

# 한국이민학회



# 2020년 연례 학술대회

## 코로나19 위기와 이민

일자 | 11월 25일(수) ~ 26일(목)

장소 | 전북대학교 인문사회관

주최 | 한국이민학회

후원 | 한국연구재단 / 한국이민재단



주관

전북대학교 사회과학연구소/ 전북대학교 사회학과 BK21 4단계 파편사회의 사회적 연대와 통합 교육연구팀 / 경북대학교 사회과학연구원 / 동국대학교 인구와사회협동연구소  
대구가톨릭대학교 다문화연구원 / 연세대학교 사회학과 BK21 4단계 위험사회와 탈진실 시대의 성찰적 사회학자 양성 교육연구단







# 한국이민학회 2020년 연례 학술대회

## 코로나19 위기와 이민

**일자** | 11월 25일(수) ~ 11월 26일(목)

**장소** | 전북대학교 인문사회관

**주최** | 한국이민학회

**후원** | 한국연구재단 / 한국이민재단

### 주관

전북대학교 사회과학연구소 / 전북대학교 사회학과 BK21 4단계 파편사회의 사회적 연대와 통합 교육연구팀 / 경북대학교 사회과학연구원 / 동국대학교 인구와사회협동연구소  
대구가톨릭대학교 다문화연구원 / 연세대학교 사회학과 BK21 4단계 위험사회와 탈진실 시대의 성찰적 사회학자 양성 교육연구단

| 날짜                   |     | 11월 25일(수)                                                                | 11월 26일(목)                                                               |                                                                           |
|----------------------|-----|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 장소                   |     | 인문사회관 301호                                                                | 인문사회관 201호                                                               | 인문사회관 204호                                                                |
| 13:50~14:00          |     | 학술대회 접수                                                                   |                                                                          |                                                                           |
| 14:00~15:30<br>(90분) | 세션명 | 세션 1 코로나19 방역과 시민권                                                        | 세션 3 외국인주민과 정체성                                                          | 세션 4 디아스포라와 문화다양성                                                         |
|                      | 사회  | 설동훈(전북대)                                                                  | 한건수(강원대)                                                                 | 박신규(경북대)                                                                  |
|                      | 발표  | "한국의 코로나19 방역체계와 방역시민권의 동학: 이태원클럽 코로나19 집단감염을 중심으로"<br>김철호(전북대), 조용화(전북대) | "외국인 주민의 사회통합 수준과 결정요인: 서울시 서대문구 사례연구"<br>윤인진(고려대)                       | "멕시코 한인 현지조사"<br>이재문(경북대)                                                 |
|                      |     | "종교 정체성과 시티즌십: 신천지 코로나19 집단감염을 중심으로"<br>고재훈(전북대), 한준형(전북대)                | "이주여성심터와 자립의 쟁점"<br>류다현(이민정책연구원)                                         | "청년들의 다문화수용성과 난민수용성 분석"<br>육주원(경북대), 신형진(경북대)                             |
|                      |     |                                                                           | "이주배경청년 니트(NEET)의 유형과 우울"<br>송영호(이민정책연구원), 최영미(경기도가족여성연구원)               | "다종족 사회의 국민과 주민 만들기: 태국의 국적법, 주민등록법 개혁과 한국 제도에의 함의"<br>한유석(전북대), 김철호(전북대) |
|                      |     |                                                                           | "나는 누구? 내 소속은 어디?: 한국에서 태어난 몽골 이민자 자녀의 정체성"<br>윤승주(연세대)                  |                                                                           |
|                      | 토론  | 이충훈(전북대), 김정원(전북대)                                                        | 이병하(서울시립대), 이내연(서울대)                                                     | 김동일(대구가톨릭대), 장미야(대구가톨릭대)                                                  |
| 15:30~15:40          |     | 30분 휴식                                                                    |                                                                          | 10분 휴식                                                                    |
| 15:40~16:00          |     | 이민학회 총회                                                                   |                                                                          |                                                                           |
| 16:00~17:30<br>(90분) | 세션명 | 세션 2 지역사회와 돌봄                                                             | 세션 5 이민정책과 사회 통합                                                         | 세션 6 이민자와 차별시정                                                            |
|                      | 사회  | 김정석(동국대)                                                                  | 이병하(서울시립대)                                                               | 김동일(대구가톨릭대)                                                               |
|                      | 발표  | "현행 지역사회 통합돌봄 관련 자치단체 조례에 대한 비판적 고찰과 정책적 함의"<br>문경주(동국대), 신유리(동국대)        | "이주노동자 규범의 형성과 확산 과정에 대한 연구"<br>이병하(서울시립대)                               | "재미한인의 종교생활에 대한 연구"<br>김춘수(대구가톨릭대)                                        |
|                      |     | "의료복지사회적협동조합의 의료공공성 재조명"<br>남춘호(동국대)                                      | "국제인권법의 측면에서 제3차 외국인정책기본계획 분석: 주요 추진 과제 중 '인권' 과제를 중심으로"<br>이도은(이민정책연구원) | "일본의 이민자 차별금지정책과 한국적 함의"<br>지영일(대구가톨릭대)                                   |
|                      |     | "노인 재가돌봄서비스 이용과 우울수준: 문화여가돌봄서비스의 조절효과를 중심으로"<br>김일호(동국대)                  | "인적자원 관리수단으로서의 한국의 복수국적 제도"<br>이내연(서울대)                                  |                                                                           |
|                      |     |                                                                           | 송영호(이민정책연구원), 류다현(이민정책연구원)                                               | 육주원(경북대), 신형진(경북대)                                                        |
|                      | 토론  | 김일호(동국대), 류재현(동국대), 신유리(동국대)                                              | 송영호(이민정책연구원), 류다현(이민정책연구원)                                               | 육주원(경북대), 신형진(경북대)                                                        |
| 17:30                |     | 폐회                                                                        |                                                                          |                                                                           |





---

## 세션 1 코로나19와 방역

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| 한국의 코로나19 방역체계와 방역시민권의 동학: 이태원클럽 코로나19 집단감염을 중심으로   김철효(전북대) · 조용화(전북대) ..... | 5  |
| 종교 정체성과 시티즌십: 신천지 코로나19 집단감염을 중심으로   고재훈(전북대) · 한준형(전북대) .....                | 15 |

사회: 설동훈(전북대) | 토론: 김정원(전북대) · 이충훈(전북대)

## 세션 2 지역사회와 돌봄

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| 현행 지역사회 통합돌봄 관련 자치단체 조례에 대한 비판적 고찰과 정책적 함의   문경주(동국대) · 신유리(동국대) ..... | 29 |
| 의료복지사회적협동조합의 의료공공성 재조명   남춘호(동국대) .....                                | 63 |
| 노인 재가돌봄서비스 이용과 우울수준: 문화여가돌봄서비스의 조절효과를 중심으로   김일호(동국대) .....            | 71 |

사회: 김정석(동국대) | 토론: 김일호(동국대) · 류재현(동국대) · 신유리(동국대)

## 세션 3 외국인주민과 정체성

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| 외국인 주민의 사회통합 수준과 결정요인: 서울시 서대문구 사례연구   윤인진(고려대) .....          | 89  |
| 이주여성쉼터와 자립의 쟁점   류다현(이민정책연구원) .....                            | 105 |
| 이주배경청년 니트(NEET)의 유형과 우울   송영호(이민정책연구원) · 최영미(경기도가족여성연구원) ..... | 113 |
| 나는 누구? 내 소속은 어디?: 한국에서 태어난 몽골 이민자 자녀의 정체성   윤승주(연세대학교) .....   | 115 |

사회: 한건수(강원대) | 토론: 이병하(서울시립대) · 이내연(서울대)

---

---

## 세션 4 디아스포라와 문화다양성

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 멕시코 현지 한인조사   이채문(경북대) .....                                                     | 139 |
| 청년들의 다문화수용성과 난민수용성 분석  <br>육주원(경북대) · 신형진(경북대) .....                             | 151 |
| 다종족 사회의 국민과 주민 만들기: 태국의 국적법 · 주민등록법 개혁과<br>한국제도에의 함의   한유석(전북대) · 김철효(전북대) ..... | 165 |
| <b>사회: 박신규(경북대)   토론: 김동일(대구가톨릭대) · 장미야(대구가톨릭대)</b>                              |     |

## 세션 5 이민정책과 사회통합

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 이주노동자 규범의 형성과 확산과정에 대한 연구   이병하 .....                                          | 169 |
| 국제인권법적 측면에서 제3차 외국인정책기본계획 분석: 주요 추진 과제 중<br>‘인권’ 과제를 중심으로   이도은(이민정책연구원) ..... | 191 |
| 국민을 통제하기 위한 수단으로서의 복수국적 제도: 한국의 병역, 원정 출산<br>그리고 복수국적 제도   이내연(서울대) .....      | 209 |
| <b>사회: 이병하(서울시립대)   토론: 송영호(이민정책연구원) · 류다현(이민정책연구원)</b>                        |     |

## 세션 6 이민자와 차별시정

|                                                  |     |
|--------------------------------------------------|-----|
| 재미한인의 종교생활에 대한 연구   김춘수 .....                    | 193 |
| 일본의 이민자 차별금지정책과 한국적 함의   지영임 .....               | 245 |
| <b>사회: 김동일(대구가톨릭대)   토론: 육주원(경북대) · 신형진(경북대)</b> |     |

---

# 세션 1

## 코로나 19와 방역

2020년 한국이민학회 연례학술대회



# 세션 1

## 코로나 19와 방역

“한국의 코로나19 방역체계와 방역시민권의 동학:  
이태원클럽 코로나19 집단감염을 중심으로”

김철효(전북대학교) · 조용화(전북대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

한국이민학회 2020년 연례 학술대회  
“코로나19 위기와 이민”

## 한국의 코로나19 방역체계와 방역시민권의 동학 : 이태원클럽 코로나19 집단감염을 중심으로

전북대학교 사회과학연구소 김철호  
전북대학교 사회학석사과정 조용화

한국이민학회 2020년 연례 학술대회

## 목차

1. 이태원클럽 코로나19 집단감염과 K-방역
2. 연구목적과 질문
3. 연구방법 및 계획
4. 이론적 고민





# 1. 이태원클럽 집단감염과 K-방역

- 이태원클럽 집단감염, 첫 일주일
- K-방역

## 1. 이태원클럽 코로나19 집단감염과 K-방역

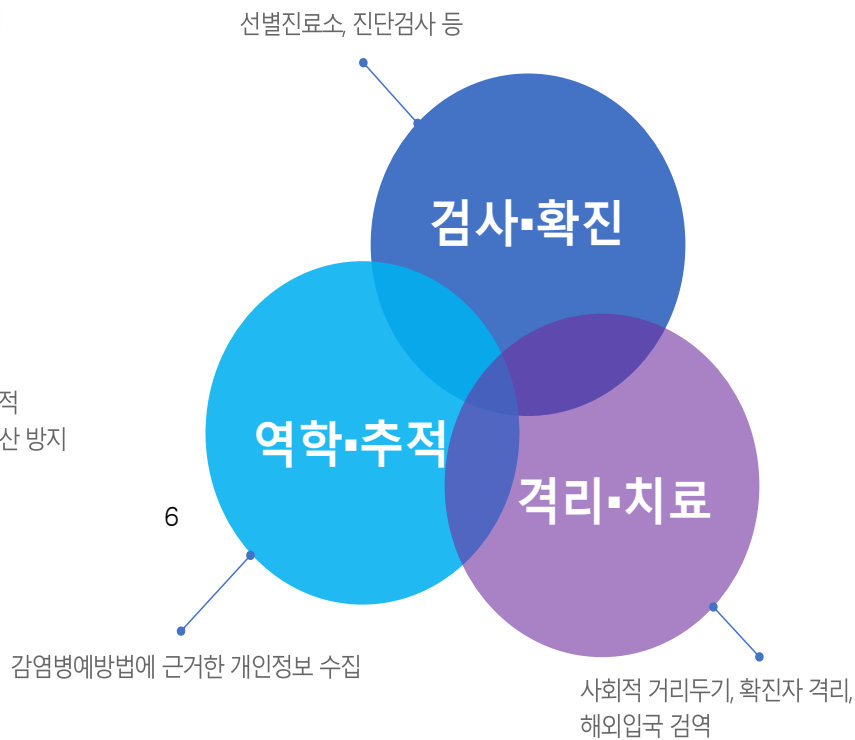
### 이태원클럽 코로나19 집단감염, 첫 일주일

|           | 정부/방역당국                                                                                                                                                                                  | 언론                                                                                                                                         | 시민사회                                                                                                                                                                              |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| '20.05.07 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 용인 66번 확진자 발생. 이태원클럽 5개 업소 방문. 시는 성별/나이/주소지 공개.</li> <li>- 인천시, 전수조사를 이유로 성소수자 단체 연락처 요구</li> <li>- 중앙방역대책본부, 정례브리핑에서 감염병 보도준칙 준수 요청</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민일보, "[단독]이태원 게이클럽에 코로나19 확진자 다녀갔다" 보도. 한국경제, 머니s, 뉴스1 등 '게이클럽' 용어 사용하며 보도.</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- '게이클럽', 네이버 급상승 검색어 등장.</li> <li>- 행동하는성소수자인권연대, 친구사이 등 성소수자 인권운동 단체, 국민일보 등 '혐오선동' 보도행태 비판.</li> <li>- 다수의 온오프라인 쿼어 혐오사례 보고.</li> </ul> |
| '20.05.08 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 클럽 등 유흥업소 한달간 행정명령 시행</li> </ul>                                                                                                                |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                   |
| '20.05.09 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 용인66번 확진자 관련 1,500여명 유선 출입여부 및 동선 확인</li> <li>- 박원순 시장, 서울시내 모든 유흥시설 집합금지명령 발표</li> </ul>                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 강남 '블랙수면방' 보도 등장. '찜방'과 게이 커뮤니티의 성적 공간을 연결짓고 업소명과 행태 등을 자세히 서술하는 기사 다수.</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- (날짜 미상) 뉴스에서 보도된 클럽들을 중심으로 계란 투척, 락카질 등 테러 발생.</li> </ul>                                                                                |
| '20.05.10 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 용인시 확진자 관련, 지자체별 유흥시설 합동점검 실시.</li> </ul>                                                                                                       |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                   |
| '20.05.11 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시, 코로나19 이태원클럽 집단감염관련 익명검사도 불사.</li> <li>- 서울시와 인권단체 연담, 이태원 방문자 검진시 HIV 특정 질문 시정 지침.</li> </ul>                                              |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                   |
| '20.05.12 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이태원클럽 집단감염 102명(5.12 0시)</li> <li>- 서울시, 이태원클럽 기지국 접속자 10,905명, 카드이용자 494명 명단 확보. 검사 및 자가격리 통보.</li> </ul>                                      |                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성소수자 인권운동 단체들, '코로나19 성소수자 긴급대책본부' 결성.</li> <li>- "게이클럽을 게이클럽이라고 진실을 보도하게 해달라"는 청와대 국민청원 3만명 돌파</li> </ul>                               |
| '20.05.13 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이태원 클럽/주점 9곳 방문자 전수조사, 신용카드 내역 조회, 기지국 접속자 파악.</li> </ul>                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인천 학원강사 이태원클럽 방문 후 확진 판정. '거짓말'에 초점맞춘 보도 이어짐.</li> <li>- 이태원 검사자와 HIV 감염인을 연결짓는 보도 등장.</li> </ul> |                                                                                                                                                                                   |

# K-방역

## 검사·확진->역학·추적->격리·치료

- 한국의 방역체계, 'K-방역모델'로 구체화
- 감염병예방법, 정보공개법 등에 근거한 역학추적
- 전면적인 관리와 시민방역을 통한 코로나19 확산 방지



## 2. 연구목적과 질문

## 연구목적과 질문

정부와 언론의 대응



방역시민권  
주체로서의 시민,  
주체가 될 수 없는 시민



퀴어-시민의 경험

K-방역에 대한 정부·언론 대응,  
퀴어 집단에 끼친 영향

방역의 주체 vs 방역의 대상,  
시민 정체성의 충돌

이태원클럽 코로나19 집단감염 상황,  
퀴어 정체성을 지닌 시민에게는?

한국이민학회 2020년 연례 학술대회

## 3. 연구방법 및 계획

- 연구방법 및 계획
- 사전인터뷰

## 연구방법 및 계획

| 심층면접                                                                                                                                                                               | 면접대상                                                                                                                                   | 기타사항                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- 당시의 경험과 감정</li><li>- 경험에 대한 개인적·집단적 대응</li><li>- 다른 '집단감염'에 대한 생각</li><li>- K-방역과 쿼어시민정체성</li><li>- 코로나19 유행 전후의 지인/가족/커뮤니티와의 관계</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- 이태원클럽 코로나19 집단감염 상황 당시 '방역대상'이 되었던 쿼어</li><li>- '방역대상'은 아니었으나 당시의 경험과 의견을 말할 수 있는 쿼어</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- 연구윤리: 접촉시 연구동의절차, 연구참여자 설명문/동의서(연구목적, 면접자 권리 및 참여내용, 개인정보 관리 및 비밀보장, 위험요소 고지 등) 추가 논의.</li><li>- 1차 온오프 홍보-&gt;승낙시 진행</li></ul> |

지역 - 전주, 이태원  
- 그외 온오프라인 접촉

## 사전인터뷰

### 거주지역의 차이

“그렇죠. 약간 지리적으로 멀다 보니까 그런 일이 발생했다는 이야기는 들었어도 거기에 대해서 내가 딱히 할 수 있는 게 없고, 이게 워낙에 국가적인 상황이다 보니까 시국이 엄중했어요. (웃음) 그래서 뭔가 쉽사리 얘기를 꺼내기도 좀 어려운 상황이었던 것 같아요.”

면접정보 - 대면 심층인터뷰  
- 사전인터뷰 성격, 문항 구성 관련

## 사전인터뷰

### 적극적인 사회적 거리두기 참여, 그러나

“저는 6~7월쯤 잠깐 조금 잠잠해졌던 때가 있었거든요, 그때 객사를 처음 나와봤어요. 그전까지는 나갈 생각을, 학원에서도 조 심스럽고 직장에서도, 안 하다가 그때 나갔는데 전 사람이 거의 없을 줄 알았거든요. 나온 사람이 저밖에 없을 줄 알았어요. 근 데 사람이 너무 많은 거예요. 다들 전주여행 오셨나, 그걸 봤을 때 와 진짜 이게 다 뭘 소용이나 사회적 거리두기, 그 생각이 들 었어요”

**면접자 특성** - 20대 후반, 전주 거주  
- 팬로맨틱 팬섹슈얼 에이젠더

## 사전인터뷰

### 피로감과 무력감

“그리고 그것도 있었어요. 되게 피로감이 왔었던 것 같아요. 성소수자성을 가진 사람들이 이런 부분에서 더, 어떻게 보면 국민 전체의 비난의 대상이 되는 거잖아요. 그 보도 하나로 인해서. 그 부분에 있어서 피로도 같은 걸 많이 느껴와서, 안 그래도 차별 받는 세상에 그 일에 대해서 더 좀 알아보기를 꺼려한 것 같아요. 저 스스로, 그 피로도 때문에. 할 수 있는 게 있으면 찾아가지 고 할 텐데, 할 수 있는 게 없는 상황에서 그런 사건을 접하게 되다 보니까 그냥 저에게는 또 다른 고통으로 다가오는 것밖에 없는 거예요”

**보완사항** - 문항 추가: 코로나 이후 관계 변화  
- 질문 방향 논의

## 4. 이론적 고민

- 방역시민권

### 4. 이론적 고민

## 방역시민권

#### 목적(제1조)

- 국민 건강에 위해가 되는 감염병
- 발생과 유행을 방지, 예방 및 관리
- 국민 건강의 증진 및 유지

#### 정의(제2조)

- “감염병환자”, “감염병의사환자”
- “병원체보유자”
- “감염병의심자”
- “감시”, “표본감시”
- “역학조사”

#### 국민의 권리와 의무(제6조)

- 감염병으로 격리 및 치료, 피해 보상 권리
- 감염병 발생 상황, 예방·관리 정보 대응방법 알 권리
- 감염병 진단·치료 받을 권리
- 치료·격리조치, 감염병 예방·관리 적극 협조 의무

#### 신고의무자(제12조)

#### 역학조사(제18조)

#### 감염병에 관한 강제처분(제42조)

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

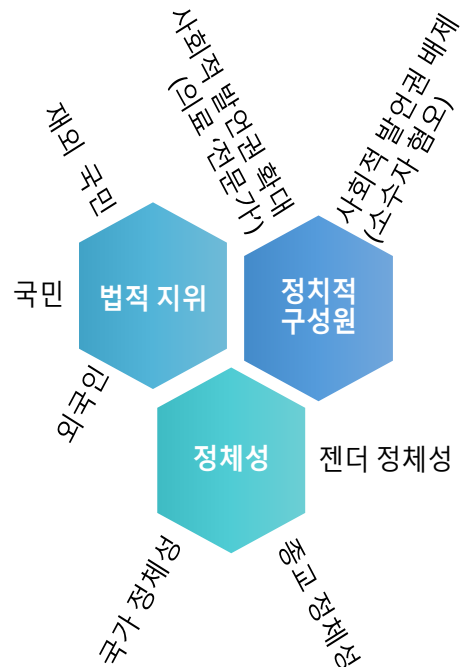
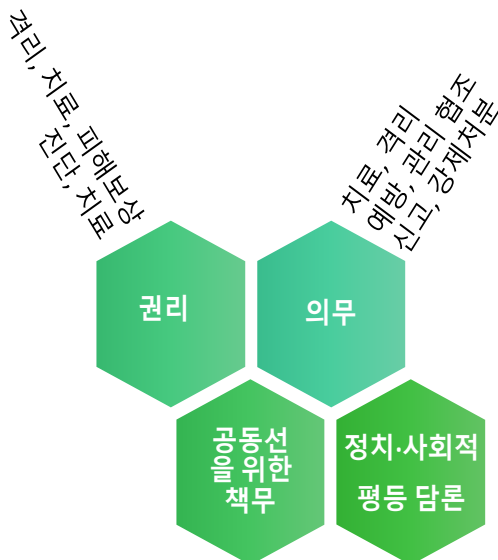
# 방역시민권

시민권(citizenship)의 다차원성 (manifold dimension)

(Schachar, Bauböck, Bloemaraad and Vink 2017: 5)



# 방역시민권







# 세션 1

## 코로나 19와 방역

“종교 정체성과 시티즌십:  
신천지 코로나19 집단감염을 중심으로”

고재훈(전북대학교) · 한준형(전북대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

---

# 코로나 시대에 소수집단 차별이 어떻게 나타나는가? : A시 신천지 사례를 중심으로

전북대학교 사회과학연구소 고재훈, 한준형



## 목차

---

- 1 서론
- 2 본론
- 3 한계 및 방향
- 4 참고문헌

## 1 신천지 – 코로나 19 사건 타임라인

## 2020.2.18

- 31번 환자 '슈퍼 전파'... 이틀 동안 천 여명 예배 참석 / YTN

## 2020.2.23

- 이재명 "경기도 353개 신천지 관리 모든 시설 14일간 강제폐쇄, 집회금지"(풀영상) / SBS
- 코로나 19 관련 신천지예수교회 입장발표(1차) / 신천지예수교증거장막성전 유튜브

## 2020.3.2

- 박원순, 신천지 이만희 살인죄로 고발. / 조선일보
- 코로나 19 : 이만희 신천지 총회장, 무릎 꿇고 엎드려 대국민 사과 / BBC

## 2020.3.26

- 박원순 "신천지교는 반사회적단체...법인설립 허가 취소" / YTN

## 2020.7.31

- 신천지 이만희 구속..."추가 증거인멸 우려" 2020.8.1 / 뉴스투데이, MBC

## 2020.9.3

- 신천지 이만희 '코로나 방역방해' 사건 첫 공판준비기일 출석

## 2020.11.12

- 법원, 이만희 신천지 총회장 보석 신청 허가...전자장치 부착 조건

## 2 연구배경

- 코로나 19 확산 주역으로 2.18일 31번 확진자가 언론에서 부각되면서, 개신교 주류 교단, 언론사, 지자체까지 '이단 프레임', '감염원', '거짓말 집단' 등 공세. 온국민의 분노가 집중
- 코로나 이전 기독교 내부 이단 논쟁에 무관심 했던 사람들 조차도 관심을 갖게 되고, 감염원으로 찍힌 집단에 대한 사회적 폭력이 나타나기도 함.
- 신천지에서는 대구교회 명단 제공 후 강제 휴직, 차별, 모욕, 퇴직 압박 등의 사회적 압력이 있었다고 말하기도 함.
- 이들 피해에 주목하는 언론, 분위기는 없었고, 오히려 교단 내부 비리, 총회장의 사생활에 초점을 맞추는 등 코로나 19 책임을 지울만한 희생양을 찾는 듯한 것처럼 보이기도 함.
- 추가로 기존 기독교 장 내에 존재한 갈등(Interreligion Conflict) (ex 이단 논쟁)은 신천지의 책임을 더욱 가중시키는 것처럼 보이기도 하였음.
  - if 순복음 교회가 감염원으로 처음 지목되었다면 사태가 이렇게까지 진행되었을까...

### 3 연구목적

- 본 연구는 코로나 19 상황에서 신천지 구성원들의 시민권 재확인 과정(빠졌거나 여전히 가지고 있다고 생각하는)과 시민권 의미의 재구성(국가 시민으로서의 당연한 시민권과 종교인으로서 갖는 것 간의 갈등) 과정에 대한 경험적 연구가 사회학적 면에서 부족한 면에서 시작하게 되었음.
- 또한 소수 교단 구성원이 코로나 시국에 집단적 인식적 폭력에 노출되는 과정에 대한 반성적 재고가 필요
- 그래서 현재 신천지에 다니는 자 (정체성을 두고 있는 자), 신천지에서 나온 자(탈퇴자), 추가적으로 일반 기독교인을 대상으로 한 질적 방법을 사용한 인터뷰를 진행하여 그들이 느끼는 경계적 정체성을 확인하고, 코로나로 인한 방역 소외감, 나아가 방역 시민권(본인의 권리 측면), 본인의(종교의) 공공성 의무에 대한 인식을 확인하고 최종적으로 시민권에 대한 생각을 확인하고자 한다.

### 1 연구 질문

- 연구참여자들은 코로나 19 상황에서 공공성과 종교의 자유라는 가치 중 어느 가치를 우선하는가?
- 종교 장 내 기존 권력 관계가 A지역의 신천지 차별에 어떤 영향을 주었는가?
- 어떻게 코로나 19가 소수집단(신천지) 차별을 만들어 내는가?

#### 1-1 연구 참여자 특성

- 연구참여자 B, C : 신천지 교단 구성원. 50대 여성. 신천지 10년 이상.
- 연구참여자 D : 신천지 교단 탈퇴자. 30대 여성. 신천지 약 7년. 탈퇴 후 7년. 의료인.

## 2 진행상황

- 명단 누락 제공, 동선 거짓말 등 신천지가 방역을 방해하는 집단이라는 생각에 대한 입장

– 내부자 : 일부러 그런 것은 아님. 확진자에 대한 개인적 감정 이입

– “31번 확진자 그 분도 몰랐으니까 그랬다고 생각해요. 근데 간 곳마다 뉴스거리가 되어서 육체적, 정신적으로 괴로웠을거예요. 그리고 오래 입원했었는데, 심적, 마음적인 고통이 상당했을 거예요.”

– “신천지의 모든 일을 옹호하는 것은 아니네요. 신천지에선 옳은 건 옳고 아닌 건 아니더라고 배웠고 명단 제공 축소나 은폐 같은 것은 속이고자 한 것은 아니고 당황해서 그런 거 같아요. 그 때는 심각한 줄 몰랐고... 제 생각에는 그냥 오픈하지 그런 생각... 위에서는 보호하는 차원에서 그런거지 않나 싶어요...”

– 탈퇴자 : 기본적인 불신. 자업자득

– “원래 여기는 거짓말을 일삼고... 자기 동선도 숨기고 거짓으로 계속 그랬었잖아요...방역 혜택 같은 거 못 받는 거는 제 생각에는 그 사람들 자업자득이라고 생각해요... 그 나라에서 주는 혜택을 못 받는 거는 저는 당연하다고... 몇 번의 기회를 줬다고 생각하거든요. 근데도 그렇게 숨기고, 계속 자기들끼리 모여서 막 하고...”

## 2 진행상황

- 정부 방역(공공성)과 개인 종교의 자유에 대한 입장

– 내부자 : 언론에 대한 불신. 정부에 대한 감사와 실망 병존

– “...pd수첩 저는 그때부터 언론을 안 믿어요.”

– “코로나 방역에서 선진국에 대한 인식이 바뀌었죠... 대한민국에 대한 희망이 생기고, 문재인 대통령이나 방역하는 의료진에 대한 감사함이 있죠.”

– “근데 신천지에 씌운건 아쉽고, 반대파들 말만 듣고 신천지에 씌운 건 아쉽죠.”

– 탈퇴자 : 정부 방역이 우선되어야 하고, 따라야 하지만, 부당한 상황도 존재함에 혼란.

– “저도 종교를 믿고 있는데, 종교의 자유는 있는데요 이번 같은 경우는 그래도 정부 지침을 따라야 된다고 생각하거든요.

– 종교인이라고하면 더 모범이되지는 못 할 망정...”

– “저희 병원에 신천지 다니는 사람 신고까지 하라고 할 정도로, 진짜 솔직히 내가 그거는 조금 잘못된 거 같아요.”

– “그쵸 부당하죠. 저희 병원에서도 심지어 계속 말 안하니까 퇴사도 시킨다고까지 했어요. 근데 그거는 좀 아닌 것 같아요.”

## 2 진행상황

- 요약
- 내부자 (연구참여자 B, C)
  - 내부집단 결속효과, 외부자에게 본인 내적 감정, 서사를 드러내려 하지 않음. 공식 입장만을 전달. 31번 확진자에 대한 개인적 몰입. 완고한 정체성. 정부에 대한 실망도 있지만 정부 방역에 대한 태도는 긍정적. 언론에 대한 불신
- 탈회자 (연구참여자 D)
  - 신천지에 대한 전반적 불신. 반대의 정체성. 공공성을 위해 방역이 개인 종교의 자유보다 우선되어야 한다는 입장. 한편으론 국가 시스템의 과한 작용에 대한 우려도 병존.

## 상황분석 (situational analysis)

- Clarke (2005) 이 근거이론방법의 발전을 위한 분석의 일환으로 처음 소개한 상황 분석은 그 유래를 거슬러 올라가보면 Foucault (1965, 1975)의 담론, 그리고 Haraway (1991) 의 상황적 지식의 개념을 근간으로 하여 Strauss 와 Corbin (1990) 의 매트릭스 모형과 같은 도식화를 확장한 형태라 말할 수 있다 (Clarke, 2009).
- 이 분석은 연구자로 하여금 연구 현상 내 산재된 상황들에 보다 더 깊이 있게 접근하여 체계적으로 자료분석을 할 수 있게 돕는 것이 주요 목적이다.
- 상황분석은 연구 설계 초기에서부터 연구 중반 추가 자료 수집에 대한 결정을 할 때, 또한 연구가 진행되면서 방대해지는 자료를 다루면서 연구자의 머릿속에 떠오르는 상황 속 구성 요소들을 정리하여 생각할 수 있도록 돕는다.
- 즉, 주요 분석의 결과로서 얻어진 코드에 연구자가 더욱 익숙해 질 수 있는 기회를 제공할 뿐만 아니라, 자료수집 경험을 반추하며 분석 메모를 쓸 때도 상황분석이 부수적으로 활용될 수 있다.



## A 지역의 반-신천지 정동

- A 지역에서의 교세가 다른 지역에 비해 상대적으로 크고, 이전부터 있었던 시위 등으로 인해 신천지에 대한 반감이 있는 상태

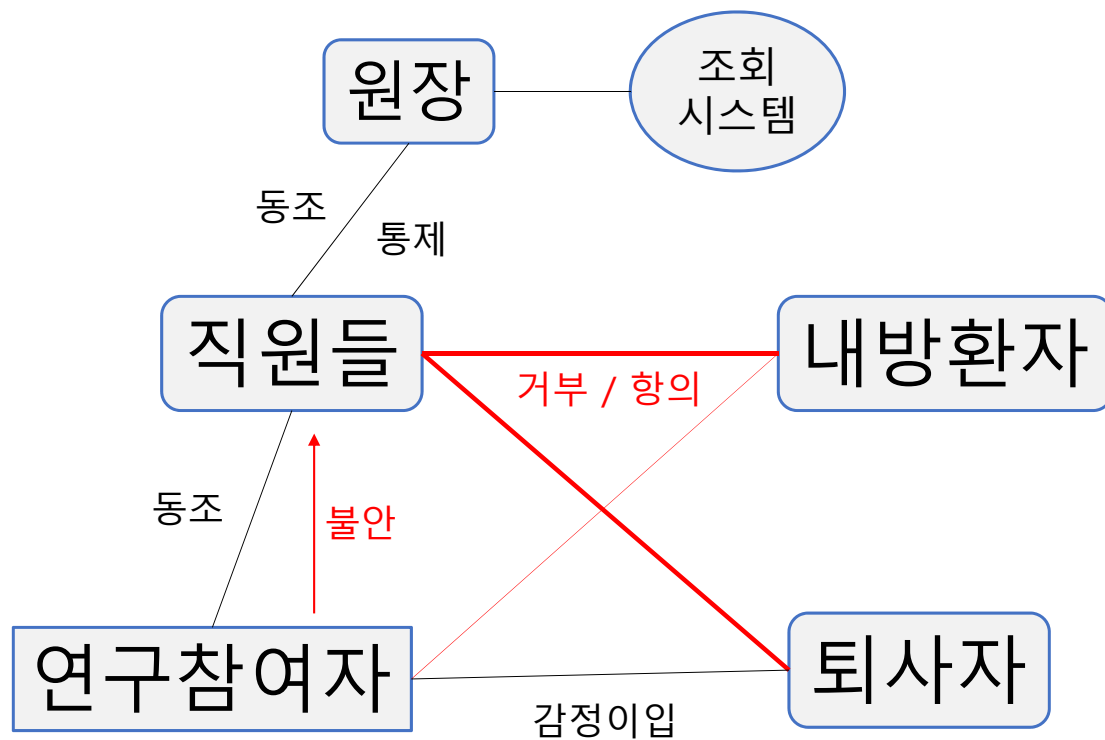


## 상황적 지도(Situational maps)

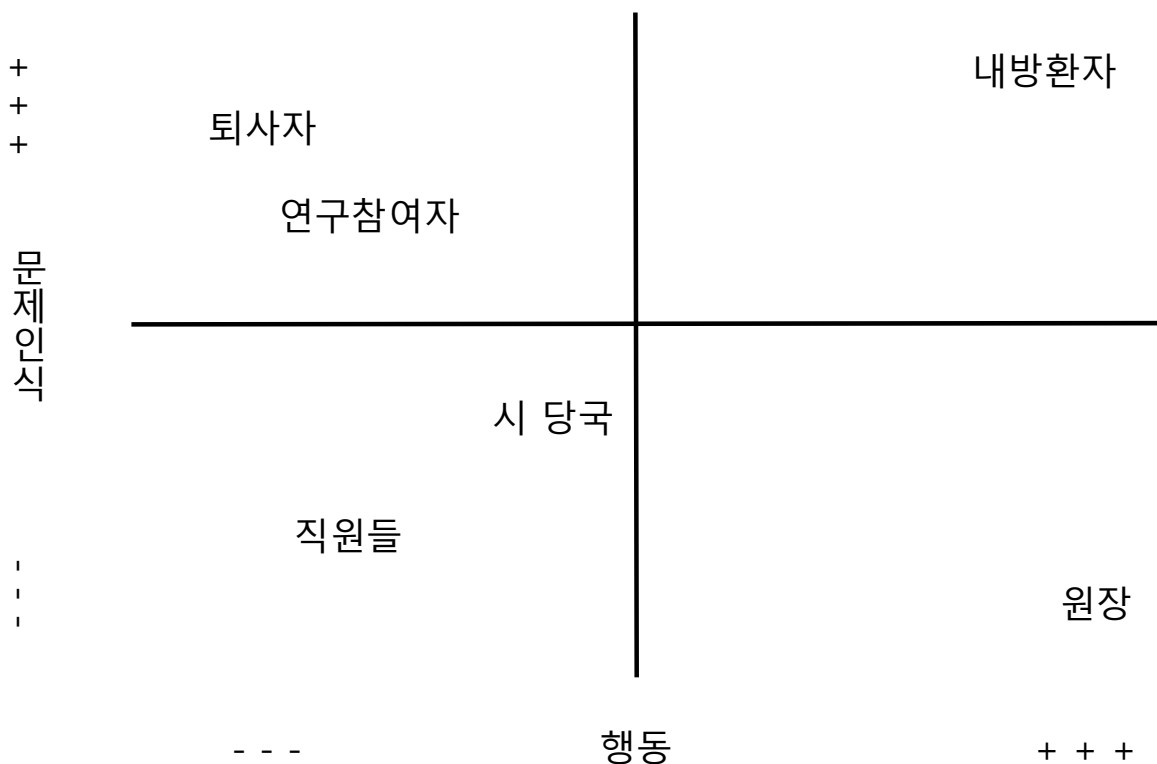
| INDIVIDUAL HUMAN ELEMENTS/ACTORS                                                              | NONHUMAN ELEMENTS ACTORS/ACTANTS                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 원장<br>병원직원(원무과)<br>내방환자(신천지)<br>병원직원(연구참여자, 전-신천지)                                            | 의료 정보 시스템                                                 |
| COLLECTIVE HUMAN ELEMENTS/ACTORS                                                              | IMPLICATED/SILENT ACTORS/ACTANTS                          |
| 병원직원들                                                                                         | 병원직원(타 소수 교단)                                             |
| DISCURSIVE CONSTRUCTIONS OF INDIVIDUAL AND/OR COLLECTIVE HUMAN ACTORS                         | DISCURSIVE CONSTRUCTIONS OF NONHUMAN ACTANTS              |
| 신천지<br>A시 당국                                                                                  | 신천지에 대한 적대적 인식<br>일부 때문에 피해(영업 등)입는다는 생각<br>(비윤리성에 대한 인식) |
| POLITICAL/ECONOMIC ELEMENTS                                                                   | SOCIOCULTURAL/SYMBOLIC ELEMENTS                           |
| 종교 장 내 갈등: 기성교단-소수교단<br>종교 장 내 갈등: 소수교단-소수교단                                                  | A시의 활발한 신천지 및 각 교단들의 활동<br>A시의 반종교적 정동                    |
| TEMPORAL ELEMENTS                                                                             | SPATIAL ELEMENTS                                          |
| 내방 환자의 신원이 시스템에서 신천지로 표시됨.<br>모든 직원에 대한 시스템 조회.<br>타 소수 교단 직원의 신원이 밝혀짐. 퇴사.<br>시스템에서 신원정보 차단. | 병원                                                        |
| MAJOR ISSUES/THEMES                                                                           | RELATED DISCOURSES                                        |
| 환자 거부<br>원장의 직원 신원 조회와 직원들의 동조<br>연루 가능성에 대한 공포                                               | 방역<br>반-종교, 반-이단, 반-신천지                                   |



## 사회적 세계/무대 지도(Social worlds/arena maps)



## 위치적 지도(Positional maps)



# 분석 방법으로서 상황분석의 장점

- 상황은 항상 개인에게 있어서 내면의 자아와의 갈등은 물론이고 타인과의 관계 속에 얽힌 상호작용의 결과물이다. 근거이론은 바로 이러한 사회적 상호작용의 맥락에서 드러나는 이야기들 속 의미들을 분석적으로 정의해나가는 과정.
- 본 연구에서 제시된 상황분석의 세 단계 지도 그리기의 방법론적 장점을 우선 살펴보면 ,
- 첫째, 지도 그리기는 연구 현상에 연루된 모든 정보들을 구체화하고 시각적으로 정리, 배열함으로써 분석단위로서의 다양한 상황과 그 상황의 관계 속에서 의미 있고 중요한 요소를 순차적으로 탐색하는데 도움이 되었다.
- 둘째, 연구자로 하여금 연구 참여자 개인의 미시 사회적 (micro-social) 수준에서부터 동료 등 중간 사회적 (meso-social) 수준, 더 나아가 사회문화적 차원의 거시 사회적 (macro-social) 수준의 관점까지 다양한 가능성을 고려할 수 있게 하였다. 특히 본 연구에서 상황 지도 내 거시 사회적 차원으로의 접근은 한국사회에서도 적용될 수 있는 도시의 정치적, 문화적 요인이 상황의 전개에 영향을 미치는 점을 이끌어낸 점에서 유용했다.
- 셋째, 관련된 잠재적 요인, 사건, 또는 관계가 포괄적으로 파악됨으로써 연구 진행의 초반기에서부터 이론적 자료수집 (theoretical sampling) 에 따른 적절한 참여자를 추가 선정하거나 질문 수정에 이르기까지 유용하게 참작할 수 있는 정리가 가능했다.
- 넷째, 향후 자료를 통합하여 재분석하는 근거이론 방법론 전략의 골자인 지속적 비교 방법 적용에 있어서 반복, 수정되는 지도 그리기는 연구를 지속적으로 흐름에 따라 진행하고, 또 효율을 꾀할 수 있는 기회를 제공하였다.

## 03

## 한계 및 방향

- 지금까지의 한계
  - 기존 연구 검토 부족
  - 경계적 정체성 가진 이 집외의 어려움
- 추가적인 연구방향
  - ① 탈퇴 연차별, 맡았던 위치, 성별, 나이 등에 따라서 다르게 나타날 수 있는 인식 차이 확인 필요
  - ② 2번째 인터뷰에서 나왔던 “중심 문제 상황”에 대한 이론의 적용 모색
    - 숨바꼭질 게임(hide and seek, Rubina, 2011), 도망치는 사람이 정체성을 숨겨야 하고 그 와중에 죄의식을 느끼는 행태 등
    - 푸코, 아렌트, 아감벤 등
  - ③ A 지역의 지역적 구조와의 연계성 등

---

- 논문

- 김채림. (2020) "종교 정체성과 소수집단에 대한 태도." 서울대학교 대학원.
- 노희정. (2015). "한국의 소수종교인들의 자기정체성 연구." 다문화와 인간, 4(1), 27-51.
- 황병하. (2013). "중국 무슬림의 종교적 정체성과 인권 침해." 한국중동학회논총 33(3): 133-167.
- Harris, Jaime D. (2014) "The determinants of religious conflict: A cross-national examination of conflict manifestation." Ph.D. Dissertation, The Pennsylvania State University.

- 단행본

- 최종렬·최인영·김영은·이예슬. (2015). 『베버와 바나나』 마음의 거울.

- 언론 기사

- 김창호. (2020). "코로나-19, 종교, 그리고 공공성을 생각한다." 월간 공공정책 174: 68-72.
- 문소현. (2020). "어느 코로나 19 확진 환자의 하소연." 관훈저널 62(2) 11-17
- 이지수. (2020). "거짓말과 코로나." 방송기자 54: 13-15.
- 정희완. (2020). "코로나 시대의 종교와 신앙에 대한 생각. 하나: 신천지 젊은이들을 보며." 사목정보 13(3) 14-19.

---

# 감사합니다



# 세션 2

## 지역사회와 돌봄

2020년 한국이민학회 연례학술대회



## 세션 2

# 지역사회와 돌봄

“현행 지역사회 통합돌봄 관련 자치단체 조례에 대한  
비판적 고찰과 정책적 함의”

문경주(동국대학교) · 신유리(동국대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

# 현행 지역사회 통합돌봄 관련 자치단체 조례에 대한 비판적 고찰과 정책적 함의

문경주, 신유리, 김정석

## I 서론

현재 우리나라는 저출산과 삶의 질 향상 등으로 인해 전체 인구의 고령화 현상뿐만 아니라 양극화, 보건복지 서비스의 낭비 등의 복합적인 사회문제가 제기된다. 특히 고령화에 따른 노인성 질환과 치매, 장애 등의 출현률을 증가되고 있다. 질환과 질병, 장애의 급증은 신체적 인지적 기능의 퇴화로 이어져 돌봄, 요양, 의료 등과 같은 복합적인 서비스의 수요층이 증가된다. 이를 통계자료로 살펴보면 노인인구 중 일상생활수행능력에 제한을 받아 장기요양보험에 의해 보호를 받고 있는 장기요양인정자의 규모는 2014년 39만명, 2015년 47만, 2016년 52만, 2017년 59만, 2018년 67만, 2019년 77만으로 점점 확대되어 전체노인의 약 9.6%를 상회한다(국민건강보험공단, 2019). 이 같이 돌봄수요 인구층의 급증은 전적으로 가족의 부양 부담을 가중시켜 이는 곧 가족 내의 불화나 자살 등으로 이어지는 현실에서 상당수가 입원하거나 입소하게 된다. 여기서 시설 내 학대와 방임의 인권문제, 의료비 급증, 돌봄의 사각지대 발생 등 또 다른 문제가 심각하게 발생되고 있다. 이에 대처하기 위해 돌봄이 필요한 사람들이 지역사회로부터 격리되어 시설이나 병원에 거주하는 것이 아니라 정든 곳(집)에서 함께 살아가는 이들의 존엄성과 삶의 독립을 보장하는 근본적인 사회적 대응체계가 마련되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 최근 정부는 100대 국정과제 중 개개인의 삶의 존엄과 독립성을 지지하는 국민의 맞춤형 사회보장으로서, 장애인과 비장애인이 함께 살아갈 수 있도록 탈시설화 등 지역사회 정착환경 조성을 발표하였다(보건복지부, 2018b). 보건복지부는 2018년 통합돌봄 추진단을 설치하여 노인과 장애인, 아동 등 사회적 약자가 지역사회 안에서 돌봄과 적절한 사회서비스를 받으며 함께 어울려 살아갈 수 있도록 지역사회에서의 돌봄(Care in Community)과 지역사회에 의한 돌봄(Care By Community)이 핵심요소인 커뮤니티케어 정책을 지역사회 통합돌봄 선도사업으로 추진하고 있다(보건복지부, 2018b).



2019년부터 보건복지부의 지역사회 통합돌봄 선도사업이 지자체별로 시행되고 있는데 사회적 우려와 기대 속에서 추진된 커뮤니티케어라는 커다란 체계의 변화를 성공적으로 이뤄내기 위해 여러 논의가 이뤄졌다. 지금까지의 연구들을 요약하면 해외 커뮤니티케어의 사례고찰을 통해 한국적 적용의 시사점 도출(황경란 외, 2018; 김윤영·윤혜영, 2018), 서비스 전달 체계의 개선, 보건의료과 복지 영역 간의 연계, 공공의 역할강화 등에 관한 논의가 있다(서동희·김좌검, 2019; 전용호, 2018; 최윤희, 2018). 또한 복지 관련 조례연구로 노인의 일자리 지원조례, 장애인등급제 폐지 이후 지자체 조례의 변화, 발달장애인 지원조례, 주거지원 등이 일부 수행되었다(황정훈, 2019; 전지혜·이세희, 2018; 김경란·박형빈, 2020). 대부분의 연구들이 한국형 커뮤니티 케어의 정책전략과 지속가능한 모델을 마련하는데 유용한 정보들을 제공한 연구로 의의를 갖는다. 그러나 커뮤니티 케어 정책추진의 제반환경과 인프라 구축을 위해 법적 근거마련이 중요하나 현재 지역사회 통합돌봄 지원의 상위법적 체계가 부재한 상황이다.

이에 법적 체계마련의 기초단계인 지방자치단체별 조례제정을 통해 통합돌봄을 지원하는 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 지역주민의 욕구에 밀착된 기초자치단체별 조례는 지역복지의 자치규범으로서 기능하며 입법적 실효성을 갖기 때문이다(문정화, 2020). 더욱이 지역사회 통합돌봄은 지역사회가 필요한 서비스를 스스로 만들어 제공하는 체계로서 지자체의 자율성과 책임성이 더욱 강조되므로 조례의 역할이 크다. 현재 시범사업예산의 지원 및 운영을 위해 선도사업지역 16개의 지방자치단체 중에서 14개 자치단체에서 통합돌봄조례가 제정되어 있다. 이들 14개의 조례는 2019년 후반부터 2020년 중반까지 단기간 거의 집중적으로 제정된 특징이 있다. 정부는 향후 2026년까지 커뮤니티 케어시스템을 전국적으로 확대할 계획이지만 그에 따른 기초자치단체의 조례관련 연구는 거의 전무하다.

조례는 지역의 특성과 주민의 욕구를 반영해야 하는 것으로 지역주민의 삶의 질적 향상에 직접적인 영향을 미치는 규범이라는 특성을 지닌다(공정원, 2019). 때문에 현재 통합돌봄조례수준이 노인과 장애인 등 취약계층의 복지증진과 삶의 질 향상을 위한 역할이 어느 정도인지, 또, 지역별 특성과 주민욕구의 반영정도 등을 살펴보는 것이 필요하다. 이러한 필요성에 근거한 본 연구는 전국 14개의 지자체의 지역사회 통합돌봄 조례를 내용분석방법을 활용하여 분석하고자 한다. 본 연구에서 분석한 결과는 향후 기초자치단체의 조례제정 및 개선, 발전방향을 모색하고 나아가 현재 논의 중인 통합돌봄기본법 법안제정에 실제적인 근거자료를 제공하는 것을 연구목적으로 한다.

## II 이론적 논의

### 1. 커뮤니티 케어의 추진배경 및 의미

전 지구적으로 복지서비스는 시설 중심에서 지역사회 중심의 서비스 제공이 강조되는 흐름이다. 전체 인구의 고령화로 만성질환과 치매, 장애 등의 출현률이 증가되면서 의료, 보건, 돌봄, 요양 등 지역사회 욕구가 증가된다. 이러한 돌봄수요의 인구층의 증대됨에 따라 질병의 예방과 관리가 중요하게 되므로 재가와 지역사회 중심의 통합서비스 시스템, 생애주기적 접근방식 등을 담고 있는 시스템이 커뮤니티 케어이다.

커뮤니티 케어(community care)는 보건, 복지, 주거 등 다양한 분야에서 오랫동안 언급되어 왔던 테마이다. 이 개념에는 사회구성원 모두는 독립적, 자율적 존재가 아니라 취약성과 불완전성을 본질로 존재하며 따라서 그 취약성과 불완전성에 대해 서로 돌봄의무가 존재한다는 의미가 내포되어 있다(신영전, 2018). 정치학적 관점에서의 커뮤니티 케어는 인간의 취약성에 대한 돌봄의 개념을 내포하며 특정 계층과 젠더, 건강한 사람 중심의 공동체 경계를 허물고 타인의 고통을 외면하지 않는 돌봄으로 불평등을 줄여나가야 하는 민주주의 이념의 실천으로 본다(김희강, 2013). 이러한 의미의 연장선에서 보건복지부는 커뮤니티케어를 “돌봄(care)이 필요한 주민들이 자기집 등 지역사회(communitiy)에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리며 지역사회와 함께 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하는 사회서비스 체계”로 접근하고 있다(보건복지부, 2018b).

영국과 스웨덴 등의 국가들은 이미 1970년대부터 탈시설화와 정상화 이념에 주목하여 커뮤니티 케어 정책을 추진해 왔으며, 특히 영국은 1968년 시범보고서 발간으로 지역사회 보호에 오랜 역사적 경험과 함께 1990년대 보건의료와 복지의 연계, 의료와 사회적 돌봄연계를 위한 법 제정 등으로 실제적인 행정개편을 해 왔다. 일본의 경우는 초고령 사회에 진입한 2005년 개호보험법 개정 이후 2013년 8월, 단카이 세대 700만 인구의 고령자가 되는 2025년을 대비하여 법령제정 및 지역포괄케어 시스템을 본격화하고 있다(일본 후생노동부 홈페이지).

이러한 역사적 흐름 가운데 한국의 커뮤니티 케어는 저출산 고령화, 양극화, 보건복지서비스의 낭비구조, 질 낮은 서비스의 문제를 해결하기 위해 오랫동안 보건, 복지 분야의 화두로

거론되다가 현 정부 들어서 이를 복지국가건설의 핵심전략으로 설정하고 있다(신영전, 2018). 이에 보건복지부는 2018년 3월 지역사회 중심의 서비스 제공을 위한 개혁을 추진하고자 지방정부와 지역사회 네트워크가 참여하고 보건과 복지관련 서비스를 연계하는 ‘커뮤니티 케어(community care) 추진’을 발표하였다(보건복지부, 2018a). 2019년 6월부터 자치단체 16곳을 선정하여 커뮤니티 케어(지역사회 통합돌봄) 시범사업을 추진하고 있으며, 돌봄·복지 등 사회 서비스 확충, 지역사회 중심의 건강관리체계 강화, 커뮤니티 케어 인프라 강화 및 책임성 제고와 같은 핵심추진과제(보건복지부, 2018b)을 설정하고 있다.

기존의 ‘찾동’(찾아가는 동주민센터 사업)의 프레임을 넘어서 읍면동 돌봄통합창구를 중심으로 지역사회의 보건, 주거, 복지, 자립지원 등 다양한 자원과 연계하여 서비스가 필요한 사람들을 대상으로 사회자원을 결합하여 통합적인 서비스를 제공하겠다는 것이 커뮤니티 케어의 취지이다(전재현, 2018). 이미 2015년부터 읍면동 복지허브화나 찾아가는 동주민센터, 희망복지지원단에서 통합사례관리를 도입하여 서비스의 통합, 연계를 공공 전달체계의 핵심업무로 규정하여 ‘읍면동 복지허브화’, ‘찾아가는 보건·복지서비스’라는 이름으로 전국 읍면동에서 시행되고 있으며 이로부터 정부에서 추진 중인 커뮤니티 케어의 기반을 이미 마련하고자 했다고 볼수 있다(서동희·김좌겸, 2019).

그러나 실제 지역사회 인프라 부족으로 지방정부가 커뮤니티 케어에 관한 자율성을 갖기는 어려워 지역단위가 주체가 되어야 함에도 아직 중앙정부가 주체가 되어 정책을 추진하고 있는 실정이다(김영숙·임효연, 2010). 현실적으로 단순히 케어안심 주택, 주민센터, 복지관, 의료기관 등의 커뮤니티 케어 서비스 제공시설을 연계하고 제공하는 프로그램을 중심으로 커뮤니티 케어의 증진을 꾀하는데 그치고 있다(강현철·최조순, 2019). 읍면동 역시 실시하고 통합사례관리가 ‘찾동’의 프레임에 머물러 타 시설과 연계가 거의 이뤄지지 못하고 여전히 분절된 서비스를 제공하고 있다는 비판이 제기된다.

이러한 한계점에도 불구하고 커뮤니티 케어는 미래사회의 돌봄수요를 충족시키고 인간다운 삶의 보장, 지역사회통합을 위해 필요한 사회서비스 체계이다(서동희·김좌겸, 2019). 이를 위해 지역사회가 참여하는 복지체계, 즉 지역사회 중심의 통합서비스 체계가 구축되어야 한다. 사회서비스의 지속성과 통합성을 확보하기 위해 지역사회의 참여, 자원개발 등에 노력해야 한다. 기존에 강조되었던 민관협력뿐만 아니라 지역의 인적 구성원과 복지시설, 유대 등 물리적 사회적 자산을 종합적으로 고려한 서비스의 생산과 활용의 구조가 새롭게 제시되어야 한다(강현철·최조순, 2019).

## 2. 조례의 의의와 역할

법률, 시행령, 시행규칙 등이 중앙정부 수준에서 제정하는 법규범이라면 조례는 지방자치단체 수준에서 제정하는 법규범이다. 조례의 법원(法源)은 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 있다. 지방자치법 규정(제22조)에 의하면 조례는 ‘법령의 범위 안에서’ 제정될 수 있다고 되어 있는데 이는 수직적 법체계상 상위법인 법령의 위임규정에 의해 조례를 제정할 수 있으며, 법령에서 위임하지는 않았지만 법령을 위반하지 않은 범위 내에서 조례를 제정할 수 있음을 의미한다.

지방자치에서 지방자치단체의 권능은 자치조직권(자치행정권), 자치재정권, 자치입법권인데 이 중에서 자치입법권은 지방자치를 수행해 나가는 있어서 가장 기본적인 틀을 제공하는 역할을 한다. 다시 말해서 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할과 행정사무 등의 권한과 책임이 규정되어야 지방자치단체가 재정적으로 자립하는 중앙정부로부터 지원을 받게 되면 자치적으로 행정업무와 정책을 수행할 해 나갈 수 있다(윤찬영, 2013). 중앙정부 수준에서 제정되는 법률의 내용은 일반적으로 추상성이나 보편성을 가지고 있으며, 시행령이나 시행규칙은 중앙정부에 의해 규정되기 때문에 개별 지역의 사정을 충분히 반영하지 못하게 된다. 따라서 조례는 지역문제 해결을 위한 입법의 한 형태로 지역주민의 대표기관인 지방의회의 의결을 통해서 제정되기 때문에 법규범의 구체성을 확보할 수 있다. 하지만 이제까지 지방자치단체들의 조례들은 중앙정부의 정책에 수동적으로 협력하는 형식적 입법이 대부분이었다는 비판을 받아 왔기 때문에(윤찬영, 2013), 지방정부의 역할과 지방자치가 강조되는 시기에 조례의 중요성 역시 더욱 강조되고 있다.

조례는 다음과 같은 기능을 수행하고 있다(양철호 외, 1999; 윤찬영, 2013).

첫째, 법규창조기능이다. 지역주민의 일상생활을 지배하는 불완전하고 미숙한 행위규범을 성문화된 법규로 창조하게 하는 기능을 수행한다. 이미 지역주민 간에 비공식적으로 통용되어 오던 행위규범을 공식화하게 함으로써 안정적으로 지역사회에서 보편적으로 수용하게 할 수 있도록 한다.

둘째, 법률제정 기여기능이다. 일반적으로 법률 제정 후에 그것에 따라 조례를 제정하는 절차를 생각하지만 반대로 과거 일본의 공해병으로 몸살을 겪던 지역사회에서 주민의 요구에 의해 강한 규제내용을 담은 환경조례가 제정되고, 그 내용이 1970년에 제정된 14개의 환경법

안에 반영된 것(최성모,1992)과 같이 지역주민들의 요구를 수용하여 조례제정이 이루어지고 그것이 다른 지역으로 확산 또는 전국적 단위로의 입법까지로 연결될 수 있다.

셋째, 법률과 사회적 현실간의 차이를 조정하는 기능이다. 법질서와 일상생활을 규율하는 행위규범이 언제나 일치하지 않는다. 그래서 조례는 입법자와 수범자간의 거리를 좁혀 주민에 근접한 입법을 통해 지역적인 특성을 반영하고, 지역사회의 현실에 부합하도록 제●개정을 통한 조정기능 역할을 수행한다.

넷째, 법률을 보완하는 기능이다. 법률은 전국민에게 대상으로 하고 전국적으로 공통적이면서 획일적으로 적용되기 때문에 구체적인 지역사회의 특수성을 반영하기 어렵다. 이와 같은 지역적 특수성으로 법률의 효력이 미치지 않는 영역이나 계층이 존재할 경우 사회통합에 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 조례는 법률의 효력이 미치지 않는 영역을 보완해 줌으로서 국가의 입법부담을 줄여줄 수 있다(박윤희, 2011; 윤찬영,2013).

헌법을 정점으로 법률, 시행령, 조례로의 수직적 법체계에서 하위 규율로서 주목받지 못했던 지방정부의 조례는 지역 차원에서 적용되는 법 규범으로서 지방자치단체가 자체적으로 가장 안정적인 정책집행의 근거를 제공한다는 점에서 그 중요성이 부각되고 있다. 특히 기초자치단체의 핵심적 역할이 지역주민의 복지증진에 있다는 점에서 지역경제 활성화와 지역환경문제에 관한 것뿐만 아니라 점차 심각해지는 인구고령화와 빈부격차 문제로 야기되는 복지수요에 적극적으로 대처하기 위해서는 복지관련 조례에 대한 분석과 논의가 요구된다.

### 3. 선행연구

최근 정부의 포용적 복지라는 정책아젠다 하에 추진된 지역사회 통합돌봄 선도사업과 맞물려 커뮤니티 케어 관련 연구들이 이뤄져 왔다. 이 가운데 커뮤니티 케어 시스템구축을 위한 다양한 전략이나 한국형 모델개발 등을 모색하는 여러 논의가 이뤄졌다. 그러나 아직 통합돌봄 조례연구가 없으므로 본 연구에서는 선행연구검토의 범위를 넓혀 빈곤층과 노인, 장애인 대상의 복지, 일자리, 주거 등 관련 유사조례뿐만 아니라 일반 사회복지분야의 조례연구도 함께 살펴보고자 한다.

먼저, 일반적인 사회복지 분야에서는 1인가구 지원과 다문화가족지원, 빈곤층의 지원조례 등에 관한 연구들이 있다. 몇 편의 연구들을 세부적으로 살펴보면 박미현(2020)은 기초자치

단체에서 1인 가구 지원을 위해 제정한 조례내용을 규범체계와 실효성 체계에 근거하여 분석하였으며, 그 결과 대부분의 조례는 1인 가구의 복지증진과 관련된 내용을 충실히 반영하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 모든 조례는 임의규정으로 되어 제정책임은 낮고, 전달체계가 규정되지 않는 조례가 많아 실효성 체계가 미흡하며, 지역별 차별성이 거의 없는 것으로 제시되었다(박미현, 2020). 또한 박윤영(2017)은 영구임대주택 관련 조례가 있는 지자체 10곳을 대상으로 권리성에 초점을 두고 지역복지권보장, 지역의 최저생활보장, 대상자의 포괄성 및 적절성, 제정의 책임성 전달체계별 평가요소에 근거하여 분석하였다. 그 결과, 대부분의 조례가 제정된 지 얼마되지 않았고, 권리성 등 전반적으로 내용의 충실도가 약한 것으로 파악되었다(박윤영, 2017). 김송미·박동진(2017)의 서울특별시 25개 자치구의 다문화가족지원 조례 분석은 기초자치단체장인 구청자의 책무, 지원범위, 협의회 및 위원회의 기능에 관한 규정하고 있는 사항들로 자치구별로 상이하며, 특이점을 제외하면 대부분의 내용들이 거의 대동소이한 것으로 제시되었다.

다음은 중장년층이나 노인 관련 조례를 분석한 연구들이 있다. 이들 중 문정화(2020)의 연구는 중장년 지원조례 46개 지방자치단체의 조례를 분석하여 지방자치단체장의 책임과 책무규정의 미흡, 주민의 권리규정 결여, 지역 특성을 반영한 사업의 부족 등 조례의 실효성을 높이기 위해 한계점과 발전방향을 제시했다. 이 연구의 조례 대상은 주로 장년층 중심으로 되어 포괄성에서 낮게 평가되었으며, 급여의 종류도 지역 특성을 반영한 사업이 부족하고 상담지원 소득지원 등 중장년에게 필요한 지원 내용을 포함하고 있지 않음을 제시하였다(문정화, 2020). 또한, 김대건(2019)은 서울특별시 내 자치구의 노인일자리 지원조례 13건의 형식과 내용을 분석하여 서비스에 대한 주민의 권리가 모든 조례에 존재하는 않는다는 점, 노인 일자리 제공에 대한 자치단체장의 의무에 대한 구체성 부족, 또 실효성 측면에서 전달체계 관련 조항이 없거나 규정의 강행적 성격의 미비 등을 지적하였다. 한편 노인 돌봄 관리(care management)의 법적 권리에 대한 논의로부터 지역사회 통합돌봄의 문제점과 방향성을 제안한 연구도 있다(황정훈, 2019). 이로부터 돌봄 관리를 일관성 있고 효율적으로 제공하기 위하여 정책 수립과 집권화하고 또, 개개인의 맞춤형 서비스 제공에 있어서 의료와 간호의 기능분화와 통합의 필요성을 지적했다(황정훈, 2019).

그리고 장애인 복지분야의 조례연구가 있다. 정부의 포용국가, 커뮤니티 케어정책에 따라 장애인의 지역사회 자립생활과 돌봄실현 및 주거지원 조례는 상당히 부족하다. 그 가운데 발달장애인의 지원조례나 장애등급제 폐지 이후 개정된 지방자치단체 조례분석 연구가 일부 수

행되었다. 전지혜과 이세희(2018)는 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률을 모범으로 하는 지방자치단체의 유사 조례간 연계성 및 자치성을 분석하여 발달장애인의 권리 보장의 조례상 반영률이 낮았음과 제도적 사각지대의 가능성 등을 지적했다. 그에 단체장의 책무를 강조하거나 실태조사를 강조하거나 복지위원회 운영을 명시하거나 모범상에 없는 내용을 추가적으로 조례에서 담아내고 있음을 제시하였다(전지혜·이세희, 2018). 또한 김경란과 박형빈(2020)은 지방자치단체 조례 중 장애등급제 폐지가 반영되어 개정된 조례 내용을 분석하여 여전히 의학적 기준에 의존한 지원 대상 기준으로 개정되었다는 한계점을 지적했다. 조례개정 현황분석을 통해 장애등급제 폐지에 따라 지원대상자 규모가 확대된 공통점과 일부 지자체의 지원대상 규모의 축소된 점을 나타냈다(김경란·박형빈, 2020). 황영희과 박인아(2015)은 서울특별시 25개 구청을 중심으로 중증장애인 자립생활지원조례, 장애인 월채 등 수리지원에 관한 조례, 지적·자폐성장애인 지원조례, 장애인 차별금지 및 인권보장 등을 분석하여, 관련 조례의 제정기준과 규율범위를 넓히고 장애인 유형별 지원조례를 만들어 장애인 소수의 의견이라도 이를 반영하여 그 특성에 맞는 조례를 만들어야 함을 지적했다.

이상에서 선행연구 검토 결과, 빈곤층과 노인, 장애인 대상으로 복지증진, 일자리, 인권, 주거 등의 영역별 조례연구가 이뤄졌으나 이를 통합적으로 접근한 조례연구는 거의 찾아볼 수 없다. 지역사회 통합돌봄 선도사업이 정착하고 국가정책으로 발전하기 위해 법적 체계 마련에 있어서 근거자료인 조례의 제정과 개정 또한 중요하다. 따라서 현재까지 제정된 조례가 규범성과 실효성 체계를 갖추고 있는지, 또한 한계점과 개선점, 발전적 방향을 모색하는 작업이 요구된다.

### III 조례제정현황과 분석방법

#### 1. 지역사회 통합돌봄 선도사업 실시와 조례제정 현황

한국의 커뮤니티 케어는 오랫동안 보건의료와 복지 등 분야에서 핵심주제로 논의되다가 지난 2018년 3월, 보건복지부는 지역사회 기반의 사회서비스 제공을 통한 커뮤니티 케어를 추진할 것을 발표하였다. 보건복지부는 한국형 커뮤니티 케어인 지역사회 통합돌봄 사업의 로드맵은 ‘선도사업 실시 및 핵심 인프라 확충단계(2018~2022년)’, ‘커뮤니티 케어 제공기

반구축단계(2023~2025년)’, ‘커뮤니티 케어 보편화단계 (2026~)’ 3 단계로 구분하여 제시되었다. 한국형 커뮤니티 케어인 지역사회 통합돌봄 사업의 1단계가 현재 진행 중이며 1단계 주요사업<sup>1)</sup> 중 하나로 현재 지역사회 통합돌봄 기본법 제정이 논의되고 있다.

한국형 커뮤니티 케어 실현을 위한 지역사회 통합돌봄 정책논의는 시범사업의 성격으로 2019년 1,2차 공모에 의해 16개 기초자치단체가 선정되어 선도사업을 진행하고 있다. 2019년 1월 지역사회 통합돌봄 사업 선도지역 1차 공모과정에서 29개 지방자치단체가 신청한 가운데 노인대상 사업지역 5개 지역, 장애인 대상 사업지역 2개 지역 그리고 정신질환자 대상 사업지역 1개 등 총 8개 지방자치단체 선정되었다. 같은 해 8월 국회에서 통과된 추가경정예산이 반영되어 2차 선도사업지역이 9월에 8개 지방자치단체가 추가 선정되었다. 지역사회 통합돌봄 선도사업을 시행하는 기초자치단체에는 아래 <표 1 >과 같다.

<표 1 > 지역사회통합돌봄 선도사업 현황

| 지역명  | 선도사업유형    | 인구      | 고령화비율 | 재정자립도 | 사회복지예산비율 |
|------|-----------|---------|-------|-------|----------|
| 대구남구 | 장애인대상(1차) | 148,113 | 22.3  | 22.8  | 58.5     |
| 광주서구 | 노인대상(1차)  | 300,975 | 13.4  | 20.0  | 60.2     |
| 부천시  | 노인대상(1차)  | 829,996 | 12.5  | 34.4  | 46.9     |
| 화성시  | 정신질환(1차)  | 422,470 | 8.5   | 68.9  | 29.4     |
| 천안시  | 노인대상(1차)  | 652,258 | 10.3  | 38.8  | 34.4     |
| 전주시  | 노인대상(1차)  | 654,394 | 14.2  | 28.9  | 42.1     |
| 김해시  | 노인대상(1차)  | 542,455 | 10.6  | 34.4  | 33.8     |
| 제주시  | 장애인대상(1차) | 489,405 | 13.6  | 33.0  | 21.7     |
| 부산북구 | 노인대상(2차)  | 286,098 | 15.8  | 13.3  | 64.8     |
| 부산진구 | 노인대상(2차)  | 357,890 | 18.8  | 20.0  | 58.8     |
| 안산시  | 노인대상(2차)  | 714,659 | 10.2  | 55.9  | 36.5     |
| 남양주시 | 노인대상(2차)  | 701,830 | 13.3  | 32.8  | 39.6     |
| 진천군  | 노인대상(2차)  | 81,084  | 16.0  | 25.0  | 23.8     |
| 청양군  | 노인대상(2차)  | 31,717  | 33.9  | 9.2   | 16.6     |
| 순천시  | 노인대상(2차)  | 279,598 | 15.1  | 18.9  | 27.3     |
| 서귀포시 | 노인대상(2차)  | 181,584 | 18.6  | —     | —        |

- 1) 지역사회 통합돌봄 로드맵의 1단계는 지역사회 통합돌봄 모델 개발과 법 제도 정비하고 인프라를 확충을 목표로 하고 있으며 이 단계의 주요과제는 선도사업 지역특성별 맞춤형 지역사회 통합돌봄 모델 개발, 주거 및 노인 건강관리를 위한 핵심시설 인프라 확충, 복지부, 관련 부처 및 지자체에 전담조직설치, 지역사회 통합돌봄 기본법 제정 및 개별 법률 제정 등을 주요과제로 설정하고 있다.



<표1>에 나타나 있는 것처럼 지역사회 통합돌봄 선도사업을 시행하는 기초자치단체 중에 노인대상 유형은 광주광역시 서구, 경기도 부천시, 부산광역시 북구와 부산진구 등 11개 지역이며, 장애인 대상 유형은 대구광역시 남구, 제주특별자치도 제주시 2개 지역 그리고 정신질환 대상 유형은 경기도 화성시 1개지역이다. 선도사업 중에서 노인대상 유형이 69%를 차지할 정도 노인 대상 유형이 다수비율 차지하고 있다.

16개 지역사회 통합돌봄사업을 시행하고 있는 기초자치단체에 대한 주요 현황을 살펴보면 인구규모 50만 이상되는 지역은 부천시, 남양주시, 김해시 등 6개 지역이며, 인구규모가 가장 작은 지역은 청양군으로 3만명을 조금 넘어서 인구규모면에서 선도사업지역 간에 편차가 큰 것으로 나타났다. 해당지역 총인구 중에서 65세 이상의 고령층인구비율을 나타내는 고령화비율로 보면 16개 기초자치단체의 고령화비율의 평균은 15.44%이며, 청양군이 33.9%로 가장 고령화비율이 높은 지역있으며 화성시는 8.5%로 고령화비율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 서귀포시를 제외한 15개 기초자치단체의 재정자립도 평균은 29.16%로 화성시가 68.9%로 가장 재정자립도가 가장 높은 지역이며, 청양군은 9.2%로 재정자립도가 가장 낮은 지역으로 나타났다. 15개 자치단체의 일반예산 중 사회복지예산비율의 평균은 39.63%로 나타났으며, 부산시 북구가 64.8%로 가장 높고 청양군이 16.6%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 재정자립도와 사회복지예산비율에서는 가장 높은 자치단체와 가장 낮은 자치단체간의 편차가 큰 것으로 나타났으며 충청북도 청양군의 경우 16개 선도지역 중에서 고령화비율이 가장 높지만 재정자립도와 사회복지예산비율이 가장 낮은 것으로 나타났다.

지역사회 통합돌봄 선도사업 시행을 위한 예산은 사업 본예산과 연계사업 예산 및 자치단체 자체 재원으로 구성되며 국비와 지방비 50%씩 매칭으로 이루어진다. 따라서 지역사회 통합돌봄 선도사업의 효율적 수행과 향후 이 사업을 계기로 지역사회 통합돌봄 체계가 지역사회에 정착되기 위해서는 제도적 장치마련이 우선 요구되었고 이에 조례제정이 활발히 논의되었다. 그 결과 2019년 8월에 전북 전주시의 지역사회 통합돌봄 지원조례제정을 시작으로 2020년 현재까지 14개 자치단체에서 조례를 제정하였다.

<표 2> 지역사회 통합돌봄 관련 조례제정 현황

| 지역명     | 조례명                              | 조항수  | 제정시기       |
|---------|----------------------------------|------|------------|
| 전북 전주시  | 전주시 노인지역사회통합돌봄지원에 관한 조례          | 14조항 | 2019.08.14 |
| 경남 김해시  | 김해시 노인지역사회통합돌봄 지원 조례             | 16조항 | 2019.10.04 |
| 대전 대덕구  | 대전광역시 대덕구 동네 돌봄지원에 관한 조례         | 23조항 | 2019.10.18 |
| 강원 동해시  | 동해시 노인지역사회통합돌봄 지원에 관한 조례         | 18조항 | 2019.12.13 |
| 충북 진천군  | 진천군 노인 지역사회통합돌봄 지원에 관한 조례        | 15조항 | 2020.05.20 |
| 강원 원주시  | 원주시 지역사회통합돌봄 지원에 관한 조례           | 12조항 | 2020.05.29 |
| 부산 북구   | 부산광역시 북구 노인 지역사회 통합돌봄 지원에 관한 조례  | 15조항 | 2020.06.03 |
| 경기 화성시  | 화성시 지역사회통합 돌봄에 관한 조례             | 18조항 | 2020.06.03 |
| 부산 부산진구 | 부산광역시 부산진구 노인 지역사회통합돌봄 선도사업지역 조례 | 15조항 | 2020.07.10 |
| 경기 부천시  | 부천시 지역사회 통합돌봄 지원 조례              | 18조항 | 2020.07.13 |
| 광주 서구   | 광주광역시 서구 노인 지역사회 통합돌봄에 관한 조례     | 11조항 | 2020.07.13 |
| 경기 안산시  | 안산시 지역사회통합돌봄 지원에 관한 조례           | 13조항 | 2020.07.15 |
| 대구 남구   | 대구광역시 남구 장애인 지역사회 통합돌봄에 관한 조례    | 13조항 | 2020.09.21 |
| 경기 남양주시 | 남양주시 지역사회 통합돌봄에 관한 조례            | 9조항  | 2020.10.21 |

<표 2>에 나타나 있듯이 지역사회 통합돌봄 관련 조례 제정시기는 2019년에 4개 자치단체에서 제정하였으며, 2020년에 들어서 10개 자치단체에서 조례가 제정되었다. 지역사회 통합돌봄 선도사업을 진행하고 있는 자치단체 16개 중에서는 12개 자치단체가 조례를 제정한 상태이다.

현재 14개의 통합돌봄 관련 조례제정 지역 중에서 대전의 대덕구와 강원의 동해시는 지역사회 통합돌봄 선도사업과 관계없이 조례를 제정하였으며, 부산의 부산진구의 경우 조례명에 선도사업지역 조례라는 규정함으로써 특정사업목적 수행을 위한 한시적 조례임을 명시하고 있다. 대구의 남구 조례 경우에도 조례 명칭에 ‘장애인 지역사회 통합돌봄에 관한 조례’로 규정함으로써 특정사업목적 수행을 위해 제정된 것을 나타내고 있다.

## 2. 연구방법과 분석틀

### 1) 연구방법

본 연구는 지역사회 통합돌봄과 관련된 조례 제정 현황을 살펴보고 조례의 세부항목 비교 분석한 기술적 연구이며, 내용분석 방법을 사용하였다. 내용분석은 정리되지 않은 현상을 객관적·체계적으로 기술함으로서 기존의 정보를 유형화하고 분류·요약하여 비교하는 연구방법이다(김기옥, 2000).

분석대상 조례는 자치법규시스템(<http://www.elis.go.kr>)에서 2020년 11월 1일까지 검색한 조례를 기준으로 하였다. 이 과정에서 최근 재개정자치법규와 입법예고 사항까지 파악하기 위해 ‘통합돌봄’ 키워드를 사용하여 조례를 검색하였으며, 자치법규시스템 검색과정에서 관련 조례의 누락을 재확인하기 위해 지역사회 통합돌봄 선도사업로 선정된 16개 자치단체의 홈페이지를 방문하여 조례 제정 유무를 확인하였다. 그 결과 선도사업 지역 12개 지역에서 관련 조례를 확인할 수 있었으며 지역사회 통합돌봄 선도사업을 시행하지 않은 2개 지역의 조례 찾았다. 따라서 2020년 11월 현재 최종 검색된 지역사회 통합돌봄에 관한 조례는 모두 14개이다.

### 2) 분석틀

자치단체 조례 내용을 분석하는 접근방법으로는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 별도로 분석틀을 제시하지 않고 지방자치단별 조례제정 현황을 파악한 후 조례구성을 파악하고 조례 항목별로 내용확인 통해 공통점과 차이점을 중심으로 내용을 분석하는 방법이다(정민자 외, 1996; 박윤근·한은영, 2014; 이용재 외, 2014; 오세민 외, 2014; 홍성은, 2015; 박동진·김송미, 2018; 허필운, 2018; 정여주, 2019; 김경란·박형빈, 2020). 두 번째는 윤찬영(2010; 2013)의 입법 평가기준인 규범적 타당성과 실효성을 기준으로 조례의 조항들을 분류하고 조례내용을 분석하는 방법이다(김대건, 2019). 윤찬영(2013)은 사회복지법이 법규범으로서 역할을 하기 위해서는 규범적 타당성을 지녀야 하며, 법으로서 실행가능성을 높이기 위해서는 실효성이 뒷받침 되어야한다고 한다. 구체적으로는 규범적 타당성은 ‘권리성’, ‘대상자의 요건과 범위’, ‘급여수급의 요건 및 급여의 종류와 수준’, ‘재정부담의 원칙’으로 구성되며, 실효성은 ‘주체 및 관련조직’, ‘전문인력’, ‘재정조달 방법’, ‘권리구체’, ‘벌칙’으로 구성되고 이

러한 기준들은 법적 대안을 찾을 수 있는 기준뿐만 아니라 법 분석방법론으로도 활용 가능하다고 본다(윤찬영, 2013). 이에 윤찬영의 분석틀이 조례분석에 그대로 적용되기 어렵다고 지적하면서 그의 분석틀을 수정한 연구들이 나타나게 되었다. 김광병(2012)은 법률보다 하위법인 조례에 있어서는 규범적 타당성과 실효성을 구분 자체가 애매하고 중복성을 가지고 있어 두 가지 기준을 통합하여 ‘지역복지권 보장’, ‘지역적 최저생활보장’, ‘대상자의 포괄성 및 적절성’, ‘재정의 책임성’, ‘전달체계’, ‘권리구제’ 등의 평가기준에 의한 분석틀을 제시하고 있다. 박윤영(2016,2017)은 김광병(2012)의 분석틀을 이용하되 ‘지역복지권 보장’을 ‘권리성’으로 하고, ‘지역적 최저생활보장’을 ‘급여의 종류와 수준’으로 용어의 명칭을 변경하고 ‘권리구제’는 권리성으로 통합하여 분석틀을 구성하였다. 공정원(2019)은 윤찬영(2013)의 분석틀에서 실효성을 집행체제로 수정하였다. 그 이유는 규범적 타당성은 조례의 목적이나 책무 및 원칙 등에서 분석가능하지만, 대다수 조례에서 실효성으로 분류되는 기준내용에 강행규정이 미흡한 실정이어어서 재정이나 전달체계 등 집행과 관련된 내용을 실효성 판단기준으로 적합하지 않다고 지적하였다(공정원,2019).

따라서 본 연구에서는 먼저 조례구성에 대해 분석하고, 윤찬영의 입법평가 기준 내용과 공정원의 분석틀을 적용하여 본 연구의 분석틀을 <표 3>과 같이 설정하고자 한다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

윤찬영의 입법평가 기준의 내용에 있어서 규범적 타당성을 규범 체계로 실효성은 집행체제로 수정하여 접근하고자 한다. 이러한 접근은 공정원(2019)의 접근법으로, 다만 각 체계의 내용을 구성하는 분석항목은 차별화하였다.

먼저 규범체계에는 입법평가 기준의 권리성에 해당되는 조례목적과 책무를 그리고 대상자의 요건과 범위에 해당되는 대상자의 범위, 사업의 내용 그리고 재정부담의 원칙에 해당되는 재정 책임성을 분석항목으로 포함하였다.

다음으로 집행체계는 결국 조례의 집행 주체는 해당 자치단체이기 때문에 자치단체가 조례를 통해서 해당 지역사회에 조례목적을 어느 정도 구체화할 수 있는지를 기준으로 분석항목을 설정하였다. 먼저 사업계획수립과 사업평가반영이다. 조례에 규정된 사업추진의 효율성을 제고하고 사업목표를 달성하기 위해서는 사업계획내용의 구체성과 사업수행의 피드백 즉 평가가 계획과정에 반영될 수 있는 프로세스가 구체화 되어야 한다. 두 번째는 민관협의체 설치와 운영이다. 지역사회 통합돌봄 사업은 지역사회를 기반으로 지방자치단체를 비롯한 지역사회의 민간기관과 주민들로 구성된 지역거버넌스가 구축 되어야 사업이 지속가능할 수 있

다는 관점에서 민관협의체 설치 운영에 관한 분석항목을 설정하였다. 세 번째는 지역케어회의이다. 통합돌봄 사업에 대한 수요관리와 더불어 해당 대상자에 대한 선별과 이들을 지역 내 돌봄기관과의 연계토록 하는 사례관리 등을 논의하는 지역케어회의가 조례항목에 구체화되어 있는지를 분석항목으로 설정하였다. 네 번째는 통합돌봄 기관지정 및 위탁이다. 통합돌봄 사업 일선에서 서비스를 공급하는 돌봄기관의 지정과 관리방식 역시 통합돌봄 사업의 현지화하는데 중요하다고 보고 분석항목으로 설정하였다. 마지막으로 사업의 홍보와 교육이다. 통합돌봄사업이 지역사회의 정착여부는 주민의 적극적 참여에 의해 좌우될 수 있다. 사업에 주민의 적극적 참여를 유도하기 위해서는 사업에 대한 홍보와 교육을 통해 지역주민의 사업에 대한 이해도를 높이는 것이 선행되어야하기 때문에 분석항목으로 설정하였다..

<표 3> 연구 분석틀

|       | 분석항목                                                        |
|-------|-------------------------------------------------------------|
| 규범 체계 | 조례목적, 책무, 대상자의 범위, 지원사업과 재정 책임성,                            |
| 집행 체계 | 계획수립과 사업평가반영, 협의체 설치와 운영, 지역케어회의, 통합돌봄기관 지정 및 위탁, 사업 홍보와 교육 |

## IV 분석결과

### 1. 조례의 구성

앞의 <표 2>에 나타나 있는 바와 같이 현재 지역사회 통합돌봄 조례가 제정된 14개 지방자치단체 중에서 남양주시가 9개조로 조례 조항이 가장 적으며, 대전 대덕구가 23개조 가장 많다. <표 4>는 14개 지방자치단체의 지역사회 통합돌봄 조례항목 총 210개 조항에 대해 구성분석을 위해 조례조항과 조항 내용의 유사성을 중심으로 26개 항목으로 분류하였다.

먼저 조례목적, 조례용어 정의, 자치단체장의 책무, 통합돌봄 사업계획 수립은 모든 조례에 포함되어 있다. 통합돌봄 지원사업 내용에 대해서는 12개의 지방자치단체의 조례에 규정되어 있으며, 민관협의체 설치에 대해서는 12개의 지방자치단체 조례에 규정되어 있다. 그리고 통

합돌봄 사업 민관협의체에 대한 운영관련 내용, 민관협의체 구성내용에 관해서는 9개 자치단체 조례에 규정되어 있으며 지역사회의 케어 및 사례관리회의 관련내용은 7개 지방자치단체 조례에 규정되어 있다. 지역사회 통합돌봄 사업에 대한 교육과 홍보 조례조항은 자치단체 중 9개 자치단체의 조례에 규정되어 있다.

<표 4 > 조례 구성

| 조례항목           | 해당자치단체수 | 조례항목                 | 해당자치단체수 |
|----------------|---------|----------------------|---------|
| 조례목적           | 14      | 사업평가와 계획반영           | 4       |
| 조례용어 정의        | 14      | 주민의 책무               | 3       |
| 자치단체장 책무       | 14      | 사업기관 지원              | 4       |
| 기본·실행계획 수립     | 14      | 기관내외 및 단체와 협력        | 4       |
| 지원사업내용         | 12      | 사업 예산지원              | 13      |
| 협의체 설치         | 12      | 기본원칙                 | 3       |
| 사업기관 지정 및 위탁   | 10      | 대상자                  | 2       |
| 민관협의체 구성       | 9       | 중앙정부와 다른 지방자치단체와의 협력 | 2       |
| 케어회의(사례관리) 관련  | 7       | 사업추진단 설치             | 1       |
| 사업 교육 및 홍보     | 9       | 지방의회 보고              | 1       |
| 자문단 구성         | 3       | 의견수렴                 | 1       |
| 협의체 및 자문단 운영관련 | 9       | 사업수요조사               | 1       |
| 다른 조례와 관계      | 5       | 수행동지정                | 1       |

또한 사업평가와 계획반영은 14개 자치단체 중에서 4개 자치단체의 조례에 포함되어 있으며, 주민의 책무에 관해서는 3개 자치단체에 그리고 사업기관에 대한 지원, 사업관련 행정기관내 조직간 그리고 외부 단체와의 협력을 조항으로 명시한 곳은 4개 자치단체의 조례에 명시되어 있다. 사업에 소요되는 예산지원에 관해서는 13개 자치단체 조례에 명시되어 있으며, 중앙정부와 타지방자치단체와의 협력조항이 포함된 곳은 2개 자치단체로 나타났다. 그리고 사업추진단 설치, 사업에 관한 지방의회 보고, 지역주민대상 의견수렴, 사업수요조사 등은 각각 1개의 자치단체의 조례에 포함되어 있는 것으로 나타났으며, 조례명칭에 선도사업이라는 것을 명시한 부산진구의 경우 관할 지역내 특정한 행정동만을 지정하여 사업을 수행하기 위해 수행동 지정을 개별조항으로 명시하였다.

이와 같이 조례의 구성 및 내용 중 지방자치단체 간에 유사한 조항을 많이 포함하고 있다. 그 이유는 지역사회통합 돌봄사업 선도사업을 수행하는 지방자치단체들 간에 다른 지방자치단체의 조례를 참고하여 제정한 결과로 볼 수 있다. 따라서 해당 지역사회의 통합돌봄 수요와 이에 대한 각 지방자치단체의 중장기적 대응전략을 포함한 조례내용 구성에 한계가 있음을 시사한다.

## 2. 규범적 체계

### 1) 조례의 목적

상위법에 근거를 둔 위임조례는 조례목적에 상위법령의 목적과 유사한 내용을 담고 있지만 현재 지역사회 통합돌봄 기본법이 제정되어 있지 않은 상황에서 14개 조례마다 약간의 차이가 있다. 김해시 조례의 경우 노인복지법과 저출산·고령사회기본법 및 그 밖의 노인관련법령에 근거하여 지역사회통합 돌봄 정책을 효율적으로 추진하는 것으로 하고 있으며, 화성시 조례의 목적에서도 조례제정의 근거로 사회보장기본법 제5조3항 및 제23조를 밝히고 있다.

<표 5>는 14개 자치단체 조례목적에 관한 조항에서 주요 키워드들이다. 조례목적 조항에 포함되어 있는 키워드 중 노인이라는 키워드가 많은 것은 지역사회 통합돌봄 사업의 주요대

상이 노인과 장애인을 포함한 취약계층이 사업의 대상이어서 당연한 것이며 지역사회와 연관된 키워드도 많이 등장하며 이는 이 사업 자체가 지역사회를 기반으로 하기 때문이다. 그리고 조례목적에 규정되어야 할 노인과 장애인과 같은 취약계층의 인간다운 삶, 자립적인 삶, 권리증진 등과 같은 권리성을 의미하는 키워드가 각 조례목적에 포함 내지 함축되어 있다.

< 표 5 > 14개 자치단체 조례목적조항의 주요 키워드

| 지역명     | 키워드                                                                                             |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 광주 서구   | 고령, 질병, 장애, 돌봄필요, 지역사회, 건강, 자립적인 생활, 지역사회통합돌봄                                                   |
| 경남 김해   | 지역사회통합돌봄, 정책추진, 사업추진, 노인이 살던곳, 건강한 노후                                                           |
| 대구 남구   | 보건의료, 요양, 돌봄, 주거, 소득보장서비스, 통합돌봄서비스, 장애인, 보호자, 가정, 지역사회, 삶의 보장, 권리증진                             |
| 대전 대덕구  | 보건의료서비스돌봄, 자기집, 그룹홈, 지역사회, 개개인육구, 주거서비스, 복지서비스, 돌봄서비스, 추진환경조성, 민관협력,                            |
| 강원 동해시  | 효율적인 정책추진, 사업지원, 노인이 살던 곳, 건강한 노후, 환경조성 인간다운 삶의 보장, 권리증진,                                       |
| 부산 부산진구 | 지역사회중심, 복지구현, 선도사업, 지역사회통합돌봄, 정책수립                                                              |
| 부산 북구   | 지역사회통합돌봄사업, 지역사회, 자립적인 삶, 환경조성, 노인복지증진                                                          |
| 경기 부천시  | 지역사회통합돌봄정책, 정책추진, 환경조성, 삶의 질 향상, 인권증진                                                           |
| 경기 안산시  | 지역주민, 이웃주민, 함께하는 삶 ,환경조성, 인간다운 삶, 자립적인 삶                                                        |
| 경기 화성시  | 지역사회, 인간다운 삶, 자립적인 생활, 제도적 지원, 지역사회통합돌봄                                                         |
| 경기 남양주시 | 고령, 질병, 장애, 돌봄필요, 지역사회, 건강, 자립적인 생활, 지역사회통합돌봄                                                   |
| 전북 전주시  | 일상생활, 보건의료서비스, 요양서비스, 주거서비스, 소득보장서비스, 통합돌봄서비스 제공, 노인, 보호자, 가정, 지역사회, 거주, 환경조성, 인간다운 삶의 보장, 권리증진 |
| 충북 진천군  | 지역사회통합돌봄, 지원사항, 노인, 지역사회, 자립적인 삶, 여건조성, 이웃주민, 함께 삶, 공동체형성                                       |
| 강원 원주시  | 돌봄이 필요한 주민, 지역사회거주, 건강한 삶, 민관협력, 개개인육구, 서비스연계, 추진연계, 지역사회통합돌봄                                   |



다음으로 14개 자치단체의 조례 용어 정의 조항 중에 지역사회 통합돌봄 사업은 기본적으로 노인, 장애인 등 취약계층을 대상으로 그들이 거주하는 지역사회에서 보건의료서비스, 복지서비스 그리고 주거서비스 등을 통합적으로 제공받는 지역주도형 사회서비스 사업이라 규정되어 있다. 따라서 김해시와 화성시의 조례의 조례목적 조항에서 밝히고 있는 것처럼 조례를 노인관련 법령이나 장애인 관련법령 및 기타 개별법령에 근거할 경우 보건의료와 복지서비스 등의 다양한 서비스의 통합적 접근이라는 지역사회 통합돌봄 사업의 취지에서 벗어날 수 있다.

또한 14개 지역사회 통합돌봄 조례를 제정한 자치단체 중 12개 자치단체가 선도사업을 수행하는 자치단체이지만 부산광역시 부산지구의 조례 명칭과 조례목적에 나타나 있듯이 조례의 제정목적은 선도사업에 한정하는 것은 범규범의 안정성과 계속성을 저해할 수 있다. 특히 인구의 고령화에 따른 지역사회의 복지수요가 증가할 것이 예상되는 가운데 지역사회 통합돌봄 선도사업이 지역사회의 안정적인 복지체계를 마련하는데 출발점이 된다는 점에서 조례제정 목적이 선도사업기간으로 한정하기 보다는 향후의 사업의 계속성을 뒷받침하는 데 두는 것이 바람직할 것이다.

## 2) 책무

자치단체장의 책무는 <표 6>에 제시된 것처럼 14개 자치단체 조례 모두 규정되어 있다. 그리고 지역사회 통합돌봄 사업에 대한 주민의 책무를 명시한 조례는 14개 조례 중 3개 정도이다.

<표 6> 자치단체장과 주민의 책무

| 지역명    | 자치단체장<br>책무 | 지역주민<br>책무 | 지역명     | 자치단체장<br>책무 | 지역주민<br>책무 |
|--------|-------------|------------|---------|-------------|------------|
| 전북 전주시 | ○           |            | 경기 화성시  | ○           |            |
| 경남 김해시 | ○           |            | 부산 부산진구 | ○           |            |
| 대전 대덕구 | ○           |            | 경기 부천시  | ○           |            |
| 강원 동해시 | ○           | ○          | 광주 서구   | ○           | ○          |
| 충북 진천군 | ○           |            | 경기 안산시  | ○           |            |
| 강원 원주시 | ○           |            | 대구 남구   | ○           |            |
| 부산 북구  | ○           | ○          | 경기 남양주시 | ○           |            |

주체별 책무 내용을 살펴보면, 먼저 자치단체장의 책무로는 대전 대덕구, 부산 북구, 진천군은 자치단체장의 책무를 지역사회 통합돌봄 사업을 위한 환경조성, 사업 발굴 등 포괄적으로 규정하고 있으며, 그 외 11개의 자치단체에서는 자치단체장의 책무를 지역사회 통합돌봄 시책 수립 및 수행을 규정하는 등 구체적으로 명시하고 있다. 주민에 대한 책무는 광주 서구, 동해시, 부산 북구 3개 자치단체 조례에만 독립조항으로 주민의 사업참여 의무를 규정하고 있다. 특히 부산 북구는 지역주민에게 지역사회 통합돌봄 서비스를 받을 권리를 부여함과 동시에 사업주체임을 밝히고 있다. 지역사회 통합돌봄 사업은 지역사회를 기반으로 수행되기 때문에 주민의 참여 없이는 지역사회에 정착하기 쉽지 않다.

### 3) 대상자의 범위

지역사회 통합돌봄 조례에서 사업 대상자를 독립조항으로 규정한 자치단체는 14개 중에서 남양주시와 화성시이다. 나머지 12개 자치단체는 조례의 용어정의 조항에서 규정하고 있다. 지역사회 통합돌봄 선도 사업 중 노인대상 사업을 수행하는 자치단체는 조례명에도 노인이라는 용어를 포함하고 있으며, 장애인 대상 사업을 추진하는 대구시 남구 경우에도 조례명에 장애인 용어를 사용함으로써 조례규정에 독립조항을 두지 않아도 대상자가 노인과 장애인임이 나타나기 때문에 조례에 독립조항으로 규정하지 않은 것으로 볼 수 있다. 남양주와 부천시 등 통합돌봄 대상자의 범위를 지역사회에 거주하는 65세 이상 노인과 장애인복지법에 의해 지정된 장애인 그리고 신체적, 정신적 질환을 가지고 통합돌봄 지원이 필요하다고 자치단체장이 인정한 사람 등 통합돌봄 사업의 대상자의 범위가 포괄적이고 구체적이다. 화성시는 고령·장애·질병·사고 등 돌봄이 필요한 상태로 지역사회에 복귀를 희망하는 사람으로 포괄적으로 범위를 규정하고 있다. 대구 남구는 조례의 용어 정의 조항과 기본원칙 조항에 대상자를 장애인과 그의 보호자로 규정하고 있으며, 부산 진구와 전주시는 대상자를 노인과 함께 노인을 법률상·사실상 보호하는 보호자로 범위를 설정하고 있다.

지역사회 통합돌봄 선도사업에 참여하지 않는 대전 대덕구와 원주시는 주거, 보건의료, 복지, 돌봄 등의 서비스를 필요로 하는 지역주민을 대상으로 하고 다른 자치단체 조례보다 대상자 범위가 포괄적으로 규정되어 있는 것이 특징적이다.

#### 4) 지원사업과 재정 책임성

<표 7>은 지역사회 통합돌봄 사업에서 수행하는 사업내용이 독립된 조항으로 규정된 자치단체와 사업에 소요되는 예산지원에 대한 규정을 조례조항에 담고 있는 지를 나타낸 것이다.

지역사회 통합돌봄 사업 내용은 크게 주거영역, 보건의료영역, 재가생활을 지원하는 요양 및 돌봄영역으로 구성된다. <표 7>에 제시된 것처럼 14개 자치단체 조례 중 지역사회 통합돌봄 지원사업을 독립조항으로 규정하고 있는 자치단체는 김해시, 대전 대덕구, 동해시 등을 포함하여 12개 자치단체이다. 이들 12개 자치단체는 지원사업 영역인 주거, 보건의료, 요양 및 돌봄사업과 관련하여 구체적인 지원사업을 규정하고 있다. 반면 대전 대덕구와 원주시는 지원사업을 독립조항으로 규정하고 있지만 사업내용에 있어서는 전문인력 양성, 토론회 및 교육홍보 등 지역사회 통합돌봄 사업을 수행하기 위한 여건 조성하는 내용으로 되어 있다.

지역사회 통합돌봄 사업에 대한 재정의 책임성을 조례의 독립조항으로 규정한 자치단체는 14개 중 김해시와 동해시이며, 김해시는 임의규정으로 되어 있고 동해시는 강제규정으로 되어 있다. 그 외 광주 서구, 남양주시, 안산시, 화성시, 대구 남구, 원주시, 부천시, 전주시는 자치단체장의 책무의 내용 속에 임의 규정방식으로 재정 책임성을 규정하고 있으며, 부산 진구는 자치단체장의 책무로서 재정 책임성을 강제규정으로 하고 있다. 대전 대덕구는 통합돌봄 지원사업 조항에 예산의 범위 내에서 필요한 경비 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 규정되어 있으며, 진천군 역시 통합돌봄 지원사업 조항에 예산범위 내에 지원할 수 있다고 규정되어 있어 재정책임성이 명확하지는 않다. 부산 북구의 경우에는 재정 책임성 조항이 없는 것으로 나타났다.

<표 7> 통합돌봄사업내용과 재정책임 현황

| 지역명    | 지원사업 | 재정<br>책임성 | 지역명     | 지원사업 | 재정책임성 |
|--------|------|-----------|---------|------|-------|
| 전북 전주시 |      | ○         | 경기 화성시  | ○    | ○     |
| 경남 김해시 | ○    | ○         | 부산 부산진구 | ○    | ○     |
| 대전 대덕구 | ○    | △         | 경기 부천시  | ○    | ○     |
| 강원 동해시 | ○    | ○         | 광주 서구   | ○    | ○     |
| 충북 진천군 | ○    | △         | 경기 안산시  | ○    | ○     |
| 강원 원주시 | ○    | ○         | 대구 남구   |      | ○     |
| 부산 북구  | ○    |           | 경기 남양주시 | ○    | ○     |

### 3. 집행체계

#### 1) 계획수립과 사업평가 반영

일반적으로 정책이나 사업을 원활하게 실행하기 위해서는 중장기적 기본계획과 연도별 실행계획이 수립되어야 하고 사업실행 후 평가결과를 차기년도 내지 중장기 계획에 반영하여야 해당 정책이나 사업의 지속성과 발전성을 담보할 수 있다.

현재 14개 자치단체의 지역사회 통합돌봄 조례에는 기본계획 및 연도별 실행계획 그리고 사업추진실적 평가에 관한 항목이 규정되어 있다. 하지만 < 표 8 >에 나타나 있는 바와 같이 기본계획만 규정되어 있는 곳은 3개 자치단체이며, 연도별 실행계획만 규정되어 있는 곳은 4개 자치단체이며, 기본계획과 실행계획의 규정을 둔 곳은 2개 자치단체이다. 기본계획의 경우 4년내지 5년의 중장기적 관점에서 계획을 수립하고, 매년 실행계획은 해당 연도내의 구체적인 실행가능한 계획내용을 담고 있는 것인데, 기본계획 조항만을 규정하고 있는 자치단체의 계획내용과 실행계획만을 규정하고 있는 자치단체 간의 계획내용에 있어서 거의 차이가 없어 기본계획과 실행계획에 차이를 구별하지 않는 것으로 나타났다. 또한 기본계획과 실행계획을 동시에 규정한 자치단체 역시 기본계획을 수립한다고 되어 있을 뿐 기본계획에 관한 구체적인 내용이 없다. 기본계획을 독립조항으로 둔 자치단체는 전주시와 화성시이며 두 자치단체는 실행계획에 관한 조항이나 내용이 없는 것으로 나타났다.

연도별 사업계획을 추진한 후 사업의 추진실적을 평가하여 중장기 기본계획이나 차기연도 계획에 반영하는 프로세스를 조례에 규정하고 있는 자치단체는 부산 북구와 김해시이며, 나머지 자치단체는 계획상의 기본계획- 실행계획- 사업평가와 차기계획 반영이라는 동태적 과정이 결여되어 있어 사업의 발전성과 지속성 조건을 갖추지 못한 것으로 분석된다. .

<표 8> 자치단체별 지역사회 통합돌봄 계획 수립현황

| 지역명    | 기본<br>계획 | 실행<br>계획 | 사업평가<br>반영 | 지역명     | 기본<br>계획 | 실행<br>계획 | 사업평가<br>반영 |
|--------|----------|----------|------------|---------|----------|----------|------------|
| 전북 전주시 | 0        |          |            | 경기 화성시  | 0        |          |            |
| 경남 김해시 | 0        | 0        | 0          | 부산 부산진구 |          | 0        | 0          |
| 대전 대덕구 | 0        |          |            | 경기 부천시  |          | 0        |            |
| 강원 동해시 |          | 0        | 0          | 광주 서구   | 0        | 0        |            |
| 충북 진천군 |          | 0        |            | 경기 안산시  |          | 0        |            |
| 강원 원주시 | 0        | 0        |            | 대구 남구   | 0        |          |            |
| 부산 북구  | 0        | 0        | 0          | 경기 남양주시 |          | 0        |            |

## 2) 협의체 설치와 운영

지역사회 통합돌봄 사업 시작단계에는 중앙정부의 지원과 자치단체가 주도하여 사업을 전개하게 되지만 지역사회 통합돌봄 사업이 지역사회에 뿌리내리기 위해서는 지역사회복지관, 지역의료계 등의 지역사회의 민간 자원과의 연계와 협력이 전제되어야 한다. 따라서 지역사회 통합돌봄 조례가 사업추진을 뒷받침하기 위해서는 자치단체내의 관련 담당조직, 통합돌봄 사업 관련 전문가 그리고 관련 민간조직들로 구성된 지역거버넌스 형태의 협의체가 설치되어야 하며 협의체가 제대로 작동되기 위해서는 세부적인 운영절차들 역시 제도화될 필요가 있다.

<표 9>에 나타나 있는 것처럼 12개 자치단체 조례에 지역사회 통합돌봄 협의체 설치가 규정되어 있다. 진천군, 화성시, 부천시, 대덕구는 협의체 설치, 위원구성, 운영절차 등 협의체를 실질적으로 설치·운영하는데 요구되는 사항들이 규정되어 있다. 부산 북구, 부산 부산진구, 광주 서구, 안산시, 대구 남구는 협의체 설치, 구성에 관한 내용은 규정되어 있지만 협의체 운영을 위한 세부적인 운영절차에 관한 내용은 부재한 상태이다. 또한 원주시와 남양주시의 경우 협의체 설치를 규정하고 있지만 협의체의 위원구성, 운영절차에 대해서는 기존의 사회보장협의체와 연계하여 운영하도록 되어 있어 독립적인 지역사회 통합돌봄 협의체를 설치하고 운영한다고 볼 수 없다.<sup>2)</sup> 한편 김해시와 동해시는 협의회 대신 자문단의 설치, 구성,

운영절차를 조례에 규정하고 있다. 협의체는 앞서 언급한 바와 같이 협의체 구성원 간에 협의를 통해 의사결정을 전체로 하는 거버넌스 성격을 가지고 있지만 자문단은 그와 같은 성격을 가진다고 볼 수 없다. 대구 남구, 부산 북구, 진천군은 협의체와 더불어 별도의 자문단을 설치할 위한 조항을 규정하고 있다는 점에서 협의체와 자문단의 지역사회 통합돌봄 사업에서의 역할이 다르다는 것을 알 수 있다.

<표 9 > 자치단체별 협의체 설치·운영 현황

| 지역명    | 협의체<br>설치 | 구성 | 운영<br>내용 | 지역명     | 협의체<br>설치 | 구성 | 운영<br>내용 |
|--------|-----------|----|----------|---------|-----------|----|----------|
| 전북 전주시 | ○         |    |          | 경기 화성시  | ○         | ○  | ○        |
| 경남 김해시 |           |    |          | 부산 부산진구 | ○         | ○  |          |
| 대전 대덕구 | ○         | ○  | ○        | 경기 부천시  | ○         | ○  | ○        |
| 강원 동해시 |           |    |          | 광주 서구   | ○         | ○  |          |
| 충북 진천군 | ○         | ○  | ○        | 경기 안산시  | ○         | ○  |          |
| 강원 원주시 | △         |    | △        | 대구 남구   | ○         | ○  |          |
| 부산 북구  | ○         | ○  |          | 경기 남양주시 | △         |    | △        |

### 3) 지역 케어회의

지역사회 통합돌봄 사업에 있어서 중요한 것 중 하나는 지역사회에서 복합적이고 다양한 욕구를 가진 돌봄 대상자에게 복지·보건·주거 등 필요한 서비스를 통합적으로 제공하고 지속적으로 모니터링 하는 것이다. 이처럼 복합적인 욕구를 가진 복지 대상자에 적합한 돌봄서비스를 연계·운영토록하는 사례관리를 위한 장치가 지역 케어회의이며, 케어회의는 커뮤니티 케어 사업의 중요한 수단이라 할 수 있다(가와쿠보 히로시·박수경,2019).

<표10>에 제시된 것처럼 14개 자치단체 중 케어회의 관련하여 독립조항을 둔 곳은 진천

- 2) 원주시의 경우 해당조례 제8조 ③항에 효율적인 협의체 운영을 위해 「원주시 지역사회보장협의체 구성 및 운영조례」에 따라 설치된 “원주시 지역사회보장협의체와 연계하여 운영할 수 있다”라고 되어 있으며, 남양주시의 경우 해당 조례 제9조 ②항에 「남양주시 지역사회보장협의체 구성 및 운영조례」에 따라 남양주시 지역사회보장협의체에서 심의할 수 있고 이 경우 협의체에서 심의한 것으로 본다

군을 비롯한 5개 자치단체이며, 광주 서구와 안산시는 사례관리 조항에 케어회의를 둘 수 있다고 규정되어 있으며, 광주 서구는 대상자의 수요조사 관련 조항을 두고 있어 대상자 욕구를 파악하고 사례관리로 연결하는 체제를 갖추고 있는 것으로 볼 수 있다. 김해시는 조례 7조 지원사항 4호 중 하나의 목(目)으로 ‘지역케어회의 운영’이라는 문구를 포함하고 있다. 그 외 나머지 자치단체는 돌봄대상자 선정, 서비스 제공 등의 모니터링하는 제도적 장치를 조례에 규정하고 있지 않고 있다.

< 표 10 > 자치단체의 케어회의 운영현황

| 지역명    | 케어회의 | 사례관리 | 지역명     | 케어회의 | 사례관리 |
|--------|------|------|---------|------|------|
| 전북 전주시 |      |      | 경기 화성시  |      |      |
| 경남 김해시 |      |      | 부산 부산진구 | ○    |      |
| 대전 대덕구 |      |      | 경기 부천시  |      |      |
| 강원 동해시 |      |      | 광주 서구   |      | ○    |
| 충북 진천군 | ○    |      | 경기 안산시  |      | ○    |
| 강원 원주시 | ○    |      | 대구 남구   | ○    |      |
| 부산 북구  | ○    |      | 경기 남양주시 |      |      |

#### 4) 지역사회 통합돌봄기관 지정 및 위탁과 예산지원

지역사회에서 통합돌봄 서비스 공급을 누가 담당하는 가도 중요하다. 특히 통합돌봄 사업은 복지, 의료, 주거 등 복합적인 서비스를 제공하는 것으로 되어 있기 때문에 민간과 공공간의 공동생산(co-production)이 요구되는 영역이다. 따라서 통합돌봄 서비스 영역에서 지역사회 내에서 민간기관이 제공하는 것이 돌봄대상자에게 접근성과 편리성이 있고, 서비스 제공상에 있어서 효율적인 경우 해당 기관을 지정·위탁하여 서비스를 공급하도록 하는 것이 통합돌봄 사업의 효율성과 효과성을 높일 수 있다

<표 11>에 나타나 있는 것처럼 지역사회 통합돌봄기관 설치 및 지정에 관해서는 14개 자치단체 조례에서 규정되어 있다. 다만 지역사회 통합돌봄 기관 지정 및 위탁과 관련하여 독립조항으로 된 자치단체는 전주시를 비롯한 10개 자치단체이며, 다른 조항의 항이나 호에 규정된 자치단체는 4개 자치단체이다. 지역사회 통합돌봄기관 지정 및 위탁시 자치단체가 예산

지원은 14개 자치단체 모두 임의 규정으로 되어 있다. 지역사회 통합돌봄 사업에 참여하는 민간기관을 지원하고 자치단체와 민간기관 간의 교량을 역할을 하는 ‘커뮤니티케어 센터’ 설치를 규정한 곳은 대전 대덕구와 원주시 두 곳에 불과하다. 따라서 나머지 자치단체에서는 통합돌봄사업에 참여하는 민간기관의 경우에는 자치단체로부터 예산지원과 함께 직접적 통제와 감섭을 받을 가능성이 있어 해당기관이 가지고 있는 서비스 제공 역량이 약화될 개연성이 있다고 분석할 수 있다.

<표 11> 통합돌봄기관 지정 및 예산 지원 현황

| 지역명    | 독립<br>조항 | 다른<br>조항 | 예산<br>지원 | 지역명     | 설치조<br>항 | 다른<br>조항 | 예산<br>조항 |
|--------|----------|----------|----------|---------|----------|----------|----------|
| 전북 전주시 | ○        |          |          | 경기 화성시  | ○        |          | ○        |
| 경남 김해시 |          | ○        |          | 부산 부산진구 | ○        |          | ○        |
| 대전 대덕구 | ○        |          |          | 경기 부천시  | ○        |          | ○        |
| 강원 동해시 | ○        |          |          | 광주 서구   |          | ○        | ○        |
| 충북 진천군 |          | ○        |          | 경기 안산시  | ○        |          | ○        |
| 강원 원주시 | ○        |          |          | 대구 남구   | ○        |          | ○        |
| 부산 북구  | ○        |          |          | 경기 남양주시 |          | ○        | ○        |

## 5) 교육과 홍보

지역사회 통합돌봄 사업에 있어서 지역주민은 이 사업에 대한 권리를 가짐과 동시에 적극 참여해야 할 책무를 가진다고 앞서 논의하였다. 지역사회 통합돌봄 사업이 진행되는 과정에서 무엇보다 중요한 것은 지역주민의 적극적인 참여이다. 이를 위해서는 지역사회 구성원 대상으로 사업에 대한 교육과 홍보가 필요하다.

<표 12>에 나타나 있는 것처럼 14개 자치단체 중에서 광주 서구를 비롯한 8개 자치단체 조례에서 지역사회 통합돌봄 사업의 교육과 홍보를 위한 독립조항으로 규정하고 있다. 그리고 조례 규정상 예산지원 내용을 포함하고 있는 자치단체는 광주 서구, 김해시, 동해시 3개 자치단체이다. 이처럼 통합돌봄 사업에 대한 교육과 홍보와 관련된 사항이 조례에 규정되어



있다는 점은 자치단체의 지역사회에서의 통합돌봄사업의 중요성을 인정하고 있다는 점에서 의의를 가지지만, 교육과 홍보가 실제로 이루어지기 위해서는 이와 관련된 예산지원이 조례에 규정될 필요가 있다고 본다.

<표 12 > 교육과 홍보조항 유무 현황

| 지역명    | 조항여부 | 예산지원 | 지역명     | 조항여부 | 예산지원 |
|--------|------|------|---------|------|------|
| 전북 전주시 |      |      | 경기 화성시  |      |      |
| 경남 김해시 | ○    | ○    | 부산 부산진구 |      |      |
| 대전 대덕구 |      |      | 경기 부천시  | ○    |      |
| 강원 동해시 | ○    | ○    | 광주 서구   | ○    | ○    |
| 충북 진천군 | ○    |      | 경기 안산시  | ○    |      |
| 강원 원주시 |      |      | 대구 남구   |      |      |
| 부산 북구  | ○    |      | 경기 남양주시 | ○    | ○    |

## V 결론 (요약과 정책적 함의)

현단계 한국사회의 당면한 문제인 인구의 고령화에 따른 노인복지수요의 급증은 복지재정 부담 증가와 이미 국제사회에서 시작되어 온 복지서비스의 시설중심에서 지역사회 중심으로의 큰 흐름에 맞물려 2018년 노인과 장애인을 비롯한 지역사회의 취약계층의 다양한 욕구를 지역사회 중심으로 통합적 관리를 위한 한국형 커뮤니티 케어 사업인 지역사회 통합돌봄 정책이 개시되었다. 비록 현재로서는 사업의 시작단계이지만 로드맵에 따라 사업이 진행 될 경우 우리 사회의 복지정책의 큰 변화를 가져올 것이 분명하다.

한국형 커뮤니티 케어 사업인 지역사회 통합돌봄 사업 3단계 로드맵 중 2018년부터 시작작된 1단계 사업인 ‘선도사업 실시 및 핵심 인프라 확충단계’에서 사업이 핵심인프라 중 하나인 지역사회 통합돌봄 사업의 제도마련과 관련하여 중앙정부 차원에서 가칭 통합돌봄 기본

법 제정을 준비하고 있다. 하지만 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서 지방자치단체의 고유 사무인 경우 제외하고는 상위법 제정 후 그것을 근거로 지방자치단체가 조례를 제정하는 법 체계를 가지고 있지 않다. 이번 지역사회 통합돌봄 사업에 있어서는 지역사회의 특수성과 현 지성을 고려하여 지방자치단체의 조례제정이 기본법 보다 먼저 이루어진 점이 특징적이다. 이에 본 연구는 2020년 현재 제정된 14개의 자치단체의 지역사회 통합돌봄 조례에 대해서 조례구성, 조례의 규범체제, 집행체제의 분석틀을 통해 분석하고 향후 다른 자치단체의 조례 제정과정과 통합돌봄 기본법 제정에 근거자료를 제공하는 것을 연구목적으로 하였다.

14개 자치단체의 지역사회 통합돌봄 조례에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

우선 조례의 규범체제 측면에서 논의하면 다음과 같다.

첫째, 조례의 규범체제 있어서 권리성과 관련하여 보면, 조례 책무 조항에 자치단체의 책무규정이 되어 있으나 지역사회 통합돌봄 사업의 권리와 의무를 가진 지역주민에 책무를 규정한 조항을 규정한 자치단체가 3개 자치단체에 불과한 것으로 나타났다.

둘째, 사업의 대상자 범위에 대해서 보면, 조례의 독립조항으로 대상자를 규정한 자치단체는 2곳에 불과했으며, 비록 12개 자치단체가 선도사업 지역으로 사업대상자가 노인, 장애인, 정신질환자 등으로 규정되어 있다 하더라도 지역사회 통합돌봄 사업이 한시적 사업이 아니라 향후에도 진행될 사업이라는 전제하에서 대상자의 범위가 한정적이었다.

셋째, 통합돌봄 사업의 자치단체의 재정적 책임성 차원에서 보면 재정적 책임성을 독립조항으로 규정한 자치단체는 2개 지역에 불과한 것으로 나타나 자치단체의 재정적 책임성이 부족한 것이 지적된다.

다음으로 조례의 집행실행가능성 평가하기 위한 집행체제의 관점에서 논의해 보면 다음과 같다.

첫째, 사업계획수립과 관련해서 사업의 계속성과 발전성을 담보하기 위해서는 중장기 기본계획 수립 → 연도별 실행계획 수립 → 사업수행 → 계획 평가 후 차기 계획에 반영이라는 계획과정상의 동태적 프로세스를 갖추어야 한다. 이와 같은 프로세스를 갖춘 자치단체는 2개 지역인 것으로 나타났으며, 기본계획 내용과 실행계획 내용 간에 차이를 진지하게 고민한 점이 부족한 자치단체도 확인되었다.

둘째, 민관협의체 설치와 운영관련이다. 통합돌봄 사업이 행정기관의 노력만으로는 지역사회에 정착하기 어렵기 때문에 지역사회의 민간 자원이 활용하기 위해 민관이 주축이 되는 지역거버넌스를 구축해야 하는데 대표적인 기구가 민관협의체이다. 14개의 자치단체 중 12개

자치단체에서 협의체 설치를 규정하고 있지만 협의체가 실질적으로 작동하기 위한 세부적인 규정을 갖춘 곳은 4개의 자치단체로 나타났다.

셋째, 통합돌봄 사업에 있어 대상자 사례관리와 관련한 지역케어회의는 중요한 수단이 될 수 있다. 지역케어회의의 관련한 사항을 조례에 독립조항으로 규정한 곳은 5개 자치단체인 것을 나타나 통합돌봄 사업의 구체적인 실천의지 다수의 자치단체에서 결집되어 있음이 나타났다.

넷째, 지역사회에서 통합돌봄사업을 제공하는 기관은 공공기관과 민간기관 양자일수 있지만 대상자의 접근성과 편리성을 갖추고 또한 서비스 관리기술이 우수한 민간기관이 존재할 경우 통합돌봄 기관으로서 그 역할이 중요하다고 볼 수 있다. 이에 해당 기관에 대해 14개 자치단체는 조례에 해당기관을 통합돌봄기관으로 지정 및 예산 지원을 내용으로 하는 조항을 두고 있으나 독립조항으로 규정한 곳은 10개 자치단체인 것으로 나타났다.

다섯째, 통합돌봄사업의 지역사회 현지화하기 위해서 사업 대상자와 지역주민의 사업에 대해 이해도를 높여 사업참여를 유도할 수 있어야 한다. 이를 위해 통합돌봄 사업에 대한 교육 및 홍보가 중요하다. 이를 조례의 독립조항으로 규정한 곳은 8개 자치단체이며 예산지원을 명시한 곳은 3개의 자치단체로 나타났다.

이와 같은 본 연구의 분석결과를 통해 지역사회 통합돌봄 사업 관련 조례에 관한 정책적 함의에 대해서 논의해 보면 다음과 같다.

우선 12개 자치단체의 경우 선도사업을 수행하고 있다고 하지만 조례의 명칭이나 조례의 조항내용에서 조례 자체의 한시성을 규정한 것은 지역사회 통합돌봄 사업을 계속성을 고려하지 않은 근시안적 관점이라 볼 수 있어 향후 조례명이나 조례내 해당규정의 수정을 통해 제도의 긍정적인 진화발전을 도모할 필요가 있다고 본다.

두 번째로는 조례 규정내용 있어 항목별 체계성이 보완될 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 통합돌봄을 추진하기 위해서 중장기 기본계획을 수립한 후 그것을 근거로 연도별 실행 계획수립이 이어져야 하며, 사업수행 후 평가를 차기 계획에 반영하는 계획상의 체계성을 갖추어야 사업의 지속성과 발전가능성을 확보할 수 있을 것이다.

세 번째로는 통합돌봄 사업에 관한 재정적 책임성을 확보하기 위해서는 재정적 책임성을 규정한 독립조항을 조례에 포함하여야 하며, 사업의 집행가능성을 높이기 위해서라도 사업의 지원을 위한 예산지원 규정 역시 첨가하여야 하며 내용 역시 강제규정으로 할 필요가 있다.

네 번째로는 통합돌봄 사업의 지역사회에서 현지화하기 위해서는 자치단체, 민간자원, 지역

주민의 공동참여, 공동결정, 공동이행을 위한 지역거버넌스 체제를 구축해야 한다. 이를 위해서는 조례에 민관협의체 기구 설치와 운영을 위한 사항을 독립된 조항으로 규정하는 방안을 모색해야 할 것이다.

다섯째로는 본 연구에서 지적한 14개의 자치단체 조례가 지닌 문제점들을 해당 지역사회의 특수성을 고려하여 재정해 나갈 경우, 유사한 지역 특수성을 가진 자치단체의 조례제정과정에 벤치마킹의 대상이 될 수 있으며, 더 나아가서는 일반적인 법제정의 과정과 달리 상위법이 조례와 같은 하위법을 벤치마킹하여 제정하는 상향식의 법체계(선 조례제정 후 법률화)의 전형이 될 수 있을 것으로 본다.

끝으로 현재 제정되어 있는 14개 자치단체의 지역사회 통합돌봄 조례 중 몇몇 자치단체의 경우에 노인과 장애인 관련 복지법에 근거하여 조례 제정목적을 규정하고 있으나 지역사회통합돌봄 사업은 보건과 의료 그리고 주거 등의 사회서비스가 통합적으로 공급되는 것으로 설계되어 있기 때문에 통합돌봄기본법 제정이 요구된다. 이에 사회적돌봄 제도의 근거인 사회복지급여법에 통합돌봄조항 신설하자는 대안이 있지만(황미경, 2019) 지역사회 통합돌봄사업이 지역사회에 제도화되기 전까지 중앙정부의 관련 부처간의 협력을 이끌어내고 예산지원이 이루어지기 위해서는 새롭게 통합돌봄기본법을 제정하는 것이 더 바람직하다고 본다.

마지막으로 본 연구가 지닌 한계는 지역사회 통합돌봄 사업이 시작된지 얼마 되지 않아 관련 조례를 제정한 자치단체의 수가 적어, 현행 14개의 자치단체의 조례로 통합돌봄 조례에 대해 분석 평가한 결과를 통해서 연구결과를 일반화하는데 한계가 있다는 점이다. 따라서 향후 본 연구에서 분석한 14개 이외 더 많은 자치단체에서 관련 조례가 제정되게 되어 연구대상이 확대되게 되면 현재의 본 연구의 분석보다 더 깊이 있는 연구결과가 도출될 것으로 본다.

## 참고문헌

- 가와쿠보 히로시·박수경. 2019.“일본에서의 지역케어회의 법과 실무”, 『사회보장법학』 제8권 제2호. pp.27-43.
- 김대건. 2019.“노인일자리 지원을 위한 기초자치단체 조례분석: 서울특별시 자치구 조례를 중심으로”. 『한국콘텐츠학회논문지』 제19권 제4호, pp.267-281.
- 김경관·박형빈. 2020.“장애등급제 폐지 이후 개정된 지방자치단체 조례 분석”. 『사회과학연구』 제36권 제3호, pp.123-154.
- 김송미·박동진. 2017. 다문화가족지원을 위한 지방자치단체 조례분석-서울특별시 자치구 조례를 중심으로-. 『사회과학연구』 제33권 제4호. pp. 181-208.
- 김영숙·임효연. 2010. “주민참여복지 네트워크에 대한 질적 연구”. 『한국사회복지학』 제62권 제4호, pp. 223-248.
- 김윤영·윤혜영. 2018.“커뮤니티케어 해외사례와 합의 그리고 구상.” 『비판사회정책』 제60권, pp. 135-168.
- 김정인. 2018. “지방자치단치의 다문화가족 지원조례와 다문화가족의 이주사회 적응전략: 경기도 사례를 중심으로”. 『지방정부연구』 제21권 제4호. pp.267-292.
- 김희강. 2014. 『시장에서 돌봄으로(김희강, 나상원, 역)』 . 조. C.트론토. 돌봄 민주주의: 시장, 평등, 정의(pp.5-13). 서울: 아포리아.
- 강현철·최조순. 2019. 지역자산을 활용한 커뮤니티케어 운영에 관한 탐색적 연구. 『한국지역정보학회지』 제21권 제1호. pp. 39-54.
- 국민건강보험공단. 2019. 노인장기요양보험통계연보
- 공정원. 2019.“지방자치단체의 가족친화조례 내용분석”. 『여성학 연구』 , 제29권 제1호. pp. 103-138.
- 공선희. 2015. "영국의 커뮤니티 케어 정책의 역사적 변천과 쟁점." 『한국노년학』 제35권 제1호. pp. 79-98.
- 박동진·김송미.2018.“광역자치단체의 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례분석”. 『인문사회과학연구』 제19권 제2호. pp.221-258.
- 박윤여. 2016.“전국광역자치단체의 주거복지조례에 관한 연구”. 『한국지역사회복지학』 제57권. pp.139-171.

- 박미현. 2020.“1인 가구지원을 위한 기초자치단체의 조례분석”. 『글로벌사회복지연구』 제10권 제1호 .pp.5-30.
- 박세경·이윤경·임성은·유재언·김진화·김보영·전영호. 2018. 『커뮤니티케어 선도사업 모델 개발 연구』 . 한국보건사회연구원 정책보고서. 서울시
- 박윤영. 2017. “전국광역자치단체의 영구임대주택 관련조례에 관한 연구”, 『한국지역사회복지학』 제60권. pp.125-163.
- 박운근·한은영.2014. “전국지방자치단체 장애인 인권조례분석”. 『한국장애인복지학』 제26권. pp.27-53.
- 보건복지부. 2018a. 『커뮤니티케어(Community Care) 본격 추진』 . 2018. 3. 12.일자 보도자료.
- 보건복지부. 2018b. 『지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)』 . pp. 1-78.
- 서동희·김좌겸. 2019. “고령시대 공공데이터기반 지역사회 보건 - 복지 돌봄 방안 모색.” 『한국사회복지행정학』 제21권 제1호. pp. 55-81.
- 신영전. 2018. “커뮤니티 케어(Community Care) 성공의 전제”. 『보건사회연구』 제38권 제4호, pp.5-9.
- 양철호·조준.1999. “광주·전남지역 기초자치단체의 사회복지조례 현황과 발전방향에 관한 연구”, 『사회복지정책』 9권,pp.17-202.
- 이용재·원훈희·강명희. 2014. “사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체조례 분석”, 『한국콘텐츠학회논문지』 제14권 제1호. pp.189-199.
- 이진우. 2020. 『광역자치단체별 마을교육공동체 조례 비교분석연구: 구축원리를 중심으로』 . 한국외국어대학교 석사학위 논문.
- 일본 후생노동성 홈페이지  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/kaigo\\_kourei\\_sha/chiiki-houkatsu/](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_kourei_sha/chiiki-houkatsu/). 검색일자: 2020년 11월 3일.
- 오세민·박정훈·홍성위. 2014. “기초자치단체의 다문화가족지원 조례 제정현황과 내용에 관한 분석: 경기도 내 시·군을 중심으로”. 『다문화와 평화』 제8권 제1호. pp. 74-103.
- 전용호. 2018. “노인 돌봄의 연속성 측면에서 바라본 의료·보건·복지 서비스의 이용과 연계”. 『보건사회연구』 제38권 제4호. pp. 10-39.

- 전재현. 2018.“민간복지 분야에서 바라본 커뮤니티 케어.” 월간 복지동향 제238호.pp. 34-38
- 전지혜·이세희. 2018.“발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률과 지방자치단체 유사조례 간의 연계성과 자치성에 관한 연구”. 『한국사회정책』 제25권 제2호. pp. 367-402.
- 정민자·박초아·이진숙. 1996.“영유아 및 아동보육 조례제정에 관한 연구”, 『한국영유아 보육학』 제5권. pp. 135-156.
- 정여주. 2019. “충청남도 시·군의 양성평등 기본 조례분석”, 『인문사회21』 제10권 제3호. pp.809-824
- 하운봉.2008.“지방자치단체 평생학습지원조례 분석연구”. 『교육법학연구』 제20권 제1호. pp. 205-228.
- 허필운. 2018. “지방자치단체의 청년 정책에 관한 고찰: 청년기본조례의 비교분석을 중심으로”. 『진보평론』 제77권. pp.153-181.
- 황경관·황재영·박혜선. 2018. 『커뮤니티케어 현황과 쟁점 -일본 기초자치단체 사례를 중심으로-』. 경기복지재단. 수원.
- 황미경.2019.“커뮤니티 케어와 통합사례관리 연계 네트워크 실천 방안연구”, 『한국케어 매니지먼트연구』 30권 pp.161-184.
- 황영희·박인아. 2015. “장애인 관련 조례현황과 개선방안에 관한 연구-서울특별시 25개 구청을 중심으로-”. 『21세기 사회복지연구』 제12권 제2호. pp. 61-90.
- 황정훈. 2019. 노인장기요양보험제도에서 “돌봄 관리(Care Management)”의 권리에 관한 법적 고찰. 『법이론실무연구』 제7권 제2호. pp. 61-79.
- 홍은성. 2015. 『자치단체의 독서진흥조례 내용분석에 관한 연구』, 전남대 대학원 석사학위논문.
- 최성모. 1992.“일본 환경정책의 역동성과 정치적·경제적 맥락”. 『정부학연구』 제1권. pp.63-96.
- 최윤희. 2018. 『고령친화 커뮤니티 케어 서비스 운영을 위한 노인복지관 인프라 개선』. 한국노인복지학회 학술대회, pp.152-164.





## 세션 2

# 지역사회와 돌봄

“의료복지사회적협동조합의 의료공공성 재조명”

남춘호(동국대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

# 의료복지사회적협동조합의 의료공공성 재조명

남춘호  
(동국대학교 사회학과)

## 1. 연구의 배경 및 목적

- 한국사회에서 정부와 시장 이외에 의료사협(이하 의료생협)이라는 의료서비스 제공 조직이 존재
  - 의료사협에서는 일차의료 중심, 주민의견 반영 등의 의료서비스 강점을 제시
  - 기존의 공공의료에 관한 접근으로는, 정부와 민간이라는 이분법적 논의를 기반으로 진행하고 있으며, 특히 한국사회에서 민간이 90%를 차지한다는 점에서 결과적인 측면에 중점을 맞추고 있음
  - 이러한 의료공공성 논의는 현장의 미시적이고 사회실천적인 측면을 설명하기에는 한계를 지님
  - 따라서, 의료복지사회적협동조합의 의료서비스를 설명하기 위해서는 접근 방법 필요
- 
- 본 논문은 “의료사협이 의료공공성에 어떻게 기여하는가를 살펴보고자 함.
  - 이를 위해 의료공공성을 논의하고, 시장 의료기관 및 유사의료생협/의사회협동조합과 비교분석 진행

## 2. 기존연구

### 의료공공성 논의

- 의료분야에서 의료공공성은 공공기관의 의료의 제공 측면에서 주로 논의. 거시적 차원에서 공공성의 주체인 정부가 의료서비스를 얼마나 제공하는가를 주로 논의함
- 거시적 측면에서 의료공공성의 개념은 ① 국가 전역의 의료자원에서 공공부문의 점유율이 높을수록(감신, 2010) ② 총 국민 의료비 재원조달구조에서 공공재정의 비중이 민간 재정보다 높으면 공공성이 높다고 보는 것(이규식, 2001)
- 특히 의료자원이 민간에 집중되어 있는 한국사회에서는 이러한 논의가 주를 이루며, 이때 ‘공공의료’와 같은 맥락으로 사용하고 있음

## 2. 기존연구(계속)

- 개별적 측면으로는 의료서비스의 공공적 가치를 얼마나 실현하고 있는가에 대한 논의
- 주요한 기준은 이윤 추구로, 이윤 추구 목적이 강하면 공공성이 낮고, 이윤 추구 목적이 약으면 공공성이 높다고 보는 것(문정주, 2011, 정연 외, 2016)
- 이때, 공공성의 내재 또는 획득에 대한 접근법으로는 핵심 접근법, 차원별 접근법, 규범적 접근과 이를 통합한 통합모형(Anderson, 2012)이 있음
- ✓ 핵심 접근법(core approach)은 의료공공성은 조직의 소유권 혹은 공식적인 법적상태의 차이를 강조(Scott & Falcome, 1998)
- ✓ 차원별 접근법(Dimensional publicness)은 조직의 목표, 구조, 문화 등에 영향받으며, 주요한 영향은 통제 작용을 하는 경제적 영향과 정치적 영향임(Andersom, 2012).
- ✓ 규범적 접근(Normative publicness)은 조직이 얼마나 공공적 가치를 잘 수행하고 있는가에 초점을 맞춘 접근방식(Haque, 2001).
- 이러한 접근은 의료자원을 대표하는 정부와 시장이라는 이분법적 구조를 지니고 있어서, 시민사회 또는 사회적 경제 영역의 성격을 살펴볼 수 없다는 한계를 지님

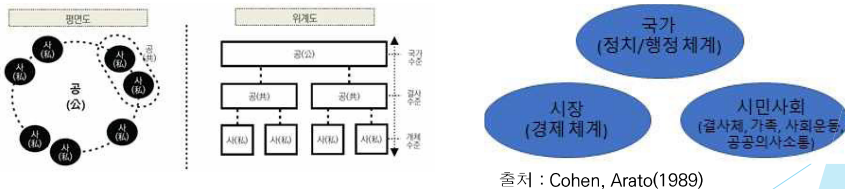
### 3. 공공성과 의료공공성

#### 공공성에 관한 논의

- 공공성은 사회적으로 필요한 재화나 서비스를 제공하는 것뿐만 아니라 개인 또는 집단의 행위, 특정 사안에 관한 판단 등 모든 인간 생활과 관련성을 지님
- ✓ 이러한 공공성은 사회적으로 구성되는 개념으로 변화 가능하며, 기존의 공적 질서가 새로운 공적 질서로 재구성되는 현상을 보여주는 시대적 가치(조대엽, 홍성태, 2013)
- ✓ 한국사회에서 공공성 개념은 공식적인 것(officialness)인 것으로서의 의미와 공적인 것(publicness)으로서의 의미라는 이중적인 함의를 지님(백승현, 2002)
- ✓ 김선경, 박정민(2018)은 공공성 논의의 경향을 1) 공공성을 국가나 국가 활동의 법적 존재로 보는 입장, 2) 과정적인 절차적인 차원, 3) 결과적 차원에서의 공공성으로 접근

### 3. 공공성과 의료공공성

- 1) 공공성은 시민을 대상으로 함. '공적인 것'의 어원인 라틴어 publicus는 populus의 형용사 형태. populus는 영어로 people을 의미, 공적인 것은 '시민의 것'이라는 의미
- 2) 공공성은 국가수준의 공(公)적인 영역이거나 또는 공동체 수준의 공(共)적인 영역이라 할 수 있음(권향원, 2020). 시민사회 영역 구분에서는 코헨과 아라토의 시민사회 3분형 모델 적합



- 3) 공공성은 공개성을 가짐. 한나 아렌트(1958), 하버마스(1961)의 공론장에 관한 논의와 관련. 독일어로 공공(Öffentlichkeit)은 영어로 open으로 번역(이재봉 외, 2010).

### 3. 공공성과 의료공공성

- 공공성의 특징을 통해 의료공공성을 도출, 의료공공성은 특성, 성질로서 추구하는 방향에 관한 것
- 본 논문에서 의료공공성이란 '1) 사회적 공익을 목적으로 2) 국민들에게 3) 의료 관련 서비스를 제공하며, 4) 과정 및 운영의 공개성을 가지는 특성'으로 정의
- ✓ 시장 의료기관의 공공성에 대해 현실적인 측면을 고려하여 결과적 공공성을 가지는 것으로 고려
- ✓ 의료서비스에 관련된 대상이나 현상, 과정 속에 공공성 존재 여부를 중요하게 살펴 볼 필요가 있으며, 따라서 의료서비스의 제공영역, 목적, 제공서비스의 측면에서 분석이 필요
- 기존 의료공공성 대비 강조 지점
- (1) 기존의 정부-시장의 2분법적 구조에서 정부-시장-시민사회의 3분법으로 변경
- ✓ (2) 의료서비스 분야에서는 정치권한과 시민사회 권한은 상대적으로 파트너십 가능
- ✓ (3) 규범적 측면에서 공개성(주민의 참여, 지역사회 협력 등)을 강조

### 4. 시장 의료기관과의 비교(계속)

#### 1) 의료복지사회적협동조합

- 의료복지사회적협동조합(이하 의료사협)은 1994년 안성에서 시작되어 2020년 2월 현재 25개의 의료사협과 1개의 연합조직이 운영되고 있고, 4만8천여 명의 조합원이 참여
- 의료사협 운동의 배경은 건강불평등과 의료사각지대, 지방자치화
- 의료생활협동조합 → 의료소비자생활협동조합(1999년) → 의료복지사회적협동조합(2012년) 전환
- 핵심가치는 “지역주민이 연대하여 보건의료와 예방체계를 구축하여 스스로 건강한 공동체를 육성하는 것” (의료사협연합회, 2020) 또는 “개인이 아닌 공공의 이익과 주민건강증진 및 예방활동, 조합원[이] 주인인 의료기관 운영, 믿을 수 있는 의료서비스 등 주민 스스로가 자신의 건강을 지키기 위한 주민조직을 통하여 지역사회 안전망을 만드는 운동” (우세옥, 2020)
- 의료사협의 활동범위로 주치의 사업, 방문의료, 마을 건강환경 조성, 커뮤니티케어 시범사업
- 의료사협의 의료공공성에 해당하는 부분은 (1) 시민참여 증시되는 보건의료체계 구축, (2) 지역사회 예방보건관리체계 구축, (3) 고령사회 대비 의료복지체계 구축, (4) 건강한 마을만들기

## 4. 시장 의료기관과의 비교(계속)

### 2) 시장영역 의료기관의 의료공공성

- 2012년 “공공보건의료에 관한 법률” 개정안을 바탕으로 민간의료기관도 공공보건의료 기능을 수행할 수 있는 계기가 열림. 이에 따라 2013년에 민간의료기관의 의료공익성(=의료공공성)을 조사한 바 있음(정연 외, 2016). 다만 300여곳을 목표로 삼았으나 10% 수준의 낮은 응답률
- 이 조사에서 지역사회 연계 같은 사회적 책무활동과 가치창출 수준의 임상적 책무성(고신뢰 조직활동)은 낮게 나타나며, 공개적 측면에서는 정보공개나 의견수렴, 자문 형식 수준에 그치며, 지역의 미충족 보건의료서비스 제공계획을 수립은 저조한 것으로 나타남(정연 외, 2016)
- 주목할 점으로 (1) 공공성이라는 것을 수익성과 대립되는 가치로, 그리고 정부의 통제로 인식. (2) 공공보건의료활동의 수행 동기는 조직의 생존과 규범적 실천으로 자원의존이 강함(정연 외, 2016)

## 4. 시장 의료기관과의 비교(계속)

| 구분                    | 시장 의료기관             | 의료사험                         |
|-----------------------|---------------------|------------------------------|
| 수행동기                  | 조직의 생존, 규범적 실천      | 지역의 보건의료 예방체계 구축             |
| 수익성 추구                | 높음                  | 상대적으로 낮음                     |
| 의료형태                  | 짧은 진료시간, 광잉진료 발생    | 충분한 진료시간, 적정의료 추구            |
| 공공성에 대한 인식            | 수익성에 대립하는 것         | 수익성보다 우선하는 것                 |
| 정치적 영향(공공성 요구)에 대한 태도 | 정부의 통제로 인식          | 협력사업 발굴의 형태로 대응              |
| 주민들의 참여               | 정보공개, 의견수렴 등의 참여 수준 | 주민소유의 병원 소유<br>(가장 높은 참여 수준) |
| 지역사업 참여 여부            | 지역협력 사업 저조          | 지역협력 사업 적극 발굴, 파트너십 추구       |
| 강점 분야                 | 급성 치료               | 1차 의료, 예방, 방문의료              |

## 5. 의료서비스 관련 협동조합 사례(계속)

### (1) 유사 의료생협 사례

- 생협법 제정 후 비의료인에 의한 의료기관 개설이 가능해지면서 유사의료생협이 등장(정지연, 2015)
- 생협법을 악용하여 설립된 유사의료생협은 허위 조합원 구성 및 형식적인 이사회 구성
- 부당한 의료행위를 통해 정부의 요양급여나 보조금 등의 혜택까지 가져가는 행위는 건강보험 재정 누수의 원인이 되고 있음, 2018년 10월달에도 10억 원 이상을 횡령한 의료생협 형태의 요양원 적발

### (2) 의사회협동조합

#### ■ 동네의사회협동조합

- 경영의 어려움을 겪는 의료기관에 서비스 제공을 위해 의사들이 함께 2017년에 협동조합을 설립
- 제공서비스는 1) 동네의원이 개별수행이 어려운 사업을 공동추진하고, 2) 병원경영지원, 복지물, 소품물 사업(의료용품 공동구매 등)을 운영
- 12개의 의사회협동조합이 운영 중, 진료과목 또는 지역에 따라서 협동조합을 구성하고 있음
- 비뇨기과의사회협동조합이 2015년 처음으로 설립한 대표적인 의사회협동조합
- 일부(중랑구의사회, 아산시의회협동조합)의 경우, 취약계층어린이후원금 등의 CSR활동 운영

## 6. 의료공공성

- 협동조합이라는 형식적인 측면만으로는 (의료)공공성을 가지는지에 관한 판단은 불가
- ✓ 의사회협동조합을 통해서 조합원인 병원의 경영은 개선될 수 있으나, 이것이 환자에게 직접적인 이익을 제공했다고 판단하기는 어려움. 즉, 의사회협동조합은 영리를 추구하기 위해 구매협상력을 높이고, 시장의 기능을 협동조합의 형식을 통해 조합원의 생존력을 높이는 집단공공성 수준

| 구분          | 유사 의료생협                             | 의사회협동조합                         | 의료사협                                          |
|-------------|-------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------|
| 협동조합의 정당성   | 없음                                  | 있음                              | 있음                                            |
| 조직 성격       | 사무장 병원                              | 소비자협동조합                         | 의료복지사회적협동조합                                   |
| 협동조합의 주요 영역 | -                                   | 시장                              | 시민사회                                          |
| 주요 목적       | 사익 추구                               | 집단이익 추구                         | 사회이익 추구                                       |
| 주요 활동       | 의료서비스 (치과, 요양병원 등)                  | 경영 운영 지원 (병원 물품 공동 구매, 정보 공유 등) | 1차 의료서비스 (가정의학과, 치과, 한의원 등) 및 지역 주민 건강 교육/조직화 |
| 기타          | 2018년 하반기까지 비리 적발, 복지부도 의료생협 허가 부정적 | 전공 또는 지역별로 설립(현재 12개)           | 정부 지원사업을 통해 조직 발전에 도움 받음                      |

## 7. 마무리

- 기존의 정부, 민간의 이분법적 논의에서 의료사협을 포함하여 의료공공성의 논의를 살펴봄
- 의료사협은 의료공공성 측면에서 목적, 공개성(주민 참여, 지역협력) 측면에서 시장 의료기관보다 높은 수준의 의료공공성을 가지는 것으로 나타남
- 또한 의료사협처럼 협동조합 명칭을 사용하지만, 유사의료사협은 의료공공성을 훼손시키는 불법적 조직이며, 의사협회등조합의 성격은 조합원 이익을 추구하므로 의료공공성과 직접적인 관련이 없음
- 향후 연구
  - ✓ 기존 의료공공성 측면에서 의료사협을 포함하여 시장 의료기관의 공공성 추구 가능성 추가 논의 필요
  - ✓ 인터뷰, 설문조사 등을 통해 의료사협의 의료공공성에 관한 추가 조사가 필요. 특히 수익성과 공공성처럼 대립하는 부분 등에 대해서는 정교하게 비교할 수 있는 방안 필요
  - ✓ 의료사협이 지역사회와 의료공공성을 강화하는 협력방안에 관한 연구 필요

## 참고문헌

- Anderson, S. (2012). Public, private, neither, both? Publicness theory and the analysis of healthcare organisations. *Social Science & Medicine*, 74(3).
- Arendt, (1958). *Hannah, The Human Condition* Chicago: The University Chicago Press, 이진우 역. (2017). *인간의 조건*, 파주: 푸른숲,
- Haque MS, The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review* 2001;61(1):
- Scott C. (2001). *Public and private roles in health care systems*: Open University Press Buckingham.
- 김신. (2010). 공보건의료체계 현황과 발전방안, 『보건복지포럼』, 제169호.
- 권항원. (2020). 공공성 개념 : 학제적 이해 및 현실적 쟁점, *정부학 연구* 26(1).
- 문정주. (2011). 서울시 의료의 공공성 강화, 『월간 복지동향』, 제157호.
- 백승현. (2002). 한국의 시민단체(NGO)와 공공성 형성, *시민정치학회보*, 5.
- 우세욱. (2020). "신규 의료사협 설립 교육". 한국의료복지사회적협동조합연합회. 의료복지사회적협동조합. 2020. <http://www.hwsocoop.or.kr/html/>. 2020년 10월 1일 방문.
- 이규식. (2001). 의료의 공공성제고와 공공의료기관 확충 논의의 검토, 『보건행정학회지』, 11(1).
- 이재복, 홍윤키, 조한상, 문재원, 김용규, 허리금, 윤수중. (2010). 공공성과 로컬리티. *로컬리티 인문학*(4).
- 정연, 이근찬, 유명순. (2011). 한국 민간의료기관의 공익성 : 분석틀 개발과 현황의 측정. *보건사회연구*, 26(4).
- 정지연. (2015). "한국 의료생협운동의 성격변화에 관한 연구- 주민참여형 의료생협을 중심으로", *고려대학교 사회학 석사학위 논문*.
- 조대업·홍성태. (2013). 공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형. 『아세아연구』, 56(2).



## 세션 2

# 지역사회와 돌봄

“노인 재가돌봄서비스 이용과 우울수준:  
문화여가돌봄서비스의 조절효과를 중심으로”

김일호(동국대)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

# 재가돌봄과 여가돌봄 이용노인의 우울수준

## 여가 돌봄서비스의 조절효과

November, 25, 2020

김 일 호, 김정석  
(동국대학교 인구와사회협동연구소)



동국대학교 인구와사회협동연구소  
Center for Collaborative Research on Population and Society

1. 서론
2. 연구목적
3. 연구방법
4. 연구결과
5. 요약 및 결론



동국대학교 인구와사회협동연구소  
Center for Collaborative Research on Population and Society

# I. 서론

## Background

- 최근 들어 ‘압축적 고령화’와 함께 ‘활동적 노화’, ‘성공적 노화’, ‘노인돌봄’ 관련 사회정책적 관심이 매우 급증하고 있음
- 고령화의 이론적 시각에 근거한 노인의 삶의 질 향상을 위한 노인 복지정책 연구가 매우 요구됨.
- 이 연구는 고령화의 주요 사회이론인 역할이론(Role Theory), 사회적 와해이론(Social Breakdown Theory), 활동이론(Activity Theory)을 적용하여
- 공공 재가돌봄 이용노인과, 여가돌봄 이용노인의 우울증상에 미치는 영향 및 여가돌봄 서비스의 조절효과를 검증하고자 함.

# Background

## ➤역할이론 (Role Theory)

- 개인은 역할을 수행하면서 자신을 사회적 존재로 인식하며, 자아개념을 형성하며(Cortell, 1942; Hooyman & Kiyak, 2005: 284에서 재인용), 사회적 역할은 연령이나 생애단계와 연결되어 규정되어지고, 연령규범이 매개체가 됨.
- 연령규범은 특정연령에 따른 적합한 역할과 제한에 대한 사회적 기대와 믿음체계로서, 연령에 따른 사회화(socialization)를 통해 연령규범을 흡수 하고, 기존사회질서에 통합됨
- 노년기는 기존에 수행하던 역할상실, 단절, 불확실성을 경험하는 생애단계이며(Passuth & Bengtson., 1988), 노인의 사회적 정체성과 자아존중감의 저하와 밀접하게 연관되어 있음(Rosow, 1985; Hooyman & Kiyak, 2005: 288에서 재인용)

# Background

## ➤사회적 와해이론 (Social Breakdown Theory)

- 노인들이 사회 속에서 어떻게 자신의 능력(competence)을 상실하고, 의존적인 존재로 인식하는가를 설명함 (Matcha, 997)
- 노년기는 정신적, 신체적 쇠퇴나 허약함으로 특징지어지며, 역할상실, 불분명한 규범, 준거집단 부재로 자아개념이 취약함
- 건강상태가 악화된 노인은 가족이나 친척, 의료인, 요양보호사 등에게 간호와 일상생활의 돌봄을 의존하는 존재가 됨
- 노인을 무능하고 쓸모 없는 존재로 보는 전사회적(societal) 시각은, 노인 스스로가 자신을 가정과 사회에서 폐물로 인식하게 되며, 체념상태의 무력감과 사회심리적 능력에 부정적인 순환고리에 빠지게 됨 (Kuyper & Bengtson 1973)

# Background

## ➤ 활동이론 (Activity Theory)

- 노년기 변화(역할 상실 등)에 적응기전을 설명하며, 개인의 역할이 자아개념 유지에 매우 중요하다는 것에서 출발하고, 활발한 활동은 삶의 만족도를 증가시킨다는 이론(Havighurst, 1968; Havighurst, Albrecht, 1953)
- 노년기는 신체, 생리적 노화와 건강 쇠퇴를 제외한 사회적, 심리적 욕구가 중년기와 동일함
- 중년기와 같이 지속적인 활동과 사회참여를 통해 최적의 노화를 유지하는 것이 긍정적 자아개념을 유지하고 성공적인 노화를 이끌어 낼 수 있음 (British Geriatric Society, 2011; Health care in care homes, 2012; Goodwin, Dixon, Anderson & Wodchis, 2014).
- 노인들이 새로운 역할 개발과 지속적 활동참여는 더 많은 역할 지지와 호응을 사회로부터 이끌어내어, 긍정적 자아개념과 생활만족도를 높임 (Lemon, Bengtson & Peterson 1927).

## 국내외 선행연구

- **역할이론 (Role Theory), 사회적 와해이론 (Social Breakdown Theory) 관련 국내외 선행연구**
- 독립적인 일상생활 수행 능력은 성공적인 노화와 높은 삶의 만족도에 매우 중요한 설명요인임(Roos & Havens, 1991)
- 일상생활의 의존도와 우울증상의 높은 상관성 (정영미, 2007)
- 노인의 신체적, 정신적 건강 수준과 생활만족도의 높은 연관성 (서희숙, 2006)

## 국내외 선행연구

### ➤ 활동이론 (Activity Theory) 관련 국내외 선행연구

- 노인주거복지시설 노인들의 활동적인 프로그램참여, 사회적 관계형성, 운동 등 규칙적인 신체적, 사회적 활동이 성공적인 노화에 기여함 (고대선, 원영신, 2005).
- 여성노인의 고독, 무력, 우울과 여가활동만족의 연관성을 제시하고, 여가활동의 만족은 생활만족도에 유의한 영향을 미침 (원형중, 2005)
- 반면 ‘모든 노인’이 사회활동을 원하는 것이 아니며, 생활경험, 인성, 사회경제적 자원 등에 따라 달라질 수 있으며, 반드시 생활만족도와 연관성이 있는 것은 아니라는 가설도 있음 (Hooyman & Kiyak, 2005).

## Background

- 우리나라 공적 제도에 기반한 재가돌봄서비스는 혼자서 일상생활을 영위하기 어려운 만성중증환자, 급성기 환자, 만성질환 관리가 필요한 노인 등에게
- 가사수발과 신체수발, 일상생활 지원, 방문간호, 방문목욕, 식사배달 등을 지원하는 서비스로서
- 재가돌봄 이용노인은 신체기능 저하, 역할 상실, 사회적 단절감 등으로 인한 높은 우울증상과 밀접한 연관성이 있을 것임.
- 반면, 여가돌봄서비스는 문화여가활동, 평생교육활동, 체험여행활동 등 여가활동을 지원하는 서비스로
- 여가돌봄 이용노인은 지속적인 활동참여와 사회적 관계를 맺음으로 긍정적 자아개념과 높은 생활만족으로 낮은 우울증상과 관련이 있을 것임

## 연구 가설

- 첫째, 재가돌봄 이용노인은 우울증상과 높은 정의 연관성이 있을 것이다.
- 둘째, 여가돌봄 이용노인은 우울증상과 부의 연관성이 있을 것이다.
- 셋째, 여가돌봄서비스는 재가돌봄 이용노인과 우울증상의 연관성을 완화시킬 것이다.

## II. 연구방법 및 결과

# Purpose

Methods

Statistics

Results

재가돌봄과 여가돌봄 이용노인의 우울증상: 여가돌봄서비스의 조절효과

노인의 우울증상의 인구사회경제적 격차 파악

재가돌봄과 여가돌봄 이용노인의 우울증상의 연관성 파악

여가돌봄서비스의 조절 효과 평가

동국대학교 인구와사회협동연구소  
Center for Collaborative Research on Population and Society

Purpose

# Methods

Statistics

Results

Data

• 2019년 한국복지패널조사

Study Design

• 단면 연구

Sample

• 65세 이상 노인 4,494명

동국대학교 인구와사회협동연구소  
Center for Collaborative Research on Population and Society



### 종속변수

- 우울증상: CESD-11 단축형 척도
- 우울수준 신뢰도 값은: Cronbach's  $\alpha=0.885$
- CES-D척도 11문항의 합(총점 0~33점 분포)에 20/11을 곱하여 계산한 값이 16점보다 높으면 우울하다고 정의

### 재가돌봄과 문화여가돌봄

- 재가돌봄: ① 노인무료급식, ② 물품지원, ③ 가정봉사서비스, ④ 식사(밀반찬) 배달 서비스, ⑤ 방문가정간호, 간병, 목욕서비스, ⑥ 이동 편의서비스, ⑦ 주·야간보호 서비스
- 여가돌봄: 사회교육서비스(한글교실, 생활요가, 노래교실 등)

### 통제변수

- 인구사회경제적 변수: 연령, 성, 결혼상태, 교육수준, 가구소득, 종교, 독거노인 여부, 주관적 건강수준, 만성질환
- 소득수준: 응답노인 가구의 총소득을 가구원수로 나눈 균등화 가구소득(=전체 가구소득/가구원수<sup>0.5</sup>)의 평균소득을 기준으로 3 분위로 나눔

### 조절변수

- 여가돌봄서비스 (한글교실, 생활요가, 노래교실 등)



#### 기술적 통계분석

- 인구 사회경제적 변수와 질병유형, 재가돌봄, 여가돌봄의 빈도와 백분율
- 각 변수의 우울증상 비교(chi-square test)

#### 로지스틱 회귀분석

재가돌봄과 여가돌봄 이용노인과 우울증상의 연관성 분석

#### 교호작용 검증

재가돌봄과 우울증상에 대한 여가돌봄의 조절 효과 평가

## III. 연구 결과

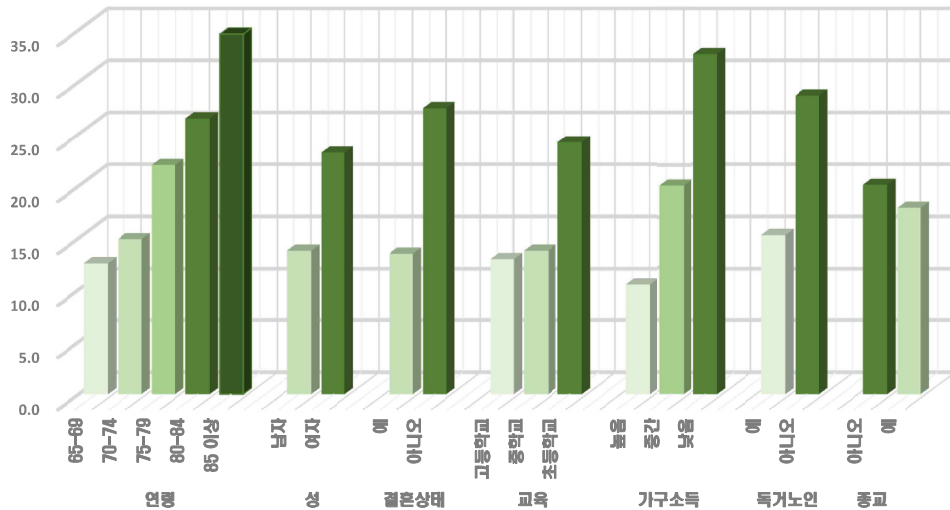
## 인구사회학적특성

조절변수, 독립변인

교육수준별 차이

질병유형별 욕구차이

### 인구 사회경제학적 특성과 우울증상



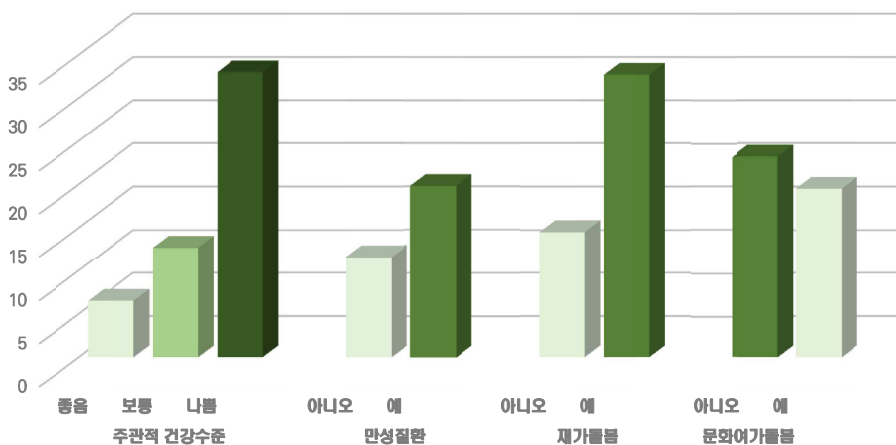
인구사회학적특성

## 조절, 독립변인

교육수준별 차이

질병유형별 욕구차이

### 건강상태, 조절변인과 우울증상



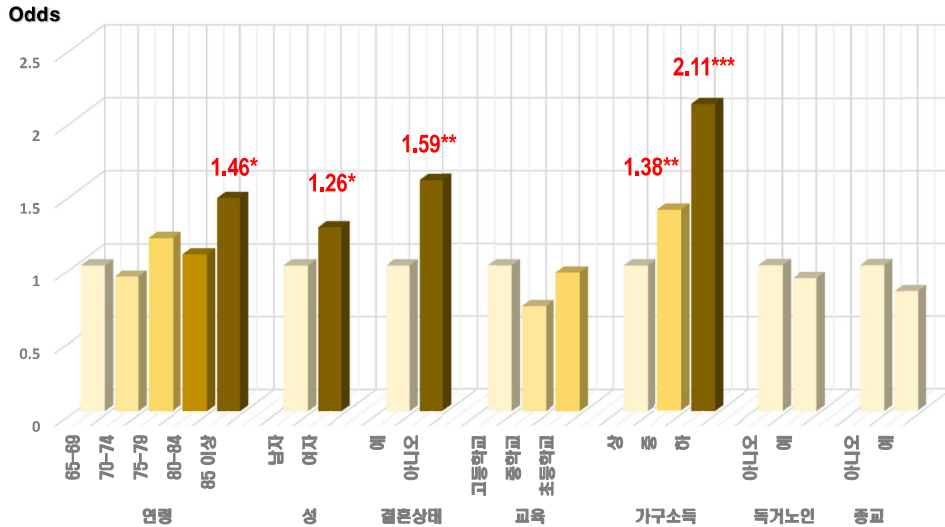
인구사회학적특성

조절, 독립변수

## 인구사회학적 우울증상

돌봄유형별 격차

### 인구 사회경제학적 특성과 우울증상



동국대학교 인구와사회협동연구소  
Center for Collaborative Research on Population and Society

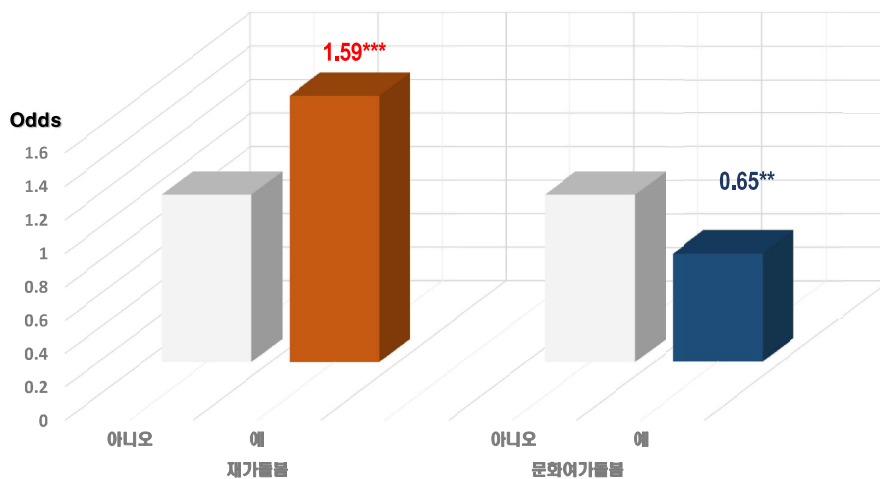
\* 0.05, \*\* 0.01, \*\*\* 0.001

인구사회학적특성

조절, 독립변수

## 돌봄유형별 우울증상차이

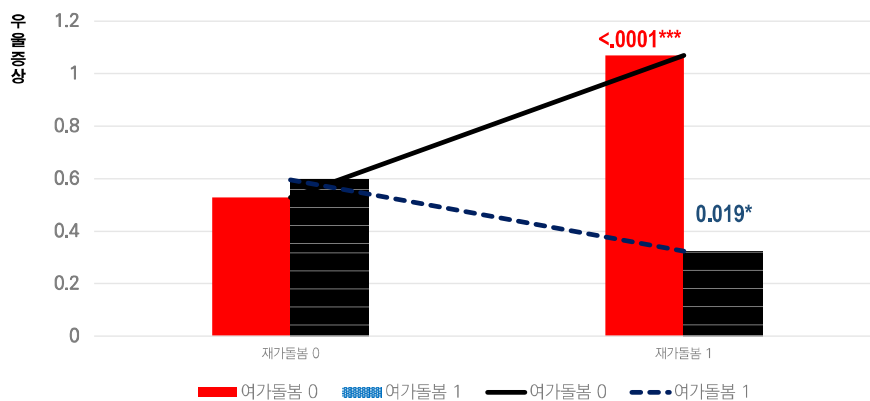
### 돌봄유형별 우울증상



동국대학교 인구와사회협동연구소  
Center for Collaborative Research on Population and Society

\* 0.05, \*\* 0.01, \*\*\* 0.001

## 여가돌봄 교호작용



## IV. Summary

## 요약 (돌봄서비스 유형별 우울증상)

- 재가돌봄 이용노인의 우울증상이 유의하게 높음 ( $p < .0001$ )
  - 재가돌봄 이용노인: 32.7%, 비이용 노인: 14.5%
- 여가돌봄 이용노인의 우울증상이 유의하게 낮음( $p < .05$ )
  - 여가돌봄 이용노인: 19.5%, 비이용 노인: 23.2%
- ✓ 인구 사회경제적, 건강관련 변수를 통제하고, 재가돌봄 이용노인이 비이용 노인에 비하여 우울증상이 통계적으로 유의미하게 높음(OR 1.59, 95%CI 1.27-2.00)
- ✓ 여가돌봄 이용노인은 비이용노인에 비하여 우울증상이 통계적으로 유의미하게 낮았음(OR 0.65, 95%CI 0.46-0.92)

## 요약 (여가돌봄서비스의 조절효과)

- 재가돌봄 서비스와 여가돌봄 서비스의 상호작용항을 투입하여 여가돌봄 서비스의 조절효과를 분석한 결과,
- 재가돌봄 이용노인과 우울증상의 연관성은 여가돌봄 이용노인에서 유의하게 감소하였다(OR 0.48, 95%CI 0.31-0.75,  $p = 0.019$ )

## V. Conclusion



### 결론

- 연구결과, 공공 재가돌봄 이용노인은 우울증상과의 연관성이 유의하게 높아, 사회적 노화이론 중 역할이론이나 사회적 와해이론(Social Breakdown Theory)의 연구가설을 지지하고 있음,
- 반면, 여가활동 돌봄은 낮은 우울증상과 연관성이 높았으며, 재가돌봄 이용노인의 우울증상과의 연관성을 유의하게 감소시켜, 활동이론의 연구결과를 지지했음
- 이 연구결과는 여가돌봄서비스의 정신건강의 긍정적인 효과를 제시하고 있으며, 재가돌봄서비스 제공과 병행하여 여가돌봄서비스를 개발 확대할 필요성을 제시함

감사합니다



동국대학교 인구와사회협동연구소  
Center for Collaborative Research on Population and Society



# 세션 3

## 외국인 주민과 정체성

2020년 한국이민학회 연례학술대회



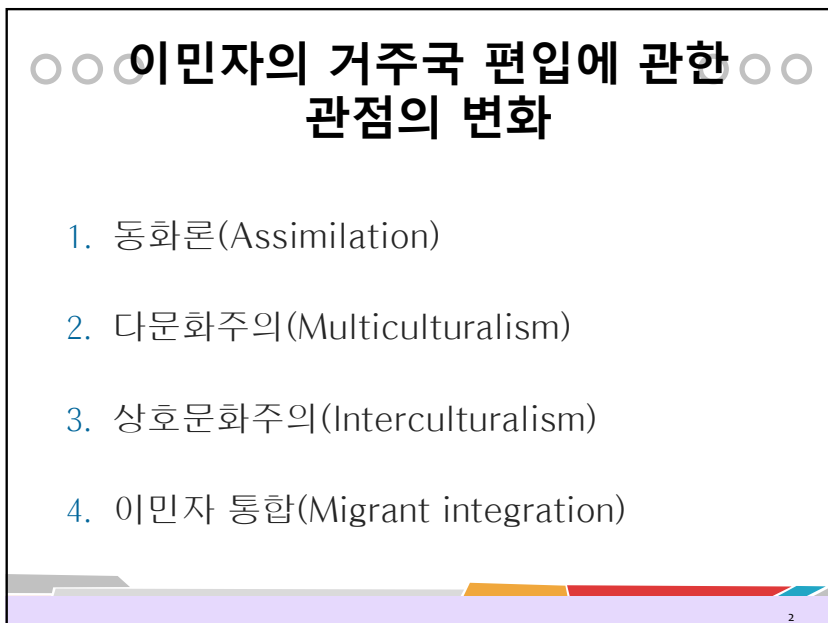
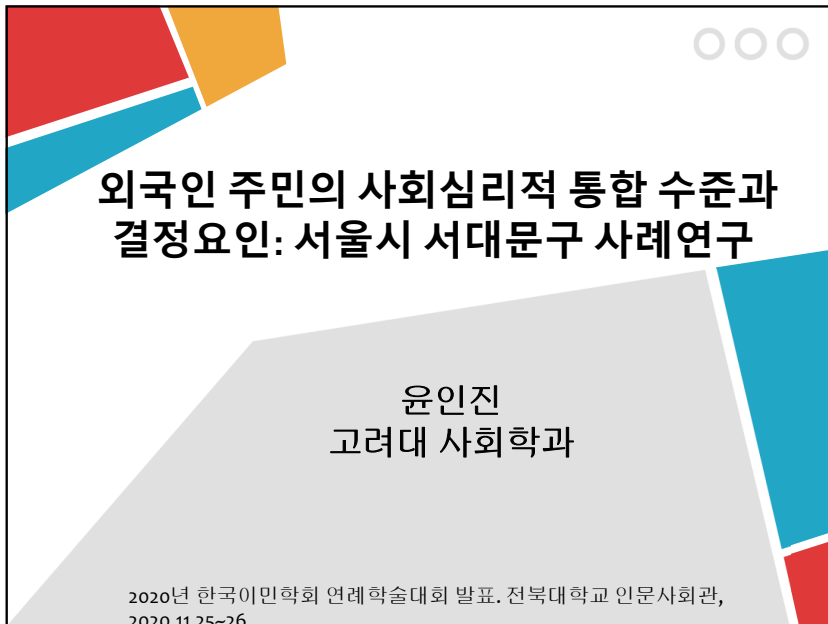
# 세션 3

## 외국인 주민과 정체성

“외국인 주민의 사회통합 수준과 결정요인:  
서울시 서대문구 사례연구”

윤인진(고려대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회



## 이민자 통합의 현실적 유용성

- 한국은 다문화주의를 실천하기에 아직은 척박한 토양
- 다문화, 다문화주의에 대한 부정적 시각
- 상호문화주의는 아직 사상과 담론에 머물고 불평등, 차별과 같은 실제 문제 해결에 취약
- 이민자 통합은 현재 이민자가 당면한 실제 문제를 해결해서 이들의 권익을 증진하고, 거주국 사회로의 적극적인 참여와 통합을 촉진

3

## 이민자통합정책지수

- 2004년 15개 국가 조사 -> 2012년 한국포함 37개국 조사 -> 2014년 한국 포함 38개국 조사 -> 2019년 52개국 조사
- 공식적으로 수집, 확인할 수 있는 문서(법령, 정책, 출판물 등)를 토대로 개별 국가의 이민자 통합 수준 판단
- 8개 정책 영역- 각 영역당 4개의 하위 차원 - 각 차원당 3~7개 문항들의 평균값으로 환산하여 이민자통합지수 산출
- 국가 간 횡단 비교 및 변화를 추적할 수 있는 시계열적 비교 가능

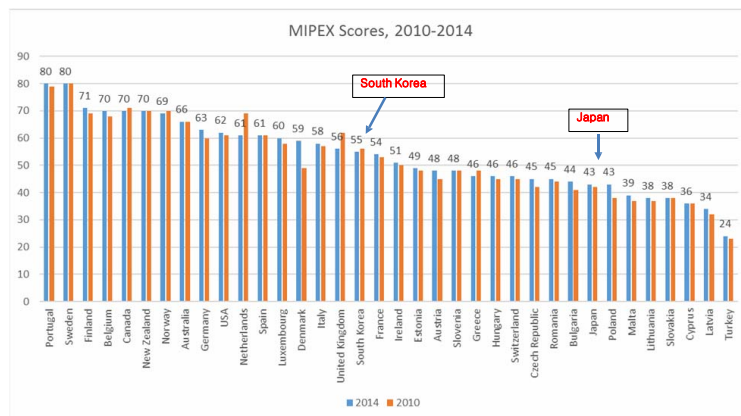
4

## ○○○ 이민자통합의 8가지 영역 ○○○

1. 노동시장 이동(Labor market mobility)
2. 가족 재결합(Family reunion)
3. 교육(Education)
4. 정치 참여(Political participation)
5. 건강(Health)
6. 장기 거주(Long term residence)
7. 국적 취득(Access to nationality)
8. 반차별(Anti-discrimination)

5

## ○○○ 국가별 MIPEX 총점, 2010-2014 ○○○



6

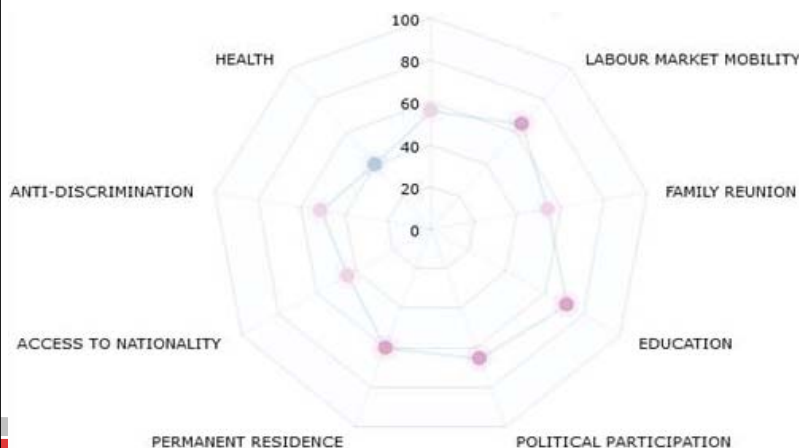
## ○○○ 2019 MIPEX V 점수(5개국) ○○○

| Indicator                  | Year | Value |         |        |       |        |
|----------------------------|------|-------|---------|--------|-------|--------|
|                            |      | Korea | Czechia | Norway | Japan | Latvia |
| Overall Score (w/o Health) | 2014 | 60    | 46      | 71     | 43    | 36     |
|                            | 2019 | 59    | 48      | 69     | 44    | 38     |
| Overall Score (w/ Health)  | 2014 | 58    | 47      | 72     | 46    | 34     |
|                            | 2019 | 56    | 50      | 69     | 47    | 37     |

※ Based on the Results as of Oct. 25<sup>th</sup> 2020 at MIPEX 2020 (<https://www.mipex.eu/>)

출처: 윤광일, “MIPEX and Korea: Change and Assessment.” <동아시아의 이민자통합> 국제학술회의 발표문. 고려대학교. 2020.10.30~31.

## ○○○ 한국의 2019 MIPEX 영역별 점수 ○○○



## ○○○이민자통합정책지수의 한계○○○

1. 소속감과 유대 관계와 같은 사회심리적인 영역이 제외됨
2. 이민자 신분의 다양성을 고려하지 않음
3. 관련 법과 정책의 존재 여부만으로 생활 속에서의 이민자 통합의 실제 수준을 측정하기 어려움

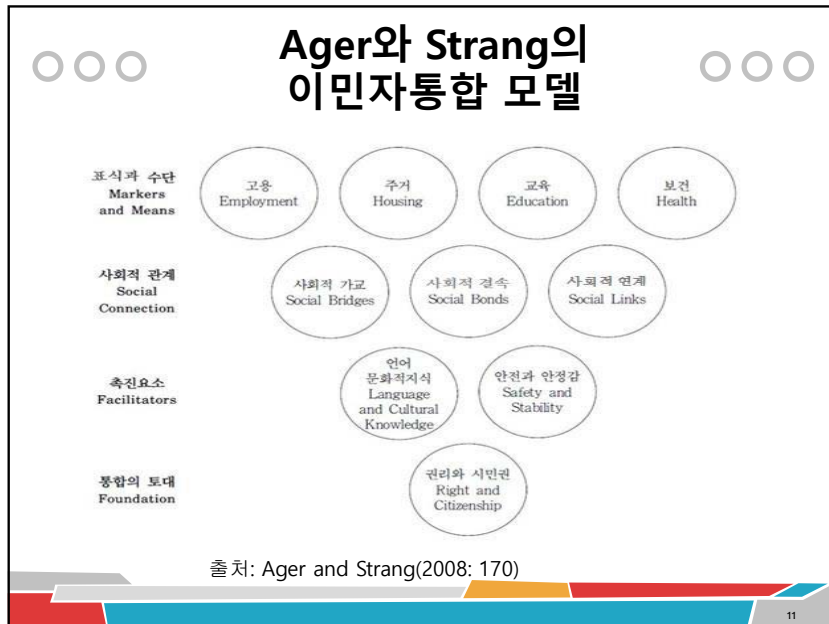
9

## ○○○ Ager와 Strang의 이민자통합 모델 ○○○

- 영국에서 난민의 사회통합을 연구하면서 통합의 토대, 촉진요소, 사회적 관계, 지표와 수단으로 구성된 분석틀을 제안
- 이민자통합 조건들의 단계적, 위계적 연계성에 주목
- 법과 제도의 정비가 아닌 실제 이민자의 통합 수준을 조사

10





## Ager and Strang 모델의 한계

1. 가치통합은 통합의 중요한 차원(소속감, 신뢰감)인데 모델에 포함되지 않음
2. 통합은 상호적인 과정이지 일방적인 동화가 아님. 문화다양성과 이민자의 문화권은 존중되고 보호되어야 하나 모델에는 포함되지 않음

## 이민자의 가치통합

- 가치통합에는 소속감과 연대감과 같은 사회심리적 요인과 다문화 수용성이 포함될 수 있음
- 이러한 지수를 사용하면 한 사회에서 이민자가 가치적으로 어느 정도 선주민과 통합되어 있는지, 문화 다양성이 실현되는지를 파악할 수 있게 됨

13

## 수정 이민자통합 모델



출처: 윤인진의 2019년 논문(“탈북민의 사회통합 모델과 통합 실태”, 『문화와 정치』 6(1): 61-92)에서 제시된 그림을 수정

14



## 연구 목적



- 이민자의 체계통합과 가치통합의 두 가지 차원 중 가치통합에 해당하는 소속감의 수준과 양태를 측정
- 서울시 서대문구의 외국인주민의 지역사회 주민으로서의 소속감과 한국사회 구성원이라는 소속감을 통해서 한국의 이민자의 소속감을 측정
- 소속감에 영향을 미치는 주요 결정요인을 규명
- 연구결과에 근거한 정책 제언



## 자료



- ▶ 원자료는 서울시 서대문구에 체류하는 외국인주민을 대상으로 2020년 7월부터 10월까지 전문조사회사(엠브레인)가 일대일 면접을 해서 수집
- ▶ 응답자는 총 418명으로 외국인근로자(12.4%), 결혼이민자(12.9%), 유학생(28.9%), 외국국적동포(12.2%), 기타(33.5%)로 구성



## 응답자 특성



- 성별: 총 418명으로 남성 158명(37.8%), 여성 260명(62.2%)
- 연령: 20대 45.2%, 30대 21.1%, 40대 18.4%, 50대 12%, 60대 이상 3.3%
- 비자유형: 외국인근로자 12.4%, 결혼이민자 12.9%, 유학생 28.9%, 외국국적동포 12.2%, 기타 33.5%
- 출신국: 중국 37.6%, 대만 10%, 미주/유럽/오세아니아 국가 등 21.1%
- 서대문구 거주기간: 3년 미만 49%, 3~5년 미만 24.4%, 5~10년 미만 14.8%, 10년 이상 11.7%
- 혼인상태: 미혼 52.2%, 기혼(사실혼 포함) 44%, 사별/이혼 3.8%
- 월평균 개인소득: 300만원 미만 88%, 300~500만원 미만 8.6%, 500~700만원 미만 1.7%, 700만원 이상 1.7%
- 인지 사회계층: 하층 49.9%, 중산층 23%, 상층 27.3%
- 정치 성향: 진보 30.9%, 중도 46.4%, 보수 22.7%



## 분석에 사용된 변수



- 종속변수 = 소속감(서대문구 주민 소속감 + 한국사회 구성원 소속감)

## ○○○ 서대문구 주민 소속감 ○○○

|           |             | 사례수 | 전혀 느끼지 않는다 | 별로 느끼지 않는다 | 그저 그렇다 | 약간 강하게 느낀다 | 매우 강하게 느낀다 | (5점 평균) |
|-----------|-------------|-----|------------|------------|--------|------------|------------|---------|
| 전체        |             | 418 | 1.9        | 22.0       | 58.1   | 16.0       | 1.9        | 2.94    |
| 성별        | 남성          | 158 | 2.5        | 20.3       | 57.6   | 17.7       | 1.9        | 2.96    |
|           | 여성          | 260 | 1.5        | 23.1       | 58.5   | 15.0       | 1.9        | 2.93    |
| 연령        | 20~30대      | 277 | 2.5        | 22.4       | 61.4   | 13.0       | 0.7        | 2.87    |
|           | 40~50대      | 127 | 0.8        | 21.3       | 53.5   | 21.3       | 3.1        | 3.05    |
|           | 60대 이상      | 14  | 0.0        | 21.4       | 35.7   | 28.6       | 14.3       | 3.36    |
| 서대문구 거주기간 | 3년 미만       | 205 | 3.4        | 26.8       | 59.5   | 9.3        | 1.0        | 2.78    |
|           | 3년~5년 미만    | 102 | 0.0        | 19.6       | 64.7   | 15.7       | 0.0        | 2.96    |
|           | 5년~10년 미만   | 62  | 0.0        | 19.4       | 59.7   | 21.0       | 0.0        | 3.02    |
|           | 10년 이상      | 49  | 2.0        | 10.2       | 36.7   | 38.8       | 12.2       | 3.49    |
| 비자유형      | 외국인근로자      | 52  | 0.0        | 30.8       | 65.4   | 3.8        | 0.0        | 2.73    |
|           | 결혼이민자       | 54  | 0.0        | 7.4        | 57.4   | 33.3       | 1.9        | 3.30    |
|           | 유학생         | 121 | 4.1        | 24.0       | 58.7   | 11.6       | 1.7        | 2.83    |
|           | 외국국적동포      | 51  | 0.0        | 27.5       | 56.9   | 15.7       | 0.0        | 2.88    |
|           | 기타          | 140 | 2.1        | 20.7       | 55.7   | 17.9       | 3.6        | 3.00    |
| 출신국       | 중국          | 157 | 0.6        | 26.8       | 54.8   | 17.2       | 0.6        | 2.90    |
|           | 대만          | 42  | 2.4        | 4.8        | 52.4   | 26.2       | 14.3       | 3.45    |
|           | 미주/유럽/오세아니아 | 88  | 3.4        | 23.9       | 59.1   | 13.6       | 0.0        | 2.83    |
|           | 기타          | 131 | 2.3        | 20.6       | 63.4   | 13.0       | 0.8        | 2.89    |

## ○○○ 서대문구 주민 소속감 ○○○

- 소속감의 정도는 5점 척도에서 2.94점으로 중간에 조금 못 미치는 수준
- 비율로 살펴보면 느끼지 않는다 23.9%, 그저 그렇다 58.1%, 느낀다 17.9%로 소속감을 갖지 않는 비율이 갖는 비율보다 높음
- 성별에 따른 차이는 크지 않고(남성 2.96, 여성 2.93), 연령이 높을수록 소속감이 강함
- 서대문구 거주기간이 길수록 소속감이 강함
- 비자유형에 따른 차이는 결혼이민자의 소속감이 가장 강하고, 외국인근로자가 가장 약함
- 출신국에 따른 차이는 대만 출신(화교)이 소속감이 가장 강하고 미주/유럽/오세아니아 출신(유학생)이 가장 약함

## 한국사회 구성원 소속감

|           |             | 사례수 | 전혀 느끼지 않는다 | 별로 느끼지 않는다 | 그저 그렇다 | 약간 강하게 느낀다 | 매우 강하게 느낀다 | (5점 평균) |
|-----------|-------------|-----|------------|------------|--------|------------|------------|---------|
| 전체        |             | 418 | 1.4        | 31.1       | 47.1   | 18.2       | 2.2        | 2.89    |
| 성별        | 남성          | 158 | 2.5        | 29.7       | 47.5   | 17.1       | 3.2        | 2.89    |
|           | 여성          | 260 | 0.8        | 31.9       | 46.9   | 18.8       | 1.5        | 2.88    |
| 연령        | 20~30대      | 277 | 1.8        | 34.7       | 48.4   | 14.1       | 1.1        | 2.78    |
|           | 40~50대      | 127 | 0.8        | 23.6       | 44.9   | 26.8       | 3.9        | 3.09    |
|           | 60대 이상      | 14  | 0.0        | 28.6       | 42.9   | 21.4       | 7.1        | 3.07    |
| 서대문구 거주기간 | 3년 미만       | 205 | 2.4        | 39.0       | 49.3   | 7.8        | 1.5        | 2.67    |
|           | 3년~5년 미만    | 102 | 0.0        | 34.3       | 51.0   | 14.7       | 0.0        | 2.80    |
|           | 5년~10년 미만   | 62  | 0.0        | 19.4       | 48.4   | 32.3       | 0.0        | 3.13    |
|           | 10년 이상      | 49  | 2.0        | 6.1        | 28.6   | 51.0       | 12.2       | 3.65    |
| 비자유형      | 외국인근로자      | 52  | 0.0        | 40.4       | 55.8   | 3.8        | 0.0        | 2.63    |
|           | 결혼이민자       | 54  | 0.0        | 13.0       | 46.3   | 37.0       | 3.7        | 3.31    |
|           | 유학생         | 121 | 3.3        | 42.1       | 42.1   | 9.9        | 2.5        | 2.66    |
|           | 외국국적동포      | 51  | 0.0        | 31.4       | 56.9   | 11.8       | 0.0        | 2.80    |
|           | 기타          | 140 | 1.4        | 25.0       | 45.0   | 25.7       | 2.9        | 3.04    |
| 출신국       | 중국          | 157 | 0.6        | 35.7       | 42.0   | 20.4       | 1.3        | 2.86    |
|           | 대만          | 42  | 2.4        | 11.9       | 42.9   | 28.6       | 14.3       | 3.40    |
|           | 미주/유럽/오세아니아 | 88  | 3.4        | 40.9       | 46.6   | 9.1        | 0.0        | 2.61    |
|           | 기타          | 131 | 0.8        | 25.2       | 55.0   | 18.3       | 0.8        | 2.93    |

## 한국사회 구성원 소속감

- 한국사회 구성원 소속감 정도는 5점 척도에서 2.89점으로 중간보다 낮은 수준
- 비율로 살펴보면 느끼지 않는다 32.5%, 그저 그렇다 47.1%, 느낀다 20.3%로 소속감을 갖지 않는 비율이 갖는 비율보다 높음
- 성별에 따른 차이는 크지 않고, 연령이 높을수록 소속감이 강함
- 서대문구 거주기간이 길수록 소속감이 강함
- 비자유형에 따른 차이는 결혼이민자의 소속감이 가장 강하고, 외국인근로자가 가장 약함
- 출신국에 따른 차이는 대만 출신(화교)이 가장 강하고, 미주/유럽/오세아니아 출신(유학생)이 가장 약함

○○○

## 독립변수

○○○

- 독립변수 = 연령, 한국 거주기간, 월평균 개인 소득, 비자유형(외국인근로자, 결혼이민자, 유학생), 차별폭력경험, 사회생활의 어려움
- 미포함 독립변수 = 성별(ns), 출신국(sig.), 혼인상태(sig.), 교육수준(ns), 인지 사회계층(ns), 정치성향(ns)

○○○

## 사회생활의 어려움 종류

○○○

1. 최근 1년 동안 체류 자격으로 인하여 한국 생활에 어려움 여부
2. 최근 1년 동안 한국어 능력과 한국에 관한 지식으로 인한 한국 생활의 어려움 여부
3. 지난 1년 동안 서대문구에 살면서 차별, 폭력, 또는 안전 문제로 인한 어려움 여부
4. 지난 1년 동안 한국인 주민과의 관계로 인한 어려움 여부
5. 지난 1년 동안 모국인과의 관계로 인한 어려움 여부
6. 코로나19 발생 이전과 비교했을 때, 본인 또는 본인 가족의 경제적 형편 변화 여부
7. 지난 1년 동안 주거 문제로 생활하는데 어려움 여부
8. 지난 1년 동안 건강 문제로 한국에서 사회경제적 활동을 하는데 어려움 여부

## 소속감과의 상관관계

| 연령     | 한국거주기간 | 월평균<br>개인소득 | 외국인<br>근로자 | 결혼<br>이민자 | 유학생     | 학교     | 차별<br>폭력<br>경험 | 사회<br>생활<br>어려움 |
|--------|--------|-------------|------------|-----------|---------|--------|----------------|-----------------|
| .169** | .220** | .068        | -.124*     | .217**    | -.154** | .247** | -.128**        | .079            |

## 회귀분석 결과

|                   | 표준화 회귀계수 |
|-------------------|----------|
| 연령                | -.051    |
| 한국거주기간            | .162**   |
| 월평균 개인소득          | .039     |
| 외국인근로자            | -.056    |
| 결혼이민자             | .164**   |
| 유학생               | -.072    |
| 차별폭력경험            | -.112**  |
| 사회생활 어려움          | .041     |
| 수정 R <sup>2</sup> | 8.2%     |
| N                 | 374      |



○○○

## 연구 결과

○○○

- 소속감에 가장 강하고 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수는 결혼이민자 신분이고, 그 다음으로 한국거주기간, 차별폭력경험의 순서임
- 연령, 월평균 개인소득, 외국인근로자 신분, 유학생 신분은 다른 독립변수들을 통제한 상태에서는 영향력이 강하지 않음
- 다른 변수들을 통제한 상태에서 결혼이민자는 소속감이 강하고 외국인근로자와 유학생은 소속감이 약함
- 사회생활의 어려움은 소속감에 유의미한 영향을 미치지 않음
- 주목할 점은 차별폭력경험이 소속감에 강하고 유의미한 영향을 미친다는 것임
- 외국인주인이 한국에서 생활하면서 차별과 폭력을 경험한 정도가 클수록 지역사회 주민으로서의 소속감과 한국사회 구성원이라는 소속감이 감소함

○○○

## 차별, 폭력 경험

○○○

- 차별 경험 정도는 응답자의 28%가 최소 1회 이상 차별 경험을 당했다고 보고
- 1회 13.4%, 2-3회 13.2%, 4회 이상 2.4%
- 고용 분야의 차별이 가장 빈번하고, 성희롱 차별은 가장 적음
- 폭력 경험 정도는 응답자의 25.4%가 최소 1회 이상의 폭력 경험 : 정서적 폭력(17.9%)이 가장 빈번하고, 그 다음으로 언어적 폭력(15.8%), 신체적 폭력(2.4%), 성적 폭력(2.9%), 경제적 폭력(1.7%)의 순서임



## 차별/폭력 경험과 소속감의 관계



- 차별/폭력 경험, 소속감은 인정의 문제로 귀결
- 외국인이라는 이유로 차별과 폭력을 당한 것은 선주민이 자신을 한국사회의 동등한 구성원으로 인정하지 않기 때문
- 인정이 거부되는 상황에서 거주국 사회에 소속감을 갖기 어려움



## 정책제언



- 진정한 이민자 통합은 물질적이고 구조적인 체계통합뿐만 아니라 소속감과 같은 가치통합이 함께 이뤄질 때 가능
- 다수자의 소수자에 대한 편견과 차별, 폭력과 배제는 인식개선 노력으로만 개선할 수 없음
- 개인의 행동에 실제적인 영향력을 미치는 구속력을 가진 법과 제도가 병행해야 함
- 포괄적 차별금지법 제정 필요성의 경험적 근거를 본 연구에서 찾을 수 있음

# 세션 3

## 외국인 주민과 정체성

“이주여성쉼터와 자립의 쟁점”

류다현(이민정책연구원)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

# 사회적 거리두기 상황에서 한국 이주여성 가정 폭력 대응 시스템의 개선 방안 : 해외 가정폭력 대응 사례를 중심으로

---

2020-11-26

---

한국이민학회

---

류다현

---

## 목차

- 
1. 들어가며
  2. 사회적 거리두기와 한국 이주여성
  3. 사회적 거리두기 상황의 가정폭력 대응 해외 사례
  4. 사회적 거리두기 상황 이주여성 가정폭력 대응체계  
    마련에 대한 시사점과 제언
  5. 나가며: 재난상황과 교차적 불평등

## 01. 들어가며

〈표1〉 사회적 거리두기 단계 (한국)

| 구분     | 1단계                                                                 | 1.5단계                                                               | 2단계                                                                 | 2.5단계                                                                                                           | 3단계                                                                                                  |
|--------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        | 생활방역                                                                | 지역 유행 단계                                                            |                                                                     | 전국 유행 단계                                                                                                        |                                                                                                      |
| 개념     | 생활 속 거리두기                                                           | 지역적 유행 개시                                                           | 지역 유행 급속 진파, 전국적 확산 개시                                              | 전국적 유행 본격화                                                                                                      | 전국적 대유행                                                                                              |
| 상황     | 통상적인 방역 및 의료체계의 감당 가능한 범위 내에서 유행 통제 중                               | 특정 권역에서 의료체계의 통상 대응 범위를 위협하는 수준으로 1주 이상 유행 지속                       | 1.5단계 조치 후에도 지속적 유행 증가 양상을 보이며, 유행이 전국적으로 확산되는 조짐 관찰                | 의료체계의 통상 대응 범위를 초과하는 수준으로 전국적 유행이 1주 이상 지속 또는 확대                                                                | 전국적으로 급격하게 활자가 증가하여 의료체계 붕괴 위험에 직면                                                                   |
| 기준     | · 주 평균 일일 국내 발생 확진자 수<br>· 수도권 100명, 충청·호남·경북·경남권 30명, 강원·제주 10명 미만 | · 주 평균 일일 국내 발생 확진자 수<br>· 수도권 100명, 충청·호남·경북·경남권 30명, 강원·제주 10명 미만 | · 주 평균 일일 국내 발생 확진자 수<br>· 수도권 100명, 충청·호남·경북·경남권 30명, 강원·제주 10명 미만 | · 전국 주평균 확진자 400명~500명 이상이거나, 전국 2단계 상황에서의 등·감염 등 급격한 활자 증가 상황<br>· 격상시 60대 이상 신규확진자 비율, 중증환자, 병상수용능력 등 중요하게 고려 | · 전국 주평균 확진자 800~1000명 이상이거나, 2.5단계 상황에서 더 빠른 활자 증가<br>· 격상시 60대 이상 신규확진자 비율, 중증환자, 병상수용능력 등 중요하게 고려 |
| 핵심 메시지 | 일상생활과 사회경제적 활동을 유지하면서, 코로나19 예방을 위해 방역수칙 준수                         | 지역유행 시작, 위험지역은 철저한 생활방역                                             | 지역유행 본격화, 위험지역은 불필요한 외출과 모임 자제, 사람이 많이 모이는 다중이용시설 이용 자제             | 전국 유행 확산, 가급적 집에 머무르며 외출·모임과 다중이용시설 이용을 최대한 자제                                                                  | 전국적 대유행, 원칙적으로 집에 머무르며 다른 사람과 접촉 최소화                                                                 |

출처: 중앙방역대책본부 코로나바이러스감염증-19, 서울특별시

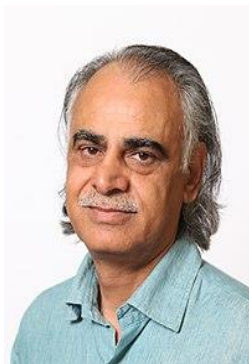
〈표2〉 사회적 거리두기 단계(Bao Thu et al., 2020)

| 단계별 | 기본 방침                                |
|-----|--------------------------------------|
| 1단계 | 바이러스가 심하게 창궐하는 특정 지역 출국 경계           |
| 2단계 | 전 지역 출국 경계                           |
| 3단계 | 쇼핑, 의료 등 특수 목적을 제외한 재택 권고 (특정 지역 중심) |
| 4단계 | 재택 권고(전 지역)                          |

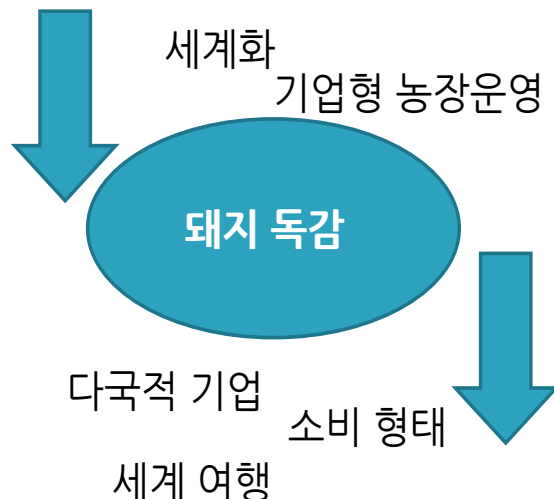
“우리는 당분간 코로나19와 함께 이런 상태로 계속해서 살아가야 할 것”(Jens Zinn, 2020; Ulrich Beck의 위험사회 재개념화)

4 / 14

## 01. 들어가며



Ziauddin Sardar



“돼지독감(위험) 자체가 전부가 아님, 위험은 항상 단순히 받아들여지는 경향이 있지만, 언제나 다차원적인 사유가 필요함(Sardar, 2010)”

## 01. 들어가며

**코로나 19**

### 젠더와 이주 차원의 사유

집을 중심으로 한 사회적 거리두기의 실시로,  
가해-피해자 분리되지 못하는 상황에서 가정폭력의 위험 증가  
(UN Women, 2020).

“#COVID19 is a public health emergency - that is fast becoming a  
human rights crisis(UN Secretary General)”

6 / 14

## 01. 들어가며

**코로나 19**

### 젠더와 이주 차원의 사유

이주여성상담소, 쉼터 등의 시설 폐쇄(2020. 8-9월 코로나 2단계~)

정부의 코로나19 피해 대응 방침 - 실업자 등에 대한 경제적 지원에 집중.

코로나19 전염병의 영향을 **성별, 인종, 계급에 따라 교차적으로 분석하고**  
**대응체계를 마련하는 해외 사례(UN, EU ...)**를 통해  
사회적 거리두기 상황의 가정폭력 대응 시스템 개선 방안을 제시하고자 함.

“#COVID19 is a public health emergency - that is fast becoming a  
human rights crisis(UN Secretary General)”

## 02. 사회적 거리두기와 한국 이주여성

〈표 3〉 이주여성의 유형화(송형주, 2010)

|           |    |           |           |
|-----------|----|-----------|-----------|
| 제도화<br>정도 | 높음 | 국제결혼 이주여성 | 일반노동 이주여성 |
|           | 낮음 | 가사노동 이주여성 | 성노동 이주여성  |

사적영역(가정)

공적영역(시장·사회)

활동 공간

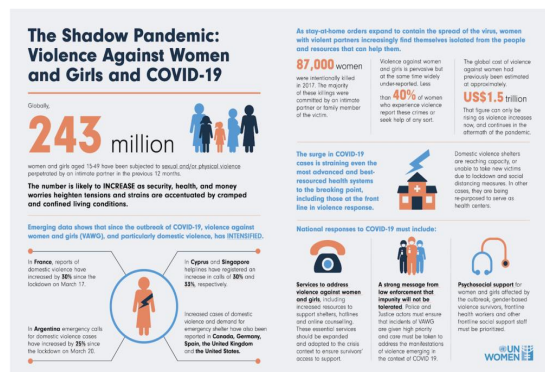
- 이주여성의 다차원적 성격에도 불구하고 일원화.  
- 이주자에 대한 우리나라의 접근: 보편적 시민권의 확대 X, 행정적 복지 시스템 위주로 전개 (김정선, 2011)

코로나19와 같은 위기상황에서 복지시스템 개편으로 이주자들에게 보장되었던 '행정적 복지' 시스템이 사라지거나, 우선순위에서 밀리고 가시화 X

사회적 거리두기

8/14

## 03. 사회적 거리두기 상황 해외 가정폭력 대응 사례



출처: UN Women, 2020

### 03. 사회적 거리두기 상황 해외 가정폭력 대응 사례

스페인·프랑스



1.1 페이지 제목

10 / 14

### 03. 사회적 거리두기 상황 해외 가정폭력 대응 사례

캐나다



Women and Gender Equality Canada

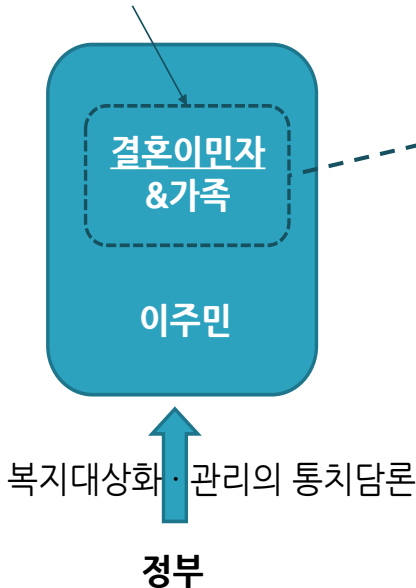
Femmes et Égalité des genres Canada





## A. (사회적 거리두기 상황의 이주여성과 초국가주의적 접근)

한국 사회 이주여성 가시화



빠르게 동화시켜야 한다는  
목적성을 가지고 접근,  
관용구로써의 “다문화”

이주여성의 다층성 무시,  
주변부 계급으로 고착화  
(김현미, 2014)

### 초국가주의적 접근

(Basch, Shiller and Blanc,  
1994; 박배균, 2009)

Hybridity,  
Fluidity

- 초국가적 연결망
- 다중적, 유연한  
문화적 정체성의 중요성
- 모국과의 지속적 연결성

12 / 14

## 04. 사회적 거리두기 상황 이주여성 가정폭력 대응체계 마련에 대한 시사점 및 제언



「Convention on preventing and  
combating violence against  
women and domestic violence」  
(EU)

▶ COVID19 & Violence

- 사회적 거리두기 상황에서 이주 · 젠더 차  
원 포함한 코로나 대응 체계의 적극적 변혁  
필요성 (물성적 성격 -> 전환)
- [구체적 지침, 안전망 구축 방안 제시]
- 마트/ 약국 등 도시와 농촌을 넘나들며 일  
상생활에서 접할 수 있는 기관과 연계한 가  
정폭력 신고 플랫폼의 확장
- 웹사이트/ 모바일 앱을 활용한 온라인 신  
고 플랫폼의 확장 필요
- 사회적 거리두기로 중단 및 활용이 부족한  
공적, 사적 시설(주민센터, 호텔 등)을 활  
용하여 가정폭력 피해 여성 전용 쉼터 및  
숙소 전환
- 온라인 기반 민간 시설 및 기관 간의 초국  
가적 네트워크 구축을 통한 본국 간의 네트  
워크 안전망 보장  
(IPV, 본국과의 네트워크를 단절시키려 하는 경우 빈번.  
본국과의 네트워크를 인지하는 경우 IPV의 감소)(ex. 일  
본-필리핀 연계쉼터시설)

---

## 05. 나가며. 재난상황과 교차적 불평등

“이 전염병은 무엇을 드러내는가?(Matthewman and Huppatz, 2020)”

재난이 갖는 사회적 측면에 대한 인지,  
이 경험(COVID19)은 다양한 위치의 사람들에게 다르게 나타날 수 있으며,  
우리는 사회적 존재로서 다양한 삶에 대한 인지와 존중 필요

**“If you see inequality as a ‘them’ problem,  
or ‘unfortunate other’ problem,  
that is a problem.”  
(Kimberle Crenshaw, African American Feminist)**

# 감사합니다

---

# 세션 3

## 외국인 주민과 정체성

“이주배경청년 니트(NEET)의 유형과 우울”

송영호(이민정책연구원) · 최영미(경기도가족여성연구원)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

## 이주배경청년 니트(NEET)의 유형과 우울

최영미(경기도가족여성연구원)

송영호(이민정책연구원)

본 연구는 이주배경청년 니트(NEET)의 사회경제적 불안정성과 그에 따른 정신건강의 관계를 분석하였다. 이를 위하여 『2018년 전국다문화가족실태조사』 자료와 이주배경 청년 20명을 대상으로 인터뷰한 자료를 사용하였다. 부모의 이주 배경에 따른 가족구조와 소득, 본인의 이주 배경 특성이 니트 결정에 미치는 영향을 살펴보았다. 그리고 이주배경 청년이 니트에 머무를 수밖에 없는 개인과 외부의 요인과 상호작용의 결과 등의 과정을 설명하고자 하였다. 두 번째로 이주배경 청년 니트 유형이 우울에 미친 영향을 분석하였다. 분석 결과를 토대로 이주배경 청년니트의 해결 방안, 사회 진출과 심리적 안정을 위한 정책 방안을 제안하였다.

# 세션 3

## 외국인 주민과 정체성

“나는 누구? 내 소속은 어디?:  
한국에서 태어난 몽골 이민자 자녀의 정체성”

윤승주(연세대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

# 나는 누구? 내 소속은 어디?

## —한국에서 태어난 몽골 이민자 자녀의 정체성—

윤 승 주

박사과정, 연세대학교

### 국문 요약

본 연구에서는 한국에서 태어난 몽골 국적인 아이들의 정체성과 소속감에 대해 다루고자 한다. 이 아이들은 몽골 이민자 가정에서 자라고 있지만 한국어, 한국 문화, 한국 음식, 어린이집, 유치원, 초등학교 등 한국의 공동체 문화 멤버십(cultural membership)에 속하고 익숙한 아이들이다. 정체성 문제는 언어와 문화가 어디에 속하는지, 시민권과 깊은 관련이 있는 지극히 사회적 문제다. 언어와 문화가 다르고 국적도 다른 일 세대 이주인 부모와는 다르게 이 아이들은 언어, 문화, 의사소통, 생활양식 등 모든 면에서 한국적인 것에 익숙하고, 그 그룹 안에 있지만 그룹이 아닌, 상상 속 한국인으로 자라고 있다.

연구 결과 몽골인 부모가 몽골 국적이면서 한국문화와 언어 공동체에 익숙한 아이들을 계속해서 그 공동체에서 자라게 하려면 부모가 그 공동체 구성원에 있을 수 있는 체류권이 있어야 한다. 부모의 체류권이 제한적이기 때문에 그들은 자녀들을 위해서 한국에서 합법적으로 체류할 수 있는 가족 동반 유학 비자를 선택해서 번갈아가면서 체류자격을 갖는다. 그 자녀들의 문화와 언어는 한국적이고, 국적은 몽골인인, 몽골 사회공동체에서 적응을 못하면서 한국사회에서 한국인으로 받아들일 수 없는 소속감이 없는 이방인들이다.

이 연구를 위해 연구자가 몽골 출신 이주 어머니 5명과 면담을 진행하였다. 연구 참여자들은 서울, 인천, 부평 등 수도권 지역에 거주하고 있으며, 만5세에서 만14세 학령기 자녀를 둔 이주 여성들이다.

[주제어] 몽골, 이주여성, 외국인, 몽골인 자녀, 정체성, 소속감

## I. 들어가는 말

어떤 사람이든 ‘나는 누구인가?’ 라는 공동체에 대한 소속감을 중요시 하다. 개인의 삶에서 제일 중요한 소속은 언어, 피부색, 국적, 계급, 종교 등이지만 소속감은 종종 국가와 연결된, 국가 소속에 대한 것은 그 시민의 권리, 즉 시민권이다. 시민권은 내국인의 권리를 보호하고, 외국인에게 배타적으로 작용한다(브라이언. S 터너. 1997:188). 예를 들어, 한국에서는 내국인에게 출산지원금이나 유치원비용 등 지원을 해주지만 한국인과 똑같이 세금내고 살고 있는 외국인에게는 출산지원금이나 유치원비용 지원 등은 없다.

전 세계인구의 3.3%이자 약 2억 4,400만 명이 국경을 넘어 낯선 외국에서 이주자로 살고 있다(World Migration Report 2018). 이렇게 외국에서 이주자로 살고 있는 사람들도 있지만 이보다 3배나 되는 약 7억 4,000만 명인 사람들이 자신의 국가 내에서 이주하여 살고 있기도 하다(World migration report 2018). 외국이나 내국에서 이주 경험을 가지고 있거나 이주하여 살고 있는 ‘우리는 모두 이주자’라고 말할 수 있다. 이주는 국가의 인구 통계, 문화, 경제 및 정치에 큰 영향을 미친다(Meyers, Eytan. 2000: 1245). 이론적으로는 누구나 어디에서 살 것인지 선택을 할 수 있고, 누구와 살 것인지를 자유롭게 선택할 수 있는 권리를 가지고 있다. 여기에는 어느 국가의 사회구성원 또는 국민으로 살 것인지를 선택하는 것이 포함될 수 있지만 이는 국가에 의해 부여되는 이민자의 신분에 따라서 제한적기도 하다. 이렇듯 국가의 이민 통제 정책은 이민 패턴을 결정하는 중요한 요소이다.

외국인 근로자는 경제적 이민자이고, 난민 및 망명 신청자는 정치적 이민자이며, 민족, 영주권자나 미등록 이민자는 가족 이민자이다(Sainsbury, Diane. 2006:230). 경제적 또는 정치적 이유로 선진국으로 이주하기를 원하는 사람들의 기회는 이주의 범위를 결정하는 이민 정책에 따라 제한된다(Meyers, Eytan. 2000: 1245). 이에 대해 대부분의 마르크스주의자들은 이민을 촉진하거나 제한하는 자본주의 역할에 초점을 두고 있다. 또한 이민은 자본가 계급에게 다양한 방식으로 도움이 된다고 보는 것이다. 가장 먼저, 자본가들은 노동 계급의 임금을 낮추기 위해 이민 노동자를 “산업 예비군”으로 사용한다(Meyers, Eytan. 2000:

1248). 한국에서도 이러한 제도가 존재한다.

동시에 이주자들에게 이주 국가는 기회의 땅이라 할 수 있다. 그들에게 성공적인 이주의 루트가 생기면 아는 사람들이 계속 유입된다. 짐멜에 따르면, 이방인(stranger)은 오늘 왔으면 내일도 머물 사람이고, 그룹 안에 있지만 그룹이 아닌 사람을 말한다(George Ritzer, 2006: 76.) 이방인이 되는 이유가 그 사람의 가족 출신(family origin) 때문이라 할 수 있다. 언어는 문화적인 정체성을 가지고 있고, 문화는 개인의 정체성과 분리시킬 수 없다. 따라서 다양한 범위에서 문화는 가장 소속감을 잘 들어내는 문화 멤버십(cultural membership)을 형성한다. 언어와 문화를 갖춘 그 사회의 구성원의 사회적 위치(Social Location)는 개인의 정체성을 결정하는 성, 성별, 인종, 계층 등 사회적 범주로, 실생활에서 작동한다(Lynn-Ee Ho, Elaine, 2009).

이 연구에서는 언어와 문화라는 측면에서 이주한 사회의 구성원이 되기를 희망하는, ‘이주민들’, 즉 부모 따라 한국에 이주하는 또는 한국에서 태어난 몽골인 자녀들에 대해 살펴보고자 한다. 몽골은 경제, 사회 체제 전환과 대외 개방 후 최초로 1990년 3월 26일에 한국과 수교하게 되었다. 그 후로 다양한 목적으로 왕래하거나 서로의 국가에 이주하는 사람들이 지속적으로 증가했다. 2018년 기준 행정안전부 외국인주민 통계에 따르면 37,352명의 몽골계 주민이 한국에서 거주하고 있다. 그 중에 유학생(8,222명)이 제일 많고, 그 다음에는 외국인 근로자가 6,304명, 몽골계 주민 자녀 (3,212명), 결혼이민자(2,227)와 혼인귀화자(1,436명) 순이다. 몽골계 주민 자녀는 2007년에 405명이었으나 2018년에는 3,212명으로 793% 증가하였다. 한국에서 공부하는 유학생들(142,757명) 중에 중국인(57,247명), 베트남인(40,189명)을 이어 몽골 유학생(8,222명)은 세 번째로 많다(2018년 행정안전부, 외국인주민 통계). 유학생들 중에 대학원생들은 가족 단위로 거주할 수 있는 비자가 주어지기 때문에 아이들과 함께 사는 몽골인 가정이 많고, 몽골에서 출산하는 것보다 의료 기술이 좋은 한국에서 출산하는 것을 선호하는 몽골 여성들은 한국에서 출산하고 아이를 키우는 경우가 많다.

외국 국적인 부모의 자녀는 한국에서 태어났다 하더라도 태어난 동시에 한국 국적을 얻을 수 없고 부모의 출신 국적을 따라야한다. 이주자와 그 가정에게 시민권과 소속(belonging)이 아주 중요한 요소이긴 하지만(마이클 새머스.2013:325) 현실에서는 취득하기는 어려운 과제이다.

본 연구 목적은 외국 국적이지만 스스로 한국인의 정체성을 가지고 있는, 한국



인으로 포섭되지 않는 한국에서 태어난 외국인 자녀들의 정체성 형성의 문제를 살펴보는 것이다. 그들이 한국에 소속을 두고 있는지 아니면 몽골에 소속을 두고 있는지, 그것으로 인해 어떤 행위나 상호작용을 하는지, 엄마들이 이것을 어떻게 해석하고 있는지 등에 대한 것이다. 이러한 시각에서 한국에서 태어난 몽골인 자녀에 대한 논문이 거의 없다고 볼 수 있다. 본 연구의 질문은 다음과 같다.

1. 한국에서 태어난 몽골 아이들의 정체성이 어떠한가?
2. 중도입국 자녀의 정체성은 어떠한가?
3. 자녀의 정체성에 대해 몽골 어머니들이 어떻게 해석하고 있는가?

## II. 선행연구 및 연구의 배경

사람들이 태어나서부터 그 사회 문화를 익히고 그 사회의 가치를 배우면서 자아를 형성한다. 따라서 사회화 이론의 핵심 내용은 개인의 자아정체성(Self-identity)이다. 다른 사람들과의 상호작용으로 자기의 정체성을 형성한다(권태환외, 2009: 70). 사람들은 사회 안에서의 자신의 위치를 알게 되고(권태환외, 2009: 73) 자기의 정체성과 소속을 찾게 된다. 그러나 민족이 다른 이주자들에 대한 내용은 조금 다를 수 있다. 그들은 한 사회 집단의 정체성과 동시에 다른 민족이라는 또 다른 정체성을 갖고 있기 때문이다.

부모로부터 영향을 받은 어린이의 인지 발달 능력은 민족성과 인종을 이해하는 데 있어 사회적 정체성에 대한 기대의 기초가 되므로 중요하다(Martha외 1993 : 4). 부모는 인종, 민족적 정체성의 영역에서 자신과 자신이 속한 그룹에 대한 지식을 자녀에게 전달하여 이해하게 해준다(Katheryn A외 1993 : 11). 이렇게 정체성은 대표적으로 국가 사회 일원이 되는 시민권과 깊은 연관이 있다.

자본주의 성장과 동시에 자유무역과 세계화로 인한 선진 국가를 향한 이주자들의 이동이 증가하면서 희망하는 국가에서 그 국민과 동등한 권리를 가지고 거주할 수 있는 기준이 까다로워졌다고 볼 수 있다.

소속감은 이주, 통합 및 동화에 대한 시민권 논쟁에 필수 요소이며, 시민권에 속한 정체성, 권리 및 의무는 감정적인 면을 염두에 두면서만 이해할 수 있다

(Lynn-Ee Ho, Elaine. 2009:791~801). 미국에서 사회 경제적으로 괜찮아지면 이민자들은 그들의 독특한 풍습 언어, 가치, 고국의 유대 관계와 정체성을 포기해야한다는 주장(Levitt, Peggy외, 2004: 1002)이 있다. 이민자가 ‘주류’가 되기 위해서는 동화가 여러 세대에 걸칠 수도 있다(Haller외, 2011: 736). 시민권은 일반적으로 정치 및 지리적 공동체의 회원 형태로 정의되고, 법적 지위, 권리, 정치적 및 기타 사회 참여 형태, 소속감 등 네 가지 측면으로 구분한 연구에서는 시민권의 개념을 이민자들과 그들의 후손들이 사회에 편입되는 정도로 (Bloemraad, Irene외, 2008: 154)분석한다.

이에 비해 일본계 미국인 등 두 개 국가 정체성을 동시에 지니고 있는 ‘다채색’ 정체성을 갖는다고(엘리자베트 벅-게르스하임, 2005) 보는 연구도 있다. 한국은 외국인주민 자녀를 외국인·외국인 자녀, 외국인·한국인 자녀, 한국인·한국인 자녀, 국내 출생과 해외 출생 자녀로 나누는데, 엘리자베트 벅-게르스하임(2005)은 독일에 거주하는 외국인의 자녀의 분류 명칭을 다음과 같이 했다. 이는 ‘토착 외국인’과 ‘이국적 독일인’, ‘외국인 신분을 소지한 내국인’과 ‘독일 민족에 속하는 외국인’, ‘교육 내국인’, ‘교육 외국인’, ‘순수한 외국인’과 ‘단지 통계적 의미에서의 외국인’, ‘왕래하는 이주자’, ‘정착한 외국인’, ‘준 외국인’, ‘다른 독일인’ 등이다.”(엘리자베트 벅-게르스하임, 2005). Silberman외 (2007)의 연구에서는 외국인주민의 자녀를 한국과는 비교가 안 될 정도로 세밀하게 분리한 것을 볼 수 있었다. 6학년 후에 도착한자, 6학년 전에 도착한 자, 부모가 두 분 다 외국인이고, 프랑스에서 태어난 자녀, 프랑스에서 태어난자 부모 중 한명이 외국인인 자녀 등이다(Silberman외 2007: 10). 이주자의 다국적 공간은 그들의 자녀 양육에 영향을 주고, 2세대는 다수의 삶과 비슷하게 변해가며 다국적 공간을 받아들이는 부모와는 다를 수 있다(Levitt, Peggy외, 2004 : 1018).

그동안 한국 내 몽골 이민자들에 대한 연구들은, 한국에 거주하고 있는 몽골 이주노동자의 노동, 유학, 자녀 교육 관련 네트워크를 분석하는 연구(이민경, 2015), 몽골 이주노동자의 자녀의 국가에 대한 의미가 구성되는 방식에 대한 연구(민가영, 2010), 저소득층 이주노동자의 십대 자녀의 반복적 이주에 대한 연구(민가영, 2009), 몽골 이주노동자 자녀 67명의 민족 정체감, 문화적응 스트레스, 자아 존중감, 한국사회 적응을 살펴본 연구(노출래, 홍진주, 2006) 등이 있다. 또한 몽골 학부모 2명, 필리핀 이주여성 1명, 재한몽골학교 교사 2명, 일반학교 교사 3명 등을 인터뷰해서 이주가정 학부모들의 자녀교육 욕구를 규명한 연구(이민

경외, 2010), 몽골 중소기업 조직을 대상으로 일-가정 갈등 및 가정-일 갈등과 근로자의 직무몰입과 삶의 만족간의 관계와 성별 및 자녀수의 조절효과 연구(김동철외, 2017). 등이 있었다.

노출래 외(2006)의 연구에 따르면, 연구 참여자 67명 중 70%의 아이들이 한국어와 몽골어 사용이 가능하고, 30%가 한국 학교에 다녀보지 않았다고 응답했다. 이주노동자의 자녀들의 다수가 재한몽골학교에 다닌다는 것이다. 민가영(2009)의 연구에서는 이주노동자 부모를 따라 한국에 이주하게 된 미등록 십대들의 삶에 대한 고민을 다루고 있으며, 한국에서 미등록을 경험한 청소년들은 학업을 위해서 몽골에 돌아가게 됐지만 합법적인 국민의 위치에 있음에도 불구하고 한국에서 익숙해진 문화와 환경으로 인해 본국에서도 이방인임을 느끼게 된다. 이처럼 몽골 이주노동자의 자녀의 정체성, 적응 과정, 문화적응 스트레스, 자녀 교육 등에 대한 연구는 생산됐지만 몽골 이주여성들의 자녀의 정체성, 소속감 관련된 연구는 거의 없다고 볼 수 있다.

### III. 연구방법

이민자들의 자녀 정체성, 소속에 대한 연구를 위해서 한국에서 아이들을 출산하고 기르고 있는 몽골인 어머니 5명을 면담을 하였다. 면접은 참여자들이 편안하고 자유롭게 표현할 수 있도록 몽골어로 진행하였으며, 연구자가 동의를 받은 녹취를 ‘있는 그대로’ 번역했다. 참여자들에게 연구의 목적과 내용에 대해 설명을 하고, 면담에 대한 동의를 받아서 자녀 정체성에 대한 내용으로 반구조화 된(semi-directive) 질문과 개방형 질문을 하여 커피숍에서 1회 2시간에서 2시간 반씩 면담을 진행했다. 질문은 다음과 같다. 한국에서 태어난 자녀의 정체성이 어떠한가, 자녀는 스스로 한국인이라고 생각하는가 몽골인이라고 생각하는가, 소속감을 어디에 두고 있는가, 중도입국 자녀의 정체성은 어떠한가, 자녀의 정체성에 대해 어머니들이 어떻게 생각하고 있는가? 등이다.

본 연구 참여자는 학령기 자녀를 둔 몽골 출신 이주여성들이다. 몽골 출신인 이민자들을 연구 참여자로 선택한 이유는 연구자가 몽골 출신 귀화자이기 때문

에 몽골 출신 여성들과 접근 할 수 있는 기회가 많고, 면담을 여성들의 모국어인 몽골어로 진행하는데 어려움이 없고, 이주여성들의 속마음과 고민을 편안하고, 자유롭게 표현할 수 있는 기회를 제공해서 깊이 있는 연구내용을 도출할 수 있기 때문이다.

연구 참여자들은 서울, 인천 등 수도권 지역에 8년~12년 거주하고 있고, 만5세~14세 학령기 자녀를 둔 학부모 이주여성 5명이다. 연구 참여자 5명은 모두 30대이며, 한 명은 박사를 졸업했고, 두 명은 석사 과정에 재학 중이다. 연구참여자들의 남편들 모두 석사 과정을 졸업하고, 한국에서 직장을 다니고 있다. 그들의 첫째 아이들은 몽골에서 태어났고, 둘째, 셋째 등 나머지 아이들은 다 한국에서 태어나서 일반 한국 유치원이나 초등학교에 다니고 있는 아이들이다. 연구참여자들의 공통점은 첫째, 대학원 졸업자들이라는 고학력자이고, 둘째 모두 학령기 자녀를 두고 있고, 셋째, 모두 연애결혼을 했고, 넷째, 모두 이주여성들이고, 다섯 째, 모두 몽골 출신 여성이다. 인터뷰하는 연구참여자 인적사항은 <표 1>와 같다.

<표 1> 연구 참여자 개별 면담 현황 및 인적사항

| 연번 | 구분 | 본인  |        | 거주<br>기간 | 자녀 연령        | 면담<br>횟수 | 거주지 | 이민자 | 체류<br>현황 |
|----|----|-----|--------|----------|--------------|----------|-----|-----|----------|
|    |    | 연령  | 학력     |          |              |          |     |     |          |
| 1  | G  | 38세 | 박사졸업   | 9년       | 5세, 12세      | 3        | 서울  | 일반  | F - 3    |
| 2  | Q  | 38세 | 석사 재학  | 12년      | 6세, 10세, 14세 | 1        | 서울  | 일반  | F - 2    |
| 3  | O  | 37세 | 석사 재학  | 11년      | 7세, 11세      | 4        | 인천  | 일반  | F - 2    |
| 4  | D  | 38세 | 전문대 졸업 | 10년      | 10세          | 1        | 서울  | 결혼  | 귀화자      |
| 5  | K  | 38세 | 대학 졸업  | 14년      | 5세, 11세      | 1        | 부평  | 결혼  | F - 5    |

## IV. 몽골 이민자 자녀의 정체성

### 1. 나는 누구? 내 소속은 어디?

고향을 떠나온 이민자들은 본능적으로 향수라는 감정을 가질 텐데 한국에서

태어난 아이들은 부모님의 그러한 감정을 이해 못할 것이다. 왜냐하면 그들의 고향은 한국이니까. 몽골인들은 외양적으로 한국인과 같지만 언어와 문화적으로 다르다. 어렸을 때 배운 교육과 모국어, 가족의 신앙, 태도, 관습 등은 그들을 부모가 원하는 사람으로 만들어간다(아민 말루프, 2006:37)고 하지만 한국에 사는 몽골인들의 경우는 다르다. 그들은 자녀를 그들이 원하는 대로 키우지 못하고 한국 사회에만 맞춰서 키우고 있다. 이주는 국경을 넘은 한사람의 문제가 아니라 재이 세대까지 걸쳐서 하는 사회문제이다. 그러므로 인해 가정 내에서 종교 갈등이 생긴다.

우리 딸의 유치원 환경과 급식이 너무 좋고, 선생님들이 친절하고, 깨끗하고 너무 좋았고, 100% 만족했어요. 개인 조그마한 유치원들보다 훨씬 좋았어요. 근데 우리 딸이 식사하기 전에 기도하는 걸 배우고 왔어요. 집에 와서 하느님 예수님 라고 말해요. 우리 집은 불교 집안인데... 힘들어요. 1년 반 다니고 학교 가게 됐어요. 학교 가니까 또 교회 다닌다고 해요, 친구하고 놀 수 있어서...

G(38세, 8년차)

종교가 불교인 몽골인들의 경우 자식이 다른 종교를 믿는 것을 원하지 않는 것은 사실이다. 그러나 한국 사회에 적응하기 위해서는 한국사회구성원들과 어울려야 하는 상황에서 원치 않는 선택을 하는 자녀들을 말할 수 없는 것이다.

사회 내에서는 사람들을 외국인과 내국인으로 분리하는 것처럼 한 가정에 한국인과 몽골인이 함께 살게 된 경우도 있었다. 몽골에서 태어난 사람은 몽골식으로 식사하고, 한국에서 태어난 사람들은 한국식 음식을 더 선호한다.

집에서 몽골음식 만들면 식구들이 나누어져요. 큰애하고 아빠, 그리고 제가 먹으면, 둘째와 막내가 안 먹고 돌아다녀요. 한국식으로 하면 막내들이 잘 먹고, 남편과 큰 아들이 조금 별로 좋아하지 않고 그래요. 집안에 식사 때문에 나누어져요. 지금은 막내가 buuz(몽골식 만두)를 하면 이것 밖에 먹을 것 없다고 생각한 건지 어쩔 수 없이 조금 먹어요. 한집에서 두 개 나라 사람들이 살고 있는 것 같아요.

Q(38세, 12년차)

이주어머니들은 식사 시간만 되면 한국식으로 만들건지 몽골식으로 만들건지 고민에 빠질 수밖에 없는 환경에 놓여 있다. 본인이 한국에서 낳는 자녀들은

어렸을 때부터 한국 유치원에 다녔기 때문에 한국식 식사가 더 익숙하다. 몽골 이주여성들은 한국 사회 환경과 가정환경이라는 두 가지 환경을 동시에 접하고 있는 아이들의 혼란스러운 마음은 잘 알지만 아이들과의 마음속 깊은 대화를 나눌 수 있는 친밀감이 사라지고 눈에 보이지 않는 장벽이 생겨나고 있다는 것을 O씨의 사례에서 잘 알 수 있었다. 언어를 통해 볼 수 있는 문제지만 몽골인 엄마와 한국인이 된 아이들의 언어능력 차이로 서로에게 낯설음이 되고 있다.

2006년에 큰 아이는 2세에 왔어요. 큰 애는 몽골어를 알아요. 큰 아들을 1학년에 입학 할 때 몽골 갔다 왔어요. 둘째도 몽골 유치원에 다니다가 남편이 몽골에 오니까 다시 한국으로 같이 왔어요. 그래서 바로 한국식으로 살게 됐어요. 집에서 몽골어로 대화를 해요. 몽골어로 말 안하면 거리를 많이 두고 있는 것 같아요. 마음속 깊은 대화도 없어져요. 야단쳐도 못 알아듣고, 설명해도 못 알아듣고, 제가 한국 사람들처럼 하고 싶은 말을 몽골어로 생각한 것처럼 할 수 없어요. 몽골어로 말하면 못 알아듣고 있나 싶어서 한국어로 엄마가 말한 것 해봐 하면 알아듣는 것 같아요. 대답을 하더라고요. 막내 7세인데 “당신들이 왜 나한테 몽골어로 말하라고 하냐고”.. 막 그래요. 두 개 언어 중에 어떤 걸로 말해야하는지 조금 망설이는 중에 있는 것 같더라고요. 쉽게 한국어로 말하고 싶은데 이 사람들이 몽골어로 대화하고 있어서 복잡한가 봐요. Q(38세, 12년차)

“한국에서 살면 한국어로 대화해야지”. 라고 막내가 말했어요. 지금 막내가 몽골어로 말하면 싫어하고, 못 알아듣는다고 짜증을 내고 그래요. 막내가 “나는 한국 사람이라고, 당신들이 나한테 한국어로 대화해야 돼”라고 말했어요. 그래서 제가 “아니야. 너는 부모님이 둘 다 몽골 사람이라서 너는 몽골사람이라고 강조를 해줘요. 너의 국적도 몽골이라고. 너 세상 어디 가도 몽골사람이라고 사람들이 말할 거라서 너는 몽골어를 배워야 돼” 라고 하면. ‘당신들이 강제로 나를 몽골어 가르치려고 한다’ “고 막 그래요. 여기서 태어나서 성격도, 먹는 거도 다 한국식요. G(38세, 8년차)

사람들은 생물학적으로 모두가 다르지만 사회문화적 환경에서 집단적으로 유

사한 성향인 사회적 존재가 된다(서덕희, 2015:217). 유치원이라는 한국인들의 공간에서 Q씨, G씨, O씨의 자녀들이 집단 구성원으로서 같은 사회적 존재가 되어, 본인을 그 사회 구성원으로 믿고 행동하게 된다. 각각의 집단 정체성은 그들에게 소속의식과 충성심을 하게 만든다(Amartya Sen, 2015:58). 가족 구성원이 자녀에게 의사소통을 할 수 있는 능력이 있다면 소수 민족의 정체성에 대한 문제는 자녀의 연령에 따라 달라질 수 있다(Martha외 1993 :3).

우리가 한국 사회구성원을 준비하고 있는 것 같아요. G(38세, 8년차)

아들이 몽골어를 아예 못하고, 한국어만 해요. 우리 아들이 조금 이상해요. 제기 아들을 이해 못하겠어요. 한국 피가 안 섞었는데 정말 신기해요. 몽골에서 1년 넘게 살았으면 우리 딸보다 몽골에 적응 더 잘할 것 같은데 안 그래요. 여기 와서 완전 한국인이 됐어요. ‘나는 몽골 사람이 아니라 나는 한국 사람이야, ‘대한민국 만세’ 라고 외쳐요. 커서 이해하겠지 하고 아무 말을 안했어요. O(37세, 11년차)

개인은 자신을 규정하는 행위를 속한 ‘내집단(in-group)과 왜 집단(out-group)으로 분류해서 나눈다(설동훈, 2009:72). 몽골 가정에서 자라고 있는 외국인 자녀들도 한국에서 태어났기 때문에 당연히 한국인으로 착각하고, 부모님도 자녀와의 거리를 좁힐 수 있는 방법을 찾을 수 없는 상황이다. 대한민국에서 이민자들에게 쉽게 허락해주지 않는 영주권 제도로 인해 국가에서 외면당하지만 이민자들은 외국 국적인 자녀를 언어, 생활양식, 문화가 같은 한국국민을 키우고, 미래의 한국사회 구성원이 되기를 준비하고 있다.

## 2. 자녀를 위한 체류연장 방법

한국생활에 익숙한 자녀를 위해서 외국인 부모가 할 수 있는 일은 한국에 체류 자격을 유지해서 한국에서 계속해서 거주하는 것이다. 장기간에 한국에서 거주하려면 영주권이나 시민권인 한국 국적을 취득해야한다. 근대적 시민권은 사회적 자

원에 대한 평등을 상정하고, 사회정치적 공동체에 평등한 참여를 보장한다. 따라서 시민권에 대한 논쟁과 평등에 대한 논쟁을 분리시키기는 어렵다(브라이언. S 터너. 1997:160). 한국에 5년 이상 합법적으로 체류하는 외국인인은 영주권을 신청할 수 있고, 그 다음에 일반 귀화<sup>1)</sup>를 신청을 할 수 있다. 이렇게 간단하게 5년 이상만 거주하면 외국인이 영주권이나 귀화 신청을 할 수 있지만 영주권을 신청하고 싶어도 못하는 경우가 많다. 가족과 함께 생활하고 있는 외국인들에게 6천만원에 해당 되는 재산 소유와 연봉 기준에 못 미치는 경우가 많아서 불가능한 일이다. 이렇게 영주권이나 국적취득을 못하는 이민자들은 한국에서의 체류 기간을 늘리기 위해서 부부가 번갈아가면서 유학생활동을 하는 사례가 있었다. 석·박사 과정을 다니고 있는 유학생은 가족과 함께 거주 할 수 있기 때문에 부부 중 한 사람은 학생 비자로 한 사람은 동반 비자로 거주하면서 아이들과 함께 한국에서 살고, 아이들은 한국 학교에 다니고 있다. 이주자는 복무, 노동 허가, 거주권 등 권리, 의무 등을 요구받는다. 사회 구성원과 이방인의 법률적 차이는 국적부여라는 '포함'과 국적 바깥이라는 '제외'와 관련이 되어 있다(엘리자베트 벡-게르스하임, 2005).

영주권을 5년 동안 살아야하는데. 우리는 10년 살았는데도 못하고 있어요. 비자 기간이 만료되기 전에 네가 공부 하는 게 낫다고 남편이 말해서 내가 석사 과정에 다니고 있어요. 작년에 들어가서 지금은 1년 남았어요. 작년에 입학해서 지금 3학기. 9월에 F-2 신청했는데 ...제가 전에도 사회복지로 석사 졸업을 했어요. 그걸로 일자리를 찾고 싶어요. 일자리 찾으면 비자를 바꿀 수 있어요. 우리에게 제일 힘든 상황이 1년마다 비자 연장하는 것이다. 공부해도 한국에서 일자리를 찾기 힘들어요.

Q(38세, 12년차)

Q씨는 한국에서 석사 과정만 두 번째 다니고 있는 중이다. 일자리를 찾기가 어려운 외국인이 한국에 거주하기 위해서 비싼 등록금을 내고 한국에서 살아야 하는 이유는 그들의 자녀들 때문이다.

1) 일반 귀화의 조건은 (Hi Korea <https://www.hikorea.go.kr> 2018.5.11.) 한국에서 5년 이상 계속하여 거주하고 한국에 주소가 있어야하며, 귀화 신청자가 대한민국의 민법에 의하여 성년일 것, 그리고 품행이 단정할 것, 자신의 자산이나 기능이 있어야 되며 생계를 유지할 능력이 있어야 할 것, 한국어 능력, 대한민국의 풍습에 대한 이해와 한국 국민으로서의 기본 소양을 갖추어야한다. 간이귀화는 3년 이상 거주하는 결혼이민자에게 해당되고, 특별귀화는 국적 회복자의 자녀 특별 공로자, 우수 인재 등에 해당 된다.



어떻게든 중학교 졸업할 때까지 한국에서 살 수 밖에 없어요. 우리  
아이들 셋 다. 큰 아들이 중3, 둘째 초등4학년, 내년에 막내가 초등학교  
입학해요. Q(38세, 12년차)

시민권자는 법 앞에서 평등한 권리를 가진 개인(월 킴리카, 2006: 465) 이라고  
하면 외국인들에게 시민권을 준다는 것은 내국인과 동등한 권리를 갖게 한다는  
것이다. 한국정부는 한국인과 결혼한 결혼이민자들에게는 간이귀화나 영주권자격을  
쉽게 주고 있으면서 순수외국인에게는 쉽게 시민권을 주지 않는다. 따라서 영  
주권이나 국적 취득을 하려고 하는 외국인은 경제적 자본, 한국어 능력, 한국역  
사 사회 인식 등 변수들을 충족시켜야한다.

외국인 남성과 아내에게 시민권은 가족을 위한 궁극적 목적이다(마이클 새머  
스, 2013:328). 시민이 된다는 것은 사회의 구성원이 된다는 것이고, 사회적 권리의  
수혜자가 된다는 것이다.

영주권 받고 싶지만 5천만원~6천만원 정도가 필요해요. 요구들이 너무  
많고, 돈이 있어야 돼요. 우리 아이들이 둘 다 한국에서 태어났어요.  
영주권을 받을 수 있으면 받고 싶어요. O(37세, 11년차)

박사 공부하다가 중간에 포기하는 사람이 많아요. 국적 받으면 박사 구한  
다는 일자리가 많아요. 그런 사이트도 있더라고요. 한국국적 받고 박사이  
면 여자 구직 구함에 사람들이 많이 신청할 수 있더라. 영주권 신청하려  
면 월 2-3백만원 수입이 있어야 돼. 영주권이라도 받고 싶어요. 수입이  
모자라서 신청을 못해요. 10년 넘게 한국에서 살아서 기간은 되는데...

D(38세, 10년차)

D씨는 대학에서 강사를 하고 있다. 그러나 외국국적을 가지고 있기 때문에 일자리를  
찾기가 어려웠다고 한다. 그러나 한국 국적인 박사들에게는 일자리를 찾을 수 있는  
기회가 더 주어진다는 것을 알고 있었다. 대학교를 졸업한 외국인들에게 2년 동안  
취업할 수 있는 비자를 주고 있지만 학교 전공으로 일자리를 찾지 못하고 아르바  
이트를 해서 가정생활을 겨우 유지하고 있다.

남편의 전공이 여행 매니저라서 배우기만 하고 직장을 못 구했어요. 일자리를 찾기 힘들어요. 경제적으로 지원하는 사람이라 아침에 일하러 가고 저녁에 와서 쉬고, 그래서 사회 관계망이 없어요. 5식구가 하루하루를 살고 있어서 경제적으로 무너지면 힘들어져요. 괜찮은 일자리 찾으러 다니려면 10일은 일하지 않아야하니깐.

Q(38세, 12년차)

이주민 가정은 국가 경계를 넘나드는 삶의 연결고리를 가지고 있으며, 세계화의 중요한 사회적, 경제적 및 정치적 측면으로서 이 새로운 현상에 대한 관심이 증가하고 있다(Harry Goulbourne외 2010:3). 이렇게 비자 문제도 있고, 더 이상 체류할 수 없고 제대로 된 일자리도 찾지 못해서 가족이 다 몽골로 돌아가면 한국문화와 언어 생활양식 등에 익숙해진 아이들이 몽골에서 적응을 못한다. 몽골어를 모르는 아이들이 몽골학교에 바로 전학을 해서 한국과 다른 환경과 다른 문화, 언어를 사용하는 몽골에서 적응을 못해서 가정 안에서 전쟁이 났다는 표현을 쓸 정도로 어려웠다고 한다.

우리 아이들이 몽골 학교에 입학했더니 큰 아이는 적응을 못했어요. 너무 힘들어했어요. 한국식으로 배운 아이들이라서. 몽골과 한국의 문화가 달라서... 스트레스가 심했어요. 학교 갈 시간에 옷장 위에 숨어서 만나오고, 내가 밑에 계속 찾고, 2년 전에, 큰 아이 7학년, 둘째를 1학년에 몽골 학교에 전학하게 했어요. 한국은 천천히 가르치는데, 몽골은 한 달에 20개 시를 외우고 그러면 몽골발음이 어렵고, 못 알아들어서 아이들이 너무 힘들어 했어요. 몽골어는 ‘엄마, 아빠’ 라는 단어 밖에 모르는 아이들이 몽골에 갔는데. 입학하고 한 달 만에 포기했어요. 집에 전쟁이 났어요. Q(38세, 12년차)

한국에서 유치원부터 초등학교까지 다녀서 한국 학교생활에 익숙한 아이들이 몽골에 가서 새로운 학교 환경, 새로운 수업 방식, 새로운 성향을 가진 언어가 다른 친구들을 만나게 되어 매우 당황하고, 힘들어하는 것을 Q씨의 사례에서 알 수 있었다. 부모와 같은 국가, 같은 종교를 가진 사람들이 한 사람에게 영향을 미치고 그 공동체에 길들여진다(아민 말루프, 2006:37). 그러나 이와는 다르게 한국에서 태어난 부모가 둘 다 몽골인의 자녀는 부모의 국가와 종교와는 다르게 한국인과 다른 종교에 더 가까운 정체성을 가지고 있다.

여기 있다가 돌아간 아이들이 적응을 못하는 것 같더라.

D(38세, 10년차)

부모가 둘 다 외국인인 한국에서 태어난 자녀는 부모 국적을 따라야 한다. 미국에서 태어난 사람은 부모가 외국인이라든가 미국국적을 취득할 수 있지만 한국의 경우는 다르다. 다행히 몽골인들은 몽골대사관에서 자녀를 몽골인으로 출생 등록을 할 수 있지만 그렇지 못한 국가 출신 사람들의 자녀는 무국적으로 한국에서 사는 경우가 많다. 국경을 넘어 이주민으로 사는 사람들에게는 이것이 한사람의 문제가 아니라 이세대까지 걸쳐서 이어지는 문제이기도 한다.

어렸을 때 한국에 온 아이들을 몽골인이라고 하기 힘들어요. 몽골어를 모르고, 부모님도 몽골인이면서 한국을 고향처럼 생각해요. 그 애는 몽골에 가면 한국 아이처럼 있어요. 몽골이 안 맞아요. 중학생인데.

K(38세, 14년차)

몽골에 가면 밥이 안 맞아서 너무 힘들어해요. 2~3번 힘들었어요. 김치, 김, 미역국을 찾아서 밥해줘요. 고기와 물이 안 맞아요. 우리 아들이 몽골에 가서 음식을 먹으면 설사를 해요. 2,3번 갈 때 다 영양제 맞고, 누워 있다가 왔어요. 그래서 지금은 두려워서 몽골에 못 가고 있어요. 우리 아들이 태어나서 1년 넘게 있다가 한국에 온 아이인데도 그래요. 여기 있다가 몽골에 2번 갔을 때 둘 다 그래서 놀랐어요. 1달 동안 그렇게 있어서 살이 빠지고, 뼈만 남아서 왔어요. 우리 아들이 몽골 가면 너무 힘들어하고, 고생해서 한국으로 돌아와요. 내가 놀래요 거의 한국 아이가 되어 가고 있어요.

O(37세, 11년차)

한국에서 태어나고 한국에서 자란 아이들은 부모님의 체류에 대해 이해를 못 한다. 한국에서 체류할 수 있는 비자 기간이 만료되면 몽골로 돌아갈 수밖에 없는 상황인 것을 이해 못해서 부모가 설명하느라 애쓴다.

아이들은 몽골에서 적응이 안 돼요. “왜 여기 데리고 왔냐? 돌아가고 싶어. 왜 엄마 아빠는 한국으로 안가고 왜 몽골에 있느냐며” 우리한테

따졌어요. 아이들이 한국과 몽골의 다른 환경과 상황을 바로 느끼게 되면 너무 불편해 해요. “한국으로 돌아가고 싶어” 라고 자꾸 말해요. 그래서 아이들 비자 기간 만료되기 전에 돌아가자고, 남편이 아이들을 데리고 한국에 가고, 제가 비자 없어서 남았어요. Q(38세, 12년차)

멕시코 계 미국인의 사례에서 부모가 자녀에게 가르치는 것이 자녀의 종족 정체성에 반영되어 있다(Martha와 1993:5). 그러나 한국에서 사는 몽골인들은 그렇게 하지 못하는 이유가 무엇인가 궁금하기도 한다. 한국사회에서 주는 동화정책의 압박, 한국인들의 통일한 언어, K-pop 등으로 한국을 알려야하는 정신 등을 언급할 수 있다. 이민자는 타자나 소수자로 살아가지만 그들의 자녀들에게는 정체성 혼란의 문제가 생길 수 있다.

외국에 사는 제일 힘든 점은 아이들을 그 사회 구성원으로 키우고, 몽골로 돌아가게 되면 아이들이 몽골사회에 적응을 못하는 것이다. G(38세, 8년차)

우리는 몽골에서 자라서 알고 있고, 아무렇지도 않는데. 아이들이 몽골 문화나 의사소통 등에서 충격을 받아요. 그냥 잠깐 몽골에 가는 동안에 살짝 봐도 이랬는데 친구 사귀고 친구관계는 더 힘들어져요.

G(38세, 8년차)

한국문화와 한국어만 강조해서 동화를 유도하는 한국에서는 부모가 둘 다 몽골인이었더라도 학교나 유치원 등에서 한국어로 대화하기 때문에 몽골어보다 한국어를 더 선호한다.

몽골에서 온 제 친구들을 만나면 “왜 아이들에게 몽골어를 가르치지 않느냐” 라고 물어봐요. 부부가 둘 다 몽골사람인데 어떻게 이럴 수 있지? 막 그래요. 제 입장, 한국의 상황을 이해 못해요. 저도 몽골에 있는 친구들과 대화 안 돼요. G(38세, 8년차)

G씨의 사례에서 한 가지 공식 언어를 사용하는 한국에서 한국어를 알아야 의사소통이 가능하고, 사회 구성원들과 같아야 하는 한국의 동화정책으로 인해

부모가 아이들에게 자신의 모국어를 가르칠 수 없는 사회 환경을 설명하고, 이해 시키기는 것이 엄마들에게도 어려운 것이다. 주류를 정상적인 모델로 삼으면 이에서 이탈하는 사람은 배제 주변화, 침묵화 또는 동화의 대상이 된다(월 김리카, 2006: 455). 한국 정부는 이민자에게 시민권이나 영주권을 허락해주는 데는 제한적이면서 한국어와 문화를 강조하는 데는 적극적이다. O씨의 사례에서 몽골어를 가르치지 말고 한국어를 가르치기를 강요하는 방문 선생님도 있었다고 한다. 한국 사회의 동화정책과 선생님들의 다문화, 다양성 인식이 부족하는 것으로 보인다.

방문교육 00학습 선생님이 “당신들이 앞으로 한국에서 살 거면서 몽골어를 가르쳐서 뭐해? 애 피곤하게” 라고 말했어요. 그러면 안 되죠. 몽골에 있는 한국 사람들이 절대 그렇지 않아요. 그들은 애들을 몽골 유치원과 몽골 학교에 안 보내요. 몽골 문화나 언어를 가르쳐주지 않아요. 그러면서 우리한테 이렇게 강요하면 안 되죠. 제가 듣고 화가 났어요

O(37세, 11년차)

이주어머니들은 몽골에 이주해서 거주하고 있는 한국 엄마들과 본인의 상황을 비교하면서 동화를 강조하는 선생님의 말에 부정적인 태도를 보여주면서도 한국의 사회 환경에 어쩔 수 없이 자녀를 한국 유치원, 한국 학교에 입학하게 한 것이다. 한국에는 몽골인 유치원은 없지만 몽골 학교가 있다. 서울에 위치하는 몽골 학교에 인천에서 아이 혼자 보낼 수 없는 현실에 한국 유치원과 한국 학교를 선택하게 된 것이다. 이주여성들의 정착 지역적 특성과 경제적 상황보다는 이주를 통한 ‘다문화’ 라는 변수가 자녀 교육에 부정적인 영향을 미칠 “본질적 원인”(서덕희, 2015: 213)이 될 수 있다.

아이가 외국이름을 쓰면 바로 티가 나나니까 유치원에 들어갈 때 한국 이름으로 입학하게 했어요.

G(38세, 8년차)

한국에서 태어난 아이들이 부모가 외국이기 때문에 부모와 같이 외국인이 될 수밖에 없다. 이를 한국에서의 혈통 중심의 ‘나와는 다른 타자’로 분리시키고자 하는 인식이라고 할 수 있다. 그러나 정부가 2020년 8월에 발표한 ‘인구구조 변화 대응방향’에 따르면 부모가 외국인이어도 혈연보다 출생지주의 국적법을 도입하는 방안을

검토한다고 밝혔다(헤럴드경제, 2020). 이 정책은 외국국적인 부모 밑에서 자라고 있는 한국에서 태어난 한국생활에 익숙한 아이들에게 큰 도움이 될 거라 기대된다.

## V. 결론

본 연구에서는 이주자들의 한국에서 태어난 자녀의 정체성, 소속감, 시민권을 둘러싼 그들의 고민을 심층면접을 통해 살펴봤다. 한국에서 10년 이상 거주하는 이주민들은 자녀를 한국에서 출산하고, 유치원, 초, 중학교를 한국에서 보내는 것을 희망하는 것으로 보인다. 그러나 그들은 영주권이나 국적을 취득할 수 있는 기간적인 조건은 됐지만 경제적인 이유로 영주권이나 국적을 신청하지 못하는 것으로 나타났다. 그들은 자녀를 한국에서 성장시키기 위해서 부부가 번갈아가면서 유학생활동을 하고 있었다. 자녀들은 몽골 국적을 가지고 있지만 그들에게는 한국이 본국이고, 한국어와 한국문화가 본인의 문화와 언어라고 착각할 정도로 대한민국을 사랑하는 사회구성원으로 자라고 있다. 그들을 한국에서는 국민으로 받아주지 않지만 떠날 수 없는 나라가 된 셈이다. 그들에게는 국민이라는 소속과 정체성이 불확실하다.

민족 정체성에서 중요한 질문은 “나는 누구인가?”이다. 한국에서 태어난 몽골 국적인 자녀들은 본인을 한국인이라 생각하고 있지만 부모님은 몽골인을 강조해서 그들은 “나는 누구인가?”라는 질문을 스스로 할 수 밖에 없게 된다. “나는 누구인가?”라는 것은 개인의 성격의 기본적인 부분이며, 인종 집단 형성이나 유지와 관련된 사회적 관계에 강력한 기여를 한다(Martha와 1993 :1). 사람들은 자신만이 할 수 있는 하나의 종교적 전통, 국적, 인종적 언어적 공동체, 가문, 직업, 제도, 사회적 환경 등에 속한다(아민 말루프, 2006: 18).

사람들은 서로와는 다른 다양한 범주에 동시에 속한다(Amartya Sen, 2015:58). 그러나 몽골 부모의 자신을 한국인이라고 믿는 자녀들은 더욱더 독특한 범주를 새롭게 형성하고 있다. 내가 어느 누구와도 같지 않는 나만의 정체성과 소속을 가지고 있다(아민 말루프, 2006: 18)고는 하지만 한국에서 태어난 이세대들은 누구와도 다른 정체성을 가지고 있다. 이와 관련 되어서 소속은 국가, 종교, 계급

(아민 말루프, 2006: 23) 등이 제일 중요하다. 아울러, 연구 참여자들의 사례에서는 한 가정 안에 두 개의 종교와 두 개의 식생활이나 문화를 가진 사람들이 존재하는 것으로 나타났다. 그들은 유치원부터 초 중학교까지 한국의 공동체에서 성장했기 때문에 부모의 국가에서 전학을 해도 그 사회, 가정, 학교생활에 적응을 못하고, 거부하는 사례들이 있었다. 언어와 문화가 다르고 국적도 다른 일 세대 이주민 부모와는 다르게 이 아이들은 언어, 문화, 의사소통, 생활양식 등 모든 면에서 한국적인 것에 익숙하고, 그 그룹 안에 있지만 그룹이 아닌, 상상 속 한국인으로 자라고 있다. 그 자녀들의 문화와 언어는 한국적이고, 국적은 몽골인인, 몽골 사회공동체에서 적응을 못하면서 한국사회에서 한국인으로 받아들일 수 없는 소속감이 없는 이방인들이다. 이러한 외국 국적인 한국인들을 한국사회에서 구성원으로 받아들이기를 기대한다. 또한 한국인과 똑같이 세금내고 살고 있는 외국인에게는 출산 지원금이나 유치원비용 등 지원을 할 수 있는 방안이 마련됐으면 한다.

## ABSTRACT

Who am I? Where do I belong?  
Identity issues of Mongolian immigrant children  
born in South Korea

Yun Seung Ju  
PhD candidate, Yonsei University

This study deals with the identity and belonging of Mongolian children born in Korea, who are raised in Mongolian immigrant families but deeply attached with Korean language, culture, communication and lifestyle. They are in the group but not of the group, and growing up as 'Koreans in mind and imagination'. If parents do not obtain a family-accompanying visa for their children, the child must leave the familiar Korean cultural membership group and follow them to the unfamiliar parent's country.

Therefore, the purpose of this study is to explain how the identity of children born in Korea, who are foreign nationality and aware of Korean culture, language and lifestyle, not subsumed as Koreans is formed, and what actions or interactions they have caused, what are their parents' efforts to help them live in a acquainted Korean society, how are their mothers interpreting this.

For this study, I interviewed five participants who live in metropolitan areas such as Seoul and Incheon, are migrant women from Mongolia with children 5 to 14 years old.

Keywords: Mongolia, immigrant women, foreigners, Mongolian children, identity, belonging,

## 참고문헌

- 김동철·우랑토야·김정원 (2017). 일-가정 갈등 및 가정-일 갈등과 근로자의 직무몰입과 삶의 만족간의 관계와 성별 및 자녀수의 조절효과 - 몽골 중소기업 사례를 중심으로. 경영과 정보연구, 36(2), 37-58.
- 권태환·홍두승·설동훈 (2009). 「사회학의 이해」. 다산출판사
- 노충래, 홍진주(2006). 이주노동자 자녀의 한국사회 적응실태 연구: 서울경기지역 몽골출신 이주노동자 자녀를 중심으로. 한국아동복지학, 22, 127-159.
- 마셜.T. H(1998). 「시민권」. 사회복지전문출판. 나눔의 집.
- 마이클 새머스 (2013). 「이주」. 이영민·박경환·이용균·이현욱·이종희. 푸른길.
- 민가영(2009). 트랜스(t r a n s) 개념을 통한 저소득층 십대 이주 여성의 반복적 이주에 관한 연구: 몽골 이주노동자 자녀들 중심으로. 한국여성학, 25(4), 5-39.
- \_\_\_\_\_(2010). 아래로부터' 발생하는 초국가적 효과와 그 맥락에 대한 연구 - 몽골 이주 노동자 자녀의 '국가'에 대한 의미가 구성/재구성되는 방식을 중심으로. 문화와 사회, 8(1), 174-219.
- 브라이언.S 터너(1997). 「시민권과 자본주의」. 서용석박철현 옮김. 일신사.
- 서덕희(2015). “결혼이주여성의 자녀교육 어려움에 대한 중단적 사례연구: 학력에 따른 아비투스과 문화접변 전략을 중심으로”, 교육사회학연구, 25(1), 211-247



- 설동훈외(2009). 역사 속의 소수자들 ; 한국사회의 외국인 이주노동자 -새로운 "소수자 집단"에 대한 사회학적 설명. 수선사학회. 34(0) : 53-77.
- 아마르티아 센(Amartya Sen). (2009)(2015). 「정체성과 폭력」. 바이북스
- 아민 말루프(Amin, Maalouf)(2006). 「사람 잡는 정체성」. 박창호 옮김. 이론과 실천
- 엘리자베트 벡-게른스하임(2005). 「가족 이후에 무엇이 오는가?」. 박은주 역. 새물결.
- 월 김리카(2006). 「현대 정치철학의 이해-자유주의, 마르크스주의, 공동체주의, 시민권이론, 다문화주의, 페미니즘」. 동명사
- 이민경(2015). 노동-유학-자녀교육의 동맹: 몽골 이주노동자 가정의 이주·정착  
· 귀환의 행위자 네트워크(ANT). 교육문제연구, 28(2), 85-109.
- 이민경, 김경근(2010). 이주가정 학부모들의 자녀교육 욕구: 자녀교육 욕구 표출 양상과 의미  
화. 교육사회학연구, 20(2): 129-156.
- 조지 리처(George Ritzer). (2003)(2006). 현대 사회학 이론과 그 고전적 뿌리.  
한국이론사회학회.
- HiKorea. 외국인을 위한 전자정부. [https://www.hikorea.go.kr/pt/InfoDetailR\\_kr.pt](https://www.hikorea.go.kr/pt/InfoDetailR_kr.pt)  
(2018.5.11.).
- 행정안전부. 2018년 11월 외국인주민통계. [http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/  
commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_00000000014&nttId=60528](http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000014&nttId=60528)  
(2018.5.12.)
- 헤럴드경제. 혈통위주 국적부여 방식 손질... 외국인 자녀에게 한국 국적을 준다.  
<http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20200827000593> (2020.11.02)
- Bloemraad, Irene, Anna Korteweg and Gokce Yurdakul. 2008. "Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State." Annual Review of Sociology, 34:153-179.
- Haller, William, Alejandro Portes and Scott M. Lynch (2011). "Dreams Fulfilled, Dreams Shattered: Determinants of Segmented Assimilation in the Second Generation." Social Forces, 89(3):733-762.
- Katheryn A Ocampo, Martha E Bernal, and George P. Knight(1993). Gender, Race, and Ethnicity: The Sequencing of Social Constancies. Pp 11-30 in . Ethnic identity. Formation and Transmission among hispanics and other minorities. Edited by Martha E Bernal · George P. Knight. State University Of New Press.

- Levitt, Peggy and Nina Glick Schiller (2004). "Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society." *International Migration Review*, 38(3): 1002-1039.
- Lynn-Ee Ho, Elaine (2009). "Constituting Citizenship Through the Emotions: Singaporean Transmigrants in London." *Annals of the Association of American Geographers*, 99(4):788-804.
- Martha E Bernal-George P. Knight(1993). *Ethnic identity. Formation and Transmission among hispanics and other minorities* State University Of New Press.
- Meyers, Eytan (2000). "Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis." *International Migration Review*, 34(4): 1245-1282.
- Harry Goulbourne, Tracey Reynolds, John Solomos and Elisabetta Zontini. (2010). *Transnational Families Ethnicities, identities and social capital*. Routledge Taylor and Francis Group
- International Organization for Migration, The UN Migration Agency (2018). *World Migration Report*.
- Sainsbury, Diane (2006). "Immigrants' Social Rights in Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms of Immigration and Immigration Policy Regimes." *Journal of European Social Policy*, 16(3): 229-244.
- Silberman, Roxane, Richard Alba and Irène Fournier(2007). "Segmented Assimilation in France? Discrimination in the Labor Market against the Second Generation." *Ethnic and Racial Studies*, 30(1):1-27.

세션 4  
디아스포라와 문화다양성

2020년 한국이민학회 연례학술대회



# 세션 4

## 디아스포라와 문화다양성

“멕시코 한인 현지조사”

이채문(경북대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

# 멕시코 한인 현지조사 (02.01 ~ 02.20, 2020)

이 채 문  
(경북대학교 사회학과)

## 목 차

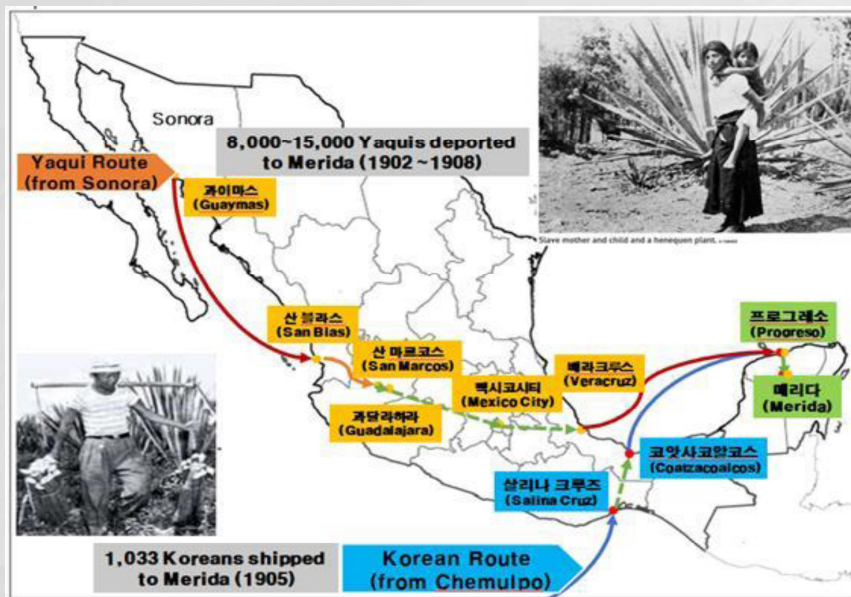
- 1905년 이주 멕시코 한인 조사 개요
- 멕시코 한인 이주 역사
- 멕시코 한인들과 에네켄 및 사탕수수 하시엔다
- 멕시코 한인들의 적응 과정
- 멕시코 한인들의 종교생활
- 멕시코 한인들에 대한 연구 동향과 고문서 자료 발굴
- 맺는 말: 멕시코 한인들의 역할과 연구의 중요성

# 조사개요

SSK (2011~2016) CK(2013~2017)



## 멕시코 한인 이주 역사



야끼족 인디언과 멕시코 한인의 에네켄 농장으로의 이동경로  
(이채문, 2020)

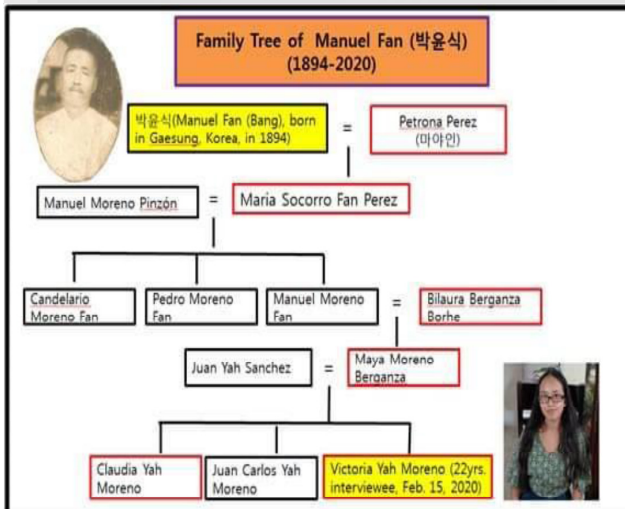


# 멕시코 한인 이주사례 1



- 경북 안동 출신 공기선(Ignacio Cong, 붉은 색)과 인천 출신의 이춘도(José Lee, 푸른 색)가 계약노동을 하던 에네켄 하시엔다에서 1905년에서 1909년 사이에 촬영한 것으로 추정됨 (사진출처: THE PEDRO GUERRA PHOTO OF THE UADY FACULTY OF ANTHROPOLOGICAL SCIENCES)
- 경북 안동 출신의 공기선(Ignacio Cong) 과 인천 출신의 이춘도(José Lee)의 후손들 (2020. 2월 17일. 메리다 현지조사)

# 멕시코 한인 이주사례 2



- 개성 출신 Manuel Bang (방윤식 또는 박윤식)의 가계도(방윤식의 4대손인 빅토리아와의 인터뷰(2020년 2월 15일, 캄페체)에 근거하여 작성되었음)
- Manuel Bang의 3대손인 Candelario Moreno Fan의 젊은 시절 가족들
- Manuel Bang의 3대손인 Candelario Moreno Fan의 아내와 그 자녀들의 현재모습



## 멕시코 한인 이주사례 3



멕시코 이민 1세대인 부산 출신 김진옥과 로사의 이주초기 모습(사진: 마르따 김 제공)



멕시코 이민 1세대인 부산 출신 김진옥과 로사 부부로부터 이어진 현재의 가족들(사진: 마르따 김 제공)

- 김진옥과 로사는 조선의 부산출신으로 신문에 난 멕시코 농부 모집광고를 보고 부산에서 무역상이었던 内山米太郎과 金定玉이 경영하는 부산항 대리점을 통해서 멕시코 농부모집에 신청
- 부산에서 1905년 3월 14일 먼저 제물포행 배를 타고, 4월 4일 다시 인천항에서 모든 인원을 태운 후 멕시코의 메리다로 향하는 일포드(Ilford)호에 승선
- 1905년 5월 15일 멕시코의 살리나크루즈항에 도착하였다. 이후 다시 유카탄 반도의 메리다로 이동하여 에네켄 농장에서 노동

## 멕시코 한인들과 에네켄 및 사탕수수 하시엔다



- 메리다 지방의 에네켄 농장에 배치되어 에네켄 가시에 손을 찢려 가면서 40도의 퇴약별 아래에서 이 힘든 작업
- 3000여년전 마야 문명기부터 섬유유의 중요한 재료로 사용
- 1900년대 초기 약 3000헥타르에 이르는 하시엔다에 심어진 에네켄 농장의 작업은 대부분 마야인, 멕시코인 및 한인 농부들에 의해 작업진행.
- 1950년 나일론 등 화학섬유가 발명되면서 에네켄 농사는 파산상태
- 유카탄 반도의 캄페체주 Champoton의 사탕수수 하시엔다

## 에네켄 하시엔다의 개요도 (2020, 이채문)



## 멕시코 한인들의 적응 과정

- 마야문명은 기원전 3,000년경 북아메리카에서 과테말라 지역으로 이동하였고, 이후 멕시코의 유카탄 반도를 비롯한 중남미의 여러 지역으로 흩어져 산재
- 1905년 멕시코로 이주한 후, 노동계약에 의해서 에네켄 농장에서 노동을 하면서, 한인들은 현지인이었던 마야인들의 가옥에 거주하였고, 일부 한인들은 마야여성과 결혼





## 에네켄 하시엔다 초사(choza)의 구조 (2020년 메리다 현지조사)



에네켄 농장의 한인 후손 - 에네켄 Hacienda\호세 아르투르 나 송(64세)- 에네켄 하시엔다 경험자. 레판마을거주. 14~27세까지 에네켄하시엔다에서 일함. 1909년 이후 캄페체에서 레판마을이주. 당시 한인 100여가구 거주한 레판마을은 이제 한인 7가구정도 거주. (2020년 메리다 현지조사)



## Carpizo Hacienda, Campeche





제물포 거리



## 멕시코 한인들의 종교생활

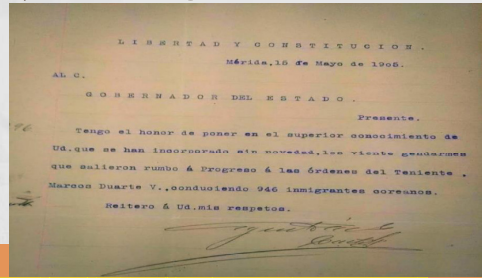
- 소비에트 고려인들과 멕시코 한인들과의 차이점 중 하나는 종교
- 멕시코로 이주한 멕시코 한인들은 거의 대부분 현지 종교인 카톨릭 신자
- 1905년 멕시코로 이주한 정씨 가족의 3대, 4대 및 5대 후손들이다. 물론 이들은 멕시코인들의 대부분의 가정처럼 모두 카톨릭을 믿고 있으며 그 집에 한 칸에 마련해둔 카톨릭의 성화 및 십자가가 놓여있는 벽을 배경





# 멕시코 한인들에 대한 연구 동향과 관련 고문서 자료 발굴

- 115년전 멕시코로 이주한 한인들에 관한 문서가 저장된 멕시코 정부의 고문서국 방문
- 정부 문서국에서 만지면 금방이라도 부러질 것 같은 문서는 멕시코 한인들의 에네켄 농장에서의 생활을 적나라하게 보여준다.
- 1905년 5월 15일 20명의 헌병들이 유카탄 반도의 프로그레소항에 도착한 946명의 한인 이주자들을 호송하기 위해 파견되었다는 주지사에 대한 보고 공문



친킬라 하시엔다 한인 노동자 명단 및 임금(1908)

| HACIENDA "CHINKILÁ."                                                |            |        |            |        |              |        |            |        |            |        |                        |
|---------------------------------------------------------------------|------------|--------|------------|--------|--------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------------------|
| LIQUIDACION DE TRABAJOS del lunes 24 al sábado 29 de Agosto de 1908 |            |        |            |        |              |        |            |        |            |        |                        |
| NOMBRES.                                                            | LUNES 24   |        | MARTES 25  |        | MIÉRCOLES 26 |        | JUEVES 27  |        | VIERNES 28 |        | SABADO 29 Valor Total. |
|                                                                     | Trabajo.   | Valor. | Trabajo.   | Valor. | Trabajo.     | Valor. | Trabajo.   | Valor. | Trabajo.   | Valor. |                        |
| MAYOCOL.                                                            |            |        |            |        |              |        |            |        |            |        |                        |
| Antonio Uicab...                                                    | Mayocol 62 |        | Mayocol 63 |        | Mayocol 62   |        | Mayocol 63 |        | Mayocol 62 |        | Mayocol 63 375         |
| MAYOMAL.                                                            |            |        |            |        |              |        |            |        |            |        |                        |
| COREANOS.                                                           |            |        |            |        |              |        |            |        |            |        |                        |
| 53-1 Opil son, capataz.                                             | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 54-2 Yu yu mun                                                      | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 55-3 Chin eua yick                                                  | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 56-4 Kan chun pó                                                    | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 57-5 Kin sun kue                                                    | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 58-6 Chin chau sick                                                 | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 59-7 An yun sick                                                    | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 60-8 Vim toe han                                                    | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 61-9 Já yim suc                                                     | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 62-10 Kin ta poc                                                    | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 63-11 Kin chan man                                                  | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 64-12 Son ji chal                                                   | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 65-13 Chon son mun                                                  | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 66-14 Já sun chun                                                   | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |
| 67-15 Chun toe chan                                                 | "          | "      | "          | "      | "            | "      | "          | "      | "          | "      | "                      |

# 멕시코 한인들의 이민기록카드

FORMA RNE-4

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARIA DE GOBERNACION

REGISTRO NACIONAL DE EXTRANJEROS

La presente tarjeta comprueba que en esta fecha y con el número \_\_\_\_\_ quedó inscrito en el Registro Nacional de Extranjeros \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ cuyo retrato, firma y huellas digitales aparecen al margen.

México, D. F., \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 1942

EL OFICIAL MAYOR,

ESTA TARJETA DEBE ESTAR ACOMPAÑADA DE LA RESPECTIVA LIBRETA DE INSCRIPCION, DONDE CONSTARAN LOS DATOS Y ANOTACIONES REGLAMENTARIAS DE MIGRACION.

- 1942년에 작성된 멕시코 한인들의 이민기록카드. 사진은 멕시코 이민 2세대 이용순(1878~1958)으로 캄페체 한인 후손회 회장인 이이르빙의 증조부임 (사진: 이이르빙 제공)

## 맺는 말: 멕시코 한인들의 역할과 연구의 중요성

- 유카탄 반도는 마야문화의 중심
- 치첸잇자(Chichen Itza), 우스말(Uxmal), 투룸 (Tulum) 등 수많은 마야인들의 고대유적이 이곳에 산재
- 마야언어가 광범위하게 통용되며, 인구의 많은 부분을 마야인들이 차지
- 멕시코 한인들이 이곳에서 1905년부터 에네켄 하시엔다에서 일하면서, 마야인들의 집(Choza)에 거주
- 일부 한인들은 스페인어보다 마야어를 먼저 습득
- 적지 않은 한인들이 마야인 여성들과 결혼하여 오늘날 멕시코 곳곳에 살고 있음
- 향후 마야문화와 한인들과의 관련성에 대하여 적지 않은 후속연구가 필요.



## 관련 (후속) 연구 및 성과 확산

**DIALOGOS**  
ABIERTOS SOBRE  
LA INMIGRACION COREANA

*Invitado especial*  
**Roberto Chaumun Lee**

*Participantes*  
Dra. Dolores García Escalante  
H. Reona On Joon  
L.E.A. Maria Eugenia Olsen Aguilar

Fecha: lunes 17 de febrero de 2020 Hora: 17:00 hrs  
Lugar: Museo conmemorativo de la inmigración coreana

Experiencias • Vivencias • Charlas culturales

멕시코 이주 한인 후손들과의 공개 대화  
포스터(2020. 2 17)

61 MARTE 16 DE FEBRERO DE 2020

Diario de Yucatán  
CALIDAD DE VIDA / RELIGIÓN

### Historias entrecruzadas

Los coreanos que llegaron a México dejaron huella

El 14 de mayo de 1900, 1,014 coreanos llegaron a Yucatán para trabajar en las haciendas henequeneras, los cuales ya no podían regresar a su país de origen.

Se conoce a través de la historia que no se conocía en Corea, donde se encuentra Chaumun Lee, profesor del Instituto para la Investigación de las Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Kyungpook en Corea del Sur, viajó a México a investigar más del hecho.

A la capital yucateca llegó acompañado de los investigadores Alfredo Romero Castilla, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y Sergio Gallardo García.

El encuentro con el Diario, el profesor Lee destacó que México es el primer país de Latinoamérica al que llegaron los coreanos, por lo que pretende investigar cómo esa experiencia a través de entrevistas a los descendientes de aquellos coreanos que trabajaron en las haciendas henequeneras.

Su interés es plasmar dichas historias en libros y artículos para que se conozcan más parte de la historia que a veces se ha sido olvidada en algunos trabajos académicos, así como documentar por la población coreana. De hecho, dijo, su gobierno está interesado en la investigación para que haya un acercamiento con la historia de los coreanos en México.

Lee, quien ha buscado la historia de migrantes coreanos en Ecuador, Rusia, Japón, Brasil, Estados Unidos y Alemania Latina, mencionó que el caso de los coreanos que llegaron a México es similar a los que fueron a Asia Central.

“Los coreanos soviéticos y los coreanos japoneses lo granjearon a la sociedad a la que llegaron, por lo que cualquier otro día, por ambas culturas rápidamente olvidan la lengua nativa, el coreano. Ambos tienen prácticas y tradiciones culturales, pero los que tuvieron mayor permanencia fue la cultura”.

En 1900, al término del contrato de trabajo en las haciendas, los coreanos se quedaron en México porque ya no tenían una relación con Corea y, particularmente, no tuvieron aliados en Yucatán cuando se rompieron las relaciones diplomáticas entre México y Corea.

De hecho, agregó, muchos se hicieron aliados con mayas. “En Asia Central los coreanos siempre estaban de casaca entre coreanos, pero aquí hubo matrimonios entre mayas y coreanos rápidamente, eso hace interesante esta migración”.

Sin embargo, estas cosas se jugaron un papel importante en la independencia de Corea, pues cuando el gobierno de Corea del Sur se declaró independiente, los coreanos de Corea del Sur se fueron a Corea del Sur para participar en los acontecimientos de independencia como reconocimiento de su labor.

Actualmente en México viven alrededor de 11 millones de descendientes de coreanos, pero que no todos son del grupo que llegó en 1900, sino que hubo otro grupo de inmigrantes que llegó a México a partir de 1960 — como solo caso de

멕시코 유카탄 지역의 유력일간지 **Diario de Yucatan** (2020년 2월 18일자)에 실린 필자의 멕시코 한인 조사의 개요

## 관련 (후속) 연구 및 성과 확산

Organized by  
Institute for Social Sciences Research (ISSR), Kyungpook National University

Sponsored by  
National Research Foundation of Korea

2020 ISSR International Symposium  
**Migration and Adaptation of the Korean Diaspora in Latin America**

Date: **October 23, 2020**  
Time: **09:00 ~ 12:00** (Korea Standard Time)  
Venue: **Online via Zoom**  
Online Registration: <http://widit.knu.ac.kr/kodas/ISSR>

**Keynote Speech**  
• Alfredo Romero ... School of Political and Social Sciences, UNAM, Mexico

**Moderator**  
• Kiduk Yang ... Kyungpook National University, Korea

**Presenters**  
• Chaumun Lee ... Kyungpook National University, Korea  
• Sergio Gallardo ... Mexican Circle of Korean Studies (MCKS), Mexico  
• Rachel Lim ... University of California, Berkeley, USA  
• Jin Suk Bae ... Konkuk University, Korea  
• Paula Ladevito ... Buenos Aires University, Argentina  
• Sohoon Yi ... Kyungpook National University, Korea

사진展

**마야인의 땅  
멕시코 유카탄반도  
한인들의 삶**

2020  
12.04. ~ 12.28.  
경북대학교 박물관  
주최: 주관: 경북대학교 사회과학연구원 인문사회연구부·지열사업





# 세션 4

## 디아스포라와 문화다양성

“청년들의 다문화수용성과 난민수용성 분석”

육주원(경북대학교) · 신형진(경북대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

# 청년들의 난민에 대한 태도 분석

## : 성별화된 난민담론과 지각된 위협인식을 중심으로



경북대학교 사회학과  
육주원·신형진

### 연구배경

제주도 불법 난민 신청 문제에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청허가 폐지/개헌 청원합니다.

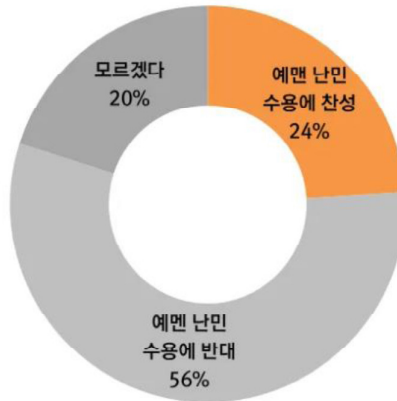
참여인원 : [ 714,875명 ]

- 2018년 제주도 예멘 난민 500여명 입국
- 정부 조치 : 11명 제주공항서 강제송환 (2018.4), 출도제한(2018.4.30), 예멘을 제주 무사증 불허 국가에 추가 (2018.6), 양식업 / 요식업 취업설명회 (2018.6), 청와대청원에 대한 법무부장관 답변 (2018.8)
- 출도제한으로 난민 노숙 사례 증가
- 난민 반대 여론의 전국적 확산
- 제주출입국외국인청 2018.4월 이후 출도제한한 예멘 난민 신청자 중 난민인정 2명, 직권철회 14명, 단순 불인정 56명 (인도적 체류 결정 412명)

## 난민 관련 여론 조사

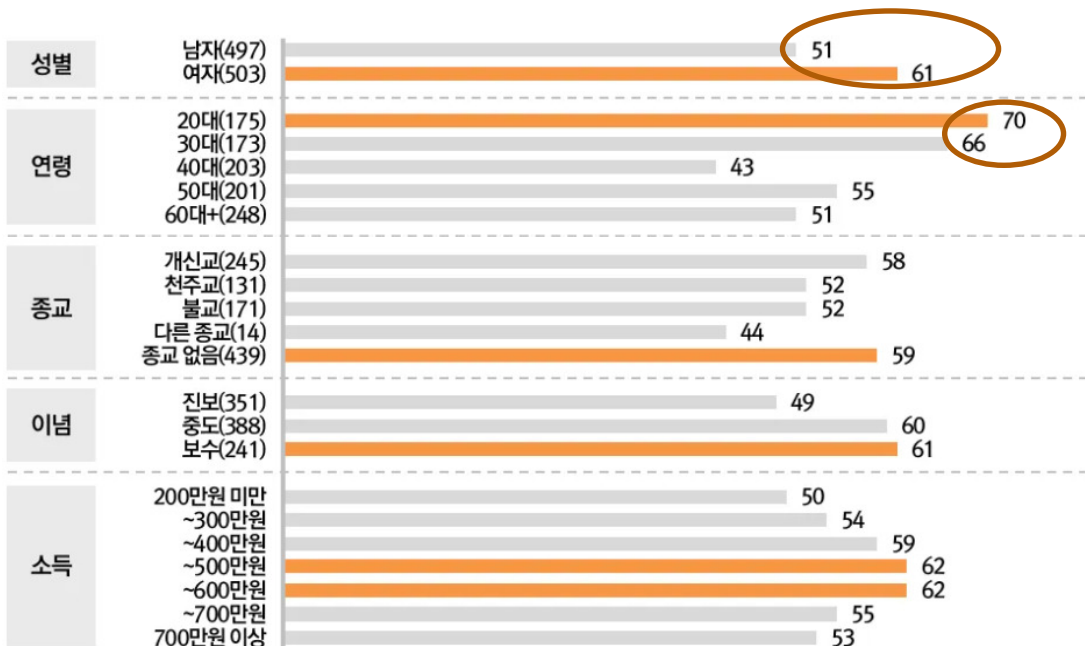
예) 한국리서치 전국의 만 19세 이상 성인남녀 1,000명 대상 웹 여론 조사 결과, 무작위추출을 전제할 경우, 95%신뢰수준에서 최대허용 표집오차는  $\pm 3.1\%$

“최근 예멘 난민 561명이 무사증 제도(무비자 입국제도)를 통해 제주도에 입국하여 그 중 549명이 난민신청을 하였습니다 이에 대해 20만 명이 넘는 사람들이 예멘 난민 수용을 거부하는 청와대 국민청원에 서명하였습니다. 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?” (조사시점 당시에는 국민청원 서명자가 20만 명을 초과한 시점임)



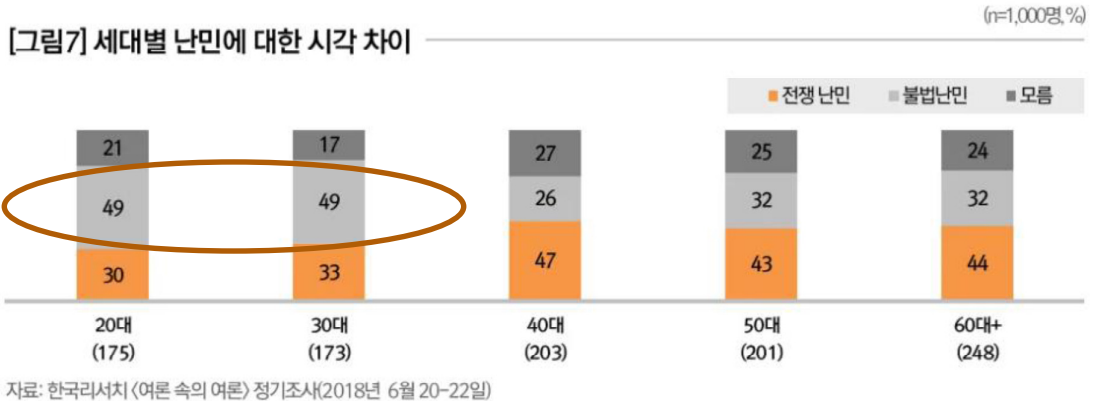
자료: 한국리서치 <여론 속의 여론> 정기조사(2018년 6월 20-22일)

### 난민 관련 여론 조사 (난민 수용 반대 비율)



## 난민 관련 여론 조사

### 전쟁난민 vs 취업/경제적 목적의 난민(불법난민)



## 난민 관련 여론 조사

### 예멘 난민의 종교(이슬람) 치안에 대한 공포

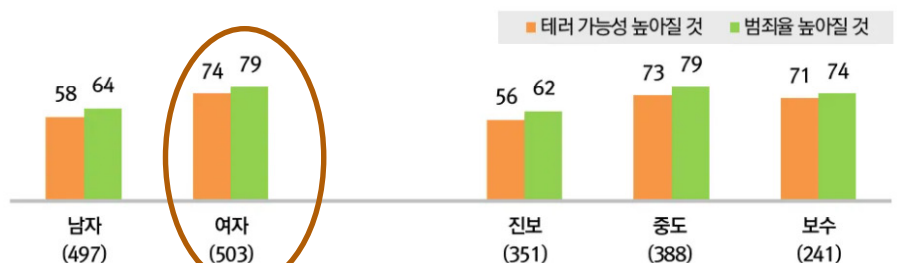
### 테러 성범죄

...

[그림8] 예멘 난민 유입이 테러가능성과 범죄율을 높인다는 주장에 대한 동의 여부 (각 n=1,000명, %)



[그림9] 성별, 이념성향별 예멘 난민 유입에 따른 테러가능성 및 범죄율 상승에 대한 동의 비율 (각 n=1,000명, %)



자료: 한국리서치 <여론 속의 여론> 정기조사(2018년 6월 20-22일)

## 다문화수용성 진단

- 2012년부터 한국사회 특수성에 부합하는 다문화수용성을 파악하기 위해 다문화수용성 지수를 개발, 주기적 조사
- 2012, 2015, 2018 국민 다문화수용성 조사



- 본 연구에서도 동일한 척도로 다문화수용성 측정

## 세대별 다문화수용성과 난민 반대

### 다문화수용성 연령대별 전체 점수

- 2012년, 2015년, 2018년 세 시점 모두 **연령이 증가할수록 다문화수용성 점수는 낮아짐**. 하위 구성요소별로도 전반적으로 거의 모든 구성요소에서 연령이 증가할수록 수용성점수는 낮아지는 경향성.

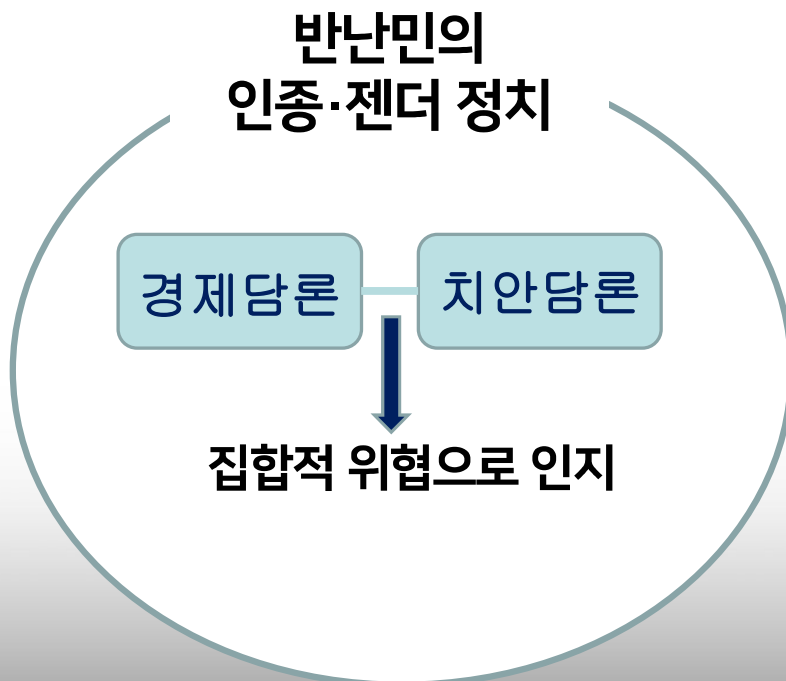
➔ 즉 인권/다문화 교육의 확산 등으로 인해 연령이 낮을수록 다문화수용성이 증가하는 현상

➔ 그렇다면 난민 반대 의사는 왜 청년층에서 두드러지나?

➔ 단일민족지향성? 집합적 위협으로 인지?

## 이주자 및 난민에 대한 태도

- 이주자 및 난민에 대한 적대감: 어릴수록, 정치적으로 진보적일수록, 교육수준이 높을수록, 여성일 경우 더 낮은 경향 (IOM, 2015; TENT, 2016; Meidert & Rapp, 2019)
- 한국의 경우, 난민 반대 담론이 청년층, 여성에게서 더 강하게 나타나는 현상에 주목
- 대구 청년(대학생) 대상으로 **난민수용성이 사회인구학적 요인, 난민 관련 정보를 접한 경로, 다문화수용성, 단일민족정체성, 지각된 위협 인식**에 따라 어떠한 양상으로 나타나는지 살펴봄.



## 경제 담론

- 신자유주의 경쟁의 심화와 청년들의 경제적 불안감 확산
- 저개발국 출신 이주자들에 대한 경제적 무임승차론

## 치안 담론

- ✓ '불법' 체류자 = (잠재적) 범죄자
- ✓ 외국인 범죄에 대한 대중적 인식
- ✓ 예멘 난민의 종교적 특성과 관련된 인종화된 공포

## 무슬림 이주자를 둘러싼 성별화된 담론

Global Islamophobia { 이슬람 = 테러리즘의 산실  
이슬람 = 여성억압, 남성우월의 종교  
→ 무슬림 남성=잠재적 성폭력범

- 유럽에서 다문화주의나 무슬림 이주자 논쟁이 있을 때마다 히잡, 부르카 등의 이슬람 여성의복, 정혼, 여성할례(FGM), 동성애 혐오증 등이 도마에 오르며 무슬림 남성은 유럽의 법과 문화에 위배되는 인물로, 무슬림 여성은 뒤쳐진 이슬람 문화의 피해자로 그려짐 (프린스 & 사하르소, 2008)

# 예멘 난민을 둘러싼 이슬람공포증

경제적 약탈자, 성적 포식자로서의 무슬림 남성 --- ‘가짜 난민’

기존 무슬림 남성이주자에 대한 서사

성욕 해소  
경제적 이익  
국적 취득



한국 여성 이용



가정폭력  
개종요구

“혈기 왕성한 20대 남성” 난민만 오는데 여성 안전 누가 책임지냐!  
(제주난민반대 시위 선전물 중 일부)

“혐오가 아니다, 안전을 원한다” (난민반대 시위 구호)

‘여성’ 안전 → 국민 안전으로 흡수

## 공포의 유통 방식

가짜 뉴스 및 도시괴담과 같은 유형화된 사례들이 ‘인용(citation)’,  
‘재인용(recitation)’되면서 일반화

### 도시괴담의 특성

- 혐오감 야기하는 형태 多
- 분노, 공포, 혐오감 등 감정 유발 정도 높을수록 ➔ 빈번하게 회자됨
- 전파 의향: 타당성 정도와 유관하나 흥미성/감정 야기 정도와도 유관

(Heath et al., 2001)





## 사회인구학적 요인과 난민수용성

가설 1: 여성이 남성에 비해 난민에 대한 부정적 태도가 더 강하게 나타날 것이다.

가설 2: 다른 종교에 비해 개신교의 난민에 대한 부정적 태도가 더 강할 것이다.

가설 3: 정치적성향이 보수적일수록 난민에 대한 부정적 태도가 더 강하게 나타날 것이다.

가설 4: 소득 수준이 낮을수록 난민에 대한 부정적 태도가 더 강하게 나타날 것이다.

## 다문화수용성, 단일민족지향성, 지각된 위협인식과 난민수용성

가설 5: 다문화수용성이 낮을수록 난민에 대해 부정적 태도를 취할 것이다.

가설 6: 단일민족지향성이 높을수록 난민에 대해 부정적 태도를 취할 것이다.

가설 7: 지각된 위협인식이 클수록 난민에 대해 부정적 태도를 취할 것이다.

### 난민에 대한 정보를 습득 경로와 난민수용성

가설 8: 난민에 대한 정보를 정규교육을 통해 습득한 경우 난민에 대해 부정적 태도가 완화될 것이다.

가설 9: 난민에 대한 정보를 인터넷 포털이나 SNS 등으로 접한 경우 부정적인 태도가 강화될 것이다.

## 연구방법 및 연구결과

**종속변수:** 종속변수인 난민에 대한 태도는 14개 문항에 대해 응답자가 동의하는 정도를 4점 척도(4=매우 그렇다; 3=그렇다; 2=그렇지 않다; 1=전혀 그렇지 않다)로 각각 측정한 후, 그 합을 구하여 점수가 높을수록 난민에 대한 부정적인 태도가 강한 것을 의미하도록 조작화 함( $\alpha = 0.900$ )

**사회인구학적 변수:** 나이, 성별, 주관적 계층, 정치성향, 종교 등

**예측변수:** 다문화수용성( $\alpha = 0.904$ ), 단일민족지향성( $\alpha = 0.756$ ), 지각된 위협인식( $\alpha = 0.793$ )

**<표 1> 난민에 대한 태도 측정 문항( $\alpha = 0.900$ )**

1. 난민들은 수용국에 잘 융합될 수 있다(0.524)
2. 유럽의 난민 수용은 사회적 문제와 국가 위기 상황을 초래한다(0.518)
3. 대한민국은 UN 난민 협약 가입국으로서 난민을 수용해야 한다(0.579)
4. 대한민국은 난민을 수용할 수 있는 형편이 아니다(0.513)
5. 난민의 수용은 복지비용을 증가시킨다(0.607)
6. 난민들을 최대한 수용하고 정착할 수 있도록 지원해야 한다(0.465)
7. 난민을 수용하면 테러의 위험이 높아진다(0.669)
8. 무슬림 난민은 국가 안보에 위협이 된다(0.736)
9. 무슬림 난민은 여성의 안전에 위협이 된다(0.646)
10. 난민수용은 내국인 일자리를 위협할 것이다(0.456)
11. 난민을 수용하면 강력 범죄가 증가할 것이다(0.739)
12. 난민 심사 절차를 더 엄정화해 수용 숫자를 감소시켜야 한다(0.699)
13. UN 난민 협약을 탈퇴하고 난민법을 폐지 혹은 전면 재개정해야 한다(0.616)
14. 난민 협약을 준수하는 것은 국제 사회의 일원으로서 당연한 일이다(0.543)

주1: 1, 3, 6, 14번 항목은 역코딩함.

주2: 괄호 안의 수치는 전체 항목들과의 상관관계(item-total correlation)임.

**<표 2> 표본의 인구사회학적 특성**

|                             | 빈도  | 백분율   | 평균           | 표준편차        |
|-----------------------------|-----|-------|--------------|-------------|
| <b><u>나이(N=293)</u></b>     |     |       | <b>21.98</b> | <b>2.43</b> |
| <b><u>성별(N=295)</u></b>     |     |       |              |             |
| 여성                          | 152 | 51.5% |              |             |
| 남성(준거)                      | 143 | 48.5% |              |             |
| <b><u>주관적 계층(N=292)</u></b> |     |       |              |             |
| 상류층                         | 75  | 25.7% |              |             |
| 중류층(준거)                     | 152 | 52.1% |              |             |
| 하류층                         | 65  | 22.3% |              |             |
| <b><u>정치적성향(N=289)</u></b>  |     |       |              |             |
| 보수적                         | 66  | 22.8% |              |             |
| 중도적(준거)                     | 148 | 51.2% |              |             |
| 진보적                         | 75  | 26.0% |              |             |
| <b><u>종교(N=293)</u></b>     |     |       |              |             |
| 개신교                         | 31  | 10.6% |              |             |
| 천주교                         | 18  | 6.1%  |              |             |
| 불교                          | 38  | 13.0% |              |             |
| 무종교(준거)                     | 206 | 70.3% |              |             |

**<표 3> 다문화수용성, 단일민족지향성, 지각된 위협인식의 측정문항 및 신뢰도**

|          |                                                                                                                                                             |                  |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 다문화 수용성  | 다양성15문항 + 관계성10문항 + 보편성10문항 =<br>총35문항(구체적인 문항은 지면 관계 상 생략)                                                                                                 | $\alpha = 0.904$ |
| 단일민족 지향성 | 1. 타민족을 국민으로 받아들이면 국가의 결속력을 해친다(0.409)<br>2. 한국이 단일민족 혈통을 유지한 것은 자랑스러운 일이다(0.697)<br>3. 한국이 단일민족 국가라는 점은 국가경쟁력을 높하는데 도움이 된다(0.677)                          | $\alpha = 0.756$ |
| 지각된 위협인식 | 1. 이주노동자가 늘면 내국인의 일자리를 빼앗아간다(0.578)<br>2. 이주노동자들이 우리경제에 기여하는 점보다 가져가는 것이 더 많다(0.640)<br>3. 이주노동자가 늘면 범죄가 증가한다(0.571)<br>4. 이주민이 증가하면 국가재정 부담이 커질 것이다(0.629) | $\alpha = 0.793$ |

**<표 4> 주요변수들 간의 상관관계**

|          | 난민에대한태도  | 다문화수용성   | 단일민족지향성 | 지각된 위협인식 |
|----------|----------|----------|---------|----------|
| 난민에대한태도  | 1        |          |         |          |
| 다문화수용성   | -.593*** | 1        |         |          |
| 단일민족지향성  | .407***  | -.347*** | 1       |          |
| 지각된 위협인식 | .653***  | -.536*** | .388*** | 1        |

주 : \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001 (양측검정)

<표 5> 다중회귀분석결과

|            | 모형1(R <sup>2</sup> =0.180) |       |      | 모형2(R <sup>2</sup> =0.416) |       |      | 모형3(R <sup>2</sup> =0.474) |       |      | 모형4(R <sup>2</sup> =0.575) |       |      |
|------------|----------------------------|-------|------|----------------------------|-------|------|----------------------------|-------|------|----------------------------|-------|------|
|            | B                          | Beta  | p    | B                          | Beta  | p    | B                          | Beta  | p    | B                          | Beta  | p    |
| (Constant) | 31.90                      |       | 0.00 | 59.36                      |       | 0.00 | 51.29                      |       | 0.00 | 33.76                      |       | 0.00 |
| 여성         | 1.49                       | 0.11  | 0.10 | 1.91                       | 0.14  | 0.02 | 2.11                       | 0.15  | 0.01 | 1.15                       | 0.08  | 0.09 |
| 나이         | 0.19                       | 0.07  | 0.27 | 0.07                       | 0.03  | 0.63 | 0.00                       | 0.00  | 1.00 | 0.07                       | 0.02  | 0.60 |
| 개신교        | -0.27                      | -0.01 | 0.84 | 0.23                       | 0.01  | 0.84 | -0.16                      | -0.01 | 0.88 | -0.99                      | -0.05 | 0.29 |
| 천주교        | -0.35                      | -0.01 | 0.83 | -0.77                      | -0.03 | 0.57 | -0.48                      | -0.02 | 0.71 | -0.01                      | 0.00  | 0.99 |
| 불교         | -2.19                      | -0.10 | 0.07 | -1.54                      | -0.07 | 0.13 | -2.04                      | -0.10 | 0.04 | -2.28                      | -0.11 | 0.01 |
| 대구10년 이상   | 1.61                       | 0.12  | 0.04 | 1.31                       | 0.09  | 0.05 | 1.01                       | 0.07  | 0.12 | 0.78                       | 0.06  | 0.18 |
| 보수적        | 3.81                       | 0.23  | 0.00 | 1.90                       | 0.11  | 0.04 | 1.87                       | 0.11  | 0.03 | 1.76                       | 0.11  | 0.02 |
| 진보적        | -3.10                      | -0.20 | 0.00 | -2.45                      | -0.15 | 0.00 | -1.99                      | -0.13 | 0.01 | -1.82                      | -0.11 | 0.01 |
| 상류층        | 1.90                       | 0.12  | 0.05 | 0.69                       | 0.04  | 0.40 | 0.68                       | 0.04  | 0.39 | -0.14                      | -0.01 | 0.85 |
| 하류층        | 0.05                       | 0.00  | 0.96 | -0.04                      | 0.00  | 0.96 | 0.18                       | 0.01  | 0.83 | -0.35                      | -0.02 | 0.65 |
| 정규교육       | -5.84                      | -0.18 | 0.00 | -3.57                      | -0.11 | 0.03 | -2.93                      | -0.09 | 0.05 | -2.36                      | -0.07 | 0.10 |
| 다문화수용성     |                            |       |      | -0.16                      | -0.53 | 0.00 | -0.14                      | -0.45 | 0.00 | -0.08                      | -0.27 | 0.00 |
| 단일민족지향성    |                            |       |      |                            |       |      | 0.80                       | 0.26  | 0.00 | 0.52                       | 0.17  | 0.00 |
| 지각된위협인식    |                            |       |      |                            |       |      |                            |       |      | 0.94                       | 0.40  | 0.00 |

<표 6> 주요 변수의 성별 차이 비교

| 변수        | 성별 | 평균     | 표준편차  | t(p)              |
|-----------|----|--------|-------|-------------------|
| 난민에 대한 태도 | 여  | 37.34  | 6.72  | -0.452<br>(0.650) |
|           | 남  | 37.71  | 7.68  |                   |
| 다문화수용성    | 여  | 152.96 | 20.14 | 3.114<br>(0.002)  |
|           | 남  | 144.54 | 25.80 |                   |
| 단일민족지향성   | 여  | 7.27   | 2.08  | -2.342<br>(0.020) |
|           | 남  | 7.92   | 2.58  |                   |
| 지각된 위협인식  | 여  | 11.36  | 2.69  | 0.512<br>(0.609)  |
|           | 남  | 11.18  | 3.32  |                   |

**<표 7> 제주 입국 난민에 대한 정보 유무 및 정보획득 경로 별  
난민에 대한 부정적 태도의 차이**

| 변수                                    | 분류  | N   | 평균    | 표준편차 | t(p)    |
|---------------------------------------|-----|-----|-------|------|---------|
| 제주 입국 예멘 출신<br>난민에 대해 들어본<br>적이 있습니까? | 예   | 235 | 37.84 | 7.40 | 1.814   |
|                                       | 아니오 | 54  | 36.20 | 5.62 | (0.073) |
| 인터넷 포털과<br>소셜미디어를 통해서만<br>접함          | 예   | 20  | 38.45 | 6.03 | 0.383   |
|                                       | 아니오 | 215 | 37.79 | 7.52 | (0.702) |
| 정규교육을 통해서 접함                          | 예   | 13  | 31.15 | 7.94 | -2.375  |
|                                       | 아니오 | 222 | 38.12 | 7.29 | (0.018) |

감사합니다

# 세션 4

## 디아스포라와 문화다양성

“다종족 사회의 국민과 주민 만들기:  
태국의 국적법·주민등록법 개혁과 한국 제도에의 함의”

한유석(전북대학교) · 김철효(전북대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

## 다종족 사회의 국민과 주민 만들기: 태국의 국적법·주민등록법 개혁과 한국 제도에의 함의

한유석 (전북대학교 무형문화연구소)

김철효 (전북대학교 사회과학연구소)

한국에서 태어난 아이의 출생을 등록하는 제도는 ‘가족관계등록부’인데, 과거 ‘호적부’의 체계를 따라 기존에 등록된 사람의 자녀인 경우에만 등록할 수 있다. 또 한국에는 국민이 누구인지 확인할 수 있는 ‘국적부’는 존재하지 않고, ‘가족관계등록부’가 이를 대신한다. 주민의 거주지를 등록하는 ‘주민등록제도’ 역시 ‘가족관계등록부’에 기재된 사실을 기준으로 만들어진다. 혈통을 중심으로 국민과 주민을 확인하는 한국의 제도는 총인구의 4%가 해외출생의 배경을 가진 다종족 사회 시대에 발생하는 각종 사회적 필요를 담아내지 못하고 있다. 외국인 부부의 자녀가 국내에서 출생할 경우 한국 제도 내에서는 출생등록을 할 수가 없고, 이는 무국적을 발생시키는 요인이 된다.

한편 유사한 문제를 이미 수십 년 동안 겪고 있던 태국은 2008년 「주민등록법」과 「국적법」 개정을 통해 태국에서 출생하는 모든 아동을 등록하는 것을 의무화하고, 부분적 출생지주의 국적 취득 제도를 도입함으로써 이러한 문제를 해소하였다. 2008년 이후에도 태국 정부는 급변하는 국내 정세와 국제적 기준에 부합하는 관련 법안을 마련하기 위해 또 한 차례 법 개정을 시행하였다. 2012년에 국적법이, 2019년에 주민등록법이 각각 개정되면서, 지정학적 이유로 주변국 인구의 유입이 가속화되고 있는 태국의 현 상황에 시의적절하게 대응하고 있다. 필자들은 태국의 제도 변화 과정과 정치·사회적 맥락을 검토하여, 변화된 한국사회의 제도를 개선하는 데 어떠한 함의가 있는지를 분석한다.



세션 5  
이민정책과 사회 통합

2020년 한국이민학회 연례학술대회



# 세션 5

## 이민정책과 사회 통합

“이주노동자 규범의 형성과 확산 과정에 대한 연구”

이병하(서울시립대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

## 이주 노동자 규범의 형성과 확산 과정에 대한 연구<sup>1)</sup>

(서울시립대 이병하)

### I. 서론

세계화(globalization) 현상은 상품, 자본, 정보의 교환을 통한 지역 간의 상호의존도 심화는 물론 국경을 넘는 인구의 이동 역시 계속 증가시키고 있다. 상품과 자본의 흐름이 글로벌 세계 경제를 지탱하는 양대 축으로 간주되어 온 반면, 이에 비해 사람의 이동을 의미하는 국제이주는 상대적으로 덜 주목받아 왔다. 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)에 의하면 2019년 현재 전 세계 이주민의 수는 약 2억 7,100만 명으로 전 세계인구의 약 3.5%를 차지한다(IOM, 2019: 21). 이러한 이주민의 수는 기존의 추계를 넘어 빠르게 증가하고 있으며, 국제이주의 영향을 받는 지역도 과거 북미, 오세아니아, 서유럽 지역을 넘어 아시아, 아프리카 등으로 확산되고 있다. 전 세계 이주민 중에서 이주 노동자는 2017년 현재 약 1억 6,400만 명으로 추산되는데 전 세계 이주민 중 약 70%가 이주 노동자이다. 이주 노동자 중 약 68%는 고소득 국가에 거주하고 있으며, 약 29%가 중소득 국가에 살고 있다. 최근 들어서 고소득 국가에 거주하는 이주 노동자의 비율은 감소하는 반면, 중소득 국가의 경제성장으로 인해 이들 국가에 거주하는 이주노동자의 비율은 증가하는 추세이다(IOM 2019: 33).

세계화로 인한 상호의존성의 증대, 이로 인한 국제이주의 증가로 그 어느 때보다 이주민들에 대한 인권보장이 중요하게 되었다. 점차 증가하고 있는 ‘국제이주의 시대’에 인권보장이 중요해지는 이유는 이주민들이 취약한 집단(vulnerable group)이기 때문이다. 이주자들은 그들이 거주하고 있는 나라의 시민이 아니어서 거주국의 법률적 보호를 받기 어려울뿐더러 이민 수용국 사회의 이방인으로서 낮은 언어, 법률, 사회적 관습에 적응하며 살아가야 한다. 특히 이주 노동자들은 직장을 비롯한 일상생활에서 차별과 부당한 대우, 공정하지 못한 기회와 부딪혀야 한다. 더구나 경제적 위기 상황이나 정치적 위기 사태가 발생했을 경우 흔히 희생양이 될 수 있으며 종종 정부 스스로 -의도했든 아니든- 이러한 경향을 조장하기도 한다. 특히 미등록 이주 노동자일 경우에 인종차별, 외국인 혐오증에 노출될 가능성은 훨씬 더 높아진다. 보다 근본적인 문제는 합법 이주 노동자 또는 미등록 이주 노동자 모두 국제규범 하에서 인간으로서 누려야 할 보편적 권리와 이들이 겪고 있는 취약한 집단으로서의 현실 사이에 간극(gap)이 커지고 있다는 점이다. 국제규범에 참여하고 있는 정부가 동의한, 이주 노동자의 권리에 대한 기본적인 원칙이 이들의 취약한 현실을 시정하지 못하고, 오히려 그 간극이 더 확대되고 있다는 점은 국제이주의 시대에 인권 보장이 점점 중요해지고 있다는 것을 말해준다.

이 글은 이주 노동자 규범의 형성과 확산 과정을 설명하려는 목적으로 쓰여 졌다. 이 글의 본문은 크게 세 부분으로 구성된다. II장에서는 이주 노동자 규범의 출현을 다룬다. 이주 노동자 규범은 20세기 초 국제노동기구(International Labor Organization: ILO)의 주도 하에 본격적으로 출현하였고, 유엔(United Nations: UN)의 국제인권조약들이 보완적 역할을 수행하면서 이주 노동자 규범을 구성해나갔다. III장은 이주 노동자 규범의 확산을 검토한다.

1) 저자의 동의 없이 인용하는 것을 삼가해 주시면 감사하겠습니다.

1970년대 들어 국제사회는 이주 노동자의 권리 보장에 초점을 맞춘, ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families: 이주노동자권리협약)’을 추진하면서 규범 확산에 노력했다. 그러나 주요 이민 수용국들이 이주노동자권리협약을 비준하지 않음으로써 경성법적 접근을 통한 이주 노동자 규범의 확산 노력은 절반의 성공에 그치고 만다. 대안적으로 국제사회는 이주와 개발의 연계를 통해 이주 노동자 규범을 확산하고자 하였다. 이러한 노력은 ‘안전하고 질서 있고 정상적인 이민에 관한 글로벌 컴팩트(이하 이주에 관한 글로벌 컴팩트)(Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration: GCM)’로 이어졌는데 이주에 관한 글로벌 컴팩트는 2018년 12월 유엔 총회에서 152개국의 찬성을 얻었다(이병하 2019). IV장은 이주 노동자 규범이 한국에서 내재화되는 과정을 ‘외국 인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 입법과정을 중심으로 분석한다. 한국에서 이주 노동자 규범은 이민정책 결정자들의 정책적 선택을 제약하는 역할을 수행한다기보다 이주 노동자들의 인권 보장을 논함에 있어 사회행위자 및 국회의원들의 주장을 정당화하는 기능을 수행했다.

## II. 이주 노동자 규범의 출현

이 절에서는 이주 노동자에 관한 규범의 출현을 검토한다. 이주 노동자 규범의 경우, 규범 출현 단계에서 국제노동기구(International Labor Organization: ILO)의 역할이 두드러졌다. 그러나 국제노동기구의 규범화 노력은 많은 한계가 있었고, 보완적으로 국제인권조약들이 이주 노동자 규범의 출현과 형성에 부분적으로 기여하게 된다.

이주 노동자에 관한 국제규범은 20세기 초에 등장하기 시작했다(Cholewinski and Taran 2010, 3). 1919년 베르사이유 조약(Treaty of Versailles)은 국제연맹의 창설은 물론 국제노동기구(International Labor Organization: ILO)의 설립으로 이어졌다. 베르사이유 조약 제13부는 노동 문제를 다루고 있으며, 제387조부터 제42조까지로 구성되어 있다. 베르사이유 조약 제427조는 노동조건을 규율하는 원칙을 밝히고 있는데 그 중 하나의 원칙이 ‘각국에서 법률에 의해 정립된 노동조건에 관한 기준은 그 국내에서 합법적으로 거주하는 모든 노동자의 공평한 경제적 처우에 대해 적절한 고려를 해야 한다.’는 것이다(채형복 2008, 342에서 재인용).

국제노동기구는 베르사이유 조약에 근거하여 1919년 출범했다. 이주 노동자를 포함한 노동자의 노동 조건을 개선하기 위해서는 국제적인 공동 대응이 필요하며, 이를 위한 국제기구가 설립되어야 한다는 요구는 19세기 노동운동의 발전에서 그 기원을 찾을 수 있으나, 제1차 대전 이후에 결실을 맺게 되었다. 하세나우(Michael Hasenau)에 의하면, 제1차 세계 대전 중 전시경제 상황에서 노동운동은 중요한 정치세력으로 부상하였고, 이에 더해 러시아 혁명이 가져온 충격은 전후 국가들에게 노동자들의 노동 조건이 열악해진다면, 공산주의 혁명이 발생할 수 있다는 일종의 압력으로 작용하였다(Hasenau 1991). 그 결과, 국제적인 노동 기준을 마련하고 이를 관리, 실행하기 위한 국제노동기구가 설립된 것이다. 전 세계 노동자의 노동조건 개선을 목적으로 하는 특별기구인 국제노동기구는 ILO 헌장(The Constitution of the International Labor Organization) 전문(Preamble)에서 ‘국적국 이외의 국가에서 고용된 노동자들의 이익 보호’를 언급하고 있다(Battistella 2009, 48).

1919년 제1차 국제노동기구 총회에서 총회 조직위원장이었던 폰텐(Arthur Fontaine)은 이주 노동자를 포함한 노동자의 평등한 임금과 고용 조건을 주요 의제로 삼고자 노력하였다. 제1차 세계 대전 이전 프랑스와 같은 국가들은 국내적으로 노동력 부족을 경험하면서 대규

모로 이주 노동자를 수입하였으나, 이주 노동자들은 열악한 노동 조건 하에서 일했기 때문에 이민 송출국들은 해외에서 일하는 자국 국민들의 보호를 요구할 수밖에 없었고, 국제노동기구는 이러한 요구에 반응한 것이다(Hasenau 1991). 이주 노동자 보호를 규범화하려는 시도는 곧 반대에 부딪히게 된다. 그 당시 이민규제정책을 실시하고 있던 영국과 캐나다는 이주 노동자에 대한 국제적 기준이 마련된다면, 보다 많은 수의 이민자를 수용하라는 압력으로 작용할 수 있고, 자신들의 제한적인 이민정책을 비판하는 근거가 될 수 있다는 점을 우려하였다. 영국과 캐나다는 이주 노동자에 관한 국제적 규범은 일종의 주권 침해이며, 국제노동기구의 역할은 국제이주에 관한 데이터 수집에 제한되어야 한다고 주장했다(Hasenau 1991). 이처럼 이주 노동자에 관한 규범화 시도는 제한적일 수밖에 없었다. 또한 국제노동기구도 이주 노동자 문제를 독립적으로 의제화했다기보다, 모든 노동자들의 노동 조건이 개선된다면, 이주 노동자를 위한 보호도 강화될 것이라는 인식 속에서 이주 노동자에 관한 규범을 구체화한 것으로 보인다(Battistella 2009, 48).

제1차 국제노동기구 총회는 ‘실업에 관한 권고(Recommendation concerning Unemployment)(No.1)’에서 이주 노동자의 고용은 관련 국가들 간 상호 합의와 사용자 및 노동자 단체와의 협의를 거친 후에만 가능하다는 점을 천명하였다. 또한 ‘외국인 노동자 상호 간 대우에 관한 권고(Recommendation concerning Reciprocity of Treatment of Foreign Workers)(No.2)’에서는 호혜성의 원칙 하에 사회 보장 및 결사의 자유에 있어 선주민 노동자와 이주 노동자들이 동등한 대우를 받아야 한다고 밝혔다(채형복 2008). 이러한 이주 노동자에 관한 초창기 규범들은 구체적인 조치 없이 일반적인 원칙만 제시하고 있다는 한계가 있지만, 향후 국제노동기구가 이주 노동자에 관한 규범을 구체화하는데 있어 중요한 지향점을 제공했다고 평가할 수 있다(Hasenau 1991).

국제노동기구가 이주 노동자의 고용에 관해 상호주의와 양자 협약(bilateral agreement)을 강조한 이래, 1920년대부터 이주 노동자 문제는 주로 양자 협약에 의해 다루어졌다. 그러나 양자 협약은 이주 노동자의 제3국으로부터의 이주를 효과적으로 관리하지 못하는 등 제도적 한계를 가지고 있었고, 이민 송출국들은 양자 협약이 값싼 노동력을 활용하려고 하는 사용자의 즉각적인 이해관계만 반영하고, 이주 노동자들을 제대로 보호하지 못한다고 비판하였다. 이에 대해 국제노동기구는 양자 협약을 넘어서 다자주의에 기반 한 제도의 필요성을 인식하고, 1924년 로마에서 열린 ‘이출(emigration)과 이입(immigration)에 관한 국제회의(Conference on International Emigration and Immigration)’부터 이주 노동자의 이익을 보호하기 위한 제도적 기제를 모색하기 시작하였다. 이어진 후속 회의에서 국제노동기구는 이주 노동자의 노동 계약을 표준화하는 작업 등 구체적인 조치들을 제안하였다(Hasenau 1991).

이러한 노력의 결과, 국제노동기구는 1939년 ‘취업목적이주에 관한 협약(Convention concerning the Recruitment, Placing and Conditions of Labour of Migrants for Employment)(No.66)’과 동 권고(No.61)를 채택하였다. 이 협약과 권고는 그 동안 다양한 이주 이슈에 관해 부분적인 대응에 그쳤던 기존의 규범들과 달리, 이주 문제에 관한 포괄적인 기준을 담고 있는 첫 번째 문서로 평가받고 있다(Hasenau 1991; Battistella 2009). 그러나 ‘취업목적이주에 관한 협약’과 ‘권고’는 1920년대 후반부터 시작된 대공황의 여파로부터 자유로울 수 없었다. 이주 노동 수요의 감소와 높아진 보호주의의 물결 속에 ‘취업목적이주에 관한 협약’과 ‘권고’는 어느 국가의 비준도 받지 못한 채, 문서로만 남게 되었다(Battistella 2009, 49).

제2차 세계 대전 이후 전쟁 피해국의 전후 복구에 필요한 이주 노동자의 수요가 다시 증

가하자, 이주 노동자 문제는 다시 국제사회의 주요 의제로 부상하였다(De Guchteneire and Pécoud 2009). 이에 대한 대응으로 국제노동기구의 '영구 이주 위원회(Permanent Migration Committee)'는 이주 분야 양자 협력의 한계를 다시 거론하면서 1993년 취업목적이주에 관한 협약과 동 권고의 개정을 제안하였고, 해당 협약과 권고는 1949년 '취업목적의 이주에 관한 협약(개정)(Convention concernnng Migration for Employment)(revised)(No.97)'과 동 권고(No.97)'로 개정되었다(De Guchteneire and Pécoud 2009, 7). 1949년 '취업목적의 이주에 관한 협약(개정)'은 1939년 협약처럼 이주 노동자를 위한 국제이주의 원칙과 기준, 동등 대우, 고용 및 노동 조건 등을 담고 있다. 1949년 권고는 이주 노동자의 권리 보장을 위해, 5년 이상 거주한 이주 노동자의 고용을 제한할 수 없고, 불황을 이유로 이주 노동자를 강제로 출국할 수 없게 하는 등 보다 자세한 사항을 담고 있다. 또한 1939년 협약과 달리, 1949년 협약은 보다 많은 국가로부터 비준을 받기 위해 유연한 메커니즘을 도입하였다. 1949년 협약은 세 개의 부속서를 가지고 있는데 제1 부속서는 이주 노동자의 모집, 알선, 고용 조건 등을, 제2 부속서는 정부 주도의 모집, 알선 등을, 제3 부속서는 이주 노동자의 이주 시 면세 등을 규정하고 있다(채형복 2008). 그러나 국제노동기구는 각국 정부의 비준 시, 모든 혹은 어떤 부속서도 제외할 수 있고, 나중에 수용할 수도 있게 함으로써 유연성을 보장하였다(Hasenau 1991).

이주 노동자 권리에 관한 국제노동기구의 규범화 노력은 제한된 국가들만이 비준함으로써 규범으로서의 실질적 영향력을 확보하지 못했다(Battostella 2009, 49). 또한 국제노동기구는 새로운 사무총장 모스(David Morse)의 주도 하에 1951년 유럽 국가들은 물론 사회경제적 발전을 위해 이주 노동자를 필요로 하는 국가들에게 기술적 지원을 하는 제안을 하였으나, 미국과 서방 국가들은 이러한 제안이 공산권 국가들에게 혜택을 줄 수 있다는 이유로 추가적인 자금 지원을 거부함으로써 실패로 돌아갔다(Hasenau 1991, 694).

국제노동기구의 규범화 노력이 한계를 맞이하는 가운데, 이주 노동자에 관한 규범은 1945년 유엔의 창설과 함께 새로운 전기를 맞게 된다. 양차 세계대전 중에 발생한 대량 학살과 강제 이주는 국제사회가 인권의 존중과 증진에 대한 관심을 불러 일으켰고, 그 첫 번째 노력이 1948년 유엔 총회에서 채택된 '세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)'이다. 세계인권선언은 법적 구속력을 가지고 있지는 않았지만, 보편적 인권에 대한 기준을 마련하였으며, 특히 인종, 출신국 등에 의한 차별 없이 '모든 사람'이 누릴 자격이 있는 인권의 보편성과 권리의 불가분성은 비시민(non-citizens)은 물론 이주 노동자의 권리 증진에 적용될 수 있는 규범이었다(Slinckx 2009).

세계인권선언과 함께 국제권리장전(International Bill of Rights)로 불리는 두 개의 국제인권규약, 즉 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: 사회권 규약, A규약)과 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights: 자유권 규약, B규약)'이 채택되면서 국제인권규범은 국제법적 구속력과 실행력을 갖추게 된다(설동훈 2005). 또한 '모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (International Convention on the Elimination on All Forms of Racial Discrimination: 인종차별철폐협약)', '여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 국제협약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: 여성차별철폐협약)' 등 다른 유엔의 국제인권조약들도 이주 노동자를 포함한 이주민의 권리 향상을 진전시키는 역할을 수행하였다.

국제노동기구가 이주 노동자 규범의 출현에 직접적인 기여를 하였지만, 비준 국가의 수

가 많지 않았고, 서방 국가의 반대에 부딪히는 등 한계를 보여준 사이, 유엔 주도의 국제인권조약들이 이주 규범의 형성과 이주 노동자의 권리 향상에 중요한 기여를 한다. 국제이주 분야는 이주노동자, 유학생, 여행자 등 다양한 형태의 이주민들을 포괄적으로 규율할 수 있는 국제레짐이 취약하다. 따라서 국제이주 분야는 이주민들의 인권 보장을 위해 국제인권규범에 많은 부분 의존해왔다(IOM 2017). 사회권 규약과 자유권 규약은 인종, 언어, 출신국 등에 의한 구분을 금지하는 비차별 조항을 통해 이주 노동자를 포함한 비시민의 권리가 보장할 수 있다. 또한 자유권 규약은 '모든 인간(every human being)'이라는 표현을 통해 이주 노동자의 결사의 자유와 가족 보호를 보장할 수 있으며, 사회권 규약은 '모두의 권리(right of everyone)'같은 표현을 통해 이주 노동자의 사회보장의 권리를 증진시킬 수 있다(Slinckx 2009).

또한 자유권 규약은 모든 사람이 고문, 비인간적 대우, 노예, 강제노동, 아동 노동, 불공정한 재판 그리고 사생활의 침해로부터 자유로울 권리가 있다고 규정한다. 이러한 권리는 국적에 관계없이, 시민과 외국인의 구분과 상관없이 보장된다고 할 수 있다. 사회권 규약은 건강, 주거, 교육과 같은 사회적, 경제적, 문화적 권리를 실현시킬 권리가 있다고 말하고 노동권에 있어 집단 교섭, 사회 보장, 공동한 노동조건을 누릴 수 있다고 규정한다. 예를 들어 건강권의 경우 국가는 최소한 모든 사람에게 응급 치료를 제공해야 하고 소수자, 비호요청자, 불법 이민자라는 이유로 이러한 서비스를 거부해서는 안된다고 규정한다. 인종차별철폐협약은 인종차별에 관한 법률은 이민자의 지위와 상관없이 모든 비시민에게 적용되어야 한다고 요구한다. 여성차별철폐협약도 이주여성에 관한 여러 가지 조항을 포함하고 있다. 예를 들면 성매매여성에 대한 착취, 고용과 시민권 취득 시 차별 철폐, 농촌 지역에서의 여성 차별 철폐 등은 이주 여성의 사례에도 적용 가능한 조항들이다.

국제노동기구가 노동자로서 이주 노동자의 권리 보장에 관심을 가졌다면, 유엔은 국제인권조약의 발전을 통해 외국인으로서 이주 노동자의 권리에 기여하게 된다. 유엔의 국제인권조약들이 인권이라는 크로스 커팅 이슈를 통해 이주 노동자의 규범화에 기여했지만, 이주노동자 이슈에 관한 주제들이 다양한 조약에 걸쳐 산개되어 있어서 이주노동자 문제를 직접적으로 다루기에는 한계가 있었다. 여성, 아동 등 취약한 집단에 대한 국제인권조약이 별도로 만들어졌던 것처럼 국제사회는 이주민 특히 이주 노동자의 권리 문제만을 다루는 국제인권조약을 통해 이주노동자 규범의 확산을 시도하였다. 그 결과물이 '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families: 이주노동자권리협약)'이다.

### III. 이주 노동자 규범의 확산

이 절에서는 이주노동자권리협약의 배경, 성립 과정, 협약 내용, 그리고 결과를 살펴봄으로써 이주노동자권리협약을 통해 이주 노동자 규범을 확산시키고자 하는 국제사회의 노력을 설명하고자 한다. 이주노동자권리협약처럼 조약을 통한 규범의 확산 노력이 이민 수용국의 참여 거부로 인해 사실상 실패로 돌아감에 따라 국제사회는 이주와 개발을 중심으로 하는 규범의 확산을 추구하였다. 이러한 노력의 결과, 이주를 위한 글로벌 컴팩트라는 연성법적 기제가 등장하였다. 따라서 이 절에서는 이주노동자권리협약 외에 연성법적 접근을 통해 이주 노동자 규범을 확산시켜나가는 과정도 분석하고자 한다.



## 1. 이주노동자권리협약을 통한 규범의 확산 노력

이주 노동자 권리에 대한 체계적인 규범화 및 확산을 요구하는 목소리가 높아진 데에는 1970년대 국제이주의 흐름이 변화한 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 1945년부터 1970년대 초기까지 북반구의 이민패턴은 크게 세 가지로 요약된다. 방문노동자 시스템, 구 식민지로부터의 이주, 그리고 북미와 오세아니아 지역으로의 영구 이주(permanent migration)이다.

독일식 방문노동자 시스템(guestworker system)은 외국인 노동자를 한시적인 노동력으로 받아들이는 것을 골자로 한다. 제한된 기간 동안 특정 직업과 산업 분야에 한해 노동허가와 거주허가를 주는 것이다. 그러나 초기 금지했던 가족재결합(family reunification)을 계속 금지하기 어려워지면서 가족이 이민 수용국에 형성되고 한시적으로 노동력 부족 현상을 해소하기 위해 외국인 노동자를 받아들인다는 방문노동자 시스템은 무너지게 된다.

국제이주의 또 다른 패턴은 구 식민지로부터의 이주이다. 영연방, 그리고 프랑스 구 식민지로부터의 대규모 이민은 영국과 프랑스로 하여금 인종적 소수자 문제를 고민하게 만들었고, 현재 이들 국가에서는 구 식민지로부터의 이주로 인한 이민자들이 사회로부터 분리(segregation)되면서 이들 이민자들을 어떻게 통합할 것인가 하는 숙제를 안겨주었다.

유럽 국가들이 한시적 이주노동자들이 이민 수용국에 가족을 형성, 정착하게 되는 경향을 했다면, 전통적 이민국가인 미국, 캐나다, 호주 등은 영구 이민을 받아들였다. 미국은 1965년 이민법 개정으로 인해 인종차별적 요소를 지닌 국가별 쿼터제가 폐지되었고 새로운 이민의 기준은 미국 시민 및 영주권자와의 가족관계가 되었다. 캐나다는 포인트 시스템 도입으로 고학력 이민자를 받아들여려고 하였고, 호주는 “인구 증가 아니면 멸망(populate or perish)”라는 모토 속에 영구 이민을 적극 수용하게 된다.

북미 및 오세아니아 국가로의 영구 이민을 제외하면 북반구에서 국제 이주는 1973-74년 국제석유위기로 인해 전환점을 맞게 된다. 국제석유위기 이후 유럽의 대부분 국가에서 노동 이민은 중단되었다. 유럽 국가들의 ‘제로 이민(zero migration)’선언은 보다 제한적인 이민 정책으로 이어졌고, 이러한 정책으로 인해 이주 노동자들의 비정규 이민(irregular migration)이 확대되었다(Lönnroth 2009).

이주노동자권리협약에 대한 논의는 이러한 역사적 배경 속에서 시작되었고, 보다 직접적인 계기는 1972년 발생한 한 사건이었다. 말리(Mali) 출신 28명의 이주 노동자들이 불법적인 경로를 통해 튀니지를 떠나 프랑스로 향하는 과정에서 교통사고로 사망하는 사건이 발생한 것이다(Battistella 2009). 이 사건으로 인해 유엔 경제사회이사회(Economic and Social Council: ECOSOC)는 불법적인 경로를 통해 밀입국하려는 비정규 이주 노동자에 대한 조사를 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)에 요구하는 결의안을 채택하였다. 유엔 인권위원회는 차별방지 및 소수자 보호 소위원회(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)에게 유엔 인권기체에 비추어 이주 노동자의 밀입국 및 비정규 이민 문제를 연구하도록 요청하였다. 1975년 소위원회의 보고서가 제출되었는데, 보고서는 이주 노동자에 대한 인권 침해와 차별을 지적하고 있으며, 이주 노동자의 권리를 보호하고, 비정규 이민을 근절하기 위한 이민 송출국 및 수용국의 조치를 권고하였다(채형복 2008, 347-348).

이 시기만 하더라도 이주노동자의 권리에 관한 별도의 조약을 추진하는 것은 논의되지 않았으나, 1978년부터 별도의 조약이 필요하다는 목소리들이 나오기 시작한다. 그러나 이러한 주장들은 곧 반대에 부딪히게 된다. 벨기에, 영국 등은 기존 인권 기체들과의 중복과 대

립을 근거로 반대하였고, 국제노동기구는 자신들이 이미 이주 노동자의 권리를 보장하기 위한 메커니즘을 가지고 있는데 유엔 차원에서 별도의 조약을 추진하는 것은 자원의 낭비이며, 이주 노동자는 ‘노동자’로 노동자에 관한 기준을 수립하는 것은 국제노동기구의 영역이라고 주장하였다(Battistella 2009, 53-54). 이러한 반대에도 불구하고 유엔 총회는 1979년 이주노동자권리협약의 초안을 작성하기 위한 실무단을 구성하도록 하는 결의안을 채택하였고, 이주노동자권리협약은 그 첫 발을 내딛게 된다(채형복 2008, 348).

실무단은 1980년 10월 처음 회의를 시작하였고, 1984년 첫 번째 초안을 완성하였다. 첫 번째 초안에 대해 이견이 있는 조항은 19개 밖에 되지 않아서, 합의에 이르기까지 그리 오랜 시간이 걸리지 않을 것으로 예상되었으나 이주노동자권리협약이 채택되기까지는 6년이라는 추가적인 시간이 더 필요했다(Battistella 2009).

주요 이민 송출국인 멕시코와 모로코가 이주노동자권리협약의 성립 과정에서 적극적인 역할을 하였는데 특히 멕시코 대사인 레온(Gonzalez de Leon)은 실무단의 의장을 맡아 협약의 적용대상을 합법적 이주 노동자뿐만 아니라 모든 이주 노동자로 확대하고, 고용관계 상 권리는 물론 이주 노동자의 포괄적 인권을 포함하는데 기여하였다(채형복 2008; Battistella 2009). 이처럼 이주노동자권리협약의 초기 단계가 이민 송출국의 주도로 이루어지자, 이민 수용국 특히 유럽 국가들은 강하게 반발하였다. 핀란드, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 노르웨이로 이루어진 메스카(Mediterranean-Scandinavian: MESCA) 그룹은 유럽 국가들의 이익에 부합하는 협약의 대안적인 개요를 제출하기도 하였다(Lönnroth 2009). 추후 비준 과정에서 나타나는 이민 송출국과 이민 수용국 간의 대립은 이미 성립 과정에서부터 배태되고 있었다.

바티스텔라(Graziano Battistella) 이주노동자권리협약 초안과 최종안 사이의 변화를 연구하면서 그 변화를 추동한 요인으로 실무단 구성원들의 잦은 교체와 협약 비준을 의식하여 정부들의 입장이 보다 많이 반영된 것을 들고 있다. 바티스텔라는 특히 두 번째 요인이 이주 노동자 권리 보장에 있어 협약의 성격을 약화시켰다고 주장한다. 예를 들어 가족재결합을 규정하고 있는 제44조의 경우, 초안에서는 국내 입법이나 국제 조약에 준해 가족재결합 권리를 부여하는 내용이었지만, 최종안에서는 적절한 조치를 권고하는 수준으로 약화되었다. 이주노동자권리협약은 긴 협상 과정을 거쳐 마침내 1990년 12월 18일 채택되었다(Battistella 2009, 55-56).

이주노동자권리협약은 전문과 총 9부, 93개 조항으로 구성되어 있으며, 이주 노동자가 이주의 준비에서부터 출국, 체류, 귀환에 이르는 전 이주과정에서 그 가족과 더불어 보장받아야 할 권리들을 규정하고 있다. 제1부는 적용 범위와 정의로 이주 노동자를 ‘국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사하여 온 사람’으로 정의하고 있으며(제2조 제1항), 월경노동자, 계절노동자 등 이주 노동자를 유형별로 구분하고 있다. 또한 전문과 제1조 제2항에 의해 이주 노동자뿐만 아니라 그 가족의 권리도 적용 범위에 포함하고 된다. 제2부의 제목은 ‘권리의 비차별’로 제7조는 이주 노동자와 그 가족이 “성, 인종, 피부색, 언어, 종교 또는 신념, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 종족적 또는 사회적 출신, 국적, 연령, 경제적 지위, 재산, 혼인상의 지위, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 구별”없이 이주노동자권리협약에 따라 그 권리를 보장받아야 한다고 천명하고 있다. 제3부는 ‘모든 이주 노동자와 그 가족의 인권’이라는 제목으로 인권이라는 용어를 사용하여 모든 인간에게 적용된다는 관점을 견지하고 있어, 합법적인 노동자는 물론 미등록 상태인 노동자에게도 권리가 보장된다고 볼 수 있다. 제3부는 인신, 정신

적 활동, 사생활 등에 관한 자유권 및 이주노동자가 처할 수 있는 체포, 이민법 위반 시 보장받아야 할 권리를 담고 있다. 또한 경제적, 사회적, 문화적 권리 측면에서도 보수 및 노동조건에 관한 평등한 대우를 받을 권리, 노동조합 결성의 권리, 최소한의 응급한 의료조치를 받을 권리, 이주 노동자 자녀들이 법적 지위와 관계없이 교육을 받을 권리 등을 명시하고 있다.

제4부는 제3부가 보장하는 권리 외에 합법적인 이주 노동자의 권리를 추가로 보장하고 있다. 합법적인 이주 노동자가 누릴 수 있는 권리로 이전의 자유, (취업국이 부여할 경우의) 참정권, 또한 사회보장 및 의료보장에 있어 내국민과의 동등한 처우 등을 포함한다. 제4부는 다른 인권조약과의 차별성을 보이는 부분으로, 여타 인권조약들은 모든 인간에게 적용되는 권리라는 입장을 취하는 반면, 이주노동자권리조약은 합법적인 이주 노동자의 권리와 모든 이주노동자와 그 가족에게 부여된 권리를 구분하고 있다(김희강·임현 2018). 제5부는 특별한 유형의 이주 노동자와 그 가족에 대한 규정이고, 제6부는 비정규 이주 노동을 근절하고 합법적인 이주를 증진하기 위한 원칙들을 담고 있으며, 제7부는 협약의 적용을 규정하고 있다. 이주노동자협약 역시 각 당사국들에게 조약기구에 정기적으로 보고서를 제출할 것을 요구한다. 제72조는 이주노동자위원회를 설치하도록 하고 있으며, 이주노동자위원회는 협약의 적용을 심사하기 위한 검토절차를 관장하게 된다. 제8부는 일반조항이고, 제9부는 협약의 비준과 발효를 포함한 최종 조항이다.

이주노동자권리협약은 이주 노동자의 권리 보장과 증진에 있어 가장 포괄적인 성격을 가진 국제인권조약으로 평가받는다(김희강·임현 2018, 137). 그럼에도 불구하고 이주노동자권리협약은 대부분 이민 수용국이 취해야 할 의무를 담고 있기 때문에(Battistella 2009, 60) 이주노동자협약을 비준한 나라들은 거의 이민 송출국이라는 한계를 가지고 있다. 2019년 12월 현재 55개국이 비준하였는데 대부분 이민 송출국이고, 이 중에 이민 수용국이라고 할 수 있는 국가는 아르헨티나밖에 없다. 또한 다른 유엔의 인권조약 경우 100개 국가 이상이 비준하였다는 사실과 비교해본다면, 이주노동자권리협약은 성공이라고 보기 어렵다.

이주노동자권리협약이 성공을 거두지 못한 데에는 이민 수용국들의 반대가 큰 영향을 미쳤다. 여러 연구들은 이민 수용국들이 이주노동자권리협약을 비준하면, 국내 이민법을 개정해야 한다는 오해를 가지고 있다고 주장한다(Pécoud 2017; 김희강·임현 2018). 유럽 국가들이 자신들은 이미 이주 노동자의 권리를 보장하는 법제를 가지고 있다고 주장한 것이 대표적인 예이다. 또한 미국, 캐나다, 호주처럼 영구 이민을 주로 받는 국가들은 이주노동자권리협약이 이주 노동자에 초점을 맞추고 있는데 이들 전통적 이민국가들은 주요 대상자들이 이주 노동자가 아니라 일반 이민자이기 때문에 비준할 필요가 없다고 주장하기도 한다. 아시아의 후발 이민국가들은 이주노동자권리협약이 개방적인 이민정책의 도구로 활용될 수 있어 이민의 규제에 더 초점을 맞추고 있는 자신들의 상황에 맞지 않고, 주권을 침해할 수 있다는 이유로 반대하고 있다(Battistella 2009). 이처럼 이주노동자권리협약은 이주 노동자의 권리에 관한 포괄적인 규범으로 발전하였고, 경성법적 접근을 통해 규범의 확산을 시도한 사례이다. 절반의 성공으로 끝난 이주노동자권리협약은 이주 노동자 규범의 확산에 있어 이민 수용국과 송출국 사이에 양극화된 오해와 대립을 극복할 수 있는 새로운 전략이 필요하다는 점을 확인시켜주었다(Gest et al, 2013, 159). 이에 따라 국제사회는 이주와 개발의 연계를 중심으로 이주 노동자 규범의 확산을 위한 다른 노력을 기울이게 된다.

## 2. 이주와 개발의 연계를 통한 이주 노동자 규범의 확산 노력

이주노동자권리협약은 모든 이주노동자와 가족의 인권, 관련된 권리를 규정하고 협약의 적용을 담고 있는 포괄적인 조약이다. 이 협약은 이주 노동자 규범의 확산에 있어 중요한 성과였으나 이민 수용국과 송출국 간의 극명한 견해차로 인해 절반의 성공으로 끝났다. 많은 수의 이민 송출국들이 이주노동자권리협약을 비준하여 2003년 결국 발효되었지만, 주요 이민 수용국들은 하나도 비준하지 않음으로써 이주 노동자 규범의 확산에 대한 부정적 전망을 낳았다.

냉전 종식 이후 2000년대 초반까지 이주 노동자 규범의 확산 과정에서 두드러지는 특징은 이민 송출국과 수용국 간의 대립이 심화되었다는 것이고, 국제이주의 영향력이 증대되면서 파생된 문제들을 해결하기 위한 다양한, 대안적 노력들이 등장, 발전하게 되었다는 점이다. 즉, 이민 수용국과 송출국, 선진국과 후진국 등 행위자들의 선호가 형성되고, 선호 간의 대립이 발생한 시기라고 볼 수 있다. 이주노동자권리협약의 사례에서도 발견되듯이, 이민 송출국들은 새로운 제도 형성을 통한 제도적 변화를 피함으로써 국제이주로부터 파생되는 이익을 증대시키려고 한 반면, 이민 수용국들은 이와 같은 제도적 변화에 참여하기를 거부함으로써 새로운 제도의 효율적 실행을 저지하였다.

이주노동자권리협약과 같이 조약의 형태로 규범을 확산하려는 경성법적 접근이 성공을 거두지 못하자, 유엔을 위시로 한 국제사회는 연성법적 접근을 통해 규범을 확산하고자 하였다. 대표적인 것이 다양한 글로벌 수준의 대화체이다. 글로벌 수준의 대화체는 2003년 국제이주에 관한 글로벌 위원회(GCIM)로부터 본격화되었다. 국제이주에 관한 글로벌 위원회는 국제정치학자인 마이클 도일(Michael Doyle) 교수가 국제이주에 관한 거버넌스 체제를 구축하는 여러 옵션 중 하나로 제시한 ‘글로벌 위원회’의 출범을 당시 유엔사무총장 코피 아난(Kofi Annan)이 수용하여 만들어졌다(Betts and Kainz 2017). 19명의 위원으로 구성된 GCIM은 2005년 10월 ‘상호연결된 세계에서 이민’이라는 보고서를 통해 글로벌 수준에서 국제이주 현상의 중요성을 환기시키고, 개별 국가 차원을 넘어서 이민정책의 실행을 강조하였다(이진영 2016: 477-478). 소위 ‘도일 보고서’는 노동이주, 순환이주, 교육이주, 송금, 디아스포라 개입, 밀입국 및 인신매매, 이주민의 권리, 국제협력 등 국제이주의 다양한 측면을 다룸으로써 이주 노동자를 포함한 이주 관련 핵심 의제를 제시하는데 기여하였다.

GCIM의 활동은 2006년 ‘이주와 개발에 관한 유엔 고위급 회담’(UN High-level Dialogue on International Migration and Development(2006): HLD)로 이어졌다. GCIM이 제기한 의제들이 이주와 개발의 문제에 초점을 맞추어 진행된 것이다. HLD에서는 국제이주와 개발의 연계성과 그 함의는 물론 이민 송출국의 개발에 있어 긍정적 측면을 극대화하고, 부작용을 최소화하는 방안을 논의하였다(이진영 2016: 478). HLD는 개발에 있어 이주의 영향, 모든 이주민의 인권 보호와 인신매매 근절, 그리고 지역적 수준에서 파트너십과 역량 강화 구축에 초점을 맞추어 논의를 진전시켜 나갔다(Betts and Kainz 2017: 5).

냉전 이후 2000년대 초반까지 이주 노동자 규범은 GCIM, GMG, HLD 등 다양한 글로벌 대화체가 형성되고, 국제이주 문제를 논의할 수 있는 다양한 제도와 통로가 갖추어지게 되면서 확산되었다. 특히 HLD가 이주와 개발 간의 연계를 제시하면서, 이주 노동자 규범은 이주와 개발이라는 의제를 중심으로 발전해나간다. 이주와 개발 간의 연계를 중심으로 한 논의는 우선 이민 송출국과 수용국 간의 대립으로 인해 더디게 진행되던 규범의 확산에 기폭제 역할을 하게 된다. 선진국과 후진국 사이에 일종의 공통의 이슈를 제공하면서 다자적 수준에서 신뢰와 합의를 도출할 수 있는 계기를 제공한 것이다. 베츠는 이주와 개발 간의 연

제를 일종의 ‘사안 연계(issue-linkage)’로 파악하고 있다(Betts, 2011a).

2006년 HLD에서 이주 문제는 매우 정치적인 주제라는 의견이 많았지만, 많은 회원국들은 개발의 맥락에서는 이주를 논의할 수 있다는 의견이 제기되었다. 이주와 개발 문제가 대두되면서 이주 노동자를 포함한 이주민의 권리와 같은 이슈들이 퇴색했다는 비판도 있지만, 노동이주의 경제적 이익에 초점을 맞춘 이주와 개발 논의는 이주 노동자 규범의 확산에 중요한 기여를 하였다(Newland 2017). 또한 이주와 개발의 연계성은 국제이주의 논의가 유엔 내에서 본격화되는 계기를 마련하였다. 국제이주 문제는 유엔이 역점을 두고 추진하던 새천년개발목표와 연관 지어 논의되기 시작했고, 후에 지속가능한 개발목표의 논의 과정에서 이주 문제가 중점적으로 거론되었기 때문이다.

HLD가 제기한 이주와 개발 이슈는 ‘이주와 발전에 관한 글로벌 포럼(GFMD)’로 연결된다. HLD를 통해 이주와 개발에 관한 공개적인 대화체가 필요하며, 비공식적이고 비구속적인 방식의 협의체를 모색한다는 합의가 GFMD로 이어진 것이다(이진영 2016: 479). 그러나 선진국과 후진국 간 이주와 개발에 관한 공감대에도 불구하고 이주와 개발에 관한 논의가 유엔 시스템 내에서 진행된 것은 아니었고, 서덜랜드(Peter Sutherland) 유엔 사무총장 특별대표를 임명함으로써 유엔과의 연결고리를 구축하는 형태를 갖추게 되었다. 유엔 사무총장 특별대표는 이주와 개발 이슈를 정치적으로 활용하여, 선진국과 후진국 간의 ‘원-원’ 협상이 가능하다는 점을 강조하였다. 선진국은 보다 개선된 이주 관리로부터 이익을 얻을 수 있고, 후진국은 선진국 노동시장으로의 접근을 확보함으로써 이익을 얻을 수 있다는 점을 부각시켰다(Betts, 2011a).

GFMD는 국가 주도의 프로세스임을 강조하였으며, 법적 구속력을 갖는 결과물의 도출을 추구하지 않았다. GFMD는 이주와 개발에 관한 국제규범을 만들고 국가가 이를 이행하도록 하기 보다는 이주와 개발에 관한 정보를 자유롭게 교환하고 논의하는 ‘안전한 공간’임을 강조하였다. 국제사회는 GCIM으로부터 GFMD로 이어지는 일련의 논의를 통해 비공식적이고 비구속적인 대화체가 보다 많은 국가들의 참여를 이끌어내고, 이주 분야의 글로벌 거버넌스 구축으로 이어진다는 합의를 한 셈이다.

<표 1> GFMD 주제(2007-2017)

| 개최시기/개최도시   | 주제                                    |
|-------------|---------------------------------------|
| 2007/브뤼셀    | 이민정책과 개발정책 간 정책일관성                    |
| 2008/마닐라    | 개발을 위한 이주자의 역량강화와 보호                  |
| 2009/아테네    | 모두의 이익을 위한 개발전략과 통합적 이민정책             |
| 2010/푸에토발라타 | 이주와 인간개발을 위한 파트너십-공동의 이익과 책임          |
| 2011/제네바    | 이주와 개발의 일관성, 역량과 협력에 대한 실천            |
| 2012/모리셔스   | 이주자의 인간개발 강화와 공동체와 국가의 개발에 대한 이주자의 기여 |
| 2014/스톡홀름   | 포괄적인 개발을 위한 이주의 잠재력을 드러내기             |
| 2015/이스탄불   | 파트너십 강화: 지속가능한 개발을 위한 인간의 이동          |
| 2016/다카     | 지속가능한 개발을 위한 이주: 변화하는 이주 의제 모색        |
| 2017/베를린    | 이주와 개발에 대한 국제적 협약의 모색                 |

출처: 조영희(2018)

GFMD는 이주 분야의 국제협력을 촉진하기 위한 국가 주도의 프로세스를 추구하고 있지만, 주목할 점은 비정부기구, 노조, 디아스포라 단체 등 시민사회의 참여를 또 다른 축으로

삼고 있다는 점이다. 이로써 국제사회는 국가, 국제기구, 비정부기구, 시민사회 등 다양한 행위자를 포함하는 글로벌 거버넌스 체제를 시작하면서 이주 노동자 규범을 확산시키고자 하였다.

GFMD와 더불어 이 시기 주목할 만한 조직은 2006년 설치된 ‘글로벌 이주 그룹(Global Migration Group: GMG)’이다. GMG는 GCIM의 제안에 따라 유엔 산하 기구 및 이주 관련 국제기구들 18개로 구성되었으며, 이주 관련 유엔 프로그램의 조정 업무를 담당하였다. GMG의 초기 업무는 정책 형성의 향상을 위한 이주 관련 데이터 수집의 표준화 작업과 연구였으나 점차 GFMD와의 협업을 통해 이주와 개발 문제에 있어 선진국과 후진국 간의 의견차를 좁히는데 기여하였다(Micinski and Weiss 2017).

GMG의 또 다른 기여는 이주 문제를 지속가능한개발목표에 포함시켰다는 것이다. 새천년 개발목표(2000-2015)에는 이주 문제가 빠져있었지만, 지속가능한 개발을 위한 2030 아젠다에는 직간접적으로 10개 이상 이주와 관련된 세부 목표들이 설정되었다. 예를 들어 세부목표 8.8은 이주 노동자 특히 여성이주자 및 불안정한 고용상태에 있는 노동자를 포함하여 모든 노동자를 위해 노동권을 보호하고 안전하며 안정적인 노동환경을 증진하도록 명시하고 있다. 또한 세부목표 10.7은 계획되고 잘 관리된 이민정책을 통해 질서 있고, 안전하며, 정규적이고 책임 있는 인구의 이주와 이동이 가능하도록 하는 이민정책을 수립, 이행할 것을 명시하고 있다. 이처럼 이주 의제가 지속가능한개발목표에 포함됨으로써 국제사회는 포용적인 성장과 지속가능한 개발에 있어 이주민이 긍정적으로 기여할 수 있다는 점을 인식하게 되었고, 이주와 개발을 중심으로 진행되던 이주 노동자 규범 논의가 한층 더 발전할 수 있는 계기를 마련해주었다고 볼 수 있다.

지속가능한개발목표로 인한 이주와 개발 논의의 진전 외에 주요 의제가 이주민의 인권, 안보 등으로 확대된 것도 이 시기 중요한 성과라고 할 수 있다. 브뤼셀에서 열린 GFMD의 첫 회의 때만 하더라도 참가국들은 이주민 인권에 관한 의제를 기피했었지만, 제 2차 마닐라 회의에서 이주민 인권이 거론되기 시작했고, 제 6차 모리셔스 회의에서는 이주민 보호가 주요 의제로 채택될 정도로 인권에 관한 논의가 발전되었다. 이러한 의제의 확대는 2013년 ‘제 2차 이주와 개발에 관한 유엔 고위급 회담’(UN High-level Dialogue on International Migration and Development(2013): HLD)에서 본격화되었다. 제 2차 HLD는 여덟 가지 핵심 의제를 기반으로 진행되었는데 그 중 하나가 ‘모든 이주민의 인권 보호’였다. 제 2차 HLD 결과 채택된 선언도 역시 인권 존중과 국제 노동 기준 준수를 채택하여 글로벌 이주 거버넌스 논의에서 인권 의제가 핵심적인 위치를 차지하게 되었다.

### 3. 이주에 관한 글로벌 컴팩트의 등장

2015년 시리아 내전으로 인해 촉발된 난민의 대규모 이동은 전 세계에 충격을 안겨주었다. 이들 중 일부가 유럽으로 향하면서 유럽의 이민 수용국에게 위기의식을 심어주었다. 시리아 난민 사태는 대규모 난민들이 유럽 외에서 유럽 내부로 유입된 사례로 위기의 본질이 난민들의 생존에 관한 위기임에도 불구하고, 난민 수용국의 위기로 비화하여 수용국 국내의 논란을 낳은 것은 물론, 난민 수용의 책임 분담을 둘러싸고 유럽연합 회원국 간 갈등을 촉발시켰다.

시리아 난민 사태와 같은 외부 충격(external shock)은 이민 수용국과 송출국 간 힘의 불균형으로 인해 지체되고 있던 이주 노동자 규범 논의와 글로벌 이주 거버넌스 논의를 빠르

게 진전시켰다. 유럽과 북미 국가들은 물론 이민 송출국들이 난민과 이주민의 대규모 이동을 논의하는 유엔 차원의 회의를 요구한 것이다. 그 결과 2016년 9월 19일 ‘난민과 이주민의 대규모 이동에 관한 유엔 정상회의(UN Summit on Addressing Large Scale Movements of Refugees and Migrants)’가 개최되었다. 이 회의는 국제이주에 초점을 맞춘 최초의 국가 정상들 간 회의로 193개 모든 유엔 회원국이 참여한 가운데 ‘뉴욕 선언(New York Declaration)’을 채택하였다. 뉴욕 선언은 지위와 관계없는 모든 이주민과 난민의 인권 보장, 모든 난민과 이주민의 자녀들에 대한 교육 지원, 대규모 난민과 이주민을 수용하고 있는 국가들에 대한 지원, 난민과 이주민에 대한 인종차별주의 근절 등 보편적 인권에 근거한 난민과 이주민 보호를 천명하고 국제사회의 국가들은 국제이주의 관리에 있어 공동의 책임을 진다고 선언하였다.

뉴욕 선언을 통해 유엔 회원국들은 2018년 말까지 ‘안전하고 질서정연하고 정당한 이주를 위한 글로벌 컴팩트’와 ‘난민에 관한 글로벌 컴팩트’를 채택하기로 합의하였다. 2016년 뉴욕 선언 이후, 각국은 2년 동안 주제 컨설팅(2017. 4-11), 각국별 의견 취합(2017.12-2018.1), 정부간 협상(2018.2-7) 등 세 단계를 거쳐 ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’ 최종안 작성을 진행하였다. ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’ 협상은 정부간 논의 외에도 지역 차원의 협의와 NGO, 디아스포라, 학계, 시민사회 등 다양한 이해당사자들과의 협의도 함께 진행하였다. 마침내 2018년 12월 10-11일 모로코 마라케시에서 ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’가 채택되었는데 이에 찬성한 국가는 152개국이고, 미국, 체코, 헝가리, 이스라엘, 폴란드가 반대표를 던졌으며, 알제리, 오스트레일리아, 오스트리아, 불가리아, 칠레, 이탈리아, 라트비아, 리비아, 리히텐슈타인, 루마니아, 싱가포르, 스위스가 기권하였다.

뉴욕 선언을 통해 데드라인을 설정한 2018년 ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’는 GCIM으로 시작된, 비구속적인 원칙을 기반으로 한, 국제이주의 모든 부분을 포괄하는 포괄적인 합의로 평가할 수 있다(설동훈·김철효 2018: 32). ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’는 ‘국제이주의 모든 측면에 관한 협력 강화’를 목표로 기존의 국제이주에 관련된 국제인권규범을 토대로 만들어졌으며, 국가주권의 원칙을 존중하면서도 ‘모든 이주 관련 행위자들 간의 국제 협력을 증진’시키기 위한 협력 체제를 표방하고 있다(설동훈·김철효 2018: 33). ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’는 비구속성을 원칙으로 하고 있지만, 국제이주의 모든 분야를 포괄하는 가이드라인을 제시했다는 점에서 또한 글로벌 수준의 이주 거버넌스 구축에 한 걸음 더 나아갔다는 점에서 큰 의미를 가진다고 평가할 수 있다.

앞서 이주 노동자 규범의 발전과정에서 살펴보았듯이, 노동이주 분야의 국제협력은 양자 협의가 중심이었지 글로벌 수준의 협의와 규범 형성은 더디게 진전되어왔다. 그리고 글로벌 이주 거버넌스 체제도 중심적인 규범과 기구의 부재 속에 파편화된 ‘건축 없는 실체’로 평가받아왔다. 이 점에서 유엔 전체 회원국이 협상에 참여하여 합의를 도출한 이주를 위한 글로벌 컴팩트는 파편화된 글로벌 이주 거버넌스 1.0의 문제점을 극복하면서 포괄적인 규범과 프레임워크로 발전할 수 있는 첫 걸음이라고 볼 수 있다.

이주를 위한 글로벌 컴팩트가 채택된 이래 많은 국가에서 이 컴팩트의 법적 성격을 둘러싼 논쟁들이 있었다. 이민 정책에 있어 국가의 주권을 침해한다는 논란이 대표적이다. 그러나 이주를 위한 글로벌 컴팩트는 전문에서 “법적으로 구속력이 없는 협력적 프레임워크(a non-legally binding, cooperative framework)”라고 그 법적 성격을 분명히 명시하고 있다. 어떤 국가도 홀로 국제이주 문제를 해결할 수 없기 때문에 국제협력을 강화하여야 하고, 이 과정에서 국가주권을 존중한다고 밝히고 있다. 이 점에서 이주를 위한 글로벌 컴팩트는 조

약이 아니며, 연성법적 협력 기제라고 정의할 수 있다. 이주를 위한 글로벌 컴팩트가 후반부에 이행 부분을 담고 있기는 하지만, 컴팩트의 이행 부분은 각국의 역량 구축 메카니즘(capacity-building mechanism)에 초점을 맞추고 있지, 유엔에 의한 이행에 중점을 두고 있지 않다. 오히려 이주를 위한 글로벌 컴팩트는 이행 메카니즘보다 ‘공통의 이해, 공유된 책임, 그리고 목적의 통일’과 같은 비전 제시와 ‘사람 중심, 국제협력, 국가주권, 법의 지배, 지속가능한 개발 등’과 같은 원칙들을 제시하는데 더 많은 분량을 할애하고 있다.

이주를 위한 글로벌 컴팩트는 23개 목표와 관련된 187개 실천과제로 구성되어 있다. 23개 주요 목표는 다음과 같다.

<표 2> 이주를 위한 글로벌 컴팩트의 23개 목표

| 목표   | 개요                                                           |
|------|--------------------------------------------------------------|
| 목표01 | 실증적 근거에 기반한 정책을 위해 정확하고 세분화된 데이터를 수집하고 활용한다.                 |
| 목표02 | 출신국을 떠날 수밖에 없게 만드는 이주의 부정적 원인과 구조적 요인을 최소화한다.                |
| 목표03 | 이주의 모든 단계에서 시기적절하고 정확한 정보를 제공한다.                             |
| 목표04 | 모든 이주자가 법적 신분증과 적절한 관련 서류를 가지고 있도록 보장한다.                     |
| 목표05 | 정규적 이주로 이르는 경로의 이용가능성과 유연성을 강화한다.                            |
| 목표06 | 공정하고 윤리적인 채용을 촉진하고 양호한 근로를 보장하는 여건을 보호한다.                    |
| 목표07 | 이주와 관련한 취약성을 대응하고 이를 감소시킨다.                                  |
| 목표08 | 이주자의 생명을 살리고 실종된 이주자에 대해 국제사회가 공동으로 노력한다.                    |
| 목표09 | 이주자 밀입국 알선에 관한 초국가적 대응을 강화한다.                                |
| 목표10 | 국제이주의 맥락에서 휴먼 트래피킹을 방지하고 이에 맞서고, 근절한다.                       |
| 목표11 | 통합적이며 안전하고 잘 조정된 방식으로 국경을 관리한다.                              |
| 목표12 | 스크리닝, 평가 및 연계가 적절하게 이루어지도록 이주 관련 절차의 확실성과 예상가능성을 강화한다.       |
| 목표13 | 이주자 구금은 최후의 수단으로만 사용하며 구금의 대안을 마련하기 위해 노력한다.                 |
| 목표14 | 이주 과정 전반에 걸쳐 영사보호, 지원, 협력을 강화한다.                             |
| 목표15 | 이주자에게 기본적 서비스에 대한 접근을 제공한다.                                  |
| 목표16 | 완전한 포용과 사회통합을 실현하기 위하여 이주자와 사회의 역량을 강화한다.                    |
| 목표17 | 모든 종류의 차별을 철폐하고 이주에 대한 인식 형성을 위해 실증적 근거를 기반으로 하는 공공담론을 장려한다. |
| 목표18 | 직업숙련도 향상에 투자하고, 기술, 자격, 역량의 상호인정을 촉진한다.                      |
| 목표19 | 이주자와 디아스포라가 모든 국가에서 지속가능한 개발에 온전하게 기여할 수 있는 환경을 형성한다.        |
| 목표20 | 더욱 신속하고 안전하고 저렴한 이주자 해외송금을 촉진하고 이주자의 금융 포용성을 증진한다.           |
| 목표21 | 안전하고 존엄성을 존중하는 귀환 및 재입국, 그리고 지속가능한                           |



|      |                                             |
|------|---------------------------------------------|
|      | 재통합을 촉진하기 위해 협력한다.                          |
| 목표22 | 사회보장자격과 취득한 혜택의 이동성을 위한 메커니즘을 수립한다.         |
| 목표23 | 안전하고 질서있고 정기적인 이주를 위한 국제협력과 글로벌 파트너십을 강화한다. |

출처: 이병하(2019)

뉴랜드(Kathleen Newland)는 23개 목표를 크게 세 가지 목적을 지닌 유형으로 나누고 있다(Newland 2019). 1) 이주자가 출신국을 떠나게 만드는 부정적 요인의 감소와 이주 과정에 있어 이주민의 보호(목표 2, 7, 8, 9, 10, 13, 17), 2) 이주민이 개인, 해당 공동체, 국가에 가져올 수 있는 긍정적 요인의 증대(목표 5, 6, 15, 16, 18, 19, 20, 22), 3) 이민정책의 질서 및 효율성 강화와 국제협력의 강화(목표 1, 3, 4, 11, 12, 14, 21, 23) 등으로 23개 목표를 구분하고 있다.

또한 23개 목표는 국가들 간에 쉽게 합의에 이를 수 있는 목표들과 쉽게 합의에 이르기 어려운 목표들로 나눌 수도 있다. 예를 들어 목표 1, 14, 20 등은 이민 수용국과 송출국 모두가 쉽게 공감할 수 있는 목표로 적절한 예산 투입이 이루어진다면 국가들의 이행이 쉽게 진행될 것으로 예상된다. 반면, 목표 5와 15는 한 국가의 이민정책의 변화가 수반되어야 하고, 사회정책을 둘러싼 선주민과 이주민 간의 갈등을 촉발시킬 여지가 있어 쉽게 이행되기 어렵다고 볼 수 있다. 이런 경우 이주를 위한 글로벌 컴팩트는 정책 수립과 실행에 있어 참고적인 가이드라인에 그칠 가능성이 높다.

이주를 위한 글로벌 컴팩트의 채택 외에 주목해야 할 점은 몇 가지 제도적인 변화이다. 국제난민레짐에서 유엔난민기구가 핵심적인 역할을 수행하고 있는 것에 반해, 국제이주레짐에서는 이와 같은 기구를 찾아보기 어려웠다. 국제이주기구가 전문성을 축적해왔지만, 유엔 시스템 밖에 존재하고 있었기 때문에 유엔난민기구와 같은 역할을 기대하기는 어려웠다. 하지만 2016년 국제이주기구가 ‘유엔 관련 기구’로 유엔 시스템 내로 편입되면서 이주 관련 유엔 산하기구들 간의 업무 조정도 보다 책임성 있게 진행될 가능성이 높아졌다. 둘째로 GMG가 UN Migration Network으로 대체되면서 보다 체계적인 조정 업무가 이루어질 것으로 보인다. GMG가 글로벌 이주 거버넌스 진전에 중요한 역할을 수행하였지만, 앞서 서술했듯이 실질적인 업무 조정에는 있어서는 좋은 평가를 받지 못했다. 하지만 GCM 이행을 위해 새롭게 설치된 UN Migration Network은 사무총장의 역할을 국제이주기구가 맡고, 실무위원회를 설치하는 등 유엔 산하기구 간 업무 조정을 위한 제도적 기반이 확충되었다. 이로써 유엔 내 이주 시스템은 보다 제도화되었다고 볼 수 있으며 회원국이 GCM을 이행하도록 돕는 역할을 수행할 전망이다. 마지막으로 HLD의 정례화이다. 과거 HLD는 2006년과 2013년에 개최되는 등 부정기적인 회의였다. 하지만 HLD는 매 4년마다 정기적으로 개최될 예정이며, GCM의 이행을 점검하고 이주 관련 지속가능한개발목표 달성을 논의하는 포럼으로 이주 노동자 규범의 확산에 긍정적으로 기능할 것으로 기대한다(Thouez 2019).

#### IV. 이주 노동자 규범의 내재화

국제규범의 국내에 전파, 확산되는 경로를 파악하기 위해서 입법을 담당하는 국회는 중요한 분석대상이다. 왜냐하면 국회는 정치적 엘리트 결정과정을 담당하고 있으며 국제규범

은 입법이라는 절차를 통해 국내법으로 내재화되기 때문이다 (남궁 곤, 조동준, 2010, 31) 본 절에서는 이주 노동자 규범이 어떻게 한국 내에 수용되었는지를 보기 위해 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’을 연구대상으로 하여 한국의 이민관련 정책의 입법과정에서 이주 노동자 규범의 역할을 살펴보고자 한다.

한국의 외국인 노동자 정책은 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’에 의한 고용허가제를 근간으로 한다. 고용허가제는 과거 ‘산업기술연수생제’ 하에서 만연하였던 산업연수생에 대한 심각한 인권 침해와 연수생 도입과정에서 벌어졌던 송출비리, 그리고 이로 인한 비용 증가를 만회하기 위해 연수생들이 자발적으로 불법체류자가 되었던 문제를 해결하기 위해 2004년 8월 17일부터 시행되었다. 고용허가제의 실행은 그간 사용자의 이익만을 대변하던 이민정책에서 정부의 공공성을 강화하는 방향으로 선회한 것이고 이를 통해 외국인 노동자를 비로소 ‘노동자’로 인정하면서 한국은 공식적으로 저숙련 외국인 노동자를 수입하고 있음을 선언한 의미를 지니고 있다. 물론 고용허가제는 외국인 노동자의 노동권을 형식적으로만 보장하고 실질적으로 작업장 이전 횡수를 제한함으로써 노동자로서의 기본권을 침해한다는 비판을 받고 있지만 이민정책 중 이민통제 부문에 있어서 공공성 강화를 통해 외국인 노동자 정책을 정상화하였다는 평가도 받고 있다(이병하 2013).

‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’은 1995년 노동부가 ‘외국인근로자고용 및 관리에 관한 특별법(안)’을 마련한 이후 법률 제정까지 8년이 소요된 입법과정에서 논란이 많은 법안이었다. 하지만 기나긴 입법과정을 분석해보면 이 속에서 국제인권규범의 역할을 크게 두드러지지 않는다. 1995년 한국에서 내팔노동자들의 명동성당 시위를 계기로 본격적으로 외국인 노동자의 인권침해가 사회적으로 공론화되었을 때 사회권 조약에 의해 외국인 노동자 처우, 노동조건 개선 문제가 우려 사항으로 지적되고 외국인 노동자 보호 위한 사회보장제도 도입을 권고하였음에도 불구하고 외국인 노동자 법안 입법과정에서는 크게 부각되지 않았다.

다만 주목할 점은 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 입법과정에서 이주 노동자 규범은 국내 정책결정자들의 정책적 선택을 제약하는 역할을 수행한다기보다 이주 노동자들의 인권향상을 논함에 있어 사회행위자 및 국회의원들의 주장을 정당화하는 기능을 수행한다는 점이다. 즉 국제인권규범이 제기하는 권고사항을 국내법에 이행하는 노력보다는 외국인 노동자들의 인권향상을 주장함에 있어 하나의 정당화 도구로 이용되고 있다는 것이다. 김희정은 (Kim 2009) 한국 이주노동자 운동의 국제인권규범 관련 담론을 분석함으로써 어떻게 한국 이주노동자 운동이 국제인권규범을 전략적으로 프레이밍하고 있는지를 분석하고 있다. 한국 이주노동자 운동은 국제인권규범을 도입함으로써 한국이 다른 나라로부터 존경을 받고 국제적 지위를 향상시킬 수 있다고 주장함으로써 국제인권규범이 한국의 민족주의적 담론과 상충되지 않도록 프레이밍을 하고 있다고 주장하였다. ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 입법과정에서 나타난 이주 노동자 규범의 기능은 한국 이주민 운동가들이 국제인권규범을 민족주의적 담론의 틀 속에서 해석, 전용한다는 김희정의 연구와 일맥상통한다 (Kim 2009).

‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 입법과정에서 국제인권규범은 ‘선진국 진입,’ ‘국익을 위한 인권보호’ 등의 담론과 연결되어서 등장한다. 1996년 12월 이재오 의원은 ‘외국인근로자고용법’의 제안 설명에서 “선진국 진입을 눈앞에 두고 있는 우리나라로서는 외국인 근로자에 대한 균등대우를 규정하고 있는 ILO협약 및 권고를 존장한다는 측면에서도 외국인근로자에 대한 차별금지를 내용으로 하는 법률의 제정이 요청되고 있다.”고 주

장한다.<sup>2)</sup> 또한 '외국인근로자고용법' 제정을 촉구하는 각종 청원을 검토하는 검토보고서에도 "ILO 이사국으로 선출되고 OECD 가입을 눈앞에 두고 있는 현실점에서 국제적으로 인권탄압과 노동착취국이라는 비난을 받아 반한 감정이 고조되고 있는 것을 타파"해야 한다는 문구가 등장한다.<sup>3)</sup> 이 법률에 대해 방용석 의원도 "우리나라가 이제 선진국 클럽인 OECD에 가입한 마당에 이제 이들에 대해 근로자로서의 정당한 대우를 해줌으로써 국가의 위신과 체면을 세워야 한다."고 주장한다.<sup>4)</sup> 이처럼 이주 노동자 규범은 외국인근로자의 인권을 보호함으로써 대한민국이 OECD 가입에 가입해 선진국 반열에 오른 시점에 국익을 신장시켜야 한다는 맥락에서 차용되고 있다.

이러한 민족주의적 전용 방식은 2002년 새천년민주당의 이재정 의원 외 33인이 발의한 '외국인근로자의 고용허가 및 인권보장에 관한 법률'의 논의과정에서도 계속 나타난다. 전제희 의원은 "우리나라의 국제적 위상이나 또 우리나라가 지향하는 세계 인권국가로서의 자리매김을 위해서는 외국인 근로자를 더 이상 이렇게 불법상태에서 근로자로 쓸 수 없다."말하며 고용허가제를 긍정적으로 평가하고 있다.<sup>5)</sup> 또한 이어 개최된 공청회에서도 유길상 한국노동연구원 부원장은 "외국인문제에 대해서 OECD에서 정례적으로 실시하는 세미나에 참석해 보면 사회자나 각국 대표들이 한국의 연수생 제도에 혹평"하고 있다고 언급하고 있어서<sup>6)</sup> 1996년도와 마찬가지로 선진국 담론 속에서 이주 노동자의 인권이 논의되고 있다. 공청회에서 이주 노동자 규범에 대한 보다 직접적인 언급은 외국인 노동자운동을 대표해 참석한 김해성 목사에 의해 이루어진다. 김해성 목사는 "UN에서는 만장일치로 이주 노동자와 그 가족들을 위한 권리협약을 통과시키고 동티모르를 마지막으로 해서 이것이 국제협약으로 효력을 발생하고" 있다는 사실을 주지시키고 있다. 하지만 김해성 목사의 주장도 결국엔 "우리한테 와 있는 외국인 노동자들 중에서 대통령 나오지 말라는 법 없다고 생각하고요, 이제 세계화시대에 호혜 평등을 나누면서 인권도 보장하고 우리의 국가 이미지도 세울 수 있는 고용허가제"를 실시해야 한다는 국익 담론과 민족주의 담론으로 귀결되고 있다.<sup>7)</sup>

국제인권조약의 권고사항을 보면 1993년 인종차별철폐협약이 외국인 근로자의 자녀 및 배우자 차별을 우려하고 위의 차별에 대한 태도 및 관용 증진을 권고한 점과 1999년 외국인 연수생 상황을 우려사항으로 명시하고, 고용허가제 도입을 권고사항으로 채택한 바가 있다. 이주 노동자 규범의 국내 전파에 있어 대한민국 국회가 국제인권규범의 기준과 권고사항을 국내법에 반영할 의도가 있었고, 이주 노동자 규범의 정책적 영향력이 컸다면 이러한 부분이 고용허가제 도입과정에서 중요하게 다루어졌어야 하지만 실제로는 그러지 못했다. 국회의의록을 통해 입법과정을 분석해보면 이주 노동자 규범은 그 구체적인 권고사항을 통해 정책 옵션을 제한한다기보다는, 해당 의원들과 사회적 행위자들에 의해 민족주의적 담론과 국익 담론 속에서 제한적으로 해석되고 있음을 알 수 있다.

고용허가제 도입 이후에도 국제인권조약에 의한 권고는 계속되었다. 2009년 사회권 조약 기구는 이주노동자와 관련하여 이들이 착취, 차별, 임금미지급 대상이 되고 있다는 것에 우려를 표명하였으며 이주노동자가 노동법 상 보호를 받을 자격을 갖는 근로자임을 이미 인정

2) 제 181회 국회 환경노동위원회 제 15차 회의록  
3) 제 181회 국회 환경노동위원회 제 15차 회의록  
4) 제 181회 국회 환경노동위원회 제 15차 회의록  
5) 제 238회 국회 환경노동위원회 제 3차 회의록  
6) 제 238회 국회 환경노동위원회 제 4차 회의록  
7) 제 238회 국회 환경노동위원회 제 4차 회의록

하고 있는 고용허가제도에 대하여 심도 있게 재검토할 것, 사업장 변경 기간을 3개월로 한정한 것은 매우 불충분하다는 사실에 특별히 관심을 기울일 것, 이주노동자 노조를 법적으로 인정할 것을 권고하고 있다. 또한 인종차별철폐조약기구도 2003년 이주노동자의 상황 및 사회보장 권리 개선을 권고한 바 있으며 2007년 이주노동자의 차별대우를 우려한다는 의견을 표명하고 이주노동자의 노동권 향유, 이주노동자 협약 비준 촉구를 권고한 바 있다. 특히 이주노동자 협약 비준은 2007년 여성차별철폐조약기구에 의해서도 최종권고안으로 채택된 바 있다. 하지만 이런 권고사항들 역시 입법과정이나 추후 고용허가제 관련 개정 과정에서도 크게 논의되지 않았다. 이를 통해서 추측하자면 서구의 사례와는 달리 한국의 외국인 노동자 정책 입법과정에 있어서 이주 노동자 규범은 큰 역할을 하지 못하였고 오히려 국내 제반 사회세력들 간의 이익을 둘러싼 경쟁이나 부처 간 경쟁이 오히려 중요한 변수였다고 추론할 수 있다(이혜경 2008).

## 6. 결론

국제이주는 초국가적인 이슈로 더 이상 단순한 인구의 이동이 아니라 테러리즘이나 조직적 범죄, 송금과 개발협력, 이주와 난민의 연계 등으로 인해 점차 복잡해지고 있다. 국제이주는 더 이상 국민국가의 주권 영역에 속하지 않고 다국적 기업, 비정부 기구, 인도주의적 원조기관 등 국가가 다양한 비정부 행위자들과 상호작용하는 분야가 되었다. 국제이주의 복잡성이 증대하고 있음에도 불구하고, 국제이주는 국가의 주권 영역에 직접적으로 연관된 분야이기도 하다. 국제이주는 인구의 유출입을 통제, 관리함으로써 국가의 안보를 유지해야 하는 영역이다. 또한 유입된 이주민, 외국인을 이민 수용국 사회에 통합시켜 정치사회적 정체성을 유지할 필요가 있다. 이러한 통합이 잘 이루어지지 않는다면, 이민 수용국의 시민과 비시민들은 공동체의 범위는 무엇이고, ‘누가 우리인가’와 같은 물음에 직면하게 되어 사회적 통합과 정체성 형성에 위기를 겪을 수 있다. 이와 같이 국제이주는 국민국가 주권에 직접 관련된 국경관리, 사회통합, 정치사회적 정체성 형성 등에 관한 문제로 인식된다.

국내정치적 측면에서 국제이주는 민감한 이슈라고 할 수 있다. 일반 대중들은 국제이주가 가져올 편익, 비용에 있어 일치된 견해를 가지기 힘들다. 게리 프리만(Gary Freeman)의 이익 정치 이론에 따르면, 국제이주를 둘러싼 이익집단들은 이주로부터 파생된 이익을 극대화하기 위해 이민정책의 확대를 요구하기도 하며, 국제이주로부터 조직적 비용이 초래된다고 판단하는 이익집단들은 이민정책의 축소를 주장한다(Freeman 1995). 이주 노동자의 유입으로 노동비용이 감소하여 소비자들은 상품과 서비스를 더 낮은 가격으로 구입할 수 있지만, 이주 노동자로 인한 임금 감소, 일자리 경쟁은 조직화된 노동자들의 동원 가능성을 높일 수 있다. 더 나아가 이민으로 인한 경제적 이득은 이민 수용국의 사회안보와 같은 비경제적 비용으로 상쇄될 수도 있다. 따라서 선거를 통해 주기적으로 정치적 책임을 심판받게 되는 정치인과 정책결정자에게 국제이주는 직접적으로 다루고 싶지 않은, 정치적으로 민감한 이슈이다.

이주민 특히 이주 노동자는 내국민과의 동등한 대우를 받지 못하거나 자신의 권리를 침해받을 가능성이 높기 때문에 인권이라는 보편적인 기준에 의해서 권리를 보장받을 필요가 있다. 이 점에서 이주 노동자 규범은 이주 노동자의 권리 보장과 증진이라는 측면에서 필수적인 수단이지만, 동시에 주권 논리와 충돌과 대립이 불가피하다. 이런 이유로 이주 노동자 규범은 더디게 발전해왔지만, 최근 이주를 위한 글로벌 컴팩트의 사례에서 보듯이 유엔

체제 내에서 점차 체계화되고 있다.

이 글은 이주 노동자 규범의 역사적 발전 과정을 다루고 있다. 규범의 출현 단계에서는 국제노동기구가 주도적인 역할을 하였고, 유엔의 국제인권조약은 보완적 역할을 하면서 이주 노동자 규범의 형성에 기여하였다. 이후 국제사회는 보다 체계적이고 포괄적인 규범인 이주노동자권리협약을 통해 이주 노동자 규범의 확산을 시도하였다. 하지만 주요 이민 수용국의 비준 거부로 인해 이주노동자권리협약은 절반의 성공으로 끝났다. 이에 대해 국제사회는 이주와 개발의 연계에 초점을 맞추어 각종 글로벌 대화체를 통해 연성법적인 접근을 시도함으로써 다른 방식으로 이주 노동자 규범의 확산에 노력하였다. 그 결과, 이주를 위한 글로벌 컴팩트가 출범하게 되었고 유엔 회원국 152개국이 찬성함으로써 이주 노동자 규범의 확산에 있어 중요한 전기를 마련하였다. 이 글은 이주 노동자 규범이 한국에 어떻게 수용되었는지도 다루고 있다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률의 입법과정을 분석함으로써 한국에서 이주 노동자 규범은 이민정책 형성에 제약을 가하는 기능을 발휘하기보다 국회의원들이나 이주 관련 사회행위자들의 주장을 정당화하는 기능을 수행하였다고 주장한다.

20세기 초에 등장하여 점진적인 발전과정을 거쳐 온 이주 노동자 규범은 이주를 위한 글로벌 컴팩트의 출발로 인해 중요한 전환기를 맞고 있다. 그러나 이주를 위한 글로벌 컴팩트는 이주 노동자 규범의 완성이 아니라 보다 진전된 이주 노동자 규범의 출발점이다. 국제규범의 역할이 국제협력에 있어서 보다 나은 결과물을 도출하기 위해 국가들로 하여금 주권을 일정 부분 양보하게 하는 것이라는 점에서 이주를 위한 글로벌 컴팩트는 보다 진전된 글로벌 이주 거버넌스 체제로 나아가는 출발점이 될 것으로 기대한다. 점진적인 발전과정을 통해 도출된 이주를 위한 글로벌 컴팩트는 국가, 비정부기구, 국제기구 등 이해당사자들에게 이주 노동자를 포함한 이주민 권리의 보호 및 질서있는 국경통제에 대한 공통의 기반을 제공하고 이민정책 실행에 있어 중요한 가이드라인을 제시해줄 것이다. 이러한 가능성에도 불구하고, 법적 구속력을 가지지 못한 이주를 위한 글로벌 컴팩트는 과연 어떻게 국가들의 참여와 합의된 원칙에 대한 준수를 이끌어낼 것인가 하는 도전에 직면해있다. 그 가능성을 변화로 바꾸기 위해서는 정기화되고 제도화된 포럼을 통해 국가들 간의 교류를 활성화함으로써 노동 이주 분야에서 자신들의 이익을 재정의하고, 단기적인 이익을 넘어서 장기적인 이익을 추구할 수 있는 유인을 제공할 필요가 있다. 또한 시민사회, 기업, 학계 등의 참여를 촉진시켜 민관협력을 통해 이주 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 다양한 파일럿 프로그램을 실험해보고, 혁신적인 해결방안을 모색할 때, 이주 노동자 규범은 보다 더 진전될 수 있을 것이다.

#### 참고문헌

- 김희강·임현. 2018. “이주노동자의 권리: 인권 대 주권의 이분법을 넘어서.” 『법학논총』 42(4):133-176.
- 남궁곤, 조동준. 2010. “국제규범의 국내확산경로: 대인지뢰금지규범의 국회내 유입과 발의를 중심으로.” 『한국정치학회보』 44(3): 28-52.
- 설동훈. 2005. “외국인노동자와 인권: ‘국가의 주권’과 ‘국민의 기본권’ 및 ‘인간의 기본권’의 상충요소 검토.” 『민주주의와 인권』 5(2):39-78.

- 설동훈·김철효. 2018. 『이민자 사회통합정책 집행 전담기관 설립방안』 과천: 법무부.
- 이경숙. “이주노동자 권리 보호를 위한 국제인권규범 수용에 관한 연구: 유엔 국제인권조약 및 이주노동자권리협약을 중심으로.” 『법학연구』 11(2):189-221.
- 이병하. 2019. “글로벌 이주 거버넌스 2.0의 등장: GCM 사례를 중심으로.” 『동서연구』 31(4): 5-34.
- 이병하. 2013. “한국과 일본의 외국인 노동자 정책과 외국인 노동자 운동.” 『기억과 전망』 29: 1-43.
- 이진영. 2016. “국제이민협력.” 이해경 외. 『이민정책론』 서울: 박영사.
- 이혜경. 2008. “한국 이민정책의 수렴현상: 확대와 포섭의 방향으로.” 『한국사회학』 42(2): 104-137.
- 조영희. 2018. 『글로벌이주거버넌스를 통해 본 한국 이민정책의 방향: 지속가능한개발목표(SDGs) 논의를 중심으로』 . 고양: IOM 이민정책연구원.
- 채형복. 2008. “국제이주노동자권리협약에 대한 고찰.” 『법학논고』 29:339-365.
- Battistella, Graziano. 2009. “Migration and human rights: the uneasy but essential relationship.” in Ryszard Cholewinski, Paul De Guchteneire and Antoine Pécoud (eds.). *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers’ Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Betts, Alexander. 2011. “Substantive issue—linkage and the politics of migration.” in *Arguing Global Governance: Agency, lifeworld, and shared reasoning*, eds. Cornelius Bjola and Markus Kornprobst. London and New York: Routledge.
- Betts, Alexander and Lena Kainz. 2017. “The history of global migration governance.” Working Paper Series No. 122. Oxford: Refugee Studies Centre, Oxford University.
- Böhning, Roger. 1991. “The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and Future.” *The International Migration Review*, 25(4): 698-709.
- Cholewinski, Ryszard. 2009. “Labour migration management and the rights of migrant workers.” in Alice Edwards and Carla Ferstman (eds.). *Human Security and Non-citizens: Law, Policy and International Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cholewinski, Ryszard and Patrick Taran. 2010. “Migration, Governance and Human Rights: Contemporary Dilemmas in the Era of Globalization.” *Refugee Survey Quarterly*, 28(4): 1-33.
- De Guchteneire, Paul and Antoine Pécoud. 2009. “Introduction: The UN Convention on Migrant Workers’ Rights.” in Ryszard Cholewinski, Paul De Guchteneire and Antoine Pécoud (eds.). *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers’ Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freeman, Gary P. 1995. “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States.” *The International Migration Review*. 29(4): 881-902.
- Gest, Justin, Carolyn Armstrong, Elizabeth Carolan, Elliott Fox, Vanaessa Holzer, Tim

- McLellan, Audrey Cherryl Mogan, and Meher Talib. 2013. "Tracking the Process of International Norm Emergence: A Comparative Analysis of Six Agendas and Emerging Migrants' Rights." *Global Governance*, 19: 153–185.
- Hasenau, Michael. 1991. "ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis." *The International Migration Review*, 25(4): 687–697.
- International Organization for Migration. 2019. *World Migration Report 2020*. Geneva: IOM.
- International Organization for Migration. 2017. *World Migration Report 2018*. Geneva: IOM.
- Kim, Nora Hui–Jung. 2009. "Framing Multiple Others and International Norms: the Migrant Worker Advocacy Movement and Korean National Identity Reconstruction." *Nation and Nationalism*, 15(4): 678–695.
- Lönnroth, Juhani. 1991. "The International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families in the Context of International Migration Policies: An Analysis of Ten Years of Negotiation." *The International Migration Review*, 25(4): 710–736.
- Micinski, Nicholas R. and Thomas G. Weiss. 2017. "Global Migration Governance: Beyond Coordination and Crises." in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2017*, ed. G. Ziccardi Capaldo. Oxford: Oxford University Press.
- Newland, Katheleen. 2019. "Global Governance of International Migration 2.0: What Lies Ahead?" Policy Brief, Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Opeskin, Brian, Richard Perruchoud and Jillyanne Redpath–Cross. 2012. "Conceptualising international migration law." in Brian Opeskin, Richard Perruchoud and Jillyanne Redpath–Cross (eds.). *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pécoud, Antoine 2015. *Depoliticising Migration: Global Governance and International Migration Narratives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pécoud, Antoine 2017. "The Politics of the UN Convention on Migrant Workers' Rights." *Groningen Journal of International Law*, 5(1): 57–72.
- Slinckx, Isabelle. 2009. "Migrants' rights in UN human rights conventions." in Ryszard Cholewinski, Paul De Guchteneire and Antoine Pécoud (eds.). *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thouez, Colleen. 2019. "Strengthening migration governance: the UN as 'wingman'." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(8): 1242–1257.





# 세션 5

## 이민정책과 사회 통합

“국제인권법의 측면에서 제3차 외국인정책기본계획 분석:  
주요 추진 과제 중 ‘인권’ 과제를 중심으로”

이도은(이민정책연구원)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

# 국제인권법의 측면에서 제3차 외국인정책기본계획 분석

- 외국인근로자 인권증진을 위한 사법 접근성 보장을 중심으로

이민정책연구원 이도은 전문연구원  
(고려대 국제법 전공 박사과정 수료)

## 목차

- ▶ 1. 외국인 근로자 현황
- ▶ 2. 1~3차 외국인정책기본계획 소개
- ▶ 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범
- ▶ 4. 국내 유관기관의 지침
- ▶ 5. 외국인근로자 관련 계획의 개선방향

제4차 외국인정책기본계획(인권 과제) 수립  
시 필요한 기준은?

# 용어 의미

- ▶ 외국인정책기본계획: 범정부 국가계획, 정책 지침서, 기본 설계도
- ▶ 외국인 근로자: 고용허가제(E-9) 외 취업 가능한 모든 외국인 포함
- ▶ 사법 접근성: 모든 사람이 평등하게 사법기관의 구제 수단에 접근하는 것
- ▶ 국제인권법(규범): 국제협약, UN 결의안, 국제 가이드라인

## 1. 외국인 근로자 현황

- 취업자격 체류외국인 현황(2019년 기준)

| 구분     |            | 2018년 총 체류자 | 2019년   |         |        |
|--------|------------|-------------|---------|---------|--------|
|        |            |             | 총 체류    | 합법 체류   | 불법 체류  |
| 계      |            | 594,991     | 567,261 | 508,367 | 58,894 |
| 전문인력   | 소계         | 46,851      | 46,581  | 42,110  | 4,471  |
|        | 단기취업(C-4)  | 1,302       | 1,645   | 1,284   | 361    |
|        | 교 수(E-1)   | 2,341       | 2,187   | 2,186   | 1      |
|        | 회화지도(E-2)  | 13,749      | 13,910  | 13,875  | 35     |
|        | 연 구(E-3)   | 3,145       | 3,132   | 3,130   | 2      |
|        | 기술지도(E-4)  | 191         | 220     | 218     | 2      |
|        | 전문직업(E-5)  | 606         | 624     | 617     | 7      |
|        | 예술홍행(E-6)  | 3,633       | 3,549   | 2,136   | 1,413  |
|        | 특정활동(E-7)  | 21,884      | 21,314  | 18,664  | 2,650  |
| 단순기능인력 | 소계         | 548,140     | 520,680 | 466,257 | 54,423 |
|        | 비전문취업(E-9) | 280,312     | 276,755 | 230,633 | 46,122 |
|        | 선원취업(E-10) | 17,447      | 17,603  | 11,397  | 6,206  |
|        | 방문취업(H-2)  | 250,381     | 226,322 | 224,227 | 2,095  |

출처: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2019 출입국·외국인정책 통계연보

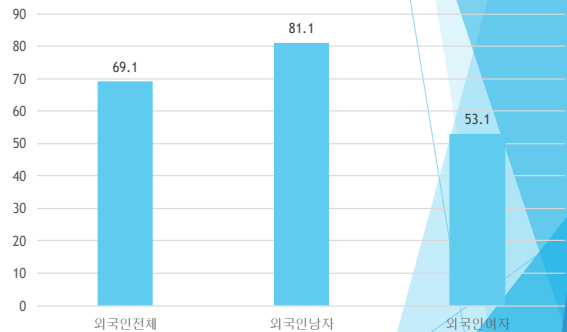
# 1. 외국인 근로자 현황

## - 체류자격별 구성 현황 (2019년 기준)



출처: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2019 출입국·외국인정책 통계연보

경제활동 참가율 (단위: %)

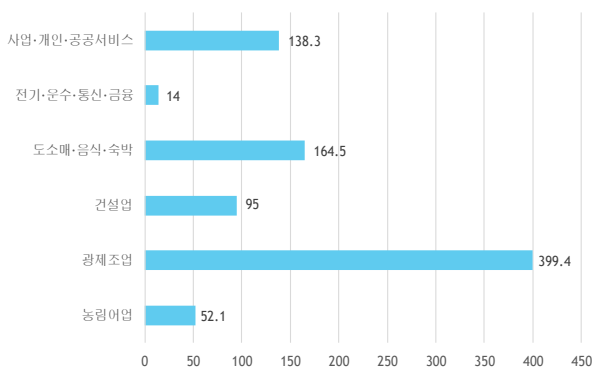


출처: 통계청 법무부, 2019년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과

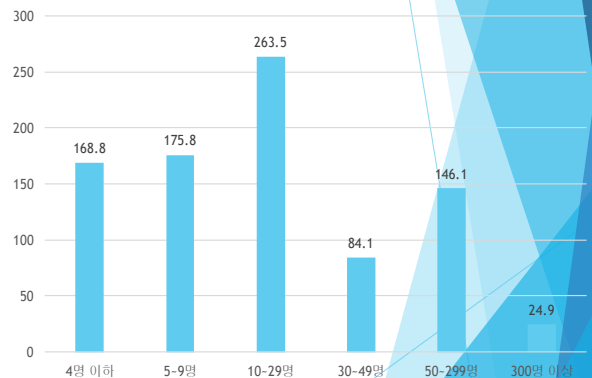
# 1. 외국인 근로자 현황

## - 주요 고용지표 (2019년 기준)

산업별 취업자 (단위: 천명)



사업체 종사자 규모별 취업자 (단위: 천명)



출처: 통계청·법무부, 2019년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과

# 1. 외국인 근로자 현황

## - 외국인 근로자 애로사항

▶ 이주민정책 중 개선되어야 하는 분야

- 국내 체류기간 최소 3개월 이상인 이주민 대상 설문조사 (510명, 총 13개국, 남성 65.5%)

| 정책 분야              | 비율 (%) |
|--------------------|--------|
| 한국어 교육             | 63.9   |
| 노동조건 향상(노동자 권리 구제) | 48.0   |
| 취업교육 또는 일자리 소개     | 46.1   |
| 안정적인 체류 보장         | 35.9   |
| 의료비 부담을 낮추기 위한 정책  | 34.1   |
| 귀국 후 재정착 지원 정책     | 28.2   |
| 통합 정보·서비스 시스템      | 27.5   |
| 평등한 가족문화 보장 정책     | 22.9   |
| 이주아동 보육 및 교육 지원    | 21.8   |

출처: 국가인권위원회, 제2차 이주민권 가이드라인

# 2. 1~3차 외국인정책기본계획 소개

## (외국인근로자 인권 관련 계획)

▶ 외국인정책기본계획 1차(2008~2012)

- 인권침해 피해 외국인에 대한 체류 지원
- 성매매 강요, 상습 폭행 및 학대, 심각한 범죄 등으로 인권침해를 당한 외국인에게 체류 허용
- 성폭력 피해 외국인 여성근로자에게 즉시 사업장 변경 허용
- 외국인종합안내센터(1345)를 통한 인권침해 신고 접수
- 신고 접수 후 유관기관 이첩 또는 체류실태조사와 연계
- 17개 외국어 상담 서비스 제공
- 정부 내 민관 합동 인권침해 구제기구 운영
- 현행 ‘외국인 인권보호 및 권익증진 협의회’의 기능 활성화(현행 법무부 및 전국 19개 출입국관리사무소에 설치 및 운영)

## 2. 1~3차 외국인정책기본계획 소개 (외국인근로자 인권 관련 계획)

### ▶ 외국인정책기본계획 2차(2013~2017)

- 사업장 감독 및 외국인근로자 다수 고용사업장에 대한 근로감독을 통해 외국인 근로자 근로조건 보호
- 외국인근로자의 산업재해 예방을 위해 다양한 언어를 기반으로 한 산업안전보건 교육 및 10개국어로 번역된 외국인 근로자용 안전보건자료(안전보건메뉴얼, PPT, 포스터 등) 개발 및 보급
- 외국인인력지원·상담센터의 외국인 근로자에 대한 효과적인 상담을 위해 상담언어 지원 확대(10개국 -> 15개국)
- 외국인근로자 권익보호협의회 운영(지방고용노동관서의 고용센터에 설치)을 통해 외국인근로자와 사용자간 갈등 해소, 취업활동 지원방안 등 지속적으로 제도 개선
- 입국 전 출입국 제도 및 법령 등에 관한 정보제공 및 송출과정의 투명성 보장

## 2. 1~3차 외국인정책기본계획 소개 (외국인근로자 인권 관련 계획)

### ▶ 외국인정책기본계획 3차(2018~2022)

- 입국 전·후 정보제공 강화(고용노동부)
  - 입국 전 기초소양 및 인권보호를 위한 정보제공 교육과 입국 후 산업안전 및 관련 법령 교육을 강화하고 근로환경이 열악한 농·축산·어업 사업장에 대한 방문 모니터링 강화
- 외국인근로자의 산업재해 은폐 방지(고용노동부)
  - 고용허가제 관련 신규 외국인력 배정 시 산재 은폐 방지를 위해 외국인 인력배정 점수제 관련 규정의 가점·감점 항목 조정 추진
- 외국인근로자 산재 예방을 위한 맞춤형 지원(고용노동부)
  - 외국인근로자의 안전보건교육 지원, 외국인근로자용 안전보건 미디어 개발 및 보급, 외국인 다수 고용 사업장에 대한 점검 실시
- 민관 협력 외국인근로자 인권보호 체계 구축(법무부)
  - 인권·노동단체 등과 협력하여 외국인근로자 인권 상담을 실시하고 그 결과를 체류기간연장 등 각종 허가 시 반영, 고용주에 의해 인권침해 등을 당한 피해 외국인의 사업장 변경 등 허용
- 성범죄 전력 고용주의 외국인 고용 제한 (법무부)
  - ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특별법’, ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’등을 위반한 고용주에 대한 사증발급인정서 발급 제한

## 2. 1~3차 외국인정책기본계획 소개 (외국인근로자 인권 관련 계획)

### ▶ 외국인정책기본계획 1~3차 특징 분석

- 일시적인 법률 정보 제공
  - 고용허가제 이주노동자는 입국 전 한국어 38시간, 한국문화 4시간, 근로기준법 및 산업안전보건 등 3시간(총 45시간)의 교육을 송출국가 현지 취업교육기관에서 시행
  - 입국 후 고용허가제, 근로기준법, 산업안전교육, 기초기능 등 한국 생활 적응에 필요한 사항에 대해 2박 3일(16시간) 집합교육을 받음
- 제도 개선에만 집중(실질적인 인권침해 구제수단 부족)
  - 지방 사무소 별 외국인 권익옴브즈만 지정 및 운영(사회통합위원, NGO, 인권변호사 등 민간 옴브즈만 위촉)
  - 분야별 외국인 모니터링단을 구성해 차별적 제도와 관행을 점검
- 소극적 대응(인권침해 예방 기능 부족)
  - 외국인종합안내센터(1345)의 다국어 서비스를 활용하여 이주여성 성폭력 피해자와 성폭력 피해 구제 관련 기관과의 연계 강화

## 2. 1~3차 외국인정책기본계획 비교 (외국인근로자 인권 관련 계획)

### ▶ 사법 접근성의 정의(United Nations and Rule of Law)

- “Access to justice is a basic principle of the rule of law. In the absence of access to justice, people are unable to have their voice heard, exercise their rights, challenge discrimination or hold decision-makers accountable. The Declaration of the High-level Meeting on the Rule of Law emphasizes the right of equal access to justice for all, including members of vulnerable groups, and reaffirmed the commitment of Member States to taking all necessary steps to provide fair, transparent, effective, non-discriminatory and accountable services that promote access to justice for all.”
- “In strengthening access to justice, the UN system works with national partners to develop national strategic plans and programmes for justice reform and service delivery. UN entities support Member States in strengthening justice in areas including: monitoring and evaluation; empowering the poor and marginalized to seek response and remedies for injustice; improving legal protection, legal awareness, and legal aid; civil society and parliamentary oversight;...”

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

#### - 조약 기반 인권체제

#### 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Civil and Political Rights)

▶ 1966년 채택, 1990년 한국 비준

##### ▶ Article 2

1. Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

3. Each State Party to the present Covenant undertakes

(b) To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy;

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

#### - 조약 기반 인권체제

#### 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)

▶ 1965년 채택, 1978년 한국 비준

##### ▶ Article 5

In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention. States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights:

(a) The right to equal treatment before the tribunals and all other organs administering justice



### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

#### - 조약 기반 인권체제

인종차별철폐협약 제17,18,19차 국가보고서에 대한 유엔인종차별철폐위원회  
최종견해

(Concluding observations(26 November–14 December 2018))

##### ▶ Migrant workers

▪ 13. “...It also recommends that the State party firmly combat discrimination between national and foreign workers, including by strengthening its labour inspections in industries employing migrant workers, without prejudice to their immigration status. It further recommends that the State party guarantee access to adequate remedies for migrant workers in cases where their rights are violated and ensure that those responsible are held accountable and sanctioned with appropriate penalties...”

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

#### - 조약 기반 인권체제

모든 이주노동자와 그 가족들의 보호를 위한 국제협약  
(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant  
Workers and Members of Their Families)

##### ▶ 1990년 12월 채택, 한국 미가입

##### ▶ Article 18

▪ 1. Migrant workers and members of their families shall have the right to equality with nationals of the State concerned before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against them or of their rights and obligations in a suit of law, they shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

#### - UN헌장 기반 인권체제

보편적 정례 검토(Universal Periodic Review) (UN 총회 결의안)

- ▶ Right to an effective remedy
  - 130.72 Ensure that foreign women who become victims of domestic violence, sexual abuse, trafficking in human beings and other forms of violence are guaranteed access to justice
- ▶ Acceptance of international norms
  - 132.125 Ratify the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families to guarantee their protection against all human rights violations

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

#### - UN헌장 기반 인권체제

이주민 인권 특별보고관(Special Rapporteur on the human rights of migrants) 보고서

[Access to justice for migrant persons]

- ▶ Legal assistance and representation
- ▶ The right to information and an interpreter
  - The right to information is essential for the exercise of other rights, including access to justice. NGOs and international organizations provide information and raise awareness among migrants regarding their right to access to justice through the production and dissemination of explanatory materials on the rules that protect migrants
- ▶ The right to consular assistance
- ▶ Competent authorities

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

#### - UN헌장 기반 인권체제

이주민 인권 특별보고관(Special Rapporteur on the human rights of migrants) 보고서

[Human mobility goals]

- ▶ Goal 5. Provide effective access to justice for all migrants
- ▶ Targets
  - 5.2 Empower migrants to seek and obtain a remedy through the justice system, and strengthen their ability to seek and exercise influence upon law-making and law-implementing processes and institutions
  - 5.3 End discrimination and inequalities for all migrants in the legislation, policies and practices that regulate access to justice
  - 5.5 Ensure equal access for all migrants to reliable legal information, effective legal aid, competent and affordable legal representation and competent interpretation and translation service

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

#### - UN헌장 기반 인권체제

이주민 인권 특별보고관(Special Rapporteur on the human rights of migrants) 보고서

[Human mobility goals]

- ▶ Indicators
  - (a) Increased number of complaints filed by migrants of human and labour rights violations, discrimination or abuse with any judicial or quasi-judicial institutions
  - (b) Increased proportion of cases in which migrants were effectively provided with competent legal representation, adequate legal aid and proper translation and interpretation services
  - (c) Increased number of court fee waivers for all those who cannot afford them, including migrants
  - (d) Increased number of prosecutions for human trafficking, labour exploitation and forced labour targeting migrants
  - (e) Increased number of cases in which migrants are offered special visa protection or other protective measures for victims of trafficking and forced labour

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

- 기타 국제규범

#### Sustainable Development Goals



#### ▶ Topic 16.3

- Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

- 기타 국제규범

#### Global Compact of Migration(GCM, 이주 글로벌콤팩트)

- ▶ 2018년 12월 한국을 포함한 164개 유엔 회원국의 지지와 함께 채택됨

- ▶ 유엔 이주 네트워크 형성, 각국 정부에 국내 정책과 현실을 반영한 이행계획을 조속히 수립할 것을 촉구

#### ▶ Objective 3

- Provide accurate and timely information at all stages of migration

(d) Provide newly arrived migrants with targeted, gender-responsive, child sensitive, accessible and comprehensive information and legal guidance on their rights and obligations, including on compliance with national and local laws, obtaining of work and resident permits, status adjustments, registration with authorities, access to justice to file complaints about rights violations, as well as access to basic services

### 3. 사법접근성에 관한 국제인권 규범

#### - 사법접근성 정의

| 내용                                                                                                                           | 방식                                                                                                      | 평가 지표                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률 지원 및 법률 대리</li> <li>• 정보전달 및 통역</li> <li>• 영사 지원</li> <li>• 관계 당국의 지원</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신뢰할 만한 법률정보 제공</li> <li>• 역량강화</li> <li>• 차별적 요소 제거</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이주민이 접수한 민원 신청</li> <li>• 법률 지원 및 통번역 서비스 지원</li> <li>• 법원 수수료 면제</li> <li>• 인신매매, 노동 착취, 강제노동에 대한 기소</li> <li>• 인신매매, 강제노동 피해자 보호를 위한 특별 사증 발급</li> </ul> |

### 4. 국내 유관기관의 지침

#### - 제3차 인권기본계획(법무부 인권정책과)

- 고용허가제 대상 이주노동자의 근로조건 개선 노력
  - 근로계약 갱신거절, 휴·폐업, 고용허가의 취소 등으로 근로관계를 지속하기 곤란한 경우 법령에 따라 사업장 변경 허용 등 사업장 이동 제한 개선
  - 외국인 근로자 근로조건 보호, 산업재해 예방, 주거환경 개선 등을 위한 지속적 제도 개선 및 근로감독 강화
- 농축산업, 어업, 임업, 건설업, 예술행위 이주노동자의 인권보장
- 외국인근로자를 위한 언어 및 상담지원 지속 추진
  - 농축산업, 어업, 건설업 등 고용허가제 적용 소수업종에 대한 사업장 지도·점검 및 사업주 노동관리 교육
  - 연근해어선 등에 승선하여 근무하는 외국인선원에 대한 근로실태조사를 통해 위법사항 점검 및 제도개선 사항 발굴
- 이주노동자에 대한 출국만기보험금 지급
  - 보험금 미신청 출국자에 대한 보험금 찾아주기 사업 지속

## 4. 국내 유관기관의 지침

- 제 2차 이주민인권 가이드라인(국가인권위원회)



- 2. 권리구제 절차에 이주민 접근이 용이하도록 개선
  - 성희롱 성폭력 그 밖의 성에 기반을 둔 폭력에 대한 예방 및 권리구제: 성희롱·성폭력 예방 대응 및 권리구제에 대한 정보와 교육 강화
- 4. 이주민에게 공정하고 우호적인 조건에서 노동할 권리 보장
  - 입국 전후 권리 교육 강화: 입국 전 취업교육기관 역량 강화를 통한 교육 실효성 제고, 입국 전후 교육에서 노동인권 교육 확대

## 5. 외국인근로자 관련 계획 개선방향

▶ 외국인정책기본계획 3차(2018-2022)

- 입국 전·후 정보제공 강화(고용노동부)
  - 입국 전 기초소양 및 인권보호를 위한 정보제공 교육과 입국 후 산업안전 및 관련 법령 교육을 강화하고 근로환경이 열악한 농·축산·어업 사업장에 대한 방문 모니터링 강화
- 외국인근로자의 산업재해 은폐 방지(고용노동부)
  - 고용허가제 관련 신규 외국인력 배정 시 산재 은폐 방지를 위해 외국인 인력배정 점수제 관련 규정의 가점·감점 항목 조정 추진
- 외국인근로자 산재 예방을 위한 맞춤형 지원(고용노동부)
  - 외국인근로자의 안전보건교육 지원, 외국인근로자용 안전보건 미디어 개발 및 보급, 외국인 다수 고용 사업장에 대한 점검 실시
- 민관 협력 외국인근로자 인권보호 체계 구축(법무부)
  - 인권·노동단체 등과 협력하여 외국인근로자 인권 상담을 실시하고 그 결과를 체류기간연장 등 각종 허가 시 반영, 고용주에 의해 인권침해 등을 당한 피해 외국인의 사업장 변경 등 허용
- 성범죄 전력 고용주의 외국인 고용 제한 (법무부)
  - ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특별법’, ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’등을 위반한 고용주에 대한 사증발급인정서 발급 제한

## 5. 외국인근로자 관련 계획 개선방향

### - 법률정보 대상 확대 및 상시적 제공 [신뢰할 만한 법률정보 제공]

- 입국 전·후 정보제공 강화
- 입국 전 기초소양 및 인권보호를 위한 정보제공 교육과 입국 후 산업안전 및 관련 법령 교육을 강화하고 근로환경이 열악한 농·축산·어업 사업장에 대한 방문 모니터링 강화

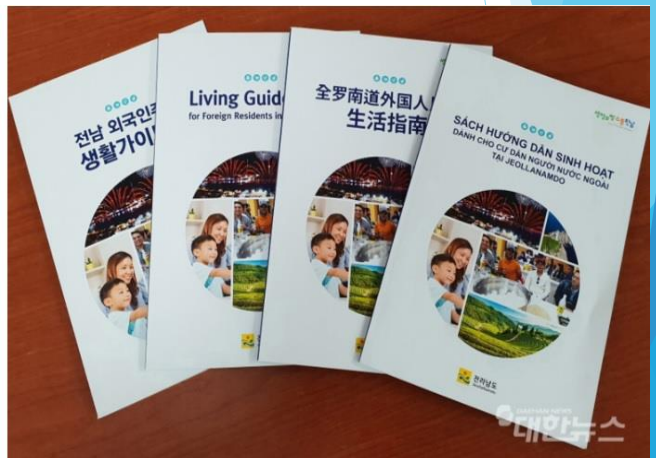


- 법령 정보 제공 대상 확대
- 외국인 근로자 범위를 고용허가제(E-9)와 다른 취업 관련 체류자격으로 확대 필요
- 사업장 내 외국인 근로자 권리 안내서 항상 게시
- 성추행, 임금체불, 부당해고 등 발생 가능한 상황별 관련 법률 정리(주요 송출국 언어로 번역), 법률 상담 및 지원 기관 안내
- 사업주에게 주요 준수 내용에 관한 포스터 게시 요구

## 5. 외국인근로자 관련 계획 개선방향

### - 법률정보 대상 확대 및 상시적 제공 [신뢰할 만한 법률정보 제공]

- 전남 외국인주민 생활 가이드북
- 한국어, 영어, 중국어, 베트남어 4개국어 81쪽 분량의 소책자 (총 6천 500부 발간)
- 한국 문화, 실생활 정보, 외국인등록과 체류 관련 사항, 고용허가제, 고충상담 연락처, 근로에 관한 정보 및 상황별 일상회화 수록
- 전남 각 시군 민원실, 읍면동 사무소, 다문화가족지원센터, 출입국관리사무소, 지방노동사무소 등에 배포







## 5. 외국인근로자 관련 계획 개선방향

### - 직장내 성희롱 방지를 위한 법률 교육 [차별적 요소 제거]

- 성범죄 전력 고용주의 외국인 고용 제한
- ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특별법’, ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’등을 위반한 고용주에 대한 사증발급인정서 발급 제한



- 성희롱 방지 교육 의무화
- 신규 외국인력 배정시 사업장 규모와 상관없이 사업주 및 전 직원 대상 성희롱 방지 교육 시행
- 이주민에 맞춤형으로 내용 보완(피해 발생시 사업자 변경가능, 주요 언어로 번역)
- 성희롱 예방 교육의 내용을 근로자가 자유롭게 열람할 수 있는 장소에 항상 게시

## 5. 외국인근로자 관련 계획 개선방향

### - 직장내 성희롱 방지를 위한 법률 교육 [차별적 요소 제거]

#### ■ 남녀고용평등법 제13조

- ① 사업주는 직장 내 성희롱을 예방하고 근로자가 안전한 근로환경에서 일할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 직장 내 성희롱의 예방을 위한 교육(이하 "성희롱 예방 교육"이라 한다)을 매년 실시하여야 한다. <개정 2017. 11. 28.>
- ② 사업주 및 근로자는 제1항에 따른 성희롱 예방 교육을 받아야 한다. <신설 2014. 1. 14.>
- ③ 사업주는 성희롱 예방 교육의 내용을 근로자가 자유롭게 열람할 수 있는 장소에 항상 게시하거나 갖추어 두어 근로자에게 널리 알려야 한다. <신설 2017. 11. 28.>
- ④ 사업주는 고용노동부령으로 정하는 기준에 따라 직장 내 성희롱 예방 및 금지를 위한 조치를 하여야 한다. <신설 2017. 11. 28.>

#### ■ 남녀고용평등법 시행령 제3조

- ④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업의 사업주는 제2항제1호부터 제4호까지의 내용을 근로자가 알 수 있도록 교육자료 또는 홍보물을 게시하거나 배포하는 방법으로 직장 내 성희롱 예방 교육을 할 수 있다. <개정 2014. 12. 30.>

#### 1. 상시 10명 미만의 근로자를 고용하는 사업

#### 2. 사업주 및 근로자 모두가 남성 또는 여성 중 어느 한 성(性)으로 구성된 사업

## 5. 외국인근로자 관련 계획 개선방향

### - 기타 개선사항

- 각 주제별 근거가 될 수 있는 국제 기준 제시(국내 유관기관 지침 참고)

#### 나. 국내외 기준

헌법재판소 1994. 12. 29. 선고[93헌마120 결정] 및 헌법재판소 2001. 11. 29. 선고[99헌마494 결정]에서 "인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 인간의 권리로서 외국인도 주체가 될 수 있고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 뿐이다."고 판시한 바 있다.

2018년 이후 글로벌컴팩트는 '국제노동이주, 근로자로서의 권리, 양질의 일자리 등에 관한 관련 국제 조약의 서명, 비준, 가입 및 실행을 장려할 것'을 채택 가능한 조치로 제시하였다.

출처: 국가인권위원회, 제2차 이주인권 가이드라인

#### 1. 차별금지

##### 가. 국제 기준

- 세계인권선언 제1조, 제2조, 제6조, 제7조, 제25조 제2항
  - 모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어 평등
  - 모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 그 밖의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 기타의 지위 등에 따른 어떠한 종류의 구별 없이 세계인권선언에 제시된 모든 자유와 권리를 누릴 자격이 있음
  - 개인이 속한 나라나 영역의 정치적, 사법적, 국제적 지위를 근거로 한 차별 금지
  - 법 앞에 인간으로서 인정받을 권리
  - 법 앞의 평등 및 차별 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리
  - 세계인권선언에 반하는 차별 및 차별 선동에 대하여 평등한 보호를 받을 권리

출처: 제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022)

# 감사합니다

# 세션 5

## 이민정책과 사회 통합

“국민을 통제하기 위한 수단으로서의 복수국적 제도:  
한국의 병역, 원정 출산 그리고 복수국적 제도”

이내연(서울대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

# 국민 통제 수단으로서의 복수국적 제도 :한국의 병역, 원정 출산, 그리고 복수국적 제도

## 이내연

서울대학교 아시아연구소 객원연구원  
2020년 이민학회 연례학술대회 발표  
2020. 11. 26.

## 발표 목차

### 01. 병역과 복수국적

연구문제

한국의 계급 불평등, 징병제,  
그리고 복수국적

2010년 국적법 개정

### 02. 선택적 복수국적 제도의 도입 목표

복수국적자의 국적 이탈 및  
병역 기피 방지

원정출산 줄이기

국회 회의록

### 03. 국민으로 편입된 재미동포

국적법 개정으로 잠재적  
국민도 한국 국민 대우

재미동포 커뮤니티의 반발,  
지속적 국적 이탈, 헌법소원

### 04. 국민을 통제하는 복수국적 제도

국민의 가족형성, 국적,  
병역에 대한 선택에 영향을  
미침

가부장제, 가족 이데올로기

### 05. 결론

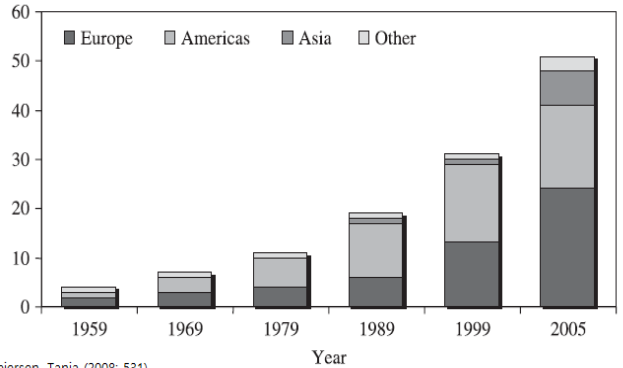
국가의 교육적 권한  
(pedagogical power)

병역과 복수국적

# 병역과 복수국적

- “War makes states and states make war” (Charles Tilly)
- 영토와 문화적·인구적 경계의 불일치
- 2차 세계대전 후 대다수 국가에서 징병제 폐지
- 21세기 들어, 복수국적 인정하는 국가의 급증 (Figure 1 참조)

Figure I. Number of Countries Analyzed with Legislation Allowing Dual Citizenship per Decade and Region



Source: Seijersen, Tanja (2008: 531)

3

이내연

2020 이민학회 발표

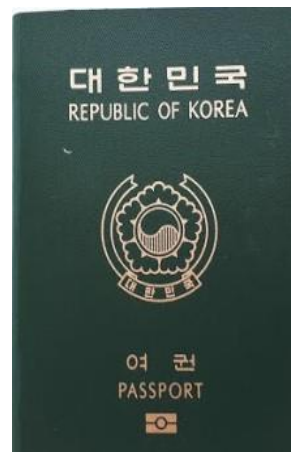
# 징병제와 복수국적 제도

- 191개국 중 60개국이 현재 징병제 유지 중 (크림 자치 공화국 포함)

출처: DeSilver, Drew (2019) PEW Research Center

- 2020년 11월 현재, 60개국 중 48개국이 해외거주 국민의 복수국적을 인정/허용
- 60개국 중 한국을 포함한 12개국은 외국 국적 취득시 원래 국적을 잃음

출처: MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset v4.00 (Vink, De Groot, and Luk 2015)



4

이내연

2020 이민학회 발표

# 연구문제

- 상충되는 징병제와 복수국적제도를 동시에 유지하는 소수의 국가 (예: 한국, 이스라엘 등 48개국)
- 엄격한 국민 의무복무 제도를 유지하면서 국민들이 다른 나라에 충성을 맹세할 수 있도록 하는 것은 어떤 의미인가?
- 저출산 위기, 인구 유입과 유출, 연령구조 등 한 나라의 인구학적 특징이 징병제와 복수국적 정책, 그리고 실제 적용에 미치는 영향은 무엇인가?
- (추후 과제) 징병제와 복수국적제를 유지하는 다른 국가와의 비교

5

이내연

2020 이민학회 발표

## 한국의 인구학적 상황

- 720만명 해외 거주 한인 디아스포라
  - 미국 255만, 중국 245만, 해외입양인 16만명 (보건복지부 2019)
- 이주노동자와 결혼이주자 증가
  - 2019년 현재 외국인 주민이 전체 인구 5%
- 1.0 이하의 낮은 출산율
- 인구 고령화로 생산활동 인구 감소 전망
- 고숙련 노동 부족 및 지속된 두뇌유출

6

이내연

2020 이민학회 발표

# 국적법 개정

## 1997년 국적법 개정

양계 혈통주의  
복수국적 공식 인정  
(선천적 복수국적자는 만 22세까지 국적 선택)

## 2010년 국적법 개정

선택적 복수국적 제도 (고숙련 노동자, 결혼이민자, 해외입양인, 선천적 복수국적자, 65세 이상 영주귀국자)  
“잠재적 시민”은 한국 국민으로만 대우  
국적이탈은 재외공관에서만 가능

## 2005년 국적법 개정

병역 기피 막기 위해 개정  
만 18세가 넘은 남성 복수국적자는 병역 의무 마친 후 2년 내에 국적 선택  
만 18세 이전 국적 이탈 가능

## 2022년 국적법 개정?

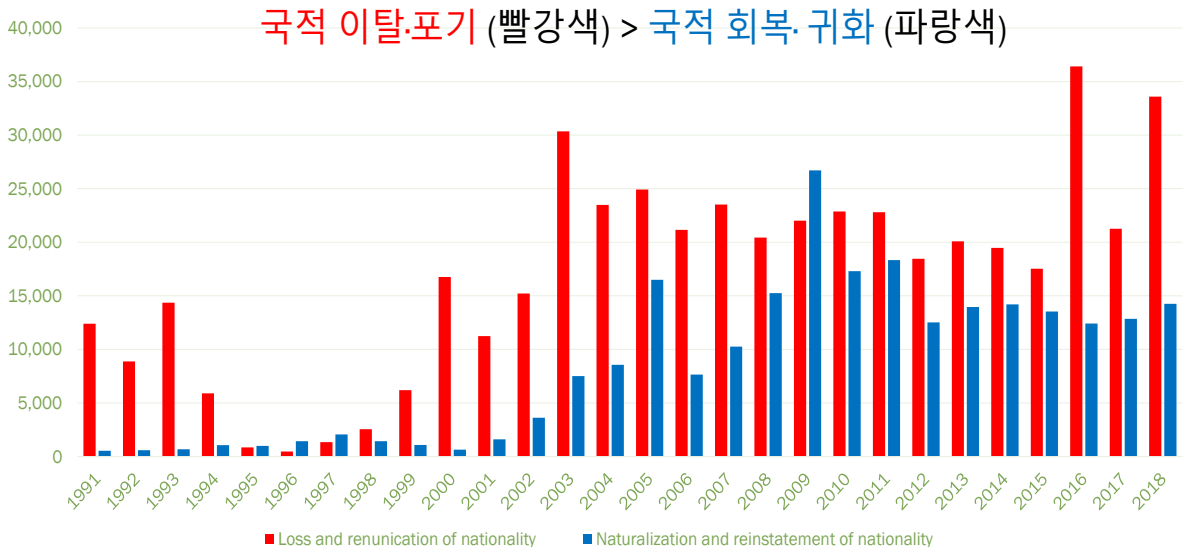
2022년 9월 30일까지 국적법 개정 필요  
(2020년 헌법 불합치 판결)

7

이내연

2020 이민학회 발표

# 국적 통계 (법무부 1991-2018)



8

이내연

2020 이민학회 발표

## 선택적 복수국적 제도 (2010년 국적법 개정)

| 한국계                                                     | 비한국계               |
|---------------------------------------------------------|--------------------|
| 고숙련 (High-skilled)                                      | 고숙련 (High-skilled) |
| 선천적·비자발적 복수국적자<br>(한국계 미국인 등 결혼·출생·<br>입양으로 복수국적 취득한 자) |                    |
| 영주 귀국자 (65세 이상)                                         |                    |
| 해외입양인                                                   |                    |
| 결혼이주자                                                   | 결혼이주자              |

9

이내연

2020 이민학회 발표

## 선택적 복수국적 제도 (2010년 국적법 개정)

- 한국의 국적법은 **혈통주의**에 기반
- 복수국적을 **일부 집단에는 전면적으로 허용**
  - 외국국적 행사하지 않겠다는 서약서
- 한국 국적을 가진 (잠재적) 시민도 **한국 국민으로만 대우**
  - 한국계 미국인 등 한국 대사관에서 비자 발급 안 됨.
- 한국 국적 이탈은 **재외 공관에서만 가능**
- **원정출산자는 복수국적 불가**

10

이내연

2020 이민학회 발표



# 국회 회의록으로 본 2010년 국적법 개정

- 한국 사회에서 계급 불평등과 복수국적
  - 과거 복수국적자의 대다수가 중상류층 출신
- 복수국적자와 병역 기피 문제에 집중
  - 2005년 국적법 개정 (“홍준표” 법) 으로 이미 남성 복수국적자의 경우 국적선택은 병역 의무 완수 후에만 가능함.
- 원정출산자 단속 의지
- 형평성의 문제에 집중
  - 국적선택을 안 해 자동 박탈된 선천적 복수국적자의 국적 회복의 한시적 허용 문제

11

이내연

2020 이민학회 발표

## 국민으로 편입된 재미동포

### 재미동포 사회의 강력한 저항

- 잠재적 시민이 “국민”으로 편입되면서 병역 의무 부과 (잠재적 징집 대상)
- 한국 국적 및 국적법에 대한 정보가 없는 상태에서 만 18세가 넘으면 병역 의무 마친 후에만 이탈 가능
- 병역 의무는 만 36세까지 유지
- 직업 선택의 자유를 제한 (미국 내 공직 진출 등에 제한)
- 지속된 국적 이탈

### 헌법 소원 청구 및 판결

- 병역 기피를 방지하는 차원에서 만 18세를 넘은 복수국적자의 국적이탈을 제한하는 국적법
- 몇 차례의 헌법 소원 청구
- 2020년 10월 8일, 헌법 불합치 판결
- 2022년 9월 30일까지 개선 입법이 이뤄져야 함.

12

이내연

2020 이민학회 발표

# 국민을 통제하는 복수국적 제도

## 남성 복수국적자

- 병역 의무를 마치도록 유도
- 만 18세기 넘은 복수국적자의 경우 국적 이탈은 병역 의무 완료 후에만 가능함
- (단, 18세 이전에 국적 이탈한 경우는 상관없음)
- 모국수학제도
- 재외국민 2세 제도

## 중상류층

- 원정출산을 하지 않도록 유도
- 원정출산자는 복수국적 허용하지 않음

## 결혼이민자

- 결혼이민자가 한국인과 결혼을 유지하도록 유도
- 혼인 상태를 유지하는 결혼이민자만 복수국적 허용

13

이내연

2020 이민학회 발표

# 국가의 가족·가부장제 이데올로기가 반영된 병역 및 국적정책 (국외 거주자 병역 연기)

|                 | 복수국적자                                          | 해외 영주권자 등                                           |
|-----------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 부 또는 모와 국외 거주 중 | 지속적으로 국외 거주<br>(단, 부 또는 모가 외국 국적이나 영주권이 있을 경우) | 부모와 국외 거주 중<br>(단, 부 또는 모가 외국 영주권자)                 |
|                 | 24세 이전에 부모와 지속적으로 국외 거주                        | 외국 국적자인 부모와 국외 거주                                   |
|                 |                                                | 지속적으로 5년 이상 국외 거주 중 (단, 부 또는 모가 공무원이나 해외주재원인 경우 제외) |

지속적으로 국외에 10년 이상 거주

1. 지속적으로 3년 이상 거주한  
외국 영주권자

2. (외교부에) 국외이주 신고 후 지속적으로 3년 이상 거주한 자 (준비 기간 포함)

3. 24세 이전에 국외이주 신고 후 지속적으로 24세까지 거주한 자 (1번, 2번이 아닐 경우)

홀로  
국외 거주

# 결론

## 폭 넓은 인력관리 수단으로서의 복수국적 제도

단순히 이민자 또는 디아스포라를 관리하는 정책이 아니라, 이입·이출 인구, 국내 거주·해외 거주 시민을 관리

## 국민 통제 수단으로서의 복수국적 및 징병 제도

(잠재적) 시민의 가족형성과 국적 및 병역 선택에 영향을 미침

국가의 교육적 권한 (pedagogical power)를 발휘

## 국가의 가족 및 가부장제 이데올로기 반영

병역 면제와 복수국적 인정을 받기 위해서는 가부장제 가족 형태를 유지하는 것이 유리

15 이내연

2020 이민학회 발표

# 생각해볼 과제

## 영외 시민권 (extraterritorial citizenship)

해외 거주·국내 거주 시민의 구분이 무의미해짐

## 복수국적 인구의 다변화

다문화 가정 자녀 및 이주배경 청소년 등 다양한 복수국적자의 증가

복수국적자 내 사회경제적 지위 차이

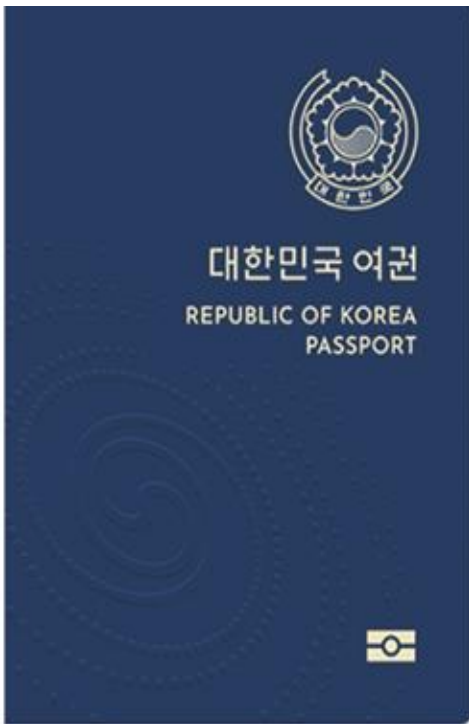
## 2022년 국적법 개정

해외 거주 선천적 복수국적자를 위한 법 개정 필요 (2022년 9월 30일까지)

국내 출생 외국 국적 자녀도 국적 부여?

16 이내연

2020 이민학회 발표



# 감사합니다.

---

이내연 (naeyun@gmail.com)

# 세션 6

## 이민자와 차별시정

2020년 한국이민학회 연례학술대회



# 세션 6

## 이민자와 차별시정

“재미한인의 종교생활에 대한 연구”

김춘수(대구가톨릭대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

### 들어가는 말

‘종교(religion)’란 무엇인가?라는 질문에 명확하고 일관된 정의를 내린다는 것은 어려운 일이다. 로마의 철학자 키케로(BC 106~43)는 『신의 본성에 관하여』에서 종교(religio)란 ‘렐레게레(relegere)’에서 파생된 단어로 ‘마음을 집중하다.’ ‘세심하게 고려하다’라는 의미를 가지고 있다고 하였고, 초기 기독교 신학자였던 락탄티우스(240~320)는 ‘religio’는 ‘결합하다’ ‘단단히 묶다’라는 뜻을 가진 ‘렐리가레(religare)’에서 파생된 단어로 ‘신과 결합하는 것, 즉 신과 단절된 관계를 다시 회복하는 것’이라고 정의하였다. 이후 아우구스티누스가 락탄티우스의 정의를 사용하면서 기독교 안에서는 ‘종교란 신과의 결합하는 것’이라는 의미로 굳어지게 되었다.

하지만 현대 종교학자들은 락탄티우스와 아우구스티누스의 정의는 다양한 종교를 설명하기 어렵고, 기독교에만 국한된 정의라고 하였다. 그래서 오늘날 사전에서는 종교를 보통 ‘궁극적 실체 또는 초자연적 원리들과의 관계를 함축하는 전례와 믿음의 체계’라고 규정 정의하고 있다.

현대사회에서 종교에 대한 논의는 ‘궁극적 의미추구’라는 정의를 기반으로 사회적 유용성에 대한 많은 논의가 이루어지고 있다.

존 스튜어트 밀은 종교의 유용성이 커다란 쟁점이 되고 있음을 지적하였다.<sup>2)</sup>

이러한 종교의 유용성에 대한 문제는 국내 종교보다는 이민을 통해 타국에서 삶을 영위하고 있는 이민자들의 종교에서 두드러지게 나타나고 있다.

이민교회는 타국에서 이민자로 살아가는 사람들이 민족적 동질성을 통해서 형성되었다는 특성 때문에 어느 공동체보다도 민족적이면서 신앙적 토대 위에 세워진 공동체의 독특성을 가지고 있다.

김용운(2011)은 “이민자들이 교회를 찾는 근본적인 이유를 영적, 종교적 갈망에서도 찾을 수 있지만, 사회적 필요성과 관계성 형성을 위한 욕구를 무시할 수 없는 요인이다.”(김용운 2011 : 122)라고 하였다. 고국을 떠나 언어와 문화가 전혀 다른 새로운 세계에서 새로운 뿌리 내리기를 하면서 겪는 상실감과 위기감은 자연스럽게 한인회와 같은 동족이 모이는 공동체에 관심을 두게 된다.

이민자는 새로운 환경에 적응하는 과정에서, 많은 스트레스와 어려움을 겪을 수밖에 없고, 스트레스 원인에 대해 제대로 대처하지 못한다면 혼란, 분노, 우울증과 같은 정신건강의 소외감, 생리적 변화, 정체성의 혼란 등의 심리적 문제에 직면하게 된다(Berry, Kim, Minde, and Mok, 1987; Berry, 1997). 익숙한 곳을 떠나 낯선 환경에 정착해야 하는 이민자에게 정서적인 정착지가 되어준다는 점에서 종교는 심리적으로나 제도적으로나 중요한 역할을 한다(Gleason, 1992). 이민교회는 민족정체성과 밀접한 연관성을 지니면서 사회자본을 증진하며, 다른 한편으로 이주해온 사회의 구성원들과 교류할 수 있는 통로가 되기도 한다(김영경·이정향, 2014; 정성미, 2010).

이민자는 “나는 누구인가?”라는 실존적인 문제와 함께 이민 삶에 대한 다양한 정보 제공처가 필요할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 종교는 이민자들에게 확실성을 담보해 주고, 관습적인 종교의식을 통해 고국에서의 기억을 떠올리고 가족, 친족 또는 같은 민족과의 정서적 유대를 공고히 할 수 있고, 먼저 이민의 삶을 살고 있는 사람들을 만날 수 있는 곳이 바로 종교

1) 본 연구는 박사학위 준비과정에서 수집한 설문 결과를 활용하였다.

2) 존 스튜어트 밀(2018), 『종교에 대하여』, 서병훈 옮김, 책세상, 190-191쪽.



공동체이다.

본 연구는 재미한인들의 종교생활에 대한 연구로, 같은 신적 대상을 믿음의 주체로 여기고 있는 개신교와 가톨릭 공동체에 참여하고 있는 신도들이 종교에 참여하는 동기 분석과 신앙성숙에 미치는 요인이 무엇인지를 비교 분석하여 재미 한인들의 종교 생활에 대해 알아보고, 종교성을 분석하기 위해 렌스키(G. Lenski)의 척도를 사용하여 비교 분석하였다.

표본자료는 미국 내 가장 많은 한인들이 거주하고 있는 LA 코리아타운을 대상으로 설문을 실시하였고, 통계분석은 SPSS 19.0을 사용하였다.

## 1. 선행연구 검토

재미한인들의 종교생활에 대한 연구들은 접근성과 ‘종교’라는 특수성 때문에 많은 연구들이 이루어지지 않고 있다. 현재까지 출간이나 발표된 논문들은 대부분 개별의 교회의 역사나 운영 방식, 한인을 위한 설교 방식 등 실천적인 측면을 강조하는 연구들이 대부분이고, 본질적이고 실질적인 종교역할에 대한 연구는 민병갑(1991,1992), 허원무·김광정(1992), 유의영(2004)의 연구가 있다.

민병갑(Min Pyung Gap 1991,1992)은 이민자들에게 한인교회는 종교적 기능 이외에도 다양한 서비스와 친교를 통하여 사회적 이민 전 자신들의 사회적 지위가 이민으로 발생하는 상실감을 교회가 역할과 지위를 보상해줌으로써, 이민자들에게 생활의 안정과 만족도를 높여주는 등 정착과정에서 느끼는 상대적 박탈감과 불확실한 삶의 위기 해소, 한국문화 유지와 재산의 장이 되고 있다고 하였다.

허원무·김광정(1992)도 민병갑의 연구와 같이 종교는 이민자들의 소속감을 심어주어 정신 건강에 긍정적인 역할을 통하여 궁극적으로 삶의 의미를 제공해 준다고 밝혔다.

유의영(2004)은 기존의 연구보다는 좀더 구체적인 한인교회의 역할에 대해 밝히고 있다.

유의영에 따르면 한인교회는 한인 커뮤니티의 기반으로써 개인에게 정체성을 부여하고 소속감을 강화시켜 한인 1세대들에게는 한국인으로서의 정체성을, 이민 2,3세대들에게는 자신들의 근원 인식을 통하여 한국계 미국인으로서의 정체성을 보강해 주고, 삶에 필요한 정보와 말과 문화의 동질성을 유지시킬 수 있는 다양한 네트워크(Network)를 형성과 종교적 전례를 매개로 소속공동체와 다른 교회공동체와의 연합 행사 등 기능적으로 연결된 다양한 네트워크(Network)를 형성하여 새로운 공동체를 구성하는 역할을 수행하고 있다고 하였다. 또한 한인교회는 한국어를 사용하는 전례와 만남, 한글학교를 통한 한국어 보존 등 민족 문화유산의 보존과 발전에 기여하였고, 1965년 이민법 개정 이후 이민을 간 사람들이 미국 사회의 ‘유리천장’을 경험하면서 무기력과 좌절감을 경험 등 지위불일치(status inconsistency)에 의한 무기력과 좌절감을 많은 부분 보상해 준다고 하였다. 이 외에도 초기이민 시절에는 교회이외에 특별한 봉사기관이 없었기에 교회는 교회의 가르침을 실천하는 장으로서 역할을 수행 등 다양한 역할과 기능을 수행하고 있다고 하였다.

특정지역을 대상으로 한 연구는 뉴욕한인공동체에 대한 연구(김일수, 1981), 휴스턴 거주하는 한인에 대한 연구(권 빅토리아 현주, 2000), 매트로 애틀랜타의 개신교 연구(김시현, 2011)가 있다.

서대승(2019)는 모국중심적 한인교회가 한인만을 위한 공동체의 역할을 넘어 단순 상징적 차원의 교류가 아닌 실질적 활동을 통한 다른 민족과 종족과 함께 할 수 있는 한인교회로 변화되어야 한다고 하였다.

이처럼 한인교회는 근원적인 신앙심을 유지 보존시키는 역할과 함께 정착과 생활 전반에서 느끼는 상대적 심리적 불안감 해소와 한국문화의 유지, 보존, 재생산 등 다양한 기능을 수행하고 있다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 글러크와 스타르크의 종교성 척도

종교성의 척도와 차원에 가장 많은 영향을 준 척도는 1962년에 글러크와 스타르크가 제안한 다섯 가지 차원으로 구분한 척도이다.

글러크와 스타르크는 세계의 종교들이 서로 많은 차이점이 있지만, 신앙인들의 종교성은 이념적(ideological), 의례적(ritualistic), 경험적(experiential), 지성적(intellectual), 결과적(consequential) 차원에서 비슷한 양식으로 표현된다고 하였다.

이념적(ideological) 차원은 신자들이 자기 종교에 대하여 무엇을 믿는가에 관한 것으로 모든 종교는 교리를 가지고 있고, 신자들이 그것을 믿고 따르기를 요청한다. 따라서 좋은 신자는 교리를 철저히 믿는 것으로 생각하기 때문에, 교리의 수용도는 종교성의 중추적 차원에 속하는 것이다. 결국 신자들이 얼마나 많은 교리를 어느 정도 굳게 믿고 있는지로써 신자들의 종교성을 측정할 수 있다.

의례적(ritualistic) 차원은 신자들이 공동으로 참여하는 예식이나 개인적으로 실천하는 종교 행위에 관한 것으로, 종교예식에 얼마나 참여하고 실천하는지를 통해 의례적 종교성을 볼 수 있다. 전례에 얼마나 자주 참여하는가?, 개인적으로 기도를 얼마나 자주 하는가? 와 같은 질문에 대하여 빈도를 말해 주는 응답을 얻으면, 전례적 종교성을 알 수 있다.

경험적(experiential) 차원은 신자들이 종교적 경험을 얼마나 하는가에 관한 것이다. 종교적 경험은 사람들이 느끼는 다양한 느낌이나 감정으로서, 초자연적 존재와의 소통과 접촉이라고 규정되는 것이다.

지성적(intellectual) 차원은 종교에 대한 신자들의 지식에 관한 것으로, 지식이 많을수록 지성적 종교성이 높은 것이라고 여기는 것이다. 개별 종교들이 가르치고, 이해시키는 교리뿐만 아니라 신자들이 알아야 할 상식 등 자신의 종교 전반에 대해 많이 알고 정확하게 알고 있는 사람의 종교성이 높다고 판단할 수 있다.

글러크와 스타르크가 제안한 마지막은 결과적(consequential) 차원이다. 이것은 앞에서 제시한 믿음, 전례, 경험, 지식이 신자들의 세속적인 생활의 여러 가지 측면에 가져오는 결과를 말하는 것이다. 즉 비종교인과 종교인, 열성적인 신자와 비 열성적인 신자 사이에서 발견되는 사회적인 문제에 대한 태도와 행동의 차이를 종교성의 결과적 차원으로 보는 것이다.

스타르크는 미국의 신앙인들에 대해 언급하면서 종교성의 척도로서 종교소속을 사용하면, 단체에 속해 있는 사람들은 낮은 계층보다는 높은 계층에 더욱 많다. 낮은 계층의 사람들이 믿음이나 개인적 종교 행위를 버리는 것은 아니지만, 종교단체에 속하는 비율은 상대적으로 적다는 것이다. 그뿐 아니라 종교 지식의 수준이나 전례적 차원에 있어서 공적 전례의 참여도와 교회 단체의 참여도는 사회 계층이 높아지면서 함께 높아진다는 것이다. 그러므로 종교소속, 공적 전례의 참여, 종교 지식, 교회 단체의 참여는 신자의 사회 계층과 정비례한다. 그는 이런 것을 종교성의 교회적 정향(church - like orientation)이라고 하였다. 또한 이념적 차원과 경험적 차원, 전례적 차원에서도 개인적 종교 행위와 공동체적 참여는 사회 계층과 반비

례의 관계를 보인다고 하였다. 높은 계층의 신자에 비하여, 낮은 계층의 신자들은 교리를 더욱 굳게 믿고 종교 경험을 많이 느끼며 개인적 종교 행위를 더욱 자주 실천하고 주위에 같은 종교를 믿는 사람이 많다고 하였다. 스타크는 이런 것을 종파적 정향(sect-like orientation)이라고 불렀다.

높은 계층의 신자들은 종파적 정향보다는 교회적 정향을 더욱 강하게 보이지만, 낮은 계층의 신자들은 교회적 정향보다는 종파적 정향을 더욱 강하게 보인다고 하였다.

## 2.2 올버트의 종교성 척도

올포트는 종교사회학 안에서 많이 사용되지는 않지만 색다른 종교성의 차원을 제안하였다. 올포트는 성숙한 종교를 내재적(intrinsic) 종교성과 미숙한 종교를 외재적(extrinsic) 종교성으로 구분하였다. 이러한 종교성의 정의는 조작적 정의가 아니고 지표화되지 않은 것이기 때문에 실증적 연구에서는 사용될 수는 없다.<sup>3)</sup>

내재적 종교성은 종교를 ‘목적’으로 보는 신앙인에게 나타난다. 내재적 종교성을 가진 사람들은 종교 안에서 자신들의 삶의 중요한 동기를 찾게 되고, 종교 고유의 목적인 신의 영광을 위하여 신의 인도를 받기 위해 생활한다는 신념에 기초하기 때문에 현세적 삶에서도 헌신적이고 높은 윤리적 행동의 특성을 보인다.

외재적 종교성은 종교를 ‘수단’으로 보는 신앙인들에게서 나타난다. 외재적 종교성을 지닌 신앙인들에게 종교는 좀 더 다른 궁극적 이해 관심에 봉사하는 도구적이고 실용적인 것이다. 또한 이들은 종교를 이기적이고 세속적인 목적을 위해 이용하는 경향이 높으며, 사교성과 자기 정당화에 종교가 쓸모 있다고 생각한다. 수용된 교리는 가볍게 취급되거나 일차적인 목표에 적합하도록 선택적으로 재구성시키게 된다. 따라서 외재적 종교인들은 낮은 윤리적 행동의 경향을 보이며 믿음의 주체인 신(절대자)을 지향하지만, 결코 자신을 버리지 않는다.

## 2.3 렌스키(G. Lenski)의 종교성의 척도

렌스키(G. Lenski)는 사람들의 종교성의 지표로서 다른 종교와의 비교할 때 사용하는 종교소속(Religion affiliation)과 각 종교 안에서 열성적인 신자들과 비 열성적인 신자들을 비교하기 위한 종교성의 척도를 고안하여 사용하였다. 또한 렌스키는 종교성을 신자가 종교집단의 활동에 참여하는 정도인 집단 참여와 신자가 종교의 사상을 받아들인 정도인 종교적 정향(定向)으로 구분하였다.

집단 참여는 다시 협의체적(associational) 참여와 공동체적(communal) 참여로 구분하였다. 협의체적 참여를 측정하는 지표로서 공식 전례에 참여하는 빈도와 신자들로 구성된 교회 단체에 참가하는 빈도를 사용하였고, 공동체적 참여를 측정하는 자료로 가까운 사람 중 같은 종교를 믿는 사람의 수를 사용하였다.<sup>4)</sup>

종교적 정향은 교회의 정통교리들을 받아들여 믿는 정도를 의미하는 교리적 정통성(doctrinal orthodoxy)과 신자 개인들이 신과의 개인적 일치를 강조하는 정도를 의미하는 경건성(devotionalism<sup>5)</sup>)으로 구분된다. 교리에 대한 믿음이 강할수록 교리적 정통성이 높다고

3) 힐티와 동료들에 의해 올포트의 종교성 척도를 실증적 연구에 사용할 수 있는 척도를 개발하였다.

4) 송차신, Joseph H. Fichter와 Gerhard Lenski 비교연구의 관점에서 본 한국 가톨릭교회의 선교, 종교학 연구 26, 2007, 104~105쪽.

볼 수 있고, 개인의 기도 빈도와 결정을 위한 신의 뜻을 살피는 빈도가 높을수록 경건성이 높다고 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 결국 렌스키는 종교성의 지표로서 종교소속, 협의체적 참여, 공동체적 참여, 교리적 정통성과 경건성이라는 다섯 가지 지표를 사용<sup>7)</sup>하였다.

### 3. 연구 대상의 일반적인 인구학적 변인

본 연구를 수행하기 위한 표본은 총 309명으로 연구대상자들의 일반적 특성은 <표 1>과 같다. 성별의 경우 남자 157명(50.8%), 여자 152명(49.2%)으로 나타났다.

연령의 경우 20세 이하 10명(3.2%), 20~29세 17명(5.5%), 30~39세 16명(5.2%), 40~49세 54명(17.5%), 50~59세 90명(29.1%), 60~69세 71명(23.0%), 70세 이상 51명(16.5%)으로 50~59세가 가장 많았다.

결혼 여부의 경우 미혼 44명(14.2%), 기혼 265명(85.8%)으로 기혼이 많았고, 태어난 곳의 경우 한국 283명(91.6%), 미국 23명(7.4%), 기타 제3국 3명(1.0%)으로 대부분 한국에서 태어나 미국으로 간 경우가 가장 많았다.

미국에서 사는 지역의 경우 한국인들이 모여 사는 지역 129명(41.7%), 다른 민족과 거의 반반이 사는 지역 45명(14.6%), 상대적으로 다른 민족이 많은 지역 75명(24.3%), 거의 한국인이 없는 지역 60명(19.4%)으로 한국인들이 모여 사는 지역이 가장 많았다.

최종학력의 경우 초등학교 재학·졸업 5명(1.6%), 중학교 재학·졸업 10명(3.2%), 고등학교 재학·졸업 81명(26.2%), 전문대 재학·졸업 20명(6.5%), 대학교 재학·졸업 135명(43.7%), 대학원 재학·졸업 58명(18.8%)으로 대학교 재학·졸업이 가장 많았다.

미국이민 거주 이유의 경우 경제적 이유로 64명(20.7%), (조)부모님이 이민 오셔서 40명(12.9%), 학위를 취득하기 위해 23명(7.4%), 자녀의 교육 때문에 55명(17.8%), 취업 때문에 31명(10.0%), 어학연수를 위해서 2명(0.6%), 종교적 이유로 3명(1.0%), 가족과 함께 살고 있어서 55명(17.8%), 정치적 망명 5명(1.6%), 해외입양 1명(0.3%), 미국 문화를 선호해서 14명(4.5%), 기타 16명(5.2%)으로 경제적 이유, 자녀교육, 가족과 함께 살기 위해서 이민을 결정한 것으로 나타났다. 조상의 이민으로 인한 13% 정도의 비율을 차지하였다. 본 통계에 따르면 부모님의 이민으로 인한 거주보다는 자신들이 의지에 의한 것으로 나타났다.

미국 거주기간의 경우 5년 미만 13명(4.2%), 5년~9년 21명(6.8%), 10~15년 46명(14.9%), 16~20년 56명(18.1%), 21~25년 38명(12.3%), 26년 이상 135명(43.7%)으로 26년 이상이 가장 많았다.

5) 17세기 말 독일 스페너(Spener, P. J.)가 창시한 신앙 운동. 교의(敎義)와 형식에 치우치는 것에 반대하여 개인의 영적 생활의 체험과 실천을 중요시하여 경건한 생활을 하자고 주장한 일어난 신앙 운동 파이어티즘(Pietism)이라고도 한다.

6) 오경환, 『종교사회학』, 서광사, 2006, 116~117쪽.

7) 글러크와 스타크와 렌스키가 제시한 종교성의 척도를 비교해보면 렌스키의 협의체적 참여는 글러크와 스타크의 전례적 차원에 있어서 일부인 공적 예배에 대한 참여와 같은 것이고, 렌스키의 공동체적 참여는 글러크와 스타크의 전례적 참여에 있어서 다른 일부인 개인적 종교 행위와 같은 것이다. 그래서 렌스키의 협의체적 참여와 공동체적 참여는 글러크와 스타크의 전례적 차원에 해당하는 것이다. 또한 렌스키의 교리적 정통성은 글러크와 스타크의 이념적 차원에 해당하는 것이지만 렌스키의 경건성은 글러크와 스타크의 전례적 차원에 있어서 개인적 종교 행위에 해당하는 것이다. 결국 렌스키는 글러크와 스타크의 다섯 가지 종교성의 차원 가운데 이념적 차원과 전례적 차원에만 관심을 두었다고 볼 수 있다.

|               |                     | 빈도  | %     |
|---------------|---------------------|-----|-------|
| 성별            | 남자                  | 157 | 50.8  |
|               | 여자                  | 152 | 49.2  |
| 연령            | 20세 이하              | 10  | 3.2   |
|               | 20~29세              | 17  | 5.5   |
|               | 30~39세              | 16  | 5.2   |
|               | 40~49세              | 54  | 17.5  |
|               | 50~59세              | 90  | 29.1  |
|               | 60~69세              | 71  | 23.0  |
|               | 70세 이상              | 51  | 16.5  |
| 결혼 여부         | 미혼                  | 44  | 14.2  |
|               | 기혼                  | 265 | 85.8  |
| 태어난 곳         | 한국                  | 283 | 91.6  |
|               | 미국                  | 23  | 7.4   |
|               | 기타 제3국              | 3   | 1.0   |
| 사는 곳          | 한국인들이 모여 사는 지역      | 129 | 41.7  |
|               | 다른 민족과 거의 반반이 사는 지역 | 45  | 14.6  |
|               | 상대적으로 다른 민족이 많은 지역  | 75  | 24.3  |
|               | 거의 한국인이 없는 지역       | 60  | 19.4  |
| 최종학력          | 초등학교 재학/졸업          | 5   | 1.6   |
|               | 중학교 재학/졸업           | 10  | 3.2   |
|               | 고등학교 재학/졸업          | 81  | 26.2  |
|               | 전문대 재학/졸업           | 20  | 6.5   |
|               | 대학교 재학/졸업           | 135 | 43.7  |
|               | 대학원 재학/졸업           | 58  | 18.8  |
| 미국이민 거주<br>이유 | 경제적 이유로             | 64  | 20.7  |
|               | (조)부모님이 이민 오셔서      | 40  | 12.9  |
|               | 학위를 취득하기 위해         | 23  | 7.4   |
|               | 자녀의 교육 때문에          | 55  | 17.8  |
|               | 취업 때문에              | 31  | 10.0  |
|               | 어학연수를 위해서           | 2   | .6    |
|               | 종교적 이유로             | 3   | 1.0   |
|               | 가족과 함께 살고 싶어서       | 55  | 17.8  |
|               | 정치적 망명              | 5   | 1.6   |
|               | 해외입양                | 1   | .3    |
|               | 미국 문화를 선호해서         | 14  | 4.5   |
|               | 기타                  | 16  | 5.2   |
| 미국 거주기간       | 5년 미만               | 13  | 4.2   |
|               | 5년~9년               | 21  | 6.8   |
|               | 10~15년              | 46  | 14.9  |
|               | 16~20년              | 56  | 18.1  |
|               | 21년~25년             | 38  | 12.3  |
|               | 26년 이상              | 135 | 43.7  |
| 합계            |                     | 309 | 100.0 |

<표 1> 연구 대상의 일반적인 인구학적 변인

인구학적 변인에서 미국으로의 이민이 매년 지속적으로 유지되고 있는 상황에서 미국에서 이민 10년 이상 산 경우가 전체 89%(275명)를 차지하고 있다는 것은 교회 구성원의 변화가 거의 없음을 의미하거나, 새로운 교회 구성원들이 기존 구성원과의 교류가 많지 않을 가능성도 있다.

일부 연구자들<sup>8)</sup>에 따르면 미주 한인 교회가 제공하는 다양한 혜택들이 건강하고, 경제적 안정, 성공한 사람들에게 돌아가는 경우가 많아지면서 중산층 교회의 이미지를 가지게 되면서, 혜택에서 제외되거나 미치지 못하는 부류의 사람들이 생겨났고, 지협적이고 계토화된 교회로 전락하고 있다고 하였다. 또한 한인교회의 급증과 교회의 분리주의적 성향은 한인 사회 내에서도 계토(ghetto)를 형성하여 전체 한인의 통합을 저해하는 부정적인 영향으로 작동하고 있다고 하였다.

#### 4. 참여동기에 대한 분석

선행연구(유의영 2004, 김운용 2011)와 종교사회학에서 논의되는 것처럼 종교기관에 나오는 이유가 오로지 신앙심만이 아니라는 것을 명확한 사실이다. 이러한 결과를 바탕으로 신앙 성숙을 비롯하여 현재의 교회 공동체에 나오는 다양한 동기에 대해 알아보기 위해 가장 기본적인 신앙 성숙, 접근성 문제, 언어소통 문제, 생활상 교류, 사업상 교류, 문화체험, 교우 친교의 7개의 항목을 5점 척도로 질문하였다.

분석을 위하여 가장 먼저 연구가설 검증은 응답자들의 주관적인 평가로 측정이 되기 때문에 각각의 항목이 얼마나 신뢰성 있게 측정되었는지 검증할 필요가 있어 신뢰도 분석을 하였고, 가장 기본적인 빈도분석, 변인 간의 관계성을 보기 위한 상관분석과 회귀분석을 실시하였다.

##### 4.1 신뢰도 분석

신뢰도(reliability)란 측정의 안정성, 예측 가능성, 안정성 및 정확성 등을 내포하는 개념으로, 측정하려는 것을 어느 정도 일관성 있게 측정하고 있는지에 대한 정확성을 의미하는 것으로 어떤 측정치가 측정하고자 하는 대상을 오차 없이 측정하고 있다면 신뢰성이 있다고 보는 계수로<sup>9)</sup> 일반적으로 신뢰도 척도인 크론박 알파 계수(Cronbach Alpha Coefficient)<sup>10)</sup>는 0.6 이상이면 신뢰성이 있다고 본다.

<표 2>와 같이 개신교의 경우 크론박 알파 계수가 .715, 가톨릭의 경우 .776으로 전체 항목을 하나의 척도로 종합하여 분석할 수 있고, 신뢰성이 있다.

신뢰도 통계량

| 측정척도      |     | Cronbach의 알파 | 항목 수 |
|-----------|-----|--------------|------|
| 종교 공동체 참여 | 개신교 | .715         | 7    |

8) 정효진(2003), 한인교회와 이민자들의 사회 문화적 적응:시드니 S교회 사례를 중심으로, 전남대학교, 학위논문; Shin, E. H., & Park, H. (1988). An analysis of causes of schisms in ethnic churches: The case of Korean-American churches. Sociological Analysis, 49(3), 234-248.

9) 박준성·소용준, 『사회과학 연구를 위한 통계분석의 개념과 실제』, 학지사, 2017, 84쪽

10) 크론박 알파 계수(Cronbach Alpha Coefficient)는 0에서 1 사이의 값을 가지며, 높을수록 바람직하지만 반드시 몇 점 이상이어야 한다는 기준은 없다.

|       |     |      |   |
|-------|-----|------|---|
| 동기 정도 | 가톨릭 | .776 | 7 |
|-------|-----|------|---|

<표 2> 종교 참여 신뢰도 통계

교회 공동체에 나오는 동기 분석에서 사업교류가 두 종교 모두에서 큰 참여 동기로 작용하지는 않았지만 <표 3>에서 보듯이 개신교와 가톨릭 모두 사업교류 항목을 제외했을 때 개별 크론박 알파 계수는 각각 .726, .783으로 평균값보다 많이 증가하지 않아 제외하지 않았다.

|     |       | 항목이 삭제된<br>경우 척도<br>평균 | 항목이 삭제된<br>경우 척도<br>분산 | 수정된<br>항목-전체<br>상관관계 | 항목이 삭제된<br>경우<br>Cronbach<br>알파 |
|-----|-------|------------------------|------------------------|----------------------|---------------------------------|
| 개신교 | 신앙 성숙 | 20.50                  | 26.384                 | .481                 | .671                            |
|     | 접근성   | 21.12                  | 25.496                 | .380                 | .696                            |
|     | 언어소통  | 20.68                  | 25.094                 | .489                 | .666                            |
|     | 생활 교류 | 20.61                  | 21.671                 | .784                 | .584                            |
|     | 사업교류  | 21.61                  | 27.325                 | .264                 | .726                            |
|     | 문화체험  | 20.96                  | 27.932                 | .299                 | .712                            |
|     | 교우 친교 | 20.78                  | 27.817                 | .342                 | .701                            |
| 가톨릭 | 신앙성숙  | 20.32                  | 21.631                 | .531                 | .743                            |
|     | 접근성   | 20.48                  | 20.290                 | .504                 | .747                            |
|     | 언어소통  | 20.26                  | 18.707                 | .692                 | .704                            |
|     | 생활교류  | 20.60                  | 20.742                 | .563                 | .735                            |
|     | 사업교류  | 21.95                  | 23.215                 | .307                 | .783                            |
|     | 문화체험  | 20.75                  | 20.931                 | .487                 | .750                            |
|     | 교우친교  | 20.36                  | 21.975                 | .416                 | .764                            |

<표 3>

#### 4.2 종교 공동체 참여 동기(빈도분석)

가장 먼저 종교 공동체 참여 동기를 빈도분석을 통하여 분석하였다.

분석 결과 <표 4> 종교 공동체 참여 동기는 사업상 교류(가톨릭 56명, 개신교 47명)를 위 한 동기를 제외하고는 가톨릭과 개신교 모두 보통 이상의 결과가 나왔다.

가톨릭은 언어소통(69명), 접근성(59명), 교우 친교(53명)의 이유가 강한 것으로 나타났고, 개신교의 경우는 생활 교류(71명), 신앙 성숙(68명), 언어소통(60명), 접근성(50명), 교우 친교 (48명)가 강한 참석 동기로 분석되었다.

가톨릭은 언어소통(69명)이 가장 높은 참석 동기로 분석되었고, 개신교의 경우는 생활 교 류(71명)가 가장 높은 참석 동기로 분석되었다. 하지만 개신교의 경우도 언어소통이 참여 동 기에 중요한 부분을 차지하고 있다.

두 종교 모두 언어소통을 공동체 참여 동기로 답변한 인원이 가장 많다는 것은 거주지 분석에 서 보았듯이 40% 이상의 한인들이 한국인들이 모여 사는 지역에 거주하고 있지만, 재미 한인 들에게 교회는 언어소통의 공간으로써의 역할을 수행하고 있고 더 나아가 재외 한인들에게 교

회는 언어소통을 위한 공간의 중요성을 볼 수 있는 결과이다.

신앙 성숙의 동기에 있어 가톨릭의 경우 '보통'의 결과가 나온 것은 종교적, 지역적 특성으로 같은 전례와 내용으로 이루어짐에 따른 무감각으로 인한 것이고, 공동체 선택의 기회가 많지 않기 때문이라고 분석된다.

| 구분 | 신앙 성숙     |           | 접근성       |           | 언어소통      |           | 생활 교류     |           | 사업교류      |           | 문화체험      |           | 교우 친교     |           |
|----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| N  | 157       | 152       | 157       | 152       | 157       | 152       | 157       | 152       | 157       | 152       | 157       | 152       | 157       | 152       |
| 강함 | 47        | <b>68</b> | <b>56</b> | <b>50</b> | <b>69</b> | <b>60</b> | 38        | <b>71</b> | 5         | 31        | 27        | 44        | <b>53</b> | <b>48</b> |
|    | 45        | 19        | 26        | 17        | 28        | 32        | 36        | 17        | 11        | 17        | <b>51</b> | 22        | 42        | 31        |
| 보통 | <b>57</b> | 53        | 50        | 42        | 39        | 35        | <b>61</b> | 41        | 46        | 36        | 50        | <b>57</b> | 38        | <b>48</b> |
|    | 2         | 2         | 12        | 8         | 11        | 4         | 14        | 4         | 39        | 21        | 11        | 11        | 20        | 14        |
| 약함 | 6         | 10        | 13        | 35        | 10        | 21        | 8         | 19        | <b>56</b> | <b>47</b> | 18        | 18        | 4         | 11        |

※ 157=가톨릭, 152=개신교

<표 4> 종교 공동체 참여 동기(빈도분석)

#### 4.3 종교 공동체 참여 동기(상관분석)

각 종교 공동체별로 참여동기를 분석하기 위해 각 변인 간의 상관분석을 실시하였다.

상관계수<sup>11)</sup>

| 가톨릭  | 신앙성숙   | 접근성         | 언어소통   | 생활교류        | 사업교류        | 문화체험   | 교우친교 |
|------|--------|-------------|--------|-------------|-------------|--------|------|
| 신앙성숙 | 1      |             |        |             |             |        |      |
| 접근성  | .382** | 1           |        |             |             |        |      |
| 언어소통 | .469** | .568**      | 1      |             |             |        |      |
| 생활교류 | .365** | .301**      | .578** | 1           |             |        |      |
| 사업교류 | .200*  | .258**      | .264** | <u>.111</u> | 1           |        |      |
| 문화체험 | .287** | .447**      | .362** | .257**      | .340**      | 1      |      |
| 교우친교 | .391** | <u>.029</u> | .390** | .597**      | <u>.085</u> | .238** | 1    |

\*\* . 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

\* . 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

<표 5> 종교공동체 참여 동기(상관관계)

11) 숫자가 바로 상관관계를 의미하는 것으로 숫자가 높을수록 '강한 상관관계'를 가지고 있다고 해석된다. 상관계수(r)은 0~1까지의 값을 가지고 있으며 r값이 0에 가까울수록 상관성이 없다고 볼 수 있고, 반대로 1에 가까울수록 상관관계가 높다고 본다. 숫자가 양수일 경우 정적인 상관관계를 보이며, 숫자가 음수일 경우 부적인 상관관계를 가진다고 할 수 있다. 상관계수의 상관정도에 대해서는 학자들마다 약간의 이견(異見)이 있다. 상관관계정도를 나타내는 r값이 원태연·정성원(2010)은 .7을 초과하면 강한 관계를 나타내는 것이라고 하였고, 류청산(2006), 최현철(2013)은 .8초과(이상), 우수명(2015)은 .9이상일 때 매우강한 상관관계를 보인다고 하였다. 또한 거의 상관관계가 없음을 나타내는 r값에 대해서도 류청산과 우수명은 .2이하(미만), 원태연·정성원, 최현철은 .1이하(미만)를 그 기준으로 삼고 있다.



분석 결과 가톨릭의 경우 <표 5>와 같이 종교 공동체 참여 동기 변인 간의 상관은 접근성-교우 친교, 생활 교류-생활 교류, 사업교류-교우 친교 외에는 유의미한 정적 상관관계를 보였다. 이들의 상관계수는 전체적으로 .200에서 .597로 유의수준  $p<.001$ (신앙 성숙과 사업교류의 경우는  $p<.005$ )에서 통계적으로 검증되었다. 가장 높은 정적 상관을 보인 변인은 생활 교류와 교우 친교로 상관계수는 .597( $p<.001$ )이었다. 유의미한 수준에서 가장 낮은 정적 상관을 보인 변인은 신앙 성숙과 사업교류로 상관계수는 .200( $p<.005$ )이었다.

상관계수

| 개신교   | 신앙성숙   | 접근성    | 언어소통   | 생활교류   | 사업교류   | 문화체험   | 교우친교 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------|
| 신앙 성숙 | 1      |        |        |        |        |        |      |
| 접근성   | .238** | 1      |        |        |        |        |      |
| 언어소통  | .443** | .423** | 1      |        |        |        |      |
| 생활 교류 | .496** | .442** | .507** | 1      |        |        |      |
| 사업교류  | .017   | .288** | .045   | .427** | 1      |        |      |
| 문화체험  | .131   | .049   | .019   | .428** | .281** | 1      |      |
| 교우 친교 | .498** | -.047  | .387** | .393** | -.084  | .251** | 1    |

\*\*상관계수는 0.01수준(양쪽)에서 유의

<표 6> 종교 공동체 참여 동기

개신교의 경우<표 0> 신앙 성숙-사업교류, 신앙 성숙-문화체험, 접근성-문화체험, 접근성-교우 친교, 언어소통-사업교류, 언어소통-문화체험, 사업교류-교우 친교 외에는 유의미한 정적 상관관계를 보였다. 이들의 상관계수는 전체적으로 .238에서 .507로 유의수준  $p<.001$ 에서 통계적으로 검증되었다. 가장 높은 정적 상관을 보인 변인은 언어소통과 생활 교류로 상관계수는 .507( $p<.001$ )이었다. 유의미한 수준에서 가장 낮은 정적 상관을 보인 변인은 신앙 성숙과 접근성으로 상관계수는 .238( $p<.001$ )이었다.

#### 4.4 신앙 성숙과 다른 요인들의 관계 분석(회귀분석)<sup>12)</sup>

신앙 성숙에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 신앙 성숙을 종속변인으로 설정하고, 접

12) 상관관계 정도는 최현철(2013)의 <그림14-2>를 재구성하였다. 최현철(2013)의 상관 정도에 따라면 관계가 매우 깊어 하나의 변인을 알면 다른 변인을 상당히 정확하게 예측 가능한 수준( $\pm .3 \sim .5$  미만)의 공통으로 관계성을 가지는 것이 언어소통과 생활 교류로 나타났다(최현철, 『사회과학 통계분석』, 나남, 2013, 239~240쪽.).

| 상관계수                | 관계 정도                                         |
|---------------------|-----------------------------------------------|
| $\pm .1$ 미만         | 관계가 거의 없음. 하나의 변인을 통해 다른 변인의 예측이 어려움.         |
| $\pm .1 \sim .3$ 미만 | 관계가 약간 있음. 하나의 변인을 알면 다른 변인을 어느 정도 예측할 수 있음.  |
| $\pm .3 \sim .5$ 미만 | 관계가 상당히 깊음. 하나의 변인을 알면 다른 변인을 비교적 정확하게 예측 가능. |
| $\pm .5 \sim .8$ 미만 | 관계가 매우 깊음. 하나의 변인을 알면 다른 변인을 상당히 정확하게 예측 가능.  |
| $\pm .8 \sim 1.0$   | 관계가 거의 일치. 하나의 변인을 알면 다른 변인을 매우 정확하게 예측 가능.   |

근성, 언어소통, 생활 교류, 사업교류, 문화체험, 교우 친교를 독립변수로 설정하여 종교별로 회귀분석을 실시하였다.

| 모형요약 |       |      |          |               |
|------|-------|------|----------|---------------|
| 모형   | R     | R 제곱 | 수정된 R 제곱 | Durbin-Watson |
| 1    | .562a | .316 | .289     | 1.711         |

| 분산분석b |         |     |       |        |       |
|-------|---------|-----|-------|--------|-------|
| 모형    | 제곱합     | 자유도 | 평균 제곱 | F      | 유의확률  |
| 회귀 모형 | 50.438  | 6   | 8.406 | 11.564 | .000a |
| 1 잔차  | 109.040 | 150 | .727  |        |       |
| 합계    | 159.478 | 156 |       |        |       |

<표 7> 신앙성숙과의 관계분석(가톨릭)

가톨릭의 R제곱은 독립변수가 종속변수를 얼마나 설명력을 의미하는 통계량으로 여기서는 .316로 나타났기 때문에, 약 31.6%를 설명할 수 있다. 여기서 수정된 R제곱은 .289로 나타났다. 수정된 R 제곱과 R 제곱이 큰 차이가 나지 않을수록 좋은 모형이라고 할 수 있다.

또한 Durbin-Watson의 값이 1-3 사이의 값이 나타날 경우, 잔차의 독립성에 큰 문제가 없다고 할 수 있기 때문에 여기서 1.711로 나타나 잔차의 독립성이 충족된 것으로 판단된다.

일반적으로 분산분석의 F값에 대한 유의확률(p 값) < 0.05일 경우, 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다. 따라서 여기서는 .000a로 나타나 적합한 회귀모형이라고 할 수 있다.

| 계수   |       |       |         |       |      |       |
|------|-------|-------|---------|-------|------|-------|
| 종속변수 | 독립변수  | B     | $\beta$ | t     | p    | VIF   |
| 신앙생활 | (상수)  | 1.319 |         |       |      |       |
|      | 접근성   | .193  | .242    | 2.645 | .009 | 1.833 |
|      | 언어소통  | .164  | .201    | 2.033 | .044 | 2.146 |
|      | 생활 교류 | -.017 | -.018   | -.191 | .849 | 2.018 |
|      | 사업교류  | .050  | .054    | .736  | .463 | 1.171 |
|      | 문화체험  | .017  | .020    | .243  | .808 | 1.422 |
|      | 교우 친교 | .275  | .307    | 3.434 | .001 | 1.751 |

VIF가 10 미만이면 다중공선성<sup>13)</sup>에는 문제가 없다고 볼 수 있다. 접근성, 언어소통, 교우 친교는 유의확률이 모두  $p < 0.05$ 로 나와 신앙생활에 유의한 영향을 미치는 것으로 볼 수 있지만 생활 교류와 사업교류, 문화체험은 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

유의한 영향을 미치는 접근성, 언어소통, 교우 친교 가운데  $\beta$ 의 값이 교우 친교( .307), 접근성( .242), 언어소통( .201) 순으로 나타났고, 3개의 항목 모두 플러스 값이기 때문에 신앙

13) 다중공선성이란, 너무 비슷한 변수가 독립변수에 포함된 경우를 말하는데, 여기서는 VIF 값이 모두 1~3점대로 작으므로, 다중공선성 문제는 없고, 유의확률이 0.05보다 작으면, 그 변수가 종속변수에 유의한 영향을 미친다고 할 수 있다.

생활에 정적인 영향을 미친다고 할 수 있습니다.

그리고 베타 값이 교우 친교가 접근성과 언어소통보다 더 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

모형요약

| 모형 | R     | R 제곱 | 수정된 R 제곱 | Durbin-Watson |
|----|-------|------|----------|---------------|
| 1  | .630a | .397 | .372     | 2.197         |

분산분석b

| 모형   | 제곱합     | 자유도 | 평균 제곱  | F      | 유의확률  |
|------|---------|-----|--------|--------|-------|
| 회귀모형 | 86.069  | 6   | 14.345 | 15.932 | .000a |
| 1 잔차 | 130.556 | 145 | .900   |        |       |
| 합계   | 216.625 | 151 |        |        |       |

<표 8> 신앙성숙과의 관계분석(개신교)

개신교의 R제곱은 .397로 나타났기 때문에, 약 39.7%를 설명한다고 할 수 있고, 수정된 R 제곱은 .372로 나타났다.

수정된 R 제곱과 R 제곱이 큰 차이가 나지 않는 것으로 보아 좋은 모형이라고 할 수 있고, Durbin-Watson의 값이 2.197( $1 \leq \text{Durbin-Watson} \leq 3$ )로 나타나 잔차의 독립성이 충족되었다고 판단할 수 있다.

개신교의 분산분석의 F값 역시 .000a로 나타나 적합한 회귀모형이라고 할 수 있다.

계수

| 종속변수 | 독립변수  | B     | $\beta$ | t      | p    | VIF   |
|------|-------|-------|---------|--------|------|-------|
| 신앙생활 | (상수)  | 1.491 |         |        |      |       |
|      | 접근성   | .070  | .090    | 1.118  | .265 | 1.542 |
|      | 언어소통  | .088  | .101    | 1.181  | .240 | 1.768 |
|      | 생활 교류 | .309  | .359    | 3.566  | .000 | 2.432 |
|      | 사업교류  | -.093 | -.117   | -1.520 | .131 | 1.422 |
|      | 문화체험  | -.073 | -.079   | -1.043 | .299 | 1.375 |
|      | 교우 친교 | .325  | .332    | 4.153  | .000 | 1.540 |

개신교의 경우 VIF 값이 모두 1~3점대로 작아 다중공선성 문제는 없지만 생활 교류와 교우 친교 외에는 유의확률이 모두  $p > 0.05$ 로 나와 신앙생활에 유의한 영향을 미치지 못한다고 볼 수 있다.

유의한 영향을 미치는 접근성, 언어소통, 교우 친교 가운데  $\beta$ 의 값이 모두 플러스 값이기에 신앙생활에 영향을 미치고, 교우 친교(.332)보다 생활 교류(.359)가 더 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

결과적으로 공동체 참여 요인의 빈도분석 결과 언어소통이 가장 높은 빈도가 나타났지만

신앙 성숙에는 언어소통보다는 개신교와 가톨릭 모두 교우 친교가 중요한 요인으로 분석되었다.

신앙 성숙에 영향을 미치는 요인들을 알아보기 위한 분석 결과 개신교의 경우 사업교류, 문화체험을 제외한 신앙 성숙, 접근성, 언어소통, 생활 교류 4개 요인이 유의미한 관계성을 가지는 것으로 분석이 되었고, 가톨릭의 경우 접근성, 언어소통, 생활 교류, 사업교류, 문화체험, 교우 친교 6개 모두 유의미한 관계성을 가지는 것으로 분석되었다.

하지만 회귀분석 결과 개신교의 경우는 신앙 성숙에 생활 교류와 교우 친교가 미치는 영향을 미치고, 가톨릭의 경우는 접근성과 언어소통, 교우 친교가 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

## 5. 종교성에 대한 분석

### 5.1 종교성 척도 분석

#### 5.1.1 종교소속(종교에 따른 신앙생활 년수의 차이 분석)

렌스키가 제시한 종교소속에 관한 질문은 종교집단을 방문한 설문이라는 점에서 어느 종교를 믿는가?를 질문하기보다는 신앙생활을 얼마나 오래하였는지를 묻는 것이 더욱 의미가 있다는 판단에서 신앙의 년수를 질문하였다.

종교에 따른 신앙생활 년수의 차이를 분석하기 위해 먼저 개종이나 다른 교회 공동체로 옮길 의향이 있는지에 대한 빈도분석을 실시하였다. 분석 결과 <표 0>와 같이 개신교와 가톨릭 모두 개종이나 다른 교회 공동체로 옮길 의향에 대한 응답을 분석 결과 '의향이 있다'라고 응답한 비율보다는 '의향이 없다'라고 응답한 비율이 훨씬 높은 것으로 나타났다.

|         | 개신교 |       | 가톨릭* |       |
|---------|-----|-------|------|-------|
|         | 빈도  | 비율    | 빈도   | 비율    |
| 의향이 있다. | 37  | 24.3% | 14   | 8.8%  |
| 의향이 없다. | 115 | 75.7% | 141  | 89.8% |

\*가톨릭 결측값=2

<표 9> 개종이나 다른 교회로 옮길 의향

다른 종교로 옮기거나 종교 공동체로 옮길 의향에 있는지에 관한 질문을 통하여 현재 소속되어 있는 종교 공동체에 나오는 이유가 자의(自意)인지 타의(他意)인지 분석해 보았다. 구체적으로 개종이나 다른 공동체로 옮길 '의향이 있다'라고 대답한 사람이 개신교 37명(24%), 가톨릭 14명(9%)으로 개신교가 가톨릭보다 개종이나 다른 공동체로 이동할 의향을 가지고 있는 것으로 나타났다. 두 종교 모두 하나의 종교 공동체에 나가며 지속적인 참여를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 개신교의 경우는 인맥과 같은 사회적 자본의 효용성 때문이라고 분석이 되며, 가톨릭의 경우는 주어진 환경적 요소 즉 접근성과 관련이 많은 것으로 분석이 된다.

개신교의 경우, 개종이나 다른 공동체로 옮기려는 가장 큰 이유를 37명 가운데 22명(59.4%)이 '교회의 전반적인 분위기가 자신과 맞지 않아서'라고 응답하였고, 가톨릭의 경우는 '교우관계의 어려움'이라고 응답한 사람이 14명 가운데 6명으로 가장 많았다. 개신교의 분위기는 공동체 전반적 상황이라면, 교우관계는 좀 더 개인적인 상황이라고 분석된다. 그 외에 신앙의 염증, 어디를 가도 별로 차이가 없어서, 교회의 영성 부족으로 개인 신앙생활의 성장

이 이루어지지 않아서 등이 두 종교에 공통으로 나타났다.

특히 의미 있는 결과는 응답자 가운데 개신교의 경우는 ‘거리상의 이유’라고 응답한 사람이 있었지만, 가톨릭의 경우는 한 명도 없었다는 것과 ‘어디 가도 같은 신앙’이라고 응답한 사람이 개신교보다는 가톨릭이 많았다는 사실이다.

이러한 사실은 접근성과도 전례 행위와 무관하지 않은 답변으로 분석이 된다. 접근성에 있어 가톨릭보다 개신교가 더 수적으로 많은 공동체가 있으므로 인해 굳이 자신의 의향과 맞지 않는 곳에서 자신의 신앙을 유지하기보다는 자신에게 맞는 공동체 취사선택(取捨選擇)할 여지가 많기 때문이다. 또한 가톨릭의 경우 교리상으로 단일성을 표방하고, 전례에서도 큰 차이가 없어 어디 가든 같은 신앙이라는 응답을 하였을 것으로 분석된다.

앞에서 분석된 결과에 따라 두 종교 모두 하나의 종교 공동체에 지속해서 참여하였다고 전제 아래 종교에 따른 신앙생활 년수의 차이를 분석하기 위해 교차분석을 시행하였다. 분석 결과 <표 0>과 같이 카이제곱 값은(17.195, df=3)으로 통계적으로 신앙생활의 년수에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다( $p<.001$ ). 구체적으로 살펴보면 가톨릭과 개신교 모두 10년 이상의 비중이 가장 많은 것으로 나타났다. 1년 미만의 경우 가톨릭 3명(27.3%), 개신교 8명(72.7%)으로 개신교가 많았고, 1년~5년 미만의 경우 가톨릭 15명(42.9%), 개신교 20명(57.1%)으로 개신교가 많았다. 5년~10년 미만의 경우 가톨릭 8명(23.5%), 개신교 26명(76.5%)으로 개신교가 많았고 10년 이상의 경우 가톨릭 131명(57.2%), 개신교 98명(42.8%)으로 가톨릭이 많은 것으로 나타났다. 즉, 종교에 따른 신앙생활 년수에 따라 소속감에 차이가 있다고 할 수 있다.

| 신앙생활년수    | 종교       |           | 계          | N(%)               |
|-----------|----------|-----------|------------|--------------------|
|           | 개신교      | 가톨릭       |            | X <sup>2</sup> (p) |
| 1년 미만     | 8(72.7)  | 3(27.3)   | 11(100.0)  | 17.195(.001*)      |
| 1년~5년 미만  | 20(57.1) | 15(42.9)  | 35(100.0)  |                    |
| 5년~10년 미만 | 26(76.5) | 8(23.55)  | 34(100.0)  |                    |
| 10년 이상    | 98(42.8) | 131(57.2) | 229(100.0) |                    |

$p<.001$

<표 10> 신앙생활 년수\*종교 카이제곱 검정

결국 가톨릭이 10년 이상 된 신앙인이 많은 것은 앞서서도 언급하였듯이 가톨릭의 단일성과 지리적 접근성의 어려움에 따른 결과일 가능성이 있다.

### 5.1.2 협의적 참여

협의적 참여의 정도를 보기 위해 전례 참여에 대한 만족도, 신자로서의 삶의 만족도를 보았다. 먼저 전례 참여에 대한 만족도는 자신이 참여하고 있는 전례에 대해 단순히 신앙인으로서 전례를 참여하는 것이 아닌 자신의 결정에 따른 행위임을 증명하는 것이다. 신자로서의 만족도는 개인이 종교단체 속에서 느끼는 감정으로 전례 참여와 유사한 의미이지만 종교가 자기 삶의 유익성을 위한 도구적 의미가 있는지 아니면 본질적 의미가 있는지에 대해 분석이 가능하다.

‘전례(ritual)’란 매우 포괄적인 의미로 사용되는 용어로서, 종교학에서는 “시작, 중간, 결말

의 구조로 이루어져 있고 초자연적인 존재와 직접적인 관련이 있는 행위와 신앙의 체계”, “의식적이고 자발적이며 반복되고 양식화된 상징적인 신체적 행위로, 우주적인 구조나 성스러운 존재에 초점을 맞춘다.”라고 정의하고 있다. 엘리아데는 종교적 전례는 신화적인 태초에 일어났던 원형을 반복한다는 점에서 성스러움과 관련된다고 하였다.<sup>14)</sup> 결국 종교적 전례란 ‘신앙을 근거로 하는 성스러움에 대한 의미와 형식적 체계를 지닌 행위<sup>15)</sup>’라고 정의할 수 있다.

따라서 전례 참여에 대한 만족도는 형식과 의미 중 어느 것에 집중된 것인가에 대한 판단은 불가하지만, 만족도가 높다는 것은 종교성이 높다고 판단할 수 있다.

종교에 따른 전례 참여 만족도에 차이가 있는지 비교 분석하기 위해 독립표본 t-Test를 실시하였다. 분석 결과 <표 0>과 같이 통계적으로 종교에 따른 전례 참여 만족도는 유의미한 수준에서 차이가 없는 것으로 나타났다( $p>.05$ ). 따라서 종교에 따른 전례 참여 만족도의 차이는 없다고 할 수 있다. 하지만 가톨릭( $M=4.1783$ ,  $SD=.90230$ ) 개신교( $M=3.9803$ ,  $SD=1.03239$ )보다 평균값이 높은 것으로 나타났다.

| 구분           |     | N   | 평균     | 표준편차    | t     | 유의확률 |
|--------------|-----|-----|--------|---------|-------|------|
| 전례 참여<br>만족도 | 가톨릭 | 157 | 4.1783 | .90230  | 1.797 | 0.73 |
|              | 개신교 | 152 | 3.9803 | 1.03239 |       |      |

<표 11> 종교에 따른 전례 참여 만족도

#### 신자로서의 삶 만족도 차이 분석

종교에 따른 신자로서의 삶 만족도 차이가 있는지 비교 분석하기 위해 독립표본 t-Test를 실시하였다. 분석 결과 <표 0>과 같이 가톨릭( $M=8.4268$   $SD=1.96509$ ) 개신교( $M=7.7039$ ,  $SD=2.57815$ )보다 평균값이 높은 것으로 나타났다. 또한 통계적으로 유의미한 수준에서 만족도 차이가 있는 것으로 나타났다( $p<.01$ ). 즉, 종교에 따른 신자로서의 삶의 만족도의 차이가 있으며, 구체적으로 가톨릭이 개신교보다 높다고 할 수 있다.

| 구분           |     | N   | 평균     | 표준편차    | t     | 유의확률    |
|--------------|-----|-----|--------|---------|-------|---------|
| 신자로서의<br>만족도 | 가톨릭 | 157 | 8.4268 | 1.96509 | 2.777 | 0.006** |
|              | 개신교 | 152 | 7.7039 | 2.57815 |       |         |

\*\* $p<.01$

<표 12> 종교에 따른 신자로서의 삶 만족도

협의적 참여에서 전례의 만족도와 신자로서의 만족도는 개신교보다는 가톨릭이 비교적 높은 것으로 분석이 되었다.

전례의 만족도에서 가톨릭은 형식과 내용에 있어 공통적인 부분이 많아 시간과 공간의 제약이 적지만 개신교의 경우는 형식과 내용이 성직자의 개별성이 강하게 나타나기 때문으로 분

14) 유요한, 『종교, 상징, 인간』, 21세기북스, 2014, 148~153쪽.

15) 종교마다 강조하는 요소가 다르지만, 체계와 의미 중 어느 하나가 없으면 전례로서의 의미를 상실하게 된다. 일반적으로 가톨릭이 전통적인 형식과 절차를 중시하고, 개신교는 본원적인 의미를 높이 평가하여 그 의미를 직접 표상하지 않는 형식적인 행위를 거부하기도 한다.

석이 된다. 즉 가톨릭은 성직자의 개별정보보다는 주어진 체계 속에서 전례가 진행됨으로써 전례 자체적 만족도가 높다고 볼 수 있고, 전례의 만족도에 대한 가치 판단 자체를 하지 않기에서 나온 결과일 가능성도 있다. 이에 비해 개신교의 경우는 전례 자체뿐만 아니라 성직자의 개별 성과도 무관하지 않다고 볼 수 있다.

또한 신지로서의 만족도가 높은 이유 중 하나는 접근성과 관련이 있는 것으로 어려운 지리적 여건에서의 신앙생활이라는 것에 대한 만족도일 가능성도 있다.

### 5.1.3 공동체적 참여

협리적 참여가 개인의 내적인 부분이라면 공동체적 참여는 좀더 외적인 부분이라고 할 수 있다. 외형적으로 얼마나 적극성을 가지고 있는지를 볼 수 있는 요인이다.

기독교에서는 일주일에 한 번은 전례에 참석하는 것을 규율(종교 내에서는 ‘계명’이라고 함)로 정하고 있다. 결국 일주일에 한번 참석하는 것을 기준으로 그 빈도가 많다면 종교성이 높고, 낮다면 종교성이 낮다고 객관적이 판단이 가능하다. 물론 습관적 참여일 가능성도 배제할 수는 없겠지만 참석 빈도는 유용한 객관적 지표로 여길 수 있다.

종교에 따른 전례 참석 빈도 차이를 분석하기 위해 교차분석을 시행하였다. 분석 결과 <표 0>과 같이 카이제곱 값은(45.827, df=6)으로 통계적으로 신앙생활의 년수에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다(p<.001). 구체적으로 살펴보면 가톨릭과 개신교 모두 매주 참석한다는 비중이 절반에 가까운 비율(개신교 53.0%, 가톨릭 47.0%)로 가장 많았다. 가톨릭의 경우 90% 이상이 적어도 일주일에 한번이상 전례에 참석하는 것으로 나타났지만, 개신교의 경우는 58% 정도가 일주일에 한번 이상 전례에 참석하는 것으로 나타났다. 즉, 종교에 따른 전례참석 빈도에 차이가 있다고 할 수 있다.

개신교보다는 가톨릭 신앙을 가진 사람들이 공동체적 참여에 있어서는 좀더 적극적인 것으로 분석된다. 이러한 결과는 종교적 교리나 신념의 차이에 따른 것으로 볼 수 있다.

| 전례참여빈도   | 종교        |           | 계          | X <sup>2</sup> (p) |
|----------|-----------|-----------|------------|--------------------|
|          | 개신교       | 가톨릭       |            |                    |
| 매일       | 2(4.9)    | 39(95.1)  | 41(100.0)  | 45.827(.000*)      |
| 매주       | 115(53.0) | 102(47.0) | 217(100.0) |                    |
| 한달에 1-2번 | 12(5.4)   | 10(4.5)   | 22(10.0)   |                    |
| 1년에 5-6번 | 2(10.0)   | 0(0.0)    | 2(10.0)    |                    |
| 대축일에만    | 2(10.0)   | 0(0.0)    | 2(10.0)    |                    |
| 기념일      | 3(10.0)   | 0(0.0)    | 3(10.0)    |                    |
| 일정하지 않음  | 16(7.7)   | 6(0.0)    | 22(10.0)   |                    |

\* p<.001

<표 13> 전례참석빈도\*종교 카이제곱 검정

### 5.1.4 교리적 전통

교리적 전통에 대한 차이를 분석하기 위하여 교리와 축일 그리고 전례의 의미를 얼마나 알고 있는지 질문하였다. 교리는 믿음의 개념화로 신앙인들이 믿는 내용을 ‘일반적인 지식’으로 삼는 것으로, 교회는 ‘이것’을 믿는다라고 할 때, ‘이것’에 해당하는 것이 바로 교리이다. 즉 신앙의 내용을 개념화하여 체계적으로 정리된 각 종교의 ‘핵심진리’라고 할 수 있다.

국어대사전에서는 축일에 대해 “경사를 축하하는 날”이라고 정의하고 있다. 교회적 의미에

서 축일은 “거룩한 신비와 구세사적 사건들 등을 기념하고 특별히 공경하도록 교회가 별도로 정한 날”이라고 정의하고 있다. 이러한 축일은 신앙인들에게 특별한 의미가 있는 날이다.

전례란 앞에서도 언급하였듯이 교회에서 일정한 형식에 따라 행해지는 정형화된 행위로써, 각 종교에 따라 차이는 있지만, 일반적으로 기도, 절, 경전읽기 등과 같은 특별한 행위를 포괄하는 용어로 사용이 된다. 즉 자신들의 믿음의 대상에 대한 존경의 마음을 표현하는 종교적 표현양식이라고 할 수 있다. 이처럼 교리, 축일, 전례는 특정종교인들의 종교성을 볼 수 있는 중요한 요소이다.

교리적 전통에 대한 차이를 분석하기 위하여 교리와 축일, 전례에 대한 이해 차이를 분석하기 위해 독립표본 t-Test를 실시하였다. 종교에 따른 교리에 대한 이해 차이 분석 결과 <표 0>과 같이 가톨릭이(M=3.1592 SD=.68416) 개신교(M=2.9934, SD=.80968)보다 평균값이 높은 것으로 나타났다. 그러나 통계적으로 유의미한 수준에서 교리 이해의 차이가 없는 것으로 나타났다(p>.05). 따라서 종교에 따른 교리에 대한 이해의 차이는 없다고 할 수 있다.

| 구분    |     | N   | 평균     | 표준편차   | t     | 유의확률  |
|-------|-----|-----|--------|--------|-------|-------|
| 교리 이해 | 가톨릭 | 157 | 3.1592 | .68416 | 1.947 | 0.052 |
|       | 개신교 | 152 | 2.9934 | .80968 |       |       |

<표 14> 종교에 따른 교리에 대한 이해

종교에 따른 축일의 의미 차이 분석 결과 <표 0>과 같이 가톨릭이(M=2.9936 SD=.70253) 개신교(M=2.7632, SD=.81976)보다 평균값이 높은 것으로 나타났다. 또한 통계적으로 유의미한 수준에서 차이가 있는 것으로 나타났다(p<.01). 즉, 종교에 따른 축일의 의미의 경우 차이가 있으며, 구체적으로 가톨릭이 개신교보다 높다고 할 수 있다.

| 구분     |     | N   | 평균     | 표준편차   | t     | 유의확률    |
|--------|-----|-----|--------|--------|-------|---------|
| 축일의 의미 | 가톨릭 | 157 | 2.9936 | .70253 | 2.656 | 0.008** |
|        | 개신교 | 152 | 2.7632 | .81976 |       |         |

\*\*p<.01

<표 15> 종교에 따른 축일의 의미 이해

마지막으로 종교에 따른 전례 의미 분석 결과 <표 0>과 같이 가톨릭이(M=3.2675 SD=.58158) 개신교(M=3.1382, SD=.72832)보다 평균값이 높은 것으로 나타났다. 그러나 통계적으로 유의미한 수준에서 차이가 없는 것으로 나타났다(p>.05). 따라서 종교에 따른 전례의 의미의 차이는 없다고 할 수 있다.

| 구분     |     | N   | 평균     | 표준편차   | t     | 유의확률  |
|--------|-----|-----|--------|--------|-------|-------|
| 전례의 의미 | 가톨릭 | 157 | 3.2675 | .58158 | 1.728 | 0.085 |
|        | 개신교 | 152 | 3.1382 | .72832 |       |       |

<표 16> 종교에 따른 전례의 의미 이해



교리적 전통에 있어서 교리의 이해, 축일과 전례의 의미 이해에서도 협의적 참여와 마찬가지로 가톨릭이 개신교보다 평균값에서 높은 것으로 나타났고, 특히 축일의 의미 이해에서는 유의미한 수준에서 차이가 있는 것으로 분석이 되었다. 이러한 사실은 교리에 대한 이해에서 입교(入敎)할 때 교리에 대한 이해를 어느 정도 중요시하고 강조하고 있는지와도 관련성이 있다. 일반적으로 개신교보다는 가톨릭이 입교(入敎)할 때 교리적 지식을 중요시한다. 축일의 의미는 교리교육과 신앙의 근거에 대한 이해 차이와 연관성을 가지는 것으로 가톨릭은 성경과 성전을 신앙의 근거로 삼지만, 개신교는 성경이 믿음의 중심이 된다. 축일은 성전에 근거하여 구성된다는 점에서 축일의 의미 이해에서 차이를 보이는 것은 당연한 결과로 분석이 되고, 전례의 의미 역시 교리적인 측면이 강하기 때문에 가톨릭이 높은 것으로 볼 수 있다.

### 5.1.5 경건성(Devotionalism)

기도는 신(神) 또는 거룩히 여기는 대상에게 의사소통을 시도하는 인간의 행위 양식으로, 일반적으로 스스로가 가야 할 길을 구하거나, 도움을 구하거나, 죄를 고백하거나, 사람의 감정을 표현하는 목적을 위해 신에 대하여 자기 생각과 의지를 표현하는 행동이다.<sup>16)</sup>

기도는 신(神)과의 일대일 대화를 하는 일종의 커뮤니케이션 과정으로, 신(神)과의 소통방식에 대해 두 종교는 교리체계의 상이함을 가지고 있지만, 분석 결과에서는 차이가 없는 것으로 나타났다.

20세기 최고 신학자로 평가받는 칼 바르트(K. Barth, 1886-1968)는 “그리스도인들은 한 손에는 성경을, 한 손에는 신문을 들고 살아야 한다.”라고 말했다

칼 바르트는 신앙과 사회를 균형 있게 바라보라는 권고를 넘어 신앙은 교회 안에서만 존재하는 것이 아니라 역사 발전의 광장에서, 역사의 변두리에서가 아니라 현실의 한 가운데서 존재해야 한다.<sup>17)</sup>고 주장하였다.

고대 교회의 기독교인들<sup>18)</sup>에게 자선<sup>19)</sup>은 이방인들에게 자신의 종교적 정체성을 드러내는 행위 중 하나로 여겨졌고, 세대의 변화 속에서 기독교인들은 자선의 실천을 통하여 세상 사람들에게 자신의 종교적 정체성을 드러내었다.<sup>20)</sup>

종교성과 자발적 사회참여의 관계를 분석한 이형탁·김문섭·이호택(2013)은 대학생들을 대상으로 조사 분석한 결과 종교를 가진 대학생들이 ‘사회적 책임감’에 대한 높게 나타난다고 하였고, 강철희·허영혜·최영훈(2013)은 신앙인이 상대적으로 비신앙인보다 더 질적, 양적으로 많은 기부를 하는 경향이 있고, 종교적 배경과 종교성이 기부의 절대적 양상과 규모에 정적인 방향으로 효과가 있다고 분석하였다.

종교에 따른 경건성의 차이를 분석하기 위하여 기도 생활 만족도와 자선(사회참여) 정도 차이를 분석하기 위해 독립표본 t-Test를 실시하였다.

종교에 따른 기도 생활 만족도 분석 결과 <표 0>과 같이 가톨릭(M=3.5096, SD=.87426)보

16) ‘기도’, 위키백과 사전, <https://ko.wikipedia.org/>(검색일 2019년 8월 8일)

17) 이화수, 종교의 정치적 역할, 사회이론 13, 1995, 322쪽

18) 개신교와 가톨릭은 1517년 마르틴 루터(Martin Luther)에 의한 종교개혁을 계기로 분화가 되었기 때문에 ‘고대 교회의 기독교인’은 가톨릭 신앙을 가진 이들을 지칭하는 용어이다.

19) 기독교 내에서 일반적인 자선을 그리스도교적인 사랑에 근거해서 베푸는 경제적 물질적 원조를 의미하는 용어로, 신학적으로는 이웃에 대한 사랑과 자비의 행위라고 정의하고 있다.(‘자선’, 주교회의 천주교 용어위원회, 『천주교 용어집』, 한국천주교주교회의, 2017.)

20) 노성기, 자선에 대한 교부들의 가르침, 신학 전망 제175호, 2011, 279쪽.

다 개신교(M=3.7039, SD=1.07862)가 평균값이 높은 것으로 나타났다. 그러나 통계적으로 유의미한 수준에서 차이가 없는 것으로 나타났다( $p>.05$ ). 따라서 종교에 따른 기도 생활 만족의 차이는 없다고 할 수 있다.

| 구분           |     | N   | 평균     | 표준편차    | t      | 유의확률 |
|--------------|-----|-----|--------|---------|--------|------|
| 기도 생활<br>만족도 | 가톨릭 | 157 | 3.5096 | .87426  | -1.743 | 0.82 |
|              | 개신교 | 152 | 3.7039 | 1.07862 |        |      |

<표 17> 종교에 따른 기도 생활 만족도

같은 신(神)을 숭배하지만, 교리나 사회적 행동에서 차이가 있기에 종교에 따른 자선행위 참여도를 분석한 결과 <표 0>과 같이 가톨릭(M=2.9427, SD=.84156)보다 개신교(M=3.4211, SD=.93869)가 평균값이 높은 것으로 나타났다. 또한 통계적으로 유의미한 수준에서 차이가 있는 것으로 나타났다( $p<.001$ ). 즉, 종교에 따른 자선의 경우 차이가 있으며, 구체적으로 가톨릭보다 개신교가 높다고 할 수 있다.

| 구분 |     | N   | 평균     | 표준편차   | t      | 유의확률    |
|----|-----|-----|--------|--------|--------|---------|
| 자선 | 가톨릭 | 157 | 2.9427 | .84156 | -4.720 | 0.00*** |
|    | 개신교 | 152 | 3.4211 | .93869 |        |         |

\*\*\* $p<.001$

<표 18> 종교에 따른 자선(사회참여)참여

기도와 자선에서는 개신교가 가톨릭보다 평균치가 높은 것으로 나타났다.

기도에 있어 차이를 보이는 것은 종교개혁 당시 루터가 강조하였고, 현재까지도 유지되고 있는 3S<sup>21)</sup>에서 그 원인을 찾을 수 있다. 3S(특히 sola fides)를 통하여 신앙에 관련한 모든 문제의 판단과 해석은 개인의 양심을 맡기게 되고, 이러한 양심은 프로테스탄트에게 매우 중요한 요소로 작용한다. 개인 구원론을 주장하는 프로테스탄트는 신과의 직접 대면 내지는 신에 의한 직접 심판을 통해 개인에게 책임을 지울 수 있는 양심은 곧 신(하느님)에게서 오는 것이기에 가톨릭과 비교해 개신교가 더 기도에 집중하기 때문에 나온 결과로 분석된다.

자선에 있어 개신교가 가톨릭보다 높은 것은 교리상의 문제로 볼 수 있다. 가톨릭보다는 개신교가 좀 더 경제적인 부에 대한 호의적인 견해를 보인다. 전통적으로 가톨릭교회는 특정 노동 이외의 세속적인 일은 근본적으로 노동은 원죄에 따른 결과<sup>22)</sup>로 해석하여 노동에 대해 부정적인 태도를 보인다.<sup>23)</sup> 서구 사회 안에서 성(聖)과 속(俗)을 구분하여 세속적인 직업을 경

21) '성서로만'(sola scriptura), '은총으로만'(sola gratia), '믿음으로만'(sola fides)를 의미하는 것으로 가시적인 교회 조직보다는 비가시적인 개인의 행위를 통한 신앙과 믿음으로 맺어지는 것이 더 중요함을 의미한다. 이러한 프로테스탄트들의 사고방식은 미국 대통령 토머스 제퍼슨(Thomas Jefferson)의 말에 단적으로 잘 드러나 있다. "전통에 대해서 말하자면, 우리가 프로테스탄트인 한, 우리는 모든 전통을 거절한다. 그리고 오로지 성경에만 의존한다. 그것이 모든 프로테스탄트 교회의 본질이며 공통된 원리이기 때문이다."

22) 그리고 사람에게는 이렇게 말씀하셨다. "너는 사는 동안 줄곧 고통 속에서 땅을 부쳐 먹으리라 땅은 네 앞에 가시덤불과 엉겅퀴를 돋게 하고 너는 들의 풀을 먹으리라. 너는 흙에서 나왔으니 흙으로 돌아갈 때까지 얼굴에 땀을 흘려야 양식을 먹을 수 있으리라."(창세기 3,17-19)

23) 최한빈, 막스 베버가 본 자본주의 발전과 노동윤리, 숭실대학교 학위논문, 2010, 67쪽.

시하였고, 이러한 전래로 중세 가톨릭 신자들은 하루 소득으로 하루를 사는 생활을 통하여 삶을 영위하였다(막스 베버, 1996, 90쪽). 기본적인 생활만 영위된다면 이외의 세속적 노동은 불필요한 것이라는 토마스 아퀴나스의 주장에 따라 세속적 노동은 아무리 신의 뜻에 의한 것이라 해도 피조물에 속하는 것이고, 의식주를 해결하는 것은 도덕적으로는 무관한 신앙생활의 불가결한 자연적 토대일 뿐이었다(막스 베버, 1996, 60~61쪽). 초대 교부인 암브로시우스(Ambrosius, 340~397)는 성도의 공동생활에 대하여 “신(神)께서 모든 사람에게 주신 땅과 자연은 공동 소유와 공익을 위하여 제공되었음에도 개인이 공동의 식물을 취하고 이를 통한 사유재산은 순리의 거역이고 찬탈 행위”라고 하였고, 토미즘(Thomism)은 희랍철학이 낳은 중세의 대표적인 사상적 유산으로, 이들은 영적 요소와 물질적 요소를 분리하고 구분하였는데, 그 관점에 따르면 돈 또는 재물은 영적 속성을 갖지 못한 것이자 타락한 세계의 산물로 보고 생존을 위해 필수적인 최소한의 재물 이외의 것은 취하지 말 것을 가르쳤다.<sup>24)</sup> 결국 가톨릭적 노동을 통한 경제관은 토미즘에 기인하여 인간의 노동은 불가피한 자연적 토대에 지나지 않는 것이고, 각자는 의식주를 해결하기 위한 생업에만 종사해야 할 뿐 의식주 해결하는 것을 넘어선 이윤추구는 ‘신에게 버림받는 자의 몫’이라는 지극히 중세적인 전통적 사고가 저변(低邊)에 내재(內在)되어 있다. 하지만 베버는 세속적 직업생활에서 신앙을 증명할 필요성을 제기하며 ‘소명으로서의 직업’을 제시하였다. ‘소명으로서의 직업’이라는 개념은 고대에는 존재하지 않았으며 중세 가톨릭에서도 존재하지 않았고 본격적으로 종교개혁과 함께 프로테스탄티즘의 출현 이후에 나타나게 되었다. 노동해야 하는 것은 “일하지 않는 자는 먹지도 말라.”(데살로니카 후서 3장 10절)는 바오로의 명제에 기인하는 것이고, 노동은 신(神)의 섭리이기에 모든 사람은 무조건 어떠한 이유에서든 예외 없이 자신에게 주어진 소명으로 주어진 것이기 때문에 자신의 일에 최선을 다해야 하고, 얻은 재물은 축적이 아니 이웃을 위해 사용하는 것이 신의 뜻에 부합하는 것이다.

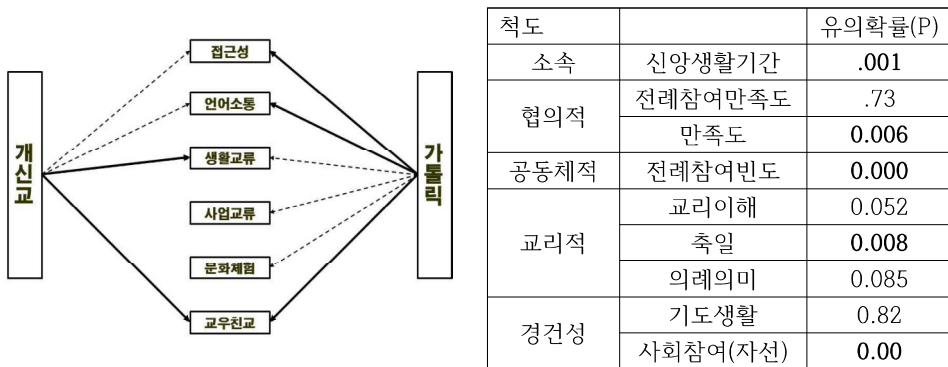
이처럼 토마스 아퀴나스로 대변되는 토마스주의적 직업개념과 베버로 대변되는 프로테스탄트의 직업개념의 차이는 매우 분명하고(막스 베버, 1996, 183쪽.), 이러한 전통은 지금까지도 많은 영향 속에 있다. 자선에 대한 차이는 노동을 통한 재물 사용에 대한 인식의 차이가 그대로 나타난 결과라고 할 수 있다.

24) 임채광, 돈에 대한 기독교의 교리와 역사적 전개, 불교평론 제38호, 2009, 20~23쪽.

## 결과

본 연구는 미국에 거주하고 있는 한인들의 종교생활에 대한 연구를 통하여 한인들에게 있어 보다 유용한 종교의 역할을 모색하고자 같은 신앙의 주체를 가지고 있는 개신교와 가톨릭 공동체를 대상으로 종교공동체에 나오는 요인과 신앙생활에 영향을 미치는 요인이 무엇인지, 각 종교별로 종교성 분석을 통하여 현재의 모습을 비교분석하였다.

분석결과는 <그림 >와 <표 >와 같다.



<표 19> 결과분석

종교공동체 참여 요인으로는 가톨릭은 언어소통이 가장 높은 참여 동기로 분석되었고, 개신교는 생활교류가 가장 높은 동기로 분석되었다. 특히 한인들의 집거지를 대상으로 설문하였다는 것을 감안하면, 재미 한인들에게 교회는 언어소통의 공간으로써의 역할을 수행하고 있고 더 나아가 재외 한인들에게 교회는 언어소통을 위한 공간의 중요성을 볼 수 있는 결과이다.

신앙 성숙의 동기에 있어 가톨릭의 경우 '보통'의 결과가 나온 것은 종교적, 지역적 특성으로 같은 전례와 내용으로 이루어짐에 따른 무감각으로 인한 것이고, 공동체 선택의 기회가 많지 않기 때문이라고 분석된다.

분석 결과 신앙생활 년수, 신자로서의 만족도, 축일의 의미, 사회참여는 유의미한 수준에서 신앙 정체성 형성에 정적인 영향을 미치고, 전례 참여 만족도와 교리, 전례의 이해, 기도 생활의 만족도는 신앙 정체성에 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

하지만 전례 참여는 신앙인으로 정체성을 유지하는 데 직접적인 부분이지만 재미한인의 경우 전례가 종교성에 직접적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

신앙인으로 오랜 기간을 한다는 것 자체가 종교성에 영향을 미치는 것으로 나타났고, 가톨릭의 경우는 형식적인 측면인 신앙년수, 신자로서의 만족도, 축일에 대한 이해와 같은 형식적인 측면이 종교성에 영향을 미치는 것으로 분석되었고, 개신교의 경우는 사회참여와 같이 실천적이고 활동적인 실천적인 측면이 종교성에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

이러한 사실은 일반적으로 가톨릭은 정적이고, 개신교는 동적이라는 인식을 보여 주고 있다. 결국 가톨릭 신자들의 종교성은 정적인 것에 많은 영향을 받고, 개신교의 경우에는 동적인 것에 영향을 많이 받는다.

- Berry, John W., Uichol Kim, Thomas Minde and Doris Mok. 1987. "Comparative Studies of Acculturative Stress." *The International Migration Review* 21(3): 491-511.
- Gleason, Philip. 1992. "Immigration, religion, and intergroup relations: Historical perspectives on the American experience." in Donald Horowitz and Gérard Noiriel, eds., *Immigrants in Two Democracies: French and American Experiences*. New York: New York University Press.
- Smith, Timothy Lawrence. 1978. "Religion and Ethnicity in America." *The American Historical Review* 83(5): 1155-1185.
- 김영경·이정향(2014), 결혼이주여성의 사회자본에 관한 연구 : 필리핀 결혼이주여성의 근린공동체를 중심으로, 『한국지역지리학회지』 20(2): 163-175.
- 정성미(2010), 결혼이주여성의 자조모임과 정체성에 관한 연구, 전북대학교 고고문화인류학과 석사학위논문.
- 강성화(2006), 베버『프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신』, 철학사상 별책 제7권 제18호, 2006, 9쪽.
- 유요한(2014), 『종교, 상징, 인간』, 21세기북스, 148~153쪽.
- 막스 베버, 『프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신』, 박성수 옮김, 문예출판사.
- 존 스튜어트 밀(2018), 『종교에 대하여』, 서병훈 옮김, 책세상.
- 최한빈(2010), 막스 베버가 본 자본주의 발전과 노동윤리, 숭실대학교 학위논문.
- 임채광, 돈에 대한 기독교의 교리와 역사적 전개, 불교평론 제38호, 2009, 20~23쪽.
- 노성기, 자선에 대한 교부들의 가르침, 신학 전망 제175호, 2011, 278~305쪽.
- 김시현(2011), 재미 한인사회의 종교 연구 : 매트로 애틀란타 지역의 개신교를 중심으로, 한국학중앙연구원 학위논문.
- 유의영(2004), 한인사회 공동체적 기반으로서의 미주한인교회, 신학논단 35, 159~198쪽.
- 정효진(2003), 호주 한인교회와 이민자들의 사회 문화적 적응:시드니 S교회 사례를 중심으로, 전남대학교 학위논문.



# 세션 6

## 이민자와 차별시정

“일본의 이민자 차별금지정책과 한국적 함의”

지영임(대구가톨릭대학교)

2020년 한국이민학회 연례학술대회

## 일본의 이민자 차별금지정책과 한국적함의

지영임(대구가톨릭대학교)\*

### 1. 들어가며

일본 법무성의 출입국재류관리청이 발간한 2019년도 출입국재류관리에 따르면 일본거주 외국인은 273만 1,093명으로 일본 전체인구의(1억 2,644만 명)의 2.61%를 차지한다(出入国在留管理庁 2019). 체류자격별로 보면 일반영주자 77만 1,568명(28.3%, 유학 33만 7,000명(12.31%), 기능실습 32만 8,360명(12%), 특별영주자 32만 1,416명(11.8%)을 차지한다(法務省 入国管理局 2019)<sup>1)</sup>.

일본은 이와 같이 인종적, 민족적, 문화적으로 본격적인 다민족사회를 나타내고 있음에도 불구하고 일본정부는 공식적으로 이민이라는 용어를 사용하지 않고 있다. 즉, 일본정부는 '비이민국가'로서의 정체성을 고수하고 있으나 지역사회에 정착하여 생활하는 결과로서의 '사실상의 이민'자가 다수 존재한다.

일본은 소위 '닛케진'(日系人)이라 불리는 남미지역의 일본계 외국인, 기능실습생, 외국 유학생 등의 외국인 노동자를 공식적으로 노동자로 인정하지 않는다. 그 배경은 1989년 '제6차 고용대책기본계획'에서 '고도전문직은 가능한 한 도입하지만', '이른바 단순 외국인 노동자 도입에 관해서는 충분히 신중하게 대응한다'고 결정한 기본계획에 근거한다(설동훈 외, 2019: 1)<sup>2)</sup>.

이러한 가운데 일본정부는 2018년 12월 8일 출입국관리 및 난민인정법(이하 '입관법'이라 함)에 근거하여 '특정기능 재류자격에 관한 제도의 운영에 관한 기본방침'을 발표했다<sup>3)</sup>. 특정기능 재류자격('특정기능1호', '특정기능2호')에 관한 제도는 노동력부족에 대응하기 위해 일정한 전문성과 기능을 가지고 실전에 바로 활용할 수 있는 외국인을 수용할 수 있는 시스템을 구축하는 것에 의의가 있다. '특정기능1호'는 상당정도의 지식 및 경험을 필요로 하는 기능이 요구되며, 가족동반은 허용하지 않으며 체류기간은 최대 5년이다<sup>4)</sup>. '특정기능2호'는 체류기간에 상한이 없으며 가족동반이 가능하다. 또한, 숙련된 기능이 요구되며, 이것은 오랫동안 실무 경험 등으로 익힌 숙달된 기능을 말하여 현행의 전문적/기술적 분야의 재류자격을 지니는 외국인과 동등 또는 그 이상의 높은 전문성과 기능을 필요로 하는 기능을 말한다.

일본의 특정기능 체류자격 도입은 지금까지 인정하지 않았던 단순노동자의 체류자격을 신설하여 외국인 노동자의 정주화 가능성에 대해 처음으로 언급된 점에서 일본 이민정책에 큰 전

\* 다문화연구원 전임연구원

미완성의 원고이므로 인용 및 참조는 삼가해주시길 부탁드립니다.

- 1) 일반영주자는 주로 1980년대 후반에 들어 일본에서의 정주를 시작한 외국인으로 10년 이상 체류 등의 조건을 충족시키고 영주허가를 받아 거주하는 외국인을 말하며(이상현, 2020: 45-46), 특별영주자란 1991년 11월에 시행된 '일본국과의 평화조약에 근거하여 일본 국적을 상실한 자 등의 출입국관리'에 관한 특별법'에 의해 규정된 재류자격을 말하며, 1945년의 패전이전부터 일본에 거주하였으며 1952년 샌프란시스코강화조약에 의해 일본국적을 상실한 이후에도 일본에 재류하고 있는 한반도 및 대만출신자와 그 자손들에게 인정된 영주자격이다. 특별영주자 중에 한국·조선적 국적을 보유한 수는 99.7%를 차지하고 있으며 일반적으로 재일코리안의 수를 확인하는데 활용되기도 한다(황익구, 2018: 338). 일본거주 등록외국인은 재일한국인과 같은 올드커머를 제외하면 총인구대비 약 1% 남짓이다(이유진, 2018: 7)
- 2) <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/roudou/520.pdf> 「제6차고용대책기본계획」, 검색일: 2020.11.17.
- 3) <http://www.moj.go.jp/content/001278434.pdf> 「특정기능 재류자격에 관한 제도의 운영에 관한 기본방침」, 검색일: 2020.11.17.
- 4) '특정기능1호'는 개호를 비롯하여 건설, 조선, 자동차정비, 항공, 숙박, 농업, 외식업 등 14개 분야에 향후 5년간 최대 345,000명을 받아들일 계획이다.



환을 가져왔다. 그러나 아베 전 수상은 이민정책이 아니라는 입장을 표명하였다. 특정기능제도가 이민정책의 요소가 포함되어 있음에도 불구하고 일본정부는 외국인노동자를 노동력관리제도의 측면이 아니라 출입국관리정책의 관점에서 취급해왔기 때문에 이민정책을 부정하고 있는 것이다(上林, 2020: 25).

사진1) 아베정부의 외국인 수용 확대정책에 반대하는 집회(중앙일보, 2018.11.18)<sup>5)</sup>.



일본은 이민통합정책지수(MIPEX)라는 외국인주민의 권리보장에 관한 비교조사에서 차별금지 조사항목에서 48개국 중 37위이다. 주된 이유는 차별금지의 포괄적인 대책의 결여로 대처가 늦어지고 있으며, 개선의 움직임도 없는 국가로 지목되어 비판을 받고 있다. 또한 일본정부는 인종차별위원회로부터 2001년, 2010년, 2014년에 차별권고를 받았음에도 불구하고 “우리나라에서는 인종차별을 규제하고 있으며 지적과 같은 포괄적 차별금지법이 필요하다는 인식에는 이르지 않고 있다”고 하며, 헌법14조를 언급하며 포괄적 차별금지법을 제정하지 않고 있다<sup>6)</sup>.

2010년 시점에서 권속인은 서구 도시들의 경험과 비교할 때 일본에서는 외국인 주민의 증가로 인해 지역사회에서 ‘심각한’ 갈등이 발생한 경우는 별로 보고되지 않고 있다고 한다(권속인, 2010:115). 그러나 1980년 이후 지속적인 외국인 인구증가의 영향과 가시화되지 않았던 재일코리안<sup>7)</sup>을 대상으로 한 인종, 민족차별현상이 2010년 이후 확산되어 가는 특징을 보인다. 2000년 인터넷의 보급으로 익명으로 헤이트 스피치가 증가하였으며, 2007년 인터넷을 통해 회원을 모은 ‘재일특권을 용서하는 않는 시민의 모임’이라는 단체가 결성되어 헤이트데모, 가두선전(街宣), 집회를 반복하며 소수자집단에 대한 폭언, 폭행을 지속하였다. 1980년 미국에서 쓰여진 혐오발언(hate speech)<sup>8)</sup>, 증오범죄(hate crime)라는 용어는 2013년 일본에서도 사용되었다(모로오카, 2015: 7-8).

본고에서는 일본의 이주민의 증가와 함께 나타나는 이민자차별현상 구체적으로는 헤이트스피치, 헤이트크라임에 주목하여 일본의 차별금지정책 제정논의 과정과 한국적함의를 분석하고자 한다.

5) <https://news.joins.com/article/23135209> 이민을 이민이라 부르지 못하고...아베의 보수층 딜레마, 중앙일보 2018년 11월 19일(검색일: 2020.11.10)

6) 일본헌법 14조 제1항에는 모든 국민은 법 앞에서 평등하며 인종, 신조, 성별, 사회적신분 또는 가문 또는 혈통(門地)에 의해 정치적, 경제적 또는 사회적 관계에서 차별받지 않는다.

7) 재일코리안은 한국 국적, 북한 국적, 조선국적(한국 국적으로 변경하거나 북한의 국적을 취득하지 않을 경우 무국적인 ‘조선’으로 남게 된다. 그러나 일본은 북한과 국교가 없기 때문에 북한 국적도 모두 조선 국적으로 취급된다) 모두를 아우르는 표현으로 사용하기로 한다. ‘재일조선인’, ‘재일한인’등의 다양한 용어도 사용되고 있다.

8) 모로오카는 혐오발언은 인종적 혐오발언을 규제하는 국제인권조약인 자유권규약 203조와 인종차별철폐조약 4조에서 공통으로 쓰이는 ‘차별선동’이라는 표현을 뜻한다고 설명한다(2015: 23).

## 2. 일본의 외국인정책<sup>9)</sup>

1950년대 이후 일본에서 외국인의 출입국과 체류(在留)에 관한 정책을 규정해 온 것은 출입국관리법(1951년 제정, 이하 입관법이라고 함)이다. 일본정부는 인구과밀을 이유로 비숙련 외국인 노동자와 영주목적의 외국인의 입국은 기본적으로 인정하지 않는 방침을 세우고 있다. 그러나 약 60만의 구식민지 출신자가 전전(戰前)부터 거주하였지만 전후(前後) 일본국적을 상실하여 재주외국인인구의 대다수를 구식민지출신이 차지하게 되었다. 따라서 1970년대까지 일본의 외국인정책은 한국인, 조선인이 주된 대상이 되었다<sup>10)</sup>.

1980년대를 전후해서 국제인권조약의 비준(1979년), 난민조약으로 가입 및 입관법 개정(1981년)되어 정주를 목적으로 하는 인도차이나난민 수용이 1987년 시작되었다. 또한 중국귀국자의 수용도 1980년대에 본격화하였다. 재일한국, 조선인에 대해서도 입관법 개정에 의해 조선적의 재일코리아인에 대해서 영주자격이 인정되었으며 국민연금과 아동수당 등 사회보장제도의 국적요건이 철폐되었다.

1980년대에는 일본기업이 해외에서의 존재감의 증대하고 엔고 등의 경제적 요인을 배경으로 아시아 각국에서 노동자가 급속히 증가하는 소위 뉴커머가 등장하였다. 외국인노동자의 증가로 1989년 입관법이 개정되어 전문, 숙련직의 외국인 수용범위가 확대되었다. 일계인이 활동 제한 없이 재류자격을 취득할 수 있도록 명문화되어 1990년대는 브라질 등 남미출신자가 급증한다. 한편 기술이전을 전제로 1993년 시작된 것이 기능실습제도이다. 기존의 연수제도를 변경하여 연수종료 후 일정기간 노동자로서 일하는 것이 가능한 제도이다. 재일코리아인의 법적 지위에 대해서도 구식민지출신자와 그 자손에 대해서 특별영주자격이 인정되어 1993년에는 영주자의 지문날인의무가 폐지되었다.

한편, 외국을 문화적 배경으로 하는 일본국적자는 일본사회에서 인식되지 않는 경우가 많다. 귀화에 의해 일본국적을 취득한 사람은 2019년 현재 총568,242명으로 그중 한국, 조선 국적자가 대부분을 차지하지만 중국, 그 외 다른 나라 출신자도 증가하고 있다<sup>11)</sup>. 또한 국제결혼에서 태어나는 자녀들도 부모 중 한쪽이 일본인이면 출생 시에 일본국적을 취득한다. 이와 같이 외국에 뿌리를 두고 있는 일본국민은 향후 증가할 것으로 예상된다.

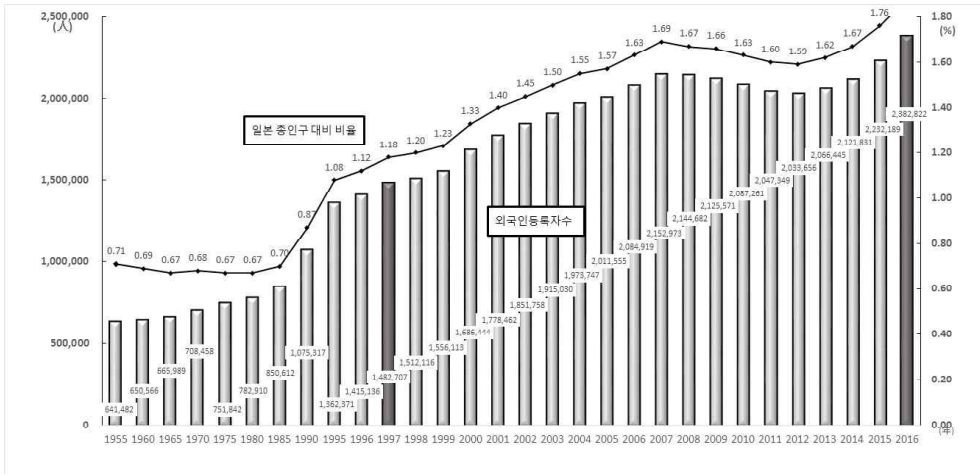
1970년대까지 일본의 외국인인구의 대부분을 차지해온 구식민지출신자와 그 자손인 한국, 조선국적자는 1980년대 후반 이후 지속적으로 감소하고 있다. 그 배경에는 일본인과 결혼하는 사람이 압도적으로 많으며 그 자녀는 일본국적을 가지거나 매년 귀화에 의해 일본국적을 취득하는 자가 약 1만 명에 달하고 있다. 이러한 일본국적의 아이들은 일본의 공교육에 의해 일본인으로 교육을 받고 귀화를 한 사람은 일본명으로 일본인으로 살아가는 경우가 많다.

9) 山脇啓造(2003)『日本における外国人政策の批判的考察—多文化共生社会の形成に向けて—』『明治大学社会科学研究所紀要』41巻2号, pp.59-75. 인용.

10) 1965년 한국과 일본은 재일한국인의 법적지위에 관한 협정이 체결되었지만 조선적의 법적지위는 불안정한 상태로 유지되었다.

11) <http://www.moj.go.jp/content/001180510.pdf> 법무성, 검색일: 2020.11.16.

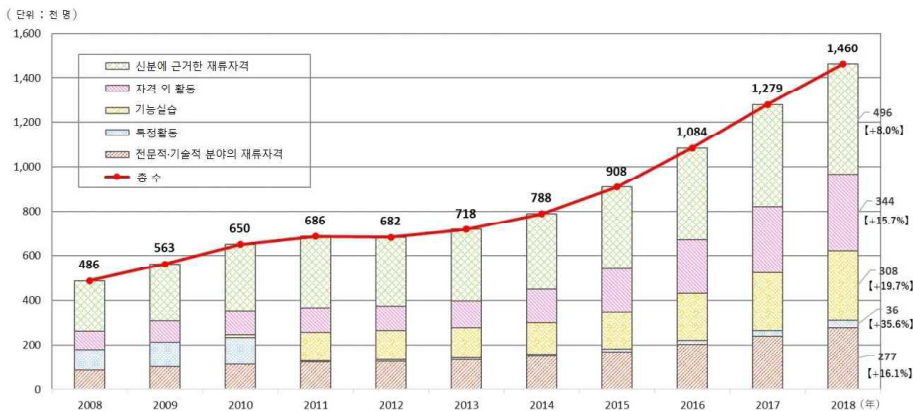
표1) 외국인등록자수 추이와 일본 총인구 대비 비율



자료)1. 외국인등록자수는 각년12월말 현재의 통계임

2. 일본 총인구대비 비율은 총무성통계국 조사에 근거하여 각년 10월 1일 현재의 총인구(외국인포함)를 근거로 산출
3. 「재류외국인에 관한 현재의 상황, 정부의 움직임에 대해서」인용12)

표2) 재류자격별 외국인노동자수 추이



厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」(2018년 10월말 현재)

주1: 「전문적, 기술적분야의 재류자격」이란 취로목적으로 재류가 인정되는 것이며, 경영자, 기술자, 연구자, 외국요리의 조리사등이 해당된다.

주2: 「신분에 근거한 재류자격」이란 일본에서 취득한 신분 또는 지위에 근거한 것으로 영주자, 일제인 등이 해당된다.

주3: 「특정활동」이란 법무대신이 개개의 외국인에 대해 특히 지정하는 활동을 하는 것.

주4: 「자격외활동」이란 본래의 재류목적외에 취로활동을 행하는 것(원칙 주28시간이내)이며, 유학생의 아르

12)

[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/zairyu\\_1/pdf/080630\\_1\\_si1.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/zairyu_1/pdf/080630_1_si1.pdf)  
f 검색일: 2020.11.18.

바이트 등이 해당된다.

외국인등록자수는 1980년대 이후부터 꾸준히 증가하여 2007년 이후에는 중국인이 지금까지 최다였던 재일코리언을 상회하였으며, 2017년에는 베트남이 필리핀을 상회하여 지금은 중국의 절반 가까이까지 도달하였다. 또한 재일코리안이라도 특별영주자 이외에는 증가하고 있다. 재일코리안은 1998년 53만 명에서 2018년 32만 명으로 21만 명 줄어들지만 특별영주자 이외에는 11만 명에서 16만 명으로 5만 명이 증가하였다. 한편, 중국인, 필리핀인, 베트남인이 20년간 크게 증가하고 있으며 최근에는 유학과 기능연수로 체재하는 베트남인과 네팔인 등의 증가가 현저하다.

후생노동성의 ‘외국인고용상황’의 신고상황에 의하면 2018년 10월말 외국인노동자수는 146만명으로 100만을 넘는 2016년부터 크게 증가하였으며, 2013년과 비교해보면 배로 증가하였음을 알 수 있다. 2012년 외국인 노동자수는 68.2만 명으로 2011년에 비해 0.6% 감소하였다. 2011년은 동일본대지진 영향으로 일시적으로 외국인노동력이 감소하였으나 그 후 자동차산업의 증산 등으로 노동자수가 회복하였다. 2014년 이후는 엔화약세와 경기회전에 의해 외국인의 고용이 증가하고 있으며, 고령화에 의한 심각한 일손부족으로 한층 더 외국인고용이 증가할 것으로 예상된다. 또한 일제 브라질인을 포함하는 영주자 등 ‘신분에 의한 재류외국인’이 가장 많고, 고도기술자, 통역 등의 전문직, 기술적 분야, 기능실습생, 유학생 등 자격외활동이 비슷한 수치를 나타내고 있으며, 최근에는 유학생 등의 자격외활동 및 기능실습에 의한 취로의 증가가 나타나고 있다. 유학생의 취로는 노동시간이 제한되어 있지만 엔화약세로 유학이 용이해졌기 때문에 유학생의 아르바이트도 증가하였다고 볼 수 있다<sup>13)</sup>.

외국인고용상황 신고제도는 노동시책의 종합적인 추진 및 노동자의 고용안정 및 직업생활의 충실 등에 관한 법률에 근거하여 모든 사업주에 대해 외국인고용자의 고용, 퇴직시에 이음, 재류자격, 재류기간 등을 확인하고 후생노동대신 앞으로 신고하도록 의무화하였다. 하로워크(ハローワーク)<sup>14)</sup>는 신고에 근거하여 사업주에 대한 외국인노동자의 고용관리개선과 재취직지원 등의 지도, 조언 등을 실시하고 있다. 신고대상은 사업주에 고용되어 있는 외국인노동자이며, 특별영주자, 재류자격 중 외교, 공용인 자는 제외하도록 되어 있다(厚生労働省, 2018)<sup>15)</sup>.

이혜진(2019)은 구식민지 출신자인 특별영주자와 외교, 공용을 제외한 모든 고용된 외국 국적자들이 ‘외국인노동자’로 범주화되고 있음에 주목한다. 1980년대 이후 외국인노동자는 인종과 출신국가를 근거로 단순노동자, 개발도상국에서 온 노동자라는 식으로 정의되었으나, 현재는 ‘외국인노동자’는 일본에서 일하는 외국인전반으로 탈맥락화되어 사용되고 있음을 지적한다(이혜진, 2019: 314). 이러한 배경에는 일본의 외국인 정책이 출입국관리정책을 통해서 관리되고 있으며 일본사회의 구성원이라고 인정하지 않고 외국인의 정주화를 전제로 한 정책을 취하지 않고 있기 때문이다. 즉, 외국인을 관리의 대상으로 간주하는 것으로 생각된다.

이와 같이 일본은 특별영주자에 해당하는 외국인은 1960년대까지는 외국인등록자의 90% 가까이 차지했으나 사망, 귀화, 일본인과의 결혼 등의 이유로 감소하고 있고 1980년대 이후부터 뉴커머의 증가에 의해 재일외국인은 다양해지고 있다. 2019년 현재 특별영주자가 감소하는 대신에 중장기재류자로 분류되는 영주자, 정주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자, 가족

13) <http://honkawa2.sakura.ne.jp/6143.html> 사회실적데이터 도록, 검색일 2020

14) 하로워크는 후생노동성설치법 제23조에 근거하여 설치된 공공직업안전소이다(Public Employment Security Office). 약칭은 직안(쇼쿠안), 애칭이 하로워크이다.

15) [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_03337.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_03337.html) 검색일: 2020.11.15.

「외국인고용상황」의 신고상황 정리 본문(2018년 10월말 현재)

체제 등 정주화 경향이 높은 재류자격자가 전체 외국인등록자의 41.2%를 차지하고 있어 재일 외국인의 구성에 변화가 일어나고 있음을 알 수 있다(정미애, 2011: 248 참조)<sup>16)</sup>.

그러나 흥미로운 점은 이주민에 대한 인종주의적 차별이 유럽에서는 뉴커머 외국인에게 나타나는데 일본에서는 재일코리안이라는 대상을 특정하여 나타난다는 점이다(히구치나오토, 2015: 58-59). 다음 장에서는 일본에서의 인종주의적 차별에 대한 역사에 대해서 간략히 살펴해보겠다.

### 3. 소수민족집단에 대한 역사적 인종주의

인종차별철폐국제조약 제1조 ‘인종차별’에 의하면, 인종차별이란 인종, 피부색, 가문 또는 민족이나 종족의 기원에 근거를 둔 어떠한 구별, 배척, 제한 또는 우선권을 말하며 이는 정치, 경제, 사회, 문화 또는 기타 어떠한 공공생활의 분야에 있어서든 평등하게 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지고 있는 경우이다<sup>17)</sup>. 인종차별철폐국제조약의 중요한 점은 인종, 민족 등 출생에 기초한 집단에 대한 사회가 없애야 할 불평등을 말한다.

일본 내에는 부락민, 아이누, 오키나와인, 재일코리안 등으로 대표되는 ‘전통적 소수민족집단’(권숙인, 2004)이 존재하지만, ‘동질성의 신화’가 전후 오랫동안 헤게모니를 누려왔다. ‘전통적 소수민족집단’은 전체 약 500여만 명으로 추정되지만 이들 민족 집단은 일본의 주류사회에서 비가시적인(invisible)존재였다(권숙인, 2004: 186). 일본사회안에서 소수민족집단에 대한 인종주의적 폭력 및 차별은 보이지 않게 작동되었으며, 무의식적으로 차별을 허용해왔다. 특히 재일코리안에 대해서는 1923년의 관동대지진 때의 조선인 학살사건을 비롯하여 GHQ점령기의 조선인 탄압사건, 조선중고등학교 학생 습격사건(1960-1970년대), 1980년대 후반의 치마저고리 찢기 사건 등 식민지시기부터 1980년대 후반까지 지속적으로 인종주의에 의한 폭력이 이루어졌다고 볼 수 있다. 이러한 인종주의적 차별에 대해 1970년 히타치취직차별투쟁은 취직차별을 문제시한 최초의 재판으로 재일코리안은 물론 일본인들의 관심과 지원도 많았다(황익구, 2018: 349). 이후 재일코리안의 차별에 대한 사회운동으로는 국적조항 철폐를 요구하는 투쟁(1976), 지문날인거부운동(1980), 지방참정권문제로 소송(1995), 조선학교고교무상화배제문제 재판투쟁(2010) 등으로 이어졌다.

일본인들은 인종적 출계와 혈연적 유대를 민족적 정체성의 가장 중요한 근거로 여기는 이념 속에서 살아 왔으며, 일본인의 혈통은 문화와 동일시되어왔다(권숙인, 2004: 201). 단일민족에 대한 신화와 소수민족집단에 대한 은폐는 정치인, 정부, 언론에 의해 확대 재생산되었으며 나카소네 야스히로, 아소 타로, 모시 요시로, 이시하라신타로 등의 유력 정치인들은 일본의 단일민족성을 강조하고 인종차별적인 발언을 하였다. ‘새로운 역사교과서를 만드는 모임’의 설립자 중 한사람인 니시오칸지(西尾幹二)는 일본의 경제적, 사회적 성공과 안정은 민족 동질성 덕분이며 이민은 일본의 인종적, 문화적 정체성을 훼손하고, 차별, 갈등, 투쟁 등 사회적 불안을 초래할 것이며, 일본사회를 파괴할 것이라고 주장하였다(西尾幹二, 1989, 이유진, 2018: 18 재인용).

그러나 혈통주의에 근거한 단일민족국가관이 강하게 지배해왔던 일본은 1980년대 이후 일본의 다민족적 현상이 빠르게 진행됨에 따라 일본이 더 이상 구시대적 외국인정책으로 일관할

16) <http://www.moj.go.jp/content/001317545.pdf> 법무성, 令和元年末現在における在留外国人数について 검색일: 2020년 11월 19일

17) [https://onhumanrights.tistory.com/14\(2020.11.12](https://onhumanrights.tistory.com/14(2020.11.12) 검색)

수 없기 때문에 제도적, 구조적인 면에서 일본사회가 변화할 것이 예상된다. 그렇다면 비가시적이었던 인종주의의 양상들이 2000년대 이후 어떠한 양상을 보이는지 살펴보고 이민자 차별금지법 마련을 위한 일본의 법제도 현황에 대해서 알아보겠다.

#### 4. 이민자 차별금지정책법안 제정을 위한 논의과정

##### 1) 일본에서의 혐오표현 규제법 제정과정

헤이트스피치라는 말이 일본의 사회문제로 대두되기 시작한 것은 2012년 9월이며, 대대적으로 언급되기 시작한 것은 2013년 3월부터이다. 이 시기에는 2013년 1, 2월에 동경도 신주쿠구에서 일어난 데모에서 재일 한국, 조선인을 대상으로 행해진 발언을 계기로 헤이트스피치 문제가 주목을 받았다(人權教育啓発推進センター, 2016: 144). 헤이트스피치 행위의 데모는 인터넷으로 영상이 투고되었기 때문에 많은 사람들이 보게 되었고 헤이트스피치에 관한 언동은 그 대부분이 재일코리안을 대상으로 한 것이며, 다른 민족과 국적의 사람들에 대해서는 언급이 거의 없는 것이 특징적이었다(人權教育啓発推進センター, 2016: 144).

국제사회는 1965년 인종차별철폐조약<sup>18)</sup>, 1966년 자유권규약을 채택하고 법률로 혐오발언을 금지했다. 일본은 1979년 자유권규약, 사회권규약, 1981년 난민규약에 가입하였으며, 1995년 인종철폐조약에 가입했다. 1965년 유엔총회에서 채택된 이후 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유 등에 저촉된다는 이유로 선진국 가운데는 유일하게 비준이 유보되어 왔지만 30여년 만에 인종철폐조약에 가입하는 등 일본정부는 소극적인 자세를 취하고 있다.

일본정부는 차별금지법 제정과 함께 국내인권기관 설치에 대해서도 자유권규약위원회(1998년) 및 인종차별철폐위원회 2001년, 2010년 및 2014년에 독립된 국내인권기관의 설치를 요구하는 권고를 받았음에도 불구하고 “우리나라에서는 인종차별을 규제하고 있으며 지적과 같은 포괄적 차별금지법이 필요하다는 인식에는 이르지 않고 있다”<sup>19)</sup>고 하며, 인종차별의 포괄적 정의를 채용한 법령을 제정하지 않았다<sup>20)</sup>.

그러나 일본정부가 차별금지법을 제정하려는 움직임이 전혀 없었던 것은 아니다. 2002년 일본의 법률에서 처음으로 차별을 일반적으로 금지한 법은 일반적 차별금지를 규정한 최초의 법안인 인권옹호법안이 정부법안으로 제출되었다. 1996년 성립한 「인권옹호시책추진법」하에서 발족한 「인권옹호추진심의회」가 1999년 인권구제 방법을 검토하여 인권위원회 신설을 제언하였고, 이 제안을 받아들여 법무성이 입법화를 추진한 것이 인권옹호법안이다(). 인권옹호법안은 인종 등을 이유로 부당한 차별적 취급 등의 인권침해를 해서는 안 된다고 규정하였으며, 차별금지 사유에서 인종 등은 인종, 민족, 신조, 성별, 사회적 신분, 장애, 질병 또는 성적지향(차별금지사유 제2조 5항)이며, 국적은 포함되어 있지 않다. 그 외 독립기관이 아닌 법무성의 외국으로 설치하되 사무국으로 기존의 법무성 인권옹호국을 개편·활용한다는 점, 지방은 제외하고 중앙에만 5명으로 구성되는 인권위원회를 둔다는 점, 인권정책 제언기능이 부재하다는 점에서 한계를 지니는 것이었다(山崎公士, 2002<sup>21)</sup>, 이상현, 2020).

18) 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약은 1965년 12월 유엔총회에서 채택되었으며, 이 조약가맹국의 조약 실시 상황을 감시하는 유엔 산하 인권기구로 인종차별철폐위원회가 있다.

19) 인종차별철폐조약 제10회, 제11회 정부보고 101항 인용(2017년 7월), 검색일: 2020.11.20.

20) 일본헌법 14조 제1항에는 인종 등에 의한 차별이 없는 법에 근거한 평등원칙을 규정하고 있다. 모든 국민은 법 앞에서 평등하며 인종, 신조, 성별, 사회적신분 또는 가문 또는 혈통(門地)에 의해 정치적, 경제적 또는 사회적 관계에서 차별받지 않는다는 것이 그 내용이다.

21) <https://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section2/2002/05/post-78.html>(검색일: 2020년 11월 5일).

그러나 2003년 10월 중의원해산에 의해 폐안이 되었으며, 2005년에는 민주당에서 인권침해에 의한 피해의 구제 및 예방 등에 관한 법률안이 국회에 제출되었지만 이것도 중의원 해산에 의해 폐안되었다. 2010년 6월 법무성은 새로운 인권구제기관의 설치에 대해서(중간보고) 공표하였으며, 그 후 '중간보고'에 의해 제시된 방향성에 따라 법무성내에서 검토를 거쳐 2011년 8월 법무성 정무3역은 '새로운 인권구제기관의 설치에 대해(기본방침)'을, 또한 2011년 2월에는 '인권위원회의 설치 등에 관한 검토 중의 법안의 개요'를 각각 공표했다. 그리고 법무성에서 법인화의 작업을 진행하여 2012년 9월 정부는 인권위원회설치법안 및 인권옹호위원법의 일부를 개정하는 법률안을 각의 결정하여 2012년 11월 국회에 제출하였으나 중의원 해산에 의해 폐안되었다.<sup>22)</sup>

인권옹호법안이 논의되는 가운데 2009년부터 2010년에 걸쳐 재특회는 3회에 걸쳐 교토 조선 제1초급학교 습격사건을 일으켰으며, '북한 스파이 양성기관, 똥 먹여라, 범죄조선인, 김치냄새 난다, 조선학교를 일본에서 내쫓아내라, 구더기조선인은 조선반도에 돌아가라'고 외쳤다. 이 발언을 들은 약 150명의 학생들 가운데 공포로 우는 학생들이 속출하였으며, 수업을 진행할 수 없었다(인종차별철폐위원회 NGO네트워크, 2018: 8). 2013년 10월 7일 교토지방법원은 3차례에 걸친 차별선동 가두시위가 단순한 불법 행위가 아니라 인종차별철폐조약에 규정된 인종차별에 해당한다고 인정하여 1,220만엔의 손해배상과 학교 반경 200미터 이내에서 가두시위 등을 금지하는 판결을 내렸다. 인종차별철폐조약에 따라 현행법을 적정하게 적용하는 기준을 제시한 판결이며, 앞으로 다른 혐오발언을 제소하거나 현행법을 활용하는데 영향을 미칠 수 있는 획기적인 판결이라고 할 수 있다(모로오카, 2015: 25).

2013년 1, 2월 동경·신오쿠보와 오사카·쓰루하시의 코리아타운 등을 표적으로 하는 헤이트 데모의 빈발에 대해 현장에서 항의하는 카운터 활동도 활발한 가운데 2014년 의원유지가 중심의 되어 공명당의원을 포함하는 초당파의 의원유지가 '인종차별철폐기본법을 요구하는 의원연맹'을 설립했다. 2015년 의원연맹소속 야당의원 7명은 참의원에 '인종차별철폐시책법안'을 제출하였다. 법안의 의회통과는 7회의 회의를 거쳤지만 헤이트스피치뿐만 아니라 인종차별전체를 취급하는 것은 너무 광범위하며, 금지조항은 표현의 자유의 관점에서 신중해야한다는 의견이 나오는 등 여당의 반대로 법안성립이 무산되었다.

한편, 2015년 12월 말 법무성은 「유니버설 사회의 실현을 위해 『새로운 인권옹호정책의 추진』에 합의하여 2020년의 올림픽을 향해 「인권대국·일본의 구축」을 목표로 2016년도는 국가로서는 처음으로 헤이트스피치를 포함한 외국인의 인권상황에 관한 조사를 행할 것을 발표했다<sup>23)</sup>. 모로오카는 정부가 연한을 정하고 인권대국을 목표로 한 것은 처음이며, UN뿐만 아니라 미국 국무성의 인권백서에서도 헤이트데모에 대해서 언급하는 등 국제적으로 비판을 받는 등 올림픽의 성공적인 개최를 위해 헤이트스피치대책을 세우지 않을 수 없는 상황이 되었기 때문이라고 설명한다(모로오카, 2016: 47).<sup>24)</sup> 2016년 3월 30일, 법무성이 재일외국인 특히 재일 코리안에 대한 헤이트스피치의 실태와 피해 조사결과를 발표하였으며, 이후 2016년 5월 24일 「일본외출신자에대한부당한차별적연동해소를위한대응추진에관한법률안<sup>25)</sup>」(이하 헤이트스피치

22) 이 법안은 인권위원회를 중앙정부로부터 독립된 별도의 기구가 아니라 법무성의 관할 하에 둔다는 점 그리고 외국 국적자는 인권위원이 될 수 없다는 점에서 한계를 지닌 것이었다. 법무성 [http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03\\_00043.html](http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03_00043.html) (검색일: 2020년 11월 5일).

23) 법무성 <http://www.moj.go.jp/content/001167596.pdf> 「2016년도 예산안에 대해서」(검색일: 2020.11.06)

24) 2016년 1월 15일 오사카시에서 「오사카시 헤이트스피치 대처에 관한 조례」가 성립하여 국회 입법화의 뒷받침이 되었다.



해소법)이 성립되었으며, 동년 6월 3일 시행되었다.

원래 해소법은 인종차별철폐기본법이 아니라 외국출신자에 대한 헤이트스피치에 관한 이념법이기에 때문에 인종차별철폐에 대해서는 불충분한 내용임을 부정할 수 없다. 헤이트스피치 해소법은 첫 반인종차별법으로 차별적언동 해소에 국가와 지자체의 책무를 다할 것을 명기하였지만, 금지조항이 없으며 구체적인 시책도 규정되어 있지 않기 때문에 한계가 지적되었다. 그러나 국가가 부당한 차별적 언동을 반대하는 입장에서 법을 제정하고 이를 실천하기 위해 상당체제의 정비, 부당한 차별적 언동을 해소하기 위한 교육활동 실시, 계발활동을 추진하겠다고 한 것은 의미가 있다.

## 2) 헤이트스피치 및 인종차별에 관한 실태조사

법무성에 의한 조사는 2001년, 2010년 및 2014년에도 모든 마이너리티의 상황을 반영한 경제적, 사회지표에 관한 포괄적이고 신뢰 가능한 최신데이터통계의 제출을 국제인권위원회로부터 요청받았기 때문이며, 그 결과 『헤이트스피치에 관한 실태조사보고서』(2016년 3월), 『외국인주민조사보고서』(2017년 6월)가 발표되었다. 법무성에 의한 첫 조사가 이루어지기 전 각 시민단체에 의한 조사연구도 활발히 진행되었다. 국제인권 NGO휴먼라이트나우가 실시한 조사 『재일코리안에 대한 헤이트스피치 피해실태조사보고서』(2014년 11월), 다민족공생인권교육센터가 이쿠노구 재일코리안을 대상으로 실시한 설문지조사 『이쿠노구의 「헤이트스피치 피해의 실태조사」최종보고』(2015년 1월), 류코쿠대학(龍谷大学) 인권문제연구위원회의 『헤이트스피치에 의한 피해실태조사와 인간의 존엄의 보장』(2016년 3월), 인종차별실태조사연구회의 『일본국내의 인종차별실태에 관한 조사보고서』(2016년 12월), 인종차별철폐NGO네트워크(ERD넷)의 시민사회공동 레포트『일본의 인종차별』(2018년 7월) 등이 그것이다.

2016년 법무성이 조사한 데모(헤이트스피치를 동반하는 데모, 가두선전을 이하 데모라고 함)의 발언내용은 크게 3가지로 나뉜다. ①특정 민족과 국적에 속하는 집단을 일률적으로 배척하는 내용(예를 들면 특정민족 등에 대해 일률적으로 일본에서 나가라 등의 발언), ② 특정의 민족과 국적에 속한 집단의 생명, 신체 등에 위해를 가하는 내용(특정의 민족 등에 대해 모두 죽여버리겠다 등으로 발언), ③ 특정의 민족과 국적에 속하는 집단을 멸칭(蔑稱)으로 부르는 등 특히 비방 및 중상하는 내용의 발언을 조사 한 결과, ①또는 ③에 해당하는 발언의 수 합계는 1803회, ①에 해당하는 발언의 수 및 비율은 1,355회(약 75.2%), ②에 해당하는 발언의 수 및 비율은 216회(약12%), ③에 해당하는 발언의 수 및 비율은 232회(12.9%)이다<sup>25)</sup>. 남녀비로는 남성의 참가가 많고 연령별로는 30대에서 50대의 중년층의 참가가 많았고 결과를 발표했다.

혐오발언은 단시간에 일어나는 말에 의한 공격으로 끝나지 않는다. 사회전체에 가하는 차별의 공포와 폭력의 고통이 소수자 자신들에게도 후세대 아이들에게도 영향을 준다. 교토 조선제1초급학교 사건 이후 야노즈미 생긴 아이, 밤에 갑자기 울기 시작한 아이, 폐품 회수차에서 나는 확성기 소리에도 “재특회가 왔다! 무섭다!”라며 흐느껴 우는 아이, 혼자서는 외출할 수

25) 부당한 차별적 언동이란 일본외출신자에 대한 차별적 의식을 조장 또는 유발할 목적으로 공공연히 생명, 신체, 자유, 명예 또는 재산에 위해를 가할 취지로 고지 또는 현저하게 모멸하는 등 지역사회에서 배제하는 것을 선동하는 부당한 차별적 언동을 말한다.

(<http://www.moj.go.jp/content/001184402.pdf>).

26) 2016년 법무성위탁조사연구사업, 헤이트스피치에 관한 실태조사보고서, 공익재단법인 인권교육개발추진센터(2016년 3월).



없는 아이가 생겼다(나카무라 2014, 모로오카 2015: 90 재인용). 어느 학부모는 “내가 정말 용서할 수 없는 것은 재특회가 아니라 이 사태를 용인하는 ‘일본 사회의 규율과 양식’입니다”라고 호소한다(모로오카 2015: 91).

데모에서 언급된 특정민족과 국적에 속하는 재일코리안 즉, 피해당사자의 이야기 중에서 가장 빈도가 높은 말은 공포이다. 헤이트스피치가 법적으로도 사회적으로도 처벌받지 않는 것이 암묵적으로 사회가 용인하고 있는 것처럼 피해자가 느끼게 되어 공포심을 증폭시킨다는 것이다(김명수, 2016: 60). 김명수(2016)는 헤이트스피치의 피해상황을 다음과 같이 분석한다. 첫째, 헤이트스피치를 접한 피해당사자가 공포를 느끼는 한편, 대다수 일본인은 불쾌감을 느끼는 정도로 끝내버리는 피해인식의 비대칭성이 당사자의 고통을 증한시키고 다수가 문제를 경시하거나 왜소화하는 상황과 연결되기 쉽다고 지적한다. 헤이트스피치는 일본에서는 표현의 자유와 관련해서 규제에 대해 신중론이 강하지만 실제 피해는 오히려 헤이트스피치에 의해 마이너리티가 표현의 자유를 빼앗기고 있는 것이다. 둘째, 재일코리안 아이들에게 미치는 영향이다. 재일조선인으로 살고 있는 아이들에게는 보여줄 수 없다 등 아이들에게 잠재적으로 미치는 영향을 걱정하는 목소리뿐만 아니라 실제로 헤이트스피치를 알게 된 어린이가 충격을 받아 출자(出自)를 주변에 알려서는 안 된다고 생각하거나, 본명(本名)을 사용하고 있는 어린이가 집에서 나오는 것을 무서워하거나 일본인에게 이름을 말하는 것을 무서워하게 되었다는 이야기도 한다(國際人權NGO Human Rights Now, 2014). 이러한 일본의 사회적 묵인은 피해자가 고발을 할 수 밖에 없는 상황으로 만들었으며, 그것이 헤이트스피치 문제의 심각성을 보기 어렵게 하는 원인이 되기도 한다.

## 5. 나가며

일본의 헤이트스피치의 주된 대상은 구식민지출신자인 재일코리안이었다. 헤이트스피치해소법 제정후 헤이트데모 횟수는 50건 정도로 줄고 데모 참가자수, 배제를 선동하는 표현내용도 감소했다는 결과도 있다. 그러나 재특회창설자는 ‘외국인에 대한 생활보호 폐지’를 슬로건으로 하여 2016년 동경도지사선거에 입후보하기도 하고, ‘일본제1당’을 결성하기도 하였다. 또한 전 재특회부대표는 ‘조선인이 없는 일본은 목표로 하는 모임’이라는 명칭의 정치단체를 만들어 2016년 총무성에 신고하였다(人種差別撤廃ネットワーク, 2018: 9).

히구치는 재특회가 대두할 수 있었던 배경에는 정치적 우경화와 인터넷 보급이라는 기회가 있었기 때문이며 시민사회의 대항운동의 확산으로 재특회가 예전의 기세를 되찾는 일은 없을 것이라고 주장한다(히구치, 2016: 11-52). 그러나 히구치도 지적하고 있듯이 재특회가 쇠퇴했다고 해도 일본사회내의 이민자차별의 회로는 광범위하고 뿌리 깊게 형성되어있기 때문에 반복될 가능성은 높다고 할 수 있다. 일본에서의 재일한국인을 대상으로 한 인종차별은 외국인의 인구증가와 식민지주의가 깊게 관계가 있다(李孝德, 2018: 103). 李孝德(2018)은 국민통치와 식민지우위를 경유한 인종주의야말로 이민자인종차별을 일으키는 요인이라고 지적하며, 영토를 침범한 중국인, 위안부문제로 사죄를 요구하는 한국인, 미등록체류자 필리핀의 부모가 있는 일본출생의 여자중학생, 반기지투쟁의 오키나와인, 고유의 민족적 권리를 요구하는 아이누, 반차별을 호소하는 비차별부락의 사람들 등으로 무차별적으로 확산될 가능성에 주목하고 있다(李孝德, 2018: 103)<sup>27)</sup>.

일본사회에서 인종차별철폐위원회로부터 지속적인 권고를 받았음에도 불구하고 차별금지정책

27) 모로오카(2015)도 혐오발언의 본질이 역사적·구조적으로 차별받아 온 피지배 위치에 놓인 소수자에 대한 차별, 폭력, 박해에서 비롯된 언행이라고 주장한다.

을 제정하지 않고 있는 이유를 이상현(2020: 65)은 국제인권기구의 지속적인 법제도적 개선 요구에도 불구하고 일본정부가 소극적 대응으로 일관하는 배경에는 일본이 이민국가가 아니고 앞으로도 이민을 받아들이지 않을 것이며, 단순노동자들의 정착을 허용하지 않겠다는 일본정부의 입장과 밀접히 관련이 있다고 한다. 이민자의 증가 속에서 전통적 소수민족집단에 대한 역사성이 무시된 채 일본의 다문화공생정책이 운용된다면 다문화주의의 이념과 가치를 구현하기보다는 ‘다양성의 관리’(米山リサ, 2006)에 중점을 두게 될 것이다.

이상으로 일본의 이민자 차별금지정책의 논의과정을 통해 제시할 수 있는 한국적 함의는 다음과 같다. 첫째, 일본에서는 재일코리안의 차별문제가 역사적으로 뿌리 깊게 영향을 미치고 있는 반면에 한국의 경우, 일본의 식민지배의 영향으로 한국에 남게 된 화교, 재한일본인에 대한 차별의 문제가 비가시적인 형태로 남아있다. 따라서 전통적 소수민족집단에 대한 차별의 현황을 조사하여 차별금지정책에 대한 구체적인 논의가 있어야 할 것이다.

둘째, 한국에서도 법무부에서 2007년 입법예고를 한 이래, 차별금지법이 4차에 걸쳐 발의되었으나 종교단체 등의 반대로 무산되었거나 계류 중이다. 한국사회도 일본과 마찬가지로 표현의 자유의 가치와 인종차별적 발언에 대한 문제를 어떻게 규정하고 대처할지에 대한 논의가 필요하다.

셋째, 재특회의 활동을 저지한 일본의 시민단체의 활동 및 지자체의 움직임에 주목할 만하다. 오사카시의 경우, 일본정부의 헤이트스피치해소법 제정에 앞서 처음으로 조례를 만들었으며, 가와사키는 전국최초로 혐오표현에 형사처벌을 규정한 조례를 제정하였다. 일본의 시민단체의 활동과 지자체의 활동은 일본정보보다 구체적이고 실효성이 있으며 해당지역의 실정에 맞게 시책을 강구할 수 있게 된 것이다. 한국의 시민단체 및 지방정부가 일본과 함께 상호연대와 긴밀한 협력을 할 필요가 있을 것이다. 이러한 움직임을 통해 한국이 아시아의 모델이 될 만한 차별금지법을 정비하는 것은 아시아의 인권 선진국으로서 중요한 역할을 하게 될 것이다.

## 참고문헌

### 한국어

- 권숙인(2004), 일본사회의 변화와 민족문제의 새로운 전개, 일본연구논총19, pp.181-210.
- 권숙인(2010), 다문화정책 ‘선진국’의 경험과 한국 사회에 대한 함의-호주, 프랑스, 일본의 사례로부터-, 지식의 지평, 8, pp.96-119.
- 모로오카 야스코 지음, 조승미, 이혜진 옮김(2015), 중오하는 입, 오월의 봄.
- 설동훈·오학수·고재훈(2019), 일본의 특정기능 체류자격 도입이 갖는 외국인력 정책 시사점과 과제, 고용노동부.
- 이상현(2020), 일본의 평등분야 다문화정책: 차별금지법제를 중심으로, 문화와 정치, 제7권 제3호, pp.41-73.
- 이유진(2018), 일본의 이민정책 결정에 영향을 미치는 구조 및 행위자 요인에 관한 연구, 다문화사회연구(11)1.
- 이혜진(2019), 일본의 이주민 동향과 배외주의 현상, 일본학보, 120, pp.307-326.
- 정미애(2011), 일본의 단일민족국가관에서 다문화공생으로의 인식변화와 다문화공생의 거버넌스, 한국정치학회보, 45(4), pp. 239-264.
- 황익구(2018), 일본의 다문화공생 담론과 재일코리안의 사회운동, 일본문화연구, 66, pp.333-355.

히구치나오토 저, 김영숙 역(2015), 폭주하는 일본의 극우주의-재특회, 왜 재일코리안을 배척하는가-, 미래를 소유한 사람들.

히구치나오토 저, 김영숙 역(2016), 재특회와 일본의 극우, 서울대학교 일본연구소.  
중앙일보, 2018.11.18.

#### 일본어

金明秀(2016)『ヘイトスピーチによる被害』『日本国内の人種差別実態に関する調査報告書』

国際人権ヒューマンライツ・ナウ(2014년)『在日コリアンに対するヘイト・スピーチ被害実態調査報告書』

師岡康子(2016)『ヘイトスピーチの法規制をめぐる情勢について』『自治体から発信する人権政策』自治研作業委員会報告.

李孝德(2018), 人種主義を日本において再考すること—差異、他者性、排除の現在—, 東京外国語大学海外事情研究所, Quadrante, No.20, pp.87-107.

上林千恵子(2020)『特定技能制度の性格とその社会的影響—外国人労働者受け入れ制度の比較を手がかりとして』『日本労働研究雑誌』62(715特別号), pp.20-28.

人権教育啓発推進センター(2016)『ヘイトスピーチに関する実態調査報告書』法務省委託調査研究事業.

人権教育啓発推進センター(2017)『外国人住民調査報告書』法務省委託調査研究事業.

人種差別撤廃条約第10回・第11政府報告(仮訳), 2017.

人種差別実態調査研究会(2016)『日本国内の人種差別実態に関する調査報告書』

人種差別撤廃NGOネットワーク(ERD ネット)(2018)『市民社会共同レポート 日本における人種差別—第10・11回日本政府定期報告(CERD/C/JPN10-11)審査に向けて—』反差別国際運動(IMDR).

龍谷大学人権問題委員会(2015)『ヘイトスピーチによる被害実態調査と人間の尊厳と保障』龍谷大学人権問題研究所委員会助成研究プロジェクト.

山崎公士(2002), 日本の人権保障制度のゆくえ—人権擁護法案と人権委員会構想の問題点, 国際人権ひろば, 第43回, 5月号.

山脇啓造(2003)『日本における外国人政策の批判的考察—多文化共生社会の形成に向けて—』『明治大学社会科学研究所紀要』41巻2号, pp.59-75.

米山リサ(2006)『多文化主義論』綾部恒雄編『文化人類学—20の理論』弘文堂.

(본문에 표기한 일본 정부자료의 별도표기는 생략함).



《한국이민학회 2020년 연례 학술대회 발표 자료집》 “코로나19 위기와 이민”

---

인 쇄: 2020년 11월 24일

발 행: 2020년 11월 25일

발 행 처: 한국이민학회

발 행 인: 설 동 훈

주 소: 전북 전주시 덕진구 백제대로 567

전북대학교 인문사회관 630호 ☎ 54896

전 화: (063) 270-3586

전자우편: kimsa4info@gmail.com

홈페이지: <http://kimanet.org/>

인 쇄 처: 은누리북사

주 소: 전북 전주시 덕진구 삼송3길 42 해누리

전 화: (063)253-5411

전자우편: un5311@hanmail.net

---