KRIHS POLICY BRIEF

국토정책 Brief

제 309호
2011. 1. 24

다문화시대의 도시관리전략
: 외국인 밀집지역의 현황과 정책과제

박세훈 연구위원, 정윤희 책임연구원, 정소양 연구원(국토연구원)

- 국내 거주외국인 수가 급증함에 따라 외국인 밀집지역(ethnic district)이 증가하고 있으며, 이러한 지역에 대한 효과적인 관리가 도시정책의 중요과제로 대두되고 있음
  - 외국인 밀집지역은 도시의 문화적 다양성 제고를 위한 핵심 자원이지만 동시에 빈곤과 범죄, 사회갈등의 근원지가 될 수도 있어 단점을 제어하고 장점을 활용할 수 있는 전략 필요

- 국내 외국인 밀집지역은 새로운 빈곤지역 형성, 한국주민과의 소통과 신뢰부족, 일부 지방정부의 일방적인 관광상품화 추진에 따른 갈등초래 등의 문제를 노정
  - 주택, 도로, 외국인지원센터 등의 생활기반시설에 대한 지원과 함께 외국인과 한국주민 사이의 사회통합을 유도할 수 있는 정책 필요

- 독일 베를린을 비롯한 유럽의 도시들은 인종적 다양성을 도시의 강점으로 활용하기 위해 '사회통합도시정책'을 추진 중

〈〈〈 외국인 밀집지역 정책지원 방안 〉〉〉

- 지방정부, 시민단체, 외국인대표, 주민조직 등이 함께 참여하는 '사회적 대화기구'를 구축하여 지역사회에서 외국인-내국인 간, 정부-주민 간 신뢰관계 형성
- 물리적 환경개선과 사회적 포용을 함께 추구하는 사회정책적 지역관리제도의 도입
- 도시별로 통합계획(Integration Plan)을 수립하여 장기적인 관점에서 지역실정에 적합한 통합정책 마련

1. 외국인 밀집지역의 증가와 도시정책적 의미

외국인의 증가와 외국인 밀집지역의 형성

- 국내 체재 외국인은 2009년 현재 120만 명에 이르고 있으며, 외국인수 증가에 따라 외국인이 밀집하여 거주하는 외국인 밀집지역(ethnic district)도 증가하고 있음
  - 외국인 밀집지역은 소수민족(ethnic minority)이 공간적으로 집적하면서 발달하게 되는 생활공간 및 관련 인프라를 의미
  - 국내 외국인 지원정책은 최근 10여 년간 상당히 강화되었으나 특정 외국인 집단(결혼이주자, 노동자 등)에 집중하고 있으며, 밀집지역의 정책적 의미에 대해서는 인식이 부족
- 국내 외국인 밀집지역은 90년대 이후 중국 및 동남아 출신 노동자의 유입이 증가하면서 이들을 중심으로 하는 외국인 밀집지역이 증가하고 있음
  - 공간적으로 보면 수도권 일대에 다수가 분포하고, 특히 서울 서남부 지역에 조선족 밀집지역, 수도권 산업도시(안산, 시흥, 김포 등)에 동남아 출신 노동자 밀집지역 발달

외국인 밀집지역의 양면적 특성

- 외국인 밀집지역은 이주민들이 수용국 사회에 정착하는 데 있어 양면성을 함께 가지고 있음
  - 이주민이 쉽게 정착하고 문화적 정체성을 유지하도록 도와주지만, 동시에 수용국 사회와의 단절을 고착화하고 사회통합을 저해할 가능성 상존
- 도시정책적 측면에서 볼 때 외국인 밀집지역은 도시의 문화적 다양성을 제고하고 관광자원으로 활용할 수 있는 기회적 요소를 가진 반면에 치안의 사각지대화, 사회문화적 갈등 원인이 될 수 있는 위협요인이기도 함
  - 해외의 사례도 양면적인 특성을 보여 프랑스 파리시에서는 이주민 밀집지역이 빈곤과 범죄의 온상이 되고 있으나, 캐나다 벤쿠버의 차이나타운은 체계적인 재개발을 통하여 사회통합에 긍정적인 역할을 하고 있음
  - 한국과 유사하게 전통적으로 순혈주의를 강조해 온 독일은 최근 이주민 증가에 따라 포괄적인 이주민 밀집지역 지원정책을 도입하여 사회통합에 노력하고 있음
  - 우리나라도 외국인 밀집지역 형성 초기단계인 지금부터 '다양하면서도 통합적인 도시(diverse and cohesive city)'를 만들기 위한 정책적 노력 필요

2. 외국인 밀집지역의 유형과 특징

■ 우리나라의 외국인 밀집지역은 역사적 형성과정과 특성을 기준으로 볼 때, 공단배후 노동자거주지역, 대도시 노후주택지역, 외국관련시설 주변지역, 전문인력 고급주거지역의 네 가지 유형으로 구분될 수 있음

- 이 중 공단배후 노동자거주지역(동남아 출신 노동자 중심)과 대도시 노후주거지역(한국계 중국인 노동자 중심)은 외국인 노동자의 집중거주지역으로 주거환경이 매우 열악하고 공간적으로 낙후되어 있음
- 한편 외국관련시설 주변지역은 최근 지방정부의 관광상품화전략에 힘입어 관광지로 변화하고 있으며(인천 차이나타운, 서울 이태원), 전문인력의 고급주거지역은 이국적인 이미지 때문에 점차 상업화되고 있음(서울 서초구 서래마을 등)

［표 1］ 외국인 밀집지역의 네 가지 유형

구분	공단배후 노동자거주지역	대도시 노후주거지역	외국관련시설 주변지역	전문인력의 고급주거지역
국적	• 필리핀인, 베트남인, 인도네시아인 등	• 한국계 중국인 중심	• 다국적	• 프랑스인, 일본인 등 선진국 국적인
특징	• 동남아 외국인 노동자들 집적 • 90년대 이후 형성 • 급속히 증가하고 있으나 비가시적인 특성을 지님	• 한국계 중국인의 주거 및 상업지역 • 90년대 이후 형성 • 인구가 급속히 증가	• 역사가 오래되고 인구는 정체 • 최근 지방정부에 의한 관광지화 경향 뚜렷	• 고급 주거단지로 형성 • 70~80년대 이후 형성 • 인구는 정체되어 있으나 내방객 증가
입지특성	• 수도권 및 지방산업단지 주변지역에 분포	• 서울시의 주택가격이 저렴하고 교통이 편리한 지역	• 조계나 군부대 등 주변 • 역사가 오래되어 도심지가 됨	• 서울시의 고급주거단지
관련시설 유형	• 음식점, 식료품점, 핸드폰점 등	• 중국음식점 및 관련 상업시설 집중분포	• 학교, 종교시설 • 음식점 및 상업시설	• 외국인 학교 및 대사관
사례	• 안산시 원곡동, 시흥시 정왕동, 남양주 마곡 등	• 서울 가리봉동, 서울 대림동, 서울 자양동 등	• 인천 선린동, 부산 초량동, 서울 이태원 등	• 서울 서초구 서래마을, 동부이촌동, 한남동 등

■ 서울에는 다양한 유형의 외국인 밀집지역이 분포하고 있으며, 수도권 및 지방도시들은 주로 산업단지 주변에 외국인 노동자 중심의 밀집지역을 형성함

3. 외국인 밀집지역의 실태와 문제점

■ 외국인 노동자 중심의 '신빈곤지역' 형성

[그림 1] 서울 가리봉동 거리

- 기존의 저소득층 밀집지역이라 할 수 있는 불량노후주거지역이 지속적인 재개발로 감소한 반면에 최근 주거환경이 열악한 지역에 외국인 노동자가 유입되면서 새로운 빈곤지역 형성
- 이들 지역은 정책지원으로부터 소외되어 있어 향후 환경수준이 계속 악화될 경우 사회적 고립과 빈곤이 확대재생산될 수 있음

■ 외국인과 한국주민과의 소통과 신뢰 부족

- 한국주민들의 뿌리 깊은 외국인에 대한 편견과 문화차이에 대한 인식부재로 인해 외국인과 내국인의 상호불신 증대
- 한국주민들이 외국인 지원시설을 님비시설로 보고 입지를 반대하고, 외국인들은 한국인의 외국인 차별을 한국에서 거주하기 어려운 이유 중 하나로 꼽음

■ 지방정부의 일방적인 관광상품화 전략으로 지역사회 갈등 초래

- 외국문화가 지역의 자산으로 인식되는 경우, 지방정부에 의해 관광자원화 전략 추진(인천 차이나타운과 안산시 원곡동은 지역발전특구로 지정 · 육성 중)
- 그러나 외국인 및 지역사회의 의견수렴 없이 정책이 추진됨에 따라 시민단체의 반발, 외국인들의 정책 불신 초래

[그림 2] 안산시 외국인주민센터(좌), 인천 차이나타운 거리(우)

4. 독일 베를린의 도시통합전략과 외국인 밀집지역 관리

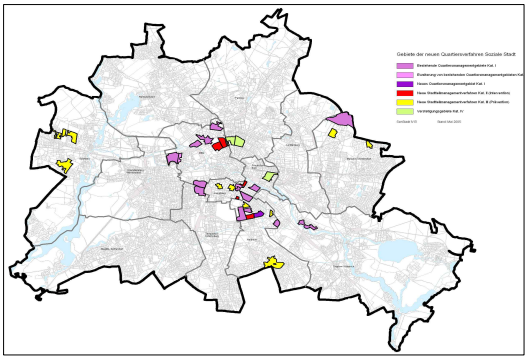
■ 베를린은 외국인 48만 명이 거주하고 있으며(도시인구의 14%), 이들을 대상으로 하는 적극적인 사회통합적 도시정책을 추진하고 있음

- 독일 통일 이후 도심 지역에 이주민이 집중하면서 이들의 공간적, 사회적 고립이 심각한 사회문제로 대두됨

■ 이주민의 지역사회통합을 위한 **'사회통합도시프로그램'** 추진

- 특별관리가 필요한 지역에 대해 주택, 생활환경, 경제기반, 공동체성 제고 등을 통합적으로 지원
- 기반시설, 실업률, 이주민 비율 등을 종합적으로 고려하여 대상지역 선정

［그림 3］ 사회통합도시프로그램 지역



- 연방정부와 도시정부, 지역주민이 협력하여 추진하며, 지역공동체의 활성화와 취약계층의 사회참여를 강조

■ 이주민을 도시자원으로 활용하기 위한 **'베를린 통합계획**(Integration Policy in Berlin, 2007-2011)' 수립

- 지역관리 분야에 한정되어 있던 이주민 통합 문제를 도시정책 전 분야로 확대
- 분야별 통합계획을 수립하고 목표달성을 위한 지표 설정

［표 2］ 베를린 통합계획의 부문별 모니터링 주요 지표

부문	지표
노동 · 교육 · 고용 · 경제부문	실업률/25세 미만 청년 실업률(이주배경 유/무)
	직업훈련 비율(총 훈련자 중 이주배경이 있는 사람의 비율)
교육부문	취학 전 3년 이상 주간탁아시설에 다닌 어린이 수(이주배경별)
	주간탁아시설 선생님 중 이주배경이 있는 선생님 비율
도시통합	지역별 실업률(이주배경별)
	지역관리 주민자문위원회의 참여자 수(이주배경별)
이문화 간 개방성	전체 고용자 중 이주배경이 있는 신규고용자 비율
	공공서비스 부문의 이주배경이 있는 인구 고용비율
시민사회 참여	이주배경이 있는 투표권을 가진 인구 비율
	지역관리 거주자 위원회의 이주배경이 있는 참여자 비율
	범죄용의자 비율(독일인/비독일인)