

2017 한국이민학회 학술심포지엄

한국의 이민정책, 어디로 가야하나?

: 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제

일시 2017. 6. 2. (금) 9:30~18:10

장소 서울글로벌센터 9층 국제회의장

주최



한국이민학회
Korea International Migration Studies Association



IOM이민정책연구원
IOM Migration Research & Training Centre



한국이민재단
KOREA IMMIGRATION SERVICE FOUNDATION



고려대학교
사회통합교육연구소



한국이민학회 회장 **이규용**

안녕하십니까?

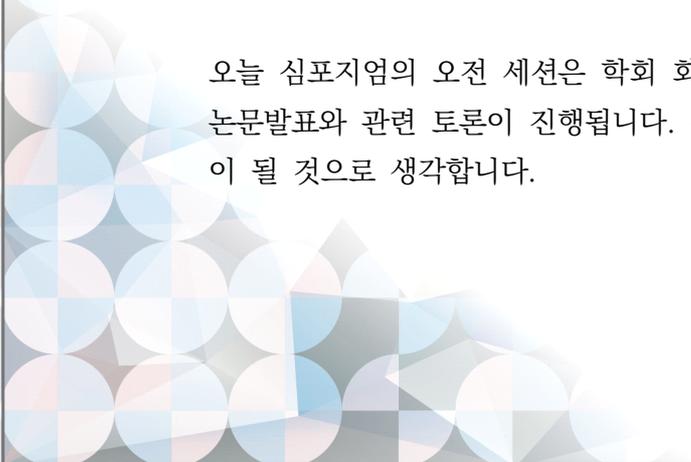
여름이 시작되는 길목에서 오늘 뜻깊은 행사를 하게 되었습니다. 2017년 상반기 한국 이민학회 학술대회는 학회 회원들의 논문발표회와 더불어 한국이민정책 방향모색이라는 기획세션으로 준비를 하여왔으며 오늘 그 결실을 맺는 장을 마련하였습니다.

글로벌화가 빠르게 진행되고 있는 오늘의 세계는 국가 간 인구이동을 보다 촉진시키는 방향으로 나아가고 있습니다. 소득수준이 높아지고 산업구조의 고도화 및 저출산 고령화가 진행되면서 많은 선진국들은 이민정책을 적극적으로 추진하여 왔습니다. 우수인재를 유치하기 위해 다양한 인센티브를 제공하는 등 국가 간 인재 유치 경쟁도 치열해지고 있습니다.

우리나라도 이미 이민국가로 접어들었습니다. 국내 체류 외국인 규모는 200만 명을 넘어섰고 생산 활동에 종사하는 외국인 취업자도 100만 명을 상회하고 있습니다. 국내 체류 외국인의 유형도 다양해지고 있어 이민자 유형별 정책대응의 필요성도 높아지고 있습니다. 또한 빠르게 진행되는 한국사회의 저출산 고령화는 출산율제고와 더불어 이민정책에 대한 논의를 더욱 촉발시키고 있습니다.

이민자의 유입은 사회경제적 편익과 비용을 야기하며 이는 장기간에 걸쳐 지속적이라는 특징을 갖습니다. 이에 따라 국내 노동시장을 보호하고 인력부족 해소 및 경제적 편익을 제고하며 차별 해소, 인권보호, 사회적 갈등 완화 그리고 이민과 국제협력의 강화 등 다양한 측면에서 이민관련 법·제도의 정비 및 정책개선이 이루어져야 합니다.

오늘 심포지엄의 오전 세션은 학회 회원들의 연구 성과를 공유하는 자리로 모두 6편의 논문발표와 관련 토론이 진행됩니다. 흥미로운 주제들로 구성되어 있어 좋은 학습의 장이 될 것으로 생각합니다.



한국의 이민정책, 어디로 가야하나?

: 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제

오후세션은 한국의 이민정책에 대해 그 동안 심도 있는 연구를 수행하여 온 전문가들의 치열한 발표 및 토론의 장이 될 것입니다. 오늘 이 자리는 제목에서 보듯이 한국의 이민정책에서 풀지 못한 문제는 무엇이고 또 풀어야 할 과제는 무엇이며 어떻게 풀어야 할 것인가를 다루고 있습니다. 한국사회 이민정책이 다루어야 할 영역전반을 짚고 있는 권오규 전부총리님의 기초발제 내용들은 향후 이민정책의 방향을 모색하는데 좌표가 될 것으로 기대합니다.

이민문제는 이제 선택이 아닌 우리 사회가 필수적으로 받아들여야 할 핵심 이슈 중의 하나입니다. 오늘 심포지엄은 이에 대해 공개적인 논의의 장을 마련하였다는 점에서 의미가 있습니다. 참석하신 모든 분들의 열띤 논의를 통해 한국의 이민정책이 나아가야 할 방향을 모색하는데 도움이 되기를 희망합니다.

끝으로 심포지엄 개최를 위해 귀중한 시간을 할애하여 애써주신 관계자 분들과 이 자리를 빛내주신 참석자 모두에게 감사드립니다. 아울러 공동주최기관으로 적극적인 도움을 주신 IOM이민정책연구원, 한국이민재단 그리고 고려대 사회통합교육연구소에도 감사의 말씀을 드립니다. 여러분 모두의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.





IOM이민정책연구원 원장 **정기선**

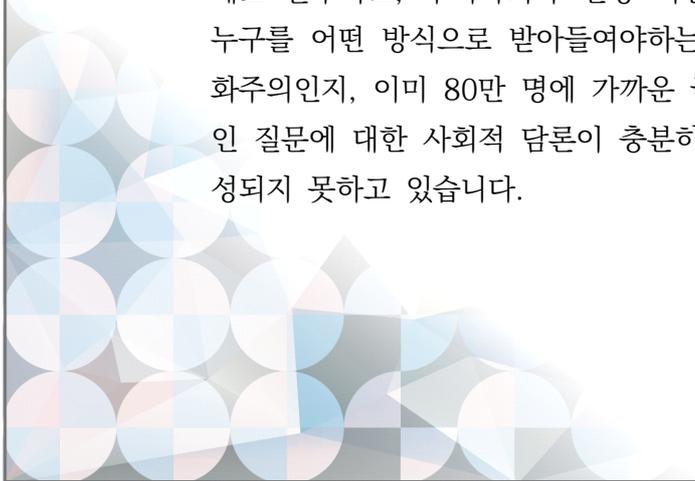
안녕하세요. IOM이민정책연구원장 정기선입니다.

먼저 한국이민학회와 한국이민재단, 고려대학교 사회통합교육연구소와 저희 IOM이민정책연구원이 함께 한국 이민정책의 방향을 모색하고자 마련한 자리에 참석해주시고 함께 빛내주신 발표자, 토론자, 참석자 여러분께 감사의 말씀 드립니다.

오늘 심포지엄은 제가 학회장이던 2015년 전기학술대회 기획세션인 “저출산·고령화시대의 이민정책 활용방안 모색”의 후속논의로서, 우리나라 이민정책의 향방에 대해 한층 더 심도 있는 발표와 토론이 이어질 것으로 보여 더욱 기대가 됩니다. 이런 의미 있는 심포지엄에 저희 연구원도 함께 참여하게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

지금으로부터 10년 전인 2007년부터 외국인(이민)정책과 결혼이민자를 중심으로 한 이민자통합정책이 본격적으로 시행되어 오고 있습니다. 2007년 재한외국인처우기본법 제정, 2008년 다문화가족지원법 제정과 1차 외국인정책기본계획 수립, 2010년 1차 다문화가족지원정책 기본계획 수립 등이 진행되었습니다. 2010년에 수립된 2차 저출산·고령사회 기본계획에서도 고령사회 대비 잠재성장 동력 확보 차원에서 외국 인력의 활용과 사회통합 기반조성을 정책과제로 담고 있으며, 이는 3차 계획에서도 계속되고 있습니다.

이처럼 지난 10년간 이민관련 법·제도적 기반을 갖추는 데에는 상당한 진전이 있었음에도 불구하고, 우리사회가 진정 이민사회로 가야만 하는지, 이민개방을 해야 한다면 누구를 어떤 방식으로 받아들여야하는지, 우리가 추구하는 이민자 통합의 방향이 다문화주의인지, 이미 80만 명에 가까운 국내 체류 동포의 통합방향은 무엇인지 등 기본적인 질문에 대한 사회적 담론이 충분히 활성화되지 못하고 있어 아직 국민적 합의가 형성되지 못하고 있습니다.



한국의 이민정책, 어디로 가야하나?

: 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제

그런 가운데 2007년 처음 100만 명을 넘긴 체류 외국인이 이제는 200만 명으로 계속 증가하고 있고, 저출산·고령화 문제는 더욱 심화되어 금년부터 생산가능인구가 줄어들고 있습니다. 또한 1980년대 중반부터 본격화된 저출산 여파로 올 한해 출생아 수가 40만 명에도 못 미칠 것으로 예상되고 있으며, 2020년부터 베이비부머의 은퇴가 본격화되면서 인구절벽을 체감할 때가 그리 멀지 않은 것 같습니다.

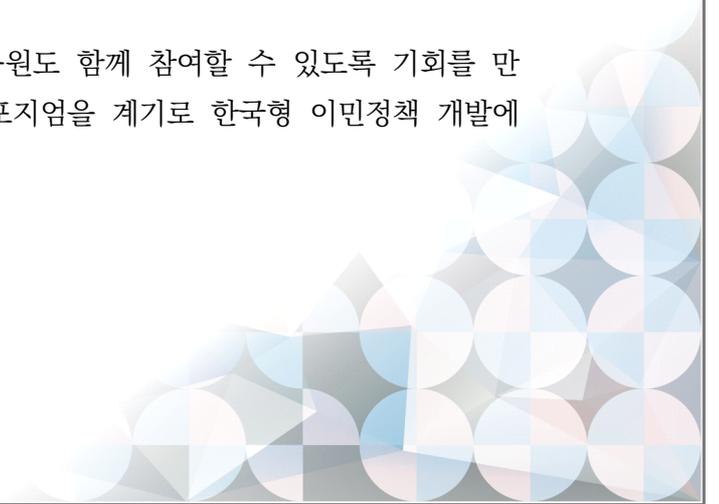
그동안 노동시장 수요공급 불일치 문제를 해소하기 위해 외국인력활용 차원에서 다루었던 이민문제가 이제 저출산·고령화로 인한 인구문제 해소 방안들 중 하나로 적극적으로 고려될 필요성이 어느 때보다 커지고 있는 시점인 만큼 이민정책에 대한 논의도 획기적인 패러다임 전환으로 이어져야 할 것입니다.

결혼이민자를 제외하고는 대부분 한시적 활용인력만으로만 접근했던 외국인 유입 및 활용에 대해서도 이들 중 일부가 영주이민자로 전환 될 수 있음을 염두에 두고 보다 정치한 이민정책 개발이 요구됩니다. 더불어 이민자 통합정책의 방향설정에도 있어서도 충분한 공론화와 국민적 공감대 형성을 바탕으로 체계적인 이민자 통합정책 과제를 개발할 필요가 있습니다.

오늘 심포지엄에서 다양한 분야 전문가들의 발표와 토론이 이러한 이민 정책개발 논의의 토대를 제공해 줄 것으로 기대하며, 이미 막 출발한 새 정부가 이민·다문화 관련 정책방향을 제대로 잡고 내실 있게 정책을 추진하는데 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 믿습니다.

끝으로 오늘 한국이민학회 심포지엄에 저희 연구원도 함께 참여할 수 있도록 기회를 만들어주신 이규용 회장님께 감사드리며, 이번 심포지엄을 계기로 한국형 이민정책 개발에 큰 발전이 있기를 기원합니다.

감사합니다.





한국이민재단 이사장 우기봉

여러분 반갑습니다.

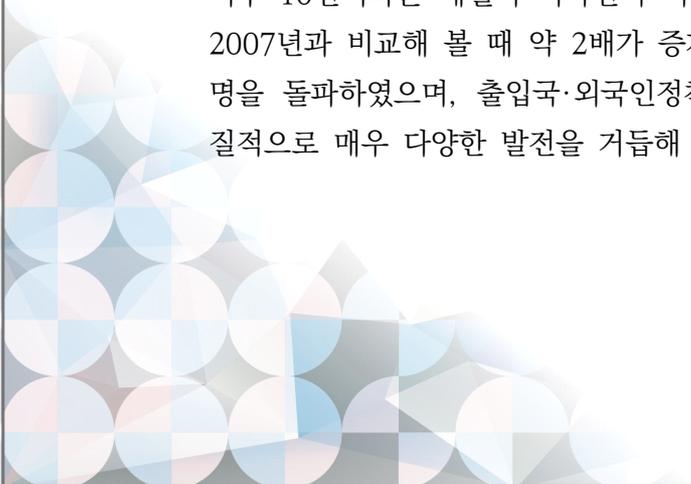
먼저 한국이민학회와 고려대학교 사회통합교육연구소, IOM이민정책연구원 그리고 저희 한국이민재단에서 공동으로 마련한 '2017년 한국이민학회 학술심포지엄'에서 주제발표 및 열띤 토론을 해 주실 여러 교수님과 박사님들, 그리고 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

특히 바쁜 일정에도 불구하고 평소 우리나라의 이민정책에 대해 많은 관심과 열정을 보여주시고 계신 존경하는 권오규 전 부총리님께 이 자리를 빌어 이민정책 분야에 몸담고 있는 한사람으로서 감사하다는 말씀을 드립니다.

지난 2007년 5월, 참여정부는 재한외국인이 우리 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 국민과 함께 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 한국의 발전과 사회통합에 이바지하기 위하여 '재한외국인처우기본법'을 제정하였습니다.

재한외국인처우기본법 제정 당시, 체류외국인의 수는 106만여명이었고, 출입국자의 수는 4천만명 정도였습니다. 당시 참여정부는 법무부를 출입국·외국인정책의 주무기관으로 지정하고, 출입국·외국인정책을 적절하게 수행할 수 있도록 법무부 출입국관리국을 출입국·외국인정책본부로 격상시켜 주었습니다.

이후 10년이라는 세월이 지나면서 지난해 말 현재 우리나라에 체류하는 외국인의 수는 2007년과 비교해 볼 때 약 2배가 증가한 200만명을 넘어섰고, 출입국자의 수도 8천만명을 돌파하였으며, 출입국·외국인정책, 즉 이민정책도 많은 변화와 함께 양적으로나 질적으로 매우 다양한 발전을 거듭해 왔습니다.



한국의 이민정책, 어디로 가야하나?

: 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제

다만 아쉬운 점은 주요 선진국에서는 이민정책을 국가의 중요한 핵심정책으로 인식하여 이민정책의 추진체계를 정비하고, 경제성장 동력으로 활용하고 있는 반면에, 과거 우리 정부에서는 이민정책의 중요성을 인식하면서도 정책의 우선순위를 정할 때 이민정책을 후순위에 자리매김 시켰다는 것입니다.

이제 새로운 정부가 들어섰고, 이민행정의 수요와 이민행정 환경은 10년 전과 비교할 수 없을 만큼 달라졌기 때문에 앞으로 우리나라의 이민정책의 패러다임과 이민행정 추진체계도 많은 변화와 함께 비약적인 발전이 있을 것으로 기대하고 있습니다.

과거 독일의 이민정책 실패 사례에서 보듯이 이민정책의 실패는 국가의 커다란 부담으로 남게 됩니다. 따라서 지금 우리나라의 이민정책은 향후 20-30년 후를 내다보며 미래를 설계할 수 있는 큰 그림이 필요하다고 생각합니다.

그러한 의미에서 새로운 정부의 출범과 함께 우리나라 이민정책의 풀지 못한 과제와 풀어야 할 과제에 대한 모색을 통해서 한국의 이민정책 관련 제도와 정책적 개선 방안을 제시하고, 나아가 국익을 제고하며, 동시에 외국인의 권익을 함께 증진할 수 있는 길도 모색하고자 오늘의 학술심포지엄이 개최되게 된 것은 매우 시의적절하고 뜻 깊은 일이라고 생각합니다.

끝으로 이 자리가 우리나라 이민정책의 어제와 오늘을 돌아보며, 앞으로 다가올 미래의 변화에 잘 대처하며 발전해 나갈 방향을 함께 고민할 수 있는 계기가 되기를 진심으로 기원해 봅니다.

여러분 모두의 가정에 건강과 행운이 충만하시기를 기원합니다.

감사합니다.



PROGRAM

| 일시 2017. 6. 2. (금) 9:30~18:10 | 장소 서울글로벌센터 9층 국제회의장

오전 프로그램 (주최 한국이민학회)

09:30~09:50	오전 등록
09:50~10:00	개회사 이규용 (한국이민학회 회장)

오전세션 I	일반세션 (A실)	사회 이병하 (서울시립대학교)
10:00~11:40	발표1~3 박우 (한성대학교) 서울 남서부 '조선족' 집거지에 대한 연구 : 시민권적 접근을 중심으로 심규선 (서울시립대학교 도시과학연구원) · 이윤석 (서울시립대학교) 한국인과 외국인의 상호접촉 경험과 신뢰 : 서울 외국인 밀집거주 지역을 대상으로 박성재 · 이규용 (한국노동연구원) 외국인력 활용이 내국인력의 입·이직에 미치는 영향 토론 송영훈 (강원대학교) / 최슬기 (KDI 국제정책대학원) / 이창원 (IOM이민정책연구원)	

오전세션 II	대학원생세션 (C실)	사회 문경희 (창원대학교)
10:00~11:40	발표1~3 김지홍 · 유민수 · 유주윤 · 하서영 · 황은정 (이화여자대학교 사회학과) 하청기업 근로현장에서의 외국인 근로자의 근로여건과 사회·문화적 만족도에 관한 질적 조사 조하영 (서울대학교 사회학과) 이주민의 정주여지가 차별대응에 미치는 영향 : 결혼이민자 및 귀화자를 중심으로 허설화 (서울대학교 사회학과) 한국사회 조선족 입주돌봄노동자의 감정관리 및 대응 토론 송영호 (고려대학교 아세아문제연구소 한민족공동체연구센터) / 최서리 (IOM이민정책연구원)	
11:40~13:00	점심식사 (한국이민학회 이사회)	



한국의 이민정책, 어디로 가야하나?

: 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제

오후 프로그램 (주최 한국이민학회 · IOM이민정책연구원 · 한국이민재단 · 고려대 사회통합교육연구소)

13:00~13:20	오후 등록
13:20~13:40	축사 정기선 (IOM이민정책연구원 원장) · 우기봉 (한국이민재단 이사장)
13:40~14:00	기조발제 권오규 (KAIST 교수, 전 부총리)
오후세션 I	저출산 · 고령화시대의 이민정책방향 사회 유길상 (한국기술교육대학교)
14:00~15:00	발표1~2 설동훈 (전북대학교) 한국의 이민정책 2017 : 이론쟁점과 정책과제 이삼식 (한양대학교) 미래 인구변동과 파급효과 토론 전광희 (충남대학교) / 최경수 (한국개발연구원) / 강동관 (IOM이민정책연구원)
오후세션 II	이민자 사회통합정책 방향 사회 이진영 (인하대학교)
15:00~16:00	발표1~2 김혜순 (계명대학교) 사회통합정책 쟁점과 과제 윤인진 (고려대학교) 국내 재외동포 지원과 사회통합정책 방향 토론 김현미 (연세대학교) / 윤광일 (숙명여자대학교) / 객재석 (한국이주·동포정책개발 연구원)
16:00~16:20	휴식
오후세션 III	이민자 권리와 한국인의 이민인식 사회 한경구 (서울대학교)
16:20~17:20	발표1~2 최홍엽 (조선대학교) 신정부의 외국인 인권 증진을 위한 과제 김석호 (서울대학교) 한국인들의 이주민에 대한 인식의 특징과 변화 토론 김환학 (헌법재판연구원) / 박찬운 (한양대학교) / 오경석 (경기도 외국인인권지원센터)
오후세션 IV	종합토론 사회 이혜경 (배재대학교)
17:20~18:10	토론 우기봉 (한국이민재단) / 유길상 (한국기술교육대학교) / 이규용 (한국이민학회) / 이진영 (인하대학교) / 정기선 (IOM이민정책연구원) / 한경구 (서울대학교) _ 캐나다 순

CONTENTS

기조발제 |

국가전략으로서의 인구정책	권오규	15
---------------------	-----	----

기획세션 1 | 저출산·고령화시대의 이민정책 방향

한국의 이민정책 2017 : 이론쟁점과 정책과제	설동훈	31
----------------------------------	-----	----

미래 인구변동과 파급효과	이삼식	43
---------------------	-----	----

토론 | 전광희 / 최경수 / 강동관

기획세션 2 | 이민자 사회통합정책 방향

사회통합정책 쟁점과 과제	김혜순	61
---------------------	-----	----

국내 재외동포 지원과 사회통합정책 방향	윤인진	75
-----------------------------	-----	----

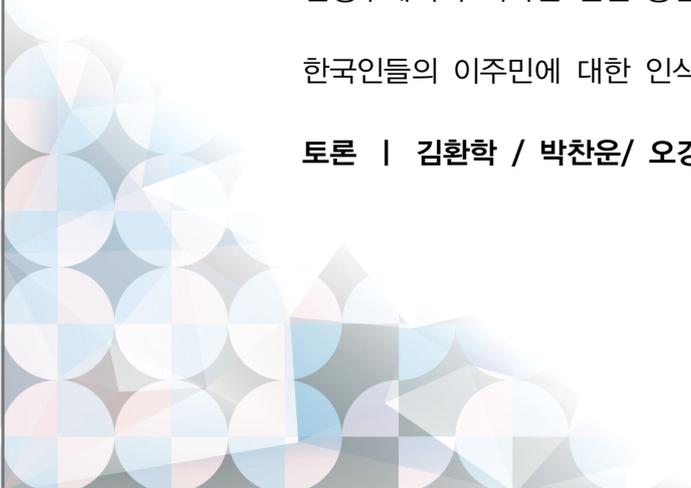
토론 | 김현미 / 윤광일 / 곽재석

기획세션 3 | 이민자 권리와 한국인의 이민인식

신정부에서의 외국인 인권 증진을 위한 과제	최홍엽	85
-------------------------------	-----	----

한국인들의 이주민에 대한 인식의 변화	김석호	103
----------------------------	-----	-----

토론 | 김환학 / 박찬운 / 오경석



한국의 이민정책, 어디로 가야하나?

: 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제

일반세션 |

- 서울 남서부 '조선족' 집거지에 대한 연구
: 시민권적 접근을 중심으로 박우 135
- 한국인과 외국인의 상호접촉 경험과 신뢰
: 서울 외국인 밀집거주 지역을 대상으로 심규선 · 이윤석 153
- 외국인력 유입이 내국인력의 입·이직에 미치는 영향 박성재 · 이규용 173
- 토론 | 송영훈 / 최슬기 / 이창원

대학원생세션 |

- 하청기업 근로현장에서의 외국인 근로자의 근로여건과 사회·문화적
만족도에 관한 질적 조사 김지홍, 유민수, 유주윤, 하서영, 황은정 197
- 이주민의 정주의지가 차별대응에 미치는 영향
: 결혼이민자 및 귀화자를 중심으로 조하영 205
- 한국사회 조선족 입주돌봄노동자의 감정관리 및 대응 허설화 221
- 토론 | 송영호 / 최서리





기조
발제

2017 한국이민학회 학술심포지엄

국가전략으로서의 인구정책

권오규 (KAIST 교수, 전 부총리)

기조발제

국가전략으로서의 인구정책

.....

권오규 | KAIST

목차

1. 문제의 제기
2. 이민정책의 세계적 흐름
3. 지속 가능한 인구정책방향
 - (1)인구를 늘리고 사람을 키우는데 집중
 - (2)이민활용방안

1. 문제의 제기

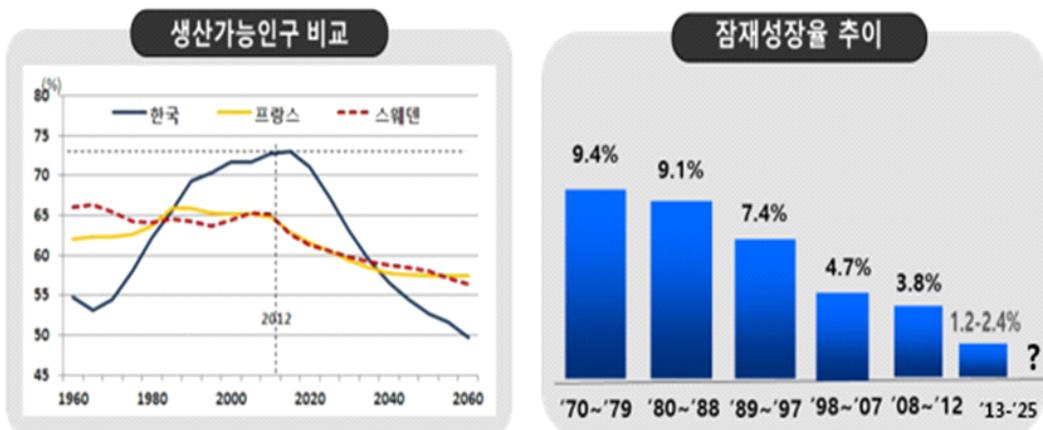
□출산절벽 현실화

- 신생아 수 급감: 1990년대 60만명대→2001년 55만→2005년 44만
→2017년 30만명대로 하락 전망(감소율 12.1%)
- 합계출산율: 2005년 1.08(최저치)→2016년 1.24(2.1에 턱없이 부족)
- 2006-2016년간 102조 투입에도 불구, 출산율 급격 감소 중
- *청년실업을 역대최고, 결혼건수 역대 최저, 일 가정 양립곤란, 주거비 및 사교육비 부담 가중
- Demogrphy상 인구보너스기 종료(인구절벽)→저성장기조 고착
- *2017년부터 생산가능인구 감소, 문제를 풀 시간적 여유 급속 소진
- *demography: 한 국가의 잠재성장율, 재정건전성, 노동공급, 소득분배, 주택시장 등에 근본적 변화를 초래하는 **deep factor**

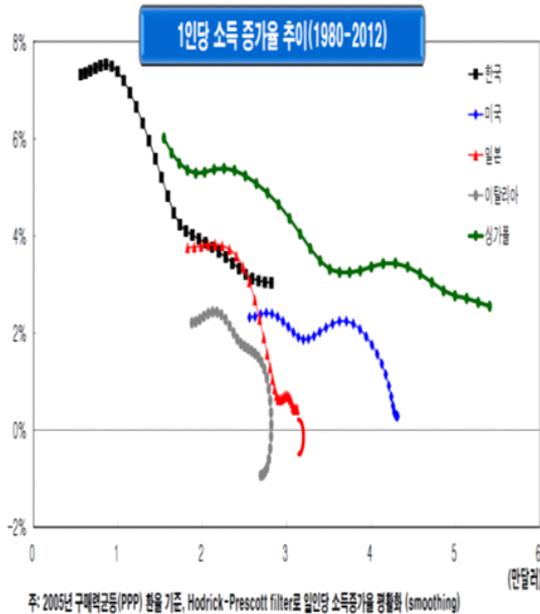
3

저출산고령화: “Demography의 영향 무서운 것”

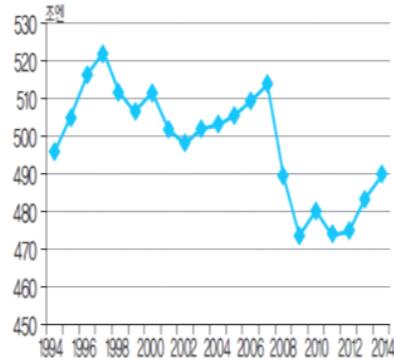
- 선진국이 2만→3만달러 가는데 평균 8년, 3만→4만달러 가는데 14.2년 소요
- 한국은 현재 11년째 2만 달러 수준→3만 달러 가려면 아직도 몇 년?
→4만 달러 갈 수 있을지는 의문
- *잠재성장율 전망(컨퍼런스보드): 2013-18년 2.4%, 2019-25년 1.2%



2만 달러 짜리 국가로 전락할 위험



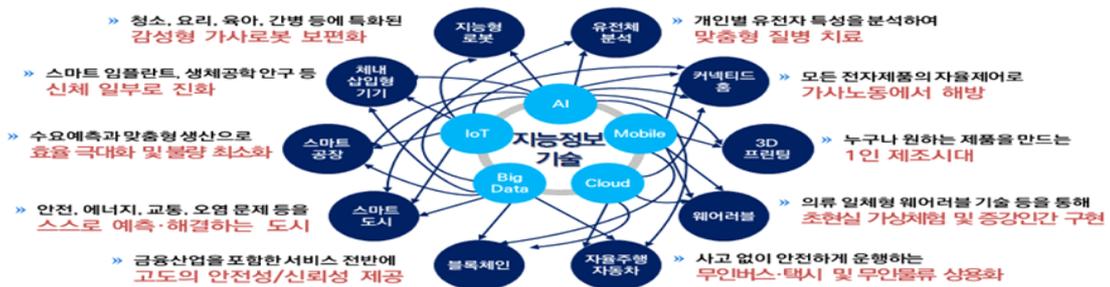
<과거 20년간 일본 명목GDP>



5

높은 청년실업률과 4차 산업혁명 대응 미흡

- 역대 최고 청년실업률(11.2%, 2017.4) vs. 중소기업 인력부족 심화
- 원인: 저성장으로 일자리 창출 미흡, 해운, 조선, 금융 등 구조조정으로 퇴출자 증가, 대학의 취업능력 교육 미흡, 중기나 허드렛일 거부 캅거루족 증가
- *중기인력 부족원인(2013중기청): 지원자 없음(59.9%), 작업여건열악(43.8%), 직무능력부족(41.9%)
- 향후 4차 산업혁명으로 일자리 축소 우려
- 2025년 일자리 전망(2017 딜로이트): 유통, 물류 분야 최대 55만개 감소
- *유망업종: 생활안전, S/W, VR, 엔지니어링, 법률, 자동차
- *불리업종: 유통물류, 교육, 행정, 금융, 기계
- 4차 산업혁명적응도: 스위스(1위), 미국(4위), 일본(12위), 한국(25위)
- *AI전문가 부족→대기업의 외국전문가 유치확대



6

2. 이민정책의 세계적 흐름

□이민정책의 세계적 흐름

- 치열한 우수인재 유치 경쟁: 이민자가 창의적인 사회개혁과 새로운 일자리 창출에 결정적 역할을 하는 것으로 인식
- *미국 500대 기업 중 41%인 204개는 이민자가 창업
- *홍콩: 우수인재 유치정책(QMAS)을 통해 우수인재를 선별, 영주권을 발급하여 금융, 회계, 문화예술 등 각 분야의 인재 유치에 성공
- *스웨덴: '고용수요 중심(demand driven)' 접근으로 노동이민법 개정 (2008.12)→간소화된 절차와 규제완화로 모든 직종에 외국인 고용 가능
- 역사적 측면에서 볼 때 선진국 중 이민에 의존하지 않고 선진국이 된 국가는 일본이 유일(일본의 저출산고령화, 재정 파탄 등 감안 시 부적절한 모델)
- 원래 이민 국가인 미국, 캐나다, 호주 등은 당연히 이민이 결정적 역할→ 선진국이 된 이후에도 선별적 이민정책을 국가전략으로 유지
- **"이민법을 개선하여 세계최고 우수인재를 영입해야 한다."(2013.1 오바마)
- 유럽은 자연대체율(2.1명)이하 출산율이 30년 이상 지속되는 가운데(남유럽 1.3, 북구 1.6-1.9) 이민에 의해 노동력을 유지하고 선진국으로 발돋움
- *해외출생 인구 비율(2013,%): 영국 12.3, 스웨덴 16.0, 스페인 14.5, 이태리 9.5, 독일 12.8, 아일랜드 16.4, 화란 11.6, 노르웨이 13.9, 덴마크 6.5
- 이민국가: 미국 12.9, 호주 27.7, 캐나다 20.0, 뉴질랜드 23.2, 스위스 28.3

7

□한국은 일본과 함께 이민자의 활용이 극히 취약한 국가

- *일본 외국인 비율(2013) 1.7%
- 그러나 우리나라는 2000년 이후 외국인 급격히 증가: 2000년 21만→2012년 141만(2.8%)→2013년 160만(3.1%)→2015년 171만(3.5%)
- 이민자의 지속적 증가는 피할 수 없는 추세→ 이민을 경쟁력 강화를 위한 핵심적 자산으로 인식하고 적극적, 선별적으로 활용하는 방안을 강구할 필요
- 지금까지 정부의 외국인 정책: '재한 외국인 처우 기본법'(2007.7월 제정)에 따라 매 5년 단위로 법무장관이 기본계획을 작성
- 거시경제적 차원에서 이민을 핵심적 발전전략의 하나로 보는 인식 부족
- 선진국처럼 국가전략으로서의 이민정책에 대한 검토도 부재
- *입국 이후의 사회통합에 무게를 두어 '다문화사회'를 이민정책의 목적으로 인식하는 경향→ 입국 이전의 이민자 규모, 구성 등 논의는 부재
- *이민자에 대한 배려를 넘어 이민자를 독립된 문화로 수용하는 다문화사회 지향 (예: 미국의 melting pot)은 한국인의 인식에 비추어 어려움이 있음
- 언젠가 통일이 이루어질 경우 북한 인구 유입 가능성, 이민자와 귀화자를 동일시하는 오해, 통제를 받아야 하는 복지혜택 대상인식, '실패한 유럽이민정책' 등을 내세워 이민자 증가에 대해 막연히 우려

3. 지속 가능한 인구정책방향

(1)인구를 늘리고 사람을 키우는데 집중

-인구절벽: 저출산대책을 가족중심의 장기적 사회정책으로 전면전환(주거, 보육, 교육, 노동이 핵심)

-대선공약

*주거: 17만호 임대주택

*보육: 국공립 어린이집 40%, 아동수당도입, 가정양육수당 인상, 육아휴직 급여 및 기간 대폭인상, 둘째 출산장려금 대폭인상 등

*교육: 대학학자금 반값

*노동: 최저임금 1만원, 공공고용 81만, 고위직 여성 등용 확대(여성인사수석)

→재원? 시간?

*소요예산(건국대 매니페스토연구소): 일자리 25.1조, 보육 30.4조, 노인복지 18.7조

-추진체계: 한국 일자리위원회+일자리수석 vs. 일본: 1억총활약상(장관급) 통해 총지휘

*지방분권 중요: 지방공동체 역할확대, 지방에서 못한 일을 국가, 자원배분 구조단순화, 재량확대(예: 해남 사례)

인재양성방안

-경기부양 위한 콩크리트 투자 지양, 글로벌 인재양성에 역점:(예)코이카, 한상, 대학해외분교 등

*청년실업대책: 국내외취업능력 배양(김우중회장 베트남, 인니 등 대학협력사업, 일본취업 성공사례 등)

-교육개혁 방향: 프랑스 식 그랑제콜 시스템+university조합?

*PISA결과: 한국 2위, 대학경쟁력은?

-그랑제콜: 19C 나폴레옹 시대부터 국가가 필요한 분야별 고급 인력을 양성할 목적으로 설립

*지역이나 빈부에 관계없이, 능력에 따라 학생을 선발하여, 강도 높은 교육을 실시

*그랑제콜 준비반(2년)을 포함하여 고강도 학습 과정에서 학생의 능력이 모두 드러나게 됨

-그랑제콜 (3~5년)

*준비반을 마친 학생들이 치열한 경쟁시험을 거쳐 입학

*준비반에서 익힌 수학/과학 기초 위에 현장 실무를 중심으로 교육 실시

→해당 분야 기업의 혁신, R&D 요구와 밀접히 연결

*전임교수외에 CEO/과학자/엔지니어 등 협동교수 활용 (50%)

*졸업 후 해당분야에서 바로 현장 투입 가능

*학습방법은 소집단 작업, 사례연구, 프로젝트, 개별지도 등

-그랑제콜 탈락: 바칼로레아 통과시 어느 대학이나 입학가능

4차 산업혁명 대비

-4차산업혁명에 대비한 인력양성체제 강구

*4차 산업혁명, AI시대: 주입식 교육은 철저히 무력화 될 것

*교육의 기본 틀 전환: 개별학습 성취도 → 협력과 소통 중심 → 문제해결능력, 창의력을 기르는 방향

*팀프로젝트, 집단평가, 프로젝트 기반 학습

-대학체제 개편: 국공립대 통합네트워크, 고등교육에 대한 투자 대폭 확대(입시 시험 철폐), 조립대학, 한학기 자유대학, Field대학

*다양한 혁신학교, 교사의 능력과 태도변화

*학제 완전개편?

-대학에 투자 확대 방안 강구

(2)이민활용방안

-노동투입 증가 없이 선진국 진입은 극히 어려운 과제

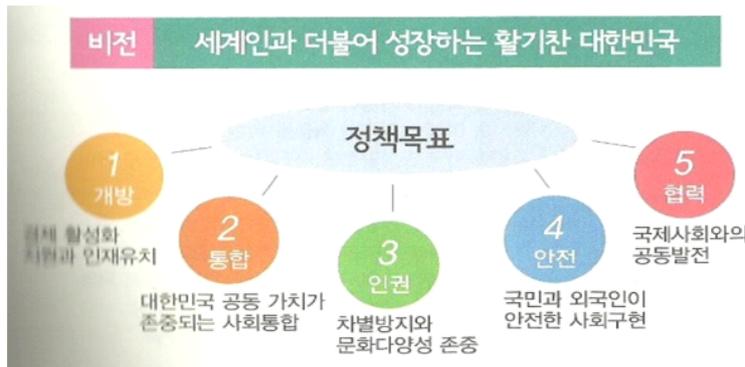
*독일, 프랑스, 스웨덴, 아일랜드, 미국 등 주요국의 인구증가와 고성장은 모두 이민에 의해 달성(대략 인구의 10-12%)

*청년, 여성, 노령 인력 활용은 물론 외국인력을 선별적으로 활용

→이민을 국가전략으로 설정

	잠재 성장율	노동기여	자본기여	총요소생산성
1981-1990	7.9	1.4	5.1	1.4
1991-2000	6.7	1.0	3.9	1.9
2001-2010	4.3	0.7	2.0	1.6
2011-2020	3.0	0.7	1.1	1.2
2021-2030	2.2	-0.1	0.9	1.4

< 기존 외국인 정책 방향 >



< 앞으로의 이민정책 방향 >

- 지속가능한 이민 정책: 큰 비용을 지불하지 않고 외국인력을 전략적으로 활용하여 국가경쟁력 강화를 위한 핵심자산으로 활용
- 이를 위해
 - ① 거시정책차원에서 선진국의 예를 참고, 적정규모의 이민유입 필요성을 검토
 - ② 지속 가능한 이민정책: 실질수요에 기반한 공급정책, 이민자 복지를 차등화하는 지속가능한 지원정책, 이민자 엄격관리방안 등을 검토
 - ③ 이민 반대론자의 논거에 대한 검토: 실패한 유럽모델, 북한붕괴 시 접근방안

국가전략으로서 이민

□ 국가전략으로서의 이민: 우리경제에 필요한 적정인원의 젊고, 역동적이며, 근면하고, 재능이 출중한 이민을 선별적으로 받아들여 지속가능하게 관리하는 것

□ 주요검토사항

- (1) 수요가 있는가?
- (2) 청년실업 등 심각한 국내실업문제를 먼저 다루어야 하지 않는가?
- (3) 북한붕괴를 고려해야 하지 않는가?
- (4) 유럽의 갈등 사례를 볼 때 사회통합비용이 과다하지 않는가?
- (5) 다문화사회가 이민정책의 목표가 될 수 있는가?
- (6) 이민과 귀화?

(1) 수요?: 대기업의 외국인재, 유학생, 외국인 창업인력, 외국어교육 위한 교사, 워킹맘을 위한 가사도우미, 농업의 세계화를 위한 계절근로자, 워킹맘으로서의 결혼이주자, 중소기업을 위한 숙련 및 비숙련 기능공, 해외취업 국내고급인력 환류 등
 (2) 청년실업 등 충돌?: 국내 인력과 대체효과 있는 분야는 단순노동 → 국내 인력 중 중졸 이하의 저숙련 분야에 해당되는 것으로 전체 노동력의 7%미만 → 따라서 대체효과는 미미한 수준

*일본: 인력부족 심각 → 일자리개방(서비스, IT, 농업 등)

*서비스: 간호사, 조리사, 복지사, 유통, 통역, 디자이너, 국제업무, 가사도우미

- (3)북한 붕괴?: 북한의 붕괴가 언제 도래할 지는 알 수 없는 것→ 중국의 입장 등을 고려할 때 조만간 이루어진다는 보장 무
- *더구나 통일비용 고려시 우리가 이를 감당할 여력이 충분치 못한 상황→ 독일의 경우 통일 당시 서독은 세계2위 경제대국, 동독은 구 소련 위성국가중 최고의 공업력을 자랑하는 수준이었으나 통일 후 비용이 10년간 매년 GDP의 평균 7% 소요→독일이 'Real sick man of Europe'으로 전락(2000년대 후반에서야 회복; 비전 2010, 하르츠 개혁 I, II, III, IV 등 노력의 결과)
- *따라서 통일을 대비해서도 성장잠재력을 높이는 것이 과다한 통일비용을 감당 할 수 있는 여력을 마련하는데 중요
- (4)유럽의 갈등 사례?: 이민자와의 갈등이 불거진 경우는 대부분 역사적 원인이 개재→이민이 불필요하다는 개념이 아니라 사회통합 방안이 미흡하다는 반성
- *스웨덴: 지난 4-50년 동안 성공적인 사회동화가 이루어져 왔으나 최근 북아프리카 계 이민자들이 지방분산 정책을 벗어나 대도시 주변에 모여들어 게토를 형성→ 실업과 범죄 등으로 사회적 지탄을 받음에 따라 이민정책이 재검토되었으나 2008년 이민법 개정 예에서 보듯이 오히려 이민자 고용을 더욱 원활히 하는 쪽으로 접근

15

- (5)다문화사회 지향?: 이민자의 문화를 하나의 독립적 문화로 수용한다는 개념은 이민자에 대한 사회통합 차원의 배려를 넘는 것으로 우리 사회가 수용하기 어려운 수준→미국과 같이 이민으로 국가가 형성된 경우와는 구별
- *따라서 외국인이 우리사회의 구성원으로서 균등한 기회와 권리를 누리도록 한다는 다문화사회 건설보다는 외국인과 이민을 실용적으로 활용한다는 개념으로 접근할 필요
- (6)이민=귀화?: 이민자가 귀화자가 될 필요는 없는 것-현재 170만 체류자중 귀화 가능성은 결혼이주자 외에 극히 희박
- *전문직: 우리가 귀화를 희망(이주장벽 완화, 영주권 취득요건 완화, 비자 신설 등 인센티브)하지만 이들은 관심 무-언어, 교육, 의료 등 정주여건 열악, 외국인에게 우호적이지 않은 우리나라 조직문화와 환경(예-기업의 업무평가제가 개인 실적 보다 조직실적에 좌우) 등
- *외국인 근로자:귀화가능성이 상대적으로 높으나 이들의 귀화는 엄격히 통제
- 이민정책 재정립 방향: 이민을 경쟁력 강화를 위한 핵심적 자산으로 인식하고 적극적, 선별적으로 활용하는 방안을 강구할 필요
- 이를 위해 이민전담기구 설치: ①유입: 필요 인력 확보 방안, 사회통합 방안, 불법체류자 철거단속 방안, 사회보장에 지나친 짐이 되지 않도록 최저기준 마련 등 비용절감 방안, 출국 후 후속협력 방안 등
- ②우리 인력의 해외진출 방안까지 종합적 접근

16

Immigration

- 지속가능한 유입 이민정책: 시장수요에 따라 늘어나는 이민자를 합리적으로 수용하고 동시에 통제하는 것
 - 벤치마크 대상: 덴마크, 스웨덴, 독일, 화란 등 전통적 이민 국가가 아니나 국가경쟁력 차원에서 이민을 활용하는 국가
- 덴마크의 이민정책: 법치, 제한적 규모, 지속가능한 복지 제공 등 실용적 이민정책이 특징
 - 저출산고령화에 따른 노동력 부족의 대안으로 적극적 이민자 수용
 - *이민자 비율: 2010년 7.7%→2013년 8.5%(수도 코펜하겐 경우 15%)
 - 의사, 엔지니어, 치과의사, 회계사, 변호사 등 자국이 필요하거나 부족한 직업군의 외국인 인재를 유치하기 위해 영주제도 점수와 상관없이 이민을 허용
 - *우선직종 이민: 국제고용모집정착청(DALRIR) 통해 이민신청, 영주권 신청 가능
 - *내국인 수준의 급여와 근무조건 제공, 가족동반도 허용
 - 동시에 이민자에 대한 사회적 비용 최소화를 위해 차별적 복지제공
 - (예)연금: 최대 45년, 이민이후 2년간 주택보조금, 의료보험, 장학금 등 혜택 배제, 24세 이하 결혼 연령자-EU이외 국가 배우자 초청시 체류허가에 7년, 7,500유로 적립필요, 이민 비적응자에 대한 본국 귀환 장려(2010), 이민강화로 인해 기러기 부부 급증(외국인 배우자가 인접국 거주, 덴마크에 출퇴근)
 - 시사점: 실질수요에 의한 공급, 지속가능한 지원, 이민 통제 철저

17

- 덴마크, 스웨덴 등 모형의 시사점: 지속가능한 이민= 큰 비용을 지불하지 않고 외국인력을 전략적으로 활용하여 국가 경쟁력을 강화하는 모형
 - 이를 위해
 - (1)외국인력의 기여가 가장 시급한 분야를 발굴: 글로벌화되는 기업의 전문인력 유치, 영어교육을 제대로 받고 싶은 중산층 학생을 위한 외국어 교사, 자녀보육으로 어려움을 겪는 맞벌이 부부를 위한 보모, 인력부족으로 고수익 작물을 재배하지 못하는 농민을 위한 농업 근로자, 외국어 인재가 필요한 지방정부의 외국어 인재, 외국과의 연계에 비교우위가 있어 창업이 가능한 외국인, 한국문화에 상당 부분 적응한 외국인 유학생 취업 등
 - (2)비용을 적절히 관리하는 지속가능한 지원정책: 장기적으로 이민자 사회복지비용의 증가가 일반시민의 복지에 부담으로 작용할 수 있으므로 덴마크 등의 예를 참조, 최소혜택은 보장하되 내국인과 차등화
 - *4대 보험 제공, 불법체류자까지도 의료혜택, 최저임금 등등 적용 등
 - *다문화 가정지원예산: 2008-12년 간 연평균 29% 증가
 - (3)이민자의 이동을 통제할 수 있는 사회적 합의와 법 집행의 인프라 확립
 - *수요에 비해 유입이 현저히 부족, 이동 과잉 허용, 법 집행 취약 등으로 다른 나라에 비해 보수가 과다(저임 노동자의 경우에도 우리나라 월 130-150만원, 홍콩, 싱가포르, 사우디, 쿠웨이트 등 15-30만원 → 송출기관이 1,500만원 정도 웃돈을 붙이고 이를 갚기 위해 체류를 늘리는 악순환)
 - *불법체류자 비율 12.5%(2012)

18

외국인력 수요 발굴

- 적정 도입 규모 설정, 글로벌 인재 영주환경조성, 전문인력 중심 유입원활화
- 영주권 취득 가능여부 확인 시스템 도입: 온라인 상 학력, 연령, 소득, 한국어 능력 등 입력으로 확인(뉴질랜드, 호주 도입, 캐나다 도입예정)
- 외국인력 수요 적극 발굴
 - ①대기업 외국인재
 - 외국인력 충원이 가장 시급한 분야
 - *삼성: S, A, H급 인재 유치- 그러나 한국어 우선주의, 직장문화의 경직성으로 R&D, 세일즈 부서에 제한적 유치(전체 임원 중 비중 1.6%)
 - *국내 외국인 전문인력: 단기취업, 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직, 예술행 등(2013년 말 기준 취업인력 54만 명 중 5만1,000명으로 9.4%, 미국 40%, 캐나다 36%)
 - 현행 본국중심적 모델→ 현지중심적, 글로벌 중심적 모델로 HRD체제를 전면적으로 혁신할 필요
 - 정부: 특별비자 도입 등 외국의 전문인력 유치 제도 벤치마킹 필요
 - ②외국인 유학생
 - 외국인 학생을 이민 인력으로 전환: 직업훈련 프로그램, 이공계 학생 우대 제도 등으로 적극 활용방안 강구, 졸업 후 취업 위한 체류기간 연장 허용(6개월→1년) 등
 - *현재: 단기순환으로 본국 송환(졸업 후 취업 연결 부진)
 - *2020년까지 20만 명 유치 계획(Study Korea Project)

19

③글로벌 창업인재

- 내국인이 갖고 있지 않은 비교우위를 바탕으로 창업, 고용창출과 산업발전에 기여→지적재산권 있는 우수인력의 창업 비자 발급, 공익사업 투자이민제 통해 조성된 펀드 자금 지원
- 비자, 창업 절차 및 자본에 대한 규제 완화, 사업계획서 중심 심사제도 등 도입

④외국어 교사

- 영어회화 전문강사, 영어보조 교사: 정규교사 불인정, 체류기간 6개월-1년의 단기 근로자 형태→실력 있는 외국인 유치 불가능, 장기적 육성 불가능
- *학원강사 역시 1년 단기→ 심각한 비용부담과 불법 고용 유인
- 전임교원 임용 허용, 영어 이외 전과목에 허용, 국적 보다 실력에 의한 선발, 장기체류 허용 등

⑤워킹맘을 위한 가사도우미

- 싱가폴, 대만, 홍콩 등은 외국인 가사도우미 시장 개방, 우리는 폐쇄→ 개방된 국가 월 40-60만원, 우리는 120-150만원으로 조선족 불법 고용
- 대안: 이민 양자협정 체결, 시장가격과 근무조건 반영, 계약서체결과 근무허가에 대한 강력한 법 집행, 쿼타규제 철폐 등

⑥농업근로자

- 농촌의 심각한 일손부족, 결혼이주자의 농업 근로 한계 등 감안 계절근로자, 결혼이주자 자녀에 대한 차세대 농업 전문인력 양성 등 방안 강구

⑦결혼이주자 취업 지원

20

법 집행력 강화

① 불법체류자 관리

- 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률(2004.8)
 - *외국인 고용허가제 도입, 2003.8월 불법체류자 일시 합법화
- 단순 노무인력 최장 3년 체류(2004)→4년 10개월 체류(2009.10)→ 성실근로자 출국 3개월 후 재입국 시 9년 8개월 체류(2012.7)
- 만기도래자 불법체류율: 37%(2012), 22%(2013)
- 중사 현황: 83%가 제조업에 집중, 30인 미만 영세사업장이 대부분
 - *교체시 재교육, 적응 비용은 중소기업이 부담
- 성희롱, 인권침해 사례
- 불법체류자 단속 허술: 단속 인원 140명으로 효율적 단속 불가능, 비자심사업무 등 다른 업무도 담당→ “토끼몰이”식 사업장 방문 단속으로는 한계
- 비리: 사증 발급 비리, 인력사무소 비리(내국인 신분증 도용), 단속 관련 비리 등
 - *불법체류자 고용주 처벌도 허술: 전력 있어도 벌금 내면 다시 허용, 형사고발된 업체의 경우도 제한기간 1년으로 단속

21

-대안

- *외국인력 선발 시 최소학력(중졸이상), 범죄경력 없는 사람으로 선발
- *3교대 인력 풀제: 최장 3년 취업, 출국 1년 후 재입국 허용→순환입국으로 정주 방지, 숙련도 활용, 송출비리 방지, 재입국 기대로 불법체류 방지 등 효과 기대
- *사증발급 절차 개선: 전산으로 노동부 의견 조회 후 처리, one-stop서비스
- *본국 재정착 지원: 현지 직업훈련원 건립, 귀국근로자 우선교육 기회제공(KOICA ODA 사업추진)→ 자발적 귀환 유도
- *사업장 변경 불허: 대만, 일본 불가능, 독일, 싱가포르 일정 요건하 가능→3회까지 허용하는 우리 제도 개선
- *고용허가조건 위반, 불법 고용 시 처벌 강화: 대만 한 명 고용에도 최고 3년 이상 징역, 30만 대만 달러 벌금, 알선자도 최고 6개월 징역, 15만 대만 달러 벌금(상업적 목적 경우 3년, 60만 달러, 상습자 5년, 150만 달러), 외국인 고용 부담금 부과(2개월치 기본급x고용인원 수, 귀국보증금으로 사용), 고용안정금 제도(사후관리 및 귀국 보증용, 계약만료 후 찾아가도록 하는 제도), 홍콩 고용허가, 연장을 원칙적으로 불허, 불법체류 적발 시 강제출국
- *체류관리 인프라 정비: 통합 사증시스템, 체류민원 대행 센터(단순 반복업무는 아웃소싱-이민재단 등, 정부는 정밀심사, 현장실태 조사 등에 집중)
- *외국인 체류지 관리 강화: GIS 활용 지역별 분석, 집중단속, 외국인 등록증 우편 송부제도 등
- *외국인 고용정보 조회시스템 구축, 외국인고용 사업장 출입조사권 신설

22

사회통합

-이민 허용시 사회통합 용이성 고려, 이민 허용 이후에는 사회통합 장치 구축

①사회통합 용이성 평가장치 강구

*영주, 귀화 심사 강화: 한국어 능력, 한국 사회 이해 등 정착 가능성 검증 강화, 귀화 허용 시 정체성 검증 강화

*영주자격 전치주의: 국적 취득 이전 먼저 영주자격 취득(현행 영주권보다 귀화가 더 수운 모순 해결, 소득요건-귀화 3천만 원 자산, 영주 1인당 GNI 2배 이상, 국내 거주 요건 5년 이상 충족이 용이)

②사회통합 내실화 방안

*사회통합 교육 점진적 의무화: 독일 언어 및 사회 이해 600-900시간 교육이수 의무화, 미 이수 시 체류연장불허, 복지혜택 축소, 프랑스 언어 및 사회이해 430시간 교육, 교육 이수자에게 만 장기체류 10년 허가)

*결혼이민자 필기시험 부활

*이민자 2세 정착 지원: 공교육 진입 및 직업교육 강화, 중도입국 자녀 사회통합 교육 이수 의무화

*난민 인정자 취업 지원, 국내출생 난민 아동 의료 및 학습권 보장, 재정착 난민 점진적 수용

*사회통합과 연계된 복지정책: 체류자격, 사회통합 교육 이수 정도에 따라 차별화된 복지 정책 집행

*상호소통기반 확대: 국민인식개선(올해의 이민자상 제정 등), 이민자커뮤니티 지원

23

동포정책

-“재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률”에 의거 외국국적 동포에 해당될 경우(과거 국적 소지자 및 자녀, 손자녀) 출입국과 경제활동이 자유로운 재외동포 자격부여

*언어, 문화적 동질성, 사회적 갈등 요소가 적은 재외동포를 국민에 준해 처우 vs. 일반 외국인 근로자와 동일한 노동시장적 측면에서 관리(대다수 국가는 이민 정책 또는 국적법을 통해 동포를 차별 없이 대우)

(예)중남미 거주 닛케이진(일), 자국입국 희망 해외동포에 정거자격(중), 국적, 영주권 부여(독)

*선진국 동포와 달리 중국, 구 소련 동포에 대해 단순노무 분야에 종사하지 않을 대상에 한해 재외동포 자격(F-4) 부여→ 중국동포들이 평등권, 직업선택의 자유 침해 이유로 헌법소원(2011.8, 중국동포 비중 85%-60만 중 51만 명)

-대안

*복수국적 점진적 확대: 우수인재, 고령동포 복수국적 허용연령 하향(65→60세)

*헌법소원 결정에 따라 전향적 정책 전환 필요

*안정적 국내정착 지원: 사회통합교육, 법질서교육 등

*모국과의 연대 강화: 우수인재 DB구축 등 동포사회와의 교류지원 시스템 강화, 국적국 내 창업교육, 기술 연수 등 맞춤형 귀환 지원프로그램 개발

24

출국 후 후속 협력강화방안

- 국내체류 후 귀국한 외국인과의 네트워크 유지
 - *현지 진출 국내기업 취업기회 마련
 - *국내 파트너와의 무역, 투자 확대 가교 역할 강구
 - *현지 창업 기회 지원
- 유학 후 귀국 경우에도 네트워크 강화 통해 동일 기회 강구

25

Emmigration

- 인재 글로벌화 적극 추진
 - KOICA프로그램 대폭 확충
 - 대학해외분교 설립 확대
 - 김우중 모델 대폭 확충
 - 인력부족 선진국 전략적 진출확대 방안 강구
 - 국제기구 진출 적극지원
 - 진출 대상국가: 새로운 시장(BRICS퇴조, 유럽 및 일본 퇴조, 중국 감속 대비)
 - *GS제시 N11국가: MIKT(멕시코, 인도네시아, 한국, 터키), 베트남, 필리핀, 미얀마, 파키스탄, 방글라데시, 이란, 이집트+나이지리아
 - 개발투자 역량 강화: ODA(KOICA, KSP), KDB, EDCF, ECA, 국제기구와 협력, PM활성화
 - *국내자본 잉여시대 → 기업의 해외진출확대는 Must
 - *국민연금(2016.4) 526조 → 2043년 2,561조, 외환보유고(2016.12) 3,716억 달러, 보험사 운용자산(2015.12) 759조, 퇴직연금(2015.12) 126.4조 → 2024년 430조, 소계: 2016년말 기준 2,000조 규모
- 파트너쉽, 네트워크, 기술협력 필수적

26

이민정책 추진체계 정비

- 종합적 장기적 시각에서 접근 가능하도록 추진체계를 정비하고 예산배분 효율화
- 이를 위해 법 개폐 및 부처 의견조정 권한이 있는 이민처 설치
 - *총리실 소속 3개 위원회(외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회)를 “외국인이민정책위원회”로 통합하고 장관급 기관인 “이민처” 신설, 정책간 중복, 혼선, 사각지대 해소
 - *법무부의 출입국관리사무소 역시 “출입국 외국인청”으로 변경하여 출입국 관리, 체류관리, 영주, 국적, 난민, 사회통합까지 집행업무를 담당
- 이민자 사회통합기금 신설
 - *외국인에 대한 각종 지원확대에 따른 사회통합 예산 증가, 국민의 역차별 인식 확대 문제 해소 등을 위해 수익자 부담원칙으로 이민자 사회통합기금 설치
 - *여러 부처가 관련되므로 관계부처가 참여하는 기금운용위원회를 두어 기금예산을 공정하게 처리
 - *재원: 출입국관리 수수료, 일반재정의 ODA 자금, 각 부처의 관련 예산 등
- 외국인 고용으로 혜택을 받는 기업에 외국인고용 부담금, 외국인 고용안정부담금 부과: 고용주의 불법체류자에 대한 귀국 보증 등
- Immigration 뿐만 아니라 Emmigration까지도 통합적으로 관리하는 방안 검토

기획 세션

2017 한국이민학회 학술심포지엄

기획세션 1 | 저출산·고령화시대의 이민정책 방향

- 사회** 유길상 (한국기술교육대학교)
- 발표** 한국의 이민정책 2017 : 이론쟁점과 정책과제
설동훈 (전북대학교)
- 미래 인구변동과 파급효과
이삼식 (한양대학교)
- 토론** 전광희 (충남대학교), 최경수 (한국개발연구원), 강동관 (IOM이민정책연구원)

기획세션 2 | 이민자 사회통합정책 방향

- 사회** 이진영 (인하대학교)
- 발표** 사회통합정책 쟁점과 과제
김혜순 (계명대학교)
- 국내 재외동포 지원과 사회통합정책 방향
윤인진 (고려대학교)
- 토론** 김현미 (연세대학교), 윤광일 (숙명여자대학교),
곽재석 (한국이주·동포정책개발 연구원)

기획세션 3 | 이민자 권리와 한국인의 이민인식

- 사회** 한경구 (서울대학교)
- 발표** 신정부의 외국인 인권 증진을 위한 과제
최홍엽 (조선대학교)
- 한국인들의 이주민에 대한 인식의 변화
김석호 (서울대학교)
- 토론** 김환학 (헌법재판연구원), 박찬운 (한양대학교),
오경석 (경기도 외국인인권지원센터)

기획세션 1 | 저출산·고령화시대의 이민정책 방향

한국의 이민정책 2017: 이론적 쟁점과 정책과제

.....
설동훈 | 전북대학교

1. 전 지구화 시대 국민국가의 성원자격¹⁾

전 지구화는 국민국가(nation-state)를 기반으로 하는 시민권에 새로운 도전을 만들어내고 있다. 국민국가가 성립된 이후 한 동안 시민은 특정한 나라의 ‘국민’과 동의어로 통용되었으나, 국경을 넘는 수많은 사람들의 이동은 ‘국민국가의 성원자격’(nationhood)을 유동적인 형태로 만들어 버렸다. 즉, 국민국가는 국민만으로 구성되는 것이 아니라 비국민도 같이 생활하는 공간이 되었다.²⁾ 외국인과 무국적자 및 국적취득자를 아우르는 이민자는 한국사회를 구성하는 주요 성원으로 생활하고 있다. <표 1>에 따르면, 2015년 한국에 거주하고 있는 이민자 수는 151만 명으로 총인구의 3%에 달한다.

시민권을 ‘정치공동체의 성원 자격’이라는 형식적 측면과, ‘그 성원 자격에 토대를 둔 개인의 권리·의무, 또는 그것을 보장하는 제도·관행 등’ 내용적 측면을 아우르는 개념으로 정의한다면, 시민권을 가진 주체인 시민은 ‘국민’에 국한되는 것이 아니라 그 사회에서 생활하는 ‘주민’을 가리키는 개념으로 확장된다. ‘주민’은 그의 체류자격이 합법적·불법적이든 관계없이 해당 지역에 실제로 거주하는 사람으로 파악한다. 비닐하우스 등 비주거용시설에 거주하는 국민이나, 그 사회에 거주하는 불법체류 외국인도 당연히 ‘주민’이다. 요컨대, 전 지구화 시대 시민권 개념은 국민뿐 아니라 비국민, 즉 ‘외국인’ 또는 ‘무국적자’의 사회적 지위와 그의 권리·의무까지 포괄하는 것으로 파악할 수 있다.

1) Seoul, Dong-Hoon. 2012. “The Citizenship of Foreign Workers in South Korea.” Citizenship Studies, 16(1): 119-133; 설동훈. 2007. “국제노동력이동과 외국인노동자의 시민권에 대한 연구: 한국·독일·일본의 사례를 중심으로.” 《민주주의와 인권》 7(2): 369-419; 설동훈. 2013. “국제인구이동과 이민자의 시민권: 독일·일본·한국 비교 연구.” 《한국인구학》 36(1): 21-50; 설동훈. 2016. “이민자의 시민권.” 이해경·이진영·설동훈 외, 『이민정책론』. 박영사. pp.151-191.

2) 통계청의 인구주택총조사에서는 비국민의 ‘체류기간’을 조사하여 ‘이미 3개월 이상 체류한 외국인’(거주기간)과 ‘향후 3개월 이상 체류할 예정인 외국인’(거주예정기간)을 한국의 총인구에 포함하고 있다.

국민국가는 전통적으로 자국민을 자기 안에 포섭하여 자신의 일부로 만드는 ‘영토화’(territorialization)를 추구하였다. 국제이주를 감행하는 개인과 사회집단이 국민국가에서 벗어나면 ‘탈영토화’(deterritorialization)가 이루어지지만, 한 영토를 벗어난 흐름은 다시 다른 영토에 접속되어 ‘재영토화’(reterritorialization)를 이루게 된다. 즉, 국민국가는 그들을 포함하여 국민의 외연을 확장하려 하고 결국에는 ‘재영토화’가 이루어진다. 유입국의 입장에서 보면, 다른 나라로부터 ‘탈영토화’된 이민자들이 유입되면, 이민자 수용국은 그들까지 ‘국민국가의 구성원’으로 포함하는 ‘재영토화’를 추구한다. 탈영토화는 필연적으로 재영토화의 형식을 수반하고, ‘탈영토화’와 ‘재영토화’는 상대방의 이면에서 이루어진다.

개인과 사회집단의 탈영토화 욕망과 국가의 재영토화 권력이 대립하면서, 전 지구화 시대 이민은 ‘국민국가 성원자격’을 변화시키고, ‘민족/국민 성원자격’을 변화시킨다. 다시 말해, 이민은 국민국가의 시민권의 형태와 내용을 바꾼다. 이 글에서는 전 지구화에 따라 시민권의 형태와 내용이 변모되면서 발생한 한국사회의 이민현상을, 이민자 유입으로 변화된 ‘국민국가 성원자격’의 위계화, 그리고 한국인의 해외이주로 만들어진 재외동포 사회와 한국사회의 인적 교류에서 만들어진 ‘민족 성원자격’의 위계화로 구분하여 분석하기로 한다. 그리고 위계화된 시민권을 극복하기 위한 방안으로 ‘시민권의 확장’과 ‘차별금지법’의 의미를 토의하기로 한다.

〈표 1〉 한국 내 이민자 수, 2005-2015년: 저량

(단위: 천명, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총인구	48,782	49,092	49,355	49,594	49,773	50,516	50,734	50,948	51,141	51,328	51,069
이민자(A)=(C+D)	654	819	986	1,102	1,111	1,203	1,325	1,338	1,451	1,647	1,513
총인구 중 비율(%)	1.3%	1.7%	2.0%	2.2%	2.2%	2.4%	2.6%	2.6%	2.8%	3.2%	3.0%
이민자와 그 자녀(B)=(C+D+E)	679	863	1,044	1,210	1,233	1,354	1,494	1,529	1,655	1,855	1,711
총인구 중 비율(%)	1.4%	1.8%	2.1%	2.4%	2.5%	2.7%	2.9%	3.0%	3.2%	3.6%	3.4%
외국인(C)	614	765	920	1,029	1,015	1,092	1,202	1,204	1,305	1,489	1,364
국적취득자(D)	40	54	66	74	96	111	124	134	146	158	150
이민자의 자녀 중 일부(E)	25	44	58	108	122	151	169	191	204	208	198

주: 1) 행정자치부의 ‘2016년 지방자치단체 외국인주민 현황’의 조사기준시점은 2015년 11월 1일 0시이다. ‘2015년 지방자치단체 외국인주민 현황’의 조사기준시점은 2015년 1월 1일 0시인데, 그것은 2014년 12월 31일 24시와 동일하므로, 이 표에서는 조사기준시점을 기준으로 연도를 표기하였다. 즉, 2005-2008년의 조사기준시점은 그 다음해 5월 1일 0시, 2009-2014년은 그 해 12월 31일 24시로 이해할 수 있다.

2) 각 연도 행정자치부의 『지방자치단체 외국인주민현황』에 누락된 값, 즉 2005년 결혼이민자, 2005-2006년 유학생, 2005-2007년 외국국적동포, 2005년 혼인귀화자, 2005년 기타국적취득자, 2005-2014년 단기체류자격 불법체류자 수는 같은 해 『출입국·외국인정책통계』의 수치를 이용한 추정치를 이용하여 ‘외국인’과 ‘국적취득자’ 수를 계산하였다.

3) ‘이민자의 자녀 중 일부’는 ‘한국국적을 취득한 자의 미성년 자녀’ 및 ‘한국인과 결혼한 한국국적을 가지지 않은 자의 미성년자녀’를 가리킨다.

4) 행정자치부 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’은 2015년에 ‘조사기준시점 전후 3개월 이상 국내 미 체류자를 제외’하는 등 UN이민통계 기준에 부합하도록 자료수집기준 정비가 대폭 이루어졌으므로, 2015년 수치를 그 이전 연도들과 직접 비교하는 것은 무리가 있을 수 있다.

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 외국인주민현황』, 각 연도; 법무부, 『출입국·외국인정책통계연보』, 각 연도, 저자 계산.

II. '국민국가 성원자격'의 위계화

1. “외국인주민”³⁾

〈표 1〉의 기초자료로 사용된 행정자치부의 『지방자치단체 외국인주민현황』에서 ‘외국인주민’이란 ① 한국국적을 가지지 않은 자, ② 한국국적취득자, ③ 자녀(결혼이민자를 제외한 외국인)의 자녀는 포함하지 않음)를 아우르는 개념인데, ‘2016년 지방자치단체 외국인주민 현황’의 ‘이용자 안내문’에서는 〈표 2〉와 같이 개념을 정의한다.

〈표 2〉에 제시된 ‘외국인주민’ 개념은 두 가지 점에서 문제가 있다. 첫째, 외국인주민은 ‘외국인이 아닌 사람’, 즉 ‘한국국적을 취득한 자’와 ‘외국인주민 자녀 중 한국국적을 가진 자’를 포함한다.⁴⁾ 2010년에는 ‘외국인주민’ 대신 ‘외국계주민’이라는 용어를 사용하기도 했으나, 그 이듬해부터는 특별한 고지 없이 다시 외국인주민이라는 용어를 사용하고 있다. 국적법상 엄연한 한국인을 외국인으로 일컫는 것은 심각한 문제다. 둘째, 외국인주민의 하위 범주로 ‘자녀’에는 외국인주민의 자녀 중 상당수가 배제되어 있다. ‘한국국적을 가지지 않은 자’, 즉 외국인 중 결혼이민자의 자녀만 포함되어 있을 뿐, 외국인 부부의 자녀는 완전히 누락되어 있다.

〈표 2〉 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’ 조사에서 외국인주민의 개념 정의

범주	특성
한국국적을 가지지 않은 자	국내에 체류하는 외국인 중 90일 초과 체류자 ※ 90일 미만 단기체류자 제외
외국인근로자	체류자격이 기술연수(D-3), 교수 등 취업분야(E-1~E7, E9~E10), 방문취업(H-2)인 자
결혼이민자	체류자격이 거주(F-2) 중 ‘국민의 배우자(F-2-1)’, 영주(F-5) 중 ‘국민의 배우자(F-5-2)’, 결혼이민(F-6-1~3)인 자
유학생	체류자격이 유학(D-2), 일반연수(D-4) 중 ‘대학부설 어학원 연수(D-4-1), 외국어연수생(D-4-7)’인 자 ※ 2014년 외국어연수생(D-4-7) 자격 신설
외국국적동포	체류자격이 “재외동포(F-4)” 중 국내 거소신고자
기타	기업투자, 취재 등 체류자격이 외국인근로자·결혼이민자·유학생·외국국적동포에 해당하지 않는 자, 단기체류 자격으로 입국한 불법체류자(지역별·국적별 비율에 따라 시·도, 시·군·구 현황에 안분)
한국국적취득자	외국인이었으나 한국국적을 취득한 자
혼인귀화자	외국인 중 한국인과의 ‘혼인’으로 국적을 취득한 자
기타사유	외국인 중 한국인과의 ‘혼인’ 외의 사유(일반귀화, 입양 등)로 국적을 취득한 자 ※ 한국인이 국적상실 후 회복한 경우 및 북한이탈주민은 제외
자녀	한국국적을 취득한 자의 미성년 자녀 및 한국인과 결혼한 한국국적을 가지지 않은 자의 미성년자녀
외국인부모	부모가 모두 ‘출생시부터 한국인’이 아닌 경우
외국인-한국인 부모	부모 중 한쪽이 ‘출생시부터 한국인’이 아닌 경우
한국인부모	‘출생시부터 한국인’인 부모 사이에서 출생하였으나 부 또는 모가 ‘출생시부터 한국인’이 아닌 자와 재혼한 경우

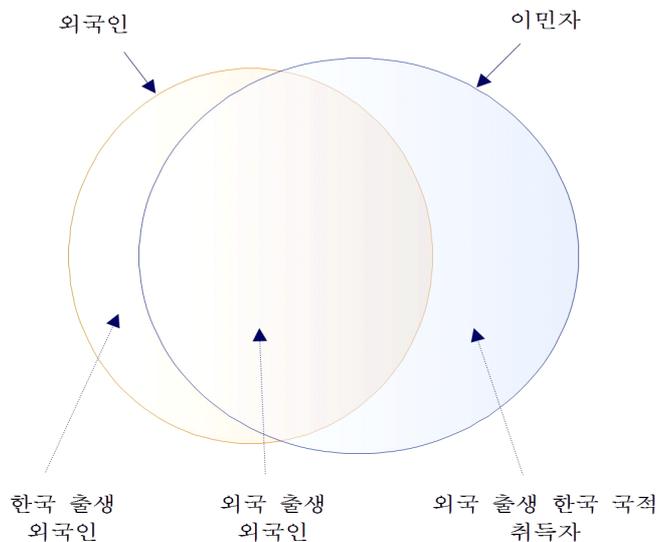
자료: 행정자치부, “외국인주민 현황 통계 이용자 안내문,” 2016.

3) 설동훈·임경택·정필운. 2014. 『외국인 주민등록 통합방안 연구』. 행정자치부.

4) 설동훈. 2009. “색 다른 100만 명에게 한국의 정을.” 《동아일보》 2009·8·7, p.31; 설동훈. 2014. “국민을 외국인으로 부르는 나라가 있나?” 《내일신문》 제3314호, p.22. (2014·1·15); 풀 카버. 2017. “왜 귀화자를 외국인 통계에 포함하나요?” 《동아일보》 2017·5·23.

그러므로 외국인주민을 이민자로 대체하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 각국에서 이민 통계를 낼 때 흔히 사용하는 지표로 ‘외국인 인구’와 ‘외국 출생 인구’에 주목해보기로 한다. 전자는 자국에 거주하는 다른 나라 국적자 수를 가리키고, 후자는 국적에 관계없이 외국에서 태어난 사람으로서 자국에 거주하는 사람 수를 가리킨다. ‘외국 출생 외국인’이 이 두 범주에 공통적으로 포함되어 핵심 성원이 되므로, 이민통계 지표로서의 타당성은 보장된다. 그렇지만 ‘외국인 인구’에는 자국 출생 외국인 집단이 포함될 수 있다. 한국에서 태어난 화교는 대만 국적의 이민자 3세 또는 4세일 수 있는데, 그 또는 그의 부모는 이민을 경험하지 않았으므로 엄격히 말하면 ‘이민자’가 아닌 ‘외국인’이다. 미국처럼, 출생지주의에 바탕을 둔 국적법이 시행되는 나라에서는 ‘자국 출생 외국인’ 집단 자체가 성립하지 않지만, 그것은 한국, 프랑스, 독일 등 혈통주의 또는 거주지주의 원리에 기초를 둔 국적법이 적용되는 나라에서는 명백히 존재한다. ‘외국 출생 인구’는 ‘외국 출생 외국인’과 ‘외국 출생 자국민’을 아우르는 개념이다. ‘외국인 인구’를 집계하는 나라가 있는가 하면, ‘외국 출생 인구’만 집계하는 나라도 있다. 한국과 일본 등은 전자만 집계하여 발표하고, 후자는 발표하지 않는다. 개념을 이렇게 설정하면, [그림 1]과 같이 외국인과의 이민자를 구분할 수 있다. 행정자치부에서 규정하고 있는 ‘외국인주민’은 [그림 1]에 제시된 두 개의 원을 모두 포괄한다.

[그림 1] 외국인과의 이민자 개념



그런데 이민자라고 하는 말은 때로는 세대를 넘어서기도 한다. 흔히 부모나 조부모가 이민자인 경우 이민자 2세, 이민자 3세라고 부른다. 그들이 부모 또는 조부모의 원 국적을 유지하고 있다면, 당연히 이민자의 자녀, 손자 등도 외국인이 될 수 있다. 그 점을 고려하면 ‘한국출생 외국인’, 즉 ‘이민자 2세/3세 등 중 외국국적자’ 등을 이민자의 범주에 포함하여도 큰 문제가 없을 것으로 판단한다. 그 점을 고려하면, ‘외국인주민’을 이민자로 대체할 수 있다. 그것은 ‘국적취득자’를 ‘외국인’이라 부르는 현재의 명명법보다 더 나은 것은 확실하다.5)

5) 행정자치부에서도 이 점을 인식하여 “한국국적을 취득한 자와 한국국적을 가지지 않은 자를 포괄하는 명칭에 대하여는

한편, 현행 법률들이 규정하고 있는 ‘주민’ 개념이 제 각각이라는 점에 주목할 필요도 있다. 주민의 거주관계 등 인구 동태를 명확히 파악하기 위해 1962년 제정된 ‘주민등록법’에서는 1992년 개정 시 외국인 등록의 예외조항을 신설하였다. 주민등록법 제6조(대상자) 제1항은 “시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 자(이하 “주민”이라 한다)를 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.”라고 규정하고 있다. 즉, 주민등록법에 의하면 외국인은 ‘등록대상 주민’이 아니다. 그렇지만, 그 이후 제정된 ‘지방자치법’, ‘공직선거법’, ‘주민투표법’, ‘주민소환에 관한 법률’, ‘지방세법’ 등에서는 ‘주민’에 외국인을 포함하고 있다.

법률마다 목적이 다르므로, 제 각각 외국인주민 개념을 달리 규정하는 것은 가능하다고 본다. 그렇지만 주민등록법상의 주민의 범주에 외국인주민을 제외하는 것은 인구동태를 파악하려는 법 제정 취지에 부합하지 않는 것으로 판단한다. 국민들 대부분이 주민등록법에 의하여 발급되는 주민등록증을 ‘대한민국 국민의 신원을 증명하는 카드’로 인식하고 있지만, 그것이 국민에게만 배타적으로 발급되어야 하는 합리적 근거는 전혀 없다. 세계 각국에서도 ‘여권’을 국민의 신원을 증명하는 서류로 파악할 뿐, 주민등록증이나 운전면허증 등 해당 지방자치단체에 주소를 둔 주민에게 발급하는 신분증으로 국민의 신원을 증명하고 있지는 않기 때문이다. 사실이 그렇다면 주민등록법을 개정하여, ‘소정의 요건을 갖춘 외국인’에게도 주민등록이 가능하도록 하고, 국가가 그들의 인구동태를 관리하도록 하는 방안을 검토하는 게 타당하다고 본다.

2. 위계화된 ‘국민국가 성원자격’

1980년대 말 이후 밀어닥친 전 지구화와 민주화의 두 파고 속에서 한국사회에는 종족적/사회적 소수자 집단이 생겨났다. 설동훈·서정민은 재미동포, 결혼이민자, 북한이탈주민, 중국 조선족 동포, 외국인노동자, 장애인, “혼혈인”, 동성애자, 화교 등 국내의 종족적/사회적 소수자 집단이 갖는 법적/정책적 차원과 사회적 차원의 두 방면에서 시민권의 위계를 측정하였다.⁶⁾ 법적/정책적 차원의 지표로는 체류권/취업권, 투표권, 공공부조 수혜권, 사회서비스 또는 적극적차별시정조치 등을, 사회적 차원의 지표로는 일반국민의 사회적 수용성 내지 용인도를 사용하였다. 그 결과, 장애인 > 결혼이민자 = “혼혈인” > 북한이탈주민 > 재미동포 > 동성애자 > 화교 > 중국 조선족 동포 > 외국인노동자의 순으로 위계화되어 있음을 발견하였다. 이러한 ‘국민국가 성원자격’의 위계화는 전 지구화와 민주화 과정에서 작동한 민족주의/국민주의의 역동성에 의하여 만들어진 것으로, 상황 변화에 따라 그 위계는 얼마든지 달라질 수 있다. 중요한 것은 국민 내 소수자 집단이든, 이민으로 인해 생성된 소수자 집단이든 간에, 그들은 한국의 주류사회에서 배제된 타자(others)로 만들어졌고, 열등한 존재로 위계화되어 왔다는 것이다.

이주민, 이주배경주민, 이민자 등 합의된 용어가 없으므로 종전대로 ‘외국인주민’ 명칭을 사용하되, 향후 여론을 수렴하여 통계명칭을 수정할 예정이다”이라고 밝히고 있다.

6) Seol, Dong-Hoon, and Jungmin Seo. 2014. “Dynamics of Ethnic Nationalism and Hierarchical Nationhood: Korean Nation and Its Otherness since the Late 1980s.” *Korea Journal*, 54(2): 5-33.

Ⅲ. '민족 성원자격'의 위계화

국경을 넘는 수많은 사람들의 이동은 외국 출신 이민자의 유입과 아울러 한국인이 삶의 근거지를 외국으로 옮기는 현상을 포함한다. 그 결과, 다수의 외국에 거주하는 한국인 또는 한국계외국인이 생겨났다. '재외국민'과 '외국국적동포'를 아우르는 재외동포가 바로 그들이다. 국회는 1997년 3월 27일 '재외동포재단법'을, 1999년 9월 2일 '재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률'(약칭: 재외동포법)을 제정하였다. 전자는 외국 거주 재외동포를 지원하기 위한 법률로 재외동포 개념을 폭넓게 정의하고, 후자는 국내 방문 재외동포의 지위를 규정하기 위한 법률로 재외동포 개념을 상대적으로 협소하게 정의한다. <표 3>에 의하면, 2015년 기준 약 718만 명에 이르는 재외동포가 존재한다. 여기에 적용한 재외동포 개념은 전자의 것이다.

<표 3> 해외지역별 재외동포 수, 1991-2015년: 저량

(단위: 천명)

연도 ¹	전체	아시아·태평양				아메리카				유럽			중동	아프리카
		소계	일본	중국 ²	기타	소계	미국 ³	캐나다	중남미	소계	구소련	기타		
1991	4,602	2,655	695	1,921	40	1,486	1,337	63	86	460	437	23	0	1
1993	4,705	2,644	680	1,923	41	1,577	1,421	68	88	483	457	25	0	1
1995	5,229	2,724	697	1,940	87	1,965	1,802	73	90	527	461	66	9	3
1997	5,544	2,801	703	1,986	113	2,209	2,000	110	99	523	450	72	7	3
1999	5,645	2,811	660	2,044	108	2,271	2,058	111	103	551	487	64	6	4
2001	5,654	2,671	640	1,888	143	2,376	2,123	141	111	595	522	73	7	5
2003	6,077	2,980	639	2,145	196	2,433	2,157	170	106	652	558	94	7	5
2005	6,638	3,590	901	2,439	250	2,393	2,087	198	107	640	533	108	8	7
2007	7,042	4,040	894	2,762	384	2,341	2,017	217	108	645	534	111	8	6
2009	6,823	3,711	913	2,337	461	2,433	2,102	223	107	656	538	118	14	10
2011	7,167	4,063	905	2,705	453	2,420	2,076	231	113	657	536	121	16	11
2013	7,012	3,952	893	2,574	486	2,409	2,091	206	111	616	492	124	25	11
2015	7,185	3,952	856	2,586	511	2,433	2,239	224	105	627	497	130	26	12

주: 1) 1970-1990년 재외동포 통계를 살펴보면, 그 수는 1970년 672,660명, 1975년 920,358명, 1980년 1,470,916명, 1985년 1,905,181명, 1990년 2,320,099명으로 증가하였다. 1989년 베를린장벽 붕괴 이후 중국과 구소련과의 교류가 재개됨에 따라, 재외동포는 1991년부터 중국조선족동포와 구소련고려인동포를 포함하였고, 그 수는 두 배 가까이 증가하였다. 또한 2005년부터 재외동포는 재일동포귀화자를 포함한다.

2) 이 표의 중국 동포는 중국 본토본 아니라 홍콩 주민까지 포함한다. 2007년, 2011년, 2013년 중국 동포 수는 집계 오류를 갖고 있다. 예컨대, 2013년의 경우 중국 8개 공관(홍콩 제외) 관할 지역에 재외국민 338,256명, 중국 국적자 2,223,399명, 합해서 2,561,655명의 재외동포가 있는 것으로 제시되어 있다. 그런데 중국 국가통계국에서 2010년 실시한 제6차 인구센서스 결과 중국국적동포(조선족) 인구는 1,830,929명으로 조사되었다. 그 사이 인구 변동이 없었다고 가정하면, 392,470명이 중복 집계된 것으로 볼 수 있다.

3) 2011년 미국 동포 수는 집계 오류를 시정한 값 2,075,590명으로 대체하였다.

자료: 외교부, 『재외동포현황』, 각 연도; 통계청, “재외동포현황,” 『e-나라지표』. www.index.go.kr.

1. 재외국민: ‘주민이 아닌 국민’

‘주민이 아닌 국민’은 재외국민, 즉 대한민국밖에 거주하고 있는 대한민국 국민을 가리킨다. 그들은 대한민국 국적자로서 국민으로서의 권리와 의무를 지니나, 실질적으로 대한민국의 주권이 미치지 못하는 외국에 거주하고 있는 관계로, 그들의 정치적 권리(참정권)에 대해서는 몇 가지 변동을 겪었다. 한국에서는 1966년 재외국민 선거를 시작하였으나, 1972년 10월 17일 제4공화국 출범 이후 재외국민 선거는 폐지되었다. ‘재외국민의 선거권 및 국민투표권 배제’에 대하여 헌법재판소는 두 차례에 걸쳐 엇갈린 판결을 내렸다. 첫째, 1999년 1월 28일, 헌법재판소는 재판관 전원의 일치로 일본 거주 국민들이 제기한 제15대 대통령 선거의 투표권 배제를 규정한 공직선거및선거부정방지법 제37조 제1항이 위헌되지 않는다고 판결하였다. 둘째, 2007년 6월 28일, 헌법재판소는 재외국민의 투표권을 금지했던 공직선거법과 주민투표법에 헌법불합치 결정을 내렸다. 헌법 제24조는 모든 국민은 ‘법률이 정하는 바에 의하여’ 선거권을 가진다고 규정함으로써 법률유보의 형식을 취하고 있지만, 이것은 국민의 선거권이 ‘법률이 정하는 바에 따라서만 인정될 수 있다’는 포괄적인 입법권의 유보 하에 있음을 의미하는 것이 아니라는 게 그 이유였다. 그 결과, 국회는 2009년 선거법 개정을 통해 재외선거를 부활시켰고, 재외국민은 2012년 제19대 국회의원총선거부터 재외선거에 참여할 수 있게 되었다. 즉, ‘국의 주민등록자’는 대통령과 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에, ‘국내 거주자로 해외에 체제하는 자’는 대통령, 임기만료 선거의 지역구, 비례대표 선거에 참여할 수 있다. ‘해외에 배를 타고 나가는 사람의 선상투표’는 지방선거에도 가능하다.

2. ‘민족 성원자격’의 위계화: 외국국적동포 간 차별

‘주민/국민이 아닌 한인’은 외국국적동포를 가리킨다. ‘재외동포법’ 제정 이후 외국국적동포의 출신국에 따른 차별이 문제가 되어 왔다. 1999년 ‘재외동포법’은 재외동포를 정의하면서 ‘과거국적주의’를 채택하였는데, 1948년 대한민국 정부수립 이전에 해외로 이주한 자 및 그 직계비속을 재외동포의 범주에서 제외하는 결과를 초래하였다. 중국과 구소련에 거주하는 동포들은 ‘재외동포법’의 적용 범위밖에 놓이게 되었고, 헌법재판소에 위헌확인을 구하는 헌법소원심판을 청구하였다. 2001년 11월 29일, 헌법재판소는 재외동포법의 적용대상에서 현재 외국 국적인 재외동포 중 대한민국 정부 수립 이전에 국외로 이주하여 대한민국 국적을 명시적으로 확인받기 이전에 외국 국적을 취득한 자 및 그 직계비속을 배제하고 있는 것은 합리적인 이유 없이 정부 수립 이전 해외이주 동포를 차별하는 것이므로 평등원칙에 위반된다는 취지로 헌법불합치 결정을 내렸다. 국회는 2004년 3월 5일 재외동포법을 개정하여 정부 수립 이전에 외국으로 이주한 동포까지 모두 적용대상에 포함하도록 하였다. 이로써 중국 조선족과 구소련 고려인 동포도 ‘재외동포(F-4) 체류자격’을 발급받을 수 있게 되었다.

그러나 정부는 ‘재외동포법’ 제5조 제2항 제3호,7) ‘출입국관리법 시행령’ 제23조(외국인의

7) 제5조(재외동포체류자격의 부여) ① 법무부장관은 대한민국 안에서 활동하려는 외국국적동포에게 신청에 의하여 재외동포체류자격을 부여할 수 있다. ② 법무부장관은 외국국적동포에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으

취업과 체류자격) 제3항,⁸⁾ 그리고 ‘출입국관리법 시행규칙’ 제76조 제1항 제1호 별표 5 ‘사증 발급 신청 등 첨부서류’ 중 재외동포(F-4) 체류자격의 첨부서류⁹⁾ 규정을 통해 실질적으로 그들에게 재외동포 체류자격을 발급하지 않는 정책을 계속 유지해오고 있다. 그들의 대다수가 “불법체류가 많이 발생하는 국가의 외국국적동포”로서 “단순노무행위를 하는 경우”에 해당될 수밖에 없는 상황이기 때문이다. 즉, 한국 정부는 ‘재외동포법’에 근거를 두고 외국국적동포에게 재외동포(F-4) 체류자격을 부여하면서, ‘재미동포 등 선진국 동포들’과 ‘중국 조선족과 구소련 고려인 동포’를 달리 처우해 왔다. 조선족과 고려인 동포의 경우 국내에서 저숙련 직종에 종사하여 불법체류 가능성이 높다는 점을 들어 재외동포(F-4) 체류자격을 거의 부여하지 않았다.

그러한 점이 문제가 되자, 정부는 2007년 3월 4일부터 중국과 구소련 등에 거주하는 외국 국적동포에게 자유로운 출입국과 취업활동이 가능한 방문취업(H-2) 체류자격을 부여할 수 있도록 하였다. 만 25세 이상의 재외동포법에 의한 외국국적 동포 중 일정한 요건을 갖춘 사람으로서 방문취업 체류자격을 가진 사람은 단순노무직종에도 취업할 수 있게 되었다.

외국국적동포 방문취업제 시행 이후, 건설업종에 취업한 동포의 내국인 일자리 대체 문제가 제기됨에 따라, 정부는 건설업에 취업할 수 있는 동포의 수를 제한하기 위하여 2009년 5월 1일부터 ‘건설업종 동포 취업등록제’를 시행하는 한편,¹⁰⁾ 지방 소재 제조업 또는 농축산업에서 2년 이상 취업한 동포에 대해서는 재외동포(F-4) 체류자격으로 변경을 허용하는 정책을¹¹⁾ 펴고 있다. 그 결과, 조선족과 고려인 동포 중에서도 재외동포 체류자격을 가진 사람이 점점 늘어나고 있다. 방문취업제 시행 후 조선족과 고려인 동포에게 실질적 혜택이 주어진 것은 사실이지만, 재미동포와 비교할 경우 차별을 받는다는 사실은 여전히 남아 있다.

한편, ‘방문취업’(H-2) 체류자격을 가진 중국동포가 출입국관리사무소에 ‘재외동포’(F-4)로 체류자격 변경 허가를 신청하였으나 불허처분을 받은 후, 헌법재판소에 재외동포법 위헌 심판을 요청하였다. 2014년 4월 24일, 헌법재판소는 재판관 전원 일치 의견으로 재외동포법 제5

면 제1항에 따른 재외동포체류자격을 부여하지 아니한다. 다만, 제1호나 제2호에 해당하는 외국국적동포가 38세가 된 때에는 그러하지 아니하다. [……] 3. 대한민국의 안전보장, 질서유지, 공공복리, 외교관계 등 대한민국의 이익을 해칠 우려가 있는 경우.

8) ③ 별표 1 중 28의2. 재외동포(F-4) 체류자격을 가지고 있는 사람은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 별표 1의 체류자격 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다. 다만, 허용되는 취업활동이라도 국내 법령에 따라 일정한 자격이 필요할 때에는 그 자격을 갖추어야 한다. 1. 단순노무행위를 하는 경우. 2. 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 반하는 행위를 하는 경우. 3. 그 밖에 공공의 이익이나 국내 취업질서 등을 유지하기 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우.

9) “연간납세증명서, 소득증명서류 등 체류기간 중 단순노무행위 등 영 제23조제3항 각 호에서 규정한 취업활동에 종사하지 아니할 것임을 소명하는 서류(법무부장관이 고시하는 불법체류가 많이 발생하는 국가의 외국국적동포에 한함).”

10) 정부가 매년 건설업에 취업할 수 있는 동포의 적정 규모를 산정하고 그 범위 내에서 ‘건설업 취업교육을 이수한 동포’에 대해 ‘건설업 취업인정증’ 발급을 통해 관리하는 제도.

11) ‘방문취업 자격자로서 농축산업·어업(양식업포함)·지방소재 제조업의 동일사업장에서 2년 이상 근속한 자’는 재외동포(F-4) 체류자격으로 변경할 수 있다. 여기서, ‘지방’이란 서울, 인천, 경기도의 일부(인구 20만 이상 시·군)를 제외한 지역을 말한다. 경기도지역 중 ‘지방’ 범위에 포함되는 시·군(인구 20만 이하)으로는 양주시, 포천시, 동두천시, 구리시, 오산시, 과천시, 의왕시, 하남시, 안성시, 이천시, 여주군, 연천군, 가평군, 양평군이 있다. 업체 폐업 등 사업주의 귀책사유로 같은 업종의 사업장으로 이동한 경우에는 근속기간으로 인정한다(업종변경시는 불인정). ※ 2011.7.31까지 취업개시신고를 한 자는 종전 규정에 따름.

조 제4항 중 ‘재외동포체류자격의 취득요건’에 관한 부분이 포괄위임입법금지원칙 등에 위반되지 않으므로 헌법에 위반되지 않는다고 합헌결정을 선고하였다. 즉, 국가가 외국국적동포를 출신국별로 달리 처우하기 위한 정책은 정당화된다는 것이다. 설동훈·스크랜트니는 이와 같은 외국국적동포 내부의 위계 설정을 ‘민족 성원자격의 위계화’라 이름 붙였다.¹²⁾

IV. 시민권의 확장과 차별금지법

1. 외국인노동자 시민권의 확장

한국 내에 자리 잡은 ‘국민국가 성원자격’의 위계에서 외국인노동자가 가장 아래쪽에 머무르고 있다는 점은 한국인의 자기 성찰을 요구한다. 2004년 외국인 고용허가제 시행 이후 외국인노동자에 가해지던 야만적 폭력과 착취는 줄어든 게 사실이지만, 그들에게 주어진 사회적 권리는 여전히 미약하다. 외국인 고용허가제가 일부에서 주장하는 것처럼 “현대판 노예제”가 아닌 것은 분명하지만, 외국인노동자의 한국사회 성원권을 보장하는 것과는 거리가 먼 것 역시 부인할 수 없는 사실이다.

외국인 고용허가제가 시행된 후 정부는 ‘특별한국어시험 합격자 재취업제도’ 또는 ‘성실근로자 재취업제도’ 등을 통해 체류기간을 계속 늘려와,¹³⁾ 이제는 9년8개월까지 체류한 외국인노동자가 생겨났다. 이처럼 외국인노동자의 취업기간이 장기화되었음에도 불구하고, 그들이 가족을 동반하여 한국에서 같이 생활하는 것은 허용되지 않는다.

대한민국 헌법 제36조 제1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.”고 하여, 국민이 가족생활을 유지할 권리와 국가가 그것을 보장할 의무를 명시하고 있다. 1987년에 개정된 헌법은 모든 인간이 누리는 보편적 권리와 대한민국 국민만 누리는 배타적 특권을 구분하고 있지는 않으나, 가족생활을 유지할 권리를 대한민국 국민의 특권으로 해석할 여지는 거의 없다고 본다. 그러한 점에서 국내에서 합법적으로, 그것도 장기간 취업하는 외국인노동자의 가족생활을 보장하지 않는 것은 문제라고 본다.

외국인노동자에게 가족동반권을 허용하지 않는 것은 그들의 정착 가능성을 우려하기 때문이라는 해석이 지배적이지만, 그토록 장기간에 걸쳐 단신 취업만 허용하는 논거로는 너무 빈약하다고 본다. 더구나, 2017년에는 9년8개월 체류한 외국인노동자 중에서 다시 4년10개월 취업을 시도하는 사람이 수천 명 발생할 가능성이 있다. ‘성실근로자 재취업 만료자’는 재취업

12) Seol, Dong-Hoon, and John D. Skrentny. 2009. “Ethnic Return Migration and Hierarchical Nationhood: Korean Chinese Foreign workers in South Korea.” *Ethnicities*, 9(2): 147-174.

13) ‘특별한국어시험 합격자 재취업제도’는 외국인 고용허가제로 입국하여 3년 이상 근무한 자가 출국하여 특별한국어시험에 합격하면 6개월 후에 재입국하여 원사업장에 근무하는 제도로, 2011년 11월부터 시행되고 있다. 외국인노동자의 연령을 18세 이상 39세 이하로 제한하고 있고, 재취업 회수 제한은 없다. ‘성실근로자 재취업제도’는 외국인 고용허가제로 입국하여 취업기간(4년10개월) 동안 한 사업장에서 근무한 외국인노동자가 출국하여 3개월 후에 재입국하여 원사업장에 근무하는 제도로, 2012년 7월 이후 시행되고 있다. 재취업은 한 차례만 가능하고, 연령 제한은 없다.

회수가 한 차례로 제한되어 있기는 하지만 만약 그가 40세 미만이면 특별한국어시험을 치러 합격하면 재취업이 가능하다. ‘특별한국어시험 합격자 재취업 만료자’는 18세 이상 40세 미만이면 회수 제한 없이 재취업이 가능하다. 이러한 제도를 고려하면, 그들 중에서 14년6개월까지 체류가 가능한 사람들이 생겨날 가능성이 높다.

장기취업 외국인노동자의 가족동반권은 그들의 인권, 즉 ‘가족생활권’과 직결된 사안이다. 단기체류자에 한해 가족동반권을 제약하는 것은 정책적으로 어느 정도 고려 가능한 선택지일 수 있겠으나, 장기체류자의 경우 그 사정은 다르다. 대한민국 국민의 대표인 국회에서 이 사안의 심각성을 깊이 인식하고, 외국인노동자의 취업기간과 가족동반권에 대한 진지한 토의를 하여 신속히 결정하여야 한다. 그 때 비국민/외국인에게 허용되는 사회적 시민권의 영역이 꾸준히 확장되어 왔음을 반드시 고려하여야 한다.

2. 차별금지법 제정

한국인이 외국인·이민자를 대하는 태도는 별로 달라지지 않았다. 2009년 5월 교육방송 다큐프라임 ‘인간의 두 얼굴’ 시즌2 제2부 ‘아름다운 세상’에서는 서울 강남역 근처 가두에서 서양인과 동남아시아인 각각 한 사람이 행인에게 길을 묻는 실험 영상을 보여주었다. 한국인들은 서양인에게는 한 없이 친절했지만, 동남아시아인의 요청은 거부하거나 외면했다. 그 실험은 일부 한국인이 깊숙이 간직하고 있는 심리를 보여준다. 한국인 중에는 외국인·이민자의 겉모습을 근거로 선진국과 저개발국, 백인과 유색인, 전문직과 생산직 종사자, 부유층과 빈곤층 등으로 사람을 구분해 달리 처우하는 사람들이 적지 않다.

우즈베키스탄계 한국 여성 구수진 씨는 2011년 9월 25일 부산 동구 초량동의 집 근처 사우나를 찾았다가 직원과 주인의 저지로 들어가지 못했다. 그는 외국인이 아니라 한국인이라는 사실을 밝혔지만 주인은 다른 고객들이 싫어한다는 이유를 대며 그를 완강히 막았다. 경찰관이 출동했으나 “개인업소에서 특정인의 출입을 거부하는 것을 규제할 법률이 없다”는 반응을 보였다. 구 씨는 기자회견을 통해 그 사실을 밝히면서 일반 한국인과 다른 외모를 가졌다는 이유로 전셋집을 구하지 못했던 경험, 식당 출입을 거절당한 경험도 털어놓았다.

그런 일을 외국인이나 외국계 한국인만 겪는 일일까? 장애인이라는 이유로 공중목욕탕 또는 음식점 입장을 거절당한 사례도 비일비재하다. 언제까지 ‘개인업소’에서 행해지는 차별을 방치할 것인가? 공중목욕탕이나 음식점 등에서 업주가 정당한 사유 없이 고객의 입장을 거부하는 행위가 용인되는 것은 미국의 짐크로법(Jim Crow laws)이나 남아프리카 공화국 백인정권에서 아파르트헤이트(Apartheid)가 시행되는 것과 무엇이 다른가? 지금은 사라진 일이지만 과거 일본의 몇몇 공중목욕탕과 음식점 등에 ‘조선인과 개는 출입금지’라는 경고문이 붙었던 적이 있다. 그런 사정을 알게 된 한국인들이 얼마나 분개했던가?

국적·인종·민족·장애 등을 근거로 한 차별이 만연한 사회는 문명이 아니라 야만이다. 정부가 다문화사회 건설을 외치고, 언론에서 세계시민의 자세를 아무리 강조해도 시민의 마음가짐이 바뀌지 않으면 선진사회 구현은 불가능하다. 현대사회에서 사람들의 의식과 태도를 바꾸는 가장 효과적 방법 중 하나는 강력한 제재 조치를 껴미한 법률을 시행하는 것이다.

인종차별금지법이 아니라 포괄적 차별금지법을 제정해 그런 행위를 금지해야 한다. 차별을 초래하는 고정관념·편견의 근저에 인종·종족뿐 아니라 사회계층·직업·빈부·출신국 등의 요소가 복합적으로 어우러져 있으므로, ‘인종’차별금지법으로 그 문제를 해결하는 것은 불가능하기 때문이다. 포괄적 ‘차별금지법’을 제정해 외모 또는 출신을 근거로 모욕을 하거나 ‘개인 업소’ 출입을 거부하는 행위 등을 규제할 수 있어야 야만에서 비로소 벗어날 수 있다.

국회는 2007년, 2010년, 2012년의 세 차례에 걸쳐 ‘차별금지법’ 제정을 시도하였으나, ‘동성애차별금지법반대 국민연합’ 등 보수 개신교 세력의 격렬한 저항에 부딪혀 모두 좌절되었다. 차별금지법 제정 반대 운동을 펼쳤던 인사들 중 몇몇은 동성애뿐 아니라 반이슬람을 내세우며 반다문화 운동까지 전개하기도 하였다. 2016년 4월 13일의 국회의원총선거를 통해 구성된 제 20대 국회에서는 아직까지 차별금지법 제정 시도조차 없다는 점이 아쉽다.

차별금지법은 사회적 소수자가 취업, 교육, 재화·서비스의 이용 등에서 합리적 이유 없이 차별을 받지 않고 피해 발생 시 구제 받을 수 있게 하는 최소한의 제도적 장치다. 그것은 사회적 소수자의 차별을 금지하는 법률로, “기회의 평등, 과정의 공정, 결과의 정의”를 확보하는 초석 중 하나라는 점에서 반드시 제정하여야 한다.

차별금지법이 제정되어도 갈 길은 멀다. 근로자의 기본권을 보장하는 ‘근로기준법’이 있어도 사업장에서 노동권 침해가 여전히 발생하고 있음을 고려해야 한다. 사회의 근본 토양이 바뀌지 않으면 차별금지법이 제정되어도 차별은 여전히 만연할 수밖에 없다. ‘경제 성장’과 ‘정치적 민주화’를 달성한 한국사회가 ‘사회적 다양성이 존중돼 문화적으로 풍요롭고 살기 좋은 나라’로 한 단계 더 업그레이드되기 위해서는 ‘사회적 소수자 존중’이 시민의 기본자세로 자리잡아야 한다. ‘우리끼리만 사는 폐쇄적 공동체’에서 배양된 태도를 과감히 버리고, ‘외국인·이민자와 더불어 사는 열린 공동체’에 걸맞은 시민윤리를 정립해 실천에 옮겨야 한다. 그것만이 한국사회가 발전을 지속할 수 있는 유일한 길이다.

기획세션 1 | 저출산·고령화시대의 이민정책 방향

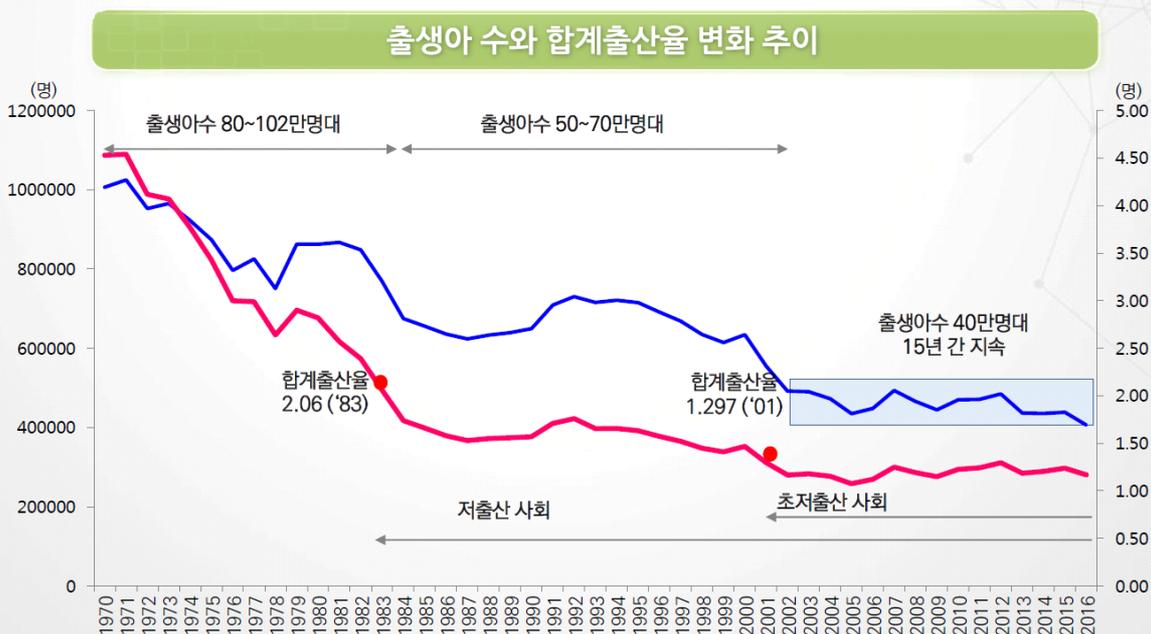
미래 인구변동과 파급효과 : 저출산·고령사회 대응 관점에서의 중장기 이민정책의 역할 검토

이삼식 | 한양대학교

인구 변동

▣ '16년 출생아수는 406천명으로 출생통계 작성(1970) 이래 최저 수준

◦ '01년 555천명 이후 15년간 40만 명대에서 지속(30만 명대 근접)



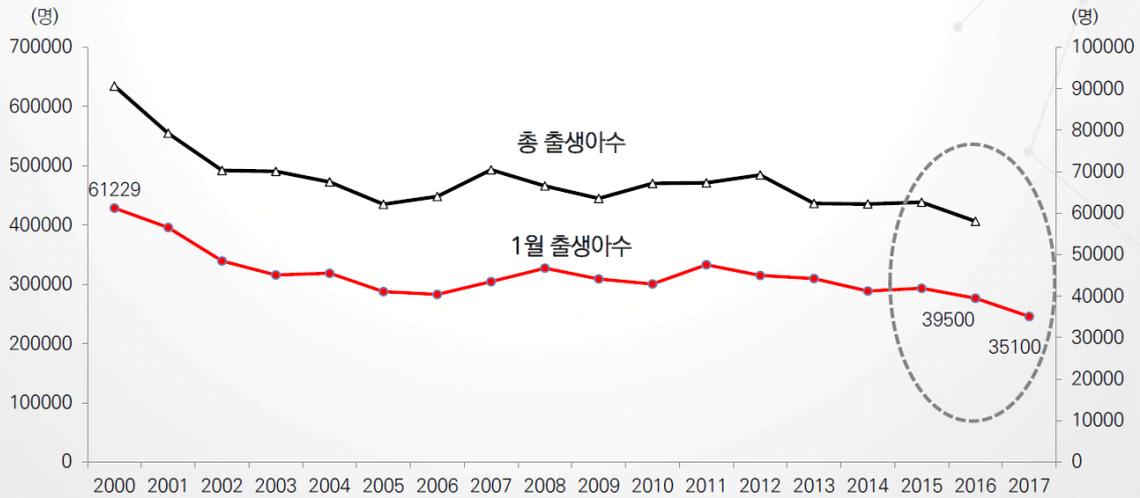
인구 변동

▣ '17년 1월 출생아수는 35,100명으로 '00년(월별 통계 작성) 이래 최저 수준

*'00년에 비해 26,129명, '15년에 비해서도 4,400명 감소

○ 현 추세 지속 시 '17년 총출생아수는 '16년에 비해서도 감소 예상

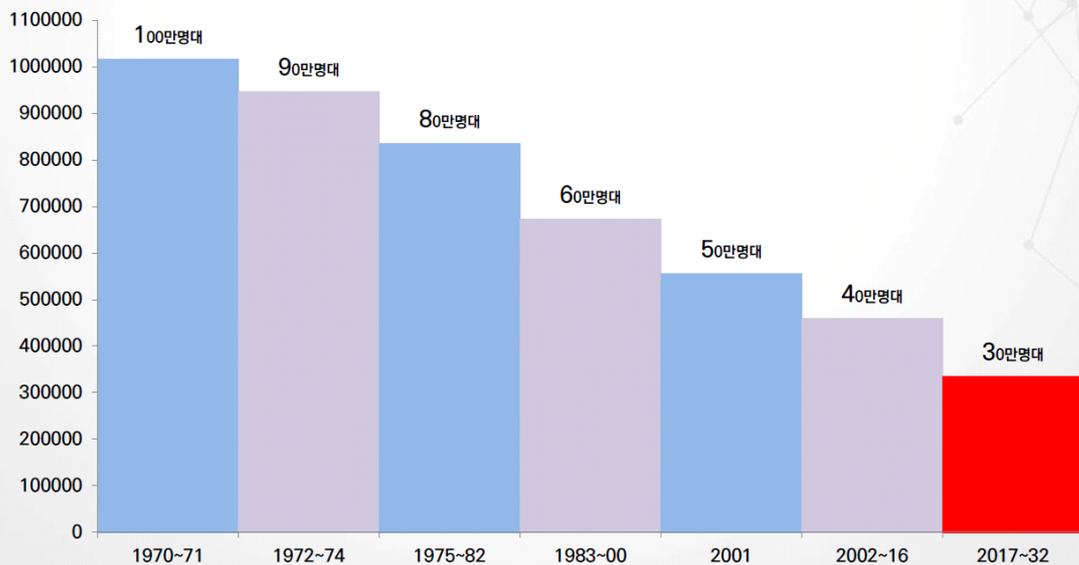
1월 출생아 수와 총 출생아 수(1~12월) 변화 추이



인구 변동

▣ 인구학적 원인 구조 악화, 사회경제적 원인 구조 지속 등으로 출생아 수 감소세가 지속 (출산율 최근 수준 유지 가정 시)

○ 출생아 수 : 2017~2032년 간 30만 명대

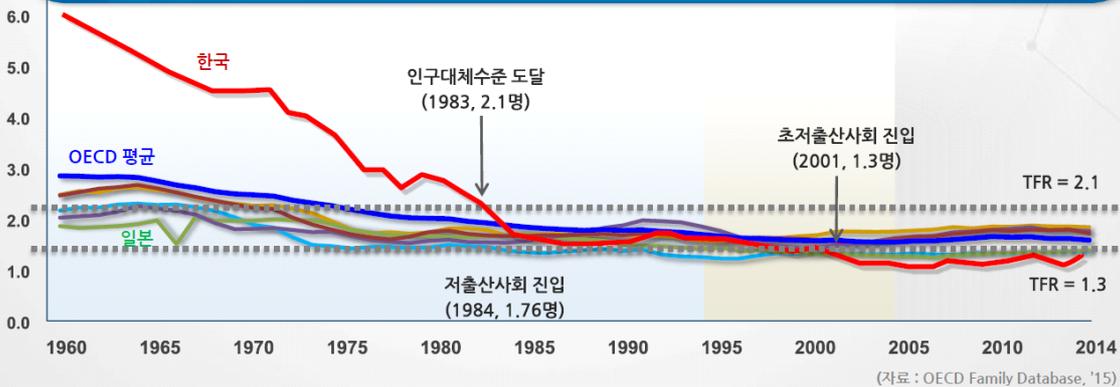


인구 변동

□ 우리나라 저출산현상의 전개

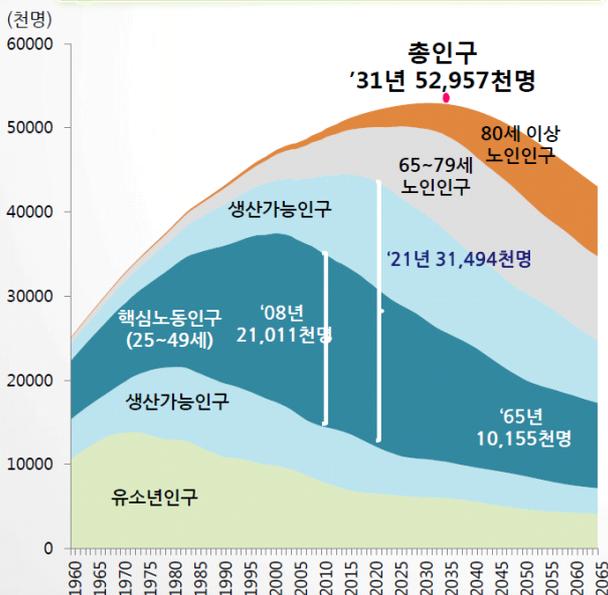
- 단기간 고출산사회에서 저출산사회로 이행
 - 대부분 유럽국가에서 4.0 → 1.6 수준 이행에 약 100년 소요, 우리나라 약 15년 소요
- 아주 높은 수준에서 아주 낮은 수준으로 급격 이행
 - 1960년 6.0 → 1983년 2.08 → 2005년 1.08 → 2014년 1.21
- 2001년 이래 14년 동안(현재까지) 세계 최저 수준의 출산을 지속

OECD 주요국과 우리나라 합계출산율 변동 추이



인구 변동의 파급효과 : 인구 쇼크

인구전망(1960~2065)



자료 : 통계청(2016), 장래인구추계

□ 총인구 감소

- 1960년 25,012천명
- 2016년 51,015천명
- 2031년 52,957천명(정점)
- 2065년 43,024천명

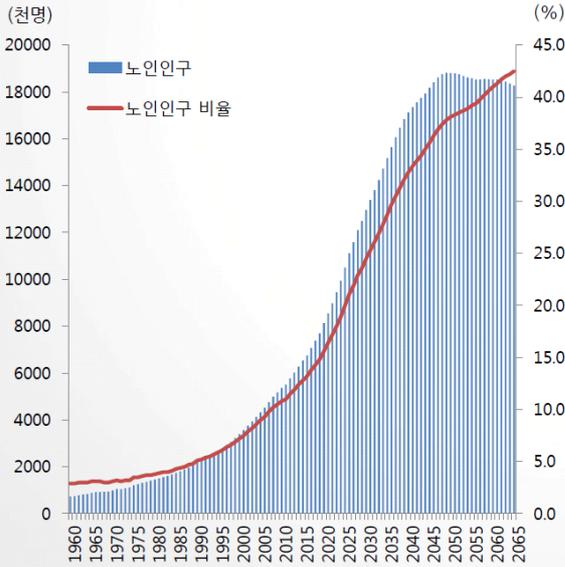
□ 생산가능인구 감소

- 1960년 13,698천명
- 2016년 37,627천명(정점)
- 2065년 20,620천명

인구 변동의 파급효과 : 인구 쇼크

고령화 추이 및 전망

고령화 추이



자료 : 통계청. 장래인구추계

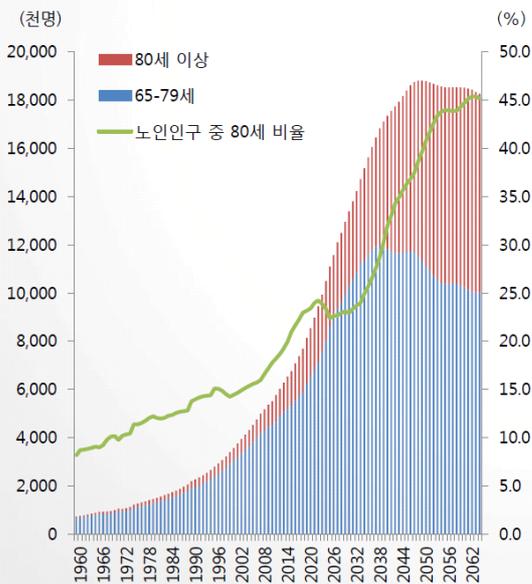
○ 베이비붐세대의 노인층으로 진입 시작 이후('20~) 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화 진척

- '00년 고령화사회(7%), '18년 고령사회(14.3%), '25년 초고령사회(20%) 전망
- 고령화사회→고령사회 : 프랑스 115년(1979년), 미국 72년(2014년), 독일 40년(1972년), 일본 24년(1994년), 한국 18년(2018년)
- 고령사회→초고령사회 : 프랑스 40년(2019년), 독일 38년(2010년), 미국 16년(2030년), 일본 12년(2006년), 한국 7년(2025년)

인구 변동의 파급효과 : 인구 쇼크

고령화 추이 및 전망

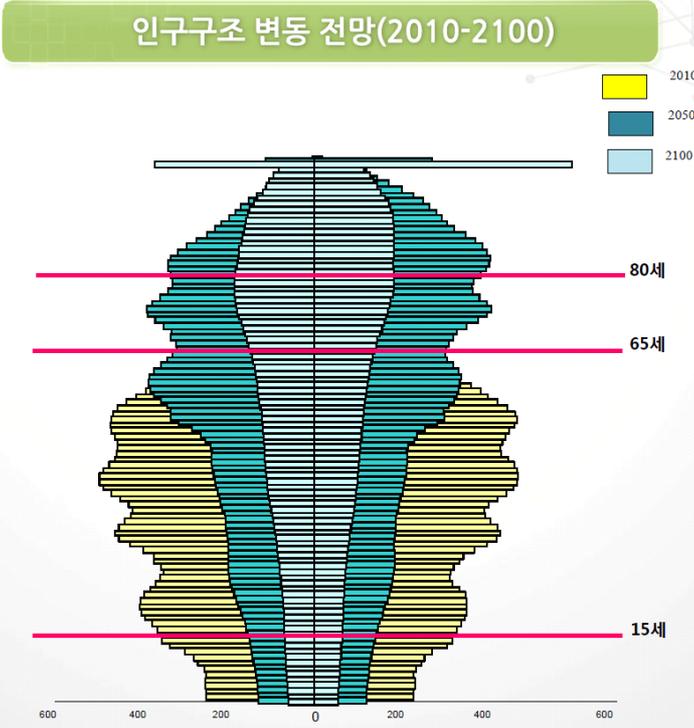
노인인구의 고령화 (Oldest old)



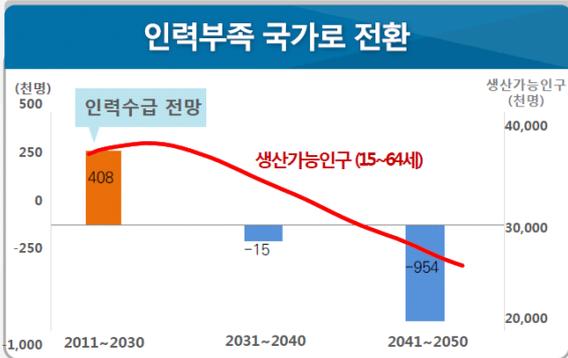
자료 : 통계청. 장래인구추계

- 노인 중 80세 이상 비율 : 21.0%(2016년) → 45.2%(2065년)
- 노인인구 급증 ⇒ 노동력 부양 부담 증가
- 장수인구(후기고령인구) 증가 ⇒ 길어지는 노후
- 노인인구가 주류가 되는 사회로의 변모

인구 변동의 파급효과 : 인구 쇼크



인구 변동의 파급효과 : 경제 쇼크



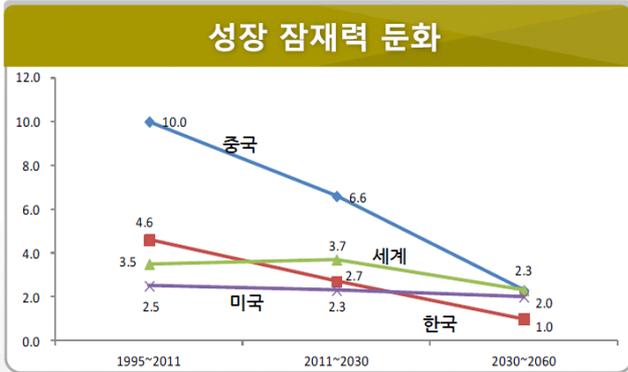
자료 : 이삼식 외(2010), 미래 인구변동에 대응한 정책 방안

2030년대부터 총량적 인력부족 시작

2040년대 인력부족 현상 심화

저성장기조로의 전환

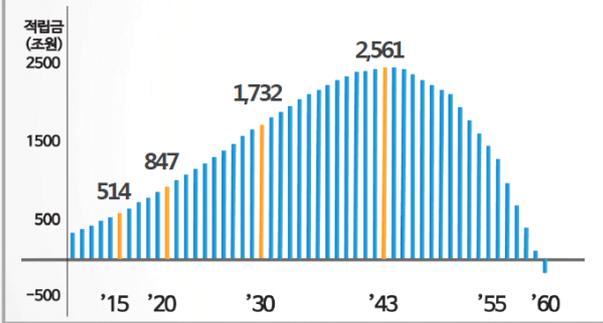
- OECD는 한국에서 현 추세로 고령화 진행 시 성장 잠재력의 급격한 하락 경고



자료 : OECD(2012), Looking to 2060 : Long-term global growth prospects.

인구 변동의 파급효과 : 사회 쇼크

국민연금 재정 부담 증가



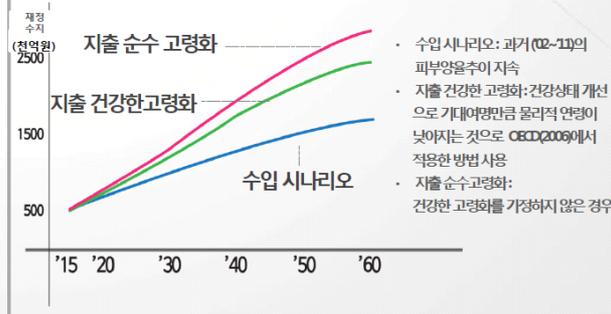
자료 : 국민연금기금운용발전위원회(2013). 제3차 국민연금 재정계산.

○ '44년 수지적자 발생

○ '60년 적립기금 소진

○ 건강보험 재정 적자 규모 증가

건강보험 재정 수지 악화

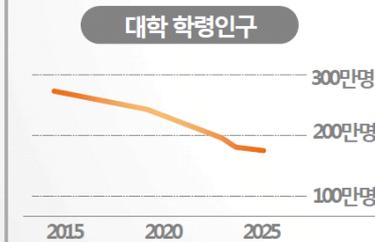


자료 : 문성웅 외(2012). 인구구조 변화에 따른 건강보험 수입지출 구조 변화와 대응방안.

인구 변동의 파급효과 : 사회 쇼크

학령인구 감소

· 학교 인프라(물적, 인적) 공급 과잉



자료 : 통계청, 장래인구전망(2010-2060).

병력자원 부족

· '22년부터 병력자원 부족 (현행 2개월 복무기준 시)

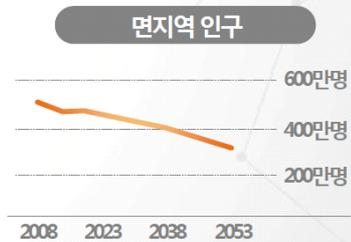


··· 18개월 복무시 필요인력
 --- 2개월 복무시 필요인력
 — 19세 입영인구

자료 : 이삼식 외(2014) 초저출산 초고령사회 위험과 대응방안.

농촌 공동화

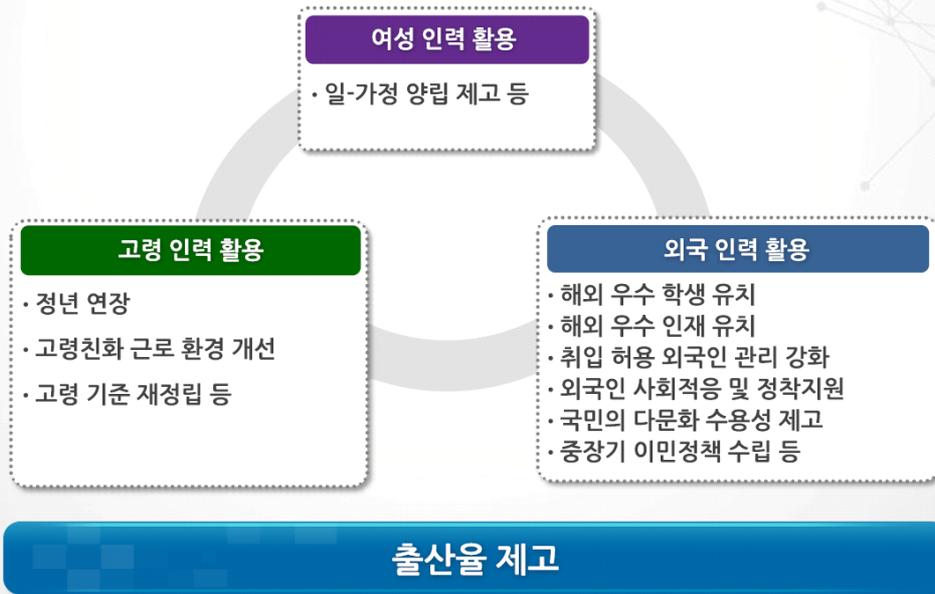
· 지역사회 노인 보건복지 비용 증가
 · 공공서비스 접근성 제약 등



자료 : 성주인 외(2014). 농촌의 중장기 인구 변화에 대응한 지역 활성화

저출산고령화 대응 관련 이민정책의 역할 검토

1. 생산가능인구 감소 대응 중장기 전략 (정부 전략)



저출산고령화 대응 관련 이민정책의 역할 검토

2. 외국인 유입에 기대되는 기여도

▣ 대규모 유입은 장기적으로 경제 성장에 긍정적 효과 발생(이삼식 외, 2011)

- 유입 인구의 생산성이 지나치게 낮을 경우 경제성장에 기여는 적고, 오히려 역효과 가능
- 출산율의 일정수준으로 상승이 수반되지 않을 경우 외국인 유입만으로 장기적으로 경제성장 유지에 한계 예상

▣ 유입하는 외국인이 많을수록 생산가능인구 증가로 국민연금 보험료율이 낮아지고, 기금 소진 시기도 늦추는 효과 미흡(이삼식 외, 2011)

* 외국인 순이동 1.5배 증가 가정

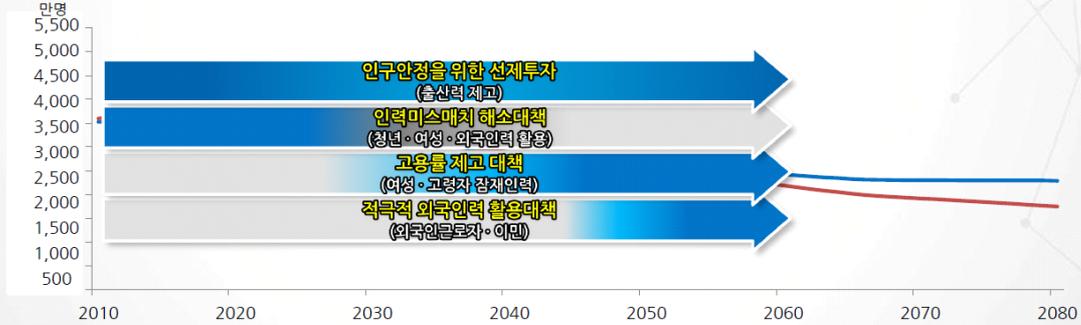
- 외국인 유입의 다른 사회비용 감안 시, 외국인의 대량 유입보다 출산율을 회복하는 것이 상대적으로 더 긍정적

저출산고령화 대응 관련 이민정책의 역할 검토

3. 주요 관점

3-1) 시기의 관점 (when)

▣ 외국인 이민의 적극적 유입을 고려할 수 있는 시기



- 출산율 제고 : 20년 후 성장동력 확보를 위한 선제투자
- 인력 미스매치 해소 대책 (중단기)
 - 인력 미스 매치 대응 청년층, 여성, 단기 외국인력 활용
- 고용률 제고 대책 (중장기)
 - 잠재 인력(청년, 여성, 고령자) 활용 극대화
- 적극적 외국인력 활용대책 (초장기)
 - 노동력 부족 심화 시 외국인력 적극 활용
- 통일(?)

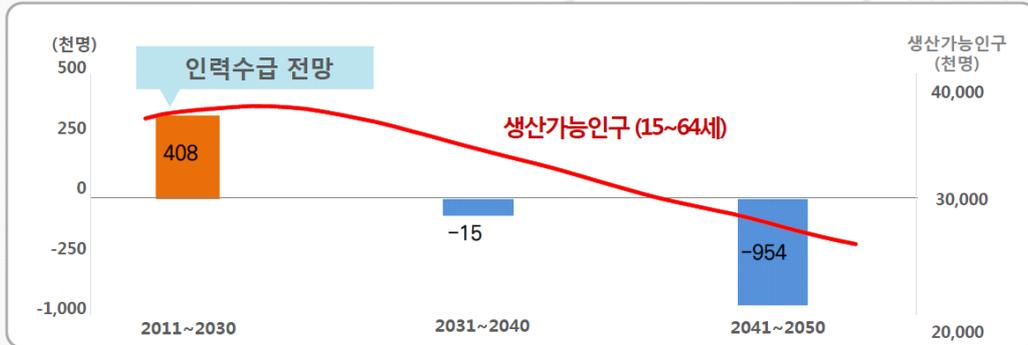
저출산고령화 대응 관련 이민정책의 역할 검토

3-2) 대응의 관점 (for what)



저출산고령화 대응 관련 이민정책의 역할 검토

3-3) 규모의 관점 (How many)



자료 : 이삼식 외(2010). 미래 인구변동에 대응한 정책 방안

3-4) 어떤 특성의 외국인 (Who)

- ▣ 성, 연령 등 인구학적 특성
- ▣ 가족 등 사회적 특성
- ▣ 교육력, 직업력 등 경제적 특성

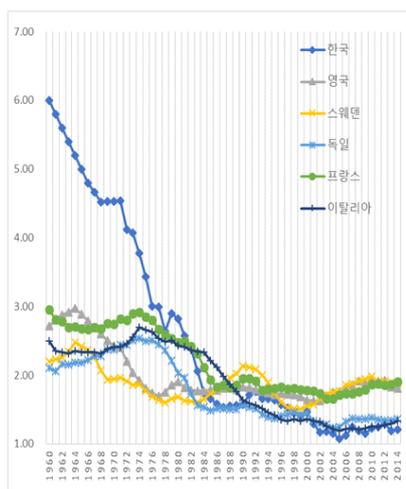
감사합니다.

토론문 | 기획세션 1 |

저출산 · 고령화시대의 이민정책 방향에 대한 토론문

.....
전광희 | 충남대학교

한국과 유럽 주요국의 합계출산율: 1960-2014년



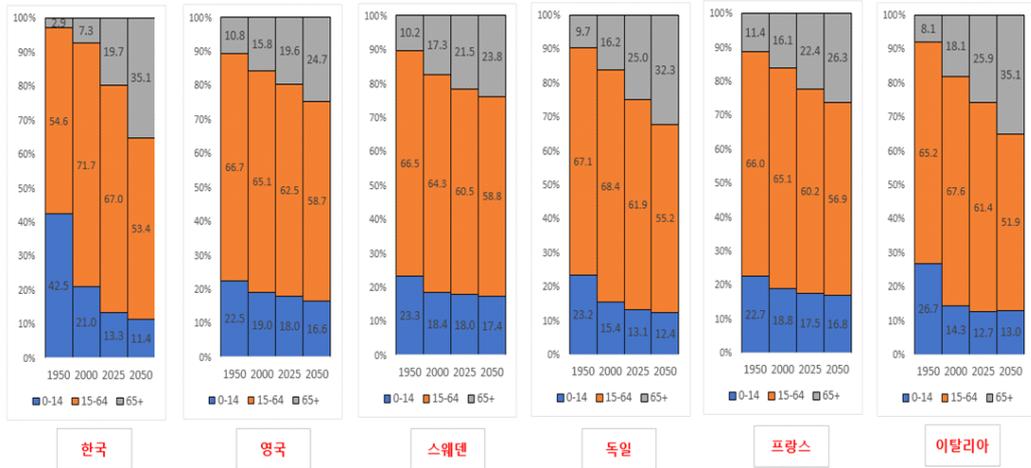
2017-06-01

유럽의 인구동향/한국의 인구정책

2

- 유럽의 어느 지역보다 한국은 짧은 기간에 고전적 인구변천(classical demographic transition)을 경험하여서, 합계출산율이 1960년대에 6.0명 수준이었으나 1983년에 대체수준을 밑돌기 시작하여, 1997년 IMF 경제위기를 경험하고 합계출산율은 1.6명으로 떨어지고, 2004년에는 크레딧카드 위기가 발생하면서 1.3명을 밑도는 초저출산 상태가 2017년 현재 13년 이상 계속되고 있다.
- 이러한 초저출산 상태의 지속기간은 사회주의 체제에서 자본주의 시장경제로의 전환을 경험했던 동유럽의 국가나 구소련의 공화국이었던 북유럽의 작은 나라들이 초저출산 상태를 벗어나는데 10년 정도를 걸렸던 것에 비교하여 볼 때, 한국의 상태는 더욱 더 심각한 것이다.

한국과 유럽의 주요국 인구고령화: 1950-2050년

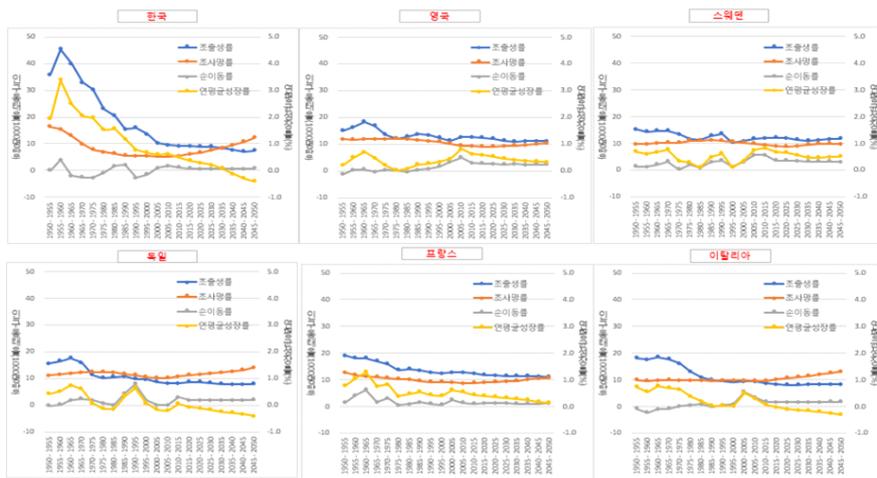


2017-06-01

유럽의 인구동향/한국의 인구정책

3

한국과 유럽 주요국의 인구동태: 1950-2050년



2017-06-01

유럽의 인구동향/한국의 인구정책

4

대체(복원) 이민(replacement migration)

- 대체이민: 무엇을 대체하는가?
 1. 인구감소(depoulation)
 2. 노동연령인구(working-age population)
 - 취업가능한 노동연령인구
 3. 인구부양비(dependency ratio)
 - 경제적 부양비(economic dependency ratio)
- 대체이민은 내국인이 아닌 노동력의 추가공급에 대한 시산(試算)으로 이민정책의 필요성을 정당화하는데 도움이 될 수 있다.

이민통합과 다문화주의의 문제

1. 프랑스: 2005년 파리 교외 폭동사건, 2015년 Charlie Hebdo 총격사건
2. 독일: Neukölln, Berlin 학교폭동—Angela Merkel 다문화주의 실패
3. 스위스: EU 지역에서 입국한 이민에 대한 교육, 교통, 공적의료 시스템 등 사회보장비 과잉부담
4. 영국: 동유럽 이민 과잉유입, 곧 “benefit tourism” (영국이 독일이나 프랑스보다 사회복지 혜택이 나은 형편), Brexit negotiation

이민과 사회문제

- 사회통합
- 임금의 하향압력- 숙련도에 따른 영향의 차이, 숙련/비숙련 노동자 간 임금격차
- 청년고용의 문제,
- 주택버블
- 범죄문제
- 이노베이션/기업가정신(entrepreneurship)

이민자의 차별 문제

- 이주자/가족의 권리 보호에 관한 유엔협약(UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
- 인권선언(Universal Declaration of Human Rights) (1948)
- 시민의 기본권/참정권에 관한 국제협약(International Covenant on Civil and Political Rights) (1966),

인간의 안전보장

- 인간의 안전보장(human security)는 안전보장의 과제로서 환경 파괴, 인권침해, 난민 빈곤 등의 인간의 생존, 생활, 존엄을 위협하는 모든 종류의 위험을 포괄적으로 파악하여, 이들에 대한 조치를 강화해야 한다고 하는 개념이다.
- 1993년 유엔개발계획이 인간개발보고서(Human Development Report)에서 국토의 안전이 아니라 인간의 안녕과 행복을 위한 안전보장의 필요성을 언급하고, 1994년부터 연차보고서에서 인간의 안전보장에 대한 개념이 상세히 기술되고 있다.
- 2015년 이후 유엔 개발 아젠다와 지속가능개발목표(SDGs)에서도 인간의 안전보장에 대한 개념이 다시 강조되고 있다.

토론문 | 기획세션 11

저출산 고령화시대의 이민정책 방향에 대한 토론문

.....

강동관 | IOM이민정책연구원 연구교육실장, 선임연구원

- 우리나라는 저출산·고령화라는 인구문제에 직면하고 있다. 통계청자료에 의하면, 저출산·고령화로 대변되는 우리나라의 합계출산율은 1982년의 경우, 2.39이였으나 계속 감소하여 1987년에는 1.53까지 하락하였다. 이후 1992년 까지 1.78로 약간 회복한 적은 있었으나 지속적인 감소로 인하여 2005년 한 때 1.08 수준에 이르기도 하였다. 이러한 추세가 계속 된다면 2060년에는 생산가능인구 10명이 10명(노인 8명과 어린이 2명)을 부양해야 할 것으로 예상된다.
- 인구는 2030년을 기점으로 감소할 전망이다. 저출산·고령화에 따라 생산가능 인구는 2016년을 정점으로 감소할 전망이다. 따라서 향후 10년간은 노동시장에서 인력수급 미스매치에 따른 부문별 인력부족 현상이 보다 확대될 것으로 예상된다. 아울러 취업자의 평균연령이 지속적으로 상승함으로써 생산현장에 서는 신규인력 확보에 어려움을 겪을 전망이며, 이에 따라 숙련단절문제가 야기될 가능성이 높다. 또한 고학력화로 인해 숙련 노동시장에서는 노동공급초과 현상이 가속화될 전망이며, 저숙련 노동시장에서도 노동부족현상이 가속화될 전망이다.
- 인구 감소는 노동공급을 감소시켜 사회 전체의 재화 및 서비스 생산과 수요를 감소시키고, 고용창출 둔화로 이어진다. 고용창출 둔화는 고용 감소로 이어지고, 고용 감소는 국가 전체의 세수 감소로 이어지게 될 것이다. 이러한 세수 감소를 보충하기 위해 정부는 경제활동 참가자에 보다 높은 과세를 부과할 것이며, 과세의 증가는 다시 경제활동 참가자의 저축이나 투자를 감소시켜 고용 시장을 불안하게 하고 경기를 침체시키는 악순환을 초래할 것이다. 즉 인구 감소는 단순한 노동력 감소로 그치는 것이 아니라 경제 전반에 걸쳐 악영향을 미치게 될 것이다.
- 저출산의 여파로 초등학교부터 대학교까지 상위교육기관으로 진학할 학령인구(6~21세)가 1980년에 최고치를 기록한 이후 급속히 감소하고 있다. 1980년 1,440.1만 명이었던 학령

인구가 2009년에는 1,006.2만 명, 2016년에는 854.1만 명으로 감소하였고, 이러한 추세가 지속된다면 향후 2020년에는 743.4만 명, 2040년에는 558.0만 명으로 급속히 감소할 것으로 예상된다. 따라서 대학뿐만 아니라 모든 교육 기관에서 학생 부족으로 인해 심각한 문제가 발생할 것으로 전망된다.

- 주변 국가들의 인구구조도 멀지 않은 장래에 저출산 고령화 현상에 처하게 되면서 노동수급에 문제가 발생할 것으로 보인다. 지금은 방글라데시, 미얀마, 네팔, 인도네시아, 필리핀, 중국 등을 포함하는 아시아의 저개발국가로부터 일본, 한국, 대만, 싱가포르와 같은 선진국으로 노동이주가 이루어지고 있지만, 장기적으로 이러한 이민 송출국가들이 경제성장과 더불어 고령화가 진행 된다면 문제는 달라진다. 한국의 경우, 3D 업종에 속한 중소기업은 심각한 노동력 부족현상에 봉착할 수도 있다
- 이행전략으로 첫째, 외국인력을 이원화하여 도입하고 있는 현행체제를 다양한 숙련수준에 맞추어 비자체제를 재정립할 필요가 있으며, 둘째, 한시적인 비숙련분야에 있어서는 국내 노동시장의 보호라는 전제하에서 총량제 도입을 통해 이민자를 관리하고, 이를 위해 고용 부담금제 및 노동시장테스트가 도입되어야 하며 분배에 있어서는 지역안배와 뿌리산업에 대한 우선 전략이 요구된다.
- 숙련과 비숙련으로 나뉘어져 있는 현행 비자체제를 다양한 숙련수준과 인력부족 정도에 따라 나뉘어 운영할 수 있는 통합적인 비자체제를 정립할 필요가 있다. 이를 근거로 이민자를 정주 및 한시 이민으로 구분하고, 도입허용분야는 물론 도입방법과 체류자격을 구체화하는 작업을 추진되어야 할 것이다.
- 이를 위하여 우선 산업 및 직종별 노동부족의 현재 현황과 미래전망이 분석되어야 한다. 이러한 분석을 근거로 한국형 노동부족 지표를 만들기 위해서는 영국의 사례를 참고할 만하다. 영국의 MAC는 외국인 근로자 허용분야를 결정 하는데 3단계 접근법을 취하고 있다. 1단계에서는 개별 직종 또는 직무가 인력부족직종 리스트에 들어갈 정도의 숙련 직종인지를 검토하며, 2단계에서는 각 숙련 직종 또는 직무에 인력부족이 있는지를 검토한다. 3단계에서는 인력 부족을 충원하는데 EEA 밖에서 이주노동자를 사용하는 것이 합당한지 검토한다. 영국에서는 고용주, 임금, 근로현황(실업률, 빈자리 등)등 12개 지표를 이용하여 노동력 부족을 전망한다. 영국의 경우 Tier2 대해서 이러한 노동력 부족지표를 활용하고 있다. 따라서 숙련수준에 따른 비자체제를 정립한 후, 그 분류에 따라 노동력부족 리스트를 활용할 필요가 있다.
- 한편 이러한 노동지표를 만들기 위해서는 외국인근로자자의 직업 및 산업별 DB구축과 국내 인력부족 통계를 통합하는 방안을 마련하여야 한다. 현재 국내 법무부의 외국인근로자의 통계는 산업 및 직종별로 분류되어 있지 않고, 외국인고용조사는 일부분의 비자분류만

가능하며, 산업인력공단의 외국인 자료는 비자별로 구분되지 않아 어느 하나만의 통계로 외국인의 노동시장 참여를 제대로 읽어낼 수 가 없다. 따라서 이들 통계를 하나로 묶을 수 있는 구조가 필요하다.

- 고용부담금제도는 한시적인 이민자를 고용하는 사업장에 대해서만 실시할 필요가 있다. 고용부담금제도는 전체산업에 일시적으로 적용하는 것이 아니라, 예비준비기간 및 단계적 도입기간을 설정한 후 순차적으로 고용부담금의 비율을 높여나가는 방향으로 이행할 필요가 있다. 예를 들면 예비준비기간 2년 이내에는 도입이 완료되는 시점에 부과되는 고용부담금 액의 20%이내, 나머지 8년은 매년 10%p씩 추가적으로 부가함으로서 10년 후에는 고용부담금을 100% 부담시키는 방법이다. 단, 뿌리산업과 지방 소재지 사업장의 경우와, 수도권 지역이라 할지라도 노동 부족률이 일정 이상인 지역에 대해서는 고용부담 금을 면제하거나 낮은 요율을 적용할 필요가 있다. 아울러 일정한 사업장 규모 이하인 경우, 예를 들면 5인 이하의 사업장에 대해서도 고용부담금을 면제 하거나 낮은 요율을 적용할 필요가 있다.

사회통합정책의 쟁점과 과제

.....

김혜순 | 계명대학교

사회통합정책의 쟁점과 과제

I. 선행논의에 나타난 쟁점과 과제	2
II. 국내 관련 정책 현황과 평가	5
III. 문제제기 및 주장: 이민정책 체계화가 최우선 과제.....	7
IV. 이민정책 체계화를 위해 고려할 요인들	10
- 이민현상과 정책의 일반 특성과 서구의 경우	
- 한국 특수의 이민정책환경	
- 선행 이민정책으로 형성된 국내 이민지형	
V. 이민정책체계화를 위한 과제와 방향.....	20
용어 및 참고문헌	26

2017 한국이민학회 전기 학술대회
 2017. 6. 2(금) 서울글로벌센터 국제회의장
 계명대학교 사회학과 김혜순

국내 문건의 경우(사회통합 측면)

- **주류학계와 대중: 다문화담론의 정립화 or 과잉**
 - 캐나다-호주 배경의 <선별배제-동화-다문화>전파 및 확산과 추종
 - 개념혼란-다문화 자체, 사회통합, 이민관리, 초국성과 국가주의 등
- **이민자 대상사업→인권·복지 중심의 정책동맹과 비즈니스**
 - 초기 의제화의 주역인 NGO, 관-언-학-정-NPO의 맞물린 이해관계
 - 쌍방향적 통합? 내국인은 다문화인식개선, 즉 또 다른 다문화사업 대상
- **다문화수용성/반 다문화: 정책 자체에 가장 부정적/유보적**
 - 여가부-한여정(2012): 다문화수용성 낮은 집단 대상 다문화교육
 - 아산정책연구원(2013): 정책항목에 불만이 가장 높았음
 - 최근 일련의 국내 반 다문화현상 연구는 온라인단체, 학계, 여론주이까지

국내 관련 현안(이민관리 측면)

- **민족중심 한국에서 한국계중국인의 사회정치적 위치**
 - 이민자, 체류집단 별로 가장 다수, 밀집지역으로 보다 가시화
- **단순노동자 유입을 위한 별도의 경로 지속?**
- **급증하는 이민배경 자녀: 글로벌 인재 or 차세대 하층노동**
- **한반도 일국주의 하 탈북 주민의 사회정치적 지위**
- **한국의 정치경제적 위상과 난민수용문제**
- **'외국인이모', 여성노동력활용을 위한 대안?**
 - 사회복지체계 구축보다 (이모)사용자개인부담을 선호하는 정부/기업
 - 국내 가사노동의 사회적 위상, 내국인 가사도우미의 노동자로서 지위 vs. '외국인이모'

선발 이민국의 경우[이민관리+사회통합]

- 저출산·고령화 대책 vs. 이민으로 누적되는 복지·사회정치부담
- 세계화에 따른 초국성 vs. 국가주권/관할권
- 이민관리는 실패할 수밖에 없는 제한적 효용성?!
 - 자유주의 국가의 경제개방 but 정치적 폐쇄 유흥
- 다문화주의: 정치적 수사 vs. 당위적가치
 - 사회·정치·경제위기일수록 다문화보다 국민적 정체성 강조
- 이주자 인권/복지 vs. 국가주권 vs. 내국인 인권/복지
- 최근 자국중심주의와 반 이민정서 re 난민·이민관련 사건사고
 - 대중의 반 이민정서 활용한 극우/포퓰리스트 정당과 개별국가 중심주의 약진

국내 주요 이민관련 사회통합정책 현황

- 고용노동부: <외국인근로자 체류지원> -고용허가제 현황과 과제
 - 입국 후: 고용주 비용부담의 취업교육(한국어-문화, 노동법률상 권리, 안전 등)
 - 취업 중: 고용센터-외국인력지원센터-콜센터를 통한 취업 및 문화활동지원, 전용보험
 - 귀국준비단계: 귀국준비사항, 귀국 후 취업을 위한 훈련과 알선 등
- 법무부: <사회통합~>, <국제결혼안내~>, <조기적응~> 프로그램
 - 사회통합프로그램: 모든 이민자 대상 한국어(0~415hrs)와 한국사회이해(50hrs) 교육. 자율참석+체류자격 변경 시 혜택제공
 - 조기적응프로그램: 유학생, 연예인, 결혼이민자, 중도입국자녀, 동포(의무), 밀집지역거주외국인 대상 2~3hrs 필수생활정보, 기초 법질서문화, 체류관련 제도 교육. 참여 후 사회통합프로그램 참여시 교육시간 공제
 - 국제결혼안내 프로그램: 특정 국가(현재 7개국) 출신 배우자와 혼인 또는 혼인초청 예정 국민 대상 3hrs 해당국의 제도-문화-예절, 관련 입국절차, 사례 등 교육
 - 세계인의 날 행사: 국민과 이민자의 교류
- 여성가족부 주관 범 부처차원의 <다문화가족정책> ≡ 다문화정책
 - 다문화가족(실체는 국내외 출생 무관 이주배경을 가진 모든 이민자가족원)대상 : 입국 전 현지부터 노후까지 생애주기 맞춤형+전 방위적 복지서비스지원(여가부, 2016)
 - 각급 학교 및 일반 대중 대상: 다문화인식개선 사업

국내 정책의 평가 이민학회170602

국내 이민관련 사회통합정책의 특징

- 고용노동부 주관 사업→이민자 대상+이민관리 연동
 - 노동이민자 대상 체류자격과 연동된 정착과 적응 및 귀환지원
- 법무부 주관 사업→이민자와 국민 대상+이민관리 연동
 - 사회통합프로그램: 모든 이민자 대상 체류자격과 연동된 초기 정착과 적응지원
 - 조기적응프로그램: 체류자격 별 이민자 대상 초기정착과 적응지원
(이상은 이민자 대상 시민(civic)통합에 해당)
 - 국제결혼안내 프로그램: 국민대상 결혼이민 수용 교육
 - 세계인의 날 행사: 국민과 이민자의 문화교류
- ‘다문화정책’ →이민관리 무관 이민자복지사업+국민계몽
 - 체류자격과 국민여부 무관 모든 이민배경 가족성원 대상 평생 복지사업
 - 다문화인식개선 사업: 국민 대상 계몽사업

→ ‘다문화정책’은 국내 이민자사회통합정책의대명사
노동부/법무부 정책은 비가시화 또는 통제적 관리로 간주되는 경향

6

문제제기 이민학회170602

신 정부의 사회통합정책을 위한 쟁점과 과제?

- 사회통합은 역대 정권마다 <대통령위원회> 급 논제
 - 이명박정부의 사회통합위원회: 보고서 (김남국 외, 2012) 발간
 - 박근혜정부의 국민대통합위원회: 관련 분야 별 전문가에게서 현안 설정
- 총 15개 중 국내 반 다문화관련 6, 다문화가족지원 2, 동포 2, 지역 2, 특별제도 2

→사회통합의나열적 의제 중 하나, 이민 분야 참여 전문가는 거의 동일
→부처간 영역과 영향력 선점논란→국무조정실개입의 반복

- 현 정부(취임사): “이념, 지역, 계층, 세대 분열과 갈등의 국민통합”
 - then, 전 정권시절 대비 “보다 정확한“ 쟁점과 과제파악으로 차별화?
- 현안과 쟁점 중심→기존 관료적 접근+대중적·파편화된 접근
 - 각 현안과 쟁점의 소관 부처 및 시민사회 영역의 이해관계 분출과 대립
 - 전달체계의 萬事화: 전달체계=인력+예산+영향력확보 우선의 관료적 접근
 - 새로운 콘트롤 타워? 어느 부처가 갖느냐의 문제로 轉化

7

이민은 사회갈등의 계기적 의제

- **국내 이민사회 전개가 처음인 만큼 더욱 취약한 이민자/의제**
 - 이민수용국의 국민이라는 사실만으로 얻게 되는 이민자 대비 지배적 지위
→ **이민자의 정착과 적응은 물론 이민사회 전개자체에 위협**
- **그간의 대중담론과 정책적 관행으로 형성된 경계심**
 - 국내 대표 이민자사회통합 정책인 <다문화정책>의 본질적 문제
 - 이민자가 아닌 특정 이주배경 집단 대상 전 방위적 복지정책화, 이의 典範화
 - : 여타 이민자 집단에게도, 보다 긴 기간/많은 지원 요청과 기대-‘다문화정책체계’ 확장
 - **반 다문화→반 이민정서로 확장: 정책의 정당성, 형평성, 신뢰성 중요**
- **이민관련 사회통합의 문제는 이민관리와 함께 고려해야 함**
 - 지금까지 사회갈등의제 중 이민/다문화는 별 건의 사안+사회통합만 강조
 - 반 이민정서의 실체는 이민/자 자체보다 정부정책에 회의(MPI-TCM, 2016)
 - 정책은 사회통합 뿐 아니라(보다도) 이민수용 규모와 구성, 속도 등 이민관리
 - **이민관리와 사회통합이 유기적으로 연계된 이민정책으로 체계화**

8

신정부의 최우선 과제는 이민정책 체계화

- **이민정책 체계화는 국내 선행연구의 결론, 이제는 구체화해야**
 - ‘이민정책 틀 마련’은 저출산고령사회 3차 기본계획(‘16~’12)의 목표 중 하나
- **필수 개념 정리**
 - **이민정책=이민관리(출입국과 체류관리) + 사회통합정책 viz.**
일반정책=정책의제 및 기능별로 분장된 이민 이전 부처의 관할정책
 예) 우수인재 (70년대~), 외국인력(80년대~), 결혼이민자(2000년대~) 등은 이민자의 체류자격, but 그간 이들의 기능 관련 부처(과학기술, 노동, 여성가족)가 주관
 - **주류화(mainstreaming):** 체류자격 별 이민정책의 대상이다가 일정 시점 (=일몰지점) 이후 일반정책 대상으로 편입
 ※ 용어와 개념, 합의 전엔 근거와 함께 일관된 사용, 본 발제에 사용된 용법은 마지막 쪽
- **고려해야 할 요인들**
 - 이민현상과 정책의 일반특성: 선발이민국의 보편 특성과 개별국 특수 배경
 - 시대성과 당대성: 한국은 초기 이민사회 but 세계화 시대 최근 해외동향 중요
 - 이민 관련 한국 정책환경의 특성: 해외 경험과 정책 적용의 범주설정
 - 국내 관련 정책의 특성과 평가: 한국에 구축된 초기 이민지형의 현황과 특성
- **정부가 해야 할 일**

9

이민현상과 정책의 일반 특성

- 정책대상에 내재된 초국성→제한적 국가통치성
 - 영토 내에는 해당 국가의 통치권 but 출신국과 국제관계의 규약 작동
- 정책의 결과 국가 통치역량에 긴장과 갈등 야기 가능
 - 정권(국가)의 역량/신뢰성(legitimacy) 확보의 핵심 4개 영역은
 - 1) 영토/물리적 안보 2) 경제안정 3) 분배정의 4) 자유민주주의 기본가치 준수
 - 외교, 안보 등 대외관계에서 국가통치성은 대중적 노출 제한, 이민/자는 이들 4개 영역에 모두 관계(Boswell, 2007) + **서민층일수록 더 노출**
- 타 분야 대비 상대적으로 강력한 정책의 영향력
 - 초기 이민사회일수록 영향력↑ 이후 정책으로 예견되지 않은 현상 조성
- 외양과 출발은 경제정책, 실제과정은 경제외적 요인 작동
- 결정/집행은 대중/즉각적 고객정치, 결과는 총체/누적적
- 이민경험의 계층별 차등 경험
 - 이민수용은 세계화 편승에 필요 but 수혜자와 피해자의 양극화(Freeman, '97)
 - 정부, 기업, 세계화의 수혜자에게 이득, 대다수 내국인은 방관/무관 또는 피해

이민관리와 사회통합정책: 서구의 경우

- 이민관리 정책은 수렴+엄격+사회통합에 연계
 - 국제관계와 협약 준수압력 but 국익수호 및 국가통치성 강화는 보편 경향
 - 숙련·전문인력 유치경쟁, 단순노동과 비경제이민 선별적 배제 강화
 - 사회통합적 지원에 연계된 엄격한 이민관리와 차별금지법 적용은 공통
- 사회통합정책은 개별 국가의 이민역사에 따라 상이
 - 이민건국형, 구제국주의형으로 대별, still 국가별 차이
- 이민관리 엄격+통합강조 정책↑→대중의 이민수용성↑
 - Koopmans(2010), Ersanili & Koopmans(2010), Rajiman et. al.(2008)
- 유럽 중도좌파의 경우(Policy Network, 2007)
 - 이민에 대한 '낭만적' 기대 → 사회정치적 현실에 대한 각성
- MPI-TCM 2016.4~7 기획: 대중의 정서 이해하기
 - 정책에 대한 성찰과 대중정서 이해 노력

지정학적 위치, 이민자구성, 노동력 수급

- 한국은 多문화가 아닌 아시안화(90%)
- 대부분 경제후진국에서 선진국으로 이민 but 중국출신이 55%
- 민족·국민정체성에서 내국인과 충돌하는 한국계중국인(40%)
- 소위 3D? 저임+저복지+유연해고의 노동시장 → 단순이민노동 ↑
 - 국내 기준으론 막장수준, 언제 그만둘지 모르고 만만치 않은 국내인력은 사양
- 가족/가사노동에 무임 위탁된 노동력 생산과 재생산
 - 생계·교육비부담+여성의 가사노동(무료복지)전담 저항 → 초 저출산, 경력단절
 - 부권가족해체 but 하층일수록 여성이 중요 생계자원
 - 부권 가족관계에 익숙+취약계층♂의 생존전략 → 결혼이민여성 ↑
- 한때 권장·축복, 점차 억제·재앙이 된 교육열 → 고학력NEET ↑
 - 이민 1.5~2세의 중도탈락, 진학 포기 등으로 만성적 사회저층 형성 가능성 ↑

낮은 사회통합, 중앙/수도권 집중성

- 고도압축성장의 그늘 부상과 분노수준인 국민의 불행감
 - 이주희망국가가 될만한 고도 경제성장 만큼 고도 압축된 내국인희생
- 국제적으로 지속 추락중인 사회통합 수준
 - 가장 최근의 국제비교로 Adelman 신뢰도 지표조사, 중앙 2017-2-9 보도
 - 대중의 낮은 사회통합의식은 질타/계몽대상이 아니라 정권/정책의 책임
- 세계화로 심화되는 지역양극화+국내 중앙 집중성
 - 이민자는 내국인보다 지리적/사회적 이동 제한=지역주민으로 지역밀착적 삶
 - 지방정부는 중앙정부만큼/보다 이민관점 부족+다문화는 복지사업
- 이민자의 수도권 이주전망 ↑, 여기에 부가되는 국내 중앙 집중성
 - 이민자는 경제기회-민족집단 접근성으로 대도시 집중거주 경향
 - 고용허가로 입국한 단순노동, 동포 또한 기회 되는대로 수도권으로 이주
 - 특성 상 전국 산포되는 결혼이민은 재정투자 가중 문제
 - 사회통합(=이민자의 정착과 적응+주변내국인의 반응 뿐 아니라 이민관리에도 위협

초유의 이민정책과정, 감성적/일방적 정책주체

- 관련 개념 혼재·혼용, 이민관점 부재
 - 국제이주와 이민자에 대한 시대착오적·감성적 기대
 - 이민이 저출산·고령화·저성장의 대안이라는 신화의 강력함
 - 이민현상은 가장 한국적, 학술과 정책대응은 가장 세계적
 - 유입되는 이민자구성과 규모는 한국특수적 (단순노동+결혼이민+동포)
 - 가장 강력한 민족국가주의에 다문화 당위화, 가장 낮은 인권·복지국가에 최고의 복지
 - 재계와 시장주의자(=경제학계)의 성장우선주의
 - 이민은 국내 노동/복지보완보다 저렴
 - 정치인의 고객정치+가부장적 온정주의
 - NGO와 NPO의 이익집단화+가부장적 민족주의
 - 여론주도층의 사대주의: 일상화된 글로벌·세계기준
 - 언론·학술권력은 세계화의 추진 동력+수혜자
- 이민사회 초기+한국특성으로 이민관련 정책주체의 편향↑

<다문화정책> 전개 국면 별로 누적된 특성

- 이주 NGO의 피해자의제 설정+공적 가부장의 시혜: 복지 접근
- 부처의 기존 미션, 즉 물이민적 접근에 따른 정책과 사업개발
 - ※ 국제결혼=사적 결정+결혼의 한 형태 viz. 결혼이민=구조적 영향+이민의 한 경로
 - 이민과 이민현상 각 층위에 내재된 초국성(transnationality) 방치 or 오도
- 관료적 편의에 따른 이민의제의 여성(가족)화
 - 외국인기혼여성=국내 여성정책에 외국인 대입 후 취사선택+추가적 혜택
- 선점 or 주무 부처의 예산과 영향력 강화: 관료적 확장주의
 - "다문화가족" 창출→가족전문부처라는 명분으로 정책주관 지위 전유
 - 확장주의는 관료전반의 문제 but <물이민성+복지+여성인권> 확장의 문제
 - 정책의 형평성, 정당성, 상보성, 신뢰성의 문제 확장/증폭

민·관·정·학 정책동맹 → 이민자 인권복지 중심

- NGO + NPO: 속성상 **인권복지 중심**
- 정책·관료적 확장에 친화적인 이민자 **인권·복지사업**
 - 정치인은 과시용 고객정치, 정책결정자에게 가장 손쉬운 접근은 '잘해 주기'
 - NGO출신 인사의 정책결정과정 참여 및 공무원화, 정부사업 수탁기관화
- **성공적 거버넌스/고객정치 or 다문화 비즈니스 체계 구축**
- 관료+시민단체에 연계된 학계: **인권복지는 글로벌 기준**
 - 다문화/주관부처 친화적 연구 및 사업에 집중된 예산배분

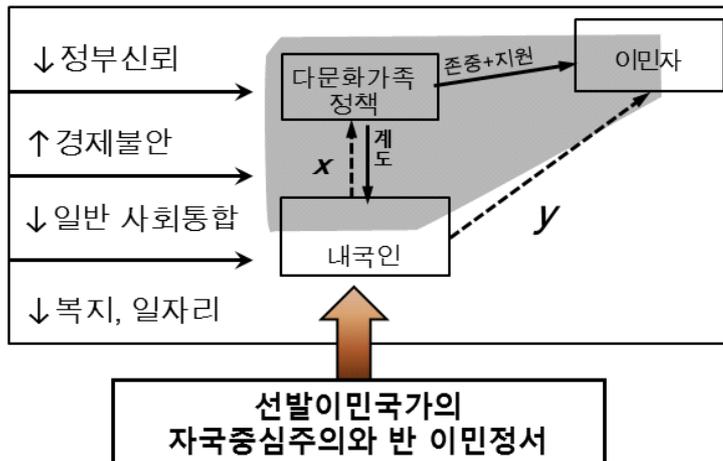
계층별 이민경험의 차등화 증폭

- 이민자인권복지 우선 정책으로 **내국인 이민수용성제고에 역행**
 - 내국인 인권·복지의 추락·악화에도 이민자는 확장·강화(cf. 이종두·백미연, 2012)
 - 입국 전부터 노후까지 내국인과 분리된 별도의 지원정책(stand-alone policy)
- **'다문화정책' 노출 ↑ → 결혼이민여성의 국가의존 ↑ + 국민의 열패감 ↑**
- **결혼이민·동포 및 이들의 가족결합과 단순노동 중심의 이민**
 - 일자리: 이민자 중 비경제이민+단순노동의 비율 문제
 - 이민자와 일자리 경쟁하는 경단녀, 고령노동자, 대졸실업자
 - 주거지와 일상생활: 여타 영역과 다른 이민의 지역·공간구속성
 - 중산층 이상+권력층+지식인층은 추상+긍정측면, 서민층은 일상+부정측면 접촉
 - 범죄: 발생빈도와 인구 대비 비율만의 문제 아님
 - 이민자 범죄의 대표적 유형인 강력범죄와 기초질서 위반
 - : 강력범죄는 직접 노출 정도에서 계층별 차이 but 언론에 의해 쉽게 조명됨
 - : 기초질서 위반은 언론으로 조명되지 않으면서 중하층에 집중 노출
- **주류엘리트와 일반 대중의 이민현상 경험 분절**

국내 초기 이민지형의 왜곡된 구축

- **범죄문제 대응 or 예비적 조치, 사적 영역에 국가개입 강화·확장**
 - 예산사업 유지 또는 확장에 우선 순위
- **결혼·연고이민 등 인도적·비경제 이민 집중 육성**
 - 이민사회 갈등은 2,3세대에 발생, 한국은 이민1세 유입과 동시 1.5~2세+가족
 - '자녀는 20만 명으로 '외국인주민'(=이민배경인)의 13%(행자부, 2015)
 - '07~13 외국인주민은 2배(72.3→144.7만); 18세 미만은 4.3배(4.4→19.1만)
 - while 다문화가족의 합계 출산은 '09, '12 모두 .9(<내국인), 즉 중도입국자녀 급증
 - 계절노동자로 지자체의 결혼이민자가족 적극 유치
- **다문화이상주의로 오도된 이민-반이민 논점과 전선**
 - 최근 실시간으로 국내에 전파되는 해외 자국중심주의+반 이민정서와 결합?

이민의제를 포함한 한국의 현 사회통합과제



y =이민수용성, x = '다문화정책'에 대한 태도

사회통합: 이민자 초기정착지원+법제도 정비

- **이민자 초기정착 지원은 공통, 추가지원은 이민관리와 연계**
 - 초기정착지원은 한국어-한국생활에 필요한 의무와 권리-기초생활지식 등 제공
 - 추가 지원은 국내 수요에 따라 의무화-유인화-유료화 결정
 - 기초 생활지식 및 공공업무의 다국어서비스
- **일몰지점 설정으로 이민자 대상 재정낭비 우려 불식**
 - 체류자격과 국내 거주기간에 지원연동, 일몰 후엔 일반정책대상(주류화)
- **쌍방향 사회통합이란 두 개의 한 방향 정책의 합(cf. Joppke, 2017)**
 - 이주배경성원(민족/인종)을 포괄하는 차별금지법 제정 및 시행
 - 이민사회가 처음인 만큼 이주배경자의 상황이 고려되도록 기존 법제도 정비

사회통합: 기존 다문화인식개선 사업 조정

- **국가민족중심적 국가의 다문화인식개선을 위한 재정투자?**
 - 국가적으로 동원해 온 민족·국가주의에 대비되는 국민 다문화인식 계몽
 - 이념·지역·계층별 분절이 심화된 사회에 국가적·국민적 정체성 조차 폐기?

→ **국민의 인식을 국가공인통계로 집계! 계몽정책사업 자료화는 국우, 전체주의적 국가의 행위(cf. 홍석경, 1995; 김혜순, 2013)**
- **새로이 전개되는 '이민사회의 시민'으로 교육은 공공부문에 한정**
 - 각 급 학교의 교과과정 및 공공기관 관련자(교사, 공무원, 군인, 예비군 등) 대상
 - 현재 공무원 대상으로 '다문화사회 이해'대신 '이민사회 이해' 교육
 - 이민 유관 정책결정자, 언론인, 시민단체 종사자 등의 여론주도층 대상 전문 교육

→ **일반 대중보다 여론주도층과 정책결정집단의 이민이해 중요**

이민관리 우선순위 조정으로 이민사회통합

■ 사회통합은 이민수용의 잔여범주가 아님, 우선적으로 고려

- 사회통합이 용이한 이민자 선발+이민관리에 연계된 이민자지원
- 경제이민(국익 우선) 중심의 엄격한 이민관리는 선발이민국의 보편 경향

→이주자 인권중심의 이민개방은 3D유지를 통한 기득권 이해관계에 결할

→이민자 사회통합의 비용↓ & 효율성↑ →내국인의 이민수용에 기여

■ 해외투자자와 우수인재 유치의 현실적인 범위 사전 설정

- 이들에 대한 국내 수요와 지지는 높지만, 낮은 잔류율로 초기비용 반복지출
- 지정학적 위치, 사회정치문화적 영향력 등에서 한국은 두뇌경유지(brain bridge) 가능성↑

■ 돌봄 노동이민의 엄격관리와 체계화

→이주여성 vs. 내국인 가사보조인 vs. 경단여성의 수요-공급간 전선?

중앙정부와 지자체의 역할분담과 제도화

■ 중앙정부는 이민자의 초국성과 국가주권, 이민정책의제 체계화

- 이주관련 국제협약 및 관계 협상, 이민자 송출국과 개발협력
- 국가-민족 정체성과 이민사회 전개와 부분 점검과 재정립
- 이민정책 체계화와 방향 설정: 이민수용 최적화를 위한 이민관리, 국민-이민자 공존의 사회통합 기본방향, 이민관리와 사회통합의 연계방안
- 이민관점에 의거한 법제도 신설과 관련 법제 정비: 차별금지법 제정, 기존 법제의 이민사회 적실성 점검 및 개정
- 이민관점에 의한 정책평가 시스템 강구 ex) 이민수용 정도를 정책의 성과지표화 : 참여 연인원, 만족도 등의 기존 성과관리로는 이민의 고객정치화 가속
- 이주배경 주민 업무 담당의 별도 직렬 창설 & 기존 공무원 대상 교육

→이민정책은 세계화+이민자의 초국성을 감안한 '성찰적 통치성' 필수

■ 사회통합업무의 지자체 이양은 지자체 이민정책역량에 연동

- 관할 구역 내 거주 이민자 규모와 구성을 감안하여 전문인력 배치
- x N 식의 전국 일률적 국비지원 지양, 정책개발과 집행의 중앙-지자체 간 공조와 협력을 위해 시범-선도-수범사업 중심의 지원 후 확산
- ex) 독일의 "사회도시" 사업

이민정책 체계화를 위한 기구구성

■ 이민정책 체계화의 로드맵 작성을 위한 한시적 특별정책위원회

- 지금까지 정책과정의 중심이었던 민·관·정·학 정책동맹과는 다른 접근
 - 추상적·보편적 기준중심의 학술 → 구체성·효용성·정당성·형평성 중심의 정책
 - 이주자 인권 및 복지중심 → 이민사회통합을 위해 내국인 취약계층과의 형평성
 - 전달체계와 영향력 확보 및 수탁사업 중심의 관민동맹에서 독립된 추진주체
 - 학계 전문가를 중심으로 관련 부처는 실무지원 및 입장개진 자 격, 시민단체는 구체적인 결정과정에 참여하는 방식

■ 국책 연구원으로서 이민정책연구원 설치/확대와 운영

- 이민이 한국사회에 처음+이민에서 정책이 차지하는 비중을 감안할 때 필수
 - 현 IOM이민정책연구원의 확대 그럴 경우 IOM, 경기도 및 고양시와 관계 정비 이들 정비에 문제가 있을 경우 신설
- 광역시도 출연 연구원(개발원)에 이민관점에 의한 사회통합연구 지원
 - or 권역 별 거점대학 지정 후 이민정책/현상 연구 지원
 - 이민현상 및 이민자 일상의 지역밀착성과 한국의 불균등 지역발전을 감안할 때 사회통합정책은 지자체 주관 → 지자체의 정책역량강화를 위해 필요

24

기구 구성 전이라도 시작할 과제

■ 사회통합 측면에서 최대한 즉각 시행

- 국내 반 다문화의 출발인 다문화가족정책의 지원 조정: 아래의 3개 중 선택
 - 1) 이민배경성원이 있는 이민자가족 대상의 초기 정착지원의 일몰지점 설정
 - 정책사업 종류는 감소하지만 정책대상 증가를 유인으로 협상
 - 2) 현행지원수준 유지라면 내국인배우자의 초청권한과 결혼이민자 입국 및 체류자격 관리 지속 강화+<다문화가족 안정성>중심의 지원으로 전환
 - 3) (결혼)이민여성+자녀 & 다문화가족과 같은 수준으로 내국인 지원
- 다문화인식개선의 명칭 변경, 일반 대중대상 직접예산사업 지양
- 국가의 사적 영역(가정, 결혼, 양육방식)과 공적 영역(이민, 교육) 개입 문제
 - 개입의 정도 및 방식 조정 필요

■ 사회통합을 위한 이민관리측면에서 최대한 즉각 추진

- 전체 이민자 중 특정 국가 출신이 차지할 수 있는 한도 설정
 - cf.: 캐나다의 다문화주의 성공 요인 중 하나는 이민자 출신국의 다양성(Hiebert, 2016)
- 사회통합의 부담이 낮은 이민자 유입을 위한 이민관리 정비
- 국내 노동공급을 감안한 이민노동자와 비경제이민자 활용

25

본 발제에 관련된 용어 정의		이민학회170602
용어	의미	
이주 migration	국내이주(internal migration)와 국제이주(int'l migration)로 분류가능하며, 후자는 세계화 이후 상품, 노동에 이어 사람의 국가 간 이동이 확장되면서 전 지구적 현상이 됨	
이주자 migrants	국내 및 국제이주의 과정에 있는 사람. 이주과정에 있기 때문에 한국, 현 거주지가 아닌 타국, 타지로의 이주가능성을 전제한 용어	
이민자 immigrants	수용국(receiving country)의 입국자로 거주기간 90~1년 미만의 단기 이민자와 1년 이상의 장기 이민자로 구분. 이민정책의 대상.	
이주정책 migration policy	국내이주와 국제이주 관련 정책 전반을 포괄하는 통칭. 국제이주의 경우, 송출국의 송출정책, 수용국의 이민정책, EU내 인적 교류 및 난민관련 협약, 개별국가의 사회통합정책, 국제기구의 이주 및 이주자 관련 협약 등 포괄하기 때문에 정책의 주체는 논의대상인 정책에 따라 다름.	
이민정책 immigration policy	정책 주체는 개별국가로 국가 관할인 영토의 출입과 성원됨을 규정하는 이민관리(immigration control)와, 성원의 자격별로 국가사회의 통합을 지원하는 사회통합(social integration)정책으로 구성됨	
사회통합정책	이민자의 초기 정착 지원을 기본 내용으로 정책도입 초기인 경우 이민자와 내국인의 상호수용, 이민자 차별금지, 내국인의 이민 수용성 제고를 위한 노력도 포함	
동화/순응 assimilation	원래는 1960년대 이후 북미 학계에서 이민자의 주류사회 적응을 유형화한 순응(소극적 적응), 적극적 적응adaptation, 문화적변acculturation 중 하나. 이민정책 중 사회통합정책의 한 유형으로는 2000년대 국내에 소개됨. 대다수 국가의 공적영역 관련 이민정책 대부분의 특성이고, 수용국의 공적 규범과 배치되지 않는 한 출신국의 관습폐기를 요구하는 경우는 없음.	
다문화주의	이민정책 중 사회통합정책의 한 유형. 공공영역에서 음식, 복장, 언어, 종교 등 가치와 문화의 다양함을 적극적으로 인정하는 정책으로 호주와 캐나다가 대표적이라 하나, 엄격한 이민관리가 시행됨. 2000년대 변형된 의미의 동화와 함께 국내에 소개된 후 정책의 절대 지향으로 회자됨	
다문화사회	사회경제정치문화적 권리의 취득 및 향유에 인종과 민족이 차별의 근거가 되지 않는 사회로 (차별·평등 기초를 갖는 민주사회의 하위개념. 다문화사회는 이념적 목표, 사회통합은 정책 목표	
혼인관련	국제결혼	한·중·일의 용어로 혼인의 한 종류이며 혼인당시의 국적 상이한 조건
	인종민족간결혼	이민의 역사가 오랜 영어권 국가의 용법으로 인종이나 민족배경이 다른 사람들의 혼인. 혼인 시점에 국적이거나 거주국가의 상이함은 무관.
	초국혼인	혼인 시점에 국적 뿐 아니라 거주국가가 달라서 국제이주가 수반되며 따라서 선이민자 또는 국민의 배우자로 입국자격 심사(이민관리)를 받는 이민정책 대상. 전자는 가족결합(family union), 후자는 결혼이민.

참고문헌	이민학회170602
김남국 외. 2012. 『한국의 다문화사회통합정책: 종합평가와 대안』 2012-12 사회통합위원회 용역보고서. 대통령소속사회통합위원회	
김혜순. 2009. 『이민자 사회통합정책의 현황 및 방향성 모색』 법무부 한국사회학회 용역보고서	
김혜순. 2013. "이슈와 쟁점: 국가공인 통계인 '다문화수용성조사'의 문제." 『한국지방자치학회보』 25(4): 275-278.	
김혜순. 2014. "결혼이민여성의 이혼과 '다문화정책': 관료적 확장에 따른 가족정책과 여성정책의 물이민적·물성적 결합." 『한국사회학』 48(1): 299-344.	
김혜순. 2017. "국내의 정책환경을 감안한 다문화가족정책조정방안: 정책 주류화와 다문화인식개선 사업 재고" 『입법과 정책』 9(1): 33-52	
박영범. 2014. "이민의 경제사회적 효과: 외국인력 도입을 통한 경제적 가치와 사회적 효과." 『이민정책』 1: 14-17.	
아산정책연구원. 2014.2. "한국인의 이민자 인식", "출신국가별 한국인의 이민자 인식" 『아산 데일리포』	
여가부. 2012. 『국민 다문화수용성 조사』 여가부-한국여성정책연구원 연구보고서	
이규용. 2014. "고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제." 고용허가제 10주년 세미나 발표자료. 총43쪽	
이상림김술아. 2016. "『중장기 이민정책발전방향 연구』 기획재정부-한국보건사회연구원 정책보고서2016-37	
이혜경. 2016. "이민자 사회통합정책의 현황과 과제." 법무부·IOM이민정책연구원 주최 8회 이민정책 포럼 자료집	
Bonjour, S. 2011. "The power and morals of policy makers: Reassessing the control gap debate." 『International Migration Review(IMR)』 45(1): 89-122.	
Boswell, C. 2007. "Theorizing migration policy: Is there a third way?" 『IMR』 41(1): 75-100	
Castles, S. 2002. "Migration and community formation under conditions of globalization." 『IMR』 36(4): 1143-1168	
Castles, S. 2004. "The factors that make and unmake migration policies." 『IMR』 38(3): 852-884	
Collect, E. & M. Petrovic. 2014. "The future of immigrant integration in Europe: Mainstreaming approaches for inclusion." Migration Policy Institute(MPI)	
Duyvendak, W & P. Scholten. 2011. "Beyond the Dutch 'Multicultural Model': The coproduction of integration policy frames in the Netherlands." 『Journal of International Migration and Integration』 12(3): 331-348.	
Ersanilli, E. & R. Koopmans 2010. "Rewarding integration? Citizenship regulations and the socio-cultural integration of immigrants in the Netherlands, France and Germany." 『Journal of Ethnic and Migration Studies』 36(5): 773-791	
Freeman, G. 1997. "Immigration as a source of discontent and frustration in western democracies." 『Studies in Contemporary International Development』 32(3): 42-64.	
Hiebert, D. 2016. "What's So Special about Canada? Understanding the Resilience of Immigration and Multiculturalism." MPI-TCM report	
Hollifield, J. 2004. "The Emerging migration state." 『IMR』 38(3): 885-912	
Koopmans, R. 2010. "Trade-offs between equality and difference: Immigrant integration, multiculturalism and the welfare State in cross-national perspective." 『Journal of Ethnic and Migration Studies』 36(1): 1-26	
Markus, A. 2008. "Attitudes to immigration and cultural diversity in Australia." 『Journal of Sociology』 50(1) 10-22	
Papademetriou, D. and Banulescu-Bogdan. 2016. Understanding and Addressing Public Anxiety About Immigration. MPI-TCM report	
Saggar, S. & W. Somerville. 2012. "Building a British model of integration in an era of immigration: Policy lessons for government." MPI	
Sciortino, G. 2000. "Toward a political sociology of entry policies: Conceptual problems and theoretical proposals." 『Journal of Ethnic and Migration Studies』 26(2): 213-228.	
Simon, R. & K. Sikich. 2007. "Public attitudes toward immigrants and immigration policies across seven nations." 『IMR』 41(4): 956-962	

국내 재외동포 지원과 사회통합정책 방향¹⁾

.....
윤인진 | 고려대학교

I. 국내 재외동포의 증가와 지원정책의 필요

취업, 결혼, 유학 등의 목적으로 국내에 거주하는 외국국적동포들이 증가하면서 재외동포는 더 이상 ‘재외’ 동포가 아니라 모국의 중요한 사회구성원으로 살아가고 있다. 국내에 거주하는 외국국적동포의 수는 2011년 550,931명에서 2016년 4월말 766,211명으로 39.0% 증가하였으며, 이는 전체 체류 외국인 1,972,580명의 38.8%에 해당한다.²⁾ 재외동포는 외국인 노동자, 결혼이민자, 유학생, 전문 인력 등 다양한 모습으로 일상생활에서 과거와 비교해서 일반국민과 더욱 긴밀하게 접촉하고 교류하고 있다. 이들과 일반국민과의 관계는 동포애에 기반을 둔 우호적인 경우도 있지만 때로는 일자리를 두고 경쟁하는 갈등적인 경우도 적지 않다. 재외동포가 모국에서 중요한 사회구성원으로 자리 잡고 일반국민과 긴밀한 관계를 맺고 있어서 이들의 사회적응과 더 나아가 사회통합에 대해 보다 큰 관심을 갖고 대응책을 마련하는 것이 필요하다.

국내 거주 재외동포 중 중국동포는 규모와 사회경제활동의 폭에서 가장 영향력이 큰 집단이다. 2015년 외국인주민현황조사에 따르면 2015년 1월 1일 기준 한국에 체류 중인 중국동포는 총 694,256명이고, 이중 한국 국적을 취득했거나 회복한 중국동포(혼인귀화자 포함)는 147,996명에 달한다. 중국동포가 1980년대 말 이후 본격적으로 입국하면서 이들의 국내 거주의 역사는 거의 30년이 되어가고 있다. 중국동포의 국내 거주가 장기화되면서 중국동포사회에서는 다음과 같은 세 가지 트렌드가 나타나고 있다. 첫째, 정주화이다. 초기에는 단기체류자로 들어왔으나 재외동포비자, 영주권, 국적 등을 취득하는 과정을 거치면서 국내에 정착하는 중국동포들이 증가하고 있다. 둘째, 경제적 상승이다. 이주 초기에는 주로 이주노동자의 신분으로 법적 지위가 불안정했고 단순 육체근로와 개인서비스에 종사했으나 최근에는 전문직, 관리직이 증가했고 자영업과 국제무역을 통해 경제적으로 신분 상승한 계층이 증가하고 있다.

1) 이 글은 2017년 6월 2일 서울글로벌센터에서 개최된 한국이민학회 전기 학술대회에서의 발표를 위해 준비되었다. 초고 수준이기 때문에 저자의 동의 없이 인용과 게재를 삼가기 바란다.

2) 법무부 출입국외국인정책본부, 2016. 『출입국·외국인정책 통계월보 2016년 4월호』.

셋째, 사회통합이다. 법적 신분이 단기체류자였을 때는 생계와 기본 인권의 보호가 중요했지만 정착의 단계로 진입해서는 사회통합이 더욱 중요하고 근본적인 과제가 되었다. 따라서 정부의 중국동포 대상 정책은 단기 체류자의 관리 차원에서 벗어나 정주민의 사회통합 방향으로 전환할 필요가 있다.

고려인동포는 중국동포와 비교해서 아직 인구 규모와 사회경제적 영향력은 작지만 국내에서 빠르게 증가하는 귀환이주 재외동포이다. 2015년 법무부 통계자료에 따르면 재외동포에게만 발급되는 방문취업(H-2)과 재외동포 비자(F-4)를 기준으로 국내에 입국한 고려인동포는 약 2만 3천 명 정도이며, 그 외 각종 비자로 들어온 이들과 불법 체류자까지 합하면 한국에 거주하는 고려인동포는 약 3만여 명에 이를 것으로 추정되고 있다.³⁾ 고려인동포는 중국동포와 달리 한국어 능력과 한국문화 이해능력이 떨어져서 대부분이 단순노무인력으로 경제활동을 하고 내국인과의 접촉과 교류도 제한적이다. 또한 부모를 따라 입국한 자녀들의 양육과 교육문제도 사회문제가 되고 있다. 이들의 출신국인 중앙아시아 국가들의 경제난과 민족문제가 쉽게 해결되지 않을 것이기 때문에 이들의 한국행은 증가할 것으로 예상되며 이들의 한국사회 정착과 사회통합은 중요한 정책 과제가 될 것이다.

II. 국내 중국동포의 현안과 지원정책 과제

1. 재외동포비자의 제한적 부여로 인한 문제

현재 중국동포가 국내에서 경험하는 많은 차별과 불편은 이들이 재외동포 자격을 보편적으로 갖지 못해서 발생한 일이다. 정부는 중국동포의 사정을 고려해서 지속적으로 이들의 처우를 개선하고 국내로의 출입국과 경제활동 기회를 확대해왔지만 여전히 중국동포에게는 차별과 불평등으로 인식되고 있다. 중국동포는 자신들이 미국, 일본, 유럽의 재외동포처럼 자유롭게 출입하고 경제활동을 할 수 있다면 많은 민원이 해결되고 한국사회에 안정적으로 참여하고 기여할 수 있을 것이라고 주장한다. 하지만 정부는 중국동포에게 재외동포비자를 전면적으로 허용할 경우 감당할 수 없을 정도로 많은 수가 국내로 유입해서 국내 노동시장을 교란할 것이라고 우려한다. 이에 대해 중국동포는 한국으로 입국하려는 수는 더 이상 큰 폭으로 증가하지 않을 것이기 때문에 선진국에 거주하는 재외동포와 마찬가지로 재외동포비자를 전면 허용해도 심각한 노동문제는 일어나지 않을 것이라고 반박한다. 이와 관련하여 정부는 사증제도의 변화가 중국동포의 입국과 국내 노동시장 참여 간의 관계를 주도면밀하게 분석하여 국내 노동시장에 부정적으로 미치는 영향이 최소화되는 범위에서 중국동포에게 발급하는 비자의 유형을 보다 안정적이고 장기적인 거주가 가능한 방향으로 발급하는 것을 고려할 필요가 있다.

3) 임채완. 2013. “고려인 동포사회의 발전 방향-국내 거주 고려인 동포를 중심으로.” 『재외동포재단 자료집- 고려인 이주 150주년과 글로벌 한민족네트워크』. 재외동포재단; 법무부 출입국외국인정책본부. 2015. 『출입국·외국인정책 통계연보 2015년』.

2. 재외동포 체류자격 취득을 위한 기술교육제도의 문제

중국동포가 경험하는 또 하나의 문제는 재외동포 체류자격 취득을 위한 기술교육제도와 관련되어 있다. 방문취업 목적으로 왔다가 국가기술자격증을 취득하여 재외동포 체류자격을 취득하기 위한 교육제도가 실제로는 유명무실하게 운영되어 울며 겨자 먹기 식으로 학원에 등록해서 비싼 학원수강비를 내고 교육 기간 동안 시간과 체류 비용을 감수하고 있다. 국가기술자격 취득을 통한 재외동포 자격변경제도는 재외동포의 인적자원 개발과 동시에 국내 노동시장에서 부족한 인력을 제공해서 국가경제력 강화라는 목표를 달성할 수 있도록 보다 정교하게 설계되고 보다 엄밀하게 운영되어야 한다.

3. 이민행정서비스의 문제

중국동포는 노동 외에도 이민행정서비스에서도 푸대접을 받고 있다고 인식하고 있다. 한국이 모국이라고 인식하고 왔는데 외국인 취급을 받게 되면서 서운해 하고 부정적인 감정을 갖게 된다. 이들의 재외동포 외국인등록증 및 거소신고증에는 자기의 한자 이름을 영어 알파벳으로만 표기하고 있는데 발음을 하면 중국 이름도 아니고 이상하게 들린다. 왜 모국에서 동포의 신분증에 한국식 이름을 병기하지 않는지 이해할 수 없다고 불만을 토로하며 동포에 대한 예우차원에서 신분증에 성명을 한글로 표기할 수 있게 해주기를 원한다. 그리고 서울 서남권에는 중국동포들이 밀집해 있는데 이곳에는 출입국관리소가 없어서 목동에 있는 출입국관리소를 주로 이용하고 있다. 그런데 이곳의 담당 행정인력이 태부족이라 비자 업무를 보는데 오랜 시간이 걸리고 과도한 업무로 공무원들이 불친절하다는 인식을 하고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 가리봉동이나 대림동 같이 중국동포들이 밀집한 지역에 새로운 출입국관리소를 설치하는 방안을 고려해야 한다. 또한 주중에 일을 하는 중국동포의 특성을 고려해서 주말에도 이민행정서비스를 제공하는 방안을 고려해야 한다.

4. 다문화사업에서의 배제의 문제

중국동포 밀집지역이 소재한 지방자치단체의 경우 대개가 다문화정책의 일환으로 결혼이민자나 또는 한국 국적취득 가정을 중심으로 사회통합정책을 시행하고 있어 실제 지역사회의 주민으로 살아가는 중국동포는 사회통합 사업과 프로그램의 혜택을 받지 못하고 있다. 동포자녀의 부모동반 입국 자유화 조치 이후에 동포 청소년의 지역 유입이 급격하게 증가하고 있으나 다문화가족지원법 등 정부의 다문화청소년 복지지원과 서비스 대상에서 제외된다. 이로 인해 불안정한 법적 지위와 함께 한국 생활 적응과정에서 겪는 정체성 혼란, 한국어능력 부족, 문화적 격차 등으로 말미암아 한국의 정상적인 직업교육이나 공교육 시스템에 진입하지 못하고 장기간 방치되어 있으며 이로 인해 우범화의 가능성이 크다. 따라서 현재 결혼이민자와 다문화가족 자녀에 한정되어 있는 사회통합 프로그램, 특히 교육과 같은 핵심적인 사업은 중국동포

와 같은 이민자에게까지 확장하는 방안을 고려해야 한다.

5. 선주민과의 갈등과 이주민-선주민 사회통합정책의 필요

서울 서남권과 같은 중국동포 밀집지역에서 중국동포와 선주민 간에는 편견과 사회적 거리감이 존재하고 두 집단 간의 교류는 매우 제한적이다. 특히 다수자인 선주민이 중국동포에 대해 갖는 인식은 더욱 부정적이고 지역사회의 현재 변화 상황에 대해서 비판적 태도를 갖고 있다. 이런 인식 차이는 주민 이용시설과 생활환경의 분리로까지 이어지고 있다. 선주민과 이주민 간의 편견과 갈등을 해소하기 위해 적극적인 사회통합정책이 요구된다. 우선적으로 긴급한 현안 갈등 민원을 해결하고 향후 발생할 갈등을 예방하기 위한 교육을 강화하는 것이 필요하다. 그 다음으로는 갈등을 초래하는 보다 근본적인 원인인 편견과 고정관념을 감소하기 위해 선주민과 이주민 간의 상호이해를 증진하고 교류협력의 기회를 확대해야 한다. 세 번째 단계에서는 선주민과 이주민이 공존하고 시너지를 발휘해서 지속가능한 사회통합을 달성하기 위한 역량 강화와 제도화를 추진해야 한다. 예를 들어, 서울 서남권을 국제문화무역지구로 발전시켜 선주민과 중국동포가 상리공생하는 방안을 모색할 수 있다.

III. 국내 고려인동포의 현안과 지원정책 과제

1. 가족동반과 노동기회를 제한하는 비자의 문제

국내에 거주하는 고려인동포는 주로 H-2비자(방문취업비자)와 F-4비자(재외동포비자)를 소지하고 생활한다. 두 비자는 한국으로의 입국을 자유롭게 하지만 H-2비자는 거주와 자유와 가족동반을 제한하고 F-4비자는 노동의 자유를 제한한다. 또한 고려인동포들은 영세업체에서 단순노무인력으로 노동하기 때문에 4대보험의 혜택도 받지 못하고 있다.⁴⁾ 다행히 정부는 2012년 4월부터 19세 미만 자녀에 대해 방문동거(F-1) 자격으로 장기 동반 체류를 허용했고, 2015년 4월부터는 배우자에게도 방문동거(F-1) 비자를 허가하여 가족동반 문제가 어느 정도 해결되었다. F-4비자의 경우에도 2015년 2월부터 단순노무직 취업을 일부 허용하여 경제활동의 폭을 확대했다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 H-2비자의 신청자격이 만 25세 이상으로 정해져 있어서 최대 90일까지만 체류가 허용되는 단기방문(C-3)비자를 신청하는 경우가 많다. 그런데 C-3비자 소지자는 원칙적으로 국내에서 경제활동을 할 수 없고, 90일밖에 체류할 수 없기 때문에 상당수가 불법적으로 경제활동을 하고 3개월 단위로 출입국을 반복하는 불편함을 초래하고 있다. 따라서 정부는 H-2비자의 신청 자격을 만 25세 이상으로 제한할 필요가 있는지 면

4) 김승력. 2015. “국내체류 고려인을 위한 고려인 특별법 개정안의 현황과 전망.” IOM이민정책연구원 이슈브리프 2015-16.

5) 오정은·김경미·송석원. 2015. 『국내거주 러시아·CIS(고려인) 현황 조사II』. 재외동포재단 연구용역보고서.

밀히 조사해서 국내 노동시장에 부정적으로 미치는 영향을 최소화하는 범위에서 조정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

2. 고려인동포 특별법 개정안

고려인동포는 자시들의 현안인 취업과 정착을 보장하기 위해 2013년 독립국가연합에서 어려운 처지에 놓여 있던 고려인을 위해 제정된 ‘고려인 특별법’을 개정할 것을 요구한다. 2013년의 고려인 특별법은 외국에 있는 고려인만을 대상으로 하고 있어 국내에 거주하는 고려인동포가 제외된다는 문제가 있다고 주장한다. 이런 고려인동포의 요구를 반영해서 김동철 의원(광주·광산갑)은 2017년 3월에 고려인동포들이 국내 체류와 취업을 자유롭게 할 수 있도록 하는 내용의 ‘고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법 일부개정법률안’을 대표 발의했다. 개정안은 특별법 지원 대상을 거주국 고려인동포에서 국내 체류 고려인동포로 확대, 고려인동포의 국내 정착 지원을 위해 교육·취업·주거·의료 및 생활보호 등의 지원 지속적으로 추진, 고려인동포지원센터를 지정·운영할 수 있도록 하고 있다. 특히, 개정안에는 국내 체류 고려인들의 최대 숙원인 국내 체류와 취업을 자유롭게 할 수 있도록 명문화했다.

이 개정안이 실제로 법률로 제정될 것인지의 여부는 논외로 하더라도 고려인동포를 위한 특별법은 중국동포를 위한 특별법 제정으로 이어질 것이기 때문에 특정한 집단을 위한 특별법의 제정 노력은 바람직하지 않다고 여겨진다. 오히려 재외동포법의 개정을 통해서 모든 재외동포가 평등한 자격으로 국내로의 출입국과 사회경제활동을 자유롭게 할 수 있게 하려는 노력이 필요하다고 생각된다. 무엇보다 출신국에 따라 차별적으로 재외동포비자를 발급하는 현 제도는 우선적으로 시정되어야 할 과제이다.

토론문 | 기획세션 2 |

이민자 사회통합정책 방향에 대한 토론문

.....

윤광일 | 숙명여자대학교

현재 국내에 체류하고 있는 외국인 수는 200여만 명으로 전체 인구의 약 4%에 해당한다. 이중 75%인 150여만 명이 91일 이상 장기체류하고 있다. 1990년대 초 한국인의 해외이주 감소, 결혼이주여성과 외국인 노동자의 입국 증가로 순이민국이 된 이래로 체류외국인 비율 증가 추세는 저출산·고령화 사회로 인한 외국노동력 수요 증가, 국제결혼 증가로 인한 결혼이민자 증가, 외국국적동포 유입, 유학생 증가 등으로 앞으로도 지속될 전망이다. 전통적으로 이민사회로 분류되고 최근 다문화 및 이민정책의 문제가 주요 이슈로 부각된, 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일 등 서구 OECD국가의 외국태생 거주자가 10%가 넘는 것을 감안하면 한국을 이민자의 나라로 지칭하기는 어려울 수 있다. 그러나 소수인종과 외국인의 숫자가 사회문제가 되기 시작한 1960년대 유럽의 외국인 비율이 2% 정도였다는 사실을 상기해 보면 이민과 사회통합 문제에 대한 사회적 대화와 대책 마련 노력은 결코 이르다고 볼 수 없다. 정부의 외국인 정책이 본격화된 시기도 체류 외국인이 총 인구의 2%에 해당하는 100여만 명에 달한 2000년대 중반부터였다는 사실도 우연이 아닌 셈이다.

후발이민국가로서 한국이 맞닥뜨리고 있는 문제와 국제상황은 이미 오래전부터 간단하지 않다. 관주도로 시작한 다문화 또는 외국인 정책은 일본은 물론이고 서유럽 국가와 비교해서도 매우 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 통합적으로 관장하는 컨트롤타워가 없는 상황에서 중앙-지방 정부 간 그리고 관계 부처 간 영역 조정이 제대로 되지 않아 막대한 예산과 인력이 낭비되고 있다. 소외, 빈곤계층과 탈북자 지원 대비 형평성 원칙에 대한 사회적 합의 노력도 미흡한 상황이다. 경제활동 인구 감소로 성장동력 및 내수시장이 축소되는 상황에서 이민국가로 나아갈 수밖에 없음에도 불구하고 국민여론은 정부가 이민정책을 외국인정책으로 순화시켜 불려야 할 만큼 외국인의 정주에 대해 긍정적이지 않다. 최근의 여론조사에 의하면, 다문화사회로의 변화에 대해 더욱 유보적인 태도를 취하고 있는 국민이 늘어나고 있으며 북한이탈주민과 다문화가족에 대한 정부지원이 과도하다고 생각하는 비율도 증가하고 있다. 저출산·고령화 사회라는 공통 현안을 갖고 있는 고도 산업사회국가가 글로벌 인재 유치 경쟁에 나선지는 이미 오래되었다. 이질적인 문화와 미숙련인력에 대한 장벽은 높이면서도 자유, 민주주의, 인권 등의 기본 가치에 동의하면서 국익에 기여할 수 있는 첨단기술 인력을 적극적으로 유인하고

있는 것이다. 안타까운 점은 유학생 유치에 초점을 맞추고 있는 현재 정책은 가치와 국익 간의 균형에 대한 심도 있는 논쟁이 없다는 사실이다. 통일을 둘러싼 불확실한 국내외 정세와 경제 전망도 이민국가의 앞날에 대한 체계적인 대비를 촉구하고 있다.

이민자 사회통합정책 방향에 대한 토론문

.....

곽재석 | 한국이주·동포정책개발연구원

오늘날 한국사회는 이주민들의 급격한 유입으로 소위 '다문화'에 대한 관심이 높아지고 있다. 그런데 한국사회에서 일반적으로 인식되는 '다문화'는 주로 한국보다 경제적으로 열악한 나라에서 온 결혼이민자나 외국인근로자로서 한국사회가 도와줘야 할 대상으로 설정되고 있다. 따라서 한국에서의 '다문화'정책 대상은 한국인과 다른 외모를 지니고 있고 또한 다른 언어를 사용하는 사람들이다. 한국의 다문화 개념 속에는 '동포' 특히 중국동포가 없다. 따라서 중국동포는 크게 지원이 필요한 대상이 아니다. 말하자면 다문화사회가 만연한 한국사회에서 중국동포는 왕따다.

한국에서 동포라는 개념에는 매우 다양한 부류가 혼재되어 있다. 어느 국가에서 온 동포인가에 따라 모국으로 돌아와서는 절차와 또한 모국에서 살아가는 처지가 너무 차이가 난다. 선진국에서 온 동포들에게는 조부모 또는 부모 중에 단 한사람만 한국 국적을 가지고 있어도 재외동포 체류자격을 발급한다. 말하자면 한민족의 피가 20퍼센트만 있어도 대한민국은 그를 재외동포로서 받아들인다. 하지만 대부분의 중국동포들은 할아버지 할머니 어머니 아버지 모두가 조선족이고 그래서 자신의 피가 백퍼센트 한민족 혈통일지라도 그렇지 못하다. 일단 대한민국은 나의 재산의 많고 적음과 또한 신분의 높고 낮음부터 따진다. 그럴듯하면 재외동포로서 받아들이고 그렇지 않으면 무조건 외국인이다. 이런 것을 따져서 중국동포들에게도 재외동포 체류자격(F-4)을 제한적으로나마 부여하기 시작한 정책 개선이 있기 전까지 한국체류 40만 여명의 동포 중에서 재외동포 체류자격을 받은 중국동포는 전무하다시피 했다.

오늘날에는 28만 여명의 중국동포들이 재외동포(F-4) 체류자격으로 한국에 체류하고 있다. 그러나 그들 중에 상당 수는 그럴듯한 신분과 자격이 있어서 재외동포로서 한국에 받아들여진 동포들이 아니다. 2019년부터 시행된 법무부 정책에 따라 한국에서 지방 소재 제조업체 등에서 2년간 뼈 빠지게 일하고 나서야 겨우 신분 상승의 허가증을 받았거나 아니면 고액의 비용을 지불하고 기술학원에 가서 한국의 국가기능사 자격을 취득하고 나서야 겨우 재외동포 체류자격을 획득한 중국 동포들이다. 그래서 아직도 한국에서는 많은 중국동포들이 일반 외국인근로자에 준하는 비자(H-2)를 갖고 있다. 차별적으로 설정된 한국의 체류자격으로 말미암아 중

국동포들은 한국에서 떳떳하게 동포라고 말할 수 조자 없는 상황에 있다. 한국 언론에서도 ‘중국동포’라는 용어보다 ‘중국조선족’이라는 용어를 더 많이 사용한다. 한국의 동포사회에서 중국동포는 사실상 왕따이다.

이러한 왕따 대우에도 불구하고 한국에서의 중국동포 인구 규모는 2007년방문취업제 도입 이후 지속적으로 증가하여 왔다. 먹고 살기 위해서는 물불 가릴 여유가 없었기 때문이다. 2017년 9월 현재 방문취업동포를 포함하여 모두 65만 여명 이상의 중국동포들이 체류하고 있으며 중국동포는 국내 장기체류 외국인 150만 여명의 약 43%를 차지하는 규모로 증가하였다.¹⁾ 이제는 적지 않은 동포가 재외동포(F-4) 및 영주(F-5)자격으로 변경하여 한국에 정주하는 현상이 가속화하고 있다. 중국동포의 한국체류 규모가 급속히 팽창하고 체류유형 또한 다양화하면서 한국 사회 구성원으로서 중국동포들에 대한 인적자원개발 차원에서의 사회통합정책의 필요성 또한 점증하고 있는 현실이다. 중국동포들의 안정적인 한국정착과 인적 자원의 활용은 한국의 이민정책의 성공을 가늠하는 매우 중요한 정책분야가 되었다. 한국의 각 지역 사회에 정주하는 중국동포의 비중이 급격히 증가하면서 중국동포에 대한 정상적인 사회통합 및 적응지원을 위해 중국동포에 대해 차별적으로 적용되는 법과 제도에 대한 개선 또한 절실한 상황이다

1) 출입국·외국인정책본부, 월별 통계

신정부에서의 외국인 인권 증진을 위한 과제

.....
최홍엽 | 조선대학교

I. 서론

박근혜 정부와 이명박 정부에서의 이민정책의 기초는 외국인의 인권에 우선순위가 있지 않았다. 이민정책의 목표가 우수인재의 유치와 사회통합에 주로 맞춰지다보니, 우수인재의 범주에 들지 않는 외국인에 대해서는 관심이 덜 했다. 외국인의 인권보다는 질서와 안전, 다문화보다는 이민자의 책임과 기여를 강조하였으며, 과거의 인권·다문화에 강조하는 정책으로부터 질서와 안전 그리고 이민자의 책임을 균형 있게 추진해야 한다는 점을 강조했다.¹⁾ 예를 들어보면, 미등록 외국인의 경우에는 그 인권을 논하기에 앞서서 미등록자이므로 강제되거나 벌금등 벌칙의 대상임이 강조되며, 다문화가정에 대해서도 다문화가정에 대한 과도한 지원을 중단하고 그 책임도 묻는 방향이었다. 그러한 방향이 부당하다고만 볼 수는 없겠으나, 인권사각지대에 놓여있는 외국인노동자나 미등록 이주민 자녀 등에 대해 너무 무관심하거나 방치했었다는 지적은 피할 수 없다.

그리고 기업이나 경제계의 요구에 대해서는 매우 기민하고 때로는 국내근로자의 이익까지 해하더라도 그것을 수용하려 했었다고 본다. 예를 들어, 2012년에 도입된 성실근로자 재입국 취업제도의 경우에는 국내체류가 4년 10개월이 된 장기취업자의 경우에는 단순기능인력이기에 국내 장기취업을 허용하는 것은 단기순환정책이라는 이전까지의 기초에 정면으로 배치됨에도 불구하고, 장기간 취업을 허용해야 한다는 국내기업의 요구에 부응하여 도입되었다. 이른바 오랫동안 엄격한 국내법에 합치되게 일해온 이른바 ‘성실근로자’가 재입국하더라도 사업장변경의 자유나 갱신거절의 자유는 원칙적으로 부인되므로, 장기간 국내에서 일하더라도 근로조건이 향상되지 않고 일체의 가족결합 불허 등의 고용조건도 처음으로 입국한 경우나 다를 바 없다.

1) (보도자료) 국가 미래를 위한 균형잡힌 외국인정책 추진 - 제2차 외국인정책 기본계획 확정, 2012.11.28. 이 보도자료는 국무총리를 위원장으로 하는 “외국인정책위원회”가 2012년 11월 28일 열린 직후 발표된 것이다. 2013년 2월 25일부터 박근혜 정부가 개시되었는데, 2013년부터 실시될 외국인정책 기본계획을 확정하는 회의였으며, 이명박 정부 아래에서 내부토론 등을 거쳐 성안되었다는 점에 주목할 만하다. 또한 학자들이 많이 개입했던 ‘기본계획 실시 연구’ 보다는 외국인 정책위원회의 자료가 정부의 공식입장이나 담당 공직자들의 관점을 잘 반영할 것으로 보인다.

즉 국내기업의 저임금 장기고용의 요구에는 매우 충실하면서도 외국인노동자들의 인권 개선에는 소홀하고, 국내 저임금 근로자의 요구와도 상충될 수 있는 제도라 할 수 있다.

이 글은 지난 정부의 이민정책을 평가하는 데에 주안점이 있는 것이 아니며, 이민정책의 현재 과제들을, 그것도 외국인의 인권이라는 측면에서 드러내는 것에 초점이 맞추어져 있다. 토론과정에서 인권증진의 과제가 보다 구체화되기를 기대한다. 넓게 보면 이민정책의 거의 모든 이슈가 인권과 관련이 되겠지만, 이 글에서는 필자가 생각하기에 외국인 인권 가운데 현안이라 생각하는 것들을 정리하려고 했다. 이 글에서는 재외동포와 난민 등 별도로 논의해야 할 부분들의 쟁점들은 제외했다. 이하에서는 ‘국제인권기준에 비추어본 쟁점’, ‘인권취약지대의 이주민’, ‘새롭게 제기되는 인권이슈’로 편의상 구분하여 정리한다. 인권을 둘러싼 국내외의 환경변화도 각 인권이슈별로 나누어서 다음과 같이 생각해볼 수 있다.²⁾

II. 인권을 둘러싼 국내외의 환경과 인권정책의 방향

1. 국내외 환경

(1) 인권에 대한 국내외의 압력 증대

한국의 무역교역량 증대, 국민소득 증대 등의 측면에서 선진국의 지표를 보임에 따라 인권에 대한 국제사회의 기대수준은 더욱 높아질 것이다. SNS 이용의 확대에 따라 국내 인권상황에 대한 소식이 빠르게 전파되어, 그 나라에 대한 이미지를 형성할 수도 있다.

국제기구의 활성화, 국내외의 다양한 민간단체들(NGOs)의 활동, 국제무역협정의 체결 등으로 인해 인권과 차별방지에 대한 국제적 압력은 더욱 강화될 것이다. 한국이 비준·가입한 국제인권조약들은 조약의 내용에 걸맞은 실천을 요구하고 있다. 외국인의 권리도 국내법인 헌법과 함께 국제인권법에 의해서 보장되고 있는데, 외국인들에 대해서 시민권 내지 인권이 앞으로 점차 확대될 것이라고 많은 이민학자들이 지적하고 있다.³⁾

(2) 인권취약지대의 문제가 더 악화될 수 있음

외국인노동자들이 취업해 있는 업종 가운데, 농어업 등 제1차 산업부문과 중소기업의 근로조건은 여전히 열악하고, 일부 농어민과 사업주들이 전근대적인 의식을 가짐으로 인해 인권침해사태가 다양하게 발생할 우려가 있다. 경기악화로 인해 해당 부문의 사업주들의 비용지불여력도 악화될 수 있다.

가정폭력·성폭력 등으로부터 여성이민자 역시 자유로울 수 없으며, 의사소통의 어려움이나 문화적인 차이로 인해 인권침해가 심각할 수 있다.

2) 아래의 내용은 IOM 이민정책연구원을 중심으로 이루어진 『제3차 외국인정책 기본계획 수립 연구』에 공동연구자로서 참여하여 제출한 초고를 보완·수정한 것이다.

3) 이혜경 외, 이민정책론, 2016, 31-32면. 대표적으로 소이살(Soysal), 제이콥슨, 바우빅(Bauböck) 등을 들 수 있다.

세계화에 따라 국내의 인권침해는 쉽게 국제적인 이슈가 될 수 있다. 외국어에 능숙한 인권단체들의 등장과 네트워크 강화는 다양한 국제기구에서 신속한 문제제기가 가능해졌다.

(3) 인권에 대한 다양한 요구

외국인들의 국내 체류기간이 짧았을 때에는 부분적이었던 인권에 대한 요구가, 체류의 장기화에 따라 생활상 수요가 점차 다양화되고 있다. 주거, 취업, 의료, 복지, 가정생활, 자녀교육 등 인권의 모든 영역으로 수요가 확산되었다. 한국에 대한 정보가 구체화되고 축적됨에 따라 이주민들 스스로 차별을 받고 있다는 의식이 커질 수도 있다.

인권의 영역으로서는 주거와 취업의 문제도 중요해질 것이다. 한국의 일반 서민들도 주거문제로부터 큰 어려움을 당하고 있지만, 외국인들은 더욱더 열악한 사정에 처해 있음. 외국인노동자나 난민 가운데에는 주거공간이 아닌 임시숙소(예를 들어, 비닐하우스, 컨테이너 등)에서 사는 경우도 많으며, 이로 인한 주거권 보장요구가 커질 것이다.

2. 인권정책의 기본방향

가장 중요한 것은 인권보장의 국제적·국내적 기준을 달성하는 것이다. 인권보장에 대해서는 여러 수준에서 다양한 논의가 가능하지만, 한국이 비준한 국제인권조약과 상위규범인 헌법에 따르는 것이 이론상으로나 실무상으로 타당한 방안이다.⁴⁾

모든 사람의 평등한 권리를 확인하고 차별금지의 원칙을 보편적인 원칙으로 끌어올린 결정적인 계기가 된 것은 두 차례의 세계대전이었다. 세계대전 이후에 외국인은 법적으로 독립된 지위를 갖게 되었으며, 그 인권도 획기적으로 보장되었다. 2차대전 직후에 만들어진 국제연합도 "모든 사람의 인권과 기본적 자유를 존중하도록 조장, 장려하기 위하여 국제협력을 달성하는 것"(헌장 제1조)을 그 주요한 목적의 하나로 삼았다.⁵⁾ 연이어 제정된 세계인권선언⁶⁾을 필두로 한 주요한 국제인권규범들에서 차별금지의 원칙은 지속적으로 확인되었다. 제2차 세계대전 이후 최초의 포괄적 권리장전이 세계인권선언(UDHR)이며, 이를 구체화하고 있는 것이 '경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약'(사회권규약, A규약: ICESCR)과 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약'(자유권규약, B규약: ICCPR)이다. 그 기본적 정신은 "모든 인간은 태어날 때부터 자유로우며, 똑같은 존엄과 권리를 갖는다. 인간은 천부적으로 이성과 양심을 부여받았으며, 서로를 형제애의 정신으로 대해야 한다"(세계인권선언 제1조)는 것이다.

한국이 비준한 자유권규약(ICCPR), 사회권규약(ICESCR), 인종차별철폐협약(ICERD), 여성차별철폐협약(CEDAW), 아동권리협약(CRC) 등 주요 인권조약의 내용을 상기할 필요가 있다.

국내법상으로도 외국인의 인권현실이 헌법에 합치되는지를 반추해볼 필요가 있다. 기본적 인권에 관한 헌법과 국제적 기준에서 양자의 차이는 크지 않으며, 대체로 일치한다. 각종 법령을

4) 물론, 국제인권조약이나 헌법은 추상수준이 높기 때문에 해석이 나누어지는 경우가 적지않겠으나, 해석론상 명확한 경우도 많다.

5) 자세한 내용은 위의 책, 35면.

6) 조효제, 인권을 찾아서, 한울 아카데미, 2016, 76-82면 외.

헌법과 국제인권기준에 합치하도록 해야할 필요가 있다. 예를 들어, 외국인노동자가 법상 최저 임금을 받지못하거나, 최소한의 주거여건이나 작업환경을 갖추지 못한 공간에서 작업을 하는 등 인간의 존엄성을 보장하지 못하는 여건에서 일하는 것은 헌법위반이라고 할 수 있다.

외국인노동자가 국내로 유입되어오면서 관련법령들이 새로 만들어지고 개정되었지만, 헌법재판소 역시 헌법을 적극적으로 해석함으로써, 인권을 침해하는 법령과 행정입법에 지침을 주고 있다. 과거의 통념은 근로의 권리를 포함한 사회적 기본권은 국민의 권리이며, 외국인은 사회적 기본권의 주체가 될 수 없다는 것이다. 그렇지만, 다음과 같은 헌법재판소의 판결은 최소한의 근로조건의 보장 역시 헌법이 보장하는 것이라는 해석을 이끌어낸 바 있다.

“(근로의 권리에 대해 외국인의 기본권 주체성을 전면적으로 인정하기는 어렵다). 그러나 근로의 권리가 “일할 자리에 관한 권리”만이 아니라 “일할 환경에 관한 권리”도 함께 내포하고 있는바, 후자는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 갖고 있어 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 할 것이므로 외국인 근로자라고 하여 이 부분에까지 기본권 주체성을 부인할 수는 없다. 즉 근로의 권리의 구체적인 내용에 따라, 국가에 대하여 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리는 사회권적 기본권으로서 국민에 대하여만 인정해야 하지만, 자본주의 경제질서 하에서 근로자가 기본적 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인 근로자에게도 그 기본권 주체성을 인정함이 타당하다”⁷⁾

다음으로, 외국인의 인권은 가능한 한 보편주의적 접근이 필요하다. 외국인이기 때문에 특수한 보호가 이뤄진다는 관점보다는 그러한 상황에 놓여있는 사람은 국민이든 외국인이든 국가의 보호를 받는다는 관점에서 접근을 시작하는 것이 적절하다.⁸⁾ 예를 들어, 응급환자⁹⁾에 대한 응급의료의 실시를 예로 들어보면, 외국인의 위급한 상태에 대해서 별도의 법령을 제정하거나, 정책을 펴는 것보다는 기존의 응급의료에 관한 체계를 정비하거나 예산상의 지원을 늘림으로써 국민이든 외국인이든 위급한 상태에 대해서 응급처치를 할 수 있도록 하는 방향을 의미한다. 보편주의적 접근을 강조하는 것은 일부 국민들의 역차별에 대한 우려를 줄여나가는 데에도 효과적인 방안이 될 수 있다. 일부 국민들 사이에서는 국민들의 복지혜택은 부진함에도 다문화정책에 대해서 지나친 자원배분이 있다는 의구심이 있기 때문이다.

그렇지만, 국경이 낮아지고 개방된 국가로 가는 과정에서 발생하는 새로운 인권적 수요를 모두 보편주의적 접근으로 커버하려고 하는 것도 타당하지 않다고 본다. 폐쇄된 사회에서는 미처 예상할 수 없었던 새로운 인권수요에 대해서는 그에 상응하여 기민하고 실질적인 접근이

7) 헌재 2007. 8. 30. 2004헌마670, 판례집 19-2, 297 (산업기술연수생도입기준완화결정등 위헌확인). 이 결정을 통해 외국인 산업연수생에게 노동관계법을 부분적으로만 적용했던 관련 행정규칙등을 위헌이라고 결정한 바 있다.

8) 제3차 외국인기본계획 수립에 있어서도 이러한 ‘보편성’이 기본원칙이 되어야 한다는 지적이 있었다. 즉, “이민자 통합에 있어서 이민(정책적)관점을 주류화하는 정책을 추진해야 한다고 본다. 이에 따라 이민정책관점이 모든 정책에 반영되고, 이민자를 대상화하는 정책보다는 모든 정책에서 이민자의 정책 수요에 대한 민감성을 높여야 한다”는 것이다(정기선 외, 제3차 외국인정책기본계획 수립 연구, 2016.11, 57-58면).

9) 응급의료에 관한 법률에서 “응급환자”란 질병, 분만, 각종 사고 및 재해로 인한 부상이나 그 밖의 위급한 상태로 인하여 즉시 필요한 응급처치를 받지 아니하면 생명을 보존할 수 없거나 심신에 중대한 위해(危害)가 발생할 가능성이 있는 환자 또는 이에 준하는 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 사람을 말한다(응급의료에 관한 법률 제2조 제1호).

필요하다. 예를 들어 농업분야에서 외국인노동자들의 주거문제나 미등록 외국인노동자 자녀들의 문제들은 이제까지의 법제도나 정책들이 예상할 수 없었던 것이므로, 개별적인 수요에 대한 대응도 필요하다고 본다.

III. 국제적 인권기준 달성을 향한 인권정책

1. 외국인 취업시의 근로조건 대등결정을 위한 개선

근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 대등하게 결정하는 것이 노동법의 기본원칙이다.¹⁰⁾ 이를 위해서는 열악한 지위에 있는 외국인노동자에게도 정확한 정보가 제공되어야 하며, 부당한 근로계약 종료의 위험으로부터 자유로울 필요가 있다.

(1) 국내입국 전 근로조건과 관련법에 관한 정보제공

한국의 근로기준법 제17조(근로조건에 명시)과 이주인권조약(ICMW) 제37조¹¹⁾를 비롯한 국제인권조약과에 근거하여, 국내입국 전에 근로조건과 한국의 제도에 대해서 충분한 정보를 제공할 필요가 있다. 근로계약체결시에는 외국인노동자의 모국어로 작성된 표준근로계약서에 의하여, 그리고 근로계약내용과 주요 내용을 상세히 설명하도록 하고 있는데, 그것이 이행되는지를 사후에 모니터링할 필요가 있다.

고용허가제로 입국하는 외국인노동자는 입국 전 제공되는 45시간의 교육이 충실히 이루어지도록 해야하며, 한국어교육 이외에도 한국의 제도(고용허가제와 노동관계법령 등)에 대해서도 교육을 실시함. 교육만족도조사 등을 통해 소정의 취업교육이 충실히 진행되도록 한다. 고용허가제를 위해서는 표준근로계약서양식이 사용되고 있는데, 근로조건에 대한 충분한 정보를 위해서는, 숙식비 관련한 임금공제사실이나 기숙사 또는 주거시설에 대한 정보 등에 대해서 보다 상세한 정보가 제공될 필요가 있다.

(2) 고용변동신고 남용에 대한 개선방안 마련

외국인노동자가 고용변동신고의 대상이 되면, 고용변동신고가 곧바로 근로관계종료로 해석되어, 근로기준법상 해고관련 규정의 적용이 어렵다. 사용자가 무단이탈신고를 비롯하여 고용변동신고를 남용하게 되면 사용자가 자의적으로 외국인노동자를 해고할 수 있게 된다. 나아가 근로관계종료 후 1개월 이내에 사업장변경신청을 하지 않는 한 출국 의무가 발생하는데(외국인고용법 제25조 제3항), 고용변동신고를 근로관계종료와 동일시하는 업무처리가 관행이 됨에

10) 근로기준법 제4조 참고.

11) “외국인노동자와 그 가족은 출국 전 또는 늦어도 취업국에 입국할 때에 그들의 입국과 특히 체류와 그가 종사할 유급활동에 관한 모든 조건은 물론 취업국에서 충족시켜야 할 요건과 이들 조건의 변경을 위하여 접촉할 당국에 관한 정보에 대하여 출신국 또는 취업국으로부터 충분하게 고지받을 권리를 가진다”

따라, 사용자가 자의적으로 또는 과실에 의해 고용변동신고를 하는 경우에는, 외국인 스스로도 의도하지 않은 불법체류자가 발생할 수도 있다.

이에 대한 개선방안으로서는, 해고예고규정 등 노동관계법을 적용하도록 하는 것이 근원적인 해법이지만, 우선 다음과 같은 해결방안을 강구해야 한다. 사용자가 고용변동신고를 남용하여 부당하게 해고한 경우에 노동위원회의 구제판정이나 법원의 해고무효확인판결이 선고되면 1개월의 기간 경과에도 불구하고 사업장변경을 허용하거나, 고용변동신고를 당해 사용자가 철회하면 고용변동신고로 인한 불이익이 없도록 하는 방안을 마련해야 한다.¹²⁾

2. 사업장변경의 자유의 허용 범위

(1) 문제상황

단순기능 외국인노동자에 대해서 이제까지 가장 크게 다투어진 것은 사업장변경의 자유의 범위였으나,¹³⁾ 아직까지 해결되지 못하고 있다. 고용허가제를 처음으로 도입할 당시에 모든 외국인노동자들은 1년에 1회씩 사업장 변경이 가능했다. 고용계약기간을 1년을 초과하지 못하도록 한 당시의 근로기준법의 규정과 같이 외국인노동자들은 1년단위로 근로계약을 체결하였고 이에 따라 1년계약이 만료되는 때에는 자유로운 의사에 따라 다른 사업장으로도 이동할 수 있었다. 그러나 2009년부터 정부가 “외국인근로자의 고용등에 관한 법률”(이하 ‘외국인고용법’)을 개정하고 근로계약기간을 3년 내에서 체결하도록 함에 따라 외국인노동자들은 3년 기간 동안에는 휴폐업 등 사유가 아닌 한 사업장 변경이 사실상 불가능하다. 또한 3년 이후에 1년 10개월을 더 체류하고자 할 때에는 사업주의 재고용허가가 있어야만 가능하므로 그 이후에도 자발적인 사업장변경은 사실상 어렵다. 또한 성실근로자로서 재입국하여 다시 취업하더라도 이러한 문제점은 첫 입국시와 달라지지 않는다. 이런 현실은 근로기준법 제7조가 금지하는 강제근로의 위험이 다분히 있으므로 이에 대한 해법을 적극적으로 찾아야 한다. 외국인노동자에 대한 매우 열악한 근로조건은 국내의 비정규근로자나 저임금근로자들에게도 연쇄적으로 영향을 주므로 전향적인 해법을 찾을 필요가 있다.

국제인권기구들도 외국인노동자에 대한 사업장변경 제한에 대해 매우 비판적이다.¹⁴⁾ 2012년 UN인종차별철폐위원회는 우리정부가 “복잡하고 다양한 비자 종류, 출신국에 따른 차별, 외국인노동자의 사업장 변경 제한, 최장 고용기간 제한”을 재개정할 것을 권고했는데,¹⁵⁾ 사업장변경 제한도 포함되어 있다.

또한 2015년 6월 UN인권이사회에서 발표된 인종차별 특별보고관 보고서는 더욱 구체적이고 명확하게 외국인노동자의 근무처 이동에 대한 권고를 담고 있다. 특별보고관은 정부가 특

12) 최홍엽, “외국인노동자에 대한 고용변동신고와 해고의 제한”, 「노동법학」 55호, 2015, 299면 이하.

13) 사업장변경의 자유에 대한 본문 내용은 필자도 참가한 국가인권위원회의 “제조업 분야 여성 이주노동자 인권상황 실태조사”(장명선 외, 2016)의 정책제언부분에서 제시했던 내용을 위주로 했다.

14) 우삼열, 이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안, 이주노동자 노동권향상을 위한 세미나 발표자료(국회다정다감포럼·국회입법조사처 공동주최 세미나, 2015.9.2.) 참고.

15) 2012. 8.31, UN인종차별철폐위원회 최종 견해

히 다음 사항과 관련하여 고용허가제를 개정할 것을 권고했다. “비자 종류의 복합성과 다양성; 출신국을 기반으로 한 차별; 이주노동자의 사업장 변경 제한; 최대 체류 허용 기간. 특히, 특별보고관은 고용허가제 노동자들의 사업장 변경 횟수 제한을 없애, 모든 고용허가제 노동자들이 고용주로부터 고용변동신고서를 받지 않고 사업장을 변경할 수 있도록 하고, 근로기준법상 권리를 종사 분야를 불문하고 이주노동자에게까지 적용하고, 특히 노동시간, 일별 휴식시간 및 주별 유급휴가와 관련된 사항을 적용할 것을 권고한다.”¹⁶⁾

사업장 변경의 자유의 문제는, 외국인노동자의 권리보호와 국내산업의 이익 사이의 긴장관계가 분명하게 드러나는 쟁점이다.¹⁷⁾ 입법론의 측면에서도 다양한 개선방안이 이제까지 제시되어왔다.¹⁸⁾ 이 사업장변경 또는 직업선택의 자유에 대해서, 구체적인 규정을 둔 국제조약은 ILO의 기준들과 UN의 협약이 대표적이다.¹⁹⁾

(2) 개선방향

사업장변경과 관련하여 이제까지 제기되어온 외국인노동자 인권침해에 대한 논란을 근원적으로 해결하는 방안으로는 재외동포 노동자와 같은 수준으로 사업장변경을 허용하는 방안을 생각해볼 수 있다.

재외동포들은 방문취업(H-2) 체류자격이 부여되면서 단순노무직종에서 사업장변경의 자유가 허용되었지만, 고용허가제 아래의 외국인노동자들은 여전히 사업장변경이 제한되고 있다. 오히려 사업장 변경의 자유는 더 악화되었다. 사업주와 근로계약을 체결하는 기간도 1년 단위에서 사실상 3년으로 연장되었고, 사업장 변경을 위해 다른 사업체를 구직하는 과정에서도 과거에는 자율구직이 가능하던 것으로부터 고용센터가 제공하는 정보에만 의하도록 되었다. 이런 현실에 대해서 국제인권기구들은 앞에서 적은 것처럼 사업장제한의 문제를 제기한 것이며, 이러한 논란을 불식하는 것은 재외동포와 마찬가지로 간단한 신고만으로써 사업장변경이 자유롭게 하는 것이 근원적인 해법이라 할 수 있다. 그렇게 함으로써 인종 또는 민족적 출신 등에 따른 차별을 금지하는 국제인권조약의 정신을 실현할 수도 있다.

또한 현재의 사업장변경 제한정책의 명목적인 이유는 외국인노동자의 임금 상승으로 인한 영세 사업체들의 인력수급 불안정과 내국인 일자리 침해를 막기 위함이나, 이에 대해서는 법리적으로나 실증적으로 반론이 제기되었다. 실증적 분석의 경우나 재외동포 방문취업의 경우에 비추어보면, 사업장변경이 자유롭게 된다고 하여 영세업체의 임금이 큰 영향을 미치지 않을 것이라는 점²⁰⁾도 고려할 만하다.

16) 2015. 6. 30, 무투마 루타리에 ‘UN인종차별 특별보고관 보고서’

17) R.Cholewinski는 이를 외국인의 인권과 국가주권 원리 사이의 긴장관계로 표현하기도 한다. R. Cholewinski, *Migrant workers in International Human Rights Law*, Clarendon Press(Oxford), 1997, p.161.

18) 최근까지의 이에 대한 개선방안에 대해서는 정정훈, “외국인인권”, 『한국이민정책의 이해』, IOM 이민정책연구원, 2011, 337-341쪽. 정정훈은 개선방안으로서 2년간의 합법적 취업 후 사업장변경 허용 방안 이외에도 3가지의 개선방안이 있다고 보았다. 사유확대안, 노동허가제안 이외에도 인권단체 개선안(2008년에 인권단체들이 제시한 것으로서, 동일 업종 내에서는 사업장 변경을 허용하되 신고·확인 등의 방식으로 점차적으로 규제하고, 다른 업종으로의 이동에 대해서는 노동부장관의 허가를 받도록 하는 방안)이 그것이다. 이 방안들은 4년 10개월의 장기간 체류 후 재입국을 전제로 하지 않은 개선방안들이다.

19) 이에 대한 내용은 최홍엽, 외국인노동자의 장기간 고용과 법적 쟁점, 노동법학 제48호, 2013.2, 439-442면 참고.

다음으로 생각해 볼 수 있는 해법은, 장기간 취업 노동자에 대해서만 사업장변경의 자유를 허용하는 방안이다. 즉, 국내에 입국한 외국인노동자의 사업장변경을 처음에는 제한하더라도 일정한 취업기간이 경과한 후에는 사업장변경의 자유를 허용하는 방안이 있다. 외국인노동자의 권리를 충실히 보장했던 UN의 이주권리협약 제52조와 ILO의 이주노동자보호협약(제143호) 제14조에 비추어보면 국내 취업 2년이 경과한 다음에는 사업장변경을 허용하는 것이 바람직하겠으나, 현재의 외국인고용법의 규정들이 입국 이후 3년을 기준으로 재고용하도록 한 점을 고려할 때에 입국 이후 3년이 경과한 시점을 기준으로 동포 수준으로 사업장변경을 허용하는 것도 대안이 될 수 있다.²¹⁾

외국인고용법은 원래 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있도록 하고, 출국한 외국인으로서 출국한 날부터 6개월이 지나지 아니한 사람은 재입국 취업을 하지 못하도록 하다가(외국인고용법 제18조 2009년 법개정 이전조항), 2009년과 2012년의 법개정을 통해 기간이 최장 5년으로 연장되었고, 6개월 규정도 삭제했다.

그렇지만, 아직도 외국인고용법에 의하면 원칙적으로 외국인노동자는 3년의 범위 내에서 취업하도록 하는 조항(동법 제18조)은 여전히 남아있으며, 3년이 만료되기 전에 사용자가 고용노동부장관에게 재고용허가를 요청하는 경우에는 재고용이 인정되는 점(동법 제18조의2)에 비추어볼 때, 현행법상으로 3년의 시점이 재고용 여부를 결정하는 기준이 되고 있다. 이상을 고려해 볼 때 3년의 기간을 사업장변경 제한을 푸는 시점으로 정하는 방안이 있다.²²⁾

상당한 기간 동안 국내에서 일한 외국인노동자를 입국 직후의 신규 노동자와 동일 차원에서 자유를 제약할 수 없기 때문이다. 외국인의 국내 고용 및 체류기간이 길어지면, 그만큼 한국사회의 구성원이 되는 것이며 우리 사회에 기여하는 것이다. 그에 따라 그의 권리는 더 보장하는 방안이다.

셋째, 고용노동부의 고용센터는 사업주의 의사와 관계없이 사업장변경 사유에 대해 적극적으로 객관적인 판단을 할 필요가 있으며, 또한 현재 협소하게 인정되는 변경사유가 더 확대되어야 한다.

외국인고용법에 의하면, 법령상 사업장변경 사유에 해당하면 외국인노동자는 일정한 횟수와 사유의 범위 내에서 사업장변경이 가능한데(제25조), 고용센터에서는 사업주의 ‘외국인노동자 고용변동 등 신고’와 근로자의 ‘사업장변경 신청’을 모두 제출받아 양 사유를 서로 일치시킨 후에 처리하도록 하는 것이 원칙이다.²³⁾ 외국인노동자가 사업주의 근로조건 위반이나 부당한 처우 등을 이유로 사업장변경을 원하더라도 사업주가 그러한 사실을 인정치 않으면 사업장변경 사유로 인정받기 어렵다. 이를 시정하기 위해서는 고용노동부의 고용센터가 사업주의 사유 기재 여부나 내용과 관계없이 객관적인 근로조건 위반이 있으면 사업장변경을 허용해야 한다.

또한 변경이 허용되는 ‘외국인노동자의 책임이 아닌 사유’²⁴⁾의 범위가 협소하고 매우 제한

20) 최서리·이창원, 고용허가제 사업장 이동 제한의 쟁점, IOM 이민정책연구원, 2015

21) 2009년 외국인고용법 개정이전처럼, 근로계약의 기간을 1년으로 함으로써 외국인노동자가 원하는 경우에는 다른 사업장으로의 변경이 가능하도록 하는 방안이 있다.

22) 물론, 휴폐업이나 임금체불 등 외국인노동자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사업장에서 계속 근로를 할 수 없게된 때에는 사업장변경을 할 수 있는 등 현행법(외국인고용법 제25조 참고)의 내용은 3년 기간 이내에도 적용되어야 한다.

23) 고용노동부, 고용허가제 업무편람, 동명기획, 2015, 230면.

되어 있다. ‘열악한 기숙사 환경이나 동료의 산재피해로 인한 공포와 두려움’, ‘장시간 노동으로 인한 육체적 피로와 고통’, ‘같은 출신 국가의 동료가 없어서 느끼는 정신적 외로움’ 등은 근무처 변경의 사유에 해당하지 않는다. 나아가 손가락이 잘리는 산업재해 피해를 당해 사고 재발의 공포에 시달리는 경우에도 위 사유에 포함되어 있지 않아 직장 이동이 불가능하다.²⁵⁾ 고용노동부의 고시가 실질적인 기준이 되고 있으므로, 이 고시를 수정해야 한다.

3. 일반적 차별금지법의 제정과 차별 모니터링 시스템의 마련

(1) 일반적 차별금지법의 제정

인종, 피부색 등을 이유로 한 혐오행동이나 차별을 방지할 필요가 대두하고 있다. 실생활에서의 혐오행동도 점차 증가하고 있으며, 온라인 및 오프라인에서 소수자의 입장을 고려하지 않은 보도도 적지 않다. 따라서 사회적 약자 및 소수자에 대한 차별을 금지하고, 차별로 인한 피해자가 효과적으로 피해를 구제받을 수 있는 내용으로 구성된 일반적 차별금지법안을 제정할 필요가 있으며, 제2차 외국인정책기본계획의 주요내용인 ‘인권방지 및 차별방지 제도화’에서도 첫손에 꼽는 과제였으나,²⁶⁾ 아직까지 제도화되지 않고 있다.

일반적 차별금지법은 국제인권법상의 핵심협약인 자유권규약(ICCPR), 사회권규약(ICESCR), 인종차별철폐협약(ICERD), 여성차별철폐협약(CEDAW), 아동권리협약(CRC) 등의 내용을 반영하는 것이다.

이 법을 제정한다면, 차별금지 사유로서, 인종·피부색·성·연령·학력·병력(病歷)·민족적 또는 사회적 출신 등을 금지해야 하며, 외국인의 숫자가 늘어남에 따라 귀화한 사람에 대한 차별에 대처해야 하므로, ‘인종’, ‘피부색’, ‘민족적·인종적 또는 사회적 출신’에 따른 차별을 금지함을 분명히 해야 한다. 다만, 성적지향(동성애)의 문제에 대해서는 국민들 간에 합의가 미흡하므로, 이를 제외하고서 입법화하는 방안이 있다.

차별금지 영역으로서, 고용, 재화와 용역의 공급이나 이용, 교육영역 등을 들 수 있으며, 차별금지 구제수단으로서, 국가인권위원회 진정 및 권고, 법무부장관의 시정명령 도입, 손해배상 및 법원의 적극적 구제조치, 입증책임의 배분 등 실효적 조치를 담는 것이 논의되어 왔다.

(2) 차별 모니터링 시스템의 마련

일반적 차별금지법의 제정시에 인종·피부색·국적 등을 이유로 한 차별적 관행을 시정하기 위한 모니터링 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 1회적인 대응보다는 지속적인 대응이 필요하며, 문제제기하는 해당 외국인의 문제를 해결하는 것에 그치지 않고 유사한 상황에 있는 외국인들 다수의 문제를 시정하는 것이 타당하다. 결혼이민자·유학생·재외동포·영주자·단순기능 등 필요한 분야에서 모니터링단을 구성하여 차별적 제도와 관행을 점검하자는 제안이 과거에

24) 고용노동부고시 제2012-52호.

25) 우삼열, 위의 글

26) 외국인정책위원회, 제2차 외국인정책 기본계획, 60면.

도²⁷⁾ 있었으나, 이제까지 제대로 시행이 되지 않았다. 그런데, 국적 차별과 인종·피부색 차별은 차별의 법적성격이 다르므로, 이에 대응한 정책적 대응이 같을 수 없다. 예를 들어, 채용·모집의 경우에는 국적차별이 법적으로 금지되는 것은 아니나,²⁸⁾ 국적을 취득한 사람에 대해 인종·피부색 차별을 하는 것은 불합리한 차별임을 주목해야 한다. 모니터링 시스템의 구축은 일반적 차별금지법 제정과 함께 시행할 수도 있으나, 그것과는 별개로 구축할 수도 있다.

4. 체류자격에 따른 외국인 권리와 의무규정 정비

현행 출입국관리법령상의 체류자격 기준은 국제이주가 보편화되기 이전에 만들어진 것으로서 시대의 흐름을 반영하지 못하고, 체계성 내지 일관성이 부족하다. 법령위임의 전체체계도 수정·보완할 여지가 있으며, 각 체류자격이 가지는 본래의 목적, 활동범위 등을 규정하여 체류자격의 의미를 명확하게 하는 것이 타당하다. 그리하여 체류자격의 체계성을 높이고 국내외의 환경변화에 대응할 수 있도록 체류자격의 구분기준을 정비해야 한다.

이때, 인권침해 외국인에 대한 체류허가의 정비도 병행 추진되어야 함. 이미 제2차 외국인정책기본계획 기간중에 성매매 강요 등 인권침해를 당한 외국인에 대해 기타(G-1) 체류자격을 부여함으로써 체류와 취업을 부분 허용(기타 자격 체류관리 지침 개정)하고, 인도적 체류자에 대해 포괄적 취업활동허가제도를 도입하였으나, 임시적 조치에 그쳤다. 앞으로 체류자격에 따른 외국인 권리와 의무규정을 정비할 때에, 인권침해의 종류, 체류자격 및 취업의 내용 등을 정리할 필요가 있다.

이 과제는 전체 체계를 정비해야 하는 것이므로, 다소 시간이 걸리더라도 전문가들의 검토와 외국인 등 이해관계인에 대한 의견을 충분히 수렴하여 진행해야 하는데, 2차 기본계획기간에 이미 시작하여 의견을 수렴중이다.

IV. 인권취약지대 외국인의 인권개선

1. 이주아동의 보호문제

(1) 이주아동은 자칫하면 유령 취급을 받을 수 있으나, 한국이 유엔아동권리협약(CRC)을 비준했으므로 더 이상 이대로 방치할 수도 없다. 합법적으로 체류하는 이주아동의 경우에도 국내의 생활에 적응하여 기본적인 권리를 누리지 못하는 경우가 있으며, 미등록 이주아동의 경우는 그 숫자와 소재파악조차 안되고 있다.

법무부 통계에 의하면 2013년 2월 기준으로 19세 미만의 미등록 이주아동 수가 6천여 명에 이르며, 파악되지 않는 미등록 아동을 포함하면 더 많을 것으로 추산되고 있다.

27) 외국인정책위원회, 제1차 외국인정책 기본계획, 74면.

28) 오히려 '노동시장보완의 원칙'(내국인 우선고용의 원칙)이 적용된다. 이철우 외, 이민법, 370-373면.

미등록 외국인노동자의 아이들은 국내의 자치단체는 물론이며, 국적국의 외교기관에도 등록되지 않아서 사실상의 무국적상태에 빠지는 경우가 많다.²⁹⁾ 그렇지만, 한국은 이주아동을 그냥 방치하면 안된다. 1991년에 국제연합의 아동의 권리에 관한 협약³⁰⁾을 한국이 이미 비준했기 때문이다. 미등록 이주아동뿐 아니라, 외국인의 중도입국자녀, 동포 4세 아동³¹⁾ 등의 경우에도 보호의 여부와 내용이 문제된다.

아동권리협약의 대표적인 내용을 보면, 먼저 차별 금지를 정한 제2조 제1항을 통해,³²⁾ 아동 자신의 인종, 피부색 등 뿐만 아니라, 부모나 후견인의 그것에 의해서도 차별해서는 안된다는 취지가 정해져 있다. 나아가 같은 조의 2항을 통해, 그의 부모 등의 신분, 활동 등을 이유로 하는 차별이나 처벌로부터도 보호되도록 하고 있다. 부모에 머무르지 않고 후견인과 가족구성원까지 확대되어 있다. 이에 따라 부모의 불법체류도 여기에 포함될 것으로 보인다.

한편, 이주아동들은 등록되지 않고 국적을 취득하지 못함으로써, 모든 권리로부터 배제될 위험이 높다. 그러하기에 무국적자나 난민의 자녀조차도 다음과 같은 성명권과 국적취득권 등을 보장받고 있다. 즉, 제7조는 “아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생시부터 성명권과 국적취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육받을 권리를 가진다(1항).”³³⁾ 이주아동과 관련해서는 교육의 권리를 빠뜨릴 수 없다. 아동권리협약 제28조는 이에 대해서 언급한다.³⁴⁾ 그러나, 이런 알려진 규정말고도 아동권리협약은 광범위하게 아동의 보호를 위한 규정을 두고 있다. 공공기관이 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려할 의무(제3조), 부모로부터 분리되지 않을 권리(제9조), 가족의 재결합을 위한 권리(제10조), 학대로부터 보호받을 권리(제19조), 난민아동의 권리(제22조), 건강에 관한 아동의 권리(제24조), 적절한

29) ‘유령’아이들의 우울한 어린이날(한겨레신문 2017.5.5.자): 한국인도 외국인도 아닌 ‘그림자아이들’ (동아일보, 2017.5.17.입력; <http://news.donga.com/3/all/20170517/84409589/1>)

30) 「아동의 권리에 관한 협약」(채택일 1989.11.20, 발효일 1990.9.2; 한국 비준일 1991. 11. 20, 한국 발효일 1991. 12. 20, 이하 “아동권리협약”이라 한다)

31) 현행법상 동포는 제3세까지만 재외동포로서 인정받고 있다.

32) “당사국은 자국의 관할권 안에서 아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신(national, ethnic or social origin), 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별을 함이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고, 각 아동에게 보장하여야 한다(1항).” 외국인의 지위와 관련된 차별기준은 인종, 피부색, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신 등이며, 기타의 신분(or other status)이라고 함으로써 다양한 차별기준을 모두 포함하고 있다. 외국인 아동 본인의 불법체류도 이러한 기준에 포함될 것으로 보인다.

33) 또한 “당사국은 이 분야의 국내법 및 관련국제문서상의 의무에 따라 이러한 권리가 실행되도록 보장하여야 하며, 권리가 실행되지 아니하여 아동이 무국적으로 되는 경우에는 특히 그러하다”(2항).

34) “제28조 제1항: 당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정하며, 점진적으로 그리고 기회 균등의 기초 위에서 이 권리를 달성하기 위하여 특히 다음의 조치를 취하여야 한다. 가. 초등교육은 의무적이며, 모든 사람에게 무료로 제공되어야 한다. 나. 일반교육 및 직업교육을 포함한 여러 형태의 중등교육의 발전을 장려하고, 이에 대한 모든 아동의 이용 및 접근이 가능하도록 하며, 무료교육의 도입 및 필요한 경우 재정적 지원을 제공하는 등의 적절한 조치를 취하여야 한다. 다. 고등교육의 기회가 모든 사람에게 능력에 입각하여 개방될 수 있도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. 라. 교육 및 직업에 관한 정보와 지도를 모든 아동이 이용하고 접근할 수 있도록 조치하여야 한다. 마. 학교에의 정기적 출석과 탈락을 감소를 장려하기 위한 조치를 취하여야 한다. 제2항: 당사국은 학교 규율이 아동의 인간적 존엄성과 합치하고 이 협약에 부합하도록 운영되는 것을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. 제3항: 당사국은, 특히 전세계의 무지와 문맹의 퇴치에 이바지하고, 과학적·기술적 지식과 현대적 교육방법에의 접근을 쉽게 하기 위하여, 교육에 관련되는 사항에 있어서 국제협력을 촉진하고 장려하여야 한다. 이 문제에 있어서 개발도상국의 필요에 대하여 특별한 고려가 베풀어져야 한다”.

생활수준에 관한 아동의 권리(제27조) 등이다.

이와 같은 아동권리협약 비준에 따른 의무를 이행하고 국제인권법상의 권리를 보장하기 위해서는 출입국관리법령 등 국내법령의 개정과 함께 주민등록 등의 행정실무의 개선이 필요하다. 지난 19대와 18대 국회에서도 이에 대한 적극적인 모색이 있었다. 예를 들어, 이주아동권리보장기본법안³⁵⁾을 제정하여 대한민국에 거주하는 18세 미만의 모든 이주아동의 출생이 등록될 권리를 보장하고, 국가 및 지방단체는 이주아동이 교육권, 건강권, 보호·양육권을 누릴 수 있도록 필요한 지원을 하며, 이주아동이 대한민국에 체류하여야 할 특별한 사정³⁶⁾이 있다고 인정되는 경우에는 특별체류자격을 부여할 수 있도록 하고, 자녀가 특별체류자격을 부여받은 경우에는 자녀의 특별체류기간 종료 시까지 부모의 강제퇴거도 유예하는 내용이 있었다.³⁷⁾ 유엔아동권리협약에 기초한 이 법안의 내용은 이주아동의 권리가 충실하게 보장되지 않은 우리 현실을 개선하려고 했다고 평가할 수 있다.

그러나, 이 법안이 제안되었을 때 on-line을 중심으로 불법체류 외국인과 그 자녀에 대한 지나친 우대라거나 한국인에 대한 역차별이라는 등 매우 많은 반대의견이 개진되었다.³⁸⁾ 이주아동의 권리를 적극적으로 보장하려는 것에 대해 거센 반대가 있는 것이다.

국회에 제출된 이주아동권리보장기본법안을 전면적으로 시행하기 어렵더라도 이주아동의 출생 등록권³⁹⁾을 보장하는 등 중요하거나 용이한 것부터 단계적으로 보장하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그러기에 앞서서 이주아동의 전체규모, 다양한 구성 등과 실태를 조사할 필요가 제기된다.

2. 행려외국인과 보호외국인의 인권

(1) 합법체류 외국인 중 노숙인, 행려자 등에 대한 관리체계를 정비할 필요가 있다.

해당 외국인의 인권보호를 위해서 뿐만 아니라, 사회의 안전을 위해서도 필요하다. 미등록 외국인은 절차를 밟아 보호, 강제퇴거 등의 절차를 밟게 되지만, 합법적인 체류자인 영주권자, 결혼이민자인 노숙인과 행려자의 경우는 공백상태이다. 이들은 강제퇴거절차에 들어갈 수도 없으며, 그 자녀와 배우자를 위해서도 적절한 보호를 해야 한다.

관련 지자체나 관련 부처간 업무처리에 혼선이 발생할 수 있으므로 표준적이고 인권옹호적

35) 이자스민의원 등 23인의 국회의원이 2014년 12월 18일에 제안한 법률안인데, 채택되지 않았다.

36) 법안이 열거하고 있는 특별한 사정으로는 “1. 대한민국에서 출생 후 대한민국에서 거주하고 있는 이주아동인 경우, 2. 건강 및 안전에 현저한 위해가 발생하여 치료 및 진료의 보장이 필요한 이주아동인 경우, 3. 대한민국에 입국 후 5년 이상 계속 거주중인 이주아동으로 건강한 발달을 위해 연속적인 교육을 보장해야 할 필요가 있는 이주아동인 경우, 4. 그 밖에 인도적 사유로 이주아동의 한국에서의 거주를 보장해야 할 특별한 사정이 있는 이주아동인 경우”를 들고 있다.

37) 18대 국회 2010년 10월 22일에 제한된 이주아동권리보장법안(김동성의원 등 43인 제안)도 이와 유사한데, 이 법안은 자녀가 특별체류자격이 있는 경우에는 부모의 체류자격을 인정하는 내용까지 부여하지는 않았다.

38) 국회입법예고사이트에 올라온 의견도 대부분 반대의견이며, 아직까지도 기록이 남아있다(http://pal.assembly.go.kr/law/endReadView.do?lgsltpald=PRC_N1T4C1S2R1R8E1F5W0X3J5P2H3J6U3#a)

39) 국가나 지방자치단체로의 등록이 어렵다면, 국가 등이 공인한 민간단체(NGO)에 등록을 하도록 하는 방안도 있을 것이다.

인 지침을 마련해야 한다. 응급 정신질환 외국인에 대해서는 정신보건법의 해석지침의 변경을 통해 사각지대 문제를 유권해석상으로는 이미 해소하였다.

먼저 외국인 중 노숙인, 행려자, 정신질환자 등의 실태에 대한 파악이 먼저이며, 나아가 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」의 적용대상으로 적극적인 보호가 바람직하다.⁴⁰⁾ 위 법률에는 국민에만 한정한다는 명시적인 규정이 없고, 합법체류외국인도 인간으로서의 권리를 누려야 하므로, 적극적인 해석론을 끌어내거나, 법령의 개정을 통해 장기체류 자격이 있는 외국인으로서 노숙인, 행려자인 경우에 대한 보호를 한다.

(2) 보호외국인의 인권

정부는 2007년 2월에 있었던 여수 외국인 보호소의 화재사건 이래로 외국인보호소의 시설을 꾸준히 개선해오고, 보호외국인의 심리적 불안감 해소를 위해서 동감프로그램을 발굴하여 활성화해오고 있다.⁴¹⁾ 그러나 외국인보호소가 지니는 보호 및 강제퇴거 예비시설이라는 근본 성격, 그리고 보호외국인의 국내취업 및 잔류의 열망으로 인해 인권침해의 시비는 계속 발생할 수밖에 없으며, 최근 몇몇 사건에서 드러나듯이 외국인보호소의 인권침해사례들은 다양하게 벌어질 수 있다.⁴²⁾

3. 농축산어업근로자에 대한 인권침해방지

(1) 현재의 문제점

대표적인 인권취약지대로 꼽히는 농축산어업분야에서 일하는 외국인노동자들의 열악한 노동 조건은 국내외 언론과 국제기구로부터 인권침해 논란을 낳았다. 농어업등 종사 외국인노동자에게 노동관계법 적용을 제한하는 데다가 여러 취약요소들이 복합적으로 나타나고 있다. 국내의 일부 농업취업 외국인실태는 차별금지 위반을 뛰어넘어 인신매매에 해당하여 팔레르모 의정서에 위반할 수 있다는 지적조차 있었다.⁴³⁾

농어업은 자연의 기후변화에 민감하여 그 업무량을 미리 예측하기 어려운 점은 있으나, 이런 이유로 노동관계법은 근로시간등에 대한 법규정을 농업분야에 제대로 적용하지 않는 것은, 농어업 근로자를 장시간 노동에 방치하는 문제를 낳고 있다. 근로기준법 제63조는 농림업, 축산업, 수산업 등에 대해 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정의 적용을 아예 제외해버리고 있는 문제가 있다.⁴⁴⁾

40) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제1조 (목적): 이 법은 노숙인(露宿人) 등의 인간다운 생활을 할 권리를 보호하고 재할 및 자립을 위한 기반을 조성하여 이들의 건전한 사회복귀와 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

41) 정기선 외, 제3차 외국인기본계획 수립 연구, 2016.12, 216면.

42) 최근에도 우크라이나인의 단식 및 자살기도 사건과 외국인보호소의 한국인영양사의 자살 사건 등이 있었다.

43) 팔레르모 의정서: UN 국제조직범죄방지협약의 부속서인 ‘인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 예방, 억제, 처벌을 위한 의정서’(Palermo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)를 팔레르모 의정서라고 부르며, 대다수(2015년 7월 4일 현재 167개) 국가가 위 의정서에 비준했고 한국은 2000년 12월 서명하였다.

나아가 그들이 기숙하는 숙소가 비닐하우스, 컨테이너 등의 숙소는 보통의 거주시설이라 보기에 부족하며, 일부 사업주들은 숙박비나 식비를 임금에서 과다 공제하고 있음.

(2) 개선방향

주요한 과제를 몇가지 나열하면 다음과 같다.⁴⁵⁾

우선 근로시간 적용배제규정(근로기준법 제63조)을 삭제하여 근로시간을 규율해야 한다.

농축산업에서 외국인노동자를 고용할 수 있는 농어업종사자에 대한 요건을 강화하여, 외국인력 도입이 가능한 사업주의 범위를 보다 엄격히 하고, 인권침해사례 발생시에는 추가 도입을 불허해야 한다.

나아가, 적절한 기준을 충족하는 기숙사나 숙박시설을 구비한 기관이나 농어민에게 외국인고용을 허용하는 방향으로 운용하고 현행의 법령상의 기준(근로기준법 제10장 기숙사(제98조~100조), 동법시행령 제54조~제58조 등)을 강화하여, 관련 법령에 기숙사 내지 숙소의 제공기준에 관한 근거조항을 신설하고, 그 구체적인 기준을 하위 법령이나 고시 등으로 정할 필요가 있다.

그리고 숙식에 대해 과다한 비용을 지불하지 않도록 하기 위해, 임금에서 숙식비용을 공제할 수 있는 한도(예컨대, 임금의 일정비율, 또는 일정금액)를 설정하여 당해 한도를 초과해서는 숙식비용을 공제할 수 없도록 한다.

그밖에도 사업주를 대상으로 하는 노무관리교육이나 이민통합교육이 필요하며, 농업분야 외국인노동자들을 대상으로 하는 한국어교육도 필요하다는 지적이 있다. 선원법의 적용을 받는 외국인선원의 근로조건의 개선. 특히 국내의 최저임금법을 적용을 피할 수 있도록 하는 현재의 운용체계를 개선할 필요가 있다.⁴⁶⁾

4. 예술행행 체류자격 외국인 인권침해 방지

예술행행 체류자격 소지 외국인은 2015년말 현재 4,469명으로서 비전문취업자나 방문취업자에 비해서는 적으나, 적지않은 비중을 차지한다. 예술행행자격 가운데, 특히 호텔·유흥(E-6-2) 자격 소지자의 취업여건이 예술·연예(E-6-1)나 운동(E-6-3)에 비해 불안정하며, 유흥업소에서 고객을 맞이하는 역할을 하거나 심지어 성매매 등을 강요당하는 사례도 존재한다.⁴⁷⁾

국가인권위원회의 근래 조사에서는 외국인이 계약내용을 충분히 알지 못하는 상태에서 국내에 입국하거나, 여권을 본인이 소지하지 못하거나, 언어폭력뿐 아니라 물리적 폭력도 적지않게

44) 농축산업에서의 외국인노동자에 대한 근로조건의 악화를 불러오는 불충분한 법규정이 입법부작위로서 외국인노동자의 헌법상 기본권을 침해할 수 있다는 견해도 있다. 전운구, 「외국인고용 농축산업에서 근로시간규정 적용제외의 위헌성」, 노동법논총 33집(2015), 358-363면.

45) 자세한 내용은, 최서리 외, 농업분야 외국인력 활용실태 및 정책제언: 경기도를 중심으로, IOM 이민정책연구원, 2013.12; 이병렬 외, 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사, 국가인권위원회, 2013.10.

46) 조상균, 「선원 이주노동자의 법적지위와 과제」, 법학논총 33집 1호(전남대, 2013), 7면 이하.

47) 국가인권위, 예술행행비자소지 이주민 인권상황 실태조사, 2014

당하는 것으로 조사되었다.⁴⁸⁾

대안으로서는, 호텔·유흥(E-6-2) 자격 소지자도 계약의 내용을 이해한 상태에서 표준계약서를 작성하도록 하며, 성폭력이나 인권침해를 당했을 때에 구제절차에 쉽게 접근할 수 있도록 지원하는 방안을 마련해야 하는 것이다.

V. 다양한 생활상의 수요에 대응한 인권

1. 이민자의 주거권 보장

한국사회에서는 주택과 전월세 가격이 천정부지로 계속 오르며, 주택과 토지가 공적인 공간이라는 의식보다는 사적인 소유와 투자의 대상이라는 인식이 일반화되고 정부도 그에 대해 유효한 대책을 내놓지 못하고 있는 상황이 오래되었다.

한국의 일반 서민들도 주거문제로부터 큰 어려움을 당하고 있지만, 외국인들은 더욱더 열악한 사정에 처해 있음. 외국인노동자나 난민 가운데에는 주거공간이 아닌 임시숙소(예를 들어, 비닐하우스, 컨테이너 등)에서 사는 경우도 많으며, 사회적으로 고립되어 각종 범죄에 노출되고, 거주이전의 자유도 제약을 받고 있다.⁴⁹⁾ 이러한 주거공간은 사생활보호가 안됨은 물론이며, 욕실과 화장실 등 기본적인 생활편의시설조차 제대로 갖추어지지 않았으며, 남녀의 공간의 분리되지 않는 곳도 드물지 않다. 외국인노동자나 난민뿐 아니라 결혼이민자나 장기거주 외국인(영주권자, 특정활동 취득자 등)에게도 주거문제는 어려운 과제가 되고 있다.

주거권은 물리적 거처로서의 주택에 대한 권리와 사회적·문화적·경제적 환경을 향유하기 위한 사회적 의미로서의 주거에 대한 권리를 모두 포함하여, ‘인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준’이라 할 수 있는 주거에 대한 권리를 의미한다. 이러한 의미에서의 주거권은 헌법과 법률에 명시적으로 규정된 것은 아니지만, 현행법체계가 보호하는 기본권에 포함되는 것으로 해석되고 있다. 헌법에서는 제35조 제3항 국가가 주택개발정책 등을 통하여 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 함을 정하였지만, 그것은 주거환경권이라는 좁은 의미에 머무르므로, 헌법 제10조의 인간의 존엄성 및 행복추구권, 제16조의 주거의 자유, 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리와 함께, 헌법전문이 정하고 있는 “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고”의 부분을 아울러 근거로 삼아야 한다.

세계인권선언 제25조와 함께 사회권규약 제11조 제1항,⁵⁰⁾ 자유권규약 제12조 제1항의 이동의 자유 및 거주자의 자유권, 제17조의 어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대

48) 위 실태조사

49) 구체적인 내용은, 오경석, “한국사회 이주노동자와 난민의 주거실태”, 2016년 세계인권도시포럼(광주광역시 외 주최) 이주민 난민과 인권 주제회의 자료집, 2016.7, 1-13면; 이병렬 외, 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사, 2013, 152-159면; 김현미 외, 한국체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우 개선을 위한 정책 방안, 법무부, 2010 등.

50) 이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다 …

하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 아니한다는 규정 등에 의해 보호받게 된다. 후 2자는 대한민국 정부도 비준한 것이다.

관련 법령에 외국인노동자의 주거기준에 대한 기준을 마련하고, 적절한 기준을 충족하는 숙박시설을 구비한 농어민이나 회사에게 외국인고용을 허용하는 방향으로 나아가는 것이 우선 필요하다.

2. 효과적인 산재보상제도의 마련과 운용

산업현장에서 산업재해가 발생해도 사업주는 산재보험으로 처리하여 보험료 인상을 부담하기보다는 개인적으로 보상으로 하는 이른바 ‘공상처리’를 하는 사례가 적지않다. 내국인근로자도 문제이지만, 외국인노동자에게서 더욱 발생하는 문제임이다. 이를 막기 위해서는 형사처벌의 도입, 입찰참가자격 사전심사제도에서 산재은폐시 벌점 부여 등을 통해, 산업재해의 은폐를 산재처리보다 불이익이 크도록 해야한다. 반면에 산재처리시 회사의 불이익을 완화하는 방안으로서, 공공기관 입찰참가자격사전심사(PQ)제도의 산재관련 가산점 제도를 폐지나 경감하는 것도 고려해야 한다. 이 문제는 외국인노동자뿐만 아니라 국내근로자에게도 적용되는 사항이다.

이와 아울러 산재보험법의 적용범위도 더 확대되어야 한다. 이제까지 지속적으로 산재보험법의 적용대상을 확대해 왔으나, 아직도 일부 업종에서는 산재보험법이 적용이 제외된다. 예를 들어, 농업, 임업, 어업, 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자가 5명 미만인 사업이면서 법인이 아닌 자의 사업은 「산업재해보상보험법시행령」 제2조에 의해 제외하도록 되어 있으나, 이들에 대해서도 산재보험이 적용되어야 한다. 산업재해보상보험에 가입되어 있는 사업자에 한해 외국인노동자의 도입을 인정하는 방안도 있다.

3. 이민자의 건강권 증진

(1) 의의

이민자가 건강해야 그의 삶의 질이 높아지며, 노동의 제공과 가족내에서의 역할 등을 충실히 할 수 있으며, 이를 통해 감염성질환이나 전염병의 예방·방역 등 국민의 건강도 동시에 제고할 수 있다. 관련 법률인 국민건강보험법의 목적은 국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활 등에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진에 이바지함을 목적으로 하지만(제1조), 이를 국내에 거주하는 외국인에게까지 범위를 넓혀서 국민일반과 외국인이 모두 신체적·정신적 건강을 누릴 수 있도록 해야 한다.

외국인에 대한 의료제공체계를 점검하고 확충하면서, 국민일반의 의료사각지대(영세 농어업이나 제조업 종사국민)를 동시에 챙김으로써 국민일반과 외국인 모두가 건강을 누릴 수 있는 권리를 실현할 수 있도록 한다.

전체적인 의료제공체계의 방향은 대다수의 외국인을 현재의 건강보험체계 내로 편입시킴으

로써 값싸고 질 좋은 의료를 제공할 수 있는 바탕을 마련하며, 더 나아가 각 자치단체의 보건소 (또는 보건지소)를 비롯한 공중보건체계와 민간 무료진료소가 외국인에 대한 기초적인 진료를 담당하며, 소외계층 의료서비스지원사업을 통해 응급, 중증 질환자에 대한 지원을 연계하는 방향이 필요하다.

(2) 개선방향

이를 위해서는 외국인노동자가 10시간 이상의 장시간 근로를 하거나 휴일 없이 일하는 경우가 많으므로, 야간이나 주말에 진료하는 의료기관이 필요하다. 외국인노동자가 많은 지역의 외국인 대상 진료기관의 진료시간을 다양화하도록, 지방자치단체와 협력하여 의료기관을 지정하거나, 의료인단체 또는 민간의료단체와의 협력을 이끌어내야 한다.

또한 사용자의 직장건강보험 가입을 강제하거나 획기적으로 높일 수 있는 방안을 마련해야 한다. 사용자는 외국인 여부를 묻지않고 근로자인 한 건강보험에 당연히 가입시켜야 하나,⁵¹⁾ 강제사항은 아님에 따라 건강보험에 가입하지 않는 경우도 적지않다. 가입의무 불이행에 대한 제재조치(과태료 또는 처벌조항)를 두도록 법개정을 해야 한다.⁵²⁾⁵³⁾

지역보험에 가입해야 하는 외국인(결혼이민자, 재외동포 등 포함)도 지역건강보험에 가입률을 보다 제고하여 외국인의 건강을 기함. 지역보험가입자 대상자의 경우 90일이 경과해야 건강보험에 가입할 수 있음에 따라 치료시기를 놓치는 경우도 있다. 이에 대한 대처방안도 필요하다. 정신질환의 경우에도 신체의 부상·질병과 마찬가지로 치료가 제공되어야 한다.

VI. 결 론

이상에서 인권이 문제되는 쟁점들을 국제인권기준이라는 시각에서, 그리고 이주아동 등 취약 부문 이주민이라는 측면에서 봄과 동시에 건강권, 주거권 등 이슈의 측면에서도 언급해보았다. 우리 사회가 숨 가쁘게 달려온 만큼 인권이슈들도 다양한 주체와 다양한 쟁점으로 분화되고 있다. 그런데, 이런 인권이슈들의 중요성을 ‘우수인력 유치’나 ‘질 높은 사회통합’의 목표에 비하면 부차적이라고 생각할지 모르나, 이런 목표가 성공하기 위해서도 인권보장은 필요하다고 본다.

외국인노동자를 전문성이 떨어지는 인력으로 분류하여 경시하는 경우도 많지만, 동남아시아 출신의 단순인력과 전문인력 사이의 간격은 그리 크지 않다. 외국인노동자로 유입되어온 사람 중에도 이미 고등교육을 이수하였거나 향후 전문인력으로 성장할 수 있는 자질과 의지를 갖춘 사람도 적지않다. 외국인노동자로서 입국한 이들에게 장기간 국내 취업을 허용할 요량이라면,

51) 당연가입대상: 국민건강보험법 제109조 2항, 동 령 제76조 제1항, ‘외국인노동자 고용등에 관한 법률’ 제14조

52) 국민의 경우에는 국민건강보험법 제7조 제1호, 제119조 제3항에 의해 과태료 부과하나, 외국인의 경우에는 제재규정이 없다.

53) 윤덕경 외, 제3기 국가인권정책기본계획 권고안 수립을 위한 연구(사회적 약자 및 취약계층), 국가인권위원회, 2015.12.

그에 상응하여 사업장변경의 자유나 직업교육의 기회를 비롯한 더 나은 삶의 가능성을 열어주어야 한다.

그리고 새 정부 들어서 ‘비정규직 처우개선’이나 ‘노동존중사회의 실현’ 등이 중요한 사회공약으로 등장하고 있는데, 이러한 정책목표를 위해서도 외국인노동자와 이주민들의 인권보장이 필요하다. 다른 나라에서 온 외국인들을 장시간근로와 열악한 주거환경으로 내몰면서 내국인 근로자들의 처우개선을 이룩할 수는 없기 때문이다. 이주민들의 인권이 보장될 때, ‘질 높은 사회통합’이라는 이민정책의 이상도 가까워질 수 있다.⁵⁴⁾

한편, 인권보장은 한 차례의 결단이 아니라 지속적인 과정이어야 한다. 한번의 제도도입이나 정책결정으로 인권이 보장되는 것이 아니며, 지속적이고 현명한 집행과정이 필요하다. 제도적인 개선뿐 아니라, 방향과 계획의 수립, 제도의 운용, 사후구제 등 모든 과정에서 인권을 염두에 두어야 한다.

이를 위한 현실적인 계기로서는 2018년부터 시행예정인 제3차 외국인정책기본계획부터 인권보장이라는 관점에서 작성하는 것이 필요하다. 재한외국인처우기본법은 매 5년마다 외국인정책의 기본계획을 수립하도록 하고 있는데, 그러한 과정에서 외국인 인권이 부차적인 것으로 격하되지 않도록 했으면 한다. 이와 아울러 국가인권정책기본계획(NAP; National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)의 수립도 필요하다. 외국인정책기본계획과 별도로 우리 정부는 매 5년마다 국가인권정책기본계획을 수립하여 실행해왔다.⁵⁵⁾ 현재 국가인권위가 펴내는 국가인권정책기본계획 권고안은 작성되었으나,⁵⁶⁾ 제3기의 본계획은 아직 작성되지 않았다. 조속한 마무리가 필요한 시점이지만, 그 과정에서도 국내인권의 상황과 그 개선방안이 논의되어야 한다.

외국인 인권에는 다양한 주체들과 다양한 이슈들이 존재한다. 이 글은 그중의 일정한 부분만을 드러냈을 뿐이다. 앞으로 보다 본격적인 논의가 있기를 기대한다.

54) 한편, 새 정부 들어 주변 강대국뿐 아니라 아세안 국가들과의 관계개선도 강조된다. 국내에 들어온 아시아의 이주민들을 확대하면서 아시아 국가들과 관계를 개선할 수 없다.

55) 국가인권정책기본계획(NAP)은 비엔나 세계인권회의(1993)와 UN 경제적 사회적 문화적 권리위원회(CESCR)의 권고가 계기가 되어 지금까지 두차례 작성되었으며, 현재는 제3기 국가인권정책기본계획(NAP; 2017년부터 2021년) 기간이다. 국가인권정책기본계획 권고안은 국가인권위를 중심으로 작성하며, 국가인권정책기본계획은 위 권고안을 참고하여 법무부(인권정책과)를 중심으로 인권정책협의회를 거쳐서 확정된다.

56) “2017-2021(제3기) 국가인권기본계획 권고”가 2016년 9월에 국가인권위원회 홈페이지에 등록되었다.

한국인의 이주민에 대한 인식의 변화

.....

김석호 | 서울대학교

발표 배경과 목적

- 한국사회 이주민 대부분이 단기간 일하고 본국으로 돌아가는 외국인노동자이기 때문에 기존 연구들은 결혼이주여성과 그 가족들에 집중되는 경향. 그러나 최근 영주권자와 귀화자, 중국동포, 그리고 장기 체류 노동자 집단과 같은 정주자들이 증가하면서 이들의 적응과 사회통합이 화두로 떠오름
- 세계화, 이주사회, 다문화주의, 국민정체성, 사회통합 등에 대한 이론적 및 정책적 논의가 활발하게 진행(김남국, 2008; 김병조, 2011; 김정선, 2011; 김지현, 2008; 김희정, 2007; 김은미 외, 2009; 오경석 외, 2007; 전경옥, 2008; 천선영, 2004; 최현, 2008)
- 이주자 집단에 대한 경험적 연구도 꾸준히 수행되고 있으나 향후 한국사회에서 다문화주의의 향배를 결정할 한국인의 이주자에 대한 태도나 다문화 수용성 등에 대한 경험자료의 수집과 심도 있는 분석은 소수에 지나지 않음
- 본 발표문은 '다문화주의'에 대한 체계적인 경험연구가 필요하다는 점을 강조하면서 외국인 통계와 관련 신뢰할만한 자료를 소개하고, 실제 이 자료를 분석한 '다문화와 사회통합' 경험 연구의 일면을 보여주고자 작성되었음

발표 배경과 목적

- 이 발표문은 한국인이 가지고 있는 이주민에 대한 태도의 시계열적 추이와 그 의미를 서베이자료의 분석을 통해 살펴보고,
- 신자유주의와 세계화가 심화되면서 한국인들은 증가하는 이주자 집단과 이주사회를 평가함에 있어서 종족적/국가중심적/폐쇄적 정체성에서 벗어나 사회적/문화적/시민적 정체성을 기준으로 삼기 시작했다는 점을 밝히고,
- 그 변화의 원인들 중 하나로 이주자 집단이 한국에 가져올 사회문화적인 결과(예, 그들도 제도, 법, 문화를 따르는 우리의 이웃이자 시민이 될 수 있을까라는 기대와 우려)의 중요성을 생활세계에서 인식하기 시작했기 때문이라는 점을 보여주고자 함
- 이러한 변화에도 불구하고 한국인의 이주민에 대한 인식은 아직 편견적 경향을 띠고 있다는 점을 빅데이터 분석을 통해 보여주고자 함
- 이 발표문은 공식 외국인 통계와 몇 개의 실증 연구논문을 위의 주장을 증명하기 위해 하나의 스토리로 엮어서 제시하고 있음

서베이 자료 분석

한국종합사회조사 KGSS 2003, 2010, 2013
외국인 집중 거주지역 내 내국인 주민 인식조사 2015

1. 한국인의 국가자긍심 :일반국민, 외국인 밀집지역

□ 국가 자긍심(매우 자랑스럽다)

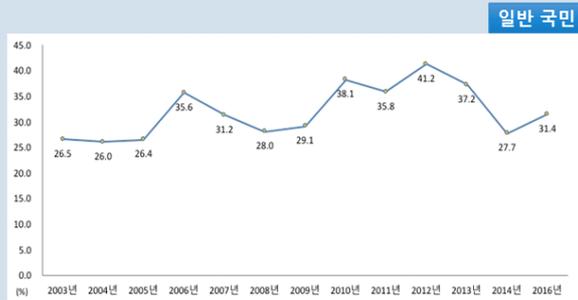
일반 국민:

한국 국민인 것이 매우 자랑스럽다고 응답한 비율은 2006, 2010, 2011, 2012, 2013년에만 35% 이상인 것으로 나타남

특히, 2012년에는 가장 높은 41%의 응답 비율을 보임

외국인 밀집지역 국민(2015년):

고도집중지역의 경우 25.1%, 인접지역의 경우 11.0%의 응답 비율을 보임



5

2. 일반 국민 :한국인의 요건

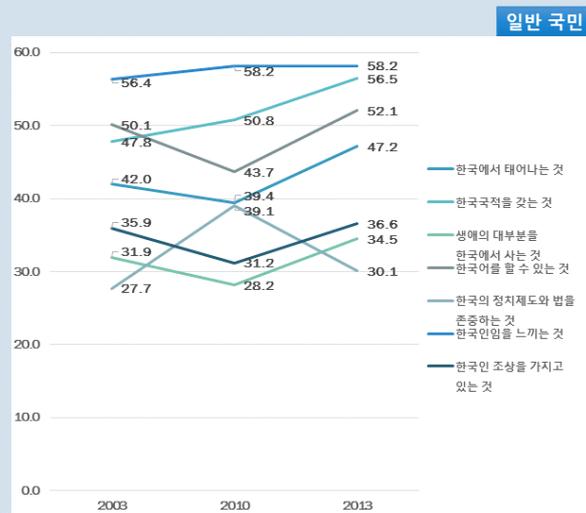
□ 한국인의 요건(매우 중요)

한국인의 자격요건에 대해 매우 중요하다고 응답한 비율은 '한국인임을 느끼는 것'이 2003, 2010, 2013년에서 모두 가장 높은 응답 비율을 보임

한국국적 갖는 것을 매우 중요한 자격요건으로 보는 응답비율은 지속적으로 증가.

한국어를 할 수 있는 것, 한국에서 태어나는 것, 한국인 조상을 가지고 있는 것, 생애의 대부분을 한국에서 사는 것은 매우 중요하다고 응답한 비율이 2010년에 일시적으로 감소해 브이자(V)형태를 보임

반대로 한국의 정치제도와 법을 존중하는 것을 매우 중요한 자격요건으로 응답한 비율은 2010년에만 39.1%로 높게 나타남



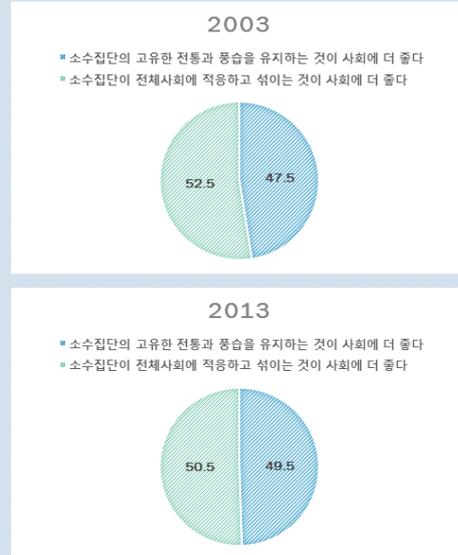
6

2. 일반 국민 :다문화주의에 대한 의견

□ 다문화주의에 대한 의견

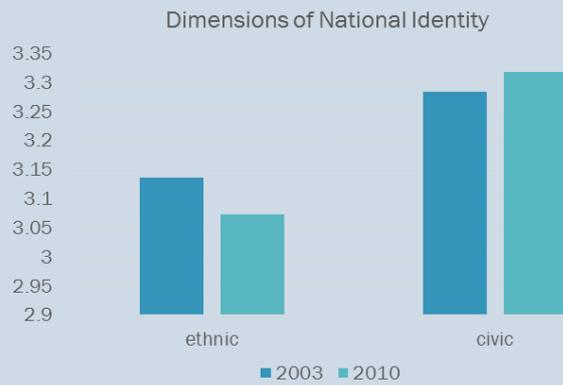
2003년의 경우 소수집단이 전체사회에 적응하고 섞이는 것이 사회에 더 좋다는 의견이 고유한 전통과 풍습을 유지하는 것이 사회에 더 좋다는 의견보다 약 5%p 높게 나타남

그러나, 2013년에는 그 차이가 약 1%p로 나타남



7

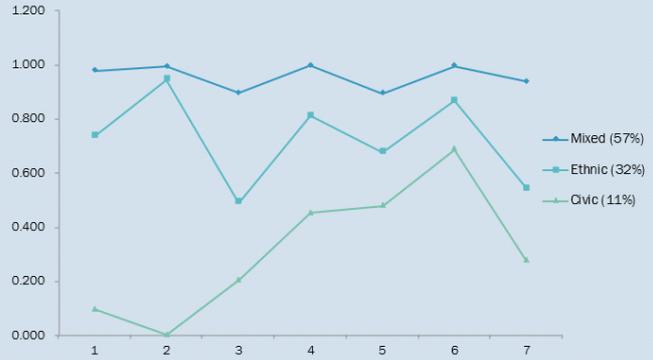
2. 일반 국민 :민족/시민 정체성



8

2. 일반 국민
:민족/시민 정체성

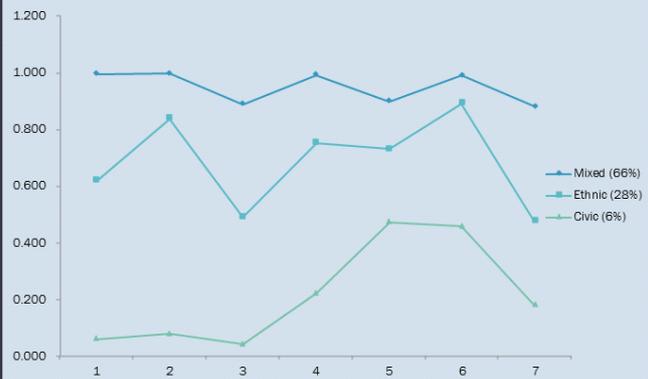
Latent Class Analysis (2003, N=1219)



9

2. 일반 국민
:민족/시민 정체성

Latent Class Analysis (2010, N=1445)



10

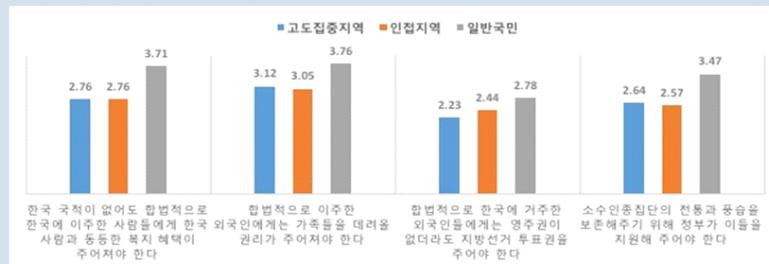


3. 이주민 권리 인식: 일반국민, 인접지역, 밀집지역

□ 이주민 권리 인식 (1 전혀 중요하지 않음 - 5 매우 중요)

일반 국민(2010년)과 외국인 밀집지역 국민(2015년): 이주자 정책에 대한 응답의 평균 점수차는 외국인 밀집 지역간에는 크지 않지만, 일반국민과 외국인 밀집지역 간에는 평균 점수의 차이가 있는 것으로 나타남

그러나, 지방선거 투표권을 부여하는 것에 있어서는 차이가 가장 작음



13

3. 이주민 권리 인식: 일반국민, 인접지역, 밀집지역

- 한국 국적이 없어도 합법적으로 한국에 이주한 사람들에게 한국 사람과 동등한 복지 혜택이 주어져야 한다
- 합법적으로 이주한 외국인에게는 가족들을 데려올 권리가 주어져야 한다
- 합법적으로 한국에 장기간 거주한 외국인들에게는 영주권이 없더라도 지방선거 투표권을 주어야 한다
- 소수인종집단의 전통과 풍습을 보존해주기 위해 정부가 이들을 지원해 주어야 한다



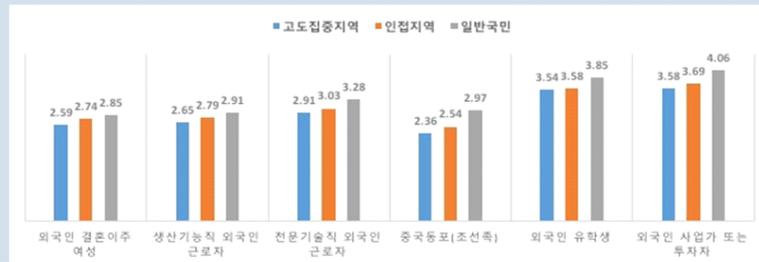
14

4. 외국인의 증감에 대한 인식 :일반국민, 외국인 밀집지역

□ 외국인의 증감에 대한 의견(1 매우 감소하기를 바람 - 5 매우 증가하기를 바람)

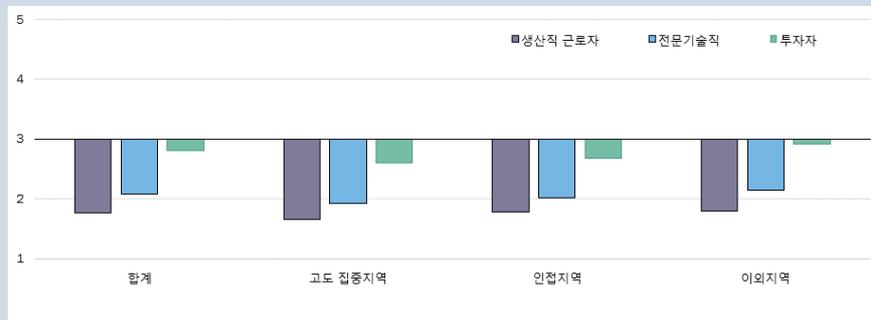
일반 국민(2010년)과 외국인 밀집지역 국민(2015년): 외국인 증감에 대한 의견에 대해서는 외국인 결혼이주여성, 생산기능직, 전문기술직 외국인 근로자, 중국동포, 외국인 유학생, 외국인 사업가 모두에서 일반국민, 외국인 밀집 인근 지역, 외국인 집중 거주 지역 순으로 평균 점수가 높게 나타남

특히, 외국인 중 중국동포에 대한 평균점수가 가장 낮게 나타남



15

4. 외국인의 증감에 대한 인식 :일반국민, 외국인 밀집지역



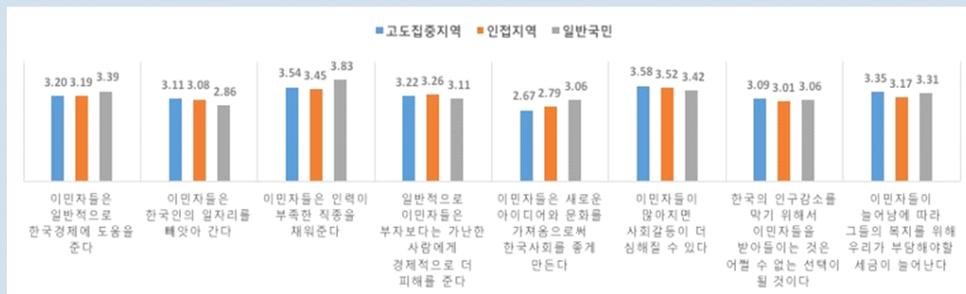
16

5. 이민자에 대한 인식 :일반국민, 외국인 밀집지역

□ 이민자에 대한 인식(1 매우 반대 - 5 매우 찬성)

일반 국민(2010년)과 외국인 밀집지역 국민(2015년): 이민자에 대한 인식을 살펴보면, 긍정적인 의견에 대해서는 일반국민의 평균이 높고, 부정적인 의견에 대해서는 일반국민의 평균이 낮은 경향을 보임

응답의 평균 점수차는 외국인 밀집 지역간에는 크지 않은 것으로 나타남



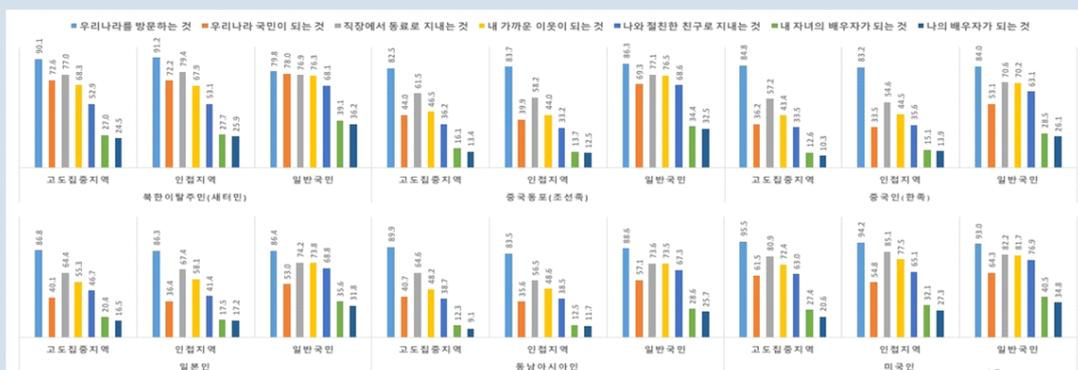
17

6. 이주자에 대한 거리감 :일반국민, 외국인 밀집지역

□ 이주자에 대한 거리감(찬성)

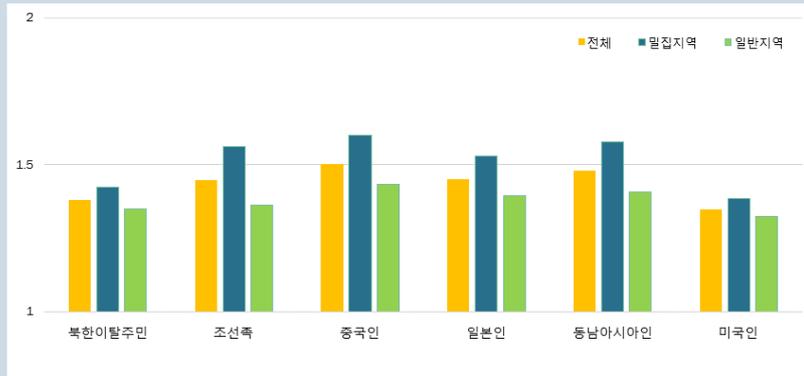
일반 국민(2010년)과 외국인 밀집지역 국민(2015년): 우리나라를 방문하는 것부터 나의 배우자가 되는 것의 모든 항목에서 일반국민의 찬성 응답비율이 외국인 밀집지역이 국민보다 상대적으로 높은 것으로 나타남

그러나 우리나라를 방문하는 것에서는 오히려 밀집 지역에 거주하는 사람들의 찬성응답이 더 높은 경향을 보임



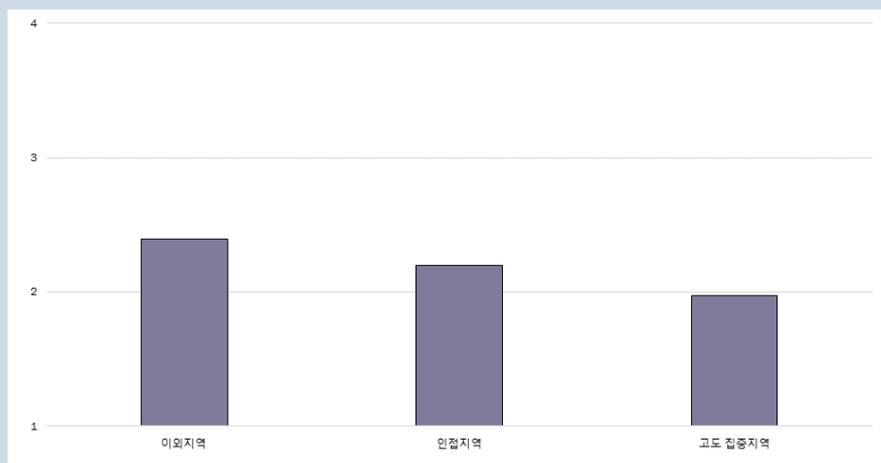
18

6. 이주자에 대한 거리감 :일반국민, 외국인 밀집지역



19

6. 주거환경평가 :일반국민, 외국인 밀집지역



6. 이주자에 대한 거리감 :외국인 밀집지역

	북한 이탈주민	중국동포 (조선족)	중국인	일본인	동남아	미국인
(상수)	51.174***	73.449***	84.424***	92.287***	70.261***	67.575***
남성 ⁴⁾	-7.032***	-4.154*	-6.426**	-1.495	-4.928**	-2.889
연령	.011	.029	-.008	-.229**	-.010	-.142
밀집지역거주 ⁴⁾	-.884	-4.780*	-1.227	-2.728	-4.857**	.930
국가자긍심	-.182	-1.456	-2.381	-.342	-2.033	-1.033
정치성향	2.182	.554	-.338	-.042	-.380	-.077
대인신뢰	1.324	3.611*	2.000	-.719	1.078	.100
학력	-.612	-1.420	-1.807	-.720	.390	-.062
취업 ⁴⁾	-2.278	-2.134	-1.329	-3.722	-1.247	.190
가구소득	.834	.513	.965	1.812*	.632	1.999**
접촉이주민수	.222	-.140	.295	-1.459*	.258	.111
이주자 대면접촉 ⁴⁾	-4.352	-4.833	-3.305	-2.745	1.447	-.908
거주지평가1	-1.956	-7.843***	-6.733***	-4.994**	-6.817***	-2.258
거주지환경1	-5.050*	-2.722	2.822	3.573	1.737	.758
거주지환경2	-3.934	-1.457	-2.771	-1.551	-4.557*	-2.470
N	1082					
F	4.049***	5.493***	3.705***	3.127***	4.276***	2.276**
R ²	.050	.067	.046	.039	.053	.029

6. 이주자에 대한 거리감 :일반국민

이주자 집단	구분	상위 1순위	상위 2순위	상위 3순위	상위 4순위	상위 5순위	누계
미국인	응답유형	1111111	1111100	1011100	1000000	1111110	-
	빈도(%)	429(27.8%)	346(22.4%)	154(10.0%)	128(8.3%)	92(6.0%)	1,149(74.5%)
유럽인	응답유형	1111111	1111100	1011100	1000000	0000000	-
	빈도(%)	421(27.3%)	328(21.3%)	170(11.0%)	143(9.3%)	85(5.5%)	1,147(74.4%)
일본인	응답유형	1111111	1111100	1011100	0000000	1000000	-
	빈도(%)	380(24.6%)	259(16.8%)	180(11.7%)	154(10.0%)	142(9.2%)	1,115(72.3%)
중국인	응답유형	1111111	1111100	0000000	1000000	1011100	-
	빈도(%)	327(21.2%)	291(18.9%)	174(11.3%)	171(11.1%)	153(9.9%)	1,116(72.4%)
동남 아시아인	응답유형	1111100	1111111	1011100	1000000	0000000	-
	빈도(%)	343(22.2%)	328(21.3%)	171(11.1%)	168(10.9%)	121(7.8%)	1,131(73.3%)
중국 동포	응답유형	1111111	1111100	0000000	1000000	1011100	-
	빈도(%)	431(28.0%)	363(23.5%)	135(8.8%)	103(6.7%)	87(5.6%)	1,119(72.6%)
북한 이탈주민	응답유형	1111111	1111100	0000000	1111000	1111110	-
	빈도(%)	485(31.5%)	346(22.4%)	182(11.8%)	78(5.1%)	64(4.2%)	1,155(74.9%)

6. 이주자에 대한 거리감 : 일반국민

Hasse 도표를 적용한 준수서집합의 단차원성 및 위계성 확인 결과

구분	유형			
	유형1	유형2	유형3	유형4
준순서				
제의 문항(동일정보문항)	4(3)	4(3), 7(6)	4(3), 7(6)	4(3), 7(6)
보가더스 척도 대비 비일치문항	2	2	2	-
이주자집단	미국인 유럽인	일본인 중국인 동남아시아인	중국동포 (조선족)	북한이탈주민

주: 1-방문하는 것, 2-국민이 되는 것, 3-동료로 지내는 것, 4-이웃이 되는 것, 5-친구로 지내는 것, 6-자녀의 배우자가 되는 것, 7-내 배우자가 되는 것.

빅데이터 분석

주요 키워드 시각화

'외국인' 관련 트위터 주요 키워드

다문화, 외국인노동자, 이주민, 국제결혼, 조선택, 외노자, 불법체류자, 불법체자, 이슬람, 외국인범죄' 상위 단어를 포함하는 트윗 10000개를 수집 분석



- 글자 크기: 자주 등장함을 의미
- 글자의 색상, 위치는 의미 없음

최다 등장 키워드는 '이슬람', '성소수자', '판결', '세계', '인권'

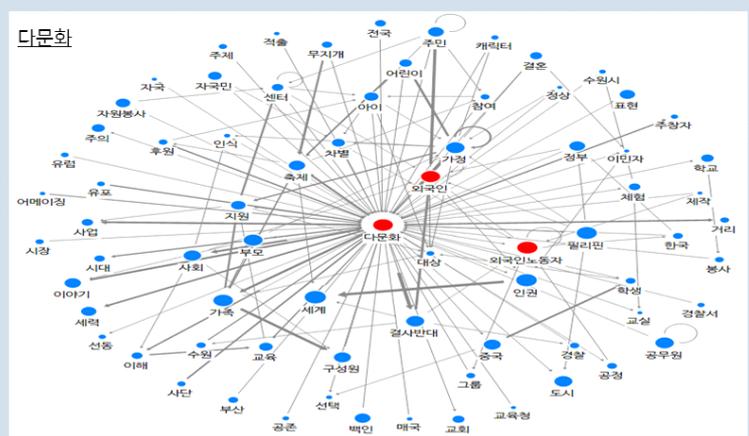
최근 이슬람 율법에 따라 성소수자가 태형을 받는 사건이 발생하여 관련 단어가 빈번하게 등장한 것으로 보임

주요 키워드 및 연관 키워드

'외국인' 관련 트위터 검색 키워드와 연관 키워드

'다문화'는 '외국인' '외국인 노동자'와 함께 출현하며, 그 다음으로 '부모', '가족', '아이'와 같은 다문화 가정에 대한 논의와 '세계', '인권', '정부'와 같은 제도적 요인이 함께 언급. 특히 다문화 가정에 대한 논의는 '가족' '지원' '센터'와 '차별' 순으로 동시 언급

동일한 문장 내에서 함께 언급된 키워드끼리 연관 관계를 정의



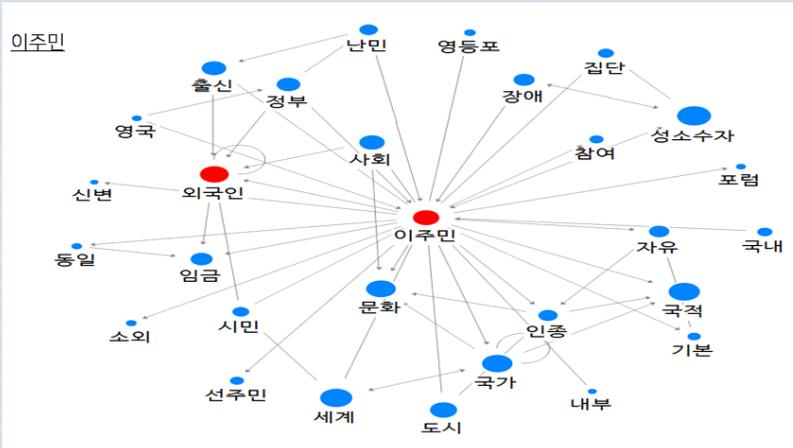
- 다문화와 1단계로 연결된 단어를 추출 (다문화에 대한 예고 네트워크)
- 다문화의 연관 단어로는 다문화 가정에 대한 정부 정책, 후원, 국제 관련 단어들과 외국인 차별, 외노자 등의 단어가 나타남

- 점의 크기: 전체 트윗에서 단어가 언급된 횟수
- 한 문장 내 동시 언급 관계
- 화살표 방향: 트윗 내 등장 순서, 화살표 출발점의 단어가 트윗에서 먼저 등장함을 의미

주요 키워드 및 연관 키워드

'외국인' 관련 트위터 검색 키워드와 연관 키워드

'이주민'에 대한 트윗은 '외국인'과 함께 언급되는 빈도가 높으며, 그 외에도 '문화', '도시', '국가'와 같은 출신과 '성소수자'와 동시 출현. 화살표의 방향으로 알 수 있듯이 이주민은 그 단어 자체로 중심언어이기보다 '난민', '정부', '사회' 등에 대한 논의에 종속된 단어의 특징

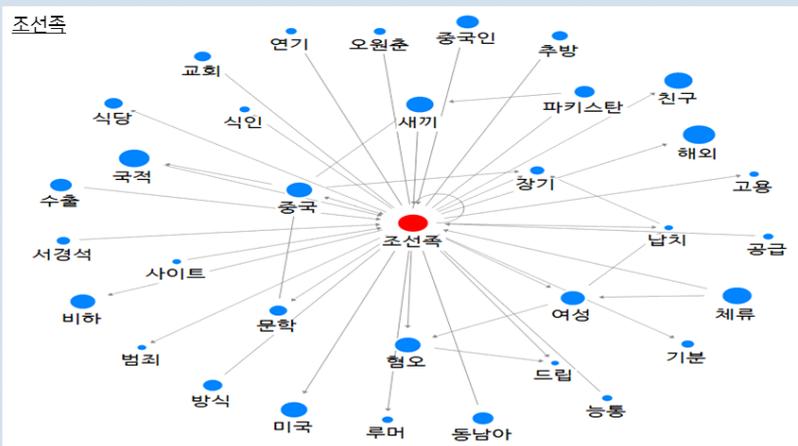


- 이주민은 성소수자, 장애 등의 소수자와 묶여 언급되는 경우가 많음
- 외국인 임금, 난민에 대한 내용도 함께 언급

주요 키워드 및 연관 키워드

'외국인' 관련 트위터 검색 키워드와 연관 키워드

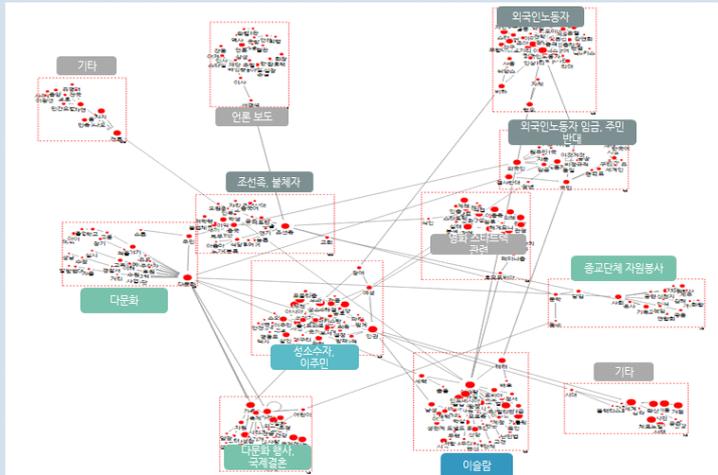
트위터 상에서 '조선족'은 '중국', '혐오', '여성'과 같은 특정 국가, 집단과 연계되어 언급되고 있다. 특히 '파키스탄'-'새끼'-'중국'의 언급관계가 두드러져 조선족에 대한 사회적 인식을 반영하는 결과로 해석된다.



- 오원춘, 식인, 장기, 납치, 여성 등의 범죄 관련 단어가 등장

하위 토픽 추출 (1)

'외국인' 관련 트위터 속 세부 토픽(1) - 단어 간 연결관계를 기반으로 단어의 응집그룹 추출

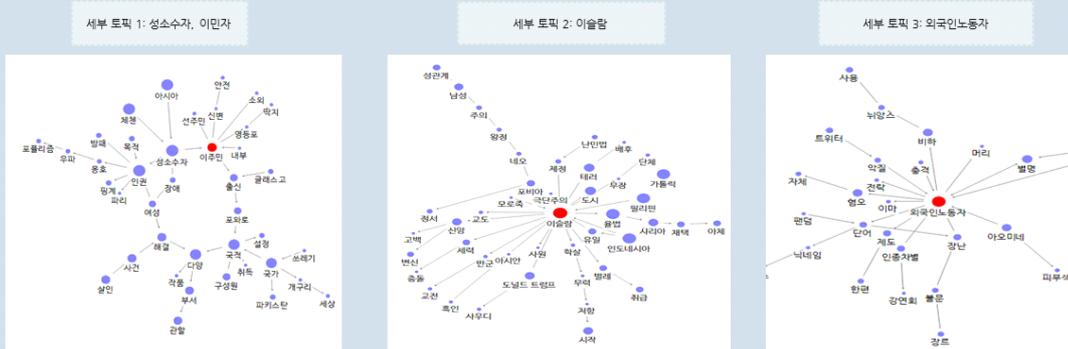


12개 세부 토픽으로 분류

밀접한 연관성이 있는 단어들끼리 응집그룹을 구성하는데, 각각의 응집 그룹을 세부토픽으로 해석할 수 있음

하위 토픽 추출 (1)

'외국인' 관련 트위터 속 세부 토픽(1) - 단어 간 연결관계를 기반으로 단어의 응집그룹 추출

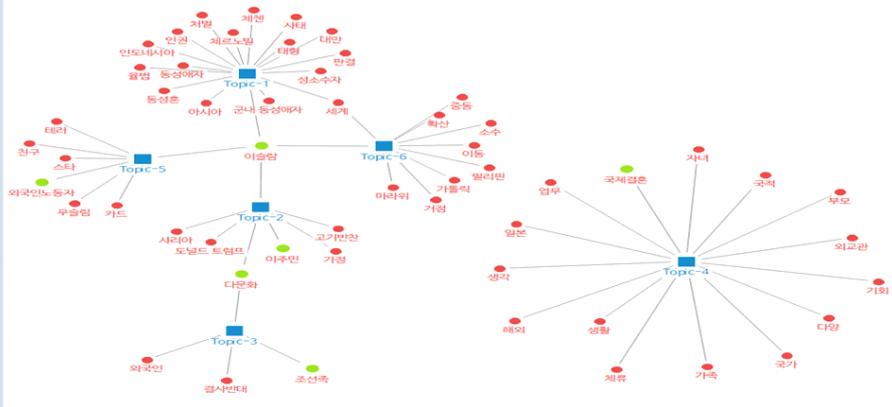


12개 세부 토픽 중 주요 토픽 내용 탐색 결과

- 성소수자, 이주민, 장애, 여성이 소수자의 인권이라는 공통점으로 묶여서 언급
- 이슬람 테러, 트럼프 반 이슬람 정책, 이슬람 동성애 처벌 등이 언급
- 외국인 노동자에 대한 인종차별, 비하 등의 단어가 언급

하위 토픽 추출 (2)

'외국인' 관련 트위터 속 세부 토픽(2) - 기계학습 기반의 토픽 모델링 알고리즘을 이용



- 토픽 1: 성소수자, 동성애
- 토픽 2: 이슬람, 다문화
- 토픽 3: 조선족, 반디
- 토픽 4: 국제결혼, 외교관 자녀, 국적
- 토픽 5: 외국인노동자, 이슬람, 테러

인공지능 분석 기법을 이용한 주요 토픽 추출 결과 -

- 기계학습 알고리즘을 이용하여 텍스트를 구성하고 있는 세부 토픽과 토픽별 주요 키워드를 추출한 결과
- '이슬람', '다문화' (토픽 2)와 '외국인노동자', '이슬람', '테러' (토픽 5)는 '테러', '무슬림', '시리아', '트럼프'와 같은 국제이슈 반영
- 특히 토픽 2는 '다문화'를 매개로 '조선족'에 대한 트위터 언급으로 연계되는데, 이는 '결사반대'와 같은 부정적 단어와 동시 출현
- '국제결혼' 관련 트윗은 나머지 토픽과는 별도로 언급되며 이는 '기회', '체류', '가족' 등과 같은 현 한국사회의 국제결혼 현황과 사회적 인식을 반영

함의

- 우리는 준비가 되어 있는가?

- 중국동포 밀집지역의 슬럼화 현상과 현지민의 사회적 거리감이 확대되는 현실
- 중국동포 민족 집단 공동체는 경제적, 공간적, 정서적 토대를 공고히 하고 있는 현실(영리비영리 단체들이 유기적으로 결합, 집거지 사업가와 중산층의 출현. 이들 공동체의 성장을 인정한 토대 위에서 한국사회와의 소통을 증진시켜야 할 것임)
- 집거지 재외동포들에 대한 인식의 전환을 위해서는 한국인을 대상으로 하는 시민교양 프로그램 뿐 아니라 재외동포들에 대한 교육도 필요
- 같은 민족이지만 서로 다른 체제 속에서 오랫동안 '다른' 역사적인 경험을 한 민족. 식민지 해방 이후 두 나라가 "다르게" 경험한 현대사에 대한 상호 인식 필요
- 한국인이 문제다. 한국인의 시민성이 문제다
- 글로벌 시민으로 거듭나기 위하여.....

- 이주민 연구의 방향전환의 필요성

- 노동력 → 정주자
- 개인적 차원 → 공동체 차원
- 이주민 관점 → 원주민 관점

토론문 | 기획세션 3 |

신정부에서의 외국인 인권 증진을 위한 과제
외국인은 외국인법과 정책의 대상인가 상대방인가

.....

김환학 | 헌법재판연구원

인권은 동적인 개념이다. 노동자의 권리가, 여성의 권리가 그러했으며, 여전히 그러하다. 제도화되기 이전의 단계에서 기존의 질서와 대립하며 그 설득력을 호소하고, 지난한 과정을 거쳐 (미흡하나마) 헌법질서에 편입되는 것이다. 이러한 투쟁과정을 통해 인권에 무감한 제도와 정책에서 파생되는 다채로운 인권문제를 발굴하고, 그 제도를 분석하는 작업이 중요하다. 이를 기반으로 새로운 인권 이슈를 제도화할 경로를 찾아내야 한다. 이러한 의미에서 인권투쟁은 제도화투쟁이다. 새로운 인권이 제도로 수용되기 위해서는 사회적인 일반인식이 이러한 인권에 친화적일 것을 전제로 한다(따라서 “이민자의 인권과 한국인의 이민의식”이라는 주제는 어쨌든 적절하다).

외국인의 인권은 외국인법에 제도화되어야 한다. 외국인법은 외국인정책을 규율하는 규범이자 외국인정책을 실현하는 수단이다. 여기서 문제는 외국인법 내지 외국인정책의 상대방이 누구인가 이다. 외국인법관계에서 외국인에게 상대방으로서의 지위를 부여해서 정면으로 외국인법관계의 주체로서 다루어야 외국인정책의 실효성이 높아지고, 외국인의 인권 역시 보장된다 할 것이다. 유럽에서 제기된, “외국인에 대해서가 아니라 외국인과 대화하자”는 담론은 이러한 취지에서 이해할 수 있을 것이다. 그런데 한국의 외국인법에 속하는 개별실정법을 살펴보면 외국인을 그 상대방으로 규정하기를 꺼려한다는 점을 알 수 있다. 단지 정책의 대상 내지 반사(Reflex) 혹은 잉여의 존재로 자리매김이 되고 있다. 이하에서 외국인의 지위가 상대방으로 인정되고 있는가하는 관점에서 개별적인 이민영역과 그 바탕이 되는 실정법을 검토하겠다.

1. 결혼이주: 다른 가족의 시작

혼인은 지극히 사적이면 자유의사를 본질적 요건으로 하며 부부관계의 형성과 변경은 그 당사자 간의 협의에 의해 이루어진다. 그런데 최근 1990년대 초중반부터 급격히 증가한 국제결혼에서는¹⁾ 혼인의 성립에 국가가 관여하고, 그 유지를 위해 지방자치단체의 손을 빌어 여가부

1) 국제혼인이라 해야 할 것이나 통상 국제결혼이라 하므로 이 용례에 따른다.

의 시혜적 조치가 이루어진다는 특징이 있다. 그 그늘에서 혼인이 이주의 수단으로 쓰인다. 한국인 남성과 결혼하는 외국인 배우자는 한국에서 경제적 활동에 필요한 법적 기초인 체류허가와 영주자격, 그리고 국적을 쉽게 취득할 수 있기 때문이다.

(1) 혼인의사

혼인의 성립에는 혼인의사가 있어야 한다. 이 혼인의사가 실질적 의사를 의미하는가, 형식적 의사를 의미하는가에 관해 견해의 대립이 있다. 전자는 전형적이고도 전래적인 혼인의 형태 즉 동거에 기초하여 부부의 애정과 헌신으로써 육체적, 정신적, 경제적 공동체를 형성할 의사로 본다. 이것이 한국의 법원실무에 나타나는 기본입장이다. 후자는 혼인신고를 하겠다는 합의 또는 혼인공동체를 창설하겠다는 의사로 족하고, 모종의 전형적인 공동생활을 할 의사를 요하지 않는다고 한다. 이는 독일에서도 판례로 정착된 견해이며, 혼인을 통해 절세(節稅)나 독일 내의 체류를 도모하더라도 혼인공동체의 창설과 유지의 의사가 있다면 혼인의사를 인정한다.

한국의 판례에서 전형적이라는 의미의 “정상적인 혼인”을 유지하였는지 여부는 위장결혼의 판단이나 귀화허가 거부처분에 대한 불복절차의 주된 쟁점이다(이동진, 이주혼인의 법적 규율, 13). 여기서 오로지 국적을 취득할 목적으로 한 혼인은 이른바 위장결혼으로 무효이며, 출입국관리법이나 국적법상 체류자격 내지 국적취득은 부정됨이 논리적이다. 혼인의사 존부 판단에 여러 형량요소가 있으나, 성적인 의미의 부부관계가 있었느냐가 결정적이다(이동진 15 이하). 따라서 국제결혼이 정상적인 혼인으로 인정되려면, 한국인 배우자와 별거하지 말아야 하고, 친족이나 친지와 밀접하게 교제해야 하며, 특히 성적인 의미의 부부관계 존재사실도 법정에서 입증할 수 있어야 한다. 이렇게 부부관계와 가족생활의 실체를 외국인법상의 심사기준으로 삼게 되면 자율적인 사생활의 형성에 장애가 된다.

(2) 혼인성사와 외국인법상의 규제

국제결혼으로 이루어지는 혼인법관계와 가정생활의 왜곡을 피하기 위해 국제결혼에서 혼인법적 효과와 외국인법적 효과를 분리할 필요가 있다. 양자를 결합하기 때문에 결혼이주가 비교적 저렴하며 혜택이 많은 노동이주로 변질되고, 국제결혼의 실상이 가장(假裝)의 형태로 나타난다. 전래적 혼인법적 기준이 적용됨으로써 내국인간의 혼인과 다른 취급을 받게 되어(이른바 기러기가족의 부부관계와 비교하면 자명해진다), 그 혼인상(婚姻像)도 달라진다. 결혼이주여성에 대한 이유 있는 편견이 축적되고, 이는 다문화가족에 대한 낙인으로 이어진다.

이러한 점에서 결혼이민과 결부된 출입국법 및 국적법상의 혜택을 단절시키고, 외국인법적 규제가 강화되어야 함은 물론이다. 우선 사증발급단계에서 국제결혼의 목적을 철저히 조사할 필요가 있다. 출입국법적 관점에서 한국에 체류하기 위해 결혼하는가, 아니면 혼인공동체를 이루기 위해 한국에 입국하는가, 그리고 외국인법적 사회통합의 관점에서 한국에 입국하면 혼인공동체를 이룰 여건이 되겠는가에 대한 확인이 필요하다.

국제결혼, 특히 출입국관리법 시행규칙 제9조의4에서 규정하는 결혼동거 목적의 외국인 초청을 통한 혼인의 실상을 보자. 그 혼인 이전의 교제기간이 단기이고, 의사소통에도 장애가 있

다. 혼인당사자의 연령차가 현격한 경우도 많으며, 국제결혼 중개업체의 주선을 통한, 특히 수수료로 매개로 혼인이 이루어지는 경우도 여전히 적지 않다. 미국이나 유럽의 국가 대부분은 이러한 방식의 결혼 모두에 대해 위장결혼의 혐의를 두고 심각하게 조사한다.²⁾

2. 노동이주: 외국인고용법의 방백(傍白)

노동이주정책은 외국인노동자를 대상으로 한다. 고급인력은 국가정책의 대상이 되기 쉽지 않아 주로 단순인력에 대해 공법적 규율이 이루어진다. 외국인의 취업에는 허가가 있어야 하는데, 그 유형은 고용허가제와 노동허가제로 나누어진다. 고용허가는 일정한 요건 하에 사용자의 신청으로 발급된다. 외국인노동자를 상대방으로 하는 노동허가의 경우 노동자의 개인적 사정을 고려하여 허가여부를 판단하는 반면, 고용허가제는 고용하는 측, 즉 사업자를 상대방으로 하기 때문에 사업자의 근로계약의 준수 능력이나 위반경력 등을 고려하여 허가여부를 판단한다. 현재 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(외국인고용법)은 고용허가제를 채택하고 있어, 고용허가만이 아니라 사증발급인정서(법 제10조)의 발급, 각종 신고 기타 고용관리 그리고 법 위반의 제재에 관한 규정의 수범자는 사업자이다.

물론 법 제25조에서 외국인노동자의 보호를 위해 사업 또는 사업장 변경의 허용을 규정하고 있기는 하다. 그러나 이와 관련된 사업장 제한에 대해서는 발제문에 나와 있듯이 지속적으로 문제제기가 있어왔다. 그런데, 외국인노동자의 수요조사를 하고, 이를 바탕으로 들여온 외국인 노동자를 사업자가 고용하기 위해서는 먼저 내국인 구인노력을 해야 한다는 규율이 형식적이거나 고용허가제의 정당성을 지탱하고 있는데, 사업장 변경의 자유가 인정되는 만큼 그 규율의 취지는 몰각될 것이다.

노동허가제라 하더라도 고용주와의 결부관계에서 완전히 자유로워지지 않는 것은, 노동허가에 접근하고 있는 재외동포의 방문취업의 경우 이러한 문제가 지적되지 않는다는 점은 고려할 필요가 있다.

3. 불법체류자단속과 영장

국내체류 외국인이 강제퇴거사유가 있는지에 대해서 행정청은 조사할 수 있다(법 제47조, 제81조). 이는 행정조사의 범주에 속한다고 할 것이지만 침익적인 강제처분의 성격을 갖는다. 특히 공무원이 불법체류자 단속을 위해 사업장에 진입하는 경우 침해의 문제가 발생하는 법익은 크게 두 가지이다. 수색으로 인해 침해되는 사업자의 영업의 자유와 법상 보호라 일컫는 구금으로써 침해되는 불법체류자의 신체의 자유이다. 이에 관해 대법원은, 출입국관리공무원이 관리자의 사전 동의 없이 사업장에 진입하여 불법체류자 단속업무를 개시한 사안에서, 공무원

2) 물론 한국의 경우에도 출입국관리법 시행규칙 제9조의5 결혼동거 목적의 사증 발급 기준에서 유사한 취지의 규정을 두고 있기는 하다.

행행위의 적법성이 부인되어 공무집행방해죄가 성립하지 않는다고 한 사례에서(대법원 2009. 3. 12. 선고 2008도7156 판결), “영장주의 원칙의 예외로서 출입국관리공무원 등에게 외국인 등을 방문하여 외국인동향조사 권한을 부여하고 있는 출입국관리법 규정의 입법 취지 및 그 규정 내용 등에 비추어 볼 때, 출입국관리공무원 등이 출입국관리법 제81조 제1항에 근거하여 제3자의 주거 또는 일반인의 자유로운 출입이 허용되지 아니한 사업장 등에 들어가 외국인을 상대로 조사하기 위해서는 그 주거권자 또는 관리자의 사전 동의가 있어야 한다”고 판시한다.

그러나 불법체류자를 고용한 사업자와 불법체류 중인 외국인노동자의 이익을 비교해보면 후자 즉 불법체류자의 신체의 자유가 더 큰 이익이라는 점은 자명하다. 그러나 사업자의 영업은 대법원이 판시한 바대로 수색영장을 대체하는 주거권자 또는 관리자의 동의로써 보호되는데, 이 신체의 자유를 보장할 법적 요청은 규정되어 있지 않다. 인신보호법 제2조 제1항에서도 “출입국관리법에 따라 보호된 자”를 인신보호법의 적용범위에서 배제하고 있다.

독일의 외국인법 실무는 이와 정반대라는 점에서 흥미롭다. 불법체류자의 구금은 그것이 강제출국을 위한 준비구금(Vorbereitungshaft, 외국인체류법 제62조 제2항)이든 확보구금(Sicherungshaft 동조 제3항)이든 모두 영장(richterliche Anordnung)을 요건으로 한다. 그러나 사업장에의 진입은 출입(Betreten)이라 하여 경찰작용의 통상적 형식유형으로 인정하고(예컨대 연방경찰법 제45조), 외국인법 영역만이 아니라 일반적으로 적용한다(약국에 관해 BVerfGE 17, 232, 251f.). 특히 동조 제3항은 진입장소를 주거에까지 확장시켜, 밀입국 내지 불법체류를 방지하기 위해 범죄를 모의하거나, 은신하거나, 회합을 갖는다고 경험칙상 인정할 수 있는 경우, 하시라도 즉 야간이라도 그 주거에 출입할 수 있다고 규정한다.

4. 난민회부심사절차: 상대방의 범위 축소

(1) 난민회부심사제도와 난민신청자의 범위

난민회부심사제도를 통해 난민신청자의 범위가 축소된다. 난민법 제2조 제4호는 강제송환금지의 원칙이 적용되는 난민신청자를 난민심사가 진행 중인 자(가목)와 난민불인정결정에 대한 불복기간 중에 있거나 불복절차가 진행 중인 자(나목)로 규정한다. 그런데, 난민법시행령 제5조 제6항은 “난민인정 심사에 회부하기로 결정된 사람에게 그 결정일에 난민인정 신청을 한 것으로” 본다고 규정하여 난민심사회부절차에 있는 자는 난민신청자로 인정되지 않는다.

이론적으로 난민인정이 확인적 성질을 가진다면 난민신청자는 물론 난민심사회부절차에 있는 자도 난민으로 볼 수 있고 강제송환금지 원칙의 적용대상이라 할 것이다. 그러나 행정법상 난민 인정은 귀화허가와 같이 포괄적인 지위를 창설하는 설권행위로 본다. 난민인정결정이 내려지면 이에 바탕을 둔 여러 법률관계가 성립하고, 그 결정의 취소 철회가 제한된다는 점에서 그에 타당한 근거도 있다. 따라서 확인행위로 보는 견해에는 난점이 있다.

하지만 이 시행령 규정은 법률유보(의회유보)의 측면에서 근본적인 문제를 내포하고 있다. 난민법 제6조 제5항은 기타 “출입국항에서 하는 난민인정 신청의 절차 등 필요한 사항은 대통

령령으로 정한다”고 규정하고 있다. 이 규정이 과연 법률유보(의회유보)의 관점에서, 시행령(제 5조 제1항)에 불회부사유를 규정할 근거가 되느냐, 그리고 행정청이 이른바 난민절차 회부심사제도를 운용하면서 실질적 심사를 할 수 있는가 하는 문제가 있다.

(2) 난민심사 불회부결정

난민심사 불회부결정이 내려진 경우에 난민법 상대방의 배제가 분명히 드러난다. 난민절차 회부심사에서 불회부결정이 내려지면 입국거부와 결합하여, 강제송환으로 이어지게 된다. 입국규제에 처분성을 인정할 여지는 있지만 입국거부 자체에 대해서는 불복의 가능성도 실익도 없다. 특기할만한 것은 최근 인천지법에서 불회부결정의 처분성을 인정한 예가 있다는 점이다.

그런데, 국내난민신청자와는 달리 출입국항 난민신청자에 대해서는 강제퇴거명령 없이 강제송환이 이루어진다. 따라서 강제퇴거에 대한 사법심사를 인정하기가 곤란하게 되어 있다. 국내난민신청자의 경우 입국이 허용되어 사실적·법률적으로 입국한 상태이지만, 출입국항 난민신청자의 경우 법률적으로는 아직 입국했다고 볼 수 없으므로 강제퇴거명령도 필요 없다는 것이다. 그러나 출입국항 난민의 경우 사실상 입국했기 때문에 사실상 강제퇴거를 위해서는 강제력의 발동이 필요하고, 필연적으로 어느 나라로 송환할 것인가에 대해 결정하여야 한다. 이 경우 강제송환금지의 원칙에 위반되지 않도록 목적국을 정해야 한다는 의미에서 강제퇴거결정이 있어야 하는데, 이 결정은 처분성이 인정될 것이므로 불복신청의 대상적격성을 갖춘다.³⁾

난민법은 외국인법에서 특이하게 정면에서 명시적으로 외국인을 상대방으로 인정하고 있다. 그러나 동법 시행령에서 사실상 입국한 출입국항 난민신청자에 대해 회부심사제도를 설정하여, 그 상대방의 범위를 축소한다. 출입국항 난민의 인권보장을 위해 행정소송절차까지 포함하여 출입국항에 수용되는 기간을 강행규정으로 정하거나, 별도의 수용시설을 두고 회부심사제도를 폐지하는 것이 난민제도를 도입한 취지에 부합할 것이다.

3) 국제적으로 출입국항에서도 강제송환금지의 원칙이 적용된다는 법리가 점차 정착하고 있어, 여러 국가에서 공해상에서 난민선을 돌려보내는 조치가 이루어지고 있다.

외국인 인권보장을 위한 공존의 철학과 유엔인종차별철폐협약

.....

박찬운 | 한양대 법학전문대학원

1. 외국인 인권과 공존의 인권철학

(1) 공존에 대하여

이 시대 대한민국 사회에 요구되는 첫 번째 인권철학은 공존의 철학이다. 이 철학의 규범적 근거는 대한민국에서 살아가는 모든 사람(외국인 포함)은 동등한 인권의 주체로서 인간으로서의 존엄한 가치를 누려야 한다는 것이다. 헌법 제10조의 인간으로서의 존엄성과 행복추구권을 단순히 추상적·일반적 기본권으로서 이해하지 않고, 그것을 구체화해야 하는 바, 그 출발은 바로 이 철학에서 시작해야 한다.

공존은 사회구성원 사이에서, 타인에 의한 종속이나 배제를 허용하지 않고, 모든 구성원이 독립과 자유를 기초로 자신의 삶을 영위하는 것을 의미한다. 사회적 약자나 소수자가 인간으로서 존엄과 가치를 지니며 행복을 추구할 수 있는 당연한 존재로 인정받기 위해서는 이 공존의 인권철학으로 무장되지 않으면 안 된다.

현재 우리사회는 동성애, 동성결혼, 장애인, 외국인, 난민 등 사회적 약자 및 소수자가 제기한 여러 가지 인권문제가 매일같이 쏟아지고 있다. 이 때 공존의 인권철학은 그런 문제에 대해 정확한 이해와 해결책 도모에 이론적 근거를 제공할 것이다.

(2) 공존의 철학과 에리히 프롬

공존의 철학은 에리히 프롬의 주저 『소유냐, 존재냐』를 통해서도 이미 오래 전에 확인된 것이다. 그는 위 책에서 인간 내부에는 소유적 실존양식과 존재적 실존양식이라는 두 가지 성향이 있다고 한다. 전자는 소유하고자 하는, 자기 것으로 하려는 성향으로서, 궁극적으로 살아남고자 하는 생물학적 소망에서 뿜어 나온 힘이다. 한편, 후자는 존재하고자 하는, 나누어가지고 베풀고 희생하려는 성향으로서, 인간실존의 특유의 조건에서, 특히 타자와 하나가 됨으로써 자신의 고립을 극복하려는 타고난 욕구에서 나온 성향이다.¹⁾ 모든 인간은 이 두 가지 성향을 가

1) 에리히 프롬(차경아 옮김), 『소유냐, 존재냐』, 까치, 2011, 148쪽.

지고 있으나 대개는 둘 중 하나가 우세한 경향으로 나타나 사회를 지배한다. 이 중 소유적 실존양식은 자신의 재산을 지키기 위해 타인을 배제하고 정복하며 약탈하는 인간사회를 만들지만, 존재적 실존양식은 타자와 하나가 되며, 나눔을 장려함으로써 지상에 평화를 가져온다.²⁾

이 두 삶의 방식에서 흐름은 존재적 실존양식이 지배하는 사회를 지향해야 한다고 주장한다. 그는 존재적 실존양식이야말로, 우리 모두가 공존하기 위한, 이 시대가 요구하는 철학이다.

(3) 공존권의 탄생

공존의 철학은 이제 공존권(right of coexistence)이란 새로운 개념의 인권을 탄생시켰다.³⁾ 서구인권사상은 통상 자유주의적 1세대 인권, 평등주의적 2세대 인권, 집단적·연대주의적 3세대 인권으로 발전해 왔다.⁴⁾ 이런 흐름을 다른 각도에서 살펴보면, 인권의 역사는 (개인적) 자유권(right of freedom)을 탄생시킨 이후, 지난 2세기 동안 격렬한 논쟁을 거친 끝에, 사회 공동체에 속한 모든 구성원이 평화와 공존 속에서 살아가는 것을 하나의 권리로 받아들여지게 되었다는 것이다. 공존권(right of coexistence)이란 바로 이런 권리철학을 규범적 차원에서 뒷받침하는 개념이다.

고전적 자유권은 자본주의의 발달과 더불어 재산권을 중심으로 발달한 권리개념이다. 고전적 자유주의 인권관을 대표하는 사상가 로크가 중시한 권리는 생명, 자유, 재산권이었던 바, 그중에서도 그에게 가장 중요한 권리는 재산권이였다. 유산자 계급에겐 생명도, 자유도 자유로운 재산확보를 위한 도구였다고 볼 수 있다. 유산자 계급에겐, 그들의 지위확보와 그 유지를 위해 재산은 필수불가결한 것이었기에, 그것에 대한 절대불가침의 권리가 필요했다. 로크에 의하면 국가라는 것도 재산을 보전하기 위해 만들어진 도구에 불과한 것이었다.⁵⁾

그렇게 해서 자본주의는 꽃을 피웠지만, 시간이 가면서, 계급간의 갈등은 불가피해졌다. 사회적 약자와 소수자가 발생했고, 그들에게도 인권이란 것이 주어졌지만, 그것은 종이 위의 권리에 불과했다. 경제적 능력이 없는 그들로서는 권리문서에 기재된 권리목록은 그림의 떡이었던 것이다.

공존권은 19세기 후반 평등권의 부상과 20세기 사회권 그리고 2차 대전 이후의 연대권 등을 통해 우리가 확인할 수 있는 인권개념이다. 이 권리가 추구하는 것은 모든 사회적 약자 및 소수자의 존재 그 자체를 인정함과 동시에 그것을 인권의 수준으로 격상시키자는 것이다. 그렇게 함으로써 사회 공동체의 모든 구성원이 인간으로서의 존엄성 및 행복추구권을 누릴 수 있는 것이다.

2) 에리히 프롬, 위의 책, 110, 115쪽.

3) 이 용어가 이제껏 학문적 차원에서 사용된 것을 보지 못했다. 이 용어는 최근 필자가 실험적으로 작명해 사용하는 것임을 밝힌다.

4) 박찬운, 『인권법』(제2개정판), 한울, 2015, 39쪽 이하.

5) 존 로크(강정인, 문지영 옮김), 『통치론』, 까치, 1996, 83쪽. 로크는 이에 대해 이렇게 말한다. “어떠한 정치적 사회도 그 자체 내에 재산을 보존할 권력 그리고 이를 위해서 그 사회의 모든 범죄를 처벌할 수 있는 권력을 가지지 않고서는 존재하거나 존속할 수 없다.”

2. 인종차별철폐협약과 외국인 인권

(1) 한국 헌법 제6조 1항과 인종차별철폐협약

우리 헌법은 대한민국 정부가 가입한 국제조약이나 국제관습법은 국내법과 같은 효력이 있다고 규정하고 있다. 이 규정의 의미는 우리가 가입한 국제인권조약은 대한민국 법체계의 한 부분을 형성한다는 것이다. 지켜도 안 지켜도 그만인 규범이 아니다.

외국인 인권과 관련하여 우리나라 정부가 가입한 국제인권조약 중에서 가장 중요한 조약이 인종차별철폐협약(1979년 가입)이다. 우리나라는 이 협약이 정하고 있는 외국인의 권리를 보장할 의무가 있다. 또한 우리 정부는 이 협약에 따라 정기적으로 협약상 의무를 어떻게 이행하고 있는지 유엔인종차별철폐위원회(이하 위원회)에 보고해야 한다. 위원회는 정부보고서를 검토하고 그에 관한 입장을 내놓고 있는 바, 우리나라에 대한 최신의 입장은, 2012. 8. 21-22간 개최된 제2187차 및 제2188차 회의(CERD/C/SR.2187 및 CERD/C/SR.2188)에서 대한민국의 제15차 및 제16차 통합 정기보고서(CERD/C/KOR/15-16)를 심의하고 내놓은 결과에서 볼 수 있다. 그 내용 중 중요한 것 몇 개를 뽑아 정리해 본다.

(2) 위원회가 한국 정부에 권고한 내용

차별금지법

위원회는 외국인 차별금지를 위해 지난 10여 년 간 논의해 온 차별금지법 제정을 권고하고 있다. 지난 정부에서 차별금지법 제정추진은 잠정 중지된 상황이다. 향후 새 정부가 이 법 제정을 어떻게 추진할지 기대된다.

“7. 위원회는 법무부가 위원회의 이전 권고에 따라 2007년 차별금지법안을 국회에 제출하였던 것에 주목한다. 위원회는 2008년 5월 제17대 국회 회기 만료로 동 법안이 폐기된 것에 대해 유감을 표명한다. 한편, 위원회는 차별금지법을 계속 검토하기 위하여 전문가 위원회를 구성하였다는 정보를 한국이 제출하였음에 주목한다.

위원회는 협약 제4조에 따라 차별금지법 또는 인종차별을 금지하는 여타 포괄적 법률의 성안 및 채택을 위한 조속한 조치를 취할 것을 한국에 촉구한다....”

외국인 혐오

최근 들어 심심찮게 외국인 혐오 관련 글이나 말이 인터넷 등에서 문제되고 있다. 위원회는 이런 상황을 직시하고 한국 정부에 그에 대한 대응책을 주문하고 있다.

“10. 위원회는 언론매체와 인터넷 상에서 외국인에 대한 인종혐오발언이 보다 광범위하게 그리고 보다 노골적으로 표출되고 있다는 점에 주목한다. 위원회는 표현의 자유에 대한 개인의

기본권이 인종적 우월성에 근거한 사상의 전파 또는 인종혐오에 대한 선동까지 보호하는 것은 아니라는 점에 주목한다.

일반권고 제7호(1985), 제15호(1993) 및 제30호(2004)에 따라 위원회는 인종적 우월성에 근거한 사상을 전파하고 외국인에 대한 인종혐오를 선동하는 개인 또는 집단을 파악하기 위하여 언론매체, 인터넷 및 소셜네트워크를 감독할 것을 한국에 권고한다. 위원회는 한국이 그러한 행위자들을 기소하고 적절히 처벌할 것을 권고한다.”

외국인 근로자의 체류자격

대한민국은 외국인 근로자에게 있어 여전히 불편한 나라다. 짧은 체류기간 때문에 안정된 근로를 제공할 수 없어, 인간적인 삶을 향유하기 곤란한 나라다.

“11. 위원회는 고용허가제가 개정된 것에 주목하나, 외국인근로자들이 차별, 착취, 저임금 또는 임금체불에 처할 수 있다는 것에 여전히 우려를 표명한다. 더 나아가, 위원회는 한국에서 외국인근로자의 최장 취업기간이 4년 10개월이며, 동 기간이 만료되면 3개월 출국 후에 한 차례 연장이 가능하기 때문에, 외국인근로자들이 5년간의 국내체류를 요건으로 하는 영주자격을 획득하는 것이 사실상 불가능하다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 특히 불법체류자가 된 경우를 포함하여, 외국인근로자들이 노동조합 결성 및 가입권을 향유하지 못하고 있으며, 외국인근로자 노동조합의 일부 간부들이 한국에서 강제퇴거되었다는 것에 심각하게 우려한다....

위원회는 특히, 사증 종류의 복잡성과 다양성, 국적에 따른 차별, 외국인근로자의 사업장 변경 제한, 최장 취업기간과 관련하여 한국이 고용허가제를 추가적으로 개정할 것을 권고한다. 또한 위원회는 한국에 대해 외국인근로자들이 자신의 권리를 완전히 향유할 수 있도록 보장하고, 외국인근로자와 그 가족, 특히 자녀들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을 향유할 수 있도록 보장할 것을 권고한다. 위원회는 모든 사람이 자유롭게 노동조합을 결성하고 이에 가입할 수 있는 권리를 한국이 보장할 것을 촉구한다. 위원회는 한국이 이러한 특정 사안들에 대해 보고서를 제출할 것을 요청한다. 위원회는 한국이「모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약」을 비준할 것을 권고한다.”

난민 인권

우리나라는 세계에서 가장 난민인정률이 낮은 나라 중 하나다. 세계의 많은 나라들이 직면한 대량난민사태가 없음에도 대한민국에서 난민신청을 해 인정받기는 하늘의 별따기나 마찬가지다. 2013년 난민법이 제정되어 난민에 관한 국제적 분담 노력을 하고 있으나 우리가 가입한 난민협약이 요구하는 수준에 이르기 위해선 앞으로 많은 개선책이 요구된다.

“13. ... 위원회는 세계 평균과 비교하여 (한국의) 난민 인정률이 매우 낮다는 점을 우려한다. 위원회는 난민신청을 심사하는 공무원의 수가 여전히 적으며, 2012년 5월 현재 심사대기 중인 신청건수가 1200건 이상이라는 정보를 접수하였다. 또한, 위원회가 접수한 정보에 따르면, 난민심사에 있어 통역이 적절히 제공되지 않고, 난민인정협의회에서 난민신청자가 출석하는 심리 없이 이의신청절차를 다루고 있어, 난민지위 결정 과정이 여전히 적법절차를 보장하지

못하고 있다. 위원회는 생활수준, 고용, 공공서비스에 대한 접근, 교육 및 시민권과 관련하여 난민과 난민 신청자들이 처한 어려움에 여전히 우려한다. ...

위원회는 입국경로에서 공식적인 난민신청 제출절차에 방해받지 않고 동등하게 접근할 수 있도록 보장하고, 이를 통해 강제송환금지원칙을 준수할 것을 권고한다. 또한, 난민과 난민신청자들이 근로권을 향유하고, 이들 자신과 그 가족들이 적절한 생활수준, 주거, 의료 및 교육을 향유할 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 권고한다. 그리고 2011년 아동권리위원회(CRC/C/KOR/CO/3-4)가 이미 권고한 바와 같이, 한국에서 태어난 난민, 인도적 체류허가자 및 난민신청자 자녀, 그리고 불법체류자 자녀의 적절한 출생등록을 위한 제도와 절차를 수립할 것을 권고한다.

더 나아가, 위원회는 난민신청 심사 공무원 증원 등을 통해, 난민지위 인정 절차가 국제기준에 부합되도록 하고 보다 신속히 진행되도록 할 것을 권고한다. 난민지위 인정 절차의 모든 단계에서 적법절차를 존중하여야 하며, 특히 신청자들에게 통역을 제공하고, 신청자들이 자신이 관련된 이의신청절차에서 진술할 수 있는 권리를 보장하여야 한다.“

다문화 정책

한국의 다문화 정책은 국제사회가 요구하는 외국인과 내국인의 공존을 위한 것인가. 아니면 통합이란 이름 하에 차별을 조장하는 정책인가. 위원회는 이에 대해 다음과 같은 우려를 표명하고 있다.

”17. 위원회는 다문화가족지원법에 주목하나, 다문화가족의 정의가 현재로서는 한국 국민과 외국인 배우자 간의 혼인에 국한되고, 외국인 부부로 구성된 가족을 비롯한 다른 형태의 다문화가족을 배제하는 것에 우려한다. 위원회는 다문화가족지원법이 한국 내 다수의 체류자들을 배제하여, 이들의 사회통합을 저해하고, 특히 그 자녀와 외국인 배우자에게 중대한 영향을 미치는 사실상의 차별적 상황을 조성하는 것에 우려한다.

위원회는 한국이 현행 다문화가족지원법 하에서 혜택을 받지 못하고 있는 다수 국내 체류자의 완전한 통합을 위해, 다문화가족의 정의를 확대하여 외국인간 혼인 및 인종간 혼인을 포함할 것을 권고한다. 위원회는 통합이 저해됨에 따라 가장 중대한 영향을 받는 다문화가족 자녀들에 대해 한국이 특별한 관심을 가질 것을 촉구한다.“

이민자권리와 한국인의 이민인식에 대한 토론문

.....

오경석 | 경기도외국인인권지원센터

1. 신정부에서의 외국인 인권 증진을 위한 과제

외국인 인권의 제도화만큼이나 주류화(생활화)가 필요하다고 생각합니다. 제도화도 매우 중요한 과제입니다만, 제도화에만 초점이 맞추어진다면 그 과정에서, 이주민이 인권 ‘보호와 증진’의 ‘대상’으로 고착화되는 부작용이 생길 수 있기 때문입니다.

현장에서 체감하는 이주민 침해 예방 및 권리 구제 과정의 가장 큰 문제는, 그 과정에서 이주민들이 스스로 할 수 있는 일이 거의 없다는 점입니다. 인권 보호와 증진 과정이, 당사자의 ‘자력화’가 아니라 ‘무력감’을 확인하는 과정에 불과하다면, 개선이 필요합니다.

일반화하기는 어렵지만 2016년 우리 센터가 진행한 ‘경기도인종차별실태 모니터링’ 조사에 따르면, 수집한 185건의 사례 가운데, 제도 공간과 교육 시설에서의 관찰된 인종 차별 사례가 무려 54건에 달할 정도로 큰 규모에 달했다는 점 역시 주목해야 할 것 같습니다.

이것은 외국인 인권 인터페이스 종사자들의 인권의식이나 감수성이 당연시되기 보다는 재평가되고 성찰될 수 있는 기회가 지속적으로 주어질 수 있어야 한다는 것을 뜻합니다.

전체적으로 외국인 인권의 주도권이, 당사자와 인터페이스 종사자 등의 행위자 중심으로 이행될 수 있는 계기의 마련이 필요해보입니다.

2. 한국인의 이주민에 대한 인식의 변화

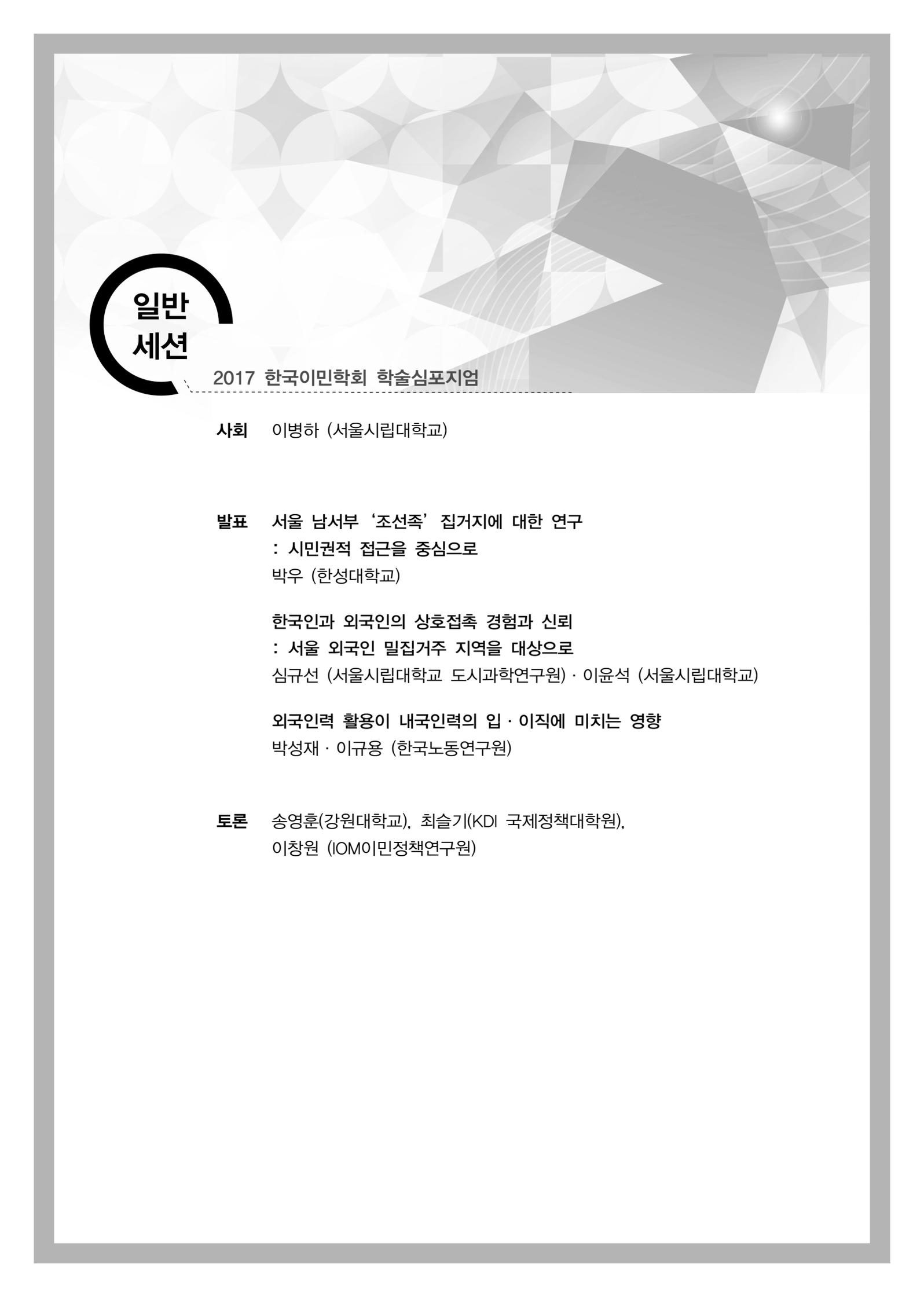
중국 동포 밀집 지역은 연구자, 활동가, 공공부문 종사자 모두 어려워 하는 매우 곤혹스러운 주제입니다. 가장 대규모 이주민 집단으로서 그들은 타 이주민 집단과 비교할 수 없는 세를 과시하지만 동시에 한국 사회에서 가장 차별받는 이주민 공동체이기도 합니다. 심지어 제도적인 지원에 있어서는 고려인과 같은 비슷한 처지의 귀환동포이주민과도 차별적인 상황에 처해 있습니다.

최근의 한 연구는 그들이 한민족의 일원이자 중국 국민으로서, 한국과 중국의 상황 모두로

부터 편익을 취하려는 전략적 행위자이며, 한국 사회의 여러 (특히 입국 전에는 기대하지 못했던) 차별에 노출되어 있으나, 그럼에도 불구하고 축적된 역량을 바탕으로 “분절적 동화”를 통해 한국 사회와의 교류의 통로 역시 스스로 통제하려 하고 있음을 보여준 바 있습니다.

그는 한국사회와 재한중국동포사회와의 좁혀지지 않는 ‘거리’를 만들어내는 주요한 요인 중의 하나로 서로 다르게 학습한 ‘국민’ 개념을 든 바 있습니다. 국민은 곧 민족이라는 관념에 익숙한 한국인들에게, 민족이지만 국민은 아닌 중국 동포들은, 곤혹스럽거나 부정적인 존재가 아닐 수 없을 것입니다.

초국적 공간의 전략적인 행위자로서의 중국 동포, 국민과 민족을 동일시하는 것에 익숙한 한국의 주류사회, 사이의 ‘(상호) 거리감’은, 문제라기보다는 매우 정당한 현상일 수 있습니다. 중요한 것은 그들 사이의 거리를 없애는 것이 아니라 상대화하는 과제가 아닐까 싶습니다. 양 집단 모두의 내적 다양성에 초점을 맞추어, 거리감과 친밀도, 기여도 등의 배치 역시 다양할 수 있음을 보여주는 일이 필요해 보입니다.



일반 세션

2017 한국이민학회 학술심포지엄

사회 이병하 (서울시립대학교)

발표 서울 남서부 ‘조선족’ 집거지에 대한 연구
: 시민권적 접근을 중심으로
박우 (한성대학교)

한국인과 외국인의 상호접촉 경험과 신뢰
: 서울 외국인 밀집거주 지역을 대상으로
심규선 (서울시립대학교 도시과학연구원) · 이윤석 (서울시립대학교)

외국인력 활용이 내국인력의 입·이직에 미치는 영향
박성재 · 이규용 (한국노동연구원)

토론 송영훈(강원대학교), 최슬기(KDI 국제정책대학원),
이창원 (IOM이민정책연구원)

일반세션

서울 남서부 지역 조선족 집거지에 대한 연구: 시민권적 접근을 중심으로

.....

박우 | 한성대학교

목차

- | | |
|------------------------|----------------|
| 1. 조선족 집거지를 어떻게 볼 것인가? | 5. 가족 구성 |
| 2. 조선족 집거지의 지역사적 배경 | 6. 집거지 노동시장 |
| 3. 인구규모와 지리공간적 분포 | 7. 조선족 집거지의 함의 |
| 4. 시민권적 지위와 거주 기간 | |
-

1. 조선족 집거지를 어떻게 볼 것인가?

1980년대 말부터 한국 사회에 편입된 재한 조선족은 지속적인 인구 증가를 통해 가시적인 집단으로 변화했다. 재한 조선족은 1987년 이전까지 한국 방문자가 매년 1,000명 미만이었다(외교백서, 1991: 218) 데로부터 2015년 기준 618,673명에 달하는 인구 집단으로(출입국통계연보, 2016) 변화했다. 이 인구는 2010년 제6차 중국센서스 기준 1,830,929명 중국 조선족 인구(중국통계연감, 2011)의 1/3에 해당하는 규모이고, 연변조선족자치주 수부 연길시 도시 인구와 비슷한 규모이다.

1980년대 말 산발적이고 소규모로 유입된 조선족은 분산적으로 서울의 여러 지역에 편입되었다. 이른바 구로공단 지역의 조선족 집거지는 2000년대 초중반부터 가시화되었고 중반 이후부터 급격하게 팽창했다. 2007년 기준 서울에 거주하는 조선족은 127,240명이었고 2015년 말에는 232,456명이었다. 그 중 구로구는 2007년의 17,948명에서 2015년의 41,117명, 영등포구는 같은 시기 21,907명에서 50,964명, 금천구는 10,569명에서 25,508명, 관악구는 10,908명에서 21,352명으로 증가했다(출입국통계연보, 2008, 2016). 서울의 남서부 지역은 2007년 전체 서울 거주 조선족 인구의 48.2%에서 2016년의 59.8%로 증가한, 과반수의 서울 거주 조선족이 생활하는 지역으로 변화했다.

일반론적인 차원에서 자유주의적이고 다원주의적인 사회에서의 이주민(또는 소수인종) 집거지 연구는 분절노동시장론의 틀로 설명되고 있다. 분절노동시장은 2차노동시장에서의 노동력

수요의 공백을 이주민 또는 외국인노동자들이 채워주는 구조로 작동하고, 동시에 2차노동시장의 특정 산업에 고용된 이주민 또는 소수인종의 불평등한 경제적 지위를 재생산한다(Piore, 1979). 따라서 집거지는 선진 산업국의 분절노동시장에서 역사적으로 형성된 많은 이주민들이 2차노동시장에 구조적으로 고착화 된 결과로 간주한다(Piore, 1975, 1979; Sassen-Koob, 1980). 이 집거지는 2차노동시장의 노동자 외에 상이한 노동시장에 상이한 방식으로 진입하는 같은 민족 이주자(Portes, 1976, 1981)와 함께 형성되기도 한다.

집거지의 형성의 분절노동시장적 접근은 이 집거지를 노동시장에서 행위자들의 선택의 결과로써 1차 및 2차 노동시장과 유기적으로 결합되었지만 이 두 노동시장에서 형성되지 않은 고용주와 피고용자 사이의 비공식적 호혜주의에 기반한 집거지 노동시장으로(enclave labor market)(Wilson and Portes, 1980; Wilson and Martin, 1982; Portes and Manning, 1986)으로 해석한다. 이들의 관심은 같은 민족 피고용자들이 왜 1차 또는 2차 노동시장에 고용되지 않고 집거지 노동시장에 고용되었는가에서 질문이 시작되었다(Portes and Manning, 1986). 정리하면 집거지 노동시장에 대한 분석을 통해 노동시장분절을 설명하는 것이 집거지 연구의 주요 관심사 중 하나였다.¹⁾

노동시장분절 접근은 조선족 집거지에 대한 설명에 의미있는 아이디어를 제공한다. 하지만 동아시아적 맥락에서 집거지 구성원의 사회경제적 관계는 한 가지 요소가 추가적으로 고려되어야 한다고 본다. 왜냐하면 외국인 노동력이나 외국인 신부 등의 유입은 1990년대 초부터 본격화된 한국의 국가주도적 정치경제 전환의 한 측면으로 출현했다. 그런데 이 전환은 자체적으로 추진했다기 보다는 신자유주의적 세계화의 정치경제적 필요에 의해 추진된, 여러가지 신자유주의적 경향들을 내재한 세계화였다(Chang, 2012). 이 세계화의 한 측면이 바로 한국 사회의 무자비한 정치경제적 양극화의 오래된 희생자들에게 노동시장과 결혼시장의 세계화를 통한 노동과 결혼의 과거적 조건을 재건해 주기 위한 전략적 시도들로 구체화 되었다(Chang, 2014:172). 때문에 한국에 도입된 외국인노동력은 2차 노동시장의 성격에 따라 국가에 의해 그 규모와 지위가 결정되었다 (Seol and Ksrentny, 2009; Seol, 2012). 이런 차원에서 한국(동아시아)에서 이주민 집거지의 성격을 설명하기 위해서는 국가에 의해 규정된, 집거지를 구성하는 이주민 개인의 시민권적 지위의 내용도 하나의 중요한 전제가 되어야 한다. 더군다나 재한 조선족 인구는 동포이면서 국적이 다른, 그리고 동시에 산업노동력이라는 복잡한 신분에 놓여 있었다(박우, 2012, 2017). 그렇다면 이러한 시민권 지위의 조선족들은 서울의 남서부 지역에 어떤 집거지를 형성하였을까? 이 집거지의 함의는 무엇일까?

이런 문제의식 하에서 본 연구는 조선족 집거지에 대한 이론적 또는 개념적 시도보다 이런 시도의 기초 작업으로서 먼저 포괄적인 차원에서 이 집거지가 어떤 사람들로 구성되었는지를 정리하고 이 집거지의 특징을 도출하고자 한다. 이를 위해서 구로공단 지역을 중심으로 한 거주 및 산업공간의 역사적 배경을 정리하고, 이 곳에 거주하는 재한 조선족 인구가 어떤 시민

1) 집거지는 공간적 용어보다 이 지역을 구성하고 있는 구성원들의 사회경제적 관계에 주목한다. 한국에서 이주민 또는 조선족 집거지는 “town”, “locality”, “space” 등 주제로 연구되고 있다(김현선, 2010; 정병호·송도영, 2011; 이창호, 2007; 이희수 외, 2008; 최병두 외, 2011; 정수열·이정현, 2014; 박재영·강진구, 2016; 이영민·이용균·이형욱, 2012; 방성훈·김수현, 2012; 이영민·이은하·이화용, 2014; 이정현·정수열, 2015).

권적 지위로 구성되었는지 정리한 후 이 지위하에서 조선족 인구의 거주, 가족 구성, 노동시장 등이 어떤 양상을 보이는지를 개관적 수준에서 정리하였다.

2. 조선족 집거지의 지역사적 배경

조선족 집거지가 위치한 영등포구 구로동 지역은 1960년대 이전까지 서울 중심가와 동떨어진, 원주민은 별로 없는 한적한 변두리 지역이었다. 이 지역은 논과 밭, 야산으로 이루어져 있었고 야산에는 미8군 탄약고가 자리했다. 이 곳은 서울중심가의 재개발로 인한 도심지역의 이주민들이 형성한 난민촌이 있는 곳이기도 했다. 당시 구로동 전체인구는 2만 8천여 명, 가옥은 5,442호였다. 1964년에 설립된 수출공업단지육성위원회는 서울의 구로동지역에 한국수출산업공업단지를 조성기로 결정했다. 공업단지(Industrial Estate)는 “향후 입주할 기업체에게 매각 또는 임대하기 위하여 사전에 일단의 토지를 통합개발조성하고 때로는 공장건물까지 사전에 세워 집단적인 생산활동을 할 수 있도록 하나의 포괄적 계획에 따라 개발조성하는 것”을 가리킨다. 공업단지에는 철도, 도로, 동력, 용수 및 기타 생산활동에 필요한 서비스 시설 또는 공동시설도 설치된다(한국수출산업공단, 1994: 169-171). 이런 의미에서 공업단지는 단순히 공장들만 있는 공장지대가 아니라 여러가지 부가산업으로 포괄적으로 구성된 지역이라고 볼 수 있었다. 수출공업단지 조성계획에 의해 1964년 12월부터 1966년 말까지 구로동 제1공업단지 조성공사가 마무리 되었고, 이어 1967년부터 1968년까지 1단지의 서쪽에 제2단지, 1970~1973년 제2단지과 인접한 서쪽에 제3단지가 건설되었다.

구로공단은 “수출산업을 진흥시키기 위하여 재일교포의 재산과 기술을 도입하여 서울 근교에 경공업 중심지로 한 ‘수출산업단지’를 설정”한다는 목표 아래 조성되었다. 그런데 제1단지 조성과정부터 재일교포의 투자는 초기 예상처럼 활발하지 못했다. 따라서 제2단지 조성부터 정부는 대기업의 유치를 통해 단지의 일부 빈자리를 메웠다. 구로공단은 준공 직후부터 입주기업 생산제품의 내수판매가 허용되기도 했다. 수출의무 규제는 1970년대 말부터 점차 완화되었고, 동시에 소규모 도시형 내수기업들의 구로공단 내 입주도 지속적으로 이루어지고 있었다. 구로공단은 수출지향공업화라는 국가적 정책목표에 따라 조성되었지만 서울 및 수도권 지역의 산업적 수요에 대응하면서 변모하였던 것이다(이상철, 2012). 국가중심적 수출산업정책과 개발 정책의 전략적 변화는 서울 남서부 지역의 도시화를 촉발 및 촉진한 결과를 가져오기도 한 것이다.

경인선과 경부선의 분기지역에 형성된 구로공단은 이후 공단에 고용된 노동력의 주거지역과 함께 서울과 수도권을 잇는 하나의 “local”이 되었다. 서울로 모여든 지방 및 농촌인구가 공단지역으로 몰려드는 한편 공단에 고용된 노동력도 일정한 기간동안 증가하면서 공단지역에는 넓은 주거지역이 형성되었고 자연스럽게 여러 종류의 서비스업도 성장할 수 있었다. 1990년 ‘구로단지 첨단화 계획’으로 추진된 공단지역의 산업구조조정은 도시 주변부의 서비스업을 확대하기도 했다(손정순, 2012). 구로공단 지역은 제조업과 (주변부)서비스업으로 구성된, 공단

노동자들이 밀집 거주하는 “enclave”이기도 했다. 이 곳은 한국 산업화의 역사성과 장소성을 담은 지역이었다.

구로공단 지역은 한국 노동계급의 1세대를 출현시킨(Koo, 2002:23) 곳이기도 했다. 1970년대를 경과하면서 전국적으로 활발하게 확대된 노동운동과 민주화에 구로공단 노동자들도 중요한 공헌을 했다. 대표적인 사례가 1985년의 구로동맹파업이었다. 한국 산업화 과정에 민주화를 위한 정치투쟁과 긴밀한 연계를 둔 노동운동 중 이 투쟁은 1980년대 전반에 발생한 노동투쟁 가운데 가장 중요한 투쟁이었다. 구로연대투쟁은 한국 노동운동의 주요 전환점이 되었고 다가올 노동계급운동의 전조가 되기도 했다. 1987년 노동자대투쟁은 이런 중요한 유산을 계승한다(Koo, 2002: 184-186). 구로공단지역은 한국 노동계급 형성의 역사성과 노동운동 및 민주화운동의 현장성이 구현되는 지역이었다.

공단이 건설되고 노동력이 밀집하는 한편 산업화를 동반한 서울의 도시화로 인하여 서울은 기존의 행정구역을 신설할 필요를 느끼게 되었다. 그 중 영등포구에 속해 있던 구로 지역이 1980년에 구로구로 신설되었다. 구로구는 신설 당시 구로동, 가리봉동, 시흥동, 독산동, 고척동, 개봉동, 오류동, 궁동, 온수동, 천왕동, 향동, 신도림동으로 이루어졌다(서울특별시 구로구, 1997: 29-30). 공단 제1단지인 구로구에 편입되어 이후 “구로디지털단지”로 불리게 되었다. 1963년부터 1973년까지 경기도 시흥군 동면에서 서울시 영등포구의 일부 지역으로 편입되었던 관악구 지역은 1973년 영등포구에서 관악구로 분리 신설되었다. 이렇게 되면서 관악구는 구로공단과 현재의 조원동, 신사동, 미성동 등 행정동을 인접하는 자치구가 되었다(서울시 관악구, 1996: 55-57). 금천구는 1995년에 구로구로부터 시흥동, 가산동, 독산동이 분리되어 신설된 자치구이다. 가산동에는 공단 제2단지와 제3단지가 위치해 있다(서울특별시 금천구, 1996: 36-37). “가산디지털단지”로 불리는 지역이 바로 이 두개의 단지를 중심으로 한 지역이다. 이렇게 과거 영등포구의 구로지역에 건설되었던 공단은 산업화 및 도시화와 함께 성장하는 한편 영등포구, 구로구, 관악구, 금천구의 인접지역으로 거듭났다. 서울의 남서부에 위치한 구로공단 및 인근의 노동력 집거지는 최소 네 개의 자치구가 “공유”하는 지역이 되었다. 구로공단 지역은 한국의 도시화 경험과 도시 관리의 정책적 실천들이 구현되는 곳이었다.

3. 인구규모와 지리공간적 분포

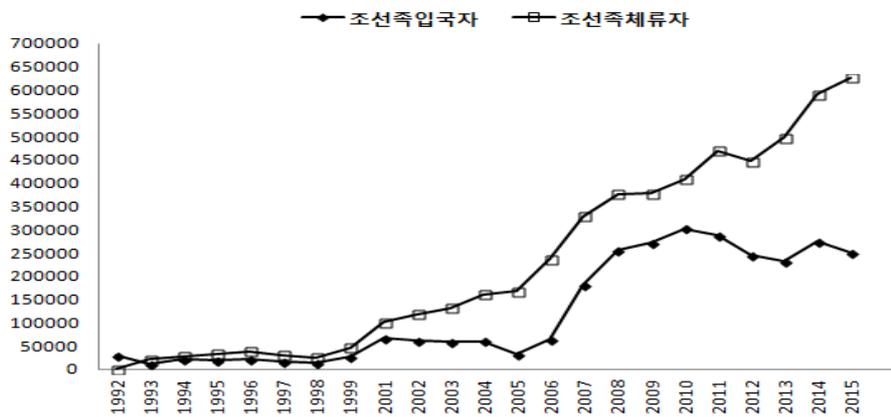
구로공단 노동자의 거주 지역은 이들의 유출과 함께 새로운 유입인구로 채워지고 있었다. 또한 이 곳은 주거비용이 높지 않았다. 이러한 환경은 1990년대 초반부터 재한 조선족을 비롯한 소규모의 동포 또는 외국인 산업노동력의 유입에 좋은 조건이었다.

중국의 탈사회주의 과정에 조선족 사회 역시 급격하게 분화했다. 사회경제적 상층부로 진입한 조선족은 중국의 주류의 구성원이 되었지만 그렇지 못한 조선족은 새로운 기회를 찾아야만 했다(이진영·박우, 2009). 이 인구는 한국의 노동시장 분절과 생산직 노동력의 부족(설동훈, 1999)과 맞물려 한국사회에 진입하기 시작했다. 중국식 자유주의의 불평등한 결과가 양산한

인구가 한국의 신자유주의의 불평등한 환경에서 새로운 기회를 획득하고자 했던 것이다(박우, 2017). 이들은 한국의 2차 노동시장의 거의 모든 부문에 편입되어 저임금, 미숙련 노동력으로 기능하고 있었다.

재한 조선족의 법적 지위가 한국 입국 초기에는 안정적이지 않았고, 또한 이들에 대한 대규모적인 입국문호가 열리지 않았기 때문에 2000년대 초반까지만해도 대규모적인 밀집과 공개적이고 공식적인 생활과 생산활동은 가시적이지 않았다. 하지만 재외동포법이 개정되고 이후 2007년부터 방문취업제도가 시행되면서 기존 구로공단 주변 지역은 재한 조선족의 생활지역이 되기 시작했다.

[그림 1] 연도별 조선족 입국자와 체류자



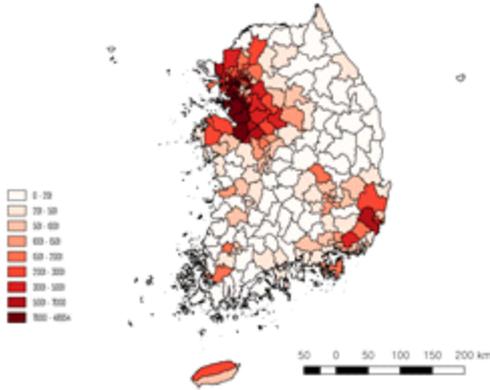
출처: 출입국외국인정책본부 홈페이지/통계자료실/통계연보에서 정리.

[그림 1]은 재한 조선족 유입 및 체류 인구이다. 재한 조선족 입국자와 체류자는 약간의 등락은 있지만 1992년부터 전반적인 증가의 추세를 보이고 있었다. 1992년 조선족 입국자는 31,005명, 2015년은 251,916명이었다. 같은 시기 체류자는 419명에서 626,655명으로 증가했다. 입국자와 거주자 규모는 두 번의 확연한 증가를 보이고 있었다. 첫 번째는 1998년 아시아 금융위기 이후이고, 두 번째는 2008년 세계금융위기 이후라는 점이다. 재한 조선족 인구의 증가가 한국의 정치경제구조의 신자유주의 전환과 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다. 다음 조선족 입국자는 2010년을 기점으로 소폭 감소의 추세로 들어선 것을 볼 수 있다. 이는 조선족 인구 200만 명 중 1950년대 후반의 베이비붐 세대의 노동인구 중 한국에 올 수 있는 사람은 거의 다 왔다는 것을 의미한다. 마지막으로 그림에도 조선족 체류자는 꾸준히 증가하고 있는데, 이는 입국한 사람들이 상대적으로 한국에 오랫동안 거주하고, 베이비붐 세대의 자녀들이 중국에서 정규적인 교육이 끝난 후 한국에 단기, 중기, 장기적인 목적으로 입국하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

이렇게 유입된 조선족들은 경부선과 호남선의 산업지역을 중심으로 분포해 있었다([그림 2] 참조). 조선족 인구의 분포 특징은 다른 외국인 집단보다 서울 및 수도권 지역 밀집이 두드러지는 것이고, 대부분 인구가 산업도시에 분포해 있다는 것이다. 외국인 근로자들 중 상당수의 동남아이주노동자들은 농어촌에 넓게 분포한데 비해 조선족은 산업공단 및 인근, 그리고

서비스업에 진출해 있기 때문에 도시 중심의 분포 특징을 나타낸다고 할 수 있다.

[그림 2] 국내 조선족 분포

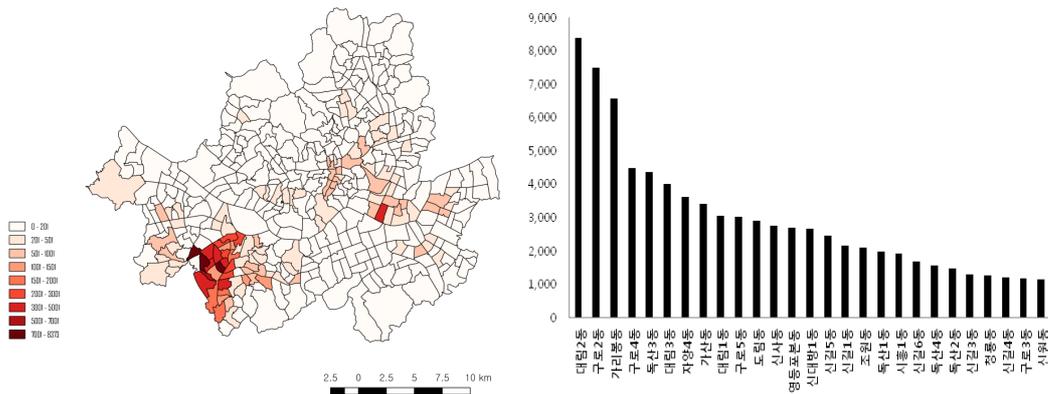


자료: 출입국외국인정책본부 지역별 등록외국인 규모, 2016년 9월 30일 기준.

그 중 서울의 조선족은 25개 자치구에 모두 분포해 있었다. 그 중 영등포구의 조선족 인구는 48,954명, 구로구는 41,098명, 금천구는 25,331명, 관악구는 20,991명이었다²⁾. 이 4개 자치구의 조선족 인구는 2007년 방문취업제도의 시행을 시작으로 급격하게 증가했다. 이 지역의 조선족 인구의 비율은 전체 외국국적자의 규모를 결정했다.³⁾ 또한 구로공단을 둘러싼 4개 자치구의 한국인 주민등록인구는 2007년이후 큰 폭의 등락이 없었다. 하지만 외국국적자의 비율은 꾸준히 증가하고 있었다. 4개 자치구의 2008년과 2015년 외국국적자 비율을 보면, 구로구는 6.4%에서 10.1%, 영등포

구는 8.9%에서 13.3%, 금천구는 7.3%에서 11.0%, 관악구는 2.6%에서 5.2%로 증가했다. 이 4개 자치구는 대다수의 한국인과 평균적으로 약 10% 전후의 외국국적자들로 구성되었다.⁴⁾ 구로공단지역 행정동 중 조선족 절대인구 규모를 보면 영등포구 대림2동에 8,373명으로 가장 많고 그 다음이 구로구 구로2동인데 7,475명이었다. 그 뒤로 구로구 가리봉동이 6,561명, 구로4동이 4,473명에 달했고 금천구 독산3동 4,359명, 영등포구 대림3동이 3,993명으로 뒤따랐다. 이어 금천구 가산동 3,392명, 영등포구 대림1동 3,041명, 구로구 구로5동 3,028명이었다([그림 3] 참조). 구로공단 1 단지의 위치가 구로구 구로3동, 2단지와 3단지의 위치가 금천구 가산동인 점을 감안하면 재한 조선족 및 기타 외국국적 산업 인력의 밀집지역은 바로 구로공단을 둘러싼 4개 구의 행정동이 되겠다.

[그림 3] 서울시 행정동 별 조선족 분포와 규모



출처: 출입국외국인정책본부 지역별 외국인 규모, 2016년 1/4분기 기준.

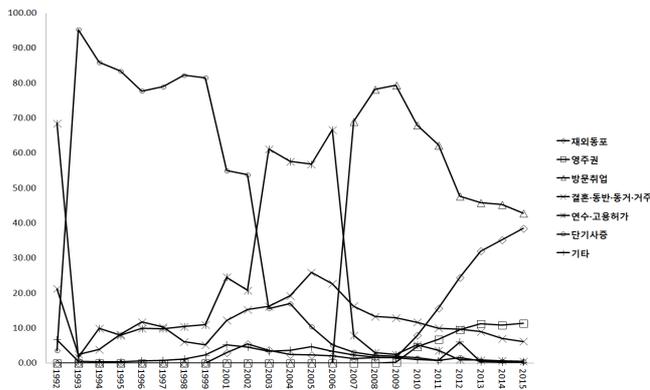
- 2) 출입국외국인정책본부 지역별 외국인 규모, 2016년 ¼분기 기준.
- 3) 행정자치부의 2007~2013년 “지방자치단체 외국인 주민현황”과, 출입국외국인정책본부 지역별 등록외국인 및 거소신고동포 인구에서 정리.
- 4) 행정자치부 주민등록 인구통계 홈페이지(rcps.egov.go.kr)와 출입국외국인정책본부 홈페이지의 등록외국인 부분에서 정리.

조선족 거주지역은 먼저 독산동, 가리봉동, 구로동 등 지역을 중심으로 출현했다가 이 지역의 인구 수용능력이 포화되면서 신규 유입자들은 인근 거주지역인 대림동 등 지역으로 확장했던 것이다. 구로공단 지역의 조선족 집거지는 이제 하나의 가시적인 지역이 되었다.

4. 시민권 지위와 거주 기간

한중 수교 이후부터 현재까지 꾸준히 증가한 조선족은 한국의 재외동포법과 외국인 산업인력 정책의 동시적 영향을 받으며 입국했다. 이들은 한국의 노동시장의 성격에 근거하여 입국 규모와 시민권 지위가 결정되었다. 따라서 조선족의 체류자격 구성은 다양했고 동시에 이 구성은 시기에 따라 변화했다. 1993년 단기사증 비율은 95.3%로 압도적으로 높았고 2015년에는 0.5%로 감소한다. 산업연수 및 고용자격의 조선족은 1992년 68.5%에서 2015년의 0.5%로 감소했다. 결혼 및 동거 자격의 조선족은 1992년의 21.2%에서 2015년의 6.2%로 감소했다. 방문취업자격의 조선족은 2007년의 69.0%에서 2015년의 42.8%, 재외동포자격은 1.3%에서 38.5%, 영주자격은 0.03%에서 11.4%로 변화했다(그림 4 참조).

[그림 4] 조선족의 체류자격별 한국 체류자(비율)



출처: 출입국외국인정책본부 홈페이지/통계자료실/통계연보에서 정리

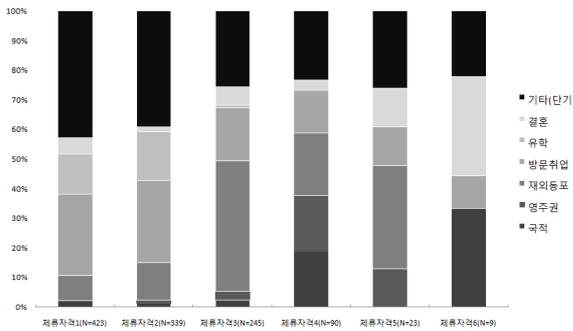
한국의 조선족 인구는 2000년까지 단기자격, 산업 및 고용, 결혼 등의 사회경제 활동이 제한된 시민권적 지위에 의해 한국에서 체류하고 있었다. 2001년부터 동포산업인력 지위가 인정되면서 상대적으로 안정적인 지위의 조선족 인구도 증가했다. 2007년 이후부터는 재한 조선족 체류자 중 대부분이 방문취업자격, 재외동포자격, 영주자격으로 체류하고 있다. 현재 재한 조선족을 구성한 대부분의 인구는 안정적이고 사회경제적 자율

성이 상당한 수준으로 보장된 시민권적 지위하에서 거주, 생활, 노동할 수 있는 집단이다.

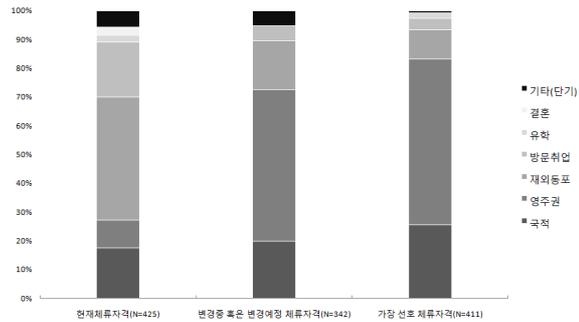
조선족은 개인 차원의 자원, 자본 및 기능적 역할에 따라 한국진입시의 시민권 지위가 결정되었다. 그런데 이 지위는 영구불변하는 것이 아니었다. 한국의 노동시장에서의 여러 가지 공헌적 역할이 인정되면 다른 시민권적 지위를 변경(획득)할 수도 있었다. 이들은 국가가 규정하는 기능적 조건들을 갖춘 후 한국 국적으로 귀화하거나 재외동포, 영주권 등의 지위를 획득할 수 있었다. 법적 지위의 변경을 통해 거주가 보장되고 노동시장에서의 경제활동의 기회가 지속적으로 제공되면서 이들의 한국 체류는 임시적인 체류가 아닌 정주로 변하고 있었다. 이러한 정책적 허용으로 이들은 장기체류가 가능한 시민권 지위로 변경하고자 하는 경향이 뚜렷했다. 집거지 조선족 423명의 한국 입국시 체류자격과 현재의 체류자격 구성을 보면, 한국국적

1.2%에서 17.4%, 영주권 1.2%에서 9.9%, 재외동포자격은 12.7%에서 42.6%, 방문취업자격은 27.7%에서 19.3%, 유학자격은 16.5%에서 2.4%, 결혼자격은 1.5%에서 2.8%, 기타 단기 자격은 39.2%에서 5.6%로 변화했다([그림 5], [그림 6] 참조). 이 사람들은 적게는 1회, 많게는 5회의 지위 변경을 통해 꾸준히 국민 또는 국민에 준하는 지위를 획득하고자 했다.

[그림 5] 밀집 거주 지역 조선족의 거주(체류) 자격 변경 양상



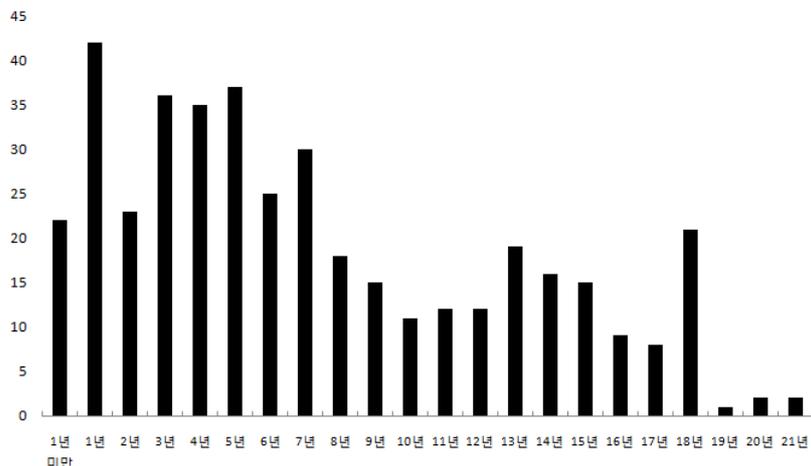
[그림 6] 현재의 법적지위, 변경예정 법적지위, 선호 법적 지위



출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』설문조사자료.

실제로 집거지 조선족들 중(425명) 342명이 현재 체류자격에서 다른 자격으로 변경 중에 있거나 앞으로 체류자격을 변경할 예정이었다. 변경예정 체류자격의 구성을 보면 국적 19.9%, 영주권 52.6%, 재외동포 17.0%, 방문취업 5.3%, 기타 단기가 5.3%였다. 영주권이 가장 많고 그 다음이 한국 국적과 재외동포 자격이었다. 시민권적 지위의 변화를 통해 국민 또는 국민에 준하는 지위를 획득할 수 있었기 때문에 이들은 한국에서 장기적이고 안정적으로 거주할 수 있었다. 이 시민권적 지위는 거주 기간과 노동(고용)기간을 엄격하게 연동하지 않았다. 물론 1990년대 초반에 입국한 조선족들은 미등록자로 전락한 사람들도 있다. 하지만 시민권 정책의 변화에 따라 이 미등록자들은 대부분 합법화 되었고 다른 외국인들과 다른 시민권 지위가 부여된 것이다.

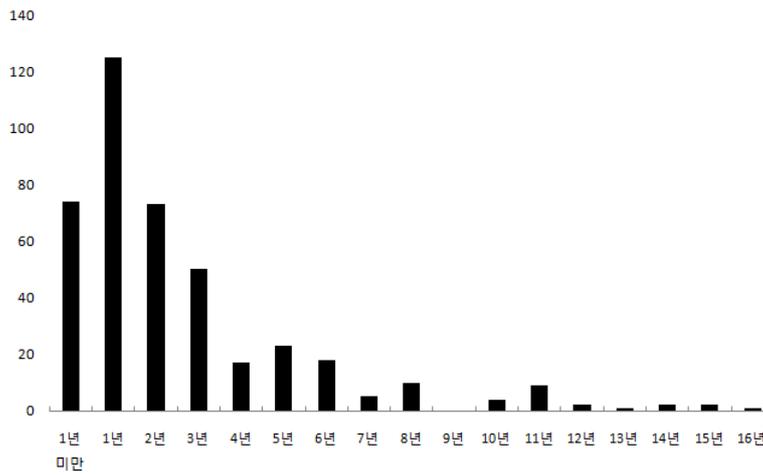
[그림 7] 한국에서 거주 또는 생활한 기간(N=411)



출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』설문조사자료

이들은 한국에서 길게는 21년, 짧게는 1년 미만의 생활 경력이 있었다([그림 7] 참조). 조사 시점이 2013년인 점을 감안하면 한국에서 생활한 기간이 21년이라는 것은 한중수교의 해인 1992년부터 한국에서 생활했다는 의미이다.⁵⁾ 한국 생활기간과 더불어 현재 거주지인 집거지에서 생활한 경력을 보면 길게는 16년, 짧게는 1년 미만이었다([그림 8] 참조). 현재의 집거지 조선족 주민들은 2007년 방문취업제도가 시행됨에 따라 유입된 사람들이라는 것을 보여준다. 중국에서의 신규유입뿐만 아니라 한국의 다른 지역에서 생활하다가 이 지역으로 유입된 사람들도 있었다.

[그림 8] 현재 밀집 거주지 거주 기간(N=416)



출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』 설문조사자료.

이들의 한국에서의 기대 거주 기간을 보면(<표 1> 참조) 정주를 희망하는 사람이 33.8%였다. 50.4%는 몇년 더 생활할 지에 대한 구체적인 계획이 없었다. 그 외 구체적으로 1년부터 20년까지 다양한 체류기간을 언급하기도 했다. 한국 사회에 편입된 이 조선족 인구들 중 상당수가 한국 사회에서 장기적으로 거주할 수 있기를 희망하고 있었다.

<표 1> 한국에서의 기대 거주 기간

	기간	사례수	비율(%)
기간	1~5년	56	11.9
	6~20년	15	3.9
살 수 있을 때까지		130	33.8
잘 모름		193	50.4
전체		385	100.0

출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』 설문조사자료.

5) 물론 이들이 한국에서 생활하는 과정에 중국이나 제3국으로 다녀올 수도 있다. 생활기간은 상대적 거주 시간이 가장 많은 곳을 말한다.

5. 가족 구성

집거지 조선족의 안정적인 시민권 지위는 이들의 가족구성에도 영향을 미쳤다. 초기 조선족의 한국 이주는 개인이주가 위주였다. 1990년대 조선족의 연령별 성비가 심각한 불균형을 보인 것도 특정 연령대에서 특정 성별의 개인이주자가 많기 때문인 것으로 추정할 수 있었다(박우, 2015). 또한 조선족의 “초국적 가족화”(박광성, 2006)는 초기의 개인 이주에 의해 구성되었던 것이다. 그런데 조선족의 가족 구성원이 한국에 입국할 수 있는 정책이 신규 제정 또는 완화되면서 초기의 현대판 “이산가족”은 과거적인 용어가 되었다. 이 가족구성원에는 배우자와 자녀가 모두 포함되었다. 더군다나 한국에서 출생한 조선족의 자녀들도 부모의 시민권 지위에 근거하여 동반거주의 자격이 부여되었다.

〈표 2〉 밀집 지역 조선족 가족의 한국 내 자녀 수

자녀수	1명	2명	3명	중국 및 기타	전체
비율	37.8	9.5	1.5	51.2	100.0 (N=301)

출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』 설문조사자료.

집거지 조선족의 가족 구성을 보면 한국에 자녀 1명이 있는 경우가 전체의 37.8%를 차지했고, 자녀 2명은 9.5%, 자녀 3명은 1.5%였다. 한국에는 자녀가 없지만 중국이나 기타 국가에 자녀가 있는 사람은 51.2%였다. 이는 다시 말하면 자녀가 있는 응답자들 중 절반 정도가 한국에서 최소 한명의 자녀와 함께 생활하고 있다는 의미이다(〈표 2〉 참조).⁶⁾

〈표 3〉 밀집 지역 조선족 가족의 전체 자녀수와 한국 내 자녀

전체자녀수	1명(N=212)		2명(N=71)		3명(N=6)	
한국자녀수	1명	2명	1명	2명	1명	3명
비율	40.2	33.8	25.4	16.7	16.7	50.0

출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』 설문조사자료.

주: 자녀 4명 중 1명이 한국에 거주하는 경우도 2사례 있음. 표에서는 제외했다.

다음 전체 자녀수와 한국에 있는 자녀수를 살펴보았다(〈표 3〉 참조). 전체 자녀수가 1명이면 이 자녀가 한국에 있는 사람은 212명, 전체의 40.2%였다. 전체 자녀수가 2명인 사람은 71명이었는데 그 중 자녀 1명이 한국에 있는 경우는 33.8%, 자녀 2명 모두 한국에 있는 경우는 25.4%였다. 전체 자녀수가 3명인 경우는 총 6명이었는데 그 중 자녀 1명이 한국에 있는 경우는 16.7%, 자녀 2명이 한국에 있는 경우는 16.7%, 자녀 3명 모두 한국에 있는 경우는 50.0%였다. 이는 자녀가 있는 응답자의 상당수가 전체 자녀와 함께 한국에서 거주하고 있다는 의미이기도 했다.

6) 응답자와 자녀는 동거할 수도 별거할 수도 있다.

〈표 4〉 밀집 지역 조선족 가족 구성원의 거주 지역

가족유형	사례		비율	
미혼	94		20.6	
2인 가구	68	110	14.9	24.1
3인 가구	35		7.7	
4인 가구	7		1.5	

출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』 설문조사자료.

주: 전체 457사례 중 비율이다.

자녀의 거주 지역과 더불어 배우자의 거주지역까지 함께 살펴보았다(〈표 4〉 참조). 2인 가구인데 구성원 모두 한국에 거주하는 경우가 14.9%, 3인 가구이면서 구성원 전체가 한국에 있는 경우가 7.7%, 4인 가구이면서 구성원 전체가 한국에 거주하는 경우가 1.5%로, 가족 구성원 전체가 한국에 있는 비율은 24.1%였다. 그 외 한국과 중국에 가족이 흩어진 경우는 49.9%, 한국과 제3국은 2.4%, 한국, 중국, 제3국은 3.1%였다. 가족 구성원 전체가 한국에 거주하는 비율이 24.1%라는 것은 조선족 가족이 초국적 양상을 보이는 동시에 상당한 수준으로 한국에서의 가족 재결합이 이루어지고 있다는 의미이다. 나아가 20.6%에 달하는 미혼자들도 한국에서 배우자를 찾아 가정을 이룰 수 있는 가능성이 있기 때문에 전체 구성원이 한국에서 생활하는 가족의 규모는 지속적으로 변화할 수 있다고 본다.

〈표 5〉 밀집 지역 조선족 자녀의 현재 교육 과정

교육과정	현재 교육 과정 비율	시작 교육 과정 비율
유치원(어린이집 포함)	45.7	80.2
초등학교	43.2	8.6
중학교	12.3	6.2
고등학교	2.5	0.0
대학교	17.3	23.5
대학원	19.8	12.3

출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』 설문조사자료.

주: 일부 가족의 자녀는 1명 이상이기 때문에 비율의 합은 100%보다 크다.

조선족 자녀의 교육기관 편입 상황을 통해서도 가족 단위의 정주 경향을 유추할 수 있다. 조선족들 중 한국의 교육기관에서 공부하는 자녀가 있는 사례는 81사례였다. 그 중 어린이집 및 유치원은 45.7%, 초등학교는 43.2%, 중학교는 12.3%, 고등학교는 2.5%였다. 이 자녀들 중 80.2%가 한국의 어린이집을 포함한 유치원부터 다녔다. 그 외 초등학교부터 다닌 경우는 8.6%, 중학교는 6.2%였다. 이 표를 통해 조선족 자녀들이 한국의 초기교육부터 편입되어 부모의 한국 정주와 함께 유아, 초등, 중등, 고등학교 및 그 이상으로 이어지는 교육과정에서 정규적인 교육을 받고 있음을 알 수 있다(〈표 5〉 참조). 대학교와 대학원에 재학중인 자녀는 중

국에서 고등학교나 학부를 졸업하고 유학을 통해 한국에 입국한 것으로 보아도 무방하다.

실제로 대림동 D초등학교의 국제결혼가정 자녀와 중도입국자녀 규모는 꾸준히 증가하고 있었다. 2014년 4월 기준 전교생 518명 중 182명이 국제결혼가정이나 외국국적자 가정의 자녀였다. 이는 전체 학생 수의 35%에 해당하는 규모다. 이 비율은 저학년으로 내려갈수록 높아져 1학년과 2학년은 55%에 달한다. 외국국적자 가정 중 부모가 모두 조선족인 가정의 자녀는 1학년은 20명, 2학년은 11명, 3학년은 22명, 4학년은 21명, 6학년은 6명이었다. 한국 국적을 취득한 조선족까지 합치면 조선족 또는 조선족 출신 가정의 자녀 규모는 더욱 커진다(조미정, 2015: 20).

한국에 거주하고 있는 조선족들은 이미 상당한 수준의 가족이주에 기초한 한국 생활을 경험하고 있었다. 이들은 한국에서 태어났거나 중국에서 생활하던 자신의 자녀를(정책적으로 중도입국자녀라고 함) 한국의 공식 교육기관에 입학시키고 있었다. 안정적 시민권적 지위는 활발한 가족이주를 통한 조선족 인구의 한국 정착을 뒷받침 했고 밀집지역의 확대에도 중요한 영향을 미쳤다.

6. 집거지 노동시장

조선족의 시민권적 지위는 한국의 2차 노동시장에서의 자율성을 인정해 주었다. 집거지 거주자들 중 다른 지역으로 일하러 다니는 사람이 있는가 하면 일부는 구로공단의 중소제조업에 편입되기도 했다(박우 외, 2015). 그뿐만 아니다. 집거지 조선족 노동력은 집거지 조선족 사업가에게도 고용되어 “집거지 노동시장”을 구성하고 있었다.

〈표 7〉 고용주 국적별 근로자의 주관적 언어 능력

언어 구분	고용주 국적 구분	잘함	보통	못함	전체
중국 조선어	조선족(N=81)	83.7	16.3	0.0	100.0
	한국인(N=196)	81.2	17.3	0.0	100.0
한국어	조선족(N=81)	63.0	32.6	4.3	100.0
	한국인(N=196)	63.1	32.3	4.5	100.0
중국어(한어)	조선족(N=81)	65.2	32.6	2.2	100.0
	한국인(N=196)	52.0	40.4	7.6	100.0

출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』 설문조사자료.

주: ‘조선어’는 중국에서 배운 조선어문을 말한다.

많은 선행연구들에서 밝혀 졌듯이 같은 민족의 고용관계를 결정하는 중요한 조건 중 하나가 언어였다. 집거지 조선족 사업가에 고용된 조선족 노동자와 한국인에 고용된 조선족 노동자의 경우에도 이와 유사한 현상이 보였다. 중국에서 배운 중국조선어와 한국어의 주관적 구사능력

에는 큰 차이가 없었지만 한어(중국어) 능력에서는 차이가 보였다. 조선족에 고용된 조선족 노동자의 경우 한어 능력이 “잘함” 65.2%, “보통” 32.6%, “못함” 2.2%인데 비해 한국인에 고용된 조선족의 경우 “잘함” 52.0%, “보통” 40.4%, “못함” 7.6%였다. 다시 말하면 한어에 대한 자신감이 높은 조선족들이 조선족 사업가에 고용되고, 반대로 한어 자신감이 낮은 사람들이 상대적으로 한국인 사업가에 더 고용된 것으로 해석할 수 있다.

조선족 사업가에 고용된 조선족 노동자의 월급은 여러 가지를 고려하여 결정되었다. 가장 중요한 고려사항은 이들의 경력이었다. 그 다음으로는 일의 강도, 노동의 양과 세기였다. 조선족 사업가들은 육체노동 종사자를 많이 필요로 하기에 노동의 시간과 노동의 양에 따라 임금을 차등지급하고 있다. 세 번째는 연령이다. 아마도 젊고 건강한 사람일수록 할 수 있는 일의 종류와 해결할 수 있는 노동의 양이 많기 때문인 것으로 볼 수 있다. 그 다음으로 민족변수가 중요하게 나왔다. 이는 사업가들이 특정 민족을 차별하거나 우대한다는 것이 아니다. 사업체 내부의 분업으로 인하여 서로 기능적으로 다른 민족이 상이한 부분에서 노동을 하기 때문에 월급을 차등 지급한다는 뜻이다. 예를 들어 식당에서 서빙을 하는 조선족 종업원과 주방에서 요리를 하는 한족 요리사는 민족이 다를 수 있고 일의 강도와 노동의 양도 다르기 때문에 임금이 차등 지급 된다. 그리고 여행사의 경우 언어적 한계로 한족 직원이 할 수 있는 일의 종류, 일의 양이 조선족의 그 것보다 적다. 이러한 차이가 임금의 차등화로 이어진다. 따라서 민족 변수는 민족 그 자체보다는 기능적 역할에 따라 임금 차이를 결정하는 근거가 된 것이었다. 마지막으로 성별을 중요한 고려사항으로 간주하고 있었다.

〈표 8〉 사업가에 고용된 노동자의 월급 결정 요인들(사업가 기준)

구분	N=110	구분	N=110
성별	22.3	경력	63.8
연령	35.4	일의 강도(성격과 양)	51.8
민족	28.1	기타	28.1

출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』 설문조사자료.
 주: 기타에는 ‘학력’, ‘비자유형’ 등이 포함된다.

〈표 9〉 사업가에 고용된 노동자의 노동시간, 휴식일, 월 소득

	소득	일 근로시간	월 휴식일
조선족 고용주(N=81)	166.0 (99.6)	11.1 (3.0)	4.0 (1.9)
한국인 고용주(N=196)	160.9 (89.9)	11.1 (3.0)	6.2 (6.9)

출처: 『2013 서울 거주 중국동포 조사』 설문조사자료.

이러한 기준에 의해 조선족 사업가에 고용된 노동자들은 월 166만 원 정도의 소득을 받고 있었고 일 평균 11.1시간을 근무하고 있었다. 이들의 월 평균 휴식일은 4일이었다. 한국인에 고용된 조선족 노동자들의 경우 월 160.9만 원의 소득을 받고 있었고 이들도 마찬가지로 일

평균 11.1시간을 노동하고 있었다. 월 평균 휴식일은 6일이었다. 단순 수치적으로만 보면 조선족 사업가에 고용된 노동자들은 한국인에 고용된 조선족 노동자에 비해 일 근로시간은 비슷하지만 월 근로일은 많음으로써 좀 많이 일하고 좀 더 받는 노동조건에 있었다.

조선족 사업가는 집거지 서비스업을 구성하고 있었다. 집거지에서 가장 큰 비중을 차지한 사업가의 종사 업종은 요식업이었다. 다음으로 노래방, 무역회사, 여행사 등의 비중이 컸다. 그 외에 핸드폰가게, 의류가게, 컴퓨터가게, 중국식품점, 유통회사, 화장품가게, 행정사, 미용실, 안마 등의 업종에 분포해 있다.

조선족들이 2차 노동시장과 집거지 노동시장에서 자율적으로 노동할 수 있었던 이유 중 하나가 바로 시민권적 지위였다. 그런데 조선족의 시민권적 지위는 일부 조선족에게 사업가가 될 수 있는 정책적 보장이 되기도 했다. 보통 이주민 사업가(immigrant entrepreneur) 또는 에스닉 경제(ethnic economy) 연구는 사업가가 공급할 수 있는 자원(계급적, 민족적)과 이들의 상품을 필요로 하는 시장의 수요의 관계(공급-수요)에 초점을 맞춘다(Light and Karageorgis, 1994; Light and Gold, 2000). 그런데 이주민 개인이 한 법인의 실질적, 법적 소유주가 되기 위해서는 이 법인을 소유할 수 있는 법적 신분이 전제되어야 한다. 조선족의 국민 또는 국민에 준하는 시민권 지위가 바로 이에 대한 제도적 보장이었다.

〈표 10〉 집거지 조선족 사업가의 사업 업종

사업 종류	2013년(N=124)	2008년(N=61)	사업 종류	2013년(N=124)	2008년(N=61)
식당	37.8	62.2	한중 무역회사	12.7	--
노래방	14.0	16.4	여행사	11.0	8.2
핸드폰가게	2.0	1.6	화장품가게	2.0	--
의류가게	1.3	1.6	기타	6.0	--
컴퓨터가게	1.3	--	안마	--	3.3
중국식품점	3.3	--	행정사	--	3.3
주류유통회사	0.7	--	미용·네일아트	--	3.3

출처: 『2013 서울 거주 중국동포조사』 설문조사자료, 『2013 가리봉동 사업체 조사』 현장조사자료.

주: 2013년 자료에서 사업가들 중 하나 이상의 사업을 하는 사업가들이 있기에 전체 퍼센트는 100%가 아니다. 2008년 자료의 경우 전체 퍼센트는 100%이다.

조선족의 시민권적 지위는 한국의 2차 노동시장에 이들을 효율적으로 편입시키기 위해 제정된 것이었다. 일부 조선족은 이 지위를 집거지 노동시장에서의 경제활동의 자율성으로 활용했고 또 일부는 사업가가 됨에 법적 지위로 활용했다. 어쩌면 국가의 시민권 정책은 의도하지 않게 조선족 개인의 자율적인 경제활용을 통해 집거지 노동시장을 제도적으로 보장해주는 조건으로 역할한 셈이었다.

7. 조선족 집거지의 함의

1980년대 중후반부터 조선족은 다양한 시민권적 지위에 의해 산발적으로 한국의 산업영역에 편입되기 시작했다. 이 조선족 인구의 증가곡선은 1990년대 중후반 재외동포법 제정과 2000년대 중후반의 방문취업제도 시행 및 재외동포법의 확대적용에 따라 더욱 가파르게 상승했다. 이 두 번의 급증은 또한 경제위기 상황과 맞물려 있기도 했다. 어쩌면 재한 조선족 인구는 한국의 경제·산업 구조의 신자유주의적 전환 과정에 출현한 집단으로 볼 수 있었다.

재한 조선족 인구의 대다수는 중국 조선족 사회 내에서 상대적으로 낮은 사회경제적 지위에 놓인 집단이었다. 이들의 한국 내에서의 시민권적 지위는 한국에 진입하는 과정에 중국에서의 낮은 사회경제적 지위에 근거하여 규정되었다. 출신지에서의 낮은 사회경제적 지위에 근거한 시민권적 지위는 비록 이들에게 한국의 2차 노동시장에서의 자율성을 보장해 주었지만 그럼에도 이들의 노동환경을 변화시킬수는 없었다. 이들은 자신의 경제적 수준에 맞는 거주지를 선택하기 시작했고, 이러한 선택은 한국의 층화된 거주환경과 결부되면서 구로공단 지역으로의 밀집 거주로 이어졌다. 이 공간적 밀집은 거주 지역을 중심으로 한 재한 조선족 집거지를 태동시켰다.

재한 조선족 개인의 사회경제적 자율성은 시민권적 지위에 의해 결정되었다. 재한 조선족 개인들은 제도의 틀 내에서 적극적으로 자신의 시민권 지위를 변경하고자 했다. 많은 사람들이 외국인노동자 신분에서 외국적동포노동자, 외국적동포, 영주, 국민 등의 신분으로 변경했고 현재도 이런 움직임은 진행중이다. 재한 조선족에게 시민권적 지위의 변경을 가능하게 제도적으로 허용한 것도 이들을 보다 효율적으로 2차 노동시장에 편입시키고자 한 목적에서 비롯되었다. 하지만 노동시장의 자율성을 보장해 준 시민권적 지위는 재한 조선족에 의해 한국에서 장기거주 또는 정주함에 필요한 자격으로 활용되기도 한 것이다. 따라서 고용기간과 거주기간이 엄격하게 연동됨으로써 극히 제한된 영역에서만 노동을 제공할 수 있고, 노동을 제공한 후 본국으로 돌아가야 하는 외국인 미숙련, 저소득 임시노동자와 달리 조선족들은 한국에 장기적으로 거주할 수 있었다.

재한 조선족의 한국 거주는 비단 개인 차원에서만 이루어지지 않았다. 조선족 노동력에 대한 지속적인 수요 확대와 이로 인한 유입 정책의 지속적인 완화는 조선족의 가족구성원의 한국 입국을 제도적으로 보장해 주기도 했다. 초기의 개인이주는 가족이주로 변화하면서 상당수의 조선족들이 한국에 가족 단위로 거주하고 있었다. 이들의 자녀는 한국의 공식적인 교육기관에서 체계적으로 교육받고 있었다. 부모의 시민권적 지위의 보장은 자녀 지위의 보장으로까지 이어졌던 것이다. 가족단위의 거주는 조선족의 한국 정주를 뒷받침했다.

마지막으로 재한 조선족에게 부여된 시민권적 지위는 조선족 노동력이 한국의 2차 노동시장에 고용될 수 있게 함과 동시에 조선족 사업가에게 고용될 수 있는 가능성도 제도적으로 보장했다. 동시에 이 시민권 지위는 재한 조선족들 중 사업에 능한 일부 사람들이 법인을 소유할 수 있는 법적 자격을 마련해 주기도 했다. 이렇게 재한 조선족들은 집거지라는 공간적 영역에서 고용과 피고용의 수직적 경제관계를 구성할 수 있었던 것이다. 한국의 2차 노동시장에 효

울적으로 편입시키고자 고안한 시민권 정책은 조선족 내부의 고용관계를 제도적으로 일조하는 역설을 낳기도 했다.

서울 남서부의 조선족 집거지는 한국 국민, 국민에 준하는 영주, 재외동포와 동포산업인력 등의 시민권적 지위의 정주 조선족으로 구성된 집거지 노동시장(또는 조선족 집거지 서비스 경제)이었다. 한국 정부가 조선족에게 시민권적 지위를 부여하여 산업인력으로 활용하고자 했을 때, 이들을 구로공단 지역에 장기적으로 거주 시키고, 이들의 가족을 재결합시키고, 집거지 노동시장을 만들거자 의도 했다는 충분한 근거는 없었던 것 같다. 하지만 어찌되었든 국가의 시민권 정책의 목표는 능동적 재한 조선족에 의해 합리적으로 활용되고 재해석 되었던 것이다. 흔히 이주민의 시민권 연구는 국가의 행위에 초점을 맞춘다. 하지만 국가에 의해 규정된 시민권 지위에 대해 개인들은 완전히 수긍하는 것만은 아니다. 개인은 이 지위를 자신의 방식대로 활용하기도 한다. 집거지 개인들의 이러한 행위는 사회경제적인 차원뿐만 아니라 새로운 시민권 지위의 요구로까지 이어지는 정치적인 측면을 배태하고 있었다. 이미 1999년의 재외동포법 제정과 그에 대한 반발 및 위헌 소송이라는 집합행위가 있었다(박우, 2011), 따라서 집거지 구성원의 시민권적 지위와, 이 구성원의 실제 행위(법적, 정치적, 경제적, 문화적)의 내용을 함께 고려할 경우, 조선족 개인들의 수직적, 수평적 사회경제적 관계로서 집거지는 노동시장분절의 양상뿐만 아니라 일종의 citizenship practices으로서(Turner, 1993: 2-3; Chang and Turner, 2012, Turner and Chang, 2012) 신자유주의 전환기 국가-시민(사회)관계의 성격의 한 측면을 설명해 주는 의미있는 사례가 될 수 있다.

이제 이 국가-시민(사회) 관계의 성격은 조선족 사업가, 가족 등의 집거지의 미시적인 행위자 혹은 제도에 주목할 때 더욱 구체적으로 규명될 것이다.

참고문헌

- 김현선, 2010, “한국체류 조선족의 밀집거주 지역과 정주의식”, 『사회와 역사』, 제87호, pp. 231-264.
- 박광성, 2006, 『세계화시대 중국 조선족의 노동력 이동과 사회변화』, 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 박우, 2011, “한국 체류 조선족 ‘단체’의 변화와 인정투쟁에 관한 연구”, 『경제와 사회』, 제91호, pp.239-265.
- 박우, 2012, “조선족의 한국 이주와 정착 20년: 이주노동자와 동포 사이에서”, 재외한인학회 국제학술회의, 『조선족의 신이주와 콘텐츠기획』, 7월 9일, pp. 1-13.
- 박우, 2015, “조선족 사회의 분화에 관한 연구”, 『재외한인연구』, 제37호, pp. 89-120.
- 박우, 2017, “초국적 상경과 서울의 조선족”, 서우석, 변미리, 김백영, 김지영 외 편, 『서울의 사회학: 서울의 공간, 일상 그리고 사람들』, 서울: 나남.
- 박우·박준도·정영섭, 2015, 『중국출신 여성노동자의 노동시장과 생활세계 연구』, 구로구근로자복지센터.
- 박재영·강진구, 2016, “서울시 조선족 밀집지역과 거주공간 확대에 관한 연구: 가리봉동 구로동 대림동을 중심으로”, 『탐라문화』, 제53호, pp. 225-290.

- 방성훈·김수현, 2012, “한국계 중국인 밀집 주거지의 분화에 관한 연구”, 『한국사회정책』, 제19권, 제2호, pp. 39-68.
- 서울특별시 관악구, 1996, 『관악20년사』
- 서울특별시 구로구, 1997, 『구로구지』
- 서울특별시 금천구, 1996, 『향토문화지』
- 설동훈, 1999, 『외국인 노동자와 한국사회』, 서울대학교출판부.
- 손정순, 2012, “서울디지털산업단지 지역의 산업구조 분기와 주변부 서비스업의 확산”, 『산업노동연구』, Vol. 18, No. 1, pp. 273-311.
- 외교부, 1991, 『외교백서』.
- 이상철, 2012, “수출산업단지의 형성과 변모: 구로공단(1963~1987년)”, 『동향과 전망』, 제6권, pp. 223-263.
- 이영민·이용균·이형욱, 2012, “중국 조선족의 트랜스이주와 로컬리티의 변화 연구: 서울 자양동 중국음식문화거리를 사례로”, 『한국도시지리학회지』, 제15권 제2호, pp. 103-116.
- 이영민·이은하·이화용, 2014, “서울시 중국인 이주자 집단의 거주지 특성과 장소화 연구: 조선족과 한족의 비교를 중심으로”, 『한국도시지리학회지』, 제17권 제2호, pp. 15-31.
- 이정현·정수열, 2015, “국내 외국인 집중거주지의 유지 및 발달”, 『한국지역지리학회지』, 제21권 제2호, pp. 304-318.
- 이진영·박우, 2009, “재한 중국조선족 노동자 집단의 형성에 관한 연구”, 『한국동북아논총』, 제14권 제2호, pp. 99-119.
- 이창호, 2007, 『한국화교의 사회적 공간과 장소: 인천차이나타운을 중심으로』, 한국학중앙연구원 인류학박사학위 논문.
- 이희수, 윤금진, 김현임, 준영하, 2008, “서울 이태원동 일대의 이슬람 타운화 과정에 관한 연구”, 『한국이슬람학회논총』, 제18권, 제2호, pp. 47-86.
- 정병호·송도영 엮음, 2011, 『한국의 다문화 공간』, 현암사.
- 정수열·이정현, 2014, “이주경로를 통해 살펴본 출신국가별 외국인 집중거주지의 발달 과정: 서울시 대림동 소재 중국 국적 이주민을 사례로”, 『국토지리학회지』, 제48권, 제1호, pp. 93-107.
- 조미정, 2015, 『재한 조선족 초등학생의 교육현황과 지원방안 연구: 서울시 대림동 D초등학교를 중심으로』, 한국외국어대학교 교육대학원 다문화전공 석사학위 논문.
- 중국국가통계국, 2011, 『중국통계연감』.
- 최병두 외, 2011, 『지구, 지방화와 다문화 공간』, 푸른길.
- 출입국외국인정책본부, 2008, 2016, 『출입국통계연보』.
- 한국수출산업공단, 1994, 『한국수출산업공단30년사』.
- Chang, Kyung-Sup, 2012, “Predicaments of Neoliberalism in the Post-Developmental Liberal Context,” in Chang, Kyung-Sup, Ben Fine and Linda Weise, (eds), *Developmental Politics in Transition: The Neoliberal Era and Beyond*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 70-91.
- Chang, Kyung-Sup, 2014, “Transformative Modernity and Citizenship Politics: the South Korean Aperture,” Chang, Kyung-Sup, (ed), *South Korea in Transition: Politics and Culture of Citizenship*, London/New York: Routledge, pp. 163-180.
- Chang, Kyung-Sup, and Bryan S. Turner, 2012, “Introduction: East Asia and Citizenship,” Chang, Kyung-Sup, and Bryan S. Turner (eds), *Contested Citizenship in East Asia: Developmental Politics, National Unity, and Globalization*, pp. 1-12, London/New York: Routledge.
- Koo, Ha-Gen, 2002, *Korean Workers: the Culture and Politics of Class Formation*, Cornell University.

- Light, Ivan, and Gold, Steven J., 2000, *Ethnic Economy*, Academic Press.
- Light, Ivan, and Karageorgis, Stavros, 1994, "The Ethnic Economy", in *The Handbook of Economic Sociology*, Neil J. Smelser and Richard Swedberg, Princeton University Press, pp. 647-671.
- Piore, Michael J., 1975, "Notes for Theory of Labor Market Stratification," in *Labor Market Segmentation*, Edwards, Richard C, Michael Reich, and David M. Gordon,(eds), D.C. Heath and Company, pp. 125-150.
- Piore, Michael J., 1979, *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, New York: Cambridge University Press.
- Portes, Alejandro, 1976, "Determinants of the Brain Drain", *International Migration Review*, Vol. 10, No. 4, pp. 489-508.
- Portes, Alejandro, 1981, "Modes of Structural Incorporation and Theories of Labor Immigration", in *Global Trends in Migration*, Kritiz, Mary, Charles Keely, and Silvano Tomasi,(eds), New York: Center for Migration Studies, pp. 279-297.
- Portes, Alejandro, and Manning, Robert D., 1986, "The Immigrant Enclave: Theory and Empirical Examples", in *Competitive Ethnic Relations*, Oazak, Susan and Nagel, Joane,(eds), Academic Press, INC, pp. 47-68.
- Sassen-Koob, Saskia, 1980, "Immigrant and Minority Workers in the Organization of the Labor Process", *Journal of Ethnic Studies*, Vol. 8, No. 1, pp. 1-34.
- Seol, Dong-Hoon, and Skrentny, J., 2009, "Ethnic Return Migration and Hierarchical Nationhood: Korean Chinese Foreign Workers in South Korea," *Ethnicities*, Vol. 9, No. 2, pp. 147-174.
- Seol, Dong-Hoon, 2012, "The Citizenship of Foreign Workers in South Korea", *Citizenship Studies*, Vol. 16, Iss. 1, pp. 119-133.
- Turner, Bryan S, 1993, "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship," Bryan S. Turner (ed), *Citizenship and Social Theory*, London: Sage, pp. 1-18.
- Turner, Bryan S, and Chang, Kyung-Sup, 2012, "Whither East Asian Citizenship?" Chang, Kyung-Sup and Bryan S. Turner (eds), *Contested Citizenship in East Asia: Developmental Politics, National Unity, and Globalization*, pp. 243-254, London / New York: Routledge.
- Wilson, Kenneth and Alejandro Portes, 1980, "Immigrant Enclaves: An Analysis of the Labor Market Experiences of Cubans in Miami," *American Journal of Sociology*, Vol. 86, No. 2, pp. 295-319.
- Wilson, Kenneth and Martin, W, Allen, 1982, "Ethnic Enclaves: A Comparison of the Cuban and Black Economies in Miami," *American Journal of Sociology*, Vol. 88, No. 1, pp. 135-160.

일반세션

한국인과 외국인의 상호 접촉 경험과 신뢰: 서울 외국인 밀집거주 지역을 대상으로

.....

심규선 | 서울시립대학교 도시과학연구원 · 이윤석 | 서울시립대학교

국문요약

다문화사회의 진전이 급격하고 지속적으로 이루어짐에 따라 서로 다른 민족적 인종적 집단과 공존하기 위한 방안이 다양하게 모색되고 있다. 내국인과 외국인이 공존한다는 것은 어느 한쪽이 일방적으로 동화되는 것이 아니라, 상호 이해와 존중을 바탕으로 조화로운 관계를 이루는 것이다. 신뢰는 이와 같은 관계 형성에 가장 중요하고 핵심적인 사회적 역량으로 많은 연구의 대상이 되었으나, 내국인과 외국인의 상호 집단에 대한 신뢰에 대한 연구는 드물다. 본 연구는 이민족 등 다른 집단과의 접촉이 많아질수록 상대 집단에 대한 편견이나 부정적 태도가 감소한다는 접촉이론을 타국적 집단에 대한 신뢰에 적용하여 분석한다. 우리 사회에서 외국인 인구가 매우 큰 폭으로 증가했다고는 하나, 외국인과의 일상적인 접촉을 하는 내국인이 제한적이라는 점을 감안하여, 서울 외국인 밀집거주 지역에 거주하는 내국인과 외국인을 대상으로 하여 이들이 서로에 대해 어떤 신뢰 수준을 가지는지와 접촉 경험의 정도가 이 신뢰와 영향이 있는지 분석한다. 이를 통해 다문화사회를 함께 살아가는 주민으로서 내국인과 외국인이 서로에 대한 신뢰를 형성하고 강화하는 데 필요한 방안을 모색해 보고자 한다.

주제어: 접촉, 신뢰, 이주민, 외국인 밀집거주 지역, 다문화사회

I. 서론

2015년 말 기준 국내에 체류하는 외국인은 약 190만여 명으로 이는 전체 인구 중 3.7%를 차지한다. 2011년 국내 체류 외국인은 2.8%이었으나 이후 매년 약 9%씩 증가하고 있으며, 향후 더욱 늘어날 것으로 보인다. 외국인 인구가 증가한다는 것은 단순히 인구 구성이 인종적 민족적으로 다양해진다는 것뿐만 아니라 다양한 언어적 문화적 집단과 공존해야 하는 새로운 과제가 주어졌음을 의미한다.

정부는 물론 학계도 이러한 과제를 해결하기 위해 한국인들이 외국인 인구의 급증으로 인한 사회의 변화에 대해 어떻게 대응하고 있는지, 외국인에 대한 태도나 다문화 수용 정도에 대한 많은 관심을 기울이고 있다. 특히 다문화사회의 진전에 따라 외국인과의 접촉이나 교류가 빈

변해 지고 있기 때문에 이러한 접촉 경험이 외국인을 대하는 태도에 미치는 영향에 대한 연구도 이루어지고 있다(송유진 2013; 이명진 외 2010; 정기선 외 2010). 그러나 이 연구들은 대부분 한국인들의 외국인에 대한 사회적 거리감이나 외국인을 수용하는 태도에 초점을 맞추고 있으며, 한국인들이 외국인들을 얼마나 신뢰하는지 분석한 연구나 반대로 국내 거주 외국인들이 한국인들을 얼마나 신뢰하는지에 대한 연구는 없다.

내국인과 외국인과 공존한다는 것은 어느 한쪽이 일방적으로 적응하고 동화되는 것이 아니라, 상호 이해와 존중을 바탕으로 조화로운 관계를 형성 유지하는 것이다. 신뢰는 이러한 사회 질서와 사회관계 형성을 위한 필수적인 역량으로 많은 학자들이 관심을 가져왔다(이재열 외 2014; 장용석 외 2012; 박병진 2007). 특히 다문화사회에서 빈번히 벌어지는 이질적인 문화 간 접촉은 문화적 다양성을 풍부하게 하는 등 사회문화적 도약의 기회를 제공하기도 하지만, 갈등의 요소 역시 많이 만들어내기 때문에 상호 간 신뢰는 더욱 중요하다. 신뢰가 높은 사회일수록 공동체 구성원들이 당면한 위기나 갈등과 같은 문제를 함께 해결하기 위해 협력하며, 나아가 타인종이나 타민족에 대한 이해나 관용이 높아지기 때문이다.

타인에 대한 높은 신뢰 수준은 시민사회를 발전시키고, 민주주의를 성숙하게 하며, 경제적 성장과 복지를 가능하게 하는 등 사회 통합에 기여하고 공동체의 발전을 가능하게 하는 자본으로 많은 연구자들의 주목을 받아왔다. 이에 따라 한국사회가 저신뢰사회라는 분석과 함께(Fukuyama 1995), 한국 사회나 구성원의 신뢰형성 요인에 대한 연구가 다양하게 진행되어 왔다(류태건 2014; 김인영 2008; 박통희 2004).

오랫동안 동일한 민족적·문화적 정체성을 추구해 온 한국 사회에 외국인 인구의 급증은 사회 구성원 간 신뢰를 형성하고 강화하는데 더욱 어려운 국면을 제공하고 있다. 이와 같은 상황을 분석하고 이해하기 위해 최근 한국에 거주하는 외국 이주자들의 신뢰에 대한 연구가 이루어지고 있으나(권아연 외 2014; 김영란 2013; 이재완 2013), 여전히 외국 이주민들의 신뢰에 대한 연구는 매우 드물다. 외국 이주민들의 신뢰를 조사한 자료가 드물고, 이들을 우리 사회의 일원으로서 사회통합을 함께 이루어나갈 동반자로 여기기 시작한 지 얼마 되지 않았기 때문으로 보인다.

본 연구는 내국인과 외국인의 신뢰를 일방향이 아니라 내국인의 외국인에 대한 신뢰와 외국인의 내국인에 대한 신뢰, 즉 양방향에서 관찰하고, 그 신뢰 정도에 영향을 주는 요인을 비교 분석할 것이다. 이를 통해 다문화 사회의 신뢰 형성에 대한 좀 더 풍부한 이해를 제공하고, 향후 내외국인간 신뢰를 형성하고 강화해 나가는데 필요한 사회적 대처를 위한 단초를 제시하는데 그 목적이 있다.

신뢰는 서로에 대한 믿음과 기대로, 상대방에 대한 편견이나 부정적 태도가 있을 때 형성되기 어려운 감정적인 측면이 있다. 국내외 연구에 의하면 접촉과 상호작용이 늘어남에 따라 타인종 및 타민족 집단에 대한 편견이 감소하고 긍정적 태도가 증가한다고 한다(Pettigrew 외 2006; Pettigrew 1998; 김석호 외 2009). 이 이론을 신뢰에 적용하여 내국인과 외국인간 접촉의 증가가 상대 집단에 대한 신뢰에 영향을 줄 수 있다고 보았다.

문제는 국내에 거주하고 있는 외국인의 수가 급증하고는 있으나, 외국 이주민들이 출신 국적과 직업에 따라 일정 지역에 밀집하는 양상을 보이고 있어 일상생활에서 외국인과의 빈번한

교류나 접촉이 있는 내국인들이 제한적이라는 것이다(박윤환 2011; 박세훈 외 2010). 또한 외국인 밀집 거주 지역에 거주한다고 하더라도 내국인과 외국인 간의 상호 긍정적인 관계를 형성하는 것은 쉽지 않다.

이와 같은 내외국인간 일상적인 접촉의 부재라는 제한점을 보완하기 위해 외국인 집중 거주 지역의 내외국인 주민을 조사 대상으로 하였다. 이를 위해 한국보건사회연구원의 『2015 외국인 집중거주지역 내 내국인 주민 인식조사』와 서울시의 『2016 서울시 외국인 주거환경 조사』를 활용하였는데, 두 조사 모두 수도권외의 외국인 집중 거주 지역의 내국인과 외국인의 타국적 집단에 대한 신뢰와 타국적 사람들과 사회적 관계에 대해 조사한 결과를 활용하였다.

이 연구는 동일한 지역에 거주하는 내국인과 외국인들의 상호작용과 이러한 접촉경험이 상대 집단에 대한 신뢰에 미치는 영향을 알아봄으로써, 국내의 접촉이론과 신뢰에 대한 연구에 새로운 접근을 제시한다는데 의의가 있다. 무엇보다도 이 연구는 일차적으로 내국인과 외국인 주민들 간 신뢰 형성의 정도를 알아봄으로써 외국 이주민들의 급격한 유입으로 달라진 각자의 삶에 어느 정도 적응하고 있는지와 이 지역의 사회통합의 정도에 대한 실태를 파악할 수 있으며, 각 집단의 상호 신뢰에 영향을 미치는 요인을 파악함으로써, 향후 신뢰를 형성 혹은 강화하는데 도움을 줄 수 있는 방안을 마련하는데 그 의의가 있다.

II. 이전 연구에 대한 검토

1. 신뢰

신뢰란 상대방이 자신에게 해를 가할 수도 있으나 자신에게 유리하게 행동할 것이라고 생각하는 믿음 혹은 기대이다(Lewis 외 1985). 신뢰는 크게 공적 권위기관 또는 기업과 같은 조직에 대한 신뢰와 사람에 대한 신뢰로 나눌 수 있다. 제도나 기관을 포함한 사회에 대한 신뢰를 사회신뢰, 사람에 대한 신뢰를 대인신뢰라고 하며, 대인신뢰는 다시 일반신뢰(generalized trust)와 특수신뢰(particularized trust)로 나눌 수 있다(장수찬 2004). 일반신뢰란 처음 보는 낯선 사람, 즉 국적이나 인종 등이 이질적이거나 면대면 관계가 없는 사람들 사이에 존재하는 보편적 신뢰를 말하며, 특수신뢰는 가족이나 친구와 같이 잘 아는 사람에 대한 신뢰를 말한다.

대인신뢰가 공적신뢰나 사회신뢰의 토대를 제공한다는 측면에서(박병진 2007; 이수인 2011), 본 연구는 대인신뢰에 초점을 맞추고자 하며, 그 중에서도 일반신뢰, 즉 국적이나 민족이 다른 사람에 대한 신뢰에 영향을 주는 요인에 대해 주목하고자 한다. 현대 사회가 인종적·문화적으로 다양해질수록 이질적인 사람들과의 교류와 협력이 필요하며, 그 협력에 중요한 바탕을 제공하는 것이 일반신뢰이기 때문이다(Granovetter, 1973).

일반신뢰에 영향을 주는 요인에 대한 이전 연구는 주로, 신뢰가 사회적 관계 안에서 만들어지는 사회적 자본의 성격을 가지고 있다는 점에 근거하여 각 개인이 속한 사회의 제도나 민주주의의 발전된 정도, 혹은 가족주의 등의 사회문화적 요인, 낙관주의나 삶의 만족도 등의 개인

적 특성, 거주지 안정성 등을 제시하고 있다(Fukuyama 1995; Uslaner 2002; 이수인 2011; 김승현 2016).

퍼트남(1993)에 따르면 빈번한 접촉 등 상호작용의 빈도가 증가하면 서로간의 의사소통이 활발해지고, 정직한 정보를 교류한 경험이 늘어날수록 타인에 대한 신뢰가 증가 하는데, 이를 테면 자발적 결사체의 참여나 사회적 모임을 통해 낯선 사람과 만나 협동하면서 상호신뢰가 증대되어 간다는 것이다. 한편 퍼트남은 사회의 다양성이 높아질수록 그 사회 구성원들이 사회적 모임에 대한 참여가 급격히 줄어들며 사회적 자본이 감소함을 입증하였는데, 현대사회에서 다양성의 증가가 그 사회의 사회적 자본에는 도전적인 상황에 당면하게 되는 이유에 대해 분석하였다(Putnam 2007). 결국, 사회적 참여와 그를 통한 관계 형성을 하는 가운데 신뢰 관계가 형성된다는 것인데, 국내에서도 유사한 연구 결과가 지속적으로 보고되고 있으며, 최근 이민자들을 대상으로 한 신뢰 형성 연구에서도 사회적 모임의 신뢰 형성에 대한 영향이 확인되고 있다(박희봉 외 2000; 박병진 2007; 정영태 2016).

이와 같은 신뢰형성에 관한 연구들은 한국인들만 대상으로 하거나, 외국인들만 대상으로 하여 한국인들과 외국인들을 비교 분석할 수 없는 한계를 가지고 있다. 또한 대부분 국적이나 인종 등에 대한 특화 없이 일반화된 낯선 타인에 대한 신뢰를 측정하고 있어, 한국인이 외국인을 바라볼 때와 외국인이 한국인을 바라볼 때 신뢰 수준의 차이 정도나, 이러한 신뢰 수준에 영향을 주는 요인 등에 대한 연구는 이루어지고 있지 않다.

2. 접촉 경험

신뢰란 결국 상호 교류 경험을 바탕으로 축적되며, 그 경험의 대상이 일반화되는 과정을 거쳐 형성됨을 알 수 있다. 접촉 이론에 따르면 다른 인종 혹은 민족, 이주자들에 대한 편견과 태도는 그들과의 접촉 경험과 연관된다(Ellison 외 2011; Lancee 외 2011; Pettigrew 1998). 올포트(1954)에 의해 처음 제시된 그룹 간 접촉이론(intergroup contact theory)는 집단 간 접촉이 각 집단에 대한 편견을 감소시킨다는 것이다. 이 접촉이론을 현실에 적용한 많은 실증적 연구가 이루어졌는데, 대부분 접촉 경험의 질이 중요하다는데 의견을 같이 하고 있다(Pettigrew 외 2006; Eller 외 2004; Durheim 외 2014). 즉, 대상 집단과의 접촉에 따라 편견 등의 부정적 태도가 감소하는데, 이와 같은 태도 변화는 접촉의 질에 따라 달라진다는 것이다. 빈번한 접촉이 있었다고 해도 상대 집단에 대한 이해를 높일 수 있는 기회가 주어지지 않는다면 태도에 영향을 주기 어렵다. 올포트(1954)는 편견을 감소시키는데 유의미한 접촉의 조건으로 동등한 집단지위, 공동의 목표, 집단간 협동, 권위나 법과 같은 제도적 지원 등을 제시하였다. 그러나 그 이후 이루어진 방대한 실증적 연구에 따르면, 이러한 접촉의 조건이 반드시 필수적인 것은 아니며 가장 중요한 것은 내재적 우정(friendship potential)과 같은 질적인 접촉이 중요하다는 것이다(Pettigrew 외 2006).

선행 연구들에 따르면 다른 조건들이 동일할 때, 타 그룹과의 접촉이 많아지고 그 대상 집단에 대해 친숙해지면 타 그룹에 대한 호감이 올라가며, 그 호감이 편견을 감소시키는데 영향을 준다고 한다. 그 접촉의 양이 절대적으로 많거나, 혹은 그 그룹의 숫자가 대학의 소규모

수업과 같이 지속적으로 상대방에게 노출될 수밖에 없는 환경 등이 편견 감소에 중요하다는 것이다(Lee 2001, Levin 외 2003). 요약하면, 스쳐 지나가는 단순한 접촉보다 직접적인 대화를 나눔으로써 상대방에 대한 이해를 높이거나, 동일한 목적을 해결해 본 경험 등을 통해 비로소 상대 집단에 대한 편견이 감소하거나 그 집단에 대해 긍정적인 태도를 가질 수 있다는 것이다.

국내에는 접촉이론을 활용한 연구가 활발히 진행되지는 않았으나, 외국인과의 접촉과 관련 태도의 관계에 대한 연구는 일부 이루어졌다. 접촉 경험을 본격적으로 활용한 연구는 김석호(김석호 외 2009)의 연구를 꼽을 수 있는데 이 연구는 외국인 노동자들이 한국인에 대한 사회적 거리감과 한국인과의 접촉과의 관계를 분석하였다. 그 결과는 외국인 노동자들이 작업장에서 한국인과의 접촉을 한 경험과 한국인 친구와의 접촉이 다른 한국인들에 대한 사회적 거리감에 결정적인 영향을 주는 것으로 드러났다.

한편 한국인들이 해외여행 등을 통해서 외국인과의 접촉이 확대되고 있고 그에 따라 외국인 지인들이 늘어나는 경험을 한 것과 외국인에 대한 사회적 거리감이 달라지는지를 분석한 연구에 따르면 단순한 외국여행경험을 한 것 보다 친구나 동료, 친지와 같이 외국인 지인이 있는 경우에 외국인에 대한 사회적 거리감이 더 낮은 것으로 나타났다(송유진 2013). 즉, 여행 경험과 같이 외국인이나 외국문화에 단순히 노출되는 것보다는 구체적인 상황에서 긴밀한 관계로 접촉하는 경험이 외국인에 대한 긍정적 태도를 가지는데 의의가 있다는 것이다.

내국인과 외국인에 대한 접촉 경험에 따라 내외국인이 서로에 대한 인식에 차이가 있는지 비교 분석한 연구도 진행되었는데, 한국인의 다문화태도는 접촉 경험에 영향을 받으며, 한국인이 외국인과의 실제적 접촉이 낮아 접촉이 강화되었을 때 긍정적인 방향으로 변화할 수 있는 가능성이 있음을 알 수 있으며, 이주민들의 경우 차별 경험에 따라 편견이 강화되고 다문화를 위협으로 받아들이고 있는 것으로 나타났다(정하나 2016).

이상에서 살펴본 바와 같이 접촉 경험과 관련된 기존의 연구는 외국인의 경우 외국인 노동자라는 특정집단에 제한되어 있거나(김석호 외 2009), 한국인의 경우 접촉을 측정하는 경험을 지인이 있는가의 여부로 분석하거나(송유진 2013), 접촉 경험이 상대 집단에 대한 유의미한 태도를 가지고 있음은 확인할 수 있으나 이 역시 한국인의 외국인에 대한 접촉 경험이 제한적이어서(정하나 2016), 한국인이 외국인과 어떤 일상적인 접촉을 하고 있는지 접촉의 질의 수준과 그것이 태도에 주는 영향과의 관계를 분석하는데 한계가 있었음을 알 수 있다.

3. 외국인 밀집거주 지역에 거주하는 한국인과 외국인의 상호 인식

한국이 다문화 사회에 진입했다는 데에는 이의가 없으나, 내국인과 외국인의 개인적 교류나 그 빈도를 파악할 수 있는 자료는 사실상 많지 않으며 그들이 상호 어떤 태도를 가지고 있는지 인식조사를 실시한 자료도 매우 드물다. 이는 외국인 인구가 지속적으로 급증하고 있음에도 외국인 이주민을 우리 사회의 구성원으로서 인식하고 함께 살아가는 공동체의 일원으로 인식하기 시작한 지 얼마 되지 않았기 때문으로 보인다.

외국인 인구가 급증하게 된 것은 저출산에 따른 생산인구의 감소와 저임금 제조업과 서비스

업에 대한 내국인들의 취업기피 현상에서 비롯되었으며, 이는 앞으로도 더욱 가속화 될 것으로 보인다. 초기 외국인이 입국하기 시작한 것은 1990년 대 중소기업을 중심으로 인력난을 해소하기 위해 단기간 입국이 중심이 되었으나, 점차 체류 기간이 연장되면서 정주하는 외국인 노동자들이 많아지고 있고, 특히 2002년 외국국적 해외 동포의 방문 취업을 허가하면서 이들 역시 특정 기간 체류가 아니라 정주를 택하면서 정주하는 외국인의 수는 더욱 많아지게 되었다.

2015년 현재 서울시의 인구는 10,297,138명이며, 서울시에 등록된 외국인의 비율은 전체 서울시 인구의 2.7%(274,957명)이다. 이들 외국인 중 73%가 중국인인데(198,773명), 조선족은 142,168명으로, 이는 전체 등록외국인 중 52%, 중국인 중 72%에 달한다. 서울은 전국에서 외국인의 거주 비율이 가장 높은 지역인데, 서울시 안에서도 구별로 살펴보면 영등포구(39,307명), 구로구(30,903명), 금천구(18,638명), 관악구(16,004명) 순으로 거주하는 외국인들의 수가 높다¹⁾. 이 통계는 이 지역에 거주한다고 등록한 외국인들의 수로, 불법체류 외국인들까지 포함한다면 실제로 거주하는 사람들의 수는 훨씬 더 많을 것으로 예상된다. 이를 동별로 분석하면 영등포구 대림동과 가리봉동은 등록 외국인 비율이 40%이상에 달하며, 이들 중 중국인은 90%이상이다.

이와 같이 정주하거나 체류하려는 외국인들은 특정 지역에 집중적으로 살면서 집단 주거지역을 형성하게 되는데, 이 지역에 그들에게 필요한 생활편의시설이 집중되어 있고, 이곳에서 이주민들에게 필요한 주택이나 일자리 제공에 도움을 줄 수 있는 사회적 연결망이 만들어지기 때문이다(이영민 외 2014; 박세훈 2010).

장기 거주하는 외국인의 수가 지속적으로 증가하면서 내국인과 외국인의 접촉이 좀 더 빈번해진 것은 사실이나, 이들 외국인들이 특정지역에 집중 거주하면서 그 이외의 지역에서 내국인과 외국인의 일상적인 접촉 경험은 사실상 제한되어 있다. 또한 외국인 집중 거주 지역에서도 내국인과 외국인 주민들의 상호 접촉이나 교류가 늘어난 것은 아닐 수 있다(박세훈 외 2009; Eller 2004). 더불어 외국인의 증가 자체가 내국인들에게는 위협적으로 느껴질 수 있으며, 이는 직접적인 경험과 무관하게 외국인들에 대한 부정적 태도를 형성하기도 한다(이석준 외 2014; Schneider 2008; Quillian 1995).

내국인이 외국이주민에 대해 위협을 인지하는 등의 부정적 태도를 가지게 되면 내국인은 외국인 밀집 지역의 슬럼화에 대해 더욱 배타적인 태도를 가지게 될 수 있다. 외국인 집중거주 지역에 거주하는 내국인들이 그렇지 않은 지역에 거주하는 내국인들에 비해 이주민 집단에 대한 사회적 거리감이 더 높은 것으로 드러났는데, 이는 외국인들과의 접촉보다는 거주지역의 슬럼화에 따른 불만족과 관련이 있다(박효민 외 2016). 특히 외국인 인구 비중이 높아질수록 외국인에 대해 배타적인 태도가 증가하며, 이 인종구성이 외국인에 대한 사회적 거리감에 미치는 영향은 인종집단에 따라 상이하게 나타나는데, 중국 조선족, 중국 한족, 동남아시아 인에 대한 포용적 태도가 감소하는 것으로 드러났다(민지선 외 2013).

이러한 연구들을 볼 때, 외국인 집중거주 지역에 거주하는 내국인들이 외국인들에 대한 부

1) 2015 법무부 출입국 외국인 정책 통계연보

정적 태도나 편견이 높을 것으로 예상할 수 있으며, 한편 이와 같은 태도를 완화시킬 수 있는 상호접촉 등의 기회가 많지 않을 수도 있다. 이러한 상황이 내국인들의 외국인에 대한 신뢰에 어떤 영향을 주는지, 유사한 환경에 노출되어 있을 것으로 보이는 외국인들은 한국인에 대해 어떤 신뢰 수준을 가지고 있는지, 나아가 이에 영향을 준 요인들에 대해 분석하고자 한다.

III. 연구방법

1. 분석자료

외국인들의 상당수는 특정한 지역에 집중 거주하며, 집단별로 정보를 교환하고 정착하는데 필요한 연결망을 제공받는 등 상호 네트워크를 형성하며 사회적·문화적 인프라를 구축한다. 이러한 외국인 밀집지역은 내국인과 외국인이 일상적으로 부딪히며 상호 관계를 만들어 가는 곳으로, 이들이 상호 호혜적 관계를 유지할 수도 있으나 동시에 서로 다른 문화에 의한 갈등의 소지도 존재하는 양면성을 가진다.

내국인과 외국인의 상대방 집단에 대한 신뢰와 상호 접촉의 영향관계를 이해하기 위해서 외국인 집중 거주 지역에 거주하되, 일상적인 접촉이 가능한 물리적 환경을 상정하기 위해 분석대상을 동단위로 하였다. 본 연구는 2015년 한국보건사회연구원의 『외국인 집중거주 지역 내 내국인 주민 인식조사』와 2016년 서울시에서 실시한 『서울시 외국인 주거 환경 조사』를 사용한다.

『외국인 집중 거주 지역 내 내국인 주민 인식조사』은 동 단위를 대상으로 한 조사로, 서울시 서남권과 시흥 안산 지역의 외국인의 거주 집중도가 높은 상위 13개 지역에 사는 한국인들 대상으로 표집하였다²⁾. 개인 단위 표집구성은 만 20세 이상 성인 총 1,000개의 샘플로 이루어져 있으며 그 중 500개는 집중 거주 지역에서, 나머지 500개는 외국인 집중 거주지역과 지리적으로 인접한 지역으로, 외국인들과 내국인들의 경험이 유사한 지역을 대상으로 자료를 추출하였다(최경수 외, 2016).

『서울시 외국인 주거 환경 조사』는 영등포구 대림동과 구로구 가리봉동에 거주하는 중국인들을 대상으로 조선족 406명, 한족 150명이 한국인들과 접촉하는 정도와 한국인에 대한 신뢰를 조사하였다(이윤석 외, 2017). 이 조사는 한국에 이주한 중국인들의 인식과 한국인들의 외국인에 대한 인식을 서로 비교분석할 수 있도록 『외국인 집중거주 지역 내 내국인 주민 인식조사』와 동일한 설문으로 설계하였다. 가리봉 연변거리와 대림역 주변의 대림동 차이나타운을

2) 외국인 집중 거주지역으로 선정된 곳은 구로2동, 구로4동, 가리봉동(이상 구로구), 독산 3동, 가산동(이상 금천구), 대림1동, 대림2동, 신길5동(이하 영등포구) 외에 시흥시 정왕 1동, 정왕본동, 안산시 선부2동, 원곡 1동, 원곡본동이며, 이 지역에 인접한 지역들, 예컨대 구로구 구로1동, 구로3동, 구로5동, 광명시 철산2동 철산4동, 하안4동, 동작구 신대방1동, 금천구 독산1동, 독산4동, 관악구 조원동 미성동, 영등포구 대림3동, 신길3동, 신길4동, 신길6동, 시흥시 정왕 2동, 정왕4동, 군자동, 안산시 초지동, 원곡2동, 선부1동, 선부3동 등 서울시 총 15개동, 시흥안산권 인접지역 7개동을 선정하였다

중심으로, 조선족과 한족의 사회적 연결망, 예컨대 다문화가족지원센터나 이주민지원센터, 서남권 글로벌센터 등을 적극 활용함으로써 이 지역에 거주하는 중국인들을 대표하는 표집이 될 수 있도록 하였다(이윤석 외, 2017).

이 두 자료가 조사한 지역 중 가리봉동, 대림동 등 외국인 집중거주 지역과 함께 외국인과 한국인의 인구 구성이 유사한 지역도 포함시켰다. 가리봉동과 대림동에 인접한 지역 중에서 등록 외국인 인구 비율이 총 인구 대비 10%이상이면서 그 외국인들 중 중국인 비율이 90%이상인 지역³⁾을 포함시켜, 서울시의 총 13개동에 거주하는 한국인 437명을 추출하였다. 한국인의 의식조사를 실시한 『외국인 집중 거주지역내 내국인 주민 의식조사』는 2015년에 하였고, 외국인의 의식조사를 실시한 『서울시 외국인 주거 환경 조사』는 2016년에 이루어져 비록 시기가 정확하게 일치하는 것은 아니나, 이 기간 동안 상호 집단에 대한 신뢰가 크게 차이가 없는 것으로 보고 상호 비교하였다.

2. 변수구성

(1) 타국적⁴⁾ 집단에 대한 신뢰

각 집단에 대해 가지고 있는 신뢰는 처음 만난 낯선 사람, 국내에 거주하는 타국적 사람, 우리 지역에 거주하는 타국적 사람에 대해 얼마나 신뢰하는지에 대해 4점 리커트 척도를 이용한 응답한 결과를 통해 측정하였다. 문항은 ‘전혀 신뢰하지 않는다’를 1점으로 하고 ‘매우 신뢰한다’를 4점으로 하여 점수가 높을수록 신뢰 수준이 높은 것을 나타낸다.

두 조사 모두 동일한 질문을 사용하여 한국인과 중국인의 타국적 집단에 대한 신뢰 결과를 직접적으로 비교할 수 있다. 그러나 한국인은 ‘국내에 거주하는 외국인’과 ‘우리 지역에 거주하는 외국인’에 대해 응답하고, 중국인은 ‘국내에 거주하는 한국인’과 ‘우리 지역에 거주하는 한국인’에 대해 응답하여, 한국인들이 국내에 거주하는 외국인들에 대한 신뢰에 답변할 때, 그 외국인들을 반드시 중국인들이라고 할 수는 없다. 다만 이웃에 거주하는 외국인들에 대한 신뢰의 경우, 응답자들이 거주하는 지역의 외국인 들 중 중국인들의 비율이 90%이상임을 감안하면 이웃에 거주하는 외국인들은 중국인들이라고 가정할 수 있다. 중국인들은 한국에 거주하거나 이웃에 거주하는 한국인에 대한 신뢰에 대해 답변한 바, 이웃에 거주하는 타국적 집단에 대한 신뢰는 서로에 대한 신뢰로 보아도 될 것이다.

(2) 타국적 집단과의 접촉 빈도와 그 접촉의 질

양 집단이 타국적 집단과 어떤 접촉을 하고 있는지를 분석하기 위해 ‘지난 2주 동안 몇 명의 타국적 사람들과 대면, 전화, 우편, 인터넷 등의 방식으로 연락 또는 접촉한 경험이 있는

3) 표집 대상 지역: 구로구의 가리봉동(40%), 구로 2동(24%), 구로4동(18%), 구로5동(11%), 영등포구의 경우 대림1동(19%), 대림2동(41%), 대림3동(15%), 신길4동(11%), 신길5동(17%), 관악구 조원동(12%), 동작구 신대방1동(11%), 괄호 안은 동 전체 인구 대비 등록 외국인 비율

4) 한국인은 외국인에 대해 응답하고, 중국인은 한국인에 대해 응답한 바, 각 국적별로 상대 국적의 사람들을 통칭할 때 이하 타국적 집단으로 호칭을 통일하고자 한다

지'에 대한 응답을 활용하였다. 단, 길에서 스쳐지나가거나, 음식점 등에서 종사하는 타국적 사람들과 접촉한 경우는 제외하도록 하여, 불특정 타인이 아니라, 좀 더 실제적이고 일상적인 접촉이 있는 타국적 사람들의 수를 조사하였다. 특히 최근 2주 동안 만난 사람들에 대해 응답하도록 함으로써, 그 접촉이 지속적이면서도 최근에 이루어진 접촉이 될 수 있도록 하였다. 총 5개의 카테고리 '접촉이 없는 경우', '1명~2명', '3명~4명', '5명~9명', '10명 이상'에 응답하였다.

타국적 사람들과 접촉한 경험이 있는 응답자들의 경우, 그 접촉의 질에 대한 파악은 접촉한 사람들과의 관계에 대한 응답을 활용하였다. 가족이나 친척, 친구, 직장 동료, 이웃, 내가 고용한 직원 등 총 8개의 항목이 있었으나, 8개의 항목 중 내가 고용한 직원, 자녀가 다니는 학교 선생님 등의 항목에 대한 답변의 수가 양 집단 모두 적어 지인이라는 항목으로 분류하였다. 결과적으로 최근 2주 동안 접촉한 타국적 사람들과의 관계에 대한 응답을 '가족이나 친척', '친구', '직장 동료', '이웃' 그리고 '지인'의 5개 항목으로 나누어 분석하였다.

(3) 분석 방법

이 연구는 타인종이나 타민족과의 접촉이 타집단에 대한 태도에 긍정적인 영향을 미친다는 접촉이론을 활용하여 타국적인과의 접촉 경험이 상대 집단에 대한 신뢰와 관계를 맺고 있는지 분석하는데 그 목적이 있다.

우선 조사 응답자들의 사회인구학적 특성을 <표 1>을 통해 살펴본다. <표 2>는 이들이 타국적 집단과의 접촉이 몇 명이었는지 양적인 측면과, 접촉한 사람들과의 관계는 무엇인지를 통해 접촉 경험의 질적인 측면에 대해 보여준다. <표 3>에서는 동일 지역에 거주하는 한국인과 중국인이 타국적 집단에 대해 갖는 신뢰의 차이를 보여준다.

접촉 경험을 독립변인 혹은 매개변인으로, 타국적 사람에 대한 신뢰를 종속 변인으로 하여 순서 로짓 회귀분석(ordered logistic regression)한 결과를 크게 두 가지로 나누어 분석하였다. <표 4>는 접촉경험의 양과 신뢰와의 관계를 분석하고, <표 5>는 접촉의 질적인 측면과 신뢰의 관계를 분석한다. 통제 변수로는 성별, 연령, 결혼 여부, 교육수준, 직업과 소득 등 사회인구학적 배경변수를 활용하였다.

IV. 연구결과

1. 분석대상의 일반적 특성

분석 대상은 외국인 집중 거주지역에 거주하는 총 1,085명으로 한국인은 437명, 중국인은 조선족 포함 556명이다. <표 1>은 분석 대상자의 사회경제 및 인구학적 특성이다.

〈표 1〉 응답자의 사회경제 및 인구학적 특성

(단위: %)

변수	범주	중국인	한국인	카이제곱검정
성별	남성	53.1	49.7	
	여성	46.9	50.3	
연령	20대 이하	16.2	19.9	
	30대	19.1	24.3	
	40대	26.3	21.7	
	50대	26.1	21.7	
	60대 이상	12.4	12.4	
혼인상태	기혼	68.0	66.1	
	미혼	20.7	30.7	**
	이혼	7.6	1.8	
	사별	3.8	1.4	
교육수준	무학	0.4	0	
	초등학교	7.0	3.2	
	중학교	25.1	5.3	**
	고등학교	51.3	53.1	
	2년제 대학	9.2	13.5	
	4년제 대학이상	7.0	24.9	
직업	일하고 있지 않음	6.6	30.4	
	서비스	53.8	16.7	
	단순노동	36.3	6.6	**
	사무직	2.4	46.2	
	기타	0.9	0	
소득	없음	6.6	0	
	100만 미만	13.1	0.5	
	100만원-200만원	47.7	4.6	
	200만원-300만원	28.6	15.1	**
	300만원-400만원	3.6	29.1	
	400만원-500만원	0.2	27.5	
	500만원-600만원	0.2	14.7	
600만원 이상	0	8.7		
N		556	437	

주: * p<0.05, ** p<0.01

성별 분포를 보면 남성이 중국인이 49.7%, 한국인이 53.1%로 한국인의 남성 비율이 약간 높으나 거의 유사하다. 연령별 분포는 중국인과 한국인의 구성이 거의 유사하나 중국인은 20대가 16.2%, 30대가 19.1%, 40대가 26.3%, 50대가 26%인 반면, 한국인은 20대가 19.9%, 30대가 24.3%, 40대가 21.7%, 50대가 21.7%로 한국인의 연령이 조금 더 낮다. 결혼 여부의 경우, 중국인과 한국인의 기혼자의 비율이 비슷하나, 한국인들이 중국인들에 비해 미혼이 많고 이혼한 사람의 비율이 적다.

교육 수준과 직업은 중국인과 한국인이 매우 다르게 나타난다. 중국인들의 경우 초등학교 졸업이 7%, 중학교 졸업 25.1%, 고등학교 졸업 51.3% 등 중학교와 고등학교 졸업이 대다수 라면, 한국인들은 고등학교 졸업이 53%, 2년제 대학이 13.5%, 4년제 대학 이상이 25%로 대다수가 고등학교와 대학교 졸업 이상의 학력 수준을 보인다. 한국인들의 높은 교육수준을 반

영하고 있는 것으로 보이며, 이는 종사하고 있는 직업에도 반영된다.

중국인은 대다수가 서비스 업종(53.8%)과 단순노동(36.3%)에 종사하고 있으나 한국인은 46.2%가 사무직에 종사하고 있어 국적에 따라 종사하고 있는 직업이 매우 차이가 남을 알 수 있다. 소득 수준 역시 차이가 날 수 밖에 없는데, 중국인의 경우 주로 100만원에서 200만원에 가장 많이 분포하며(47%), 그 다음으로 200만원에서 300만원(28%)이다. 한국인은 300만원에서 400만원이 29%, 400만원에서 500만원이 27%로 한국인의 수입이 높음을 알 수 있다. 소득에 대한 이 수치는 한국인의 경우 가계 소득을, 중국인의 경우는 개인 소득을 조사하여 직접적인 비교가 어려운 측면이 있으나, 전반적으로 한국인들의 소득이 더 높음을 짐작할 수 있다.

2. 타국적 집단과의 접촉 경험

〈표 2〉는 중국인과 한국인의 타국적 집단과의 접촉 경험을 보여주는데 그 평균과 분포에서 많은 차이를 보인다.

〈표 2〉 지난 2주 동안 연락하거나 접촉한 타국적 사람의 수와 그 관계

		(단위: %)	
		중국인	한국인
접촉한 사람의 수	범주		
	접촉한 사람 없음	24.8	62.2
	1명-2명	23.2	11.4
	3명-4명	26.4	8.7
	5명-9명	16.2	7.8
	10명 이상	9.4	9.8
접촉한 사람의 수 평균*		2.6	1.9
접촉한 사람과의 관계	범주		
	접촉한 사람 없음	24.9	62.2
	가족 혹은 친지	7.4	0.5
	친구	16.2	2.8
	동료	33.7	9.4
	이웃	16.4	18.3
	지인	1.4	6.9
N		556	437

* 접촉한 사람의 수에 대해 '접촉한 사람 없음'을 1로, '10명 이상'을 5로 한 범주 변수에 대해 응답한 값의 평균

내외국인의 타국적 사람들과의 접촉 결과를 보면, 중국인의 경우 접촉이 전혀 없었다고 대답한 사람은 25%인데 반해 한국인들은 62%에 달하여, 한국인들의 경우 외국인 집중거주 지역에 거주함에도 불구하고 실질적인 접촉이 없는 사람이 과반이었다. 지난 2주 동안 중국인이 만난 한국인의 수의 평균은 2.6인 반면 한국인이 중국인을 만난 평균은 1.9로 나타나 중국인이 한국인을 훨씬 더 많이 접촉하고 있다는 것을 알 수 있다($t=8.35, p<0.001$). 중국인의 경

우 한국에서 거주하는 동안 어쩔 수 없이 한국인과 접촉하고 생활할 수밖에 없다면, 한국인의 경우 외국인 집중 거주 지역에 거주하더라도 중국인과 특별한 접촉 없이 생활 가능하다는 점이 반영된 것으로 해석할 수 있다.

이렇게 만난 사람들과의 관계를 보면 중국인들과 한국인들과의 접촉 형태가 좀 더 명확하게 드러난다. 중국인들은 친구나 친지 등 개인적인 관계나(23%) 동료나 이웃 등(50%)의 관계로 한국인들과 접촉이 이루어지고 있는 반면, 한국인들은 이웃으로 만나는 경우가 18%로 가장 높고 동료로 만난 경우는 9%에 그치고 있다. 즉 한국인의 경우 외국인 집중지역에 거주하기 때문에 외국인을 이웃으로 만나는 경우가 가장 많고, 그 다음으로 직장 동료로서 일부 만나고 있는 것으로 보인다. 이는 이들의 직업과도 관계가 있는 것으로 해석할 수 있는데, 이 지역에서 거주하는 중국인들의 경우 직장에서 한국인 동료를 만날 확률이 상대적으로 한국인에 비해 높고, 이들이 주로 서비스업종과 단순노동 업종에 종사하는 반면 이 지역의 한국인들은 사무직에 종사하는 비율이 높으므로, 한국인들은 중국인들을 직장에서 만나는 경우가 상대적으로 낮다. 이와 같은 타국적 사람들과의 접촉 관계가 중국인들과 한국인들이 친구로서 만나는 비율의 차이에도 드러나는 것으로 생각할 수 있다.

3. 타국적 집단에 대한 신뢰 수준

양 집단의 타국적 집단에 대한 신뢰 수준을 집단별로 <표 3>에서 확인할 수 있다. 대상 집단은 낯선 사람, 타국적 사람, 지역에 거주하는 타국적 사람으로 나누어 각각 신뢰 수준을 분석하였다.

<표 3> 중국인과 한국인의 각 집단별 신뢰 비교

(단위:%)

	낯선 사람에 대한 신뢰		타국적 사람에 대한 신뢰		이웃에 거주하는 타국적 사람에 대한 신뢰	
	중국인	한국인	중국인	한국인	중국인	한국인
매우 신뢰한다	0.5	0.5	1.1	0.2	2.2	0.2
약간 신뢰한다	16.7	11.9	34.4	14.7	38.3	13.5
별로 신뢰하지 않는다	44.1	57.9	51.3	65.9	52.0	65.9
전혀 신뢰하지 않는다	38.7	29.8	13.3	19.2	7.6	20.4
평균*	1.8	1.8	2.2	2.0	2.4	1.9

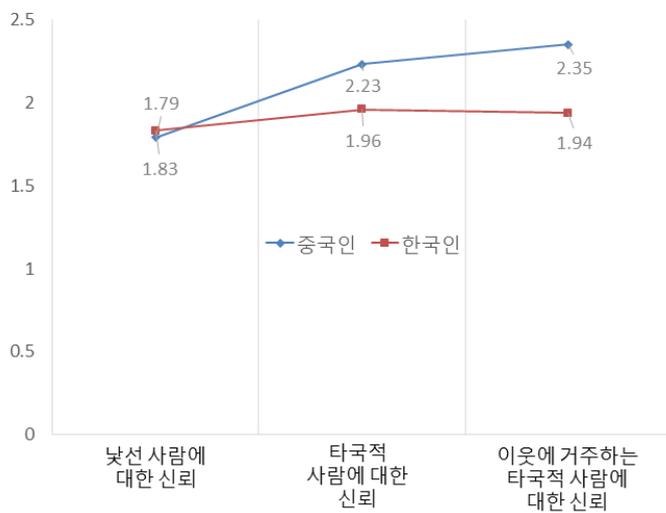
* 집단별 신뢰에 대해 '전혀 신뢰하지 않는다'를 1점, '매우 신뢰한다'를 4점으로 하는 리커트 척도로 응답한 값의 평균

신뢰 수준에서 가장 엄격한 기준이 적용되는 집단은 보편적 신뢰라고 일컬어지는 '처음 만난 낯선 사람에 대한 신뢰'이다. 응답자의 신뢰에 대한 보편적 특징을 보여주는 값으로 특정 집단을 상정하지 않고 본인이 낯선 사람들에 대해 어떤 신뢰를 가지고 있는지 보여주는 지표이다(류태건 2014). 이 지역에 거주하는 내국인과 외국인의 기본적인 대인신뢰 수준을 파악 할 수 있다는 점에서 이 값은 의미가 있다. 낯선 사람에 대한 신뢰 수준의 평균값을 보면 중국인이

1.79, 한국인이 1.83으로 중국인과 한국인의 타인에 대한 보편적 신뢰는 크게 차이가 없다 ($t=-0.89, p=0.813$). 즉, 조사에 응답한 한국인과 중국인이 이 보편적 신뢰에 대한 차이가 없었기 때문에 타국적 집단에 대한 신뢰의 차이가 응답자들이 원래부터 가지고 있는 사람에 대한 신뢰가 달라서 비롯된 것이 아니라 이 지역에서의 어떤 경험과 관련이 있음을 알 수 있다.

본 연구가 주목한 신뢰는 한국인의 경우 국내에 거주하는 외국인과 우리 지역에 사는 외국인에 대한 신뢰, 그리고 중국인의 경우 한국에 거주하는 한국인과 우리 지역에 사는 한국인에 대한 신뢰이다. <표 3>은 한국인과 중국인의 타국적 집단에 대한 신뢰가 매우 다름을 보여주는데, 이는 아래 <그림 1>에서 좀 더 명확하게 확인할 수 있다.

<그림 1> 중국인과 한국인의 각 집단별 신뢰 비교



우선 평균값을 보면, 보편적 신뢰에서 중국인과 한국인은 크게 차이가 없으나, 타국적 사람에 대한 신뢰에서 중국인이 한국인에 비해 상대 집단을 더 신뢰하고 있는 것으로 나타난다($t=6.64, p<0.001$).

중국인의 경우 한국에 거주하는 한국인에 대해 '전혀 신뢰할 수 없다'가 13%인 반면, 한국인은 한국에 거주하는 외국인에 대해 19%가 전혀 신뢰할 수 없다고 응답하는 등 한국인의 외국인에 대한 신뢰가 중국인의 한국인에 대한 신뢰에 비해 더 낮다. '다소 신뢰할 수 없다'에 대해서도 중국인은

51%, 한국인은 66%로 한국인의 외국인에 대한 신뢰가 상당히 부정적임을 알 수 있다.

이웃에 거주하는 타국적 사람에 대한 신뢰는, 양 국적의 조사 대상들이 서로에 대한 인식을 보여준다는 면에서 더욱 흥미롭다. 중국인은 이웃에 거주하는 하는 한국인에 대해 '전혀 신뢰하지 않는다' 8%, '별로 신뢰하지 않는다' 52%로, 부정적인 사람이 60%인 반면, 한국인은 각각 20%와 66%로 외국인에 대한 신뢰가 매우 낮게 나타난다. 이는 이웃에 거주하는 양 집단이 서로 신뢰하지 않는다는 것을 보여주는데 특히, 한국인이 중국인에 비해 더 부정적 신뢰의 태도를 가지고 있어($t=10.41, p<0.001$), 이런 차이가 어디에서 연유하는지 더 심도 깊은 분석이 필요함을 알 수 있다.

4. 타국적 집단에 대한 신뢰 수준에 대한 순서 로짓 회귀분석

이에 본 연구는, 타국적 집단과의 접촉 경험이 상호 집단에 대한 신뢰에 영향을 끼칠 수 있다고 보고, 두 변인간 회귀분석을 시행하였는데 한국인과 중국인이 뚜렷한 차이를 보인다. 한국인의 경우 외국인과의 접촉 여부나 접촉한 사람의 수와 외국인에 대한 신뢰, 지역에 거주하는 외국인에 대한 신뢰가 유의미한 관계를 보여주지 않았다. 그러나 중국인의 경우, 한국인과

의 접촉이 많을수록 한국에 거주하는 한국인과 지역에 거주하는 한국인에 대한 신뢰가 높아지는 것으로 나타났다. 이 결과에서 주목할 것은 한국인과의 접촉이 많아질수록 중국인들은 한국인에 대한 신뢰와 지역에 거주하는 한국인에 대한 신뢰가 높아진다는 점이며, 반면 한국인은 중국인을 포함한 외국인들에 대한 신뢰에 영향을 끼치는 요인이 두드러지게 나타나지 않는다는 것이다. 세부 내용은 아래 <표 4>와 같다.

접촉한 사람들과의 관계에 따라 해당 집단에 대한 신뢰 정도가 다른지 회귀분석한 결과를 보면 이 역시 한국인과 중국인이 차이를 보인다. 중국인은 한국에 거주하는 한국인, 지역에 거주하는 한국인 등 접촉한 대부분의 관계에 따라 신뢰 수준이 다르다. 한국인 가족/친지, 친구, 동료를 만난 사람들이 그렇지 않은 사람들에 비해 일반적인 한국인과 이웃에 거주하는 한국인에 대한 신뢰가 높아진다. 지난 2주 동안 주로 만난 사람들에 대한 응답이므로, 주변의 한국인 친구나 동료를 만나는 등의 일상적인 접촉이 한국인에 대한 신뢰와 관련을 갖는다는 것을 알 수 있다.

반면, 한국인의 경우 일반적인 외국인이나 이웃에 거주하는 외국인에 대한 신뢰와 유의미한 관련을 맺는 접촉 관계는 없는 것으로 나타나는데, 유일하게 외국인 동료를 만난 사람들이 그렇지 않은 사람들에 비해 외국인에 대한 신뢰가 높게 나타난다. 이들 결과를 종합하면, <표 5>에서 보는 바와 같이 한국인과 일상적인 접촉에 있는 중국인일수록 한국인에 대한 신뢰가 높고, 한국인 역시 동료와 같은 관계에 있는 외국인과의 접촉이 많아질수록 외국인에 대한 신뢰가 높아진다.

사회 인구학적 변인의 경우 한국인과 중국인 모두에게 지역에 거주하는 타국적 집단에 대한 신뢰도에 유의미한 영향을 주지 못했다. 소득이나 교육수준이 높을수록 일반신뢰가 높다는 선행연구들이 있으나(박희봉 외 2000; 장수찬 2004), 본 조사의 응답자들의 신뢰에 영향을 주는 사회 인구학적 변인은 없었다.

특히 한국인의 경우 접촉한 외국인의 수나, 대상과의 어떤 관계와 외국인에 대한 신뢰가 유의미한 관련을 맺는 경우는 없으나 유일하게 외국인 동료를 만난 경우, 만나지 않은 사람들보다 외국인에 대한 신뢰가 높아졌다. 이는 일상적인 접촉이 신뢰를 형성하는데 유의미한 영향이 없다고 해석할 것이 아니라, 동료와 같이 동등한 집단 지위에 있거나 집단 간 협동의 기회가 주어진 접촉이 있을 때 외국인 일반에 대한 신뢰에 영향을 주는 것으로 보아야 한다.

반면, 외국인 동료를 접촉한 것이 한국인들의 일반적인 외국인에 대한 신뢰에는 긍정적인 영향을 주었는데, 지역에 사는 외국인들에 대한 신뢰에는 유의미한 관계가 드러나지 않는다. 이는 지역에 사는 외국인의 경우에는 이러한 동료와의 경험이 이웃에 거주하는 외국인에게는 확장되지 않은 것인데 이웃에 거주하는 외국인들의 경우 자신들의 외국인 동료에서 확장된 일반적인 외국인이 아닌 특정 집단으로 자신의 직접적인 경험에 근거하여 판단할 가능성이 있다. 주거 안정성이나 범죄 피해 인식, 차별 경험 등이 대상 집단에 대한 신뢰와 배타적 태도에 영향을 준다는 선행 연구들을 고려할 때(Uslander 2002; 김병학 외 2013; 김동윤 2012), 이러한 외국인 밀집지역에서 한국인의 외국인에 대한 배타적 태도는 서로 간 직접적 상호작용이나 접촉 경험이 부재한 상황에서 주거나 안전에 대한 불만족이 중국인에 대한 신뢰에 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

〈표 4〉 한국인과 중국인의 타국적 집단에 대한 신뢰에 대한 순서화된 로짓 회귀분석 결과: 접촉한 사람의 수

	낮선 사람에 대한 신뢰				타국적 사람에 대한 신뢰				이웃에 거주하는 타국적 사람에 대한 신뢰			
	한국인		중국인		한국인		중국인		한국인		중국인	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	회귀계수	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
접촉한 사람의 수	-0.003	0.072	0.176**	0.068	0.079	0.075	0.190**	0.069	0.071	0.075	0.218**	0.070
연령	0.001	0.012	0.123	0.090	0.009	0.013	0.161	0.091	-0.014	0.013	0.097	0.093
성별(vs. 남성)	-0.495 *	0.214	0.358	0.218	-0.281	0.224	0.393	0.218	-0.173	0.224	-0.017	0.220
교육수준	0.105	0.115	0.120	0.104	0.056	0.122	0.055	0.106	-0.112	0.122	0.085	0.107
직업(vs. 무직)												
서비스	-0.682	0.311	0.376	0.465	-0.511	0.331	-0.598	0.438	-0.379	0.328	-0.130	0.445
단순노동	-0.226	0.431	0.929	0.495	-0.634	0.448	-0.178	0.473	-0.290	0.448	0.206	0.484
사무직	-0.338	0.260	-0.201	0.757	-0.593 *	0.274	-0.693	0.706	-0.092	0.274	-0.670	0.711
기타	N/A	N/A	0.443	1.030	N/A	N/A	-1.182	0.975	N/A	N/A	-0.539	1.034
소득수준	0.043	0.079	0.266*	0.123	-0.004	0.083	0.281*	0.126	-0.057	0.082	0.224	0.127
혼인상태(vs. 미혼)												
기혼	0.247	0.316	0.367	0.251	-0.096	0.322	0.565*	0.254	0.456	0.325	0.444	0.261
이혼	0.542	0.816	0.040	0.380	1.040	0.806	0.273	0.386	1.501	0.811	-0.008	0.391
사별	0.294	0.907	-0.047	0.486	-0.527	0.947	0.391	0.494	0.007	0.964	0.262	0.510
N	437		539		437		539		437		539	
R2	0.014		0.038***		0.012		0.035***		0.010		0.033***	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

〈표 5〉 한국인과 중국인의 타국적 집단에 대한 순서화된 로짓 회귀분석 결과: 접촉한 사람과의 관계(계속)

	낯선 사람에 대한 신뢰				타국적 사람에 대한 신뢰				우리 지역에 거주하는 타국적 사람에 대한 신뢰			
	한국인		중국인		한국인		중국인		한국인		중국인	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
소득수준	0.055	0.079	0.318 *	0.125	-0.003	0.083	0.322 *	0.128	-0.062	0.083	0.277 *	0.129
결혼 여부(vs. 미혼)												
기혼	0.315	0.319	0.389	0.253	-0.097	0.326	0.556 *	0.256	0.429	0.329	0.444	0.263
이혼	0.633	0.828	0.022	0.388	1.051	0.817	0.273	0.394	1.453	0.820	-0.001	0.400
사별	0.380	0.908	-0.091	0.493	-0.494	0.953	0.415	0.500	0.004	0.970	0.246	0.516
N	437		539		437		539		437		539	
R2	0.019		0.051***		0.022		0.054***		0.020		0.048***	

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

중국인들의 경우 한국인 가족/친지, 친구, 동료들 중 누구를 만났더라도 일반적인 한국인과 이웃에 사는 한국인에 대한 신뢰에 유의미한 상관관계를 보인다. 중국인들의 경우 한국인과의 접촉이 한국인보다 훨씬 많으며 이러한 일상적인 접촉을 통해 획득한 신뢰가 일반적인 한국인과 이웃에 사는 한국인에 대한 신뢰에 영향을 주고 있는 것으로 해석할 수 있다. 중국인들의 경우 지역에서 한국인들과 마찬가지로 갈등 상황을 겪었지만, 주거 환경에 대한 만족도가 상대적으로 높고(이윤

석 외, 2017), 한국인들과 충분한 접촉을 통해 한국인들과 신뢰 관계를 형성한 사람들이 더 많을 수 있다. 이들의 경험이 중국인들과 공유되면서 중국인들은 한국이나 혹은 이웃에 거주하는 한국인에 대한 신뢰를 더 높게 가지고 있는 것으로 보인다. 결국, 일상적인 접촉이 신뢰에 영향을 주는 것으로 보이며, 특히 동료나 친구와 같은 관계에서 일어나는 질적인 접촉이 일어날 때 타국적 집단에 대한 신뢰에 긍정적 영향을 준다고 볼 수 있다.

V. 결론

본 연구는 내국인과 외국인의 타국적 집단에 대한 신뢰를 비교 분석하고, 신뢰에 영향을 주는 요인에 대한 이해를 깊게 함으로써 한국의 다문화사회 진전에 따른 내국인과 외국인간 신뢰를 형성하고 강화해 나가기 위한 방안을 마련하는 단초를 제공하는데 목적을 두었다. 접촉 경험이 타민족이나 타인종에 대한 편견과 부정적 태도를 완화시킨다는 데 착안하여, 타국적 사람과의 접촉 경험이 그 집단에 대한 신뢰와의 상관관계를 분석하였다.

내국인과 외국인의 일상적인 접촉이 가능한 외국인 집중거주 지역에 거주하는 한국인과 중국인을 동단위로 추출하여 응답한 결과를 통해 한국인과 중국인이 타국적 사람들과의 접촉 경험과 이를 통한 상호작용이 한국인과 외국인의 타국적 집단에 대한 신뢰에 깊은 영향을 끼친다는 것을 확인할 수 있었는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

우선, 외국인 집중거주 지역에 거주하는 한국인과 중국인의 타국적 사람들과의 접촉 경험에 큰 차이가 있음을 알 수 있었다. 한국인은 과반수가 넘는 사람들이 중국인을 포함한 외국인과의 직접적인 접촉이 없었으며, 조사 대상들이 외국인 집중 거주지역에 거주함에 따라 이웃인 외국인을 접촉한 사람들이 일부 있었다. 반면 중국인은 75%가 한국인과의 일상적인 접촉 경험을 가지고 있었으며, 주로 한국인 친구나 동료가 50% 이상으로 나타났다.

다음으로 신뢰의 경우 한국인과 중국인의 낯선 사람에 대한 보편적 신뢰는 차이가 없었으나, 타국적 사람에 대한 신뢰와 이웃의 타국적 사람에 대한 신뢰는 중국인이 한국인에 비해 훨씬 높은 수준을 보여주었다. 이러한 신뢰 수준에 영향을 준 요인을 회귀분석한 결과, 타국적 사람들과의 접촉 경험이 그 집단에 대한 신뢰에 긍정적인 영향을 주고 있음을 알 수 있었다.

중국인의 경우 접촉한 사람이 많으면 많을수록 일반적인 한국인과 이웃에 거주하는 한국인에 대한 신뢰의 수준이 높아짐을 알 수 있었다. 한국인 친구, 동료와 접촉한 경험은 한국인에 대한 신뢰에 영향을 주는 반면 이웃과의 접촉은 한국인에 대한 신뢰에 유의미한 관계를 보이지 않은 것으로 보아 이웃과의 접촉이 단순하게 스쳐 지나가는 접촉이 아니라 친구나 동료와 같이 지속적이고 친밀한 접촉이 아닌 경우 편견 감소나 부정적 태도 완화에 영향을 주지 않는다는 접촉이론의 선행연구와 마찬가지로 신뢰에도 유의미한 영향을 끼치지 않는다는 것을 확인할 수 있었다(Pettigrew 외 2006).

반면, 한국인의 경우 접촉한 외국인의 수나 접촉한 사람과의 관계가 한국인에 거주하는 외국인이나 이웃에 거주하는 외국인에 대한 신뢰와 유의미한 관계를 보여주지 않았다. 이는 한국인의 경우 외국인과의 접촉이 너무 낮고, 외국인과의 접촉 경험을 한 사람의 외국인에 대한 신뢰에 대한 반응이 엇갈리고 있는 것으로 해석할 수 있는데 외국에서 보고된 선행연구와 유사한 결과라고 할 수 있다(Isike 2017). 특히, 한국인들이 외국인 동료를 만난 경험이 유일하게 외국인에 대한 신뢰 수준에 영향을 준다는 회귀분석 결과가 이를 설명해준다.

사회 인구학적 배경, 즉 연령이 낮을수록, 교육수준이나 가계소득 수준이 높을수록 외국인에 대한 긍정적인 태도를 보인다는 선행 연구들이 많이 있으나(민지선 2014; 송유진 2013) 한국인의 경우 이와 같은 사회인구학적 변인이 외국인에 대한 신뢰에 유의미한 영향을 있음을 보

여주지 않으며, 중국인의 경우에도 소득 수준만이 한국인에 대한 신뢰에 영향을 주는 등, 그 결과를 볼 때 인구학적 요인보다 접촉 경험과 신뢰의 상관관계가 높음을 알 수 있다.

이웃에 거주하는 타국적 집단에 대한 신뢰의 경우 중국인이 한국인보다 상대적으로 일반적인 타국적 사람들과 지역에 거주하는 타국적 사람들에 대한 신뢰가 더 높게 나타나고는 있으나, 중국인과 한국인 모두 타국적 사람들에 대한 신뢰가 낮은 편으로, 이는 이 지역의 사회통합의 정도가 낮음을 보여주는 지표가 될 수 있으며, 특히 한국인과 중국인 간 상호 신뢰의 차이는 두 집단이 갈등 상황에 있을 수도 있는 징표이다(이재열 외 2014; 노대명 2009). 또한 사회 구성원들의 신뢰가 낮다는 것은 갈등을 해결하는데 필요한 기본토대가 약하다는 것으로 이에 대한 좀 더 심도 깊은 분석이 필요하다. 선행 연구에 따르면 지역에서의 거주 안정성이나 만족도, 상대 집단에 대한 위협 등이 외국인 집단에 대한 신뢰나 태도에 영향을 준다(박효민 2014; 류태건 2014). 한국인들이 이웃에 거주하는 중국인에 대한 신뢰가 낮고 이 신뢰에 영향을 주는 요인이 드러나지 않는 이유는 한국인들과 이웃 중국인들과의 유의미한 접촉 경험이 너무 낮고, 특히 주거지역에서의 거주 만족도가 낮다는 점을 들 수 있으나, 본 조사를 통해 모든 원인을 규명하기에는 한계가 있으며 앞으로 이에 대한 연구가 더욱 많이 진척되기를 기대해본다.

접촉 경험이 타민족 타인종에 대한 태도에 영향을 준다는 많은 선행연구들이 미국을 비롯한 서구사회에서 확인되고 있음에도 불구하고 한국에서는 이에 대한 연구가 매우 드물다. 우리 사회의 외국인 인구가 지속적으로 급증하고 있지만 외국인에 대한 경험을 한 내국인 인구가 일천하고, 내국인과 외국인간 접촉도 아직은 제한적으로 이루어지고 있기 때문으로 보인다. 본 연구에서 확인한 바와 같이 접촉 경험은 신뢰에 영향을 줄 뿐만 아니라 사회적 거리감, 외국인에 대한 태도 등에도 영향을 미친다. 또한, 접촉 이론에 따르면 자신이 직접 접촉한 경험이 없더라도 가까운 사람들을 통한 간접 경험도 대상 집단에 대한 태도에 영향을 준다는 것으로, 외국인 집중거주 지역에서 한국인들과 외국인들이 경험은 다른 지역의 한국인들과 외국인들 모두에 다양한 함의를 제공할 수 있다. 특히 이 지역을 중심으로 접촉 경험의 긍정적 효과를 볼 수 있는 요인에 대한 연구와 그를 바탕으로 한 다양한 정책적 대안에 대한 연구가 이루어진다면 향후 우리 사회가 다문화사회의 진전과 함께 더욱 통합되고 조화로운 사회를 만들어 가는데 도움이 될 것이다.

참고문헌

- 권아연, 조삼섭. 2014. 국내 거주 외국인 근로자 공중과 법무부 간 공중관계성이 이민 만족도 및 한국사회 신뢰도에 미치는 영향: 사회통합프로그램 참여자 중심으로. 『홍보학연구』 18(4): 119-168.
- 김동윤. 2012. 도시인의 문화 환경 만족과 사회적 신뢰의 인과성. 『한국디지털건축인테리어학회 논문집』 12(4): 49-57.

- 김병학, 고길곤, 김대중. 2013. 외국인 밀집지역 치안 위협요인의 실제(實在) 여부에 관한 연구: 서울특별시 구로구의 중국인 범죄의 특성을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』 24(3): 343-372.
- 김석호, 김상욱, 한지은. 2009. Social Distance between Foreign Workers and Koreans: From Foreign Workers' Viewpoint. 『한국인구학』 32(2): 115-140.
- 김승현. 2016. 가족주의와 사회적 신뢰의 상관성 연구. 『국가정책연구』 30(4): 1-24.
- 김영란. 2013. 다문화사회 한국의 사회통합과 다문화주의정책. 『한국사회』 14(1): 3-30.
- 김인영. 2008. 한국사회와 신뢰: 후쿠야마와 퍼트남 논의의 재검토. 『세계지역연구논총』 26(1): 5-29.
- 노대명. 2009. 사회통합의 현황과 향후 정책과제. 『보건복지포럼』 150: 6-19.
- 류태건. 2014. 한국, 일본, 미국, 독일의 대인신뢰와 정부신뢰: 수준과 영향요인 비교분석. 『한국정치연구』 23(3): 189-218.
- 민지선, 김두섭. 2013. 거주지역의 외국인 비중이 외국인에 대한 사회적 거리감에 미치는 영향. 『한국인구학』 36(4): 71-94.
- 박병진. 2007. 신뢰형성에 있어 사회참여와 제도의 역할. 『한국사회학』 41(3): 65-105.
- 박세훈. 2010. 한국의 외국인 밀집지역: 형성과정과 사회공간적 변화. 『한국도시행정학회』 23(1): 69-100.
- 박윤환. 2011. 빈곤층과 외국인 주민 거주지분리에 대한 연구: 서울시 사례연구. 『서울도시연구』 12(4): 103-122.
- 박통희. 2004. 정, 가족주의 그리고 대인간 신뢰: 한국 중앙정부의 사례. 『한국행정학회』 38(6): 23-45.
- 박효민, 김석호, 이상림. 2016. 이주민 주거 밀집지역 내 내국인 인식 연구. 『한국정당학회』 15(2): 105-138.
- 박희봉, 이희창, 김동욱, 김철수, 박병래. 2000. 한국의 신뢰수준 및 영향 요인: 단체 참여 및 개인의 사회-경제적 배경과 대인신뢰, 단체신뢰, 대중매체 신뢰. 『한국정책학회』 12(3): 199-263.
- 송유진. 2013. 외국인과의 접촉경험이 외국인 수용정도에 미치는 영향. 『한국인구학』 36(3): 1-19.
- 이명진, 최유정, 최섯별. 2010. 다문화사회와 외국인에 대한 사회적 거리. 『조사연구』 11(1): 63-85.
- 이수인. 2011. 정서적 가족주의와 문화적 가치가 일반신뢰와 특수신뢰에 미치는 영향. 『경제와사회』, 169-204.
- 이영민, 이은하, 이화용. 2014. 서울시 중국인 이주자 집단의 거주지 특성과 장소화 연구: 조선족과 한족의 비교를 중심으로. 『한국도시지리학회지』 17(2): 15-31.
- 이윤석, 김석호, 정해진. 2017. 서울시 주거취약계층 및 외국인 실태조사. 서울시 보고서. 발간예정
- 이재열, 조병희, 장덕진, 유명순, 우명숙, 서형준. 2014. 사회통합: 개념과 측정, 국제비교. 『한국사회정책』 21(2): 113-149.
- 이재완. 2013. 외국인 신뢰가 다문화정책지지에 미치는 효과분석: 서울시의 외국인 이주정책과 다문화정책을 중심으로. 『한국정책학회』 22(4): 285-315.
- 이석준, 김경민. 2014. 서울시 조선족 밀집지 간 특성분석과 정책적 함의. 『서울도시연구』 15(4): 1-16.
- 장수찬. 2004. 한국 연줄사회조직의 특성과 신뢰구조의 이해: 이중적 신뢰구조가 갖는 민주주의에 대한 함의는 무엇인가?. 『세계지역연구논총』 22(2): 359-394.
- 장용석, 조문석, 정장훈, 정명은. 2012. 사회통합의 다원적 가치와 영향요인에 관한 탐색적 연구: 국가주의, 개인주의, 공동체주의, 세계시민주의를 중심으로. 『한국사회학』 46(5): 289-322.
- 정기선, 이선미, 김석호, 이상림, 박성일. 2010. 한국인의 국민정체성과 이민관련 태도 연구. IOM 이민정책연구원 연구보고서 시리즈 No. 2010-06.
- 정영태. 2016. 이민자의 사회신뢰에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 국내 체류 결혼이민자와 외국국적동포를 중심으로. 『인하사회과학논총』 31:63-89.
- 정하나. 2016. 다문화사회의 위협인식에 대한 영향요인: 한국인과 거주 외국인의 인식차이를 중심으로. 『한국사회정책』 23(2): 83-112.
- 최경수, 이규용, 이상림, 정기선. 2016. 이민현황 및 장기적 영향평가를 통한 이민정책 추진체계 개선방안 연구.

경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 16-05-01.

출입국·외국인통계연보. 2015. 출입국·외국인정책본부

- Allport, Gordon W. 1954. *The Nature of Prejudice*. Basic Books.
- Durheim, K., Jacobs, N., Dixon J. 2014. Explaining the Paradoxical Effects of Intergroup Contact: Paternalistic Relations and System Justification in Domestic Labor in South Africa. *International Journal of Intercultural Relations* 41: 150-164.
- Eller, Anja. L., Abrams, Dominic. 2004. Come together: Longitudinal Comparisons of Pettigrew's Reformulated Intergroup Contact Model and the Common Ingroup Model in Anglo-French and Mexican-American Contexts. *European Journal of Social Psychology* 34: 229 -256.
- Granovetter, Mark S. 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology* 78(6): 1360-1380.
- Isike Efe M. 2017. A Contact Theory Analysis of South Africans' Perceptions of Nigerian Immigration. *African Population Studies* 31(1): 3225-3233.
- Lee, A.Y. 2001. The Mere Exposure Effect: An Uncertainty Reduction Explanation Revisited. *Personality and Social Psychology Bulletin* 27: 1255-1266.
- Lancee Bram, Dronkers Jaap. 2011. Ethnic Religious and Economic Diversity in Dutch Neighbourhoods: Explaining Quality of Contact with Neighbors, Trust in the Neighbourhood and Inter-Ethnic Trust. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(4): 597-618.
- Levin Shana, van Larr, Colette, Sidanius, Jim. 2003. The Effects of Ingroup and Outgroup Friendships on Ethnic Studies in College: A Longitudinal Study. *Group Processes and Intergroup Relations* 6: 76-92.
- Ellison, Christopher, Shin G. Heeju, Leal, David L. 2011. The Contact Hypothesis and Attitudes toward Latinos in the United States. *Social Science Quarterly* 92(4): 938-958.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press. (프란시스 후쿠야마. 구승희 역. 트러스트. 서울: 한국경제신문사. 1996)
- Lewis, J. David, Weigert, Andrew. 1985. Trust as a Social Reality. *Social Forces* 63(4): 967-985.
- Pettigrew, Thomas F. 1998. Intergroup Contact Theory. *Annual Review of Psychology* 49: 65-85.
- Pettigrew, Thomas F., Tropp Linda R. 2006. A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory. *Journal of Personality and Social Psychology* 90(5): 751-783.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 2007. E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 John Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies* 30(2): 137-174.
- Quillian, Lincoln. 1995. Prejudice as a Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-Immigrant and Racial Prejudice in Europe. *American Sociological Review* 60(4): 586-611.
- Schneider, Silke L. 2008. Anti-Immigrant Attitudes in Europe: Outgroup Size and Perceived Ethnic Threat. *European Sociological Review* 24: 53-67.
- Uslaner, Eric M. 2002. *The Moral Foundation of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

외국인력 유입이 내국인 입·이직에 미치는 영향

.....

박성재·이규용 | 한국노동연구원

1. 연구의 필요성

- 인구구조 변화(고학력화와 생산가능인구 감소) 및 노동시장 구조(대중소기업간 격차 확대 및 지방소재기업 취업 기피)의 영향으로 중소기업의 인력수급 어려움이 지속되고 있음
 - 정부는 내국인력을 구하지 못한 기업에게 적정규모의 외국인력을 공급하는 고용허가제를 운영하고 있으며 노동시장에는 취업비자인 고용허가제(일반, 특례)외에 재외동포 등 비취업비자의 노동공급 증가
 - 통계청 조사에 따르면 2016년 국내 외국인취업자수는 96만 명에 이르고 있음

- 외국인력의 유입은 비용과 편익을 유발하며 노동시장에 미치는 부정적 영향으로는 내국인 대체 및 임금·근로조건을 떨어뜨리는 것으로 추정되고 있으며 이에 대한 논의 및 연구가 진행되어 왔음

- 국내 노동시장에서 외국인력 유입으로 인한 내국인의 고용 효과에 대한 연구는 많지 않으나 최근의 연구동향에 나타난 결과를 살펴보면 다음과 같음
 - Kim(2014)은 고용허가제를 통해 유입된 외국인력의 단기적인 파급효과를 분석하였는데 사업장 단위 분석에서는 외국인 근로자 고용의 증가는 내국인 근로자의 실직 또는 이직 위험에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다고 제시
 - 사업장 내 동일 직종 분석에서는 외국인의 비율이 10% 상승하는 경우 내국인 근로자의 월별 실직 위험이 0.12~0.24% 증가한다고 추정.
 - 이해경외(2016)는 고용허가제 원자료와 고용보험 원자료 연결 표본을 이용하여 외국인 활용 사업장과 비활용 사업장의 고용 성과를 비교하여 2005-2008년 지속 사업장 표본에서는 외국인 근로자를 7~24개월 활용한 사업장에서 비활용 사업장 대비 고용량이 증가하였고, 24개월 이상 활용한 사업장에서 고용증가율이 하락하였다고 보고

- 또한 2009-2012년 지속 사업장 표본에서는 외국인 근로자를 24개월 이상 활용한 사업장에서 비활용 사업장 대비 고용증가율이 하락하였다고 제시
 - 이규용외(2017)의 연구에 따르면 외국인력 유입이 내국인 고용에 뚜렷한 영향을 미쳤다고 보기 어려우나 개별 업종과 근로자 특성에 따라서는 부정적 영향도 나타난 것으로 보고
 - 이에 따르면 내국인근로자수 대비 외국인 고용이 1%p 증가하면 여성 고용은 0.15%p 감소하며 업종별로는 숙박음식점업에서 내국인 고용에 부정적 영향이 있는 것으로 보고
- 본 논문은 그 동안 외국인력의 고용이 내국인 근로자에 미치는 영향에 대한 분석의 지평을 넓혀 내국인 근로자의 고용구조 및 노동이동에 어떤 영향을 미치는 지를 사업장단위의 자료를 통해 분석하고자 함
- 분석자료는 고용노동부가 제공한 고용허가제 원 자료와 고용보험DB를 연결한 연결패널 자료임
 - 우리나라의 잦은 사업장 신설·휴폐업 특성을 고려해 사업장간 고용구조 및 노동이동 비교는 일정시점 동안 사업을 영위하였던 사업장으로 제한

2. 분석방법 및 자료

가. 분석 방법

- 외국인력 활용여부별로 고용구조 차이점을 살펴보기 위하여 외국인력 활용집단과 동질적인 비교집단을 추출하여 비교분석하는 것이 필요
- 비실험방법을 통한 정책평가에서 가장 어렵고도 중요한 문제가 특정 정책수단의 수혜 여부를 제외하고 나머지 특성은 동일한 표본을 추출하는 것임
 - 하지만 사업참여집단과 동질적인 비교집단을 추출하는 것이 용이치 않다는 문제점이 존재. 사업참여를 결정하는 관측 불가능한 요인과 사업성과간에 상관관계를 갖는 경우 선택편의(selection bias) 문제가 발생할 수 있기 때문임.
 - 선택편의 문제를 해결하는 방법으로 실험집단과 비교집단을 무작위로 분류하고 실험집단에 대해서만 사업을 실시한 후 양 집단의 성과를 비교하는 것이 최선의 방법이나 현실적으로나 도덕적으로 무작위추출방법을 사용하여 정책 실험을 하는 것이 용이치 않음
- 이러한 문제를 해결할 수 있는 방법으로 최근 정책평가에서 널리 활용되는 방법이 성향점수매칭방법(propensity score method)임
- 성향점수매칭법은 정책 참여집단과 미참여 집단을 선정하는 기준이 되는 집단 특성변수가 여러 개일 때 현실적으로 매칭이 불가능하다는 문제점이 있으므로 각 집단의 사전 특

- 성을 요약하여 성향점수(propensity score)라는 단일지표를 구성해 접근하는 방법론임
- 즉 propensity score는 사업 참여자들의 관찰 가능한 특성이 주어질 때 이들이 사업에 참여할 조건부 확률을 의미함

○ PSM(Propensity Score Matching)은 Rosenbaum & Rubin(1983)의 논문에서 처음 소개된 것으로서 비실험적 방법으로 분석대상이 되는 집단과 가장 적합한 비교집단을 찾는 방법(오민홍, 2014)

- 이 방법은 분석대상이 되는 집단과 비교대상이 되는 집단 간 표본의 편이(bias)로 인해 발생할 수 있는 왜곡된 추정결과를 방지하기 위하여 개발되었으며, 최근에 정책평가 및 정부보조금의 유효성을 평가할 때 많이 활용됨
- Rosenbaum, P and Rubin, D.(1983)은 표본선택편이 문제를 해결하기 위하여 조건부 독립성의 가정과 공동영역의 가정을 전제로 하고 있음. 예를 들어 보조금을 받았다는 원인과 고용성과 결과가 독립적이라는 조건부 독립성의 가정($(Y_1, Y_0) \perp\!\!\!\perp X$)과 함께 보조금을 받은 기업(혹은 구직자)과 받지 않은 대상이 정책자금을 받을 확률은 공통의 영역에 있다는 공통영역(common support)의 가정을 전제로 함
- 이는 관찰되지 않은 어떤 변수도 보조금의 사용에 영향을 주지 않는다는 의미로 해석할 수 있음
- 한편, 특정 정책수혜를 받았을 때 '1', 받지 않았을 때를 '0'이라고 할 때, 성향점수(propensity score)는 0에서 1 사이의 값을 갖게 됨. 여기서 성향점수는 정책 수혜를 받게 될 확률을 의미

○ PSM은 프로빗이나 로짓모형으로 추정된 확률값이 유사한 점수를 지니는 관측치를 묶는 방법으로 본 연구에서는 로짓모형을 활용함

- 이는 PSM 모형에서 활용되는 로짓모형이 성향점수를 추정하는 중간단계의 방법이기 때문임
- 이상과 같이 추정된 성향점수는 Nearest Neighbor(이하 NN), Radius, Kernel 등의 다양한 방법으로 매칭될 수 있는데, 여기서는 위 방법론 중 가장 보편적으로 활용되고 있는 NN 방법을 활용함
- NN 매칭은 $C(i)$ 를 성향점수 P_i 의 추정치에 따라 수혜단위 i 를 짝 지워진 비교단위의 집합이라고 표시할 때 가장 가까운 이웃 짝의 집합으로 매칭하는 방법(최강식, 2007)으로 본 연구에서는 매칭의 효과성을 극대화하기 위해 통제집단(control group)의 최대거리를 0.01로 제한하였음(Grilli & Rampichini, 2011)

○ 본 연구에서는 먼저 대상 집단인 외국인력 활용사업장 정보를 기초로 이들의 특성과 일치하는 사업장(비활용사업장)을 1대 1로 추출하는 1-to-1 matching법을 활용하였음

- 이는 행정 DB를 활용하는 경우 PSM(Propensity Score Matching) 보다는 1-to-1 매

칭이 효과적이기 때문임(김두순, 2009).

- 다만, 1-to-1 매칭만으로는 표본 분포의 문제가 나타날 수 있다는 점을 고려하여, 1-to-1 매칭 이후 PSM 매칭을 순차적으로 수행함
- 이는 적은 수의 표본을 가지고 있는 데이터를 고용보험과 같이 다량의 표본을 가지고 있는 데이터에 1-to-1으로 매칭을 하는 경우, (PSM을 활용할 때) 공통영역의 분포가 데이터의 특성을 제대로 반영하지 못하기 때문임

나. 분석자료

- 외국인력 활용이 기업의 고용구조 및 이직자의 노동이동 추이에 미치는 영향을 살펴보기 위한 것이므로 분석 자료는 고용허가제 원 자료 및 고용보험DB를 사업장단위로 연결하여 활용
- 분석 자료는 다음의 절차를 거쳐 구축
 - 먼저 고용허가제 원 자료를 이용하여 2004년 7월부터 2014년 12월 말까지 사업장별로 월별 외국인력 활용여부 및 활용인원을 구함. 월별 고용 외국인력 인원은 외국인력의 입사년월과 이직년월 정보를 이용해 사업장 단위로 묶어서 정보를 구성.
 - 위 정보를 고용보험 사업장DB와 연결해 사업장DB-외국인력 활용정보 데이터 set을 구성
 - 앞에서 구축된 데이터 set에서 외국인력 고용허가업종으로 제한한 후 활용사업장을 무작위로 5% 추출하고 업종, 규모, 지역 변수를 기준으로 비교집단을 일대일 매칭기법을 통해 추출하여 비교집단을 구성
 - 추출된 활용 및 비활용 사업장의 사업장 ID를 기준으로 고용보험 이력DB에서 해당 사업장 취업했거나 현재 취업중인 자의 인별 직업력을 구성(직업력은 2004년 7월 이후 일자리에 한함)
 - 고용구조 분석을 위해 사업장단위로 취업자를 연도별로 그리고 인적 특성(성, 연령, 직종, 근속기간, 입이직 등)별로 종합(aggregate)하였음
 - 노동이동은 해당 사업장에 취업한 자의 일자리정보를 인접 일자리끼리 연결한 자료를 구성하여 노동이동에 따른 경력이동여부, 실직기간 등을 살펴봄
- 비교집단은 고용허가업종 중 산업중분류, 사업장규모, 사업장소재지 정보를 기초로 1:1 매칭하여 추출하였는데 활용집단과 비교집단의 업종 및 사업장규모별 분포는 <표 1>과 같음.
 - 1:1 매칭법을 적용한 결과 활용사업장과 비활용사업장간 업종이나 규모별 분포가 거의 동질적임(다만 일부 업종의 경우 표본수가 지나치게 적어 향후 층화표집 혹은 샘플수를 확대가 필요한 것으로 보여짐)
 - 한편, 여기에 따로 제시하지는 않았지만 산업 중분류기준으로도 거의 일치된 매칭결과를 보여줌

〈표 1〉 외국인력 활용기업과 비활용집단 업종 및 사업장규모 분포

(단위: 개소, %)

		활용집단		비활용집단		전체	
		개소	%	개소	%	개소	%
업종	농림어업	71	1.2	73	1.3	144	1.2
	제조업	4,445	76.3	4,443	76.3	8,888	76.3
	하수폐기물, 원료재생 및 환경복원업	45	0.8	45	0.8	90	0.8
	건설업	3	0.1	3	0.1	6	0.1
	도소매업	82	1.4	82	1.4	164	1.4
	숙박음식업	1,123	19.3	1,123	19.3	2,246	19.3
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	15	0.3	15	0.3	30	0.3
	보건업 및 사회복지서비스업	14	0.2	14	0.2	28	0.2
	협회단체, 수리 및 기타개인서비스업	28	0.5	28	0.5	56	0.5
규모	5인미만	2,841	48.8	2,841	48.8	5,682	48.8
	5인 ~ 9인	1,164	20.0	1,164	20.0	2,328	20.0
	10인 ~ 29인	1,363	23.4	1,366	23.4	2,729	23.4
	30인 ~ 49인	267	4.6	272	4.7	539	4.6
	50인 ~ 69인	88	1.5	83	1.4	171	1.5
	70인 ~ 99인	55	0.9	57	1.0	112	1.0
	100인 ~ 149인	28	0.5	30	0.5	58	0.5
	150인 ~ 299인	20	0.3	13	0.2	33	0.3
전 체		5,826	100.0	5,826	100.0	11,652	100.0

- 양 집단간 비교는 일정 시점으로 한정하여 살펴볼 필요가 있음
 - 이는 우리나라의 경우 사업장 신설·휴폐업이 잦은 편인데 이러한 점을 고려하지 않을 경우 연도별로 사례수 변동에 따른 변화가 크게 영향을 미치지 때문임
 - 즉, 집단을 단순 비교시 신설·폐업에 따른 효과가 과대 추정될 수 있으므로 본 분석에서는 일정기간 생존한 사업장만을 대상으로 하였음
 - 또한 분석기간은 2개 시점으로 구분하였음. 사업장 휴폐업은 거시 경제상황으로부터 영향을 받기 때문에 분석대상을 2008년 글로벌 금융위기 이전 시점과 이후시점으로 구분하여 살펴볼 필요가 있음

- 따라서 본 분석에서는 2005년부터 2008년까지 생존한 사업장 그리고 2009년부터 2012년까지 생존한 사업장을 각각 비교하는 방식으로 접근함
 - 고용구조는 성, 연령, 근속 및 직종 등을 기준으로 살펴봄, 입이직률을 통해 노동력 수급정도를 살펴보았음

〈표 2〉 2014년 기준 전체 사업장 대비 외국인력 활용사업장 분포

(단위: 개소, %)

	사업장 분포			활용사업장 비중	
	활용사업장	비활용사업장	전체		
업종	농림어업	1.5	0.6	0.7	19.2
	제조업	80.8	29.0	33.4	20.2
	하수폐기물, 원료재생 및 환경복원업	1.0	0.6	0.7	12.0
	건설업	0.1	11.2	10.3	0.1
	도소매업	1.7	19.8	18.3	0.8
	운수업	0.1	0.6	0.5	1.8
	숙박음식업	13.5	23.7	22.9	4.9
	출판, 영상, 방송 및 정보서비스업	0.0	0.7	0.7	0.3
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.4	2.1	1.9	1.6
	보건업 및 사회복지서비스업	0.3	9.1	8.4	0.3
	협회단체, 수리 및 기타 개인서비스업	0.6	2.4	2.3	2.3
	자가소비생산활동	0.0	0.0	0.0	0.0
규모	5인 미만	43.4	75.9	73.2	4.9
	5인~9인	20.6	13.3	13.9	12.4
	10인~29인	25.1	8.0	9.5	22.1
	30인~49인	5.6	1.3	1.6	28.4
	50인~69인	2.1	0.5	0.6	27.9
	70인~99인	1.5	0.4	0.5	26.8
	100인~149인	1.0	0.3	0.3	24.4
	150인~299인	0.8	0.2	0.3	22.8
	300인 이상	0.0	0.1	0.1	4.8
전체	77,893	855,919	933,812	8.3	

주: 2014년 생존 사업장 기준이며 유기사업과 고용허가업종에 한함

○ 2014년 기준 전체 사업장 대비 외국인력 활용 경험사업장은 〈표 2〉와 같음

- 2014년 12월말 기준 생존 사업장으로 유기사업을 제외한 계속사업과 고용허가업종으로 제한한 후 전체 사업장 대비 외국인력 고용경험 사업장 비중으로 전체 고용허가업종 중 8.3%의 기업이 1회 이상 외국인력을 활용한 경험이 있음을 보여줌
- 전체 고용허가 사업장과 실제 외국인력 활용 사업장간 업종 및 사업장 규모 분포가 상이함을 확인할 수 있음
- 외국인력 활용기업을 살펴보면 제조업이 전체 활용사업장의 80.8%로 절대 다수를 차지하며, 이어서 음식숙박업(13.5%), 도소매업(1.7%), 농림어업(1.5%)순임
- 사업장 규모별로는 5인 미만 영세사업장이 43.4%로 가장 많은 비중을 차지하는 등 전체 활용기업의 89.1%가 30인 미만 소기업임

3. 외국인력 활용여부별 고용구조의 비교

가. 총 고용인원 및 내국인 입이직률

- 외국인력 활용기업과 비활용기업간 연도별 고용인원을 살펴보면 <표 3>과 같음
 - 연도별 총고용인원 추이를 보면 총 고용인원이 지속적으로 감소.
 - 전국사업체조사를 통해보면 사업체당 평균고용인원이 2006년 4.8명에서 2014년 5.2명으로 0.4명 증가한 것과 달리 분석 표본에서는 오히려 고용인원이 감소하였는데 장기경기침체의 여파가 30인 미만 소기업에 특히 강한 영향을 미쳤기 때문으로 판단됨

<표 3> 고용인원 증가율

(단위: 명, %)

		2005~2008년 패널					2009~2012년 패널				
		2005	2006	2007	2008	연평균 증가율	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
활용 집단	농림어업	147	148	157	135	-0.028	218	214	176	196	-0.035
	제조업	19,387	19,177	18,966	18,050	-0.024	26,208	27,230	27,074	25,891	-0.004
	건설업	168	20	17	15	-0.553	11	15	15	9	-0.065
	숙박음식업	822	709	748	709	-0.048	1,135	1,149	1,184	1,115	-0.006
	기타	474	505	445	464	-0.007	992	1,047	1,018	1,024	0.011
	합계	20,998	20,559	20,333	19,373	-0.026	28,564	29,655	29,467	28,235	-0.004
비활 용집 단	농림어업	74	69	74	64	-0.047	62	64	66	64	0.011
	제조업	11,750	11,363	10,849	9,857	-0.057	10,528	10,927	10,842	10,512	-0.001
	숙박음식업	261	273	299	258	-0.004	277	277	296	295	0.021
	기타	2,258	2,358	2,475	2,539	0.040	2,636	671	828	653	-0.372
	합계	14,343	14,063	13,697	12,718	-0.039	13,503	11,939	12,032	11,524	-0.051
합계	농림어업	221	217	231	199	-0.034	280	278	242	260	-0.024
	제조업	31,137	30,540	29,815	27,907	-0.036	36,736	38,157	37,916	36,403	-0.003
	건설업	168	20	17	15	-0.553	11	15	15	9	-0.065
	숙박음식업	1,083	982	1,047	967	-0.037	1,412	1,426	1,480	1,410	0.000
	기타	2,732	2,863	2,920	3,003	0.032	3,628	1,718	1,846	1,677	-0.227
	합계	35,341	34,622	34,030	32,091	-0.032	42,067	41,594	41,499	39,759	-0.019

주: 비활용집단에서 건설업이 누락된 것은 추출된 건설업체가 3개에 불과했으며 이들 기업 중 4년동안 지속된 사업장이 없었기 때문임(이하 동일)

- 2005~2008년 패널의 경우 2005년 35천명에서 2008년 32천명으로 연평균 3.2%감소 하였으며. 2009~2012년 패널 역시 2009년 42천명에서 2012년 39천명으로 연평균 1.9% 감소
- 2005년 패널의 경우 2008년말 글로벌 금융위기 여파에 따른 고용감소가 즉각적으로 반영된 결과 상대적으로 고용감소율이 큰 것으로 보여짐
- 외국인력 활용여부로 살펴보면 비활용기업의 고용감소폭이 소폭 높으며, 업종별로는 건설업의 감소폭이 다른 업종에 비해 현저히 높음. 외국인력 활용기업의 고용인원 감소폭이 낮은 것은 외국인력 고용에 따른 경영비용 절감 및 보다 저렴한 인건비를 바탕으로 한 수주확보가 고용감축을 억제한 것으로 보여짐

〈표 4〉 연평균 고용인원 증가율 및 입직률·이직률 추이: 규모별

(단위: %)

		2005~2008년 패널						2009~2012년 패널					
		입직률			퇴사율			입직률			퇴사율		
		2005	2008	2010	2005	2008	2010	2009	2012	2014	2009	2012	2014
활용 집단	5인 미만	52.1	31.5	30.0	47.1	41.7	43.3	38.3	30.0	28.6	40.5	43.5	32.0
	5-9인	44.9	32.0	30.8	39.0	38.0	36.2	36.9	31.9	31.4	34.8	37.6	31.2
	10-29인	41.0	30.7	33.3	38.0	38.0	34.1	35.5	31.7	30.7	33.9	36.6	32.3
	30-49인	36.1	27.9	32.3	31.2	31.2	29.9	32.6	31.4	30.4	28.4	30.8	27.9
	50-99인	36.7	32.1	33.2	33.4	27.6	35.0	32.4	32.4	34.1	30.3	31.7	30.8
	100-299인	39.3	31.9	38.4	33.7	29.2	34.7	31.9	31.7	30.2	27.6	29.4	28.0
	합계	41.5	30.9	33.6	37.2	34.4	34.6	34.7	31.7	31.2	32.7	34.5	30.5
비활 용집 단	5인 미만	34.5	26.1	21.5	37.1	30.7	48.4	26.4	28.9	25.7	35.9	35.6	34.6
	5-9인	34.2	26.9	27.7	36.3	37.6	33.4	29.8	27.6	28.3	32.4	33.4	25.5
	10-29인	29.8	25.5	28.5	30.1	33.1	28.0	30.0	26.2	26.5	27.2	30.9	28.7
	30-49인	36.3	25.1	29.2	28.7	27.5	27.6	26.9	24.8	24.8	23.9	26.3	28.6
	50-99인	32.0	24.1	25.8	30.8	33.3	29.0	25.4	27.9	25.2	22.1	28.2	24.7
	100-299인	33.1	26.4	30.3	30.7	27.0	53.2	26.7	21.1	27.6	43.0	32.3	19.6
	합계	32.7	25.5	28.2	31.3	31.0	35.4	27.8	25.8	26.2	30.8	30.1	26.4
합계	5인 미만	48.6	30.2	28.0	45.1	39.0	44.5	36.2	29.9	28.2	39.7	42.3	32.5
	5-9인	40.6	30.4	29.8	37.9	37.9	35.3	35.2	31.0	30.7	34.2	36.7	29.9
	10-29인	37.4	29.0	31.7	35.4	36.4	32.0	34.1	30.2	29.5	32.1	35.1	31.3
	30-49인	36.2	26.9	31.1	30.2	29.8	29.0	30.8	29.4	28.7	27.0	29.4	28.1
	50-99인	34.5	28.6	30.6	32.2	30.0	32.9	30.4	31.0	31.5	28.0	30.6	29.0
	100-299인	36.1	29.1	34.9	32.1	28.1	42.8	29.3	28.6	29.5	35.3	30.3	25.7
	합계	38.0	28.9	31.7	34.9	33.1	34.9	32.6	30.1	29.8	32.1	33.3	29.4

주: 입이직률은 연도별 연인원 대비 입직자 및 이직자 비율임

- 다음으로 내국인 입이직률을 보면 연간 입·이직 규모가 매우 높음
 - 입직률과 이직률 모두 30% 수준을 넘어서 사업장내 노동력 입이직이 매우 활발함을 보여주고 있으나 입직률 및 이직률이 추세적으로 감소
 - 입이직률의 감소는 장기간의 경기침체로 인한 신규채용 둔화와 고용사정 악화의 영향으로 판단됨
 - 외국인력 활용여부로 구분해보면 활용기업의 입이직률이 비활용기업에 비해 높아 외국인력 활용기업에서 보다 활발한 고용변동이 나타남
- 활용기업이 비교집단에 비해 입직률이 높은 이유는 외국인력 활용기업의 총고용인원이 계속 감소하였고 이직률 역시 높은 것에서 알 수 있듯이 내국인 이직에 따른 충원으로 판단됨
- 외국인력 활용기업의 내국인 이직률이 높은 것은 낮은 근로조건으로 인한 이직가능성이 큰 것으로 보여짐
 - 외국인 활용기업이 입직률 및 이직률이 높은 것은 인력유출에 따른 신규인력 채용의 효과로 여기에는 근로조건 문제가 반영되어 있다고 볼 수도 있음.
 - 하지만 입직자의 연령별 비중을 보면 활용기업이 청년층 입직자 비중이 비활용기업에

비해 높은 것으로 나타나 양 사업장간 근로조건을 비교해야 정확한 원인을 파악할 수 있을 것으로 보여짐

나. 고용구조(성, 연령, 근속, 직종)

- 외국인력 활용기업과 비교집단간 고용구조 비교는 고용보험DB에서 확인이 가능한 성, 연령, 직종, 근속의 4가지 지표를 중심으로 살펴봄
 - 먼저 남성비중을 보면 2005년 패널의 경우 2005년 70.8%에서 2008년 70.4%로 0.4%p 감소, 2009년 패널 역시 2009년 68.8%에서 2012년 67.5%로 4년 동안 0.8%p가 하락. 여성의 경제활동참여율 증가로 남성취업자 비중이 감소하고 있음
 - 외국인력 활용사업장과 비활용 사업장간 남성비중을 비교하면 활용사업장의 남성비중이 보다 높음. 외국인력 활용사업장이 상대적으로 근력을 요구하는 직무비중이 높기 때문으로 보여짐
 - 제조업을 기준으로 살펴보면 외국인력 활용사업장이 비활용 사업장에 비해 남성비중이 다소 높음. 이러한 현상은 숙박음식업을 제외한 다른 업종에서도 동일하게 나타나, 외국인력을 활용하지 않은(혹은 못한) 기업은 여성인력을 최대한 활용한 것으로 보여짐

〈표 5〉 외국인력 고용여부별 남성비중

(단위: %)

		2005년 패널				2009년 패널			
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
활용집단	농림어업	73.8	72.1	71.3	71.1	71.4	68.2	68.6	65.7
	제조업	72.9	74.4	73.7	73.8	74.1	74.2	73.8	63.3
	건설업	83.0	83.1	83.4	83.5	83.7	83.5	83.3	83.5
	숙박음식업	47.5	48.1	47.6	47.9	47.1	47.2	46.8	43.3
	기타	62.5	61.4	61.3	60.4	69.8	69.8	64.9	59.4
	합계	71.9	71.6	71.5	70.2	72.3	71.8	71.8	71.3
비활용 집단	농림어업	71.3	70.1	69.0	67.8	68.9	68.6	68.4	67.8
	제조업	72.2	72.8	73.1	72.4	73.7	73.7	73.0	72.9
	숙박음식업	50.2	50.1	49.8	49.9	49.8	48.8	48.2	47.8
	기타	62.8	61.8	60.3	60.2	58.7	57.4	56.2	54.7
	합계	69.8	69.9	69.4	69.5	67.6	67.1	66.7	66.3
합계	농림어업	72.2	70.6	69.6	68.8	69.8	69.1	68.5	68.4
	제조업	73.0	73.2	73.3	73.2	73.5	73.7	73.1	73.0
	건설업	83.0	83.1	83.4	83.5	83.7	83.5	83.3	83.5
	숙박음식업	48.8	49.4	48.4	48.3	49.1	48.2	47.3	47.1
	기타	62.4	61.5	60.9	60.3	56.4	55.8	58.9	55.1
	합계	70.8	70.6	70.3	70.4	68.8	68.5	67.8	67.5

- 연령구조를 보면 고령화가 빠르게 진행되고 있음을 보여주고 있음
 - 2005년 패널의 경우 2005년에는 30세미만 비율이 25.5%에 달했으나 2008년에는 18.7%에 그쳐 4년 동안 6.8%p가 하락하였으며 2009년 패널 역시 2009년 20.8%에서 2012년 16.7%로 4.1%p가 하락

- 반면 50세 이상 중고령자는 2012년 22.7%에 달해 사업장내 생산인구의 고령화가 상당한 수준에 달했음을 보여줌
- 외국인 활용여부로 구분해보면 비활용기업이 활용기업에 비해 30세미만 비중은 소폭 낮고 50세이상 고령자 비중은 높은 수준임.
- 앞의 입이직률에서 확인하였듯이 비활용기업은 활용기업에 비해 고용변동성이 낮았는데 이 결과 비활용기업은 신규인력의 유입감소로 인해 고령화 수준이 상대적으로 높은 것으로 나타남

〈표 6〉 외국인력 고용여부별 연령구조(재직자)

(단위: %)

		2005~2008년 패널							
		2005		2006		2007		2008	
		30세미만	50세이상	30세미만	50세이상	30세미만	50세이상	30세미만	50세이상
활용 집단	농림어업	25.2	17.0	15.5	21.6	12.1	23.6	9.6	21.5
	제조업	27.4	13.1	23.2	15.4	21.7	17.1	19.8	18.1
	건설업	3.6	54.8	15.0	20.0	11.8	35.3	13.3	33.3
	숙박음식업	22.3	17.9	22.0	21.6	20.3	22.9	17.3	26.9
	기타	13.7	41.1	9.5	50.9	8.5	57.1	6.9	59.5
	합계	26.7	14.3	22.8	16.6	21.3	18.2	19.4	19.4
비활용 집단	농림어업	5.4	23.0	4.3	33.3	5.4	37.8	6.3	35.9
	제조업	26.7	11.1	24.4	13.0	23.0	14.7	20.6	16.3
	숙박음식업	32.2	13.8	23.1	20.1	31.1	23.1	26.0	21.3
	기타	8.4	44.9	7.9	48.3	6.9	54.0	6.5	58.1
	합계	23.8	16.6	21.5	19.2	20.2	22.1	17.8	24.8
합계	농림어업	18.6	19.0	12.0	25.3	10.0	28.1	8.5	26.1
	제조업	27.1	12.4	23.6	14.5	22.2	16.2	20.1	17.4
	건설업	3.6	54.8	15.0	20.0	11.8	35.3	13.3	33.3
	숙박음식업	24.7	16.9	22.3	21.2	23.4	22.9	19.6	25.4
	기타	9.3	44.3	8.2	48.8	7.2	54.5	6.5	58.3
	합계	25.5	15.2	22.3	17.6	20.8	19.8	18.7	21.6
		2009~2012년 패널							
		2009		2010		2011		2012	
활용	농림어업	12.1	23.6	9.6	21.5	12.5	25.0	12.0	23.2
	제조업	21.7	17.1	19.8	18.1	18.5	19.6	17.1	21.5
	건설업	11.8	35.3	13.3	33.3	0.0	27.3	26.7	26.7
	숙박음식업	20.3	22.9	17.3	26.9	14.7	28.0	11.6	29.0
	기타	8.5	57.1	6.9	59.5	6.4	60.8	4.8	66.4
	합계	21.3	18.2	19.4	19.4	18.0	20.9	16.6	22.8
비활용	농림어업	5.4	37.8	6.3	35.9	10.3	32.8	8.3	36.7
	제조업	23.0	14.7	20.6	16.3	18.7	18.2	17.3	20.4
	숙박음식업	31.1	23.1	26.0	21.3	24.0	23.2	16.2	33.3
	기타	6.9	54.0	6.5	58.1	5.4	60.7	8.9	53.4
	합계	20.2	22.1	17.8	24.8	16.0	27.3	16.8	22.5
합계	농림어업	10.0	28.1	8.5	26.1	11.9	27.3	10.8	27.6
	제조업	22.2	16.2	20.1	17.4	18.6	19.1	17.2	21.1
	건설업	11.8	35.3	13.3	33.3	0.0	27.3	26.7	26.7
	숙박음식업	23.4	22.9	19.6	25.4	17.4	26.6	12.8	30.1
	기타	7.2	54.5	6.5	58.3	5.5	60.7	7.1	59.3
	합계	20.8	19.8	18.7	21.6	17.2	23.5	16.7	22.7

- 이러한 결과는 신규 입사자의 연령별 분포를 통해서도 확인할 수 있음.
 - 신규입사자 연령분포를 보면 2005년 패널의 경우 2005년에는 전체 입사자중 38.6%가 30세미만 청년층이었으나 2008년에는 이 비중이 31.8%로 하락하였음. 반면 50세이상 고령자 비중은 2005년 9.5%에서 2008년 15.1%로 5.5%p 증가
 - 신규인력의 고령화는 우리나라의 높은 노동이동성과 저출산·고령화의 영향으로 인한 고령인력의 노동시장 참여율 증가 등에서 원인을 찾을 수 있을 것임

〈표 7〉 외국인력 고용여부별 연령구조(신규입사자)

(단위: %)

		2005~2008년 패널							
		2005		2006		2007		2008	
		30세미만	50세이상	30세미만	50세이상	30세미만	50세이상	30세미만	50세이상
활용 집단	농림어업	32.4	8.6	17.6	13.2	15.7	25.5	19.4	22.6
	제조업	40.7	7.2	35.9	9.5	34.3	10.5	32.5	10.9
	건설업	2.2	62.2	0.0	63.9	0.0	66.7	50.0	0.0
	숙박음식업	31.1	11.3	30.2	15.3	32.7	14.3	29.3	15.2
	기타	18.9	39.5	15.1	54.6	16.2	53.0	7.6	61.0
	합계	39.1	8.9	34.7	11.5	33.6	12.1	31.4	13.0
비활용 집단	농림어업	11.1	22.2	12.5	37.5	15.8	21.1	8.3	25.0
	제조업	41.4	6.5	38.2	9.4	40.4	9.0	37.8	10.3
	숙박음식업	42.3	7.3	41.8	10.5	46.9	13.2	44.9	13.4
	기타	13.3	37.8	14.0	43.3	9.7	51.4	11.3	53.1
	합계	37.5	10.8	34.5	14.8	35.2	16.7	32.6	19.2
합계	농림어업	28.0	11.4	16.7	17.9	15.7	24.3	16.3	23.3
	제조업	40.9	7.0	36.7	9.5	36.3	10.0	34.0	10.7
	건설업	2.2	62.2	0.0	63.9	0.0	66.7	50.0	0.0
	숙박음식업	34.0	10.2	33.6	13.9	38.2	13.9	35.1	14.6
	기타	15.0	38.3	14.3	46.2	11.2	51.8	10.3	55.1
	합계	38.6	9.5	34.6	12.7	34.2	13.8	31.8	15.1
		2009~2012년 패널							
		2009		2010		2011		2012	
활용 집단	농림어업	15.7	25.5	19.4	22.6	29.5	25.0	19.6	17.9
	제조업	34.3	10.5	32.5	10.9	30.9	12.6	30.9	13.4
	건설업	0.0	66.7	50.0	0.0	0.0	0.0	80.0	0.0
	숙박음식업	32.7	14.3	29.3	15.2	24.5	14.4	28.0	13.1
	기타	16.2	53.0	7.6	61.0	11.9	59.0	9.9	64.3
	합계	33.6	12.1	31.4	13.0	30.0	14.4	30.1	14.9
비활용 집단	농림어업	15.8	21.1	8.3	25.0	25.0	31.3	10.5	36.8
	제조업	40.4	9.0	37.8	10.3	34.5	11.5	33.3	14.2
	숙박음식업	46.9	13.2	44.9	13.4	39.4	15.3	33.5	21.6
	기타	9.7	51.4	11.3	53.1	9.8	58.2	8.8	54.6
	합계	35.2	16.7	32.6	19.2	28.7	23.1	29.0	21.5
합계	농림어업	15.7	24.3	16.3	23.3	28.3	26.7	17.3	22.7
	제조업	36.3	10.0	34.0	10.7	32.0	12.3	31.6	13.6
	건설업	0.0	66.7	50.0	0.0	0.0	0.0	80.0	0.0
	숙박음식업	38.2	13.9	35.1	14.6	30.5	14.8	29.9	16.0
	기타	11.2	51.8	10.3	55.1	10.2	58.4	9.1	57.2
	합계	34.2	13.8	31.8	15.1	29.5	17.5	29.8	17.0

- 신규입사자의 고령화는 2009년 패널에서 보다 뚜렷하게 나타남. 2012년의 경우 전체 입사자 중 청년층은 30%미만으로 하락하고 50세 이상 고령자는 17.0%에 달하는 수준임
- 외국인력 활용여부로 구분해보면 일부 연도를 제외하면 활용사업장이 비활용사업장에 비해 청년층 유입비율은 높고 고령자 비중은 낮음.
- 활용사업장이 비활용사업장에 비해 청년층 유입비율이 높은 것은 2가지 측면에서 해석이 가능함. 첫째, 즉 외국인력 고용에 따른 고용비용 절감과 일정 기간동안 안정적으로 외국인력을 활용할 수 있다는 점이 해당 사업체의 경영에 유의한 영향을 미쳤다면 그만큼 신규고용 창출 여력이 존재할 것임
- 둘째, 외국인력 활용사업장의 높은 이직률은 열악한 근로조건과 불투명한 직업전망이 주요 원인이라면 그만큼 신규 인력 충원요인이 존재해 상대적으로 청년층 비중이 높은 것으로 보일 수 있음
- 외국인력 활용사업장의 높은 청년층 유입은 실제 어떤 요인이 보다 중요한 영향을 미치는가는 추가적인 검토가 필요한 것으로 보여짐
- 한편, 여기에 표로 제시하지는 않았지만 이직자의 연령별 분포를 살펴보면 역시 활용기업이 비활용 기업에 비해 청년층 비중은 높고 고령자 비중은 낮음.
- 이러한 결과는 활용기업이 신규인력이 유입도 많지만 그만큼 유출도 많음을 의미하는 것으로, 외국인력 활용사업장의 상대적으로 열악한 근로조건과 낮은 직업전망이 청년들에게 이직을 선택케 한 것으로 보여짐.

○ 취업자 근속기간은 고령화 추세를 반영하듯 10년 이상 장기근속자가 빠르게 증가

- 2005년 패널의 경우 2005년에는 3년미만 단기근속자가 66.0%에 달하고 10년이상 장기근속자는 4.4%에 불과했음. 그러나 4년 후인 2008년에는 각각 57.4%, 9.1%로 나타나 근속기간 변동폭이 큼
- 2009년 패널의 경우 역시 2012년 기준으로 3년미만 단기근속자는 55.8%에 그쳤고 10년 이상 장기근속자는 11.4%에 달하고 있음
- 근속기간을 외국인 활용여부로 구분해보면 비활용사업장이 활용사업장에 비해 3년미만 단기근속자 비중은 낮고 10년 이상 장기근속자 비중은 높음. 이는 앞의 입이직률 추이에서 확인할 수 있듯이 활용사업장이 비활용사업장에 비해 노동력 변동성이 높기 때문임
- 그만큼 외국인 활용사업장이 비활용사업장에 비해 노동력 유출입이 잦음을 의미하는데 빈번한 입이직은 열악한 근로조건이 핵심 요인일수 있음
- 보다 중요한 점은 장기근속을 통한 숙련형성이라는 측면을 감안할 때 외국인력 활용사업장의 경우 숙련형성에 따른 혁신역량 제고라는 측면에서 사업체뿐 아니라 개인에게도 부정적 영향을 미칠 수 있을 것임

〈표 8〉 외국인력 고용여부별 근속기간 추이

(단위: %)

			2005		2006		2007		2008	
			3년미만	10년이상	3년미만	10년이상	3년미만	10년이상	3년미만	10년이상
2005 ~ 2008년 패널	활용 집단	농림어업	80.8	0.0	68.6	0.0	63.1	0.0	49.7	7.3
		제조업	67.7	4.0	64.5	4.3	62.6	4.5	58.9	8.3
		건설업	100.0	0.0	80.0	0.0	41.2	0.0	40.0	0.0
		숙박음식업	83.6	1.9	79.9	1.9	77.3	1.9	71.8	3.3
		기타	82.9	1.8	75.7	2.2	75.9	1.1	75.6	2.1
		합계	69.0	3.8	65.3	4.1	63.4	4.3	59.8	7.9
	비활용 집단	농림어업	58.1	20.3	58.0	17.4	54.1	16.2	50.0	17.2
		제조업	59.7	6.4	58.2	7.0	55.0	8.5	51.3	13.1
		숙박음식업	88.1	0.8	80.6	0.7	78.6	0.7	71.3	2.3
		기타	62.3	0.1	56.9	0.5	56.9	2.1	56.6	4.8
		합계	60.6	5.4	58.4	5.9	55.8	7.2	52.7	11.3
	합계	농림어업	73.5	6.5	65.4	5.3	60.4	4.8	49.8	10.2
		제조업	65.0	4.8	62.4	5.2	60.2	5.7	56.6	9.8
		건설업	100.0	0.0	80.0	0.0	41.2	0.0	40.0	0.0
		숙박음식업	84.7	1.7	80.1	1.6	77.6	1.6	71.7	3.0
		기타	67.2	0.5	61.5	0.9	61.3	1.9	61.3	4.1
		합계	66.0	4.4	62.9	4.7	60.8	5.3	57.4	9.1
	2009 ~ 2012년 패널			2009		2010		2011		2012
3년미만				10년이상	3년미만	10년이상	3년미만	10년이상	3년미만	10년이상
활용 집단		농림어업	58.3	4.6	57.5	4.2	47.7	6.3	54.6	6.6
		제조업	62.6	7.7	60.3	8.3	58.6	8.9	56.9	10.1
		건설업	18.2	0.0	40.0	0.0	46.7	0.0	55.6	0.0
		숙박음식업	77.4	2.0	74.2	1.7	69.9	1.9	68.3	3.1
		기타	76.3	2.4	73.0	2.3	69.4	2.9	67.6	3.6
		합계	63.6	7.3	61.2	7.8	59.3	8.4	57.7	9.6
비활용 집단		농림어업	53.2	12.9	51.6	17.2	51.5	15.2	53.1	15.6
		제조업	54.7	14.1	53.5	15.2	50.7	15.5	49.4	17.1
		숙박음식업	71.8	3.2	68.6	4.3	64.2	4.4	69.2	3.4
		기타	60.7	5.5	87.9	1.5	84.8	1.2	74.0	1.4
		합계	56.2	12.2	55.8	14.2	53.3	14.2	51.4	15.8
합계		농림어업	57.1	6.4	56.1	7.2	48.8	8.7	54.2	8.8
		제조업	60.3	9.6	58.3	10.3	56.3	10.8	54.7	12.1
		건설업	18.2	0.0	40.0	0.0	46.7	0.0	55.6	0.0
		숙박음식업	76.3	2.3	73.1	2.2	68.8	2.4	68.4	3.2
		기타	64.9	4.7	78.8	2.0	76.3	2.2	70.1	2.7
		합계	61.2	8.9	59.7	9.7	57.6	10.1	55.8	11.4

〈표 9〉 외국인력 고용여부별 직종구조 추이

(단위: %)

			2005		2006		2007		2008	
			관리전문	생산직	관리전문	생산직	관리전문	생산직	관리전문	생산직
2005 ~ 2008년 패널	활용 집단	농림어업	10.3	57.1	10.7	55.3	9.7	58.5	14.6	57.0
		제조업	12.5	66.5	18.3	66.2	21.2	66.4	24.3	65.3
		건설업	13.6	74.0	25.0	73.2	27.1	68.9	26.7	64.3
		숙박음식업	9.4	26.1	16.8	39.4	19.1	45.2	21.2	47.1
		기타	10.0	55.9	22.5	56.8	28.4	54.7	32.8	47.5
		합계	12.2	64.9	16.4	65.0	20.3	65.5	24.5	66.1
	비활용 집단	농림어업	23.0	36.5	23.3	38.3	25.0	36.7	26.7	44.4
		제조업	13.2	59.7	19.5	61.4	25.0	60.2	27.4	60.1
		숙박음식업	13.4	13.0	15.4	40.8	14.0	53.2	14.7	51.6
		기타	5.1	88.9	4.2	79.4	4.9	80.1	4.8	80.9
		합계	12.6	63.3	16.9	63.6	21.1	65.1	22.7	64.0
	합계	농림어업	14.3	50.4	14.2	50.7	13.6	53.0	17.3	54.1
		제조업	12.7	64.2	18.7	64.6	22.4	64.4	25.3	63.8
		건설업	3.6	94.0	45.0	40.0	47.1	35.3	46.7	40.0
		숙박음식업	10.3	23.1	16.4	39.7	17.8	47.3	19.6	48.2
		기타	4.8	81.0	8.7	81.4	10.3	82.0	11.6	80.3
		합계	12.0	64.3	17.9	65.2	21.2	65.3	23.8	64.8
	2009 ~ 2012년 패널			2009		2010		2011		2012
		관리전문	생산직	관리전문	생산직	관리전문	생산직	관리전문	생산직	
활용 집단		농림어업	17.9	50.5	19.2	48.6	18.2	47.2	19.4	41.3
		제조업	26.4	66.0	26.6	66.8	28.0	66.4	29.6	65.3
		건설업	25.5	54.5	26.0	40.0	24.6	40.0	25.6	44.4
		숙박음식업	29.9	48.5	34.8	47.3	30.7	52.2	30.5	52.8
		기타	36.9	48.8	38.0	51.9	39.8	51.8	38.9	51.2
		합계	24.8	64.5	27.3	65.4	28.4	65.2	29.9	64.1
비활용 집단		농림어업	34.1	40.9	34.9	41.9	35.0	45.0	39.5	42.1
		제조업	30.6	59.4	30.7	60.7	31.4	60.9	33.0	59.8
		숙박음식업	23.5	43.7	27.1	45.8	30.1	48.3	28.1	47.5
		기타	4.9	82.7	14.9	83.2	14.5	77.4	17.2	74.7
		합계	25.4	62.6	28.8	61.6	30.2	61.7	31.9	60.2
합계		농림어업	20.6	48.9	21.8	47.5	21.3	46.8	22.6	41.5
		제조업	27.6	64.1	27.8	65.1	29.0	64.8	30.5	63.7
		건설업	45.5	54.5	60.0	40.0	60.0	40.0	55.6	44.4
		숙박음식업	28.6	47.5	33.3	47.1	30.6	51.4	30.0	51.7
		기타	13.7	80.7	29.0	64.1	27.9	63.3	30.4	60.3
	합계	26.4	64.9	28.0	64.3	29.0	64.2	30.5	63.0	

- 사업장내 직종구조를 보면 고학력화를 반영하듯 2005년과 2009년 패널 모두 관리·전문직의 증가가 뚜렷함
 - 2005년 패널의 경우 생산직 비중이 2005년 64.3%에서 2008년 64.8%로 0.5%p 증가하였지만 2009년 패널에서는 2009년 64.9%에서 2012년 63.0%로 1.9%p 감소하였음.
 - 반대로 관리전문직은 2005년 패널은 2005년 12.0%에서 2008년 23.8%로 3년 동안 2

- 배 가까이 증가하였음. 2009년 패널도 동일 기간 동안 4.1%p 증가
- 외국인 활용여부로 구분해보면 활용기업이 비활용기업에 비해 관리전문직 비중은 낮고 생산직 비율은 높으며 이러한 패턴은 일관되게 지속되어 비활용기업이 활용기업에 비해 생산직 수요가 낮은 작업방식을 유지하는 것으로 보여짐
 - 특히 2009년 패널의 제조업을 기준으로 살펴보면 2012년 비활용기업은 생산직 비중이 59.8%인데 반해 활용기업은 65.3%에 달해 그 격차가 6.5%p를 상회하고 있음. 그만큼 비활용기업이 외국인 활용기업에 비해 기계화정도가 높거나 외주화를 통한 방식으로 낮은 생산직 수요를 가지고 있는 것으로 추정됨

다. 내국인 근로자의 노동이동

- 앞에서 구축한 직업력DB를 활용해 외국인력 활용사업장과 비활용 사업장 취업자간 노동이동 특징을 비교함
 - 분석 자료는 고용보험 이력DB와 고용보험 사업장DB를 연결하여 사업장 취업자의 직업력을 구축하여 분석에 활용함
 - 직업력 구축기간은 2004년부터 2014년까지이며 동 기간동안 한번이라도 외국인력을 고용한 사업장 여부를 기준으로 활용사업장과 비활용사업장으로 구분한 후 양 집단의 노동이동 특징을 살펴봄
- 따로 표로 제시하지는 않았지만 2004년 이후 취업자의 평균 노동이동 횟수를 살펴보면 약 15년 동안 평균 3.1회의 일자리를 경험한 것으로 나타남.
 - 외국인 활용사업장 여부를 기준으로 구분해 보면 외국인 활용사업장 취업자는 3.99회, 비활용사업장 취업자는 3.90회로 나타나 활용사업장 취업자의 노동이동 빈도가 소폭 높은 수준임
 - 앞의 입·이직률에서 확인하였듯이 활용사업장 취업자의 경우 비교적 높은 노동이동을 경험하고 있음. 이는 외국인 활용사업장의 경우 상대적으로 영세하고 열악한 근로조건이 높은 노동이동으로 이어졌을 가능성이 큼
- 노동이동시 경력이동은 숙련형성과 인적자본 축적이라는 측면에서 매우
 - 즉, 동일 업종으로 이동할 경우 숙련형성에 따른 근로조건 개선가능성이 있지만 산업간 이동 시 이러한 가능성이 낮아지기 때문임.
 - 노동이동 시 업종 및 지역 간 이동을 살펴본 것이 <표 12>임. 경력이동 여부는 산업세세분류 단위에서 살펴보는 것이 필요하지만 여기에서는 산업 중분류 수준에서 동일 업종으로의 이동 여부를 살펴봄.
 - 분석 결과 노동이동 시 동일 업종으로 이동한 자의 비율은 40.0%로 나타나 경력이동 비중이 비교적 낮은 편임.
 - 또 하나의 특징이라면 외국인 활용사업장 취업자에 비해 외국인 비활용사업장 취업자가 동

- 일 업종으로 이동하는 비중이 약 7%p 가량 낮은 것으로 나타나 유의미한 차이가 있음.
- 활용사업장 이직자의 동일업종 이직률이 높은 이유 그리고 이러한 노동이동 성과는 어떻게 다른가는 추가적인 분석이 필요함
- 사업장 및 인적 특성별로 구분해 보면 숙박음식업의 동일 업종 이동비율이 가장 높고 제조업도 비교적 높은 편임. 사업장 규모별로는 100~299인 사업장의 동일 업종 이동 비율이 높음.
- 인적 특성별로는 남성이 여성에 비해 동일 업종으로 이동하는 비율이 높으며, 연령별로는 연령이 증가할수록 경력이동 비율이 증가하고 있음. 연령이 낮을수록 동일 업종 이동자 비율이 낮는데 청년기의 노동이동은 자신의 학력이나 적성에 맞는 일자리를 찾아가는 과정이기 때문일 것임

- 지역 간 이동을 살펴보면 노동이동 시 동일 지역에서 일자리를 구하는 비율이 72.2%로 지역내 이동비율이 상당히 높은 수준임.
- 반면 건설업의 경우 절반 가까이가 지역이동을 경험하고 있음. 대표적으로 신도시 건설과 관련한 건설경기가 높은 세종시의 경우 동일 지역 이동자 비율이 22.7%에 불과해 지역 간 노동력 이동이 매우 높음.
- 사업장 규모별로는 사업장규모가 클수록 동일 지역내 이동 비율이 소폭 하락하고 있음.
- 인적 특성별로는 여성의 지역간 이동경향이 낮으며 연령별로는 연령이 증가할수록 동일 지역에서 노동이동을 경험하고 있음.

〈표 10〉 노동이동 시 동일 산업 및 지역 이동자 비율

(단위: %)

		동일 업종			동일 지역		
		활용	비활용	전체	활용	비활용	전체
업종	전 체	44.8	37.2	40.0	62.4	75.8	72.2
	농림어업	54.8	44.8	47.5	62.4	75.8	72.2
	제조업	44.4	41.6	43.0	72.9	69.7	71.4
	건설업	14.1	36.9	36.5	48.1	50.3	50.3
	숙박음식업	70.6	54.0	59.5	75.2	65.7	68.9
	기타	35.5	30.5	30.8	66.1	62.8	63.0
지역	서울	53.0	34.0	36.3	65.8	54.6	56.0
	부산	38.5	34.6	35.8	62.0	57.6	59.0
	대구	46.6	41.8	43.2	72.8	66.7	68.5
	인천	35.3	36.2	35.8	64.7	61.6	62.9
	광주	35.6	32.9	33.8	72.1	62.3	65.5
	대전	31.2	32.2	32.1	47.0	38.5	39.4
	울산	60.7	49.1	54.4	76.1	73.2	74.5
	세종	30.5	30.0	30.2	27.0	20.6	22.7
	경기	37.7	35.8	36.6	76.0	71.4	73.3
	강원	28.9	34.6	33.6	49.5	50.6	50.4
	충북	32.5	36.0	34.8	62.5	66.4	65.1
	충남	33.5	35.3	34.6	52.1	57.5	55.5
	전북	42.1	37.2	38.7	66.2	70.3	69.0
	전남	68.7	46.8	58.3	80.5	70.8	75.9
경북	39.2	37.9	38.4	67.5	70.0	69.1	

		동일 업종			동일 지역		
		활용	비활용	전체	활용	비활용	전체
	경남	55.7	42.2	48.9	80.6	79.6	80.1
	제주	62.8	39.5	44.9	79.6	58.7	63.5
규모	10인미만	43.8	37.9	39.5	74.0	68.1	69.8
	10-29인	41.6	38.8	40.1	72.9	68.7	70.6
	30-99인	45.3	37.6	41.0	72.6	68.8	70.5
	100-299인	54.2	38.6	44.5	72.2	63.9	67.0
	300인이상	36.1	30.4	30.9	59.9	51.2	52.0
성	남자	46.6	37.9	41.3	71.2	63.8	66.6
	여자	38.3	35.6	36.4	78.0	71.1	73.2
연령	30세미만	32.1	27.8	29.2	63.4	57.4	59.4
	30대	41.4	33.0	36.0	69.9	62.7	65.3
	40대	47.1	39.1	42.2	75.1	67.2	70.3
	50대	48.1	41.6	44.2	75.3	69.2	71.6
	60세이상	48.1	43.5	44.8	72.0	70.4	70.9

○ 마지막으로 이직자의 노동시장 이탈 여부를 살펴봄

- 외국인력 유입은 내국인 일자리를 대체효과를 가지는 것으로 알려져 있는데 이 결과 내국인은 다른 업종이나 사업장으로의 이동 혹은 노동시장 이탈을 가져올 수 있음.
- 그러나 이들이 다른 업종에서 계속 종사할 경우 외국인력 유입이 노동력의 재배치에 영향을 미친 것이기 때문에 전체 측면에서는 문제가 되지 않음.
- 보다 중요한 점은 외국인력 유입이 취업자의 노동시장이탈에 미치는 영향임.
- 마지막 일자리를 중심으로 2014년 현재 마지막 일자리를 지속하고 있는지 여부를 살펴보면 51.0%가 재직 중인 것으로 나타남.

〈표 11〉 취업자의 노동시장 이탈률

(단위: %)

		활용사업장 취업자	비활용사업장 취업자	전체
		업종	농림어업	54.4
	제조업	49.5	43.1	46.5
	건설업	75.4	61.8	61.9
	숙박음식업	70.4	61.1	64.8
	기타	54.4	51.1	51.3
규모	10인미만	60.9	53.6	55.8
	10-29인	51.7	48.5	50.0
	30-99인	46.0	45.6	45.8
	100-299인	44.2	44.4	44.3
	300인이상	37.2	40.1	39.8
성	남	48.8	45.4	46.8
	여	55.3	53.7	54.3
연령범주	30세미만	58.7	50.3	53.9
	30대	50.8	45.5	47.3
	40대	47.4	45.4	46.2
	50대	47.5	47.9	47.7
	60세이상	62.4	61.2	61.6
	전체	50.7	48.0	49.0

- 이직자 비중이 매우 높은 편인데 이들 중 일부는 자영업부문에 진입했거나 임금근로자로 취업했다라도 고용보험 미가입 사업장 취업자가 있을 수 있음. 또한 일부는 완전히 노동시장에서 이탈했을 가능성도 있지만 고용보험DB를 통해서만 확인할 수 없음
- 다만 외국인력 활용여부로 구분해보면 비활용사업장 취업경험자의 이탈률이 활용사업장 취업자에 비해 2.7%p 낮음.
- 사업장 및 인적 특성별로 마지막 일자리 지속 여부를 살펴보면 제조업 취업자의 일자리 이탈률이 46.5%로 가장 낮음. 반면, 숙박음식업은 64.8%가 이탈하였으며 건설업도 61.9%에 달하고 있음
- 사업장규모별로는 사업장규모가 클수록 일자리유지율이 높음. 사업장규모가 클수록 근로조건이 좋을 가능성이 있기 때문에 일자리를 유지할 유인이 강할 것임
- 인적 특성별로는 여성에 비해 남성의 일자리 유지율이 높고 연령별로는 역U자형 패턴을 보여줌. 청년들의 높은 이동성향과 고령자는 주된 일자리에서의 이직이 반영된 결과임
- 외국인 활용 여부로 살펴보면 외국인 활용사업장 취업자가 비활용 사업장 취업자에 비해 마지막 일자리 재직확률이 소폭 낮음. 이러한 결과는 외국인력 유입으로 인한 내국인 구축효과가 존재하는 것으로 보여짐

4. 외국인력 유입과 내국인 입이직률의 인과관계 검정

가. 분석방법

- 외국인력유입과 내국인입이직률간의 원인과 결과는 불분명함
 - 외국인력 유입이 내국인력의 유출을 촉진하고 내국인력의 유입을 억제하였는지 아니면 내국인력 유입하락이 외국인력 고용을 촉진하였는지 선후관계가 불분명
- 원인과 결과가 불분명한 경우에는 함수관계에 대해 명확한 결론을 내릴 수 없는데 이와 같은 문제에 대해 시차분포모형(distributed lag model)을 이용하여 원인과 결과를 확인할 수 있는 간단한 검정방법이 인과관계 검정(causality test)임
 - 시차분포모형이란 회귀모형이 설명변수의 현재 관측값은 물론 과거의 관측값까지 포함하고 있는 설명변수들로 정의된 경우의 모형임
 - Granger causality test는 F 통계량을 이용한 비교적 간단한 방법임으로, y를 예측할 때 y의 과거값과 함께 x의 과거값도 함께 사용하는 것이 y의 과거값 만으로 예측하는 것보다 정화과면 x로부터 y로의 인과방향이 존재한다고 간주
 - 반대로 x의 예측이 x의 과거값에 의존하는 것보다 y의 과거값을 포함할 때 보다 정확하면 y로부터 x로의 인과관계 방향이 존재한다고 가정
 - 만일 이러한 인과관계가 두 방향 모두 성립되면 x와 y의는 상호의존적인 관계로 쌍방의

인과방향이 존재하냐고 간주할 수 있음

- Granger causality test는 한 변수가 다른 변수를 예측하는데 도움이 되지 않는다는 귀무가설(H_0)에 대해 검정
 - Granger 검정모형은 아음과 같은 2개의 회귀모형임

$$Y_t = \sum_{i=1 \rightarrow p} \alpha_i X_{t-i} + \sum_{j=1 \rightarrow p} \beta_j Y_{t-j} + \epsilon_{1t}$$

$$X_t = \sum_{i=1 \rightarrow n} \gamma_i X_{t-i} + \sum_{j=1 \rightarrow p} \delta_j Y_{t-j} + \epsilon_{2t}$$
 - x가 y에 영향을 미치지 않는다는 귀무가설을 검정하기 위하여 y를 y의 과거값과 x의 과거값에 대한 회귀식을 추정함. 그리고 y를 y의 과거값에 대해서만 회귀식을 추정함
- Granger causality test를 위해서는 사전에 시계열의 안정성 여부를 검정해야 함(단위근검정)
 - 불안정한 시계열에 정통적인 회귀분석을 적용하면 실제로는 두변수 사이에 아무런 관계가 없음에도 불구하고 유의성이 높은 회귀식이 추정되는 가성적 회귀(spurious regression)현상이 나타나기 때문임
 - 불안정 시계열은 1차 차분으로 변환하여 안정적 시계열로 전환 후 회귀분석을 실시해야 함
- 분석자료를 이용해 Granger causality test를 실시함
 - 2005년부터 2014년까지의 사업장별 총고용인원, 외국인력 규모, 입직자 및 이직인원을 활용
 - 외국인력 활용에 있어 업종간 차이점이 존재할 수 있기 때문에 업종은 농축산어업, 제조업, 건설업, 서비스업으로 구분하였음
 - 산업단위로 외국인력비중, 입직률, 이직률을 구한후 다시 인접년도간 변화율로 전환하여 분석에 투입. 분석은 eviews를 이용해 분석함
 - 다만 본 분석에 사용한 자료는 2005년부터 2013년까지 9개년 자료에 불과해 관측기간이 짧아 시계열이 불안정했으며 1차 차분을 해도 안정성이 확보되지 않았음. 이는 2004년 고용허가제도입으로 도입초기에 큰 폭으로 증가하던 외국인력이 2006년이래 증가폭이 크게 둔화되었고 2008년 글로벌금융위기를 거치면서 도입규모가 축소되는 등 정책적 영향을 많이 받았기 때문임
 - 또한 Granger causality test를 위한 적정시차의 선택을 위해서는 VAR모형을 통해 산출되는 가장 낮은 Schwarz Criteria의 값을 이용해 시차를 적용해야 하나 역시 관측기간 문제때문에 후행식별은 2차까지만 적용함
 - 따라서 본 결과는 시론적 분석으로 제한적으로만 해석될 필요가 있으며 추후 월, 혹은 분기단위로 재구축해 분석한다면 정확한 인과관계를 확인할 수 있을 것임

나. 분석결과

- Granger causality test 결과는 다음과 같음

- 제조업은 외국인력비중과 입직률간 인과관계가 나타나지 않았으며 다른 업종은 외국인력비중과 입직률간에 원인관계가 존재하는 것으로 나타남
- 농축산어업의 경우 입직률이 외국인력 비중증가에 영향을 미치지 않는다는 귀무가설을 5% 유의수준에서 기각해 입직률이 외국인력비중에 영향을 미치는 원인변수로 나타남. 건설업 역시 입직률이 외국인력비중에 영향을 미치는 원인변수임
- 다만 서비스업은 반대로 외국인력비중이 입직률에 영향을 미치는 원인변수
- 이러한 결과는 외국인력 비중증가가 내국인력의 유입을 억제하는 효과가 존재함을 시사함

〈표 12〉 Granger causality test 분석결과

농축산어업			
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
FOR_RATE_1 does not Granger Cause FOR_ENTER_1	7	8.66566	0.1035
FOR_ENTER_1 does not Granger Cause FOR_RATE_1		53.4400	0.0184
FOR_TRAN_1 does not Granger Cause FOR_ENTER_1	7	0.05723	0.9459
FOR_ENTER_1 does not Granger Cause FOR_TRAN_1		0.62728	0.6145
FOR_TRAN_1 does not Granger Cause FOR_RATE_1	7	0.86924	0.5350
FOR_RATE_1 does not Granger Cause FOR_TRAN_1		0.10086	0.9084
제조업			
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
FOR_RATE_2 does not Granger Cause FOR_ENTER_2	7	0.45096	0.6892
FOR_ENTER_2 does not Granger Cause FOR_RATE_2		1.70390	0.3698
FOR_TRAN_2 does not Granger Cause FOR_ENTER_2	7	0.31424	0.7609
FOR_ENTER_2 does not Granger Cause FOR_TRAN_2		0.33131	0.7511
FOR_TRAN_2 does not Granger Cause FOR_RATE_2	7	1.76395	0.3618
FOR_RATE_2 does not Granger Cause FOR_TRAN_2		0.25453	0.7971
건설업			
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
FOR_RATE_3 does not Granger Cause FOR_ENTER_3	7	3.67256	0.2140
FOR_ENTER_3 does not Granger Cause FOR_RATE_3		20.4658	0.0466
FOR_TRAN_3 does not Granger Cause FOR_ENTER_3	7	0.36325	0.7335
FOR_ENTER_3 does not Granger Cause FOR_TRAN_3		0.19453	0.8372
FOR_TRAN_3 does not Granger Cause FOR_RATE_3	7	0.43667	0.6961
FOR_RATE_3 does not Granger Cause FOR_TRAN_3		0.06422	0.9397

서비스업			
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
FOR_RATE_4 does not Granger Cause FOR_ENTER_4	7	14.9436	0.0627
FOR_ENTER_4 does not Granger Cause FOR_RATE_4		0.48749	0.6723
FOR_TRAN_4 does not Granger Cause FOR_ENTER_4	7	0.19655	0.8357
FOR_ENTER_4 does not Granger Cause FOR_TRAN_4		1.91046	0.3436
FOR_TRAN_4 does not Granger Cause FOR_RATE_4	7	0.11253	0.8989
FOR_RATE_4 does not Granger Cause FOR_TRAN_4		0.17200	0.8532

5. 요약 및 시사점

- 외국인력의 활용정책의 방향은 다양한 이해관계자의 공통의 이익을 제고하고나 손실자에 대한 보상을 지원해줌으로써 비용을 최소화하는 방안의 모색이 필요하며 이를 위해서는 외국인력 활용에 따른 실증적인 분석이 매우 중요
- 이 글은 외국인력이 노동시장에 미치는 다양한 영향 중 내국인 근로자의 입·이직에 미치는 영향을 분석하고 있으며, 특히 노동력의 입이직과 내국인력 활용간의 인과관계를 검증함으로써 기업의 외국인력 수요의 특징을 살펴보고자 하였음
- 기초통계를 통해 살펴본 바에 따르면 외국인력 활용기업에서 상대적으로 내국인 입·이직률이 높게 나타나고 있으며 이러한 현상이 외국인력 활용의 영향인지 아니면 내국인의 높은 입·이직이 외국인력에 대한 수요로 나타났는지를 살펴보는 것은 의의가 있음
- 실증 분석결과에 따르면 업종별로 다소 차이가 존재
 - 제조업은 외국인력비중과 입이직률간 인과관계가 나타나지 않았으며 다른 업종은 외국인력비중과 입이직률간에 원인관계가 존재하는 것으로 나타남
 - 농축산어업의 경우 입이직률이 외국인력비중에 영향을 미치는 원인변수로 나타났으며 건설업 역시 입이직률이 외국인력비중에 영향을 미치는 원인변수인데 비해 서비스업은 반대로 외국인력비중이 입이직률에 영향을 미치는 원인변수로 나타남
- 본 연구의 인과관계 검증 작업은 아직은 미완성이며 보다 엄밀한 분석을 통해 이러한 분석 결과의 신뢰성을 제고할 필요가 있음

- 남성일, 『외국인은 내국인을 대체하는가? -보완탄력성 추정을 통한 분석』, 노동정책연구 제13권 제4호, 2013, pp.61-85.
- 이규용, 노용진, 이정민, 이해경, 정기선, 최서리, 『체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제』, 한국노동연구원, 2014.
- 이규용외(2017), 『저출산 고령화시대의 외국인력정책방향』, 저출산·고령화 시대의 외국인력정책방향 토론회 세미나자료, 한국노동연구원 주최
- 이해경, 이규용, 박성재(2016), 제4장. 이민의 내국인에 대한 영향: 외국인 고용허가제를 중심으로. 최경수 외(2016), 이민현황 및 장기적 영향평가를 통한 이민정책 추진체계 개선방안 연구, 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 16-05-01.
- 최경수 외(2016), 이민현황 및 장기적 영향평가를 통한 이민정책 추진체계 개선방안 연구, 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 16-05-01.
- 최경수, 『외국인력 및 이민 유입의 경제적 영향』, 한국개발연구, 제34권 제 2호, 2012, pp. 98-137.
- 한진화·최용석, 『국제노동이동의 경제적 영향 분석』, 한국개발연구, 제28권 제1호, 2006, pp.95-116. , 한성대학교)



2017 한국이민학회 학술심포지엄

사회 문경희 (창원대학교)

발표 하청기업 근로현장에서의 외국인 근로자의 근로여건과
사회·문화적 만족도에 관한 질적 조사
김지홍·유민수·유주윤·하서영·황은정 (이화여자대학교)

이주민의 정주의지가 차별대응에 미치는 영향
: 결혼이민자 및 귀화자를 중심으로
조하영 (서울대학교)

한국사회 조선족 입주돌봄노동자의 감정관리 및 대응
허설화 (서울대학교)

토론 송영호 (고려대학교 아세아문제연구소 한민족공동체연구센터),
최서리 (IOM이민정책연구원)

대학원세션

하청기업 근로 현장에서의 외국인 근로자의 근로 여건과 사회·문화적 만족도에 관한 질적 조사

.....

김지홍·유민수·유주윤·하서영·황은정 | 이화여자대학교

초록

한국 사회 외국인 노동자의 수는 1990년대 말부터 급격히 증가했으며, 2016년에 이르러서는 60만 명을 넘어선 것으로 드러났다. 그러나 이들에 대한 사회적 기반은 수적 증가에 비해 미흡한 상태에 머물러 있고, 근로 조건을 비롯한 전반적인 삶의 질이 매우 열악한 상태에 놓여있음을 기존 연구를 통해 확인할 수 있다. 이러한 현상에 대해 연구와 더불어 많은 문제 제기가 진행되고 있으나, 외국인 노동자에 대한 제도적 보호는 여전히 부족한 실정이다. 이와 같은 문제의식에서 비롯하여 본 연구는 외국인 노동자들이 겪고 있는 경제, 사회 문화적 어려움을 조사하고, 보다 심층적인 조사를 위해 직접 현장에 방문하여 외국인 노동자의 근로 여건 실태를 살피고자 한다. 각종 통계를 통하여 대부분의 외국인 노동자들이 광업 및 제조업에 종사함을 확인했고, 국내 하청 기업에 근무하는 외국인 근로자들로 범위를 한정했다. 따라서 본 연구에서는 서울을 포함한 수도권 사업체에서 근무 중인 외국인 근로자들을 연구 대상으로 특정지어 이들의 현황을 경제적 측면뿐 아니라 사회, 문화적 측면에서 분석함을 목표로 한다. 한국외국인력지원센터, 노동인권회관 등 관련 단체들과의 접촉과 외국인 근로자들과의 심층 인터뷰를 통해 현장 실태를 파악한 후, 이들을 위한 사회 프로그램과 정책적 실행이 어떠한 양상으로 실현되고 있는지에 대해서도 연구한다. 관련 주제의 선행 연구가 많은 점을 고려하여, 포괄적 접근보다는 대상자에 대한 구체적 조사를 통해 보다 상세한 결과를 도출하고자 한다. 본 연구는 외국인 노동자 작업장의 근로 환경 개선이나 문화적 민감성과 관련한 제도를 수립하는 데 기여할 것과 자국민의 외국인 노동자 문제에 대한 관심의 필요성을 재고하는 효과를 기대한다.

1. 연구목적

이주 노동자들이 급증하기 시작한 이래 직장 내에서의 근로 여건이나 현황에 대한 조사는 어느 정도 활발히 진행되고 있으나, 그들이 한국 사회에 어느 정도로 적응하여 생활하고 있는지의 여부는 잘 알려져 있지 않은 실정이다. 본 연구는 이주노동자가 기본적인 의식주 생활을 영위하는 데 있어서 겪는 경제적, 심리적 어려움을 조사하고, 이에 대한 실질적 제안을 제시하는 것을 연구 목적으로 삼는다.

2. 이론적 배경

1) 고용허가제의 법적 제약성으로 인한 불법체류자 양산

2003년 8월에 “외국인 노동자의 고용 등에 관한 법률”이 공포된 후 2004년부터 시행되기 시작한 고용허가제(Employment Permit System; EPS)는 정부가 국내인력을 구하지 못한 기업에 적정 규모의 이주노동자를 합법적으로 고용할 수 있도록 허용하는 제도이다. 내국인의 고용 기회를 보장하면서 3D업종 등 중소기업의 인력난을 해결하고, 국가 간 양해각서(MOU)를 체결하여 외국인근로자를 고용함으로써 외국인력의 선정 및 도입절차를 투명화하는 데 주요 취지를 두고 있다(주진우, 2017:31). 이는 종래 원칙적으로 외국인의 단순노동에의 취업금지방침을 바꾸어 제한적인 수준으로나마 정식고용의 길을 열어 비숙련 이주노동자를 적극적으로 활용하는 제도이다. 국내에 체류하는 외국인인은 총 2,001,828명으로 집계되고 있으며(법무부, 출입국 외국인정책 통계월보 2016년 9월호, p18), 지난 2016년 서울연구원에서 조사한 결과 2015년 하반기 기준 외국인 고용관리 전산시스템 상 일반 외국인근로자(E-9) 누적 인원은 212,319명이다.

하지만 현행 고용허가제는 다음과 같은 두 가지의 법적 제약성으로 인해 노동자의 노동권이 충분히 보장되지 못할 뿐만 아니라, 불법체류자가 양산되는 양태를 보이고 있다. 우선 본 제도의 정주화 방지 원칙을 살펴 보면 국내 정책적 관점에서 보면 취업허용기간을 최대 5년 미만으로 인정하여 이주노동자의 정주(定住)를 방지하고자 하고, 이주노동자를 고용하고자 하는 사업자는 내국인 구인노력을 우선한다(손윤석, 2013:8). 이주노동자는 고용계약만료 후 갱신을 거절하게 되면 1개월 이내에 구직신청을 하여야 하고, 3개월의 구직기간 내에 다시 고용이 되어야만 정상적인 취업활동을 할 수 있게 된다. 만일 1개월 이내에 구직신청을 하지 않거나 3개월의 구직기간 동안 고용이 되지 않을 경우에는 출국하도록 되어있다(손윤석, 2013:10). 하지만 사업주에게 있어 노동 기간이 만료된 노동자라 하더라도 직장에 익숙하고 훈련된 상태가 보장되어 있기 때문에 불법적으로 이들의 고용을 지속하는 경우가 상당할 것이라는 추측이 가능하다. 다음은, 사업장 변경의 제한을 문제삼을 수 있다. 이주노동자의 사업장 변경과 관련하여 외국인고용법은 이주노동자의 사업장 변경권을 원칙적으로 인정하지 않고, 일정한 요건에 해당하는 경우에만 예외적으로 이를 허용하고 있다(손윤석, 2013:11). 이는 실질적으로 외국인근로자가 사업장 변경 신청을 하기까지는 사용자의 부당행위를 감수하여야 할 부분이 크고, 동 고시도 여전히 추상적인 표현을 사용하고 있어서 이의 해석에 논란이 있을 수 있다는 이유로 인해 사업장을 이탈하고자 하는 유인으로 작용하기도 한다. 결국 외국인근로자의 재고용 여부와 재입국 취업 여부에 대한 결정권이 모두 사용자에게 배타적으로 부여되며, 외국인근로자의 사업장 이탈로 인해 불법체류자의 양산이 심화될 수 있음을 파악할 수 있다.

2) 불법체류자의 수 증가로 인해 노조활성화의 어려움

2005년 수도권 지역에 거주하는 이주 노동자들이 이주노동자 노동조합을 설립을 결의하고 노조설립신고서를 제출하였으나 서울지방노동청이 이를 반려하는 사건이 있었다. 이에 이주노

동자 노동조합 측에서 반려처분취소를 구하는 소송을 제기하였고, 이에 2006년 2월 서울행정법원은 이주노동조합의 구성원이 주로 불법체류자로 이루어져 있다는 점을 문제 삼아 서울지방법노동청의 반려처분은 적법하다는 판결을 내렸다. (서울행정법원, 2005구합18266) 그러나 2007년 서울고등법원에서 이루어진 항소심에서는 서울지방법노동청의 반려처분은 부당하며, 이를 취소해야 한다는 판결이 내려졌고(서울고등법원, 2006누6774), 2015년 대법원의 최종 판결로 취업 자격이 없는 불법체류자 신분이라고 할 지라도 근로를 제공하고 있다면 헌법상 근로자로 인정되어 노동3권을 보장받을 수 있고, 따라서 노동조합을 설립해 활동하는 것 또한 가능하다는 판례가 생겨났다(대법원, 2007두4995). 고용허가제는 취업자격이 없는 외국인의 고용을 금지하려는 것이지, 근로 중인 이주노동자의 노동권을 제한하기 위한 것이 아니라는 것이다.

그러나 이러한 판결은 불법체류 이주노동자의 노동3권을 인정한다는 것이지, 불법체류자의 국내 체류를 인정한다는 의미는 아니다. 여전히 이들은 불법적인 신분으로서 존재하며, 따라서 노동3권을 가지는 것과는 별개로 이들이 설립한 노동조합이 노동조합으로서의 역할을 할 수 있는가에 대한 것은 논란의 여지가 있다. 단결체 중에서도 단체협약 체결을 통하여 근로조건의 유지 및 향상을 도모하는 단결체만을 노동조합이라고 할 수 있는데, 사실상 불법체류 이주노동자는 이러한 단체협약을 체결할 수 있는 법적 상태에 있다고 보기 어렵기 때문이다(박종희, 2010:20).

현행 출입국관리법에 따르면 국가나 지방자치단체의 공무원은 그 직무를 수행할 때에 불법체류신분의 사람을 발견하면 그 사람을 바로 알려야 하는 통보의무를 가지고 있다. (선미란, 2011:15) 이 때문에 불법체류 이주노동자는 사용자가 임금체불 등 근로기준법을 위반했다 할 지라도 노동부에 구제신청을 하기 어렵고, 자녀의 교육권마저 보장받기 어려운 상황에 처해있다(선미란, 2011:18).

이러한 점으로 미루어 보았을 때, 불법체류 이주노동자의 노동조합 설립을 인정하는 판례가 나왔다는 점에서 이주노동자의 권리가 진보하고 있다고 볼 수 있으나, 불법체류 이주노동자가 실질적으로 근로여건 향상을 위해 투쟁할 수 있는 제도적 기반은 아직 미비하다. 따라서 노동조합 설립을 인정하는 대법원 판결에서 그칠 것이 아니라, 이들의 실질적 근로여건 향상을 막는 제도를 개선하는 것이 시급하다고 볼 수 있다. 특히 출입국관리법 조항의 개정 및 수정을 통해 불법 체류자 신분의 외국인 노동자들이 법의 보호아래 안정적으로 질 높은 근로를 제공하면서 불법체류에서 벗어날 수 있는 실질적인 환경을 형성할 수 있도록 있도록 해야하며, 사용자가 외국인 노동자가 불법 체류자 신분임을 악용해 이와 같은 불법체류 중인 외국인 노동자들의 노동조합 설립을 막고 임금체불이나 육체적/정신적 학대 및 최저임금에도 미치지 못하는 임금을 주고 과도한 근로를 시키는 등의 부작용을 막기 위해서라도 불법체류자 신분의 외국인 노동자들도 노동조합을 설립할 수 있도록 판례를 근거로 한 강제적 효력이 발생할 수 있는 법의 개정이 필요하다.

3) 이주노동자의 사회문화적 여건; '고립감'과 '외로움'

이주노동자들은 이주와 한국 사회 정착 과정에서 문화적응 스트레스를 겪는다. 이러한 문화적응 스트레스는 언어소통의 어려움, 소외감, 가족으로부터의 단절 등, 이주로 인한 사회·문화·심리적 측면 전반에 걸친 어려움을 포괄한다. 이는 노동조건, 인권 침해, 산업재해 등과 더불어 이주노동자들의 한국 사회 적응을 저해하고 정신 건강에 영향을 미치는 요인이 된다.

이러한 문화적응 스트레스 중 가장 큰 어려움으로 꼽히는 것은 고립감과 외로움이다. 이러한 고립감은 일차적으로 대인관계에서의 어려움에서 온다. 한국 사회에 다수의 이주노동자들이 이주해왔음에도 불구하고 이들은 여전히 대인관계에서의 어려움을 겪는다. 고향과 가족, 친인척과의 단절, 한국 내 모국인과의 미흡한 교류, 그리고 한국 현지인과의 소통 부족으로 이주노동자들은 고독감, 향수병을 겪는다. 또한 의사소통 문제 역시 이주노동자들의 고립감에 영향을 미친다. 이주노동자들이 한국 사회에 편입됨과 함께 대면하는 하나의 관문은 이질적인 언어이다. 언어는 일상생활에서 가장 기본적이고 중요한 의사소통 도구로서 적응에 영향을 줌으로, 이질적이고 유창하지 못한 한국어 사용은 이주민들이 한국 사회에서 관계를 형성하거나 일상생활을 영위하는 과정에 크나큰 영향을 미친다. 이러한 언어적 어려움은 이주민들이 한국 적응하는 데 겪는 어려움을 심화시킨다.

이주노동자들이 겪는 문화적응 스트레스에 영향을 미치는 요인으로 대인 커뮤니케이션과 미디어 이용을 제시할 수 있다. 새로운 사회에 이주해온 개인들은 정착 사회의 구성원들과 관계를 형성하고 대인접촉을 갖게 되면서 새로운 가치, 규범, 제도, 관습 등을 접할 수 있는 기회를 갖게 된다. 이러한 대인 커뮤니케이션은 모국인 동호회 활동, 이주민 지원 단체 활동, 그리고 한국인과의 대인관계 형성을 포함한다. 이와 더불어 텔레비전과 웹사이트 이용과 같은 한국 미디어 사용은 한국 사회에 대한 이해도 증진과 모국에 대한 그리움 해소의 방안으로 기대된다. 기존 연구에 따르면 한국 텔레비전 시청이 불안감 감소와, 한국 웹사이트 이용이 불안감 증가와 연관되는 것으로 나타났다. 이는 한국 사회에서의 삶이 불안한 이주노동자들이 웹사이트를 통해 각종 정보들을 추구하는 것으로도 이해할 수 있다.

4) 한국사회 및 노동자 내부 사회에서의 네트워크 형성 미비

기존의 연구결과들은 이주민이 정착사회의 구성원과 접촉할수록 현지 문화에 빠르게 적응할 수 있음을 보여준다. 그러나 실상은, 한국 사람과의 대면 접촉이 그들의 불안감 감소에 기여하지 못했음을 알 수 있다. 한국 웹사이트의 이용과 한국 사람들과의 대화는 오히려 불안감을 증가시키는 양상이 나타났다. 이주노동자들은 작업장에서 한국 사람들과 많은 시간을 보내며, 2011년 5월 외국인 이주노동운동 협의회가 전국의 이주노동자 931명을 대상으로 실시한 조사 결과에 따르면 응답자의 78%가 일을 하면서 욕설을 듣는다고 한다. 26.8%는 폭행을 당한 경험도 있으며, 심지어 13.5%는 성희롱을 당했다고도 한다. 대부분의 이주노동자들은 작업장에서 언어폭력 또는 신체 폭력을 경험했다고 한다. 이처럼 일상적으로 접하는 한국인 관리자나 동료와의 대인 커뮤니케이션이 건강한 방식으로 이루어지지 못하는 상황이라면 이주노동자 개인의 불안감이 커질 수 있다. (양혜승, 2012) 이와 같이 한국 사회의 네트워크에 접촉하는

것도 이주노동자들의 삶의 질에 큰 도움이 된다고 보기는 어려울 것이다.

뿐만 아니라, 이주노동자 내부적으로 가장 규모가 크고 대표적인 집단이라고 볼 수 있는 이주 노동조합의 내부역량도 미흡한 수준에 그쳐 있으며, 그 대표성도 충분하다고 보기 어려운 상태다. 정부는 이주노조를 인정하지 않고 있고, 노조활동을 이주노동자에게 금지된 정치활동으로 간주하고 있다. 이주노동자의 입장에서 노조가입은 곧 단속 및 추방의 이유가 된다고 여겨 기피하는 경우가 많다(이태정, 2011:2). 이처럼 현재 이주노동자들의 노동조합 활동은 극히 제한적이며, 이주 노조가 제 역할을 온전하고 보기는 어렵겠다.

이러한 점들을 미루어 보았을 때, 현 시점에서 이주노동자 간의 네트워크 형성과 확립이 필요해 보인다. 특히, 사이버 공동체의 형성이 도움이 될 것이라고 예상한다. 사이버 예찬론자는 가상의 공간에서 형성되는 사회관계는 공간적 근접성이나 우연함의 산물이 아닌 '선택'의 결과이기 때문에, 기존의 구속적, 억압적 형태의 공동체가 지닌 한계를 극복할 것이며, 구성원은 대면접촉 공동체에서보다 더욱 강한 사회적 응집력과 책임감을 가질 것이라고 주장한다. (이정향, 2013) 이처럼 사이버 공동체의 특성인 비접촉성과 시간과 공간의 제약에서 벗어남으로써 이주노동자 간의 결합을 가져올 것으로 기대한다.

3. 연구 방법

1) 전문가 인터뷰 (서울시 외국인근로자센터 소장, 이주노동자 NGO 대표)

이주노동자와의 인터뷰를 실시하기에 앞서 이주노동자 지원사업과 관련하여 외국인근로자 지원단체를 관할하는 전문가를 대상으로 이주노동자의 전반적인 생활의 실태와 진행되고 있는 지원 사업을 조사하기로 한다.

인터뷰 질문사항은 다음과 같다

외국인근로자 지원센터에서 주로 이루어지는 활동

공식 기관 및 관련 민간단체(NGO) 간의 협력 정도 와 역할 분배

방문하는 이주민의 주요 거주지

방문하는 이주민의 주요 출신국

노동자 섭외 시 인터뷰 조언

기타

2) 이주노동자 인터뷰

다음으로, 본격적인 질적 사례 탐색을 위해 서울시에 근무하는 이주 노동자를 섭외하여 사회 문화적 생활 전반에 관한 심층면접을 실시한다.

인터뷰 질문사항은 다음과 같다

- ① 인적사항: 국적, 나이, 한국에 거주한 기간, 입국동기
- ② 노동상황 관련: 종사하는 직종, 체류 유형, 체류자격(직종), 3년 이상의 동일업무 지속 여부
- ③ 생활 영역
 - 동거인 여부, 가족관계, 가족의 거주지, 배우자 혹은 자녀와 연락을 얼마나 자주 하는가 (무엇으로 하는가)
 - 동거 형태(월세/전세/자가, 보증금 마련책, 거주지 마련에 있어서의 어려움, 중점적으로 보는 요소)
 - 생활에 있어서 겪는 가장 큰 물질적/정서적 어려움(물질적인 어려움이 더 큰가, 정서적 어려움이 더 큰가)
 - 문화적응에 있어서의 어려움(정착 초기 vs 후반기, 사회적 변화와 개인의 여건 변화 비교)
 - 임금 수준, 생활비 및 여가비 지출 규모
 - 물질적 어려움 극복하기 위해 취하는 방법: 식생활에 있어서 특수한 슈퍼/식당을 이용하는가.
 - 정서적 어려움 극복하기 위해 취하는 방법: 관련 센터에서 운영되는 프로그램에 활발히 참여하는가, 이를 통해 자발적 모임이 많이 만들어지는가
 - 여가생활은 주로(실내/야외) 어떻게 보내는가, 텔레비전을 얼마나 자주 시청하는지, 스마트폰을 사용하는지, sns등 인터넷 사용을 얼마나 자주 하는지, 여가생활을 어렵게 하는 요인
- ④ 공동체 형성 관련
 - 친한 동료가 있는가, 몽골계 네트워크 유무, 정기적으로 만나는가, 그렇지 않다면 빈도 수는? 모임과 노조와 관련이 있는가. 네트워크가 없다면 모임 형성의 필요성을 느끼는지, 노조에 대한 입장은 어떠한가
- ⑤ 권익 신장을 위한 노력
 - 노동법에 대해서 얼마나 알고 있는지, 노조가 활성화되는 데 기여할 의향이 있는지, 어떤 방법을 취할 생각인지, 타 국가에서의 노동 경험이 있는지, 있다면 이와 비교하여 한국에서의 이주 노동생활의 장단점은 무엇인지
- ⑥ 지원사업 효과: 이주노동자 지원센터와의 접촉 빈도, 가장 많은 도움을 받은 부처(상담/의료/교육/문화)

4. 연구 결과

전문가 인터뷰를 실시한 결과 외국인근로자센터의 주된 업무는 크게 네 가지로 분류되고 있음을 확인할 수 있었다. 인권 및 고충 처리 부서는 이주노동자를 대상으로 한 상담을 맡고 있으며 10개국 이상의 언어로 번역되어 제공되는 일반 상식 교육을 실시하고 있다. 적응 및 역

량 강화 부서는 ‘다문화가족 지원’을 큰 틀로 하여 한국 요리 배우기 등 한국 문화에 대한 접근을 제공해주며 한국어 및 컴퓨터 교육을 실시하고 있다. 상호 교류 부서는 주로 다문화 축제를 진행하여 다양한 문화가 접촉할 수 있는 장을 마련한다. 건강 증진 부서는 이주노동자들을 위한 진료 서비스를 무료로 제공한다. 이와 관련하여 본 센터에서는 의료공제회 활동 또한 활발히 이루어지고 있다.

외국인 노동자가 주로 밀집된 거주지는 구로구, 관악구, 영등포, 성동구이며, 국적은 초기에는 주로 베트남 출신이었다가 후반에 들어서 중국동포와 몰골이 다수를 차지하고 있다. 또한 인터뷰가 진행되면서 E-9로 분류되는 고용허가제에 다수의 독소조항이 존재하며, 법률개정이 공공성 실현에는 반하는 방향으로 이루어진다는 것을 확인할 수 있었다. 이에 따라 지속적인 문제제기가 들어오고 있으며, 본 단체에 소속된 다수의 한국인 전문인이 정부에 정책 제안을 시도하는 형태로 개정의 노력을 진행해 오고 있다.

5. 제언

요컨대, 현행 고용허가제의 정주화 방지 원칙 및 사업장 변경의 제한으로 인해 불법체류자가 양산되는 추세가 계속되고 있다. 불법체류자는 말그대로 국내 체류가 허용되지 않고 있어 위법한 처지에 놓여있다는 것을 의미한다. 따라서 불법체류 노동자는 불법적인 신분으로 존재할 뿐만 아니라, 노동3권에 대한 접근도 상당히 제한적일 수밖에 없다. 이주민 노동조합의 가입 자격에 있어서 합법적 이주노동자가 아니더라도 현재 국내에서 계약을 맺고 근로를 하고 있는 이주노동자라면 조합원으로 인정될 수 있다. 그러나 불법체류자의 경우 불법체류 사실이 적발될 경우 부담해야 할 위험이 크기 때문에 본인의 신분을 숨기며 활동해야만 한다. 이는 실질적으로는 이들이 노동의 기본적인 권리를 행사할 수 있는 제도적 기반이 미약하다는 것을 내포하기도 한다. 결국, 고용허가제의 법적 제약성으로 인한 불법체류자의 양산은 나아가 노조의 활성화를 저해하는 데까지 악영향을 끼치게 된다. 뿐만 아니라, 이주노동자를 대상으로 실시한 심층 인터뷰를 통해서도 확인할 수 있듯이 이주 노동자로서 한국 사회에 생활하는 데 있어서 겪는 심리적 어려움으로 “외로움”이나 “향수”를 가장 많이 겪는 점을 감안할 경우 이주노동자 간의 전반적인 내부 네트워크가 매우 열악하다는 것을 추론해낼 수 있다. 즉, 불법체류자가 증가하는 추세는 자신의 신분을 숨기며 생활해야한다는 제약이 있기 때문에 이주노동자 간의 친목을 증진시키는 모임 또한 활발히 이루어지기 힘들다.

이주노동자 간 내부 네트워크가 활성화되는 것은 관련 지원 단체들이 지원 사업을 추진하는데 있어서 어려움을 표명하는 이주노동자의 권리 의식 신장에 긍정적인 효과를 보일 수 있다. 2014년 이주노조가 합법화됨에 따라 임금 및 단체협약 교섭과 조직화가 이루어질 수 있는 공식적인 장이 형성되었기 때문에 노동자 간 네트워크가 확산될 경우 본래 외국인근로자지원센터가 주도적으로 시행하고 있던 노동법 상식 교육과 같은 권익 신장을 주체적으로 추구하려는 움직임 또한 활발하게 이루어지게 된다. 따라서 고용허가제에서 노동권의 공공성을 실현하는

데 장애가 되는 독소 조항을 시정하는 것으로서 불법체류자의 양산을 막는 일 뿐만 아니라 지금 한국에 불법 체류중인 이주 노동자들이 사각지대에 고립된 존재로 머물지 않기 위해 우선은 익명이 보장될 수 있는 네트워크 장을 형성하는 것을 제언할 수 있다. 가령, 모바일 시대가 도래함에 따라 사이버 공동체의 형성을 촉진하는 것은 불법체류자의 신분에 위험이 수반되지 않는 수준에서 네트워크가 조성되는 데 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 박종희, 이주노동자(불법체류자)들의 노동조합 설립신고서 반려처분에 관한 판례 연구, 2010, 노동연구 제20집 pp.5~33
- 선미란, 이주노동자와 노동법에 관련된 문제에 대한 소고, 2011, 고향논집 제48집, p.167~189
- 손윤석, 이주노동자의 고용허가제 개선 방안, 2013, 한국법학회
- 이광택, 외국인 노동자의 법적보호, 2004, 법학논총 제16집
- 이태정, 이주노동자의 정체성과 노동조합 활동, 2011, 이주사학회.
- 양혜승, 이주노동자의 대인 커뮤니케이션 및 미디어 이용이 문화적응 스트레스에 미치는 영향, 2012, 방송과 커뮤니케이션 2012년 제 13권 1호 p.55~95
- 이정향, 한국 이주 노동자의 '사이버 공동체'에 관한 연구, 2013, 한국지역지리학회지 제19권 제2호.

대학원세션

이주민의 정주의지가 차별 대응에 미치는 영향 : 결혼이민자 및 귀화자를 중심으로

.....

조하영 | 서울대학교

초록

본 연구는 한국에 거주하며 차별을 경험한 결혼이민자 및 귀화자를 대상으로 차별에 어떻게 대처하였는지, 그러한 대처를 촉진한 요인은 무엇인지 분석한다. 국내 결혼이민자 중 40% 이상이 차별을 경험했으며, 전체의 33%는 최근 1년 이내에 차별을 경험했다고 응답하였다. 그러나 차별을 경험한 이주민들의 75.3%는 부당한 대우에 그저 '참았다'고 응답하여, 문제적 상황에 대해 심리·정서적으로 스스로를 설득시키거나, 문제상황에 의한 스트레스를 그대로 수용한 것을 알 수 있다. 반면 차별경험에 대해 적극적으로 문제를 해결하고자 노력한 빈도(problem-focused coping)는 상대적으로 낮았다.

이에 대해 본 연구는 한국사회에 사회문화적으로 동화되고자 하는 의지가 강하고, 한국에 정착하여 살아가고자 하는 이주민일수록, 차별경험에 대해 적극적으로 대응하는 데 주저할 것이라고 가정하였다. 분석 결과, 이주민의 동화 의지와 정착 의지가 클수록 이주민의 차별에 대한 적극적인 대응이 억제되는 것을 알 수 있었다. 한국의 강한 동화주의적이고, 내집단-편향적 문화를 고려할 때, 이주민이 갖는 동화에 대한 압박이 자신의 목소리를 내어 주류사회에 대한 문제제기 하는 것을 억제시킨다고 볼 수 있다.

핵심어: 결혼이민자, 차별대응, 문제중심 대응, 동화 의지, 정착 의지

1. 서론

이주민에 대한 한국인의 폐쇄적이고 차별적인 태도는 오랜 기간 문제가 되어왔다. 국내에 거주하는 이주민 인구는 증가하는 데 반해, 인종적/민족적 소수집단에 대한 한국사회의 인식은 그러한 변화에 적절하게 적응하지 못하고 있기 때문이다. 외국인노동자에게 최초로 국내취직을 허용한 1993년 이래 외국인노동자 및 이주민에 대한 법률과 제도는 초기 이민정책에 비해 크게 개선되었다. 그러나 여전히 이주민에 대한 선주민의 편견과 사회적 거리감은 이주민의 일상에서 차별로 나타나고 있다. 2015년에 한국에 거주하는 결혼이민자 및 귀화자를 대상으로 차별당한 경험을 조사했을 때 응답자의 40% 이상이 차별을 경험한 적이 있다고 응답했고, 전체 이주민의 세 명 중 한 명은 지난 1년간 차별을 경험한 적이 있다고 응답했다.¹⁾

그러나 한국사회에서 이주민은 “차별과 억압을 받는 사회적 소수계층”으로 간주되지만(전의

1) 한국여성정책연구원, <2015 전국다문화가족실태조사 분석>, 2016년 1월 연구보고.

령, 2015), 그들이 차별에 적극적으로 대응하고, 권리를 요구하는 목소리는 한국사회에 거의 파장을 일으키지 못한다. 실제로 차별을 경험했다고 응답한 이주민 중 차별에 어떻게 대응했는지 살펴보면, ‘참았다’고 응답한 비율이 75.3%로 가장 높은 것을 알 수 있다.(한국여성정책연구원, 2016) 이는 미국의 인종차별을 경험한 인종적, 민족적 소수자 중 57%가 차별에 적극적으로 대응하는 것과 비교해 매우 다른 양상이다(R.T.Carter & J.Forsyth, 2010).

한국에서 이주민들은 왜 차별에 적극적으로 저항하지 못할까? 차별적 상황에 대해 인종적/민족적 소수집단의 대응이 유난히 소극적으로 나타나는 데에는 차별자체를 인지하지 못하거나, 차별에 대응하는 행위를 위협요인으로 인식한다거나, 규범순응적인 문화적 배경을 가지거나, 문제원인을 자기책임으로 귀속시키는 등 다양한 이유가 있을 수 있다(W. Kuo, 1995). 기존 연구에 따르면 아시아 출신 이민자들이 차별에 대해 적극적으로 대응하지 않는 이유는 주로 문화적 특징 때문으로 설명되었다(Kwok B. Chan, 1987). 요컨대 캐나다에 거주하는 아시아 출신 이민자들은 차별을 경험함으로써 당면하는 문제보다 본인이 이주국의 새로운 문화에 적응하지 못해서 발생하는 문제를 더 심각하게 느낀다. 때문에 차별에 대응하는 행위를 중요하게 생각하지 않고, 오히려 차별의 원인을 자신의 능력 부족으로 귀속시키거나 심리적 감정조절 전략을 통해 내적으로 스트레스를 줄이는 태도를 취한다는 것이다. 한편 Sue와 Kitano(1973)는 아시아 출신 이민자에 대한 선주민들의 긍정적 편견이 결과적으로 부정적인 효과를 촉진한다고 주장한다. 예컨대 모범적 소수자 이론(Model Minority Theory)에 따르면 선주민(미국인)들은 아시아 출신 이민자들에 대해 “이주사회에 대한 강한 적응의지를 가지고 있고, 규범에 순종적이며, 성실하다는 등”의 긍정적 태도를 보이고 있다. 그러나 이는 오히려 아시아 출신 이민자들이 이주사회에서 잘 적응하기 때문에 차별을 느끼지 않고, 충분히 성공할 수 있다는 새로운 편견을 양성하거나, 아시안 학생들이 선생님의 기대에 부응하기 위해 순종적이고 소극적으로 행동하게 만드는 효과를 일으킨다는 것이다.

그러나 차별에 대한 대응이 차별을 받는 개인의 성향에 달린 문제가 아니라, 차별을 하는 다수집단의 문제라면 이주민의 대응 양상은 다른 방식으로 분석되어야 한다. 한국은 정책적이거나 개인의 인식차원에서 다문화주의가 매우 약하고, 이주민이 ‘한국적인 것’에 동화되어야 한다는 의식이 매우 강한 나라에 속한다. 예컨대 ‘다른 것’을 ‘틀린 것’으로 쉽게 간주하는 문화적 분위기와 강한 내집단중심주의 그리고 사회가 인정하는 조건을 충족하는 사람만 ‘내집단’으로 간주하는 태도 등은 이주민에게 강력한 동화압력으로 작용한다. 이처럼 차별에 대한 이주민의 소극적인 대응이 단순히 출신국가의 문화적 배경 혹은 개인적 성격에 따라 차별을 차별로 인식하지 못했기 때문이라는 분석은 이주국의 사회·문화적 구조가 이주민에게 미치는 영향을 제대로 반영하지 못한 결과일 수 있다.

이주민의 수와 거주기간이 늘어남에 따라 집단적 차별경험은 누적된다. 그럼에도 불구하고 차별에 대한 적극적인 대응이 구조적으로 억압된다면 이는 사회적 차원의 성찰과 개선을 지체시킬 뿐만 아니라, 이주민의 건강에도 지속적인 악영향을 미친다(Kim 외, 2016; Gee 외, 2007). 따라서 본 연구에서는 차별에 대한 이주민의 적극적인 대응을 가로막는 요인이 무엇인지 분석하고자 한다.

구체적으로 본 연구의 목적은 차별을 경험한 결혼이민자 및 귀화자들을 대상으로, 차별에

대한 적극적인 대응을 가로막는 요인을 이주민의 정주의지와 관련하여 분석하는 데 있다. 정주의지는 이주민이 한국인으로서 한국에 뿌리내리고 싶어 하는 마음을 말한다. 정주의지의 첫 번째 차원은 한국문화를 내면화하고 한국사회에 동화되고자 하는 개인의 의지이다. 본 연구에서는 이주자 개인의 동화의지가 차별에 대한 적극적 대응을 억제할 것이라고 가정한다. 동화의지는 수용국의 구조적인 동화압력이 이주민 개인에게 직·간접적으로 나타난 결과로써, 동화의지가 강할수록 이주민의 본래 민족적 정체성은 억제되기 때문이다. 정주의지의 두 번째 차원은 이주민의 법적지위 및 정착의지이다. 이 모델에서는 한국에 정착하고자하는 의지가 강할수록 차별에 대항하는 적극적 대응이 억제된다고 가정하고, 이미 한국사회의 구성원으로서 귀화한 이주민에게서는 차별에 대한 대응이 어떻게 나타나는지 알아본다. 요컨대 차별에 대한 적극적인 대응이 문제 상황을 개선하는 데 유효한 영향을 미치지 않는다면 그 자체로도 적극적 대응은 감소할 것이다. 더욱이 이주민의 불안정한 법적지위나 정착 계획으로 인해 적극적인 대응 자체가 어떤 불이익을 감수해야만 하는 위험요인이 된다면 이주민의 차별에 대한 대응은 보다 체계적으로 억제될 것이다. 나아가 법적으로 안정적인 지위를 획득한 이주민조차 차별에 대한 적극적 대응이 어렵다면 이는 차별에 대항하는 행위의 위험부담이 개인의 법적 신분과 상관없이 사회구조적으로 매우 강하다는 것을 의미한다.

II. 한국의 동화주의와 이주민의 차별대응 관련 이론적 논의

1. 한국의 동화주의와 내집단 편향

‘다문화’라는 말이 최근 몇 년간 유행처럼 사용되고 있지만 이미 많은 학자들이 지적했듯 아직 한국에 진정한 의미의 다문화주의²⁾가 실현되었다고 보기는 어렵다(윤인진, 2008; 김정선, 2011 등). 엄한진·이선미(2006)는 언론기사 분석을 통해 국내 일련의 다문화주의 담론이 이주민의 문화생활이나, 종교생활 등에 대해서는 전혀 무관심하다는 점을 밝혀냈고, 동포와 비동포, 결혼이민자와 외국인노동자, 동남아 출신과 중서구권 출신 등 이주민을 끊임없이 위로부터 구분하는 전략이 일상적 인종주의를 강화시킨다고 역설한다. 또한 전의령(2015)은 반다문화 담론뿐만 아니라 시혜의 대상이 되고, 한국사회를 성찰하도록 만드는 ‘선량한 이주민’ 담론이 어떻게 이주민을 타자화하고, 도구화하는지 비판한다.

역사적으로도 한국사회는 단일민족 신화를 지켜오며 인종적, 민족적, 문화적 소수자를 배려하고 보호하는 데 미흡했다. 한국인의 강한 동질의식은 ‘다른 것’은 곧 ‘틀린 것’이라는 사고를 조장하여 이질적인 것에 대한 배타성과 소수자에 대한 편견을 키워왔다(윤인진, 2008). 실제로 2010년 한국종합사회조사(Korean General Social Survey) 결과에 따르면 이주민이 한국

2) 윤인진(2013)은 ‘다문화적(multicultural)인 사회와 다문화주의(Multiculturalism)’을 구분한다. 전자는 “사회에 다양한 문화적·인종적·종교적 집단들이 공존하고 있다는 ‘사회적 사실들’을 가리키는 반면”, 후자는 “소수집단이 차별 없이 주류문화의 기회구조에 참여할 수 있고, 그러한 권리를 보장하려는 규범적 접근방식을 말한다(Raz, 1994: 173; 김비환, 1996: 359; 윤인진, 2013: 98에서 재인용).

인으로 인정받기 위해서는 한국의 전통과 문화를 따라야한다는 견해에 동의하는 비율이 76.4%에 달하고, 한국어를 유창하게 할 수 있어야한다는 입장도 전체의 60.5%에 달한다. 이러한 결과는 이주민이 한국문화에 동화된 정도가 그들을 한국인으로 인정할 것인가 말 것인가를 판단하는 중요한 기준임을 보여준다.

Kimlicka와 He(2005)는 보다 넓은 범위인 아시아에서 다문화주의가 실현되기 어려운 이유로 식민경험에 따른 강한 민족주의를 꼽는다. 소수민족 집단은 아시아에 전통적으로 존재하던 강력한 위계질서에 의해 식민지 이전부터 억압을 받아왔다. 제국주의는 그러한 소수집단에게 특권을 부여하여 다수집단을 통치함으로써, 이는 독립 후 다수집단이 소수집단을 탄압하는 계기가 되었다. 이때 다수집단은 흔히 민족주의를 표방하였기 때문에 다양한 문화의 공존에 대한 이념 자체가 나타나기 어려웠다. 즉 아시아에서 다문화주의는 서구처럼 민주주의로의 이행 과정에서 개인에 대해 동등한 시민권과 기회를 부여하는 차원에서 나타난 것이 아니라, 식민 권력에 대항하였던 민족주의에 반대되는 것으로 인식되었다는 것이다(윤인진, 2013: 91에서 재인용).

다양성에 익숙하지 않고 차이에 배타적인 한국사회의 특징은 내집단 편향과 집단주의와 만나 더 강력한 폐쇄성을 띄게 된다. 내집단의 경계는 사회마다 다르게 형성되는데, 개인주의 사회에서 내집단은 개인들의 필요에 따라 수시로 내집단이 만들어지는 반면, 집단주의 사회에서 내집단은 주로 전통에 의해 규정된다(Hsu, 1971). 한국사회에서 가장 일반적인 내집단은 학연과 지연, 혈연으로 형성된 연고 집단으로, 이러한 내집단의 폐쇄성은 쉽게 공익과 충돌하기 때문에 연고주의로 비판받는다(최석만, 1995). 조연경·이정주(2006)는 Hofstede의 문화분류체계에 기초하여 한국의 내집단 편향 정도를 OECD 국가들과 비교하였는데, 한국의 권력거리 지수(PDI)와 불확실성회피 지수(UAI)는 OECD 평균의 1.5배 높았던 반면 개인주의 지수(IDV)는 OECD 평균의 1/3 수준에도 미치지 못해, 전반적으로 연고주의 문화가 OECD 평균보다는 강하다고 분석한다. 이러한 분석에 따르면 한국사회가 다른 사회보다 고정된 내집단을 중심으로 더 편향된 문화를 가지고 있으며, '잘 알지 못하는 외부의 것'에 대해 폐쇄적이고, 소수집단과 소수문화에 대해 권위적으로 대할 가능성이 더 높은 것을 추측할 수 있다.

2. 차별에 대한 대응

차별 경험에 따른 이주민의 대응은 한국사회에 새롭게 진입한 구성원이 자신의 선택에 결함을 발견하고 이에 대한 반응을 결정하는 과정으로 이해할 수 있다. 이에 대해 허쉬만(Hirschman, 1970)은 경제학적 관점에서 자신이 속한 조직이나 사회가 구성원의 이익이나 구성원에 대한 대우를 축소시킬 경우, 개인이 취할 수 있는 행동전략을 세 가지로 정리한다. 첫째는 이탈 전략(exit)으로, 해당 사회나 조직 자체를 벗어나는 것이고, 둘째는 항의 전략(voice)으로 사회의 변화나, 불합리성, 부당함에 적극적으로 저항하는 것이다. 그리고 마지막은 구성원들이 사회를 떠나지도, 그 안에서 목소리를 내지도 못할 때 그대로 남아 사회에 충성을 바치는 전략(loyalty)이다. 이때 사회구성원의 불만이 계속 누적된다고 할 때, 충성이 이탈과 항의를 촉진하거나 억제할 수는 있어도 궁극적인 해결책이 될 수는 없다고 전제한다.

허쉬만은 개인의 입장에서 불만을 가진 구성원이 항의를 시도하는 데 영향을 미치는 요소로 ‘조직 진입비용’을 제시한다. 예컨대 똑같이 이탈이 억제되는 상황에서 조직에 진입할 때 비싼 비용을 치러야 했던 구성원과 진입비용이 없었던 구성원의 행동은 다르게 나타난다. 전자는 해당 조직에 소속되기 위하여 투자한 진입비용이 매우 높았기 때문에 자신의 선택에 오류가 있거나 자신이 속한 조직이 악화되고 있다는 사실을 인정하지 않으려는 경향이 있다. 따라서 조직의 결함을 인정하지 않는 경우 불만도 낮고, 항의를 연기한다. 이 같은 행동은 “구성원이 이탈과 참여 모두를 선택하지 않기를 바라는 경영진”(1970:1763)으로부터 지지를 받는다. 반면 진입비용이 높지 않은 경우 오히려 해당 조직에 “완전히 ‘소속된다’는 사실 자체”(1970:182)가 항의의 비용을 낮추며, 불가능해진 이탈을 대신해 항의를 촉진한다.

구성원들의 항의가 억제되는 또 다른 이유는 항의가 발생하는 기본적 조건에서 찾을 수 있다. 항의의 발생여부는 항의를 택하려는 구성원들의 의지와 항의가 얼마나 유효할 것인가에 대한 전망에 의해 결정된다.⁴⁾ 많은 경우, 불만스러운 상황을 마주했을 때 개인이 항의를 선택하는 것은 그 상황을 회피하거나 이탈하는 것보다 높은 위험부담을 수반한다. 따라서 개인들은 항의하기 전에 항의의 효용을 계산한다. 사회구성원들이 항의를 통해 상황이 개선될 가능성을 믿지 않거나, 항의로 인한 불이익을 당할 가능성을 염두에 둔다면, 항의가 억제되는 것이다.

한편 심리학적 관점에서 차별경험에 대한 민족적/인종적 소수자의 대응은 차별로 인한 사회적 스트레스를 감당하기 위해 개인이 취하는 여러 대처반응(coping response)으로 이해된다 (Kwok, 1995; Mossakowski, 2007; T. Yip 외, 2008). 개인이 스트레스에 대처하는 반응은 크게 문제 중심적 대처(problem-focused response)와 정서 중심적 대처(emotion-focused response)로 구분되는데, 전자는 스트레스 상황에서 문제를 해결하는 데 목적을 두는 반면, 후자는 스트레스 지각에 수반되는 정서를 관리하는 데 초점을 둔다(Folkman & Lazarus, 1984).

이러한 이론들에 허쉬만의 대응전략을 적용시켜보면, 마주한 문제에 능동적으로 목소리를 내서 해결하고자 하거나 문제적 상황 자체를 피하려고 하는 이탈 방식은 문제 중심 대처를, 높은 충성심을 바탕으로 외적 대응을 연기하는 태도는 내면에서 심리적 타협을 이뤄내는 정서 중심 대처라고 볼 수 있다. Kuo(1995)은 미국의 아시아 출신 이민자들이 차별에 대응하는 태도를 분석하면서, 정서 중심적 대처에는 ①(차별 경험) “중요하지 않다고 스스로를 다독”이거나, ② “무시”하거나, ③ “더 나빴을 수도 있다고 생각”하거나, ④ “더 차별을 심하게 받는 집단을 보며 스스로를 위로”하는 방식을 포함했고, 문제 중심적 대처에는 ① “친구/친척에게 조언”을 구하거나, ② “시민 인권 단체에 신고”하거나, ③ “민족집단 단체장과 말하는” 방식을 포함했다.

3. 정주의지

정주의지란 이주민이 한국인으로서 한국에 뿌리내리고 싶어 하는 마음을 의미한다. 정주의지

3) Hirschman(1970(강명구 역 2016))을 번역한 『떠날 것인가, 남을 것인가』의 페이지를 수를 표시한다.

4) 에드워드 벤필드에 따르면 “이해관계자들이 정책 결정자에게 안전을 올리기 위해 펼치는 노력은 정책의 결과로부터 얻을 수 있는 이득과 그 결정에 영향을 미칠 수 있는 확률을 곱한 값에 비례한다(E.C. Benfield, 1961).”

는 구체적으로 두 가지로 살펴볼 수 있는데, 하나는 사회문화적 차원에서 완벽히 적응하여 한국사회에 동화되고자 하는 동화의지이고, 나머지 하나는 법적으로 한국에 정주할 수 있는 권리를 인정받으려는 정착의지이다. 동화의지와 정착의지는 모두 “완전한 사회의 구성원으로서” 인정받기를 갈망한다는 점에서 이주민의 시민권에 대한 투쟁이라고 볼 수 있다(Marshall, 1950).

(1) 동화의지 및 민족적 정체성

이주민들은 출신국과는 다른 언어와 문화를 가진 사회에서 살아남기 위해 문화변용(acculturation) 과정을 거친다. 문화변용은 이주 이전부터 가지고 있었던 출신국의 문화와 민족적 정체성을 지속적으로 보유하는 정도와, 이주국의 새로운 문화를 받아들이는 정도에 따라서 다양한 층위로 이해될 수 있다. 문화변용 과정에서 소수민족 집단이 자신의 문화유형을 버리고 주류사회의 문화유형을 취하게 되면 문화적·행동적 동화과정이 진행된다(Gorden, 1964). 이러한 동화 모델에 따르면 이주민은 이주국의 주류문화를 습득하고 적극적으로 동화되기 위해 출신국의 문화와 민족적 정체성을 억압해야 하는 상황이 발생한다.

새로운 문화에 대한 동화 정도와 고유의 정체성을 보유하는 정도는 차별상황에 대한 이주민의 태도에 영향을 미칠 수 있다. 자아분류 이론(Self-categorizing theory)에 따르면 사회적 소수자는 소수집단으로서의 정체성을 강하게 가지고 있을수록 차별에 민감하게 반응한다(Postmes 외, 1999). 마찬가지로 강한 민족적 정체성을 보유한 이주민은 민족적/인종적 소수자로서 차별을 더 민감하게 인지하는 반면, 상대적으로 민족적 정체성이 약화된 이주민은 차별에 대해 둔감하다(Operario & Fiske, 2001). 즉 동화의지가 강한 이주민은 민족적 정체성을 의식적 혹은 무의식적으로 억제하기 때문에 차별 자체를 심각한 문제적 상황으로 인지할 가능성이 낮은 것이다.

또한 선행연구에 따르면 소수민족으로서 편견과 차별, 민족집단에 대한 부정적 이미지에 직면한 이주민 자녀는 부모로부터 출신 민족의 문화에 대한 지식과 문화자긍심을 교육받은 경우 더 잘 대처하는 반면, 인종과 민족에 대한 다문화 교육을 받지 못했을 경우 사회적 차별에 적절히 대응하지 못하는 것으로 밝혀졌다(Barnes, 1980; Spencer, 1983). 이러한 결과는 이주민이 출신국의 민족적 정체성을 유지하고 다문화적 지향성을 갖는 것이 차별경험에 대해 비판적 의식을 가지고 자신의 목소리를 높이는 데 긍정적 영향을 미칠 것이라는 가설을 가능하게 한다.

(2) 정착의지

정착의지는 한국사회에 영구정착을 목표로 법적인 시민권 획득에 대한 갈망을 의미한다. 법적인 시민권은 한국사회 구성원으로서의 강한 유대를 의미하지 않으며 실질적인 의미의 사회 구성원으로서 성원권(membership)을 의미하지도 않는다는 점에서 한계가 있다. 또한 법적 시민권을 획득했다고 해서 실질적으로 이주민이 정치적 목소리를 낼 수 있는 것은 아니며, 노동시장과 복지·교육체계에서 동등한 권리를 확보했다면, 많은 경우 법적 시민권은 문제가 되

지 않는다(Brubaker, 1989). 그러나 그럼에도 불구하고 법적 시민권과 영주권은 노동시장에서 자원이 부족한 이주민이 스스로를 보호할 수 있는 최소한의 안정망으로 이용하거나, 차별 등 부당한 상황에 처했을 때 공적인 도움을 손쉽게 받을 수 있는 조건이 된다.

많은 경우 한국에 정주할 것을 목적으로 이주해온 결혼이민자에게 법적 시민권은 남다른 의미를 갖는다. 우선 한국 국적을 취득하지 않은 결혼이민자는 비자를 연장하여야 할 때마다 관공서에서 ‘위장결혼’에 대한 편견을 마주한다고 증언한다(문경연, 2010:117).⁵⁾ 특히 아이가 없는 결혼이주여성이나 이혼한 결혼이민자의 경우, 자신의 법적 신분을 증명해야 할 때마다 결혼과 이혼의 진정성을 의심받기 쉽다. 다른 측면은 시민권을 획득하면 본국에 있는 귀화자의 가족을 초청할 수 있게 된다. 한국에 정주하기로 마음먹은 결혼이민자는 귀화를 통해 본국에 있는 부모님이나 자녀를 초청하여 함께 살 수 있다. 하지만 한국 국적을 취득하려는 가장 흔한 이유는 “한국에 계속 살 것이기 때문”이다. 그 이유는 다양한 데, 육체적으로 힘들더라도 보다 윤택한 삶을 살기 위해 한국을 선택하기도 하고, 이혼자의 경우 본국으로 돌아갔을 때 ‘결혼실패자’라는 주변인들의 낙인과 동정을 피하기 위해 영구정착을 결심하기도 한다(문경연, 2010:113-114). 또한 실제로 시민권이 없는 결혼이민자들은 체류자격을 연장하기 위해 한국인 남편에 의존하여야 하고, 이혼자의 경우 자녀의 유무와 양육권 유무에 따라 체류허용 여부가 큰 영향을 받는다(김정선, 2011). 특히 결혼이민자는 기초적인 사회보장제도로부터 배제되고, 오직 「다문화가족지원법」 상의 사회복지서비스를 통해서만 혜택을 받을 수 있기 때문에, 그 어느 범주에도 포함되지 않는 이혼한 이주여성은 복지의 사각지대에서 개인적 네트워크에만 의존해야 하는 상황이 발생한다.

또한 김석호 외(2015)의 연구에 따르면 한국 선주민이 “진정한 한국인”으로 인식하는 국가 정체성의 조건 중 2003년에서 2010년 간 중요도가 가장 크게 증가한 조건은 한국인으로서의 법적지위였다. 이렇듯 이주민의 법적 지위가 선주민이 이주민을 구성원으로 받아들이는 데 점점 더 중요한 의미를 가지게 된다면, 이주민의 안정적인 법적 지위에 대한 의지 또한 직·간접적으로 그 영향을 받을 수 있다.

4. 결혼이민자와 귀화자

본 연구에서 대상으로 하는 이주민은 결혼이민자 및 귀화자로 제한한다. 그 이유는 첫째 자료의 한계 때문이고, 둘째 한국의 이민정책은 결혼이민자를 궁극적으로 한국에 귀화할 대상으로 간주하는 반면, 이주노동자는 오직 초청노동자로서 간주하여 그들의 정주를 구조적으로 막고 있기 때문이다. 그러나 결혼이민자와 귀화자가 제도적으로 영구정착이 가능하기는 하지만, 모든 결혼이민자들이 한국 국적을 취득하길 바라는 것은 아니다. 최근에는 이혼한 결혼이민자

5) 여성결혼이민자들은 국적 취득 전까지 1년마다 배우자 비자를 연장하며 살아가야 한다. 그런데 국적법에 명시되어 있지 않음에도 출입국은 비자 연장 시 남편의 동행 및 신원보증을 요구하고, 국적을 신청했다 해도 심사기간은 2년 이상 걸린다. 배우자가 신원보증을 해주지 않거나 신원보증을 철회하면 결혼이민자는 미등록이주자가 되기 때문에, 혼인 이후 간이귀화조건인 체류기간 2년과 평균 귀화 심사기간인 2-3년 동안 오로지 남편에게 의존할 수밖에 없다(김정선, 2011).

도 매해 만천 여명 이상 나타나고 있어(2015년 다문화인구동태통계) 본국으로 귀환이주를 결정하는 이주민도 많을 것으로 예상된다. 또한 많은 다문화가족이 자녀교육 문제나, 한국의 높은 주거비로 인해 초국적 가족 혹은 역이주를 고려하고 있기 때문에, 정주의지를 갖는다는 것은 여전히 의미가 있다.

Ⅲ. 연구자료 및 방법

1. 연구자료 및 모형

본 연구의 목적은 이주민이 한국사회에 동화되고 정착하여 살아가고자 하는 의지가 이주민의 차별대응에 어떤 영향을 미치는지 밝히는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 <2015년 전국다문화가족실태조사> 자료를 이용하고자 한다. 2015년 다문화가족실태조사는 본 연구의 연구대상인 결혼이민자 및 귀화자 본인 17,109명을 포함한 다문화가정 27,120 가구의 가구구성원에 대해 조사가 이루어졌으며, 결혼이민자의 가족관계와 자녀양육, 한국어능력, 사회적 관계망, 경제활동, 한국 및 출신 사회에 대한 태도, 지원서비스 이용 경험 등을 포함하고 있다. 따라서 한국사회에 대한 이주민의 태도가 차별에 대응하는 방식에 미치는 영향을 분석하고자 하는 본 연구의 주제에 잘 부합하는 자료로 판단된다. 단 이 연구에서는 전체 결혼이민자 및 귀화자 본인 17,109명 중 “지난 1년간 차별을 경험한 적이 있다”고 응답한 5705명으로 연구대상을 한정한다.

앞의 이론적 논의에서 한 사회의 구성원으로 인정받기 위해 개인이 치러야 하는 부담(조직진입비용)이 클수록 그 사회 내부의 문제점에 대한 비판과 개선을 요구하는 목소리 및 움직임은 줄어들어 있다는 점을 지적한 바 있다. 이를 살펴보기 위해서는 차별을 경험한 이주민이 차별에 정서적으로 대응하여 결과적으로 침묵하게 만드는 요인과 문제를 해결하고자 하는 움직임을 촉진하는 요인을 분해할 수 있는 모형을 적용해야 한다. 그러나 한 사람이 여러 차별경험에 대해 문제중심 대응과 정서중심 대응을 동시에 보일 수는 있지만, 문제중심 대응을 보이지 않은 사람은 모두 정서중심 대응만 보이는 것을 알 수 있다. 따라서 이 연구에서는 문제중심 대응을 중심으로, 차별에 대해 오직 정서중심 대응을 보인 이주민과 정서중심과 더불어 문제중심 대응까지 나아간 이주민의 차별대응 촉진 요인을 분석하고자 한다. 이를 위해 분석방법은 이항회귀분석법(binary logistic regression) 혹은 단순회귀분석법을 이용한다.

본 연구에서 검증하고자 하는 분석모델은 크게 세 가지이다. 첫 번째 모델은 동화의지가 강할수록 차별에 대한 문제중심 대응이 억제된다고 가정하는 동화의지 모델이다. 두 번째 모델은 이주민의 정착의지가 강할수록 문제중심 대응이 억제될 것으로 가정하는 정착의지 모델이다. 마지막 세 번째 모델은 동화의지와 정착의지가 통합적으로 문제중심 대응에 미치는 영향을 살펴보는 모델로, 두 변수에 의해 문제중심 대응이 억제될 것을 가정한다.

2. 변수의 측정

차별대응은 앞서 이론적 논의에서 언급한 Kuo(1995)의 차별에 대한 인종적 소수자의 대처 분류법을 참고하여, 차별경험에 대해 ‘참았다’는 응답을 정서중심 대응으로, 그밖에 ‘상대방에게 사과를 요구하였다’, ‘가족, 친구와 상의하였다’, ‘상담기관, 센터 등에 문의하였다’, ‘차별시정 관련 기관에 진정/신고하였다’, ‘카페, 인터넷, SNS 등에 글을 올렸다’는 문제중심 대응으로 조작하였다. 각 대응에 대한 빈도와 평균비율은 [표 1]에 나타나는 바와 같다. 이 연구에서는 문제중심 대응을 종속변수로 책정하여, 오직 ‘참았다’고만 응답한 이주민과 그 밖의 대응을 병행한 이주민 간의 차이를 분석한다.

[표 1] 차별에 대한 대응 빈도분석

(단위: 명, %)

	빈도	비율	표준편차	전체 사례 수
문제중심 대응	2,332	40.88	.492	5,705
정서중심 대응	4,216	73.90	.439	5,705

이주민의 동화의지는 “외국인이 한국에서 생활하려면 자기 문화를 버리고 한국 문화나 관습을 따라야 한다”에 대한 동의 정도를 ‘① 전적으로 동의한다’부터 ‘⑥ 전혀 동의하지 않는다’라는 6점 서열척도에 대한 응답을 이용하였으며, 본 연구에서는 한국 사회에 동화하고자 하는 이주민의 의지에 관심을 가지고 있기 때문에 변수를 역점수화하여 이용하였다. 한편 이주민의 정착의지는 이미 국적을 취득한 귀화자에게 가장 높은 점수를 부여하였고, 그 다음으로 국적을 취득할 계획이 있는 응답자, 영주권을 취득할 계획이 있는 응답자, 아직 정착 계획이 불확실한 응답자, 국적과 영주권 모두 취득할 계획이 없다고 답한 응답자 순으로 1점씩 낮은 점수를 부여하였다.

또한 성별, 연령, 교육 수준, 월 평균 가구소득 등 응답자의 인구학적 특성을 통제하였다. 종교 여부의 경우 자료의 한계로 응답자가 종교를 가지고 있는지 직접 알 수 없었기 때문에, 종교활동 참여 여부와 향후 참여하기를 희망하는가에 대한 응답으로 대체하였다. 또한 이주민을 대상으로 하는 연구의 특성상 국내 거주기간, 한국어 능력, 동포 여부를 통제변수에 추가하였다. 특히 동포들은 선주민과 같은 민족으로서 동질감을 강하게 느끼는 데 반해 국내에서의 법적, 사회적 지위는 비동포 이주민과 뚜렷한 차이가 나지 않는 점에 대해 불만을 가지고 있으며, 이에 대해 꾸준히 인정투쟁을 벌여왔다(박우, 2011). 따라서 본 논문에서는 차별의 심각성에 대한 인지와 대응에 있어서 동포 여부가 영향을 미칠 수 있음을 고려해 출신지역이 한국계 중국인 이주민과 체류 자격으로 재외동포(F-4)나 방문취업(H-2) 비자를 가지고 있는 이주민을 통제하였다. 또한 연구대상의 출신국적 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 중국과 베트남은 분석이 편향되는 것을 방지하기 위해 터미변수로 통제하였다. 이주민이 한국에서 거주한 기간은 평균 5년(표준편차=6.51), 최빈값 8년으로, 5년 단위로 거주기간을 구분할 경우 한 범주에 빈도가 지나치게 편향되기 때문에 3년 단위로 구분하였다. 그밖에 통제변수와 독립변수

문항에 대한 전체 응답자의 분포는 [표 2]에서 자세히 다루고 있다.

[표 2] 응답자의 인구학적 특성 및 동화/정착 의지

(단위: 명, %)

성별			동포 여부		
여성	4,733	82.96	동포	846	14.83
남성	972	17.04	비동포	4,859	85.17
연령			동화의지		
29세 이하	1,386	24.29	매우 낮음	675	11.83
30세~ 39세 이하	2,177	38.16	낮음	1,074	18.83
40세~ 49세 이하	1,430	25.07	다소 낮음	810	14.2
50세~ 59세 이하	578	10.13	다소 높음	1,505	26.38
60세 이상	134	2.35	높음	1,089	19.09
교육수준(최종학력)			매우 높음	552	9.68
초등학교 졸업 이하 (무취학 포함)	406	7.12	정착 의지		
중학교 졸업	1,001	17.55	국적과 영주권 모두 취득하지 않을 것이다	246	4.31
고등학교 졸업	2,245	39.35	아직 계획이 없다	574	10.06
대학교 졸업	1,769	31.01	영주권을 취득할 계획이 있다	720	12.62
대학원 졸업 이상	284	4.98	국적을 취득할 계획이 있다	1,601	28.06
월평균 가구소득			귀화자	2,564	44.94
100만원 미만	412	7.22	한국 거주 기간		
100~200만원 미만	1,257	22.03	3년 미만	314	5.5
200~300만원 미만	1,754	30.74	3년~ 6년 미만	1,047	18.35
300~400만원 미만	1,217	21.33	6년~ 9년 미만	1,427	25.01
400~500만원 미만	604	10.59	9년~ 12년 미만	1,143	20.04
500~600만원 미만	257	4.50	12년~ 15년 미만	724	12.69
600~700만원 미만	109	1.91	15년 이상	1,050	18.4
700만원 이상	95	1.67	한국어 능력 ⁶⁾		
종교 여부			전혀 못한다	161	2.82
종교 없음	3,893	68.24	별로 못한다	1,210	21.21
종교 있음	1,812	31.76	보통이다	2,171	38.05
출신 지역			약간 잘한다	1,144	20.05
중국(한족) 출신	1,236	21.67	매우 잘한다	1,019	17.86
베트남 출신	978	17.14	전체	5,705	100.0
그 밖의 지역 ⁷⁾	3,496	61.19	전체	5,705	100.0
전체	5,705	100.0			

6) 한국어 능력은 원자료에서 각각 듣기, 말하기, 읽기, 쓰기 영역에 대한 주관적 평가를 5점 척도로 측정되었으나 본 연구에서는 네 가지 영역의 값을 모두 더하여 연속변수로 사용하였다. 기초통계 표에서는 표본의 한국어능력 분포를 가시적으로 확인하기 쉽도록 17개 범주를 전혀 못한다(4), 별로 못한다(4), 보통이다(4), 약간 잘한다(4), 매우 잘한다(1)로 나누어 기록했다.

7) 그 밖의 지역은 한국계 중국, 일본, 대만·홍콩, 필리핀, 그 외 동남아시아 국가, 남부아시아, 몽골·러시아·중앙아시아, 미국·유럽·대양주, 기타 출신 지역을 포함한다.

IV. 분석결과

회귀분석 결과에 앞서, [표 3]은 한국거주기간과 동화의지, 정착의지 간의 상관관계를 보여 준다. 동화의지와 정착의지는 모두 한국에 거주한 기간과 유의한 양의 관계를 갖는다. 우선 한국에 거주한 기간이 길어질수록 동화에 대한 의지도 높아지는 것을 알 수 있다. 또한 정착의지의 최종단계는 결혼이민 이후 한국에서 2년 이상 거주해야하는 ‘귀화자’를 설정하고 있기 때문에, 한국에 거주한 기간과 정착의지는 높은 상관관계를 보인다. 마지막으로 두 독립변수 간의 상관관계 또한 높게 나타나는데, 이는 한국에 정착하고자 하는 의지가 강할수록 동화에 대한 압박도 크게 받는 것을 간접적으로 보여준다.

[표 3] 한국거주기간과 정주의지 간의 상관관계 분석표

	한국거주기간	동화의지	정착의지
한국거주기간	1		
동화의지	0.0761*	1	
정착의지	0.1681*	0.1740*	1

* p<0.01

차별경험에 대한 이주민의 문제중심 대응을 촉진하는 요인을 알아보기 위해 이항회귀분석 모형을 적용한 전체 결과는 [표 4]에 제시되어 있다. 사회·인구학적 특성과 기타 특징들만 고려한 기본 모델(Model 1)과 동화의지와 정착의지가 적극적 차별대응에 미치는 효과를 분석한 모델(Model 2, Model 3), 두 가지를 함께 고려한 통합 모델(Model 4)의 분석 결과, 모든 모델에서 교육수준과 가구소득이 높고 종교가 있을수록 차별에 대해 문제중심 대응을 보일 가능성이 유의하게 높아지는 것을 알 수 있었다. 또한 연령은 대체로 높아질수록 문제중심 대응에 소극적일 가능성이 높아졌다. 특이한 점은 모든 모델에서 한국 거주기간과, 한국어 능력, 동포 이거나 중국 출신이 일관되게 문제중심 대응과 부의 방향성을 보인다는 점이다. 특히 동화 의지 모델에서 한국 거주기간이 길수록 문제중심 대응을 보일 가능성이 유효하게 낮아졌다. 이는 고전적 동화이론에서 수용국에 거주한 기간이 길어질수록 수용국의 문화에 대한 동화 정도가 강해지고 출신국의 민족적 특성은 약화되는 것을 고려할 때(Gorden, 1964), 높은 동화 의지가 차별에 대한 문제중심 대응 가능성을 유의하게 낮추는 것과 일관된 경향이라고 볼 수 있다. 그러나 Model 2에서는 거주기간이 길기 때문에 문화적응이 더 많이 되었으리라 추측되는 이주민과 한국과 문화차이가 상대적으로 적을 것으로 예상되는 동포에게 차별에 대한 문제중심 대응이 더 적게 나타나는 근거를 설명하기 쉽지 않다. 그 답은 Model 3에서 찾을 수 있다. Model 3의 분석결과에 따르면 안정적인 법적 신분을 취득하고자 하는 의지는 높은 신뢰 수준에서 문제중심 대응의 가능성을 낮춘다. 이 모델에서는 여전히 한국 거주기간과 동포, 중국 출신 변수는 여전히 문제중심 대응과 부의 방향성을 가지지만, 유의한 상관관계가 사라진다. 즉 한국거주기간이나 출신 지역과 상관없이 이미 귀화자이거나, 한국에 정착하여 살아가고자 하는 의지가 높을수록 차별에 대한 문제중심 대응에 소극적인 것을 알 수 있다.

또한 동화의지와 정착의지를 모두 고려한 통합 모델에서는 동화의지의 유의성은 사라진 반면 정착의지는 여전히 차별대응에 유의한 영향력을 보였. 특히 동화의지를 포함하여 다른 통제변수를 모두 평균값으로 계산했을 때, 이미 한국 국적을 취득한 귀화자와 정착의지가 가장 낮은 이주민의 문제중심 대응 확률이 8.11%.p나 차이나는 것을 알 수 있었다.

[그림 1]과 [그림 2]는 각각 동화의지 모델과 정착의지 모델에서 다른 통제변수를 모두 평균 점수로 계산했을 때 이주민의 정주의지에 따라 문제중심 대응을 보일 확률(“문제중심 대응=1” 일 확률)을 가지적으로 보여준다. 동화의지 모델의 분석결과, “외국인이 한국에서 생활하려면 자기 문화를 버리고 한국 문화나 관습을 따라야 한다”에 전혀 동의하지 않는다고 응답하여, 동화에 대한 의지는 가장 낮고 다문화지향성은 가장 높은 이주민은 차별경험에 대하여 문제중심 대응을 보일 확률은 42.7%로 나타났다. 반면 동화의지가 가장 높은 이주민이 차별에 문제중심 대응을 보일 확률은 38.6%로 동화의지가 가장 낮은 응답자보다 4.1%.p 낮았다.

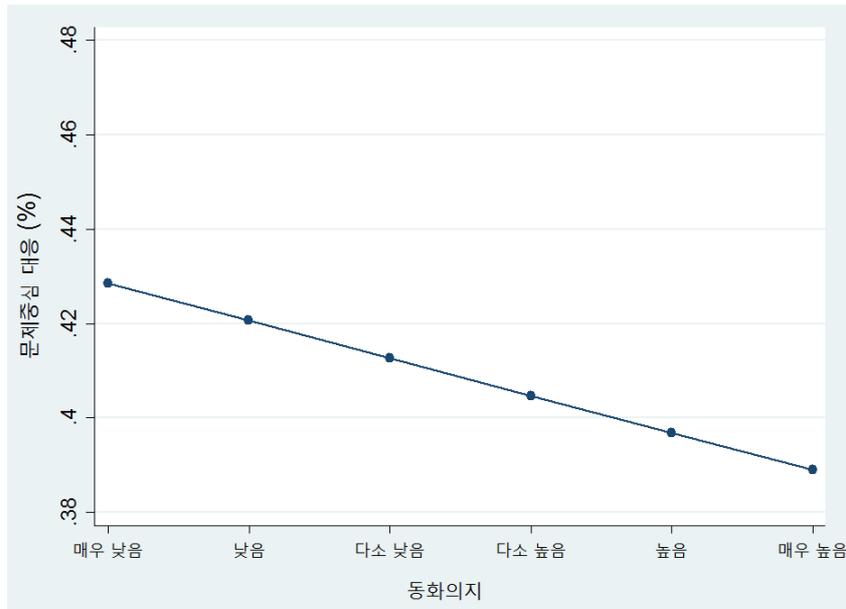
한편 정착의지 모델에서는 귀화자와 정착의지가 없는 이주민 간의 문제중심 대응 정도가 더욱 두드러지게 차이나는 것을 알 수 있었다. 마찬가지로 다른 모든 통제변수를 평균값으로 계산했을 때 정착의지가 없는 이주민이 문제중심 대응을 보일 확률은 47.0%였지만 귀화자가 문제중심 대응을 보일 확률은 38.5%에 그쳐 그 차이가 8.5%.p로 나타났다.

[표 4] 문제중심 차별대응 이항분석 결과

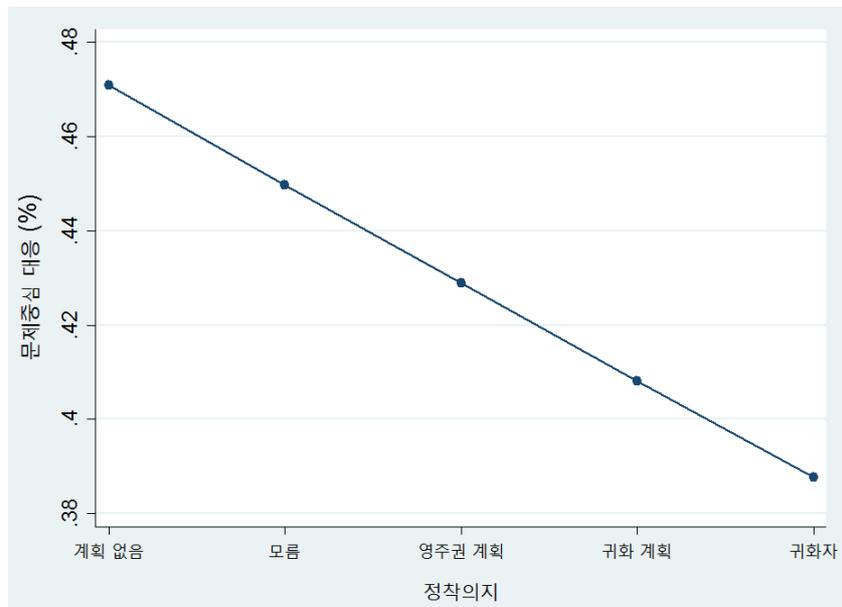
문제중심 대응 요인	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	min-max
동화의지	-	-0.034 * (0.019)	-	-0.028 (0.019)	0.0338
정착의지	-	-	-0.087 *** (0.026)	-0.083 *** (0.027)	0.0811
성별 (남성=1)	-0.021	-0.024	-0.055	-0.056	
연령	-0.062*	-0.058	-0.076 **	-0.072 **	
교육수준	0.117***	0.112***	0.101 ***	0.097 ***	
소득수준	0.113***	0.112***	0.105 ***	0.104 ***	
종교(있음=1)	0.190***	0.195***	0.193 ***	0.197 ***	
한국 거주 기간	-0.048**	-0.047**	-0.031	-0.031	
한국어 능력	-0.013*	-0.012	-0.009	-0.009	
동포 여부(동포=1)	-0.203**	-0.187*	-0.143	-0.133	
중국 출신	-0.139*	-0.132*	-0.103	-0.099	
베트남 출신	-0.112	-0.106	-0.062	-0.060	
상수	-0.594	-0.481	-0.361	-0.277	
N	5,705	5,705	5,705	5,705	
Pseudo R ²	0.0173	0.0177	0.0187	0.019	
LR χ^2	133.27	136.55	144	146.26	

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

[그림 1] Model 2 분석 결과



[그림 2] Model 3 분석 결과



V. 결론

차별에 대한 적극적 대응은 주류사회가 변화할 것을 요구하는 사회적 소수자의 적극적인 목소리로서, 이주민이 권능화(empowerment)를 도모하는 첫 걸음이라고 할 수 있다. 그러나 연구 결과 한국에서 정착하여 살아가기 위해서는 주류사회에 동화되어야 한다는 압박이 이주민으로서 목소리를 내는 데 방해요인이 되고 있음을 알 수 있다. 요컨대 한국사회에서 “별 문제

를 일으키지 않고 살아가기”를 바라는 마음이 이주민 스스로를 사회적 ‘을’(乙)의 위치로 규정 짓게 되는 것이다. 그러나 이미 자신이 사회적 소수에 속하고, 전사회적 성찰을 요구할 수 있는 힘이 전혀 없는 상황에서 다수인 주류의 눈에 ‘저항적’이고, ‘까다로운’ 사람으로 비춰지는 것을 감수하면서까지 자신의 차별경험에 대항할 사람은 많지 않다. 특히 한국사회에서는 자신의 억울함을 호소하기 위해 자신보다 사회적 ‘갑’(甲)의 위치에 있는 사람 혹은 집단을 비판하는 일이 얼마나 작은 개선가능성과 큰 위험부담을 가지고 있는지는 익히 알려진 사실이다.(김찬호, 2015) 그렇기 때문에 우리는 이주민의 목소리가 들리지 않는 것이 아니라 한국사회가 그들의 입을 막고 있는 것은 아닌지 성찰해야만 한다. 이주민들이 한국사회에 점점 동화될수록 한국의 암묵적이고 고질적인 갑을관계 또한 내면화하고 있는 것이 아닌지, 한국사회가 이주민에게 “부정의에 침묵하기”를 구조적으로 요구하고 있는 것은 아닌지에 대한 성찰 말이다.

그러나 본 연구의 분석결과만으로는 한국사회의 문화적 통일성에 대한 집착과 문제제기에 대한 거부감이 이주민의 동화 압박에 어떻게 영향을 미쳤는지 증명하는 데에는 한계가 있다. 이러한 분석을 위해서는 차후 한국과 비슷한 역사와 사회구조적 맥락을 가진 다른 국가들에 비해 한국의 이주상황이 어떻게 달랐고, 그러한 차이가 한국에 정주하기로 결정한 이주민들에게 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 보다 경험적인 분석이 필요할 것이다.

또한 본 연구는 이주민의 행위에 대한 동기를 주제로 하지만 질적 면접이 아닌 기존에 만들어진 자료를 가지고 행위의 동기를 추론했다는 점에서 크게 두 가지 한계를 갖고 있다. 첫째, 이 연구의 대상은 차별로 인한 스트레스를 견디지 못하고 ‘일탈’ 방식을 택한 이주민을 함께 고려하지 못했다. 일탈한 사람들은 이미 한국사회를 빠져나갔기 때문에 상대적으로 차별을 심각하게 느끼지 않고 견딜만하다고 느낀 사람들만 한국사회에 남아, 분석의 대상이 편향되었을 가능성이 있다. 둘째, 이 연구에서는 personal-group discrimination discrepancy를 측정하지 못했다. T. Postmes(1999)에 따르면 사회적 소수집단에 대한 차별은 개인적 경험을 조사했을 때와 소수집단 전체로서 겪는 차별을 조사했을 때 그 비율과 강도가 다르게 나타난다. 그러나 본 연구에서는 자료의 한계로 개인적 경험으로서의 차별과 민족집단으로서 경험하는 차별의 심각성을 구분하지 못했다.

그럼에도 불구하고 이러한 방법론적 한계가 본 연구의 결과가 제시하는 사회학적 함의는 훼손하지 않는 것으로 판단된다. 정주의지에 따른 차별에 대한 이주민의 대응은 분명한 차이를 보이고 있으며, 사회적 소수자의 권능화 연구에 유효한 시각을 제공하고 있다고 할 수 있기 때문이다.

- 김정선 2011. “시민권 없는 복지정책으로서 ‘한국식’ 다문화주의에 대한 비판적 고찰”, 《경제와사회》 2011: 205-246.
- 김찬호 2015. “갑을관계의 감정사회학”, 《안과밖》 38: 81-99.
- 문경연 2010. “국민의 배우자를 벗어난 여성들 : 한족결혼이주여성들의 이혼 사례를 중심으로”, 인류학과 학위 논문(석사), 서울: 서울대학교 대학원.
- 박우 2011. “한국 체류 조선족 ‘단체’의 변화와 인정투쟁에 관한 연구”, 《경제와사회》 96: 241-268.
- 엄한진, 이선미 2006. “전지구적 맥락에서 본 한국의 다문화주의 이민논의”, 《한국사회학》2006: 13-46.
- 윤인진 2008. “한국적 다문화주의의 전개와 특성- 국가와 시민사회의 관계를 중심으로”, 《한국사회학》 42(2): 72-103.
- _____, 2013. [동북아시아의 국제이주와 다문화주의]. 한올아카데미.
- 장진숙 2010. “결혼이주여성의 법적 지위와 인권”, 《한국교정복지학회》 20: 73-93
- 전의령 2015. “선량한 이주민, 불량한 이주민-한국의 주류 이주·다문화 담론과 반다문화 담론” 《경제와 사회》 106: 238-270
- 최석만 1995. “한국인의 연고주의의 실태와 전망”, 《한국비교연구》 1: 115-130
- Barnes, E. J. 1980. "The Black Community as a source of Positive Self-concept for Black Children: A theoretical perspective. In R. Jones(Ed.) Black Psychology, New York: Harper & Row, pp.667-692.
- Benfield, Edward C. 1961. Political Influence, New York: Free Press of Glencoe. p. 333
- Berry, John W. 1980. "Acculturation as Varieties of Adaptation", Accultuaration: Theories, models and findings. Boulder, CO: Westview, pp. 9-25.
- Brubaker, William R. 1989. "Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens", Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America, pp.145-162.
- Carter, Robert T. & Forsyth, Jessica. 2010. Reactions to Racial Discrimination: Emotional Stress and Help-Seeking Behaviors, Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy, 2(3), pp.183-191
- Gee, G. C., Spencer, M., Chen, J., & Tekeuchi, D.T. 2007. "A Nationwide Study of Discrimination and Chronic Health Conditions among Asian Americans", American Journal of Public Health, 97(7), pp.1275-1282
- Gorden, Milton. 1964. "Chapter3. The Nature of Assimilation", Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origins, Oxford University Press, pp.60-83.
- Hirschman, Albert O. 1970. Exit, voice, and loyalty : responses to decline in firms, organizations, and states, Cambridge, Mass: Harvard University Press. (강명구 역. 2016. [떠날 것인가, 남을 것인가] 도서출판 나무연필)
- Hsu,F.L.1971) "Psychosocial homeostasis and jen: Conceptual tools for advancing psychological anthropology", American Anthropologist 73 pp. 23-44
- Kim, Seokho., Jonghoe Yang, and Minha Noh. 2015. "What Made the Civic Type of National Identity More Important among Koreans? A Comparison between 2003 and 2010",

Development and Society, 44(3), pp. 535-563

- Kim, Yugyun., Son, Inseo., Wie, Dainn., Muntaner, Carles., Kim, Hyunwoo., Kim, Seung-Sup. 2016) "Don't ask for fair treatment? A gender analysis of ethnic discrimination, response to discrimination, and self-rated health among marriage migrants in South Korea", International Journal for Equity in Health 15 pp.112
- Kuo, Wen H. 1995. "Coping with racial discrimination: The case of Asian Americans", Ethnic and Racial Studies 18(1) pp.109-127
- Kwok B. Chan 1987. "Perceived Racial Discrimination and Response: An Analysis of Indochinese Experience in Montreal", Canada, Canadian Ethnic Studies, 19(3).
- Lazarus, R. S., & Folkman, S. 1984. Stress, Appraisal, and Coping, New York: Springer. (『스트레스와 평가 그리고 대처』 김정희 역. 2001. 대광문화사)
- Miller, Byron., Rote, Sunshine M., Keith, Verna M. 2013. "Coping with Racial Discrimination: Assessing the Vulnerability of African Americans and the Mediated Moderation of Psychosocial Resources", Society and Mental Health, 3(2), pp.133-150.
- Postmes, Tom., Branscombe, Nyla R., Spears, Russell., Young, Heather. 1997. Comparative Processes in Personal and Group Judgments: Resolving the Discrepancy, Journal of Personality and Social Psychology, 76(2) pp. 320-338
- Spencer, M. B. 1983. "Children's Cultural Values and Parental Child Rearing Strategies" Developmental Review, 3, pp.351-370.
- Stanley Sue & Harry H. L. Kitano 1973. "Stereotypes as a Measure of Success", Journal of Social Issue, 29(2), pp.83-98.

대학원세션

한국사회 조선족 입주돌봄노동자의 감정관리 및 대응¹⁾

.....
허설화²⁾ | 서울대학교

I 문제제기

그동안 돌봄³⁾이라함은 ‘당연하고 자연스러운’ 가족의 의무로 간주되어왔고 가족관계안에서 주로 여성이 담당해야하는 몫이었다. 하지만 후기 산업사회에 진입한 이후 여성들의 노동시장 참가율이 증가함에 따라 기존에 여성이 담당했던 영역, 즉 비공식적으로 남아있던 돌봄서비스 분야로 다른 여성이 대체인력으로서 진출할 필요성이 제기되었다. 이러한 대체인력은 주로 고위직에 진출하지 못한 그룹여성들로 구성되어 있는데 글로벌 시대에 이주여성노동자가 급증하면서 새롭게 가시화되고 있다.

한국사회가 본격적으로 고령화 사회로 접어든 이래 고령인구수의 급증과 더불어 출산율 저하 풍조와 맞물려 전체인구에서 차지하는 비중도 지속적인 증대양상을 보이고 있다⁴⁾. 이와 같은 노인인구의 증가와 저출산으로 인한 인구부양비의 감소를 감안했을 때 사회적으로 돌봄서비스에 대한 수요가 앞으로도 지속적으로 늘어날 것으로 추정되는데(최희경, 2011), 현실은 끊임없이 증가하는 돌봄수요를 두고 국내의 돌봄인력만으로 감당하기 어려운 실정이다. 따라서 돌봄노동⁵⁾분야에서 외국인력의 고용현상이 자연스레 증가하게 되고 머지 않는 미래에 외국

1) 이 글은 2017년 2월 서울대학교 사회학과 석사학위논문 “한국사회 조선족 입주돌봄노동자의 감정관리 및 대응”을 요약·재구성한 것이다.

2) 서울대학교 사회학과 박사과정생 (xuehua0102@snu.ac.kr)

3) 본 연구에서 돌봄의 정의를 하나의 ‘사회적 구성물’로서 ‘문화적으로 규정되고 사회적으로 조직된 행위’라는 시각에서 다루었다(텔리&스콧, 2003). 이는 돌봄을 더 이상 가족의 책임이 아닌 전 사회가 공동으로 관심하고 주목해야할 의제임을 표명하기 위해서이다. 구체적으로 돌봄은 “스스로 자신을 보살필 수 없는 사람을 돌보는 것”으로서 “아픈 사람, 늙은 사람, 어린 사람을 돌보는 것과 관련된 행위와 관계”의 정의를 따른다(데일리, 2002).

4) 통계에 따르면 2015년 기준으로 65세 이상 인구수는 656만 9천 명이고, 이는 10년전인 2005년에 비해 220만 4천 명이 증가한 규모이다. 이러한 증가추이를 바탕으로 장래인구를 추계해본 결과, 2017년에 이르러서 65세 이상인구는 711만 9천 명으로 늘어날 것으로 전망하고 있다. 다시 말해서 한국 인구 중 65세 이상의 고령인구의 비중은 2015년 13.2%에서 2017년에 16%로 크게 증가하게 될 것으로 예상된다(통계청)

5) 본 연구에서 거론하는 돌봄노동에의 정의 관하여 혹실드(1983)의 정의를 따른다. 돌봄노동을 관계의 맥락에서 살펴봄과 동시에 그 안에 내재하고 있는 감정적 속성을 부각하는 차원에서 돌봄노동을 “돌봄을 받는 사람이 적절한 마음 상

인력을 공식적으로 도입하여 인력풀을 확장시키는 것이 어찌 보면 불가피할 수도 있다(최서리, 2013). 실제로 1980년대 후반부터 강남의 일부 상층계급가정에서 젊은 대졸 필리핀 노동자들이 불법적으로 고용되기 시작했고, 1990년대 초반에 접어들면서 타이, 스리랑카 등으로부터 비공식적으로 한국에 들어오는 입주노동자가 늘어나게 되었다(강이수, 2009 재인용). 특히 2002년 취업관리제 실시이후부터 조선족을 비롯한 재외동포 노동자들도 본격적으로 돌봄노동 분야에 진출하게 되어 오늘날 돌봄서비스의 주요공급인력으로 자리매김하고 있다. 이런 경향은 한국 내에서 이주를 통한 돌봄노동분야가 확대될 것이라는 전망을 가능케 하였고 나아가 한국인 여성들이 전담해온 돌봄노동이 개발도상국 출신의 여성이주노동자들에게 위탁되고, 한국인 여성에서 외국인 여성으로의 인력전환이 이루어지게 될 것으로 예상된다.

요컨대 오늘날 한국사회에서 돌봄노동은 이미 가족 내 여성들이 양육이나 부양차원에서 무급으로 제공되는 윤리·도덕행위라는 기존 틀에서 점차 벗어나 외국인 노동자, 특히 조선족여성들에 의해 유급으로 수행되는 서비스노동의 성향으로 전환되고 있다. 돌봄의 이러한 ‘자리이동’이 사회와 학계의 관심을 끌게 되었고, 사회적으로 돌봄서비스에 대한 수요가 날로 증가하는 현 시점에서 향후 외국인 돌봄노동자의 도입과 관리 및 제도적 장치 등에 관한 정책적 논의가 활성화 될 것으로 예측됨으로 돌봄노동분야에서 외국인력고용에 대한 구체적인 조사와 연구가 시급히 필요하다.

한편으로, 현재 한국사회의 외국인노동자 고용현황을 살펴본 결과, 공식적인 유입을 허용한 선진국의 경우와 달리 아직까지 외국인노동자들의 서비스분야의 진출에 관해서는 완전한 개방을 하지 않고 있다. 날로 증가하는 돌봄수요에 대응하기 위하여 한국사회의 전략적 선택은 노동력 확충차원에서 ‘순수한 외국인’ 노동자 대신 동포신분의 여성이주노동자들을 우선적으로 활용하는 것이다. 그러나 이러한 특별우대를 받고 있는 재외동포, 특히 조선족여성들이 돌봄서비스 분야에서 독보적인 존재감을 과시하고 있음에도 불구하고 그들의 돌봄노동은 여전히 비가시화 되고 그 가치가 평가절하 된 상태에 머물러 있다. 무엇보다 조선족에 의해 행해지는 돌봄노동은 단순노무라는 인식이 강하게 각인되어 노동자들의 심리적·정서적 건강에 대한 주목도가 낮고, 입주형식으로 집안 내에서 행해지는 경우가 많아 행정감독이 미치기 어렵다는 이유로 『근로기준법』의 적용대상에서도 제외되고 있다. 이렇듯 돌봄노동이 저평가되는 주된 원인은 다름 아니라 돌봄노동을 기존의 ‘교환가치생산’의 노동개념으로 평가하여 노동의 자체속성과 일자리 특성을 간과한데서 기인된다(고미라, 1994; 박홍주, 2009; 김송이, 2012). 돌봄노동은 가족돌봄의 연장으로서 그 어려움은 단순한 육체적 힘들뿐만 아니라 ‘가정’이라는 사적인

태를 가질 수 있도록 돌봄노동자가 외형적으로 유지되어야 하는 억제되거나 조절된 감정을 요구하는 노동”이라고 정의하였다.

- 6) 1953년에 제정된 근로기준법(제11조)에서는 “가사사용인에게는 적용하지 않는다.”고 명시하였다. 이에 따라 현재까지 간병인, 가사도우미, 육아도우미를 포함한 모든 가사 및 돌봄노동자들은 고용보험법, 산업재해보상보험법, 최저임금법, 퇴직급여보장법과 같은 가장 기본적인 고용안정을 보장해 주는 법에서 배제되어 아무런 법적 보호를 받지 못하고 있다. 정부 측에서는 그 원인에 관하여 다음과 같이 주장하고 있다: “가사사용인은 가정부, 유모, 파출부 등 일반가정의 가사업무에 종사하는 자로서 개인의 사생활과 관련되어 있고 근로시간이나 임금의 규제 등에 의해 국가의 행정감독이 미치기 어렵기 때문에 노동자로 볼 수 없다(노동법 해설서).”, “간병인의 경우에도 간병인과 환자 측의 관계는 사업 또는 사업장에 해당한다고 볼 수 없으므로 근로기준법의 적용이 배제되는 가사사용인에 가깝다(노동부).”

공간 및 돌봄이용자와 가족구성원들과의 유사가족관계 속에서 경험하게 되는 심리적·정서적 어려움도 포함된다. 바로 이런 심리적·정서적 어려움이 스트레스를 유발함으로써 노동자들의 직무소진, 나아가 서비스의 질에 직접적인 영향을 미치고 있다. 그러므로 육체노동 중심의 노동평가기준을 벗어나 돌봄서비스 노동의 정신적·감정적 영역에 대한 재평가, 다시 말해서 향후 외국인력의 본격적인 유입과 더불어 공식화 제안이 진행되기 이전에 현재 돌봄노동을 수행하고 있는 이주돌봄노동자들의 심리적·정서적 어려움에 대한 포괄적이고 심도 있는 담론들이 선행되어야 한다.

본 논문에서는 비공식적인 경로를 통해 한국인 가정에 고용된 조선족 입주돌봄노동자들의 정신적·감정적 영역에 초점을 두어 노동과정에서 나타난 다양한 행위반응의 내용과 가치를 포착하고자 한다. 현재까지 돌봄노동자들의 감정경험에 관하여 많은 연구들이 이루어졌지만(임지영, 2007; 홍세영·김금자, 2010; 강수연 외 2011; 김은화, 2011; 권수현, 2013) 대체로 돌봄노동과정에서 노동자들의 힘든 경험만 부각시켰을 뿐 노동자들의 정서적 갈등에 저항하는 행위에 대한 심층적 분석이 이루어지지 못했다. 또한 유사한 분야로 일반 서비스직중에 종사하고 있는 노동자들의 직무스트레스를 중심으로 진행된 연구결과들은 일정 정도로 누적되어 있지만 공적인 영역과 사적영역이 혼재하는 독특한 일터에서 수행하는 돌봄서비스 노동에 적용하기에는 타당치 않다고 판단한다. 특히 여성이라면 누구나 다 할 수 있는 노동으로 인식되어 별도의 자질교육을 받은 적이 없는 조선족 돌봄노동자들의 스트레스에 대처하는 행위방식에 대해서 주의 깊게 살펴봄으로써 궁극적으로 노동자들의 스트레스 경감과 직무소진 예방에 관한 조직적이고 제도적인 차원의 정비를 제안하고자 한다.

본 논문에서는 조선족 입주돌봄노동자들의 스트레스를 유발하는 요인과 이를 해소하기 위한 노동자들의 다양한 대처방식에 대한 분석을 통해 노동자들의 직무소진을 예방하고 질 높은 서비스의 제공을 위한 효율적인 방안을 모색하여 궁극적으로 돌봄서비스 이용자는 물론 나아가 가족구성원 모두의 삶의 질을 향상시키는데 현실적 의의를 두고자 한다.

II 돌봄노동의 성격 및 일자리 특성

돌봄노동은 돌봄대상의 심리를 맞추면서 서비스를 제공하는 감정노동이면서 서비스 이용자와 돌봄노동자 간의 상호작용을 통한 관계적 노동이라는 복합적 성격을 가지고 있다(박기남, 2009). 이러한 복잡다양성을 논의의 쟁점으로 하여 많은 연구자들이 실증분석을 통해 돌봄노동의 성격에 대한 여러 가지 논의를 펼쳤는데, 공통적으로 돌봄노동은 유급노동이긴 하나 저임금, 미숙련, 저가치의 일자리이고 노동과정에 고용주(또는 돌봄이용자)와 면 대 면으로 직접 접촉하고 숙련도보다 노동자들이 스스로 개인역량으로 헤쳐 나가야 하는 독특한 일자리라고 규명하였다(최희경, 2008; 김경희, 2009; 박기남, 2009; 정진주, 2009). 무엇보다 직업 자체가 비공식적이고 사적인 영역이며 노동자와 서비스 이용자 간의 직접적인 상호작용 속에서 인간적 관계를 중심으로 서비스가 제공되며 고용주와 서비스 이용자가 동일시되고 서비스 이

용자 외의 그 가족까지 노동과정에서 개입되는 특징을 지니고 있기 때문에 호텔, 백화점 등의 일반서비스직종에 대한 접근과는 또 다른 접근이 필요하다(김송이, 2011). 본 연구에서 다양한 돌봄노동에 대한 연구범주에서 특별히 감정적 영역에 초점을 둔 것도 이 같은 이유에서였다. 즉 돌봄노동자의 자질요건으로서 돌봄서비스를 제공하는 과정에서 미리 정해진 '규격화된 친절'을 표시하는 것이 아니라 가족관계에 편입되어 돌봄이용자와의 장기간의 접촉과 교감을 통해 가족과 같은 따뜻함을 느낄 수 있도록 요구하고 있기 때문이다.

본 논문에서는 기본적으로 돌봄노동자들이 노동과정에서 겪는 심리적·정서적 어려움이 일반적인 서비스직종과 차별된다는 점을 전제로 하였다. 이와 관련된 기존연구결과에 따르면 돌봄노동이 기타 서비스노동과 차별화되는 가장 핵심적인 특징은 바로 노동과정이 돌봄서비스 제공자와 이용자 간의 친밀한 상호작용을 통해 이뤄지고 긍정적인 관계형성이 매우 중요한 노동이라는 점이다. 구체적으로 김송이(2011)는 일반적인 서비스노동에 종사하는 백화점 판매 여직원이나 항공승무원의 경우에는 고객과 종사자의 입장에서 관계를 형성하게 되고 그들이 행하는 친절함, 미소, 부드러운 응대는 바로 가시화된 근무실적으로 이어진다. 그러나 돌봄노동의 업무성과는 가시화된 근무실적으로 드러나기보다는 서비스이용자의 만족도라는 측정불가능한 지표로 드러나게 되고, 이러한 만족도는 돌봄노동자와 이용자 간의 상호작용, 즉 신뢰관계 등의 영향을 많이 받는다고 제시하였다. 박기남(2009)의 유료재가노인 돌봄관계에 주목한 연구에서 돌봄노동의 특성상 노동자와 이용자 간의 신뢰관계가 유지될 때에는 문제가 없는 반면 신뢰관계가 무너졌을 때에는 이용자가 돌봄노동자를 지배할 수 있다고 지적하였다. 또한 최희경(2011)은 돌봄노동의 특수성으로 인해 돌봄이용자와 서비스제공자 사이의 관계는 일반적인 서비스직종에서 볼 수 있는 일방적인 권력관계와 다르다는 점을 강조하였다. 특히 돌봄노동은 주로 신체적, 인지적으로 약자이자 의존자들을 대상으로 그들의 요구를 충족시키기 때문에 서비스이용자들은 일상적으로 노동자들을 향한 의존성, 즉 권력관계의 상호성을 나타내고 있다고 밝혔다.

긍정적 관계형성의 중요성이외에도 일반서비스직종과 달리 돌봄서비스 분야에서 주목해야 할 또 하나의 특수성이 바로 서비스를 받는 고객과의 접촉이 보다 지속적이고 생활공간을 공유하면서 서비스를 제공한다는 것이다(박기남, 2009; 최희경, 2011). 앞서 제시한바와 같이 흔히 접하는 항공 승무원이나 상담사와 같이 서비스이용자와 단기간에 걸친 형식적인 관계를 맺고 있기에 일회적이고 일시적 성향이 강한 반면에 돌봄노동자들은 가족관계에 편입되어 장기적으로 돌봄이용자 및 가족구성원과 접촉하면서 관계를 종결시킬 수 있는 큰 사건이 발생하지 않는 한 관계가 지속되게 된다(김송이, 2012). 따라서 돌봄노동자들은 장기간의 접촉과 교류과정에서 권력의 상호작용으로 인해 이용자와 공식적 고용관계이상의 사적관계를 발전시킬 수 있으며 나아가 적극적으로 관계를 주도할 가능성이 다분하다.

이상의 논의를 바탕으로 돌봄노동이 일반서비스노동과 구별되는 차이성에 대해서 아래와 같이 요약할 수 있다.

첫째, 돌봄노동은 노동이 수행되는 공간, 즉 가정이 가지는 특별성에서 다른 일반적인 대인 서비스노동과 차이가 있다. 그것은 가정은 하나의 사적영역으로서 상대적으로 국가와 사회에 의한 공적 간섭이 이루어지기 어려운 공간이기 때문이다.

둘째, 돌봄노동은 서비스제공자와 이용자와의 접촉이 보다 지속적이고 생활공간을 공유하면서 서비스가 제공되기에 상호간의 긍정적인 관계형성이 노동자들이 제공하는 서비스 질과 이용자의 만족도에 매우 중요한 영향을 미치고 있다.

셋째, 돌봄노동자들이 제공하는 서비스는 돌봄이용자 및 보호자 가족구성원들과의 감정적 유대를 기반으로 하고 있고 서비스제공대상이 인지적, 신체적인 장애를 가지고 있는 취약집단이기 에 돌봄관계가 지속됨에 따라 노동과정에서의 권력의 상호적 작용이 점차 두드러지게 나타난다.

III. 연구방법

본 논문은 연구대상인 조선족 입주돌봄노동자들의 경험의 다양성을 심층적으로 해석하기 위해 질적연구방법을 선택하였다. 연구목적에 달성하기 위해 2016년 7월부터 9월까지 ‘가족’이라는 사적인 일터에서 입주형식⁷⁾으로 노인, 영유아를 포함한 한국인 가족을 상대로 돌봄노동을 행하고 있는 신체가 건강하고 의사소통이 비교적 순조롭게 진행할 수 있는 조선족 입주돌봄노동자 10명을 선정하였다.

인터뷰는 주로 의도적 표집방법과 눈덩이 표집방법을 사용하여 인터뷰대상자들을 모집하였다. 조선족 네트워크를 활용하여 여러 경로를 통해 조건에 부합되는 연구참여자를 소개받았고 인터뷰섭외과정에서 연구자는 대상자들과 직접 만나 인터뷰희망의사를 밝힌 뒤, 연구의 목적과 내용을 구체적으로 설명하고 참여자들의 의문사항에 명확하게 답한 후 “연구참여사용 동의서”를 통해 공식적으로 참여동의를 받았다.

인터뷰는 평균 1시간 30분에서 2시간 정도의 시간이 소요되었으며, 반구조화된 질문지를 사용하여 현 돌봄노동에 종사하게 된 배경과 노동조건, 감정노동경험 등을 중심으로 질문하였다. 인터뷰대상자의 허락 하에 녹음을 진행하였고 그것을 녹취하여 분석자료로 활용하였다. 자료에 대한 분석은 우선 인터뷰결과(녹취록)를 텍스트로 옮기고 이를 원자료로 하여 원자료에 대한 반복적인 검토와 지속적인 비교를 통하여 진행하였다.

연구참여자들은 모두 입주형식으로 근무하고 있으며 연령대가 40대 후반-60대에 해당하는 분들이었다. 그들의 일반적 특징은 구체적으로 아래의 <표1>과 같다.

<표 1> 심층인터뷰참여자의 일반적 특징

구분	돌봄시장 진출과정	연령	근속년수	체류비자	취직경로	임금	특이사항
사례1	식당일→육아, 간호	62	10	F-5	지인 소개	180	돌봄대상: 지력장애아동
사례2	식당일→노인간호	62	5	H-2	지인 소개	160	가사일과 노인간호를 동시에 함

7) 조선족출신인 입주형 돌봄노동자들은 일반적으로 월요일부터 금요일까지는 고용인 가정에서 24시간 함께 생활하고 주말에 휴무하는 형태로 근무하고 있다(손여경, 이송이, 2011).

구분	돌봄시장 진출과정	연령	근속 년수	체류 비자	취직 경로	임금	특이사항
사례3	식당일→ 육아 및 노인간호	48	3	H-2	가족 소개	180	영유아 돌봄과 노인간호를 동시에 함; 육아에 능숙함
사례4	노인간호	55	5	F-4	가족 소개	230	가사일과 노인간호를 동시에 함
사례5	용접일→ 육아 및 노인간호	58	3	F-5	지인 소개	200	가사일과 노인간호, 아이양육을 동시에 함
사례6	노인간병	60	2	F-5	직업 소개소	100*	가사일과 간병노동을 동시에 함; 간호사 경력이 있음
사례7	노인간병	63	4	H-2	가족 소개	200	간호사 경력이 있음
사례8	식당일→ 육아	57	2	H-2	인터넷 게시판	180	가사일과 영유아양육을 동시에 함
사례9	식당일→ 노인간호	50	3	H-2	직업 소개소	200	돌봄대상: 신체장애노인
사례10	육아, 간호	55	6	H-2	직업 소개소	150	돌봄대상: 지적장애아동

(**비고: 사례6의 임금 100만원은 2008년에 돌봄노동을 했던 시점에 책정된 것임)

IV. 조선족 입주돌봄노동자의 노동과정 특성

돌봄노동은 돌봄이용자와의 감정적 유대관계에 기반으로 한 고도로 감정적이고 개인화된 노동으로서 노동과정에서 서비스제공자가 느끼는 감정은 제공하는 돌봄서비스의 질에 중요한 영향을 미치게 된다(최희경, 2011). 연구참여자들의 진술을 근거로, 조선족 돌봄노동자들은 노동과정에서 강도 높은 만성적 스트레스를 경험하고 있다는 것을 살펴볼 수 있다. 이에 대처하는 노동자들의 일관적인 방식은 부정적인 감정을 통제·관리하여 노동과정에 따른 정신적 고통을 기꺼이 감수하여 돌봄이용자를 포함한 가족구성원들을 향해 한결같은 친절함과 공손함을 표현하는 것이다. 그러나 이러한 돌봄노동자들의 노력은 그 자체로 타인들에게 당연시되는 경향이 있고 또한 노동자 본인들 스스로도 수긍하는 태도를 보이고 있다. 이는 돌봄노동자들이 노동과정에서 나타난 다양한 정신적 스트레스를 감수하는 과정을 개인의 특성(착한 성격)이나 여성의 성역할(보살핌)으로 일면화, 단순화시킴으로써 노동과정에서 비가시화되고 있다는 기존연구의 주장과 일치하다(김송이, 2012). 그러므로 돌봄노동을 단순한 육체노동으로 간주하고 여성이면 누구나 할 수 있는 노동으로 평가절하 하는 인식을 기각하기 위하여 인터뷰자료에 대한 분석을 통해 조선족 입주돌봄노동자들이 노동과정에서 경험하게 되는 심리적·정서적 어려움을 지각하게 되는 과정, 다시 말해서 스트레스를 유발하는 요인에 대해 심층적으로 고찰할 필요가 있다.

4.1 열악한 노동조건

입주형 돌봄노동자들은 일반적으로 주 7일중에서 5일 동안 돌봄이용자(혹은 고용주)의 자택에서 상대방과 함께 생활하는 방식으로 다양한 서비스를 제공하고 있다. 일반적인 통근형 노동자들과 달리 입주형 돌봄노동자들은 노동조건 상 일터와 쉼터의 시·공간적 분리가 이루어지기 힘들다. 인터뷰에 참여한 노동자들의 사례에 비추어보았을 때, 일터에 노출되어 있다는 자체가 노동자들의 사회적 고립감, 외로움, 피로감 등 부정적 정서를 유발시키게 되고 이러한 감정이 장기적으로 반복됨에 따라 노동자 본인이 상당한 정신적 스트레스와 압박감에 시달리는 경우가 많았다.

사례1의 경우, 돌봄노동자로서의 근속년수는 10년이고 현재 한 맞벌이 가정집에서 3년째 아이돌보미로 고용되어 있다. 그의 하루 일과를 간략하게 살펴보면: 아침 7시에 기상하여 가족식구의 식사준비를 마치고 아이를 유치원에 보내고 나면 오전 9시 이후부터 오후 4시까지 홀로 집에 남아서 설거지, 청소, 빨래, 요리 등 집안일을 도맡아 하고 있다. 주어진 일을 마치고 어느 정도의 자유시간이 허락되고 있지만 현실은 ‘휴식시간’일지라도 사전에 고용주의 허락 없는 외출행위는 금지되어 있기에 대부분의 시간동안 대화상대도 없는 텅 빈 집에서 외로움만 탄다고 호소하였다.

“솔직히 말하면 우리 같은 사람들은 가정도 여기에 없고, 외롭긴 외롭지. 이제는 나이도 많이 먹고 그러니깐...이 나이에 원래는 일을 다 그만두고 집에 손권들 데리고 어디에 놀러도 가고 그래야 할 때인데...그러지도 못하고 이렇게 남의 집의 살림에 갇혀서 일을 하니까, 어떤 때에는 사람이 사는 게 이게 뭔가 하는 생각도 들어.”(사례1)

장기간동안 일터에 노출하게 됨으로 인해 사회적 고립감, 외로움 등 감정을 느끼는 이외에도 노동자들은 휴식시간(개인 사생활)과 노동시간의 경계가 불분명하여 장시간의 노동대기시간을 형성하게 된다. 입주돌봄노동의 노동조건 상 돌봄이용자(또는 고용주)와 함께 있는 시간이 많은데, 그 기간 동안 노동자들은 ‘하는 일’이 없는 대기시간에도 고용주 또는 돌봄이용자들의 눈치를 살피느라 긴장상태를 유지하는 경우가 많았다.

“내 집이랑 당연히 틀리지...집에 누가 있으면 뭘 해도 계속 눈치를 보게 되고 가만히 앉아 있으면 일을 안 하는 것처럼 보이잖아...집에 아무도 없어도 편하게 못 있고 항상 긴장상태지...”(사례9)

또한 영유아돌보미로 고용된 돌봄노동자의 경우는 돌봄이용자의 눈치를 살필 필요가 없지만 상대적으로 보호자로부터의 감시와 통제가 더 크게 느껴지고 있다. 아래의 사례3의 경우에 따르면, 맞벌이 가정에서 영유아의 양육돌보미로 고용되었는데, 보호자들이 아침 일찍 출근하여 부재한 동안에 감시차원에서 집안 내에 CCTV를 설치하고 있다고 밝혔다. 이는 노동자에게 무언의 압박을 가하고 있으며 업무를 마친 휴식시간에도 고용주의 눈치가보여 긴장상태에서 벗어나지 못하고 제대로 된 휴식을 취할 수도 없다고 어려움을 토로했다.

“여기에서는 돌보미들이 자기가 없을 때 애들한테 막대하거나 이상한 음식을 먹이거나 그럴까봐 집안에 CCTV를 설치해서 감시하는 거야. 그래서 내가 뭐하고 있는지 다 보이거든. 어느날 내가 소파에서 쉬고 있으니까 갑자기 문자메시지가 날라오는거야. ‘왜 쉬고 있냐고, 할일이 다 끝났냐고...’그 뒤부터 하는 행동 하나하나 조심하게 됐지. 쉬는 시간도 괜히 조마조마하고...혹시 또 경고문자 오는 게 아닌가하는 생각이 저절로 하게 되지...”(사례3)

이상의 논의를 종합해보면, 일반적인 서비스 노동에 종사하는 노동자들은 서비스를 제공할 시 고객 또는 고용주가 안겨주는 차별과 모욕으로 인해 상처를 입고 극심한 고통증세를 보이고 있으나, 어느 정도 일터와 쉼터라는 시공간적 분리가 가능해서 일터를 떠나 ‘나의 집’이라는 안식처에서 스스로 부정적인 정서를 조절할 수 있는 기회와 공간이 존재한다. 하지만 입주형태의 돌봄노동의 경우 노동자들은 노동조건 상 돌봄이용자 또는 고용주의 감시와 통제에서 벗어나지 못하게 되어 강도 높은 노동통제로 인해 노동자들이 스트레스를 해소하거나 조절하는 기회가 박탈되어 있다. 따라서 노동자들이 노동과정에서 경험하는 소외감, 긴장감, 불안감 등 부정적인 감정이 지속적으로 누적되면서 궁극적으로 정신적 고갈을 초래하고 있다.

4.2 ‘가정’이라는 사적인 노동환경

개인의 가정집에서의 임금고용 형태를 띤 돌봄노동체계 속에는 고용에 대한 일정한 기준이 따로 존재하지 않는다. 따라서 노동자들의 노동조건은 고용된 가정의 사회경제적 조건과 돌봄대상 및 그 건강상태에 따라 다르게 구성되며, 고용주 또는 서비스이용자의 요구사항에 따라 구체적인 업무범위와 내용이 다르다. 하지만 대부분의 한국인 가정에서는 집안의 가사노동을 비롯해 다양한 유형의 서비스 수요를 합리적으로 해결하기 위해 모든 ‘집안 일’을 한명의 돌봄노동자에게 전담하고 있다는 공통된 특징을 찾아볼 수 있다. <표1>에서 연구참여자들의 업무내용에서 엿볼 수 있듯이 조선족 돌봄노동자들은 기본적으로 노동현장에서 양육, 간병과 같은 돌봄서비스 이외에 식사준비부터 시작해서 청소와 세탁, 집안정리 및 개인 심부름 등에 걸친 모든 ‘집안 일’을 수행하고 있다. 이와 같은 업무내용의 복잡다양성과 업무경계의 불명확성은 노동자들의 역할모호성과 역할갈등을 야기하여 심리적 불안을 가중시키고 있다(김송이, 2012). 실제노동과정에서 노동자들은 종종 고용주가 자의적으로 업무범위를 확대하거나 제3자(돌봄이용자와 고용주를 제외한 기타 가족구성원들)로부터의 ‘예상 외’의 노동을 강요받는 상황에 직면하여 불만과 당혹감을 느끼고 있다. 연구참여자들의 진술을 근거로, 돌봄노동자들이 자신이 인식한 업무범위를 벗어난 일을 강요받을 때와 고용주 또는 돌봄이용자 이외의 제3자의 개인적 욕구와 지시에 직면했을 때 짜증, 불만 등 부정적 감정을 불러일으키게 된다. 다음의 사례들은 이러한 현실을 잘 대변해주고 있다.

“청소도 해야 되고 빨래도 씻어야 되고, 할머니 몸이 안 좋아서 간호를 해야 되고 심부름을 다 해줘야 되고...내가 병간호로 들어갔는데, 어느새 그 집안 청소랑 다른 식구의 심부름도 하게 되는 거야. 내가 아무리 복무(서비스)하는 사람으로 들어갔다 해도, 이렇게 막노동까지 하는 사람이 아니라고...그래서 주인하고 심각하게 생각해달라고 말했지. 이런 일이 두 번 더 있으면

못하겠다고.”(사례6)

“어느 날 그 집 며느리하고 싸운 적이 있지. 내가 할머니의 가정부로 들어왔는데, 아무렇지도 않게 나한테 와서 이것저것 시키더라구...그때 어찌 억울하고 화가 나던지...”(사례8)

상기와 같은 현상이 나타나게 된 근본적인 원인은 현재까지 돌봄노동자의 역할과 업무범위를 명확하게 규정되지 않았기 때문이다. 일반적으로 노동을 실행하기 이전에 고용주와 노동자들은 흔히 구두계약의 형식으로 돌봄노동자의 업무범위를 규정짓고 있는데, 한편으로 돌봄노동자들은 본인을 돌봄이용자의 수요를 충족시키기 위해 고용된 존재라고 인식하고 고용주의 요구사항과 돌봄이용자의 개인수요를 제외한 제3자의 개인서비스 수요와 지시에 대해서는 ‘사전협약’에 어긋난다고 판단하여 이에 대응하거나 책임질 필요가 없다고 생각하고 있다. 다른 한편으로 인터뷰내용에서 직접적으로 나타나지 않았지만 고용주를 비롯한 가족구성원들은 돌봄노동자의 업무를 돌봄이용자에 대한 일만이 아니라 전 가족을 위한 것으로 오인하고 있는 경향이 존재하고 있다. 그들은 노동자들의 ‘특정된 서비스’가 아닌 ‘사람 그 자체’를 돈으로 구매했다고 인식하고, 자신의 요구에 대해서 거부할 권리가 없고 뭐든지 받아줘야 하는 것을 당연시하고 있다. 바로 이 점이 돈을 주고 ‘특정 서비스’를 구매하는 일반적인 대인서비스와 가장 큰 차이점이기도 하다. 그러므로 고용주와 노동자지간의 인식, 해석의 차이로 인해 노동자들은 종종 ‘추가노동’을 하는 상황에 직면하는데, 대부분의 경우 이러한 ‘추가노동’에 대한 적절한 보상이 없는 관계로 노동자들은 실질적인 이익손해를 감지하면서 피해의식이 심화된다.

4.3 사회적으로 저평가된 일자리

돌봄노동뿐만 아니라 모든 대인서비스 노동과정에서 자신을 향한 상대방의 태도와 대우에서 스트레스를 받기 마련인데, 그중에서 가장 대표적인 것은 무엇보다 직접적인 접촉과 교류과정에서 상대방으로부터 오는 각종 차별행위와 무시하는 태도이다. 실제로 노동현장에서 연구참여자들은 노동기간동안 가장 견디기 힘든 상황으로 고용주 또는 돌봄이용자들이 노동자 자신을 하인으로 취급하는 태도를 꼽았다. 이러한 경험은 어느 연구참여자들 막론하고 정신적인 힘들과 서러움을 토로하는 과정에서 빠지지 않고 등장하였다. 특히 사례4의 진술에 근거하면 이러한 하인취급행위는 노동자들로 하여금 각종 육체적 증상을 동반한 정신적 고갈을 초래하고 있다.

“일이 힘들 다기 보다는 뭐가 마음이 상한가면...나를 약간 하인취급 한다고 해야 할까...뭐 음식 같은 것도 좋은 게 있으면 나를 먹어보라는 말도 안하고 자기네들만 챙겨요. 그런 사소한 것들이 서운하고 마음이 상해...어느 집에 가든지 처음에는 다 그러더라구요. 내가 아무리 돈을 받고 일을 한다 해도, 나도 사람인데 인권도 있고, 평등하게 대해줬으면 좋겠는데....그냥 영화에서 그런 일들이 있는 가 했는데, 실제로 들어가 보니까 영화랑 비슷하더라고...가정 일을 해 보면 그런 게 힘들어. 그런 게 있으면 상처입고 열 받게 되고 그래서 다 관두고 나오게 되지.”(사례5)

“내가 아는 친구가 있는데, 처음 돌봄 일을 하는 애인데. 그 친구가 일을 하다가 너무 스트레스를 받아서 어느 날 만나본 게 두 눈이 부어가지고, 몸에서 막 열이 나고 그랬어요. 원래 중국 도시에서 살던 애가, 어디서 하인취급을 받아본 적 없던 사람이 이렇게 남의 시중을 들어 줘야 하니까 스트레스를 받아서 몸도 같이 망가지더라구요.”(사례4)

위의 사례들에서 나타난바와 같이 노동자들은 대인관계에서 상대방의 무시하는 태도, 차가운 시선과 말투, 모욕적 언행 등에 상당히 민감한 반응을 보이고 있다. 그 이유에 대해서 사례6의 진술을 바탕으로 좀 더 자세히 설명하자면 돌봄노동자들은 노동시작 전 고용주로부터 “가족처럼 대해 달라”는 기본요구를 받아들임과 동시에 “자신도 상응하는 대우를 받을 것이다”, 다시 말해서 정성을 베푸는 만큼 보상도 돌아오게 될 것이라고 생각하며 돌봄이용자 및 가족구성원들과의 서로 존중하고 상호 신뢰하는 유사가족관계를 지향하고 있는 태도를 보이고 있다. 하지만 실제 노동현장(가족환경)에 투입된 이후 기대와 다른 고용주 또는 돌봄이용자들의 냉담한 태도에 심한 좌절감을 느끼게 된다.

“나를 고용할 때에는 나보고 가족을 대하는 마음으로 해줬으면 좋겠다고 했는데, 내가 아무리 가족같이 잘해주면 뭐해. 그들이 나를 가족처럼 대해주지 않는데...무슨 가족이 이랬소? 나는 거기서 완전 하인노릇을 하고 있어.”(사례6)

사실 오늘날 돌봄노동자들의 전신은 1990년대 산업자본주의사회에서 상층계급가정이 고용했던 ‘가정부’라고 볼 수 있다. 그 당시 자본주의의 계층의식이 사회적으로 만연되었기에 돌봄노동자와 고용주사이의 불평등한 권력관계가 지속되었고 ‘깨끗한 여주인’과 ‘더러운 하인’사이의 노동분업 속에 계급적 위계화가 반영되고 있었다(라셀 살라자르 파레냐스, 『세계화의 하인들』 2009). 특히 초창기 시절에 ‘가정부(지금의 입주돌봄노동자)’를 고용한 집안은 대부분 사회적 지위가 높고 경제적 여유가 많은 상류층의 가정이기 때문에 ‘가정부’들은 노동과정에 상위계층의 차별과 억압을 받으면서 자신의 감정과 인격을 철저히 무시하는 것을 대가로 노동을 수행해왔다. 비록 시간이 흐름에 따라 돌봄노동의 가치가 재평가되고 여성들의 사회적 지위가 상승되면서 인격적인 모욕 또는 극심한 차별행위는 어느 정도 감소되었지만 돌봄노동자들의 노동에 대한 평가절하는 여전히 심각한 수준에 머물러 있고 ‘돌봄노동자=하인’이라는 인식이 한국인 가정에서 아직도 많이 남아있다는 것을 알 수 있다.

4.4 조선족 이주노동자의 신분

앞서 언급한 바와 같이 입주돌봄노동은 직무특성상 돌봄이용자(혹은 고용주)의 자택에서 그들과 여러 가지 일상생활을 함께 하면서 다양한 서비스노동을 수행하고 있다. 이에 따라 노동자들이 업무이외에 일상적인 생활측면에서 어려움을 느끼는 경우를 종종 발견할 수 있다. 특히 조선족 돌봄노동자들은 동포라는 신분 때문에 다른 외국인 노동자들에 비해 언어소통이 가능하고 생활문화가 유사하다는 이유로 한국인 고용주들에게 선호되고 있다. 그러나 실제 노동현장을 살펴보면 조선족 돌봄노동자들은 ‘한국인’의 문화생활관습과 가치관이 암묵적으로 전제

되어 있는 가족 안의 '한국적인 것들'과 지속적으로 부딪치면서 생활하고 있다(박홍주, 2009). 연구참여자들의 인터뷰에서도 이 점이 여실이 드러나고 있다. 구체적으로 사례6의 경우, 초반 적응과정에서 언어소통과 음식문화차이로 인해 상호간의 모순과 갈등을 초래하여 적지 않은 스트레스를 받았다.

“처음에 내가 금방 일을 시작했을 때, 조선족 사투리를 쓰니까 잘 못 알아듣더라구...그쪽도 한국말로 뭐라 하는데 영어 같은 게 나오면...하나도 알아 못 듣겠더라구...그래서 처음에는 소통이 잘 안돼서 애를 많이 먹었지...나중에 많이 배워서 나아졌지만...(중략)...김치찌개도 할 줄 잘 몰랐거든. 우리네는 국을 많이 끓이잖아. 그래서 처음 끓여서 밥상위에 올려놨는데, 먹어보고 소리를 지르는 거야. 아줌마, 이게 어디 김치찌개야, 김치국이지. 이런 것 때문에 잔소리를 들을 때마다 열이 확 올라오는 거야...”(사례6)

언어문화차이 이외에도 조선족 노동자들은 자신의 출신과 신분에 대한 상대방의 편견으로 일상적인 생활과정에서 불편함을 느끼고 있다. 이 현상은 아래 사례들의 진술에서 잘 드러나고 있다.

“가만 보면 기본적으로 우리를 낮게 보는 게 있어. 중국 사람이라고, 조선족이라고...뭐 청소 기계를 쓰는 게 처음이지 않냐? 라든가...중국에서는 이렇게 귀한 음식 먹어본 적이 없지 않냐...나도 무슨 시골에서 온 사람도 아니고, 별일이 아닌데 괜히 열 받는 거야.”(사례7)

“동포를 자꾸 도둑놈인가 생각하더라고...자기 물건이 뭐가 없어지면 우리부터 의심하는거야. 뭐 봤냐고...나는 그게 너무 스트레스 받더라고...어디에 와서 도둑놈으로 취급 받고 그러겠소, 지금도 조선족에 대해 그런 생각을 갖고 있는 사람들이 많아.”(사례10)

연구참여자들 중 특히 사례10의 진술을 근거로 이주자 신분의 돌봄노동자들은 노동과정에서 흔히 경험하게 되는 고용주 및 가족구성원들과의 모순과 갈등을 출신국에 대한 편견과 차별로 해석하는 경향을 보이고 있다. 무엇보다 노동자들은 자신을 도둑놈으로 의심하는 상대방의 태도나 행위에 비인간화를 경험하게 되어 좌절, 실망감을 넘어 극심한 분노를 드러내고 있다.

요컨대 노동자들이 일터에서 경험하게 되는 각종 정신적 스트레스를 유발하는 주된 요인은 아래의 네 가지로 요약할 수 있다. 열악한 노동조건으로 인해 고도로 통제된 사생활, '가정'이라는 사적인 노동환경이 초래한 역할갈등, 사회적으로 저평가된 일자리로 인해 지각하게 되는 사회적 지위의 하향이동 등 돌봄노동의 성격과 일자리 특성에 따른 객관적 요소와 더불어 조선족 이주여성이라는 신분과 연결된 언어 및 문화생활차이와 출신국에 대한 편견문제 등 주관적 요소가 포함되었다. 이밖에도 연구참여자들의 인터뷰자료를 바탕으로, 상기에서 제시한 스트레스를 초래하는 요인들은 돌봄노동과정에서 불시적(不時的)으로 또는 동시다발적으로 나타나고 있으며 돌봄노동 자체특성인 관계의 지속성과 맞물리게 되어 만성적인 특징도 보이고 있다. 이렇듯 강도 높은 만성적 스트레스는 노동자들의 신체적·정신적 피로감을 누적시키고 제공하는 서비스 질의 하락으로 이어지게 된다.

V. 조선족 돌봄노동자들의 감정관리 및 대응

5.1 감정관리의 필요성

인터뷰를 통해 드러난 바와 같이 연구참여자들은 돌봄노동에 종사함에 있어서 가장 힘든 부분이 노동과정에서 경험하는 정신적 스트레스를 감수하는 것이다. 인터뷰내용에 의하면, 노동자들은 돌봄노동에 대해 직업태생으로 ‘참고 견디는 일’로 인식하고 있고 노동과정에서 비일비재로 발생하는 사소한 충돌과 갈등에 대해 힘든 내색을 하지 않고 이제는 당연하듯이 받아들이고 있는 태도를 보이고 있다. 이는 노동자들의 개인이력, 노동경험 등과 상관없이 공동으로 발견되었고 돌봄노동분야 뿐만 아니라 일반 서비스직종에 종사하는 노동자들의 공통된 특성이기도 하다. 다시 말해서 대부분의 경우 노동자들은 노동과정에서 심리적·정신적인 어려움을 직면하게 되는 순간에 ‘참고 인내하는’ 단순하고 일면적인 방식으로 묵묵히 견뎌내고 있다. 이처럼 노동자들이 노동과정에서 화를 내려고 해도, 부당한 대우를 받아도, 자존심이 상해도 표정으로 감정변화를 크게 드러내지 않는 이유를 살펴보면: 가장 먼저 돌봄노동자의 성격특성, 예를 들어 서비스에 적합한 성격(온화함, 인내심 강함)을 꼽을 수 있다(사례2).

“나 같은 경우에는 원래 화를 좀 안내는 성격이라 웬만해서는 다 넘어가는 편이요. 그리고 보니 이 일에 적합한 사람이 있거든. 어떤 사람은 조금만 불편하고 그러면 그걸 못 참고 그만 두고 나가더라구.”(사례2)

물론 노동자 본인의 성격특성이 어느 정도 노동자들의 감정분출을 가로막는 요인으로 작용하기도 하지만 무엇보다 노동자들은 경제적 소득을 포함한 자신들의 다양한 이익을 보장하기 위해서 어떻게든 부정적인 감정을 다스리고 돌봄이용자/고용주를 비롯해 친족관계가 있는 가족구성원들과의 정면충돌을 최대한 회피하려고 한다. 이는 조선족 입주돌봄노동자들의 일반적인 구직경로, 즉 노동자들이 대체로 비공식적인 경로를 통해 고용되었기에 돌봄이용자(또는 가족구성원)가 노동보상을 지급하고 있는 고용주신분도 겸임하고 있다는 점이 크게 작용하고 있다. 이는 특히 노동초반에 가장 두드러지게 나타나고 있는데, 구체적으로 노동자들은 고용주의 가정에 편입된 직후 신뢰관계를 구축하기 이전 단계로서 친밀한 유사가족관계보다 공적인 고용관계의 성향이 더 강하게 나타난다. 따라서 실질적인 금전적 소득을 비롯해 일상적인 편리와 혜택을 향유할 수 있는 잠재적인 이익 때문에 노동자들은 어떻게든 좋은 표현으로 돌봄이용자 및 고용주들의 인정과 신뢰를 얻고자 노력한다.

일례로 사례1의 경우는 고용주와 친밀한 관계를 형성한 덕분에 임금이 인상됨과 동시에 사적인 관계에서 정으로 베푸는 추가적인 물질적 혜택을 얻게 되었다. 그의 진술에 근거하면, 노동과정에서 경험하는 각종 스트레스를 참고 견뎌내는 것은 상호간 신뢰관계를 구축하기 위한 일종의 감정투자로 인식하고 있다. 사례7은 안정된 고용관계와 한국에서의 장기체류를 보장하는 비자의 변경은 고용주의 협조에 의존해서만 달성할 수 있기에 어떤 대우에도 불구하고 영주권이 부여될 때까지 고용관계를 유지하려고 한다.

“그동안 내가 표현이 좋고 하는 일도 예전보다 많은 거 알아줬는지 월급을 조금 올려줬어. 160만에서 180만으로...그리고 추석명절이 되니까 수고했다고 나한테 과일세트를 선물로 주면서 가족들과 나누어 먹으라고 그러더라고. 그때마다 내가 괜히 고생한 게 아니구나 싶었어. 평소애 불만이 있어도 내가 많이 참고 이해하고 그러면 언젠간 상대방도 알아봐주고 인정받을 수 있는 거야.”(사례1)

“내가 지금 H-2(방문취업)비자라서, 단기체류밖에 안되는데, 주인이 내가 일 잘하고 태도도 좋으니깐 좀 더 오래하라고 그러더라고. 나중에 기회를 봐서 내 비자를 장기체류(8)로 변경시켜 주겠대. 그래서 힘들어도 (비자변경 될 때 까지) 좀 더 하려고.”(사례7)

이렇듯 대부분의 돌봄노동자들은 노동과정에서 정신적인 고통을 감수해나가면서 일하는 과정에서 쉽사리 떠날 수 없는 상황에 처해있다. 노동과정에서 경험하는 스트레스를 해소하기 위해 노동시간 이외의 개인사적인 여가시간을 이용하는 것은 돌봄노동자 뿐만 아니라 모든 노동자들의 일반적 특징이다. 자신과 친밀관계를 자랑하는 제3자에게 고충을 털어놓는 과정을 통해 노동자들은 어느 정도 누적되어 있는 스트레스를 경감할 수 있고 정신건강에도 유익하다. 그러나 유념해야 할 사실은 이러한 대처방식이 실질적인 문제해결을 비롯해 노동자들과 고용주 및 돌봄이용자들과의 관계개선에 영향을 미치지 못하고 있다. 앞서 언급한바와 같이 입주돌봄노동의 노동조건 상 장기간동안 고용주 및 돌봄이용자와 동일한 생활공간을 공유하고 그들과의 반복적이고 밀접한 신체접촉이 지속적으로 요구된다. 따라서 일반직종의 노동자들에 비해 외부환경과 제3자의 도움에 의존하는 기회와 공간이 상실하게 되어 노동과정에서 경험하게 되는 부정적인 감정을 스스로 통제하고 관리할 필요성이 생기에 되었다.

본 연구의 인터뷰참여자들은 이토록 열악한 근무환경에서도 놀라울 만큼 감정이입을 잘하고 적응을 잘 한 사람들이다. 그들은 장기간동안 지속되는 노동과정에서 반복적으로 경험하게 되는 짜증, 분노 등 부정적인 감정을 조금이나마 억제시키고자 노동과정에 터득한 학습경험을 통해 실제로 느끼는 감정과 표현행위사이의 괴리를 좁힘으로써 스트레스를 경감하고 있다. 물론 초반에 있어서 그들도 이런저런 힘든 과정을 경험하게 되면서 정확히 어떤 감정을 가져야 하고 어떻게 대응해야 하는가를 알아내야 하는 과제에 직면하여 당황스러운 태도를 보여주었으나 시간이 지남에 따라 그들은 자신의 방식에 따라 스스로 노하우를 찾아냈다. 이들의 노하우를 고찰하기에 앞서 일단 과연 노동자들은 노동과정에서 부정적인 감정을 지각하게 되는 시점에 주요하게 어떤 방식으로 통제하고 관리하고 있는가에 대해 살펴보았다.

8) 법무부 출입국외국인정책본부의 규정에 따르면, 방문취업자격으로 최초입국한외국인은 입국일 또는 체류자격변경일로부터 3년까지 체류를 허가할 수 있고, 최초3년 체류 후 완전 출국하여 재입국한 경우 소지한 방문취업사증의 유효기간 만료일까지 체류허가 할 수 있다. 하지만 체류 중 제조업, 농축산업, 어업, 간병인, 가사보조인 분야, 동일업체에서 근무처를 변경하지 않고 4년 이상 계속 근무하고 본인과 국내에서 생계를 같이하는 가족이 3천만 원 이상의 자산을 보유하는 등 생계유지능력이 있으며 기술기능자격을 취득하거나 연간 소득이 한국은행 고시 전년도 일인당 국민총소득이상인 자 등 상기 모든 요건을 갖출시 영주자격(F-5) 신청이 가능하다.

5.2 감정의 통제 및 관리방법

인터뷰자료에 의하면 연구참여자들은 반복적이고 지속적인 정신적 스트레스를 감수하는 노동과정에서 본인의 학습경험을 바탕으로 여러 가지 부정적인 감정을 통제하고 다스리는 방법을 터득하여 순간적인 고통을 줄이고 있다. 연구참여자들의 개인특성과 처한 상황이 다름에 따라 감정을 통제, 관리하는 방법도 다양하게 나타나는데, 구체적으로 살펴보면:

첫째, 돌봄이용자 또는 가족들의 행위, 예를 들어 까다로움, 짜증 등 태도에 대해 긍정적인 해석을 가하는 방식이다. 즉 스트레스를 받는 원인이 자신에게 있다고 생각하지 않는 것이다. “오늘 기분이 안 좋아서 그러겠지, 나를 무시해서 그런 건 아닐 거야”, “몸이 불편하고 뜻대로 안되니깐 성질낼만하지”라는 생각을 하면서 노동자들은 자신의 상황을 그냥 받아들이며 스스로를 위로하고 순간적인 분노의 감정을 억누른다. 이것이 실패할 경우에 “나는 언제든지 나갈 수 있다”, “원하는 때에 미련 없이 그만두고 나오면 된다.”는 생각으로 자신의 주도권을 각인시킨다(사례1, 사례3).

“실제로는 내 가족이 아니잖아요. 뭐 내가 싫으면 나가면되지. 미련이라는 게 없잖아. 자식과 부모는 그렇게 못하는데, 나는 당신이 하는 꼴이 보기 싫고 그러면 훌 내버려두고 나가도 나는 아무런 손해도 없지. 조금 이라도 힘들면 그 생각을 하게 되더라고...”(사례1)

“나는 식사자리 같은 건 따로 먹어 라고 그러면 일을 그만두려고...나는 사람과 사람 사이가 평등한 걸 좋아해. 그래서 나는 지금 일하고 있는 집이 좋아. 내가 뭐 하인을 하러 온 게 아니니깐. 내가 너희 집을 도우는 사람이고 너희들은 내가 필요해서 쓰는 거지...일단 무시당한다고 느껴지면 즉시로 그만두지.”(사례3)

둘째, 돌봄이라는 공적인 직업행위를 사적인 개인행위로 환원시키는 방식을 살펴볼 수 있다. “내가 지금 돈 때문에 하는 거 아니야...”라는 생각을 통해 정신적 힘들음을 받아들임으로써 스스로의 정신적 움직임을 통해 역할몰입에 ‘필요한 감정’을 생산하고 있다. “진짜 내 가족이라고 생각하면서...”, “언니 집, 오빠집이라고 생각하면서”등 자기암시를 통해 노동자들은 일종의 직업으로서 도구적인 차원에서 서비스를 제공하는 것이 아니라 ‘가족의 일원’이라고 생각하는 감정이 필요한 것을 감지하고 그러한 감정을 생산하려고 노력하고 있다(사례2).

“일이라고 생각하기보다 그냥 언니 집, 오빠집이라고 생각하면서 도와준다...이렇게 생각하면서 일을 해야지. 그냥 내가 돈을 받고 대충하루 보내면 되지...이런 생각으로 하면 절대 안 되거든. 다르게 생각하면 좀 덜 힘들고...하...내가 오늘 돈을 벌어야겠다..이렇게 생각하면 못하거든.”(사례2)

셋째, 사례5의 경우에는 영유아와 함께 하는 일상 속에서 즐거움과 보람을 느끼게 되면서 자발적인 의지로 친절을 베풀고 있다. 이 과정에서 노동자는 일에 대한 성취감을 지각함으로써 긍정적인 감정을 생산하여 부정적인 감정을 통제하고 있는 것으로 판단된다. 또한 사례1의 경우, 현 시점에서 힘든 상황에 직면하게 되었을 때, 과거에 경험했던 즐거운 ‘추억’을 회상하

는 방식을 통해 긍정적인 감정을 불러일으킴으로써 부정적인 감정을 상쇄시키고 있다.

"일이 힘들긴 해도, 애랑 같이 있으면 그래도 웃을 일이 많아...그런데 집에 있으면 웃을 일이 없어. 애들이 웃는 걸보면 너무 기쁜 거야. 내가 돈을 위해서 그런 느낌보다는 애들 때문에 떠나기 싫을 때가 있어."(사례5)

"내가 처음에 이 일을 하면서 봐주던 애 사진이 지금도 폰에 저장해있어...거의 내가 키운 거랑 다름없지. 한동안 엄마보다 나를 더 찾았거든. 아직도 그 애가 내 이름을 기억하고 있대...(웃음)"(사례1)

넷째, 노동과정에서 가끔씩 ‘불쌍해서’, ‘안쓰러워서’ 등 노인이나 가족구성원들에 대한 연민과 동정심을 기반으로 자신의 힘들과 어려움에 정당한 해석을 가하는 방식도 찾아볼 수 있다. 특히 조선족 돌봄노동자들은 대부분 40-60세 중장년층 유부녀들로 구성되어있기에 위로 부모를 부양하고, 아래로 자식을 양육한 경험이 밀반침하게 되어 고용주가정에 편입된 이후 공감대가 형성되어 사례8처럼 때로는 본인의 자발적인 의지로 실제업무이외의 돌봄서비스를 제공하는 경우도 존재한다. “집에 있는 부모님이 생각나서...”, “나도 자식을 키우는 입장이라...” 등 생각을 앞세우면서 봉사와 희생 등 도덕적 동기를 부여하는 것을 통해 노동과정에서의 정서적 갈등을 완화하고 있다.

"주말에는 원래 쉬는데, 이 집 엄마도 어찌다 쉬는데...그게 또 안쓰러워서 가끔씩 와서 좀 봐주고 그러지...뭐 애를 데리고 어디를 갖다오고 그러지. 그래서 애가 나를 더 좋아하는 것 같아."(사례8)

"좀 가엾다 할까...나도 사람이고 부모도 있는 사람인지라 동정심이 들어서...그저 열심히 보살펴드리려고 하지."(사례10)

상기와 같이 노동과정에서 불만, 소외 등 부정적인 감정을 지각하면서도 노동자들은 이를 개인수준에서 내면화하여 상대방에게 친절함을 베풀고 있다. 하지만 이러한 심층적 관리방식은 노동자들의 상당한 심리적 에너지와 신체적 노력을 소비하게 되기에 노동의 지속기간이 길수록 노동자들은 자신의 실제 감정을 숨기기가 더욱 어려워며 따라서 감정표현규범을 지키지 못할 가능성이 증가하게 된다고 지적되었다(혹셀드, 1983). 또한 이와 같은 스트레스에 대처하는 비가시적인 저항방식은 힘든 순간을 일시적으로 회피하였을 뿐 문제의 해결에 도움이 되지 않고 돌봄노동과정에서 노동자들의 정서적 갈등을 적절하게 해소하지 못하고 있다. 더구나 노동기간이 지속됨에 따라 여러모로 부정적인 정서를 불러일으키는 상황이 반복적으로 발생하게 되는 것으로 예측하고 있는데, 만약 이런 행위가 영구적으로 지속되면 언젠가는 노동자들은 스트레스와 정신적 피로가 누적됨에 따라 직무소진을 유발할 수 있다.

5.3 감정의 분출과 표현방식

일반서비스직종에서 대상자와의 일시적이고 단발적인 접촉에 반해 장기간 동안 고용주, 또는 돌봄이용자와 밀접하게 접촉하는 돌봄노동의 특성으로 인해 노동자들의 ‘참을성’과 ‘친절한 감정’은 언젠간 소진되기 마련이다. 특히 입주형 돌봄노동자인 경우, ‘쉽터와 일터’의 시공간적 구분이 불분명하여 노동자들은 역할분리가 형성되지 못한 상태로 고용주와 장기간동안 면대 면으로 접촉하게 되어 의도적인 감정관리 지속시간이 길어지면서 자신의 실제 감정을 숨기지 못하고 분노조절에 실패할 가능성이 증가하게 된다. 그러므로 노동자들이 자신한테 반복적으로 감정통제, 감정관리를 강요하게 되면 주의력과 감정적 지구력이 어느 한순간 한계에 도달하게 되어 자신의 실제감정을 더 이상 감추지 못하는 것은 어찌 보면 인지상정이다. 이 시점에서 노동자들은 더 이상 자신의 처한 상황에 대해 수동적으로 묵인만하는 것이 아니라 적극적인 저항행위를 보이게 된다. 이는 아래와 같은 두 가지 표현방식으로 귀납할 수 있다.

첫째, 자극적인 방식으로 상대방을 향해 분노를 표출한다.

인터뷰를 통해 노동자들이 일정기간동안 돌봄 일을 지속하게 되면 분노와 짜증 등 부정적인 감정을 주체하지 못하고 상대방을 향해 그대로 분출하는 상황이 종종 발생하게 되는데, 이런 경우에는 노동자들은 돌봄이용자, 가족구성원과의 정면충돌을 통해 노동과정에 따른 정신적 고통을 줄이고자 한다(사례5, 사례6).

“어느 한번 크게 마음을 상한 게 할머니가 어찌다가 나한테 화를 냈는데, 하는 말이 아줌마가 어떡고, 이게 아줌마 집이냐고 그런 말을 하는 거야. 내가 반찬을 할 때 그 집에서 써준 레시피가 있거든. 그대로 보고 했는데, 입맛이 안 맞았나봐. 사실 사람마다 손맛이라는 게 틀리잖아. 그런데 화를 내면서 내 마음대로 했다고 맛이 없다고 성질을 내더라고. 그래서 내가 못참고 나도 몇 마디 질렸지. 한두 번 참고 그랬는데, 더 이상은 못 참겠더라고...나도 한계가 있지.”(사례5)

“사실 나도 좀 욕하는 그런 게 있어서....어느 날 내가 주방에서 요리를 하다가 후추가루 냄새 때문에 재채기를 했어. 그러더니 거실에서 아줌마, 주방에서 재채기를 하면 어찌냐! 하고 소리를 지르는 거야, 그래서 내가 더 이상 참고 넘어가면 안 되겠다고 생각하고 맞질렸지. 내가 그만두면 그만두었지 그런 생각하고...‘사장님, 저 그렇게 무식하고 기본 갖추지 않은 사람이 아니에요! 분명 손으로 막고 했어요!! 이런 일을 당한 게 한, 두 번이 아니었어요. 처음에는 참고 ‘네, 알겠어요.’하고 꼭 참고 넘어갔지만, 계속 그러니깐 나도 안 되겠다 싶어서 질러버렸지.”(사례6)

연구참여자들의 진술을 근거로, 노동자들의 이러한 돌발행위는 결코 순간의 반응이 아닌 그동안 누적된 스트레스가 결합된 산물로 판단한다. 특히 초반적응단계에서 노동자들은 필연코 직면하게 되는 기대와 다른 가족성원들의 차별적 대우, 생각보다 적응하기 힘든 한국인의 언어와 생활문화관습 등 다양한 문제들이 동시적으로 다발하게 되어 정신적으로 심각한 스트레스를 받게 된다. 노동자들은 여태까지 해왔던 듯이 실제감정을 억제하고 스스로 각종 암시를

가하면서 감정을 관리하는 방식으로 대응해왔으나, 좀처럼 개선되지 않는 열악한 노동환경과 상대방의 태도 및 대우에 대해 좌절과 실망감을 느끼게 되어 여태까지의 누적된 스트레스와 맞물리게 되어 어떤 우연한 사건(주로 인권이나 자존심이 심하게 침해를 받았다고 인식될 때)을 계기로 상처를 크게 받고, 분노조절에 실패하게 된다. 이는 한편으로 노동자개인이 가진 고유의 성격(참을성이 부족)과 감정관리의 기술경험이 부족한 원인도 있지만 다른 한편으로 고용주 또는 돌봄이용자와의 적절한 소통방식이 부재하다는 점을 시사해주고 있다.

둘째, 차분한 대화방식으로 상대방에게 어려움을 호소한다.

일정한 수준의 친밀한 돌봄관계를 지속한 돌봄노동자들이 일단 불리한 상황에 처하게 되면 대화하는 방식을 통해 자신의 감정을 상대방에게 표출한다. 사례8의 경우는 노동과정에서 돌봄이용자로부터 스트레스를 겪은 뒤, 자신과 대화가 통하는 고용주(며느리)와 어려움을 호소하는 방식을 통해 실제심경을 토로하여 상대방으로 하여금 자신의 상황을 이해하고 인지적 공감을 유발하여 자신의 처우개선을 요구하고 있다. 이같이 노동자들이 급한 마음을 가라앉히고 차분한 대화의 시간을 통해 갈등을 해결해나가는 방식은 대화양측의 긍정적인 관계형성을 전제로 하고 있다는 것을 추정할 수 있다.

“그냥 참으면 안 되더라고, 솔직히 내가 당할 때마다 이 집에서 계속 해야 되나 그런 고민을 많이 했어. 그래서 며느리하고 말했지. 너무 힘들다고...그렇게 속마음을 털고 말하니깐 그 후에 나한테 함부로 안 그러더라고. 그러니깐 속마음을 바로바로 말하는 것도 중요하더라고. 서로 풀고 그래야 편해져요. 나중에 많이 좋아졌어요. 그래서 나는 뭐가 있으면 대화를 해가면서 하도록 해.”(사례8)

인터뷰내용에 따르면 사례8과 같이 고용주한테 직접 어려움을 호소하는 방식이외에도 몇몇 노동자들의 보다 더 적극적인 대화방법, 즉 협상을 시도하는 모습도 찾아볼 수 있다(사례9, 사례10). Lee-Treweek (1997)의 분석에 따르면 이 경우의 돌봄노동자들은 친밀하고 사적인 돌봄과 관심을 통해 의존적인 돌봄이용자들의 행동을 통제하거나 거부할 재량권을 가지고 있으며 필요시 감정을 권력으로 활용하는 ‘감정권력’을 작동시키고 있다. 다시 말해서 돌봄노동분야에서 노동자와 이용자의 관계는 일반 서비스업에서 고객이 가치를 지불하고 서비스를 구매하는 것을 통해 절대적인 존재로서 간주되는 일방적인 권력관계와는 다르다는 특성이 크게 작용하고 있다. 돌봄노동자들은 신체적, 인지적으로 약자이자 의존자인 영유아, 노인과의 장기간의 접촉과 교류를 통해 이들의 일상생활에 지속적으로 관여하면서 그들의 생리적, 정신적 욕구를 충족시키는 중요한 존재로 거듭나게 되고 노동자들은 장기간의 접촉·교류과정에서 자신의 존재가치를 확보하게 된다. 여기서 말하는 존재가치는 노동자들의 개인역량(업무능력)보다 인간성을 바탕으로 한 신뢰감정에 의해 결정된다. 바로 이 시점에서 돌봄이용자와 가족들은 이들에게 의존할 수밖에 없는 권력의 상호성을 띠게 된다. 그러므로 노동자들은 정서적 어려움과 이익문제에 직면하였을 때 자신의 가치를 두고 적극적으로 자신의 권익을 추구하고자 한다. “계속 이러면 못하겠어요.”, “저는 안 되겠어요, 다른 사람 알아봐요.” 등 표현으로 본래 노동자가 스스로 알아서 해결하던 문제를 고용주에게 돌리면서 노동과정에서 적극적인 관계를 주도

하고 있다.

“그 할머니 성격이 원래 까칠하고 그런 게 있어. 내가 쉬는 꼴을 못 보는 거 같아. 나도 사람인데 계속 그렇게 하인처럼 대하고 막말하고 그러면 정신적으로 너무 힘들어. 그래서 주인하고 딱 말했지. 이제 한번만 이런 일이 있으면 그만두겠다고...나도 아무리 돈을 벌려고 이 일을 한다고 해도 이 정도로 스트레스 받으면서 할거까지는 아니거든.”(사례9)

“가끔씩 속상한 일이 생겼을 때 화를 안내고 존칭을 쓰면서 주인하고 바로바로 말해줘야 해. 아무리 화난다고 막 욕을 하고 큰소리치면 안 되거든...그래서 초보하고 베테랑이 차이가 나는 거야. 조금 시간이 지나면 노하우가 생겨서 적응 잘하지.”(사례10)

이상의 인터뷰자료에 따르면 차별한 대화를 통한 대처방식은 노동자들의 처우개선에 실질적인 도움이 되고 있다. 노동자들이 이러한 방식을 취할 수 있는 것은 대화양측의 긍정적인 관계구성을 전제로 하고 있는 것으로 판단되고 이를 실현 가능케 하는 근본요인은 다름 아닌 돌봄관계의 권력상호성에 있다.

5.4 긍정적 관계의 중요성과 영향요인

돌봄노동에 관한 기존연구에 따르면 돌봄서비스는 서비스이용자와 노동자 간의 상호작용과 신뢰관계가 무엇보다도 중요한 노동으로써 돌봄노동자가 제공하는 서비스 질의 향상에 핵심요인으로 작용하고 있다(김송이, 2012). 이는 돌봄서비스 이용자의 만족도가 신뢰관계의 영향을 받고 있다는 것을 뜻하는데, 또 다른 의미에서 노동과정에서 상호간의 신뢰관계가 형성되었을 때 노동자들의 질 좋은 서비스를 이끌어낼 수 있음을 일컫는다. 이 점은 특히 연구참여자들의 인터뷰과정에서 확연히 드러나고 있다. 노동자들이 소위 말하는 적응을 잘하는 요령이나 노하우는 경험을 바탕으로 하고 있는 기술적인 측면도 포함되겠지만 가장 중요한 것은 구체적인 상황에 맞춰 적절한 감정관리방법을 활용하여 힘든 상황을 참고 견뎌내는 과정에서 고용주 혹은 돌봄이용자와 긍정적인 관계를 구축하는 것이다. 돌봄노동자들은 바로 이러한 긍정적인 관계를 활용해서 스트레스를 초래하는 각종 불편한 상황을 극복하려고 한다. 연구참여자들의 인터뷰자료에 근거하면 노동자들의 인식기준에서 이러한 긍정적 관계를 구축하였다는 표징은 바로 가령 노동자들이 감정관리를 포기하거나 분노조절에 실패할 시 가족 내에서 대화로 소통하여 ‘자기 편’을 들어줄 수 있는 상대가 존재한다는 것을 가리킨다. 앞서 사례분석에서 밝힌바와 같이 장기간의 관계적 노동을 기반으로 하는 돌봄노동의 특성상 일반노동자들과 달리 감정을 적절하게 분출할 수 있는 기회가 많이 주어지지 않은 탓으로 감정관리를 위한 노동자의 집중력과 감정지구력은 어느 순간 한계에 도달하게 된다. 이 경우 가정구성원들 중 마음을 터놓고 대화할 수 있는 상대의 존재는 매우 중요한 작용을 하게 된다. 한마디로 노동과정에서 돌봄이용자 및 가족구성원은 노동자들에게 스트레스를 가하는 원인이기도 하지만 다른 한편으로 정서적 고통을 해소하는 잠재적인 원천으로 작용하기도 하다. 이와 같은 대화상대는 바로 돌봄관계의 지속을 전제로 구축된 ‘인정’과 ‘믿음’, ‘신뢰’를 특징으로 하고 있는 긍정적인 관계를

통해 이루어지고 있다.

상호간의 긍정적인 관계형성은 서비스 질의 향상에 정의 영향을 미치게 됨으로 노동자 자신은 물론 돌봄이용자 및 고용주도 희망하고 있는 바이다. 하지만 이러한 긍정적인 관계까지 도달하는 과정은 나름의 시간과 노력이 필요한 것은 명백한 사실이고 현 시점에서 ‘좋은 주인을 만나는 것’이라는 막연한 기대감과 노동자 본인의 개인역량에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 노동자들의 스트레스에 대응하는 방식이 다름에 따라 긍정적 관계의 구축에 영향을 미치는 일례로, 앞서 자극적인 방식으로 상대방을 향해 분노감정을 분출한 사례6의 이어진 진술에 의하면 그가 돌발행위를 행한 이후 일시적인 쾌감을 얻음과 동시에 상대방으로부터의 거리두기를 경험하게 되었다고 밝혔다. 그러므로 노동자들의 부적절한 대응방식은 결코 서로간의 긍정적인 관계의 형성에 부정적인 영향을 미치게 된다.

“한번 지르고 나니까 그 이후부터는 나한테 막 뭐라고 하지 않더라고...같이 있는 동안 대화도 별로 안 해. 나도 그냥 내 앞의 일만하고 그러지.”(사례6)

뿐만 아니라 노동자의 입장을 두고 보았을 때, 긍정적 관계의 형성을 노동과정에서 경험하게 되는 스트레스의 해소를 동일시하는 것은 그릇된 생각이다. 긍정적인 관계를 구축한 사이라고 해도 그 지속에 영향을 미치는 잠재적 위험요인, 즉 3장에서 제시한 정서적 어려움을 느끼는 상황들이 언제나 존재하고 있다는 것을 유념해야 한다. 아래의 사례를 통해 이 점을 살펴볼 수 있다: 우선 사례2의 경우를 보면, 얼마 전까지 가족구성원들의 인정을 받고 사이 좋게 지낼 수 있다고 생각했으나 갑작스런 ‘도둑취급사건’의 발생으로 상대방에 대한 실망감과 좌절을 금치 못해 신뢰관계가 깨졌다고 밝히고 그 이후부터 ‘정성을 들이는 감정투자를 포기하고’ 상대방과의 상호작용을 최소화하는 ‘거리두기’ 상태를 유지하고 있다.

“정말 상처받은 게 뭐냐면, 어느 날 아침에 사모님 남편이 시계를 못 찾겠다는 거야. 몇 번 방을 뒤지더니 은근슬쩍 나를 췌려보기 시작하더라고. ‘아줌마 훔친 거 아니야?’라고 대놓고 물어보더라고. 아니, 제대로 찾아보지도 않고 바로 나를 도둑놈처럼 취급하더라고. 내가 억울해서 미칠지경이지. 내가 그 집에서 2년 넘게 일하면서 이제는 서로 마음도 잘 맞추고 가족처럼 느껴진다고 생각했는데, 이게 무슨 일인가. 하긴 이집에서 피가 섞이지 않은 게 나밖에 없으니까, 그래 의심할 수는 있겠지...암튼 내가 당당하니까...라고 스스로 위로하고 화를 꼭 참고 아니라고 부정하면서 일단 지나갔어. 근데 그게 마음속에 계속 신경 쓰여서 밥도 넘어 안가고 잠도 제대로 못 이루고 했거든. 이를 뒤에 혹시 찾았는가 해서 남편하고 물어봤거든...그러니 그 날에 회사에서 시계를 찾았대. 와, 그 말을 듣고 나는 그동안 쌓인 게 한번에 확 올라와서 그 자리에서 질러댔지. ‘아니, 찾았으면 찾았다고 나하고 먼저 말을 해야 하는 거 아닙니까! 사람을 완전 도둑놈으로 취급해 놓고 미안하다는 말 한마디도 없어요!’ 내가 막 강하게 나가니깐 놀랐는지 아님 할 말이 없는지 말 안하고 가만히 있더라고. 암튼 그 일이 있고나서 나는 제대로 느꼈지. 아무리 정을 주고 가족처럼 대하고 해도, 그들한테는 항상 남남이고 하인이야. 거기서 정이 툭 떨어져서 나도 더 이상 다가가려고 하지 않아.”(사례2)

이밖에도 사례7의 경우에는 조선족 이주노동자의 단기적인 체류조건으로 인해 돌봄노동자들은 정기적으로 비자를 갱신하기 위해 하던 일을 그만두고 중국으로 다시 돌아갈 수밖에 없는

상황에 직면하게 된다. 이처럼 조선족노동자를 비롯한 외국인 돌봄노동자들의 불안정한 고용 조건 자체가 신뢰관계의 지속에 영향을 미치는 장애요인으로 작용되고 있다.

“나는 방문취업비자 체류기간이 만료돼서 중국으로 돌아가야 돼. 그러면 한동안 한국에 다시 나오지 못하는데...원래는 이 집에서 일을 오래하면 재외동포비자(F-4)로 변경이 가능하거든. 그런데 내가 업체에 신고를 안 해서 바꾸려면 절차가 시끄럽고.....나야 뭐 이제는 어느 정도 오래했으니까 다시 나와도 일거리를 찾을 수 있어서, 별로 손해 보는 점은 없는데...주인이 되게 아쉬워하더라고...어쩌다 마음이 잘 맞는 도우미를 찾았는데...좀 더 할 수 없는가하면서...그래도 비자 때문에 어쩔 수 없이 그만둔다고 얘기를 하니깐 뭐 어찌겠소. 나도 정이 많이 들고 그러니까 나중에 내가 아는 친구를 또 그 집에 소개시켜주고 나는 원래 일하던 그 집에서 나왔지.”(사례7)

요컨대 서비스이용자의 입장에서 질 좋은 서비스를 받을 수 있도록 돌봄노동자를 대상으로 감정관리기술에 관한 교육훈련프로그램의 실행은 앞으로도 지속적으로 추진되어야 한다. 하지만 그 이전에 돌봄노동자의 노동수행과정 상의 어려움에 대한 고려 없이 이루어지다보면 상기의 사례2과 같이 노동자들의 인권과 노동권을 침해하는 상황에서 관계의 악화를 초래하게 되는 위험성이 항상 존재한다. 따라서 노동자들의 정신적·감정적 문제를 해결하고 스트레스에 따른 부정적 결과를 완화하기 위한 조직적인 지원정책도 시급히 필요하다.

VI. 결론 및 시사점

본 논문은 질적연구방법을 활용하여 가정이라는 사적인 환경에서 돌봄노동을 수행하는 조선족 입주돌봄노동자들의 진술에 대한 분석을 토대로 노동과정에서 경험하게 되는 정서적 어려움과 이에 대처하는 노동자들의 다양한 감정관리방법과 행위양식을 고찰하였다. 연구결과를 요약하면, 무엇보다 돌봄노동은 본질적으로 서비스노동으로서 노동자들의 감정적인 요소가 노동수행과정에서 핵심적인 역할을 하고 있다. 동시에 돌봄노동의 성격과 일자리 특수성으로 인해 조선족 입주돌봄노동자들은 일반서비스직종의 노동자들과 다른 특성의 스트레스를 경험하고 있는 것으로 나타났고 이는 노동자들의 업무지속의사에 직접적인 영향을 미치고 있다. 인터뷰자료를 근거로 돌봄노동자들의 스트레스를 유발하는 주요 요인은 다음과 같이 분석되었다: 노동자들은 입주돌봄이라는 장기적으로 열악한 노동조건으로 인해 사회적 고립감을 지각하고 ‘가정’이라는 사적인 노동환경으로 인해 역할갈등을 유발하게 되며 사회적으로 저평가된 일자리 특성으로 인해 사회적 지위의 하향이동을 감지하게 된다. 이밖에도 조선족 이주노동자라는 신분으로 인해 적응과정에서 어려움과 편견을 겪게 되는 경우도 찾아볼 수 있다.

연구참여자들은 돌봄서비스를 제공하는 과정에 상기와 같은 부정적인 감정을 최대한 억제하고 돌봄이용자와 가족들의 요구에 맞추어 행동하고 바람직한 감정을 유지하려고 노력하는 등 일반적인 서비스노동과 일치하는 대응을 보이고 있다. 돌봄노동에 수반되는 여러 가지 심리적·정신적 어려움을 극복하기 위하여 노동자들은 학습경험을 통해 터득한 다양한 감정관리방

법과 대응양식을 활용하여 스트레스를 해소하고자 한다. 이렇듯 돌봄노동자들의 돌봄노동이 의도적인 노력과 경험 및 훈련을 필요로 하는 기술적 요소를 가지고 있음에도 불구하고, 타고난 성격이나 여성의 모성으로 당연시되어 제대로 평가되지 않는다는 점도 기존연구에서 제시된 문제점과 일치하였다.

노동자들의 스트레스에 대처하는 방식에는 부정적 감정에 대한 통제와 관리를 특징으로 하는 비가시적인 저항행위뿐만 아니라 감정을 외부로 분출하는 적극적인 저항행위도 포함된다. 이러한 대처방식의 시발점은 모두 노동자 본인의 육체적, 정신적 고통을 예방하기 위한 노동자들의 숨은 노력으로 볼 수 있다. 그중에서도 특히 스트레스의 효과적인 해소와 돌봄서비스의 질적 향상에 긍정적인 영향을 미치는 대화를 통해 감정을 분출하는 방식이 상호간의 긍정적 관계의 형성 또는 돌봄관계의 권력의 상호성에 의해 특징지은 것으로 분석되었다. 돌봄노동이 일반적인 서비스노동과 구별되는 핵심적인 특징이 돌봄이용자와의 지속적인 관계나 감정적 유대감에 기반하고 있다는 것이고 노동의 지속기간이 길어짐에 따라 긍정적 관계를 형성하거나 권력의 상호성이 강하게 나타내는 가능성이 증가하게 되어 노동자들은 이점을 적극 활용해서 자신의 처우개선을 실현하여 노동자들의 노동과정에 따른 정신적 스트레스를 해소하고 있다.

이상의 분석결과를 토대로 본 연구의 함의와 향후의 과제를 제시하면 다음과 같다:

첫째, 돌봄노동분야에서 노동자들의 감정적 영역에 대한 관심이 제고되어야 하고 조선족 노동자들에 의해 제공하는 돌봄노동가치에 대한 재평가가 선행되어야 한다. 돌봄노동과정에서 경험하게 되는 각종 정신적 스트레스를 감수하고 상대방을 향해 한결같은 친절한 감정을 유지하는 노동자들의 노력이 아직까지도 개인의 성격특성이나 여성성으로 당연시되고 있다. 그러므로 돌봄노동자들의 감정적 영역을 서비스를 수행하는 과정에서의 핵심요소로 파악하고, 직무표준 및 서비스 질 평가 등에 적극적으로 반영하는 것이 시급하다. 또한 노동자들의 심리, 정신건강에 주목하여 조직관리 차원에서 노동자들의 스트레스에 따른 신체적 증상과 정신적 고통을 예방, 치료하는 전문프로그램을 실행할 필요가 있다.

둘째, 인터뷰에 참여한 조선족 입주돌봄노동자들이 한국사회에 대한 주관적 인식이 개인에 따라서 노출되는 경향이 있기에 일반화하기에는 분명한 한계가 존재하다. 하지만 심층인터뷰에서 제시된 조선족 입주돌봄노동자들의 직접적인 감정분출이나 대화하는 적극적인 저항행위를 통해 돌봄노동과정에서 경험하게 되는 각종 육체적, 정신적인 고통은 노동자의 개별적인 노력으로는 부족하다는 것을 보여주고 있다. 따라서 돈독한 신뢰관계를 기반으로 한 고용주 또는 돌봄이용자와의 소통과 교류가 조선족 돌봄노동자들에게 있어서 효과적인 해결책으로 작용될 수 있다. 이를 실현하기 위해서는 대인관계에서 상호간의 정서적 갈등을 초래하게 되는 가족들의 부당한 요구나 하인취급문제를 최소화하기 위하여 서비스 이용자가족에 대한 교육과 안내를 시행하고 사회조직차원에서 가족과 노동자간의 의사소통활성화 방안을 추진하도록 해야 한다.

셋째, 노동자들의 돌봄서비스 수행과정에서 노동자들의 직무소진을 유발할 수 있는 요소를 제거함과 동시에 긍정적 관계를 형성할 수 있는 요소를 촉진할 수 있는 방안을 실행해야 한다. 우선 노동자와 고용주 및 돌봄이용자간의 인식차이로 인해 유발되는 역할갈등을 해소시키

기 위해 돌봄노동자들의 정보투명화, 고용공식화를 위한 방안을 마련해야 한다. 다음으로 돌봄 노동자와 이용자 및 가족들과의 지속적인 고용관계를 유지하고 긍정적 관계의 구축을 촉진시키기 위해 이들에게 안정적인 근무여건을 보장함으로써 체류문제로 인한 이직과 사직을 방지하여야 한다. 특히 돌봄노동은 이용자 및 가족들과의 감정적 유대에 의존하기 때문에 신뢰관계를 형성하려면 고용 및 체류의 장기화를 전제로 하고 있다. 그러므로 향후 동포노동자뿐만 아니라 돌봄노동분야 외국인력 도입을 고려할 시 이들의 장기체류 가능성에 대해서 심각하게 고민할 필요가 있다.

고령화시대에 들어선 이후부터 산업, 기술, 문화적 차원의 급속한 노령화와 인구구조상의 급속 노령화가 동시에 진행되는 한국사회는 머지않아 경제발전의 사회적 지속가능성차원에서 심각한 위기에 직면할 것이 분명하다. 이러한 사회적 시한폭탄에 대비하여 돌봄노동을 사회화하여 국가의 책임이 강화됨에도 불구하고 현실적으로 돌봄의 책임은 당사자들의 개인문제로 귀결되어 궁극적으로 그들의 가족문제로 귀결되어 앞으로도 비공식적인 경로를 통한 입주돌봄노동자의 고용현상이 확대됨에 따라 돌봄분야 외국인력 도입에 대한 요구가 계속될 것이라고 예상된다. 본 연구에서 시사 한바와 같이 돌봄노동에 있어 노동자들의 친절과 웃음 위에는 힘든 노력이 수반하고 있다는 것을 인식하고 돌봄노동자의 노동을 존중하고 사회적으로 인정하며, 그들을 이해하고 배려하는 마음으로 대한다면 노동자들이 부정적인 감정으로 육체적, 정신적 피해를 입는 일이 많이 줄어들 것이고 궁극적으로 서비스의 질을 향상시킬 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강현진(2016). 감정노동자의 감성지능, 감정표현규칙 및 감정노동전략에 관한 연구. 경희대학교, 학위논문(박사)
- 김경희(2006). 대인 서비스 노동의 특징에 관한 연구: 감정노동과 서비스노동의 물질성을 중심으로. 경제와 사회, 제72호, pp.206-229.
- _____ (2009). 성별화된 저임금 돌봄노동의 재생산 과정연구: 비공식부문의 돌봄노동을 중심으로. 아시아여성연구, 48(2), pp.147-184.
- 김라미(2010). 장기요양기관 노인요양보호사의 이직의사에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 서울시립대학교 학위논문(석사).
- 김송이(2012). 돌봄서비스 노동자들의 노동경험연구: 감정노동과 관계적 노동속성을 중심으로. 여성연구, 82(1), pp. 103 ~136.
- 김영은, 최영(2012). 돌봄사회서비스 종사자의 감정노동수행정도가 서비스 질 자기평가에 미치는 영향. 사회복지정책, 38(4), pp.217-237.
- 김찬호(2014), 『모멸감: 굴욕과 존엄의 감정사회학』 문화지성사

- 김현옥(2013), 응급실 간호사의 감정노동에 관한 연구. 을지대학교, 학위논문(석사)
- 권수현(2013). 제도화 과정에서 나타난 돌봄 노동의 성격에 관한 연구. 연세대학교, 학위논문(박사)
- 노순규(2015), 『갑을관계와 감정노동의 해결』 한국기업경영연구원
- 라셀살라자르 파레냐스 저, 문현아 옮김이(2009). 『세계화의 하인들: 여성, 이주, 가사노동』 여이연.
- 박기남(2009). 유료재가 노인돌봄노동과 돌봄관계의 특성. 가족과 문화, 21(3), pp.73-107.
- 박현미(2010). 감정노동의 개념화논의에 대한 소고. 한국노총 중앙연구원.
- _____ (2010). 돌봄 일자리 특징과 저평가 문제. 한국노총 중앙연구원, pp.183-190.
- 박홍주(2009). 이주여성 가사노동자의 경험을 통해 본 돌봄노동의 의미구성과 변화. 이화여자대학교 학위논문(박사).
- 백종철(2007). 대인관계 스트레스가 직무태도와 이직의사에 미치는 영향에 관한 연구. 위덕대학교 학위논문(박사).
- 손여경, 이송이(2011). 일하는 엄마의 조선족이모 고용경험에 관한 탐색적 연구. 한국가족복지학 16(2), pp.115-144.
- 신순식(2009). 노인복지관 종사자의 감정노동이 소진에 미치는 영향에 관한 연구. 순천향대학교 학위논문(석사).
- 윤자영 외(2011). 돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구 (1) 돌봄서비스 노동시장 분석. 서울: 한국노동연구.
- 이인수(2006), 노인생활시설 종사자의 소진에 관한 연구. 한국가정관리학회지 24(1), pp.55-69.
- 이주영(2005), 한국 내 조선족 여성이주자의 가사노동경험. 연세대학교 학위논문(석사).
- 이지영(2009), 감정노동-소진과정에서 자기 효능감의 조절효과. 인적자원관리연구 16(4), pp.237-260.
- 이해응(2005), 중국 조선족 기혼여성의 한국이주경험을 통해 본 주체성 변화에 관한 연구. 이화여자대학교 대학원 학위논문(석사).
- 장경섭(2011). 『개발국가, 복지국가, 위험가족:한국의 개발자유주의와 사회재상산위기』 한국사회정책.
- 장발(2011). 서비스종업원의 감정노동과 소진사이의 관계에 대한 연구. 경희대학교, 학위논문(석사)
- 정진주 외(2012). 『돌봄노동자는 누가 돌봐주나?: 건강한 돌봄노동을 위하여』 한울아카데미.
- 지은구 외(2013). 돌봄 여성노동자의 감정노동수행정도과 직무지속의사와의 관계에 있어 대인관계의 매개효과. 한국사회정책 20(3), pp.141-170.
- 조안 C. 트론토(2014). 『돌봄 민주주의』 아포리아
- 최서리 외(2013). 가사분야 외국인 고용의 쟁점: 해외사례 연구. 이민정책연구원 연구보고서, No.2013-04
- 최희경(2008). 저소득층 노인과 방문돌봄서비스 종사자의 유사가족관계연구. 가족과 문화, 20(3), pp.63-97
- _____ (2011). 노인시설 요양보호사의 감정노동에 대한 연구: 감정노동으로서의 일반적 특징과 차별성을 중심으로. 한국사회복지조사연구, 29, pp.113-138.
- 허라금(2008). 여성이주노동의 맥락에서 본 보살핌의 상품화. 시대와 철학 19(4), pp.231-264.
- 홍세영, 김금자(2011). 조선족 간병인의 문화적응 경험에 관한 연구: 노인 간병서비스를 제공하는 조선족 여성을 중심으로. 한국노년학, 30(4). pp.1263-1280.
- 홍세영(2011). 노인요양시설 요양보호사가 인식하는 돌봄노동의 의미와 특성. 노인복지연구, 51. pp.165-190.