

## 상호문화주의로의 전환과 상호문화도시 정책

최병두\*

**요약** 이 논문은 최근 서유럽에서 다문화주의와 다문화정책의 대안으로 부각되고 있는 상호문화주의와 이를 실현시키기 위한 상호문화정책의 유의성과 한계를 고찰하고자 한다. 이들은 동화주의에 반대하고, 문화적 다양성을 함양하고자 한다는 점에서 공통점을 가진다. 그러나 상호문화주의는 문화적 병렬을 방지하고 있는 다문화주의와는 달리 적극적으로 사회공간적 격리를 해소하고 상호행동과 교류를 활성화시키고자 한다. 이를 위한 상호문화정책은 서로 다른 문화와 인종들 간 상호접촉 또는 만남을 통한 의사소통과 사회적 통합을 강조한다. 유럽평의회는 상호문화주의 정책을 시행하고 확산시키기 위하여, 상호문화도시 프로그램을 개발하여 시행하고 있다. 이러한 상호문화주의와 상호문화(도시)정책은 외국인 이주자들의 사회공간적 격리를 해소하고 나아가 문화적 다양성을 도시 발전의 새로운 수단으로 함양하고자 한다는 점에서 유의성이 있다. 그러나 상호문화주의와 상호문화정책이 기존의 다문화주의와 다문화정책의 한계를 보완하지만, 신자유주의적 또는 기업주의적 도시 전략을 완전히 벗어나지는 못한 것으로 평가된다.

**주요어** 상호문화주의, 다문화주의, 상호문화정책, 상호문화도시(프로그램), 신자유주의

### 1. 서론

최근 외국인 이주자들의 유입이 급속히 증가하여 거시적 측면에서 국가 인구구성의 변화와 더불어 일상생활에서 이들과 접할 수 있는 기회가 크게 증가하게 되었다. 이로 인해 외국인 이주자들과 원주민들 간 관계를 어떻게 설정할 것인가, 그리고 이를 위해 어떠한 정책이 필요한가에 대한 논의가 활발하

\* 대구대, 지리학, bdchoi@daegu.ac.kr

게 전개되고 있다. 이미 오래전부터 이러한 경험을 겪었던 서구 선진국들의 경우, 초기에는 무대응 정책을 보이거나 동화주의 또는 차별적 배제 정책을 시행했다. 그러나 이들과의 관계에서 사회문화적 균열이 발생하고 심각한 사회공간적 갈등이 초래되면서, 외국인 이주자들의 다양한 문화와 정체성의 차이를 인정하고 존중하고자 하는 다문화정책과 이를 뒷받침하기 위한 다문화주의 담론이 주류를 이루게 되었다.

그러나 1990년대 이후 서구 국가들에서 경제침체와 더불어 신자유주의적 정책의 시행으로 실업 증가와 복지 재정의 축소 등이 초래되면서, 원주민과 외국인 이주자들 간 대립과 반목이 고조되고, 이에 따라 외국인 이주자들의 유입과 이들을 위한 다문화정책에 대한 반대 목소리가 높아지게 되었다. 이로 인해 다문화주의와 이를 실현하기 위한 정책들이 실패한 것으로 간주됨에 따라, 2000년대 이후 서구 국가들은 외국인 이주자들의 유입과 정착을 위한 새로운 정책과 이를 위한 논리를 모색하게 되었다. 상호문화주의는 이와 같이 실패한 것으로 간주되거나 또는 사회적 갈등의 원인으로 비난 받게 된 다문화주의를 대체할 새로운 정책과 담론을 위해 등장한 것이라고 할 수 있다.

상호문화주의는 다문화주의와 유사하게 사회 구성에서 인종적, 문화적 다양성의 유의성을 강조한다. 그러나 다문화주의가 이러한 다양성을 어떻게 함양하고 실천할 것인가의 문제를 간과함으로써 외국인 이주자들의 사회적 주변화 또는 공간적 분리를 조장했다면, 상호문화주의는 이러한 사회공간적 격리를 극복하고 사회적, 인종적 다양성의 의미를 적극적으로 실천하기 위한 방안들, 예로 상호행동(접촉 또는 만남)의 장려와 이를 위한 공적 공간의 활성화 등을 강조한다. 유럽연합과 유럽평의회는 이러한 상호문화주의를 회원국들에 확산시키고, 이를 정책적으로 실행하도록 상호문화정책, 특히 상호문화도시 프로그램을 개발하여 시행하고 있다.

이와 같은 상호문화주의로의 전환과 이에 기반을 둔 상호문화(도시)정책의 유용성에 관한 논의는 기본적으로 다문화주의 및 다문화정책이 왜 실패했는가에 대한 원인 규명을 전제로 한다. 이 논문은 이러한 실패가 다문화주의의 철학적, 이론적 한계라기보다 이를 실천하기 위한 다문화정책의 오류와 왜곡,

그리고 이러한 이론의 이데올로기적 왜곡이나 정책적 오류를 초래한 경제·정치적 배경 등에 기인한 것으로 이해하고자 한다. 따라서 상호문화주의와 상호문화정책이 비록 앞선 다문화주의 및 다문화정책의 실패를 딛고 새롭게 제시된 것이라고 할지라도, 이에 대한 평가는 다문화주의 및 다문화정책의 실패를 초래한 정치경제적 배경으로부터 자유롭지 않다는 점을 암묵적으로 전제로 한다.

이 논문은 이러한 문제의식을 배경으로 다문화주의에서 상호문화주의로의 전환 과정과 상호문화주의에 바탕을 둔 상호문화정책의 유의성과 한계를 특히 상호문화도시 정책 및 프로그램의 시행과정을 중심으로 논의하고자 한다. 다음 절에서는 다문화주의에서 상호문화주의로의 전환과 이에 따른 상호문화정책의 등장 과정을 고찰하고, 제3절에서는 상호문화도시의 개념과 이의 배경을 사회적 다양성의 의미와 사회공간적 격리(특히 주거 분화)를 중심으로 살펴보고자 한다. 끝으로 이러한 상호문화도시 정책을 장려하고 확산시키기 위한 유럽평의회와 상호문화도시 프로그램의 진행과정을 소개한 후, 상호문화주의와 상호문화도시 정책의 의의와 한계를 제시할 것이다.

## 2. 다문화주의에서 상호문화주의로의 전환

서유럽 국가들은 과거 제국주의적 식민지배 시기뿐만 아니라 제2차 세계대전 이후 지속된 경제적 호황 시기에 부족한 노동력을 공급하기 위하여 이주노동자들을 받아들여 왔다. 또한 1990년대 이후 세계화 과정 및 유럽의 통합이 진전되면서 이주민의 비율이 전체 인구의 10~20%를 차지할 정도로 증가하게 되었다. 이러한 외국인 이주자들의 유입 과정에서 서유럽 국가들은 이들에 대해 초기에는 무대응하거나 또는 주로 동화주의 정책(프랑스 등)이나 차별적 배제 정책(독일 등)을 시행하였다. 그러나 외국인 이주자들의 수가 증가하고 이들의 자녀들이 정착하여 세대가 늘어감에 따라, 이들과 원주민 간 갈등이 심화되면서 여러 사회문화적 문제들이 발생하게 되었고, 이에 대한 대응책으

로 대부분 국가들은 1980-90년대에는 다문화(주의) 정책을 채택하게 되었다.

다문화 정책은 기본적으로 외국인 이주자들의 고유한 문화와 다양한 정체성을 존중하고 이들이 사회의 모든 분야에서 평등한 권리와 혜택을 누릴 수 있도록 사회적 서비스를 제공하는 것을 목적으로 했다. 특히 전체 국민 가운데 외국인 이주자가 약 20%를 차지하는 스웨덴을 포함하여 여러 북유럽 국가들이나 영국, 독일 등은 이러한 정책을 통해 다문화주의의 이상인 상호인정과 존중, 평등한 사회적 재분배, 정치참여 보장 등을 추구했다. 그러나 이러한 다문화 정책은 서유럽 국가들의 경제침체와 실업의 증대, 국가 재정 및 복지 감축 등으로 인해 한계를 드러내게 되었고, 원주민들 가운데 반이민 감정을 가지고 이러한 다문화정책에 노골적으로 반대하는 사람들의 비율이 점차 증가하게 되었다.

1990년대까지만 해도 다문화정책이 동화(주의) 정책의 한계를 극복하고 외국인 이주자들의 정착과정을 지원하는 주요 방안으로 간주되었다. 그러나 원주민들은 이러한 정책이 자신들이 낸 세금을 외국인 이주자들을 위해 낭비되는 것으로 간주하고, 실제 이들을 차별하거나 반대하는 사건들을 빈번하게 유발하게 되었다. 반면 외국인 이주자들은 다문화정책이라는 명분으로 자신들의 사회적 불만을 드러내지 못하도록 하면서 오히려 사회적 편견을 조장하는 이주자 지원 사업이라고 비난하게 되었다. 이로 인해, 다문화정책에 함의된 '다문화'에 대한 의미조차 변하게 되었다. 즉 오정은(2012)에 의하면, 다문화라는 용어는 소수의 이민자가 버리지 못한 비주류문화라는 매우 부정적 의미로 바뀌게 되었다.

이러한 상황에서, 서유럽 국가들의 정책 입안가들이나 이에 관심을 가지는 학자들은 서유럽 국가들의 이주자 정책이 다문화주의에서 동화주의로 후퇴한 것으로 해석하거나 또는 다문화 정책이 결국 실패한 것으로 평가하게 되었다(Mitchell, 2004). 일부 학자들은 다문화주의가 위기에 처하거나 다문화정책이 실패하게 된 것은 다문화주의나 다문화정책이 자본주의적 세계화 과정에서 작동하는 초국적 자본의 논리를 은폐하기 위한 이데올로기이기 때문이라고 주장한다. 즉 다문화주의는 자본주의 경제의 세계화과정에서 초래되는 사

회문화적 문제를 통제하거나 또는 관리하기 위한 ‘자본주의의 통합된 색채들’ 또는 ‘초국적 자본주의의 문화적 논리’라고 비판되기도 한다(최병두 외, 2011, 41).

이러한 점에서 보면 다문화주의의 위기나 다문화 정책의 실패는 ‘다문주의’ 자체 또는 ‘다문화정책’의 목표가 잘못된 것이라기보다, 현실적 배경에 기인한 것으로 이해될 수 있다. 즉 1990년대 이후 서유럽 국가들은 사회 전반적으로 신자유주의 정책으로 인해 경제적 양극화를 심화시키는 한편 국가 재정에서 복지부문 지출을 축소시키게 되었다. 이로 인해 원주민들 가운데 노동자 등 하위계층은 외국인 이주자들이 자신의 취업기회와 복지혜택을 빼앗아가는 것으로 간주하게 되었다. 뿐만 아니라 세계화 과정과 유럽연합(EU)의 통합과정에서 국민국가의 경제적, 사회적 질서의 변화는 원주민들에게 정체성의 혼란을 유발하게 되었고, 이로 인해 외국인 이주자들을 반대하고 배제의 대상으로 간주하는 경향이 초래되었다.

이와 같이 다문화주의와 다문화정책에 대한 비판과 문제점이 노정됨에 따라, 서유럽 국가들은 2000년대 초반 이후 새로운 이주자 정책과 이를 뒷받침하기 위한 논리를 모색하게 되었고, 이에 따라 등장한 대안이 ‘상호문화주의’ 및 상호문화정책이라고 할 수 있다. 상호문화주의라는 용어는 사실 이미 1960년대 캐나다에서 퀘벡주 분리 독립을 요구했던 분리주의자들에 반대하면서 영국계 민족과 대등한 입장에서 사회적 통합을 추구하는 프랑스계 민족주의자들에 의해 제시되었다. 이들에 의하면, 상호문화주의는 다양한 민족들이 동등한 입장에서 다른 민족의 고유문화를 이해하고 상대방의 문화를 존중하는 개방적 자세로 사회통합을 이루어야 한다는 논리를 함의한다(오정은, 2012, 41). 오늘날 유럽의 상호문화주의는 캐나다에서 민족 간 주도권 다툼에서 유발된 상호문화주의와는 다소 다른 배경에서 거론된 것처럼 보이지만, 다수의 문화와 소수의 문화 간 갈등을 해소하기 위하여 서로 대등한 입장에서 상대방의 문화를 존중하고 상호 교류하는 것이 바람직하다는 전제는 동일하다.

캐나다 퀘벡에서 이러한 상호문화주의가 등장하게 된 것은 서유럽의 상황과는 다소 다른 배경을 가지는 것처럼 보인다. 즉 한편으로 영국계가 캐나다

국가 전체의 지배력을 장악하고 있는 상황에서, 프랑스계가 절대 다수를 차지하고 있는 퀘벡주는 언어와 문화의 차이에 따라 분리 독립을 요구하게 되었다. 그러나 퀘벡주 자체로 본다면, 경제 성장에 필요한 노동력 공급을 위해 이민을 지속적으로 수용함으로써 인구 구성이 매우 다양하게 되었다. 이로 인해 문화적 이질성을 극복하고 퀘벡 정체성을 강화하는 것은 퀘벡 주 정부가 직면한 가장 큰 문제로 떠올랐다. 퀘벡은 문화적 정체성을 수호하기 위해 불어의 유지와 보존에 사활을 걸고 있으며, 다른 한편으로는 이민자 소수집단의 종교와 문화의 자유를 인정해야 하는 딜레마에 처하게 되었다. 이를 해결하기 위해 퀘벡이 선택한 최선의 방법은 퀘벡판 다문화주의인 '상호문화주의'였다. 상호문화주의는 퀘벡의 불어사용 다수집단의 문화를 보존하면서 소수 집단의 다양성을 인정할 수 있을 것으로 기대되었다(김경학, 2010).

이러한 설명에서, 캐나다 퀘벡주에서 상호문화주의의 등장 배경은 2000년대 이후 서유럽에서 재등장한 상호문화주의와는 다소 다른 것처럼 보인다. 그러나 상호문화주의가 등장하게 된 배경을 재검토해 보면, 이의 등장과정에서 작동하는 다규모성은 매우 유사하다. 즉 캐나다 퀘벡주 상호문화주의의 경우, 이는 캐나다 국가 전체 차원, 국가의 주류집단과는 다른 퀘벡주 민족 구성, 그리고 주정부 내 국지적인 외국인 이주자 소수 집단이라는 3규모(차원)의 상호작용으로 인해 제기된 것이라고 할 수 있다. 서유럽에서 상호문화주의가 재등장한 것은 결국 경제적으로 통합된 유럽연합 차원, 개별 국민 국가의 민족 구성, 그리고 개별 국가 내 외국인 이주자 집단이라는 3규모의 상호작용에 따른 것이라고 할 수 있다. 이와 같이 유사한 내용과 배경을 가지고 등장한 상호문화주의 및 이에 바탕을 둔 상호문화정책은 개념적으로나 정책으로 다문화주의 및 다문화정책과는 구분되었다.

개념적 측면에서, 우선 다문화주의는 여러 문화의 존재를 현상적으로 기술하는 개념이라고 할 수 있지만, 상호문화주의는 여러 문화가 존재한다는 사실에서 더 나아가 이들이 상호관계성을 가진다는 점을 함의한다. 따라서 상호문화주의는 현상 기술을 넘어서 당위적 지향성을 표현하는 개념이라고 주장된다. 즉 "상호문화 철학이 현실을 기술하는 데에 머물지 않고 현실의 변화를 지

향하는 강한 프로그램을 갖고 있는 학문이라는 점을 고려해 볼 때, ‘상호문화성’ 개념이 그 성격을 보다 더 잘 표현해 주는 개념”이라고 주장된다(최현덕, 2009, 310). 또한 다문화주의가 다문화적 존재에 대한 관용이나 인정에 초점을 두고 있기 때문에 상대주의에 빠질 수 있지만, 상호문화주의는 상호의사소통 또는 대화 등을 통한 상호행동에 초점을 두고 있기 때문에 스스로 규제 역할을 발전시켜 나갈 가능성을 내포하고 있다고 주장된다. 즉 다문화주의는 개념적으로나 현실적으로 여러 문화들이 상호 연결됨 없이 단지 병존하는 상황에 머무는 경향이 있지만, 상호문화주의는 서로를 변화시키기 위한 대화와 교류, 서로 간에 존재하는 경계와 장애물의 극복을 적극적으로 추구해 나갈 것임을 함축하는 개념으로 이해될 수 있다.

이러한 상호문화주의의 개념을 구성하는 요소는 상호관계 또는 만남이다(최현덕, 2009, 314-316). 상호문화주의에서 접두사인 ‘상호’(inter)는 무엇보다도 관계에 관한 개념이라는 점이 강조된다. 즉 상호문화주의는 문화 간 관계에서 모든 문화가 각기 주체이며 힘의 크기에 상관없이 동등한 권리를 가짐을 인정한다. 또한 상호는 ‘사이’를 함축하며 만남을 전제로 한다. 이러한 점에서, 아민(Amin, 2002)은 상호문화적 이해와 대화의 가능성을 탐구하면서, “인종적, 민족적 관계에 관한 국가적 틀은 여전히 중요하게 남아 있지만, 국지적 수준에서는 차이에 관한 많은 타협들이 일상적 경험과 만남을 통해 이루어지고 있음”을 강조한다. 나아가 상호문화주의는 서로 다른 문화 사이의 관계를 동적인 측면에서 인식한다. 즉 상호문화주의에서, 문화란 동적 속성을 가지고 있으며, 다른 문화는 서로 간섭함으로써 주류 문화와 비주류 문화가 목시적 상호작용을 하게 된다(김태원, 2012, 201). 요컨대, 상호문화주의는 상이한 것들의 단순한 병존을 넘어서 그들 사이의 역동적 상호작용을 함축한다.

이러한 상호문화주의의 개념은 이론적으로 상호주관성과 감정이입을 강조하는 후설의 현상학이나 대화를 강조하는 하버마스의 의사소통이론에 함의된 것으로 이해된다(최재식, 2006; 박인철, 2010; 김영필, 2012; 2013 등 참조).<sup>1</sup>

1 직접적으로는 파레크(Parekh), 길로이(Gilroy), 브라(Brah), 센(Sen), 휴스턴(Hewstone) 등은 상호문화주의를 둘러싼 학문적 논쟁에 참여하여, 상호문화주의가 다문화주의에 대한 대안적 이론으로 성

후설에서 상호문화성은 타자 경험에 관한 그의 논의에서 주축을 이루는 감정 이입이론에 함의되어 있는데, 감정이입이란 기본적으로 나를 넘어서 타자로 향하고 나아가 그를 이해하고 포용하려는 실천적 의지를 내포하는 윤리적 태도이다. 박인철(2010, 129)에 의하면, “이러한 상호문화성의 윤리적 이해는 단순히 문화의 차이와 다양성을 인정할 뿐 사실상 이방문화에 대해 방관하는 다문화주의에 대한 실천적 대안이 된다는 점에서 그 의미를 가진다”고 주장된다. 즉 다문화주의는 겉으로는 문화의 다양성과 타자성을 존중하고 다양한 문화의 공존을 인정하는 것처럼 보이지만, 실제 이방문화에 대해 간섭하거나 관여하지 말 것을 암묵적으로 요구하는 것처럼 보인다.

하버마스의 의사소통이론 역시 현실적으로 권력관계를 비판적으로 재구성하면서, “다수자와 소수자 사이의 현실적 장애들을 극복할 수 있는 상호문화적 모형을 그의 의사소통행위이론에서” 찾아 볼 수 있다(김영필, 2013, 6). 이러한 점에서, 하버마스의 의사소통적 이론은 소수자를 다수자의 이념적 틀 속에 효율적으로 동화시키려는 근대의 동화주의적 대안을 극복하려는 대안으로서 설득력을 갖는다. 그러나 김영필(2013, 9)의 해석에 의하면, “독일의 다문화화정책이 실패했다는 메르켈 총리의 선언이 의미하는 것은 결국 하버마스의 의사소통모형에 기반을 둔 독일 다문화정책의 한계를 시사하는 것이다. 합리적 의사소통능력을 구비하고 있는 이성적 주체들 사이에서나 가능한 이상적 담론구조는 이성적 주체로서 지위를 보장받지 못하는, 특히 소수자들에게는 오히려 소수자에 대한 다수자의 폭력을 정당화시키는 기제가 될 수 있기 때문이다”.

정책적 측면에서, 상호문화정책은 영국 내무성(Home Office, 2001)의 공동체 결속에 관한 보고서에서 처음 제시되었다.<sup>2</sup> 이 보고서에서 상호문화주의 모형은 상호문화적 대화와 소통을 전제로 하는 2가지 주요 정책 문서에 근거를 두고 있다(김태원, 2012에서 인용). 하나는 캔틀(Cantle) 보고서로, 여

장하는데 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다(James, 2008; 김태원, 2012 참조).

2 영국에서 다문화주의에 대한 반격 또는 비판의 분위기와 에 따른 다문화주의 정책 담론의 변화 과정에 대하여, 육주원·신지원(2012) 참조.

기서는 “공동체의 융화 증진, 접촉을 통한 상호이해 증진, 다양한 문화들 간의 상호 존중”으로 더 부유하고 다양성을 가진 국가로서 영국을 만들어 내기 위해 서로 다른 문화집단들 간 더 빈번한 접촉, 즉 ‘교차문화 접촉’(cross-cultural contact)이 필요하다는 점이 강조된다. 또 다른 문건은 통합융화위원회(Commission on Integration and Cohesion)에서 발표한 ‘우리 공유된 미래’(Our shared future)라는 보고서로, 여기서는 영국의 상호문화주의 비전과 분석을 제시하고 있다.

상호문화주의에 바탕을 둔 정책의 필요성이 제기된 후, 2004년 영국의 싱크 탱크 기관인 코메디아(Comedia)는 관련 연구를 수행하고 2004년 ‘상호문화도시: 최고의 다양성 만들기(The Intercultural City: Making the Most of Diversity)’라는 보고서를 제출했다. 요셉 론트리 재단(Joseph Rowntree Foundation)의 지원으로 수행된 이 보고서는 상호문화정책을 시행하기 위한 방안으로 ‘상호문화도시’의 개념을 제시하였다. 상호문화주의와 이에 근거한 상호문화정책은 2008년 유럽평의회(Council of Europe)가 ‘상호문화 대화 백서’(White Paper on Intercultural Dialogue)’를 발간하고, 유럽연합의 유럽위원회(European Commission)가 2008년을 상호문화 대화의 해로 정하여 다양한 문화와 더 개방적이고 복잡한 환경에 대한 시민들의 이해를 함양하기 위한 노력을 강구하면서 유럽 전역에 걸쳐 본격화되었다.

특히 여기서 강조될 점은 이러한 상호문화정책이 2008년 유럽평의회와 EU가 공동으로 상호문화도시 프로그램을 시행하면서 유럽 전역에 걸쳐 구체적인 사업 형태로 보급되었다는 점이다. 상호문화도시 프로그램의 시행 배경과 특성에 관해서는 다음 절에서 논의하기로 하고, 여기서는 상호문화정책이 제기되는 유럽 이민자 정책의 역사를 간략히 고찰해 볼 필요가 있다. 즉 서유럽 국가들은 제2차 세계대전 이후 외국인 이주자들에 대해 무(대응)정책, 초청노동자정책, 동화정책, 다문화정책 등으로 발전해 왔는데, 상호문화정책은 이전의 정책들이 안고 있었던 문제나 한계를 보완한 것이라는 점에서, 유럽평의회 스스로 ‘현재까지 이민자 사회통합을 위한 가장 성숙한 정책’으로 평가하고 있다(Khovanova-Rubicondo and Pincelli, 2012).

유럽의 이민자 정책을 부문별로 좀 더 구체적으로 살펴보면(표 1 참조), 예로 외국인 이주자들의 주택정책은 초기 무정책 시기에는 이민자 주거를 무시하거나 임시주거로 위기에 대응하는 정도였는데, 초청노동자정책 시기에는 외국인 이주자들의 주거문제에 대한 단기적 해법으로 민간임대 주택에 대한 규제를 최소화하였다. 동화주의정책 시기에는 외국인 이주자들도 원주민들과 대등한 입장에서 공공주택을 이용할 수 있게 되었고, 주택시장에서 비인종적 기준을 적용하고자 했으며, 다문화정책 시기에 오면서 임대주택분야에서 외국인 이주자에 대한 차별을 완전히 금지하고, 공공주택을 더욱 적극적으로 이용하도록 했다. 그러나 이러한 정책에도 불구하고, 외국인 이주자들의 주거공간은 원주민들의 주거지와는 격리된 주거분화 현상이 일반적이었고, 이로 인해 외국인 이주자의 주거지들은 주로 도시 외곽에 고립되어 있었다. 상호문화정책으로 전환하면서, 외국인 이주자를 위한 주택정책은 다문화정책과 마찬가지로 차별금지 임대정책을 지속적으로 시행할 뿐만 아니라 주거격리를 해소하고 나아가 상이한 인종과 문화 간 교류와 상호소통을 촉진하기 위하여 주거 혼합을 장려하고자 한다.

이와 같이, 상호문화정책은 유럽의 외국인 이주자 정책의 발전과정에서 점진적 개선을 통해 도달한 정책이며, 특히 다문화정책을 이어받으면서 문제점을 해소하고자 했다는 점에서 의의를 가진다. 물론 상호문화정책은 다문화정책과 상당부분 중첩되며, 또한 많은 공통점을 가진다. 예로, 이민자를 지역사회의 구성원으로 인정하고, 법적 제도를 통해 이민자에 대한 차별을 금지하고자 했다는 점에서 공통점을 가진다. 이러한 차별 금지는 주거부문뿐 아니라 노동시장이나 교육 등 사회의 모든 부분에도 적용된다. 특히 이와 관련하여, 차별금지와 관련하여, ‘구성원들의 다양한 문화적 배경을 창의적이고 혁신적인 아이디어를 산출하는 자산으로 간주하고 다양한 문화 공존을 위해 교육과 문화사업을 실시한다’고 제시한다. 그러나 이러한 공통점 때문에 상호문화정책은 결국 다문화정책에 포장만 한 말장난이라는 비난을 받기도 한다.

하지만, 다문화주의가 다양한 문화의 병렬적 ‘공존’에 관심을 두는 반면, 상호문화주의는 다양한 문화의 상호 ‘교류’와 만남을 강조한다는 점에서 중요한

표 1. 이민자 정책의 유형 비교

	무정책 (non-policy)	초청노동자정책 (guest-worker policy)	동화주의 정책 (assimilationist policy)	다문화 정책 (multicultural policy)	상호문화 정책 (intercultural policy)
소수집단 조직	이민자 무시	제한된 이슈에 비공식적 협력	이민자 불인정	역량강화 주체로 지원	통합 주체로 지원
노동시장	무시, 맹목적 암시장 활동으로 전환	제한된 직업 지 원과 최소규제	인종 구분 없는 일반적 직업지원	차별금지정책: 훈련과 고용에서 차별철폐 조치	차별금지정책: 상 호문화 능력과 언 어능력 강조
주거	이민자 주거 무 시, 임시주거 위기에 대응	단기적 주거 해 법, 민간임대 최 소 규제	공공주택 대등한 이용, 주택시장 비인종적 기준	차별금지 임대 정책: 공공주택 긍정적 이용	차별금지 임대 정 책: 인종적 주거혼 합 장려
교육	이민자녀의 입 시적 인정	이민자녀 학교 등록	국가 언어, 역사, 문화 강조, 보충 수업 무시	다원적 학교 지 원, 모계 언어, 중 교, 문화 교육	국어와 모계언어 / 문화 교육, 상호 문 화함양, 탈분화
치안	안전 문제 대상 으로서 이민자	이민자 규제, 모 니터링, 추방 주 체로서의 경찰	이민자 지역에 대 한 집중 치안	사회봉사자로서 의 경찰, 순행적 반인종주의 강화	인종 간 갈등 관리 의 주체로서 경찰
공적 인지	잠재적 위협	경제적 유용, 정 치·사회·문화적 으로는 무의미	소수자 관용 장 려, 비동화자에 대한 불관용	'다양성 찬양' 축 제와 도시 브랜 드화 캠페인	상호문화적 함께 함을 강조하는 캠페인
도시개발	인종적 엔클라 브 무시, 위기 발생 시 산개	인종적 엔클라브 일시적 관용	인종적 엔클라브 도시문제로 간주, 분산정책 재활성	엔클라브와 인종 적 지역사회 리 더십 인정, 지역 기반 재생	인종혼합 이웃, 공 적 공간 장려, 도시 공무원과 NGO의 갈등관리
거버넌스 와 시민권	권리 또는 인정 없음	권리 또는 인정 없음	자연적 동화촉진, 인종자문 구조 없 음	지역사회 리더 십, 인종기반적 자문 구조와 자 원배분	문화 간 리더십, 협 력, 자문 장려, 혼 종성 함양

자료: Wood, 2009, 23-24.

차이를 가진다. 즉 다문화정책은 모자이크 상태의 정적인 문화공존을 긍정하  
는 반면, 상호문화정책은 지역사회에서 상이한 민족이나 문화 간 상호작용이  
없는 공존 상태는 시급히 해결되어야 할 문제로 간주한다. 이러한 점에서 주  
거부분 정책에서 다문화정책은 이민자 밀집거주지역 형성을 장려하고 이민자  
가 모여 사는 구역을 문화상품으로 개발하려 하지만, 상호문화정책은 원주민

과 분리되어 이민자끼리 특정 구역에 거주하는 것을 경계한다(오정은, 2012, 43). 왜냐하면 이민자 밀집거주지역이 지역의 계토로 전락하고, 일반인들은 출입을 꺼리는 장소가 되어 현지인과 이민자 사이의 격리현상이 일어날 우려가 있기 때문이다. 따라서 상호문화정책은 특정 민족의 밀집거주지 형성을 사전에 예방하기 위해 기숙사나 공공임대주택과 같은 밀집거주시설에 민족별 쿼터제를 도입하고자 한다(Wood, 2009).

### 3. 상호문화도시의 개념과 배경

#### 1) 상호문화도시의 개념

상호문화도시는 다문화주의 및 다문화정책의 개념적, 정책적 한계를 극복하기 위해 제시된 상호문화주의와 이에 바탕을 둔 상호문화정책의 핵심 실천 프로그램으로 제시된 것이다. 상호문화도시 프로그램을 실행하고 있는 유럽 평의회에 따르면(Council of Europe, 2013. 이후 CE로 인용됨), 상호문화도시에 관한 영국의 코메디아 보고서는 다음과 같은 사항들을 고찰하기 위한 것이었다. 첫째, 문화적 다양성은 어느 정도 혁신, 창조성, 기업정신의 근원이 될 수 있으며, 이러한 문화적 다양성이 도시 발전을 위한 새로운 에너지와 자원으로써 긍정적 힘이 될 수 있는가? 둘째, 상이한 문화적 기능과 속성의 조합이 어떻게 새롭고 다양한 사고를 유도할 수 있으며, 이를 고취하기 위한 조건은 무엇인가? 셋째, 증진된 상호문화적 대화, 교류 등의 상호활동이 이러한 과정을 촉매제가 될 수 있는가, 넷째, 상호문화적 네트워크와 상호매개적 교류-행위자들의 역할을 이해하며, 누가 이러한 행위자이며, 이들은 어떻게 활동하고 이들을 장려하거나 방해하는 조건은 무엇인가? 그리고 끝으로 이 보고서는 경제적 혜택을 최대화하기 위한 제도적 장애와 기회를 탐구하고, 도시의 다양성과 부의 창출을 위한 미래 정책의 지침을 제공하는데 목적을 두었다.

이와 같은 상호문화도시 연구의 목적, 특히 도시의 문화적 다양성을 함양하고자 하는 상호문화도시의 개념과 정책은 국제이주기구(IOM: International Organization for Migration) 2011년 연차보고서에 반영되었다. 즉, “다양성이 인정되고 포용된다면, 다양한 임원을 가진 기업은 더 혁신적이며, 다양한 팀은 문제들을 더 잘 해결할 수 있다. 생산성과 임금은 다양한 인구를 가진 지역이나 도시에서 더 높다. 디아스포라 기업정신은 출신국가뿐만 아니라 수용국가의 경제발전을 촉진하며, 이주는 국제무역을 증가시킨다”고 주장된다. 그러나 “만약 정부 당국이 이주 현실에 관한 적절한 의사소통에 실패하거나, 다양성에 관한 ‘사회적 교육’을 개발하지 못하거나, 위협을 최소화하고 다양성의 혜택을 최대화하는 정책을 시행하지 못한다면 ... 다양성은 또한 결속력, 신뢰, 안전의 감소라는 점에서 높은 사회적 비용을 요구할 수 있다”는 점이 지적된다. 요컨대 “[국제] 이주는 재능, 서비스, 기능, 경험의 다양성이 교환되는 방법들 가운데 하나”이지만, 국제 이주는 정치적으로 민감하며, 각국 정부는 이를 둘러싸고 유발되고 있는 오해와 갈등을 풀어야하는 어려운 과제에 직면해 있다고 서술된다(CE, 2013에서 인용).

유럽평의회(CE, 2013) 특히 현대 도시나 사회의 다양성에 대한 중요성을 재차 강조한다. 즉 상호문화도시는 도시의 통합과 혁신을 위하여 자산으로서 다양성에 관한 전략적 비전을 함양한다는 점이 부각된다. 이에 의하면, 도시의 상호문화적 전략은 3가지 기둥에 의해 지지된다. 첫째는 “이주와 다양성의 현실에 관한 솔직한 의사소통과 지속적인 공적 논쟁”의 중요성이 강조된다. 이러한 논쟁을 통해, “공적 공간과 제도들의 모든 차원들에서 공적 기관들의 다원화”가 촉진되고 “문화적 갈등을 건설적으로 다룰 수 있는 능력을 포함하여 조직의 문화적 능력이 함양”되기 때문이다. 둘째, “상호문화도시는 민주주의와 인권에 관한 유럽적 원칙과 기준에 바탕을 둔 가치와 권리에 관한 명백한 틀 없이는 기능할 수 없다”는 점이 강조된다. 상호문화도시의 “행위자들은 다양성 관리에 대한 권리-기반적 접근의 규정력을 잘 이해하며, 어떠한 형태의 차별에도 단호히 맞서며, 문화적 상대주의를 거부한다”. 셋째, “상호문화도시”는 사람중심적이고, 유연하며 부처를 가로지르는 거버넌스 모형을 채택하며,

개입, 협상, 논쟁을 강조한다.” 시민사회와의 관계에서, 무게 중심은 각 지역 사회의 다원적 목소리들에 주어지며, 공적 기금은 부문적 이해관계보다 공동의 원칙과 목적을 강조하는 비영리조직의 교차문화활동에 우선권을 준다.

상호문화도시의 개념에서 이러한 문화적 다양성에 대한 강조는 사실 최근 많은 관심을 끌고 있는 ‘창조도시’ 주창자들의 입장과 매우 유사하다. 특히 코메디아가 첫 번째 연구목적으로 제기한 문제, 즉 “문화적 다양성은 어느 정도 혁신, 창조성, 기업정신의 근원이 될 수 있으며, 이러한 문화적 다양성이 도시 발전을 위한 새로운 에너지와 자원으로써 긍정적 힘이 될 수 있는가”라는 물음은 특히 창조도시에 관한 고찰에서 흔히 제기되는 것이다(Florida, 2005; 이원호 외 역, 2008; Landry, 2000; 임상오 역, 2005; 최병두, 2014 참조). 특히 랜드리는 유럽을 배경으로 창조도시 정책을 강조했을 뿐만 아니라 우드(Wood)와 함께 상호문화도시에 관한 저서를 출간했다(Wood and Landry, 2008). 이들에 의하면, 사람들은 중첩되고 상호행동하는 문화적 관계 속에서 존재하며, 도시는 상호문화적 관계와 실천을 위한 타협과 재구성의 특권적 장소라고 주장된다. 특히 이들은 다양한 상호문화적 관계를 고취하고 함양하는 것은 시민들 간의 공감대를 넓힐 뿐만 아니라 차이로 인한 불신, 불관용, 극단주의를 줄일 수 있으며, 이를 통해 함양된 다양성은 도시 혁신을 위한 이점, 무한한 자원, 생동적이고 창조적인 잠재력이라고 평가한다(Wood and Landry, 2008, 10-11).

창조도시의 개념과 더불어 상호문화도시의 개념에서도 강조되고 있는 ‘다양성’의 의미, 즉 ‘문화적 다양성은 도시의 자산이자 이점’이라는 주장은 그러나 문제를 내포하고 있다. 왜냐하면 이러한 개념들에서는 다양성 그 자체로 목적으로 설정하기보다는 도시의 혁신과 창조성, 이를 통한 도시 경제발전을 위한 수단으로 간주하기 때문이다. 뿐만 아니라 국제이주기구(IOM)의 2011년 연차보고서에서 제시된 주장, 즉 “다양성이 인정되고 포용된다면, ... 기업은 더 혁신적이며, ... 문제들을 더 잘 해결할 수 있다. ... 디아스포라 기업정신은 출신국가뿐만 아니라 수용국가의 경제발전을 촉진하며, 이주는 국제무역을 증가시킨다”는 주장은 다양성을 외국인 이주자들의 인권과 복지를 위한 것이 아

나라, 기업이나 국가의 경제발전을 위한 것으로 설정하고 있다는 점을 노골적으로 보여주고 있다. 만약 아무리 잘 의도된 계획과 정책을 통해 다양성을 인정하고 함양하는 상호문화도시가 건설된다고 할지라도, 이러한 다양성이 도로나 국가의 경제 성장을 목적으로 한 것이라면 외국인 이주자들의 권리와 복지, 나아가 시민들 간 평등과 정의, 민주주의는 부차적인 문제로 전락할 수도 있을 것이다.

그러나 다른 한편으로, 상호문화도시의 개념에서 강조되는 다양성의 개념은 배제의 극복으로서 포용과 통합을 목적으로 한다는 점에서 의의를 가진다. 즉 상호문화도시의 개념은 사회공간적 배제가 최소한 부분적으로 문화적 동지에서 비롯된다는 가정에 바탕을 둔다. 문화적 배제는 타자를 문화적 이유(생활양식, 언어, 종교, 인종, 정체성 등)로 동등한 인권과 사회적 권리들 그리고 경제·사회·정치적 제도에 대한 동등한 접근을 거부하는데서 시작된다. 문화적 배제는 노동시장과 작업장, 이웃사회, 공적 공간, 교육과 의료보건, 기타 사회적 서비스, 나아가 정치적 참여와 권력 기관 등에 대한 접근의 차별을 가져오게 된다.

사실 서유럽의 외국인 이주자 정책은 초기에는 정치적, 문화적 권리를 가지지 못한 이주노동자들의 노동시장 통합을 목적으로 했다. 그 후 이들의 문화적 동화는 시민권 획득을 위한 전제조건으로 간주되었다. 초청노동자들에 대한 동화주의 정책은 이민자 1세대에게는 적용될 수 있었지만, 그 다음 세대들은 완전한 시민권, 차별금지, 동등한 기회, 문화적 정체성의 존중 등을 요구하면서 사회적 갈등을 드러내게 되었다. 다문화정책은 이민자들이 그들의 문화적 정체성을 유지하면서 자녀에게 물려줄 권리를 가진다는 점을 인정함으로써 이러한 사회적 갈등을 해소하는데 상당한 진전을 보였다. 그러나 다문화주의 또는 다문화정책은 정체성을 단지 정적이고 주어진 것으로 간주하고, 문화의 혼종성과 역동적 진화에 대해서는 거의 인지하지 못했을 뿐만 아니라, 지역사회의 다중적 정체성과 결속을 함양할 필요를 인지하지 못했다. 이로 인해 다문화정책은 결과적으로 외국인 이주자들을 사회문화적으로 주변화시키고, 이들의 주거지를 사회공간적으로 격리(segregation)시킴으로써 배제를 확대시

켰다.

이러한 문제를 극복하기 위하여, 상호문화도시 전략은 공식적 비공식적 공적 공간(public space)을 확인하고, 연령과 계층, 인종적으로 다양한 집단들이 함께 이용하고 서로 교류하도록 함으로써 상호행동의 수준을 높일 수 있도록 재설계하고 활성화시키고자 한다. 이에 따라 도시계획 입안가들은 다양한 집단들이 참여하여, 도시의 공적 공간을 어떻게 이용하는가를 더 잘 이해하고, 계획과 설계 지침에 포함시키도록 한다. 특히 주거부문 프로그램들에서, 상호문화주의 도시들은 특정한 활동과 행사를 계획, 시행함으로써 상호문화적 접촉과 상호행동, 혼합과 탈격리를 촉진하고자 한다. 또한 이 도시들은 인종적 집단들이 상호 격리된, 즉 엔클라브화된 주거공간에서 벗어나 서로 혼합된 주거 기회를 가지도록 장려하고자 한다. 이러한 점에서 상호문화도시는 단순히 네트워크가 아니라 신중하게 설계된 프로그램들을 가진 학습공동체이며, 도시의 여러 행위자들이 이슈의 복잡성을 이해하고 해결해 나갈 수 있도록 도시 정책에 참여하여 설계하고 시행해 나가도록 한다. 이러한 점에서 상호문화도시는 진정한 다양성이 그 자체로서 도시의 미래이며, 배제의 정치를 극복할 수 있도록 하는 공동체를 지향한다는 점이 강조될 수 있다.

## 2) 상호문화도시의 배경: 주거 격리

상호문화도시의 개념과 이를 위한 정책은 기본적으로 사회문화적 다양성을 어떻게 구축 또는 편성하여 이의 혜택을 증대시키는 한편, 이를 유지하기 위한 비용을 줄일 것인가에 주목하고 있다. 다양성의 혜택을 늘이면서 비용을 줄일 수 있는 방법으로 3가지 조건들에 대한 고려가 요구된다(Khovanova-Rubicondo and Pinelli, 2012). 첫째는 다양성의 사회적 및 공간적 편성과 관련된 조건으로, 인종적 및 문화적으로 상이한 집단들을 사회적으로 어떻게 조직하고, 공간적으로 배치할 것인가를 고려하는 것이다. 둘째는 다양성의 증대나 유지를 위한 맥락과 관련된 조건으로, 다양성을 생성, 관리하기 위해 어떠한 가치, 제도, 거버넌스가 필요한가를 고려하는 것이다. 셋째는 다양성을 위한

정책 설계와 관련된 조건으로, 인종화와 불평등 이슈를 해소하고 다양성을 적극적으로 함양할 수 있는 정책 프로그램을 어떻게 개발할 것인가를 고려하는 것이다.

특히 첫 번째 측면, 즉 다양성의 사회공간적 편성과 관련된 조건들은 도시 공간을 어떻게 구성할 것인가의 문제와 직접적으로 관련된다. 어떤 도시에서 문화적 다양성의 효과는 단순히 구성 집단이나 문화의 수나 종류가 많다고 해서 얻을 수 있는 것이 아니다. 왜냐하면 다양한 집단들 간 접촉과 교류가 없다면, 다양성은 아무런 효과를 가질 수 없기 때문이다. 이러한 점에서 사회자본론을 제시한 푸트남(Putnam, 2007)의 접촉(contact) 개념은 상호문화주의를 지지하는 문헌에서 흔히 거론된다. 그가 제시한 사례에 의하면, 미국 군대에서 흑인 군인과 함께 근무를 해 본 경험이 있는 백인 군인은 흑인 군인에 대한 반감이 적으며, 인종적 혼합에 대해 훨씬 편안한 느낌을 가진다고 한다. 이러한 사실은 다양성이 어떻게 편성되는가에 따라, 신뢰와 사회적 결속이 달라짐을 보여준다. 즉 이 개념에 의하면, 집단 간 교차 접촉과 상호행동의 함양은 이들 간 신뢰와 사회적 결속을 가져다준다.

도시공간에서 이러한 다양성의 편성과 관련된 문제는 우선적으로 주거공간의 분화와 밀접하게 연관된다. 서구 선진국들의 도시들에서 서로 다른 문화를 가진 인종 집단들은 흔히 서로 격리된 주거공간, 즉 '에스닉 커뮤니티'를 형성하고 살아간다. 이러한 주거공간의 인종적 격리가 그 곳에서 살아가는 사람들에게 미치는 영향은 연구에 따라 다소 다른 결과를 보여준다. 코바노바-루비콘도와 파넬리(Khovanova-Rubicondo and Pinelli, 2012)의 문헌 연구에 의하면, 예로, 미국 도시들에서 격리된 주거공간(엔클라브)에서 생활하는 아프리카 아메리칸은 도시의 다른 지역들에서 생활하는 다른 동료들보다 다소 나쁜 사회경제적 결과(학력, 직업, 편부모 등)를 가지는 것으로 조사되었다. 또한 미국과 영국에서 수행된 연구에서 자신의 인종집단이 적은 지구에서 생활하는 사람들에게 정신분열과 자살율이 낮은 것으로 나타났다. 그러나 분리된 주거지역에서 생활은 사회경제적 조건들을 함양하거나 또는 안정된 생활을 영위하는 것으로 조사되기도 했다.

주거 격리가 지역주민에게 미치는 영향은 또한 시간의 경과에 따라 다르게 나타난다. 즉 외국인 이주자들은 처음에는 유사한 생활방식과 언어를 가진 같은 민족들과 가까이 살아가기를 원한다. 이러한 인식은 개인의 일상생활에서 안정감뿐만 아니라 일자리를 구하거나 사회적 서비스를 이용하는데도 도움을 준다. 달리 말해, 인종적으로 격리된 주거공간에서 살아가는 이주 1세대 외국인들은 그렇지 않은 지역에서 정착한 동료들에 비해 비교적 더 높은 소득과 생활조건을 가지는 경향을 가진다. 그러나 시간이 경과함에 따라, 격리된 주거지역의 사회공간적 조건은 그 곳에서 살아가는 사람들을 규정하는 요소가 될 수 있다. 즉 장기적으로 어떤 격리된 주거지에서 살아가는 사람들은 다른 지역에 있는 사람들과 사회경제적 연계를 구축하지 않게 됨에 따라, 취업 및 소득이나 그의 일상생활에 필요한 새로운 정보 획득의 기회를 잃게 되면서, 노동시장으로부터 배제되고 소득이 상대적으로 낮아 질 수 있으며, 언어 및 의사소통 능력을 저하시킬 수 있다.<sup>3</sup>

주거 격리가 그 곳에 살아가는 사람뿐만 아니라 도시 전체에 미치는 영향을 살펴보면, 이로 인한 부정적 영향은 더 커지는 것으로 나타난다. 예로, 세계 90개 국가들에서 도시의 주거 격리의 영향을 조사분석한 한 연구에 의하면 (Alesina and Zhuravskay, 2011), 다양성 그 자체가 아니라 다양성의 공간적 격리가 불안정을 증대시키고 도시의 사회공간적 규제의 질을 떨어뜨리며, 범 질서를 약화시킨다는 점을 보여준다. 또한 푸트남의 주요한 연구 성과를 인용하여 재평가한 한 연구(Uslander, 2009)에 의하면, 다양성의 공간적 격리는 미국 도시들이나 세계 여러 국가들에서 결속형 및 연계형 [사회적] 자본을 저하시키는 주요 원인이 되는 것으로 주장된다. 이와 같이 주거 격리는 도시 내 정보나 아이디어의 순환이나 집단 간 상호행동에 있어서 많은 부정적 영향을 미친다고 할 수 있다.

서구 선진국의 도시들에서 외국인 이주자들의 유입 증가에 따라 발생하는 이러한 주거격리에 대한 정책은 이민정책 전반의 전환 과정과 더불어 변화해

3 이와 같이 단기적으로 혜택을 추구하는 개인의 선택이 장기적으로 자신의 이해관계뿐만 아니라 사회 전체적으로 손실을 가져다 줄 수 있다는 점은 주거격리에 의한 '잠김효과'라고 지칭된다.

표 2. 주거 격리에 대한 정책 유형 구분

		다양성	
		부정	인정
상호행동	방치	격리 모형	다문화 모형
	강화	동화주의 모형	상호문화 모형

왔으며, 이러한 변화를 반영하여, 주거격리에 대한 정책은 4가지 유형으로 구분될 수 있다(표 2) (Janssens and Zanoni, 2009; Khovanova-Rubicondo and Pinelli, 2012).

초기 무대응 정책 시기에는 주거 격리를 방치하거나 오히려 이를 장려하는 정책이 강구되었다. 즉 문화가 다른 외국인 이주자 집단을 일자리나 주거 등에서 사회공간적으로 원주민 집단들과 분리시키는 정책을 강구했다. 이 정책은 인종적, 문화적 차이를 인지하고 허용하지만 또한 동시에 이 집단을 분리시키고 상호작용을 제한하고자 했다. 외국인 이주자들은 자신의 생활양식과 문화를 유지할 수 있었지만, 사회의 다른 부분들로부터 배제되었다. 이러한 격리는 외국인 이주자 집단의 내생적 요구에 의해 이루어질 수 있었으며, 도시 내부 또는 변두리에 공간적으로 분리된 인종적 엔클라브가 등장하게 되었다.<sup>4</sup> 외국인 이주자들은 이러한 주거 격리를 통해 자신들의 정체성을 유지할 수 있다고 할지라도, 주류 집단으로부터 사회문화적, 경제·정치적으로 배제 또는 주변화된다는 점에서 사회 전체적으로 보면 다양성이 부정된 것이라고 할 수 있다.

두 번째 유형은 주거 격리를 강제적으로 해소하기 위한 동화모형으로, 외국인 이주자들이 주류 사회와 문화에 완전히 흡수·통합되도록 하는 정책이다. 이러한 정책의 사례로 프랑스의 이주자 정책이 거론된다. 격리 정책과는 달리 동화 정책에서는 이주자들은 새롭게 정착한 국가나 지역의 경제나 사회 생활

4 과거 남아프리카에서 공공연히 시행되었던 인종차별(apartheid) 정책은 극단적인 사례라고 할 수 있다. 또한 독일의 초청노동자에 대한 정책도 원주민과 외국인 간 엄격한 구분을 전제로 했다는 점에서 이러한 격리 정책으로 분류될 수 있다.

에 참여가 허용되지만, 자신들이 가지는 문화와 정체성을 포기하도록 요구된다. 주거정책에 있어서 외국인 이주자들은 원주민들과 대등한 입장에서 공공주택을 이용할 수 있도록 규제가 풀리지만, 문화나 정체성의 차이를 포기하고 다수의 생활방식에 동화할 것으로 기대된다. 이러한 동화정책은 결국 문화적 인종적 차이를 말소하고 다양성의 긍정적 잠재력을 부정한다. 그러나 실제 시간 경과에 따라 이민자 2, 3세대의 입장은 이러한 동화가 현실적으로 이루어지기 어려움을 보여주었다.

세 번째 유형은 이러한 격리 정책과 동화 정책의 문제점을 해결하기 위해 제시된 다문화주의 정책이다. 이 정책은 외국인 이주자들이 그들의 생활양식과 문화적 활동을 지속할 자유를 강조하고, 이를 법적으로 장려하고자 한다. 영국과 스웨덴의 정책이 흔히 이 유형에 해당하는 것으로 간주된다. 주거 부문에서 다문화정책은 외국인 이주자에 대한 차별을 법적으로 금지하고, 공공주택을 더욱 적극적으로 이용하도록 장려된다. 그러나 주어진 사회적 권력관계 속에서, 다양성에 대한 강조는 명분에 불과하고, 이들이 스스로 자신들의 생활양식이나 문화를 유지하도록 방치함에 따라, 기존의 사회공간적 질서는 그대로 유지되게 된다. 이로 인해, 외국인 이주자와 원주민의 주거공간은 격리된 상태로 고착된다. 결국 이러한 정책은 격리를 해소하기 보다는 방치하고, 동화를 극복하기 보다는 지연시키는 경향을 보였다. 이러한 맥락에서 외국인 이주자들을 위한 정책과 이를 뒷받침한 다양성 담론은 상호연계를 함양하기 보다 차단시키는 효과를 가지면서 사회공간적 엔클라브를 형성하도록 했다고 비판되게 되었다.

네 번째 유형의 정책, 즉 상호문화정책은 이러한 다문화정책의 한계를 해소하기 위해 제시된 것이라고 할 수 있다. 다문화정책의 실패는 과거의 격리정책이나 동화정책으로의 회귀를 허용하는 것이 아니라, 새로운 대안의 모색을 요구했다. 상호문화정책은 다문화정책과 마찬가지로 사회공간적 다양성을 강조한다는 점에서 공통점을 가지지만, 이를 수동적으로 인정하는 것에서 나아가 능동적으로 함양하고자 한다는 점에서 의의를 가진다. 즉 대안은 인종적, 문화적 경계를 가로질러 공동의 이해관계에 관한 이슈들을 논의·합의하고 실

천할 수 있도록 만남과 상호행동을 장려하는 것이라고 할 수 있다. 예로, 주거 정책에서, 상호문화정책은 주택시장에서 외국인 이주자들에 대한 차별을 철저히 금지할 뿐만 아니라, 주거격리를 해소하기 위하여 상호 교류와 소통을 촉진하고자 한다.

상호문화정책은 이와 같이 도시의 주거공간뿐만 아니라 다양한 미시적 공적 공간(micro public spaces)의 활성화를 강조한다.<sup>5</sup> 아민(Amin, 2002)은 아시아계(특히 영국의 인도-파키스탄계) 노동계급의 자기 격리현상에 주목하고, 이러한 인종 및 문화의 차이에 따른 주거 격리는 인종 집단간 의사소통의 부재와 더불어 교육의 격리를 초래한다고 주장한다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 정책은 주거혼합에 대해 관심을 가지고, 다양한 배경을 가진 사람들이 공유된 이해관계를 가지고 공동체를 구성할 것으로 기대했다. 그러나 실제 주거혼합은 인종주의나 인종적 갈등과 긴장, 문화적 고립과 배제를 극복하지 못하고 많은 문제를 유발하기도 했다. 그러나 아민에 의하면, 이러한 점은 주거 혼합의 시도가 무의미한 것으로 부정하는 것은 아니라는 점이 강조된다. 오히려 매력 없고 탈인간화된 인종혼합 주거를 개선하려는 노력이 더욱 필요하다고 주장된다. 즉 사회공간적 격리의 해소는 단순히 지리적 인접성에 바탕을 둔 주거혼합에서 나아가 주민들 간 상호행동을 촉진할 수 있는 일상적 만남의 국지적 장소 만들기를 통해 이루어진다.

## 4. 상호문화도시 프로그램의 시행과 정책 평가

### 1) 상호문화도시 프로그램의 시행

유럽 국가들에서 다문화정책에 대한 대안으로 제시되고 있는 상호문화정책

5 이러한 점에서, Amin(2002)은 '타협의 미시적 공공성'을 유지하기 위한 참여와 공방을 논의하였다. 특히 아민은 대안적 장소로 작업장, 학교, 청소년 센터, 스포츠 클럽 그 외 사교공간들을 포함한 미시적 공적 공간에서 상호 만남과 이를 통한 '평범한 협상'을 촉진할 것을 강조한다. 이와 유사하게, Banerjee(2001)는 '쾌활한 도시'(convivial city)의 필요를 강조했다.

은 기본적으로 도시 정책 특히 도시의 사회공간적 재구성과 관련된 세부 정책 프로그램들을 통해 시행되고 있다. 유럽평의회는 주장에 의하면, 다양성을 능동적으로 함양하기 위한 상호문화도시 정책은 “다양한 문화적 인종적 배경을 가진 주민들 간 비공식적 만남이 용이한 도시 전망을 제시하고 이를 장려하는 도시공간과 도시 제도의 설계를 촉진한다. 이는 상호작용의 개방 공간을 장려하며, ... 신뢰와 사회적 결속을 지속시키고, 사고와 창의성의 순환을 촉진한다”(CE, 2013). 물론 상호문화도시 정책은 단지 좁은 의미의 도시 공간의 재구성 뿐만 아니라 노동시장, 교육, 주거, 건강, 안전 등의 사회적 서비스제공, 공공행정과 거버넌스에의 참여 등 다양한 부문들에 걸쳐 이루어진다. 이러한 정책의 입안과 추진은 다양한 공적기관과 경영조직 그리고 지역 NGO와 여타 단체들의 참여를 통해 입안되고 추진되며, 그 외 문화적 인종적 구분을 해소할 수 있는 여러 이슈들에 걸쳐 시민들의 활동을 지원한다.

유럽평의회는 유럽의 많은 도시들이 이러한 상호문화도시 정책을 수용하고 촉진할 수 있도록 상호문화도시 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램은 이민자와 원주민이 상호행동을 통해 더불어 살아가기에 적합한 환경을 조성하고자 하는 모범도시들을 선정하여 지원하는 사업이다. 유럽평의회는 회원국인 47개 국가들(유럽연합 회원국은 현재 27개국임)의 도시들을 대상으로 2008년부터 2010년 사이 제1단계 사업을 시행했고, 2011년 초부터는 2단계 사업을 시행하게 되었다. 1단계 사업의 결과로 11개 도시가 상호문화 모범도시로 선정되었으며, 2단계 사업을 통해 21개 도시가 선정되어 이 프로그램을 시행하도록 했다(그림 1, 2 참조).

상호문화도시 프로그램의 목적은 단지 우수도시를 선정, 수상하는데 있는 것이 아니라 이 프로그램을 통해 유럽의 각지에 상호문화주의를 확산시키기 위한 것이라고 할 수 있다. 주관기관은 참여 도시의 상호문화성 평가에 앞서 상호문화도시로의 발전을 위한 10가지 전략을 제시하고 상호문화도시로의 발전을 유도한다.<sup>6</sup> 또한 프로그램의 주관기관은 우수 상호문화도시 평가를 위

6 10가지 전략은 다음과 같다. 1) 공개적 담론과 상징적 행동을 통해 다양성에 대한 대중의 긍정적 인식을 이끌어 내기; 2) 도시의 주요 행사들에 대해 '상호문화적 렌즈'를 통한 평가를 일반화하면서 교

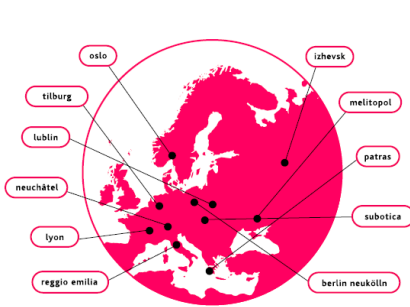


그림 1. 프로그램 1단계 사업 선정 11개 도시들

자료: Wood, 2009.



그림 2. 프로그램 2단계 사업 선정 21개 도시들

자료: Council of Europe, 2013.

해 지표들을 고안하여 유럽 전역에서 도시의 상호문화성 측정을 위한 공식력 있는 도구로 활용하도록 했다. 지표들은 인구구성, 경제여건, 제도적 특징 등을 묻는 객관적 지표와 시민들의 도시생활 만족도 및 우려도, 집단의식, 사회적 유대 등을 묻는 주관적 지표로 구성되었다. 이 지표들은 특히 다양한 문화의 공존 상태 측정이 아니라 서로 다른 문화적 배경을 가진 사람들 사이의 접촉과 상호작용이 발생할 수 있는 여건 조성, 실제 사람들의 상호작용 빈도 측정에 초점을 두고 설정되었다.<sup>7</sup>

상호문화도시 프로그램의 1단계 사업에는 외국인 이주자들을 위한 오랜 사업 경험과 인프라를 구축해 온 서유럽 도시들뿐만 아니라 중,동부 유럽의 도

육, 공익사업, 도시행정, 스포츠, 예술 등 다양한 분야에서 상호문화 시범 프로젝트를 실시하기; 3) 다양한 문화적 배경을 가진 사람들 사이의 갈등을 당연하게 받아들이고 시차원의 중재와 해결 기술을 개발하기; 4) 다양한 언어 교육에 적극적으로 투자하여 소수민족의 의사소통을 장려하기; 5) 지역 미디어매체와 협력하여 뉴스나 기타 사실 전달에서 상호문화적 시각 견지하기; 6) 외부 세계에 대한 국제적 정책 수립하기; 7) 상호문화기능을 담당하거나 관찰하는 기관 설립하기; 8) 상호문화의 가치를 인식할 수 있도록 공무원 연수 사업하기; 9) 새로 도착한 이민자를 배려하는 도시개발 프로젝트 발전과정에 기존 지역 거주민을 위한 서비스 역시 동등하게 고려하기; 10) 시민사회와 공공기관이 함께 다양한 문화를 아우르는 정책 결정을 할 수 있는 거버넌스 구축하기 등이며, 각각의 전략에 따른 구체적 실천 방안도 제시되었다.

7 이 지표들은 경제·인구적 자료, 제도적 실태, 사회적 특성 등으로 구분되며, 측정가능한 개별 변수의 형태로 제시되기 보다는 객관적으로 검증가능한 질문에 대한 답변으로 이루어진다. 구체적 내용에 대해서는 Wood, 2009, 79-89 참조.

시들도 포함되었으며, 2단계 사업에서는 더욱 확대되었다. 모범도시의 선정은 단지 상호문화적 인프라의 구축 상황만을 점수화하는 것이 아니라 각 도시의 고유한 전통과 경제적 여건을 고려하여 구성원들의 의지와 노력을 반영하고자 했다. 유럽평의회에서 제시한 [상호문화] ‘도시 정책입안자를 위한 좋은 실무 사례’에 의하면, 프로그램의 주요 분야는 교육, 공적 공간, 사회서비스, 사업과 경제, 청소년, 중재와 갈등 해결, 대중매체와 의사소통, 국제 정책, 거버넌스·리더십·시민권 등 총 9가지로 구분된다. 여기서는 각 유형별로 주요 도시들의 사업들이 제시되어 있으며, 한 도시는 여러 분야에 걸쳐 사업을 추진한 것으로 나타난다. 예로, 상호문화 모범도시들에서 시행된 교육분야 프로젝트 과제들은 표 3과 같다. 또한 상호문화 모범도시들 가운데에서도 대표적 도시라고 할 수 있는 네덜란드 틸부르크(Tilburg) 상호문화도시 프로그램의 분야별 과제는 표 4와 같다(오정은, 2011 참조).

2011년에 시작된 2단계 사업에서는 21개 도시가 선정되어 상호문화도시 프로그램을 시행한 것으로 발표되었다. 유럽평의회는 “다양성은 사회의 향상을 위해 필수적인 자원이며, 개인의 문화적 정체성 표현은 근본적인 권리”라고 주장하고, 이러한 다양성을 적극적으로 활성화할 수 있는 공적 정책의 개발을 촉진하기 위하여, 유럽위원회(the European Commission)의 지원을 받아서 상호문화적 통합 프로그램을 개발하고 지원하게 되었다고 서술하고 있다. 유럽평의회는 이러한 상호문화도시 프로그램의 통해 상호문화주의가 확산되고, 상호문화도시 지표가 공신력 있는 평가지표로 활용되게 되었다고 자부하고 있다. 이에 따른 효과는 상호문화도시 프로그램에 대한 관심 표명과 참여 도시들이 증가하여 유럽뿐만 아니라 아메리카와 아시아 도시들로 확대되었으며, 상호문화주의에 관한 다양한 세미나와 학술대회 등이 개최되었음을 지적된다(오정은, 2012, 56-57).

## 2) 상호문화도시 정책에 대한 평가

서유럽을 중심으로 외국인 이주자들에 대한 정책이 다문화주의에서 상호문

표 3. 상호문화도시 프로그램 교육 분야 주요 도시 및 과제

도시명	프로그램 과제
네덜란드, 틸부르크	틸부르크 '다채롭고 훌륭한' 무지개 학교: 초등학교 수준에서 다인종 정체성의 인정
스위스, 제네바	'가족 전체' 접근: 더 좋은 통합을 위한 학부모들의 협력
세르비아, 수보티카	사회에서 분파적 구분 없애기: 공동체 간 긴장을 논의하는 공동 역사 교과과정 채택
노르웨이, 오슬로	Gamlebeyn Skoke, 문화와 예술에서 다양성: 유치원에서 백인 이주(white flight) 현상을 막기 위한 문화적, 상호문화적 교육 촉진'
스페인, 바르셀로나	교실에서 다양성 존중 교육: 다양한 공동체들의 평화로운 공존을 보장하기 위하여 교육에 대한 상호문화적 접근
스위스, 쪄리히	QUIMS 교육, 다문화학교의 잘: 교육 불평등을 줄이기 위하여 이주자들을 위한 특수 교육 프로그램
캐나다, 토론토	'신입' 캐나다인과 원주민 캐나다인 간 간극 잇기: 교육에서 기회 균등 접근

자료: Council of Europe, [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp).

표 4. 네덜란드 틸부르크(Tilburg) 상호문화도시 프로그램의 분야별 과제

분야	프로그램 과제
교육	틸부르크 '다채롭고 훌륭한' 무지개 학교: 초등학교 수준에서 다인종 정체성의 인정
공적 공간	세계의 집, 새로운 사람과 사고를 위한 모임 장소: 교육, 교류, 창조성을 위한 발판으로서 공적 공간
사회 서비스	가능한 일반적으로, 필요할 경우 특수하게: 공무원들을 위한 다양성 훈련
사업 및 경제	틸버그를 책임지는 다양성: 이주자 사업선도를 지원하는 기업클럽
언어 지원	사전 및 적시 교육: 이주자 자녀를 위한 조기 언어 지원
거버넌스·리더십 · 시민권	여러분의 이웃을 풍요롭게 하라, 진정하게 상향식 거버넌스에의 접근: 공동체 프로젝트에의 이주자 참여

자료: Council of Europe, [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp).

화주의로 전환한 이유는 다음과 같은 3가지 측면에서 제시될 수 있을 것이다. 첫째 다문화주의의 이론적 윤리적 근거 자체의 한계에 기인하는가? 둘째 다문화주의에 바탕을 둔 정부(중앙 및 지방)의 정책이 미흡했기 때문인가? 셋째 다문화주의를 이데올로기적으로 동원하거나 또는 다문화정책을 왜곡시키는 경제적 및 정치적 지배 권력의 이해관계에 문제가 있는 것인가? 물론 이러한 3가지 측면의 이유들은 서로 뒤얽혀 있기 때문에, 상호문화주의로의 전환이

하나의 이유만으로 설명될 수는 없을 것이다. 그러나 일단 분석적으로 각 측면에서 그 문제를 다시 거론해 볼 수 있다.

우선 첫 번째 측면에서 다문화주의의 이론적 윤리적 근거를 의문시할 수 있다 (Macey, 2012 등 참조). 예로 다문화주의는 사실 모든 문화들을 동등하게 긍정적인 의미를 가지는 것으로 간주한다. 그러나 모든 문화 자체를 긍정적인 것으로 간주할 경우, 문화적 상대주의에 빠질 수 있고 이는 결국 기존의 권력을 배경으로 형성된 인종적 질서를 영속시킬 수 있다. 또한 문화에 대한 이러한 인식은 문화를 정적인 것으로 이해하는 것이며(그러나 서구 백인문화만은 동적인 것으로 가정하면서), 이는 결국 다문화주의에는 문화가 없다는 비판을 받도록 한다. 또한 다문화주의는 이로 인해 현실 사회에서 문화적 갈등이 존재함에도 불구하고, 이를 방지하면서 문화적 다양성의 규범적 측면만 강조하는 것으로 비난되기도 한다. 끝으로 다문화주의는 문화적 다양성을 주장함에도 불구하고 어떻게 실천해야 하는가에 대해서는 소극적 태도를 보이고 있다.

두 번째 측면에서 다문화정책의 한계는 다문화주의 자체라기보다 이를 실현할 정책 입안과 실행 과정의 문제에 기인한 것이라고 할 수 있다. 사실 다문화주의는 나름대로 다양한 이론적, 철학적 배경을 가지고 있으며 적절하게 (재)구성될 경우, 정책의 지침으로 별 문제는 없지만 실제 이를 구체적 정책으로 제대로 실현시키지 못한 점이 지적될 수 있다. 즉 정책으로서 다문화주의는 나름대로 사회의 소수집단들의 삶을 성공적으로 개선하는 데 기여할 것으로 인정되기도 하지만, 이러한 성공의 조건들이 제대로 마련되지 않을 경우 실패하게 된다. 예로, “다문화주의는 공동체가 대화에 참여하기에 충분히 신뢰감으로 느끼고, 이들이 지배적 문화와 상호작용하기 위해 충분한 공적 공간이 있을 때만 가능하다”고 주장된다(Parekh and Bhabha, 1989, 27; Collins and Friesen, 2011, 3072에서 재인용). 이러한 정책 실행의 조건의 미흡으로 다문화정책이 실패했다면, 이러한 문제는 정책의 보완이나 재구성을 요구하는 것이며, 다문화주의 자체를 부정할 것은 아니라고 할 수 있다.

그러나 가장 큰 문제는 세 번째 측면, 즉 현실의 사회구조에 기인한 문제라고 할 수 있다. 즉 아무리 규범적이고 실천적(정책적) 의미를 가진다고 할지라

도, 현실의 지배 권력에 의해 왜곡되게 적용된다면, 다문화주의이든 상호문화주의이든지 간에 비난 받지 않을 수 없을 것이다. 이러한 점에서 다문화주의는 지구화의 신자유주의적 형태로 해석되기도 한다(Mitchell, 2004). 즉 다문화정책과 다문화주의 담론은 포용적 공동체의 창출을 위한 수단이 아니라 '지구적 자본주의의 국제적 네트워크로의 통합'을 촉진함으로써 인종과 민족의 개념에 대한 헤게모니적 통제를 통해 '인종적 마찰을 부드럽게 하는' 데 기여한다고 주장된다(최병두, 2011). 이러한 점에서 다문화주의는 때로 사회경제적 불평등을 지속시키는 일상생활의 다양한 상품화를 지지하는 한편, 외형적으로 진보적이고 자유주의적인 정치로서 차이의 정치를 강조하는 '부르주아적 도시화'로 간주되기도 한다(Goonewardena and Kipfer, 2005).

다문화주의에서 상호문화주의로의 전환에 대한 이러한 세 가지 측면의 이유를 전제로 상호문화주의와 이에 기반을 둔 상호문화정책 특히 상호문화도시 정책을 평가해 볼 수 있을 것이다. 우선 상호문화주의의 이론적, 철학적 근거이다. 상호문화주의의 철학적 근거는 후설의 현상학에까지 소급될 수 있지만, 상호문화주의 그 자체는 철학적 성찰이라기보다 현실 정책에 대한 문제점 지적에서 등장한 것이라고 할 수 있다. 즉 문화적 다양성의 인정과 함양은 상호문화주의뿐만 아니라 다문화주의에서도 강조되는 사항이다. 문제는 이러한 다양성을 어떻게 실현할 것인가의 문제에서 차이를 보인다는 점이다. 상호문화주의로의 전환에서 유의한 이론적 논의는 '접촉가설'(contact hypothesis)이라고 할 수 있다. 즉 접촉은 타자에 대한 지식과 친근성을 향상시킴으로써 불안감을 줄이고, 개인들 간 편견을 감소시킬 수 있다. 이러한 점에서 상호문화도시 프로젝트는 상호문화적 접촉을 위한 기회를 제공하고 상호문화적 행동을 위한 능력을 개발하는 정책을 제안한다고 강조된다(Wood and Landry, 2007, 324-325).

상호문화주의가 강조하는 이러한 실천적 차원의 윤리는 구체적인 실천 방안을 제시한다는 점에서 유의성을 가진다. 즉 상호문화주의는 도시의 공적 공간에서 다양한 배경을 가진 사람들 간 자발적 상호행동을 무시하고, 병렬적 다문화 편성을 하향식으로 시도하는 다문화주의 정책을 거부한다. 대신 일상생

활에서 이루어지는 낮은 수준의 접촉 또는 사회성의 형태들이 차이를 통해 함께 살아감의 방식을 발전시키는 기반으로 간주된다. 예로, 고객과 가게주인 간, 버스 탑승자들 간, 카페와 술집에서, 이웃들 간 일상적 상호행동은 ‘연계성의 정치’를 위한 기회를 제공하는 것으로 이해된다(Amin, 2002). 이러한 점에서 상호문화주의는 문화적 차이가 도시의 공적 공간에서의 문화적 혼합이나 혼종화 과정을 통해 해소되어야 할 것임을 함의한다. 이러한 상호문화주의는 다양성을 위한 국가적 차원의 정책에서 새로운 유형의 도시 시민성의 자리로서 미시적인 공적 만남에 초점을 두는 정책으로 전환하도록 한다.

다문화주의에 대한 이러한 상호문화주의의 비판과 대안 제시는 다문화주의를 좁은 의미로만 해석하거나 또는 정책 실패의 측면을 부각시킴으로써 자신의 이론을 정당화시키고자 한다고 비난될 수 있다. 사실 긍정적 입장에서 보면, “다문화주의는 ... 단지 포용과 관련된 것이 아니며 단순히 차이의 승인만도 아니다. 이는 다양성을 적극적으로 달성하는 것이다. 이는 사회의 핵심 집단의 구성원들을 위하여 상상된 생활체험의 범위를 확장하는 것”이라고 주장될 수 있다(Mitchell, 2004, 642). 반면 상호문화주의에서 강조되는 “공적 공간은 개인들 간의 시민적 만남으로 특징 지워지겠지만, 이들은 흔히 개인들 간 실질적 또는 인지된 불평등에 바탕을 둔 더 깊은 편견을 숨기기도 한다. 또한 문화적 차이에 대한 이러한 강조는 차이를 지속시키는 불평등한 권력 관계로부터 관심을 돌리는데 기여할 수 있다”(Valentine, 2008, 324).

둘째는 상호문화(도시)정책이 가지는 유의성과 한계에 관한 논의이다. 상호문화도시 프로젝트는 영국의 민간컨설팅회사인 Comedia에서 개발된 것으로, 현대 도시에서 ‘다양성을 관리하는’ 대안적 접근으로 제시되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 이는 ‘소극적인’ 다문화주의에서 ‘적극적인’ 상호문화주의로의 이행을 위하여 ‘만남’의 사고를 강조한다. 특히 다문화정책은 흔히 국가에 의해 하향식으로 입안·시행되는 경향이 있지만, 상호문화주의는 실제 만남이 이루어지는 국지적 장소들에 관심을 두고 다양성을 함양하기 위한 방안들을 모색한다는 점에서 의미를 가진다. 즉, 문화적 다양성에 대한 정책적 접근에서, 다문화주의는 기본적으로 국가 공간이 사회의 다양성과 결속을 위한 핵심 공간이

라고 이해한다. 그러나 상호문화주의는 이러한 국가 영토에 근거한 공간적 편성에서 벗어나 '도시'에 초점을 두고 있다. 즉 상호문화도시 프로그램은 현대 도시가 다양성을 관리하는 '대안적 규모'임을 강조하기 위한 것이다.

그러나 문제는 국지적 특성을 반영해야 한다는 정책적 주장은 그것이 정당화되는 과정에서 결국 보편적 계획으로 간주된다는 점이다. 상호문화정책은 국지적 장소에 근거하지만 결국 정책 지식이 지구적으로 유통되는 대표적 사례들 가운데 하나라고 할 수 있다. 상호문화도시 프로젝트는 “문화적 다양성, 혁신, 도시 공동체의 변창과 발전 간 연계”에 초점을 두는 국제적 계획모형으로, 영국을 배경으로 발전했지만, 점차 세계의 대부분 도시들에서 적용될 수 있는 정책으로 보편화되고 있다. 이 과정에서 개별 도시들(선진국이든 개발도상국이든지 간에)이 받아들이고자 하는 정책은 어떠한 이름을 가지든(즉 다문화정책이든 상호문화정책이든) 보편화된 정책을 추구하게 된다. 이로 인해 어떤 도시들에서는 다문화정책이 제대로 시행되지도 않았거나 또는 다문화정책이 어느 정도 효과를 가져 오고 있는 상황에서도, 상호문화주의 도시 프로젝트가 사회의 다양성을 위한 새로운 제안으로 제기되고 있다.

특히 실천을 위한 '만남'의 사고나 '공적 공간'의 재구성과 같이 도시적 차원에서 추구되는 상호문화정책은 도시 발전의 궤적에서 사회문화적 다양성을 활성화시킬 수 있는 이점이 있음을 인식했다는 점에서 유의성을 가진다. 그러나 상호문화주의 역시 도시별로 다양성이 존재할 수 있는 양식이 다를 수 있다는 사실을 무시하고, 보편적 입장에서 '만남'과 공적 공간의 유의성만을 강조하게 된다. 이러한 정책에서 도시의 사회경제적 불평등과 이와 연계된 문화적 차이는 간과되게 되고, 이로 인해 도시 주민들 간 차이와 거리가 감소하기 보다 증가할 수 있다. 또한 문화적 다양성이 사회경제적 불평등과 어떻게 관련되는가를 이해하지 못하거나 무관한 것으로 이해하게 된다. 다양성을 위한 상호문화정책과 도시프로그램들은 국지적 특성을 반영하기 위한 계획을 포함시키고자 하지만, 이는 항상 창조적 및 경쟁적 도시를 만들기 위한 지구적(보편적) 모형을 만드는데 기여하고 이를 우선하는 방식으로 전개되는 경향이 있다.

셋째, 상호문화주의와 이에 기반을 둔 상호문화도시 정책은 다문화주의 및 이에 근거한 다문화정책과 마찬가지로 현실의 경제·정치적 메커니즘의 작동 문제를 은폐하기 위한 이데올로기로 비판될 수 있다. 상호문화주의도시는 ‘다양성 이점’의 중요성을 강조하며, 성공적 도시 발전은 도시 공간에서 ‘문화적 차이’의 유지와 상호작용을 고취시키는 정책에 달려있다고 주장한다. 이러한 점에서 ‘다양성 이점’은 도시의 미래를 만들어나가는 창조성에 관한 가장 실천적 지식을 함께 묶어주는 것이라고 서술된다. 상호문화도시 프로젝트는 명시적으로 다양한 공동체의 출현을 자극하며, 이러한 자극은 도시 내 다양한 집단들 간 상호행동을 장려하여 결국 도시의 발전을 촉진하는데 기여하고자 한다. 이러한 점에서 “상호문화도시 프로젝트는 ‘다양성의 이점’을 현대 도시발전의 성공요인으로 간주한다.

그러나 상호문화주의에서 이러한 다양성에 대한 강조는 그 자체가 목적이라기보다 도시 발전을 목적으로 한 신자유주의적 또는 기업주의적 전략이라고 비판될 수 있다. 사실 이러한 상호문화주의 및 이와 관련된 정책들은 플로리다의 창조도시론과 밀접한 관련성을 가진다. 즉 상호문화도시들은 “유동적인 부의 창조자들을 유치하고 유지할 수 있다”는 플로리다(Florida, 2005)의 주장을 특히 준거한다(Wood and Landry, 2007, 12). 상호문화주의자들은 이러한 주장을 확장시켜, 혁신의 관건은 상호문화적 교류에 놓여 있으며, 상호문화적 도시들은 “유동적 부의 창조자들을 유치하고 유지할 뿐만 아니라”, 사실 개방적이고 관용적이며 상호행동적인 환경을 통해 이들을 창조한다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 플로리다의 창조도시론과 관련된 창의성과 다양성에 초점을 두는 신자유주의적 또는 기업주의적 전략과 연계된 사고이다”라고 비판되기도 한다(Collins and Friesen, 2011, 3068).

사실 “상호문화도시 프로젝트는 문화적 및 경제적 발전을 둘러싼 오늘날 정책 담론에서 도시에 목표를 맞춘 도시 기업주의의 한 사례로 간주될 수 있다”(Collins and Friesen, 2011, 3074). 상호문화도시 프로젝트는 사회경제적 불평등의 치유에는 관심을 가지지 않으며, 유의미한 상호문화적 접촉이 이루어질 수 있는 공간의 구축을 강조한다. 사회문화적 불평등에 초점을 두는 대신, 이

프로젝트는 다양성의 이점, 즉 차이가 점차 지구화되는 세계에서 도시 발전을 위한 중요한 역할을 한다는 점을 강조한다. 지구적 경제에서 경쟁성에 대한 강조는 다양성의 정치가 국가차원에서 도시차원으로 전환하도록 한다. 이러한 점에서 이 프로젝트는 다양성의 관리를 재규모화(rescaling)하고자 한다. 이는 지구화 과정에서 도시의 역할에 관한 일단의 주장을 담고 있다. 특히 상호문화주의는 ‘다양성’이 이러한 도시의 경제적 성공을 위한 핵심이라는 점을 주장하기 위하여 경쟁적 창조적 도시에 관한 주장들에 의존하고 있다.

## 5. 결론

최근 서유럽에서 외국인 이주자를 위한 담론으로서 상호문화주의와 이를 실현하기 위한 상호문화정책이 등장한 것은 그 동안 시행되어 오던 다문화정책을 대체할 수 있는 대안을 필요로 했기 때문이라고 할 수 있다. 상호문화주의 주창자들은 다문화주의가 상이한 문화들에 대한 수동적 인정에 한정되며 이로 인해 기존의 문화적 병존을 방지함으로써 인종적, 문화적 갈등을 초래한 원인이라고 비판한다. 그러나 상호문화주의는 다문화주의의 대안으로 제시된 것이라고 할지라도, 연계성을 가지며 상당 부분은 공통점을 가진다. 이들은 기본적으로 자민족중심의 동화주의나 차별적 배타주의에서 강조되는 단일 정체성에 대한 비판과 이를 극복하기 위한 다양성의 유의성을 인정하고 함양할 것을 전제로 한다. 실제 상호문화주의가 사용하는 용어들은 다문화주의와 별로 다르지 않으며, 각 담론을 실현하기 위한 정책이 있어서도 상당 정도 유사성을 가진다.

물론 다문화주의는 문화가 단순한 병존이 아니라 문화들 간의 접촉을 위한 상호행동과 이를 통한 공감대 형성의 중요성을 간과하고 있다는 점에서 비판될 수 있다. 달리 말해 다문화주의는 문화적 차이에 대한 불간섭주의로 인해 기존의 문화적 질서를 용인하고 소수집단의 문화를 하위문화로 지배문화에 흡수되거나 또는 소수문화를 소외시키는 경향을 보였다. 이러한 문제점을 해

소하기 위하여, 상호문화주의는 문화적 접촉을 통해 서로를 이해하고, 나아가 새로운 사회공간적 통합을 추구한다. 특히 다문화주의가 추상적 수준에서 윤리적 규범으로서 상호 인정을 강조하는 것과는 달리, 상호문화주의는 구체적으로 서로 다른 문화를 가진 개인들의 만남과 이를 통한 의사소통 그리고 이를 위한 공적 공간의 활성화를 강조한다는 점에서 의의를 가진다. 즉 다문화주의는 여전히 국가 공간에서 다문화정책의 하향식 시행과정을 전제로 한다면, 상호문화주의는 도시나 지역 단위에서 구체적인 만남의 장소를 만들고 이를 통해 상이한 인종들 간 접촉과 문화적 교류를 촉진하고자 한다. 이러한 점에서, 다문화정책은 외국인 이주자들의 사회공간적 격리 특히 주거지 분화를 방지했다면, 상호문화정책은 이를 적극적으로 해결하기 위한 방안의 모색에 초점을 둔다.

이러한 상호문화(도시)정책은 유럽평의회에서 시행하는 상호문화도시 프로그램을 통해 유럽 전역으로 확산되고 있다. 이 프로그램에 선정된 도시들은 도시별로 다양한 방식들을 강구하여 외국인 이주자들과의 상호행동과 교류를 촉진하고자 한다. 이 도시들은 교육, 공적 공간, 사회서비스, 사업과 경제, 청소년, 중재와 갈등 해결, 대중매체와 의사소통, 국제 정책, 거버넌스·리더십·시민권 등 다양한 분야에서 이러한 프로그램을 수행하고 그 결과를 평가하고 있다. 유럽평의회는 이러한 프로그램의 시행을 평가하기 위하여, 상호문화도시 지표를 설정하고 공신력 있는 기준으로 활용하면서 상호문화주의와 이를 위한 상호문화도시 정책에 대한 관심을 확대시키고 있다. 그러나 상호문화정책의 배경으로 제시되었던 주거 격리에 대응하기 위한 프로그램은 명시적으로 열거되지 않았으며, 공적 공간에 관한 지침 제안에서 암묵적으로 고려되는 정도이다.

요컨대 상호문화주의와 이를 위한 상호문화(도시)정책은 다문화주의나 다문화정책이 간과한 부분들을 지적하고 이를 보완하고자 한다는 점에서 의의를 가진다. 그러나 상호문화주의와 상호문화정책이 다문화주의와 다문화정책의 한계를 실질적으로 극복할 수 있는 새로운 방안이라고 보기는 어렵다. 상호문화(도시)정책은 기존의 다문화정책의 문제점을 개선하는 점도 있지만, 실

제 상호문화주의와 다문화주의 간에는 큰 차이가 찾아보기 어렵다. 따라서 상호문화주의나 상호문화정책이 비유럽 국가들에서 최근 부상하고 있는 다문화주의 담론과 이에 바탕을 둔 다문화정책이 제대로 논의되고 시행되기도 전에 이를 대체하고자 하는 것은 오히려 혼란을 초래할 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라 상호문화주의는 다문화주의와 마찬가지로 문화적 다양성에 초점을 둬으로써 실제 사회에서 발생하고 있는 불평등에 대해서는 관심을 돌리는 경향이 있다. 또한 상호문화주의는 국가 공간에서 전개되던 다문화정책을 개별 도시나 개인의 차원(상호행동과 만남)으로 환원시킴으로써 국가 역할의 중요성을 은폐할 수도 있다. 무엇보다도 상호문화주의는 다문화주의와 마찬가지로, 다양성을 수단으로 창조성과 도시 발전을 강조하는 신자유주의적 도시 발전을 추구하는 이론(이른바 ‘창조도시’론과 유사한) 또는 이데올로기로 전락할 수도 있을 것이다.

2014.4.15 접수, 2014.6.15 수정, 2014.6.24 게재확정

## 참고문헌

- 김경학, 2010, 궤백 ‘상호문화주의’의 문화적 다양성 관리의 한계: 시크 ‘키르판’ 착용 논쟁을 중심으로, 민주주의와 인권, 10(3), 473-504.
- 김영필, 2012, 상호주관적 자아 탐구: 에드먼드 후설의 현상학적 자기성찰 모형, 철학논총, 67, 75-99.
- 김영필, 2013, 하버마스 의사소통행위이론의 상호문화주의적 함의, 철학논총, 71, 3-27.
- 김태원, 2012, 다문화사회의 통합을 위한 패러다임으로서의 유럽 상호문화주의에 대한 이론적 탐색, 유럽사회문화, 9, 179-213.
- 박인철, 2010, 상호문화성과 윤리 - 후설 현상학을 중심으로, 철학, 103, 129-157.
- 오정은, 2011, 네덜란드의 외국계 주민통합정책 연구: 틸부르크(Tilburg)시의 상호문화 사업을 중심으로, 유럽연구, 29(3), 189-215.
- 오정은, 2012, 유럽의 상호문화정책 연구: 상호문화도시 프로그램을 중심으로, 다문화와 평화, 6(1), 38-62.
- 육주원·신지원, 2012, 다문화주의에 대한 반격과 영국 다문화주의 정책 담론의 변화, EU연

- 구, 31, 111-139.
- 최병두, 2014, 창조도시와 창조계급: 개념적 논제와 비판, *한국지역지리학회지*, 20(1), 49-69.
- 최병두·임석희·안영진·박배균, 2011, 지구지방화와 다문화공간, 푸른길.
- 최재식, 2006, 상호문화성의 현상학 - 문화중심주의를 넘어 상호문화성으로, *철학과 현상학 연구*, 30, 10-30.
- 최현덕, 2009, 경계와 상호문화성: 상호문화 철학의 기본과제, *코기토*, 67, 301-329.
- Alesina A., and Zhuravskaya, E., 2011, Segregation and the quality of government in a cross section of countries, *American Economic Review*, 101(5): 1872-1911.
- Amin, A., 2002, Ethnicity and the multicultural city: living with diversity, *Environment and Planning A*, 34, 959-980.
- Banerjee T., 2001, The future of public space. Beyond invented streets and reinvented places, *Journal of the American Planning Association*, 67, 9-24.
- Collins, F.L. and Friesen, W., 2011, Making the most of diversity? the intercultural city project and a rescaled version of diversity in Auckland, New Zealand, *Urban Studies*, 48(14), 3067-3085.
- Council of Europe and the European Commission, 2013, *Intercultural Cities*, [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp).
- Florida, R., 2005, *Cities and the Creative Class*, Routledge, London (이원호·이종호·서민철 역, 2008, 도시와 창조계급, 푸른길).
- Goonewardena, 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, 670-678.
- James, M., 2008, *Interculturalism: Theory and Practice*, London: Baring Foundation.
- Janssens M., and Zanoni, P., 2009, Facilitating intercultural encounters within a global context: towards processual conditions, in M. Janssens, D. Pinelli, D.C. Reymen, S. Wallman (eds), *Sustainable Cities. Diversity, Economic growth, Social cohesion*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 26-44.
- Khovanova-Rubicondo, K. and Pinelli, D., 2012, Evidence of the economic and social advantages of intercultural cities approach, paper in Council of Europe & European Commission, [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp).
- Landry, C., 2000, *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, Comedia, London (임상오 역, 2005, 창조도시, 해남).

- Macey, M., 2012, So what's wrong with multiculturalism? *Debating Multiculturalism 1*, Workshop Proceedings, Dialogue Society, London, 39-58.
- Mitchell, K., 2004, Multiculturalism or the united colors of capitalism, *Antipode*, 25(4), 263-294.
- Putnam, R. D., 2007, Diversity and community in the Twenty-first century, The 2006 Johan Skytte Prize Lecture, *Scandinavian Political Studies*, 30, 137-174.
- Uslaner, E.M., 2011, Trust, diversity and segregation in the United States and the United Kingdom, *Comparative Sociology*, 10, 221-247.
- Valentine, G. (2008) Living with difference: reflections on geographies of encounter, *Progress in Human Geography*, 32, 323-337.
- Wood, P. (ed), 2009, *Intercultural Cities: Towards a Model for Intercultural Integration*, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex.
- Wood, P. and Landry, C., 2008, *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*, Earthscan, London.

## Transforming towards Interculturalism and Intercultural City Policy

Byung-Doo Choi\*

**Abstract** This paper is to consider significance and limitation of interculturalism and intercultural policy which have emerged recently in western Europe as an alternative to multiculturalism and multicultural policy. They share common points in terms of opposition to assimilation and its policy, and of cultivation of cultural diversity. But, unlike multiculturalism which has neglected cultural juxtaposition of different ethnic groups, interculturalism tries to resolve positively socio-spatial segregation, promoting communicative interaction and cultural interchange between them. The Council fo Europe has developed and implemented a programme for intercultural city in order to diffuse intercultural policies throughout Europe and other countries. Interculturalism and intercultural (city) policy seem to have an important significance that encourages intercultural encounter or contacts among different cultures and ethnics, and hence remove socio-spatial segregation and forester cultural diversity as a new moment of urban development. But interculturalism and its policy do not seem to have been free from neoliberal or entrepreneurial (urban) strategy, even though they can complement the limitation of existing multiculturalism and its policy.

**Keywords** interculturalism, multiculturalism, intercultural policy, intercultural city (programme), neoliberalism

---

\* Daegu University, Professor, Geography, bdchoi@daegu.ac.kr