/전문가, 보건/복지기관, 언론, 시민단체의 순서를 보여주고 있었다. 협력과 공동의사결정의 항목에 있어서도 비슷하였으며, 여기서도 주로 정부 쪽의 이해관계자가 영

향력이 높은 상태였다. 따라서 여기서도 각 요인들의 축이 정부관련 이해관계자들 쪽으로 쏠려 있으므로, 거버넌스 구축의 수준이 그리 좋다고 볼 수 없었다.

결론적으로 부산시를 사례로 논의한 다문화거버넌스 수준의 진단에 있어 현재 참여, 협력, 공동 의사결정의 비중은 대부분 정부 혹은 이와 직접 관련된 이해관계자들이 주축을 이루고 있다. 모든 항목에서 높은 평균값을 나타낸 시청, 구(군)청, 각종 공공기관들은 전통적 관료방식을 대표하는 이해관계자(官)인데 반해, 거버넌스 방식을 대표하는 시민단체, 학계/전문가, 언론, 민간부문(民)은 상대적으로 낮은 평균을 보였기 때문이다. 환언하면, 분포도에서 명확하게 나타나는 바와 같이 다문화 정책에 대한 영향력의 분포면적과 축은 관료와 정부행위자에 편중되어 있는 문제점이 발견됨으로 인해 진정한 다문화거버넌스의 의미와는 다소 거리가 있다. 이러한 결과의 이유를 응답자들에게 다시 확인해본 결과, 현행 거주외국인에 대한 관리와 지침하달, 감독권한이 아직 국가에 집중되어 있는 원인이 컸다. 여기에 지역의 사법, 교육, 문화, 보건복지기관은 불법체류나 정착지원 협력 및 보조행정기관이며, 학계/전문가는 특별한 사안에 대해서만 의사결정에 어느 정도 참여하는 것으로 파악되었다. 특히 시민단체나 언론은 다문화 정책의제에 관여할 권한이나 의지가 거의 없는 것으로 나타나, 실제적으로 거버넌스 형태보다 정부 중심적 형태에 훨씬 가까웠다. 따라서 우리나라 제 2의 도시이자, 국제교류도시를 표방하는 부산의 사례에서 다문화거버넌스 구축은 아직 미흡한 상태라는 판단을 조심스럽게 내릴 수 있었다.

V. 요약 및 결론

현재 우리에게 도래한 다문화 사회의 각종 문제들은 서로 밀접하게 관련되어 있어서, 이해관계자들을 서로 관련시켜 총체적으로 파악해보지 않는다면 타당한 해결책을 찾기 어렵다. 나아가 지역에서부터 다문화 사회의 속성과 거버넌스에 대한 이해가 견실하지 못하면 지금의 다문화 정책은 단지 단편적인 처방에 불과할 수도 있고, 잘못된 판단을 내릴 가능성마저 배제할 수 없다. 즉 상대방의 입장을 헤아리지 않고 베푸는 무심한 선의는 독(毒)이 될 수도 있음을 우리는 알아야 한다. 이러한 점에서 이 연구는 다문화 선진도시, 열린 해양도시를 지향하는 부산을 사례로 지금까지 다문화 정책의 문제점과 실태를 분석하고, 기존 다문화 정책분야에서 거버넌스 체제로의 전환이 과연 어느 정도의 진행되고 있는지를 탐색하였다. 연구의 주요 결과는 다음과 같은 두 가지 내용으로 요약된다.

우선 하나는 진정한 다문화 사회의 실현을 위해 다문화거버넌스 구축이 분명 필요하다는 것이다. 앞선 이론적 논의에서 다문화적 지역사회의 속성은 내국인과 외국인간의 상호이해와 공존이라는 측면에 주목하여 정책 관련자의 이해관계를 조정하는 방식을 요구하였다. 그리고 부산을 사례로 다문화 정책의 상황을 살펴본 바, 정부 차원에서 조직과 예산상의 문제점이 드러나고 있고, 최고관리자와 고위관료의 의지나 관심도 부족한 편으로 나타났다. 또한 시민차원에서 이문화에 대한 인식과 공생적 관념이 아직 부족하고, 관련 시민단체(NGO)가 취약한 상태라는 점도 문제였다. 외

국민 차원에서는 현재 외국인노동자, 결혼이민자, 북한이탈주민이 증가함에도 불구하고 이들의 결속력이 낮고 지역사회에서 자립이나 단체활동이 부족하다는 점은 현재 다문화 정책이 일방향적(one way)인 이유를 시사하였다.

다른 하나의 결과는 이러한 다문화거버넌스 구축의 필요성에도 불구하고 부산시 사례에 있어서 아직 외국인노동자, 결혼이민자, 북한이탈주민 정책분야의 거버넌스는 모두 취약한 것으로 드러났다는 점이다. 최근 정부행정에서 거버넌스 시대의 도래를 알리는 주장에도 불구하고, 전반적으로 다문화 정책은 여전히 '거버넌스(governance)'의 면모보다는 '정부(government)'의 특성을 많이 내포하고 있었다. 이러한 사실은 현재 우리나라 행정 다른 부문의 거버넌스 수준보다 다문화 부문이 상대적으로 뒤쳐져 있을 가능성도 암시한다. 따라서 이상의 연구결과를 토대로 향후 지역차원에서 바람직한 다문화거버넌스 구축과 관련한 몇 가지 방안을 정부 및 비정부 이해관계자의 차원으로 나누어 제시하고자 한다.

첫째, 다문화거버넌스 구축의 기본적 환경조성의 일환으로 정부 차원에서 시장과 관료, 의회의 관심을 제고시켜야 한다. 거주외국인 문제를 해결하기 위해서는 다문화 사회가 어떠한 속성을 가지고 있으며, 기존 정책방식이 왜 문제가 되는가에 대한 정부쪽 이해관계자들의 새롭고 정확한 이해가 전제되어야 할 것이다. 이 연구에서 부산시 시정연설문을 분석한 결과, 지역의 다문화 현상에 대한 시장 및 관료, 지방의회의 관심과 의지는 낮은 것으로 나타났다. 즉 다문화거버넌스가 잘 구축되지 않는 가장 중요한 이유로서 이들이 정책과 이슈의 중요성을 제대로 인식하고 있지 않은 이유가 컸다.

둘째, 다문화거버넌스구축을 위해서는 지역수준의 제도적 장치가 필요하다. 물론 우리나라 제 2의 도시이자 다문화 수도를 자처하는 부산의 현황에서도 다문화 정책분야의 인력과 예산은 전체 대비로 매우 적었다. 그러나 지역의 증가하는 거주외국인에 대한 산적한 문제해결 노력을 기울이기 위해서는 차츰 인력과 예산을 확충해 나가야 한다는 사실은 분명하다. 그리고 현재의 일회성 위원회나 비정기적 시책으로는 안되며, 지속적으로 만나서 협의하고 공동으로 노력을 기울이는 노력이 있어야 한다. 이를 위해서는 부산시에 가칭 '다문화정책개선위원회', '거주외국인지원협의회' 같은 기구를 새로운 조례로 설치하여 상시적으로 운영해야 한다.

셋째, 열린 선진도시를 표방하는 부산의 경우에는 앞으로 비정부 이해관계자와 거주외국인을 다문화거버넌스 구축의 중요한 축으로 새롭게 인정하여 실질적인 '문제해결형 다문화 파트너십(problem-solving procedure)' 형성을 위한 노력을 해나가야 한다. 다문화 정책의 대부분은 정부의 소관이지만, 그 수혜자는 거주외국인과 시민이다. 이제 다문화 가족에 대한 지역적응과 정착은 시민들의 일상생활과도 밀접한 관련이 높아졌다. 기하급수적으로 증가되는 외국인에 대해 정부 혼자서는 관리, 통제가 힘든 점도 큰 이유가 된다. 그러므로 문제해결을 오로지 정부 단독으로 하기보다는 시민, 민간, 외국인의 참여와 유인을 통해 문제를 해결하는 것이 현실적이다. 예컨대 정부나 공공기관은 관련부처와 이해집단을 취합하여 종합적인 네트워크를 구성하고 다문화이슈공동체(agenda community)를 형성하되, 보편화된 SNS(social network service)나 온라인(on-line) 상에서는 지역 다문화 문제에 대한 이해관계자의 대화를 활성화하기 위해 별개의 다문화 콘텐츠를 개발하여 운영하는 것도 한 방법이다. 최초부터 문제해결의 필요성을 공유하고, 정확한 정보로 진실된 의사

소통을 하며, 의사결정에 정부·비정부 분야에 서로 비슷한 권한이 주어질 경우에는 신뢰에 기반한 좋은 다문화거버넌스(good governance in multicultural societies)가 형성될 수 있다. 이러한 대안들은 자체적 의미도 중요하고, 지역의 다양한 인사와 시민의 의지와 역량이 집중됨으로써 거버넌스 경험을 처음 한번 만들어 본다는 점에서도 시사하는 바가 적지 않을 것이다.

넷째, 다문화거버넌스 구축을 위해서는 지금보다 지역 시민사회와 수혜자인 거주외국인의 의식과 역량이 크게 제고되어야 한다. 거버넌스 구축은 이해관계자들의 대등한 관계가 중요하며, 정부의 진정한 파트너로서 역할하기 위해서는 정부 바깥쪽 다른 이해관계자들의 역할인식과 역량함양이 전제되어야 하기 때문이다. 이를 위해 시민들은 접촉과 학습을 통해 다문화 문제에 관심을 높이고, 참여의식과 자치역량을 함양하여야 한다. 특히 다문화 관련 시민단체(NGO)는 현재보다 전문성과 대표성을 제고하여 공익과 사회적 책임성을 수호하되, 문제해결의 합리적 대안을 제시하고 책임도 공유할 수 있어야 한다. 지역의 거주외국인과 함께 스스로의 문제해결을 위한 동기체계도 고안하여 평등한 성원권(membership)을 가진 파트너로 성장해야 한다. 거주외국인의 인권과 정착의지를 조직화할 수 있는 환경조성과 정책적 시너지가 발휘될 기회도 아래로부터 요구해 나가야 한다. 다방면에서 행정의 거버넌스가 실험되고 있는 지금, 다문화 정책에서도 시민사회는 효과적인 거버넌스 구성과 운영을 위해 자체역량을 함양하는 것이 우선되어야 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.
- 김석준 외.(2006). 거버넌스의 이해. 서울: 대영문화사.
- 김 인.(2006). 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석. 한국행정학보. 40(4): 51-75.
- 김희순·정희선.(2011). 커뮤니티 아트를 통한 다문화주의의 실천: 안산시 원곡동 ‘리트머스’의 사례. 국토지리학회지. 45(1): 93-106.
- 김희정.(2007). 한국의 관주도형 다문화주의: 다문화주의 이론과 한국적 적용. 한국에서 의 다문화주의: 현실과 쟁점(제 2 장). 서울: 한울아카데미: 58-79.
- 박진경.(2010). 한국의 다문화주의와 다문화 정책의 선택적 적용. 한국정책학회보. 19(3): 259-289.
- 박진경·원숙연.(2010). 중앙정부 공무원의 다문화 정책 정향성에 작용하는 영향요인. 한국행정학보. 44(3): 191-217.
- 이로미·장서영.(2010). 다문화 국가 이민자 정착 정책 및 지원 서비스 분석: 미국과 캐나다 사례를 중심으로. 국제지역연구. 14(1): 179-208.
- 이종열·범령령.(2010). 한국 다문화 관련 행정서비스의 대응성에 관한 연구: 중국인 국제결혼 이주여성을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 21(3): 225-247.

- 이종범.(2008). 다문화 시대의 소수자 행정과 정책. 한국행정학보. 42(3): 1-7.
- 전영평.(2008). 다문화 시대의 소수자 운동과 소수자 행정: 담론과 과제. 한국행정학보. 42(3): 9-27.
- 정명주.(2010). 정책수단 분석을 통해본 한국의 다문화 정책의 특성: 제1차 외국인정책기본계획을 중심으로. 사회과학연구. 26(2): 275-295.
- 최무현.(2008). 다문화 시대의 소수자정책 수단에 관한 연구: 참여정부의 다문화 정책을 중심으로. 한국행정학보. 42(3): 51-77.
- 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.
- 한승준.(2008). 우리나라 다문화 정책의 거버넌스 분석. 한국행정학회 추계학술대회발표논문집: 67-87.
- 국무총리실직속 외국인정책위원회.(2006). 외국인정책 기본방향 및 추진체계. 제 1회 외국인정책회의의 자료.
- 법무부.(2011). 재한외국인 처우 기본법(법률 제8442호). 다문화가족지원법(법률 제8937호).
- 법무부 출입국·외국인정책본부.(2012). 대한민국 체류외국인 통계(2005-2011).
- 부산광역시.(2012). 다문화 가족 홈페이지(<http://multi.busan.go.kr>).
- _____.(2010-2012). 여성가족정책관실 내부자료 및 다문화 가족 지원계획(2010-2012).
- 전국시도지사협의회.(행정안전부 산하). 거주외국인정책(<http://www.klafir.or.kr>).
- 한국행정학회.(2012). <온라인행정학전자사전>. 다문화 정책(#612).
- 행정안전부.(2011). <거주외국인 지원 표준조례안>. <외국인 지역사회통합 업무추진지침>.
- 행정안전부 지방행정국 자치행정과.(2012). 외국인주민 지역별 통계(2005-2010) 및 외국인주민 현황조사 (2006-2010).
- _____.(2009). 제1차 외국인정책 기본계획 2008-2012. 제1권~제3권. 법무부.
- Beiner, R.(2006). Multiculturalism and Citizenship: A critical response to Iris Marion Young. *Educational Philosophy and Theory*. 38(1): 25-37.
- Castles, S. and Miller, M. J.(2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World(Third Edition)*. New York and London: The Guilford Press: 1-154.
- Dunn, K., Thompson, S., Hanna, B., Murphy, P. and Burnley, I.(2001). Multicultural Policy within Local Government in Australia. *Urban Studies*. 38(13): 2477-2494.
- Fleras, A.(2009). *The Politics of Multiculturalism: Multicultural Governance in Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan: 1-288.
- Friedman, T. L.(2005). *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*. Farrar, Straus and Giroux: 1-140.
- Good, K. R.(2009). *Municipalities and Multiculturalism: The Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*. Toronto: University of Toronto Press: 1-45.
- 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.
- Haklai, O.(2009). *State Mutability and Ethnic Civil Society: The Palestinian Arab Minority in Israel*. *Ethnic and Racial Studies*. 32(5): 864-882.

- Hall, P. M.(1997). *Race, Ethnicity and Multiculturalism: Policy and Practice*. Garland Publishers, New York: Vincent: 89-114.
- 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.
- Johnson, K. R. and Bill Ong Hing.(2005). National Identity in a Multicultural Nation: The Challenge of Immigration Law and Immigrants. *Michigan Law Review*. 103(6): 1347-1390.
- Kelly, P.(2002). *Multiculturalism Reconsidered: Culture and Equality and its Critics*. New York: Cambridge Polity Press: 21-47.
- Kivisto, P. (2002). *Multiculturalism in a Global Society*. Blackwell Publishing: 10-49.
- Koenig, M.(1999). Democratic Governance in Multicultural Societies: Social Conditions for the Implication of International Human Rights through Multicultural Policies. *Management of Social Transformations Discussion Paper Series No. 30*. Paris: UNESCO: 1-45.
- Kymlicka, W.(1996). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press: 1-296.
- Kymlicka, W. and Norman, W.(2000). *Citizenship in Diverse Societies*. New York: Oxford University Press: 1-244.
- Levitt, P. and Jaworsky, B. N.(2007). Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends. *Annual Review of Sociology*. 33(1): 129-156.
- McGoldrick, D.(2005). Multiculturalism and its Discontents. *Human Rights Law Review*. 5(1): 27-56.
- Moss, L.(2005). Biculturalism and Cultural Diversity: How Far does State Policy in New Zealand and the UK seek to Reflect, Rnable or Idealise the Development of Minority Culture. *International Journal of Cultural Policy*. 11(2): 187-196.
- Nelson, H. Graburn, H., Ertl, J. and Tierney, R. K.(2008). *Multiculturalism in the New Japan: Crossing the Boundaries Within*. London and New York: Berghahn Press: 1-250.
- Panossian, R., Berman, B. and Linscott, A.(2007). *Governing Diversity: Democratic Solutions in Multicultural Societies*. Montreal: International Centre for Human Rights and Democratic Development: 1-22.
- Riera, C.(2005). Social Policy and Community Development in Multicultural Contexts. *Community Development Journal*. 40(4): 433-438.
- Scheffler, S.(2007). Immigration and the Significance of Culture. *Philosophy and Public Affairs*. 35(2): 93-125.
- Shore, C. and Wright, S.(1997). *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge(EASA Series): 3-87.
- Thompson, S., Burnley, I., Murphy, P. and Hanna, B.(1998). *Multiculturalism and. Local Governance: A National Perspective*. New South Wales Department of Local Government. Ethnic Affairs Commission of New South Wales. University of New South Wales, Sydney: 1-143.
- Thompson, S. and Dunn, K.(2002). Multicultural Services in Local Government in Australia: An Uneven

Tale of Access and Equity. *Urban Policy and Research*. 20(3): 263-279.

Tsuneyoshi, R, Okano, K. H. and Boocock, S.(2011). *Minorities and Multiculturalism in Japanese Education: An Interactive Perspective*. London: Routledge: 1-26.

우양호(禹良昊): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구, 2009)하고, 현재 한국해양대학교 인문한국(HK) 조교수로 재직하고 있다. 한국지방정부학회 총무이사, 한국 공공행정학회 이사 등을 했고, 한국연구재단 인문한국(HK)지원사업 편집이사를 맡고 있다. 주요 관심분야는 도시 및 지방행정, 정책분석 및 평가, 해양행정, 공공관리 등이다. 최근 논문과 저서로는 “공공부문 고객의 감정 존재와 차원 탐색”(한국행정학보, 2012), “행정서비스 고객불만족 차원과 요인검증”(한국행정학보, 2009), “우리나라 항만도시의 성장 영향요인 분석”(한국행정논집, 2009), “지방정부 해양행정의 문제점과 발전방향”(한국거버넌스학회보, 2010), “지방정부 국제교류의 영향요인 분석”(지방행정연구, 2010), “고위직 여성의 공적 관계에 대한 새로운 접근”(지방정부연구, 2011), 「한국의 행정이념과 실용행정」(법문사, 2009) 등이 있다(woo8425@hanmail.net).

Abstract

**Problems and Prospects of Multicultural Policy for Local Community
in Korea:
A Guide to Building an Multicultural Governance Structure in Busan**

Woo, Yang Ho

In the last decade the study of multicultural policy(multiculturalism) has become an established field in public administration theory in Korea. This study focuses on public policy and the dilemmas faced by the governments of increasingly diverse societies. This study aims at contributing to the discussion of multicultural policy by developing a framework of democratic governance. The governance structure of multicultural policy in local government has emerged as an important policy agenda. Despite the substantial contribution to understanding the multicultural governance in Korea, a review of the literature reveals some weakness in the study of emerging forms of governance in local government. So, this study aims to investigate the status of multicultural governance and draw alternatives in applying appropriate multicultural governance structure of policy in local government. In particular, this study focuses on multicultural governance in relation to an ongoing deconcentration of policy and administration for foreign residents. The analysis result revealed that governance level of multicultural policy was not high in some factors such as participation, cooperation, collective decision making. This is caused by the lack of a multicultural governance structure in local government. From the perspective mentioned above, some policy implications were largely derived from this results which may improve quantity and quality of governance for successful policy within local government.

Key Words: multicultural policy, multicultural governance, participation, cooperation, foreign residents, stakeholder, Busan.